



عالمنا. عملكم

المؤتمر الدولي الحادي والثلاثون للصليب الأحمر والهلال الأحمر
جنيف، 28 تشرين الثاني/نوفمبر - 1 كانون الأول/ديسمبر 2011 - من أجل الإنسانية



31IC/11/5.5.3

الأصل: إنجليزي
للاطلاع

المؤتمر الدولي الحادي والثلاثون

لصليب الأحمر والهلال الأحمر

جنيف، سويسرا،

٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر - ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١

معالجة الحواجز التنظيمية التي تعوق توفير مأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي
على نحو سريع ومنتكافئ إثر وقوع الكوارث الطبيعية

تقرير أساسي

أعد الوثيقة

الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر
بالتشاور مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر

جنيف، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١

موجز

يسبب الكثير من الكوارث الطبيعية في السنوات الأخيرة في عمليات نزوح واسعة النطاق وصار الآلاف بل الملايين من جرائها بلا مأوى. وبالنسبة لجموع الناجين يعتبر المأوى الملائم له تأثير بالغ، في تحسين أحوالهم الصحية وسبل معيشتهم وأمنهم يعتمد عليه. ويشكل المأوى أولوية في نظر حكوماتهم والمنظمات الإنسانية والإنمائية التي تقر بأن التعافي لا يبدأ مع حرمان الناس من وسائل معيشية تكفل لهم الأمان وتحفظ لهم كرامتهم.

ويسعى جميع المعنيين إلى هدف رئيسي وهو إيجاد حلول طويلة الأجل للمشكلة. ويرغب النازحون في العودة إلى بيوتهم في أقرب وقت وقد تم ترميمها أو أعيد بناؤها. كذلك الحكومات والأطراف المساعدة تتطلع إلى رؤية المجتمعات وقد عادت تمارس حياتها من جديد. غير أن عمليات إعادة التأهيل والترميم وإعادة البناء تكون في الأغلب عمليات بطيئة وصعبة، وبالتالي لا بد من اللجوء إلى حلول مؤقتة منها مأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي في الكثير من الأحيان.

ولم تتوقف جهود الصليب الأحمر والهلال الأحمر عن توسيع نطاق عملها في هذا المجال ولاسيما منذ التعهدات المحددة التي قطعت عام ٢٠٠٥، إثر موافقة الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر على أن يضطلع بدور ريادي في توفير مأوى الطوارئ إثر الكوارث الطبيعية، ومنها قيام الاتحاد بدور الداعي العالمي لجماعة المأوى عند وقوع الطوارئ. ومع زيادة العبء على الجمعيات الوطنية زاد الوعي بأن **الحوادث التنظيمية** هي أشد العوائق التي تواجهها الجمعيات الوطنية وشركاؤها في نشاطها الإنساني لتوفير مأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي على أساس من السرعة والإنصاف عند وقوع الطوارئ.

وتتباين القضايا من الغموض الذي يكتنف مسألة ملكية الأرض أو الأصول إلى مسألة تقديم المساعدات على أساس من العدل والإنصاف (خاصة بين أصحاب الملكيات الموثقة وغيرهم، وبين النساء والرجال)، إلى تأثير معايير البناء وغيرها من اللوائح على العمل الذي تقوم به الجهات التي تقدم المأوى. وترجع بعض هذه المسائل إلى مشاكل طويلة الأجل وفجوات وأوضاع جائرة تكمن في قوانين الملكية. ومن غير المتوقع أن تحل مثل هذه المسائل القانونية الكبرى على وجه السرعة في أعقاب الكوارث الضخمة. مع ذلك يتعين السعي إلى إيجاد حلول سريعة ومناسبة لتلبية الطلب على مأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي. والقصور في تلبية تلك الاحتياجات على وجه السرعة (غالباً بعد أمد طويل) يشير إلى عدم تأهب الحكومات والقطاع الإنساني وغيره للمواجهة.

ويتوفر كم كبير من **التوجيه الدولي** في هذه القضايا مستمد من الإطار المعياري الدولي ومن سلسلة من الإرشادات ومن كتب الأدلة التي أصدرها العديد من الخبراء الدوليين في الأونة الأخيرة. كذلك تتوفر الكثير من الشواهد التي توضح الممارسة الجيدة ونذكر بعضها في هذا التقرير. ولكن لا بد من سرعة التحرك لاستباق وقوع مثل هذه المشكلات في المستقبل.

ونأمل أن يؤدي التقرير الحالي إلى تيسير الحوار بين الدول والحركة بشأن المشكلات الحالية والحلول الممكنة. ويقترح التقرير ثلاث خطوات عملية لدفع التعاون في العمل قدماً:

- تشجيع الجمعيات الوطنية على التعاون مع حكوماتها في إجراء عمليات "مراجعة" غير رسمية للبيئة القانونية الخاصة بتوفير المأوى بعد الكوارث؛
- تشجيع الحكومات على النظر في وضع إجراءات تكفل توفير المأوى على أساس الإنصاف والسرعة في أعقاب الكوارث؛

- يقترح وضع منظومة دولية للتصديق على أساس أفضل الممارسات المتاحة من أجل وضع إجراء تشاركي لرصد الحقوق في إشغال الأرض بغرض توفير مأوى لما بعد الكوارث، وذلك في حالة أن تكون أنظمة إثبات الملكية غير موجودة أو غير مستكملة.

١ - مقدمة

يستهدف هذا التقرير تيسير الحوار بين المشاركين في المؤتمر الدولي الحادي والثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر ("المؤتمر الدولي") بشأن:

- الحواجز التنظيمية الشائعة التي تعوق توفير مساعدات لمأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي في أعقاب الكوارث الطبيعية؛
- جهود الدول والأطراف الإنسانية والإنمائية لمواجهة تلك الحواجز في الكوارث السابقة؛
- الخطوات التحضيرية التي يمكن اتخاذها لحل تلك القضايا بفعالية في المستقبل.

يقدم التقرير بوصفه أحد الوثائق الأساسية الثلاث التي تدعم قرار رقم 31/IC/11/5.5DR المؤتمر الدولي الثلاثين بشأن "دعم قوانين مواجهة الكوارث".^١

ويستهل التقرير بمعالجة بعض المسائل الخلفية، فيتناول الأسباب التي أدت بالاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر وشركائه في المجال الإنساني إلى القلق البالغ جراء الحواجز التنظيمية في هذا المجال. ويلخص التقرير التصنيفات الأساسية للمشاكل التي سجلت خلال الكوارث الكبرى الأخيرة ويناقش أنواع الحلول المقترحة والمعايير الدولية والأدوات العملية لمواجهتها. ثم يطرح أمثلة لحلول مبتكرة حققت نجاحات في مواجهة الكوارث مؤخرًا، ويخلص إلى عرض بعض التوصيات للعمل مستقبلاً.

ويستمد التقرير المعلومات من مصادر عديدة منها:

- استعراض الأدبيات الخاصة بالاختبارات العملية في برامج المأوى بعد الكوارث؛
- التكاليف بإعداد تقرير عن دراسة حالات؛^٢
- مقابلات مع جهات معنية بممارسات المأوى تعمل مع الاتحاد الدولي و/أو تشارك في جماعة المأوى،
- اجتماع الخبراء الذي دعا إليه الاتحاد الدولي عام ٢٠١١.

^١ الوثائق هي: "التقدم المحرز في تنفيذ الإرشادات المتعلقة بتسهيل وتنظيم المساعدات الدولية للإغاثة والانتعاش الأولي على الصعيد المحلي في حالات الكوارث" وثيقة رقم 31/IC/11/5.5.1 ووثيقة "القانون والحد من مخاطر الكوارث على مستوى المجتمع المحلي"، الوثيقة رقم 31/IC/11/5.5.2.

^٢ حلول لمشكلة النزوح، والمعوقات التنظيمية للحلول السريعة والمنصفة لإيواء الطوارئ وحلول للإيواء المؤقت والكوارث الطبيعية (٢٠١١)

تستند المشكلات والممارسات الجيدة التي يتناولها التقرير إلى عمليات كبرى لمواجهة الكوارث خلال العقد الماضي، مع تركيز خاص على الأحداث المأسوية التي وقعت في السنوات القليلة الماضية.^٣

٢- لماذا ينبغي التركيز على الحواجز التنظيمية في توفير مأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي؟

تشير البحوث الأخيرة إلى أن ٤٢ مليون شخص تعرضوا للنزوح من ديارهم جراء كارثة طبيعية مباغثة في عام ٢٠١٠ وحدها، بزيادة قدرها ١٧ مليون عن السنة السابقة. وفي حين أن الزلازل الضخمة مثل الزلازل التي شهدتها اليابان في ٢٠١١ وهايتي في ٢٠١٠ والصين في ٢٠٠٨، قد استحوذت على اهتمام وسائل الإعلام، فإن الأغلبية التي صارت بلا مأوى بسبب الكوارث قد تضررت من ظواهر متعلقة بالمناخ في باكستان والصين في ٢٠١٠، والتي تجاوز مجموع عدد النازحين جرائهما ٢٦ مليون نسمة (مركز رصد النزوح الداخلي ٢٠١١). وعلى ضوء التأثير السريع لتغير المناخ على الكوارث في العالم، فهناك ما يدعو إلى الاعتقاد بأن أعداد النازحين ستزيد باطراد. (مركز المناخ التابع للصليب الأحمر/الهلال الأحمر، عام ٢٠٠٧).

وإن كانت الكوارث تجلب الكثير من المآسي، فإن فقدان المنزل يعتبر من أسوأها. فدون مأوى ملائم، يواجه الناجون غالباً تداعيات صحية متزايدة (نوجي عام ١٩٩٧)، وتفاقم الاستضعاف قد يؤدي إلى العنف والجريمة، والتعرض لتحديات جسيمة من أجل الحفاظ على سبل المعيشة والكرامة وتماسك المجتمع، (موني عام ٢٠٠٥). ولا شك أن الهدف الأخير في هذه الحالات هو إعادة الاستقرار للمتضررين في إسكان ملائم ودائم. وفي الواقع أن المجتمع الدولي قد أدرك منذ زمن ضرورة تخفيض مراحل الإسكان الانتقالي وتقليص الاستثمار فيه إلى الحد الأدنى، والاتجاه ميكراً إلى الاستثمار في إسكان دائم (منظمة الأمم المتحدة للإغاثة من الكوارث، عام ١٩٨٢). بيد أن عمليات إعادة التعمير والترميم وإعادة البناء هي مراحل بطيئة وصعبة، وبالتالي لا غنى عن السعي لإيجاد حلول مؤقتة ومنها مأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي.

