A

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

A/AC.96/989
7 July 2004

ARABIC
Original: ENGLISH

الجمعيـــة العامـــة

اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي

الدورة الخامسة والخمسون

مذكرة بشأن الحماية الدولية

أولاً - مقدمة

١- إن الهدف من المذكرة بشأن الحماية الدولية هو استرعاء الانتباه إلى التحديات الرئيسية القائمة في مجال حمايـــة اللاجـــئين والتي ظهرت خلال الفترة السابقة. وقد أعدت مذكرة هذا العام على أساس جدول الأعمال الخاص بالحماية[1]، لا لإبراز صلته بهذه التحديات فحسب، بل ولتقديم معلومات مستوفاة عن تنفيذه. وصُنفت التطورات تحت ستة عناوين رئيسية مناظرة للأهداف الستة الرئيسية الواردة في جدول الأعمال. والهدف من ذلك هـــو إعطـــاء أمثلة للتطورات التي حدثت في بلدان مختلفة أشارت فيها هذه التطورات إلى وجود اتجاهات أوسع نطاقـــاً، وبيان الإجراءات التي اتخذها المفوضية والدول لمواجهة تحديات الحماية هذه. وعليه، تقدم هذه المذكرة استعراضاً غير شامل واستعراضاً عملياً للطريقة التي تتم بها ترجمة جدول الأعمال إلى إجراءات فعلية.

ثانياً - استعراض عام للتطورات

٢- خلال الفترة المشمولة بالتقرير، تمكنت أعداد كبيرة من اللاجئين من العودة إلى وطنهم، ومثَل ذلك تطوراً إيجابياً رئيسياً. وفي بعض الحالات، أمكن توحيد البرامج القائمة لإعادة اللاجئين طوعاً إلى وطنهم. وفي حالات أخرى، تسنى الشروع في تنفيذها نتيجة للتغيرات الإيجابية التي حدثت في بلد المنشأ. وإجمالاً، تناقص عدد اللاجئين إلى حد أكبر وأصبح يقدر بـ ١٠ ملايين شخص. وهبط كذلك عدد ملتمسي اللجوء في البلدان الصناعية بشكل مستمر خلال الفترة المشمولة بالتقرير، وإن دلت معدلات وفودهم إلى بعض البلدان على حدوث زيادة في عددهم.

٣- ومع ذلك، كانت هناك تدفقات جديدة وعديدة للاجئين، خاصة في القارة الأفريقية. ومما يثير القلق بوجه خـــاص الحالـــة القائمة حالياً في منطقة دارفور بالسودان حيث شُردت أعداد هائلة من المدنيين قسراً داخل هذه المـــنطقة وعـــبر الحدود إلى تشاد. ورغم الحاجة الملحة إلى وقف الفظائع المبلغ عنها، تسهم المفوضية في الجهود الجـــاري بذلها الآن بين الوكالات لزيادة عمليات المساعدة على إنقاذ حياة سكان دارفور وتنفيذ أنشطة الحماية حيثما أمكن ذلك.

٤- أما التطورات الإيجابية التي حدثت في مناطق أخرى، بما في ذلك الخطوات المتخذة لإقرار السلم في بلدان عديدة، فقد حجبتها أعمال الاعتداء على السلامة البدنية للاجئين، وتراوحت هذه الأعمال بين الهجوم على مخيمات اللاجئين واغتصاب اللاجئات، وحالات الإبعاد، وعدم قبول إجراءات اللجوء، ورفض وصول المفوضية إلى ملتمسي اللجوء، والاحتجاز التعسفي، والضغوط التي فرضت بدون داع على اللاجئين لإعادة توطينهم وزيادة كره الأجانب لهم في بعض البلدان. وفي مجال توفير الأمن للاجئين والعائدين، أحرز تقدم بإقامة علاقات عمل أوثق مع إدارة عمليات حفظ السلام في أمانة الأمم المتحدة ومع عدد كبير من بعثات الأمم المتحدة للسلام على أرض الواقع.

٥- ومن الأمور المثيرة لبالغ القلق تقلص حيز تنفيذ الأعمال الإنسانية بأمان وبدون عوائق نتيجة للاعتداءات المباشرة على موظفي الأمم المتحدة والموظفين المعنيين بالشؤون الإنسانية. فقد لقي السيد سيرجيو فييرا دي ميلو، الذي كان ممثلاً خاصاً للأمين العام حينذاك في العراق وبطل الأعمال الإنسانية، مصرعه إلى جانب ٢١ زميلاً وزائراً في هجوم إرهابي على مكتب الأمم المتحدة في بغداد في آب/أغسطس ٢٠٠٣. ومما يُذكر بشكل صارخ استهداف موظفي الأمم المتحدة وغيرهم من الموظفين المعنيين بالشؤون الإنسانية، أكثر فأكثر، لأسباب سياسية لدى سعيهم لتوفير الحماية والمساعدة، قصف مقر لجنة الصليب الأحمر الدولية في بغداد في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، ومقتل الدكتورة أنالينا تونيلي في الصومال في نفس ذلك الشهر، وهي الحائزة لجائزة نانسين للاجئين، ومقتل موظفة لدى المفوضية، هي السيدة بتينا غواسلار، في شرق أفغانستان في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣، وخمسة زملاء تابعين لمنظمة أطباء بلا حدود في نفس البلد في أوائل حزيران/يونيه ٢٠٠٤، فضلاً عن اعتداءات مماثلة وقعت في مناطق أخرى. والواقع أن مؤسسة الأمم المتحدة ذاتها، وشعاراتها التي رمزت إلى الأعمال غير السياسية والأعمال الإنسانية على مدى عقود بأكملها، تخضع الآن للهجوم في محاولة متعمدة لزعزعة استقرار الأعمال الإنسانية. فنتيجة للتهديدات وانعدام الأمن، قلت عمليات مساعدة اللاجئين والعائدين والمشردين داخلياً من ضحايا الاضطهاد والنزاعات في كثير من البلدان.

٦- وفي عدد من المناطق، وبخاصة في أمريكا اللاتينية وآسيا الوسطى، أعطيت دفعة جديدة لتنفيذ اتفاقية عام ١٩٥١ بشأن وضع اللاجئين وذلك باعتماد تشريع جديد لإنشاء نظم للجوء وإجراء الإصلاحات القانونية لتحسين النظم القائمة. ومع ذلك، لا تزال هناك تحديات يرجع سببها إلى انعدام وجود أطر قانونية أو إلى ضعفها، وإلى التدابير التي اتخذت لإعاقة نظام الحماية. ولذلك، ظلت أنشطة المفوضية تركز أساساً على مساعدة الدول على استقبال ملتمسي اللجوء واللاجئين في ظروف ملائمة وزيادة قدرتها على تنفيذ عمليات تحديد أهلية اللاجئين بوضع قوانين للجوء وبتنظيم دورات تدريبية. والأمل معقود على أن تؤدي المبادرات المخطط تنفيذها هذا العام في أمريكا الوسطى واللاتينية للاحتفال بالذكرى العشرين على صدور إعلان كرتاخينا بشأن اللاجئين إلى تعزيز تطبيق المعايير الأوسع نطاقاً المتعلقة باللاجئين والواردة في الإعلان، خاصة في الدول العشر التي اعتمدت تعريف اللاجئ في تشريعها الوطني.

٧- وظلت زيادة حجم تدفقات الهجرة وتعقيداتها تولد، في الإطار الأوسع نطاقاً للعولمة، تحديات لحماية اللاجئين. وأسهمت المفوضية في المناقشات التي دارت في عدد من المحافل الاستشارية خلال الفترة المشمولة بالتقرير لتعزيز فهم الصلة بين اللجوء والهجرة والروابط العملية القائمة بينهما. وفي هذا الصدد، يجري الاضطلاع

بأعمـــال مهمـــة أيضاً في إطار عملية المفوض السامي لتكملة الاتفاقية وذلك لزيادة فهم أسباب تنقل اللاجئين وملتمسي اللجوء بشكل غير مشروع وثانوي من بلد إلى آخر ومعالجة هذه الظاهرة بطريقة تعاونية.

٨- وفيما يتعلق بالتماس الحلول الدائمة، فقد تبين أن إعادة اللاجئين طوعاً إلى الوطن وبشكل مستدام تمثل تحديـــاً مستمراً في البلدان التي تخرج من النـــزاع، خاصة تلك التي لا تكون الأوضاع قد استقرت فيها بعد ولا يـــزال الأمر يحتاج فيها إلى إصلاح المرافق الأساسية. فتمكين اللاجئين من العودة إلى أوطانهم وأراضيهم بإنشاء آليات منصفة وفعالة لرد ممتلكاتهم كثيراً ما يمثل تحدياً ذا صلة تزايد تدخل المفوضية لمواجهته على مر السنين. وفي عدد من البلدان، مثلاً في أمريكا الوسطى والجنوبية، وكذلك في آسيا، استفاد اللاجئون من برامج الاعتماد على الذات. وفي بعض الحالات، تيسر إدماجهم محلياً بمنحهم الجنسية. وظلت إعادة التوطين تمثل أداة حيوية من أدوات الحماية الدولية والحلول الدائمة، ويزداد إدماجها في استراتيجيات الحماية الشاملة لعكس الأولويات الإقليمية.

