

Distr. General 1 مايو/أيار 2014 النص الأصلي: إنكليزي الإنكليزية والفرنسية فقط	حوار المفوض السامي بشأن تحديات الحماية في البحر الحماية في البحر
--	--

المبادرة العالمية للحماية في البحر

الخلفية

تطرح حماية اللاجئين وطالبي اللجوء وعديمي الجنسية والمهاجرين الذين يسافرون في البحر بطريقة غير نظامية¹ تحديات معقدة تزداد إلحاحاً يوماً بعد يوم. يخاطر الأشخاص اليائسون بحياتهم بركوب البحر، وغالباً ما يكون ذلك في قوارب خطيرة وغير صالحة للإبحار، أو بالسفر خلسة وهم يتعرضون بالإضافة إلى ذلك للاستغلال والإيذاء والعنف طوال رحلتهم.

ولم تتراجع هذه الظاهرة في وجود أسباب للفرار عبر البحر ومن بينها: الصراعات والحروب وحالات اللجوء التي طال أمدها وانعدام الجنسية وغياب أنظمة الحماية أو عدم ملاءمتها، وانفصال العائلات والفقر وعدم المساواة الاقتصادية.² عند العثور على المنكوبين في البحر، تتمثل الأولوية في الحفاظ على حياتهم من خلال ضمان إنقاذهم في الوقت المناسب وإنزالهم بصورة آمنة بغض النظر عن وضعهم، مهاجرين كانوا أم لاجئين.

ويتطلب تعزيز ترتيبات البحث والإنقاذ ومعالجة أسباب الفرار عبر البحر بطريقة غير نظامية تعاوناً إقليمياً وتقسماً للأعباء بين الدول الساحلية وغير الساحلية. بالإضافة إلى ذلك، ونظراً إلى أن الهاربين في البحر من الصراع أو الاضطهاد، يسافرون عادةً جنباً إلى جنب مع أشخاص تختلف أسباب سفرهم، يجب ألا تعرض الجهود المبذولة في سبيل معالجة الهجرة غير النظامية والحد من أعداد من يفقدون حياتهم، للخطر إمكانية حصول اللاجئين وطالبي اللجوء وعديمي الجنسية على الحماية الدولية.

ويقدم حوار المفوض السامي بشأن الحماية في البحر للعام 2014 فرصة لتطوير إجماع واسع النطاق على مسائل الإنقاذ في البحر وترتيبات إنزال الركاب وتقاسم المسؤوليات والحاجة إلى اعتماد نهج شاملة للحماية في البحر. وفي هذه السنة، يقوم الحوار والمبادرة العالمية للحماية في البحر المفصلة أدناه على خطة عمل المفوضية المؤلفة من 10 نقاط حول حماية اللاجئين والهجرة المختلطة³ وعلى سلسلة من الاستشارات الإقليمية حول الهجرة المختلطة.⁴

الشركاء

من بين الشركاء الذين تتعاون معهم المفوضية لتوفير الحماية في البحر نذكر الدول، والجهات الخاصة مثل شركات الملاحة؛ والشركاء من المجتمع المدني؛ والوكالات الدولية بما في ذلك المنظمة البحرية الدولية والمنظمة الدولية للهجرة والمفوضية السامية لحقوق الإنسان وصندوق الأمم المتحدة لدعم الطفولة ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية.

المبادرة العالمية

المبادرة العالمية للحماية في البحر التي أطلقتها المفوضية هي عبارة عن خطة عمل أولية تمتد على سنتين ويتمثل هدفها الأساسي في دعم عمل الدول من أجل:

- تقليص حالات فقدان الحياة في البحر وحالات التعرض للاستغلال والإيذاء والعنف بين المسافرين عن طريق البحر بطريقة غير نظامية،
- وضع طرق استجابة للهجرة المختلطة غير النظامية عن طريق البحر، مراعية للحماية.

ويجب أن يقوم تحقيق هذه الأهداف على أنظمة بحث وإنقاذ فعالة تشمل ترتيبات منظمة لإنزال من تم إنقاذهم من السفن في أماكن آمنة؛ كذلك، يتطلب الأمر التحديد المبكر لمن يحتاجون إلى الحماية الدولية والمعاملة الإنسانية ومنع الطرد، وإلى إجراءات لجوء عادلة وفعالة وبالتالي حلول مناسبة.

ويتطلب الحد من فقدان الحياة أيضاً معالجة أسباب التحركات غير النظامية بطريقة تحفظ إمكانية الحصول على اللجوء والحماية الدولية. وتضطلع البلدان الأصلية وبلدان العبور والجهات المقصودة كلها بدور في هذا

السياق. وتعترف المبادرة العالمية بعدم إمكانية عزل العمل على حماية الأشخاص الهاربين من الاضطهاد عن طريق البحر عن التحديات الإقليمية الأوسع نطاقاً التي تطرحها موجات الهجرة المختلطة.