ولتلبية الاحتياجات المتزايدة، صار الاتحاد الدولي وأعضاؤه من الجمعيات الوطنية أكثر انغماساً في إيجاد الحلول لمشكلة مأوى النازحين بعد الكوارث في كافة أنحاء العالم، ولاسيما بعد تعهد الاتحاد الدولي خلال الهيئة العامة سنة ٢٠٠٥ بتولي مسؤولية مزدوجة وهي تصعيد أنشطته في مجال المأوى وقبول الدور العالمي الريادي باعتباره الداعي لجماعة المأوى للنازحين في أعقاب الكوارث الطبيعية. ومع نمو العمل، نما أيضاً الوعي (بفضل عملياتنا وتفاعلنا مع الشركاء في المجال الإنساني) بأن الحواجز التنظيمية صارت تمثل أهم العوائق التي تحول دون توفير حلول سريعة ومنصفة لمأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي.

والسؤال المطروح هو: ما هي هذه الحواجز؟ إن الكثير منها يرجع إلى فجوات في نظم الإسكان واللوائح الخاصة بالأرض (صكوك الملكية ومسح الأراضي) التي تتفاقم بسبب تأثير الكوارث. وتتمثل حواجز أخرى في تطبيق الإجراءات والقواعد (ومنها معايير البناء وإجراءات الحصول على تصاريح بدء البناء بعد الكوارث مباشرة أو آليات حل المشكلات على وجه السرعة) في مواجهة الحجم الهائل من الطلب على الإسكان في أعقاب الكارثة دون مرونة. ومن المسائل الإشكالية التوزيع الجائر في مساعدات المأوى (بين ملاك الأراضي الموثقة وغيرهم، وبين الرجال والنساء) والذي يرجع أحياناً إلى الظلم المتأصل في القوانين القائمة أو الظلم الذي ينشأ أحياناً من القواعد التنظيمية في أعقاب الكوارث.

^٣ تتضمن ولا تقتصر على: هايتي ٢٠١٠- زلزال؛ شيلي ٢٠١٠- زلزال؛ سري لانكا، إندونيسيا، تايلاند وجزر المالديف ٢٠٠٤- تسونامي في المحيط الهندي؛ باكستان ٢٠١٠- فيضانات ٢٠٠٥ زلزال؛ ميانمار ٢٠٠٨ - إعصار نرجس؛ بيرو ٢٠٠٧- زلزال في بيسكو؛ الهند ٢٠٠١- زلزال جوجورات؛ إندونيسيا ٢٠٠٦- زلزال في يوغياكارتا؛ الولايات المتحدة ٢٠٠٥- إعصار "كاترينا"؛ تركيا ١٩٩٩ زلازل في مرمارة؛ اليابان ١٩٩٥- زلزال في كوبي.

ومن المؤكد أن هذه القضايا لا تقتصر على مأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي دون غيرهما. بل ينبغي إيجاد حلول مدروسة بتأني لمواجهة تلك المخاوف المتصاعدة حتى يتم وضع ترتيبات مستقرة للإسكان (كيلين، عام ٢٠٠٥). بيد أن المراحل الأولى بعد الكارثة هي التي تشهد تصاعد حدة الطلب على مأوى أساسي، بحيث أن أي تأخير حتى لفترات وجيزة يمكن أن يؤدي إلى معاناة أليمة. وينبغي في هذه المراحل أن يكون التوصل إلى حلول عملية أسهل لأن الترتيبات المؤقتة لا تقتضي تغييرات دائمة في نظم الملكية. وما يتبقى من مشكلات هي مسائل متوقعة وتشير إلى أن التأهب الأفضل مطلوب من الحكومات والمجتمع الإنساني والمجتمع المدني والقطاع الخاص. وبإمكاننا - بل ينبغي علينا- أن نفعل المزيد ويرجى أن يولد المؤتمر الدولي الزخم اللازم في هذا الصدد.

٣- الحواجز التنظيمية الشائعة

من المهم أن نتفهم طبيعة الحواجز التنظيمية وحجمها التي تعوق المأوى فيما بعد الكوارث، وأن نتعرف على تأثيرها على الحلول الخاصة بتوفير مأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي. ويطرح هذا الجزء موجزا ليس جامعا مانعا للقضايا الشائعة التي توصلنا إليها في بحثنا ومشاوراتنا (أنظر أيضا الموثل للأمم المتحدة، عام ٢٠١٠، اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، عام ٢٠١١). وتلافيا لتوجيه النقد لدول بذاتها (نظرا لأن هذه المشاكل تحدث بصفة عامة) سوف نغفل ذكر أسماء البلدان في هذا القسم.

أ- ثغرات في الأدلة الموثقة التي تثبت حقوق الملكية

في أحيان كثيرة، يتعذر إثبات ملكية الأرض بعد الكوارث. فالسجلات المدون بها مساحات الأراضي والملكية العقارية في الكثير من البلدان غير مستكملة. وتؤكد منظمة الموثل للأمم المتحدة أن ٣٠ في المائة فقط من الأراضي حول العالم مسجلة، والثغرات الكبيرة في التسجيل من نصيب البلدان النامية (الموثل، عام ٢٠١٠). فضلا عن ذلك، تتسم الأنظمة الوطنية بعدم الفعالية في منع تسجيل ملكية الأراضي لمرات عديدة.

وحتى في الحالات التي تتوفر فيها سجلات تحتوي على بيانات الأراضي وملكية العقارات، فالسجلات تكون في معظم الأحيان إما فقدت أو دمرت جراء الكارثة. كذلك العلامات الأرضية وغيرها من أشكال تخطيط المساحات قابلة للإزالة أو النقل. (المعهد الدولي للتنمية المستدامة، عام ٢٠٠٦). ومن الشائع أن تكون حيازات الأرض "غير رسمية" وخاصة في البلدان التي تفرض رسوما باهظة على التسجيل العقاري أو تنطوي على إجراءات معقدة يصعب على الأهالي من الفقراء إنجازها بسهولة. وأحيانا يعترف القانون العرفي أو غيره من قواعد القانون العقاري الوطني بحقوق ملكية الأرض غير المسجلة إذا كان قد تم وضع اليد عليها من نفس الأشخاص منذ أمد طويل. وكان إثبات ملكيتهم لها يقتضي الدخول في عمليات قضائية مطولة. كذلك الكثير من النازحين بسبب الكوارث، لا يحملون بطاقات هوية مثل شهادات ميلاد والبطاقات القومية، أو شهادات وفاة الملاك السابقين. وهذا من شأنه أن يعقد مهمة إثبات الحق في الملكية الحالية.

وفي هذه الظروف، قد تكون عملية تحديد ما إذا كان بناء مسكن في موقع ما ولو بصفة مؤقتة جائزا ولمصلحة من. وبالتالي، قد تعطل الحلول المطروحة للمأوى بقدر كبير. مع ذلك عدم التيقن من الملكية يدفع النازحين إلى التردد في مسألة ترك المواقع التي عاشوا فيها وبيوتهم المحطمة حتى ولو بصفة مؤقتة حتى يستفيدوا من مأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي الذي يعرض عليهم في منطقة أخرى خوفا من فقدان ملكيتهم.

ب- رفع دعاوى انتهازية بملكية أراضي أي "الاستيلاء على الأراضي"

من المؤسف أن المخاوف من الدعاوى الانتهازية بملكية الأرض قد تجد مبررات كافية. لأن المعروف أن أطرافاً خاصة أو تجارية قد تستغل الفوضى التي تعم الأجواء بعد الكوارث لتضع يدها على أراضي لا تملك أي صكوك ملكية لها سند من صحة. ومن تلك النماذج أنه في كارثة وقعت مؤخراً، قامت قيادات المجتمع المحلي بتسجيل أراضي مملوكة للغير (غالباً أرامل) بأسمائهم وأسماء أصدقائهم وأقربائهم أو بأسماء أعضاء في المجتمع المحلي من أصحاب النفوذ، أو بأسماء أقارب المالك الحقيقي للأرض. وللحيلولة دون تثبيت هذه الممارسات لتأخذ صفة رسمية، تدخلت بعض الوكالات وطالبت بإيراد أربع إقرارات كتابية مسندة بقسم يؤديه الجيران قبل إعادة البناء والإقرار بالحقوق.

ج- انعدام الأمن للمستأجرين ولواضعي اليد على المساكن

وأحياناً قد يتعرض المستأجرون لنفس الصعوبات التي يواجهها الملاك. فعلى سبيل المثال قد لا يتوفر لدى المستأجرين مستندات تفيد حقهم مستأجرين أو قد يكونوا قد فقدوا تلك المستندات في الكارثة وبالتالي قد يجدون صعوبة في إثبات حقهم في العودة إلى نفس المساكن. بيد أن المستأجرين هم عادة أقل أمناً من الذين يدعون بملكية الأرض لأن حقوقهم في الكثير من البلدان، تعتبر أضعف (أو أنها تطبق بضعف).

فعلى سبيل المثال، في أعقاب كارثة وقعت مؤخراً، وجد مستأجرون كانوا يسددون الإيجار عدة شهور مقدماً نزولاً على رغبة المالك، أنه ليس لديهم جهة تتصفهم من الملاك بعد تدمير مساكنهم

وقد صاروا بلا مأوى أو نقود. وفي مثال آخر تراجع الملاك عن إعادة بناء منازلهم التي يؤجرونها على أمل الحصول على ربح أكبر من إقامة أبنية لأغراض أخرى، وفي حالة بناء وحدات سكنية للإيجار، ترتفع قيمة إيجارها عن قيمة الإيجار من قبل.

ومن المتوقع بطبيعة الحال أن يكون انعدام الأمن أشد بالنسبة للسكان بطرق "وضع اليد" (سكان لا يملكون مستندات رسمية تربطهم بالسكن الذي شغلوه قبل الكارثة) وفي أعقاب الكارثة سعى مقاولون من القطاع الخاص إلى طرد تلك الفئات من السكان لإعادة تعمير المناطق ذاتها ولكن لأغراض تجارية، كذلك عمدت الحكومات إلى إزالة الإشغالات من الأراضي التابعة لها.

