A

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
GENERAL

A/AC.96/930
7 July 2000

ARABIC
Original: ENGLISH

اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي

الدورة الحادية والخمسون

مذكرة بشأن الحماية الدولية

أولا - مقدمة

١- إن المذكرة المتعلقة بالحماية الدولية هي، تقليديا، الوسيلة التي يتم من خلالها استرعاء الاهتمام إلى التحديات الرئيسية التي واجهتها الحماية على مدى السنة المنصرمة والطريقة التي تم بها التصدي لهذه التحديات. وفي هذه السنة، التي توافق الذكرى الخمسين لإنشاء المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، تركز المذكرة بوجه خاص على الطريقة التي تتبعها المفوضية في التصدي لهذه التحديات - أي الوسائل والأدوات التي تستخدمها - للاضطلاع بمسؤوليات ولايتها في مجال الحماية الدولية. والفكرة المهيمنة على مذكرة هذه السنة هي كيف يمكن إضفاء الطابع العملي على الحماية، أو زيادة فعاليتها عن طريق أنشطة ملموسة.

٢- وعلى مدى العقود الخمسة الماضية، تطورت وظيفة المفوضية في مجال الحماية الدولية؛ فبعد أن كانت بديلا للحماية القنصلية والدبلوماسية أصبحت تكفل حقوق اللاجئين الأساسية وكذلك، بشكل متزايد، تؤمِّن سلامتهم الشخصية وأمنهم. وعلى الرغم من أن المسؤولية الرئيسية عن حماية حقوق اللاجئين تقع على عاتق الدول، فإن دور المفوضية يتمثل قانونا في مساعدة الحكومات على اتخاذ التدابير اللازمة التي تبدأ باللجوء وتنتهي بالتوصل إلى حل مستدام.

٣- وقد تعين على المفوضية، في الاضطلاع بمسؤوليتها بموجب ولايتها عن تأمين الحماية الدولية للاجئين والعمل مع الدول على إيجاد حلول لمشاكلهم، أن تواكب مناخا معقدا وسريع التغير أثّرت فيه التكاليف - الفعلية أو المعنوية - السياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية المترتبة على استضافة اللاجئين على استعداد الدول

وقدرتها على استقبالهم. فمن ناحية، نتجت عن النزاعات الداخلية والنزاعات بين الدول في السنة الماضية تدفقات جديدة من اللاجئين، ولا سيما في أفريقيا؛ ومن ناحية أخرى لا تزال الحلول المطروحة للعديد من مشاكل اللاجئين الواسعة النطاق والقائمة منذ فترة طويلة حلولا غير واضحة المعالم. وتفاقمت الأوضاع بسبب مشاكل الهجرة غير القانونية وتهريب الأشخاص والاتجار بهم في بعض مناطق العالم، والأبعاد الأمنية لمشاكل اللاجئين في بعض مناطق الأخرى؛ ويؤدي ذلك باطراد إلى تسييس نظام اللجوء كما يؤدي في بعض الدول إلى وجود نزعة إلى تجريم اللاجئين وملتمسي اللجوء.

٤- وفي إطار هذه الظروف الصعبة، أصبحت طبيعة ومحتوى وظيفة المفوضية في مجال الحماية الدولية موضع فحص وتدقيق متزايدين. ففي كثير من الأحيان، تُسأل المفوضية عما تستتبعه وظيفتها في مجال الحماية الدولية خاصة عندما تمارس هذه الوظيفة وسط أوضاع ضعيفة في بلدان مضيفة أو بلدان منشأ. وتعترض بعض الدول على ممارسة المفوضية لمسؤولياتها القانونية، وبالتالي الملزِمة، في مجال الحماية. وفي حالات تدفقات اللاجئين بأعداد كبيرة، طغى تقديم المساعدات إلى الدول المتأثرة على المسائل المتعلقة بالحماية الدولية، مما تسبب في حدوث لبس وخلط بشأن العلاقة بين الحماية والمساعدة. وتفاقمت الأمور بفعل الزيادة المفرطة في المفاهيم المختلفة التي ظهرت في الآونة الأخيرة في النقاش الدولي. وبالنظر إلى كل ما تقدم، توجد حاجة إلى إزالة الغموض الذي يكتنف الحماية وإلى توضيح محتواها. فالحماية الدولية ليست مفهوما تجريدياً وإنما هي وظيفة دينامية وموجهة نحو العمل. وهي تشمل طائفة متنوعة من الأنشطة العملية تغطي الاهتمامات الخاصة بالسياسات والاهتمامات التشغيلية على حد سواء، وتُنفَّذ بالتعاون مع الدول وسائر الشركاء بهدف تعزيز احترام حقوق اللاجئين وحل مشاكلهم.

٥- وتتناول هذه المذكرة الممارسة التنظيمية للمفوضية تجاه أربعة تحديات رئيسية تواجهها في مجال الحماية: (أ) ضمان إتاحة اللجوء ونوعيته؛ و(ب) إنعاش نظام حماية اللاجئين؛ و(ج) التشجيع على الحلول المستدامة من منظور الحماية والاشتراك في أنشطة الحماية داخل البلد؛ و(د) تشجيع تدابير الشراكة دعما للنظام الدولي لحماية اللاجئين.

ثانيا - إتاحة اللجوء ونوعيته

ألف - معلومات أساسية

٦- لا تزال سبل تحقيق الأمان وضمان الحماية المتواصلة في البلدان المضيفة أمرا حيويا بالنسبة للاجئين في أنحاء العالم. فقد واصلت دول عديدة، حتى الدول ذات أقل الموارد، قبول واستضافة أعداد كبيرة من اللاجئين في أراضيها. غير أن نوعية اللجوء تدهورت في عدد من البلدان، بما فيها عدة مناطق كانت معروفة تقليديا بأن سياساتها تجاه اللاجئين سياسات كرم وسخاء. وتشمل أسباب هذا التغيير الصعوبات الاقتصادية والاجتماعية التي

تحيط باستضافة أعداد كبيرة من اللاجئين، واعتبارات الأمن القومي، والقلق من أن يسيء المهاجرون غير القانونيين استخدام إجراءات اللجوء، والاتجار بالأشخاص وتهريبهم.

٧- ويلاحظ أن هناك اتجاها عاما في العالم أجمع نحو تضييق حالات عبور الحدود؛ ولكن توجد داخل هذا الاتجاه تباينات إقليمية عديدة. ففي بعض المناطق، ظلت مخيمات اللاجئين معرّضة للتسييس والعسكرة، خاصة المخيمات القريبة من الحدود مع بلد المنشأ. وقد أثار وجود عناصر مسلحة في المخيمات والمناطق الآهلة باللاجئين مخاطر أمنية جسيمة وثبت أن من الصعب للغاية فصل هذه العناصر عن سائر اللاجئين. وأفادت التقارير بأن المخيمات في بعض البلدان شهدت حالات تجنيد قسري للاجئين، وخاصة القصَّر، والاتجار باللاجئات، وقيام المسؤولين بضرب اللاجئين وإساءة معاملتهم. ومن الأمور الباعثة على القلق بوجه خاص تعرُّض اللاجئات للعنف الجنسي وأطفال اللاجئين للاستغلال وسوء المعاملة. وفي بعض المناطق، ظهرت مشاكل ملحة تتعلق بقبول اللاجئين في بلدان اللجوء بأمان ودون عقبات. وحدثت أيضا حالات تم فيها رفض استقبال اللاجئين أو ترحيلهم إلى بلدهم قسرا على الرغم من وجود مخاطر فعلية تهدد أمنهم إذا عادوا.

٨- وفي البلدان ذات نظم اللجوء القانونية المتقدمة، أدى القلق تجاه الاتجار بالأشخاص وتهريبهم إلى تطبيق تدابير للرقابة أكثر تشددا عن ذي قبل. وتناولت التغييرات التشريعية الحديثة مراقبة الهجرة وطرق الوصول وضمانات الحد من أعداد ملتمسي اللجوء. وفي كثير من الأحيان، لا تفرِّق هذه التغييرات، المقترنة بمجموعة من تدابير مراقبة الحدود، بين ملتمسي اللجوء لأسباب تتعلق بالحماية وبين الآخرين. غير أن الحفاظ على حق التماس اللجوء لا يزال أمرا ضروريا. وأدت سياسات الردع أيضا إلى عدم وضوح الفرق بين اللاجئين والمهاجرين الاقتصاديين، وإلى وسم اللاجئين بأنهم أشخاص يحاولون التحايل على القانون. وبعد أن يصل اللاجئون إلى مكان آمن، يظل بقاؤهم المطوّل مصدر قلق في عدد من البلدان[١]. وقد تم خلال السنة المنصرمة تحديد مهل زمنية صارمة لاستيفاء طلبات اللجوء أو المعاملة التفاضلية للاجئين تبعا لطريقة وصولهم أو للأصل العرقي. ومن الأمور الباعثة على القلق بوجه خاص معاملة الأطفال الذين ليسوا بصحبة عائلاتهم والمجموعات الأسرية المحتجزة. وبالمثل، وفي مجال جمع شمل الأسرة[٢]، جعلت الممارسات السارية في عدد من البلدان من المتعذر للغاية جمع أفراد الأسرة الواحدة معاً، مما أثرّ تأثيرا سلبيا على توقعات إدماجهم في الأجل الطويل وعلى قدرتهم على التكيف في الأجل القصير مع حالتهم الجديدة.

باء - الأنشطة التنفيذية الرامية إلى تعزيز اللجوء

٩- بالنظر إلى هذه المعلومات الأساسية، يكون التحدي الذي تواجهه الحماية الدولية هو ضمان قبول اللاجئين ومنحهم اللجوء وضمان احترام الدول لحقوقهم الإنسانية الأساسية، بما فيها مبدأ عدم الترحيل.

استقبال ملتمسي اللجوء واللاجئين

١٠- اتخذت المفوضية تدابير تنفيذية متنوعة لتعزيز قدرات الدول على استقبال اللاجئين وحمايتهم. وكان الرصد النشط من جانب المفوضية من خلال حضورها الميداني، مدعما بمجموعة من الأنشطة التنفيذية الوارد وصفها فيما يلي، أداة فعالة في هذه المساعي. وتم بسرعة تأمين الحضور الميداني في عدد من المواقع التي واجهت تدفقات واسعة النطاق، وذلك لتقييم احتياجات اللاجئين من الرعاية بما فيها احتياجاتهم الأمنية الشخصية في مراكز الاستقبال أو المخيمات أو المناطق التي يسكنها اللاجئون. وعملت المفوضية، بنجاح في بعض الأحيان، على أن تتخذ الحكومات الإجراءات اللازمة لتحديد وحماية جميع الأشخاص المحتاجين إلى الحماية الدولية، بمن فيهم الأشخاص الذين يصلون إلى الحدود ويلتمسون اللجوء. وفي عدد من البلدان، اتخذت المفوضية ترتيبات خاصة بالرصد على الحدود. وأوفِدت فرق متنقلة للحماية في المناطق التي كان من المتوقع أن يصل إليها اللاجئون، بينما أشركت المفوضية في بعض البلدان المجتمعات المضيفة على الحدود في إعداد أنشطة الاستقبال وتنفيذها ورصدها وذلك، على سبيل المثال، من خلال إنشاء لجان محلية لاستقبال اللاجئين. وفي حالات أخرى، قدمت المفوضية الدعم إلى الأسر المضيفة التي تأوي اللاجئين. ولم يسفر إشراك المجتمعات المضيفة عن ضمان الاستقبال الملائم للاجئين فحسب وإنما أسفر أيضا عن توعية السكان المحليين وبالتالي تقليل التوترات وزيادة تقبل اللاجئين. وبما أن التسجيل والتوثيق عاملان أساسيان لأغراض تحديد الهوية وأغراض الحماية، خاصة في المرحلة الحساسة وهي مرحلة القبول والاستقبال، دعمت المفوضية عددا من الدول في إنشاء نظم التسجيل والتوثيق باستخدام التكنولوجيا الحديثة. وقد ساعد ذلك على تفادي ترحيل اللاجئين وعلى وضع برامج المساعدة على أساس بيانات دقيقة.

١١- ومن ناحية أخرى، سهّلت برامج المساعدة الملائمة إلى حد كبير ممارسة المفوضية لوظيفة الحماية، ولا سيما في تلبية احتياجات اللاجئين الملحة لدى الوصول وفي تيسير الحوار المتواصل مع النظراء الحكوميين. وبرامج المساعدة التي تنفذها المفوضية لها، بحكم تعريفها، بُعد يتعلق بالحماية. وقد ترتبت على الاختيارات في قطاعات المساعدة، مثل تصميم المخيمات وتجهيزها وتوزيع مساعدات الإغاثة الإنسانية والبرامج الأطول أجلا لمساعدة اللاجئين على البقاء في البلدان المضيفة، آثار واضحة وعميقة في مجال الحماية، ولا سيما في البلدان التي واجهت تدفقات جديدة من اللاجئين على مدى السنة المنصرمة. وكانت المساعدات المادية عاملا أساسيا في إعمال حماية اللاجئين الأساسية التي شملت احترام السلامة الشخصية وحرية التنقل ومستوى المعيشة الملائم والحصول على المساعدات الإنسانية دون تمييز والرعاية الصحية والتعليم والتوظيف.

