شباط/فبراير 2025

نحو حلول شاملة للنزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية

إطار عالمي للحكومات ووكالات الأمم المتحدة ونظام المنسقين المُقيمين والشركاء

Sida

برنامج الموئل

برنامج الموئل

نحو حلول شاملة للنزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية
إطار عالمي للحكومات ووكالات الأمم المتحدة ونظام المنسقين المقيمين والشركاء

حقوق الطبع والنشر © برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) 2025
جميع الحقوق محفوظة

(United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat
P.O. Box 30030, 00100 Nairobi GPO, Kenya
هاتف: 254-020-7623120 (المكتب المركزي)
www.unhabitat.org

إخلاء مسؤولية: إن التسميات المستخدمة وطريقة عرض المادة في هذا المنشور لا تعني ضمناً الإعراب عن أي رأي من جانب أمانة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالوضع القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو سلطاتها، أو فيما يتعلق بتحديد تخومها أو حدودها أو فيما يتعلق بنظامها الاقتصادي أو درجة تنميتها. ويجوز إعادة نسخ مقتطفات منه دون إذن، شريطة الإشارة إلى المصدر. والآراء الواردة في هذا المنشور لا تعكس بالضرورة آراء برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية والأمم المتحدة ودولها الأعضاء.

صور الغلاف
© برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) @Abdirahman Barkhadle، موئل الأمم المتحدة، بايدوا، الصومال، 2025

تصدير

يغذي النزوح القسري النمو الحضري، مما يؤدي إلى المزيد من العشوائيات وتفاقم أزمة السكن للكثيرين. ووفقاً لتقارير مركز رصد النزوح الداخلي والبنك الدولي، تستمر الأعداد في الارتفاع.

ويضع ذلك ضغطاً شديداً على المناطق الحضرية القائمة والمجتمعات المضيفة، مما يجعل من شبه المستحيل على الحكومات الوطنية والمحلية ضمان حصول الجميع على السكن والأراضي والخدمات الأساسية على نحو منصف. [على سبيل المثال، زاد عدد سكان مدينة بايدوا (الصومال) ثمانية أضعاف تقريباً خلال 20 عاماً].
وقد استخدم السيد روبرت بيير، مستشار الأمين العام الخاص المعني بإيجاد حلول للنزوح الداخلي، خطة عمل الأمين العام بشأن النزوح الداخلي لتحفيز منظومة الأمم المتحدة على التفكير في الحلول من البداية وعلى نطاق واسع. كذلك أقرت خطة العمل بهيمنة النزوح على المناطق الحضرية، والدور الحاسم للحكومات المحلية والتخطيط الحضري في إنجاح الحلول.

وقد وضع موئل الأمم المتحدة خطة مؤسسية لزيادة قيمته المضافة إلى أقصى حد ممكن. ويعد هذا الإطار البرنامجي مساهمة بالغة الأهمية، ويقدم توجيهات بشأن كيفية تحقيق حلول مستدامة وقابلة لتوسيع النطاق وتحويلية في المناطق الحضرية. ولتحقيق ذلك، لا بد من تركيز استراتيجي على الإسكان والأراضي والخدمات الأساسية،

وهو ما يتماشى مع التركيز العالمي لموئل الأمم المتحدة [على النحو الوارد في الخطة الاستراتيجية القادمة 2026-2029].

ونحن بحاجة إلى تحول في العقلية. ولا توجد حلول تبسيطية. فالأمر لا يقتصر على تحديد الاحتياجات وبناء المساكن فحسب، بل ينبغي أن تتكامل برامجنا من خلال تخطيط حضري سريع وحوكمة أكثر شمولاً. وينبغي أن نسترشد بممارساتنا العالمية في تحقيق التوسع الحضري المستدام، وتحويل المناطق العشوائية، وتعزيز فرص الحصول على السكن اللائق وضمان الحيازة. وموئل الأمم المتحدة على الاستعداد للعمل مع الحكومات الوطنية والمحلية ومنظومة الأمم المتحدة لتطبيق هذا الإطار وتسهيل تبادل الممارسات الجيدة.

أناكلوديا روسباخ
وكيلة الأمين العام والمديرة التنفيذية
برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)

شكر وتقدير

وضع موئل الأمم المتحدة هذا الإطار بالتعاون مع المعهد الدولي للبيئة والتنمية. وقاد عملية الصياغة فريق أساسي من الموئل (فيليب ديكورتي ورينا إيتو)، بمشاركة من الفريق العامل الداخلي التابع للموئل والمعني بتنفيذ خطته المؤسسية (بما في ذلك أومبرتا تيمبرا وأفريل بوندال)، ومن المعهد الدولي للبيئة والتنمية (كريستوفير ووارد والدكتورة لوسي إيرل والدكتورة بويل ماكتير). وعقد اجتماع شخصي لمجموعة من الخبراء وسلسلة من المشاورات عبر الإنترنت من خلال فرقة عمل غير رسمية، تألفت من جهات اتصال على المستوى العالمي معنية بقضايا النزوح الحضري والنزوح الداخلي/القسري من المنظمات التالية (حسب الترتيب الأبجدي الإنكليزي): مبادرات IMPACT، والمنظمة الدولية للهجرة، والدائرة المشتركة المعنية بتحديد سمات النازحين داخلياً، ومنظمة المدن المتحدة والحكومات المحلية، وموئل الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، واليونيسف، وبرنامج الأغذية العالمي، والبنك الدولي.

كذلك نتقدم بشكر خاص لمكتب المستشار الخاص المعني بإيجاد حلول للنزوح الداخلي، بقيادة الأمين العام المساعد روبرت بيبر وفريقه، بما في ذلك غريتا زيندر ولويس هوفمان وريخا مينون.

وأخيراً، يعرب فريق المشروع عن تقديره لأكثر من 30 فرداً من الحكومات والجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات البحثية والأكاديمية في البلدان الأربعة التي شملتها الدراسة، وهي الصومال والعراق وكولومبيا وموزامبيق، والذين قدموا رؤى ثاقبة عن الديناميات الخاصة بكل سياق في كل من هذه المواقع.

ومولت **الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي** وضع هذا الإطار من خلال مساهمتها المخصصة بشروط ميسرة لموئل الأمم المتحدة.

موجز تنفيذي

يقدم هذا الإطار مورداً لواضعي السياسات ومديري البرامج لمساعدتهم على تصميم استجابات قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل للنزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية، تكون مستدامة وقابلة لتوسيع النطاق وتحويلية

ويتواءم الإطار على نحو وثيق مع خطة عمل الأمين العام بشأن النزوح الداخلي، التي أوضحت أن حلول هذه الأزمة لا يمكن تحقيقها إلا إذا "تجاوزنا التعامل مع النزوح الداخلي باعتباره مجرد مشكلة إنسانية، واعترفنا به كأولوية للتنمية والسلام والعمل المناخي"(United Nations, 2022). ثم يكيف الإطار هذه الدعوة للإصلاح مع التحديات والفرص الخاصة التي يفرضها النزوح الداخلي في المدن والبلدات، وهي ظاهرة تزداد شيوعاً في عالم آخذ في التوسع الحضري.

ولتحقيق ذلك، تقدم هذه التوجيهات ثلاثة "تحولات في العقلية" حاسمة ضرورية لبرامج أكثر فعالية، وخمسة مبادئ تشغيلية تنبثق من هذه العقلية الجديدة، ومناقشة مفصلة لستة عناصر برنامجية أساسية، يجب مراعاتها في أي استجابة ناجحة للنزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية. بعد ذلك تقدم التوجيهات أمثلة ملموسة على كيفية حدوث هذا التغيير وضرورة حدوثه، قطاعاً بعد الآخر، مسلطاً الضوء على التحولات الجوهرية في التفكير والعمل التي ستكون مطلوبة من الجهات الفاعلة في مجالات العمل الإنساني والتنمية والسلام لتحقيق هذا التغيير.

تحولات حاسمة في العقلية

يتعين على الحكومات والجهات الفاعلة في مجال المعونة الدولية، في جوهرها، تعديل نظرتها إزاء النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية:

- من "توفير حلول مستدامة للنازحين داخلياً في المدن" إلى "تسهيل مسارات التنمية الحضرية الشاملة"
- من أزمة طوارئ إلى تحد إنمائي... وفرصة
- من النازحين داخلياً بوصفهم "عبء من الحالات الإنسانية" إلى النازحين داخلياً بوصفهم من مواطني المناطق الحضرية ضمن المجتمعات الأكبر المتضررة من النزوح

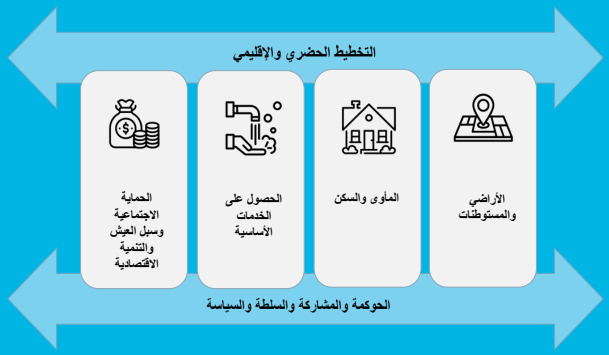
المبادئ التشغيلية الأساسية

يؤدي إعادة التفكير في النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية إلى مجموعة من المبادئ الأساسية التي ينبغي اتباعها في وضع السياسات والبرمجة:

- فهم النظم الحضرية القائمة والاستفادة منها
- التأكيد على قدرة 'المجتمعات المتضررة من النزوح' وصوتها
- تبني الأهمية المركزية للموقع والمساحة بالكامل
- إعطاء الأولوية للاستثمارات الحضرية 'التي لا يُندَم عليها' والتي 'لا تسبب ضرراً'
- 'التمسك' الحقيقي بملكية الحكومة

العناصر البرنامجية الأساسية

أخيراً، يقدم الإطار ستة "عناصر برنامجية أساسية" ضرورية لاستجابات شاملة ومتكاملة. وترتبط العناصر معاً من خلال عمليات التخطيط الحضري التكرارية، وتدعمها فهم عميق لكل من "الحوكمة والمشاركة والسلطة والسياسة".



جدول المحتويات

تصدير 3

شكر وتقدير 4

موجز تنفيذي 5

مقدمة 8

1-1- الخلفية والمنهجية 8

2-1- لمحة عامة عن الإطار 8

1-2-1- ما هو الغرض من هذا الإطار؟ 8

2-2-1- الخصائص الرئيسية للإطار 9

حجم النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية ونطاقه 12

2-1- أزمة النزوح الداخلي العالمية 12

2-2- حضرنة النزوح (الداخلي) 12

2-3- الروابط المتأصلة بين النزوح الداخلي والهشاشة 13

إطار لحلول شاملة للنزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية 15

3-1- التحولات الحاسمة في العقلية 15

3-2- خمسة مبادئ أساسية للسياسات والبرمجة 16

3-3- تصور مراحل الاستجابة للنزوح في السياقات الحضرية 17

3-4- مدخلات البيانات الأساسية وتحليلها 18

3-5- ستة عناصر برنامجية أساسية 18

العنصر *1*: التخطيط الحضري والإقليمي *20*

العنصر *2*: الحوكمة، والمشاركة، والسلطة، والسياسة *23*

العنصر *3*: حوكمة الأراضي والمستوطنات *28*

العنصر *4*: المأوى والسكن والأرض والملكية *31*

العنصر *5*: الحصول على الخدمات الأساسية *35*

العنصر *6*: الحماية الاجتماعية، وسبل العيش، والنمو الاقتصادي *38*

تفعيل توجيهات هذا الإطار 42

المراجع 43

المرفق 1: منهجية وضع الإطار 50

Copyright © United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) @Abdirahman Bakhadle, UN-Habitat, Baidoa, Somalia, 2025

01 مقدمة

يساهم هذا الإطار في الجهود المبذولة لتفعيل "خطة عمل الأمين العام للأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي[1]".

1-1- الخلفية والمنهجية

وتسعى خطة العمل إلى منع أزمات النزوح الداخلي ومعالجتها وحلها في مختلف أنحاء العالم. ويستجيب هذا الإطار تحديداً للدعوات الواردة في خطة العمل وغيرها لتحسين التوجيهات السياساتية والتشغيلية بشأن التحديات الفريدة - وكذلك الفرص - التي يطرحها النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية [2].

ويستند الإطار إلى سياسات ومبادئ توجيهية مؤسسية لمختلف وكالات الأمم المتحدة وشركائها فيما يتعلق بالنزوح الداخلي (والنزوح القسري على نطاق أوسع) إلى المناطق الحضرية. ورغم إحراز تقدم كبير في فهم النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية والاستجابة له على مدار العقد الماضي، فقد أظهرت المشاورات التي أجريت أثناء وضع الإطار أن هناك حاجة ماسة إلى مواصلة الجهود لتجاوز التفكير الذي يتمحور حول الريف والمخيمات والعمل الإنساني الذي اتسمت به العديد من الاستجابات للنزوح الداخلي.

واستفاد تصميم هذا الإطار من مدخلات مفصلة من "فرقة عمل غير رسمية" شكلها موئل الأمم المتحدة[3]. وتضمن وضع الإطار أيضاً استعراضاً شاملًا للأدبيات ومشاورات مفصلة مع أكثر من 50 خبيراً من وكالات الأمم المتحدة والحكومات والجهات المانحة والمؤسسات المالية الدولية والمنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية والأكاديميين. كما جرى الانتهاء من التحليلات على المستوى القطري لكل من الصومال، والعراق، وكولومبيا، وموزامبيق .

2-1- لمحة عامة عن الإطار

1-2-1- ما هو الغرض من هذا الإطار؟

صُمم هذا الإطار لمساعدة واضعي السياسات ومديري البرامج في الحكومات الوطنية والمحلية المعنية، ووكالات الأمم المتحدة، ونظام المنسق المقيم التابع للأمم المتحدة، والجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف، والمؤسسات المالية الدولية، والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية على إيجاد حلول لأزمات النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية. وهو يستهدف أصحاب المصلحة المشاركين في برمجة العمل الإنساني، والتنمية[4]، وبناء السلام، وتحقيق الاستقرار، والانتقال.

وتقدم هذه الوثيقة توجيهات رفيعة المستوى بشأن ما يجب فعله وما لا يجب فعله في برمجة النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية، بهدف تعزيز الحلول الحكومية القائمة على التنمية، والتي تضع النازحين داخلياً على مسارات الاستدامة والشمول والازدهار. ويمكن لهذه التوجيهات أن ترشد استخدام موارد المساعدة الدولية والمحلية التي تتناقص باستمرار[5]، وأن تعزز التدخلات المشتركة القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل على نطاق الترابط بين العمل الإنساني والتنمية والسلام. وصُممت هذه التوجيهات للاستخدام في بداية دورة البرنامج - سواء عند حشد الجهات الفاعلة لمواجهة أزمة جديدة أو عند الحاجة إلى تغيير استراتيجي لتحسين الاستجابة لحالات النزوح الممتدة.

وتقدم هذه التوجيهات **ثلاثة "تحولات في العقلية" حاسمة** ضرورية لزيادة فعالية البرمجة، **وخمسة مبادئ تشغيلية** تنبثق من هذه العقلية الجديدة، ومناقشة مفصلة **لستة عناصر برنامجية أساسية** يجب مراعاتها في أي استجابة ناجحة للنزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية.

(1) أُطلقت خطة عمل الأمين العام بشأن النزوح الداخلي في حزيران/يونيه 2022.
(2) يمتد نطاق هذه الوثيقة أيضاً إلى اللاجئين العائدين كما هو موضح أيضاً في الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، ولا سيما الهدف 4.
(3) تضمنت فرقة العمل جهات اتصال على المستوى العالمي معنية بقضايا النزوح الحضري والداخلي/القسري من المنظمات التالية (بالترتيب الأبجدي باللغة
(4) لأغراض هذا الإطار، تقع البرمجة للاستجابة لتأثيرات تغير المناخ في المقام الأول تحت نموذج "البرمجة الإنمائية".
(5) انظر مناقشة هيكل المعونة الدولية أدناه.

ويُعرّف النجاح بأنه **تدخلات مستدامة وقابلة لتوسيع النطاق وتحويلية** لكل من الأسر النازحة والمجتمعات الأكبر **المتضررة** من النزوح ونظم المدن التي تقع فيها (انظر الإطار 1 لمزيد من التفاصيل). وعن طريق استيفاء هذه المعايير، يمكن مساعدة النازحين داخلياً على الدخول في "مسارات الحلول" والتقدم فيها (Data for Solutions to Internal Displacement Taskforce, 2023) التي تؤدي إلى الإدماج والقدرة على الصمود على الأجل الطويل. وكما تجري مناقشته بمزيد من التفصيل في القسم التالي، يركز هذا الإطار على حالات النزوح الممتدة التي تكون فيها العودة صعبة ومن المرجح أن تختار العديد من الأسر النازحة (أو تجبر على) الاستقرار في المناطق الحضرية المعنية لفترة طويلة، وغالباً ما تكون غير محددة. وبالتالي، يركز هذا الإطار على ديناميات الإدماج المحلي (أو عدم وجوده) ويدرك عمليات النزوح الثانوية المحتملة إلى مدن وبلدات أخرى، بناء على عوامل الجذب والدفع (الشبكات الاجتماعية، وفرص كسب العيش، وتوافر الأراضي، وما إلى ذلك). والعودة إلى المناطق الريفية ليست محور التركيز هنا.

الإطار 1 **تعريف نجاح برمجة الترابط بين العمل الإنساني والتنمية والسلام في الاستجابة لأزمات النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية**

يقدم هذا الإطار ثلاثة معايير لتقييم نجاح المبادرات التي اتخذتها الحكومة والجهات الفاعلة الدولية طوال مدة الأزمة:

- **مستدامة:** هل يمكن الحفاظ على المكاسب المرجوة بعد انتهاء برامج ومشاريع المعونة الدولية

- **قابلة لتوسيع النطاق:** هل يمكن توسيع نطاق الفوائد بصورة واقعية لتشمل جميع النازحين وجميع سكان المناطق الحضرية المحتاجين، حتى بدون تدخلات خارجية إضافية

- **تحويلية:** على نحو أكثر طموحاً، هل يمكن للتدخلات تلبية الاحتياجات الفورية والطويلة الأجل للنازحين داخلياً، وتحفيز تغييرات إيجابية طويلة الأجل في حوكمة المدن، وتوفير الخدمات الأساسية، وآفاق النمو الاجتماعي والاقتصادي، مما يسمح بنمو حضري شامل ومخطط له، بدلاً من العشوائية الهشة

1-2-2- الخصائص الرئيسية للإطار

يتسم الإطار بالخصائص التالية:

- **التركيز على أزمات النزوح الممتدة.** يركز الإطار على أزمات النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية الممتدة، أو التي يُحتمل أن تطول. ونظراً للعلاقة الوثيقة بين أزمات النزوح الممتدة والنزاع والعنف (IDMC, 2015; Grip, 2017; World Bank, 2021; Kälin, 2023)، فإن الإطار وثيق الصلة بسياقات النزاع. كما أن هناك تداخلاً كبيراً مع الكوارث بطيئة الظهور المرتبطة بتغير المناخ (مثل الجفاف الطويل الأجل أو الفيضانات المتكررة)، والتي يصعب فيها العودة إلى مناطق المنشأ. ويعد الإطار أقل صلة مباشرة بالنزوح الناجم عن الكوارث الحادة، حيث تكون العودة ممكنة بعد الأزمة الأولية بفترة وجيزة[6].

- **مصمم لمعالجة النزوح الداخلي، على عكس أشكال النزوح القسري الأخرى.** نظراً لهدف المساهمة في خطة عمل الأمم المتحدة بشأن النزوح الداخلي، فإن الإطار لا يتناول قضايا اللاجئين صراحة (إلا في حالة اللاجئين العائدين[7]). وهو يعترف بأنه - على الرغم من الأوضاع القانونية المتميزة - يعيش النازحون داخلياً وطالبو اللجوء واللاجئون جنباً إلى جنب في المدن في جميع أنحاء الجنوب العالمي وغالباً ما يواجهون تحديات اجتماعية وسياسية واقتصادية مماثلة (Landau, 2014).

- **ينطبق أساساً على السياقات الهشة والأزمات، حيث تكون العودة صعبة والنزوح الممتد هو القاعدة.** يقصد بالإطار أن يكون وثيقة "عالمية" يمكن تطبيقها على البرمجة في أي أزمة نزوح داخلي حضري، ولكنه موجّه بصفة خاصة نحو البيئات التي يمكن أن تؤدي فيها الهشاشة السياسية والاقتصادية القائمة مسبقاً إلى أزمات تؤدي إلى نزوح واسع النطاق وطويل الأجل. وفي مثل هذه السياقات، يؤدي النزوح الداخلي عادة إلى تفاقم التوسع الحضري السريع وغير المخطط له، وتكون العودة إلى مناطق المنشأ صعبة. وتتطلب هذه المجموعة الفرعية من أزمات النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية طريقة جديدة في التفكير والعمل، من جانب كل من الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية.

- **يعتمد تعريفاً واسعاً لمصطلحات "الحضري" و"النزوح إلى المناطق الحضرية":** يعرف النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية هنا بأنه النزوح من أي أصل داخل نفس البلد الذي يلجأ إليه النازحون داخلياً داخل منطقة

(6) مع ذلك، في سياقات الهشاشة السياسية الواضحة والتخلف الاقتصادي الشديد، فإن حتى الكارثة الحادة لمرة واحدة قد تتسبب في ديناميكيات نزوح يصعب فيها العودة (على سبيل المثال النزوح بعد الزلزال في بورت أو برنس، هايتي)؛ ومن شأن هذا الإطار أن ينطبق مباشرة على مثل هذه الحالات.
(7) كما هو الحال مع النازحين داخلياً، يعد اللاجئون العائدون مواطنين في البلد الذي يقيمون فيه حالياً. ومع ذلك، فرغم عودتهم إلى بلدهم الأصلي، قد يواجهون العديد من التحديات المرتبطة بالنزوح التي يواجهها النازحون داخلياً.

حضرية[8]. ويمكن أن يبدأ النزوح من منطقة ريفية، أو مدينة أو بلدة أخرى، أو من حي آخر داخل المدينة نفسها[9].

