

Distr.: General
5 August 2011
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السادسة والستون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق
الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع
الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

الحق في السكن اللائق

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقررة الخاصة المعنية بالسكن
اللائق كعنصر من العناصر المكونة للحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز
في هذا السياق، راكيل رولنيك، المقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٢٧/٦.

A/66/150 *



تقرير المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من العناصر المكونة للحق في مستوى معيشي مناسب

موجز

يركز هذا التقرير على إعمال الحق في الحصول على سكن لائق في الظروف التي تعقب الكوارث. ويقيّم التقرير المعايير والمبادئ التوجيهية المتعلقة بحقوق الإنسان والمرتبطة باتباع نهج للاستجابة للكوارث يكون مستنداً إلى الحق في الحصول على سكن لائق، كما أنه يناقش بعض القيود القائمة. ويتناول التقرير بالتفصيل التحديات الرئيسية المتعلقة بحماية، وإعمال، الحق في الاستجابة للكوارث: عدم الاهتمام بالفئات المحرومة أو التمييز ضدها؛ المغالاة في التأكيد على ملكية الممتلكات الفردية وما يرتبط بذلك من صعوبة بالنسبة لإقرار، ومعالجة، أشكال الحياة المتعددة على قدم المساواة في برامج استرداد الأموال والتعويض؛ والمخاطر المرتبطة بتناول مسألة إعادة الإعمار بعد حدوث الكوارث كفرصة لزيادة الاستثمارات أو للتنمية لا يستفيد منها إلا عدد قليل من الأشخاص؛ ووجود قيود على الأطر القائمة لإعادة الإعمار والانتعاش. ويُختتم التقرير بتوضيح الخطوط العريضة لأسس اتباع نهج للاستجابة للكوارث من شأنه أن يدمج على نحو متعمد وشامل الحق في السكن اللائق.

المحتويات

الصفحة

- أولا - مقدمة ٤
- ثانيا - تقييم الإطار المتعلق بالقانون وبالسياسات والذي يمكن تطبيقه في حالات الكوارث الطبيعية ... ٥
- ثالثا - التمييز والضعف: عاملان يزيدان من تعقد آثار الكوارث وتدابير معالجتها ٨
- ألف - الفئات المحرومة الأكثر تأثراً بالكوارث ٩
- باء - الإهمال والتمييز اللذان كشفت عنهما الكوارث ١٠
- جيم - استجابات التعافي التي تتجاهل أكثر الفئات ضعفاً أو تميّز ضدها ١١
- رابعا - الاعتراف بجميع أشكال الحيازة وحماتها، على قدم المساواة، بدءاً ببرد الممتلكات وانتهاء بوضع برامج لحلول دائمة ١٤
- ألف - نحو مفهوم موسّع لرد السكن والممتلكات ١٤
- باء - إقرار حقوق الحيازة في الواقع العملي من أجل التوصل إلى حلول دائمة ١٧
- خامسا - الكوارث كفرص متاحة - لمن؟ ٢٠
- ألف - من إعادة تنمية المناطق والمدن الساحلية إلى الاستعانة بمصادر خارجية لإعادة الإعمار ٢٠
- باء - توخي الحرص الواجب لحماية الحق في السكن اللائق ٢٣
- سادسا - الانتعاش والحلول الدائمة: تناول جميع جوانب الحق في السكن اللائق ٢٥
- ألف - التركيز الزائد على المساكن والممتلكات ٢٥
- باء - معالجة السياق الأوسع نطاقاً في جهود التخفيف والإنعاش ٢٧
- جيم - الانفصال القائم بين مرحلة الطوارئ والانتعاش الطويل الأجل ٢٨
- سابعا - الاستنتاج: اتباع نهج إزاء الاستجابة لحالات الكوارث يدمج طوعياً وعلى نحو شامل الحق في السكن اللائق ٢٩
- ثامنا - التوصيات ٣٠
- ألف - الإطار العام: الاستجابة للكوارث استناداً إلى الحق في السكن اللائق ٣٠
- باء - توصيات من أجل المتابعة ٣٤

أولاً - مقدمة

١ - يركز هذا التقرير على إنفاذ الحق في الحصول على سكن لائق في ظروف ما بعد الكوارث. وينبغي أن تكون قراءة هذا التقرير مقترنة بقراءة التقرير الذي قدّم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/16/42) الذي تناقش فيه المقررة الخاصة المسائل المشتركة التي تنطبق على الظروف التي تعقب النزاع والظروف التي تعقب الكارثة.

٢ - وفي حين أنه توجد قواسم مشتركة عديدة بين ظروف ما بعد النزاع وظروف ما بعد الكوارث فإن بعض التحديات تتعلق تحديداً بظروف ما بعد الكوارث وتتطلب استجابات مختلفة. وقد رأت المقررة الخاصة أن تركز على الكوارث وذلك بالنظر إلى أن الكوارث التي لها آثار مدمرة على نحو غير مسبوق آخذة في التزايد في جميع أنحاء العالم^(١)، ولوجود احتمال بأن يستمر هذا الاتجاه بسبب تعيّر المناخ، ولتسارع التوسع الحضري والنمو السكاني، ولأن الخبرات والمبادئ التوجيهية المتاحة لمعالجة المسائل المرتبطة بالحق في السكن اللائق في أعقاب الكوارث قليلة نسبياً مقارنة بظروف ما بعد النزاع^(٢). وقد أتيحت أيضاً للمقررة الخاصة فرصة القيام بزيارة لهايتي (٨-١١ حزيران/يونيه ٢٠١١) لتقييم جهود إعادة التعمير وحلّ المشكلات في أعقاب الهزة الأرضية التي حدثت في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، وهي زيارة ساعدتها كثيراً في إعداد هذا التقرير وإبراز الحاجة إلى التركيز على الكوارث^(٣).

٣ - واتباع نهج إزاء إعادة الإعمار والانتعاش عقب وقوع كارثة بحيث يكون هذا النهج مستنداً إلى الحق في السكن اللائق له تأثيرات هامة. والمقررة الخاصة تشعر بالقلق لأن جهود المساعدة العوثية في حالات الكوارث قد اضطلع بها من منظور ضيق لما يشكل الحق في السكن اللائق، فيما عدا بعض الاستثناءات الملحوظة، وهو ما أدّى في بعض الحالات إلى حدوث انتهاكات لهذا الحق. ويتضمن الجزء "أولاً" من هذا التقرير تقييماً للمعايير ذات الصلة. وتتناول الأجزاء الثاني إلى الخامس بالتفصيل التحديات الرئيسية. ويُختتم التقرير بتحديد الخطوط العريضة للعناصر الأساسية لنهج الاستجابة للكوارث الذي يدمج بشكل متعمد وعلى نحو شامل الحق في السكن اللائق، كما أنه يقدم توصيات بشأن تدابير المتابعة.

(١) قاعدة بيانات (الكوارث الدولية)، <http://www.emdat.be>.

(٢) مع ذلك فإن هذا التقرير سوف يستشهد بأمثلة لظروف ما بعد النزاع عندما تكون هذه الظروف مرتبطة بظروف ما بعد الكوارث وتنطبق عليها ولا تكون هناك أمثلة موثقة في ظروف الكوارث.

(٣) تود المقررة الخاصة أن تعرب من جديد عن شكرها لبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، ومكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، و"ممثل الأمم المتحدة"، وهي الجهات التي سهّلت زيارتهما.

ثانياً - تقييم الإطار المتعلق بالقانون وبالسياسات والذي يمكن تطبيقه في حالات الكوارث الطبيعية

٤ - في حين يوجد عدد من المعايير والمبادئ التوجيهية التي لها صلة بضمان الحق في السكن اللائق بعد حدوث كارثة فإن هذه المعايير والمبادئ تُفهم وتطبَّق في كثير من الأحيان على نحو مجزأ^(٤). وهناك أيضاً قيود أخرى أكثر تحديداً حسبما ستجري مناقشته.

٥ - والحق في السكن اللائق هو حق يقر به بأكثر قدر من الوضوح العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ١١). وقد أبرزت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أهمية تفسير هذا الحق بصورة عامة وحددت سبعة جوانب لهذا الحق يجب على الدول أن تحققها تدريجياً وهي: ضمان الحياة؛ وتوفير الخدمات والمواد والمرافق والبنية الأساسية؛ والقدرة على تحمل التكلفة؛ والصلاحية للسكن؛ وتوفير إمكانية الوصول؛ والموقع؛ والملاءمة من الناحية الثقافية^(٥) وجميع الجوانب والضمانات المتعلقة بإجراءات الإخلاء وإعادة التوطين المشتقة من القانون^(٦) لها صلة بالاستجابة لحالات الكوارث مثلما هو الحال بالنسبة لمبادئ حقوق الإنسان المتعلقة بالمشاركة وعدم التمييز وبالمساواة^(٧).

٦ - غير أن التوجيه الحالي بالنسبة لحالات الكوارث لم يهتم إلا قليلاً بالحق في السكن اللائق. وعند الإشارة إلى هذا الحق تكون هذه الإشارة محدودة مع تضييق مجال هذا الحق وجعله مقتصرًا على الحاجة إلى توفير المأوى أو المسكن أو على الجوانب المتعلقة بالحماية^(٨). والمحاولات القليلة لمناقشة هذا الحق بطريقة أكثر شمولاً ظلت على مستوى توجيه فردي

(٤) حظيت التحديات التي تواجه حقوق الإنسان في ظروف النزاع وفي أعقاب حدوث نزاع باهتمام أكبر، كما أن المعايير ذات الصلة حظيت بمزيد من البحث مقارنة بظروف ما بعد الكارثة. وبالإضافة إلى المعايير التي تجري مناقشتها هنا فإن الإجراءات التي تتخذ عقب حدوث نزاع سوف يكون تطبيقها أيضاً وفقاً للقانون الإنساني الدولي وقانون اللاجئين والمعايير المتعلقة بسبل الإنصاف والتعويض.

(٥) انظر: لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٤ المتعلق بالحق في الحصول على سكن لائق.

(٦) انظر: لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٧ المتعلق بالإخلاء القسري؛ وانظر أيضاً: المبادئ الأساسية والتوجيهية بشأن حالات الإخلاء والتشريد بغرض استثمار الأراضي (A/HRC/4/18، المرفق الأول).

(٧) نوقشت في التقرير السابق مجلس حقوق الإنسان مسألة المشاركة. ويناقش الجزء "ثالثاً" من هذا التقرير مسألة عدم التمييز.

(٨) على سبيل المثال فإنه في "المبادئ التوجيهية التشغيلية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والمتعلقة بحماية الأشخاص الذين يعانون من ظروف الكوارث الطبيعية" جرت الإشارة في الفقرة الفرعية ١ من الفقرة ٢ من الجزء "جيم" إلى السكن اللائق ولكن لم يُشر إليه في أحكام منطبقة أخرى.

للمنظمات وليس في شكل سياسات رسمية تُطبَّق على نطاق واسع^(٩). وبالمثل فإن آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة لم تبحث، إلا في حالات استثنائية ملحوظة، السمات الخاصة لظروف الكوارث ولتأثيراتها على التمتع بالحقوق في السكن اللائق أو بحقوق الإنسان الأخرى وظلت على مستوى المسائل العامة^(١٠).

٧ - وبدلاً من ذلك فإن غالبية المبادرات التي تهدف إلى التصدي للكوارث من منظور حقوق الإنسان إضطلع بها بالنسبة لفئات معيّنة، وخاصة فئة الأشخاص المشردين داخلياً وفئة اللاجئين. والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي هي عنصر أساسي من هذه الناحية. فهذه المبادئ جرى إقرارها كإطار دولي هام لحماية الأشخاص المشردين داخلياً في ظروف ما بعد الصراع وظروف ما بعد الكوارث^(١١). وفي حين أن الاهتمام كان منصباً في البداية على حماية الأشخاص المشردين داخلياً في ظروف النزاع وظروف ما بعد النزاع فقد جرى في السنوات الأخيرة وضع مبادئ توجيهية تتعلق بالسياسة وبالتشغيل بالنسبة للكوارث الطبيعية وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى توسيع نطاق التطبيق على جميع الأشخاص المتأثرين بالكوارث بما يشمل الأشخاص المشردين داخلياً دون أن يقتصر عليهم. ووثيقة "المبادئ التوجيهية التشغيلية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والمتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث الطبيعية" هي وثيقة هامة من هذه الناحية^(١٢). وهذه المبادئ التوجيهية والمبادئ الإرشادية المذكورة أعلاه تقر بحق الأشخاص المشردين بسبب نزاع أو كارثة في أن تقدّم إليهم حلول دائمة، وتحديدًا العودة إلى ديارهم أو إلى أماكن إقامتهم المعتادة (وكذلك كشرط أساسي العودة الدائمة أو إعادة المسكن أو الأرض إليهم) أو لنقلهم إلى مواقع أخرى أو دمجهم محلياً^(١٣).

(٩) انظر: Erica Harper, International law and standards applicable in natural disaster situations (Rome, International Development Law Organization, 2009).

(١٠) من بين الاستثناءات ممثل الأمين العام المعني بالمشردين داخلياً. انظر الملاحظات التي أبدتها هيئات المعاهدات التابعة للأمم المتحدة والإجراءات الخاصة، Human Rights Index, <http://www.universalhumanrightsindex.org/en/index.html>.

