

Distr.
GENERAL

الجمعية العامة



A/AC.96/1053
20 June 2008

ARABIC
Original: ENGLISH and FRENCH

اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي
الدورة التاسعة والخمسون

جنيف، ٦-١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨

البند ٥ (أ) من جدول الأعمال المؤقت

التقارير عن أعمال اللجنة الدائمة المعنية بالحماية الدولية

مذكرة بشأن الحماية الدولية

تقرير من المفوض السامي

أولاً - مقدمة

١- تشير ديباجة اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ وتؤكد "مبدأ تمتع جميع البشر دون تمييز بالحقوق والحريات الأساسية". كما تذكر بسعي الأمم المتحدة إلى ضمان ممارسة اللاجئين هذه الحقوق والحريات الأساسية على أوسع نطاق ممكن. وفي إطار الذكرى الستين للإعلان، تركز مذكرة هذه السنة عن الحماية الدولية على مواد الإعلان التي تكتسي أهمية خاصة لدى الأشخاص الذين تُعنى بهم مفوضية شؤون اللاجئين.

٢- وتبحث المذكرة بصفة خاصة التطورات التي حصلت ابتداءً من أواسط عام ٢٠٠٧ حتى هذا التاريخ بشأن الحق في التماس اللجوء في بلدان أخرى والتمتع به خلاصاً من الاضطهاد، إضافة إلى الحق في جنسية (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادتان ١٤ و ١٥)، وهما الحقان اللذان عُبر عنهما بوضوح في اتفاقية عام ١٩٥١ واتفاقيتي عامي ١٩٥٤ و ١٩٦١ بشأن انعدام الجنسية. كما تنظر في الحالات التي تعرضت فيها حقوق المشردين داخلياً للتهديد. وتسلط المذكرة الضوء، في كل قضية، على التحديات القائمة والتقدم المحرز أثناء فترة التقرير دعماً لمختلف هذه الفئات من الأشخاص المشمولين بالاختصاص لضمان احترام حقوقهم، ومساعدة الدول على احترام التزاماتها وحمايتهم والوفاء بها. وتبين كيف تكتسي مبادئ الإعلان الأساسية المتمثلة في الحرية والمساواة وعدم التمييز (الإعلان، المادتان ١ و ٢) أهمية مركزية في هذه الاستجابات. وفي الوقت نفسه، تكتسي الحقوق

والحریات المنصوص عليها في الإعلان طابعاً عالمياً وغير قابل للتجزئة ومتداخلاً ومتداغماً^(١) وتنطبق على اللاجئين وعديمي الجنسية بنفس الدرجة التي تنطبق بها على المواطنين في بلدانهم، بمن فيهم المشردون داخلياً.

٣- والهدف هو إظهار الطابع التكاملي للقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي لحقوق الإنسان^(٢). ويتعلق هذا ليس بتطوير القانون فحسب، بل أيضاً بتعاون المفوضية مع هيئات رصد معاهدات حقوق الإنسان في مجال الدعوة الذي تضطلع به باسم الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية. والغرض كذلك إظهار أن مسؤوليات المفوضية والدول في مجال الحماية إزاء الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية مترسخة في إطار حقوق الإنسان.

ثانياً - نظرة عامة على التطورات

٤- طوال الفترة المشمولة بالتقرير، حدثت عمليات عودة كبيرة. ومع ذلك، فقد ارتفع عدد المشردين قسراً داخل بلدانهم أو خارجها، بمن فيهم من البلدان التالية أو فيها: أفريقيا الوسطى وتشاد ودارفور (السودان) والعراق والقرن الأفريقي وكولومبيا وكينيا. وفي بداية عام ٢٠٠٨، أشارت إحصاءات المفوضية إلى أن عدد الذين تُعنى بهم المفوضية في أنحاء العالم بلغ ٣١,٧ مليون شخص، بمن فيهم ١١,٤ مليون لاجئ أو شخص في وضع شبيه بوضع اللاجئ، ونحو ٧٤٠.٠٠٠ لاجئ عادوا إلى أوطانهم طوعاً في عام ٢٠٠٧، ونحو ٣ ملايين شخص عديم الجنسية. زد على ذلك نحو ١٣,٧ مليون مشرد داخلياً تحميهم و/أو تساعدهم المفوضية من أصل عدد إجمالي يقدر بـ ٢٦ مليون مشرد داخلياً كان تشردهم بسبب النزاعات^(٣).