•يعالج القضايا الرئيسية المتعلقة بالترابط بين العمل الإنساني والتنمية والسلام. يعد النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية قضية متعلقة بالترابط بامتياز: فالفشل في تحقيق برمجة مترابطة بين العمل الإنساني والتنمية والسلام يمكن أن يلحق ضرراً لا رجعة فيه بالبيئة العمرانية، من حيث مسارات النمو المكاني الراسخة وتكوينات البنية التحتية دون المستوى الأمثل (Soraya Goga et al., 2021). ويمكن أن يكون للانخفاضات المصاحبة في كل من الإنتاجية والشمول عواقب وخيمة على الدينامية الاقتصادية، والعلاقات بين الدولة والمجتمع، والاستدامة. ومن ناحية أخرى، يمكن أن توفر معالجة النزوح الداخلي في المناطق على نحو استباقي وفعال فوائد للجميع لكل من السكان الأكثر ضعفاً المتضررين من الأزمة والمدن التي يستقرون فيها. وعلى الرغم من التحديات التي لا شك فيها، فقد تكون أزمات النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية بيئة مواتية على نحو فريد لتفعيل تفكير الترابط الأوسع.

• يعكس التفكير الناشئ بشأن "مسارات الحلول" للنزوح الداخلي. يبدأ مسار الحلول عندما "ينتهي نزوح النازحين داخلياً، إما بسبب انتقالهم إلى موقع حل (مواقع العودة أو إعادة التوطين)، أو عندما يقررون الاندماج محليا في منطقة النزوح (الإدماج المحلي)، إلا أنهم لم يتغلبوا بعد على نقاط ضعفهم المتعلقة بالنزوح" (Data for Solutions to Internal Displacement Taskforce, 2023). ويتبنى هذا الإطار هذا التفكير ويدرس كيفية تطبيقه على المراحل المختلفة لأزمة النزوح الحضري.

• يعمل ضمن هيكل المعونة[10] الدولية الحالي (غير الكامل). كما هو موضح في الأدبيات المتنوعة والمتنامية، هناك حاجة واضحة للمانحين لتوفير مصادر تمويل أكثر مرونة وأطول أجلاً وأكثر وعياً سياسياً وشمولية لمعالجة كل من النزوح الداخلي الحضري (Earle, 2016a; Earle et al., 2020) والنزوح الداخلي على نطاق أوسع (Nguya and Siddiqui, 2020; United Nations, 2021; Sida et al., 2024). ويردد هذا الإطار بقوة هذه الدعوات. ومع ذلك، وبوصفه وثيقة تشغيلية، فإن الإطار يأخذ النظام الحالي كأمر مسلم به، ويسعى إلى إيجاد طرق للعمل بفعالية ضمنه.

وضمن هذا النظام، تتجلى بوضوح التناقضات بين أهداف المعونة المختلفة وأهداف المساعدة (Furman, 2024). وفي الواقع، نواجه نقصاً متزايداً في المعونة الإنسانية، مصحوباً بانخفاض في التمويل الإنمائي للبلدان التي تعاني من أزمات ممتدة (Development Initiatives, 2023). لذا، يشجع الإطار على إيجاد ترتيبات تمويلية مبتكرة، بما في ذلك دمج التفكير الإنمائي في البرامج الإنسانية ("حلول من البداية"؛ أنظر أدناه)؛ وربط المبادرات القصيرة الأجل المتعددة ببرامج متماسكة طويلة الأجل؛ ومساعدة الحكومات - لا سيما على المستوى دون الوطني - على تحسين فرص الحصول على تمويل إنمائي كاف ومستدام (انظر الإطار 3 أدناه) والتركيز على توليد الإيرادات من مصادرها الخاصة. وسيتطلب هذا تحولات جوهرية من الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية على حد سواء في كيفية تفكيرها وتعاملها مع أزمات النزوح الحضري الممتدة.

(8) "المنطقة الحضرية" مُعرفة على نطاق واسع ويمعنى "تطلعي": انظر الإطار 2 أدناه.

(9) كما ورد في التقرير العالمي عن النزوح الداخلي لعام 2019 الصادر عن مركز رصد النزوح الداخلي، "في هذا القرن الحضري، من المتوقع أيضاً أن تبدأ نسبة متزايدة من النزوح وتنتهي داخل المدينة نفسها". (IDMC, 2019)

(10) "المساعدة" يمعنى "المساعدة الإنمائية الرسمية" كما عرّفتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD, 2024)، والتي تشمل كلًا من المساعدات الإنسانية والمساعدات الإنمائية الطويلة الأجل. وفي هذا الإطار، يُستخدم مصطلحاً "المعونة" و"المساعدة" بالتبادل، ما لم يُنص على خلاف ذلك.

Copyright © United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), Myanmar, 2024

02

حجم النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية ونطاقه

وفقاً لمركز رصد النزوح الداخلي، كان هناك ما يقدر بنحو 76 مليون نازح داخلي نتيجة الكوارث والنزاعات والعنف بنهاية عام 2023 (IDMC, 2024).

2-1- أزمة النزوح الداخلي العالمية

وفقاً لمركز رصد النزوح الداخلي، كان هناك ما يقدر بنحو 76 مليون نازح داخلي نتيجة الكوارث والنزاعات والعنف بنهاية عام 2023 (IDMC, 2024). ويشمل هذا الرقم الهائل النازحين الذين يعيشون في ظروف النزوح الحاد والممتد[11]، وعدداً غير معروف ممن حققوا "الإدماج المحلي المستدام"[12]. وبينما يصعب جمع بيانات موثوقة عن النزوح الداخلي (Crawford et al., 2015; Devictor, 2017a) ولا تزال البيانات الدقيقة بعيدة المنال، فإن المؤكد هو أن هذا يمثل زيادة كبيرة بالأرقام المطلقة منذ عام 2014.

علاوةً على ذلك، ومع تزايد الهشاشة والنزاعات، إلى جانب عوامل ضغط جديدة مثل تغير المناخ، يُجمع السياسيون على أن هذه الأرقام من المرجح أن تزداد (United Nations, 2021; IDMC, 2024). وعلى سبيل المثال، توقع تقرير صادر عن البنك الدولي نزوح 200 مليون شخص داخلياً نتيجة لتغير المناخ في السنوات القادمة (Clement et al., 2021). وقد أظهرت المشاورات الإطارية واستعراض الأدبيات أن النزوح من الريف إلى الحضر نتيجة للكوارث بطيئة الظهور، مثل الجفاف في أفغانستان والصومال، غالباً ما يكون لا رجعة فيه، ويتشابه إلى حد كبير مع النزوح الناجم عن النزاعات.

2-2- حضرنة النزوح (الداخلي)

شهد النزوح الداخلي تحضراً متزايداً على مدى العقود القليلة الماضية، مما أدى إلى ما يشار إليه الآن باسم "تحضر النزوح" (Earle et al., 2020; Earle, 2023). ويشمل هذا الاتجاه اللاجئين والنازحين داخلياً على حد سواء. وتشير تقديرات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى أنه في عام 2023، كان ما لا يقل عن 58 في المائة من إجمالي اللاجئين موجودين في المدن والبلدات (UNHCR,2024)[13]. وفي حين أن الأرقام الدقيقة ليست واضحة هنا أيضاً (IDMC, 2019)، يُعتقد عموماً أن غالبية النازحين داخلياً يستقرون الآن في المناطق الحضرية (Grayson and Cotroneo, 2018; IDMC, 2019; United Nations, 2021; Earle, 2023).

وتشهد العديد من "البؤر الساخنة" للنزوح الداخلي توسعاً حضرياً سريعاً وغير مسبوق. وتوجد أمثلة متطرفة على نزوح داخلي يسهم في معدلات نمو حضري هائلة في بعض المدن، مثل مايدوغوري، نيجيريا (IDMC, 2018)، وبوركينا فاسو، وكايا (Baker, Debomy and Goga, 2023)، وبيمبا، وموزامبيق (JIPS, 2024). وقد أدى تداخل هذه الظواهر إلى تزايد الدعوات إلى اعتبار النزوح الداخلي "شكلاً مسرعاً من أشكال التوسع الحضري" (Earle and Ward, 2021). وهذا التوسع الحضري فريد من نوعه لأنه "قسري"، مما يخلق ديناميات فريدة تتطلب نهجاً يتجاوز النهج التقليدي للتعامل مع الهجرة الداخلية إلى المناطق الحضرية (Soraya Goga et al., 2021).

ومع ذلك، وبينما تُذكر أهمية التوسع الحضري على نحو متزايد في وثائق السياسات العالمية، فإن استعراض الأدبيات والمشاورات التي أجريت لهذا الإطار تؤكد أن البرمجة كانت بطيئة في التحول عن تقاليدها الريفية القائمة على المخيمات.

(11) يتألف النزوح المطول من مجموعة واسعة من الحالات المتباينة، بدءاً من أسرة عالقة في مخيم شبه حضري شديد التنظيم، وصولًا إلى أسرة عاشت وعملت - بل ورعها ازدهرت - في حي حضري لأكثر من عقد من الزمان. ولا يوجد حتى الآن تعريف متفق عليه وأرقام عالمية دقيقة للنزوح الداخلي المطول (Crawford et al., 2015; Devictor, 2017a). لكننا نعلم أن العديد من البلدان المتضررة من الأزمات والنزاعات تعاني من أعباء طويلة الأمد من النازحين داخلياً (IDMC, 2015).

(12) وفقاً لإطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (2010)، يُعد الإدماج المحلي المستدام أحد المسارات الثلاثة المعترف بها لتحقيق حل دائم. وفي الوقت نفسه، يعد تحديد وقت حدوث ذلك وتفعيله بوضوح أمراً صعباً، وغالباً ما يكون ذا طابع سياسي إلى حد كبير (Kälin, 2023).

(13) علاوة على ذلك، من المرجح أن تكون هذه النسبة أقل من التقديرات الحقيقية، حيث أشارت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى أنه "من المرجح أن تزيد هذه النسبة نظراً لأن معظم النازحين داخلياً من المرجح أن يكونوا في المناطق الحضرية في البلدان التي تفتقر إلى البيانات". (UNHCR, 2024)

الإطار 2: تعريف "الحضري" في "النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية": المقاييس الإحصائية مقابل الواقع التشغيلي

توجد مجموعة واسعة من المناهج على مستوى البلدان لتعريف **الحضري** وتحديد "النزوح الحضري" كمياً (IDMC, 2019). ومن الناحية **التشغيلية**، يدعو الإطار بقوة إلى تعريف موسع للحضري. ووفقاً لهذا المفهوم، تعتبر أي مستوطنة حضرية إذا استوفت أياً من المعايير التالية: 1) معرّفة إدارياً على أنها حضرية؛ 2) تصنف كحضرية وفقاً لقياسات الدرجة الوظيفية للتوسع الحضري (انظر أدناه)؛ 3) لا تستوفي حالياً أياً من المعيارين المذكورين أعلاه، ولكن يتوقع بصورة معقولة أن تصبح حضرية خلال السنوات العشر القادمة، بناء على الكثافة السكانية المتوقعة، أو أنماط سبل العيش، أو نظم تقديم الخدمات. ولا يتناول هذا الإطار مباشرة المسألة المعقدة المتمثلة في تعريف "الحضري" لأغراض **إحصائية**. وينبغي استخدام الممارسات الوطنية لتحديد المناطق الحضرية كنقطة انطلاق. ومع ذلك، عندما يكون ذلك ممكنا، فإن الأساليب الإحصائية الجديدة التي تلتقط الدرجة الوظيفية للتوسع الحضري (DEGURBA) (European Union et al., 2021) مفيدة في السياقات التي لم تواكب فيها الإحصاءات على مستوى القطري التوسع الحضري الأخير وحيث تكون العديد من المحليات ريفية بحكم القانون، ولكنها حضرية بحكم الأمر الواقع.

2-3- الروابط المتأصلة بين النزوح الداخلي والهشاشة

تعد سياقات "الهشاشة والنزاع والعنف" (Bank, 2020; OECD, 2022) القاسم المشترك للعديد من البلدان التي تعاني من النزوح الداخلي. وفي الواقع، تعد تحديات الحوكمة سبباً ونتيجة للنزوح في آن واحد (Kälin, 2023)، مما يوقع المجتمعات غالباً في حلقة مفرغة. وفي عام 2023، على سبيل المثال، شكلت البلدان الخمسة عشر الأكثر هشاشة ما يقارب 50 في المائة من إجمالي النازحين داخلياً (Ward, 2024).

وتكتسب الهشاشة أهمية بالغة في هذا الإطار، لأنها تعكس سياق الحوكمة المرهق للغاية الذي تحاول فيه الجهات الفاعلة الدولية (ولكنها غالباً ما تفشل) في إيجاد حلول "مستدامة" حقيقية. وفي مثل هذه البيئات، غالباً ما يمثل النزوح الداخلي تحدياً واحداً من بين العديد من الدول التي تواجهه وشركائها الدوليين. لذا، فإن البراغماتية والفهم الدقيق للسياقات السياسية والمؤسسية المحلية أمران أساسيان لإيجاد حلول للنزوح الداخلي.

Copyright © United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) Burkina Faso, 2024

03

إطار لحلول شاملة للنزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية

يقدم هذا الإطار

- **ثلاثة تحولات حاسمة** في العقلية تُنظّم كيفية تعامل الحكومات المتضررة والجهات الفاعلة الوطنية والدولية في المعونة مع النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية؛

- **خمسة مبادئ رئيسية** ينبغي للجهات الفاعلة على نطاق الترابط بين العمل الإنساني والتنمية والسلام اتباعها عند المشاركة في أي سياق للنزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية؛

- **ستة عناصر برنامجية أساسية** يجب إدراجها في أي استجابة مستدامة وقابلة لتوسيع النطاق وتحويلية للنزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية.

3-1- التحولات الحاسمة في العقلية

يدعو الإطار إلى تغيير في كيفية تعامل الحكومات الوطنية والمحلية ووكالات المعونة الدولية مع أزمات النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية، ويقدم أمثلة ملموسة على كيف يمكن وينبغي تحقيق هذا التغيير.

- **من تقديم "حلول مستدامة للنازحين داخلياً في المدن" إلى تسهيل "المسارات نحو حلول شاملة للنزوح الحضري"**

يدعم الإطار الدعوات الأخيرة إلى "تغيير جذري في طريقة فهم النزوح الداخلي ومعالجته" (UNDP, 2022, p. 45)، من نهج قائم على أساس إنساني إلى حد كبير، إلى نهج قائم على "تركيز متجدد على التنمية باعتبارها السبيل الوحيد لتوفير حلول مستدامة للنزوح الداخلي" (UNDP, 2022, p. 5). ويتماشى هذا مع الدعوات إلى "حلول من البداية" (Sida et al., 2024, p. 41)، وضرورة دمج "الاعتبارات الطويلة الأجل" (Grayson and Cotroneo, 2018, p. 45)، وأهمية أهداف الإدماج ضمن برمجة التنمية الحضرية (Majidi, Saliba and Yu, 2024). ويُصمم هذا الإطار هذه الدعوات للإصلاح بما يتناسب مع السياقات الحضرية. وبدلاً من اعتماد مفردات تتمحور حول العمل الإنساني ومنطق "الحلول المستدامة" المطبق آلياً داخل المدينة، يدعو هذا النهج إلى "حلول التنمية الحضرية الشاملة" تدخل التفكير الإنمائي في المراحل الأولى من الاستجابة (انظر أدناه) وتدمجه على نحو أسرع وأكثر اكتمالاً مع البرمجة الإنمائية المتكاملة التي تقودها الحكومة. وتستفيد هذه البرمجة من قدرة المناطق الحضرية على دفع عجلة النمو الاقتصادي، وفرص كسب العيش، وتحسين جودة الحياة (UN-Habitat and UNHCR, 2020).

- **من أزمة طوارئ إلى تحد إنمائي... وفرصة.**

تميل الخطابات والممارسات الإنسانية الحالية إلى التركيز على الاحتياجات القصيرة الأجل، على الرغم من أن "النظام الإنساني، في معظم الحالات، يشارك فيما يمكن وصفه بأنه متكرر الرعاية والإعالة" (Sida et al., 2024, p. 37) بدلاً من المساعدة المنقذة للحياة. وتشكل حوافز ومنطق دورات التمويل الإنساني عقبة أمام التحول نحو الأولويات والفرص الإنمائية. وفي حين لا يوجد نقص في الاحتياجات الإنسانية في عدد لا يحصى من مجتمعات النازحين داخلياً والمجتمعات المتضررة من النزوح في مختلف أنحاء العالم، يجب علينا جميعا تحسين قدرتنا على التمييز بين الحرمان المادي واحتياجات الحماية الناتجة عن الآثار المباشرة للنزوح وتلك الناتجة عن عوامل هيكلية سابقة في النظم الاقتصادية والسياسية والاجتماعية المحلية. وتعد التدخلات الموجهة نحو العمل الإنساني مناسبة في السياقات الأولى، ولكنها غالباً ما تكون غير فعالة أو حتى عكسية في السياقات الثانية.

ويتماشى تحويل هذا التركيز جيداً مع ما وصفه البنك الدولي بنهج "الناس في المكان" للنزوح القسري في البلدات والمدن (Soraya Goga et al., 2021). ويجمع هذا النهج بين "نهج قائم على الناس" يركز على معالجة نقاط الضعف المحددة للنازحين واحتياجات المجتمع المضيف" (Soraya Goga et al., 2021) ونهج 'قائم على المكان' يركز على إدارة وتحسين المؤسسات والنظم والقدرات القائمة.

ويؤدي التأكيد على السرعة في البرمجة الإنسانية إلى ميل مستمر إلى التقليل من شأن قدرات وإمكانيات النازحين (Landau, 2014; Bradley, Milner and Peruniak, 2019; Sherwood, 2019) والمجتمعات المتضررة من النزوح، بالإضافة إلى الدينامية الاقتصادية المتأصلة في المدن. وبينما تحتاج المجتمعات المتضررة من النزوح والحكومات المحلية إلى المساعدة في التعامل مع صدمة أحداث النزوح الكبيرة غير المخطط لها، فإن هذه التدفقات السكانية يمكن أن تحفز أيضاً "عوائد إنمائية" كبيرة (Zetter, 2014).
وفي الوقت نفسه، يتعين على الجهات الفاعلة الإنمائية (بما في ذلك الجهات المانحة) المشاركة على نحو أكثر استباقية في سياقات النزوح الممتد. وهذا يعني زيادة تحمل المخاطر للاستثمار في بيئات سياسية واقتصادية غير مستقرة بطبيعتها، ورؤية تحديات وفرص التنمية في سياقات النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية الممتد.

- **من النازحين داخلياً بوصفهم "عبء من الحالات الإنسانية" إلى مواطني المناطق الحضرية ضمن المجتمعات المتضررة من النزوح.**

إن تصور النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية كقضية إنمائية بالدرجة الأولى يغير من كيفية النظر إلى النازحين داخلياً إلى المناطق الحضرية. وبدلاً من إدارة "عبء الحالات الإنسانية" (Earle et al., 2020)، فإنهم "يصبحون مواطنين متساوين يستفيدون من الحياة الوطنية والمجتمعية ويساهمون فيها" ((UNDP, 2022, p. 30. وهذا لا يعني أن العديد من النازحين داخلياً لا يحتاجون إلى مساعدات طارئة وحماية في اللحظات الحرجة من نزوحهم. ولكنه يبرز أن جميع الجهات الفاعلة ملزمة بالعمل على نطاق هذا الترابط لتقليل هذا العبء بأسرع ما يمكن وبكفاءة، ومعالجة الأسباب الجذرية لتحديات الحماية، ونقل الأفراد والمجتمعات والمدن والبلدان إلى مسار تنموي تصاعدي، ونحو استدامة السلام.

ويجب أيضا النظر إلى أزمات النزوح كظاهرة على مستوى المجتمع ككل، وليست قضية حرمان على مستوى الأسرة. ويعد هذا التحول من احتياجات وحقوق على مستوى الأسرة أو الفرد إلى نظم وسلع على المستوى الاجتماعي جانباً أساسياً من التوجه نحو عقلية موجهة نحو التنمية ونهج عملي. ويعد هذا الأمر بالغ الأهمية خاصة في أزمات النزوح الحضري في البيئات الهشة والمتأثرة بالنزاعات، حيث يواجه فقراء المناطق الحضرية غير النازحين في كثير من الأحيان حرماناً مادياً شديداً مماثلاً ويكافحون تهميشاً سياسياً واقتصادياً مماثلاً. ومع ذلك، ينبغي فهم العقبات التي تحول دون إدماج النازحين داخلياً، سواء كانت عرقية أو لغوية أو تشريعية، فهماً صحيحاً. وبالتالي، يتبنى هذا الإطار مفهوم "المجتمعات المتضررة من النزوح" (UNDP, 2022) والتحول من العمل حصرياً (أو على الأقل في المقام الأول) مع النازحين داخلياً إلى العمل بطريقة شاملة مع المجتمعات المتضررة من النزوح. ويتمثل النهج المثمر - والذكي سياسياً - الذي يفعل مفهوم المجتمعات المتضررة من النزوح في التركيز على الاستثمارات الحضرية المربحة للجميع (IIED, 2021) التي توازن بين المصالح المتنافسة في كثير من الأحيان بين النازحين داخلياً المهمشين والمجتمعات المتضررة من النزوح، وخاصة فقراء المناطق الحضرية، ومصالح النخب المحلية (UNDP, 2022).

2-3- خمسة مبادئ أساسية للسياسات والبرمجة

تفضي إعادة النظر في النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية، كما ذكر آنفاً، إلى مجموعة من المبادئ الأساسية للسياسات والبرمجة.

- **فهم النظم الحضرية القائمة والاستفادة منها**

تعرف المدن بمجموعة معقدة و"كثيفة مؤسسياً" (Goodfellow, 2018, p. 205) من النظم القائمة مسبقاً (Campbell, 2016; Earle, 2016b) والتي، وإن كانت غير كاملة، تنظم الحياة وسبل العيش في المجتمعات المتضررة من الأزمات. وتشمل هذه النظم الحوكمة والبنية التحتية والأسواق والشبكات الاجتماعية (Earle, 2016a)، وتتميز بترابطها وكثافتها وتنوعها وطابعها الرسمي وغير الرسمي. وبعيداً عن كونها مجرد صفحة بيضاء تفرض عليها البرمجة، يمكن لهذه النظم الحضرية أن تتفاعل مع وصول المعونة الدولية بطرق غالباً ما تكون غير متوقعة. ويجب على الجهات الفاعلة في مجال المعونة أن "تعمل مع التيار" (Booth, 2012; Levy, 2014) لهذه النظم، للاستفادة من أوجه التآزر والفرص المحتملة للتوسع وتجنب العواقب السلبية غير المقصودة، مع العمل في الوقت نفسه على تحسين هذه النظم الرسمية أو غير الرسمية، حيثما أمكن ذلك، بالنظر إلى القيود العديدة التي تواجه الجهات الفاعلة في مجال المعونة.