ثالثاً - تعزيز تنفيذ اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول ١٩٦٧ الملحق بها

٩- تجلى بوضوح خلال الفترة المشمولة بالتقرير أن تنفيذ اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ الملحق بها قد تم بقوة، ولكن أحياناً بدرجات متفاوتة. وقد تأثر تنفيذهما من جوانب عديدة بمجموعة من العوامل، من بينها المشاكل الاجتماعية-الاقتصادية في الحالات التي وجدت فيها الدول التي استضافت أعداداً كبيرة من اللاجئين لفترات طويلة نفسها مضطرة إلى خفض مستويات الحماية والمساعدة الممنوحة لهم، أو المطالبة بإعادتهم مبكراً إلى أوطانهم. وقد تم الطعن في إطار الاتفاقية من خلال التشريع الوطني والتعديلات التي أدخلت على السياسة العامة في بعـــض بلدان اللجوء، مما أدى إلى زوال معايير ثابتة وعكس مواطن القلق في مجالات الأمن ورقابة الهجرة وتغيير مسار ملتمسي اللجوء لتوجيههم إلى بلدان أخرى. واتسمت التحديات أيضاً بطابع عملي، مثلاً في الحالات التي افـــتقرت فـــيها النظم البيروقراطية عديمة الفعالية إلى الموارد اللازمة والموظفين المدربين لضمان تنفيذ الالتزامات الدولـــية بفعالية. وأخيراً، كانت التحديات سياسية، كما في الحالات التي أبدى فيها رجال سياسة غير مسؤولين ووســـائط الإعلام في بعض البلدان استعداداً كبيراً للإيذاء بملتمسي اللجوء واللاجئين وإهانتهم. وفي مقابل هذه التطورات، كانت هناك أوجه تقدم أيضاً ترد الإشارة إلى عدد كبير منها في الفقرات التالية.

١٠- فخلال الفترة المشمولة بالتقرير، أحرز تقدم في سبيل تنفيذ الهدف الوارد في جدول الأعمال والمتمثل في تحقـــيق الانضـــمام العـــالمي إلى الصـــكوك الدولية المتعلقة باللاجئين بانضمام سان فنسنت وجزر غرينادين إلى بـــروتوكول عـــام ١٩٦٧ في ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ ووصل بذلك عدد الدول الأطراف في اتفاقية عام ١٩٥١ و/أو في بـــروتوكول عام ١٩٦٧ الملحق بها إلى ١٤٥ دولة. وفي المناطق التي ليس لديها اهتمام سياسي بالانضمام إلى هذه الصكوك، أقامت المفوضية اتصالات مع مجموعات من المجتمع المدني ومع هيئات إقليمية لتعزيز هذا الاهتمام. ومن النتائج التي أسفرت عنها هذه الاتصالات الإعلان الذي أصدرته مجموعة الشخصيات البارزة مـــن خمســـة بلدان من جنوب آسيا بشأن اللاجئين في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ لدعوة الحكومات الإقليمية إلى التصديق على الاتفاقية والبروتوكول الملحق بها ولسن تشريع وطني للجوء على أساس قانون نموذجي.

١١- وتواصل قبول اللاجئين في البلاد وتأمين سلامتهم خلال الفترة المشمولة بالتقرير، بما في ذلك في حالات الـــتدفق المكثف لهم كما حدث في تشاد [٢]، وذلك باحترام مبدأ *عدم الإبعاد* احتراماً تاماً. بيد أنه كانت هناك

أيضـــاً حالات جدية تم فيها رفض لاجئين وملتمسي لجوء على الحدود أو إعادتهم قسراً دون تحديد احتياجاتهم للحماية على الوجه الصحيح. ففي الأمريكتين مثلاً، طلبت المفوضية، في أوائل عام ٢٠٠٤، من جميع الحكومات المعنية وقف حالات الإعادة غير الطوعية وتوفير الحماية المؤقتة بعدما تفجر العنف في أحد البلدان، وذلك إلى حين استجلاء الأمر. وشملت المبادرات العملية التي اتخذتها المفوضية تدريب موظفي الحدود على تعيين ملتمسي اللجوء من بين مجموعات مختلطة وفتح مكاتب ميدانية في مناطق الحدود في بلدان مثل فنـــزويلا والمكسيك. على أن المفوضية لم تتمكن في بعض البلدان الأخرى، وخاصة في شرق آسيا، من الوصول إلى ملتمسي اللجوء في مناطق الحدود.

١٢- وقد انصب التركيز أساساً في السنوات الأخيرة على تحسين إجراءات ومعايير التسجيل. ويمثل نشر الطبعة المؤقتة *لكتيب التسجيل* في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ ووضعها موضع التجربة في الميدان خطوة ملموسة لتنفيذ واحد من الأهداف المدرجة في جدول الأعمال. وأدرجت عمليات تسجيل اللاجئين وتسليم الأوراق لهم مع مراعاة نوع الجـــنس في إجـــراءات التسجيل النموذجية في بلدان تمتد من أوزبكستان إلى اليمن. أما العمليات التي قامت بها المفوضـــية في بلدان أخرى مثل باكستان وتركمانستان والسلفادور وكوت ديفوار والمكسيك، فقد ركزت على تذليل العقبات التي يواجهها اللاجئون للحصول على أوراق الهوية، وتصاريح العمل، وشهادات الميلاد والزواج، ومستندات السفر بموجب الاتفاقية.

١٣- وفي الـــنظم التي تطبق فيها الإجراءات بشكل فردي، كانت شروط استقبال ملتمسي اللجوء مجالاً مثيراً للقلـــق في الحالات التي لجأت فيها الدول إلى احتجازهم بشكل تعسفي و/أو على نطاق واسع. وظلت المفوضية ترصـــد مواقـــع الاحتجاز، وتمارس الضغط على السلطات للتأكد من أن شروط الاحتجاز تفي بالمعايير الدولية، وتشجع الحلول البديلة للاحتجاز، خاصة لصالح النساء والأطفال والأسر. وكان من بين الأنواع الجديدة لبدائل الاحـــتجاز الـــتي تم اللجوء إليها خلال الفترة المشمولة بالتقرير استخدام معدات رصد إلكترونية وتنفيذ برامج للإفراج تحت الرقابة، مثلاً تحت مسؤولية منظمة محلية غير حكومية، على أساس الضمانات التي قدمتها المفوضية، أو بنقل ملتمسي اللجوء إلى "مراكز هجرة" تديرها مجموعات الكنائس المحلية[٣].

١٤- وتواصلت عملية إنشاء نظم اللجوء وإصلاحها خلال الفترة المشمولة بالتقرير. فقد أسس عدد من الدول عمليات لتنظيم مسائل اللجوء للمرة الأولى، بينما أدخلت تعديلات على قوانين اللجوء في دول أخرى. وفي كثير من هذه الدول، قدمت المفوضية الآراء والمشورة وساعدت في إنشاء لجان وطنية لتحديد أهلية قبول اللاجئين. بيد أن عدداً كبيراً من الدول قد سن تشريعات أكثر تقييداً بالإشارة إلى شواغل الأمن في كثير من الحالات. وفي بعض الـــبلدان، لم يحصل لاجئون معترف بهم على تصريح بالإقامة إلا لفترة محدودة وتعين عليهم إعادة تقديم طلبات الإقامة بعد ذلك. وعلى نقيض ذلك، سمحت سلطات جنوب أفريقيا للاجئين بالتقدم بطلبات للحصول على إقامة دائمة، وهو ما مثل تطوراً إيجابياً ينبغي الترحيب به.

١٥- ولـــئن كانت المفوضية قد رحبت بالجهود التي بذلتها الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لتنسيق قانون وسياسة اللجوء في الصكوك الرئيسية، فقد أعربت عن قلقها إزاء الطابع التقييدي الذي تتسم به أجزاء من هذه الصـــكوك، بمـــا في ذلك ما يتعلق بتعريف اللاجئ وبأدوات إجرائية كثيرة قد تؤدي إلى خرق المعايير الدولية في الواقع العملي. وستوجه المفوضية عملها الآن لتوفير المشورة في مرحلة وضع هذه الأدوات موضع التنفيذ.

١٦- واستمرت المفوضية، خلال الفترة المشمولة بالتقرير، في تعزيز عملية تحديد المعايير إلى حد أكبر وتنسيق النهج لتطبيق قانون اللاجئين. وفي هذا الصدد، أصدرت المفوضية المبادئ التوجيهية الجديدة بشأن الحماية الدولية لتغطية قضايا مهمة[٤]، فضلاً عن مجموعة من ورقات البحوث[٥]. وبالإضافة إلى ذلك، قدمت المفوضية، لدى ممارستها لدورها في مجال الإشراف، المشورة خطياً بشأن قضايا مهمة في مجال الحماية[٦] إلى صانعي القرارات وإلى المحاكم في عدد من البلدان من بينها ألمانيا وبلغاريا وكندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة. وفي بعض الحالات، قدمت تقارير توضيحية *Amicus curiae*.

١٧- وحدث تطور إيجابي بخصوص الاعتراف بطلبات الحصول على وضع اللاجئ ذات الصلة بنوع الجنس في عدد متزايد من البلدان. فعلى سبيل المثال، اعترف بالنساء والفتيات اللاتي تم الاتجار بهن ووقعن ضحية العنف المنزلي كلاجئات. كما أعادت المحاكم التأكيد على الحاجة إلى اتباع إجراءات وممارسات للجوء تراعي نوع الجنس، بما في ذلك دعوة النساء لإجراء المقابلات. وقامت المفوضية من جانبها بتدريب موظفين من الذكور والإناث على تحديد أهلية اللاجئين وذلك لتعزيز التوعية بالمعايير المتعلقة بنوع الجنس والسن في عدد من البلدان. وفي هذا الصدد، تمثل *نشرة التدريب التي تتعلق بنوع الجنس والكتاب المرجعي حول حماية اللاجئين* في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ أداة مهمة.

١٨- وتمشياً مع الهدف الوارد في جدول الأعمال لتحسين نوعية الإجراءات المتعلقة بتحديد وضع اللاجئ وفقاً لولاية المفوضية، أصدرت المفوضية *المعايير الإجرائية لتحديد وضع اللاجئ بموجب الولاية المنوطة بها* في أواخر عام ٢٠٠٣. وتقدم هذه المعايير إرشادات للمكاتب التابعة للمفوضية بشأن تحديد أهلية اللاجئ على أساس فردي وفقاً لولاية المفوضية. وأوفد أكثر من ١٦ مستشاراً دولياً مؤهلاً و٢٥ موظفاً وطنياً معنياً بتحديد أهلية اللاجئ لمساعدة المكاتب الميدانية التابعة للمفوضية والحكومات على تطبيق إجراءات تحديد وضع اللاجئ في بلدان عديدة تمتد من أفريقيا إلى أمريكا الجنوبية، ومن آسيا إلى الشرق الأوسط. وقد أتاح مشروع المفوضية لنشر إجراءات تحديد وضع اللاجئ تنفيذ هذه العملية وأدى وظيفة تزايدت أهميتها وقيمتها في كثير من المكاتب الميدانية.