١٢- وتتوقف فعالية هذه الأنشطة وغيرها من الأنشطة التنفيذية في مجال الحماية، إلى مدى بعيد، على وصول المفوضية فورا ودون عقبات إلى اللاجئين وملتمسي اللجوء، حتى في حالة المحتجزين منهم. غير أن رفض الدول الترخيص للمفوضية بالوصول إلى اللاجئين والاعتبارات المتعلقة بعدم توافر الأمن والقيود المفروضة على التمويل

التي تؤثر على إيفاد الموظفين إلى مواقع اللاجئين أعاقت بشكل خطير إمكانات المفوضية وقدراتها على رصد تدخلاتها وإعداد التقارير عنها ومتابعتها مع الحكومات في عدد من البلدان.

التدخل لدى السلطات

١٣- يعتبر إيفاد ممثلي المفوضية لدى الحكومات وسائر الفاعلين ذوي الاختصاص المعنيين بالحماية جزءا آخر من الأنشطة التنفيذية للمفوضية في بلدان اللجوء. ومن المتعذر فعلا تحديد حجم التدخلات العديدة، الرسمية وغير الرسمية، التي أجرتها المفوضية مع السلطات على جميع المستويات وعلى أساس يومي بغرض تحسين مستوى قبول اللاجئين واستقبالهم ومعاملتهم. وتشمل هذه التدخلات الاتصالات المنتظمة مع النظراء الحكوميين ومع الممثلين الرسميين. وفي عدد من البلدان، حُدد "يوم ثابت" من كل شهر للاجتماع بالنظراء الحكوميين من المستويات العليا، وذلك لمعالجة ما يظهر من مشاكل الحماية. وتشمل التدخلات قبول اللاجئين واستقبالهم ومعايير معاملتهم وترتيبات إقامتهم النظامية أو عودتهم إلى بلدهم. وفي أحد البلدان، أسفرت المفاوضات الشاقة والتدخلات المستمرة عن الاتفاق على مذكرة تفاهم بشأن إجراءات فرز اللاجئين ومعايير معاملتهم بطريقة ملائمة. وتم أيضا الاضطلاع بعدد من البعثات الرفيعة المستوى إلى البلدان التي تعطل فيها السعي إلى إيجاد حلول مستدامة أو التي تواجه صعوبات تتعلق بالحماية. ونتيجة لذلك، تسنى حل بعض الأوضاع أو منع تدهورها على الأقل. وضمت أنشطة ممثلي المفوضية في مجال الحماية مجموعة متنوعة من الفاعلين. وفي تطور جدير بالترحيب في عدة بلدان، طُلب من المفوضية تقديم بيانات إلى لجان برلمانية عن المسائل المتعلقة بقانون اللاجئين. ويعتبر ترتيب اللقاءات بين شتى الفاعلين الحكوميين وغير الحكوميين عاملا مهما آخر، حسبما تبيّن في أحد بلدان الجنوب الأفريقي حيث نظمت المفوضية، في إحدى حالات الطوارئ الصعبة، اجتماع مائدة مستديرة بين المسؤولين الحكوميين والعسكريين والشركاء التنفيذيين. وأتاح هذا الأسلوب التوصل إلى اتفاق حول مجموعة كاملة من المسائل الخاصة بالحماية والموجهة نحو العمل في حالة تدفق اللاجئين بأعداد كبيرة.

تأمين سلامة اللاجئين الشخصية

١٤- إن مسألة الحفاظ على الطابع المدني والإنساني لمخيمات اللاجئين ومستوطناتهم، وتأمين سلامتهم الشخصية، أدت إلى قيام المفوضية بصياغة مفهوم "سلّم الخيارات"، أي طائفة متنوعة من النهوج للتصدي لحالات متباينة من عدم الأمان[٣]. وقد سعت المفوضية، تسليما منها بأن من الجائز ألا تتوافر لدى الدول المضيفة القدرة في جميع الأحوال على الحفاظ على سيادة القانون في المناطق التي يسكنها اللاجئون، إلى تعبئة الموارد الدولية لتعزيز القدرات الوطنية والمحلية على إنفاذ القانون. وفي أحد البلدان، على سبيل المثال، وضعت المفوضية "مجموعة إجراءات أمنية" لمساعدة الشرطة على الحفاظ على الطابع المدني لمخيمات اللاجئين وكذلك، بوجه عام، لضمان احترام القانون والنظام. وفيما يتعلق بالأمن داخل المخيمات وفي المناطق المحيطة بها في بلدين آخرين، بُذلت جهود

خاصة للتشجيع على زيادة مشاركة اللاجئين في الحفاظ على أمنهم، بما في ذلك تعيين أشخاص لحراسة اللاجئات. واتخذ بلد آخر، واجه تدفق اللاجئين بأعداد كبيرة، إجراءات مبكرة للفصل بين المحاربين واللاجئين؛ وساعد ذلك على الحفاظ على طابع المخيمات المدني وتقليل عدد الاعتداءات عبر الحدود وأعمال السرقة والعنف الجنسي. غير أن التجربة أبرزت في عدة بلدان أخرى أهمية قيام المفوضية برصد عملية الفصل بين المحاربين واللاجئين للتأكد من سيرها بأسلوب إنساني مع إيلاء المراعاة الواجبة لأمان اللاجئين، وتجنب وسمهم بأي وصمة اجتماعية. وفضلا عن ذلك، بذلت المفوضية جهودا في عدد من البلدان لنقل اللاجئين بعيدا عن مناطق الحدود لضمان سلامتهم. غير أن هذه الإجراءات اكتنفتها الصعوبات في كثير من الأحيان بسبب مجموعة من الظروف الخارجة عن سيطرة المفوضية. والواقع أن ضمان سلامة اللاجئين تمثل دائما تحديا رئيسيا من تحديات الحماية، حسبما تبين من التجارب الأخيرة. وسيحتاج الأمر إلى أن يحسِّن المجتمع الدولي التزامه السياسي والمادي في هذا المجال إذا كان الغرض هو المعالجة الفعالة للشواغل الأمنية العديدة المتعلقة باللاجئين.

حماية النساء والأطفال والمسنين

١٥- يولى اهتمام خاص وأولوية متقدمة، من منظور الحماية، إلى النساء والأطفال والمراهقين والمسنين، لضمان أن تكون لاحتياجاتهم مكانة رئيسية في تخطيط وتنفيذ أنشطة المفوضية. وتمثلت إحدى الوسائل المحددة لتعزيز حماية اللاجئات في التشجيع على مشاركتهن النشطة في إعداد البرامج وتنفيذها وذلك، على سبيل المثال، من خلال ضمان تمثيلهن في لجان توزيع مواد الإغاثة أو الخدمات الاجتماعية. وفي أحد البلدان، أنشئت مجالس استشارية منتخبة من اللاجئين، تضم عضوات من اللاجئات، لحل المنازعات، بما فيها المنازعات الأسرية والزوجية التي يصعب معالجتها على مستوى الأسرة أو المجتمع المحلي. وعززت المفوضية مهاراتهن من خلال التدريب، بما في ذلك التدريب على تحقيق المساواة بين الجنسين. وأنشئت أيضا مراكز لرعاية المرأة في مخيمات اللاجئين في عدد من البلدان. وقد ساعدت الاجتماعات المعقودة في هذه المراكز على زيادة إدراك النساء لحقوقهن وشجعتهن على أداء دور أكثر إيجابية في مجال الحماية والمساعدة. واستُكملت هذه المبادرات الرامية إلى زيادة إدراك الحقوق بأفرقة مشتركة بين القطاعات ضمت أعضاء من المفوضية وشركائها التنفيذيين والمسؤولين الحكوميين للتصدي للمخاطر التي تواجه حماية اللاجئات في المخيمات.

١٦- وموّلت المفوضية كذلك شبكات مكاتب المحامين ومكاتب الاستشارات القانونية في عدة بلدان لتقديم المساعدة القانونية والمشورة الاجتماعية لملتمسي اللجوء واللاجئين، مع العناية باللاجئات بوجه خاص. وثمة نموذج آخر جدير بالاهتمام هو البرنامج الأفغاني لتحقيق المساواة بين الجنسين، الذي يهدف إلى معالجة الاعتبارات المتعلقة بالحماية في إطار مشترك بين الوكالات سواء في بلد اللجوء أم في بلد المنشأ، لوضع استراتيجية دولية

متسقة وأوسع نطاقا. ويهدف البرنامج أيضا إلى دعم اللاجئين والعائدين الأفغان، ويولي اهتماما خاصا إلى احتياجات وتطلعات النساء إلى الحماية من خلال المبادرات المجتمعية.

١٧- ولا تزال سلامة النساء وأمنهن، وبصفة خاصة حمايتهن من العنف الجنسي وسائر أشكال الاستغلال الجنسي، من الشواغل الرئيسية في العديد من الحالات. وفي محاولة لمكافحة العنف ضد اللاجئات في أفريقيا، نفذت المفوضية خمسة مشاريع رائدة تهدف إلى زيادة الوعي بالمشاكل السائدة في مجتمعات اللاجئين ومعالجة المشاكل المحددة في مجال حماية اللاجئات. وأدرج أيضا في هذه المشاريع تدريب المسؤولين عن إنفاذ القوانين وأفرقة تنظيم دعم المرأة. وعلى الرغم من تحقيق قدر من التقدم، لا يزال الأمر يحتاج إلى استخلاص دروس مهمة من خلال تقييم هذه المشاريع. ففي إطار بعض العمليات، اتُخذت أيضا تدابير لحماية النساء من الممارسات التقليدية الضارة بما فيها تشويه الأعضاء التناسلية لدى المرأة؛ وشملت هذه الجهود جلسات للتوعية اشتركت فيها القابلات التقليديات والبرامج الشاملة التي تضم التدريب وبناء القدرات والتوعية من خلال نشر المعلومات والتعليم والاتصالات.

١٨- وتحظى تلبية احتياجات أطفال اللاجئين من الحماية بأولوية رئيسية لدى المفوضية[٤]. ونتيجة لأنشطة متابعة تنفيذ الدراسة التي أجرتها الأمم المتحدة بشأن تأثير النزاعات المسلحة على الأطفال (دراسة ماشل)، بُذلت جهود خاصة للتركيز على محنة الأطفال الذين افترقوا عن ذويهم. وتحققت نتائج ملحوظة في منطقة البحيرات الكبرى في أفريقيا فيما بين عامي ١٩٩٤ و١٩٩٩، حيث نجح التعاون الوثيق بين الوكالات، الذي شاركت فيه المفوضية ولجنة الصليب الأحمر الدولية، نجاحا في جمع شمل حوالي ٠٠٠ ٦٢ طفل رواندي كانوا قد افترقوا عن ذويهم. وفي عام ١٩٩٩، نفذت المفوضية بالاشتراك مع مؤسسة إنقاذ الطفولة مشروعا هدف إلى ضمان احترام حقوق الإنسان وتحقيق أفضل المصالح بالنسبة للأطفال والمراهقين الذين يفدون إلى أوروبا دون صحبة ذويهم. وشمل هذا المشروع أنشطة الدعاية والتدريب وزيادة الوعي. وبالتعاون مع مؤسسة إنقاذ الطفولة، أعدت المفوضية ونفّذت مشروع "العمل من أجل حقوق الأطفال"، وهو عبارة عن مبادرة ترمي إلى تدريب وبناء قدرات موظفي المفوضية والشركاء الحكوميين والشركاء من المنظمات غير الحكومية. وتسعى جهود أخرى مشتركة بين الوكالات، تضم المفوضية، إلى تطوير القدرات من أجل إيجاد استجابة منسقة في حالات الطوارئ للتصدي لجملة أمور من بينها انفصال الأطفال عن ذويهم. ومن الأمثلة الجديرة بالاهتمام على الجهود المشتركة في هذا المجال تجدر الإشارة إلى مشروع يُعنى بأطفال اللاجئين المنفصلين عن ذويهم في غينيا. وتعمل المفوضية وأحد شركائها التنفيذيين على البحث، بالتعاون مع السلطات، عن حلول مستدامة لحالة هؤلاء الأطفال عن طريق برنامج للتحريات عن أسرهم وجمع شمل الأُسر. وإذا تبين، في بعض الحالات، على الرغم من الجهود المبذولة، فشل جهود التحريات وتعذُّر جمع شمل الأسرة، يقوم الشريك التنفيذي بالاشتراك مع إحدى المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان والشريك الغيني الوطني بدراسة الخيارات القانونية المتاحة للإدماج في المجتمع المحلي. ومن

الاهتمامات الرئيسية الأخرى في مجال الحماية تجدر الإشارة إلى سبل الحصول على التعليم. فقد نُفذت مبادرات ترمي إلى تقديم التعليم الابتدائي لأطفال اللاجئين وكذلك، عند الاقتضاء، تقديم الدعم المعنوي والنفسي من خلال عدة وسائل منها برامج العلاج عن طريق اللعب. وفي عدد من البلدان، تدخلت المفوضية بنجاح لتأمين سبل الحصول على التعليم وذلك، على سبيل المثال، من خلال التمويل المحدود. وحيثما أمكن، تحولت المشاريع التي تستهدف أطفال اللاجئين، مثل مبادرة تعليم السلم، إلى برامج جارية.