- **التأكيد على قدرة وصوت "المجتمعات المتضررة من النزوح"، والنازحين داخلياً ضمنها**

على الرغم من الدعوات إلى منحهم دوراً أكبر في مستقبلهم، لا يزال النازحون داخلياً يواجهون نظام معونة دولية يضعف قدراتهم للغاية. وللتغلب على هذا، ينبغي على الجهات الفاعلة في مجال المعونة اتخاذ خطوات صعبة، وإن كانت ضرورية، لنقل سلطة اتخاذ القرار الفعلية والموارد الحقيقية إلى كلا

المجتمعين، والتركيز على تعزيز آليات الحوكمة المحلية الشاملة والتشاركية، بقيادة الحكومات المحلية.

وبنفس القدر من الأهمية، يتطلب هذا المبدأ العمل مع "المجتمع المتضرر من النزوح" بأكمله (انظر أعلاه) بدلاً من النازحين داخلياً فحسب. ويعد هذا النهج عملياً من الناحية السياسية، إذ يضمن مشاركة أكبر من الجهات المعنية المحلية الرئيسية القادرة على إنجاح البرنامج أو إفشاله (Ham-mond, 2021). كما يعالج الحاجة إلى العدالة الاجتماعية بين مختلف الفئات الضعيفة، وهو أمر أساسي لإصلاح العقد الاجتماعي المتهالك.

- **الأخذ الكامل بالأهمية المحورية للموقع والمساحة**

بوجه عام، لا تزال الجهات الفاعلة في مجال المعونة تولي اهتماماً غير كاف[14] للقضايا المكانية عند العمل في المجال الحضري. ويعد موقع النازحين داخلياً وارتباطهم بالمدينة الكبرى من العوامل المهمة التي تحدد فرص إدماجهم، وحصولهم على الخدمات، وسبل عيشهم (بما في ذلك المناطق المحيطة بالمناطق الحضرية). وعندما تسهل المدن التنقل والترابط، يمكن لجميع السكان الاستفادة؛ ومن ناحية أخرى، يمكن أن يؤدي ضعف الترابط إلى تهميش الفئات الضعيفة و/أو زيادة الازدحام، مما يعيق النمو الاقتصادي (World Bank, 2009).

- **إعطاء الأولوية للاستثمارات الحضرية "التي لا يُندم عليها"**

إن عدم مراعاة النظم الحضرية القائمة قد يؤدي إلى عدم كفاءة وتهميش في الأسواق المحلية للغذاء والمياه والطاقة (Earle, 2016a). وعلاوة على ذلك، وبسبب "التبعية للمسار" المتأصلة في البنية التحتية الحضرية وأنماط النمو الحضري، فإن هذه التأثيرات قد تلحق ضرراً دائماً بالنسيج الحضري (Soraya Goga et al., 2021). وعلى سبيل المثال، قد يمثل حفر الآبار لتوفير المياه للمجتمعات النازحة تحسيناً في نقل المياه بالشاحنات (Sida et al., 2024)، ولكن إذا أخذت في الاعتبار الآثار الطويلة الأجل على إمدادات المياه على نطاق المدينة بأكملها. وبالمثل، إذا جرى توسيع نطاق الخدمات لتشمل المستوطنات الجديدة المرتبطة بالنزوح والواقعة في مناطق ستقيد النمو الاقتصادي الحضري المستقبلي، فقد تطغى الخسائر الطويلة الأجل في الإنتاجية الناتجة عن ذلك على المكاسب القصيرة الأجل (Devictor, 2017a; Soraya Goga et al., 2021). ولذلك، من الضروري ضمان أن أي استثمارات قصيرة الأجل أثناء مرحلتي العمل الإنساني أو الاستقرار لا تعيق أو تشوه أو تقوض النمو الحضري المستدام في الأجلين المتوسط والطويل دون وجه حق.

- **"التمسك" الحقيقي بالالتزام "بالملكية الحكومية"**

من أهم أسباب التحول من التوجه الإنساني إلى التوجه الإنمائي إتاحة المجال للتخطيط والبرمجة بقيادة الحكومات الوطنية والمحلية، كلما وحيثما أمكن. وتستلزم التدخلات الإنسانية لتلبية الاحتياجات العاجلة المنقذة للحياة في سياقات الأزمات حالياً إنشاء نظم وهياكل تنسيق موازية، مثل نظام المجموعات والأفرقة العاملة المعنية بالحلول الدائمة. وهناك حاجة مُسلّم بها للتحول نحو هياكل تنسيق وتنفيذ برامج مصممة حسب السياق، بقيادة محلية، ومدمجة سياسياً، بأسرع وقت ممكن.

وفي الوقت نفسه، يجب الاعتراف بأن مجرد التحول إلى "أساس إنمائي" ليس حلاً سحرياً في حد ذاته، نظراً للقضايا المعقدة للغاية التي تواجهها أزمات النزوح (Ward, 2024). وبدلاً من ذلك، ينبغي أن تكون التدخلات الإنمائية ذكية سياسياً، ومدركة تماماً للفروق الدقيقة الخاصة بكل سياق (Ham-mond, 2021). علاوةً على ذلك، لتعزيز النتائج القابلة لتوسيع النطاق والتحويلية الحقيقية، يجب أن يكون هناك تفويض لسلطة اتخاذ القرار وإدارة الموارد الفعلية إلى الجهات الفاعلة في الحكومة المحلية والوطنية[15] (te Lintelo and Liptrot, 2023).

3-3- تصور مراحل الاستجابة للنزوح في السياقات الحضرية

بوصفها قضية ترابط بامتياز (انظر أعلاه)، فإن الترابطات بين مختلف مراحل أزمة النزوح - وكيفية عمل برمجة العمل الإنساني والتنمية وبناء السلام ضمنها - تعد ذات أهمية محورية لاتخاذ القرارات التشغيلية على أرض الواقع. ومع ذلك، فإن رسم خرائط لهذه المراحل وضمان إمكانية استخدامها لتوجيه البرمجة يثير تساؤلات شائكة، مثل: متى تنتهي "المرحلة الحادة" من الأزمة؟ وكيف يمكن للجهات الفاعلة الدولية تحديد وقت حدوث هذا التحول؟ وكيف تتواءم برمجة العمل الإنساني والتنمية أثناء حالة نزوح ممتدة، والتي قد تشمل حالات نزوح حادة جديدة إضافية؟ وكيف ينبغي للبرمجة أن تتكيف لتعكس هذا التغيير في الظروف الميدانية؟

ويقدم الإطار نموذجاً مفاهيمياً لثلاث مراحل رئيسية للنزوح. وبطبيعة الحال، فإن الأزمات في السياقات الهشة معقدة؛ إذ غالباً ما يكون النازحون معرضين لخطر كبير من التعرض لصدمات لاحقة، ويمكن أن تحدث موجات نزوح مختلفة على مدى أشهر أو سنوات أو حتى عقود. ولكن هذا التعقيد لا يبرر عدم توضيح متى تكون هناك حاجة إلى أساس إنساني بالدرجة الأولى، ومتى يجب الانتقال إلى أساس أكثر إنمائية.

ويعد توضيح أي من هذه المراحل ينطبق على مجموعة نازحة معينة أمراً أساسياً إذا أردنا فصل احتياجات إنقاذ الحياة المتعلقة بالنزوح عن الاحتياجات الهيكلية والطويلة الأجل. وبالمثل، يجب إيجاد طريقة للتمييز بين مختلف مجموعات النازحين داخلياً، بدلاً من التعامل معهم ككتلة واحدة غير متمايزة. ويشمل ذلك مدة نزوحهم، و"المسار" الحالي الذي يسلكونه لتحقيق الإدماج المحلي.
ولفعل ذلك، يجب وجود مصطلحات مشتركة ومجموعة واضحة من المعايير لتحديد متى وكيف تنفذ "التحولات" من منطق وأساس تشغيلي إلى آخر. ويعرض أدناه عرض موجز للمراحل.

- **"المرحلة الحادة"**، التي تتميز بالفرار الأولي لمجموعة نازحة واستقرارها في منطقة حضرية. وفي هذه المرحلة، تبرر الحاجة الملحة، ومن ثم، يرجح أن تكون النظم الموازية سريعة الاستجابة التي تتخصص فيها الجهات الفاعلة الإنسانية مطلوبة. وفي الوقت نفسه، ينبغي التركيز مسبقاً على دمج "الحلول من البداية" واتباع نهج تطلعي (Sanderson, 2020) في جميع عمليات البرمجة.

(14) يعد الترويج المتزايد للنهج "القائمة على المستوطنات" استثناء ملحوظا؛ انظر أدناه لمناقشة إضافية لهذا الاتجاه المرحب به عموماً.
(15) مع الأخذ في الاعتبار أيضاً أن هذه الجهات الفاعلة المحلية ليست بالضرورة محايدة سياسياً وينبغي تقييمها كشركاء مناسبين في سياق فهم عميق للاقتصاد السياسي الحضري والتسوية الوطنية المحلية.

• **"مرحلة التوحيد"** التي يبدأ فيها نازحون معينون بالانتقال من الحاجة إلى مساعدة عاجلة لإنقاذ الحياة إلى دعم طويل الأجل، سواء كان ذلك متعلقاً باحتياجاتهم الخاصة بالنزوح أو بالتحديات الإنمائية الهيكلية الأوسع. وتقابل هذه المرحلة دخول أسرة أو مجموعة نازحة معينة إلى "مسار الحلول"، حيث لم يعودوا "نازحين" ولكنهم "لم يتغلبوا بعد على نقاط ضعفهم المتعلقة بالنزوح". (Data for Solutions to Internal Displacement Taskforce, 2023). وهنا، ينبغي افتراض قدرة النازحين داخلياً على التصرف، وبذل جهد لقياس مدى إدماجهم وجهودهم المستمرة في التكيف بدقة، بدلاً من مجرد افتراض حاجتهم إلى مساعدة إنسانية مستمرة، كما كان الوضع السائد سابقاً، مما "يخفي أولئك الذين يحاولون الإدماج محلياً عن أعين متخذي القرار".

• **"مرحلة ممتدة"**، حيث يتقارب وضع النازحين تحديداً إلى حد كبير مع وضع المجتمعات المحيطة المتضررة من النزوح. وهنا، يخاطر الخلط بين الظروف الهيكلية للحرمان (مهما كانت شدته) و"الحاجة الإنسانية" بالتسبب في الاعتماد على المعونة، والبرامج غير المستدامة، وميل إلى المشاركة في دينامية " 'المعونة حتى نفاد الأموال'، بدلاً من التفكير فيما يمكن فعله للمساعدة في تعزيز القدرة على التصرف والاستدامة وتعزيز قدرات الناس" (Sida et al., 2024, p. 74).

وكما هو موضح أدناه، على أساس كل قطاع على حدة، هناك تغييران رئيسيان ضروريان لهذا النهج المنقح:

• إدراج **"الحلول من البداية"**. ينبغي دمج الخبرات الإنمائية منذ اللحظات الأولى لحدث النزوح، مما يسهم في تحسين فعالية الاستجابة على نطاق قطاعات متعددة، وتبني التركيز على "الاستثمارات الحضرية التي لا ندم عليها" لتجنب عرقلة مسارات الحلول.

• إجراء مناقشات قطاعية بشأن إعادة مواءمة النهجين الإنساني والإنمائي، لتسهيل انتقال أكثر منهجية وتخطيطاً من منظور إنساني إلى منظور إنمائي.

4-3- مدخلات البيانات الأساسية وتحليلها

يعد الفهم المتعمق والدقيق للسياق الحضري وديناميات النزوح فيه أمراً أساسياً لنجاح البرمجة. ولأن كل مدينتين أو بلدتين لا تتشابهان، يجب تحليل كل سياق بعناية باعتباره مجموعة فريدة من النظم الحضرية المعقدة (انظر المناقشة في القسم 5-2-1-4 أعلاه)، والمصالح وديناميات القوة، والتحديات والفرص. فبدون المدخلات المذكورة أدناه، ستميل البرمجة إلى العشوائية وعدم التوافق الكافي مع السياق المحلي. ومع ذلك، كشفت المشاورات عن أن هذه المدخلات الأساسية غالباً ما تكون غائبة جزئياً أو كلياً في العديد من استجابات البرمجة.

ويعد تحديد **السمات الحضرية** أحد هذه المدخلات الأساسية التي تتيح للجهات الفاعلة الخارجية "رؤية" المدينة بكل تعقيداتها وترابطها. وهو "عملية تعاونية لجمع المعلومات توفر بيانات مفصلة ومقارنة عن حالات النزوح" (GAUC, 2019). ويعتمد هذا النهج على "الناس والمكان"، مع الاهتمام بالقضايا المكانية ونقاط الضعف المحددة ونقاط القوة لدى النازحين داخلياً والمجتمعات المتضررة من النزوح. ويتجاوز تحديد السمات مرحلة الأزمات الإنسانية الحادة ليأخذ في الاعتبار القضايا التي تظهر في سياقات النزوح الممتدة.

وتعد **بيانات النزوح التي تتمحور حول المناطق الحضرية** بالغة الأهمية أيضاً. ويعد إجراء تحليلات دقيقة للنزوح، مفصلة مكانياً وزمانياً واجتماعياً واقتصادياً، أمراً ضرورياً لوضع برمجة مدروسة وموجهة. وتعد هذه التفاصيل ضرورية لتقييم اتجاهات النزوح بمرور الوقت، وتوزيعها المكاني، والتجارب المختلفة في دمج الفئات الفرعية ضمن السكان النازحين. ويتيح تحديد سمات المجتمعات المتضررة من النزوح للجهات الفاعلة فصل نقاط ضعف النازحين داخلياً المرتبطة بالنزوح عن التحديات الهيكلية الأكبر التي تواجه المجتمعات التي يعيشون ويعملون فيها. وينبغي أن تستفيد بيانات النزوح هذه من المقترحات الأخيرة لوضع أساليب متفق عليها لتصنيف النازحين داخلياً بناء على ما إذا كانوا لا يزالون في حالة "نزوح" أو في طريقهم إلى إيجاد حلول للإدماج المحلي (Data for Solutions to Internal Displacement Taskforce, 2023).

وتعد بيانات النزوح والاندماج المحلي المحسنة مهمة أيضاً لارتباطها بالقدرة المالية للحكومات المحلية على إدارة تدفقات النازحين داخلياً. وتعتمد هذه الجهات عادة اعتماداً كبيراً على التحويلات الحكومية الوطنية لتغطية النفقات التشغيلية (تقديم الخدمات) والاستثمار في البنية التحتية (انظر أدناه والإطار 3 لمناقشة أكثر تفصيلاً لتمويل الحكومات المحلية). وللأسف، نادراً ما تراعي الصيغ القائمة على السكان، والتي تحدد بناء عليها مبالغ هذه التحويلات، أعداد النازحين داخلياً.

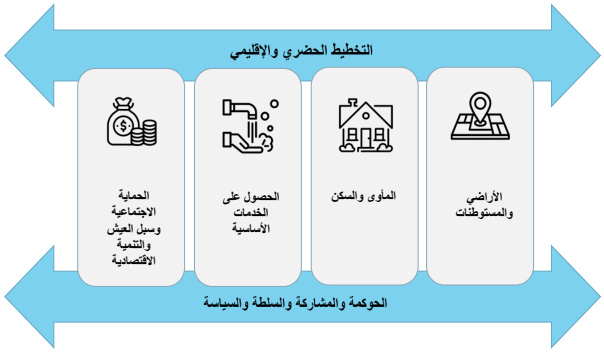
وستساعد **الرؤية الشاملة لفعالية تمويل الحكومة (المحلية) لإدارة وتنمية المناطق الحضرية** في ضمان فهم الجهات المستجيبة لقدرة السلطات على تحمل التكاليف الإضافية المصاحبة لتدفق النازحين داخلياً. وغالباً ما يغفل هذا الأمر في النموذج الحالي للاستجابة للنازحين داخلياً، والذي يعتمد على تحمل الجهات الفاعلة الإنسانية إلى حد كبير تكاليف احتياجات النازحين داخلياً، ولكن دون أي خطط للاستدامة المالية الطويلة الأجل.

وأخيرا، هناك حاجة متزايدة إلى **رؤى أكثر دقة عن الاقتصاد السياسي للمدن المتضررة.** ويتطلب تصميم وتنفيذ التدخلات الناجحة في إطار العناصر البرنامجية الستة الموضحة أدناه عادة إلماماً عميقاً بالقضايا الحساسة في السياسة والاقتصاد السياسي. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك التحكم في الأراضي واستخدامها في السياقات الهشة، حيث تدار الأراضي، في غياب نظم أراض رسمية، من خلال الممارسات العرفية. وكما وثقت مجموعة بحثية ناشئة، فإن الأرض والإسكان يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بالسلطة والسياسة في مختلف أنحاء الجنوب العالمي، بما في ذلك في البيئات المتأثرة بالأزمات (Goodfellow and Jackman, 2020; Mitlin, 2022; Goodfellow et al., 2024). وبالتالي، ستكون هناك حاجة أيضاً إلى تحليلات اقتصادية سياسية منسقة على مستوى المدينة أو المنطقة، تكمل تحليلات الاقتصاد السياسي على المستوى الوطني (انظر نهج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الاقتصادي السياسي للنزوح الداخلي (Hammond, 2021)). ومن الأمثلة على ذلك التحليلات الأخيرة على مستوى المقاطعات - التي أنجزتها المنظمة الدولية للهجرة والأمانة الإقليمية للحلول الدائمة في إطار اتحاد برنامج DANWADAAG (IOM Soma-lia, 2024) - بشأن كيفية ارتباط النزوح الداخلي بمصالح النخب السياسية والاقتصادية والأمنية في الصومال.

3-5- ستة عناصر برنامجية أساسية

يعرض جوهر الإطار في ستة "عناصر برمجية أساسية" ينبغي دمجها بالكامل ودراستها بعناية في أي أزمة نزوح حضري، على نطاق جميع مراحل الاستجابة[16].

الشكل -1 ستة عناصر برنامجية أساسية لحلول التنمية الحضرية الشاملة للنزوح الداخلي



ويعرض كل عنصر من العناصر تباعاً أدناه. ويحتوي كل قسم من الأقسام الستة على:

- مناقشة عامة للعنصر وأهميته ضمن هذا الإطار.
- توصيات بشأن كيفية معالجة العنصر خلال: 1) المرحلة الحادة من الأزمة، 2) أثناء مرحلة التوحيد، 3) أثناء المرحلة الممتدة.
- لتسهيل التفكير والبرمجة الموجهة نحو الترابط، يختتم كل عنصر بتأملات بشأن إدماج النهج الإنمائية في المرحلة الحادة من الأزمة، وكيفية تفعيل الوضع الإنمائي بالكامل عند دخول المرحلة الممتدة.

(16) يمكن، بل ينبغي، إبراز عناصر أخرى بناء على خصوصيات كل سياق أزمة. وتُعرض هذه العناصر الستة كمجموعة دنيا من القضايا التي يجب معالجتها بطريقة أو بأخرى في أزمة نزوح داخلي حضري مطولة. ولا يُقصد بهذا أن يحل محل التوجيهات الحالية للجهات الفاعلة الإنسانية.

1-5-3

العنصر 1: التخطيط الحضري والإقليمي

يمكن أن يساعد النهج النظامي للمدن والبلدات، المفسّر من منظور التخطيط الحضري، في تنظيم البرمجة التي تخصص الخدمات وتطور البنية التحتية بطريقة أكثر شمولاً وأثراً. (UN-Habitat and UNHCR, 2020)

في هذا الإطار، يعد التخطيط الحضري والإقليمي بمثابة الرابط الذي يجمع بين مختلف التدخلات القطاعية اللازمة لإيجاد حلول شاملة للنزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية. ويقدم التخطيط خريطة حرفية ومجازية لكيفية تلبية منطقة حضرية لاحتياجات المجتمعات المتضررة من النزوح، وتعزيز مسارات التنمية الحضرية المستدامة. وبهذا المعنى، تعد عملية التخطيط الحضري بنفس أهمية المنتج النهائي، بل ربما أكثر أهمية. وينبغي أن تجمع جميع الجهات المعنية الرئيسية، وأن تسهل الحوار والنقاش وبناء توافق في الآراء بشأن قضايا سياسية غالباً ما تكون شديدة الحساسية. ومن المهم أن[17] يرتبط التخطيط ارتباطاً وثيقاً بفهم عميق للحوكمة والمشاركة والسلطة والسياسة، والمشاركة فيها.

التخطيط الحضري والإقليمي خلال المرحلة الحادة

التحديد السريع لمناطق النمو والمناطق المحظورة

هناك قضيتان ملحتان في التخطيط الحضري يجب معالجتهما في بداية أي أزمة نزوح حضري، وهما تحديد (إن وجدت): 1) المواقع عالية الخطورة، 2) خيارات التوسعات الحضرية المخطط لها. وتشير الأدلة إلى أن أنماط الاستيطان في المراحل الأولى من الأزمة غالباً ما تصبح دائمة. وينبغي للجهود الإنسانية، قدر الإمكان، استخدام البرامج لتحفيز الاستيطان الذاتي في ممرات النمو، ومنع إشغال المناطق عالية الخطورة. (انظر مناقشة عنصر الأراضي والمستوطنات أدناه لمزيد من التفاصيل). وخلال مرحلة الأزمة، يمكن جمع هذه المعلومات ونشرها من خلال 1عملية تخطيط سريعة للمدن[18] يجريها فريق صغير متخصص على مدار عدة أسابيع، ويختتم بحلقة عمل منظمة تجمع الشركاء الرئيسيين وأصحاب المصلحة. وفي العديد من السياقات الهشة والمتأثرة بالأزمات (وخاصة المدن الثانوية الصغيرة)، قد لا توجد خطط حضرية أو تكون قديمة للغاية. وفي هذه السياقات، يمكن جمع المعرفة المتوفرة عن المدينة من مصادر رسمية ومجتمعية، ووضع استراتيجية لتحديد المواقع عالية الخطورة المحتملة ومناطق التوسع الحضري المحتملة "على نحو كاف".