١٩- وأعادت المفوضية أيضاً توفير معلومات بشأن بلدان المنشأ إلى صانعي القرارات في مجال إجراءات تحديد وضع اللاجئ، وتقديم المشورة إلى الحكومات لمساعدتها على إنشاء وحدات معلومات بشأن بلدان المنشأ. وفي هذا الصدد، قام قسم معلومات الحماية، التابع لإدارة الحماية الدولية، بتطبيق برنامج خاص لبناء القدرات يسمح للموظفين المدنيين وموظفي المنظمات غير الحكومية في الدول التي أنشئت فيها حديثاً نظم للجوء بالعمل في مقر المفوضية لوضع طبعات جديدة للاسطوانة المدمجة عن عالم اللاجئين. وقدم القسم أيضاً المشورة إلى السلطات في عديد من البلدان وإلى شبكة EURASIL التي ترأسها اللجنة الأوروبية بشأن المعايير ذات الصلة بإنتاج واستخدام المعلومات المتعلقة ببلدان المنشأ.

٢٠- وكجزء من الجهود المبذولة خلال الفترة المشمولة بالتقرير لتعزيز حقوق الإنسان للاجئين، قامت المفوضية، في جملة أمور، بتعزيز علاقاتها في العمل مع آلية الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان[٧]. وعلى الصعيد الإقليمي، أبرمت المفوضية واللجنة الأفريقية المعنية بحقوق الإنسان وحقوق الشعوب مذكرة تفاهم في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ لتعزيز التعاون في المسائل ذات الاهتمام المشترك. ورُحب بشكل خاص ببدء نفاذ

البروتوكول الذي تم بموجبه تأسيس المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ نظراً إلى الروابط العديدة القائمة بين حقوق الإنسان وقضايا اللاجئين.

٢١- وفي جو التخوف بل والعداء السائد حالياً تجاه ملتمسي اللجوء واللاجئين في مجتمعات بعض البلدان ووسائط إعلامها في العالم أجمع، تمثل الجهود المبذولة لتعزيز احترام اللاجئين عنصراً بالغ الأهمية من عناصر جدول الأعمال. وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، عملت المفوضية في بلدان كثيرة لتوفير مواد تثقيفية للمدارس وتعزيز وعي الجمهور وفهمه لقضايا اللاجئين، بما في ذلك بشرح هذه القضايا للصحفيين. فعلى سبيل المثال، تعاونت المفوضية في المملكة المتحدة مع لجنة الشكاوى من الصحافة التي أصدرت توجيهات طلبت فيها من الصحفيين والمحررين ضمان صدور تقارير لا تشجع على كره الأجانب بفعل أسلوبها ومحتوياتها. وفي الآونة الأخيرة، نظمت المفوضية معرض "Return Afghanistan" للمصور السويسري ظالماي، الذي هو أيضاً لاجئ أفغاني سابقاً. وافتتح هذا المعرض في جنيف وسيتنقل في عدد من البلدان الأخرى، بما في ذلك أفغانستان نفسها. ويشهد هذا المعرض على محنة اللاجئين على نحو مثير للمشاعر بتقديم صور قوية تولد تعاطف الجمهور.

٢٢- ويجوز أن تؤدي المشاكل المرتبطة بانتشار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز إلى تقليل فرص اللاجئين إلى حد كبير للحصول على الحماية الدولية. وللإسهام في تسوية القضايا التي تنشأ في حالات الطوارئ، أصدرت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات "المبادئ التوجيهية لمواجهة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في حالات الطوارئ" في أواخر عام ٢٠٠٣. وتعاونت المفوضية في العمل مع عدد من الدول التي يعاد فيها توطين اللاجئين لدعم توفير المشورة قبل اختبار الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية وبعده في إطار إجراءات إعادة التوطين وكذلك لتأمين احترام السرية. وشملت الجهود المبذولة للتوعية والحث على إجراء مناقشات مجتمعية بشأن التمييز والعار ذوي الصلة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز تنظيم معرض فوتوغرافي عنوانه "الحياة الإيجابية" بالاشتراك بين المفوضية وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبدأ جولة في مخيمات اللاجئين في جنوب أفريقيا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣.

٢٣- ومن أجل التصدي بمزيد من الحزم للأسباب الجذرية لتنقل اللاجئين وتنفيذ ولايتها في المسائل المتعلقة بانعدام الجنسية، قدمت المفوضية التقرير الختامي عن المسح العالمي لمسألة انعدام الجنسية إلى اللجنة الدائمة في آذار/مارس ٢٠٠٤[٨]. ويضم هذا التقرير ويحلل الردود الواردة من ٧٤ دولة بشأن مشكلة انعدام الجنسية، وهي مشكلة غير مفهومة وغير معروفة على نطاق واسع. وترحب المفوضية بانضمام ألبانيا في منتصف عام ٢٠٠٣ إلى اتفاقية عام ١٩٥١ بشأن وضع الأشخاص عديمي الجنسية وإلى اتفاقية عام ١٩٦١ بشأن خفض حالات انعدام الجنسية، وكذلك بالموافقة على سن تشريع جديد خاص بالجنسية أو على تعديله في عدد من البلدان الممتدة من الاتحاد الروسي إلى سري لانكا. ذلك أن كليهما يساعد في خفض حالات انعدام الجنسية وييسر حصول اللاجئين على جنسية. وسعياً لمعالجة حالات فعلية لانعدام جنسية بعض اللاجئين، أفلحت المفوضية إلى حد ما في تأمين منح الجنسية من خلال المحاكم في بعض بلدان كومنولث الدول المستقلة، ورحبت بعروض إعادة توطين الأشخاص الذين استحال التماس حل دائم لهم هناك.

٢٤- وكثفت الجهود التي بذلتها إدارة الحماية الدولية داخل المفوضية لتعزيز المعارف والمهارات في مجال الحماية. فاشترك أكثر من ٥٥٠ موظفاً في برنامج تعلم الحماية. وبالإضافة إلى ذلك، شُرع في تنفيذ برنامجين

موضوعيين لتعلم الحماية في عام ٢٠٠٣ وتناولا استراتيجيات الحماية في حالة النـــزاع المسلح وحركات الهجرة الأوســـع نطاقـــاً على التوالي. واستفاد نحو ٦٠ من كبار المديرين من هذين البرنامجين. واستمرت إدارة الحماية الدولـــية أيضـــاً في تنظيم حلقات عمل بشأن إدارة الحماية في الميدان لتحسين إدارة وظيفة الحماية الدولية التي تضـــطلع بها المفوضية، بما في ذلك إعادة التوطين وتعزيز المساءلة في مجال الإدارة. وبفضل التمويل الذي أتاحته مؤسسة فورد، شرع في وضع دليل مرجعي عملي لتحسين وسائل توفير الحماية في مخيمات اللاجئين.

رابعاً- حماية اللاجئين في إطار حركات الهجرة الأوسع نطاقاً

٢٥- اكتســـب النقاش بشأن الهجرة - ومسائل اللجوء التي تقع عادة في بؤرته - بعداً خاصاً به. فقد أصبح اللاجـــئون يشـــكلون أكثر فأكثر جزءاً من حركات الهجرة التي تشمل حالات الرحيل القسري والطوعي على السواء، وقد يلجأون إلى المهربين لأغراض المغادرة. وقد يتجهون أيضاً إلى بلدان أخرى إما لأنهم لا يحصلون على الحماية الفعلية أو لأسباب أخرى. وفي الوقت ذاته، يجوز لمن ليسوا في حاجة إلى الحماية الدولية ولا تتوافر لديهم خيارات الهجرة بالشكل القانوني اللجوء إلى قنوات الهجرة أملاً في الحصول على إقامة مؤقتة أو دائمة في الخارج. ولذلك، قد يختلط الخط الفاصل بين المهاجرين واللاجئين في ذهن الجمهور، شأنه شأن التمييز بين مراقبة الهجرة وحماية اللاجئين في سياسات دول عديدة. ومع ذلك، لا يفقد اللاجئون حقوقهم في مجال الحماية لمجرد أنهم جزء من تدفق مختلط. فالذي يتغير هو الإطار الذي يجب السعي فيه لتوفير الحماية والحلول. فمن الأهمية بمكان إذا أن يراعي جميع الشركاء الصلة بين تدفقات الهجرة وتدفقات اللجوء لإدارة هذه "الصلة بين اللجوء والهجرة" باحترام الفوارق بين المجموعات المختلفة والمصالح المعنية وباعتماد نهج تعترف بهذه الفوارق.

٢٦- وقـــد قام المفوض السامي بدور مهم بإنشاء فريق استشاري جديد، هو فريق جنيف المعني بالهجرة، في آب/أغســـطس ٢٠٠٣. ويضم هذا الفريق رؤساء خمس وكالات تابعة للأمم المتحدة[٩] والمنظمة الدولية للهجرة لتـــبادل المعلومـــات وتعزيز تناسق السياسة العامة إلى حد أكبر في أنشطتهم ذات الصلة بالهجرة. وقد أسهمت المفوضية أيضاً في عمل اللجنة العالمية المعنية بالهجرة الدولية التي أنشئت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، والتي يتمثل أحد أهدافها في تحليل الثغرات التي تعتري النهج الراهنة للهجرة ودراسة العلاقات القائمة بين القضايا.