د- غياب آليات لفض المنازعات بسرعة وفعالية

ومما يزيد هذه المشاكل تعقيداً، أن آليات فض المنازعات الرسمية في مجال الإسكان والأراضي والملكية في الكثير من البلدان (سواء متقدمة أو نامية) هي آليات بطيئة وباهظة التكلفة مما يجعل اللجوء إليها مستبعداً بالنسبة للفقراء حتى في الأوقات العادية. فيمكن أن تكون مثقلة تماماً بأعباء ما بعد الكارثة وعاجزة عن تحقيق نتائج بالسرعة اللازمة لإنجاز حلول تساعد المأوى المؤقت. والوسائل غير الرسمية لفض المنازعات (الوسائل العرفية على سبيل المثال) هي غالباً أسرع وتتمتع بشرعية أكبر في البيئة المحلية، ولكنها في الوقت نفسه وسائل قد تتعرض للانحياز والتعسف (الموئل- عام ٢٠٠٩؛ رولنك، عام ٢٠١٠).

هـ- عدم المساواة في توزيع المساعدات بين أصحاب الملكيات الموثقة والآخرين

خلاف حقوق الملكية المختلفة التي يترتب على أساسها حقوق لأصحاب الملكيات الموثقة وحقوق للفئات الأخرى من مستخدمي الأرض، والآليات المتاحة لتنفيذها، هناك أيضاً قضية الحق في الحصول على المساعدة التي تقدم بعد الكوارث. غالباً أصحاب البيوت الموثقة يحصلون على مساعدة أسرع وأسهل وأكبر من الغير. وهذا هو الأسلوب المطبق حتى وإن كانت الفئات الأخرى أشد عوزاً. مع ذلك

كثيرا ما يظهر هذا الانحياز ليس فقط في المساعدات الحكومية بل أيضا في المساعدات التي تقدمها منظمات إنسانية.

فعلى سبيل المثال، في أعقاب الكارثة، اعترفت الحكومة بحقوق الأهالي الذين فقدوا بيوتهم وأبدت استعدادا لدفع تعويضات ولكن فقط لمن يستطيعون إثبات أن ملكيتهم للأرض /العقار كانت مسجلة قبل وقوع الكارثة (بعضهم كانت لديه عقود خاصة ولكن تلك لم تعتبر طريقة رسمية للتسجيل) أو أنهم فقدوا الوثائق اللازمة. وسعى البعض منهم إلى التسجيل بعد الكارثة ولكن مكاتب التسجيل لم تستطع أن تستوعب تدفق جماهير غفيرة من الأهالي. وفي كارثة كبرى أخرى، رفض عدد من المنظمات الإنسانية بناء مأوى انتقالي للأشخاص الذين عجزوا عن تقديم الوثائق التي تفيد ملكيتهم للأرض خشية أن يستولى ملاك أرض آخرون عوض الفقراء على استثماراتهم.

معظم العاملين في قطاع المأوى الذين تمت مقابلتهم لهذا البحث أفادوا بأن المستأجرين في أنحاء العالم يواجهون انحيازاً هيكلياً في الحصول على مساعدات المأوى في أعقاب الكوارث. وأن بعض الحكومات تقدم مساعدات مالية ونوعية للبناء والترميم للملاك ولكن لا شيء للمستأجرين كأفراد أو لإعادة بناء المساكن المستأجرة. ومن الأمثلة أنه في إحدى البلدان، لم تظهر أسماء المستأجرين في إحدى المناطق الحضرية في أي قائمة رسمية بها أسماء المستفيدين، وبالتالي تم استبعادهم عملياً من الحصول على أي قدر من المساعدة من التي تقدم بموجب مساعدات الكوارث. وبعد أربع سنوات من الكارثة، ظل هناك ٢٠,٠٠٠ أسرة معيشية لم تتلق أي مساعدة مباشرة لترميم أو إعادة بناء البيوت المتصدعة. أما بعد كارثة أخرى، حصل الأهالي من كل فئات الحيطة بما فيهم الملاك والمستأجرون والسكان بوضع اليد على مأوى انتقالي بعد الكارثة. بيد أنه بعد بناء الإسكان الدائم، انتقل الملاك إلى السكن الجديد ولم يبق أمام المستأجرين سوى البقاء في المأوى الانتقالي لأجل غير محدد. وأدى نقص الإسكان بعد الكارثة، إلى ارتفاع قيمة الإيجارات في السوق الخاص. ولم ينظر إلى المستأجرين باعتبارهم جزءاً من برنامج الإسكان التابع للدولة بعد الكارثة.

وبالإضافة إلى هذه الانحيازات الهيكلية، فقد تؤدي الظروف الخاصة بعملية مأوى معينة إلى الإخلال بالإنصاف حتى في داخل الشريحة الواحدة. وعندما تشارك وكالات عديدة في توفير المأوى (غالباً من الوكالات الأجنبية) فهي عادة تطبق معايير مغايرة في الجودة والتكلفة. وبناء على ذلك، قد يحصل بعض المستفيدين على حلول للمأوى أفضل من غيرهم.

و – مجالات أخرى مألوفة للتحيز في مساعدات المأوى

المستأجرون والسكان من غير ذي صفة رسمية ليسوا وحدهم الذين يشهدون معاملة تمييزية في إعانات المأوى على أساس وضعهم من الحيطة. فغير المواطنين والأسر التي يرأسها أفراد قصر وشرائح أخرى "غير مرغوب فيها" من ضحايا الكوارث قد يحرمون من مساعدات المأوى الرسمية. وقد يواجه المعوقون صعوبات بسبب قصور القوانين والسياسات التي تحول دون حصولهم على إسكان جديد.

ويعتبر الانحياز ضد المرأة من أشد أشكال الانحياز جوراً. فغالباً ما تستبعد النساء من قوائم المستفيدين لصالح الأزواج والآباء ولما اهتم المسؤولون بآراء النساء في تخطيط المأوى. كذلك قوانين الإرث والخلافة ضارة بالمرأة إذ تحد من فرص حصولها على إسكان وأرض، وأيضاً التعسف في منح الأرملة حقوقها، وعجز المرأة عن تسجيل عقارات باسمها. والأراضي التي تمنح كمساعدة للأسر المتضررة بالكوارث تسجل في بعض الأحيان فقط باسم الرجال. وفي إحدى الحالات، كان المأوى الذي منح أعلى من قيمة المسكن الذي كانت تشغله الأسرة قبل الكارثة. وكان ارتفاع قيمة المأوى سبباً في تعرض الأسر لضغوط لبيعها مما وضع النساء في مأزق حيث أنهن لا يملكن الحق القانوني في مقاومة البيع.

ز- غياب النظم الفعالة لطلب الحصول على أرض بصفة مؤقتة

من الصعب في أعقاب الكارثة، العثور على مساحات مناسبة من الأرض لإقامة مأوى لأعداد كبيرة من البشر. ويصدق ذلك بوجه خاص على البيئات الحضرية حيث العثور على مساحات من الأراضي المناسبة حتى لإشغال مؤقت يعتبر نادراً. ونجد أن الكثير من الحكومات تفتقر إلى خطط وإجراءات واضحة لطلب تسليمها أراضي للإشغال المؤقت لكي تستخدمها في إقامة مأوى للطوارئ ومأوى انتقالي في أعقاب الكوارث.

وفي أحد الكوارث التي وقعت مؤخرا، ترتب على نقص الإجراءات المذكورة أن اضطرت الوكالات الإنسانية إلى إنشاء نظام بالاتفاق مع الحكومة المحلية يتم بموجبه تحرير عقود تعتبر اتفاقات بين ملاك الأرض والمستفيدين والوكالات يعتمده مكتب رئيس البلدية المحلي. وبلغ عدد العقود المبرمة في وقت ما ١٤٠٠ عقد كانت تنتظر أن تمهر بتوقيع رئيس البلدية. وتجاوزت الطلبات طاقة المكتب الحكومي المحلي على معالجتها. وبالتالي تسبب الوقت الذي استغرقه إرساء أركان الخطة ثم الاتفاق بين جميع المعنيين والحصول على جميع التوقعات اللازمة، في تعطيل عملية توفير المأوى.

وفي بعض الحالات، كانت الحكومات تمتلك مساحات شاسعة من الأراضي والعقارات

ولكنه لم يطرأ ببالها من قبل أن تستخدمها أو أن تضمها إلى مخططات الطوارئ لأغراض المأوى بعد الكوارث. وفي غيبة سياسة واضحة لاستخدام الأرض لأغراض مؤقتة، يرفض ملاك الأراضي من الأفراد التعاون خشية أن يتحول الإسكان المؤقت إلى إسكان دائم.

وفي أحد النماذج، ساور المجتمع المحلي القلق من استدامة المأوى الانتقالي، وبعد أن شعر الملاك بالطمأنينة عند التبرع بالأرض للأجل القصير، عادوا يطالبون بتأكيدات واضحة بأن المأوى سيفكك ويزال فيما بعد. وفي نموذج آخر، اعترضت السلطات المحلية على بناء منصات أسمنتية في المأوى الانتقالي الذي بنته منظمات إنسانية، على أساس أنها أبنية دائمة شأن غيرها من المباني. والكثير من تلك المخاوف قد ثبت أن لها أساسا من الصحة، لأن التحول من إسكان مؤقت إلى إسكان دائم قلما يمر بسلاسة، وثبت في حالات كثيرة أن حتى إسكان الطوارئ (مثل الخيام والشرايح البلاستيكية) يتواصل استخدامه للعديد من الشهور بل حتى لسنوات بعد الكارثة. وفي حالات أخرى، أضطر المسؤولون عن توفير المأوى – تحت التهديد بالطرد وإعادة التوطين- إلى الانصياع للطلب بوضع تصميمات تعتبر مؤقتة بطبيعتها. واضطرت الوكالات في النهاية إلى تصميم مأوى يظهر بسهولة ما بداخله من تجهيزات ثابتة ودعائم. وبذلك تأكدت فكرة سهولة تفكيكه.

وهناك اتجاه إلى إعادة توطين المتضررين من الكوارث في مناطق تبعد عن الأماكن المزدحمة في قلب المدن وتفضيل المناطق التي تخلو من الاستخدام الكثيف وبالتالي التي يكون من الأسهل شراؤها أو طلب تسليمها لا يثير ثمة إشكالا سياسيا. بيد أن فئة المتضررين قد لا ترغب في الابتعاد عن مجتمعاتهم وعن مصادر رزقهم حتى على أساس مؤقت. وقد أدى ذلك في الماضي إلى استجابة ضئيلة للعروض التي تقدمت بها الحكومات والوكالات الإنسانية. وبالتالي قد يكون لا مناص من السعي للحصول على أراضي حتى وإن كانت ذات قيمة كبيرة إن اقتضى الأمر.