اعتماد منهجيات البرمجة القائمة على المستوطنات لتعزيز أهداف التخطيط الحضري القائمة مسبقاً

يعد الانتشار المتزايد لمنهجيات "البرمجة القائمة على المستوطنات (Urban Settlements Working Group, 2020)" في الاستجابات الإنسانية اتجاهاً مرحباً به. وينظر إلى البرمجة القائمة على المناطق عادة على أنها مجرد تحديد جغرافي لمناطق التدخل. ويركز الإطار على مناهج البرمجة القائمة على المستوطنات، التي تدرك النظم المتأصلة التي تشكل الأحياء والمدن، والتي تعمل على مستويات مختلفة من حيث الحجم. وتشمل السمات الرئيسية لنهج البرمجة القائمة على المستوطنات ما يلي: توجه مكاني يسهل تقديم المساعدة المنصفة، ومعالجة متكاملة متعددة القطاعات للاحتياجات، والتركيز على المجتمعات المتضررة من النزوح وليس النازحين قسراً فحسب، والإدماج الاستباقي للسلطات والمؤسسات المحلية (Parker, 2015; Hirano, Hilmi and Schell, 2020). وبالتالي، يمكن أن تشكل هذه النهج مقدمة مهمة للتخطيط الحضري الطويل الأجل الذي ينادى به هذا الإطار. ولتحقيق هذا التكامل، ينبغي على الجهات الفاعلة الإنسانية:

(17) مع ذلك، هناك حالات كثيرة للغاية حيث يجري وضع خطط معقدة من الناحية التقنية في غياب الدعم السياسي الفعلي من الجهات الفاعلة المحلية (UN-Habitat, 2010)، وبالتالي لا تستخدم إلى حد كبير.

(18) أثناء المراحل المبكرة من المرحلة الحادة من الأزمة، يجري تصور عملية التخطيط السريعة للمدن باعتباره نسخة أولية خفيفة من "التخطيط المكاني الاستراتيجي على مستوى المدينة" (UN-Habitat, 2010).

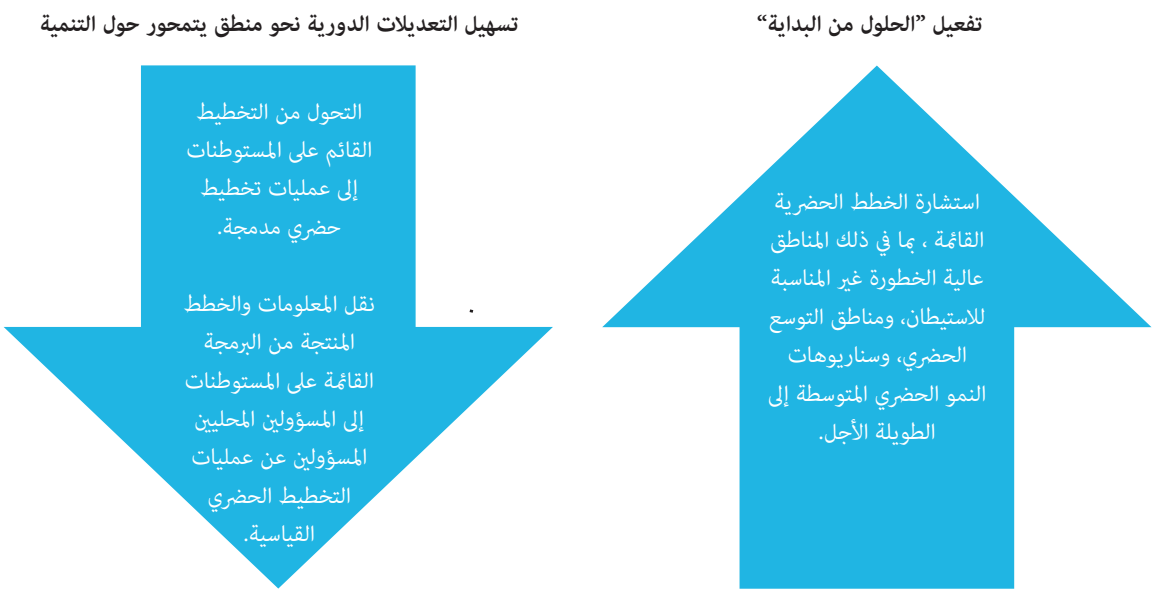
1) التقييم الدقيق لعوامل الجذب الناتجة عن التوزيع المكاني للمساعدات، وذلك لتجنب تحفيز تعزيز توطين النازحين داخلياً في المناطق عالية الخطورة والمناطق النائية المحيطة بالمناطق الحضرية، مع تعزيز الاستيطان في المناطق السكنية القائمة (رسمية أو غير رسمية) و/أو في ممرات النمو الحضري المحددة. وبالمثل، ينبغي للجهات الفاعلة الإنسانية محاولة تجنب التركيز على أساليب تقديم المساعدة القائمة على المخيمات و/أو الموازية، نحو توسيع نطاق المساعدة لتشمل المجتمعات المضيفة، حيث يميل النازحون داخلياً إلى الاستقرار على نحو أكثر تشتتاً (Sida et al., 2024, p. 30).

2) التواصل مع الجهات الفاعلة في مجال التنمية الطويلة الأجل (السلطات المحلية والوطنية، بالإضافة إلى ممولي التنمية) منذ بداية استجابتهم، ومواءمة تدخلاتهم تدريجياً مع الخطط والسياسات الرسمية.

فهم أفضل لعوامل الدفع والجذب للنزوح على المستوى الإقليمي لتسهيل اتخاذ إجراءات واستجابة استباقية

تعد قرارات الناس بمغادرة مكان والانتقال إلى آخر معقدة. ومن المهم فهم عوامل الجذب والدفع المتغيرة باستمرار على نطاق إقليم وداخل مدينة لتحديد الإجراءات والاستجابة الاستباقية. وينبغي أن يقترن ذلك بفهم القدرة الاستيعابية للمستوطنات البشرية والمدن، بما في ذلك توافر الأراضي، والفرص الاقتصادية، والقدرة الاستيعابية للخدمات العامة. ويتيح نهج التخطيط الإقليمي والحضري توقعاً أفضل لكيفية تأثير التدخلات على تدفقات السكان وإدارة هذه الآثار بصورة منهجية، بدلاً من الاكتفاء بالاستجابة للنزوح. وبسبب "التبعية للمسار" القوية لقرارات استخدام الأراضي الحضرية، يمكن أن يؤثر ذلك على قدرة المدن على دمج النازحين داخلياً بنجاح وتعزيز النمو الحضري المستدام لعقود قادمة. وعلى المستوى الإقليمي، يمكن أن يساعد الإجراء الاستباقي في تحفيز النزوح إلى المدن والبلدات ذات القدرة الاستيعابية الأكبر، وفرص كسب العيش، أو غيرها من الخصائص المفيدة.

وأحد عوامل الجذب الموثقة جيداً هو إمكانية الوصول إلى المساعدة الإنسانية. وفي بعض الظروف، تقصر الاستجابة للنزاعات أو الكوارث في جهودها لتقديم المساعدة في المناطق النائية أو التي يصعب الوصول إليها (Haver and Carter, 2016; IFRC, 2018). وبالتالي، قد تجبر الفئات المتضررة في مناطقها الأصلية على الانتقال للحصول على المعونة (Haysom, 2023) إلى البلدات أو المدن حيث يكون من الأسهل على الجهات الفاعلة الإنسانية العمل.



التخطيط الحضري والإقليمي خلال المرحلة الممتدة

الانتقال من البرمجة القائمة على المستوطنات إلى التخطيط الحضري بقيادة محلية

ينبغي أن تنتقل جهود التخطيط وجمع البيانات، التي تجرى في إطار البرمجة الإنسانية القائمة على المستوطنات، إلى عمليات مملوكة ومنفذة محلياً في أسرع وقت ممكن.

الدعوة إلى إدراج بيانات السكان - بما في ذلك الأسر النازحة - في عمليات التخطيط الرسمية

حتى في الحالات التي توجد فيها نظم تخطيط، فإن قاعدة الأدلة المستخدمة في نظم التخطيط الحضري الرسمية لا تعكس على نحو كاف تدفقات النازحين داخلياً (وكذلك الوافدين الجدد الآخرين، مثل المهاجرين الاقتصاديين ذوي الدخل المنخفض واللاجئين (Earle, 2016a). وهذا يشوه التخطيط لاستخدام الأراضي، وتقديم الخدمات الأساسية، وتوليد الإيرادات من مصادرها الخاصة، وحتى تحويلات الأموال البلدية من الحكومات المركزية. ولذا، ينبغي على الجهات الفاعلة في مجال المعونة الدولية الدعوة إلى إدراج هذه المجموعات في الأرقام السكانية الرسمية، مع تفصيل مماثل لما هو مستخدم في المجتمعات القائمة.

ويمكن أيضاً الاستفادة من مبادرات التنبؤ التي تسعى إلى التنبؤ بمعدلات التوسع الحضري المستقبلية الناتجة عن النزوح القسري وتدفقات السكان الأخرى في التخطيط الحضري. وتشمل العديد من المبادرات التي جرى تحديدها خلال المشاورات لوحة متابعة لتوقعات الحركة في الصومال، التي توفر توقعات على مستوى المقاطعات للنزوح والعودة على مدى ستة أشهر لإثراء التخطيط الإنساني، وتوقعات النزوح الاستشرافية للمجلس الدنماركي للاجئين التي تتوقع النزوح القسري على المستوى الوطني لمدة تتراوح بين سنة وثلاث سنوات في المستقبل. ويبدو أن هناك إمكانية لصقل هذا المسار الناشئ وتنظيمه من جانب الجهات الفاعلة في مجال المعونة لتطبيقه في المدن والمناطق التي شهدت مستويات عالية تاريخياً من النزوح القسري.

التخطيط كأداة للتماسك الاجتماعي وبناء السلام

يمكن لعمليات التخطيط الحضري أن تستند إلى استراتيجيات المشاركة المجتمعية التي بدأتها الجهات الفاعلة في المجال الإنساني لتعزيز الانسجام الاجتماعي ونزع فتيل النزاعات القائمة أو المحتملة بين الجماعات. ونظراً لأن السلطات الوطنية و/أو المحلية في بيئات النزاع ليست دائماً جهات محايدة، يمكن للأمم المتحدة أن تلعب دور "الوسيط" للدعوة بقوة إلى اتباع نهج غير تمييزي في التوظيف. وهناك ثلاثة معايير رئيسية لنجاح هذه الجهود:

- ينبغي أن يكون التخطيط بقيادة الحكومات المحلية وملكيتها، إذا كان له أثر يتجاوز مشروعاً أو برنامجاً محدداً وأن يؤثر إيجاباً على العلاقات بين الدولة والمجتمع.
- يُعدُّ التخطيط التشاركي الميسر بعناية ضرورياً لفهم ديناميات القوة والانقسامات الاجتماعية والسياسية والثقافية بين أصحاب المصلحة.
- يتعين أن تصبح عمليات التخطيط "ملموسة" إذا كان لها أي أثر دائم. ويجب أن ترى المجتمعات المشاركة في التخطيط استثمارات مرئية في البنية التحتية والخدمات تتوافق مباشرة مع عملية التخطيط لتحقيق تماسك اجتماعي أكبر. ويمكن أن تكون الاستثمارات التي تسمى "مربحة للجميع" والتي توزع الفوائد على أسر النازحين داخلياً، والمجتمعات الأكبر المتضررة من النزوح، وعلى جماعات المصالح الأخرى داخل المجتمع الحضري، مثمرة بصفة خاصة (IIED, 2021) (انظر المناقشة أدناه).

دمج التخطيط الإقليمي في عملية التخطيط الحضري لتعزيز النمو الاقتصادي الأوسع وتوجيه المسارات الحضرية

ينبغي على الجهات الفاعلة في مجال المعونة أن تدرس بعمق أكبر كيفية تداخل القضايا على مستوى المدينة مع الديناميات الإقليمية والوطنية الأوسع المتعلقة بحركات السكان، وأصول الموارد الطبيعية ومخاطرها، والروابط الاقتصادية، والروابط الاجتماعية والثقافية.

ويعد منظور التخطيط الإقليمي مهماً بصفة خاصة لتعزيز استراتيجيات النمو الاقتصادي المجدية وفهم تدفقات النزوح القسري والتنقل (عوامل الجذب والدفع). وبالتالي، يمكن أن يساعد الفهم الإقليمي لمكانة المدينة في السياق الإقليمي القادة المحليين على مواجهة التحديات على نحو أفضل والاستفادة من فرص النزوح الداخلي الحضري الآن وفي المستقبل[19].

2-5-3

العنصر 2: الحوكمة، والمشاركة، والسلطة، والسياسة

يدرس نهج الاقتصاد السياسي، عند تطبيقه على النزوح الداخلي، الطرق التي تؤثر بها ترتيبات السلطة، وسعي مختلف الجهات الفاعلة لتحقيق مصالح اقتصادية وسياسية محددة، على قدرة الأفراد والمجتمعات على ممارسة حقوقهم كمواطنين، والعيش بسلام وأمان. (Hammond, 2021)

يعد التعامل مع قضايا الحوكمة، والمشاركة، والسلطة، والسياسة أمراً أساسياً لإصلاح العقود الاجتماعية المتضررة، التي تقع في صميم أزمات النزوح الداخلي (UNDP, 2022). ويجب فهم التداخل المعقد للرقابة التنظيمية والسياسية على نطاق المجالات الحضرية، وذلك لتوجيه العمل العام عبر العناصر البرنامجية الأساسية الخمسة الأخرى المعروضة في هذا الإطار.

ومع ذلك، فإن فهم الجهات الفاعلة الخارجية في مجال المعونة لمشهد الحوكمة عادة ما يكون ناقصاً. وبدلاً من ذلك، يجب إجراء تحليل أكثر دقة من الناحية السياسية لنظم المدن، والذي يحدد مختلف أصحاب النفوذ (Hammond, 2021) على مختلف المستويات المؤسسية الذين يمكن أن يكونوا إما داعمين أو مفسدين للتنمية الحضرية الشاملة. وينبغي النظر في **تحليلات الاقتصاد السياسي على مستوى المدينة** لفهم هذه الديناميات على نحو أفضل.

(19) من الأمثلة الواعدة على ذلك "استراتيجية التنمية المكانية لمنطقة الساحل" التي ينفذها موئل الأمم المتحدة.

ونظراً للدور الذي يؤديه النزاع والعنف عادة في أزمات النزوح الداخلي الممتدة، يجب أيضاً تناول قضايا الحوكمة من منظور الحماية وبناء السلام. وفي سياقات النزاع، يمكن أن يتفاقم الحرمان الحضري الواسع النطاق لكل من النازحين داخلياً والمجتمعات المتضررة من النزوح بسبب استبعاد النازحين من الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية (بما في ذلك الوصول إلى الأراضي وضمان الحيازة).

وتعد قضية "الحوكمة متعددة المستويات[20]" محورية في الاستجابة لأزمات النزوح في المدينة. وقد تكون للحكومات الوطنية وحكومات المدن وجهات نظر ومصالح مختلفة تماماً في الاستجابة للأزمة. ويجب على الجهات الفاعلة في مجال المعونة تقييم هذا الوضع بعناية لاتخاذ قرارات مستنيرة بشأن كيفية التدخل بشكل بنّاء في "الاستيطان الوطني والمحلي".

الحوكمة، والسلطة، والمشاركة، والسياسة في المرحلة الحادة

إشراك المؤسسات القائمة مبكراً وبصورة متكررة، خاصة على مستوى المدينة.

كما ذكر سابقا، تمثل المدن بيئة "كثيفة مؤسسيا"، حيث تتواجد العديد من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في مساحة محدودة جغرافيا ومترابطة اجتماعياً. وكجزء من تحديد سمات المدن والتحليل الاقتصادي السياسي على مستوى المدينة، يلزم فهم جيد لمدى شمولية آليات الحوكمة المحلية وتشاركيتها.

وغالباً ما تكون العلاقات مع الحكومة الوطنية معقدة بالنسبة للجهات الفاعلة الإنسانية، نظراً للمبادئ الإنسانية الأساسية والممارسات التنظيمية الراسخة (Sida et al., 2024). ويمكن أن يكون العمل مع الجهات الفاعلة على مستوى المدينة أكثر جدوى وأثراً. وفي الوقت نفسه، ينبغي الاعتراف بأن البلديات - تماماً مثل السلطات الوطنية - ليست دائماً جهات محايدة في حالات النزاع. وبالتالي، ينبغي للأمم المتحدة أن تسعى إلى لعب دور الوسيط، وموازنة مصالح مختلف أصحاب المصلحة.

وتعد ممارسات البرمجة القائمة على المستوطنات، والتي تسلط الضوء على الشراكات مع السلطات المحلية والمجتمع المدني، وتقر بالأحياء والمجتمعات القائمة، قاعدة متينة يمكن من خلالها مواصلة توسيع هذا التوجه الخاص بالبلديات[21].

استخدام الدبلوماسية الإنسانية للدعوة إلى إدماج النازحين داخلياً وحمايتهم على مستوى المدينة.

في العديد من الأزمات، قد يواجه النازحون داخلياً داخل المدينة الإقصاء والوصم والمضايقة، والتي غالباً ما تكون أسوأ من فقراء المناطق الحضرية. وغالباً ما يغفل نسبياً استخدام الدبلوماسية الإنسانية لمكافحة هذه الاتجاهات في البرمجة (Sida et al., 2024). وحتى التعديلات الطفيفة على سياسات المدينة (الرسمية أو غير الرسمية) (أو كيفية تطبيقها عملياً) يمكن أن تحدث آثاراً مضاعفة أكبر وأطول أجلاً من نهج الاستجابة التقليدية التي تتضمن توزيعات على مستوى الأسر.

وينبغي أن تشمل الدبلوماسية الإنسانية، في أبسط صورها، الحماية من العنف وانتهاكات حقوق الإنسان للنازحين داخلياً - التي تمارسها الجهات الفاعلة الحكومية و/أو الفئات الاجتماعية الأخرى. وبوجه أعم، ينبغي أن تعمل على ضمان إدماج أصوات النازحين داخلياً في النظم السياسية الرسمية وغير الرسمية التي تحكم المدينة. ويعد استخدام عمليات التخطيط التشاركي لتعزيز التماسك الاجتماعي إحدى وسائل تحقيق ذلك (انظر أدناه). كما ينبغي على الجهات الفاعلة في مجال المعونة مواصلة التركيز على الدعوة لضمان عدم وجود عوائق إدارية تمنع النازحين داخلياً من الحصول على الخدمات الرسمية، كالتعليم والرعاية الصحية ومساعدات الرعاية الاجتماعية والأراضي وضمان الحيازة.

وفي سياق متصل، يمكن للجهات الفاعلة في مجال المعونة أيضاً العمل على تعزيز "الحقوق الاجتماعية والاقتصادية" الأساسية للنازحين داخلياً: حرية التنقل داخل المدينة، وحقهم في العمل دون قيود غير مبررة في مكان نزوحهم (Devictor, 2017a).

(20) تتعلق الحوكمة متعددة المستويات "بالتكامل الرأسي والأفقي لنظم الحوكمة، وهو أمر ضروري لتمكين صنع السياسات بكفاءة، وتقديم الخدمات، والقيادة المتماسكة من جانب جميع مجالات الحوكمة وفيما بينها." (UN-Habitat, 2024)

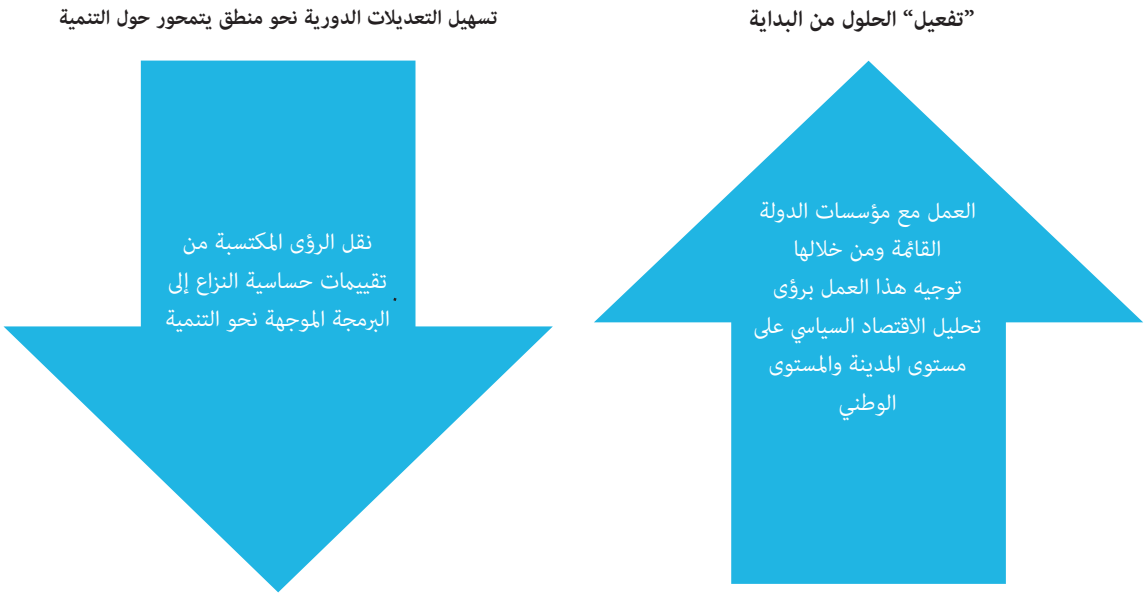
(21) يمكن أن يكون هذا مفيدا خاصة عندما تكون علاقات الجهات الفاعلة الدولية مع النظم الوطنية متوترة للغاية. وعلى سبيل المثال، أبرزت المشاورات مع المنظمات العاملة في أفغانستان كيف قدم الشركاء البلديون سبلا للعمل مع المؤسسات المحلية مع الحفاظ على النأي بأنفسهم عن النظام الوطني.

الحوكمة، والسلطة، والمشاركة، والسياسة في المرحلة الحادة

من الضروري أيضاً تذكر أن المجتمعات الأكبر المتضررة من النزوح والتي يميل النازحون داخلياً إلى الاستقرار فيها غالباً ما تواجه أيضاً إقصاء اجتماعياً وسياسياً واقتصادياً. ولذا، ينبغي أن يكون إيجاد سبل لزيادة أصوات النازحين داخلياً والمجتمعات المتضررة من النزوح التي يعيشون فيها وتعزيز قدراتهم - مع تهدئة التوترات المحتملة بينهم - هدفاً شاملاً لأي تدخل.

إشراك المجتمعات المتضررة من النزوح من خلال آليات حوكمة محلية أكثر شمولاً وتشاركية.

يجب أن يعكس توقيت وكيفية إجراء الشراكة مع السلطات المحلية أيضاً الرؤى المستمدة من تحليل الاقتصاد السياسي على مستوى المدينة ورسم خرائط آليات الحكم المحلي. وكلما أمكن، ينبغي للحكومات المحلية أن تأخذ زمام المبادرة في تحديد النازحين داخلياً وغيرهم من الأسر الضعيفة لاستهدافهم كمستفيدين. فهي ليست "الأنسب لتحديدهم والتواصل معهم وضمان تمثيلهم الكافي" فحسب (UN-Habitat and UNHCR, 2020, p. 24)، بل إن هذا النهج سيساهم على نحو أفضل في الجهود المبذولة لتعزيز العلاقات بين الدولة والمجتمع، ويزيد أيضاً من احتمالية إدراج البيانات المجمعة بعد انتهاء برمجة المعونة الدولية. ويمكن استكمال ذلك، عند الحاجة، بضوابط وتوازنات مستقلة من خلال المجتمع المدني (مثل آليات الشكاوى).