٢٧- وعلى الصعيد الإقليمي، تؤدي العمليات العديدة ذات الصلة بالهجرة التي تشترك فيها المفوضية إلى تكوين صـــورة أدق للاتجاهـــات والتحديات. فعلى سبيل المثال، اشتركت المفوضية، في الأمريكتين، في "عملية بويبلا" وركـــزت عـــلى الحمايـــة في المناقشـــات التي دارت في مؤتمر أمريكا الجنوبية الرابع بشأن الهجرة الذي عقد في أوروغواي في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣. وانصب اهتمام حلقة دراسية إقليمية اشتركت المنظمة الدولية للهجرة والمفوضـــية في عقدها في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ في بربادوس على الاستجابة لتدفقات الهجرة المختلطة في مـــنطقة بحـــر الكاريبي. وعقدت اجتماعات الخبراء كجزء من "عملية بالي" في جمهورية كوريا في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ بشأن منع الاتجار الدولي وفي ماليزيا في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ بشأن تهريب الأشخاص والاتجار بهم وبشـــأن الجـــريمة عبر الوطنية ذات الصلة. وبالإضافة إلى ذلك، استضافت المفوضية وحكومة فيجي اجتماعاً في نيسان/أبريل ٢٠٠٤ للتوفيق بين المصالح المشروعة للدول لمراقبة الحدود وبين حماية اللاجئين. وفي الهند، ركزت حلقـــة دراسية دولية نظمتها المفوضية والمنظمة الاستشارية القانونية الآسيوية-الأفريقية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ على تعزيز حماية اللاجئين في حركات الهجرة في آسيا وأفريقيا.

٢٨- ولئن كانت هذه الأحداث الإقليمية تمثل محافل لمناقشة مسائل حماية اللاجئين في إطار الهجرة الأوسع نطاقاً، فقد لاحظت المفوضية أن كثيراً من هذه العمليات يولي أهمية كبيرة لأبعاد الهجرة ذات الصلة بالرقابة والإجرام والأمن وأهمية أقل بكثير للجوانب المتعلقة بحقوق الإنسان والحماية. وفي الوقت ذاته، يعامل اللاجئون وملتمسو اللجوء أحياناً، في إطار هذه العمليات، كما لو كانوا مجرد مجموعة فرعية من المهاجرين التي يذوب فيها منظور الحماية.

٢٩- وتوثقت عرى التعاون بين المفوضية والمنظمة الدولية للهجرة في عديد من العمليات وكذلك من خلال المناقشات التي دارت في إطار فريق العمل المعني باللجوء والهجرة. وقد أتاحت هذه المناقشات للمنظمتين فرصاً لتوضيح المسؤوليات بشأن برامج بعينها وبدرجة أكبر بشأن المفاهيم، بما في ذلك ما يتعلق بملتمسي اللجوء ممن تم "رفضهم" من بلدان منشأ تدهورت فيها أوضاعهم الأمنية وغيرها من الأوضاع بعد اتخاذ القرار النهائي بشأنهم. وفي حالات كهذه، يجب أن يكون هناك تفاعل بين اعتبارات الحماية والاعتبارات الإنسانية. وقد أسدت المفوضية المشورة لدول في هذا الصدد في كثير من الحالات التي حدثت فيها تطورات، مثل العراق. ومع مراعاة أهمية عودة الأشخاص الذين تبين أنهم ليسوا في حاجة إلى الحماية الدولية، بالنسبة لنظام الحماية الدولية ككل[١٠]، تبنت المفوضية أيضاً، في الوقت ذاته، مواقف بشأن قبول عودة هؤلاء الأشخاص في بعض الحالات الأخرى.

٣٠- وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، ظهر بوضوح جانب آخر من جوانب الصلة البينية المعقدة بين إدارة الهجرة وحماية اللاجئين في الحالات التي طال أمدها وتغير فيها وضع التشرد وظهرت على السطح احتياجات الهجرة الاقتصادية إلى جانب احتياجات الحماية الدولية أو بالاقتران بها. وفي حالة أفغانستان، دفع ذلك المفوضية إلى النظر في الترتيبات التي يمكن اتخاذها لتدبير الهجرة الاقتصادية المؤقتة ومن ثم التصدي لتنقلات الأفغان غير ذات الصلة بالحماية. وساندت منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة هذه المبادرة وساعدتا في المضي قدماً بهذه العملية مع حكومات جمهورية إيران الإسلامية وباكستان وأفغانستان.

٣١- وتشارك المفوضية بنشاط في فريق الاتصال التابع للمنظمات الحكومية الدولية التي يوجد مقر عملها في جنيف والتي تتناول مسألة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين. ورحبت المفوضية ببدء نفاذ البروتوكولين التكميليين الملحقين باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية[١١]. وهما يساعدان في إنشاء إطار تنظيمي دولي أكثر وضوحاً ويشملان شروطاً وقائية مهمة تشير إلى اتفاقية عام ١٩٥١ وإلى التزامات دولية أخرى في مجال الحماية الدولية. ويمثل اهتمام عدد من الدول بتعزيز إعادة التوطين وما يسمى "بإجراءات الدخول المحمية" تطوراً يمكن أن يعزز الحماية وأن يكمل تماماً برامج مكافحة الاتجار بالأشخاص وتهريبهم وذلك بتمكين اللاجئين من إيجاد الأمن دون الاعتماد على المهربين والتجار. ومن جهة أخرى، وعلاوة على البرنامج الذي أُسس الآن في ألبانيا[١٢]، تزداد مشاركة مكاتب المفوضية العاملة في مواقع أخرى في المسائل المتعلقة بمكافحة الاتجار بالأشخاص وتهريبهم. وقد أقيم تعاون محدد مع المنظمة البحرية الدولية في إطار تغطية احتياجات الملاحين من اللاجئين والمسافرين خلسة من ملتمسي اللجوء إلى الحماية.

خامساً - تقاسم الأعباء والمسؤوليات بمزيد من العدالة وبناء القدرات على استقبال اللاجئين وحمايتهم

٣٢- يمثل توفير الحماية الدولية للاجئين مهمة مشتركة. وهي مهمة تنطوي على مجموعة من المسؤوليات التي تتفاوت درجاتها والتي يجب تقاسمها على نطاق واسع إذا أريد للنظام بأكمله أن يكون فعالاً. وتقع المسؤولية الأولى عن توفير هذه الحماية على عاتق الدول. ولا بد للحكومات أن تعمل مع بعضها بعضاً على أساس الشراكة ومع جهات أخرى فاعلة لوضع الترتيبات القانونية والعملية اللازمة لمواجهة مشاكل الحماية العصرية بشكل ملائم وبروح من التضامن الدولي.

٣٣- واعترافاً بهذا الواقع الذي كان موضوعاً من المواضيع الشاملة في جدول الأعمال الخاص بالحماية، شرع المفوض السامي في تطبيق المبادرة التي اتخذها في عام ٢٠٠٣ والمتعلقة بتكملة الاتفاقية لإنشاء إطار عمل أكثر موثوقية وقائم على المبادئ. والهدف من ذلك هو وضع ترتيبات جديدة متعددة الأطراف، لحالات عامة ومحددة على السواء، تغطي قضايا عديدة يحتمل أن تكون موضع نهج متعددة الأطراف. وتشمل هذه القضايا زيادة إمكانيات إعادة التوطين باعتبارها أداة لتقاسم الأعباء والمسؤوليات؛ تحديد المساعدة الإنمائية كهدف لتيسير حل مشاكل اللاجئين؛ وتحسين الحماية في مناطق المنشأ الأكثر قرباً من مصدر الحاجة.

٣٤- وتم تشكيل عدد من "الأفرقة الرئيسية" خلال الفترة المشمولة بالتقرير للتصدي لهذه المواضيع العامة المختلفة. وعُقد أيضاً اجتماعان في محفل المفوض السامي في حزيران/يونيه ٢٠٠٣ وآذار/مارس ٢٠٠٤. ويتناول عمل الفريق الرئيسي الذي ترأسه كندا إعداد إطار متعدد الأطراف لإبرام اتفاقات ضمنية بشأن الالتزامات الواجب اتخاذها لوضع خطط عمل تتضمن مكوناً لإعادة التوطين. ويتم تيسير عمل الفريق الرئيسي المعني بحركة الهجرة الثانوية غير النظامية بفضل مساعدة جنوب أفريقيا وسويسرا، وبدعم كبير من هولندا. وقد وافق هذا الفريق على إجراء أول دراسة خاصة لنطاق وأسباب حركة الهجرة الثانوية غير النظامية للاجئين الصوماليين وملتمسي اللجوء واستجابة الدول لهذه الحركات، مع القيام في الوقت ذاته بدراسة القضايا المتعلقة بتقاسم المسؤولية، وهي القضايا ذات الصلة بظاهرة حركات الهجرة الثانوية غير النظامية. وترأس الدانمرك واليابان الفريق الرئيسي الثالث الذي اجتمع للمرة الأولى في أيار/مايو ٢٠٠٤ لمناقشة طرق ترسيخ الدعم المقدم للاجئين والعائدين والمجتمعات المضيفة لهم في برنامج التنمية المتعلق بمانحي المعونة والبلدان المتلقية على السواء.

٣٥- ويمكن أن يسهم بناء القدرات إسهاماً كبيراً في زيادة تقاسم الأعباء والمسؤوليات. وتمثل المبادرات المتخذة في هذا المجال، منها على سبيل المثال مشروع تعزيز القدرة على توفير الحماية، الذي يموله الاتحاد الأوروبي وثلاثة دول أعضاء، استثماراً سليماً أيضاً لتحسين إدارة نظم اللجوء. ويحدث هذا بشكل خاص في حالة التحركات المختلطة والصعوبات ذات الصلة بالهجرة. ومن المهم هنا أن تكون المبادرات المتعلقة ببناء القدرات في كل من بلدان العبور ومناطق المنشأ مستحثة بهدف توفير الحماية بفعالية.

٣٦- وظل تدريب موظفي الحكومة، بمن فيهم الموظفون المعنيون بالهجرة واللجوء، والموظفون في السلك القضائي المعنيون بقانون اللاجئين وحقوق الإنسان، يمثل نشاطاً رئيسياً من أنشطة المفوضية في بناء القدرات في جميع القارات. ونتيجة للشواغل القائمة حالياً في مجالي الأمن والهجرة، وجهت المفوضية أيضاً جهودها لتنظيم

دورات تدريبية لصالح مرافق الحدود والمرافق الأمنية في كثير من البلدان. وبالإضافة إلى ذلك، استمرت المفوضية في تيسير التعاون التقني الإقليمي المشترك بين الدول بين اللجان الوطنية المعنية بتحديد أهلية اللاجئين، كما حدث مـــثلاً في الأمريكتين. وأوفد خبير دانمركي معني بتحديد وضع اللاجئ إلى لجنة قيرغيزستان المعنية بتحديد أهلية اللاجئين لمدة ثلاثة شهور في إطار برنامج مشترك بين الدانمرك والمفوضية لتوفير التدريب أثناء العمل. ومن أجل التوعية بالقانون الإنساني وحماية اللاجئين في حالات النـــزاع، استهدفت جهود المفوضية في مجال التدريب أيضاً القوى العسكرية وقوى حفظ السلام في عدد من الحالات.