ويعتبر التعاون الإقليمي وتقاسم الأعباء بشكل منظم ضروريين للبحث والإنقاذ ولتأمين بدائل للتحركات في البحر؛ فعدم تقاسم الأعباء على الصعيد الإقليمي بشكل كافٍ يشكل رادعاً لعمليات البحث والإنقاذ وإنزال الركاب. وتضطلع الدول غير الساحلية والدول الأخرى بدور مهم من خلال مشاركتها المسؤوليات مع تلك التي تتيح عمليات الإنزال.

ليس النقاش حول كيفية الاستجابة لمن يخاطرون بحياتهم في البحر حديث العهد، إلا أن تنفيذ الأدوات وأطر العمل المتوفرة قد يكون له أثر حقيقي؛ ويحتوي الملحق بالمستند الراهن على عدد منها.

تحقيق الحماية في البحر

يتطلب الحد من فقدان الحياة في البحر ما يلي:

- تعزيز القدرات في البحث والإنقاذ والتنسيق على الصعيدين الإقليمي والوطني
 - التخلص من الروادع التي تعيق الإنقاذ، وذلك من بين أمور أخرى، من خلال الاتفاق على آليات إقليمية لتحديد "الأماكن الآمنة" لإنزال من يتم إنقاذهم وعدم معاقبة المنقذين
 - تنفيذ إطار العمل القانوني الدولي القائم وإرشادات المنظمة البحرية الدولية في البحث والإنقاذ والإنزال
- يتطلب ضمان أخذ الاستجابة للمسافرين في البحر (بمن فيهم الأشخاص الذين يتم إنقاذهم) في الاعتبار الاحتياجات على صعيد الحماية الدولية للأفراد والجماعات المحددة:

- إمكانية الوصول إلى أراضٍ آمنة والحماية من الطرد، فلا يتم إنزال الأفراد في أماكن قد يكونون معرضين للخطر فيها ولا إعادتهم إلى أماكن كهذه
- تأمين المعاملة الإنسانية والاعتناء بالاحتياجات المباشرة بما في ذلك، العلاج الطبي والمأوى والغذاء والمياه والاتصال بأفراد العائلة

- التحديد المبكر لمن يحتاجون إلى الحماية بمن فيهم اللاجئون وطالبو اللجوء وعديمو الجنسية وضحايا الاتجار بالبشر والأطفال غير المصحوبين أو المفصولون عن ذويهم
- الاستفادة من إجراءات لجوء عادلة وفعالة ومن الحلول ومن سبل الحماية الدولية الأخرى للاجئين وطالبي اللجوء
- توجيه ضحايا الاتجار بالبشر والأطفال غير المصحوبين أو المفصولين عن ذويهم والآخرين ممن لديهم احتياجات خاصة إلى آليات الإحالة المناسبة وتقديم الدعم لهم.
- الحد من إجراءات الاستجابة الرادعة والعقابية ومن إلقاء المسؤولية على الغير وإيجاد بدائل لها.

ومن الممكن أن تركز الترتيبات الإقليمية للتعاون وتقاسم المسؤوليات بعد عمليات الإنقاذ على إطار العمل الإقليمي القائم على نموذج جيبوتي وهو نموذج جيد يمكن تعديله بحسب احتياجات كل سياق.⁵

ينشأ عن التقاسم المنصف للأعباء على الصعيد الإقليمي بين الدول الساحلية وغير الساحلية آليات ثابتة ومنظمة من أجل:

- دعم ترتيبات استقبال مناسبة في البلدان التي يتم فيها الإنزال
- توزيع المسؤوليات في إطار المعالجة وتوفير الحلول المستدامة بما في ذلك استشفاف فرص المعالجة المشتركة
- تنفيذ ترتيبات الحماية أو البقاء المؤقت على المستوى الإقليمي (حيث لا توفر اتفاقية العام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين الحماية أو في انتظار الانتقال إلى حلول أخرى)⁶
- توفير الدعم على صعيد بناء القدرات وصُعد أخرى للبلدان التي يتم فيها الإنزال (وذلك مثلاً من خلال فرق حماية متنقلة متعددة الاختصاصات وسريعة الاستجابة للمساعدة في الاستقبال الأولي وتحديد السمات وإحالة مَنْ تم إنقاذهم).⁷

ومن أساليب معالجة أسباب التحركات البحرية غير النظامية بما في ذلك التحركات البعيدة، نذكر:

- تحسين ظروف طالبي اللجوء ومواعتها على المستويات الإقليمية
- تعزيز لم شمل الأسر

- توسيع سبل الهجرة الشرعية والدخول المنظم
- مضاعفة الجهود لإيجاد حلول مستدامة لحالات اللجوء التي طال أمدها
- مكافحة الاتجار بالبشر وتهريب الأشخاص
- عند اللزوم، توفير الإرشاد والمساعدة على العودة الطوعية للأشخاص الذين لا يحتاجون إلى الحماية الدولية.⁸

خلاصة القول، إن معالجة التحركات غير النظامية في البحر تتطلب معالجة للأسباب الأساسية من خلال بناء السلام؛ والتنمية؛ ونشر التوعية في البلدان الأصلية وبلدان اللجوء وبلدان العبور.