١٩- وأتاح الاحتفال في عام ١٩٩٩ بالسنة الدولية للمسنين فرصة للمفوضية كيما تبحث نهوجا جديدة لتلبية شتى احتياجات حماية اللاجئين المسنين. وفي إحدى المناطق، حددت المفوضية وعالجت مشاكل خاصة بحماية اللاجئين المسنين فيما يتعلق بحقوقهم في الرواتب التقاعدية. وفي عدة مناطق، دعمت المفوضية أيضا عمل المسنين في مجال مبادرات بناء السلم. وفي سياق "السياسات الخاصة باللاجئين المسنين"[٥]، تعد المفوضية مجموعة مبادئ توجيهية عملية لتلبية احتياجات المسنين الذين تهتم بهم المفوضية من الحماية والمساعدة، بطريقة تراعي احتياجات كل من الجنسين بغية تحقيق المساواة في الحصول على الخدمات والتسهيلات. وسينصب التركيز في حماية ومساعدة اللاجئين المسنين على دور كل أسرة في تلبية احتياجاتها الخاصة.

تعزيز التشريعات الوطنية وإجراءات اللجوء

٢٠- لا يزال سن القوانين الوطنية الخاصة باللاجئين عاملا رئيسيا من عوامل تعزيز اللجوء وزيادة فعالية الحماية. وينبع اشتراك المفوضية في هذا المجال من وظيفتها المتعلقة بالحماية الدولية، وبصفة خاصة من مسؤوليتها الإشرافية[٦]. وتطلب الحكومات بانتظام تعليقات المفوضية، التي ترد أيضا بانتظام، على مشاريع القوانين الخاصة باللاجئين وبالمراسيم الإدارية وسائر القوانين التي تؤثر على حالة اللاجئين أو ملتمسي اللجوء في عدد من البلدان. وكان الغرض من تدخل المفوضية هو ضمان اتساق هذه القوانين مع قانون اللاجئين الدولي والمعايير الدولية الخاصة باللاجئين.

٢١- وفي مناطق أخرى، وعلى وجه التحديد في أوروبا الوسطى والشرقية وآسيا الوسطى وأنحاء عديدة من أفريقيا وأمريكا اللاتينية، ساعدت المفوضية الدول في جهودها الرامية إلى إرساء إجراءات وطنية لمعالجة مسائل اللاجئين واللجوء. وشملت المساعدة تدريب المسؤولين الحكوميين (يقدّر عدد الأنشطة التدريبية المنفذة في جميع أنحاء العالم في السنة الماضية بـ ١ ٠٠٠ نشاط)، وتقديم الدعم لإنشاء نظم التسجيل، وكذلك، في بعض البلدان، تقديم الدعم المالي والمادي المحدود ولكنه موجّه توجيها سليما، وكذلك المعدات المكتبية وإصلاح البنى التحتية الأساسية. ولتشجيع أفضل الممارسات، نظمت المفوضية زيارات لمسؤولين حكوميين إلى بلدان تعتبر فيها نظم اللجوء متقدمة على النظم السارية في بلدانهم. وكان التأثير إيجابيا للغاية: فقد اعتمدت عدة بلدان بعد ذلك قوانين عادلة أو حسّنت إدارتها لهياكل الحماية. غير أن مناطق عديدة في العالم لا تزال تفتقر إلى القوانين والهياكل الوطنية

اللازمة لتقديم الحماية للاجئين. ومن ثم، فإن أحد الأنشطة الهامة التي تنفذها المفوضية هو تعزيز الأطر القانونية الأساسية للاجئين والمطالبة بتحسينها. وفي كثير من الأحيان، شمل هذا النشاط توعية أعضاء السلطة القضائية والمحامين والشخصيات البارزة والبرلمانيين وأفراد قوات الأمن وحرس الحدود. وفي إحدى المناطق طُبقت استراتيجية جديرة بالاهتمام تمثلت في الاستعانة بالشخصيات البارزة في المجتمع المدني لتساعد في الترويج لقانون وطني نموذجي، وذلك ضمن الجهود الرامية إلى تحقيق الاتساق بين الممارسات الإقليمية.

٢٢- ومن ضمن النقاط الهامة التي ركزت عليها الأنشطة الترويجية القطاع غير الحكومي. ففي آسيا الوسطى وأوروبا الوسطى والشرقية، ساعدت المفوضية في تحسين قدرة الوكالات المحلية على تقديم المشورة والمساعدة إلى ملتمسي اللجوء واللاجئين. وفي قيرغيزستان، على سبيل المثال، دعمت المفوضية الأنشطة التي تنفذها رابطة المحامين الشبان في مجال الدفاع عن اللاجئين وعديمي الجنسية وتقديم المشورة إليهم؛ وجاء هذا الدعم في شكل مساهمة متواضعة تنفيذية ومادية وتدريبية.

٢٣- وفي أوروبا، يمثل برنامج "Phare Horizontal" بشأن اللجوء نهجا جديدا تجاه تعزيز اللجوء. وهذا البرنامج، الذي تموله اللجنة الأوروبية، عبارة عن شراكة بين سبع دول أعضاء في الاتحاد الأوروبي، واللجنة الأوروبية وعشر دول من أوروبا الشرقية والبلطيق، وكذلك المفوضية. وعلى مدى سنتين، يدعم البرنامج هذه الدول في مجال إعداد نظم للجوء تتمشى تماما مع المعايير القانونية الدولية والإقليمية الخاصة باللاجئين. وعلى أساس الحالة الراهنة لنظم اللجوء في كل بلد، توضع خطة عمل وطنية تحدد فيها التعديلات اللازم إدخالها على التشريعات والتغييرات المطلوبة في الممارسات والتحسينات المؤسسية اللازمة، وكذلك أي دعم مطلوب من المانحين لبدء تطبيق هذه التغييرات. وقد اشتركت المفوضية اشتراكا نشطا في إدارة هذا البرنامج، وفي تنظيم وحضور اجتماع مائدة مستديرة بشأن الإطار القانوني الدولي الذي يضم دولا منتسبة من الاتحاد الأوروبي.

المشاركة في الإجراءات الوطنية لتحديد مركز اللاجئ

٢٤- إن المشاركة المتواصلة في الإجراءات الوطنية لتحديد مركز اللاجئ قد أتاحت للمفوضية رصد تنفيذ اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧. وفي معظم البلدان اضطلعت المفوضية بدور استشاري في الإجراءات. وكانت طلبات اللجوء تبلَّغ إلى المفوضية التي يُكفل لها الوصول إلى الملفات والقرارات المتخذة بشأنها، ويحق لها إبداء ملاحظاتها. وفي بعض البلدان، كانت المفوضية ممثلة في هيئات الطعن التي تعيد النظر في القرارات السلبية الخاصة باللجوء. وفي عدة بلدان، اشتركت المفوضية بدرجة أكبر في الإجراءات الخاصة في المطارات أو في إجراءات استبعاد وترحيل اللاجئين المعترف بهم.

الاضطلاع بمهمة تحديد مركز اللاجئ

٢٥- في الحالات التي لا تكون فيها الدولة طرفا في أي صك من الصكوك الدولية الخاصة باللاجئين (أو التي أبقت فيها على التقييد الجغرافي)، أو التي تفتقر فيها إلى الإجراءات ذات الصلة، اضطلعت المفوضية بموجب ولايتها بمهمة تحديد مركز اللاجئ. وهذه هي خطوة أولى حاسمة في تلبية احتياجات حماية الأشخاص المحتاجين إلى الحماية الدولية. بيد أن قدرة المفوضية على تأمين حماية الأشخاص المعترف بهم كلاجئين وإيجاد حلول لمشاكلهم، بموجب ولايتها، أمر يتوقف على التزام الدول، وبصفة خاصة الدول المضيفة. وأفادت التقارير بحدوث أمثلة على هذا التعاون في عدد قليل من البلدان حيث اعتمدت السلطات المحلية شهادات هوية اللاجئين التي أصدرتها المفوضية، وبذلك تسنى تنظيم إقامة مجموعات معينة من اللاجئين. وفي المقر الرئيسي، أنشأت المفوضية مشروعا لزيادة قدرة مكاتبها الميدانية على الاضطلاع بمهمة تحديد مركز اللاجئ على نحو منسَّق وعلى مساعدة النظراء الحكوميين في تطبيق هذه الإجراءات. وبغية البت في الملفات المعلقة التي تنتظر تحديد مركز اللاجئ، تمت الاستعانة بموظفي حماية إضافيين لتعزيز مكاتب المفوضية في أربعة بلدان. ويجري أيضا إعداد أدوات وإجراءات ومبادئ توجيهية نمطية ووحدات تدريبية بغرض تحسين وتعجيل إجراءات تحديد مركز اللاجئ في إطار ولاية المفوضية.

٢٦- وفي أحد البلدان، أعدت المفوضية إجراءات مشتركة مع السلطات لتحديد مركز اللاجئ، وبذلك تتم عودة الأشخاص غير المحتاجين للحماية الدولية إلى بلدهم الأصلي. وفي بلد آخر، اتُخذت إجراءات مشتركة في مجال الفرز لتحديد الاحتياجات المتواصلة لبعض اللاجئين بعد صدور قرار بعدم اعتبارهم لاجئين. وفي كلتا الحالتين، كان غرض المفوضية هو ضمان احترام مبادئ عدم الترحيل والعودة الطوعية.

تقديم المشورة وتطوير نظام السوابق القضائية

٢٧- قدمت المفوضية إلى السلطات والمحاكم والهيئات الأخرى في جميع أنحاء العالم المشورة بشأن المسائل المرتبطة بسياسات الحماية وبتفسير أحكام الصكوك الدولية الخاصة باللاجئين وتطبيقها العملي[٧]. وخلال السنة المنصرمة، أصدرت المفوضية مبادئ توجيهية عامة وتفصيلية بشأن عدد من المسائل المرتبطة بالحماية، بما فيها الاحتجاز وإعادة التوطين وإنهاء مركز اللاجئ. وواصلت المفوضية تعزيز سياسات اللجوء التي تراعي الجنسين، وبصفة خاصة في مرحلة تحديد مركز اللاجئ، وأعدت قائمة بهذا الشأن. وتشمل التطورات الإيجابية في هذا المجال قيام بعض الدول مؤخرا باعتماد مبادئ توجيهية واضحة خاصة بالحماية، تشمل تفسيراً لمسائل مرتبطة بمركز المرأة في إطار التعريف الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١.

٢٨- وقُدمت أيضا إرشادات تتعلق بالحماية في إطار عمليات معينة منها، على سبيل المثال، تيمور الشرقية وكوسوفو. وبغية تيسير جهود الدول في مجال تقديم الحماية في حالة تدفق اللاجئين بأعداد كبيرة، قدمت المفوضية

إرشادات بشأن أهلية فئات معينة من اللاجئين[٨]. ففي أوروبا، نظمت المفوضية سلسلة من الحلقات الدراسية بشأن مسائل الأهلية اشترك فيها ممثلون عن أجهزة اتخاذ القرارات وعن المنظمات غير الحكومية. وأجابت المفوضية أيضا طلبات الحصول على المعلومات من بلد المنشأ وأبدت رأيها في إمكانية عودة فئات معينة إلى بلدها الأصلي. وأعلنت المفوضية إنهاء مركز اللاجئ بوجه عام بالنسبة للاجئين الإثيوبيين الذين وفدوا إلى السودان قبل عام ١٩٩١.

٢٩- وعلاوة على ذلك, اشتركت المفوضية في رفع حالات اعتبرت من السوابق القضائية أمام المحاكم مما أسفر عن تطورات إيجابية. وفي أحد البلدان، اتسع نطاق الحماية من خلال التفسير المتحرر لمسألة الانتماء إلى فئة اجتماعية ليشمل الاضطهاد بسبب الميل الجنسي. وفي بلد آخر ألغت المحكمة الممارسة السابقة عندما قضت بأن الأشخاص الذين يتعرضون للاضطهاد من جانب وكلاء غير حكوميين يندرجون في نطاق اتفاقية ١٩٥١.

تنمية قدرات الموظفين

٣٠- في إطار الجهود المكثفة الرامية إلى تحسين كفاءات الموظفين، تلقى ٥٢٨ موظفا تدريبا في مجال الحماية، شمل تحديد مركز اللاجئ وحماية اللاجئات وأطفال اللاجئين. وحضر ١٧٣ موظفا جلسات إحاطة بشأن الحماية عقدت في المقر الرئيسي. وتعد المفوضية في الوقت الحاضر برنامجا تعليميا شاملا بشأن الحماية يهدف إلى تزويد الموظفين بما يلزم من معلومات ومهارات لمعالجة المواقف المختلفة. وتسعى المفوضية، في سياق زيادة إدماج الحماية ضمن جميع عناصر العمليات الميدانية، إلى وضع قائمة نموذجية بالغايات والأهداف والمؤشرات والأنشطة للمساعدة على تخطيط الحماية ورصد التقدم المحرز. ويُنتظر أن تساعد هذه الأداة في إيجاد رؤية مشتركة والتشجيع على تحقيق الاتساق وضمان التركيز على هدف مشترك يتمثل في تحسين سبل تقديم الحماية للأشخاص الذين تهتم بهم المفوضية.