٣٧- ويمثل تعزيز عمليات الشراكة مع المجتمع المدني أداة أخرى مهمة لبناء القدرات. وكمثال جيد على ذلك المشـــروع القائم مع المجلس النرويجي للاجئين لاستحداث مجموعة من الأدوات لإدارة المخيمات، وهو المشروع الذي يديره أساساً المجتمع الإنساني في سيراليون. وجرى اختبار نموذج في الميدان في أواخر عام ٢٠٠٣ في أنغولا وســـيراليون وليبيريا، وامتدت التجربة الآن إلى قارات أخرى. وفي كثير من البلدان، كان قسما القانون وحقوق الإنسان في الجامعات حليفين مهمين لتعزيز حماية اللاجئين. وقدمت دوائر المشورة القانونية التي تديرها المنظمات غـــير الحكومية و/أو الطلاب دعماً أساسياً في كثير من الحالات إلى ملتمسي اللجوء واللاجئين في تعاملاتهم مع الســـلطات، في حين أسفر عمل المفوضية في بناء القدرات من خلال تعاونها مع شبكة الاتصال الشرفية مثلاً في ترينيداد وتوباغو عن إعداد إجراء مخصص لتحديد وضع اللاجئ.

٣٨- وعـــلى الصعيد الدولي، سيكون من شأن الفرع الأمريكي الذي سيلحق بالرابطة الدولية للقضاة المعنيين بقـــانون اللاجـــئين تعزيز القدرة في هذه المنطقة. وقد وثقت المفوضية تعاونها مع الاتحاد البرلماني الدولي وأقامت علاقـــات تعـــاون أوثـــق مع الاتحاد البرلماني الأفريقي والاتحاد البرلماني العربي. والكتيب الذي وضعته المفوضية بالاشتراك مع الاتحاد البرلماني الدولي بعنوان *كتيب للبرلمانيين المعنيين بالحماية: المرشد إلى القانون الدولي للاجئين* متاح أو قيد الترجمة إلى ٢٩ لغة في المجموع. وفي كثير من الحالات، أتاحت النصوص اللغوية الجديدة فرصاً لنشر هذا الكتيب رسمياً من جانب البرلمانات الوطنية لزيادة فهم الحماية الدولية التي تمنح للاجئين. وحضرت المفوضية الجمعيتين البرلمانيتين اللتين عقدهما الاتحاد البرلماني الدولي في شيلي (٢٠٠٣) والمكسيك (٢٠٠٤) وقامت بتوزيع مواد وإلقاء بيانات أساسية تناولت فيها نقاطاً تثير قلقها. وفي المكسيك، اتفق على أن تتعاون المفوضية مع الاتحاد الـــبرلماني الدولي لوضع كتيب جديد يركز على قضيتي انعدام الجنسية وعلى الجنسية. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٤، ســـاعدت المفوضـــية الاتحاد البرلماني الأفريقي في عقد أول مؤتمر برلماني إقليمي على الإطلاق بشأن "اللاجئين في أفريقيا: تحديات الحماية والحلول". واعتمد المؤتمر الذي استضافته جمعية بنن الوطنية في كوتونو إعلاناً مهماً وخطة عمل لتحسين حماية اللاجئين.

٣٩- وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، اتسع نطاق مشروع المفوضية لبناء القدرات في مجال توفير الحماية لتلبية احتياجات الموظفين المؤقتين في هذا المجال وذلك بتوفير دعم أساسي للمكاتب الميدانية في مجال الحماية. وتم حتى الآن إيفاد نحو ٧٢ شخصاً إلى ٢٢ بلداً منذ أن بدأ تشغيل المشروع في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢.

سادساً- التصدي للشواغل الأمنية بمزيد من الفعالية

٤٠- تعقدت مسائل الأمن إلى أقصى حد خلال العام الماضي بالنسبة للاجئين والموظفين المعنيين بالشؤون الإنسانية على السواء. وقد أصبحت الوكالات الإنسانية ذاتها وكالات تستهدفها الهجمات بوضوح، كما وردت الإشارة إلى ذلك في الفصل الثاني من هذه المذكرة. والتصدي للعمليات التي تستهدف مباشرة الأمم المتحدة وغيرها من الجهات الفاعلة الإنسانية أمر محفوف بالصعوبات، بما في ذلك كيفية الموازنة بين اعتبارات أمن الموظفين والاحتياجات الصارخة للأعمال الإنسانية. وفي عدد من الحالات التي لم يكن السلم قد استقر فيها، أمكن الإبقاء على حيز معين للقيام بأعمال إنسانية محايدة. بيد أنه لم يتسن للمنظمة، في حالات أخرى، كما في مخيمات اللاجئين في بلدان عديدة من غرب أفريقيا وجنوب شرق آسيا، الإبقاء على وجود منتظم لها نتيجة لحالة الأمن والاحتياطات اللازم اتخاذها لمراعاة معايير التشغيل الدنيا التي وضعتها الأمم المتحدة. بل وحدث في أحد بلدان جنوب آسيا أن اضطرت قوات الشرطة ذاتها إلى الانسحاب من مخيمات اللاجئين بعدما اعتدى متمردون على مكاتبها.

٤١- وفي العراق، لا يزال نطاق عمل المفوضية محدوداً إذ انخفض عدد الموظفين الوطنيين العاملين داخل البلد وعدد الموظفين الدوليين الذين يدعمونهم من الأردن والكويت. ومع ذلك، ورغم الحالة الأمنية، استطاعت المفوضية أن تساعد العائدين إلى العراق والمشردين داخلياً الذين فروا من العنف الذي وقع في نيسان/أبريل، والذي تحتم على أثره وقف قافلات إعادة اللاجئين من جمهورية إيران الإسلامية مؤقتاً. وقلت عمليات المفوضية أيضاً في أفغانستان حيث دفعت الاعتداءات على المكاتب الحكومية المحلية وعلى المنظمات غير الحكومية الأمم المتحدة في نهاية الأمر إلى وقف بعض العمليات في أنحاء من البلد. وفي أعقاب مقتل واحدة من موظفي المفوضية، هي السيدة بتينا غواسلار، توقفت عمليات الإعادة الطوعية من باكستان إلى شرق أفغانستان حتى آذار/مارس ٢٠٠٤. وخلفت أيضاً حالة عدم الاستقرار في شمال غرب البلد أثراً سلبياً بوجه خاص على عدد المشردين ممن كانوا قد تطوعوا للعودة إلى الأقاليم الواقعة في هذه المنطقة وذلك بالرغم من التقدم الذي أحرزته المفوضية في إقامة اتصالات مع المجتمعات المحلية.

٤٢- وغالباً ما تكون شواغل الأمن هذه شديدة الارتباط ببيئة الأمن اللازمة للاجئين. فخلال الفترة المشمولة بالتقرير، اعتدت عصابات على لاجئين ومشردين في عدد من البلدان في أنحاء مختلفة من العالم. فعلى سبيل المثال، لقي نحو ٢٥٠ مشرداً حتفهم في شمال أوغندا في شباط/فبراير ٢٠٠٤ في حادث هجوم على مخيماتهم، بينما أفادت التقارير بحدوث غارات عبر الحدود وحالات اغتصاب وتجنيد قسري للاجئين سودانيين من جانب عناصر مسلحة في شرق تشاد في أوائل عام ٢٠٠٤. وفي الحالة الأخيرة، كانت المفوضية قد قامت مع شركائها في أوائل حزيران/يونيه ٢٠٠٤ بنقل أكثر من ٠٠٠ ٨٠ لاجئ في إطار تدابير الحماية إلى سبعة مخيمات داخل البلاد وبعيداً عن المنطقة الحدودية المتقلبة.

٤٣- وقد اعترف مجلس الأمن في أول جلسة مفتوحة عقدها عن حماية المدنيين في النزاع المسلح في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ بشدة ضعف اللاجئين في حالات كهذه. وأسهمت المفوضية، من خلال مكتبها في نيويورك، وبالتعاون الوثيق مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وإدارة عمليات حفظ السلام، في وضع تقارير عن الموضوع وعكفت على إسداء المشورة لصياغة الأجزاء ذات الصلة من قرارات مجلس الأمن بقدر ارتباطها بالأشخاص والقضايا محل اهتمام المفوضية.

٤٤- وتناول كذلك عمل المفوضية مساعدة الدول على الفصل بين العناصر المسلحة واللاجئين[١٣]؛ وهي تعمل حالياً مع إدارة عمليات حفظ السلام لتحديد أدوار ملائمة وتعزيز التعاون بشأن هذه القضية؛ وستعقد اجتماع مائدة مستديرة للخبراء بشأن الحفاظ على الطابع المدني والإنساني للجوء في حزيران/يونيه ٢٠٠٤. وقد ساندت المفوضية مبادرات مختلفة اتخذها الأمم المتحدة في مجالات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. ومن خلال الروابط التي أنشئت مع جهات أخرى فاعلة، مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ولجنة الصليب الأحمر الدولية، اتسع نطاق التعاون ليشمل مثلاً بعثتي الأمم المتحدة في ليبيريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية، لتأمين إعادة أفراد أسر المناضلين بسلامة إلى وطنهم ورصد عودتهم وإعادة إدماجهم.