(١١) تشهد قاعدة البيانات القانونية المتعلقة بالمبادئ التوجيهية بأن هذه المبادئ قد جرى إقرارها على نطاق واسع. انظر <http://www.idpguidingprinciples.org/>.

(١٢) صدرت هذه المبادئ التوجيهية لأول مرة في عام ٢٠٠٦ ونُشرت صيغة منقحة لها في عام ٢٠١١.

(١٣) المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، المبدأ ٢٨؛ Inter-Agency Standing Committee Guidelines, D.2.2, D.2.3.

٨ - والمبادئ المتعلقة برّد المساكن والممتلكات للاجئين والمشردين التي وُضعت في عام ٢٠٠٥^(١٤) ("مبادئ بينهيرو") تمضي خطوة أخرى إلى الأمام بأن تقر على نحو واضح بالحق في الاسترداد (الذي يشمل المساكن و/أو الأراضي و/أو الممتلكات الأخرى) للاجئين والمشردين^(١٥). وهناك مسألة هامة وهي مسألة ما إذا كانت مبادئ "بينهيرو" تنطبق على أوضاع ما بعد الكوارث. وعلى ما يبدو فإن النية كانت متجهة إلى ضرورة تطبيق هذه المبادئ إذ أن الفكرة الأساسية التي يقوم عليها المبدأ ١-٢ هي أن الأشخاص المشردين - بغض النظر عن سبب تشردهم - لهم نفس الوضع ولهم حق في العودة إلى أماكن إقامتهم المعتادة وبالتالي استرداد مساكنهم وممتلكاتهم. وعلى هذا الأساس فإن البعض يفسرون هذه المبادئ على أنها تنطبق على جميع حالات الكوارث الطبيعية^(١٦). غير أن آخرين يشيرون إلى أن هذه المبادئ تقتصر صراحة على "الحرمان الاختياري أو غير القانوني" لأشخاص من منازلهم السابقة أو أراضيهم أو أماكن إقامتهم المعتادة بعد التشرد^(١٧).

٩ - وليس معنى هذا أن "مبادئ بينهيرو" لا تنطبق على ظروف الكوارث الطبيعية. فأولاً، تنطبق هذه المبادئ بالكامل في الحالات الفعلية للحرمان، أو التدمير، الاختياري أو غير القانوني للمساكن أو الأراضي بعد حدوث الكوارث، وهو ما يمكن أن يحدث أيضاً عندما يُحرم أشخاص مشردون من حقهم في العودة إلى ديارهم (انظر الجزء "رابعاً" أدناه) وفي حالة عدم قيام الدولة، دون مبرر، بوضع نُظم للتأهب للكوارث أو تخفيف آثارها أو الإنذار المبكر باحتمال حدوثها^(١٨). وثانياً، باعتبار أن هذه المبادئ تحدد المعايير القائمة المتعلقة بحق الأشخاص المشردين واللاجئين في العودة إلى ديارهم فإنها توفر توجيهاً له صلة بالكيفية التي يمكن بها معالجة المسائل التقنية والقانونية المرتبطة برّد المساكن والأراضي

(١٤) اللجنة الفرعية المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان، القرار ٢١/٢٠٠٥.

(١٥) المبدأ ٢-٢. انظر أيضاً المناقشة التي لم يتم، كما يبدو، التوصل إلى قرار بشأنها والتي تتعلق بما إذا كان هناك حق قائم بذاته في استرداد الممتلكات وفقاً للقانون الدولي: Malcolm Langford and Khulekani Moyo, "Right, remedy or Rhetoric? Land Restitution in International Law," *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 28, No. 2, (2010). غير أنه لأغراض هذا التقرير تود المقررة الخاصة أن تعرب عن اقتناعها بأن الحق في استرداد الممتلكات هو عنصر أساسي للحق في الانتصاف والجبر وحق اللاجئين والمشردين داخلياً في العودة إلى مواطنهم الأصلية وأماكن إقامتهم المعتادة.

(١٦) Harper, *International Law*, chapter 4 (انظر الحاشية ٩ أعلاه).

(١٧) المبدأ ١. انظر، ضمن مراجع أخرى، Charles Gould, "The Right to housing recovery after natural disasters", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 22(2009); Rebecca Barber, "Protecting the right to housing in the aftermath of natural disaster: standards in international human rights law," *International Journal of Refugee Law* vol.20, Issue 3, (2008).

(١٨) Supreme Court و European Court of Human Rights, *Budayeva and others v. Russia*, 29 September 2008 و of Pakistan, *Floods Commission case*, 7 June 2011. والمرجعان موجدان على الموقع <http://www.supremecourt.gov.pk/web/page.asp?id=735> (تم الدخول على الموقع في ٢٤ تموز/يوليه ٢٠١١).

والممتلكات، على أفضل نحو، وهو توجيه ينعكس منذ ذلك الوقت بدرجات مختلفة في السياسة والممارسة.

١٠ - وعلى هذا فإن اتباع نهج في تناول مسألة التأهب لمواجهة الكوارث بحيث يدمج بالكامل الحق في السكن اللائق من شأنه أن يجمع بين جميع المعايير والمبادئ المذكورة أعلاه ويتضمن في صميمه العناصر المختلفة للحق في السكن اللائق. والتوصيات الواردة في الفرع الأخير من هذا التقرير تقترح دمج تلك المعايير في إطار موحد ومفاهيمي وتشغيلي.

ثالثاً - التمييز والضعف: عاملان يزيدان من تعقد آثار الكوارث وتدابير معالجتها

١١ - من المعروف على نطاق واسع أن الضعف هو عنصر هام بالنسبة لتقليل احتمالات التعرض للكوارث ومعالجتها^(١٩). ومن المرجح أن الأشخاص الأكثر ضعفاً، مثل الأشخاص الذين يعيشون في حالة فقر أو لديهم حيازات غير مضمونة، يعيشون في مناطق معرضة للكوارث؛ كما أنهم يتعرضون بدرجة أكبر للتشرد ولفقدان سبل العيش في حالة حدوث كارثة، كما أنهم لن يتعافوا من آثار الكارثة إلا بصعوبة بالغة.

١٢ - وفي العديد من الحالات، يؤدي التمييز المباشر أو غير المباشر إلى مضاعفة أوجه الضعف بما يؤثر على قدرة الأفراد والمجتمعات بالنسبة لتوقي آثار الكوارث وبالنسبة للتعافي. وأثر التمييز على الكوارث، وعلى مواجهتها، قد لا يكون واضحاً بشكل مباشر. وفي الواقع، يمكن اعتبار أن عبارة "كارثة طبيعية" تبعد المسؤولية وهو ما قد يعني، بدوره، عدم وجود تمييز. غير أن القول بأن حجم الآثار وتوزيع الخسائر الناجمة عن الأخطار الطبيعية هما إلى حد كبير من صنع الإنسان هو قول مقبول إلى حد كبير (انظر الوثيقة A/60/227). وتدابير التأهب للكوارث وتخفيف حدتها ومواجهتها تخضع جميعها لتدابير تنفيذية أو للإلغاء من جانب الدولة ولذلك فإنها قد تكون تمييزية.

١٣ - ومبدأ المساواة ومبدأ عدم التمييز هما مبدئان متأصلان بثبات في القانون الدولي لحقوق الإنسان. والاهتمام بعدم التمييز وبالمساواة يتطلب أن تولى الحكومات ومنظمات المعونة اهتماماً خاصاً لأوجه الضعف وعدم المساواة في الظروف التي تسبق وقوع الكوارث وأن تعالج، في أعقاب حدوث الكوارث، أوجه عدم المساواة وتقدم الحماية للفئات الأكثر ضعفاً. وقد أشارت هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات إلى أنه حتى في الأوقات التي تُفرض فيها قيود قاسية على الموارد - كما يحدث عادة في أعقاب كارثة - يقع على

(١٩) انظر: قرار الجمعية العامة ٢٠٠٠/٦٤.

عائق الدول التزام خاص بأن تحمي أفراد المجتمع الضعفاء^(٢٠). وينبغي أن تتخذ الدول تدابير خاصة لضمان أن تتمتع الفئات الضعيفة على نحو كامل وبالتساوي بحقوق الإنسان الخاصة بها^(٢١). وفي ظروف ما بعد الكارثة، قد تُترجم هذه التدابير إلى مساعدة خاصة لدعم عودة الفئات الأكثر ضعفاً أو إيجاد أرض/مسكن للأسر التي لا تملك أرضاً أو مسكناً.

ألف - الفئات المحرومة الأكثر تأثراً بالكوارث

١٤ - عندما ضرب الإعصار "كاترينا" نيو أورليانز في عام ٢٠٠٥ تحمّل الأمريكيون الأفارقة والأشخاص الفقراء (مع صعوبة التمييز بين الفئتين)^(٢٢) عبء الجزء الأكبر من الدمار لأن غالبيتهم كانت تعيش في معظم الأحيان في المناطق الأكثر انخفاضاً وأكثر تعرضاً للفيضانات في المدينة. وإضافة إلى هذا فإن أعداداً كبيرة من سكان المدينة (فمعظمهم فقراء بصفة عامة) كانوا يفتقرون إلى وسائل الهروب من الفيضان^(٢٣). ولهذا فإن الآثار والتكاليف الخاصة للإعصار لها علاقة وثيقة بالأنماط الاجتماعية والاقتصادية والأنماط السائدة لاستخدام الأرض، وهي أنماط ترتبط ارتباطاً مباشراً بسياسات الإسكان والتخطيط الحضري.

١٥ - وفي هندوراس، في أعقاب هبوب إعصار "ميتش" في عام ١٩٩٨، كانت الجماعات التي تأثرت بالإعصار على نحو غير متناسب هي جماعات النساء الفقيرات والفلاحين والسكان الأصليين، وكثيرون منهم كانوا يعيشون في ظروف حيازة غير مضمونة وفي مناطق ضعيفة معرضة للرياح الشديدة والفيضانات والانزلاقات الأرضية (انظر A/HRC/16/42، الفقرة ٣٢). وفي كولومبيا، ذُكر أن الفيضانات التي حدثت طوال عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١ قد أثرت على نحو غير متناسب على الأشخاص الذين تشردوا بالفعل بسبب النزاع، وأثرت بصفة خاصة على السكان الأصليين والكولومبيين الأفارقة الذين يميلون إلى العيش في مناطق نائية معرضة للعنف من جانب فئات مسلحة^(٢٤).

(٢٠) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٣ المتعلق بطبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرة (١) من المادة ٢ من الاتفاقية. وانظر أيضاً الملاحظات الختامية التي أبدتها لجنة حقوق الطفل بالنسبة للكوارث، مثل الملاحظات التي ترد في الوثائق CRC/C/MOZ/CO/2 و CRC/C/PHL/CO/3-4.

(٢١) الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، الفقرة ٤ من المادة ١؛ واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المادة ٤.

(٢٢) كان الأمريكيون الأفارقة يشكلون نسبة لا تقل عن ٨٤ في المائة من عدد سكان المدينة الفقراء. The Brookings Institution, "New Orleans after the storm : lessons from the past, a plan for the future" (2005), p.6

(٢٣) المرجع نفسه، p.13.

(٢٤) Elizabeth Ferris, and Danial Petz, *A Year of Living Dangerously: a Review of Natural Disasters in 2010* (Landon, The Brookings Institution – London School of Economics, 2011), p.19 والمقرررة الخاصة ترحب

١٦ - وفي أعقاب الفيضانات التي اجتاحت باكستان في عام ٢٠١٠ جرى الإقرار بأن الفئات الفقيرة والضعيفة تحملت العبء الأكبر للكارثة لعدم وجود أصول أو شبكات آمان لديها. والأشخاص الذين شردتهم الفيضانات وفقدوا ما لديهم من أصول وسُبل عيش يشكلون على نحو غير متناسب فئة المستأجرين الذين لا يملكون أرضاً وفئة العمال اليدويين وهما فئتان يعيش أفرادهما في مساكن غير دائمة/شبه دائمة^(٢٥).

باء - الإهمال والتمييز اللذان كشفت عنهما الكوارث

١٧ - أدت الهزة الأرضية التي ضربت هايتي إلى تفاقم مشكلة كانت غير ملموسة حتى الآن، وإبرازها، وهي تردي الظروف الموجودة في المستوطنات غير الرسمية التي كانت تعيش فيها غالبية سكان "بورت أو برانس"^(٢٦). وهذه المستوطنات، شأنها شأن مستوطنات عديدة أخرى في أماكن مختلفة، أنشئت تلقائياً ولم يُعترف بها رسمياً في أي وقت من جانب السلطات؛ وهي لا تستفيد، أو تستفيد بقدر ضئيل، من البنية الأساسية والخدمات الرئيسية. ومع حدوث الهزة الأرضية انتقل العديد من السكان إلى مخيمات وذلك بسبب تعرض منازلهم أو أحيائهم للتدمير أو لأضرار أو ليمكنوا من الحصول على الأغذية أو المساعدة الطبية، أو المشاركة في برامج "عقود مقابل العمل"، أو توفير قيمة الإيجار (في حالة المستأجرين)، أو أملاً في الحصول على منزل.