ثالثا - إنعاش نظام الحماية

ألف - معلومات أساسية

٣١- لا يزال النظام الدولي يتعرض منذ نهاية حرب الخليج لتغييرات كبيرة. وكان من المأمول أن تسفر هذه التغييرات عن تعزيز القانون الدولي والنهوج المتعددة الأطراف لمعالجة المشاكل الدولية. غير أن التطورات لم تحقق هذه الآمال كاملة. فالقلق إزاء الهجرة غير المنظمة والاتجار وسوء استخدام إجراءات اللجوء والصعوبات التي تكتنف معالجة حالات رفض اللجوء أدت بعدد من الدول إلى تعديل تعريف الإطار القانوني الذي يوفر الحماية للاجئين وإيلاء الأولوية إلى مفاهيم مراقبة الهجرة، أو إلى تقليل التركيز على دور الإطار القانوني الدولي المنظم

وزيادة الاعتماد على أشكال الحماية القائمة على أساس استنسابي. وفضل بعض الدول في عدد من المناطق تطبيق ترتيبات مخصصة لمعالجة حالات محددة من مشاكل اللاجئين. وفي سياق من هذا القبيل، طرح تحسين الحماية تحديات أمام المفوضية ولكنه أتاح في الوقت نفسه فرصا لإنعاش نظام الحماية.

٣٢- ونظام الحماية الدولية للاجئين هو مجموعة دينامية من القوانين والمعايير العالمية والإقليمية الخاصة باللاجئين، تقوم على أساس اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧, وتُستكمل بالصكوك الدولية الخاصة بحقوق الإنسان والقانون الإنساني وبالقوانين الوطنية والسوابق القضائية. وقد استمر تطور هذا النظام على مر العقود الماضية لمواجهة التحديات الجديدة وأثبت في إطار هذا التطور ملاءمته ومرونته. وسعت المفوضية في السنوات الأخيرة، واضعة هذه السمات في الاعتبار، إلى تطبيق الصكوك السارية بشكل أكثر مرونة، مع الاحتفاظ بمبادئها، وإلى العمل في تعاون وثيق مع الدول كيما تستنبط بالتدريج نهوجا جديدة في مجال حماية اللاجئين في ضوء الثغرات الموجودة والاحتياجات المتغيرة.

باء - تعزيز القوانين والمعايير الدولية الحالية الخاصة باللاجئين

٣٣- تشكل اتفاقية عام ١٩٥١، المستكملة ببروتوكول عام ١٩٦٧، جزءا أساسيا من نظام الحماية الدولية. واتفاقية عام ١٩٥١ هي صك متعدد الأطراف ونطاق تطبيقه عام وعالمي؛ وهي تنشئ نظاما قانونيا دوليا خاصا بالأشخاص المحتاجين للحماية الدولية. ولمدة خمسين عاما تقريبا، أثبتت الصكوك الدولية الخاصة باللاجئين أنها مرنة بما يكفي لمواجهة ظروف متنوعة ومتغيرة. وكون ١٣٩ دولة قد انضمت كأطراف إلى أحد الصكين أو كليهما هو أمر يدل على أهميتهما المستمرة. وقد أدت حملة السنتين العالمية التي نظمتها المفوضية للمناداة بالانضمام إلى الصكوك الدولية الخاصة باللاجئين إلى مساعدة موظفي المفوضية الميدانيين على التركيز على أسباب عدم انضمام الدول ووضع استراتيجيات للتغلب على العوائق. وخلال الفترة التي يغطيها التقرير، انضمت سوازيلند إلى اتفاقية عام ١٩٥١، بينما انضمت جورجيا والمكسيك إلى كل من اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧. ويبدو أن انضمام عدة دول أخرى إلى هذين الصكين أصبح وشيكا.

٣٤- والغرض من الأنشطة التي تضطلع بها المفوضية في مجال الترويج للانضمام إلى الصكوك هو تعزيز التطبيق الفعال للمعايير القانونية الدولية، وإدراج هذه المعايير في التشريعات والإجراءات الإدارية على المستوى الوطني، وكسب التأييد العام من خلال زيادة إدراك وتفهم قضايا حماية اللاجئين. وشملت هذه الأنشطة تبادل الوثائق والمطبوعات المتعلقة بمبادئ الحماية وقوانين اللاجئين (والمترجمة في كثير من الأحيان إلى اللغة المحلية)؛ وتدريب المسؤولين الحكوميين والقضاة ووكلاء النيابة وأفراد قوات حفظ السلم والعاملين بالمنظمات غير الحكومية والصحفيين؛ وتنظيم أو حضور الحلقات الدراسية والندوات واجتماعات المائدة المستديرة والمؤتمرات الخاصة باللاجئين وبالقضايا ذات الصلة، وذلك بالتعاون الوثيق مع مؤسسات أخرى، مثل المعهد الدولي للقانون الإنساني.

ومن أمثلة ذلك الدورة الصيفية التدريبية الإقليمية بشأن القانون الدولي وحقوق الإنسان في آسيا الوسطى, التي تعقد سنويا في بيشكك بإشراف المفوضية ومن أجل مشتركين من بلدان آسيا الوسطى. وبعض الذين اشتركوا في هذه الدورات يعملون حاليا في مجالات ترتبط مباشرة باللاجئين أو بحقوق الإنسان في منظمات غير حكومية محلية أو في هيئات حكومية أو منظمات دولية. وتم أيضا تشجيع حملات توعية الجماهير التي تركز على الحماية والمساعي الرامية إلى تهيئة بيئة مواتية للاجئين وملتمسي اللجوء، مثل الحملات المنظمة بالاشتراك بين المفوضية والاتحاد الأوروبي في جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لمناهضة كره الأجانب والتعصب ضد اللاجئين. ويجري حاليا الإعداد لتنظيم حملات مماثلة في بلدان الجنوب الأفريقي، مثل حملة "القضاء على كره الأجانب" التي سعت إلى التصدي لكره الأجانب من خلال الشراكة المتينة مع المؤسسات المحلية وإدراج حماية ملتمسي اللجوء واللاجئين ضمن السياق الأوسع نطاقا لحقوق الإنسان والضمانات الدستورية الوطنية.

جيم - استكشاف نهوج جديدة تجاه حماية اللاجئين

٣٥- سعت المفوضية، في إطار حوارها الجاري مع الحكومات والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية، إلى تحسين تفهم مصالح الدول المتنوعة، واستكشاف السبل الكفيلة بالمواءمة بين هذه المصالح وبين نظام معزز لحماية اللاجئين. وشكلت محاولة المواءمة بين المسؤوليات المؤسسية المسندة إلى المفوضية وبين ميل الدول إلى قبول التزامات أكثر تقييدا تحديا رئيسيا أمام المفوضية. وعلاوة على ذلك، فإن الآراء متباينة بشأن تفسير معايير تعريف اللاجئ. ولئن كان من الممكن أن تفيد زيادة مرونة تطبيق الصكوك السارية في سد عدد من الثغرات الموجودة في نظام الحماية، فإن المفوضية تقر بأن ذلك لا يسد هذه الثغرات جميعا. ذلك أن اتفاقية عام ١٩٥١ تفتقر إلى الأحكام التفصيلية في عدد من المجالات، مثل المتطلبات الإجرائية أو العودة الطوعية أو جمع شمل الأسرة أو الاحتياجات الخاصة للاجئات وأطفال اللاجئين أو تقاسم المسؤوليات أو آليات التعاون الدولي. وقد عملت المفوضية إلى جانب الدول، ولا سيما من خلال اللجنة التنفيذية، على معالجة هذه المسائل وتعزيز التطوير التدريجي للقانون الدولي والمعايير الدولية في هذه المجالات. ومنذ عدة سنوات، أنشأت المفوضية نظاما للمشاورات بشأن تدابير توفير الحماية الدولية لجميع المحتاجين إليها، بغرض استكشاف إمكانية تطوير المبادئ التوجيهية. ويجري إنعاش ما يسمى "المشاورات الخاصة بالثغرات" بغية تحقيق المزيد من التقدم بشأن ما تم التوصل إليه من تفاهم في مجالات مثل نطاق الحماية في حالات تدفقات اللاجئين بأعداد كبيرة.

٣٦- وأسفرت المشاورات المنتظمة مع الدول عن تطوير الحماية المؤقتة بوصفها أداة للتصدي لحالات تدفقات اللاجئين بأعداد كبيرة التي يمكن أن تنوء بها إجراءات اللجوء السارية. ويتمثل أحد الأمثلة على هذه الحالات في التصدي لنزوح السكان في جنوب شرقي أوروبا حيث ثبت أن الحماية المؤقتة هي أداة مفيدة في ضمان قبول اللاجئين. وسيخضع هذا المفهوم لمزيد من البحث في إطار جملة أنشطة من بينها عملية تحقيق الاتساق التي يجريها

الاتحاد الأوروبي والتي تساهم فيها المفوضية مساهمة نشطة، حسبما يرد بالتفصيل في فصل لاحق. كما طورت المفوضية موقفها بشأن أشكال إضافية من الحماية[٩]، حيث رحبت بهذه الآليات بوصفها استجابة واقعية وعملية لبعض احتياجات الحماية الدولية, واقترحت تحقيق الاتساق بينها وبين القوانين والمعايير الدولية الخاصة باللاجئين.

٣٧- وشمل الحوار حول النهوج الجديدة طائفة واسعة التنوع من المواضيع في سياق قضايا الهجرة الدولية الأوسع نطاقا، بما في ذلك تدابير التوقيف والمشاكل المرتبطة بعودة الأشخاص غير المحتاجين للحماية الدولية، والتي تؤثر على الحماية الفعلية المقدمة لملتمسي اللجوء واللاجئين. وقد نادت المفوضية بالإدارة الفعالة لحركات اللاجئين والمهاجرين على نحو شامل يدعم مبادئ الحماية ويهتم في الوقت نفسه بالمصالح الوطنية المرتبطة بقضايا الهجرة. ودعما للجهود التي تبذلها الدول للتصدي لقضايا النزوح على هذا النحو الشامل، ساهمت المفوضية مساهمة إيجابية في أعمال الفريق العامل الرفيع المستوى والمعني باللجوء والهجرة، والتابع للاتحاد الأوروبي، منذ بداية عام ١٩٩٩. وقد أنشئ هذا الفريق في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨ لوضع خطط عمل شاملة تتعلق ببلدان المنشأ التي تفد منها أعداد كبيرة من ملتمسي اللجوء إلى أوروبا. وقدمت المفوضية المعلومات الأساسية عن هذه البلدان وعن معايير الحماية ذات الصلة لتسهيل اعتماد سياسات متعددة الجوانب ومتكاملة بشأن النزوح، تسعى إلى الحفاظ على النهوج المتميزة إزاء اللجوء والهجرة وتضمن قبول ملتمسي اللجوء بشكل متواصل في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وتُعرض مسألة التوقيف في مذكرة منفصلة على اللجنة الدائمة[١٠]. وفي سياق مرتبط بما تقدم، اشتركت المفوضية اشتراكا إيجابيا في عملية صياغة مشروعي بروتوكولين بشأن تهريب الأشخاص والاتجار بهم، استكمالا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وذلك لضمان عدم إضرار نصي البروتوكولين بالالتزامات المنصوص عليها في القانون الدولي الخاص باللاجئين. وأقرت المفوضية بأن عودة الأشخاص غير المحتاجين للحماية الدولية مسألة حاسمة للحفاظ على مصداقية نظام اللجوء. وطلبت الدول من المفوضية الاضطلاع بدور ملائم وداعم يتمشى مع ولايتها الإنسانية في هذا المجال. وفي بعض الحالات اشتركت المفوضية في عملية رصد معاملة هؤلاء الأشخاص لدى عودتهم. وفي حالة القصّر الذين لا يرافقهم ذووهم والذين رُفضت طلباتهم الخاصة باللجوء، يقدم برنامج الأطفال المنفصلين عن ذويهم في أوروبا، المشترك بين المفوضية والتحالف الدولي لإنقاذ الطفولة، إمكانيات تقصيّ مصير الأسرة وعودة الأطفال إليها.