سابعاً- تضاعف جهود البحث عن حلول دائمة

٤٥- تضاعفت الجهود التي بذلت خلال الفترة المشمولة بالتقرير لفض نزاعات قائمة منذ وقت طويل. وقد أتاحت المبادرات والتطورات السياسية، خاصة في أفريقيا، فرصاً لعودة أعداد كبيرة من اللاجئين والمشردين طوعاً بعد سنوات وأحياناً بعد عقود من الزمن. وأكبر حركات العودة هي تلك التي حدثت في أفغانستان حيث بدأت الحالة تتحسن منذ نهاية عام ٢٠٠١ وعاد أكثر من ثلاثة ملايين لاجئ ومشرد أفغاني في هذه الأثناء إلى وطنهم. ورغم تناقص عدد العائدين إلى أفغانستان ومن داخلها في عام ٢٠٠٣ (٦٤٦ ٠٠٠ لاجئ و٨٢ ٠٠٠ مشرد داخلي) مقارنة بعام ٢٠٠٢، فقد رسخت المفوضية عمليتها وتتواصل حالات العودة الطوعية، لا سيما بالتعاون مع حكومتي جمهورية إيران الإسلامية وباكستان اللتين لا تزال أعداد كبيرة من الأفغان تقيم على أراضيهما.

٤٦- وتشمل الأرقام المؤقتة للعمليات الأخرى التي تم الاضطلاع بها في عام ٢٠٠٣ حالات العودة إلى أنغولا (١٣٣ ٠٠٠)، والبوسنة والهرسك (١١ ٠٠٠ زائد ٤٠ ٠٠٠ مشرد داخلي عائد)، وبوروندي (٨٢ ٠٠٠)، وكوت ديفوار (١٧ ٠٠٠)، وكرواتيا (١٠ ٠٠٠ زائد ٤ ٠٠٠ مشرد داخلي عائد)، والعراق (٥٥ ٠٠٠)، وليبيريا (٨ ٠٠٠)، ورواندا (٢٣ ٠٠٠)، وسيراليون (٤١ ٠٠٠)، والصومال (١٠ ٠٠٠). وعلاوة على ذلك، عاد ٧٧ ٠٠٠ مشرد داخلي إلى مناطقهم الأصلية في سري لانكا مثلما فعل ٢٠ ٠٠٠ مشرد داخلي ممن عادوا إلى الاتحاد الروسي.

٤٧- وفي أفريقيا، يؤمل أن تفضي الجهود المبذولة لإقرار السلم وتحقيق المصالحة وإعادة التعمير في بلدان مثل بوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان وليبيريا، على مدى السنوات القادمة، إلى إعادة أعداد كبيرة من المشردين داخلياً طوعاً إلى بلدهم. ويمثل اتفاق السلم الإطاري المبرم حديثاً لإنهاء النزاع المسلح القائم منذ وقت طويل في جنوب السودان تطوراً إيجابياً رئيسياً في هذا الصدد. ونظراً إلى احتمال إنهاء حالات لاجئين طال أمدها، نظمت المفوضية حواراً على مستوى وزاري بشأن العودة الطوعية إلى الوطن وإعادة الإدماج بشكل مستدام في أفريقيا في آذار/مارس ٢٠٠٤. ووافق الاجتماع على ضرورة توفير الدعم السياسي والمالي الدولي لمساندة المبادرات الأفريقية لإقرار السلم، وعلى أهمية تسريح المقاتلين وإقامة شراكة مبكرة ومتواصلة فيما بين جميع الجهات الفاعلة بشأن العودة إلى الوطن وإعادة الإدماج. وأنشئ أيضاً فريق عامل غير رسمي عالي المستوى لمتابعة أعمال الاجتماع.

٤٨- وكثيراً ما تعاق عملية العودة الطوعية إلى الوطن، خاصة في الحالات التي تخرج فيها بلدان المنشأ من نزاع مسلح دام فترة طويلة، بفعل مشاكل الأمن المتبقية أو الجديدة، وقلة المرافق الأساسية، وبطء عملية إعادة التعمير

وعدم كفاية الفرص لتوليد الدخل. وقد يحتاج الأمر، في كثير من الحالات، إلى وضع نهج تدريجي أو مميز للإعادة الطوعية إلى الوطن، كذلك الذي يطبق مثلاً في أنغولا، لتأمين العودة بشكل مستدام. وحتى في الحالات التي يتم فيها إقرار السلم بشكل رسمي، تكون هناك احتمالات كبيرة لتفجر العنف، ولهذا ينبغي للمجتمع الدولي توفير الدعم بشكل كاف ومتواصل. ففي ليبيريا مثلاً، كان وجود قوات السلم التابعة للأمم المتحدة من أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ عاملاً رئيسياً حث على زيادة عدد حالات العودة التلقائية من أوائل عام ٢٠٠٤ وذلك بالرغم من عدم استقرار حالة الأمن فيها بعد.

٤٩- وعكفت المفوضية على إقامة علاقات أوثق مع مجموعة من الشركاء، بما في ذلك إدارة عمليات حفظ السلام، بشأن سيادة القانون وقضايا العدالة. وقد دلت التجارب على أن إعادة إدماج العائدين بنجاح عملية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بإعادة تأسيس آليات وطنية للحماية وتشغيلها على النحو السليم. فالنظم القضائية المنصفة وعملية إنفاذ القوانين بفعالية قضيتان ضروريتان لا فحسب لمنع تكرار التجاوزات التي حدثت في الماضي، بل وللتصدي أيضاً للقضايا القانونية المختلفة التي يمكن أن تعقد جدياً عملية العودة إلى الوطن وإعادة الإدماج. وفي كثير من العمليات، شملت أنشطة المفوضية لتعزيز سلامة اللاجئين العائدين "على أساس القانون" توفير مشورة الخبراء بشأن وضع مشروع تشريع يتعلق بالجنسية ورد الممتلكات، وإنشاء مراكز للمساعدة القانونية، والتدخل في الحالات الفردية للتثبت من التغييرات التي طرأت على الأحوال الشخصية.

٥٠- ومن أجل تعزيز دعم المجتمع الدولي والتزامه تجاه البلدان التي تخرج من حالات النزاع، قام المفوض السامي، خلال الفترة المشمولة بالتقرير، بترسيخ الأسس الداعمة لمبادرته المتعلقة "بنهج الإعادة الرباعية المتكامل (تعزيز الإعادة إلى الوطن، وإعادة الإدماج، وإعادة التأهيل، وإعادة البناء)[١٤]. وهذا النهج الذي نفذ على سبيل التجربة في أفغانستان وإريتريا وسري لانكا وسيراليون يطبق الآن أيضاً في بوروندي وليبيريا.

٥١- وفي الحالات التي يتمكن فيها اللاجئون من تحقيق الاعتماد على الذات، تتعزز بشكل خاص فرصهم للاستفادة من أحد الحلول الدائمة الثلاثة. وفي هذا الصدد، يتم الترحيب بقرار سلطات جنوب أفريقيا الذي يتيح للملتمسي اللجوء العمل والدراسة أثناء النظر في طلباتهم. ومما يمكن أن يعزز الاعتماد على الذات إلى حد أكبر وضع المسألة المتعلقة بدعم اللاجئين في إطار استراتيجيات التنمية الأوسع نطاقاً في كل من بلدان اللجوء وبلدان المنشأ، مثلما تنادي بذلك مبادرة المفوض السامي بشأن تقديم "المساعدة الإنمائية للاجئين"[١٥]. وباتت الاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر، التي تركز على المشاركة الفعلية وتوفير الإمكانيات للمجموعات المعرضة للفقر، تشمل الآن اللاجئين، والمشردين داخليا و/أو العائدين في بلدان مثل أرمينيا وأوغندا وزامبيا وصربيا والجبل الأسود[١٦].

٥٢- وانتقالاً إلى التحديات المتعددة الأوجه بشأن الإدماج المحلي، فقد كان أحد الأمثلة الدالة عليها خلال الفترة المشمولة بالتقرير هو ذلك المتعلق ببيلاروس. إذ أتاحت المفوضية التمويل لهذا البلد لإيواء اللاجئين، وقدمت المساعدة التقنية للمدارس والمستوصفات الطبية ليحصل اللاجئون على هذه الخدمات، ودعمت مبادرات العمل، وساعدت في إنشاء لجنة تضم جميع الجهات الفاعلة لتنسيق جهود الإدماج وساعدت مجتمعات اللاجئين الثلاثة الرئيسية هناك لإنشاء رابطات مجتمعية رسمية. وكان من بين المبادرات الأخرى التي اتخذتها المفوضية توفير مساكن جماعية للاجئين في مواقع تمتد من تيمور الشرقية (إندونيسيا) إلى أوغندا، مع قيامها في الوقت ذاته بتوفير مواد البناء للاجئين مثلاً في صربيا والجبل الأسود، لتمكينهم من بناء مساكنهم. وتدخلت المفوضية أيضاً لدى السلطات

في دول مختلفة للتأكد من حصول اللاجئين المعترف بهم على المستندات اللازمة للحصول على العمل والخدمات التعليمية والطبية والاجتماعية.

٥٣- وفي نهاية الأمر، فإن التجنس هو الذي يختم عادة عملية الإدماج. وهناك بضعة أمثلة إيجابية لذلك. ففي أرمينيا، حصل أكثر من ٠٠٠ ٦٥ شخص من أصل أرمني ممن كانوا قد هربوا من البلد خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٣، على الجنسية الأرمنية، بحلول نهاية كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤. وفي قيرغيستان، حصل أيضاً أكثر من ٠٠٥ ٤ لاجئ طاجيك على الجنسية منذ عام ٢٠٠١، بمعاونة المفوضية جزئياً في تقديم التمويل والمساعدة التقنية إلى الوكالات التي قامت بإدارة العملية. وفي الهند، ساعدت المفوضية اللاجئين الأفغان المشمولين بولايتها ممن تحقق إدماجهم على نحو سليم على الحصول على الجنسية بتقديم طلبات فردية.