٥- وكان العراقيون المشردون داخل بلدانهم أو خارجها يمثلون أكبر مجموعة مكونة من جنسية واحدة في هذه الأرقام. فنحو ٢,٤ مليون شخص شردوا داخل العراق، في حين أن الأردن وسوريا استضافتا معاً نحو ١,٥ مليون إلى مليوني شخص. وهذا هو أكبر عدد من اللاجئين الحضرين تتكفل بهم المفوضية في تاريخها، وعملت المفوضية أثناء الفترة المشمولة بالتقرير على توطيد حيز الحماية الموفر لهم. واستُعملت إعادة التوطين أداة مهمة لتوزيع الأعباء، علماً بأن المفوضية تجاوزت هدف الـ ٢٠.٠٠٠ طلب لعام ٢٠٠٧، رغم أن حالات المغادرة كانت أقل بكثير. وعلى الرغم من أن الظروف السائدة في العراق لم تكن تشجع على العودة أو تنظيمها، فإن المفوضية ظلت مستعدة لمساعدة اللاجئين والمشردين داخلياً الراغبين في العودة.

٦- وفي أفريقيا، فاقم الأزمات الإنسانية التي شهدتها أفريقيا الوسطى وتشاد ودارفور (السودان) والصومال تجدد النزاعات وانعدام الأمن، ونجم عن ذلك المزيد من التشرد. فقد سُرد داخلياً على سبيل المثال ٦٠٠.٠٠٠ صومالي في عام ٢٠٠٧ بسبب القتال، لا سيما في مقديشو، مما رفع العدد المقدر للمشردين داخل الصومال إلى

(١) A/RES/60/251.

(٢) استنتاج اللجنة التنفيذية رقم ٩٥ (LIV)، ٢٠٠٣، الفقرة (١).

(٣) عدلت المفوضية تصنيفها للأشخاص المشمولين باختصاصها في عام ٢٠٠٨ فاستثنت، على سبيل المثال، اللاجئين المعاد توطينهم من تقديرات اللاجئين في البلدان الصناعية. وعليه، فإن أهمية المقارنات بين بيانات السنوات السابقة محدودة. والعدد الإجمالي لـ "المشردين داخلياً بسبب النزاعات" مستقى من مركز رصد التشرد الداخلي.

مليون شخص. وكانت المفوضية قادرة على توفير المساعدة الغوثية الطارئة في بعض المناطق، لكن انعدام الأمن غالباً ما قيد بشدة وصولها. وفي دارفور، كانت حماية اللاجئين من صلاحيات قوات حفظ سلام مشتركة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة أقرها مجلس في تموز/يوليه ٢٠٠٧. وكان لقوات أخرى في تشاد وجمهورية أفريقيا الوسطى، أقرت في أيلول/سبتمبر، وجود متعدد الأبعاد، تدعمه قوة حماية تابعة للاتحاد الأوروبي، بغرض المساعدة على تهيئة ظروف أمنية مواتية لعودة اللاجئين والمشردين بصورة طوعية وآمنة ومستدامة، بطرق من بينها المشاركة في حماية اللاجئين والمشردين والمدنيين المعرضين للخطر، ومن خلال تيسير تقديم المساعدة الإنسانية. وبالرغم من ذلك، فإن النزاع الذي نشب في الآونة الأخيرة جعل من الصعب تحقيق استقرار الوضع الإنساني الخطير وخاصة في شرق تشاد. ولما كانت الشرطة دون المستوى المطلوب من التجهيز للتصدي للحوادث الأمنية، لم يكن ممكناً لا منع العديد من انتهاكات حقوق الإنسان، مثل حق الشخص في الحياة وفي الحرية والأمن، أو لا معالجتها بفعالية.