١٨ - وبعد مرور ستة عشرة شهراً على حدوث الهزة الأرضية لا يزال ٦٣٤ ٠٠٠ شخص يعيشون في مخيمات يزيد عددها عن ١ ٠٠٠ مخيم. وقد لاحظ المراقبون أن عدد سكان المخيمات أخذ في الانخفاض ببطء أكبر مقارنة بعام ٢٠١٠ وهو ما يشير إلى أن الناس لا توجد لديهم أماكن أخرى يتوجهون إليها أو أنهم رأوا أنه أياً كان مدى خطورة

بتلقي معلومات من حكومة كولومبيا عن مجموعة الإجراءات التي أُخذت لمواجهة آثار "النينيا"، مثل إنشاء "Fondo de Adaptación" المكلف بتحديد وإدارة مشاريع تهدف إلى إيجاد حلول تشمل استراتيجيات التخفيف والوقاية.

(٢٥) Government of Pakistan, Asian Development Bank and World Bank, Pakistan Floods 2010: Preliminary Damage and Needs Assessment, p.68; Oxfam, Land Rights and the Indus Flood, 2010-2011: Rapid Assessment and Policy Review, (Oxford, Oxfam GB, 2010). تود المقررة الخاصة أن تذكر أن حجم التحديات التي تواجهها الحكومة وما تبذله من جهود لتنفيذ جهود التخفيف والإنعاش، وخاصة "كارت الوطن" (Watan Card) وهو وسيلة لا تميّز بين ملاك الأراضي وغير الحائزين على أرض، قد شجعاً الجميع على العودة إلى ديارهم.

(٢٦) يُقدَّر أنه قبل حدوث الهزة الأرضية كانت نسبة ٨٠ في المائة من سكان "بورت أو برانس" يعيشون في مستوطنات غير رسمية على نسبة من الأرض لا تزيد عن ٢٠ في المائة.

وضعهم في المخيمات لا يزال البقاء فيها أفضل من العودة إلى موقعهم الأصلي^(٢٧). وعلى هذا فإن الهزة الأرضية قد ألقت الضوء على أنماط التمييز والإهمال المتأصلة منذ عهد بعيد. والكوارث التي تحدث في أماكن أخرى لها آثار مماثلة^(٢٨).

جيم - استجابات التعافي التي تتجاهل أكثر الفئات ضعفاً أو تميّز ضدها

١٩ - من الممكن أن تؤدي إجراءات التعافي، بتجاهلها لبعض الفئات أو التمييز ضدها على نحو مباشر، إلى إدامة، بل وتعزيز، الأنماط القائمة للضعف والحرمان. وهذا يحدث في كثير من الأحيان مع النساء. ففي أعقاب إعصار "تسونامي" الذي ضرب المحيط الهندي في عام ٢٠٠٤ ذكر أن الاستجابة الدولية قد عززت في كثير من الأحيان "من كانوا أفضل حالاً و/أو كانت لديهم القدرة على التعبير بمزيد من الوضوح ... مع تمهيش من يمتلكون أصولاً محدودة وخاصة النساء"^(٢٩). وعلى سبيل المثال فإن الجهود والسياسات المتعلقة بالإغاثة استبعدت النساء من الحصول على المساعدة بالنسبة لسبل العيش، كما أنها قلّصت بشكل مباشر في بعض الأحيان حقوقاً كانت تتمتع بها النساء مثل حقهن في الحصول على مسكن أو أرض في المجتمعات المحلية التي تُرجع النسب إلى الأم^(٣٠). وعندما تكون لدى النساء أيضاً حيازة غير مضمونة - وهو ما يحدث في كثير من الأحيان لأن حصولهن على السكن والأرض يرتبط في كثير من الأحيان بوجود علاقة لهن مع رجل أو لأنهن تواجهن عقبات إضافية باعتبار أنهن وحدهن تتولين مهمة رب الأسرة - فإنهن تُعتبرن في موقف ضعيف بصفة خاصة^(٣١).

٢٠ - وعلى ما يبدو فإن الاستجابة للكوارث تختلف اختلافاً كبيراً على حسب ما إذا كانت تعالج الوضع بالنسبة لأصحاب أملاك فرديين مسجلين رسمياً ولديهم أملاك أو بالنسبة لجميع من لديهم ممتلكات بترتيبات حيازة أخرى. وقد لوحظ أنه في غالبية برامج إعادة

(٢٧) International Organization for Migration, displacement tracking matrix, May 2011

(٢٨) Oxfam, *Land rights and the Indus flood*, p.3 (انظر الحاشية ٢٥ أعلاه).

(٢٩) John Tel Ford and John Cosgroves, Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean

.Tsunami: Synthesis Report, (Landon, Tsunami Evaluation Coalition, 2006), p.104

(٣٠) Michael Lyons and Shildesman, eds: *Building Back Better: Delivering People-Centred Housing*

Reconstruction at Scale (Landon, Practical Action, 2010) (بالنسبة للمجتمعات المحلية في سري لانكا)؛

و Acrion Aid, "Tsunami response: a human rights assessment", (2006), pp.43-47

(٣١) في أعقاب إعصار "كاترينا" تأثرت النساء على وجه الخصوص بنقص المساكن التي يمكن تحمل تكلفتها/المساكن

العامّة وذلك لأنهن قبل العاصفة كن ترأسن غالبية تجمعات المساكن العامة والأسر المعيشية التي تحصل على دعم

بواسطة قسائم. انظر Ferris and Pelz, *A year of Living Dangerously* (انظر الحاشية ٢٤ أعلاه).

إعمار المساكن يكون توفر وثائق الحيازة والإثبات القانوني للحقوق شرطاً مطلوباً مسبقاً لإثبات أحقية المستفيدين، مع ما يترتب على ذلك من استبعاد من هم أكثر فقراً وأكثر ضعفاً بما يشمل من يقيمون في مستوطنات غير رسمية بحقوق حيازة مؤقتة أو غير رسمية^(٣٢). وفي عدد من البلدان يجد المستأجرون والمستقطنون المشردون أنفسهم في كثير من الأحيان مستبعدين من خطط الإسكان الثابت الموضوعه كى تحل محل الأصول المملوكة لأصحاب المنازل^(٣٣).

٢١ - وقد تبين أنه توجد قيود مماثلة في التقييمات المتعلقة بالاحتياجات المطلوبة في أعقاب الكارثة. وفي حين أن الظروف المتعلقة بالحيازة وملكية الأرض قد يكون من الممكن مناقشتها والإقرار بأهميتها على مستوى المبدأ فإن هذه الظروف لا يتم بحثها دائماً في السياسات والاستراتيجيات والأولويات القطاعية في الواقع العملي. وعلى سبيل المثال فإنه في تقييم الاحتياجات المتعلقة بالكوارث، الذي وضعته مؤسسات دولية حكومية وحكومة باكستان عقب حدوث الفيضانات، لم تشر الاستراتيجية المقترحة للإسكان وإعادة الإعمار إلى المسائل المتعلقة بملكية الأرض أو الحيازة ولكنها ركزت فقط على تقنيات وتكاليف إعادة إعمار المساكن. وبالإضافة إلى هذا فإنه قد ذكر أن أولويات السياسة لقطاعات أخرى لها صلة بالأراضي، مثل الزراعة، تتلاءم مع مصالح ملاك الأراضي^(٣٤).

٢٢ - وفي كثير من الأحيان، يكون هناك تأثير مضاعف لعوامل متعددة تتعلق بالضعف والتمييز. وقد تبين أن الاستجابات من جانب الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات في الولايات المتحدة عقب إعصار "كاترينا" كانت بصفة عامة منطوية على تقصير عندما كان الأمر يتعلق بدعم المستأجرين من ذوي الدخل المنخفض - وغالبيتهم من الأمريكيين الأفارقة - وبمعالجة مجموعة العقبات التي حالت بينهم وبين الحصول على سكن يمكن لهم تحمل

(٣٢) انظر World Reconstruction Conference: Recovering and Reducing Risks after Natural Disasters: Proceedings, (Geneva, May 2011), p.31

(٣٣) انظر تقرير المبعوث الخاص للأمم المتحدة للتعاش من كارثة تسونامي، وليم ج. كلينتون: Willion J. Hakan Arslan and Cassidy Sohnsn, و Clinton, "Key propositions for building back better" (2006) Building Back better: Delivering: في "Turkey: can small actors overcome the absence of state will?" (انظر الحاشية ٣٠ أعلاه).

(٣٤) Oxfam, Land Rights and the Indus Flood, pp.24 and 25 (انظر الحاشية ٢٥ أعلاه)؛ و Government of Pakistan and others, Pakistan Floods 2010, annexes on housing, agriculture and the financial sector (انظر الحاشية ٢٥ أعلاه). وانظر أيضاً الجزء الثالث من هذا التقرير للاطلاع على مناقشة بشأن تقييمات الحيازة/الأرض.

تكلفته^(٣٥). وعلى الرغم من أنه قد وُضع برنامج اتحادي لقسائم الإسكان فإنه من الناحية الواقعية واجهت الأسر التي تستخدم هذه القسائم صعوبات في العثور على وحدات يمكن استئجارها. ومن أسباب ذلك عدم توفر مساكن عامة ومساكن يمكن استئجارها (بسبب الأضرار التي نجمت عن العاصفة، وأيضاً بسبب القرارات التي أُتخذت بعد ذلك بالحدّ كثيراً من وحدات الإسكان العام)، والزيادات في قيمة الإيجار، والتميز من جانب ملاك الأراضي^(٣٦)، وبطء عمليات إعادة إعمار المساكن المؤجرة، والقرار الذي اتخذته الولايات في منطقة ساحل الخليج بتوجيه الجزء الأكبر من الأموال الاتحادية نحو إصلاح الوحدات الخاصة بملاك المنازل وليس للوحدات المؤجرة^(٣٧). ولأن خيار الاستئجار كان خياراً محدوداً للغاية فإن أسراً كثيرة لم يُسمح لها في الواقع بالعودة إلى مدينتها ومنازلها السابقة^(٣٨) وهو ما أدّى إلى زيادة التشرّد^(٣٩).

٢٣ - وتبين الأمثلة المذكورة أعلاه كيف أن التمييز، شأنه شأن الضعف، هو عنصر أساسي يستند إلى أثر الكارثة وأسلوب الاستجابة لها. والتمييز على أساس الوضع بالنسبة للحيازة يُبرز مشكلة أوسع نطاقاً وهي إحجام الحكومات والمنظمات الدولية والمنظمات الوطنية، على حد سواء، عن الإقرار على نحو ملائم بجميع أشكال الحيازة أو عدم قدرتها على ذلك.

(٣٥) انظر: Advisory Group on Forced Evictions, Mission report to New Orleans, 26-31 July 2009، وA/HRC/13/20/Add.4، الفقرة ٣٠. وكان الأمريكيون الأفارقة يشغلون نسبة إجمالية من الأحياء السكنية التي يشيع فيها الإسكان العام قدرها ٩٠ في المائة، وكانت نسبة ٨٠ في المائة منهم مستأجرين في تلك المناطق. انظر Ferris and Petz, A year of Living dangerously, p.74 (انظر الحاشية ٢٤ أعلاه).

(٣٦) تعرب المقررة الخاصة عن ترحيبها بالمعلومات التي وردت من حكومة الولايات المتحدة الأمريكية والتي تتعلق بالتدابير التي اتخذتها الحكومة الفيدرالية، بما يشمل إدارة الإسكان والتنمية الحضرية، لمكافحة التمييز بالنسبة للإسكان من جانب القطاع الخاص والقطاع العام، واتخاذ تدابير أخرى من بينها تدابير لمكافحة التمييز المنظم بفرض قيود على المناطق أو أحكام تتعلق بالإيجارات من شأنها التمييز ضد الأمريكيين الأفارقة وذلك مثل الأحكام التي فرضتها "أبرشية سانت برنارد" بعد حدوث الإعصار.

(٣٧) United States Government Accountability Office, Disaster Housing: FEMA needs more detailed guidance and performance measures to help ensure effective assistance after major disasters, 2009, pp.11-13 و 4 Years After Katrina: Housing crisis continues, low-income renters face discrimination, Facing South, 21 August 2009.

(٣٨) Ferris and Petz A year of Living Dangerously, p. 74 (انظر الحاشية ٢٤ أعلاه).

(٣٩) Advisory Group on Forced Evictions, Mission report (انظر الحاشية ٣٥ أعلاه).

رابعاً - الاعتراف بجميع أشكال الحيازة وحمايتها، على قدم المساواة، بدءاً ببرد الممتلكات وانتهاءً بوضع برامج لحلول دائمة

٢٤ - تشير المقررة الخاصة إلى أن ضمان الحيازة له دور محوري في أعمال الحق في السكن اللائق. وضمن الحيازة لا يتساوى مع الحق في ملكية خاصة^(٤٠)، كما أنه لا يقتصر على سندات رسمية للملكية القانونية. وهناك العديد من ترتيبات الحيازة المشروعة بجانب الملكية الخاصة^(٤١)، مثل أماكن الإقامة العامة أو الخاصة بالإيجار، والإسكان التعاوني، والاستئجار، وشغل/استئجار الأرض أو الممتلكات في مستوطنات غير رسمية، وحقوق استخدام أو شغل أخرى من خلال ترتيبات عرفية أو تقليدية لها جميعها طابع رسمي بدرجات مختلفة^(٤٢). ويترتب على هذا أن أقلية من ضحايا الكوارث الطبيعية هم وحدهم الذين يمكن في واقع الأمر أن تكون لهم حقوق رسمية مسجلة بالنسبة للملكية مساكنهم أو أراضيهم.