دال - الصلة بالقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي

٣٨- واصلت المفوضية، إقرارا منها بأن أبعاد حماية اللاجئين تتجاوز سياق قانون اللاجئين، تعزيز الصلة بين قانون اللاجئين وقانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، بغرض تحسين استخدامهم في حماية اللاجئين وسائر الأشخاص الذين تهتم بهم المفوضية. وقد تسنى للمفوضية الاضطلاع بذلك من خلال المتابعة الوثيقة لأعمال لجنة حقوق الإنسان، واللجنة الفرعية وتقارير مختلف الخبراء والأفرقة التابعين للجنة، والهيئات الست المنشأة

بموجب معاهدات حقوق الإنسان. وعززت المفوضية كذلك التعاون مع الهيئات الإقليمية مثل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومنظمة الوحدة الأفريقية واللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية-الأفريقية، بغية تعميق تفهمها لمسألة حماية اللاجئين. وتم الاضطلاع بأنشطة تدعيمية مشتركة، ورد بيانها أعلاه، بهدف زيادة التوعية والتعبير عن الصلات القوية فيما بين النظم القانونية. وفي حالة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، تطلّب هذا التعاون بذل جهود مشتركة في مجال الرصد وإعداد التقارير والتدخل في المسائل المتعلقة بالعائدين وجماعات الأقليات في جنوب شرقي أوروبا. ولأول مرة دعت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان المفوضية السامية في عام ١٩٩٩ إلى تقديم مداخلة تحريرية بشأن طلب مقدم من شخص ملتمس للجوء. وعلاوة على ذلك، شجعت المفوضية على إدراج نصوص لصالح اللاجئين في صكوك حقوق الإنسان، وكانت أحدث خطوات هذا التشجيع في سياق مشروع البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية حقوق الطفل والخاص باشتراك الأطفال في النزاعات المسلحة.

هاء - تعزيز النهوج الإقليمية المتسقة

٣٩- تعتبر نهوج الحماية الإقليمية المتسقة وسيلة مهمة لتعزيز النظام الدولي لحماية اللاجئين. وكان الغرض من المشاركة الفعالة من جانب المفوضية في إعداد هذه النهوج الإقليمية هو ضمان الاتساق مع المعايير العالمية وكفالة تقاسم الأعباء والتضامن الدولي مع الاستجابة، في الوقت نفسه، للشواغل الإقليمية المحددة.

أفريقيا

٤٠- إن ظهور مشاكل اللاجئين الجديدة في أفريقيا في الستينات لم يؤد إلى وضع بروتوكول عام ١٩٦٧ فحسب بل أفضى أيضا إلى وضع اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام ١٩٦٩ بشأن تنظيم جوانب محددة من مشاكل اللاجئين في أفريقيا. واتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية هي، حتى الآن، الصك الإقليمي الوحيد المُلزم قانونا والمكمل لاتفاقية عام ١٩٥١، وهي أقوى مثال على المساعي الإقليمية لتحقيق الاتساق مع الصك العالمي الخاص باللاجئين. وفي آذار/مارس ٢٠٠٠، عقد في كوناكري اجتماع خاص بين منظمة الوحدة الأفريقية والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين للاحتفال بالذكرى الثلاثين لاتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية. واعتمد اجتماع الخبراء هذا خطة تنفيذية شاملة تضمنت اقتراحات تفصيلية للعمل تراوحت بين الانضمام إلى الصكوك الدولية وإعمالها فعليا وأنشطة التدريب والتعزيز والترتيبات المؤسسية الخاصة بالمتابعة من جانب المفوضية ومن جانب منظمة الوحدة الأفريقية. وعلاوة على ذلك، ضاعفت المفوضية جهودها الرامية إلى إدراج اعتبارات الحماية الدولية للاجئين في هياكل المنظمات دون الإقليمية، مثل الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والهيئة الحكومية الدولية للتنمية وجماعة التنمية في الجنوب الافريقي.

أمريكا اللاتينية

٤١- يعتبر إعلان كرتاخينا بشأن اللاجئين لعام ١٩٨٤، المعزز بإعلان سان خوسيه بشأن اللاجئين والمشردين لعام ١٩٩٤، صكا إقليميا رئيسيا عبّرت عن أحكامه القوانين الوطنية في العديد من الدول المعنية. وهو يشكل نموذجا آخر من نماذج النهج المتسق؛ وقدم توجيهات مفيدة في مجال ممارسة الدول وساعد على مواجهة مشاكل النزوح القسري في المنطقة. وقد وضعت المفوضية، آخذة هذا الإعلان في الاعتبار، استراتيجية اقليمية شاملة تهدف إلى تعزيز الهياكل المحلية والإقليمية الخاصة باللجوء وإلى ضمان مواصلة تلبية الاحتياجات المحددة للاجئين وملتمسي اللجوء، في سياق سياسات حقوق الإنسان والهجرة. ويتمثل جانب رئيسي من جوانب هذا النهج الشامل في إقامة "شبكات الحماية" في المجتمعات المدنية.

أوروبا

٤٢- في سياق عملية تحقيق الاتساق على صعيد الاتحاد الأوروبي، تنص معاهدة أمستردام للاتحاد الأوروبي التي دخلت حيز النفاذ في ١ أيار/مايو ١٩٩٩، على وجه التحديد على أنه ينبغي تحقيق الاتساق بين قوانين وسياسات اللجوء وبين القوانين الأوروبية الملزِمة في غضون خمس سنوات من ذلك التاريخ. وفي تطور يبعث على الارتياح، حدد الاجتماع الذي عقدته رئاسة مجلس أوروبا في تامبيري، فنلندا، في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩، خطوات إيجابية لوضع نظام أوروبي خاص باللجوء حين اعترف بأسبقية اتفاقية ١٩٥١ ووجوب تطبيقها الكامل والشامل. والغرض المعلن هو تجاوز نطاق المستويات الدنيا لتحقيق الاتساق والتطلع إلى نظام مشترك سواء على مستوى إجراءات اللجوء أو إلى مركز موحد للاجئين. وقد قامت الدول الأوروبية بدور هام في صياغة نظام الحماية الدولية للاجئين الذي يفرض على هذه الدول واجبا محددا هو تحقيق الاتساق بين الجوانب الموضوعية والإجرائية لقوانين وسياسات اللجوء على نحو يؤدي إلى تعزيز لا إلى تقليل حماية اللاجئين على المستوى العالمي. وتمشيا مع الإعلان الخاص بالوثيقة الختامية لمعاهدة أمستردام بشأن التشاور مع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، تساهم المفوضية مساهمة نشطة في عملية تحقيق الاتساق من خلال تقديم آراء تفصيلية بشأن السياسات وآراء قانونية حول شتى مشاريع النصوص، وكذلك من خلال إعداد الوثائق الأساسية الموضوعية التي تتناول ممارسة الدول والمعايير القانونية الدولية ذات الصلة، على حد سواء.

٤٣- وفي المناطق الأخرى في أوروبا، كان مجلس أوروبا هو الجهة الرئيسية لتنسيق التعاون الإقليمي لمسائل اللجوء واللاجئين، بالتعاون الوثيق مع المفوضية. واضطلعت المنظمتان بعدد من الأنشطة المشتركة المتعلقة بقانون اللاجئين ومسائل الجنسية، بما في ذلك المحاورة الخاصة بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان المعقودة في أيار/مايو ٢٠٠٠. وقد حضرت المفوضية بانتظام، علاوة على اشتراكها النشط في اللجان المعنية بمسائل الجنسية، اجتماعات

لجان الخبراء المخصصة بشأن الجوانب القانونية للجوء الإقليمي، واللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية، وساهمت في إعداد مشاريع التوصيات المتعلقة بسياسات اللجوء واللاجئين في أوروبا، بما فيها الحماية المؤقتة.

رابعا - الحلول المستدامة من منظور الحماية وأنشطة الحماية داخل البلد

٤٤- يتعين أن يكون الهدف النهائي من الحماية الدولية هو إيجاد حل مرض للاجئين. واذا تعذر تطبيق الحل المفضل، وهو العودة الطوعية إلى الوطن، ينبغي مواصلة السعي إلى تطبيق الحلول المستدامة الأخرى مثل الإدماج في المجتمع المحلي أو إعادة التوطين[١١]. فما المفوضية إلا واحدة من عدة جهات فاعلة في العملية المفضية إلى الحلول الدائمة لمشاكل النزوح القسري. وقد تزايد باطراد اشتراك المفوضية، في إطار استراتيجيتها الرامية إلى إيجاد حلول شاملة لمشاكل اللاجئين، في أنشطة الحماية داخل البلد لصالح المشردين داخليا في مواقع معينة. ويرد في الفقرات التالية وصف تفصيلي لدور الحماية فيما يتعلق بهذه الحلول الثلاثة، وفي سياق أنشطة الحماية داخل البلد، وفيما يتعلق بحالات انعدام الجنسية.

ألف - العودة الطوعية إلى الوطن

معلومات أساسية

٤٥- أدى البحث عن الحلول إلى أن تقوم المفوضية بوجه عام وبالاشتراك مع الحكومات ومع هيئات حكومية أخرى باتخاذ تدابير لتهيئة الظروف التي تتيح للاجئين العودة بأمان إلى أوطانهم واتخاذ قرارهم بحرية وعلى أساس مستنير. وقد استتبع ذلك تحديد عدد من الإجراءات اللازمة لضمان العودة المستدامة، استنادا إلى معلومات دقيقة عن المجتمعات المعنية وزعمائها والعمليات السياسية التي تحيط بتحركاتها المحتملة والعقبات القانونية والادارية التي تحول دون عودة اللاجئين. غير أن تهيئة الظروف الفعلية للعودة تظل أساساً عملية سياسية وتتجاوز قدرات المفوضية. وقد استُخدمت العودة في بعض البلدان بوصفها الوسيلة الوحيدة لتحقيق الاندماج العرقي والتشجيع على التعدد الإثني وربما المصالحة في نهاية الأمر، ولكن يتعين، في السياق المسيَّس بدرجة عالية الذي تحدث فيه العودة، توخي الحذر لضمان احترام معايير الحماية الملائمة. وبالمثل، حدثت العودة قبل أوانها الملائم في عدد من الحالات بسبب الإجهاد الناجم عن مشقة اللجوء. وتعتبر المفوضية أن العودة هي إحدى الوسائل التي يمكن من خلالها ضمان إعادة الحماية الوطنية على نحو تصبح فيه الحماية الدولية لا لزوم لها. وهذا هو المعيار الذي يتعين أن تقاس على أساسه توقعات العودة.

٤٦- وعلى مدى السنة الماضية، أدت المفوضية دورا رائدا في تيسير وتنسيق وتقديم المساعدة إلى العائدين طوال عملية الإدماج وإعادة التأهيل في عدد من المناطق، مثل أفغانستان وكمبوديا وتيمور الشرقية وجنوب شرقي

أوروبا وليبيريا والصومال. وفي إحدى المناطق يسود الآن، بعد مرور خمس سنوات على توقيع اتفاق سلمي هام، مناخ أنسب للتوصل إلى حلول مستدامة للعديد من المشردين بسبب النزاعات الدائرة هناك. غير أن استمرار المنازعات بين الجماعات الإثنية في بعض المناطق قد أدى أيضا إلى تشريد أعداد جديدة من السكان. وفي منطقة أخرى، عاد اللاجئون بأعداد كبيرة إلى ديارهم وسط ظروف صعبة منها التخويف والقسر. وفي هذه الحالة، كان وصول المفوضية في أمان ودون عوائق إلى اللاجئين في بلد اللجوء يمثل تحديا رئيسياً.

٤٧- وفي جميع هذه الحالات تقريبا، تمت العودة في ظروف يمكن وصفها بأنها دون المثالية. وعلى الرغم من أن المفوضية واصلت دعمها لحركات العودة التلقائية، فإن الحلول المستدامة المقترنة بضمانات الحماية الكافية لن تصبح واقعا ملموسا إلا في حالة استعداد المجتمع الدولي للتعهد بالتزام موضوعي ومطوَّل بتعزيز الجهود المحلية. ويعتبر ضمان احترام حقوق الإنسان، وإعادة بناء الهياكل الأساسية، وإعادة الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية إلى حالتها الطبيعية، وإصلاح النظام القضائي وتأمين الاستقرار الطويل الأجل، مهاماً جسيمة. ويحتاج الأمر إلى أن يتحول اهتمام المجتمع الدولي من اهتمام انتقائي ومتباين إلى استجابة أكثر توازنا لطلبات الدعم في الظروف القاسية الأخرى.

٤٨- واستنادا إلى هذه المعلومات الأساسية، تصف الفقرات التالية بإيجاز ممارسة المفوضية النمطية وأنشطتها الرئيسية في مجال العمليات الأخرى للعودة الطوعية، من منظور الحماية.

إبرام اتفاقات العودة الطوعية إلى الوطن

٤٩- شكّل إبرام اتفاقات العودة الطوعية بين المفوضية والدول المعنية مؤشرا مهما على عمليات العودة الطوعية المنظمة. ذلك أن هذه الاتفاقات تترجم، إلى جانب تعزيزها للطابع الطوعي للعودة، احترام الحق في العودة إلى أساليب تنفيذية تكفل احترام المعايير الدنيا لحماية العودة. وهي تغطي الترتيبات المتعلقة بالزيارات التقييمية ودور المفوضية في مجال الرصد وسبل الوصول الدولية وعملية إعادة الادماج والاستثناءات من الخدمة العسكرية والاعتراف بالمركز المدني والمبادرات الرامية إلى بناء الثقة، خاصة في المراحل الأولى. وفي الآونة الأخيرة، مهد توقيع اتفاق ثلاثي بين أريتريا والسودان والمفوضية في نيسان/أبريل ٢٠٠٠ السبيل أمام العودة الطوعية لحوالي ١٤٠ ٠٠٠ لاجئ اريتري ظلوا في المنفى مدة طويلة. ويحدد الاتفاق الإطار القانوني لعودة واحدة من أقدم مجموعات اللاجئين في أفريقيا وإعادة إدماجها. غير أن الأحداث التي وقعت مؤخرا في تلك المنطقة دون الإقليمية أدت إلى تأجيل العودة المنظمة مؤقتا.