ومن الجدير ملاحظة أن القوانين تسمح في الكثير من البلدان للسلطات الحكومية المختصة بنزع ملكية الأراضي بغرض استخدامها في أغراض عامة في الأوقات العادية. والكثير من القوانين تجيز – صراحة أو ضمنا – للسلطات المخولة في اختصاصات تنفيذية في أوقات الطوارئ، إذا ما تعرضت البلاد لإحدى النكبات الجسيمة. بيد أن إجراءات نزع الملكية العامة تستهدف الاستيلاء الدائم على الأرض وهي عمليات بطيئة ومتعمدة. أما اختصاصات الطوارئ فوقتها محدود بصرامة، ويسمح بها في العادة لفترة أقصر بكثير عن الفترة المطلوبة للإسكان الانتقالي.

ح- مشكلات تتعلق بلوائح تخطيط الأرض ومعايير البناء وقواعد حماية البيئة

ليس من المستغرب أن قواعد استخدام الأرض والبناء والقواعد البيئية نادرا ما تصمم على أساس أي تصور لظروف ما بعد الكوارث. فقصور المعايير والإجراءات الخاصة بمأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي قد يولدان حواجز تعوق توفير المأوى، وتؤدي إلى ثغرات في المراقبة والتحكم في التبعات الممكنة جراء سوء تخطيط أو تنفيذ المأوى فيما بعد الكوارث.

من المؤلف طرح مسألة تخطيط استخدام الأرض للنقاش في أعقاب الكوارث، حيث تستغل الحكومات الفرصة لإعادة تشكيل المجتمعات. والاحتمال بأن تضيع مصالح الفئات الفقيرة لصالح الشرائح الأقوى قائم كالمعتاد. وإن كان إنشاء إسكان دائم هو الأنسب، فقد يؤدي وضع مثل هذه الخطط وما يترتب عليها من نزاعات إلى إعاقة حتى المأوى المؤقت، حيث تسعى الحكومات إلى ضمان اتساق "الوضع القائم على الأرض" مع خططها طويلة الأجل.

وقد ينطبق ذلك حتى على التدابير التي يقصد منها التخفيف من الكوارث في المستقبل. فأعلنت الحكومة المركزية في أحد البلدان عن اقتطاع مساحة ١٠٠ متر من الساحل كإجراء أمني ضد اكتساح التسونامي مستقبلا. وتم رفع دعاوى تعسف ومعاملة تمييزية في مواجهة الادعاء بأن الفنادق قد سمح لها بإعادة البناء في المنطقة المقتطعة. وبعد فترة من الاحتجاج والجدال، تم تخفيض مساحة المنطقة لتتراوح من ٣٥-٥٠ مترا أي إلى مساحتها قبل الكارثة. وفي الوقت نفسه، رفضت وكالات المعونة دعم جهود المأوى في المنطقة المقتطعة خشية أن يزال المأوى الذي أقاموه فيما بعد.

إن الامتثال لقوانين البناء المصممة من أجل الهياكل الدائمة قد تعوق بناء مأوى مؤقت ويرجع ذلك مثلا إلى المواصفات المتطورة للمواد ولأساليب البناء. فعلى سبيل المثال، في إحدى حالات الكوارث، توقف ترميم البيوت المهتمة لشهور بسبب التأخير في وضع الإرشادات الخاصة بالترميم الوطنية. وفي حالات أخرى، طلبت الحكومات المركزية من العاملين في الحقل الإنساني استخدام تصميم معين كان مرفوضا من المجتمعات المحلية إذ اعتبروه غير ملائم لأوضاعهم. ومن ناحية أخرى، حيث لم تفرض الحكومة معايير للبناء، أقيم مأوى انتقالي في بعض الأحيان بمعرفة منظمات إنسانية بمواصفات سيئة أو حتى غير آمنة دون مراعاة للعرف المحلي.

وكانت القواعد البيئية (أو غيابها) مشكلة إضافية في عدد من برامج المأوى. ففي أحد الكوارث التي وقعت مؤخرا، تسبب الحظر على قطع الأشجار المحلية في نقص حاد في المواد المتاحة لإعادة البناء. وفي حالة أخرى، كان الموردون قد استنفدوا طاقة الأنهار على الإمداد بالرمال للبناء، بينما الطوارئ الإنسانية ضاعفت الطلب على أساس أسّي. وفي حالة تالته، خلال حملة مستمرة لتطهير الشواطئ والمجتمع المحلي في المنطقة من التلوث بالأسبستوس، كانت وكالات المأوى مشغولة باستيراد الأسبستوس كأحد مواد البناء. وفي كارثة أخرى، أجرى فريق الأمم المتحدة لتقدير الكوارث والتنسيق تقديرا بيئيا لبرامج المأوى ووجد أن مخلفات بناء المأوى والمخيمات كان بمثابة كارثة بيئية. مع ذلك نجد أنه في بعض حالات ما بعد الكوارث، أن الحصول على أخشاب يعتبر مشكلة ضخمة وهناك ثمة حاجة واضحة إلى قواعد وإجراءات تتعلق بما يمكن قطعه من الأشجار والأسلوب الذي يستخدم لذلك.

ط- الفساد

الفساد من دواعي القلق البارزة في الكثير من سياقات ما بعد الكوارث، وقطاع المأوى معرض لها بشدة بسبب ما ينفق من مبالغ مالية باهظة والضغط للإنجاز السريع، وسهولة إخفاء ممارسات الفساد (الاستعانة بعمالة دون المستوى أو المبالغة في تقدير حجم الدمار) وأحيانا إشراك وكالات أجنبية لا خبرة لها في ممارسات البناء المحلي (معهد التنمية ما وراء البحار ٢٠٠٦، الشفافية الدولية ٢٠١٠، البنك الدولي ٢٠١٠). وعلى سبيل المثال، أنه في كارثة وقعت مؤخرا، وجه كبار رجال الشرطة تهديدات إلى

المقاولين القائمين ببناء المأوى والأسر المستفيدة إن لم يقدموا لهم رشاوى. وفي حالات أخرى، طلبت رشاوى مقابل التعجيل بالإفراج الجمركي على المواد. واكتشف أن عددا كبيرا من مقاولي البناء يستخدمون مواد وممارسات رخيصة (غير مأمونة في أحيان كثيرة) مغايرة للمتفق عليها لزيادة أرباحهم. كذلك سيطرر منشآت الأعمال التي تربطها صلات قوية بالحكومة على استيراد المواد مقابل الحصول على نسبة على كل ما استورده القائمون على توفير مراكز المأوى.

ي- المشاكل التي تواجه المساعدات الدولية للمأوى

كذلك أشار المشاركون في مشاورتنا إلى عدد من المشاكل التنظيمية التي تتعلق بالجهات الدولية التي تقدم لنا المساعدات. فأشاروا إلى الفترات الطويلة والصعوبات الجمة في عملية الإفراج الجمركي والإعفاء من الرسوم الضريبية على المواد المستوردة الخاصة بمرافق المأوى. كما تمت مواجهة مشاكل في تعيين العمال المحليين العاملين في إنشاء تلك المرافق أو إنهاء عقودهم. وأشاروا إلى قصور المعلومات عن المعايير والإجراءات المحلية (مثلا بالنسبة لتقدير قيمة الدمار أو البناء) والسلطات المسؤولة عن مجالات محددة في عملية المأوى. وفي الوقت نفسه فشلت الأطراف الدولية في بعض الأحيان في التواصل مع السلطات المحلية في التخطيط وتنفيذ العمليات.

٤- المعايير والأدوات الدولية القائمة بشأن الحواجز التنظيمية التي تعوق إنشاء مأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي

تؤثر الكثير من القضايا التنظيمية التي ناقشناها أنفا على حقوق الإنسان للمتضررين من الكوارث، ومنها الحق في سكن ومستوى معيشة مناسبين وحرية الانتقال وعدم التمييز. ويشير المتخصصون إلى مجموعة الحقوق الأوثق صلة بالمأوى (قد تكون مختلفة) بعبارة "الإسكان الأرض والملكية" (حلول لمشكلة النزوح، عام ٢٠١١؛ هاربر، عام ٢٠٠٩).

وفي حين أن الحق في التمتع بالإسكان والأرض والملكية يعالج معالجة عامة في الاتفاقيات ذات الصلة، وضع المجتمع الدولي عددا من الإرشادات والأدوات لشرح أسلوب تطبيقها في السياقات الإنسانية^٤ وبالتالي تتوفر اليوم إرشادات كثيرة للدول والجهات الإنسانية العاملة تتناول المجالات الإشكالية المذكورة أعلاه.

والسؤال المطروح هو أين تقع المسؤولية الأخيرة عن ضمان حصول الناس على مأوى مناسب على وجه السرعة بعد أن تضررت بيوتهم أو تحطمت بفعل الكارثة. وعلى ضوء الحق في إسكان مناسب (الذي تكفله المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة ١١ من الميثاق الدولي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والحقوق الثقافية بين غيرها من الصكوك)، يتضح أنها مسؤولية السلطات المحلية. وطبقا لما صدر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ما يفيد أن أي دولة عضو تحرم أي عدد من الأفراد من ----المأوى والإسكان الأساسيين--- تكون قد أخلت بواجباتها بمقتضى هذا العهد. (العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عام ١٩٩٠) وبالتالي، إن كانت

^٤ تتضمن صكوكا أقرتها الدول ومنها "المبادئ الإرشادية للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي (١٩٩٨) ومسودة الإرشادات الطوعية بشأن الحكم الرشيد في حيازة الأرض، ومصايد الأسماك والغابات لمنظمة الأغذية والزراعة (٢٠١١) وجاري التفاوض بشأنها. وهناك عدد من الوثائق التفسيرية منها مبادئ بينهيرو بشأن رد الإسكان والعقارات إلى اللاجئين والنازحين (٢٠٠٥)، وتعليقات الأجهزة في اتفاقات الأمم المتحدة والأدوات العملية ومنها الإرشادات العملية بشأن حماية الأشخاص في الكوارث الطبيعية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (نقحت في ٢٠١١)، والميثاق الإنساني لمشروع "سفير" والمعايير الدنيا للمواجهة الإنسانية (نقحت في ٢٠١١) ووثيقة وكالة الأمم المتحدة للموئل بشأن الأرض والكوارث الطبيعية: إرشادات للممارسين (٢٠١٠)، ودليل البنك الدولي للتعمير بعد الكوارث الطبيعية (٢٠١٠)، ووثيقة مركز الإيواء: التوطين الانتقالي والتعمير بعد الكوارث الطبيعية (٢٠٠٨).

الحوجز التنظيمية تعوق بشكل ملموس توفير المأوى في أعقاب الكارثة، فتقع مسؤولية مواجهتها على الدول.