٥٤- وفيما يتعلق بإعادة التوطين، فإن جدول الأعمال الخاص بالحماية يدعو إلى اللجوء إليها بشكل استراتيجي أكبر. وهذا يعني عملياً توفير الوسائل الكفيلة بمواصلة تحقيق أهداف الحماية الفردية المتوخاة من إعادة التوطين، والقيام في الوقت ذاته بتوسيع نطاقها لزيادة عدد المستفيدين منها ومن البرامج. ذلك أن الهدف هو تعظيم فوائدها كأداة تيسر التماس حلول دائمة أخرى في حالات لاجئين طال أمدها، وتعزيز حيز اللجوء المتاح في بلدان اللجوء والتوصل إلى تقاسم الأعباء والمسؤوليات بمزيد من الإنصاف. وقامت المفوضية، كجزء من زيادة اهتمامها في الآونة الأخيرة بعملية إعادة التوطين الجماعية، بإصدار منهجية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣ لتعيين هوية مجموعات اللاجئين ومعالجة أوضاعهم. وبفضل التعاون الوثيق الذي أقيم بشكل خاص مع أستراليا وكندا والولايات المتحدة، استفاد بالفعل اللاجئون المقيمون في المخيمات في كوت ديفوار وكينيا من النهج الجديدة.

٥٥- ومن أجل تعزيز قدرة المفوضية على إدارة عملية إعادة التوطين في الميدان، أنشئت وظائف دائمة لتعيين موظفين في مجال إدارة إعادة التوطين في مركزي إعادة التوطين الإقليميين اللذين تم تأسيسهما في أكرا ونيروبي في ٢٠٠٣. وأنشأت المفوضية أيضاً وظائف إضافية في إندونيسيا وغينيا ولبنان. وأتاحت الولايات المتحدة تمويلاً آخر لإنشاء وظائف مؤقتة في مجال إعادة التوطين، في حين أعارت النرويج موظفين وأتيحت أموال لمشروع توزيع الموظفين من جانب كندا والولايات المتحدة. واتسع أيضاً نطاق الدعم المتاح للعمليات الميدانية التي تنفذها المفوضية من خلال برنامج تعليم إعادة التوطين في إطار تحديد وضع اللاجئ، لتعزيز قدرة الموظفين الميدانيين على تحسين أدائهم لدى القيام بعمليات إعادة التوطين. وفي إطار الوقاية من أعمال الغش، اتخذت خطوات لوضع خطة عمل بالتعاون مع المكاتب الميدانية، بالاستناد إلى خبرة بلدان إعادة التوطين لترسيخ عمل المنظمة فيما يتعلق بإجراءات التشغيل المعيارية.

٥٦- وفي عام ٢٠٠٣، سجلت ٢٥٥ ٢٨ حالة مغادرة لإعادة التوطين بمساعدة المفوضية، مقابل ٠٣٧ ٢١ في عام ٢٠٠٢، أي بزيادة نسبتها ٣٤ في المائة، مما يشير إلى استئناف عملية إعادة التوطين بعد أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وكجزء من الجهود المتواصل بذلها لزيادة عدد بلدان إعادة التوطين، يُسر تنفيذ برامج "توأمة" ثنائية بين بلدان إعادة توطين تقليدية وبلدان إعادة توطين جديدة، مثلما حدث بين فنلندا وآيرلندا.

ثامناً- تلبية احتياجات اللاجئين من النساء والأطفال إلى الحماية

٥٧- تغطي احتياجات اللاجئين من النساء والأطفال إلى الحماية الدولية مجموعة الأنشطة التي يتم تنفيذها في مجال الحماية الدولية، بدءاً بأنشطة التسجيل والوقاية من العنف الجنسي وانتهاءً بأنشطة دعم الضحايا/المتبقين على قيد الحياة وإعادة توطين المجموعات المعرضة للمخاطر. ومما أثار القلق بشكل خاص خلال الفترة المشمولة بالتقرير تعدد أحداث العنف ضد المشردين من النساء والأطفال، بما في ذلك في الحالات التي مثلت فيها هذه الاعتداءات أدوات حرب، كما حدث في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وغرب السودان، وشمال أوغندا، وبوروندي، وكوت ديفوار وفي بلدان أخرى.

٥٨- وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، بذلت المفوضية جهوداً متواصلة للتصدي للشواغل المتعلقة بالعنف الجنسي والجنساني، بما في ذلك بتوفير القدرات اللازمة لموظفي المفوضية والسلطات وغيرهما من الجهات الفاعلة المعنية. ومع ذلك، لا يزال تنفيذ السياسات والمبادئ التوجيهية الموجودة ومنح الأولوية للتوعية بالمعايير المتعلقة بعنصر الجنس والسن يمثلان تحديات قائمة. وقد تم الاعتراف بها في المفوضية ويجري التصدي لها باعتبار أنها من مسؤولية جميع الجهات الفاعلة المعنية[١٧]. وقامت المفوضية بتوزيع *المبادئ التوجيهية المتعلقة بمنع العنف الجنسي والجنساني ضد اللاجئين والتصدي له في مراكز اللاجئين*، على المكاتب الميدانية وشركائها، وهي المبادئ التي كانت قد نقحتها وأصدرتها في أيار/مايو ٢٠٠٣، وبترجمتها إلى أكثر من اثنتي عشرة لغة. وعُقدت أيضاً حلقات تدريبية للإرشاد على تنفيذ الأنشطة المتعلقة بمنع العنف الجنسي والجنساني باشتراك المكاتب فيها على الصعيد الإقليمي في أفريقيا وآسيا وأوروبا، ونظمت دورة في المقر لموظفي المفوضية والمنظمات غير الحكومية الشريكة والمانحين في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣. وبفضل العمليات من أمثال تلك التي نفذت في غرب أفريقيا وفي تيمور ليشتي، أعطيت دفعة جديدة لتعزيز اشتراك الرجال (من اللاجئين والموظفين) كدعاة لمنع العنف الجنسي والجنساني. ولدى الكثير من المكاتب الآن أساليب إحالة منتظمة لتوفير الدعم الصحي والنفساني والأمني والقانوني للضحايا/المتبقين على قيد الحياة. وأسست آليات عديدة أيضاً مراكز استقبال لتعزيز سير عمل عملية الإحالة وتوفير الدعم بشكل متكامل. واستناداً إلى المشروع النموذجي الذي طبق في جنوب أفريقيا لإعداد دليل خدمات لضحايا العنف الجنسي والجنساني/المتبقين على قيد الحياة لفي سبيل تعزيز سبل حصول اللاجئين على الخدمات المتاحة في المجتمع، يتم التشجيع على تنفيذ مشاريع مماثلة في جهات أخرى. ومن أمثلة الممارسات السليمة الأخرى الموجهة لتعزيز سير عمل النظام القضائي في هذه المناطق إشراك رجال القضاء والشرطة في اجتماعات تنسيق عملية منع العنف والعنف الجنساني في تترانيا.

٥٩- ومع ذلك، لا تزال هناك ثغرات في الإطار القانوني في بعض بلدان اللجوء لمواجهة مشكلة العنف الجنسي والجنساني وتأمين العدالة على النحو الواجب. ومن بين هذه الثغرات قوانين بالية لم تعترف بأنواع معينة من مشكلة العنف الجنسي والجنساني، وطول العمليات القضائية، ومحدودية الأحكام المتعلقة بدعم الشهود، والآليات التقليدية لفض المنازعات التي يستخدمها اللاجئون لأغراض التحكيم في جرائم العنف الجنسي والجنساني والتي يمكن أن تنتهك جدياً حقوق المتبقين على قيد الحياة. وشملت التحديات الأخرى قلة الدعم المتاح لأعمال المتابعة القانونية لإعادة ضحايا العنف الجنسي والجنساني/المتبقين على قيد الحياة إلى وطنهم، وذلك في الوقت الذي أبرز فيه فرار المرتكبين المدعين لهذه الأفعال إلى بلدان منشئهم الحاجة إلى تعزيز التعاون عبر الحدود فيما بين الموظفين والشركاء.

٦٠- وعلاوة على هذه التدابير المتخذة للتصدي لمشكلة العنف الجنسي والجنساني، أحرز تقدم آخر خلال الفترة المشمولة بالتقرير وذلك بتنفيذ أربعة من الالتزامات الخمسة التي حددها المفوض السامي لصالح اللاجئات. ومن أجل التشجيع على مشاركة النساء بنسبة ٥٠ في المائة في لجان إدارة شؤون اللاجئين وتوجيههم، أسست مكاتب عديدة أنشطة تدريبية وغيرها من الأنشطة لمساعدة النساء على اكتساب المهارات في مجالي المشاركة العامة وصنع القرارات وضمان قيام الرجال بإتاحة الحيز اللازم لمشاركتهن. بل وجرى في بعض الحالات تنقيح قواعد الانتخاب لتشمل أحكاماً صريحة بشأن مشاركة اللاجئات. واتسمت هذه المسألة بقدر من الأهمية في سياق العودة إلى أفغانستان إذ نجحت المفوضية في عملها مع الشركاء التنفيذيين في عام ٢٠٠٣ في إنشاء ١١٩ مجلس شورى أو مجلساً مجتمعياً أسهمت، في جملة أمور، في تغيير مواقف النساء والرجال من قضايا نوع الجنس، بما في ذلك العنف المترلي والحصول على الرعاية الصحية.

٦١- وأحرز تقدم أيضاً في مجال التسجيل إذ تسنى التوصل، في كثير من العمليات، إلى اتفاق مع الحكومة على مبدأ إصدار بطاقات هوية بصور لجميع البالغين رجالاً ونساءً. وفي عمليات أخرى، أدرجت أسماء جميع البالغين في الأسرة في بطاقة التموين الأسرية بدلاً من اسم "رب الأسرة" فقط كما كان يحدث في الماضي. وتعاونت المفوضية تعاوناً وثيقاً مع برنامج الأغذية العالمي لتعزيز مشاركة النساء على قدم المساواة مع الرجال في توزيع الأغذية والمواد غير الغذائية. وأخيراً، هناك بند ميزانية مخصص في ميزانية المفوضية لشراء معدات صحية للاجئين يتيح لموظفي البرنامج لا فحسب تخصيص الأموال، بل وحماية هذه المخصصات بمزيد من السهولة.