٧- وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، نجم عن تجدد أعمال القتال في الشرق المزيد من التشرذم وزيادة المخاطر والاعتداءات الجنسية المفرطة في البشاعة بحق آلاف النساء والفتيات والتي وصفت في العديد من الحالات بأنها بلغت حد جرائم الحرب وجرائم بحق الإنسانية^(٤). وطرح حدوث تلك الحالات والتصدي لها في هذه البيئة غير المستقرة مشاكل كبيرة. ولما كانت المفوضية تعمل عن طريق مجموعة الحماية، فقد دعمت مبادرات التدريب لتوعية القوات بالتزاماتها في مجال "عدم التهاون مطلقاً" مع العنف الجنسي والجنساني، وأنشأت آليات إحالة في مواقع المشردين داخلياً حيثما كانت تعمل، ورصدت حالات العنف الجنسي والجنساني، وقدمت المشورة إلى المشردين داخلياً بشأن سبل الانتصاف الممكنة.

٨- وفي كينيا، شردت الحرب الطائفية التي أعقبت الانتخابات المثيرة للنزاع في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ نحو ٥٣٠.٠٠٠ شخص داخلياً. وأرسلت المفوضية موظفي طوارئ وموارد لدعم الاستجابة المشتركة بين الوكالات للتصدي للأزمة. وفي زمبابوي، تدهور الوضع الاقتصادي والأمني والإنساني ووضع حقوق الإنسان، مما أجبر العديد من الناس على الهروب.

٩- وفي ٤٣ بلداً صناعياً في أنحاء العالم، ارتفع عدد طالبي اللجوء في عام ٢٠٠٧ بنحو ١٠ في المائة فوصل إلى ٣٤٢.٣٠٠ شخص. وكان هذا الارتفاع عائداً أساساً إلى طالبي اللجوء العراقيين. وشكل المجموع أول ارتفاع منذ خمس سنوات بعد أن كان منخفضاً إلى أدنى مستوى له منذ ٢٠ عاماً في عام ٢٠٠٦، لكنه شكل نصف عدد الطلبات المسجلة في عام ٢٠٠١ عندما التمس اللجوء ٦٥٥.٠٠٠ شخص^(٥).

(٤) المقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة، بيان، الدورة ٦٢ للجمعية العامة، اللجنة الثالثة، ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧.

(٥) مفوضية اللاجئين، "Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries: 2007 Statistical Overview"، آذار/مارس ٢٠٠٨.

١٠- وطوال الفترة المشمولة بالتقرير، عملت المفوضية جاهدة على أداء مسؤوليتها بإدماج نهج قائم على الحقوق وعلى المجتمع المحلي في عملها^(٦)، بما في ذلك العمل على انتهاج نهج شامل يقوم على المشاركة بخصوص استراتيجية إدراج العمر والجنس والتنوع في جميع عملياتها، ومن ثم تدعيم تساوي جميع الأشخاص الذين تُعنى بهم في التمتع بالحقوق. وأكمل المكتب تنفيذ عملية إدراج العمر والجنس والتنوع في نهاية عام ٢٠٠٧، وقد أنشأت ١٠٩ عملية قطرية أفرقة متعددة الوظائف وأجرت تقييمات قائمة على المشاركة. وشملت الأدوات الصادرة *UNHCR Manual on a Community-Based Approach in* و *Handbook for the Protection of Women and Girls UNHCR Operations*، في حين أن استنتاج اللجنة التنفيذية رقم ١٠٧ (٢٠٠٧) المتعلق بالأطفال المعرضين للخطر قدم توجيهات عملية لتدعيم الحماية وإدراج هذا الجانب من الاستراتيجية المذكورة في عملياتها. وتمثل اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وبروتوكولها الاختياري - النافذان منذ أيار/مايو ٢٠٠٨ - وسيلتين هامتين لإدراج جانب واحد من جوانب التنوع في أعمال الدول الأطراف والمفوضية.