٢٥ - ومع ذلك فإن المقررة الخاصة تشعر بالقلق لأن السياسة والممارسة المتبعين في ظروف ما بعد الكوارث تميل نحو الملكية الخاصة الفردية وذلك كما سبق بيانه في الجزء "ثالثاً" أعلاه. وسوف يركز الجزء "رابعاً" على السياسة والممارسات التي تتعلق ببرد الممتلكات وعلى نطاق أوسع بإيجاد حلول دائمة وإعادة الإعمار وذلك كتوضيح للتوترات القائمة بين الحيازة الفردية للممتلكات والأشكال الأخرى للحيازة في الواقع العملي.

ألف - نحو مفهوم موسّع لرد السكن والممتلكات

٢٦ - تتناول "مبادئ بينهيرو" بأكثر قدر من التفصيل الحق في رد السكن والممتلكات. وكانت هذه المبادئ عند اعتمادها تلي حاجة واضحة للتوجيه بشأن الإجراءات والآليات اللازمة لتسهيل رد الممتلكات. واليوم، وقد طبقت برامج إعادة ورد الممتلكات في سياقات وظروف أكثر تنوعاً يكون قد آن الأوان للتمعن في هذه المبادئ وإعادة تفسيرها في ضوء هذه الممارسات.

(٤٠) في بعض الظروف قد لا تكون الملكية الخاصة، في واقع الأمر، أكثر الطرق ملاءمة لضمان الحيازة. انظر الوثيقة A/HRC/10/7.

(٤١) انظر التعليقات التي أبدت على تقرير المقررة الخاصة (A/HRC/16/42/2010) من جانب الوفود التي تؤيد هذا الرأي، مجلس حقوق الإنسان، الدورة السادسة عشرة.

(٤٢) تشير المقررة الخاصة أن تصنيف عمليات "خيارات الحيازة الستة" الذي تستخدمه الوكالات الإنسانية هو إقرار بالحاجة إلى أن تعالج أيضاً أشكال حيازة أخرى. United Nations and Shelter Centre, *Shelter after Disaster*, (2010), p. 107.

٢٧ - وهذه المبادئ، في صيغتها المحددة ومع الآليات المقترحة للنظر في المطالبات المتعلقة بالمتلكات أو الأراضي، ليست واضحة تماماً بالنسبة للإقرار بجميع أشكال حقوق الحياة^(٤٣). ففي حين أن بعضاً من هذه المبادئ ينظر إلى المبادئ نظرة توسعية فإن بعضها الآخر ينتقدها على أنها تركز بشكل مغالى فيه على الملكية الفردية وعلى سياقات المطالبات الرسمية والمسجلة. وبالإشارة في نص منفصل (المبدأ ١٦) إلى "حقوق المستأجرين وغير المالكين الآخرين" قد يُنظر إلى المبادئ على أنها لم تحدد بحسم ما إذا كانت هذه الحقوق تتساوى مع حقوق الملاك الفرديين. وبالمثل فإن الدعوة في نفس المبدأ إلى أن تعترف آليات رد المتلكات، "إلى أقصى حد ممكن"، بمن لهم حقوق بالنسبة للسكن والأرض خلاف الملكية الرسمية بحاجة إلى توضيح وذلك على الرغم من أنه يمكن النظر إلى هذه الدعوة على أنها اقتراح عملي وليس على أنها تعني فرض قيود على استحقاقات غير الملاك^(٤٤).

٢٨ - ويجب أيضاً أن تُقرأ المبادئ في ظل السياق الخاص الذي وُضعت فيه. وهذه المبادئ التي جرى الاعتماد عند وضعها على عدد من المصادر جرت الاستعانة عند صياغتها بخبرة آليات رسمية لرد المتلكات كانت تعمل في ذلك الوقت، وخاصة في البوسنة والهرسك - وهو سياق لتسجيل الملكية الخاصة بشكل رسمي إلى حد كبير ولما سُمي في القانون اليوغسلافي شقياً "مملوكة اجتماعياً"^(٤٥). وآلية رد المتلكات في البوسنة والهرسك، شأنها شأن آليات أخرى، تعرضت للانتقاد لأنها لم تحقق الكثير بالنسبة لمن لم تكن لديهم ممتلكات أو لم تكن في حوزتهم سندات ملكية معترف بها ولأنها لم تتمكن من التعامل مع نُظم معقدة وغير رسمية للحيازة تشمل العديد من القوانين العرفية أو قوانين الدولة أو القوانين الدينية^(٤٦).

٢٩ - وتود المقررة الخاصة أن تشير إلى أنه يجب أن يفهم رد السكن والمتلكات على أنه رد أي حق في حيازة كانت تتعلق بسكن أو أرض قبل وقوع الكارثة وذلك بغض النظر عن

(٤٣) انظر: Langford and Moyo, "Right, remedy or rhetoric?" (انظر الحاشية ١٥ أعلاه).

(٤٤) انظر أيضاً إلى المبدأ المتعلق بالإقرار بحقوق الملكية للمجتمعات المحلية العرفية والمحلية، المبدأ ١٥ - الفقرة ٣، بعيداً عن المبدأ ١٦.

(٤٥) انظر <http://www.ohr.int/plip> و Norbert Wühler and Heike Niebergall, eds., *Property restitution and Compensation: Practices and Experiences of Claims Programmes*, (Geneva, International Organization for Migration, 2008).

(٤٦) Rhodri Williams, "Post-conflict property restitution in Bosnia: balancing reparations and durable solutions in the aftermath of displacement", presented at TESEV International Symposium on internal displacement in Turkey and abroad, Istanbul, December 2006 و Conor foley Ingunn sofie Aursnes, "Land, housing and property restitution after conflict: principles and practice", *Humanitarian Exchange Magazine*, (2005), p.2. Norwegian Refugee Council, on Afghanistan's special property restitution court, 2005.

الوضع بالنسبة للحيازة أو عما إذا كانت الأرض مسجلة رسمياً أو كان السكن مسجلاً رسمياً. ويوجد مثال لهذا النهج في "قانون جنوب أفريقيا المتعلق بالحق في رد الأرض" وفي توجيه تشغيلي صدر مؤخراً بشأن الحلول الدائمة^(٤٧). ودون استباق مناقشات وإيضاحات أكثر عمقاً لأحكام مبادئ "بينهيرو" ينبغي أن يُنظر إلى تلك المبادئ بصورة منهجية كي تشمل إطاراً واسعاً للمواقف وحقوق الحيازة. ويشير بالفعل عدد من عناصر هذه المبادئ إلى مفهوم موسّع على نحو ملائم لرد السكن والممتلكات، مثل الاستخدام المنظم لعبارة "السكن والأرض والممتلكات" بدلاً من كلمة "الممتلكات" وحدها^(٤٨).

٣٠ - ووجهة النظر هذه لرد الممتلكات، وهي وجهة نظر أكثر توسعاً، متأصلة في التزامات الدولة المرتبطة بالحق في سكن لائق من أجل احترام وتأكيد ضمان الحيازة للجميع بغض النظر عن شكل الحيازة. وهذا النهج يعترف بجميع من ليسوا ملاكاً منفردين لأماكن مسجلة رسمياً كأصحاب حقوق. وفي حين أن الاحتياجات في ظروف ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات سوف تختلف مع اختلاف السياق فإن تصنيف الواجبات المتعلقة بحقوق الإنسان يظل ثابتاً. وينبغي أن يُنظر إلى رد الممتلكات وأن ينفذ في هذا الإطار.

٣١ - وينبغي أن تُبحث بمزيد من التفصيل الآثار العملية لهذا الرأي الموسّع المتعلق برد الممتلكات كجزء من الحق في الإصلاح وذلك بغية صياغة توجيه بشأن سيناريوهات مختلفة^(٤٩). غير أنه لأغراض هذا التقرير، مع وضع التقييم المؤهل لمبادئ "بينهيرو" بالنسبة لظروف الكوارث في الاعتبار (انظر الجزء "ثانياً" أعلاه)، سوف يكون رد الممتلكات شرطاً للإعادة وللحلول الدائمة الأخرى وليس علاجاً قانونياً. ولهذا فإن فهم تساوي جميع أشكال الحيازة في المشروعية لا ينطبق على الرد فحسب ولكنه ينطبق بدرجة أكبر على الجهود الرامية إلى إيجاد حلول دائمة وإلى الانتعاش. وفي هذه الحالات يجب أن تقوم الدول، مع المنظمات الدولية، بتقييم حقوق الحيازة لجميع الأشخاص المتأثرين بالكوارث وأن تتخذ تدابير لحماية وضمان الحيازة المأمونة في ظروف ما بعد الكارثة سواءً في محل إقامة سابق

(٤٧) Office of the President, No. 22 of 1994, Restitution of Land Rights Act, chapter I(1)xi; Inter-Agency Standing Committee *Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons* (2010), p.35, (Washington, D.C., the Brookings Institution (2010), p.35.

(٤٨) انظر أيضاً المبدأ ٨ والفقرة ٢ من المبدأ ١٥، 62، E/CN.4/Sub.2/2005/17/Add.1، para. Langford and Moyo؛ "Right, remedy, or rhetoric?" (انظر الحاشية ١٥ أعلاه).

(٤٩) بما يشمل الحالات التي تكون فيها حقوق الحيازة وحدها مستندة إلى الاستخدام أو التي يكون فيها رد الممتلكات متعذراً من الناحية التنفيذية، مثل الحالات التي يكون فيها المستأجرون عاجزين عن العودة إلى أماكن إقامتهم أو تكون فيها المواقع الأصلية قد اختفت أو أصبحت "non - aedifi candi".

أو في مكان آخر إذا كان أصحاب الشأن غير قادرين على العودة أو غير راغبين فيها^(٥٠). وإضافة إلى هذا فإن مبدأ عدم التمييز والمساواة يتطلب أن تعطي الدول والمنظمات الدولية أولوية لمساعدة الأشخاص الذين تكون حيازتهم غير مضمونة بدرجة كبيرة وأن تعزز ضمان الحيابة لمن تكون حيازتهم ضعيفة أو غامضة أو معرضة للخطر، وفي كثير من الأحيان يتم التغاضي عن هذه المسؤولية في تنفيذ جهود الإغاثة والإنعاش.

باء - إقرار حقوق الحيابة في الواقع العملي من أجل التوصل إلى حلول دائمة

٣٢ - أعربت المنظمات الدولية عن ممانعتها للاستثمار في أماكن العودة أو الأماكن البديلة التي تكون حيازة الأرض فيها غير واضحة والتي تكون فيها الترتيبات القانونية والعرفية التي تدخل في نطاقها المطالبات المتعلقة بالإسكان أو الأرض متنوعة وفي بعض الأحيان متضاربة. ومن هذه الناحية قد تكون عمليات إعادة الإعمار في المناطق الحضرية مشوبة بصفة خاصة بصعوبات وذلك بالنظر إلى أن مسائل ملكية وحيازة الأراضي في هذه المناطق تكون في كثير من الأحيان متسمة بالتعقد.

٣٣ - وهذا المفهوم هو مفهوم واضح لدى العديد من المنظمات التي تعمل في هايتي. وكما هو واضح في أحد التقييمات:

تتسم حالة أسواق الأراضي بالاضطراب وبعدم الخضوع أساساً لقواعد القانون. ولا توجد سجلات للملكية الأرض أو أن هذه السجلات تتسم بالغموض إن وجدت. وعدم وجود حق ملكية واضح لقطعة أرض أو موافقة كتابية من مالك جرى التحقق من صحة ملكيته يجعل من الصعب تقديم مسكن جديد إلى مستفيد محتمل أو تأييد إعادة السكني في منازل سابقة^(٥١). وواضح أن هذا كان أحد أسباب التأخير في إعادة الإعمار والعودة في هايتي. وبالمثل فإنه في أعقاب إعصار تسونامي الذي ضرب منطقة المحيط الهادي قيل أن وضع سياسات متضاربة وقيود على استخدام الأرض على مختلف المستويات الحكومية وما أشيع في هذا الشأن قد أوجدا

(٥٠) من المهم أن يُشار إلى أن حق أي شخص في الحيابة لا يتوقف على إعادة شغل محل إقامة سابق بالفعل.

(٥١) International Housing Coalition, "Haiti shelter sector assessment: one year after the earthquake", (April ٥١) (2011), p.12.

عقبات أمام جهود الانتعاش الدولي وأضرراً كثيراً بالجهود التي تهدف إلى مواصلة معالجة مخاطر الكارثة^(٥٢).

٣٤ - وفي ظل هذه الخلفية من المهم التمييز بين مهمتين: في الأجل الطويل، قد تكون هناك حاجة إلى أن تسجّل وتعزّز رسمياً الملكية أو الحيازة من خلال إصلاحات قانونية وآليات أخرى، مثل تملك الأراضى، بغية التوصل إلى تسوية محدّدة للوضع الغامض وغير المؤكّد الذي يجد الكثيرون أنفسهم فيه. غير أنه في الأجل القصير قد لا تكون هذه الوسائل هي الوسائل الأكثر ملاءمة لتلبية احتياجات إعادة التعمير والانتعاش ولتحقيق ذلك دون توطيد أوجه عدم المساواة^(٥٣). وتشير الخبرة المكتسبة أيضاً إلى وجود تحديات كبيرة لمحاولة تناول جميع المسائل المتعلقة بالملكية/الحيازة وإصلاح الأراضى بعد حدوث الكارثة أو وقوع النزاع مباشرة. وقد أشارت حكومة باكستان إلى أن تقييم التعقيدات الاجتماعية والسياسية والتقنية والقانونية لمسائل حيازة الأرض وحقيقة أن تلك المسائل لا تقتصر على المناطق المتأثرة بالكوارث لهما أهمية أساسية^(٥٤). ومع ذلك فإنه لا يزال من المهم والمتاح في الأجل القصير تقييم حقوق الحيازة قبل حدوث الكوارث باستخدام أساليب سريعة من أجل الانتقال بفعالية نحو إعادة الإعمار والانتعاش بطريقة توفر حداً أدنى لضمان الملكية للجميع وتعالج بعضاً من أسوأ أشكال عدم المساواة وانعدام الضمان.