٦٢- وفيما يتعلق بالأطفال اللاجئين، فلا تزال هناك مشاكل جدية. ذلك أن شواغل الأمن، وعدم كفاية الموارد البشرية والمالية، وعدم ملاءمة نظم إنفاذ القوانين للتصدي لانتهاك حقوق الطفل، وفي بعض الحالات، عدم استعداد الدول للامتثال للمعايير الدولية، لا تزال تعوق حماية حقوق الأطفال اللاجئين وصونها، بمن فيهم الأطفال غير المصحوبين أو المنفصلين عن ذويهم[١٨]. وأسفرت الجهود المبذولة لتعزيز التعاون فيما بين الوكالات عن بدء تطبيق اتفاق بشأن المبادئ التوجيهية المشتركة المتعلقة بالأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم رسمياً في شباط/فبراير ٢٠٠٤. وعلى أرض الواقع، وجه التعاون فيما بين الوكالات أساساً للتصدي للحالات التي جُند فيها الأطفال اللاجئون في القوات المسلحة أو في مجموعات المتمردين. وفي هذه الحالات، اضطلعت المفوضية بعدد من الأنشطة مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة ومع اللجان الإقليمية والوطنية لحماية الأطفال. فعلى سبيل المثال، نظمت في جمهورية تترانيا المتحدة وأوغندا دورات تدريبية مجتمعية تناولت منع التجنيد العسكري والاستغلال الجنسي، ومشاريع إعادة إدماج في غينيا و لم شمل الأطفال المسرحين بأسرهم في سيراليون. وكان من بين المبادرات الأخرى، بث مجموعة من البرامج الإذاعية عن حقوق الطفل في كوت ديفوار. ومن جهة أخرى، تعززت مبادرة التدريب المتعلقة بالعمل من أجل حقوق الطفل في عام ٢٠٠٣ بعقد حلقات عمل إقليمية في الأردن ولبنان.

٦٣- ويمثل تعليم اللاجئين من الأطفال والبالغين أمراً رئيسياً من جوانب كثيرة. ومن أمثلة الجهود التي بذلتها المفوضية خلال الفترة المشمولة بالتقرير جمع وزارتي التعليم في كوت ديفوار وليبيريا لوضع برنامج تعليم عاجل لصالح الأطفال اللاجئين الليبيريين في كوت ديفوار لتعويض الفترات التي اضطرب فيها التعليم. وسهل مشروع مماثل نفذ في قيرغيزستان لصالح الأطفال اللاجئين الطاجيك إدماجهم في المدارس الحكومية المحلية. وكللت الجهود التي بذلت لزياد التحاق الفتيات اللاجئات بالمدرسة بالنجاح من آسيا إلى أفريقيا مثلا في أفغانستان وبنغلادش وغينيا وموزامبيق.

تاسعاً- الملاحظات الختامية

٦٤- تورد هذه المذكرة التحديات الرئيسية القائمة في مجال الحماية الدولية والتي نشأت خلال الفترة المشمولة بالتقرير، وتلقي الضوء على عدد من المبادرات التي اتخذتها الدول والمفوضية والجهات الفاعلة الأخرى الإنسانية للتصدي لها. وهي ليست مذكرة شاملة. وقد أتاحت الأهداف الستة الواردة في جدول الأعمال الخاص بالحماية إطاراً مفيداً نُسقت فيه النهج لمعالجة هذه القضايا. وكما يتبين بوضوح من مذكرة هذا العام، ترتبط الاستجابات في مجال الحماية ارتباطاً شديداً ببعضها لأن النجاح في تنفيذ كل عنصر من عناصر جدول الأعمال يسهم في تعزيز نظام الحماية الدولية ككل. وستزداد قوة النظام وفعاليته زيادة تتناسب مع مراعاة العناصر التالية:

- التزام مجموعة من الدول وغيرها من الجهات الفاعلة سياسياً وعملياً بتسوية حالات لاجئين قائمة منذ وقت طويل وذلك باتخاذ ترتيبات شاملة لالتماس حلول دائمة؛
- مدى إثبات المجتمع الدولي لالتزامه عملياً بتقاسم المسؤولية والعبء بروح من التعاون الدولي؛
- تحسين الأوضاع التي تتوقف عليها الأعمال الإنسانية، وبخاصة سلامة الموظفين وسبل الوصول الآمنة، فضلاً عن تعزيز طابعها الحيادي وغير السياسي؛
- "منح الأولوية" للمبادئ التوجيهية والمعايير المتعلقة بنوع الجنس والسن لحماية اللاجئين من النساء والأطفال وتزويدهم بالإمكانيات اللازمة للحماية؛
- وضع سياسات هجرة تراعي على النحو الواجب احتياجات وحقوق اللاجئين وملتمسي اللجوء في مجال الحماية الدولية، جنباً إلى جنب استراتيجيات متينة وبعيدة النظر لإدارة الهجرة؛
- وضع لوائح لمسائل اللجوء على أساس "الممارسات المثلى" لتحديد من هم في حاجة إلى الحماية الدولية بشكل منصف وسريع؛
- تعزيز عمليات الشراكة التعاونية في مجال الحماية الدولية.

الحواشي

(١) وافقت اللجنة التنفيذية، في دورتها الثالثة والخمسين، على "جدول الأعمال الخاص بالحماية"، A/AC.96/973، الفقرة ٢١؛ ورحبت به الجمعية العامة، A/RES/57/187؛ وهو متاح الآن بالإسبانية، والألمانية، والإنكليزية، والروسية، والعربية والفرنسية.

(٢) تمثل المشاكل الناشئة عن حالات التدفق المكثف موضوع دراسة مقارنة بشأن الاستجابة التي يتم توفيرها في مجال الحماية لمواجهة هذه الحالات، وهي الدراسة التي تنوي المفوضية تقديمها إلى اللجنة التنفيذية في أواخر هذا العام كما طلب ذلك في جدول الأعمال. وتحلل الدراسة الاستجابة في حالات تدفق مكثف سابقة، وتحدد الإطار المفاهيمي والقانوني الواجب تطبيقه وتوصي بالآليات التي يمكن إنشاؤها لجمع مجموعة من العناصر الفاعلة لإعداد خطط عمل شاملة وتأمين تقاسم المسؤوليات والأعباء وزيادة التنبؤ بالاستجابة التي سيتم توفيرها في مجال الحماية. انظر أيضاً EC/54/SC/CRP.11، ٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٤.

(٣) من المقرر أيضاً نشر دراسة عن السبل البديلة لاحتجاز ملتمسي اللجوء واللاجئين، كجزء من مجموعة أبحاث المفوضية في المجال القانوني وسياسة الحماية.

الحواشي (**تابع**)

(٤) علاوة على المبادئ التوجيهية التي صدرت بالفعل بشأن الاضطهاد ذي الصلة بنوع الجنس، والانتماء إلى فئة اجتماعية بعينها وسقوط الحق، صدرت خلال الفترة المشمولة بالتقرير مبادئ توجيهية خاصة بالحماية الدولية تناولت الفرار الداخلي أو النقل، والاستبعاد وطلبات اللاجئين المقدمة لأسباب دينية.

(٥) ترد مجموعة البحوث المتعلقة بالمجال القانوني وسياسة الحماية، التي أصدرها قسم المشورة القانونية وسياسة الحماية التابع لإدارة الحماية الدولية، على موقع www.unhcr.ch.

(٦) على سبيل المثال الموضوعات التي تتعلق المحاكمات القضائية لملتمسي اللجوء بسبب دخولهم البلد بشكل غير قانوني؛ الاضطهاد ذو الصلة بنوع الجنس؛ الاستنكاف الضميري؛ الفرار الداخلي أو النقل؛ معاونو الاضطهاد؛ توفير خدمات كفؤة في مجال الترجمة الشفهية في إجراءات اللجوء؛ سرية طلبات اللجوء؛ تطبيق أحكام الاستبعاد؛ تسليم المجرمين؛ الطرد؛ إلغاء وضع اللاجئ، سقوط الحق؛ وتطبيق المادة ١ هاء من اتفاقية عام ١٩٥١.

(٧) انظر أيضاً الاستنتاج العام للجنة التنفيذية رقم 2003 ,(LIV) 95، الفقرة كاف.

(٨) المفوضية، "التقرير الختامي بشأن الاستبيان المتعلق بانعدام الجنسية وفقاً لجدول الأعمال الخاص بالحماية"، آذار/مارس ٢٠٠٤.

(٩) مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، منظمة العمل الدولية، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

(١٠) استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 2003 ,(LIV) 96، بشأن عودة الأشخاص الذين يتبين أنهم ليسوا بحاجة إلى الحماية الدولية.

(١١) بروتوكول عام ٢٠٠٠ لمنع الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، وقمعه والمعاقبة عليه (الذي بدأ سريانه في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣) وبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو (الذي بدأ سريانه في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤)، المكملان كلاهما لاتفاقية الأمم المتحدة لعام ٢٠٠٠ لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود (التي بدأ سريانها في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣).

(١٢) مذكرة بشأن الحماية الدولية، ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، A/AC.96/965، الفقرة ٢٥.

(١٣) انظر استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 2002 ,(LIII) 94، بشأن الطابع المدني والإنساني للجوء.

(١٤) انظر أيضاً المذكرة بشأن الحماية الدولية، ٢ تموز/يوليه ٢٠٠٣، A/AC.96/975، الفقرة ٣٤.

(١٥) انظر المفوضية "إطار الحلول المستديمة لصالح اللاجئين وغيرهم من الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية، أيار/مايو ٢٠٠٣، الذي قدم إلى اللجنة الدائمة في الوثيقة EC/53/SC/INF.3، ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣.

(١٦) المفوضية، "الأثر الاقتصادي والاجتماعي الذي تخلفه الأعداد الهائلة من اللاجئين على البلدان النامية المضيفة وعلى بلدان أخرى أيضاً، EC/54/SC/CRP.5، ١٨ شباط/فبراير ٢٠٠٤، الفقرة ٢٦.

(١٧) انظر أيضاً استنتاج اللجنة التنفيذية رقم 2003 (LIV) 98 بشأن الحماية من الاعتداء والاستغلال الجنسي.

(١٨) انظر "تقديم المساعدة للاجئين القصر غير المصحوبين: تقرير الأمين العام"، ٢٠ آب/أغسطس ٢٠٠٣، A/58/299.