ويتعلق السؤال الثاني بالمعاملة المتغيرة التي يلقاها أصحاب الأراضي الموثقة والتي يلقاها سائر الشاغليين. وإن كانت قوانين حقوق الإنسان لا تطالب الحكومات بإزالة الفوارق التي تفرضها قوانينها الخاصة بالملكية بين مستويات أو أنماط الملكية وحقوق استغلالها، فهي تنطوي ضمناً على مسؤولية التمسك بالضمان الشرعي للحيازة لكل فئة بمعنى أنه ينبغي حماية الحائزين ضد الطرد غير الشرعي وإرساء تدابير بمقتضى الحكم، تسمح لهم بإثبات حقوقهم في الملكية أو الاستخدام (اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عام ١٩٩١). وهذا يعني مثلاً أنه ينبغي إنشاء الإجراءات الخاصة بوضع أو استبدال الوثائق الرسمية المتعلقة بتلك الحقوق وكذلك آليات فض المنازعات إذا كانت موضع خلاف (اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ٢٠١١، بينهيرو، عام ٢٠٠٩)

وبغض النظر عن أي دعوى ملكية سابقة فالجميع له الحق في مسكن وفي معاملة غير تمييزية في سياق مساعدات ما بعد الكوارث (المبادئ الإرشادية بشأن النزوح الداخلي، عام ١٩٩٨). وبناء على ذلك، إذا كانت الدول أو الوكالات الإنسانية توفر قدراً أكبر من موارد المأوى إلى الملاك عن المستأجرين أو السكان بوضع اليد، أو إلى الرجال مقابل النساء، تكون قد خالفت ليس فحسب مفهوم العدالة الذي تقضي به الفطرة السليمة بل تكون أيضاً مخالفة للقانون الدولي.

وإن كان هذا التقرير يركز على مأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي، فلا بد من أن يؤخذ في الحسبان أن القرارات التي اتخذت بالنسبة للإسكان المؤقت، يمكن أن تخل بحقوق وتطلعات المتضررين (والمجتمع الأعم) في الأمد البعيد. وبالتالي يحذر مقرر الأمم المتحدة الخاص بشأن الحق في سكن ملائم من مغبة " ارتكاب خطأ غير مقصود في الأمد الطويل نتيجة اتخاذ إجراء مبكر بنية سليمة" ويدفع بأنه "ينبغي توخي الحرص لأن النوايا الحسنة تتبع من مبادئ العمل الإنساني وهي "لا ترتكب أذى" وخاصة في المسائل المتعلقة بضمان الحيازة، والموقع، والتناغم الثقافي، وتوافر الخدمات، والمرافق والبنية التحتية (رونلوك، عام ٢٠١٠). كذلك من المهم التخفيف من أي تأثير سلبي محتمل بسبب اتخاذ حلول في مجال المأوى للنازحين على حساب حقوق الغير (المطالبيين بملكية تم الاستيلاء عليها مؤقتاً لإقامة إسكان مؤقت أو انتقالي) (منظمة الأغذية والزراعة، عام ٢٠١١).

وإلى جانب حقوق الإنسان الخاصة بالمعايير والأدوات، هناك صكوك وإرشادات لمواجهة قضايا محددة ذات صلة بتوفير المساعدة الدولية لمواجهة الكوارث ومنها المأوى. وقد ورد وصفها أنفاً بواسطة الاتحاد الدولي في الوثيقة المعنونة إرشادات لتسهيل وتنظيم الإغاثة الدولية من الكوارث والمساعدات الأولية للتعافي (وتعرف أيضاً بإرشادات القانون الدولي للكوارث)، وطبقاً للإرشادات فمن المقبول أن تسهل الدول دخول جهات فاعلة متفق عليها للمساعدة في توفير المأوى وغيره من أشكال المساعدة في مواجهة الكوارث، بما في ذلك تبسيط الإجراءات الجمركية وتسريعها، والتعاون بغرض الحيلولة دون تحويل المعونة عن مقصدها. وفي الوقت نفسه، ينبغي للأطراف المساعدة أن تلتزم بالحد الأدنى من معايير الجودة، وأن تمثل للقانون المحلي والدولي وأن تنسق تنسيقاً فعالاً مع السلطات المحلية.

٥- الحلول المبتكرة والممارسات الجيدة

كذلك حددت المعايير والإرشادات الدولية توقعات واضحة لإيجاد حلول لهذا النوع من المشكلات التنظيمية التي تمت مناقشتها في التقرير. وثمة أخبار سارة بأن الكثير من الدول والجهات الإنسانية الفاعلة دأبت على العمل في هذا الاتجاه. وي طرح هذا الجزء من التقرير بعض الأمثلة لشواهد تكشف عن نماذج من الابتكارات والممارسات الجيدة التي يجوز الأخذ بها في سياقات أخرى.

١- إجراءات من أجل سرعة التحقق أو اعتماد الحيازة (مؤقتا)

في حالات قصور أنظمة تسجيل الملكية أو العجز عن مواكبة الطلب عليها في أعقاب الكوارث، تعاونت الحكومات والمنظمات الإنسانية في العديد من الحالات في إيجاد طرق سريعة على الأقل لضمان اعتراف مؤقت بالملكية أو استخدام تلك الحقوق استنادا إلى وثائق تتسم بالمرونة وبمشاركة مباشرة من المجتمع المحلي. وتضمنت هذه الوسائل التوقيع على إقرارات بالملكية يؤكدها الجيران و/أو قيادات المجتمع، وتنسيب الملكيات أو وضع فواصل عند حدودها بمعرفة الناجين وذلك بالتشاور مع الجيران، وبواسطة خرائط غير رسمية لقطع من الأرض، وتحديد المعالم المميزة للأرض، مثل الأشجار والمقابر، والمواقع المرتبطة بممارسة طقوس، والمناطق العامة، ويتم الاتفاق عليها من خلال آليات المجتمع المحلي، أو إعلانات موقعة بالإرث يؤكدها أفراد الأسرة (باين ٢٠١١).

وكان زلزال بيسكو الذي هز بيرو عام ٢٠٠٧، نموذجا لاستخدام هذا المنطلق بنجاح. ووضع كل من الصليب الأحمر الأمريكي والصليب الأحمر الألماني إجراءات لاختيار المستفيدين من إعادة التعمير. واستندت تلك الإجراءات إلى معيار الاستضعاف (أي المسنون، المعوقون، الأطفال وغيرهم) كذلك استند إلى معايير خاصة بحيازة الأرض وما عليها من أبنية. وأجرى الصليب الأحمر الأمريكي تعدادا لسكان المنطقة وجمع معلومات عن الأسر المستفيدة وطالب بأدلة تثبت الملكية بأي صورة كانت، مع إبداء مرونة في التعامل واعتماد المستندات، وتتراوح من شهادات تثبت الملكية، وعقود شراء، وإقرارات من الآباء والأمهات تفيد نيتهم بشأن أيلولة الأرض إلى الأبناء، وغير ذلك. وكانت عملية نقل الملكية بين أفراد الأسرة الواحدة أو منحها كهبة بعقود مخصصة كذلك مقبولة. واعتمد الصليب الأحمر الألماني أساسا على الصليب الأحمر في بيرو وعلى السلطات المحلية في اختيار المستفيدين. وتم التعرف على المستفيدين بواسطة الصليب الأحمر في بيرو بالاتفاق مع البلديات أو لجان الطوارئ. واقتصر طلب الصليب الأحمر الألماني من السلطات البلدية على موافاته بضمانات في هذا الصدد، ولكن دون التحقق من صحة المستندات المقدمة. (حلول لحالات النزوح، عام ٢٠١١)

كذلك في أعقاب زلزال هايتي عام ٢٠١٠، واجه القائمون بتوفير المأوى قضية الحصول على وثيقة قانونية تساند عملية إقامة المأوى في أماكن كانت مأهولة من قبل ولكن ليس لديهم ما يثبت ملكيتهم. فقام الاتحاد الدولي برئاسة الجماعة المشتركة بين الوكالات المعنية بالمأوى، بوضع وثيقة تجمع توقيعات من ثلاثة أشخاص من بينهم ممثل السلطة الإدارية المحلية، والمستفيد/الأسرة، والمالك الشرعي للأرض موضوع الاتفاق. وكانت الوثيقة بمثابة عقد إيجار عمرها الافتراضي ثلاث سنوات لإقامة مأوى انتقالي. وصارت هذه العملية الحل المطبق في توثيق الحيازة في المناطق المتضررة.

وفي أعقاب تسونامي الذي ضرب سري لانكا عام ٢٠٠٤، تم وضع إجراء يجمع بين الوثائق الثانوية والتشاور مع أعضاء المجتمع المحلي بغرض جمع معلومات عن الحيازة. ولإثبات أن الأرض/البيوت كانت مأهولة قبل الكارثة، صارت تقدم مستندات منها فواتير استهلاك الكهرباء، والمياه مرسله بالبريد إلى موقع بذاته، وصورا لأشخاص في أرضهم. وقامت إثر ذلك لجان من المجتمع بالتحقق من صحة المعلومات. وإن كانت تلك الوسائل لم تثبت حقوق الناس في الأرض/العقار بشكل قاطع، فقد بينت أنهم أقاموا في تلك المواقع لفترة من الزمان (يتم تمديدها غالبا) بما يسمح لهم بالحصول على مأوى فوقها. ولمعالجة التوزيع الخاص بالإرث تم وضع منظومة تطالب الأفراد برسم خريطة للأسرة والعلاقات التي تربط بين أفرادها، وساعدت المنظمات غير الحكومية بالعمل مع الحكومة المحلية في تنسيق وثائق الملكية وإعادة تشكيل الإرث والعقارات المباعة بالاعتماد على معلومات من المجتمع المحلي.

وبالنسبة للعلامات التي تبيّن حدود الأرض، التي اكتسحتها المياه أو تحطمت جراء الكارثة، تم استقطاب سكان الموقع بسرعة للتعرف منهم على حدود الملكية التي يتفقون عليها. وبعد التسونامي الذي داهم أنشي بإندونيسيا عام ٢٠٠٤، فقدت الوثائق في الكارثة ولم يستطع الكثيرون إثبات الملكية. كذلك فقدت العلامات

التي كانت تبين حدود الأرض مما أدى إلى نشوب نزاعات حول حدود الملكية. والاستجابات من قبل المجتمع المحلي وحدت صفوفه في التصدي للنزاعات بمساعدة تقنية من الوكالات الدولية. وتم رسم الخرائط و" إصدار قرارات مجتمعية بشأن الأرض " بإلزام جميع أصحاب المصلحة بالموافقة على علامات الحدود النهائية والتوقيع على وثيقة توجز ما توصلوا إليه من قرارات. وأنشأت الحكومة نظاما للتصديق على صحة العملية وقد تفسر بأنها "ملكية انتقالية" أكثر منها ملكية قانونية رسمية، حيث كان على ملاك الأرض الانتظار حتى تتم عملية التسجيل الرسمي قبل الاعتراف بملكيتهم بشكل كامل. بيد أن هذه العملية أتاحت بناء المأوى الانتقالي بعد استكمالها.