٣٥ - وسوف تعتمد الأساليب المثلى للنظر في مطالبات الإسكان أو الأرض لغرض إعادة الإعمار والعودة على السياق المعين بالنسبة للحيازة أو ترتيبات الممتلكات، والوضع الرسمي والتسجيل، والموارد. وكما ذكر في المناقشات، قد لا تكون الآليات الإدارية أو القضائية لردّ الممتلكات قابلة للتطبيق أو ملائمة في عدد من الحالات، وخاصة الحالات التي تكون منظوية

(٥٢) Ian Christophos, Links between Relief, Rehabilitation and Development in the Tsunami Response: a Synthesis of Initial Findings (London, Tsunami Evaluation Coalition, 2006), p.71. (انظر الحاشية ٢٩ أعلاه)؛ و

(٥٣) بالنسبة لهاتي، ذكر في أحد التعليقات أن "إتباع نهج حازم إزاء توفير المساكن والإسراع بتأكيد حقوق الملكية... لن يؤدي إلى تلبية الاحتياجات من المساكن لغالبية السكان المتأثرين الذين هم مستأجرون ومستوطنون وليسوا من أصحاب الأملاك". وقد قدّم اقتراح بالمضي قدماً في تنفيذ نظام للتسجيل العقاري، واعتبر هذا الاقتراح غير ملائم لاحتمال أن يؤدي إلى "تعزيز التحيز لصالح الملاك الرسميين ذوي المراكز الراسخة والقوية والقادرين على تقديم وثائق"، Kate Crawford, and others, "Coordination and the tenure puzzle in Haiti", *Humanitarian Exchange Magazine No.48*, (2010), p.8

(٥٤) تعليقات وردت على صيغة سابقة. وبالمثل فإن حكومة تيمور - ليشتي اختارت تحديد إطار زمني طويل لمعالجة المسائل المتعلقة بالأرض. تعليقات أبدتها تيمور - ليشتي على تقرير المقررة الخاصة (A/HRC/16/42)، ٨ آذار/مارس ٢٠١١.

على ترتيبات لتعدد الملكية^(٥٥). والبروتوكول المتعلق بحقوق الملكية للأشخاص العائدين الذي وضع في المؤتمر الدولي المتعلق بمنطقة البحيرات العظمى يقدم نهجاً أكثر شمولاً من هذه الناحية مقارنة بمبادئ "بينهيرو" وذلك بالنص على أنه ينبغي أن تعالج السلطات الإدارية والعرفية معاً المنازعات المتعلقة بالمتلكات، وبذلك يكون البروتوكول قد أقر بأهمية النظم التقليدية والعرفية بالنسبة للأراضي^(٥٦). ويرتشي البروتوكول أيضاً آليات بديلة وغير رسمية تستند إلى المجتمع المحلي بالنسبة لحل المنازعات وذلك من خلال اشتراط تقديم ما يثبت الملكية اعتماداً على أقوال الشهود^(٥٧). وفي الواقع العملي تعتمد في كثير من الأحيان المنظمات التي تدعم عودة اللاجئين أو المشردين على القانون العرفي والآليات التقليدية لفض المنازعات لحل المنازعات المتعلقة بالأرض^(٥٨). غير أنه ينبغي توخي الحذر لضمان عدم تعرض النساء، أو الفئات الأخرى المعرضة بصفة خاصة للتمييز، للاستبعاد أو لأضرار في هذه العمليات.

٣٦ - وتتمثل الخطوة التالية في اتباع ممارسات التسجيل "على مستوى المجتمع المحلي" أو التسجيل "التشاركي". وهذه العمليات التشاركية نفذت في بلدان مختلفة لأغراض متعددة، منها على سبيل المثال تحديد وتعزيز حقوق الحيازة في المستوطنات غير الرسمية، أو إصدار أحكام بشأن الأراضي^(٥٩). وفي حالة عدم وجود سجلات للأرض، إذا تعرضت للتدمير في أعقاب الكارثة، أو في سياق تعدد ترتيبات الحيازة، يوفر التسجيل على مستوى المجتمع المحلي بدليلين واعدين ومتسمين بالمرونة لتحديد حالة الشغل والحيازة قبل حدوث الكارثة أو نشوب النزاع، وهو ما يضمن مستوى معيناً لتأكيد وضمان الحيازة في الحلول المستندة إلى معلومات موثوق فيها. وقد نفذت مشاريع تسجيل في المجتمعات المحلية عقب حدوث الإغصارات تسونامي الذي ضرب المحيط الهندي^(٦٠) وبدأ تنفيذها في هايتي. ويجب أن تُستخلص دروس من الخبرة المكتسبة في تعريف العناصر والاشتراطات الأساسية لعمليات وضع خرائط للمجتمعات المحلية بنجاح، وهي العمليات التي تُطبَّق في ظروف ما بعد الكوارث، بما يشمل

(٥٥) تعتبر الآليات الخاصة الرسمية أيضاً آليات تستهلك الموارد والوقت. انظر Kosovo property agency annual report, 2010.

(٥٦) المؤتمر الدولي المتعلق بمنطقة البحيرات العظمى، البروتوكول المتعلق بحقوق الملكية للأشخاص العائدين (بروتوكول البحيرات العظمى، عام ٢٠٠٦، المادة ٤).

(٥٧) Great Lakes Protocol, article 4 (3).

(٥٨) انظر الوثيقة A/HRC/16/42، الفقرتان ٤٤ و ٤٥ (المتعلقتان بتيمور - ليشتي)؛ و Foley and Aursnes "Land, housing and property" (انظر الحاشية ٤٦ أعلاه).

(٥٩) UN - Habitat, Count me in: Surveying for tenure security and urban land management, (Nairobi, 2010).

(٦٠) المرجع نفسه، (Harper, International law, p.209 و pp.79-83, (on Aceh, Indonesia) انظر الحاشية ٩ أعلاه).

علاقة هذه العمليات بالعمليات الرسمية أو العمليات التي تقوم بها الحكومات لإثبات الأحقية أو إدارة الأراضي، والحاجة إلى استكمال هذه العمليات بآليات لحل المنازعات^(٦١).

٣٧ - وفي حين أن آليات تقييم، واحترام وتعزيز، ضمان الملكية بعد حدوث الكارثة ستكون مختلفة فيما بينها حسب السياق فإنه يجب، على أي حال، أن يُسترد عند وضعها بمبادئ حقوق الإنسان، مثل المشاركة من جانب المجتمعات المحلية المتأثرة والمساواة بين الجنسين.

خامساً - الكوارث كفرص متاحة - لمن؟

٣٨ - يقال في كثير من الأحيان إن الكوارث، إذ تؤدي إلى فتح "صفحة جديدة"، تتيح فرصاً كبيرة للبدء في عمليات إصلاح واسعة النطاق وعمليات طموحة لإعادة التنمية. والكوارث تحمل معها فرصاً، وكذلك مخاطر جسيمة، بالنسبة لحماية وتعزيز حقوق الإنسان. والمقررة الخاصة تشعر بالقلق لأنه في بعض الحالات تجاهلت الجهود الرئيسية لإعادة التنمية، بالتنفيذ أو الإغفال، الفئات الأكثر تعرضاً للخطر وانتهكت، في الواقع، العناصر الأساسية للحق في السكن اللائق.

ألف - من إعادة تنمية المناطق والمدن الساحلية إلى الاستعانة بمصادر خارجية لإعادة الإعمار

٣٩ - يعتبر كثيرون أن إعصار تسونامي الذي ضرب المحيط الهندي في عام ٢٠٠٤ قد أتاح فرصاً كبيرة لإعادة التنمية وذلك، في بعض الأحيان، تحت ستار توفير السلامة العامة وتقليل احتمالات حدوث الكوارث. وفي أعقاب إعصار تسونامي جرى فعلياً في عدد من البلدان التي تأثرت بالإعصار تحديد مناطق على امتداد الساحل حُظر فيها القيام بأعمال لإعادة إعمار المساكن (مناطق عازلة)؛ وهي مناطق تبعد عن الساحل مسافة تتراوح بين ١٠٠ متر و ٥٠٠ متر؛ كما أنها كانت ستتطلب في بعض الحالات، إذا نُفذت بالكامل، نقل ما يزيد عن ١٠٠.٠٠٠ منزل^(٦٢). وقد ادُعي أن الإعلان عن إنشاء المناطق يهدف إلى حماية

(٦١) انظر World Reconstruction Conference: Recovering and Reducing Risks, pp.33 and 34 (انظر الحاشية ٣٢ أعلاه).

(٦٢) Oli Broun and Alea Claw Ford, "Addressing land ownership after natural disasters: an agency survey, Human Rights Watch, "After the deluge: India's reconstruction following the 2004 tsunami" 2006, p.6 و p.41. وفي نهاية المطاف لم ينفذ بعض من أهم القيود.

السكان من الكوارث في المستقبل. وهذه المناطق لها آثار هامة أيضاً على سُبل عيش السكان وخاصة من يعتمدون على البحر لكسب عيشهم.

٤٠ - وفي الوقت نفسه بدأ تنفيذ خطط طموحة لإعادة التنمية والسياحة الفاخرة. بما يشمل خططاً للمناطق الساحلية التي لا يوجد فيها سوى السكان لأسباب تتعلق بالسلامة. وفي ذلك الوقت أعلن مجلس للسياحة أن تسونامي قد أتاح فرصة لجعل من بلده "مقصدًا سياحياً على المستوى العالمي"^(٦٣). وقد ذكر أنه في حين مُنع الأشخاص المشردون من العودة إلى منازلهم فإن الشيء نفسه لم يطبَّق على مجتمعات الفنادق. وفي بعض الأماكن، إنتهز، ببساطة، من يقومون بتنمية الأراضي هذه الفرصة للاستيلاء على الأرض وخاصة من المجتمعات المحلية الأكثر ضعفاً. وأقيمت فنادق فاخرة في العديد من المناطق الساحلية. وقد اشتمت المجتمعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني من أن إنشاء المناطق قد إستُخدم لإجلاء سكان المناطق الساحلية الفقراء والمجتمعات المحلية الأصليين لصالح المشاريع التجارية والمرافق السياحية الجديدة^(٦٤).

٤١ - وقد اعتُبر أيضاً تدمير جزء كبير من المنازل في نيو أورليانز بعد هبوب إعصار "كاترينا" فرصة لإدخال تغييرات أساسية على خصائص الإسكان والخصائص الحضرية للمدينة. وبصفة خاصة جرى هدم أكبر أربعة مجتمعات سكنية عامة في نيو أورليانز ("الأربعة الكبار")، وهي المجتمعات التي يقيم في الجزء الأكبر منها أمريكيون أفارقة، وذلك كي تُعاد على نحو مخطط تنمية المجتمعات المحلية ذات الدخل المختلط ولاستخدامات أخرى. ومع أنه في بعض الحالات لم تكن هناك بدائل ملائمة نظراً لاتساع نطاق التلغيات فإن عمليات الهدم كان لها في الأساس ما يبررها كإجراء أساسي لإنعاش المدينة وضروري لأسباب تتعلق بالصحة والسلامة^(٦٥). ومن بين المشاكل أنه كان من المقرر أن تكون عمليات التطوير المخططة شاملة لعدد قليل من الوحدات السكنية العامة مقارنة بالعدد الإجمالي الذي كان موجوداً قبل هبوب إعصار "كاترينا"^(٦٦). وقد شكّل هدم هذه

(٦٣) Tourism Concern, "Post-tsunami reconstruction and tourism: a second disaster?," 2005

(٦٤) Malioln Largford and Jean du (انظر الحاشية ٣٠ أعلاه)؛ و Action Aid, "Tsunami response", pp.17 and 18

Brawn and Crawford, و Plessis, "Dignity in the rubble? Forced evictions and human rights law"

"Addressing and ownership" (انظر الحاشية ٦٢ أعلاه).

(٦٥) Julia Cass and Pekar Whoriskey, "New Orleans to raze public housing", *Washington Post*, 8 December 2006.

(٦٦) Amnesty International, "UN- Natural disaster": human rights in the Gulf coast, 2010, p.6 و Advisory

Group on Forced Evictions, Mission report, pp.5, 28-32 (انظر الحاشية ٣٥ أعلاه).

الوحدات عقبة أخرى حالت دون عودة السكان ذوي الدخل المنخفض إلى نيو أورليانز (انظر الجزء "ثالثاً" أعلاه)^(٦٧).