ثالثاً - الحق في طلب اللجوء

١١- إن أعراف اللجوء، بما فيها الإطار القانوني الذي وضعته اتفاقية ١٩٥١ وبروتوكول ١٩٦٧، نشأت مباشرة من الحق في التماس اللجوء والتمتع به الذي تؤكد عليه المادة ١٤ من الإعلان العالمي^(٧). وبناء عليه، فإن القانون الدولي لحقوق الإنسان، الذي ينطبق عموماً على جميع الأشخاص داخل إقليم الدولة أو ضمن ولايتها، يوفر الإطار الجامع لحماية طالبي اللجوء واللاجئين. ويمثل القانون الدولي للاجئين، بما فيه الصكوك الإقليمية ذات الصلة بهذا الموضوع، جزءاً أساسياً من هذا الإطار ويعالج شواغلهم المحددة. ويركز هذا الفرع على الحق في طلب اللجوء، المرتبط أيضاً بالحق في مغادرة أي بلد، بما فيه الوطن (الإعلان العالمي، المادة ١٣(٢))، ويتعلق الفرع الثاني بالحق في التمتع باللجوء.

ألف - مبدأ عدم الإعادة القسرية

١٢- مبدأ عدم الإعادة القسرية عنصر محوري في أعمال الحق في التماس اللجوء. وهذا يحظر كل صورة من صور الإكراه على المغادرة سواء كان ذلك يشكل، مباشر أو بصفة غير مباشرة، إلى مكان تكون فيه حياة اللاجئ أو حريته مهددتين (اتفاقية ١٩٥١، المادة ٣٣) أو يتعرض فيه للتعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (الإعلان العالمي، المادة ٥ والتطورات اللاحقة في القانون الدولي لحقوق الإنسان). ويشمل ذلك الترحيل والطرده والتسليم و"التقديم" وعدم القبول عند الحدود. وإجمالاً، ظل هذا المبدأ يحظى بالاحترام، في خلال الفترة المشمولة بالتقرير، بما في ذلك من قبل البلدان التي ليست طرفاً في اتفاقية ١٩٥١، من بينها الأردن وباكستان والجمهورية العربية السورية، أو تلك التي ليست لديها أحكام تنص على هذا المبدأ في قانونها الوطني. وفي المغرب، أفضى الاتفاق المبرم بين الحكومة والمفوضية في تموز/يوليه ٢٠٠٧ إلى تعليمات واضحة

(٦) ميثاق الأمم المتحدة، المادة ٥٥(ج)؛ إعلان فيينا لمؤتمر حقوق الإنسان العالمي؛ الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، A/RES/60/1، الفقرة ١٢٦؛ استنتاج اللجنة التنفيذية رقم ١٠٧ (LVII)، ٢٠٠٧، الفقرة (ب) "١٠".

(٧) استنتاج اللجنة التنفيذية رقم ٨٢ (XLVIII)، ١٩٩٧، الفقرة (ب).

من وزارة الداخلية إلى السلطات المكلفة بإنفاذ القوانين بالتقيد بوثائق المفوضية الخاصة باللجوء وعدم توقيف الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية وترحيلهم. وترتب على ذلك انخفاض في عمليات الترحيل. ومن بين التطورات الأخرى، أكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الطبيعة المطلقة لخطر الإعادة التي قد تعرض صاحبها للتعذيب.