الحوكمة، وسلطة المشاركة، والسياسة في المرحلة الممتدة

معالجة القضية المحورية المتمثلة في الأمن وسيادة القانون

للأسف، يعد النزاع و/أو العنف خطأً فاصلاً في أسباب العديد من أزمات النزوح الحضري الممتدة، إن لم يكن معظمها، اليوم. وعادة ما تلقي المخاوف الأمنية بظلالها على الجهود المبذولة لإيجاد حلول للنزوح، حتى في الأماكن التي تعتبر "ملاذاً" نسبياً للنازحين. وبدون الثقة في قدرتهم على العيش في مأمن من العنف والمضايقة، سيواجه كل من النازحين داخلياً والمجتمعات الأكبر المتضررة من النزوح التي ينتمون إليها صعوبة في إحراز تقدم في المجالات الأخرى التي ينادى بها في هذا الإطار. وبالاستفادة من جهود الحماية المذكورة أعلاه، ينبغي على الجهات الفاعلة في مجال المعونة في المرحلة الممتدة اتخاذ مجموعة من الإجراءات المتعلقة بالأمن، بما في ذلك "استعادة سيادة القانون، وتحسين الأمن والوصول إلى العدالة، وتعزيز عودة السلام" (UNDP, 2022).

التحول من آليات تنسيق العمل الإنساني إلى قنوات الحوكمة المحلية

غالباً ما تفضي المعونة الدولية المقدمة استجابة لأزمات النزوح إلى "حوافز عكسية" (Devictor, 2017a) في نظم الحوكمة المحلية والوطنية. فمن خلال إنشاء آليات موازية راسخة دولياً لجميع جوانب العمل، من صياغة السياسات إلى تقديم الخدمات، يمكن تقويض علاقات الحوكمة القائمة أو تشويهها. وينبغي البدء في تحويل برامج المساعدات من ترتيبات التنسيق التي تقودها جهات دولية بأسرع وقت ممكن، لصالح ترتيبات مخصصة للسياق المحلي، مع مراعاة آليات الحوكمة المحلية. ويمكن تسهيل هذا الانتقال عن طريق إشراك السلطات الحكومية في تنسيق العمل الإنساني في أقرب وقت ممكن، دعماً للتوطين، وتقديم المساعدة التقنية المستهدفة وبناء القدرات قبل وأثناء وبعد عملية الانتقال.

زيادة قاعدة الموارد الحكومية

تكافح العديد من الحكومات المحلية لتوسيع نظم تقديم الخدمات لديها استجابة لصدمة النمو السكاني السريع في المناطق الحضرية نتيجة للنزوح الداخلي، نظراً لمحدودية قاعدتها المالية (Zetter, 2014; Earle, 2016a) وقدرتها المؤسسية. ويجري تعويض بعض هذه الاحتياجات (مؤقتاً) عن طريق البرمجة الإنسانية، ولكن مع مرور الوقت، ستتحمل السلطات المحلية على نحو متزايد التكاليف التشغيلية لتشغيل هذه النظم (UN-Habitat and UNHCR, 2020). وينبغي على الجهات الفاعلة الإنمائية بذل المزيد من الجهود لتقديم المساعدة التقنية لدعم توليد الإيرادات والنفقات الذاتية على نحو أمثل لتعويض هذه الصدمات. وتناقش هذه القضية الحرجة بمزيد من التفصيل في الإطار 3.

Copyright © United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) Pemba City, Mozambique, 2024

الإطار 3: تمكين الحكومات المحلية من خلال تحسين تمويل التنمية

تتصدر الحكومات البلدية والسلطات المحلية الأخرى الصفوف في مواجهة تحديات (وفرص) تدفق النازحين داخلياً داخل مجتمعاتها. وفي الواقع، اتجهت معظم بلدان العالم - بما فيها تلك الأكثر تضرراً من أزمات النزوح الداخلي واسعة النطاق أو المتكررة - نحو نماذج حوكمة لامركزية (Manor, 1999; Faguet, 2014). والنتيجة هي أن الحكومات المحلية مسؤولة عن تقديم الخدمات المحلية الأساسية لسكان المناطق الحضرية، بمن فيهم النازحون داخلياً.

للاستجابة الفعالة للنزوح الداخلي الحضري الممتد، لا بد من التحول نحو توجه إنمائي، مع التركيز ليس على تغيير كيفية تنفيذ أنشطة الاستجابة ومن ينفذها فحسب، بل أيضاً على كيفية تمويلها. ويجب تمكين السلطات المحلية لتولي مسؤولية أكبر عن زيادة تكاليف تقديم الخدمات والاستثمار في البنية التحتية اللازمة لتلبية احتياجات سكان المناطق الحضرية المتزايدين.

والوضع الراهن في الاستجابة للنزوح الممتد هو أن المجتمع الدولي يدعم احتياجات النازحين داخلياً، بينما تركز الحكومات المحلية أساساً على السكان المحليين الموجودين مسبقاً (أو بعض القطاعات المتميزة داخلهم). ولهذا النهج عيوب عديدة: فهو يحد من إدماج النازحين داخلياً، مما قد يعزز التوترات بينهم وبين السكان المحليين؛ كما أنه يقلل من قدرتهم على تنمية كامل إمكاناتهم الاقتصادية، نظراً لوضعهم الاجتماعي والاقتصادي المنعزل؛ ويؤدي إلى ضياع فرصة تعزيز قدرة الحكومات المحلية على تقديم الخدمات والبنية التحتية التي يعتمد عليها سكان المناطق الحضرية، وهو أمر ضروري للتنمية الطويلة الأجل.

وأفضل طريقة لإدارة هذا التحول نحو حلول دائمة للنزوح الداخلي الممتد هي تنفيذ خطة انتقالية متكاملة، بدعم من الجهات الفاعلة في مجال المعونة، تحدد تدخلات التمويل ودعم الموارد على الأجل الطويل، بما يتماشى مع تخطيط الحكومة المحلية للمناطق الحضرية واستخدام الأراضي. تضمن هذه الخطة الانتقالية نشر مجموعة منسقة واستراتيجية من أدوات التمويل ونهجه، بناء على قدرة الحكومة المحلية واحتياجات الإنفاق لخدمة النازحين داخلياً والسكان المحليين. وبهذه الطريقة، ينبغي أن يكون وضع الاستراتيجيات المالية جزءاً لا يتجزأ من التحول نحو حلول موجهة نحو التنمية للنزوح الداخلي.

ويعد الدعم التقني والدعوة لإصلاح السياسات أمراً بالغ الأهمية لتعبئة الموارد بفعالية لدعم الحلول الموجهة نحو التنمية على المستوى المحلي. ورغم وجود نهج متنوعة لتمويل الدعم المقدم للنازحين داخلياً إلى المناطق الحضرية، إلا أن الآليات المالية لا تتناسب جميعها مع كل سياق. ومن المهم دعم الحكومات المحلية لتحديد أولويات التدخلات المالية وتسلسلها استراتيجياً، بدءاً عادة بالتحويلات الحكومية الوطنية والإيرادات المحلية من مصادرها الخاصة، لتقديم الخدمات الأساسية لسكان المناطق الحضرية المتزايدين. كما ستعمل التدخلات المالية الاستراتيجية وتنمية القدرات على تحسين الوضع المالي للحكومات المحلية بمرور الوقت، وتمكين نشر تدخلات مالية أكثر تعقيداً. ومع وضع ذلك في الاعتبار، يمكن النظر في النهج المالية التالية:

- التحويلات الحكومية الوطنية: تعتمد السلطات المحلية إلى حد كبير على التحويلات الحكومية الدولية، مما يجعلها آلية حاسمة لتمويل الحلول الموجهة نحو التنمية على المستوى المحلي. ويمكن أن يكون مصدر هذه الأموال من موارد الحكومة الوطنية الخاصة، أو المساعدات الإنسانية الدولية، أو القروض. ويجب النظر في آليات تعديل التحويلات لمراعاة الزيادات المفاجئة والمستمرة في عدد سكان المناطق الحضرية لضمان تقديم خدمات كافية على المستوى المحلي.

- إيرادات الحكومات المحلية من مصادرها الخاصة: عادة ما تتمتع الحكومات المحلية بصلاحيات لجمع الإيرادات من مصادرها الخاصة، على سبيل المثال، من خلال الضرائب على الأراضي والعقارات، ورسوم الاستخدام، والرسوم. في سياقات شح الموارد، غالباً ما تفتقر الحكومات دون الوطنية إلى القدرة على تنفيذ إصلاحات تحسن توليد الإيرادات، مما يؤدي إلى فرص غير مستغلة لزيادة الإيرادات المحلية لتمويل الخدمات المحلية الأساسية.

- آليات تمويل مبتكرة قائمة على الأراضي: يتيح استقطاب قيمة الأراضي المتزايدة الناتجة عن التغييرات الإدارية في استخدام الأراضي (مثل إعادة تقسيم الأراضي) والاستثمار في البنية التحتية العامة فرصاً للحكومات المحلية لتوفير سلع عامة تعود بالنفع على السكان المحليين والنازحين على حد سواء. ويتمتع استقطاب قيمة الأراضي بإمكانيات

كبيرة في المناطق الحضرية سريعة النمو، مثل تلك المتأثرة بأزمات النزوح القسري. ففي الصومال، على سبيل المثال، تحلل مدينة بوصاصو وشركاؤها "أدوات تقاسم قيمة الأراضي"، حيث ينقل جزء من الأراضي المملوكة للقطاع الخاص إلى البلدية مقابل استثمار عام في الطرق والخدمات الأساسية للاستخدام. ومن شأن هذه "المبادلات للأراضي" أن تحسن وصول النازحين داخلياً إلى الخدمات، وتعزز حقوقهم في الحيازة من خلال عملية تسجيل الملكية (Aubrey و2019، Cardoso).

- التمويل الخارجي (الاقتراض المحلي): لا تمتلك جميع الحكومات المحلية سلطة الاقتراض، كما أنها ليست مجهزة أو مؤهلة على قدم المساواة للحصول على التمويل الخارجي، حتى بأسعار فائدة ميسرة. وربما يكون جذب استثمارات رأس المال الخاص بعيد المنال في الوقت الراهن في العديد من السياقات الهشة والمتأثرة بالنزاعات، ولكنه قد يكون ممكناً على الأجل الطويل من خلال تنمية القدرات المؤسسية المتضافرة لإدارة الإيرادات والنفقات الخاضعة للمساءلة والتفاوض بفعالية على الشراكات مع القطاع الخاص.

3-5-3

العنصر 3: حوكمة الأراضي والمستوطنات

يتزايد الإقرار بأن الأرض قد تكون سبباً جذرياً أو محفزاً للنزاع، أو عاملاً حاسماً يؤدي إلى انتكاسته، أو عائقاً أمام التعافي. وتشير الأدلة الميدانية إلى أهمية حل القضايا المتعلقة بالأراضي في تحقيق سلام مستدام ودائم. (UN Secretary-General, 2019)

تعد ترتيبات حوكمة الأراضي وإدارتها الفعالة أمراً محورياً في كيفية عمل المدينة ونموها وتطورها (Wehrmann, 2017). ويمكن أن تؤثر التدفقات الكبيرة و/أو السريعة للنازحين داخلياً - وما يولده ذلك من استجابات للمعونة الدولية – إلى حد كبير على استخدام الأراضي والشكل الحضري. ويعد تحسين إدارة هذه الآثار عنصراً أساسياً في هذا الإطار. ومع ذلك، قد يشكل القيام بذلك تحدياً بالغاً لمنظمات المعونة الدولية، نظراً لطبيعة الأراضي المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالسياق وارتباطها بالديناميات السياسية وديناميات السلطة على مستوى المدينة والمستوى الوطني (Goodfellow, 2018; Goodfellow et al., 2024). ويمكن أن يؤدي تدفق النازحين داخلياً إلى منطقة ما إلى ارتفاع كبير في أسعار الأراضي، مما يزيد من تعقيد نظم إدارة الأراضي التي تعاني أصلاً من ضعف الأداء. ولعل التحدي الأكبر يكمن في ارتباط قضية الأراضي ارتباطاً مباشراً بمسألة إعادة توطين النازحين داخلياً، وهو ما ترد مناقشته بالتفصيل أدناه.

وفي هذا القسم، تعالج قضية الأراضي واستخدامها كظاهرة جماعية على مستوى المدينة؛ بينما تستكشف المسائل ذات الصلة بضمان الحيازة وحقوق الملكية على مستوى الأسرة في قسم المأوى والسكن والأرض والملكية أدناه.

تسهيل الوصول القصير الأجل إلى الأراضي داخل المركز الحضري وعلى الأراضي (العالية الجودة) المحيطة بالمناطق الحضرية

في العديد من أزمات النزوح الداخلي الحضرية الأخيرة، يستقر النازحون داخلياً المعرضون للخطر في مناطق شاغرة أو غير مستغلة بالكامل داخل المدينة أو حولها. وغالباً ما يجري ذلك بمشاركة نشطة أو سلبية من الجهات المحلية التي تتحكم في الوصول إلى الأراضي (المالكون الرسميون، أصحاب حقوق الاستخدام، السلطات التقليدية، مسؤولو البلديات، إلخ).

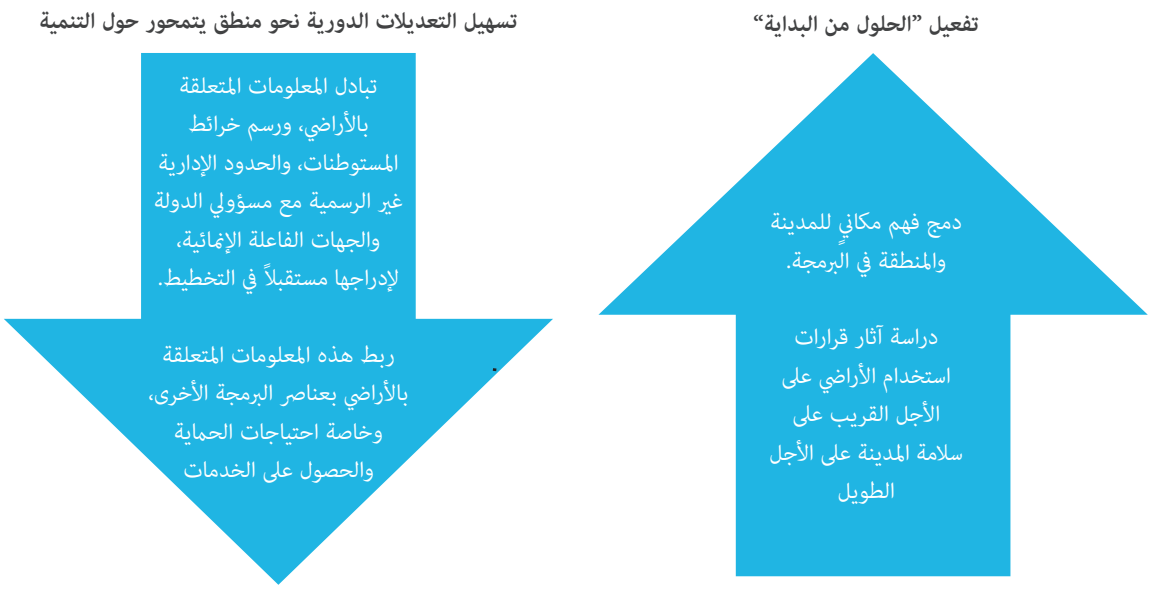
ويمكن للجهات الفاعلة الإنسانية أن تلعب دوراً مهماً عن طريق المساعدة في تسهيل الوصول على الأجل القصير إلى المتوسط (في المناطق الواقعة خارج المناطق عالية الخطورة)، من خلال مجموعة متنوعة من الوسائل التي تعمل من خلال أسواق الأراضي القائمة (الرسمية وغير الرسمية) والتي تكون موجودة دائماً - وإن لم تكن مرئية دائماً للمراقبين الخارجيين. ويمكن اتباع الطرق التالية:

- ينبغي استكشاف إمكانية إنشاء "صرف للأراضي" (UN-Habitat and UNHCR, 2020) أثناء المراحل الأولى من أزمة النزوح للمساعدة في توجيه خيارات الأراضي المتاحة للجهات الفاعلة في الاستجابة.

- يمكن استخدام "الدبلوماسية الإنسانية" على نحو أكثر منهجية لإتاحة الوصول إلى الأراضي العامة (Sida et al., 2024).

- لتعويض تكاليف إيجار النازحين داخلياً، يمكن النظر في استخدام النقد متعدد الأغراض[22].

- يمكن اعتبار التفاوض مع ملاك الأراضي (وربما تعويضهم) للحصول على قطع أراضي معينة خياراً احتياطياً. وبوجه عام، ينبغي التعامل مع المشاركة المباشرة للجهات الفاعلة الإنسانية في معاملات الأراضي بحذر شديد، نظراً لما يلي: تعقيد العديد من هذه النظم وعدم رسميتها؛ وقصر الفترات الزمنية المتاحة للجهات الفاعلة الإنسانية للاطلاع عليها؛ وارتفاع خطر الآثار السوقية المشوهة على أسر المجتمعات الأخرى المتضررة من النزوح، في حال مساعدة أعداد كبيرة من النازحين داخلياً بهذه الطريقة. كما أن إجراء تقييم شامل للأخطار والمخاطر أمر ضروري. ويمكن أن يشمل النهج المربح للجانبين التفاوض مع ملاك الأراضي الحاليين للسماح لهم بالاستخدام المؤقت أو حتى الدائم للأراضي مقابل زيادة قيم الأراضي التي ستتراكم نتيجة استثمارات الجهات الفاعلة في مجال المعونة في الخدمات الأساسية والبنية التحتية في ممتلكاتهم المجاورة.



(22) تجدر الإشارة إلى أن دور الجهات الفاعلة في مجال المعونة، الأقل وضوحاً ومباشرة، قد يكون له آثار تشويهية أقل على أسواق تأجير الأراضي مقارنة بالتدخل المباشر في عملية التأجير. وهذا يُعزز أيضاً مبدأ المشاركة على نحو أكمل مع النظم الحضرية القائمة.

التعامل مع إعادة التوطين بحذر

تشير الأدلة المستقاة من مراجعة الأدبيات والمشاورات إلى ضرورة التعامل مع إعادة توطين النازحين داخلياً بحذر شديد. ويعود ذلك إلى حد كبير إلى أن الأراضي المتاحة لإعادة التوطين غالباً ما تكون نائية ومنعزلة و/أو معرضة لعوامل الخطر. وعلى الرغم من هذه المخاوف، غالباً ما تعد إعادة التوطين، بعد العودة إلى مناطقهم الأصلية، أولوية قصوى في سياسات العديد من الحكومات المتعلقة بالنازحين داخلياً إلى المناطق الحضرية. وهذا يضع الجهات الفاعلة في مجال المعونة أمام مجموعة صعبة من التنازلات التي يجب مراعاتها. انظر الإطار 4 أدناه لمزيد من الأفكار بشأن "معضلة إعادة التوطين".

ضمان الوصول إلى الأراضي في المواقع الحالية للمجتمعات المتضررة من النزوح

يستقر غالبية النازحين داخلياً إلى المناطق الحضرية خارج المخيمات الرسمية، إما في مواقع غير رسمية أقيمت ذاتياً أو منتشرة في جميع أنحاء النسيج الحضري الحالي (Global CCCM Cluster, 2021, 2022). وبوجه عام، تتيح هذه الترتيبات للنازحين داخلياً قدرة أكبر على اتخاذ القرارات وفرصاً أكبر للإدماج محلياً مقارنة بالإقامة في مخيمات رسمية (Sida et al., 2024).

وينبغي على الجهات الفاعلة في مجال المعونة العمل على ضمان وصول النازحين داخلياً إلى هذه الأراضي بطريقتين:

- كحد أدنى، ينبغي حماية النازحين داخلياً من عمليات الإخلاء غير القانونية في المناطق التي استقروا فيها ذاتياً. وباستخدام الدبلوماسية الإنسانية، يمكن لوكالات المعونة الضغط من أجل وقف عمليات الإخلاء هذه أو على الأقل إبطائها، بما في ذلك من خلال ترتيبات الإيجار.

- على الأجلين المتوسط والطويل، ينبغي مواصلة دعم الجهود الرامية إلى تنظيم وضع الأراضي التي استقر عليها النازحون داخلياً. ويمكن أن تكون النهج المبتكرة التي تدرك تعقيد حيازة الأراضي في العديد من مدن الجنوب العالمي مفيدة في هذا الصدد. فعلى سبيل المثال، يسمح "نموذج مجال الحيازة الاجتماعية" التابع للشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي بتوثيق "الواقع الفوضوي" لحيازة الأراضي في هذه السياقات. وصمم نموذج مجال الحيازة الاجتماعية لتوفير ضمان حيازة "جيد بما فيه الكفاية"، ولكنه لا يرقى (حتى الآن) إلى مستوى "الرسمية والقانونية والدقة التقنية" (GLTN, 2017) المرتبط بسجل عقاري رسمي وعامل بكامل طاقته. وغالباً ما تشغل هذه الأراضي أيضاً فئات فرعية أخرى من فقراء المناطق الحضرية، مما يتيح فرصة لحلول "مربحة للجميع" تعزز التماسك الاجتماعي بين النازحين داخلياً والمجتمعات المحلية التي يستقرون فيها (انظر أدناه لمزيد من المعلومات بشأن الاستثمارات المربحة للجميع).

توظيف الأراضي الحضرية لبناء مساكن مناسبة (بما في ذلك بأسعار معقولة)

لمواجهة الزيادة السكانية لفقراء المناطق الحضرية الآن وفي المستقبل، ينبغي على الجهات الفاعلة الإنمائية أيضاً العمل مع السلطات المحلية والجهات الفاعلة في القطاع الخاص لوضع سياسات وبرامج طويلة الأجل تمكن من توظيف أراض إضافية لبناء مساكن مناسبة (بما في ذلك بأسعار معقولة) من جانب القطاع الخاص (الرسمي وغير الرسمي)، أو من جانب وكالات الإسكان العامة.
وكما هو موضح أدناه (العنصر الرابع: المأوى والسكن)، غالباً ما تشكل الأراضي "الجيدة" عائقاً رئيسياً يحول دون بناء مساكن مناسبة (بما في ذلك مساكن بأسعار معقولة). وستسهم معالجة هذه المشكلة على نحو استباقي من خلال منظور التفكير النظمي إلى حد كبير في معالجة عجز الإسكان على مستوى المدينة. ويمكن أيضاً استخدام هذه الاستراتيجيات مع جهود أكثر تطوراً لزيادة قدرات السلطات المحلية على توليد الإيرادات من مصادرها الخاصة، مثل الاستفادة من قيمة الأراضي (كما هو موضح أعلاه) والتطوير.