٤٢ - وجرى أيضاً الإعراب عن القلق إزاء ما سُمي "تجارة إعادة الإعمار" حيث تكلف شركات خاصة بتخطيط وتمويل وتنفيذ إعادة الإعمار. وفي بعض الحالات كان تكليف جهات خارجية بإعادة الإعمار دون وضع ضمانات كافية مرتبطاً بحدوث آثار سلبية بالنسبة للملاءمة عمليات إعادة الإعمار وللقدرة على تحمل تكلفتها، وكذلك بالنسبة لقدرة الناس على المشاركة في جهود إعادة الإعمار والاستفادة منها. وفي شيلي، في أعقاب الهزة الأرضية وإعصار تسونامي الذي حدث بعدها في شباط/فبراير ٢٠١٠، كان للقطاع الخاص، حسبما ذكر، دور رئيسي في إعادة إعمار المراكز الحضرية والمناطق الساحلية. ووفقاً لأحد المبادئ الرئيسية للخطة الوطنية لإعادة الإعمار، للأسر أن تقرر ما إذا كانت ستعيد بناء منازلها في نفس مواقع المباني المنهارة أو تحصل على مسكن كان موجوداً من قبل أو على مسكن تم بناؤه حديثاً. غير أنه بالنظر إلى أن عمليات إعادة إعمار المساكن كانت تدعمها أساساً معونات مرتبطة بامتلاكات فردية فإن الجهات الخاصة التي تتولى الإعمار فضّلت إعادة بناء المساكن في مناطق جديدة في ضواحي المدن وليس في المناطق المركزية التي تشرّد منها أشخاص كثيرون والتي كانت أسعار الأراضي والمساكن فيها أكثر ارتفاعاً بدرجة كبيرة^(٦٨). وذكر أيضاً أن الشركات العقارية كانت تضغط على الأسر كي تبيع الأراضي والمساكن بأسعار منخفضة للغاية في وقت كانت فيه تلك الأسر تعاني من الضعف الشديد وذلك لإتاحة القيام بعمليات خاصة لإعادة التطوير^(٦٩). وهذا يبيّن أنه إذا تركت للسوق وحده عمليات توفير مساكن جديدة لأكثر الطبقات فقراً فإنه من المرجح أن تكون لهذه العمليات مواقع هامشية.

٤٣ - ولوحظ وجود تشوهات مماثلة بالنسبة لسوق الإعمار. فقد ذكر في إحدى الحالات أنه في بعض المدن سُمح لعدد قليل من الشركات باحتكار مواد الإنشاء مما يضر بالأعمال

(٦٧) A/HRC/13/20/Add.4، الفقرة ٣٠. ترحب المقررة الخاصة بالمعلومات التي وردت من الحكومة، وكذلك بحقيقة أنه نظراً للجمع بين سياسات للإسكان زاد الآن عدد المستفيدين من الدعم السكني في نيو أورليانز عما كان عليه قبل إعصار "كاترينا".

(٦٨) 2011 report on the earthquake-tsunami of 27 February 2010 and the reconstruction process in Chile، تقرير أعد للمقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق من جانب التحالف الدولي للموئل، ومنظمة الموئل من أجل البشر، ومعهد الإسكان التابع لكلية العمارة والتوسع الحضري، ومرصد إعادة الإعمار، وشبكات "Sur Maule" و"دعونا نبني" و"الرصد والإسكان".

(٦٩) المرجع نفسه.

التجارية المحلية المحدودة الحجم، كما أنه في حالة أخرى أدت عملية إعادة الإعمار إلى زيادة الأسعار من جانب الموردين وشركات التشييد بما أدى إلى عرقلة جهود إعادة الإعمار الفردية^(٧٠). وبالمثل فإن تكليف الوكالات الإنسانية لمقاولين دوليين بإنشاء دور إيواء مؤقتة قد يحوّل الموارد المالية المحتملة للأشخاص المشردين الذين يمكن دعمهم لبناء دور إيواء خاصة بهم. وليس من المرجح أن تكون النتائج في الحالات الأخيرة ملائمة من الناحية الثقافية^(٧١).

باء - توشي الحرص الواجب لحماية الحق في السكن اللائق

٤٤ - في الأمثلة التي نوقشت أعلاه كانت لعمليات إعادة الإعمار بعد وقوع الكوارث آثار سلبية على أشد الطبقات فقراً. وفي أسوأ الحالات، قدّمت الكوارث للجهات الفاعلة القوية صفحة عمل بيضاء وعذراً لتدمير المساكن أو الاستيلاء على الأراضي وهو ما لم يكن ممكناً في ظروف ما قبل حدوث الكوارث لأنه كان سيتعيّن اتباع الإجراءات القانونية والرجوع إلى الأسر المعيشية المتأثرة وإتاحة سبل العلاج لها. وفي أفضل الظروف لم تراقب الدول على نحو ملائم تشغيل وتنظيم أسواق الإسكان وإعادة الإعمار بعد حدوث الكوارث، كما أنها لم تتخذ تدابير لضمان احتفاظ الناس بالقدرة على الحصول على مساكن يمكن لهم أن يتحملوا تكاليفها ولم يتم إرغامهم بالفعل على أن يغادروا أماكن إقامتهم الأصلية. وفي حين أنه ليس هناك ما يمنع الدول من أن تطلب دعماً من الشركات الخاصة في جهود إعادة الإعمار - ويمكن في الواقع أن تكون لإسهامات القطاع الخاص أهمية أساسية بالنسبة للانعاش - فإنه يجب أن تكون الحكومات مدركة لدورها في رصد أداء القطاع الخاص وضمان ألا تقتصر فوائد إعادة الإعمار على فئة قليلة متميزة بما يضر بالفئات الأخرى.

٤٥ - ومن الممكن أن يُنظر إلى هذه الأمثلة على أنها "عمليات إخلاء إنشائية"^(٧٢) وفي هذه الحالات تنطبق المعايير الدولية المتعلقة بالإخلاء القسري أو النزوح الاختياري. وعند ثبوت حدوث إخلاء قسري ينبغي أن تتاح للناس إمكانية الوصول إلى سبل الإنصاف، بما

(٧٠) المرجع نفسه؛ وانظر أيضاً A/HRC/13/20/Add.3، الفقرة ٢٥.

(٧١) انظر أعلاه على العكس من ذلك النجاح الذي تحقق بالنسبة لاتباع 'النهج التي يحركها أصحاب الأملاك' إزاء عمليات إعادة الإعمار. - World Reconstruction Conference: Recovering and Reducing Risks, p.p. 25-27 (انظر الحاشية ٣٢ أعلاه).

(٧٢) Malcolm Langford, "The right to return and resettlement after the tsunami disaster", *Disaster Briefs* vol.2 (July - September 2005) (2). وتستخدم عبارة "الإخلاء الإنشائي" في بعض البلدان لوصف عمليات التنفيذ أو الإلغاء التي يقوم بها أحد الملاك والتي تجعل المباني غير قابلة للسكني أو غير ملائمة للأغراض التي استؤجرت من أجلها.

يشمل الحق في محاكمة عادلة والاستعانة بمستشار قانوني وتلقي جبر للأضرار، مثل رد المسكن أو الأرض أو تقديم تعويض ملائم أو تقديم مسكن بديل/أرض بديلة إذا اختاروا ذلك^(٧٣).

٤٦ - وفي الحالات التي تكون فيها مشاعر القلق إزاء الأمن العام والسلامة مشروعة وملحة يجب أن تكون القرارات المتعلقة بلوائح استخدام الأرض أو الإسكان متماشية مع معايير حقوق الإنسان - وبصفة خاصة الاشتراطات الإجرائية الدقيقة المتعلقة بتنفيذ عمليات الإخلاء، والحق في التعويض والانتصاف وإتاحة الفرصة بإجراء مراجعة قانونية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية المتأثرة. وينبغي ألا تؤدي عمليات الإخلاء إلى أن يصبح الأفراد مشردين. وعندما يكون الأشخاص المتأثرون غير قادرين على توفير احتياجاتهم لأنفسهم يجب أن تتخذ الدولة تدابير لضمان توفر مساكن بديلة أو إعادة التوطين أو الحصول على أرض منتجة^(٧٤).

٤٧ - ويجب أيضاً أن تكون التدابير التقييدية متفقة مع مبدأ التناسب^(٧٥). وهذا يدعو إلى تحقيق توازن بين حقوق الأشخاص المتأثرين ومصالح الدولة في تخفيف الأضرار وضمان السلامة العامة^(٧٦). وبالنسبة للوقاية من إعصار تسونامي، مثلاً، يجب أن يوضح أن أي إجراء يمنع السكان من العودة إلى المناطق الساحلية هو الوسيلة الأقل تقييداً لتحقيق أهداف السلامة العامة. ويتعين أن تبين الدولة أن تدابير السلامة الأخرى، مثل وضع نظم إنذار أو سدود، ليست متوفرة أو فعالة^(٧٧).

٤٨ - وأخيراً فإن الخبرة المكتسبة بالنسبة للقيود التي تفرض على استخدام الأرض تتطلب النظر في مجموعة من العوامل، بما يشمل حقيقة أن إعادة توطين الناس تنطوي على تكاليف كبيرة بالنسبة للبنية الأساسية والخدمات، كما أنها قد تعيق بدرجة كبيرة أيضاً سبل العيش

(٧٣) التعليق العام رقم ٧ للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ وقرار الجمعية العامة ١٤٧/٦٠ المعنون "المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي"؛ ومبادئ "بينهيو".

(٧٤) General Comment No.7, para. 16. Inter-Agency Standing Committee Guidelines, C.2.4, C.2.5

(٧٥) لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٧ المتعلق بحرية الحركة.

(٧٦) "حماية الأشخاص المشردين داخلياً في حالات الكوارث الطبيعية: زيارة عمل إلى آسيا قام بها ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً"، Walter Kälin, 2005, p.22.

(٧٧) Langford, "the right to return and resettlement" (انظر الحاشية ٧٢ أعلاه).

للناس وسير الحياة في المجتمع المحلي^(٧٨). وأنماط المستوطنات والمساكن ليست عشوائية ولكنها تعكس نسيجاً اقتصادياً واجتماعياً محددًا قد يكون من الصعب محاكاته في أماكن أخرى. وعلى هذا فإن الالتزام بمعايير حقوق الإنسان وتقييم التكاليف الاجتماعية والاقتصادية للتشرد يدعو إلى اتباع نهج أكثر تقييداً في تطبيق القيود المتعلقة باستخدام الأراضي/المساكن.

سادساً – الإنتعاش والحلول الدائمة: تناول جميع جوانب الحق في السكن اللائق

٤٩ - إضافة إلى الجوانب الأكثر وضوحاً المتعلقة بالحماية والتي نوقشت أعلاه، من المهم تناول مسألة إعادة الإعمار من منظور أوسع نطاقاً للسكن اللائق - بما يشمل اعتبار أن السكن هو أصل اجتماعي - وبهدف أعمال هذا الحق تدريجياً. وضمان الانتعاش والحلول الدائمة، من هذا المنظور، يعني إعادة بناء المجتمعات المحلية والأحياء السكنية وضمان توفر مستوى معيشي ملائم يكون بناء وحدة إسكان واحداً من عناصره ولا يكون، في بعض الأحيان، أهم العناصر أو أكثرها إلحاحاً^(٧٩). والكوارث لا تحدث في فراغ: من المهم تقييم الإسكان الأوسع نطاقاً الذي تحدث فيه الكوارث وبمحت سياقه.

ألف - التركيز الزائد على المساكن والممتلكات

٥٠ - من المرجح أن تكون الظروف السائدة بعد حدوث الكوارث متسمة ليس فقط بتعرض المساكن لأضرار جسيمة بل أيضاً بحدوث تشرد جماعي، وتمزق الشبكات والعلاقات الاجتماعية، وتعرض الخدمات الأساسية للأضرار أو انعدام إمكانية الاستفادة من هذه الخدمات، وفقد سبل العيش أو الوظيفة أو الأصول أو الأرض، وجميعها تمثل العناصر الأساسية التي لها تأثير على التمتع بالحق في السكن اللائق. غير أن عمليات إعادة الإعمار والجهود التي تهدف إلى ضمان إيجاد حلول دائمة ركزت، في كثير من الأحيان، على جوانب الإسكان الملموسة بأكبر درجة (الهياكل المادية). وتميل المنظمات الدولية والحكومات إلى

(٧٨) World Bank, Hazards of Nature, Risks to Development: an IEG Evaluation of World Bank Assistance for Active Learning Network for Accountability and Natural Disasters (Washington, D.C., 2006) و Performance in Humanitarian Action, "Responding to earthquakes, 2008: learning form earthquake relief and recovery".

(٧٩) Inter-Agency Standing Committee, Framework on Durable Solutions (انظر الحاشية ٤٧ أعلاه). وقد استخلصت دروس من الممارسات السليمة للتنمية المتعلقة بإعادة التوطن، مثلاً: Michall Cernea, and Christopher McDowell, eds. Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees (Washington, D.C. World Bank, 2000).

افتراض أن الأولوية الرئيسية للأشخاص المتضررين هي إعادة إعمار المساكن وليست سُبل العيش أو البنية الأساسية في المنطقة^(٨٠). وعند تقييم الإسكان فإنه يُقِيم كقطاع تقني أو قطاع اقتصادي وليس كحق من حقوق الإنسان ويكون التركيز منصباً على معايير، ومواد، البناء والتشييد وعلى نوعية دور الإيواء التي تستخدم في حالات الطوارئ وفي المراحل الانتقالية. وفي بعض الحالات أدى أيضاً التركيز على رد الممتلكات إلى الإضرار بجهود إعادة بناء الظروف الاجتماعية أو السياسية أو الاقتصادية الأوسع نطاقاً اللازمة لدعم العودة المستدامة للوظائف والخدمات الأساسية والبنية الأساسية والأمن. وقد ذكر أحد المعلقين أن "المنزل"، وليس الرفاه الفعلي للأشخاص الذين شردوا من منازلهم، قد أصبح المقياس لنجاح عملية العودة^(٨١).