وفي أعقاب التسونامي في عام ٢٠٠٤، عمل مجلس تطهير العشوائيات في تاميل نادو، مع مجتمع صيادي الأسماك في بناء مساكن عوض العشوائيات والبيوت المهتمة، وكان عليه أن يواجه تحديا ضخما إذ ادعى نحو ١١,٠٠٠ من السكان ملكيتهم لعدد ٦,٠٠٠ من العقارات التي كانت آيلة للسقوط من أجل بناء مساكن مكانها. وأجرى المجلس مسحا ميدانيا اتسم بالشفافية باستخدام مصفوفة للأحقية بمنح نقاط عن الإقامة الجارية في الموقع، والإقامة في الموقع في أعقاب تسونامي مباشرة، وتقديم أدلة وثائقية تثبت الإقامة. وفور وضع القائمة تم عرضها على الأسر المعنية وقد حازت على قبول الجميع فيما بعد (البنك الدولي، عام ٢٠١٠).

واستخدام مناهج التشارك هذه يزداد انتشارا في أوساط المجتمع الدولي للمأوى في معظم عمليات ما بعد الكوارث الكبرى. وتقوم الوكالات في بعض الأحيان بوضع "شهادات" خاصة بها أو تسعى للحصول على وثائق تفيد الموافقة موقعة من مختلف الأطراف منها السلطات المحلية على سبيل المثال. بيد أنه يوجد في أحيان كثيرة عدم تيقن فيما إذا كانت تلك الوثائق قد تستفيد من أي وضع قانوني، وما إذا كان سيؤيدها المسؤولون المعنيون. وردد بعض الخبراء خلال مشاورتنا بأن الجهات الدولية المستجيبة يتجه بعضها إلى إجراءات تعالج كل حالة على حدة (ad hoc) دون أن تحدد أولا القانون أو الممارسة المحلية المطلوبة في تلك الحالات و /أو دون وضع خطة واضحة لبيسط "الشرعية" (post hoc) على الوثائق وهو ما حدث في أشبهه وجرت الإشارة إليه آنفا. ويبدو أنه من الجدير القيام ببعض الأعمال التحضيرية في هذا المجال لأنها ستساعد على تحسين فرص هذه المناهج على إحراز النجاح.

وتقدم شيلي نموذجا آخر جديرا بالاهتمام خاص بمأوى المتضررين من الزلزال الذي وقع شهر شباط/فبراير عام ٢٠١١. وقدمت الحكومة معونات لترميم البيوت أو إعادة بنائها، غير أن الكثير من الأسر عجزت عن التأهل بسبب افتقارها إلى ما يثبت ملكيتها. ولمواجهة هذا الوضع اعتمدت الحكومة، في شهر آب / أغسطس ٢٠١٠، قانونا جديدا لتعديل المعايير الخاصة بتنظيم عملية حيازة الأرض والتعجيل بالعملية من سنتين في المتوسط، إلى ستة شهور وتحميل التكلفة برمتها على الدولة (الاتحاد الدولي، عام ٢٠١١).

ب- آليات خاصة لتسوية المنازعات

انخرطت بعض السلطات في إيجاد حلول مبتكرة للاختناقات أو الظلم المتوقعين في حل منازعات الأرض بعد الكوارث. فعلى سبيل المثال، ظهرت المنازعات بشأن الأرض بعد وقوع التسونامي مباشرة في ٢٠٠٤. ولمواجهته، أنشأت السلطات في تايلاند لجنة فرعية خاصة بالأرض وأسند إليها حل أي مشكلة تعرض عليها تتعلق بالأرض. وفي الواقع أن جميع مشاكل الأرض تقريبا تمت تسويتها من خلال الوساطة والتفاوض وبذلك، تم تلافي الإجراءات القضائية البطيئة والمكلفة وغالبا غير العادلة، وانتهت معظم النزاعات في حصول المجتمعات المحلية على ضمان الحيازة غالبا من خلال ترتيبات حقوق المستأجر وحقوق البقاء في الأرض التي كانت موضع نزاع من قبل.

كذلك، أنشأت الهيئة الوطنية لحقوق الإنسان في سيرري لانكا وحدة " رصد الإغاثة من الكوارث" في أعقاب تسونامي ٢٠٠٤ (الاتحاد الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر، عام ٢٠٠٦). وتمثل دورها

المستقل في رصد أنشطة الإغاثة وإعادة التعمير في عملية التسونامي، وتشمل " الخدمات الحكومية وأنشطة المجتمع المدني في مجال الإغاثة والامتيازات وملكية الأرض وسبل المعيشة لضحايا التسونامي من منظور حقوق الإنسان." هذا بالإضافة إلى تلقي الشكاوى (بلغت ٢٠٠ شكاوى في اليوم في بعض الأحيان) قامت بتنظيم اجتماعات للتشاور مع الفئات المتضررة من الكارثة ووضعت مدونة سلوك لموظفي الحكومة. كما توسطت لدى المسؤولين الحكوميين ومقدمي مساعدات الإغاثة غير الحكوميين لتسوية المنازعات.

ج- إجراءات لتسوية المنازعات على أراضي "جديدة" من أجل المأوى

وضعت بعض البلدان شروطا وإجراءات محددة لطلب الحصول على أراضي بصفة مؤقتة بغرض إقامة مأوى، وقد انطوت لوائح الطيران المدني الإيطالي مثلا على أحكام تنص على تجهيز المناطق لإقامة مستوطنات انتقالية. وطبقا لتلك الأحكام، يطلب إلى السلطات المحلية أن تحدد مسبقا المناطق التي يقام عليها المأوى في حالة الطوارئ. وللمساعدة في اختيار مناطق للاستيطان الانتقالي، وإعادة تعميرها، طرحت وزارة الطيران المدني الإيطالي سلسلة من الإرشادات لتحديد المناطق لإنشاء مرافق وهياكل سابقة التجهيز للمأوى من أجل توفير الحماية المدنية. واعتمد مؤتمر الأقاليم تلك الإرشادات (بولونيا ٢٠٠٦).

وفي هايتي استطاع المسؤولون توفير أراض مملوكة للحكومة لأغراض المأوى في بعض المناطق بعد زلزال عام ٢٠١٠. وطبقا لأحد العاملين في المأوى "كان المطلوب بناء ٣٠٠ مأوى في تاباري، ولكنه كان يتعين إقامتها في مخيم وفي شكل مجموعات مما يتطلب مساحات أكبر. ولم نجد أعدادا كافية من الناس لديها حقوق في منطقة واحدة، وكان إبراد دليل الملكية عائقا ضخما وكذلك التشتت. وأثيرت هذه الموضوعات مع رئيس البلدية وسئل فيما إذا كان يجوز البناء على أرض ملك المدينة. وقدمت البلدية أربعة خيارات لأراضي مملوكة لها، لاستخدامها لفترة لا تتجاوز ثلاث سنوات. ونشأت مستوطنات فورية على الأرض ولكنها كانت مملوكة للدولة. وبدا موقعان قابلان للاستخدام وبالتالي توجهنا إلى منظمة غير حكومية وقامت بتسوية الأرض وتمهيدها (تسوية وتجهيز بشبكة صرف، الخ.) وقمنا بالبناء على قطعتين منها".

كذلك تعاونت وكالات إنسانية وحكومات في وضع استثمارات موحدة لتحريير العقود بغرض تيسير إيجار الأرض لإنشاء مرافق المأوى. فقامت المجموعة الفرعية بشأن حماية أراضي الإسكان وحقوق الملكية بمواجهة الفيضانات التي تعرضت لها باكستان في ٢٠١٠، بالعمل على تحديد نموذج لعقود الإيجار التي يمكن استخدامها في تحرير عقود إيجار محددة المدة للمأوى الانتقالي بعد الكوارث. وتقوم بوضع وثيقة تحتوي على معلومات عن حقوق الملكية للمتضررين من الفيضانات ووثيقة تتناول قوانين وحقوق الملكية في باكستان لإفادة وكالات الإغاثة.

د- الحد من عدم المساواة في توفير مرافق مأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي

سعت الحكومات والمنظمات الإنسانية خلال الكوارث الأخيرة إلى إنشاء برامج تستهدف مأوى الأشخاص المعتمدين (غير حائزين للأرض) لضمان عدم استبعادهم من عملية إعادة التعمير. فمثلا في أعقاب زلزال باكستان عام ٢٠٠٥، اعتمدت الحكومة (بعد فترة) سياسة للمعتمدين من سكان الريف. وبموجبها تحصل الأسر الريفية المعتمدة على منح نقدية قوامها ١٢٠٠ دولار أمريكي للأسرة لمساعدتها في شراء أراض جديدة (حلول للنزوح، عام ٢٠١١)

كذلك استخدمت أداة أخرى للحد من عدم المساواة يتمثل في إشراك المجتمع مباشرة في اختيار المستفيدين من مساعدات المأوى (وغيره). وبعد كارثة التسونامي في أنشيه في ٢٠٠٤، تم وضع قوائم للأسر المعيشية المستحقة جمعتها السلطات الوطنية وعرضتها على أعضاء المجتمع المحلي لفحصها بدقة

حرصا على المساواة والحد من الصراعات. وفي بعض الأحيان، تم إنشاء لجان من المجتمع المحلي لتقدير الدمار ووضع قوائم خاصة بها لعرضها بعد ذلك على الجهات المحلية (دا سيلفا وباتششر، عام ٢٠١٠).

وحدث بعض التقدم في الحد من التمييز ضد المرأة في برامج المأوى فمثلا بعد الزلزال الضخم الذي وقع في ولاية مهارسترا بالهند عام ١٩٩٣، قامت حكومة الولاية بإنشاء منظمة غير حكومية محلية للمرأة (سوايام شيكشان برايوغ) لمساعدتها في تشجيع النساء على المشاركة الفعالة في برنامج ترميم المنازل. وضمت المنظمة غير الحكومية مئات المجموعات من النساء وساعدتهن على أن يصبح لهن دور مركزي فعال. في نشر المعلومات عن كيفية التوصل إلى مستحقات ترميم البيوت وتقنيات البناء الآمن والاشتراك في التخطيط. وقد حسن هذا المنطلق من ميزان العدالة في توزيع المزايا بين النساء والرجال ومنح النساء دورا غير مسبوق في صنع القرار (يوندر، عام ٢٠٠٥).