الإطار 4: **"معضلة إعادة التوطين": حلول حكومية أم "مشاريع وهمية"؟**

في العديد من أزمات النزوح الممتدة، شجعت الحكومات إعادة توطين النازحين داخلياً في مشاريع تطويرية حديثة الإنشاء في المناطق المحيطة بالمناطق الحضرية أو في المناطق الريفية. وفي كثير من الحالات، تتضمن هذه المشاريع توفير مساكن دائمة في مواقع مجهزة أو شبه مجهزة. وفي حالات أخرى، لا توفر سوى الأراضي. وللأسف، تشير مجموعة متزايدة من الأدلة (وإن كانت لا تزال غير مكتملة) إلى أن مثل هذه المشاريع غالباً ما تعاني من ارتفاع تكاليف الفرد، وشكوك في استدامتها، وعدم يقين في فوائدها للمستفيدين المستهدفين.

ويمثل هذا تحديات كبيرة لوكالات المعونة، إذ يضع مبدأين أساسيين من مبادئ الاستجابة للنزوح في تناقض مباشر: الحلول الحكومية، وتحقيق أقصى قدر من رفاه النازحين داخلياً من حيث التكلفة. وبناء على الأبحاث المتاحة، ينبغي مراعاة العديد من الرؤى عند تقييم جدوى مبادرة إعادة التوطين المقترحة وجاذبيتها.

أولاً، تنجم العديد من التحديات التي تواجه برامج إعادة التوطين عن كون الأراضي المخصصة لهذه البرامج بعيدة نسبياً (وبالتالي رخيصة أو مجانية للحكومة)، مما يقلل من فرص كسب العيش للسكان ويزيد من تكلفة توفير الخدمات الأساسية. وتطغى هذه العيوب المحددة مكانياً على أي آثار إيجابية يتمتع بها المستفيدون من امتلاك منزل جيد البناء للعيش فيه. وفي كثير من الحالات، تهجر المواقع في نهاية المطاف[23]. وعلى نحو أقل حدة، يمكن لمشروع إعادة التوطين أن يضعف قدرة الأسر الضعيفة على تحقيق الاعتماد على الذات والتكامل المحلي، ويؤدي إلى عزلة مجتمعاتها.

ثانياً، في الحالات النادرة التي تقدم فيها الحكومة أراض ذات جودة أعلى، يمكن لقوى السوق أن تحفز شكلاً من أشكال تحسين المنطقة، مما يبعد المستفيدين المستهدفين لصالح السكان الميسورين في المدينة. وفي سياقات الحوكمة منخفضة القدرات، تكون قدرة مسؤولي الدولة على منع بيع أو تأجير قطع الأراضي أو المنازل على المدى المتوسط منخفضة للغاية (انظر الإطار الخاص بالإسكان أعلاه لمزيد من التفاصيل بشأن هذه الظاهرة).

4-5-3

العنصر 4: المأوى والسكن والأرض والملكية

يعد المأوى غير الملائم أبرز مظاهر ضعف النازحين داخلياً. واستناداً إلى المشاورات التي أجريت لهذا التقرير، غالباً ما يمثل هذا الأمر مصدر قلق بالغ للقادة السياسيين في الحكومات المضيفة. كما سلط الضوء على أهمية السكن المتصورة في حلول النزوح الداخلي في أدبيات السياسات (IOM, 2023).

ومن المهم التمييز بين المأوى (المؤقت والانتقالي) والسكن الملائم (الطويل الأجل أو الدائم)[24] على الرغم من أنهما جزء من سلسلة متصلة من ضمانات الحيازة المتزايدة. ولدى الجهات الفاعلة الدولية أساليب قائمة لسياقات الطوارئ القصيرة الأجل. وتتميز هذه الحلول، التي تناقش أدناه، بتفاعلها مع أسواق الأراضي والإسكان والإيجارات القائمة، وتزويد النازحين داخلياً بقدرة أكبر نسبياً[25] على إيجاد حلول للمأوى، وإمكانية تطبيقها بسرعة نسبية.

ومع ذلك، ينبغي التعامل مع توفير السكن الدائم للنازحين داخلياً بحذر، كما هو موضح أدناه وفي الإطار 5. ففي غياب نظم حوكمة قوية - والتي غالباً ما تكون مفقودة في العديد من السياقات الهشة - يمكن أن تكون المخاطر عالية حيث يمكن أن تكون مبادرات بناء المساكن الدائمة في مواقع سيئة، ومكلفة للغاية بحيث لا يمكن تنفيذها على نطاق واسع، وعرضة للاستفادة من الأسر الأفضل حالاً أو ذات الاتصالات الأفضل من المستفيدين المقصودين.

(23) يقدم لنا البحث الذي أجراه المعهد الدولي للبيئة والتنمية بشأن مواقع إعادة التوطين في أفغانستان مثالًا على ذلك (Majidi and Barratt, 2024).

(24)

(25) في الوقت نفسه، تجدر الإشارة إلى أن هذه القدرة قد تقيدها عوامل هيكلية في أسواق الأراضي والإسكان تهمش الأسر الضعيفة. ولا تجدي هذه الحلول نفعاً في مواجهة هذه القوى السوقية أو السياسية الأوسع نطاقاً.

العمل ضمن النظام الإيكولوجي القائم للإسكان

أثناء المرحلة الحادة، ينبغي على الجهات الفاعلة الإنسانية توفير الحد الأدنى من المأوى المناسب بأسرع ما يمكن وبكفاءة عالية لضمان استقرار حالة الطوارئ. وإذا بدأت الوكالات بالتفكير في بناء مساكن دائمة، فإن المرحلة الممتدة من الأزمة قد بدأت بالفعل، وينبغي التعامل مع السكن كقضية إنمائية - وليست إنسانية - (انظر أدناه).
وينبغي أن تركز استجابة المأوى في حالات الطوارئ على وضع "استراتيجية متماسكة" موجهة نحو النظم (UN-Habitat and UNHCR, 2020) للإسكان خلال مرحلة الطوارئ من الأزمة. وتشمل الخيارات التي تتوافق مع هذا النهج: التركيز على النقد مقابل الإيجار (للأرض و/أو السكن)، ودعم ترتيبات الاستضافة الأساسية[26]؛ وإصلاح المباني المتضررة، وليس المدمرة؛ وتطوير المراكز الجماعية المؤقتة أو إسكان السكان في المباني المهجورة؛ وتوفير مواد إيواء عالية الجودة ومنخفضة التكلفة.

وقد يكون كل من الخيارات المذكورة أعلاه مناسباً في سياقات محددة، إلا أن خياري النقد متعدد الأغراض أو النقد مقابل الإيجار يعدان الأكثر توافقاً مع المبادئ التشغيلية لهذا الإطار، نظراً لتفاعلهما المباشر مع نظم الإسكان والأراضي القائمة. ويساعد هذا على ضمان تدخلات أكثر ملاءمة للسياق (Landau et al., 2017) وقابلية لتوسيع النطق. وبفضل الإصلاحات السياسية الأخيرة والتحولات في التفكير، يجري دمج هذه النهج وتوسيع نطاقها على نحو متزايد من خلال المجموعة العالمية المعنية بالمأوى والجهات الفاعلة الدولية مثل المجلس النرويجي للاجئين والموئل من أجل الإنسانية. وتنظر هذه المنظمات على نحو متزايد إلى الإسكان كنظام يجب دعمه و "تعديله" استراتيجياً، بدلاً من كونه منتجاً محدداً ينبغي تقديمه.

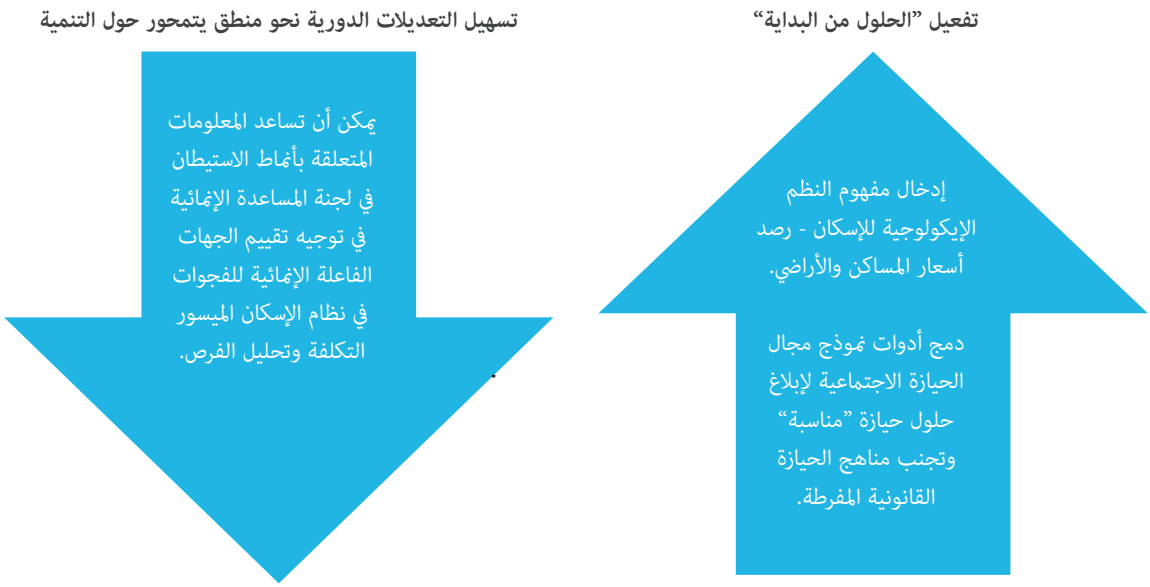
تجنب التشوهات القصيرة الأجل في سوق الإسكان الميسور

تماشياً مع مبدأ "عدم الندم" الموصى به أعلاه، ينبغي أن تسعى تدخلات المأوى أيضاً إلى تجنب أي اضطراب غير مبرر لنظام الإسكان القائم. وتمثل تشوهات الأسعار في سوق الإسكان أو الإيجار أحد مجالات القلق (Goodfellow et al., 2024). وكذلك الحال بالنسبة للمواقف التي تحبط فيها تدخلات المأوى القصيرة الأجل، دون قصد، بناء المساكن الطويلة الأجل والتنمية الحضرية[27]. ولا سيما عند استخدام النقد على نطاق واسع، ينبغي رصد تشوهات السوق.

تبني خيارات حيازة الأراضي القصيرة الأجل "المناسبة بما فيه الكفاية"

عندما تجري الجهات الفاعلة في مجال المعونة إصلاحات أو بناء مساكن شبه دائمة، هناك حاجة إلى بذل العناية الواجبة بشأن وضع الحيازة الأساسي[28]. ومع ذلك، ينبغي عليها أيضاً إدراك الواقع المعقد للحيازة (Levine et al., 2012) في العديد من المناطق الحضرية في الجنوب العالمي، وأن تكون صادقة بشأن ما يخدم مصالحها في حالات الطوارئ. وقد يعقد الإفراط في التعامل مع قضايا الحيازة من الناحية القانونية عمل الجهات الفاعلة في المجال الإنساني، مما يؤخر أو حتى يلغي المساعدة التي تشتد الحاجة إليها. وبدلاً من ذلك، قد تكون ترتيبات الحيازة "المناسبة بما فيه الكفاية" التي لا تقدم إلا ضمانات قصيرة الأجل، أو التي تعتمد على تأكيد غير رسمي للملكية أو الوصول، كافية، طالما أنها تعتبر ضمن سلسلة حقوق الحيازة.

(26) هناك ميل غير مجد في أدبيات السياسات لاستخدام مصطلح "الاستضافة" للإشارة إلى حالتي دفع الإيجار وعدم دفعه. وهنا، يشير مصطلح "الاستضافة الأساسية" إلى الاستضافة دون دفع إيجار نقدي مباشر.
(27) كان هذا هو الحال، على سبيل المثال، في حالات مثل ما حدث في هايتي بعد الزلزال، حيث جرى تشييد ملاجئ انتقالية على قطع الأراضي التي كانت قائمة عليها في السابق مبان متعددة الطوابق، مما أدى إلى إبطاء جهود التكثيف.
(28) تشير حيازة الأراضي إلى ملكية الأراضي وترتيبات الوصول إليها (الاستئجار، والإيجار، وحق الانتفاع، والوصول المجتمعي، وما إلى ذلك) وكذلك ملكية الممتلكات والسيطرة عليها.



العنصر الرابع: المأوى والسكن والأرض والملكية خلال المرحلة الممتدة

النظر إلى سكن النازحين داخلياً كنظام، وليس كمنتج

كما أوضحت المشاورات، هناك إدراك متزايد بأنه لا الجهات الفاعلة الدولية ولا الحكومات المتضررة قادرة على بناء نفسها للخروج من أزمة النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية. فمعظم المدن التي تشهد أزمات نزوح داخلي تعاني بالفعل من نقص في السكن الملائم لفقراء المناطق الحضرية. ويؤدي تدفق الوافدين الجدد والمستضعفين إلى مضاعفة هذا التحدي الهيكلي الكامن.

وبدلاً من ذلك، يتعين النظر إلى السكن كمجموعة من "مدخلات" و "منتجات" السكن المختلفة، وكنظام مترابط بين الجهات الفاعلة في القطاع الخاص والسياسات الرسمية وغير الرسمية. وهذا النظام قائم على السوق، ومترابط، ويمتد على مستوى المدينة، مما يعني أن أي جهود لمساعدة النازحين داخلياً أو المجتمعات المتضررة من النزوح يمكن أن يكون لها آثار غير مباشرة (سلبية أو إيجابية) على مستوى النظام. وينبغي أن تحدد التدخلات العوائق الرئيسية التي تحول دون زيادة توفير السكن بأسعار معقولة لكليهما، ثم معالجتها بعناية. وتشمل الخيارات ما يلي:

- زيادة فرص الحصول على الأراضي اللازمة للسكن الميسور التكلفة، بما في ذلك من خلال مخططات "المواقع والخدمات".
- تقديم إعانات إيجارية موجهة للأفراد الأكثر ضعفاً في المجتمعات المتضررة من النزوح، مصحوبة بتدابير لزيادة مخزون المساكن الإيجارية (مثل تشجيع مالكي المنازل على توسيع المباني القائمة تدريجياً)؛
- تمويل الإسكان لتحفيز بناء المساكن الميسورة التكلفة أو تكثيفها؛
- تقديم حوافز/لوائح للمطورين للبناء والتنمية العقارية متعددي الدخل؛
- ربط تدخلات الإسكان للنازحين داخلياً "بمخططات التنمية الحضرية" الأوسع نطاقاً التي توزع الفوائد على جميع المجتمعات المتضررة من النزوح (انظر المناقشة أدناه).

رؤية الجانب المشرق: طلب النازحين داخلياً على السكن كمحرك اقتصادي

تماشياً مع مبدأ اعتبار النزوح ليس مجرد أزمة، بل فرصة أيضاً، من المهم التذكير بأن قطاع بناء المساكن (سواء كان رسمياً أو غير رسمي) يمكن أن يكون مصدراً مهماً لسبل العيش ومحركاً للدينامية الاقتصادية في المدن النامية (Zetter, 2014; Guiu, 2016). وعلى سبيل المثال، أبرزت إحدى الدراسات الحديثة كيف ارتفعت معدلات الأجور في الصومال نتيجة لازدهار قطاع البناء الذي قاده النازحون داخلياً (Yasukawa, 2020). وينبغي على الجهات الفاعلة في مجال المعونة اغتنام هذه الفرصة من خلال فهمها على نحو أفضل أولاً، ثم العمل على جعلها أكثر شمولاً واستدامة.

الإطار 5: **إعادة النظر في إمكانات مناهج المواقع والخدمات**

تتضمن مناهج المواقع والخدمات مجموعة من المناهج المتشابهة عموماً لتوفير مساكن بأسعار معقولة للفقراء (في المناطق الحضرية). ومن أهم خصائص هذه المخططات توفير بنية تحتية رئيسية ممولة من القطاع العام، مما يسهل بناء المساكن تدريجياً من قبل القطاع الخاص (رسمياً كان أم غير رسمي) على قطع الأراضي التي تصلها شبكة الخدمات (The World Bank, 2022). وقد استخدمت هذه المخططات في العديد من البلدان في ستينيات وسبعينيات القرن الماضي، وقد وثقت إمكاناتها المستمرة مؤخراً في كل من الأدبيات الأكاديمية والسياسية (Owens, Gulyani and Rizvi, 2018; The World Bank, 2022). وقد يتيح تطبيق هذه المخططات استجابة للنزوح القسري إلى المناطق الحضرية حلولاً فعالة من حيث التكلفة وقابلة لتوسيع النطاق، وتعتمد على القيادة المحلية، لشرائح معينة على الأقل من النازحين داخلياً.

موازنة إيجابيات وسلبيات الحلول التقليدية لاحتياجات النازحين داخلياً من السكن

كان توفير مساكن دائمة جديدة للأسر النازحة داخلياً الضعيفة العالقة في ظروف سكنية دون المستوى المطلوب إحدى الطرق التي استجابت بها الحكومات ووكالات الإغاثة للنزوح الممتد. ومع ذلك، يشير استعراض الأدبيات والمشاورات المتعلقة بهذا الإطار إلى سلسلة من التحديات المترابطة التي تواجه هذه البرامج.

- في العديد من السياقات، لا يقتصر نقص فرص الحصول على السكن اللائق على النازحين فحسب. بل إن شرائح كبيرة من الفقراء في المناطق الحضرية والريفية لا تستوفي معايير السكن الأساسية المحددة محلياً، بغض النظر عن حالة النزوح (Sanyal, 2014; Landau et al., 2017; Patel and Chadhuri, 2019). وبالتالي، يعد نقص مساكن النازحين داخلياً أحد أعراض اختلالات أكبر بكثير في النظام الإيكولوجي للإسكان الميسور التكلفة؛ وبالتالي، فإن المعايير الدولية (مثل SPHERE) أقل ملاءمة للحلول الإنمائية الموجهة للنزوح الممتد.

- وعلى عكس العديد من احتياجات الخدمات الأساسية الأخرى للنازحين داخلياً (مثل المياه والصرف الصحي والتعليم والسلامة والأمن)، يجري توفير السكن عادة كسلعة خاصة - وليس عامة. وفي الواقع، يوجد عدد قليل نسبياً من البلدان المتأثرة بأزمات النزوح الداخلي التي لديها سياسات إسكان ميسورة التكلفة، ناهيك عن مؤسسات الإسكان الاجتماعي العاملة[29].

- وعادة ما يكون توافر الأراضي هو القيد الملزم على نظام الإسكان الميسور التكلفة؛ ويهدد الفشل في التعامل مع قضية توافر الأراضي الكافية، وهي قضية متوترة سياسياً (Earle, 2016a)، بتعزيز بناء مساكن باهظة الثمن في مواقع ملائمة سياسياً ولكنها دون المستوى الأمثل.

(29) تشمل الاستثناءات من هذه القاعدة في الدول الخمس عشرة ذات الأولوية في المساعدة الأمنية الرسمية العراق وكولومبيا ونيجيريا، وربما ليبيا، حيث سبق للدولة أن استثمرت أو تخطط حالياً في مخزون الإسكان الاجتماعي، ولديها مؤسسات إسكان اجتماعي فعالة. وأما في الدول الأحد عشر الأخرى، فقد خلفت عقود من النزاع والتخلف السياسي والاقتصادي دولة تكافح جاهدة للحفاظ على النظام العام وتوفير الخدمات الأساسية؛ وهنا، تعد برامج الإسكان الاجتماعي واسعة النطاق مهمة أكثر خطورة.

- ولا يمكن افتراض وجود روابط سببية مفترضة بين توفير السكن للنازحين داخلياً وكوسيلة فعالة من حيث التكلفة لتحسين رفاههم الاقتصادي على الأجل الطويل. وفي حين أن هناك بالفعل ارتباطاً (IOM, 2023)، إلا أن هناك أساساً تجريبياً ضئيلاً لافتراض أن السكن الأفضل هو وسيلة فعالة من حيث التكلفة لزيادة دخل الأسرة. وفي حين أن الظروف الاجتماعية والاقتصادية لأسرة معينة تتحسن بوضوح عن طريق دعم تكاليف السكن، فإن العبء المالي الباهظ الذي يترتب على توفير حتى جزء من النازحين داخلياً في بلد معين للمساكن مرتفع للغاية.

- وأخيراً، يعد توفير المساكن الدائمة من جانب القطاع العام استثماراً مكلفاً للغاية للفرد، وفي معظم البلدان، تشكل تكاليف توفير حتى مجموعة صغيرة من النازحين داخلياً بمساكن حديثة البناء ضغطاً كبيراً على الخزينة الوطنية وتدفقات المعونة الدولية[30] ونادراً ما تكون قابلة لتوسيع النطاق.

وينبغي دراسة أي مبادرة لبناء المساكن تستهدف النازحين داخلياً المعرضين للخطر بعناية، ودعمها بتحليل شامل للتكاليف والفوائد لأهداف المشروع الشاملة وأثره على التماسك والتكامل الاجتماعي.

5-5-3

العنصر 5: الحصول على الخدمات الأساسية

كما ذكر سابقاً، من السمات الرئيسية للسياقات الحضرية وجود مؤسسات ونظم قائمة تتسم بالتعقيد والتطور النسبي والنفوذ السياسي. وعلى عكس التدخلات الريفية القائمة على المخيمات، يتطلب هذا العمل مع هذه النظم القائمة ومن خلالها لضمان استدامتها وقابليتها لتوسيع النطاق وتحويلها. كما يوفر الوصول المشترك إلى الخدمات الأساسية فرصاً رئيسية لتعزيز اندماج المجتمعات المتضررة من النزوح، مع تحسين الظروف المعيشية للفقراء في المناطق الحضرية.

وفي البيئات منخفضة الدخل والهشة، لا يرتبط نقص الحصول على الخدمات بالنزوح فحسب، بل بالتهميش السياسي والاجتماعي والمكاني والاقتصادي الطويل الأجل للفقراء في المناطق الحضرية غير النازحين. ويمكن أن يؤدي تجاهل هذه الحقيقة إلى زيادة التوترات الاجتماعية، وفي نهاية المطاف إلى إحباط جهود التكامل المحلي. ولذا، ينبغي تفضيل تحسينات أكثر تواضعاً وأوسع نطاقاً لتقديم الخدمات، من حيث الكفاءة والعدالة الاجتماعية.