٥١ - ويبدو أن الشعار المعروف "أعد البناء بطريقة أفضل" يدعو، وينبغي بالتأكيد أن يدعو، إلى معالجة الظروف المعيشية الأوسع نطاقاً للمجتمعات المحلية المتأثرة. وقد أشار المبعوث الخاص للأمين العام بشأن إعصار تسونامي الذي ضرب المحيط الهندي إلى أنه ينبغي للموارد المالية والتركيز والانفتاح الدوليين على الإصلاح السياسي وإصلاح السياسات الذي تتسم بهما في كثير من الأحيان فترة ما بعد الكارثة أن تتيح "إعادة البناء على نحو أفضل" والتحرر من النماذج الإنمائية غير العادلة بصورة مستدامة^(٨٢). وقد وجهت دعوات مماثلة كي يُنظر إلى فيضانات باكستان على أنها "فرصة لإعادة بناء حياة أفضل وللاتقال نحو تنفيذ مهمة ضمان حياة كريمة للملايين الذين يعيشون على هامش المجتمع"^(٨٣). غير أن هذه الفكرة الملهمه تتقلص في كثير من الأحيان عند تنفيذها إلى معناها التقني، مثل بناء المساكن باستخدام معايير لمقاومة الفيضانات والهزات الأرضية^(٨٤).

٥٢ - وعلى العكس فإن عدداً من مشاريع إعادة الإعمار في جميع أنحاء العالم قد حاولت أن تنظر إلى عملية إعادة الإعمار "على أنها فرصة لتعزيز عملية التنمية المحلية" بدلاً من أن

(٨٠) انظر، مثلاً، بالإشارة إلى إنشاء المساكن في إندونيسيا، Lyons and Schilderman eds, *Building back better*, p.157 (انظر الحاشية ٣٠ أعلاه).

(٨١) Megar Ballard, "Post-conflict property restitution: flawed legal and theoretical foundations", *Berkeley Journal of International Law* 462 (2010) (بالنسبة للبوسنة والهرسك).

(٨٢) المبعوث الخاص للأمم المتحدة بشأن الانتعاش من كارثة تسونامي، "المواقع الرئيسية لإعادة البناء على نحو أفضل" (انظر الحاشية ٣٣ أعلاه).

(٨٣) Government of Pakistan, Asian Development Bank and World Bank, *Pakistan Floods*, p.7 (انظر الحاشية ٢٥ أعلاه).

(٨٤) المرجع نفسه، الصفحتان ٢٢ و٩٤.

تكون مقتصرة على إعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل وقوع الكارثة - على أن تكون المشاركة من جانب المجتمعات المحلية عنصراً أساسياً من هذه الناحية^(٨٥).

باء - معالجة السياق الأوسع نطاقاً في جهود التخفيف والإنعاش

٥٣ - كما ذكر أعلاه، أبرزت الهزة الأرضية التي حدثت في هايتي ظروف الإسكان غير الملائمة إلى حد كبير وتقلب الأحوال في المستوطنات غير الرسمية وعدم ضمان حيازتها. وقد جعل المجتمع الدولي، عن غير قصد، المخيمات أماكن جاذبة وذلك بالتركيز على الأشخاص المشردين في المخيمات وتوفير ظروف تتميز عن الظروف التي يعيش فيها الكثير من سكان هايتي. وفي حين أن إعادة الإعمار المنظمة المصحوبة بتقديم الخدمات في مناطق العودة لن تنفذ قريباً فإنه لا توجد أسباب كافية لأن تترك الأسر الفقيرة المخيمات التي يتم تقديم السكن والخدمات فيها بالجان. ومع أن هذا الوضع مفهوم من منظور الطوارئ فإن التركيز الضيق على حالة الأشخاص المشردين داخلياً وعلى الحلول المؤقتة يصبح، في خضم سياق صعب للمساائل الاجتماعية - الاقتصادية ومساائل الحيازة، يشكل عقبة تعترض الانتعاش الطويل الأجل وقد يؤدي في بعض الحالات إلى المزيد من المشكلات المتعلقة بالتنمية^(٨٦). ومن المحتمل أن تصبح هذه الأوضاع أكثر تكراراً مع تزايد التوسع الحضري الذي ينفذ جزء كبير منه بطريقة غير مخططة (انظر الوثيقة A/64/255، الفقرات ١٣ إلى ٢١).

٥٤ - والوضع في هايتي هو أيضاً مثالاً للتحديات التي تواجه الأساس المنطقي لإعادة الإعمار ورد الممتلكات؛ ففي السياقات التي تتسم بالفقر المدقع وظروف غير ملائمة للغاية بالنسبة للحياة والسكن يظل السؤال المطروح هو ما إذا كان الهدف النهائي لإعادة الإعمار يتمثل في توفير منازل عالية الجودة لمن فقدوا مساكنهم بسبب الكارثة. وتعتقد المقررة الخاصة أنه ينبغي بدلاً من ذلك أن توجه التدخلات نحو الأعمال التدريجي لحق الجميع في السكن الملائم. وفي هايتي، يُعتبر الارتباط بين إعادة التعمير والانتعاش، من ناحية، وإنشاء منازل جديدة للأفراد الذين تأثروا بشكل مباشر بالكارثة، من ناحية أخرى، أقل مما هو بالنسبة لتحسين الظروف العامة للعيش والإسكان في المستوطنات غير المخططة والمحرومة من

(٨٥) انظر، مثلاً، المشاريع التي نفذت في بيرو: Lyons and Shilderman, eds. *Building Back Better*, pp. 307-344. (انظر الحاشية ٣٠ أعلاه).

(٨٦) نجسّد حالة "مخيم كوريل" الذي أقيم على مشارف "بورت أو برانس" هذه الصعوبات. فالمخيم، الذي أقيم كمخيم مؤقت للمشردين الذين يعيشون في مناطق أكثر تعرضاً للخطر، جذب أشخاصاً من كل مكان وتحوّل خلال شهور معدودة إلى مستوطنة غير رسمية جديدة يتراوح عدد القاطنين فيها في أيار/مايو ٢٠١١ بين ٥٠.٠٠٠ شخص و٦٠.٠٠٠ شخص.

الخدمات التي تأثرت بالكارثة. وعلى هذا فإنه ينبغي أن يركّز النهج على المستوطنات والمجتمعات المحلية وليس على عمليات الإنشاء الفردية، وكذلك على الهدف المتمثل في إيجاد أماكن يمكن للناس أن يعيشوا فيها على مستوى لائق.

٥٥ - ومن الممكن أن يكون تخطيط استخدام الأرض بعد حدوث الكارثة أداة فعالة لتوفير مرجعية لإعادة الإعمار وأساس قانوني لتنفيذ إجراءات بعد وقوع الكارثة مباشرة. ومن الممكن أيضاً أن يترتب على تقسيم الأرض إلى مناطق بعد وقوع الكارثة الإقرار بالمستوطنات التي أنشئت بالفعل، وهو ما من شأنه أن يفتح الباب أمام الاستثمار في البنية الأساسية ويرفع مستوى المستوطنات التي لم يتم حتى الآن تقديم الخدمات إليها وتخطيطها من أجل تسهيل العودة وإعادة الإعمار.

٥٦ - ومن منظور حقوق الإنسان، يُعتبر الاستثمار في رفع مستوى المستوطنات التي تكون ظروف المعيشة فيها غير ملائمة بدرجة كبيرة كجزء من الاستجابة للكوارث ليس فقط مشروعاً بل أيضاً لا غنى عنه، على أن يوضع في الاعتبار الالتزام بعدم التمييز وإيلاء اهتمام للفئات الأكثر ضعفاً. وإضافة إلى هذا فإنه لأسباب تتعلق بالمبدأ وأسباب عملية سيكون من المهم في عدد من السياقات أن يعالج الوضع من منظور طويل الأجل: في سياق هايتي، هذا يعني التركيز على تحسين الظروف في المستوطنات التي لم تتعرض لأضرار بسبب الكارثة (شريطة ألا تكون في مناطق معرضة للكوارث) ولكن لها نفس الخصائص الحضرية وأوجه الضعف التي تتسم بها المناطق التي تأثرت بالكارثة.

جيم - الانفصال القائم بين مرحلة الطوارئ والانتعاش الطويل الأجل

٥٧ - تبين الأمثلة الواردة أعلاه أيضاً الانفصال القائم بين مرحلة الطوارئ والانتعاش الطويل الأجل، وكذلك الصعوبات التي تواجه المجتمع الدولي، في سياقات عديدة، بالنسبة لإدارة الانتقال من مرحلة الطوارئ إلى مرحلة الانتعاش الطويل الأجل^(٨٧).

٥٨ - والتركيز على مستفيدين أفراد وعلى "ما يمكن تقديمه" - الغذاء ودور الإيواء والمستلزمات الصحية - كأهداف في حد ذاتها قد يكون تخلياً من المسؤولية الأساسية عن احترام، وحماية وإعمال، الحقوق (في السكن والمياه والصحة، مثلاً) وعن ضرورة التفكير للأجل الطويل. وفي هايتي، ذُكر أن الاحتياجات العاجلة كانت هي العنصر الغالب في استجابة المجتمع الدولي وأن التعهدات المحددة لدعم احتياجات المساكن الدائمة كانت،

(٨٧) John Holmes, "Learning the lessons of Haiti", *Humanitarian Exchange* No.48, (October 2010), p.3

لذلك، أقل أهمية^(٨٨). وقد قدّمت ”مجموعة تأمين المأوى في حالات الطوارئ في هايتي التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات“ تقريراً عن مخاطر إضفاء الطابع المؤسسي على المخيمات واستخدام الموارد الشحيحة في تدابير الطوارئ على حساب حلول أكثر استدامة.

٥٩ - وبالمثل فإن إنشاء دور إيواء انتقالية على نطاق واسع قد لا يكون مطلوباً أو ملائماً في جميع الأوقات وقد يؤدي في بعض الحالات إلى إعاقة التوصل إلى حلول دائمة في المناطق الحضرية الكثيفة، مثلاً، حيث قد يُمنع الناس من بناء مساكن دائمة على مراحل بسبب عدم توفر المساحة اللازمة. وإنشاء دور الإيواء هذه قد يؤدي، عن غير قصد، إلى تحويل الموارد من عمليات إعادة إعمار المساكن الدائمة والضواحي السكنية في سياق تضاؤل الاهتمام وتناقص تدفقات المعونة مع مرور الوقت^(٨٩). وعلى هذا فإنه من الشائع، للأسف، أن يعيش الناس في دور إيواء انتقالية لسنوات طويلة في أعقاب حدوث كارثة (انظر الوثيقة A/HRC/13/20/Add.4، الفقرة ٣١). وينبغي على الدول والمنظمات الدولية ألاّ تفترض، تلقائياً، وجود حاجة لدور إيواء انتقالية دون النظر فيما إذا كان من الممكن دعم حلول بديلة.

٦٠ - ودعا كثيرون إلى اتباع نهج متكامل لضمان تقديم معونة شاملة بين مرحلة الإغاثة ومرحلة الانتعاش. وقد ناقشت المقررة الخاصة في التقرير السابق الذي قدمته إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/16/42) بعض المسائل المتعلقة بالتمويل والتي لها علاقة بتلك المسألة. وتود المقررة الخاصة أن تشجع الجهات المانحة على دعم الحلول الدائمة والانتعاش في أقرب وقت ممكن وعلى المساعدة في ضمان تقديم المعونة الشاملة التي تتضمن التمويل الذي يمكن أن يكون متسماً بالمرونة لدرجة تكفي لتحقيق ذلك.

سابعاً - الاستنتاج: إتباع نهج إزاء الاستجابة لحالات الكوارث يدمج طوعاً وعلى نحو شامل الحق في السكن اللائق

٦١ - يُعتبر أن دمج الحق في السكن اللائق في الاستجابة لحالات الكوارث له آثار واسعة النطاق. غير أنه في الواقع العملي كان فهم الحق في السكن اللائق، وتطبيق ذلك الحق على الاستجابة لحالات الكوارث، مقتصرأً على بعض جوانب الحق وخاصة الجوانب المرتبطة بالهياكل المادية وملكية الممتلكات الفردية. وفي بعض الحالات كان

(٨٨) استراتيجية الولايات المتحدة الأمريكية عنوانها "Post-earthquake U.S. government Haiti strategy: towards renewal and economic opportunity", (2011).

(٨٩) في هايتي، تبلغ تكلفة إقامة مأوى من طراز "T" ٢ ٥٠٠ دولار في المتوسط في حين أن أقل التقديرات للسكن الدائم هو حوالي ٣ ٥٠٠ دولار للسكن الواحد.

لجهود إعادة الإعمار والانتعاش - سواء نفذت أو لم تنفذ - تأثير بالغ الضرر على ضحايا الكوارث وعلى تمتعهم بالحق في السكن اللائق.