هـ معايير البناء لمأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي

إن معايير البناء المرنة لإقامة مأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي من شأنها أن تساعد على تقليص فترات الانتظار في أعقاب الكوارث. والوضع المثالي أن يتولى مهنيون وبناءون متمرسون على البناء في البيئة المحلية، وجماعات من المجتمع المحلي ترغب في الاشتراك في المأوى. ويوصي الخبراء بتبسيط قواعد إقامة المنشآت الأصغر لضمان ملاءمة مجموعة القواعد لمتطلبات المأوى، ولتيسيره واستخدامه على نطاق واسع في إقامة مرافق المأوى.

وتقدم ملاوي نموذجا لمشروع ناجح على هذا النمط. فقد عمل الصليب الأحمر في ملاوي مع المعهد الملكي لخبراء المساحة، في مساعدة السلطات في وضع "إرشادات لبناء مأوى آمن". وهناك أيضا خطط لتعزيز هذه الإرشادات لوضع قواعد وطنية خاصة بالمباني في القطر. واتفق عدد من جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر مع الاتحاد الدولي على طائفة من التصميمات لمرافق المأوى استخدمت في العديد من البيئات الجغرافية - مع كامل تصميماتها الهندسية وإرشادات بشأن أدائها لتعزيز المعلومات والمساعدة على سرعة اتخاذ القرار.

هناك أيضا أمثلة لابتكارات مثيرة للاهتمام تسمح بالتوسع في إعادة البناء بل وتشجعه، حتى وإن كانت الخطوات المؤقتة لا تمثل تماما للمعايير المحلية أو الدولية. فعلى سبيل المثال، في أعقاب زلزال جوغجاكارتا ع ٢٠٠٦ أعلنت حكومة جاكرتا عن عملية تستغرق خطوة واحدة للتحويل من مأوى الطوارئ إلى مأوى انتقالي. وكان حجم التحدي الذي واجه معدي المأوى ضخما بسبب عدد المنازل المطلوب. وتعاونت المنظمات الإنسانية مع الحكومة في عرض عملية معدلة تتألف من خطوة واحدة تعرف باسم "السقف أولا". وتتطلب بناء سقف دائم وإضافة الجدران والأرض بحسب ما يسمح به الوقت والموارد.

كذلك بعد زلزال باكستان في ٢٠٠٥، لوحظ أن قلة من الخيام كان قد تم التبرع بها للحماية من الشتاء القارص الوشيك. وتم النظر في العديد من الخيارات لتحسين أداء الخيام في مواجهة أجواء الشتاء، بما في ذلك توفير معدات للتدفئة وتوريد مواد عزل. مع ذلك كان هذا الأسلوب محدودا في النطاق والحجم لأسباب تتعلق بالسلامة وبالأوضاع اللوجستية. وبالتالي، تم وضع إستراتيجية للمأوى الانتقالي تتمثل في حشد المجتمعات المتضررة في استخلاص مواد البناء من الركام المتبقي من البيوت المهمة. وتم توزيع الألواح الحديدية المموجة والمجلفنة على الأسر إلى جانب أدوات البناء. وفي الواقع أنها كانت خطوة أولى في وضع إستراتيجية للتعافي المستمر بسواعد الملاك، تمكن الأسر من بناء مرافق المأوى الخاصة بهم بتزويدهم بالنصائح الفنية. وأيدت اللجنة الفدرالية للإغاثة التابعة للدولة هذه الإستراتيجية وحشدت فرقا عسكرية ولاسيما فرق المهندسين لتوزيع الشرائح على الأشخاص المدربين. ومن العوامل التي شجعت على اعتماد الإستراتيجية الانتقالية للمأوى كسياسة، أن الألواح الحديدية المموجة والمجلفنة تستخدم فيما بعد كمواد للأسقف في إعادة البناء (قاظي، عام ٢٠١٠).

و- إجراءات للحد من مخاطر الفساد في مجال المأوى

اكتسبت المنظمات الإنسانية في السنوات الأخيرة وعياً بضرورة اتخاذ تدابير مخصصة وواسعة النطاق للحد من مخاطر الفساد. ويرجع ذلك إلى التوسع في إنشاء المأوى بقدر كبير. وفي عام ٢٠٠٤ قدم التسونامي دروساً هامة في هذا الصدد.

فبعد سنة من وقوع التسونامي في أتشيه، اكتشفت منظمة "أنقذوا الأطفال" في الولايات المتحدة أن المقاولين المحليين الذين تم التعاقد معهم لبناء المأوى، قد انحرفوا عن إرساء أساس جيد واستخدموا أخشاباً دون الجودة المطلوبة. وبالتالي، علقت المنظمة عملية البناء، وقابلت المجتمعات المحلية وأصدرت تقارير إعلامية عن المشكلة واتصلت بالسلطات. وقامت بفصل المقاولين السابقين وأحضرت خبراء جدد لتصميم العمليات لضمان جودة العمل. وتوسعت بعد ذلك في هذا النشاط بحيث أصبح يشكل سياسة عالمية في الإنشاءات ووضعت لجنة لشكاوي الجمهور مفوضة في سلطة التحقيق في الشكاوي من الفساد (الشفافية الدولية، عام ٢٠١٠).

وفي السنة الماضية، نشرت الشفافية الدولية دليلاً عملياً شاملاً بشأن الوقاية من الفساد في العمليات الإنسانية (الشفافية الدولية، عام ٢٠١٠) وطرحت سلسلة من الخطوات التي تستطيع المنظمات الإنسانية أن تتخذها لتنتقل من تقدير الاحتياجات إلى استكمال المشروع - سعياً للوقاية من مخاطر الفساد.

ز- خطوات لتحسين التيسير والتنظيم والتنسيق للجهات المستجيبة الدولية

لم تحظ جهود التيسير والتنظيم التي بذلتها المنظمات الدولية التي تواجه الكوارث إلا على اهتمام طفيف. بيد أنه على مدى السنوات العشر الماضية، دأب الاتحاد الدولي على العمل مع شركاء من خلال قوانين وقواعد ومبادئ البرنامج الدولي لمواجهة الكوارث بغرض تحديد الثغرات وترويج أفضل الممارسات. وقد أوجت إرشادات القانون الدولي للمواجهة للكوارث التي تم اعتمادها في المؤتمر الدولي الثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر عام ٢٠٠٧، إلى عدد من الحكومات باستعراض قوانينها ولوائحها حتى تكون أكثر تأهباً لمواجهة قضايا منها التنسيق، الإشراف، التخليص الجمركي والتسجيل التنظيمي. والوثيقة الأساسية التي صدرت معها والمعنونة "التقدم المحرز في تنفيذ إرشادات من أجل تيسير وتنظيم الإغاثة الدولية من الكوارث ومساعدات التعافي الأولية، وثيقة رقم ١-٥-٥ تطرح رؤية عامة للنجاح في تنفيذ الإرشادات حول العالم.

هـ ضمان أن الأشخاص المعدمين ليسوا في "فخ" الإسكان الانتقالي

طبقاً لما ورد في هذا التقرير أن الكثير من النازحين يظلون في المأوى الانتقالي فترة أطول من المتوقع لأنهم لا يستطيعون الالتحاق ببرامج الأرض والإسكان للحصول على حلول دائمة للسكن. مع ذلك توجد خيارات كثيرة من السياسات لمواجهة هذا الوضع. ومن هذه السياسات أنه يمكن توفير قطع أرض بالمجان أو مدعمة أو موارد للإسكان من الحكومة (أو من جهات خيرية خاصة أو من مؤسسات دينية)، أو من مخططات ائتمان، كما يمكن توفير إسكان يتميز بفترة سماح طويلة من الإيجار لتمويل ترميم أو إعادة تعمير الإسكان المستأجر، وتعزيز حقوق الملكية للحائزين غير الرسميين وتخفيف قيود الحيازة للتأهل للإسكان.

وبعد ثلاث سنوات من زلزال تركيا عام ١٩٩٩، بقيت الأسر التي لم تكن جزءاً من برامج التعمير الحكومية في إسكان انتقالي. وبعض هذه الدول شكلت تعاونيات للإسكان في محاولة للوصول إلى الأراضي بشكل جماعي من خلال تخصيص أراضي حكومية. ثم تقدمت إلى الحكومات للحصول على أرض يستطيعون أن يقيموا مكانها إسكاناً دائماً والكثير منهم نجح في ذلك (جونسون قيد النشر). وفي حالات أخرى، حصل المعدمون على مساعدات من مشروعات تابعة لمنظمات غير حكومية تعمل مع

حكومات محلية ومركزية للحصول على أرض سكنية في مناطق قريبة من المراكز الحضرية ومن سبل الرزق (أرسلان وجونسون، عام ٢٠١٠). ومن خلال هذه المشروعات الصغيرة، استطاع المعدمون مغادرة الإسكان الانتقالي.

وفي أتشيه، بعد سنتين من وقوع تسونامي عام ٢٠٠٤، تبقى نحو ٢٠,٠٠٠ من مجموع ٧٠,٠٠٠ فرد في المأوى الانتقالي وكانوا قبل الكارثة مستأجرين أو كانوا يسكنون بوضع اليد. وكانت الخطة تقضي بإغلاق كل مرافق الإسكان الانتقالي بحلول شهر حزيران/يونيو ٢٠٠٧ (أي بعد سنتين ونصف من الكارثة) وبالتالي كان المستأجرون والسكان بوضع اليد يطالبون بحلول دائمة. وكانت السياسات الأولية التي قدمت مكافآت نقدية للمستأجرين والسكان بوضع اليد لم تحل المشكلة لأن المبالغ النقدية المعروضة كانت قليلة للغاية بحيث لا تؤدي إلى التوصل إلى حل دائم لمشكلة الإسكان. وبالتالي تم وضع سياسة منقحة تقضي بتوفير أراضي وإسكان للمستأجرين ولسكان وضع اليد بالمجان. وخصصت المناطق الواقعة في لابي ونيوهو على مقربة من العاصمة باندا أنشيه كمناطق لاستيطان هذه الفئة تحديداً. كذلك قدمت مساعدات لعدد يتراوح من ١٠٠٠ - ٢٠٠٠ من المستأجرين في أماكن أخرى الذين اشتروا أراضي واحتاجوا إلى مساعدات مالية لبناء المساكن (دا سيلفا، عام ٢٠١٠).