وإلى جانب الحكومات المحلية، تضم العديد من السياقات وكالات أخرى من القطاع العام أو مشغلين من القطاع الخاص (رسميين أو غير رسميين) مهمين لتقديم الخدمات الأساسية، مثل المياه والكهرباء وإدارة النفايات الصلبة والصرف الصحي وما إلى ذلك. وتميل مرافق التعليم والصحة إلى أن تكون أكثر قيادة من جانب الحكومة، ولكن يمكن أن تتوافر أيضاً خيارات القطاع الخاص الموازية (غير الرسمية أو الرسمية) في هذين القطاعين.

(30) مرة أخرى، قد تكون كولومبيا والعراق - باعتبارهما الدولتين الوحيدتين من حيث الدخل المتوسط ضمن قائمة المساعدة الأمنية الرسمية - استثناءين.

فهم أفضل للنظم القائمة لتوجيه استثمارات مبادرة "عدم الندم".

قد ينجم نقص وصول النازحين داخلياً إلى الخدمات عن عوامل متعددة (UN-Habitat and UNHCR, 2020)، منها:

- منع النازحين داخلياً إدارياً أو قانونياً من الوصول إلى خدمة معينة؛
- السماح رسمياً للنازحين داخلياً بالوصول إلى خدمة ما، لكنهم يفتقرون إلى الإمكانيات الاقتصادية اللازمة (مثل دفع فواتير المياه)؛
- عدم وصول النازحين داخلياً إلى الخدمات بسبب أوجه القصور القائمة في البنية التحتية وإدارة الخدمات القائمة. وينطبق هذا أيضاً على المستوطنات العشوائية في أقل البلدان نمواً، حيث يفتقر حتى السكان الحاليون إلى خدمات كافية.

وينبغي أن تستند أي تدخلات لتقديم الخدمات إلى فهم أي من هذه العوامل مؤثر في سياق معين. وفي كثير من الأحيان، تعمل الجهات الفاعلة في مجال المعونة بناء على "إيمان غير مختبر إلى حد كبير بأن التحديات الملحوظة التي يواجهها الناس تعود في معظمها إلى النزوح" (Landau, 2014) في مدن الجنوب العالمي، بدلاً من كونها نتيجة لانعدام الخدمات على نطاق واسع لشرائح واسعة من فقراء المناطق الحضرية، بغض النظر عن حالة النزوح.

وتعد عمليات "تحديد ملامح المناطق الحضرية" أدوات أساسية لجمع هذه المعلومات. فهي تتضمن "عملية تعاونية لجمع البيانات وتحليلها بشأن ظروف المنطقة الحضرية وأحيائها، والنظم التي تنظمها، واحتياجات ومواطن ضعف وقدرات الفئات السكانية التي تقطنها، وذلك لإثراء عملية اتخاذ القرار والتخطيط قبل أو أثناء أو بعد حالة الأزمة". (GAUC, 2019)

تجنب النظم الموازية التي تقدم "المعونة حتى نفاد الأموال"

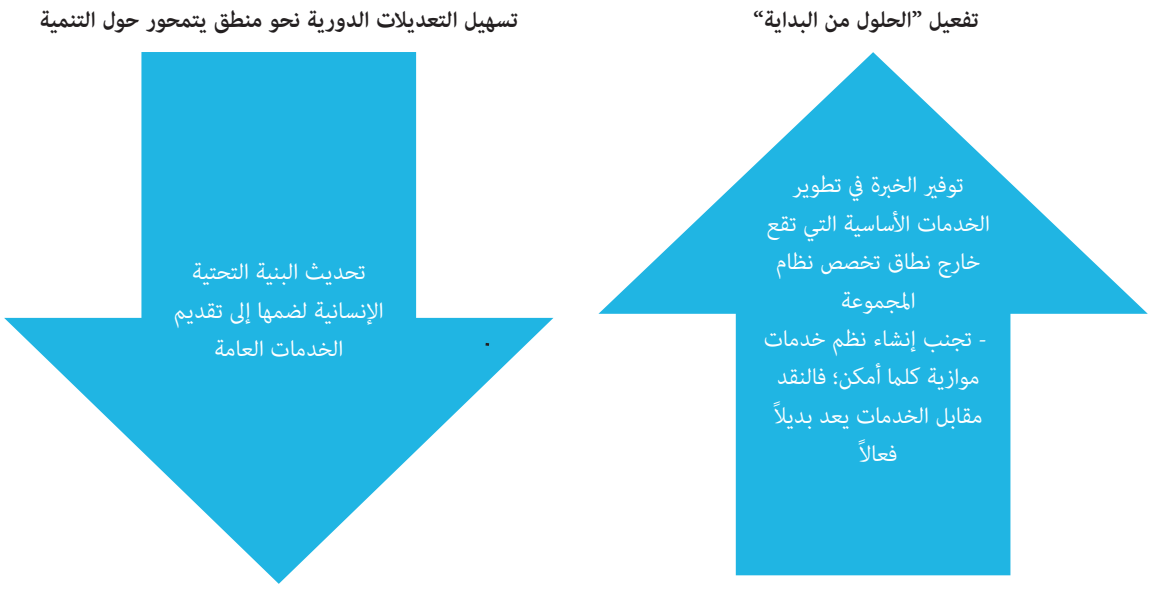
ينبغي، كلما أمكن، تحسين النظم القائمة وتوسيع نطاقها، بدلاً من إنشاء نظام مواز يحافظ عليه "حتى نفاد الأموال" (الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي وآخرون، 2024، الصفحة 34) ثم يغلق. وتوفر المساعدة النقدية، على شكل تحويلات متعددة الأغراض وغير مشروطة، طريقة سهلة وفعالة من الناحية اللوجستية لتسهيل الوصول إلى الشبكات الحضرية القائمة (UN-Habitat and UNHCR, 2020). وتعد الإعانات الموجهة، المنسقة مع مقدمي الخدمات، وسيلة أخرى فعالة وكفؤة لتغطية تكاليف الخدمات.

وفي حين يفترض اعتبار نظم تقديم الخدمات الموازية خياراً ثانوياً، إلا أنها لا تزال ضرورية في بعض الحالات. وينبغي أن يتبع إنشاء مثل هذه النظم نهجاً استثمارياً "لا ندم عليه"، يراعي السياق الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والطبيعي الأوسع للنظام ويحميه[31]. ومن خلال التخطيط المسبق الأفضل، يمكن ربط النظم المستقلة، مثل الآبار أو نظم الطاقة المتجددة غير المتصلة بالشبكة، بنظم المرافق القائمة مع توسع المدينة.

التعامل على نحو استباقي مع الخدمات الأساسية المستبعدة من نظام تنسيق الشؤون الإنسانية

تعد الخدمات القطاعية ذات الصلة بالاستجابة لأزمة النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية أوسع نطاقاً من تلك التي يغطيها نظام تنسيق الشؤون الإنسانية القائم (كما هو مبين في مجموعات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات). وفي المناطق الحضرية، غالباً ما تكون القطاعات التي تقع خارج هذه الصوامع ــ مثل الكهرباء، وإدارة مياه الأمطار، ومعالجة مياه الصرف الصحي ــ بنفس أهمية القطاعات الإنسانية التقليدية. ومن المرجح أن يكون هناك حاجة إلى التفكير والخبرة الإنمائية منذ المراحل الأولى للأزمة لتلبية الاحتياجات في هذه القطاعات.

(31) من الأمثلة التقليدية على الفشل في أخذ مثل هذه الاعتبارات في الاعتبار حفر الآبار في مستوطنات النازحين داخلياً إلى المناطق الحضرية، ولكن إهمال دمجها في النظم القائمة وتجاهل قدرتها على استنزاف طبقة المياه الجوفية.



الحصول على الخدمات الأساسية خلال المرحلة الحادة

تسهيل تقديم الخدمات المربح للجميع

يمكن للاستثمارات التي تحقق ربحاً للجميع في تحسين الخدمات (IIED, 2021) في الأحياء العشوائية وذوي الدخل المحدود أن تفيد النازحين داخلياً، والمجتمعات الأكبر المتضررة من النزوح التي يستقرون فيها، وخاصة فقراء المناطق الحضرية الأكثر ضعفاً، والنخب المحلية، في آن واحد. وتعد هذه الاستثمارات ذكية سياسياً، وتمثل شكلاً من أشكال دبلوماسية التنمية على مستوى الأحياء، وتضمن دعم الأصوات المحلية القوية التي قد تستاء أو تقاوم دمج النازحين داخلياً، وستحتفظ بنفوذها لفترة طويلة بعد مغادرة الجهات الفاعلة في مجال الإغاثة. وتعد التنمية الحضرية وسيلة مجربة لتحقيق فوائد واسعة النطاق في الموقع لجميع المجتمعات المتضررة من النزوح في أزمة نزوح حضري.

تطبيق مجموعة من تحسينات الحصول على الخدمات: إصلاح السياسات، والبنية التحتية، والدعم الموجه

ينبغي أن يبدأ تحسين الحصول على الخدمات للمجتمعات المتضررة من النزوح خلال المرحلة الممتدة من الأزمة بتعميق تحليل النظم القائمة خلال المراحل الأولى من الأزمة (بما في ذلك كيفية تمويلها واستمراره). ومن المهم أن تكون النظم ذات الصلة رسمية، أو غير رسمية، أو مزيجاً من الاثنين (Joshi and Moore, 2004).

ويمكن أن تشمل التدخلات لمعالجة هذه المجموعة غير المتجانسة من القضايا المجالات التالية، حسب السياق:

- إصلاح السياسات: بما في ذلك الرقابة، والعمليات والإدارة، وهياكل الرسوم، والاستثمار العام.
- تدخلات البنية التحتية: بما في ذلك الإصلاحات والتحديثات والتوسعات.
- الدعم: دعم موجه للفئات الفرعية من المجتمعات المتضررة من النزوح لزيادة القدرة على الوصول.

وينبغي أيضاً تحويل تخطيط هذه التدخلات بالكامل من معايير تقديم الخدمات الدولية (مثل SPHERE) إلى المعايير الوطنية، لدعم أهداف مستدامة ومملوكة محلياً.

تسهيل دمج البنية التحتية الإنسانية "المهملة".

في أقرب وقت ممكن، يتعين البدء في التخطيط للتخلص التدريجي المسؤول من النظم الموازية. وللأسف، غالباً ما يكون هذا تحدياً سياسياً، ويتطلب خبرة فنية مفصلة، ويقع خارج نطاق الأدوار والمسؤوليات النموذجية لكل من الجهات الفاعلة في مجال المعونة والمرافق المحلية. ومع ذلك، فإن خطر عدم القيام بذلك قد يسفر عن عواقب وخيمة، إذ قد تغلق فجأة النظم طويلة الأمد التي يعتمد عليها النازحون عند نفاد موارد المساعدات. ويقدم برنامج R-WASH، الجاري تنفيذه في الصومال، والذي تشرف عليه الوزارة الاتحادية الألمانية للتعاون الاقتصادي والتنمية وبنك التنمية الألماني، نموذجاً لكيفية عمل الجهات الفاعلة في مجال المعونة على تصحيح مثل هذه الأوضاع (انظر الإطار 6).

الإطار 6: برنامج "R-WASH" التابع للوزارة الاتحادية الألمانية للتعاون الاقتصادي والتنمية وبنك التنمية الألماني: إعادة تأهيل البنية التحتية الإنسانية إلى قطاع الخدمات العامة

يعد البرنامج الإقليمي للمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية للاجئين والنازحين داخلياً والمجتمعات المضيفة في شرق أفريقيا (R-WASH) مبادرة ممولة من الوزارة الاتحادية الألمانية للتعاون الاقتصادي والتنمية وبنك التنمية الألماني، تهدف إلى إضفاء الطابع الرسمي والمهني على إدارة شبكات المياه في إثيوبيا والسودان والصومال (Snuggs, 2023). ويركز المشروع في الصومال على مدينة دولو، حيث أدت سنوات طويلة من النمو السكاني نتيجة للنزوح الداخلي إلى المدينة والمناطق المحيطة بها إلى تنفيذ العديد من المشاريع الإنسانية. وقد ساعدت هذه المبادرات في تلبية الاحتياجات العاجلة، إلا أنها افتقرت إلى الاستدامة والترابط.

ومن خلال الاستثمار في البنية التحتية للمياه، وبناء قدرات الحكومات المحلية ومشغلي مرافق المياه، يسعى برنامج R-WASH إلى تطوير البنية التحتية الحالية للمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية ونظم إدارة المرافق لتلبية الاحتياجات الفورية والطويلة الأجل لجميع المجتمعات المتضررة من النزوح في المنطقة.

ويوفر هذا التعديل المستقبلي للاستثمارات الإنسانية، بالتعاون الوثيق مع السلطات المحلية، نموذجاً محتملاً للتحول إلى نهج أكثر توجهاً نحو التنمية في سياقات مماثلة وعبر قطاعات متعددة.

6-5-3

العنصر 6: الحماية الاجتماعية، وسبل العيش، والنمو الاقتصادي

يعد دعم بناء سبل العيش المستدامة واستمرارها أولوية للنازحين قسراً. ويعد هذا الدعم ضرورياً نظراً للتحديات العديدة التي يواجهها النازحون قسراً، بما في ذلك تصدع الشبكات الاجتماعية، والبيئات القانونية والسياسية التقييدية، والتمييز، والصدمات النفسية. (Crawford and Holloway, 2024)

تعد سبل العيش جانباً أساسياً من جوانب الاعتماد على الذات للنازحين داخلياً على المدين المتوسط والطويل، وهي ضرورية لتقليل عبء الحالات الإنسانية. ومع ذلك، قد تهمل هذه السبل في العديد من الاستجابات (Crawford and Holloway, 2024; Sida et al., 2024).

ويتفاقم هذا الوضع نظراً لأن احتياجات سبل العيش المحددة للمجتمعات المتضررة من النزوح غالباً ما لا تعالج بشكل كاف في البرامج التنموية. والأهم من ذلك، يجب على الجهات الفاعلة في مجال المعونة مراعاة كل من الاقتصادات الرسمية وغير الرسمية. وعلى الأجلين القصير والمتوسط، على وجه الخصوص، يتعين على الجهات الفاعلة في مجال المعونة العمل ضمن الطبيعة الاقتصادية غير الرسمية السائدة التي سيجد معظم النازحين داخلياً أنفسهم فيها في مدن الجنوب العالمي. ومن المهم تحديد الدور الذي يلعبونه - أو يمكنهم القيام به بناء على مهاراتهم - في الاقتصادات المحلية.

وفي المناطق الحضرية، ينبغي اتباع نهج ثلاثي الأبعاد لضمان حصول النازحين داخلياً على الموارد الاقتصادية اللازمة للازدهار:

- ضمان تكافؤ فرص الوصول إلى أسواق العمل منذ المراحل الأولى للأزمة.
- توفير تحويلات الحماية الاجتماعية للأسر الضعيفة.
- تنمية اقتصاد المدينة من خلال استراتيجيات نمو ذكية وشاملة.

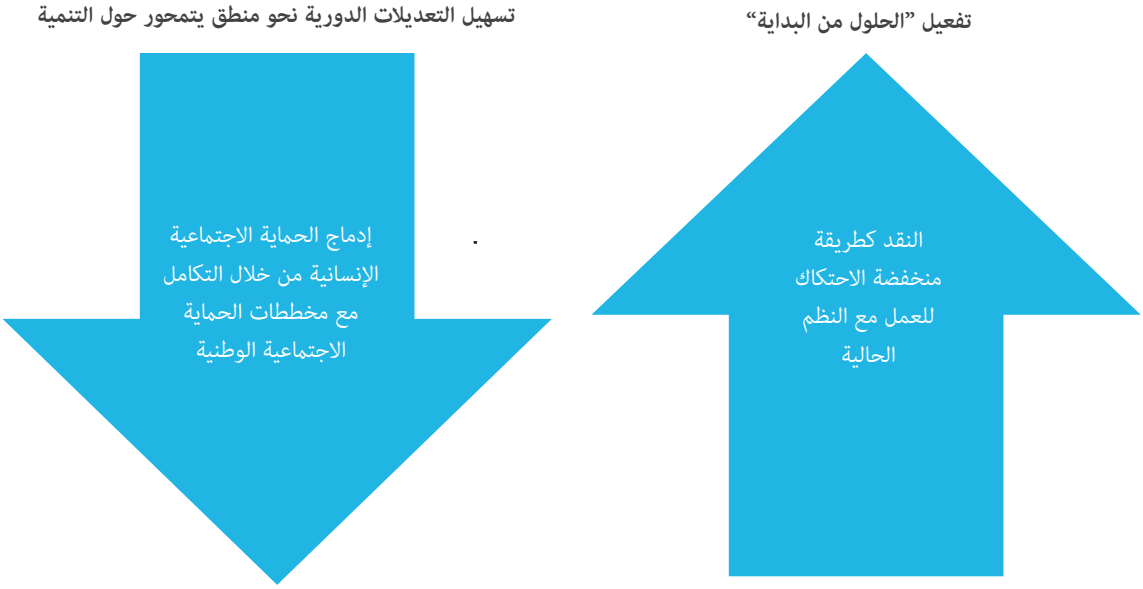
الحماية الاجتماعية، وسبل العيش، والنمو الاقتصادي خلال المرحلة الحادة

الدعوة إلى الوصول إلى أسواق العمل الرسمية وغير الرسمية

قد يكون تخفيف القيود المفروضة على وصول النازحين داخلياً إلى أسواق العمل أكثر فعالية وتأثيراً من تنفيذ برامج جديدة لسبل العيش، وغالباً ما تكون غير فعالة (Crawford and Holloway, 2024). ومن الاستراتيجيات البسيطة، وإن كانت غالباً ما تغفل، لتحسين الرفاه الاقتصادي للنازحين داخلياً استخدام الدبلوماسية الإنسانية لتسهيل الوصول إلى أسواق العمل الرسمية وغير الرسمية. ويشمل ذلك الحد من مضايقة الباعة الجائلين، وإزالة أي قيود على التنقل والإقامة، ودعم ريادة الأعمال (UN-Habitat and UNHCR, 2020).

تقديم مساعدات طارئة سهلة من خلال مساعدات نقدية متعددة الأغراض

يعد تقديم المساعدات النقدية مناسباً للغاية في العديد من المناطق الحضرية، لا سيما في المراحل المبكرة من الأزمة. فنظم السوق عادة ما تكون متطورة للغاية حتى في المدن والبلدات الصغيرة، وبالتالي يحسن النقد خيارات النازحين داخلياً ويحفز الاقتصاد المحلي (Earle, 2016a; Sida et al., 2024).



اغتنام فرص التنمية الاقتصادية التي يمكن أن يوفرها التوسع الحضري الناجم عن النزوح

كما نوقش سابقاً، يجلب النزوح الداخلي الحضري العديد من التحديات، ولكنه أيضاً يحمل إمكانات غير مستغلة للنمو الاقتصادي. حتى النازحين داخلياً المعرضين للخطر يؤثرون إيجاباً على الاقتصاد المحلي من خلال إنفاقهم الاستهلاكي ونشاطهم العمالي وريادة الأعمال (Devictor, 2017b). وكما أشار Zetter (2014)، "يمتلك النازحون داخلياً العديد من الأصول والمهارات والموارد، وتؤكد الأدلة على مساهمتهم الاقتصادية والاجتماعية في مدنهم المضيفة من خلال توسيع الأسواق، واستيراد مهارات جديدة، وإنشاء روابط عابرة للحدود الوطنية، وتجديد شباب المجتمعات". ويمكن للبرمجة الإنمائية - بالتنسيق مع تخطيط التنمية الاقتصادية المحلية - إطلاق العنان لهذه الإمكانات، مع توفر البصيرة والخبرة والموارد المحفزة الكافية. (انظر المناقشة أعلاه بشأن النمو الاقتصادي وفرص العمل من قطاع الإسكان (غير الرسمي)). ومع ذلك، ينبغي الإقرار بالصعوبات التي يواجهها النازحون داخلياً إلى المناطق الحضرية الذين كانوا يعتمدون على الزراعة في معيشتهم قبل نزوحهم (IDMC, 2018; Pape and Sharma, 2019; Crawford and Holloway, 2024).

إطلاق العنان للنمو الاقتصادي من خلال استراتيجيات تنمية اقتصادية محلية مدروسة مكانياً

يمكن تعزيز النمو الاقتصادي الحضري الطويل الأجل من خلال عملية مدروسة مكانياً تحدد مواطن القوة والفرص في الموارد الاقتصادية والطبيعية للمدينة، وارتباطها بالشبكة الاقتصادية الإقليمية الأوسع. ويتطلب ذلك تفكيراً وتنسيقاً حكومياً شاملاً، ومصادر متعددة لمدخلات البيانات، وخبرة فنية متعددة القطاعات.

دمج المساعدات النقدية الطارئة

كما ينبغي أن يسعى تقديم الخدمات إلى تسليمها إلى المرافق القائمة والمؤسسات الأخرى، ينبغي ربط مساعدات الحماية القصيرة الأجل على نحو استباقي ببرامج الحماية الاجتماعية الحكومية، إن وجدت.

Copyright © United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) @Abdirahman Barkhadle, UN-Habitata, Baidoa, Somalia, 2025

04 تفعيل توجيهات هذا الإطار

قدم هذا الإطار لمحة شاملة عن التحولات في التفكير، والمبادئ التشغيلية، وعناصر البرمجة الأساسية اللازمة للاستجابة بشكل فعال للنزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية. وتقدم التوجيهات السياساتية التي يتضمنها مجموعة شاملة من التوصيات والمحظورات لضمان نجاح الاستجابات. وينبغي الاستفادة من الخبرات المشتركة للجهات الفاعلة الدولية الرئيسية في وضع استراتيجيات الاستجابة للمناطق الحضرية، كمدخلات في أدوات التخطيط الخاصة بالفريق القطري الإنساني وفريق الأمم المتحدة القطري، وخرائط الطريق التي تقودها الحكومات الوطنية والمحلية. ويمكن استكمال هذه التوجيهات الاستراتيجية بالأدوات والموارد التشغيلية المدرجة أدناه.

توجيهات بشأن إنتاج مدخلات البيانات الأساسية وتحليلها

JIPS (2014) Guidance for Profiling Urban Displacement Situations. Joint IDP Profiling Service Available at: https://www.jips.org/jips-publication/jips-guidance-profiling-urban-displacement-2014/ (Accessed: 7 August 2024).