يحق للدول إدارة حدودها وضمان أمنها الوطني ومكافحة الجرائم وتقليل أوجه القصور في قيام الناس بالمخاطرة بحياتهم في البحر. ولكن هذه التدابير يجب أن تتطابق مع موجباتها الدولية تجاه اللاجئين وطالبي اللجوء وعديمي الجنسية ومع القانون الدولي لحقوق الإنسان. وبشكل خاص:

- يجب ألا تؤدي عمليات الاعتراض غير المرتبطة بالإنقاذ في البحر إلى خطر الطرد وتمنع طالبي اللجوء واللاجئين من المطالبة بالحماية أو إلى إلقاء المسؤوليات على الغير أو تتسبب في إضعاف الحماية الدولية وتقاسم المسؤوليات.
- يجب أن تراعي عمليات الاعتراض ضمانات الحماية واحترام القانون الدولي وعدم تعريض السلامة للخطر.
- يجب تفادي الاحتجاز العقابي أو التعسفي أو الردعي للمهاجرين الذين يمارسون حقهم في طلب اللجوء.

ومن شأن التحليل الذي تجريه الدول والمفوضية وأصحاب المصلحة الآخرين "للدروس المكتسبة" أن يساعد في تحديد الممارسات الفضلى. ومن بين أهداف المبادرة العالمية تسهيل التعاون بين الوكالات لوضع قاعدة معرفية شاملة حول الهجرة المختلطة غير النظامية عن طريق البحر، تشمل معلومات حول حوادث القوارب المنكوبة والإنقاذ والاعتراض والسفر خلسة وحول الممارسات الراهنة للدول وما إلى ذلك.

ستعمل المفوضية مع شركائها لوضع مواد الإرشاد للدول والجهات الدولية والتجارية ونشرها.

حوار المفوض السامي

يُعد حوار المفوض السامي بشأن تحديات الحماية سنوياً وهو يشكل منتدى فريداً للتبادل الصريح للآراء بين الدول والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية الحكومية والأكاديميين وأصحاب المصلحة الآخرين. وسيتمحور الحوار للعام 2014، والذي سيعقد في 10-11 ديسمبر/كانون الأول، حول الحماية في البحر ويهدف إلى تنشيط العمل على معالجة التحديات العالمية المتعلقة بحماية اللاجئين في البحر.

المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين/وحدة خدمات الحماية الدولية

¹ يشير مصطلح تحرك "غير نظامي" في البحر في العادة إلى السفر عبر البحر الذي تتخلله عملية مغادرة أو وصول غير مسموحة.

² التغيير المناخي والكوارث الطبيعية هي أيضاً من المسببات المحتملة للهجرة القسرية عن طريق البحر. ومبادرة نانسن حول النزوح عبر الحدود بسبب الكوارث هي عملية دولية حكومية أساسية تهدف إلى مواجهة تحديات النزوح عبر الحدود في إطار الكوارث الطبيعية.

³ انظر مواجهة تحركات الهجرة المختلطة: خطة عمل من عشرة نقاط، فبراير/شباط 2011، <http://www.refworld.org/docid/4d9430ea2.html>

⁴ هي تشمل من بين أمور أخرى اجتماع الخبراء في جيبوتي حول اللاجئين وطالبي اللجوء المنكوبين في البحر (انظر في ما يلي الملاحظة 5)؛ المؤتمر الإقليمي لدول منطقة البحر الكاريبي حول حماية الأشخاص الضعفاء أثناء تدفقات الهجرة المختلطة المنعقد في مدينة ناسو في العام 2013 (يمكن الاطلاع على التقرير الموجز على: <http://www.refworld.org/docid/51e3c0384.html>)؛ واجتماع المائدة المستديرة الإقليمية حول التحركات غير النظامية عن طريق البحر في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، والمنعقدة في جاكرتا في العام 2013 (يمكن الاطلاع على موجز الحدث الذي نظمه الرئيسان المتشاركان على: <http://www.refworld.org/docid/51e3bcfe4.html>)

⁵ انظر المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، اللاجئين وطالبي اللجوء المنكوبون في البحر-ما هي الاستجابة الفضلى؟ استنتاجات موجزة ("الاستنتاجات الموجزة لاجتماع جيبوتي")، 5 ديسمبر/كانون الأول 2011، <http://www.refworld.org/docid/4ede0d392.html>، الصفحة 4 والملحق ا.

⁶ انظر المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مبادئ توجيهية حول ترتيبات الحماية أو البقاء المؤقت، فبراير/شباط 2014، <http://www.refworld.org/docid/52fba2404.html>

⁷ انظر أعلاه، الملاحظة 5.

⁸ المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ورقة سياسة الحماية: عودة من تبين عدم حاجته للحماية الدولية إلى بلدان الأصل: دور المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، نوفمبر/تشرين الثاني 2010، <http://www.refworld.org/docid/4cea23c62.html>