٦- خلاصة وتوصيات

صار من المقبول الإقرار العام بأن النزوح على نطاق واسع هو نتيجة وسبب في الوقت نفسه بسبب عدم المساواة الشديد الذي يتسم به المجتمع. فالمجتمع يعاني من فوارق وظلم متأصلين منذ فترات سابقة على الكارثة بالنسبة للأرض المتاحة واستخدامها وقد تفاقم الأوضاع بعد الكارثة. وفي هذه الأحوال ينبغي إلقاء نظرة فاحصة على القضايا القانونية والاجتماعية الأساسية، وهي عملية تحتاج إلى الكثير من الوقت والتشاور لتحقيق النجاح الكامل في التعافي من الكوارث، بما فيها تحقيق الإسكان الدائم للنازحين.

ومن الواضح أن الانتعاش المبكر، ولاسيما تحسن صحة النازحين وسبل معيشتهم ورعايتهم المباشرة تعتمد غالباً على سرعة توفير مأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي بسرعة وإنصاف. وهي فترة لا بد من الالتزام خلالها بمنتهى المرونة حيث أن المعايير الدولية صارمة ويتعين على الحكومات والمجتمع الإنساني أن يكون أداؤهما أفضل. وتلعب الحواجز التنظيمية دوراً في تثبيطها. وإن كان الحرص يقي من اتخاذ خطوات قد تخل بمصالح الدولة أو حقوق المتضررين على المدى الطويل، فلدينا نماذج إيجابية وردت آنفاً لحلول مواتية مؤقتة للاستجابة للاحتياجات الإنسانية العاجلة. ويتوافر في الوقت الحالي كم هائل من الإرشادات الدولية التي تساعد الحكومات والمنظمات الإنسانية والجهات المعنية الأخرى على تنفيذ تلك الحلول.

وعلى ضوء المشاورات التي تمت مع الممارسين، يبدو أن ما نحتاجه اليوم هو منطلق استباقي يركز على التأهب. لأنه بدون تخطيط ومناقشات سابقة، لن يكون مجرد الاطلاع على الإصدارات الدولية لأدلة التصرف في الكوارث بعد وقوعها بالعلاج الكافي. والجمعيات الوطنية، بموجب وضعها كأجهزة مساعدة في المجال الإنساني للسلطات العامة، في وضع يسمح لها بمساعدة الحكومات على الشروع في مناقشة تلك الأمور. مع ذلك، على الاتحاد الدولي بوصفه الجهة العالمية المخولة في دعوة جماعة المأوى العالمية، أن يغتنم الفرصة المتاحة ويربط الجماعة بالممارسين في كافة أرجاء العالم.

ونقترح الخطوات الملموسة التالية للسير قدماً:

- تشجيع الجمعيات الوطنية وحكوماتها بدعم من الاتحاد الدولي والشركاء المعنيين (مثل الأمم المتحدة، المنظمات غير الحكومية، المؤسسات الأكاديمية و/أو المنظمات الإقليمية)، على التعاون في إجراء "مراجعة" غير رسمية للبيئة التنظيمية الوطنية لتوفير مأوى ما بعد الكوارث، ومعالجة المجالات الإشكالية المذكورة في هذا التقرير وغيره من الوثائق الإرشادية الدولية. ويمكن استخدام

"المراجعات" في تحديد الثغرات في الإطار التنظيمي وفي تجميع المعلومات عن الإجراءات السارية لتستخدمها وكالات المأوى في الكوارث مستقبلاً،

● تشجيع الحكومات على النظر في وضع تدابير محددة في مجال المأوى فيما بعد الكوارث إن لم تكن قد وضعتها بالفعل، ومنها:

○ الإجراءات الخاصة بسرعة تحديد الأرض والتقدم بطلب رسمي لاستخدامها بصفة مؤقتة لإنشاء مأوى الطوارئ ومأوى انتقالي،

○ الإجراءات الخاصة بسد الثغرات في أنظمة الملكية الرسمية، منها التأكد من الحق في شغل الأرض (على الأقل بصفة مؤقتة) التي تم الحصول عليها من المنظمات الإنسانية على أساس المشاركة المجتمعية في تخطيط الأرض ورسم الخرائط والتعامل مع الوثائق بمرونة (على أساس تصديق دولي كما ذكر آنفاً)، و/أو الاتفاقات المبرمة بين المنظمات الإنسانية والمستفيدين والملاك المفترضين (إن كان ثمة اختلاف) والمسؤولين المحليين،

○ وضع آليات/إجراءات سريعة لحل المنازعات الخاصة بالحقوق المتعلقة بالأرض في مرحلة ما بعد الكوارث، والتمسك بضمانات الحيابة، ومنها الحق في التوجه إلى جهة مستقلة لتقديم الشكاوى.

○ تبسيط معايير البناء وخاصة لإنشاء مأوى الطوارئ ومأوى انتقالي مما ييسر التوسع في البناء،

○ تدابير قانونية أو تدابير للسياسة تكفل معاملة النازحين على أساس الإنصاف في توفير مساعدات المأوى ومشاركتهم في اتخاذ القرارات على نطاق واسع،

○ اتخاذ تدابير حمائية للوقاية من مخاطر تفاقم الفساد في البناء في أعقاب الكوارث والتي ينبغي أن تكون على قدر من المرونة بحيث لا تعطل العمليات بدون مبرر،

○ اتخاذ تدابير لضمان تيسير وتنظيم المساعدات الدولية للكوارث على نحو سليم (بالامتثال لإرشادات القانون الدولي للكوارث)

● العمل على صدور تصديق دولي على أساس أفضل الممارسات الحالية وذلك من خلال عملية تشارك لرسم خرائط للأرض من أجل تحديد حقوق الملكية وشغل الأرض لأغراض توفير المأوى بعد الكوارث، وذلك في حالة عدم توفر وثائق إثبات الملكية أو عدم اكتمالها. فالهدف هو توفير مستوى من الطمأنينة للحكومات في اعتمادها نتائج الخرائط عند رسمها بمعرفة منظمات معتمدة على أساس التمسك بتلك الخرائط بموجب القانون المحلي.

● وسيسعى الاتحاد الدولي والجمعيات الوطنية وشركاؤه في جماعة المأوى إلى نشر الوعي بالقضايا التنظيمية المحددة ذات الصلة بمأوى الطوارئ والمأوى الانتقالي وإلى تعميق البحوث الجارية لتكشف عن الفجوات وأفضل الممارسات.

المراجع:

Arslan, Hakan and Johnson, Cassidy, Turkey: Can Small Actors Overcome the Absence of State Will? in Lyon M, Schinderman T, with Boano C. eds. Building Back Better. Delivering People-centred Housing Reconstruction at Scale (2010)

Bologna, Roberto Strategic Planning of Emergency Areas for Transitional Settlement, Proceedings from the International Conference on Post-Disaster Reconstruction, "Meeting Stakeholder Interests" Florence, Italy, May 17-19, 2006 (2006).

Brookings Institution-London School of Economic Project on Internal Displacement, A Year of Living Dangerously: A Review of Natural Disasters in 2010 (2011)

Centre on Housing Rights and Evictions, In Search of Equality: A Survey of Law and Practice related to Women's Inheritance Rights in the Middle East and North Africa (MENA) Region (2007)

Committee on Economic Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 3: The nature of States Parties' Obligations (1990)

Committee on Economic Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (1991)

da Silva, Jo, Lessons from Aceh, Key Considerations in Post-Disaster Reconstruction (2010)

da Silva, Jo, and Batchelor, Victoria, Indonesia: Understanding Agency Policy in a National Context, in Lyon M, Schinderman T, with Boano C. eds. Building Back Better. Delivering People-centred Housing Reconstruction at Scale (2010)

Displacement Solutions, Regulatory Obstacles to Rapid and Equitable Emergency and Interim Shelter Solutions and Natural Disasters (2011)

FAO, Draft Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests (2011)

Habitat International Coalition (HIC), Still Waiting - Housing Rights Violations in a Land of Plenty: The Kobe Earthquake and Beyond (1995)

Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, Resolution 4, 30th International Conference of the Red Cross and Red Crescent (2007)

Guiding Principles on Internal Displacement, U.N. Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998)

Harper, Erica, International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations (2009)

Inter-Agency Standing Committee (IASC), Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters (2006)

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Displacement Due to Natural Hazard-Induced Disasters (2011)

- International Institute for Sustainable Development (IISD), *Addressing Land Ownership after Natural Disasters: An Agency Survey* (2006)
- IFRC, *Disasters in the Americas: The Case for Legal Preparedness* (2011)
- IFRC, *Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Indonesia* (2007)
- IFRC, *Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Sri Lanka* (2006)
- Johnson, Cassidy, *Kernels of Change: Civil Society Challenges to State-Led Strategies for Recovery and Risk Reduction in Turkey*, *Environment and Urbanization*, 23 (2) (forthcoming)
- Kaelin, Walter, *The Protection of Internally Displaced Persons in Situations of Natural Disaster* (2005).
- Mooney, Erin, *The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern*, *Refugee Survey Quarterly* (Fall 2005)
- Noji, Eric, ed, *The Public Health Consequences of Disasters* (1997)
- ODI, *Mapping the Risk of Corruption in Humanitarian Action* (2006)
- Payne, Geoffrey et al, *Innovative Approaches to Secure Tenure for the Urban Poor* (2001)
- Pinheiro *Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons* (2005)
- Practical Action and IFRC, *PCR Tool 11: Defining Standards for People-Centred Reconstruction* (2011)
- Qazi, Usman, *Pakistan: Implementing People-Centred Reconstruction in Urban and Rural Areas*, in Lyon M, Schinderman T, with **Boano C.** eds. *Building Back Better. Delivering People-centred Housing Reconstruction at Scale* (2010)
- Red Cross/Red Crescent Climate Centre, *Climate Guide* (2007)
- Rolnik, Raquel, *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in this Context*, UN Doc. No. A/HRC/16/42 (2010)
- Shelter Centre, *Transitional Settlement and Reconstruction After Natural Disasters* (2008)
- Transparency International, *Preventing Corruption in Humanitarian Operations* (2010)
- UN Disaster Response Office, *Shelter After Disaster: Guidelines for Assistance* (1982)
- UN Habitat, *Land and Natural Disasters: Guidance for Practitioners* (2010)
- UN Habitat, *Land and Conflict: A Handbook for Humanitarians* (Draft 2009)
- World Bank, *Safer Homes, Stronger Communities A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters* (2010)
- Yonder, Ayse, *Women's Participation in Disaster Relief and Recovery* (2005)