رصد معاملة العائدين

٥٠- في كثير من الأحيان، يتم رصد العائدين بالتعاون مع جهات أخرى فاعلة. ومن الأمثلة على ترتيبات الرصد الابتكارية ما حدث في البوسنة والهرسك حيث وضعت المفوضية إطارا مشتركا بين الوكالات بشأن رصد العائدين، وأجرت عدة دراسات تقييمية تفصيلية بشأن العائدين. وفي أفغانستان وأماكن أخرى، تم وضع استراتيجية وإعداد نموذج للمقابلة يتلاءم مع شتى السياقات. وفي هذه المناطق، قامت المفوضية بانتظام برصد حالة العائدين من خلال إجراء مقابلات منفصلة مع أسر العائدين. والغرض من هذه العمليات وغيرها من عمليات رصد العائدين هو الحصول على معلومات دقيقة وحديثة عن حالة البلد الأصلي لتمكين العائدين المحتملين من اتخاذ قرارهم بحرية وعن علم؛ ورصد نتائج العودة وكذلك، عند الاقتضاء، التدخل لدى السلطات بالنيابة عن العائدين؛ وتحسين الظروف بحيث تشجع على العودة؛ وضمان استدامة العودة إلى الوطن من خلال وضع خطط ملائمة لإعادة الإدماج. وقد أصدرت المفوضية مؤخرا، بغية تعزيز فعالية أعمالها، مبادئ توجيهية بشأن رصد العائدين ووزعتها على الموظفين الميدانيين، بما في ذلك استبيانات تغطي عينات من العائدين. وتم في عام ١٩٩٩ تنظيم خمس حلقات تدريبية بشأن رصد العائدين في مناطق جغرافية مختلفة، جمعت بين موظفي المفوضية والشركاء التنفيذيين المعنيين بهذه العملية.

وجود المفوضية في بلد المنشأ

٥١- كان الوجود الميداني الملتزم والموضوعي في بلد المنشأ مفيداً بوصفه وظيفة مهمة من وظائف الحماية في مجال عمليات العودة. واستتبع عمل المفوضية الميداني الأنشطة التالية: تقييم احتياجات المجتمعات المحلية؛ وتحديد طائفة واسعة التنوع من الإجراءات اللازمة على المستويات الإقليمي والوطني والمحلي لفتح المجال أمام الحلول المستدامة؛ وتحديد أنماط العودة؛ وتيسير الحوار بين زعماء المجتمعات المحلية والسلطات المحلية؛ وتنظيم الزيارات التقييمية؛ ووضع التدابير الابتكارية لبناء الثقة (خطوط الحافلات، المبادرات الخاصة بالمرأة، مراكز المساعدة القانونية، زيادة الوعي وبناء الثقة)؛ والتفاوض مع السلطات المحلية لتهيئة بيئة مؤاتية لعودة اللاجئين؛ توثيق الصلات بين المجتمعات؛ والتدخل من أجل إيجاد إطار قانوني واداري واجتماعي مؤات لعودة اللاجئين. وفي بعض الحالات، منع الوجود الدولي المستمر وقوع الحوادث الأمنية الموجهة ضد العائدين، أو أنه أتاح على الأقل إجراء متابعة جيدة التوثيق بالاشتراك مع السلطات وقدم دعما نفسيا هائلا للفئات الضعيفة من العائدين الموجودين في مناطق معزولة.

٥٢- وهناك شرط مسبق ضروري لتقديم الحماية في مثل هذه الظروف هو قدرة موظفي المفوضية والوكالات الإنسانية الأخرى على العمل في مناخ آمن. وتشكل الحالة في جمهورية الشيشان (الاتحاد الروسي) وفي تيمور الشرقية مثلين حديثين تعرض فيهما العاملون في المجال الإنساني لمخاطر أمنية جسيمة. وتقتضي الضرورة أن تتخذ

الحكومات وجميع الأطراف المعنية تدابير محددة للحفاظ على سلامة موظفي المفوضية وسائر العاملين في المجال الإنساني. وفي هذا السياق، ينبغي أن تنظر الدول في توسيع نطاق تطبيق الاتفاقية الخاصة بسلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها بحيث يشمل العاملين في المجال الإنساني في جميع الحالات التي يكون فيها وجودهم ضروريا.

مساعدة العائدين، وبصفة خاصة النساء والأطفال

٥٣- في مجال احتياجات اللاجئات العائدات للحماية، بما في ذلك حقهن في المشاركة في الحياة العامة، أدت المشاريع المنفّذة في إطار مبادرة المرأة البوسنية دورا رائدا. وكانت هذه المشاريع من أول المشاريع التي حطمت الحواجز الإثنية في البوسنة والهرسك. وقد أنشأت كل هذه المشاريع تقريبا أفرقة من النساء من أصول عرقية مختلفة، ودعم العديد منها عملية العودة وإعادة الإدماج من خلال الرصد الوثيق لعودتهن. وفي كوسوفو، اهتم العديد من المشاريع المنفذة حتى الآن لصالح المرأة بالاحتياجات الخاصة للنساء اللائي عانين من العنف الجنسي. وتعمل مشاريع أخرى على زيادة القدرة على تعزيز حقوق الإنسان للمرأة في مجالات الملكية والرعاية والحق في التعليم، الخ. وقد أسفرت المشاريع التي تركز على الأنشطة المدرة للدخل عن زيادة الاعتماد على الذات في الأسر التي ترعاها النساء وحدهن، مما أتاح لهذه الأسر البقاء وسط مجتمعاتهن الحالية. وفي أفغانستان، وبغية تعزيز حق النساء في التعليم، بدأت المفوضية، بالتعاون مع منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) والمنظمات غير الحكومية والسلطات المحلية، في إقامة المدارس "المنزلية". وهناك ١٣ مدرسة من هذا النوع في قندهار تعمل بها ٣٥ معلِّمة.

٥٤- وتموّل المفوضية، تمشيا مع تركيز حمايتها بوجه خاص على احتياجات أطفال العائدين مشروعاً في أفغانستان لأطفال الشوارع. ويشمل المشروع أنشطة التعليم السابقة للالتحاق بالمدرسة وأنشطة تعليم مبادئ الصحة والنظافة، كما يتضمن التدريب على اكتساب المهارات. وفي محاولة لزيادة توافر التعليم الرسمي وغير الرسمي في أفغانستان، شمل برنامج المفوضية أيضا توفير الكتب المدرسية وسائر اللوازم المدرسية للأطفال، وترميم مباني المدارس وتدريب المعلمين.وفي بعض البلدان، اشتركت المفوضية بنشاط مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ووكالات أخرى في برامج إعادة تأهيل الأطفال العائدين وإعادة إدماجهم في المجتمع. ومن أبرز الأمثلة على ذلك المبادرة الليبيرية لصالح الأطفال التي بدأت منذ عام ١٩٩٨ ولا تزال تتناول على وجه التحديد الاحتياجات الخاصة للأطفال العائدين ومنها تسهيل سبل الوصول إلى التعليم والتدريب، وتدعيم أداء نظام قضاء الأحداث.

٥٥- وفي البلدان التي تحتاج إلى إنعاش نظمها القانونية أو التي تكون فيها الهياكل القانونية التقليدية غير فعالة أو غير متاحة للعائدين، شاركت المفوضية في كثير من الحالات في المشاريع الرئيسية للإصلاحات القانونية الرامية

إلى تحديد العوائق القانونية والادارية التي تحول دون العودة، والقضاء على هذه العوائق. ومن أبرز الأمثلة على هذه الإصلاحات القانونية الحالة في البوسنة والهرسك حيث نجحت المفوضية، بالتعاون الوثيق مع منظمات أخرى، في تقديم مشورة الخبراء والدعم التقني لوضع مشاريع قوانين تتعلق بالملكية والتروح والمواطنة والوثائق والعودة. وفي أمريكا الوسطى، عززت المفوضية الإصلاحات القانونية كيما يتسنى للمرأة ممارسة حقوقها الخاصة بالملكية. وتشمل الأمثلة الأخرى الدعم المقدم من المفوضية إلى النظام القضائي والبرامج التدريبية بالاشتراك مع المنظمات غير الحكومية من أجل النساء والقضايا المتعلقة بحقوق الملكية والميراث في رواندا. وفي طاجيكستان، تم تنفيذ برنامج للمساعدة القضائية يشمل تقديم دعم مادي متواضع لإقامة نظام قضائي وقانوني مستقل. وتضمن ذلك إنشاء فريق من القضاة ذوي الخبرة ليقوموا بتدريب زملائهم، وإصدار مطبوعات بتكلفة زهيدة عن القوانين ذات الصلة وتوزيع كتب دراسة القانون على الادارات الحكومية والقضاة ووكلاء النيابة والمكتبة الوطنية.

٥٦- وثمة مثال توضيحي آخر يبيِّن أيضا كيف يمكن تكريس مشروع من مشاريع المساعدة لأغراض الحماية، ألا وهو مشروع إزالة الألغام في كمبوديا. فنظرا لانعدام الإطار القانوني الفعال في مجال الملكية، لا يزال توافر الأراضي والحق القانوني في استخدامها يشكلان إحدى المسائل الرئيسية في مجال حماية العائدين والمشردين داخليا. ولمعالجة بعض هذه المشاكل، وضعت المفوضية مشروعا تقوم بمقتضاه وكالات إزالة الألغام والسلطات المحلية بإصدار الوثائق المتعلقة بالمواقع المعنية وتؤكد فيها أن الأرض قيد النظر ستُستخدم لغرض إعادة إدماج العائدين فقط. ومع انعدام عمليات المسح الرسمية أو صكوك ملكية الأراضي، تشكل هذه الوثائق المستندات الوحيدة التي تحدد موقع الأراضي التي أزيلت منها الألغام والتي تعترف بحق ملكية العائدين لها. وتُسلّم أصول هذه المستندات إلى المستفيدين أنفسهم وإلى السلطات المحلية المسؤولة عن حفظ السجلات.

باء - الإدماج في المجتمع المحلي

٥٧- في بعض الخطط الخاصة باللاجئين قد لا تكون العودة إلى الوطن هي حل قابل للبقاء في المستقبل القريب. ففي حين واصلت المفوضية بذل جهودها لتعزيز فرص عودة اللاجئين الراغبين في ذلك في إطار تلك الحالات، فإنها استمرت في تعزيز حلول أخرى لأولئك الذين لا يريدون أو لا يستطيعون العودة لأسباب وجيهة تتعلق بالحماية وتشمل الإصابات الخطيرة أو بسبب طول فترة بقائهم في البلد المضيف. وفي تطور إيجابي، أعلنت عدة بلدان في أفريقيا وأمريكا اللاتينية، خلال الفترة التي يغطيها التقرير، أنها ستعمل على أن تُدمج في المجتمع المحلي الأعداد الباقية من اللاجئين الذين تدعمهم المفوضية. وقد شملت أنشطة المفوضية في مجال الإدماج في المجتمع المحلي المطالبة بمنح ترخيص الإقامة الدائمة، وتقديم المساعدة على نطاق محدود بغرض الإدماج، مثل المساعدة في مجال الإسكان وتوفير فرص العمل.

جيم - إعادة التوطين

٥٨- إن إعادة التوطين، فضلا عن كونها أداة للحماية، أصبحت بمرور الوقت وسيلة لتقاسم المسؤوليات وحلا مستداماً في ظروف محددة. وتواصل بلدان إعادة التوطين التقليدية، كل سنة، توفير فرص إعادة التوطين الدولية لنحو ٠٠٠ ٣٠ لاجئ تعنى بهم المفوضية في جميع أنحاء العالم، ولا سيما في الشرق الأوسط وكذلك، بشكل متزايد في أفريقيا. وفي تطور جدير بالترحيب حدث على مدى السنوات الأخيرة، انضمت الأرجنتين وبنن والبرازيل وبوركينا فاصو وشيلي وآيسلندا وآيرلندا وإسبانيا إلى قائمة البلدان الراغبة في توفير فرص إعادة التوطين، سواء كأداة للحماية أو كحل مستدام. وقد قدمت البلدان، الراغبة في قبول اللاجئين لإعادة توطينهم من منطلق تقاسم المسؤوليات، مساهمة كبيرة في تعزيز اللجوء الأول وحل مشاكل اللاجئين المعلقة من فترة طويلة في عدد متزايد من الحالات.