Campbell, L. (2016) Stepping back: Understanding cities and their systems | Urban Response Portal. ALNAP. Available at: https://www.urban-response.org/help-library/stepping-back-understanding-cities-and-their-systems (Accessed: 7 August 2024).https://www.urban-response.org/help-library/stepping-back-understanding-cities-and-their-systems

Jennings, R.S., Colletta, N. and Chesnutt, C. (2014) Political economy and forced displacement: - guidance and lessons from nine country case studies. The World Bank.

المبادئ التوجيهية ومجموعات الأدوات التشغيلية

Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) and United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Available at: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/03/unhcr_unhabitat_urban_guidance_report.pdf (Accessed: 17 January 2024).

موارد إضافية والحصول على الخبرة التقنية

GP2.0 (2024) GP2.0 – A global online knowledge platform and community of practice on internal -displacement. Available at: https://gp2point0.org/ (Accessed: 7 August 2024).

IASC (2018) Guidance Note for Coordination in Urban Crises.

Urban Humanitarian Response Portal, GAUC: https://www.urban-response.org/

المراجع

Baker, J., Debomy, S. and Goga, S. (2023) Secondary cities and towns in the Sahel: Creating places of opportunity, World Bank Blogs. Available at: https://blogs.worldbank.org/en/sustainablecities/secondary-cities-and-towns-sahel-creating-places-opportunity (Accessed: 24 July 2024).

Bank, W. (2020) 'World Bank Group strategy for fragility, conflict, and violence 2020–2025'. World Bank Washington, DC.
Booth, D. (2012) Development as a collective action problem: addressing the real challenges of African governance. London: Overseas Development Institute.

Bradley, M., Milner, J. and Peruniak, B. (2019) 'Shaping the Struggles of Their Times: Refugees, Peacebuilding, and Resolving Displacement', in Refugees' roles in resolving displacement and building peace: beyond beneficiaries. Washington, D.C: Georgetown University Press.

Brookings Institution (2010) IASC framework on durable solutions for internally displaced persons. The Brookings Institution, University of Bern Project on Internal …. Available at: https://www.brookings.edu/research/iasc-framework-on-durable-solutions-for-internally-displaced-persons/ (Accessed: 6 September 2021).

Campbell, L. (2016) Stepping back: Understanding cities and their systems. ALNAP. Available at: https://www.alnap.org/help-library/stepping-back-understanding-cities-and-their-systems (Accessed: 5 November 2021).

Clement, V. et al. (2021) 'Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration'. Available at: https://hdl.handle.net/10986/36248 (Accessed: 24 July 2024).

Crawford, N. et al. (2015) Protracted displacement: uncertain paths to self-reliance in exile-HPG Commissioned Reports-Research reports and studies. ODI. Available at: https://media.odi.org/documents/9851.pdf#page=48.58 (Accessed: 18 July 2024).

Crawford, N. and Holloway, K. (2024) The livelihoods of forcibly displaced persons (FDPs): a global evidence review. HPG working paper. London: ODI (www. odi. org/en/publications/the ….
Data for Solutions to Internal Displacement Taskforce (2023) Proposal for Improving Data for Solutions to Internal Displacement. Data for Solutions to Internal Displacement Taskforce. Available at: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/osa-improving-data-for-solutions-to-internal-displacement-a-proposal-dsidframework_.pdf (Accessed: 12 October 2024).

Development Initiatives (2023) Global Humanitarian Assistance Report 2023. Available at: https://devinit.org/resources/global-humanitarian-assistance-report-2023 (Accessed: 13 October 2024).

Devictor, X. (2017a) Forcibly displaced: toward a development approach supporting refugees, the internally displaced, and their hosts. Washington, DC: World Bank.

Devictor, X. (2017b) Forcibly displaced: toward a development approach supporting refugees, the internally displaced, and their hosts. Washington, DC: World Bank.
Earle, L. (2016a) 'Addressing urban crises: Bridging the humanitarian–development divide', International Review of the Red Cross, 98(901), pp. 215–224.

Earle, L. (2016b) 'Urban crises and the new urban agenda', Environment and Urbanization, 28(1), pp. 77–86.

Earle, L. et al. (2020) 'When Internal Displacement Meets Urbanisation: Making Cities Work for Internally Displaced People', Refugee Survey Quarterly, 39(4), pp. 494–506. Available at: https://doi.org/10.1093/rsq/hdaa028.

Earle, L. (2023) '26. The urbanisation of displacement', Handbook on Forced Migration, p. 258.

Earle, L. and Ward, C. (2021) The case for treating long-term urban IDPs as city residents. London: IIED. Available at: https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/2021-09/20431iied.pdf (Accessed: 5 December 2023).

European Union et al. (2021) Applying the degree of urbanisation: a methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons : 2021 edition. LU: Publications Office. Available at: https://data.europa.eu/doi/10.2785/706535 (Accessed: 24 July 2024).

Faguet, J.-P. (2014) 'Decentralization and Governance', World Development, 53, pp. 2–13. Available at: https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002.

Furman, J. (2024) In Defense of the Dismal Science. Washington, DC: Richard Cooper Lecture Peterson Institute for International Economics.

GAUC (2019) Urban Profiling For Better Responses To Humanitarian Crises. Global Alliance for Urban Crises. Available at: https://www.jips.org/uploads/2019/02/GUAC-KP1-urban-profiling-Feb2019-web.pdf (Accessed: 7 August 2024).

Global CCCM Cluster (2021) Minimum Standards for Camp Management: 2021 Edition. Available at: https://www.cccmcluster.org/resources/minimum-standards-camp-management (Accessed: 18 June 2024).

Global CCCM Cluster (2022) Site Typology, Global CCCM Cluster. Available at: https://www.cccmcluster.org/resources/coordination-toolkit/site-typology (Accessed: 18 June 2024).

GLTN (2017) Social Tenure Domain Model (STDM): A pro poor land information tool, Social Tenure Domain Model (STDM). Available at: https://stdm.gltn.net/ (Accessed: 28 May 2024).

Goodfellow, T. (2018) 'Seeing Political Settlements through the City: A Framework for Comparative Analysis of Urban Transformation', Development and Change, 49(1), pp. 199–222. Available at: https://doi.org/10.1111/dech.12361.

Goodfellow, T. et al. (2024) Land and connectivity: Domain report. 2024–12. Manchester: University of Manchester. Available at: https://www.african-cities.org/wp-content/uploads/2024/05/ACRC_Working-Paper-12_May-2024.pdf (Accessed: 28 May 2024).

Goodfellow, T. and Jackman, D. (2020) Control the Capital: Cities and Political Dominance. Available at: https://www.ssrn.com/abstract=3716843 (Accessed: 17 May 2022).

Grayson, C.-L. and Cotroneo, A. (2018) Displaced in cities: Experiencing and responding to urban internal displacement outside camps. Available at: https://blogs.icrc.org/law-and-policy/wp-content/uploads/sites/102/2018/09/4344_002_Displaced-in-Cities_web.pdf (Accessed: 18 July 2024).

Grip, L. (2017) 'Coping with Crises: Forced Displacement in Fragile Contexts', SIPRI Yearbook 2017: Armaments, Disarmament and International Security [Preprint].

Grayson, C.-L. and Cotroneo, A. (2018) Displaced in cities: Experiencing and responding to urban internal displacement outside camps. Available at: https://blogs.icrc.org/law-and-policy/wp-content/uploads/sites/102/2018/09/4344_002_Displaced-in-Cities_web.pdf (Accessed: 18 July 2024).

Grip, L. (2017) 'Coping with Crises: Forced Displacement in Fragile Contexts', SIPRI Yearbook 2017: Armaments, Disarmament and International Security [Preprint].

Guiu, R. (2016) Displacement as challenge and opportunity Urban profile: Refugees, internally displaced persons and host community. UNHCR. Available at: https://data.unhcr.org/en/documents/details/43272 (Accessed: 25 July 2024).

Hammond, L. (2021) Toward Development Solutions to Internal Displacement: A Political Economy Approach. UNDP. Available at: https://www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/undp-soas-towards_development_solutions_vfinal_0.pdf (Accessed: 26 April 2024).

Haver, K. and Carter, W. (2016) What It Takes: Principled pragmatism to enable access and quality humanitarian aid in insecure environments. Report from the Secure Access in Volatile Environments research programme: SAVEresearch.net. Humanitarian Outcomes. Available at: https://www.humanitarianoutcomes.org/publications/what-it-takes-principled-pragmatism-enable-access-and-quality-humanitarian-aid-insecure (Accessed: 28 May 2024).

Haysom, S. (2023) Sanctuary in the city? Urban displacement and vulnerability - Final report. Humanitarian Policy Group. Available at: https://www.odi.org/publications/7547-sanctuary-city-urban-displacement-and-vulnerability-final-report (Accessed: 23 November 2020).

Hirano, S., Hilmi, M. and Schell, J. (2020) 'Area-based approaches: an alternative in contexts of urban displacement', Forced Migration Review [Preprint]. Available at: https://www.fmreview.org/schell-hilmi-hirano/ (Accessed: 25 July 2024).

IDMC (2015) Global Overview 2015: people internally displaced by conflict and violence. IDMC. Available at: https://reliefweb.int/report/world/global-overview-2015-people-internally-displaced-conflict-and-violence (Accessed: 23 July 2024).

IDMC (2018) City of Challenge and opportunity: Employment and livelihoods for internally displaced people in Maiduguri, Borno State. Internal Displacement Monitoring Centre. Available at: https://api.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/20180209-idmc-nigeria-case-study_0.pdf#page=6.07 (Accessed: 22 July 2024).

IDMC (2019) Global Report on Internal Displacement 2019. Geneva: IDMC. Available at: https://api.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2019-IDMC-GRID.pdf (Accessed: 16 May 2024).

IDMC (2024) Global Report on Internal Displacement 2024. IDMC. Available at: https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2024 (Accessed: 14 June 2024).

IFRC (2018) World Disasters Report 2018: Leaving No One Behind. Geneva: IFRC. Available at: https://www.ifrc.org/document/world-disasters-report-2018 (Accessed: 28 May 2024).

IIED (2021) From refugees to residents: a win–win for cities. IIED. Available at: https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2021-12/From%20refugees%20to%20residents%20-%20a%20win%E2%80%93win%20for%20cities.pdf.

IOM (2023) Periodic Global Report on the State of Solutions to Internal Displacement (PROGRESS). IOM. Available at: https://dtm.iom.int/progress (Accessed: 17 July 2024).

IOM Somalia (2024) Danwadaag Durable Solutions. Available at: https://somalia.iom.int/danwadaag-durable-solutions (Accessed: 8 August 2024).

JIPS (2024) JIPS' scoping mission to Mozambique, 2024. JIPS. Available at: https://www.jips.org/jips-publication/report-scoping-mission-to-mozambique-jips-feb-2024/ (Accessed: 24 July 2024).

Joshi, A. and Moore, M. (2004) 'Institutionalised Co-production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments', The Journal of Development Studies, 40(4), pp. 31–49. Available at: https://doi.org/10.1080/00220380410001673184.

Kälin, W. (2023) 'Durable Solutions in Practice', in W. Kälin (ed.) Internal Displacement and the Law. Oxford University Press, p. 0. Available at: https://doi.org/10.1093/oso/9780192899316.003.0009.

Landau, L. et al. (2017) Towards a blueprint for responding to urban displacement, The New Humanitarian. Available at: https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2017/04/14/towards-blueprint-responding-urban-displacement (Accessed: 25 July 2024).

Landau, L.B. (2014) 'Urban Refugees and IDPs', in E. Fiddian-Qasmiyeh et al. (eds) The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies. Oxford University Press, p. Pages 139-150. Available at: https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0012.

Levine, S. et al. (2012) Avoiding reality: Land, institutions and humanitarian action in post-earthquake Haiti. HPG Working Paper. Overseas Development Institute. Available at: https://www.odi.org/publications/6979-avoiding-reality-land-institutions-and-humanitarian-action-post-earthquake-haiti (Accessed: 19 November 2020).

Levy, B. (2014) Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies. OUP Catalogue. Oxford University Press. Available at: https://econpapers.repec.org/bookchap/oxpobooks/9780199363810.htm (Accessed: 3 March 2024).

te Lintelo, D.J.H. and Liptrot, T. (2023) 'Localising aid: Urban displacement, contested public authority and legitimacy in Jordan and Lebanon', Global Policy, n/a(n/a). Available at: https://doi.org/10.1111/1758-5899.13266.

Majidi, N. and Barratt, S. (2024) Displaced people in Afghanistan's cities need support. IIED. Available at: https://iied.org/22261iied (Accessed: 25 July 2024).

Majidi, N., Saliba, S. and Yu, H. (2024) Inclusive urban solutions: city actors engaging with displaced communities. Vriefing. IIED. Available at: https://www.iied.org/22291iied (Accessed: 11 October 2024).

Manor, J. (1999) The political economy of democratic decentralization. The World Bank.

Mitlin, D. (2022) 'Understanding the politics of shelter in three African cities; the contribution of political settlements', Cities, 128, p. 103797. Available at: https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103797.

Nguya, G. and Siddiqui, N. (2020) 'Triple Nexus Implementation and Implications for Durable Solutions for Internal Displacement: On Paper and in Practice', Refugee Survey Quarterly, 39(4), pp. 466–480. Available at: https://doi.org/10.1093/rsq/hdaa018.

OECD (2022) States of Fragility 2022. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/development/states-of-fragility-2022_c7fedf5e-en (Accessed: 18 February 2024).

OECD (2024) Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire. OECD DEVELOPMENT CO-OPERATION DIRECTORATE DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITT[EE. Available at: https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2024)40/FINAL/en/pdf#page=63.72 (Accessed: 11 October 2024).

Owens, K.E., Gulyani, S. and Rizvi, A. (2018) 'Success when we deemed it failure? Revisiting sites and services projects in Mumbai and Chennai 20 years later', World development, 106, pp. 260–272.

Pape, U.J. and Sharma, A. (2019) Informing Durable Solutions for Internal Displacement in Nigeria, Somalia, South Sudan, and Sudan: Volume A: Executive Summary (English). World Bank. Available at: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/761091557465113541/volume-a-executive-summary (Accessed: 31 October 2024).

Parker, E. (2015) 'Humanitarian response to urban crises: a review of area-based approaches'.

Patel, R. and Chadhuri, J. (2019) 'Revisiting the Sphere standards: comparing the revised Sphere standards to living standards in three urban informal settlements in Nairobi, Kenya', Journal of International Humanitarian Action, 4. Available at: https://doi.org/10.1186/s41018-019-0054-y.

Sanderson, D. (2020) 'Urban response: three principles for good practice', Forced Migration Review [Preprint], (FMR 63-Cities and towns). Available at: https://www.fmreview.org/cities/sanderson/ (Accessed: 24 September 2024).

Sanyal, R. (2014) 'Urbanizing Refuge: Interrogating Spaces of Displacement', International Journal of Urban and Regional Research, 38(2), pp. 558–572. Available at: https://doi.org/10.1111/1468-2427.12020.

Sherwood, A. (2019) '"grabbing" solutions', Refugees' Roles in Resolving Displacement and Building Peace: Beyond Beneficiaries, p. 168.

Sida, L. et al. (2024) Independent review of the humanitarian response to internal displacement. HPG Report. London: ODI. Available at: https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/2024-03/Independent%20review%20of%20the%20humanitarian%20response%20to%20internal%20displacement.pdf (Accessed: 24 July 2024).

Smith, G. and Mohiddin, L. (2016) A review of evidence of humanitarian cash transfer programming in urban areas. London: IIED, p. 64. Available at: https://www.iied.org/10796iied (Accessed: 12 October 2024).

Snuggs, J. (2023) R-WASH: Sourcing new ways to sustainable and equitable water | UNICEF Somalia. Available at: https://www.unicef.org/somalia/stories/r-wash-sourcing-new-ways-sustainable-and-equitable-water (Accessed: 25 July 2024).

Soraya Goga et al. (2021) Forced Displacement: An Agenda for Cities and Towns (Unpublished report). Internal World Bank document. World Bank.

The World Bank (2022) Reconsidering Sites and Services: A Global Review. Text/HTML. Available at: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099605406072226218/IDU034a6b6d100f1f0422b081340a8fd05130941 (Accessed: 7 August 2024).

UN Secretary-General (2019) Guidance note of the Secretary-General: the United Nations and land and conflict. United Nations. Available at: https://policycommons.net/artifacts/8937188/guidance-note-of-the-secretary-general/9752307/ (Accessed: 14 October 2024).

UNDP (2022) Turning The Tide on Internal Displacement: A Development Approach to Solutions. United Nations Development Programme. Available at: https://www.undp.org/publications/turning-tide-internal-displacement-development-approach-solutions (Accessed: 18 March 2024).

UN-Habitat (2010) Citywide Strategic Planning: A step by step guide. United Nations Human Settlements Programme. Available at: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Citywide%20Strategic%20Planning%20%2C%20A%20step%20by%20step%20guide.pdf (Accessed: 17 January 2024).

UN-Habitat (2024) Multilevel governance: Accelerating the Localization of the Sustainable Development Goals. Available at: https://www.multilevelgovernance.org/ (Accessed: 14 October 2024).

UN-Habitat and UNHCR (2020) Guidance for Responding to Displacement in Urban Areas. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) and United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Available at: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/03/unhcr_unhabitat_urban_guidance_report.pdf (Accessed: 17 January 2024).

UNHCR (2024) Global Trends: Forced Displacement in 2023. UNHCR. Available at: https://www.unhcr.org/global-trends (Accessed: 14 June 2024).

United Nations (2021) Shining a Light on Internal Displacement: A Vision for the Future. United Nations Secretary-General's High-Level Panel on Internal Displacement. Available at: https://internaldisplacement-panel.org/index.html (Accessed: 18 February 2024).

United Nations (2022) The United Nations Secretary-General's Action Agenda on Internal Displacement. Available at: https://www.un.org/en/content/action-agenda-on-internal-displacement/assets/pdf/Action-Agenda-on-Internal-Displacement_EN.pdf (Accessed: 15 December 2023).

Urban Settlements Working Group (2020) Settlements Approach Guidance Note: Where Boundaries and Action Merge. Global Shelter Cluster. Available at: https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/guidance-settlements-hd.pdf (Accessed: 31 May 2021).

Ward, C. (2024) 'The city the earthquake built: internal displacement, international aid and state–society relations in the "fragile city" of Canaan', Environment and Urbanization, pp. 440–459. Available at: https://doi.org/10.1177/09562478241276724.

Wehrmann, B. (2017) 'Land Governance: A Review and Analysis of Key International Frameworks', United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat): Nairobi, Kenya, p. 70.

World Bank (2009) Reshaping economic geography. Washington, D.C: World Bank (World development report, 2009).
World Bank (2021) A Development Approach to Conflict-Induced Internal Displacement. Washington, DC: World Bank. Available at: https://hdl.handle.net/10986/35505 (Accessed: 24 July 2024).

Yasukawa, L. (2020) 'The Impacts of Internal Displacement on Local Communities: Examples from Ethiopia and Somalia', Refugee Survey Quarterly, 39(4), pp. 544–551. Available at: https://doi.org/10.1093/rsq/hdaa034.

Zetter, R. (2014) 'Reframing displacement crises as development opportunities', Policy Brief prepared for the Global Initiative on Solutions, Copenhagen Roundtable, pp. 2–3.

المرفق 1: منهجية وضع الإطار

أُطلقت عملية وضع الإطار في ديسمبر/كانون الأول 2023، وشارك فيها فريق أساسي من المعهد الدولي للبيئة والتنمية وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة). كما استفاد الإطار من مساهمات تفصيلية من "فرقة عمل غير رسمية" شكلها برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية؛ وساعدت فرقة العمل هذه في توجيه العملية، حيث قدمت مساهمات فكرية هامة وأجرت اتصالات مع المكاتب الميدانية خلال عملية وضع الإطار. وتضمنت فرقة العمل جهات اتصال على المستوى العالمي معنية بقضايا النزوح الحضري والداخلي/القسري من المنظمات التالية (بالترتيب الأبجدي باللغة الإنكليزية): مبادرات IMPACT، والمنظمة الدولية للهجرة، والدائرة المشتركة المعنية بتحديد سمات النازحين داخلياً، ومنظمة المدن المتحدة والحكومات المحلية، وموئل الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، واليونيسف، وبرنامج الأغذية العالمي، والبنك الدولي.

وهذا الإطار هو نتاج عملية ثلاثية الأبعاد:

- **استعراض شامل للأدبيات** الأكاديمية والسياساتية، بالإضافة إلى القوانين والسياسات الوطنية المتعلقة بالنزوح الداخلي، ومختلف وثائق مشاريع الأمم المتحدة والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية الدولية.

- **مشاورات مع جهات الاتصال العالمية** المعنية بالسياسات والبرامج التي تتداخل مع قضية النزوح الداخلي إلى المناطق الحضرية. وكان الأفراد المستهدفون للمشاورات هم جهات الاتصال العالمية للمنظمات المعنية بقضايا النزوح القسري و/أو التنمية الحضرية. وترد قائمة المنظمات التي تمت استشارتها في المرفق 3. وأجريت هذه المشاورات عبر الإنترنت وبالحضور الشخصي، بين شباط/فبراير 2024 وأيار/مايو 2024. ولتجاوز ما يشار إليه أحياناً بالمواقف المؤسسية "الدفاعية" [المصدر]، مُنح المستجيبون حرية التحدث بسرية.

- كما أُجريت **دراسات حالة ميدانية في أربعة بلدان**، تم اختيارها بالاتفاق مع فرقة العمل. وهذه البلدان هي الصومال والعراق وكولومبيا وموزامبيق. وتم التشاور مع وكالات الأمم المتحدة وحكومات البلدان المضيفة والمنظمات غير الحكومية الدولية، وتم استعراض وثائق وتقارير البرمجة الخاصة بكل بلد.

وأخيراً، ساعدت **سلسلة من جهات التواصل مع فرقة العمل الذي توجه العملية** في ضمان الجودة الشاملة والاتساق الشامل مع المبادئ التوجيهية والسياسات الحالية. وشمل ذلك المدخلات الأولية خلال فترة الانطلاق، واجتماعاً للفريق العامل من الخبراء لمدة يوم واحد في آذار/مارس 2024 لجمع الجهات الفاعلة الرئيسية بالحضور الشخصي وعبر الإنترنت لمناقشة مشروع المخطط التفصيلي والمحتويات المقترحة للإطار[1] (32).

(32) انظر "التقرير الموجز: نتائج اجتماع فريق الخبراء، نيسان/أبريل 2024".

www.unhabitat.org

A better quality of life for
All in a urbanized world.

برنامج الموئل

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME
P.O. Box 30030, Nairobi 00100, Kenya
unhabitat-info@un.org
www.unhabitat.org

@UNHABITAT