٦٢ - وفي رأي المقررة الخاصة أن بذل جهود شاملة لإعمال الحق في السكن اللائق في جهود إعادة الإعمار ليس التزاماً فحسب ولكنه أيضاً فرصة متاحة. وفي حين أن الاستجابة لحالات الكوارث لن تكون - وينبغي ألا تكون - بديلاً لجهود التنمية فإنها تتيح فرصة لمعالجة أوجه عدم المساواة التي أدت إلى تفاقم آثار الكارثة الطبيعية أو جعلت هذه الآثار غير مرئية وللإسهام في الجهود الرامية إلى إعمال الحق في السكن اللائق للجميع تدريجياً وخاصة بتحسين ضمان الحيابة.

٦٣ - والتوصيات الواردة أدناه توضح الخطوط العريضة للعناصر الأساسية لأحد نهج الاستجابة للكوارث، وهو نهج يستند بالكامل إلى الحق في السكن اللائق. والغرض من هذه التوصيات هو أن تكمل التوجيهات الموجودة عندما يكون الأمر متعلقاً بضمان حماية الحق في السكن اللائق وإعمال هذا الحق. والتوصيات موجهة إلى الحكومات والجهات المانحة الدولية والمنظمات الدولية ما لم يُذكر خلاف ذلك. وأخيراً فإن التوصيات المتعلقة بالمتابعة قد قدمت مع مراعاة أن الإطار وحده هو الذي يتضمن الخطوط العريضة للمبادئ العامة التي ستكون هناك حاجة إلى مواصلة تنقيحها وتطبيقها.

ثامناً - التوصيات

٦٤ - تقدّم المقررة الخاصة التوصيات التالية:

ألف - الإطار العام: الاستجابة للكوارث استناداً إلى الحق في السكن اللائق

المبادئ الشاملة

١ - الحق في السكن اللائق

في جميع مراحل الاستجابة للكوارث ينبغي احترام وحماية الحق في السكن اللائق. وينبغي أن يفهم هذا الحق على أنه الحق في العيش بسلام وأمان في ظروف تُعتبر ملائمة على أساس ضمان الحيابة، وتوفير الخدمات والمواد والتسهيلات والبنية الأساسية؛ والقدرة على تحمل التكاليف؛ والصلاحية للسكن؛ وسهولة الوصول؛ والموقع؛ والملاءمة من الناحية الثقافية.

٢ - ضمان الحيابة

ينبغي الاعتراف على قدم المساواة بأشكال الحيازة المتعددة، كما ينبغي كفالة ضمان الحيازة لكل شخص بعد وقوع الكارثة.

٣ - المشاركة

- ينبغي أن تُتاح لجميع الأشخاص المتأثرين والجماعات المتأثرة فرصة الحصول على المعلومات والقدرة على المشاركة بفعالية في تخطيط وتنفيذ المراحل المختلفة للاستجابة للكوارث.
- وبصفة خاصة، ينبغي أن تُتاح لجميع الأشخاص المتأثرين والجماعات المتأثرة فرصة المشاركة في التعرف على حقوق الملكية وتحديد هذه الحقوق؛ واختيار البرامج المتعلقة بآماكن الإيواء الانتقالية والمساكن الدائمة والحلول الدائمة (العودة، الاندماج المحلي، إعادة التوطين) وتخطيط وتنفيذ هذه البرامج؛ والمشاركة أيضاً في اتخاذ القرارات المتعلقة بتخطيط، وتقييد، استخدام الأرض.
- يجب ضمان مشاركة النساء.

٤ - عدم التمييز والضعف

- لدى تقييم الاحتياجات بعد وقوع الكارثة (من أجل مواجهة الظروف الطارئة ومن أجل الانتعاش ينبغي تحديد أوجه عدم المساواة وأوجه الضعف التي كانت موجودة قبل وقوع الكارثة سواء كانت مستندة إلى العنصر أو الوضع الاجتماعي - الاقتصادي أو الحيازة أو نوع الجنس أو إلى أية أسباب أخرى ذات صلة.
- في خطط الانتعاش، ينبغي أن تكون البرامج موجهة تحديداً نحو معالجة أوجه عدم المساواة التي يتم تحديدها.
- ينبغي أن تُتخذ تدابير خاصة لمعالجة التمييز وضمان إعمال الحق في السكن اللائق بالنسبة للفئات الأكثر حرماناً، بما يشمل اتخاذ تدابير لتعزيز ضمان الحيازة بالنسبة لمن يكون وضعهم غير مضمون، و/أو يعطى أولوية لإعادة إعمار المساكن وتوفير مساكن بديلة، مثل المساكن الاجتماعية أو العامة، للفئات الأكثر ضعفاً.

المبادئ التنفيذية

١ - المساواة في التمتع بالحق في المأوى والحق في المسكن

- ينبغي أن يتمتع جميع الأشخاص المتأثرين بحقوق متساوية بالنسبة للمأوى في مرحلة الطوارئ والمرحلة الانتقالية وذلك بغض النظر عن وضعهم بالنسبة للحيازة قبل وقوع الكارثة؛
- يجب أن يفي المأوى والمسكن باشتراطات الملاءمة المنصوص عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان^(٩٠).

٢ - عدم التسبب في حدوث أضرار

ينبغي الحرص على عدم التسبب في حدوث أضرار للآخرين بالنسبة لاحترام وحماية الحق في السكن اللائق، بما يشمل ضمان الحيازة:

- ينبغي حماية ما هو موجود من أرض ومساكن وسجلات هوية.
- ينبغي حماية المساكن والأراضي والممتلكات من التعرض لمزيد من التلفيات أو التدمير.
- يجب أن تحظر الدول قيام الحكومة والجهات الخاصة، على حد سواء، بعمليات إجلاء قسري وأن تفرض جزاءات على القيام بذلك؛
- يجب أن تكون اللوائح المتعلقة بالصحة والسلامة والتدابير التي تهدف إلى تقليل احتمالات حدوث الكوارث، التي قد تدعو إلى فرض قيود على استخدام الأرض أو الإسكان، متفقة مع معايير حقوق الإنسان: يجب أن تقيّم تأثيرات هذه اللوائح والتدابير على حقوق الإنسان والمجتمعات المحلية، كما يجب أن تعزّز في جميع الظروف الحقوق المتعلقة بمراعاة الأصول القانونية، وكذلك الحقوق المتعلقة بالمعلومات والمشاركة.
- يجب أن تُبذل جهود لضمان ألا تكون المساعدة الإنسانية والمساعدة المتعلقة بالمأوى، وكذلك القوانين والآليات والمؤسسات المتعلقة برد الممتلكات والتي قد تظهر بعد حدوث الكارثة، منطوية عمداً أو دون قصد على التمييز حسب وضع الحيازة.

٣ - حقوق الحيازة للملاك غير الرسميين

ينبغي أن تُحترم حقوق الحيازة للملاك غير الرسميين، وهم الملاك غير الحائزين على ما يثبت الملكية الفردية والمسجلة رسمياً للعقارات:

(٩٠) انظر: المبدأ الشامل رقم ١.

- ينبغي أن تقيّم وتسجّل جميع حقوق الحيازة الموجودة قبل حدوث الكارثة بما يشمل تقييم الأضرار والاحتياجات المترتبة على الكارثة.
- عندما لا تكون الممتلكات والملكية مسجلة رسمياً ينبغي أن يُعتبر إيجاد آليات سريعة لتحديد حقوق الملكية، وخاصة عمليات يديرها المجتمع المحلي (تعداد المجتمع المحلي) عنصراً أساسياً وشرطاً مسبقاً لتنفيذ برامج الرد وإعادة الإعمار والإنعاش.
- يجب أن يُفهم ردّ المساكن والممتلكات على أنه اعتراف بجميع حقوق الملكية للمسكن أو الأرض واستعادة هذه الحقوق.
- بالنسبة لمن لديهم حيازة غير مضمونة ينبغي أن تكون التدابير المتخذة موجّهة نحو تعزيز ضمان حيازتهم وذلك، مثلاً، من خلال منح حقوق حيازة مسكن أو أرض في مناطق الإقامة الأصلية سواءً على الفور أو على مراحل. وعندما يكون الرد، أو تكون العودة، أمراً غير مرغوب فيه بالنسبة للأشخاص المتأثرين، أو أمراً غير ممكن بسبب اختفاء الأرض أو لأسباب قهرية تتعلق بالسلامة وتحويل دون العودة، فإنه ينبغي منح إسكان بديل أو أرض بديلة في موقع آخر.
- يجب أن تُتخذ تدابير لتعزيز إعادة تملك مسكن ملائم أو أرض ملائمة، أو الحصول على المسكن أو الأرض بطريقة أخرى، بالنسبة لجميع الملاك غير الرسميين مع التركيز بصفة خاصة على الفئات الأكثر ضعفاً.

٤ - سياق برامج الإغاثة والإنعاش

ينبغي أن تُبحث برامج الإغاثة والإنعاش في إطار السياق السكاني العام (منطقة/مدينة/بلد):

- لدى إعداد تقييمات لاحتياجات ما بعد الكارثة ينبغي أن تحدّد العوائق الرئيسية التي كانت موجودة قبل وقوع الكارثة والتي كانت تعترض أعمال الحق في السكن اللائق، كما ينبغي أيضاً تحديد أثر الأوضاع قبل حدوث الكارثة على عملية إيجاد حلول دائمة وتحقيق الإنعاش.
- ينبغي أن يبحث، من خلال برامج موجّهة، الوضع الأوسع نطاقاً للإسكان، بما يشمل المستوطنات غير المخطّطة والمحرومة من الخدمات بحيث يكون ذلك مقترناً بوضع برامج لمواجهة الكوارث مع التركيز على فئات السكان الأكثر ضعفاً.

٥ - إعادة بناء المجتمعات المحلية

ينبغي أن يُعاد بناء، ويعاد توطين، المجتمعات المحلية والمستوطنات وليس فقط المنازل:

- ينبغي ألا تقتصر عمليات إعادة الإعمار على الهياكل المادية بل ينبغي أيضاً أن تشمل إعادة البناء أو مكونات البنية الأساسية والخدمات ورفع مستوى المستوطنات وذلك حسبما يكون ملائماً ووفقاً لاحتياجات وطلبات الأشخاص المتأثرين.
- ينبغي أن تُتخذ إجراءات للحفاظ على منشآت وشبكات المجتمع المحلي ودعمها، طوعاً، إلى أن تحقق احترام المعايير الدولية لحقوق الإنسان بما يشمل الحقوق المتعلقة بالمساواة بين الجنسين.

٦ - الالتزام بالمعايير الدولية

في حالة ما إذا كانت العودة متعذرة بسبب اختفاء الأرض أو وجود أسباب موضوعية تتعلق بالسلامة تحول دون العودة أو إذا كانت العودة غير مرغوب فيها من جانب الأفراد المتأثرين أو الجماعات المتأثرة فإنه يجب أن تحقق شروط إعادة الاستيطان والاندماج المحلي المعايير الدولية لحقوق الإنسان والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالسكن اللائق والإخلاء والنزوح.

٧ - التشريع المتعلق بتخفيف مخاطر الكوارث

يجب على الدول أن تعتمد تشريعاً لتخفيف مخاطر الكوارث بحيث ينص على احترام الحق في السكن اللائق. ويجب أن يولى اهتمام خاص للأشخاص الذين قد يتعرضون للتمييز والاستبعاد لأسباب من بينها الوضع بالنسبة للحيازة، كما يجب أن تُتخذ تدابير لحماية هؤلاء الأشخاص.

باء - توصيات من أجل المتابعة

١ - ينبغي على وكالات وآليات الأمم المتحدة واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والمنظمات الأعضاء فيها أو المتعاونة معها، أن تنظر في إجراء مزيد من البحوث بشأن الدمج العملي للحق في السكن اللائق في إجراءات مواجهة الكوارث مع أخذ الإطار الذي اقترحتة المقررة الخاصة كنقطة بداية.

٢ - ينبغي القيام بأعمال أخرى بشأن ما يلي:

- الآليات التي تدعم تحديد حقوق الحيازة على وجه السرعة بما يشمل إعداد خرائط وإجراء تعدادات للمجتمع المحلي، مع استخلاص دروس من الممارسات

الحالية لتقديم المشورة بشأن خصائصها الأساسية وتطبيقها في ظروف ما بعد حدوث الكارثة.

- التدابير القانونية والعملية اللازمة للقيام، في ظروف ما بعد حدوث الكارثة، بدعم جميع من ليسوا ملاكاً أفراداً لممتلكات مسجلة رسمياً.
 - الصكوك والأدوات المتعلقة بتخطيط المناطق واستخدام الأرض وإمكان أن توفر هذه الصكوك أساساً تقنياً وقانونياً لبرامج العودة وإعادة الإعمار.
 - إمكان استخدام الأرض والتحكم فيها في ظروف الكوارث الطبيعية، بما يشمل وضع شروط الاستيلاء على الأراضي وحيازتها من أجل إقامة مأوى/مستوطنة.
- ٣ - ينبغي على آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة أن تقوم، لدى بحثها لتقارير الدول وقيامها بزيارات قطرية، بتقييم حقوق معيّنة للإنسان في ظروف الكوارث الطبيعية، وأن تقدّم توصيات بشأن ذلك، وكذلك بالنسبة لمدى إسهام جهود منع الكوارث وتخفيف آثارها والتعافي منها في التمتع بهذه الحقوق.