٥٩- وعلى الصعيد الداخلي، واصلت المفوضية استعراض سياساتها ومعاييرها وإجراءاتها وقدراتها التنفيذية وترتيباتها التعاونية في مجال إعادة التوطين، بالتشاور الوثيق مع بلدان إعادة التوطين ومع المنظمات غير الحكومية. وقد أسفر ذلك بالفعل عن تحديد الحالات بشكل أكثر تنظيما وإيجابية، مما أتاح تقوية اتجاهات الحماية وتوسيع نطاق التغطية لاحتياجات إعادة التوطين في جميع أنحاء العالم. وترد معايير وإجراءات إعادة التوطين في دليل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بشأن إعادة التوطين، الذي يُستكمل بانتظام. وفي عام ١٩٩٩، أسفر إعداد مجموعتين تدريبيتين جديدتين بشأن إعادة التوطين وتنظيم عشر حلقات تدريبية في أرجاء مختلفة من العالم، من أجل موظفي المفوضية والشركاء التنفيذيين، إلى نشر السياسات على نطاق أوسع وساهم في تطبيق المعايير بشكل متسق.

٦٠- وعلاوة على ذلك، ترتب على تنفيذ برامج إعادة التوطين، المجسدة على نحو ملائم في شكل استراتيجيات اقليمية، النهوض بالحماية في مناطق معينة. من ذلك، على سبيل المثال، أن مشروع المفوضية في الشرق الأوسط بشأن إعادة التوطين وضع نهجا أكثر شمولا واتساقا لإعادة التوطين من الشرق الأوسط. واستُهل مشروع يتوخى نفس الأهداف في أوروبا الشرقية. وعملت المفوضية أيضا على إيلاء اهتمام خاص إلى إعادة توطين أفراد اللاجئين من ذوي الاحتياجات الخاصة في مجال الحماية، بمن فيهم النساء المعرّضات للخطر والقصَّر والمسنين والذين عانوا من التعذيب. وفي باكستان، على سبيل المثال، تعمل المفوضية على وضع نظام لإحالة حالات إعادة التوطين إلى المنظمات غير الحكومية لتحسين وسائل تحديد اللاجئين من ذوي الاحتياجات الخاصة. وفي تعاون وثيق مع بلدان إعادة التوطين والمنظمات غير الحكومية، استهلت المفوضية كذلك عملية ستفضي إلى الدعوة لعقد مؤتمر دولي رئيسي في العام القادم بشأن استقبال اللاجئين المعاد توطينهم وإدماجهم.

دال - المشرّدون داخليا[١٢]

٦١- إن سائر أنشطة المفوضية في مجال الحماية داخل البلد، على الرغم من اختلاف مفهومها عن الحماية الدولية للاجئين، ترتبط عادة بالحالات التي توجد فيها صلات قوية بتدفقات اللاجئين أو بعودة اللاجئين. وينفذ هذا التعهد من جانب المفوضية بموافقة السلطات الوطنية التي تقع عليها مسؤولية حماية جميع المواطنين، واعترافا باحتياجات اللاجئين أو العائدين والمشردين داخليا، التي تكون مماثلة وصعب التمييز بينها في أحيان كثيرة، وكذلك مسؤولية دور الحماية الذي يمكن أن تضطلع به المفوضية لصالح هاتين الفئتين. ولهذا التعهد ميزة أخرى هي أنه يزيد من مصداقية المفوضية كشريك مستنير للدول المانحة للجوء ويضع المفوضية في موقف يسمح لها بالاستعداد لاحتمالات العودة في حال تغير الظروف التي نشأت عنها تدفقات اللاجئين.

٦٢- وفي أحد بلدان أمريكا اللاتينية، على سبيل المثال، وفي الوقت الذي ساهمت فيه المفوضية في نهج تعاوني للأمم المتحدة تجاه مشكلة التشرد الداخلي، سعت المفوضية أيضا إلى ضمان تدعيم مبادئ اللجوء في البلدان المجاورة. وفي بلد آخر في آسيا، نشأ اهتمام المفوضية بالمشردين داخليا من دورها المتمثل في تسهيل عودة اللاجئين الطوعية إلى الوطن, وفي هذه الحالة، سعت المفوضية إلى أن تقلل إلى أدنى حد تأثير التشرد الداخلي من خلال الوجود الميداني النشط وتقديم الدعم في المناطق التي يسود فيها أمان نسبي، والحوار مع طرفي النزاع، ورصد حالة المشردين داخليا، وتحرِّي امكانيات العودة الآمنة. وفي بلد آخر في أوروبا، قدمت المفوضية مواد الإغاثة في حالات الطوارئ للمشردين الفارين من النزاع المسلح، وتم ذلك في سياق بالغ التعقيد سياسياً وأمنياً. وقد تمكنت المفوضية، من خلال حضورها الميداني، من تحديد عدد من المسائل الداخلة في نطاق الحماية التي يواجهها المشردون داخليا والعمل على معالجتها، ومنها الاصابات الخطيرة وعدم وجود المستندات وانعدام سبل الحصول على الخدمات الأساسية. وكانت تهيئة ظروف الأمان خارج منطقة النزاع، عن طريق دعم الجماعات المستضيفة أساسا، وتقديم خدمات الاستشارات النفسية، والتدريب على التوعية بمخاطر الألغام، والعمل النشط مع السلطات من أجل تحسين المركز القانوني للمشردين داخليا كيما يتسنى لهم الحصول على الخدمات، جزءا من استجابة المفوضية لهذه الأوضاع. وقد اعتمدت المفوضية اعتمادا شديدا، لدى وضع استراتيجياتها الخاصة بحماية المشردين داخليا، على خبرتها في مجال مساعدة العائدين.

٦٣- ومن الأمثلة الجديرة بالاهتمام على التزام المفوضية النشط تجاه المشردين داخليا، بمن فيهم الأشخاص الذين يواجهون خطر التشريد، على مدى السنة الماضية، تجدر الإشارة إلى عملية المفوضية في كوسوفو. فقد ارتبطت مشاركة المفوضية في هذه الحالة بعملية العودة وبدورها المحدد بالنسبة للمشردين داخليا في يوغوسلافيا السابقة[١٣]. وتعتبر الأنشطة المتنوعة المنفذة في هذه الحالة، ولا سيما بالنسبة لجماعات الأقليات، نموذجا جديرا بالاهتمام على أنشطة الحماية داخل البلد التي تضطلع بها المفوضية. فقد نُفذت هذه الأنشطة في إطار مشترك بين

الوكالات ساعد على زيادة قدرات المجتمع الدولي إلى أقصى حد وبشكل منسق. وبغية ضمان احترام حقوق جماعات الأقليات، احتلت المفوضية مركز الصدارة في وضع الأساليب الابتكارية الكفيلة بزيادة الأمن، مثل تركيب خط اتصال ساخن بين الوكالات الرئيسية وأجهزة الأمن. ومن العناصر الهامة التي تألفت منها هذه الأنشطة تجدر الإشارة إلى الشبكة الخاصة لتوزيع المساعدات الإنسانية على جماعات الأقليات المحتاجة، والمشردة في أكثر الأحيان، والتي تضم نظما مؤقتة لتقديم الرعاية الطبية. وازدادت حرية تنقل جماعات الأقليات في المناطق المعزولة بعد تشغيل خطوط الحافلات.

هاء - الأشخاص عديمو الجنسية

٦٤- أصبح انعدام الجنسية وعدم وضوح مركز الشخص بالنسبة للجنسية أحد الشواغل المهمة في عدد متزايد من المناطق. وتعتبر الأنشطة الرامية إلى تقليل حالات انعدام الجنسية وسيلة أساسية لزيادة فعالية الحماية من خلال إرساء الحماية الوطنية حيثما كانت منعدمة[١٤]. وقد استطاعت المفوضية، على الرغم من محدودية الموارد، أن تواصل تقديم الخدمات التقنية والاستشارية للدول بشأن عدد من قوانين الجنسية وتطبيقها. وخلال الفترة التي يغطيها التقرير، عُقدت ١١ حلقة تدريبية في أنحاء مختلفة من العالم بشأن انعدام الجنسية حضرها موظفون من المفوضية ومسؤولون حكوميون وممارسون وشركاء تنفيذيون. وجرى تعاون مكثف مع المنظمات الأخرى المعنية، مثل وكالات الأمم المتحدة والهيئات الإقليمية، ولا سيما مجلس أوروبا. وفي الآونة الأخيرة، بدأت ادارة الحماية الدولية عقد جلسات إحاطة وتشاور مع الدول فرادى لاستعراض النظم الوطنية في ضوء تطورات القانون الدولي. هذا بالاضافة إلى الأنشطة العادية الرامية إلى منح مركز قانوني لعديمي الجنسية في بلدان إقامتهم. ومن الأمثلة على تطور العمليات الحملة التي نظمتها المفوضية في القرم في عام ١٩٩٩ والتي أدت إلى تسهيل حصول التتار القرميين، الساعين إلى تأكيد مركزهم، على المواطنة الأوكرانية. وربما أفادت هذه التجربة كنموذج لمجموعات أخرى. وعلاوة على ذلك، وبالنسبة لجماعات الأقليات، جرت مشاورات بشأن انعدام الجنسية في القرن الأفريقي.

٦٥- وأدت الحملة الجارية بشأن الانضمام إلى الصكوك المتعلقة بانعدام الجنسية إلى فتح حوار جديد مع الدول ومهدت السبيل ليس أمام إنشاء إطار قانوني فحسب بل أيضا أمام المشاورات الخاصة بالتنفيذ. وفي تطور مشجع، انضمت تشاد ولاتفيا وليتوانيا والمكسيك وسان فنسنت وغرينادين وسلوفاكيا وسوازيلند إلى اتفاقية عام ١٩٥٤ بشأن مركز الأشخاص عديمي الجنسية. وبذلك أصبح العدد الإجمالي للدول الأطراف في هذا الصك ٥٢ دولة. ومع انضمام تشاد وسلوفاكيا وسواريلند وتونس إلى اتفاقية التقليل من حالات انعدام الجنسية لعام ١٩٦١، أصبح عدد الدول الأطراف في هذا الصك ٢٣ بلدا. ونظرا لتزايد الطلبات على المفوضية في هذا المجال، فإنها بصدد إعادة النظر في دورها وأنشطتها بالنسبة لقضايا انعدام الجنسية. وسيتم إطلاع اللجنة التنفيذية على نتائج هذا التقييم في الموعد الملائم. ولا يزال توافر الموارد الكافية لهذا النشاط الهام أمرا يثير القلق.

خامسا - ترتيبات الشراكة

٦٦- قامت المفوضية، بغية مواجهة هذه التحديات العديدة، بتعزيز وتوسيع ترتيبات الشراكة للعمل بشأن قضايا الحماية مع طائفة واسعة التنوع من الفاعلين، مثل الدول والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية والقضاة وأعضاء البرلمانات والصحفيين والعسكريين وقوات حفظ السلم وقطاع الشركات. ومن السمات الأخرى لترتيبات الشراكة المهمة بالنسبة للمفوضية تدعيم الصلات فيما بين المنظمات غير الحكومية والأكاديميين والفاعلين الآخرين المعنيين في الشمال والجنوب. وتعتبر ترتيبات الشراكة دعامة جميع أنشطة الحماية الدولية التي تضطلع بها المفوضية والوارد وصفها في الفقرات السابقة. وتبين الأمثلة التالية نماذج جديدة وجديرة بالاهتمام في هذا المجال.

٦٧- تواصل المفوضية بنشاط بذل جهودها الرامية إلى تعزيز التعاون بشأن حماية اللاجئين من خلال العملية الاستشارية "الممتدة". وقد استُهلت هذه العملية في عام ١٩٩٨ ثم توسعت على مدى السنة الماضية لتضم طائفة واسعة التنوع من المنظمات غير الحكومية وكيانات أخرى في سلسلة من الحوارات بشأن طبيعة وأبعاد التحديات التي تواجهها الحماية حاليا، ومعرفة أين تكمن المشاكل الرئيسية وما يمكن أن تقوم به الدول والمنظمات إلى جانب المفوضية لضمان الدعم المتزايد والمستدام لمبادئ الحماية. وعُقدت سلسلة من المشاورات مع منظمات وطنية غير حكومية من منطقة آسيا/المحيط الهادئ ومن أفريقيا، في بانكوك في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩ وفي نيروبي في نيسان/أبريل ٢٠٠٠ على التوالي. وتعلقت التوصيات الصادرة عن هذه المناقشات، أساسا، بإنشاء شبكة محسَّنة لتقاسم المعلومات، وبالمساعدة المقدمة من المفوضية في مجال تطوير التشريعات الوطنية التي يمكن أن توفر للمنظمات غير الحكومية أساسا قانونيا سليما تستطيع أن تنطلق منه في أعمالها وتوفير المزيد من التدريب لموظفي هذه المنظمات في مجال الحماية. وصدر أيضا في عام ١٩٩٩ الدليل الميداني للمنظمات غير الحكومية بشأن الحماية. ويجري وضع خطط على أساس هذا الدليل لإعداد برنامج تدريبي لسنوات متعددة بشأن الحماية، من أجل العاملين لدى الشركاء التنفيذيين. وتمثل أحد الأهداف الرئيسية للعملية الممتدة في الحث على التعاون بين المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان وتلك المعنية بتقديم المساعدات الإنسانية، وذلك لمعالجة مشاكل حماية اللاجئين ميدانيا، بالتعاون مع المفوضية. وقد ثبت أن الحضور الميداني الواسع النطاق للمنظمات غير الحكومية العاملة في المجال الإنساني، على الرغم من تركيزه على جهود إعادة التعمير أو توزيع مواد الإغاثة، له فائدة كبيرة في رصد قضايا الحماية على مستوى المجتمع المحلي والإبلاغ عنها. ودعمت العملية أيضا زيادة التعاون بين المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية.

٦٨- وتهدف العملية الممتدة أيضا إلى تحديد الامكانات واستنباط السبل والوسائل فيما يتعلق بالتعاون مع قطاع الشركات المتعددة الجنسية تجاه الجوانب القانونية والأخلاقية المعقدة التي تنطوي عليها حماية اللاجئين. وحتى

الآن، ركزت هذه العملية الجارية على أن تنفذ، بالتعاون مع مؤسسات أخرى، عملية إعداد بيانات من أجل ربط مشاكل اللاجئين الرئيسية ببرامج وأنشطة قطاع الشركات في جميع أرجاء العالم؛ واستخلاص الدروس من تجارب المنظمات في مجال تحليل دور قطاع الشركات في حالات التراعات؛ وإعداد المواد المتعلقة بالحماية من أجل الشركات العاملة في بلدان المنشأ؛ وامكانية إقامة شبكة من المسؤولين عن الشركات تكون بمثابة نقاط مركزية للتعاون. وسيشكل ذلك الأساس المطلوب لترتيبات الشراكة البناءة في هذا المجال.

٦٩- وسعت المفوضية أيضا إلى تعزيز شبكات القضاة الوطنية المعنية بقضايا اللاجئين. وقد جاء هذا المسعى عقب الاعتراف الصريح بوجود الحاجة إلى نظم قضائية قوية وداعمة، سواء في بلدان اللجوء أم في بلدان المنشأ. وعلى الصعيد الدولي، وقعت المفوضية في العام الماضي مذكرة تفاهم مع الرابطة الدولية للقضاة المعنيين بقوانين اللاجئين، استُخدمت جزئيا كأساس لسلسلة من المؤتمرات والحلقات الدراسية المشتركة من أجل القضاة الوطنيين في أنحاء مختلفة من العالم. وتمثلت إحدى النتائج المباشرة والإيجابية لهذه السلسلة في أن القضاة الوطنيين اتخذوا عددا من القرارات الجديرة بالاهتمام بشأن قضايا اللاجئين، مما يسهم في النهوض بحماية اللاجئين الدولية. وشجعت هذه السلسلة أيضا على تبادل المعلومات وتعزيز بناء القدرات بين العاملين في المجال القضائي في جميع أرجاء العالم عن طريق المبادرات والمطبوعات والتدريب في مجال البحوث. من ذلك، على سبيل المثال، أن الهيئة المعنية بمركز اللاجئين في نيوزيلندا افتتحت في آذار/مارس ٢٠٠٠ الفرع الأسترالي-الآسيوي للرابطة الدولية للقضاة المعنيين بقوانين اللاجئين. ولأسباب مماثلة، عززت المفوضية الروابط مع عدد من اللجان وأمناء المظالم المعنيين بحقوق الإنسان على المستوى الوطني.

٧٠- وفي مجال الشراكة في العمل مع الهياكل المحلية الرئيسية، هناك مثال جدير بالاهتمام هو "شبكة الحماية" بتكلفة زهيدة التي أنشأها المجتمع المدني في منطقة الكاريبي. وتتألف الشبكة من قادة المجتمع البارزين ولها علاقات مع المنظمات المعنية بقضايا حقوق الإنسان والهجرة والرعاية الاجتماعية. وقد عينت المفوضية هؤلاء الأشخاص بوصفهم "مسؤولي اتصال شرفيين" تتمثل مهمتهم في متابعة وصول ملتمسي اللجوء ومساعدة اللاجئين على الحصول على المساعدة القانونية والخدمات الأساسية، وتسهيل اتصالات المفوضية بالسلطات الوطنية. وفي احدى الحالات، أثبت هؤلاء الأشخاص فعاليتهم تماما في العمل على انضمام إحدى الدول إلى صك دولي بشأن انعدام الجنسية. وعلى سبيل المثال كذلك، دعمت المفوضية في جنوب أفريقيا إنشاء مركز وطني للاجئين على المستوى المركزي ومحافل وطنية للاجئين على مستوى المقاطعات, وتجمع هذه الهيئات المتنوعة بين حكومة جنوب أفريقيا واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان والمفوضية وكذلك، وقبل كل شيء مؤسسات المجتمع المدني ولا سيما المنظمات غير الحكومية. وتشمل مسؤولياتها التأثير على مستوى السياسات والمسائل القانونية المتعلقة باللاجئين. وفيما يتعلق بالمحافل على وجه الخصوص، تقع عليها المسؤولية عن جوانب عديدة من جوانب رعاية اللاجئين بما في ذلك الدراسات الاجتماعية لحالة كل لاجئ. وفي جنوب شرقي أوروبا، حققت شبكة واسعة من مراكز المساعدة

القانونية والمعلومات، تديرها منظمات غير حكومية محلية ودولية، نجاحا كبيرا. وقدمت هذه المراكز معلومات عن سبل الحصول على حقوق الإنسان والخدمات والمستحقات الأساسية وقدمت المشورة القانونية بما فيها خدمات المحامين فيما يتعلق بقضايا المواطنة والملكية والرعاية الاجتماعية ورواتب التقاعد والمستندات القانونية وقوانين اللجوء. وأدت هذه المراكز أيضا وظيفة الرصد، وحسنت إدراك المفوضية لحالات الأشخاص الذين تهتم بهم. وقدمت وحدات متنقلة المساعدة القانونية في المناطق النائية والمعزولة. وكانت المراكز مفيدة في مساعدة الفئات الضعيفة من العائدين على استعادة أعمالهم ووظائفهم.

سادسا - ملاحظات ختامية

٧١- بمناسبة الذكرى الخمسين لإنشاء المفوضية، ركزت المذكرة هذا العام على الوظيفة الرئيسية للمفوضية وهي الحماية الدولية وعلى ما اتخذته من تدابير لتحقيق فعالية هذه الحماية. وتغطي وظيفة الحماية مجموعة واسعة من الأنشطة التي تتراوح بين قبول اللاجئين واستقبالهم ومعاملتهم وبين ضمان الحلول الموجهة نحو الحماية واستنباط أساليب جديدة. وأدى التركيز التنفيذي القوي على أنشطة الحماية الدولية التي تضطلع بها المفوضية، مقترنا بحقيقة أن المفوضية ليست بحاجة إلى دعوة للتدخل في مسائل الحماية، إلى أن تتسم ولاية المفوضية بأنها متميزة، بل وفريدة من نوعها، داخل النظام الدولي. غير أن ذلك لا يقلل بأي معيار من المعايير من الدور الأساسي والمسؤوليات التي تضطلع بها الدول تجاه اللاجئين ولا سيما في سبيل الحفاظ على حقوقهم وأمنهم ورعايتهم في بلدان اللجوء. ولا تنتهي الحماية إلا عند بلوغ الحل المستدام، وهي مرحلة تبدأ، من الناحية المثالية، عندما يتولى بلد اللاجئ ذاته مسؤولية حمايته.

٧٢- وسيظل توفير الحماية الدولية تحديا على مستوى السياسات وعلى مستوى التنفيذ، في آن معا. ولا يزال الايمان بحقوق الإنسان الأساسية وبكرامة البشر وقيمتهم يشكل جوهر الحماية الدولية. وسيحتاج الأمر إلى ترجمة هذا الايمان بشكل متواصل إلى عمل في البيئة الدولية المعاصرة السريعة التغير. وتقدم الذكرى الخمسون لإنشاء المفوضية، التي يحتفل بها هذا العام، والذكرى الخمسون لاتفاقية ١٩٥١، التي سيُحتفل بها في العام القادم، فرصة هامة للتعرف على التطورات التي جرت حتى الآن، ولتجديد وتعزيز الالتزام تجاه المبادئ الأساسية للحماية الدولية، وللتطلع إلى المستقبل من خلال استكشاف امكانيات تحسين نظام الحماية وتحقيق تقدمه. وستواصل المفوضية توفير محفل للحوار بين أطراف متعددة ولتكوين اتفاق الآراء في مجال التشريد القسري وذلك على أساس مبادئ الحماية الدولية وبغية وضع حلول عملية لمسائل الحماية المعقدة. وستظل مواصلة تعاون الدول مع المفوضية في المسائل المتعلقة بالحماية الدولية، بما فيها تنفيذ الصكوك الدولية الخاصة باللاجئين، عنصرا رئيسيا من العناصر اللازمة لتحقيق نجاح الإنجازات في هذا المجال. وتتطلع المفوضية إلى مواصلة تعاونها مع الدول والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والشركاء الآخرين في هذا المسعى الهام الهادف إلى تحقيق فعالية الحماية.

الحواشي

(١) استرعت المفوضية الاهتمام إلى الزيادة المطَّردة في ترسيخ هذه الممارسة في مذكرتها المعنونة احتجاز ملتمسي اللجوء واللاجئين (EC/49/SC/CRP.13) المقدمة إلى اللجنة الدائمة في اجتماعها الخامس عشر، والتي تؤكد على أنه لا يزال هناك الكثير مما ينبغي القيام به لتحسين الظروف في هذا المجال ووضع حد لاحتجاز ملتمسي اللجوء مع المجرمين في نفس المكان، والبحث عن بدائل للاحتجاز وتخفيف معاناة أسر اللاجئين.

(٢) انظر المذكرة المعنونة قضايا حماية الأسرة (EC/49/SC/CRP.14)، المقدمة إلى اللجنة الدائمة في اجتماعها الخامس عشر.

(٣) انظر المذكرة المعنونة الأمن والطابع المدني والإنساني لمخيمات اللاجئين ومستوطناتهم (EC/49/SC/INF.2)، المقدمة إلى اللجنة الدائمة في اجتماعها الرابع عشر.

(٤) انظر التقرير المرحلي بشأن الأطفال والمراهقين اللاجئين (EC/50/SC/CRP.7)، المقدم إلى اللجنة الدائمة في اجتماعها السابع عشر.

(٥) انظر سياسات المفوضية تجاه اللاجئين المسنين (C/50/SC/CRP.8، المرفق الثاني) حسبما اعتمدتها اللجنة الدائمة في اجتماعها السابع عشر.

(٦) تنص الفقرة ٨ من النظام الأساسي للمفوضية على هذه المسؤولية. وحق المفوضية وواجبها في مجال الرصد والتدخل يقابل التزامات الدول التعاهدية في هذا المجال، حسبما تنص عليه المادتان ٣٥ و٣٦ من اتفاقية عام ١٩٥١.

(٧) من الجوانب المهمة لدور المفوضية في تحقيق الاتساق بين القوانين، قيام المفوضية بإصدار دليل الاجراءات والمعايير لتحديد مركز اللاجئ وما طلبته الدول من نشر القرارات الهامة في مجال تحديد مركز اللاجئ.

(٨) أصدرت المفوضية مؤخراً مبادئ توجيهية بشأن أهلية ملتمسي اللجوء من البوسنة والهرسك، وجمهورية يوغوسلافيا الاتحادية، وجمهورية الشيشان (الاتحاد الروسي).

(٩) انظر المذكرة المتعلقة بالأشكال الإضافية للحماية (EC/50/SC/CRP.18)، والمقدمة إلى اللجنة الدائمة في اجتماعها الثامن عشر.

الحواشي (تابع)

(١٠) انظر المذكرة المتعلقة بتوقيف ملتمسي اللجوء واللاجئين *(EC/50/SC/CRP.17)*، والمقدمة إلى اللجنة الدائمة في اجتماعها الثامن عشر.

(١١) انظر أيضاً الفقرة ١٢ من الوثيقة A/AC.96/830 والفقرة ٦ من الوثيقة A/AC.96/750.

(١٢) انظر أيضاً الورقة المتعلقة بسياسات المفوضية بشأن المشردين داخلياً: دور المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (EC/50/SC/INF.2)، الصادرة في آذار/مارس ٢٠٠٠ والمعروضة على اللجنة الدائمة في جلستها الثامنة عشرة.

(١٣) انظر أيضاً تقارير التقييم المشترك بين المفوضية/منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن حالة الأقليات الإثنية في كوسوفو.

(١٤) فيما يتعلق بانعدام الجنسية، قدمت المفوضية في السنة الماضية تقريراً مرحلياً ركز على أنشطتها في مجال مساعدة وحماية عديمي الجنسية كجزء من مسؤولياتها الخاصة بالحماية (EC/49/SC/CRP.15)، وعُرض على اللجنة الدائمة في جلستها الخامسة عشرة.

- - - - -