١٣- بيد أنه وقعت انتهاكات لمبدأ عدم الإعادة القسرية هذا. فالعديد من طالبي اللجوء، بل واللاجئين، رُحّلوا باعتبارهم مهاجرين غير شرعيين في إطار تدابير حكومية في مجال مراقبة الهجرة. وكان طالبو اللجوء معرضين بصفة خاصة للترحيل إن وقعوا في الاحتجاز. وشملت الأسباب ما يلي: وضع غير قانوني مزعوم؛ وعدم إصدار وثائق تثبت وضعهم؛ وإجراءات غير كافية في المطارات؛ وعدم وجود ضمانات كافية في حالات التسليم. ولم تكن حالات إبعاد اللاجئين إلى بلدان ثالثة، بما في ذلك دون معالجة جوهرية لطلباتهم، تجري دائماً بضمانات كافية. ولم تكن الكثير من اتفاقات إعادة القبول عند عودة المهاجرين تتضمن استثناءات لفائدة طالبي اللجوء واللاجئين، مما يزيد من احتمال الإعادة القسرية. وفي بعض الأحيان، كانت الاستثناءات التشريعية من هذا المبدأ تذهب إلى أبعد من تلك المنصوص عليها في المادة ٣٣(٢) من اتفاقية ١٩٥١، لا سيما في سياق جهود مكافحة الإرهاب. وأشار أيضاً إلى الهواجس الأمنية باعتبارها أسساً للترحيل، بمن في ذلك الأطفال اللاجئين غير المرافقين. وإذا كان هذا المبدأ يحظى بالتأييد في عدد قليل من بلدان رابطة الدول المستقلة، فإنه لم يكن يُحترم عند التعامل مع فئات من بلدان أو مناطق بعينها.

١٤- وكانت المفوضية تتدخل باستمرار باسم طالبي اللجوء واللاجئين المهددين بالترحيل. غير أنه لم يكن دائماً ممكناً منع الطرد، بما في ذلك عندما لا يكون للمفوضية أو الشركاء حضور أو عندما يكون حضورها محدوداً. وأفرج عن بعض الأفراد كانوا محتجزين قصد طردهم لأغراض إعادة التوطين لأسباب طارئة. وأعيد قبول آخرين كانوا قد رُحّلوا. وواصلت المفوضية تدريب شرطة الحدود وموظفي الهجرة في العديد من البلدان على التزاماتهم في مجال عدم الإعادة القسرية وعلى كيفية تحديد الاحتياجات من الحماية الدولية. وأجري رصد مشترك للحدود و/أو المطارات مع السلطات الحكومية و/أو المنظمات غير الحكومية الشريكة للمساعدة على منع الإعادة القسرية وضمان وصول الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية إلى الإقليم المعني.

باء - تحركات السكان المختلطة

١٥- كان الحق في التماس اللجوء مهدداً حيثما كان طالبو اللجوء طرفاً في تحركات السكان المختلطة. فالعديد ممن فروا من الاضطهاد والتراعات كانوا عاجزين عن استعمال الوسائل القانونية بحثاً عن الأمن، ومن ثم رحلوا رحلات محفوفة بالمخاطر وسط آخرين فارين من الفقر أو ظروف العيش غير المستقرة. وفي غضون ذلك، كانوا في كثير من الأحيان يواجهون التعذيب والاعتصاب والاعتداء والاستغلال من قبل المهربين والقراصنة والمسؤولين وغيرهم. وكان الأطفال غير المصحوبين والمفصولون الذين يقعون في شرك تحركات غير شرعية معرضين تعرضاً شديداً لخطر استغلالهم جنسياً وفي العمل. وعلى اليابسة، قد يمنع طالبو اللجوء من الدخول، لا سيما في مناطق الحدود النائية والمضطربة. ومن بين من يركبون البحر، ما زال ارتفاع عدد المتوفين في البحر الأبيض المتوسط وشرقي المحيط الأطلسي وخليج عدن والبحر الكاريبي يسترعي انتباه وسائل الإعلام.

١٦- ولكي يتمكن طالبو اللجوء الفارون في سياق تحركات السكان المختلطة مع ذلك من التماس اللجوء، سعت المفوضية إلى الموازنة بين ضرورة حماية اللاجئين ومصالح الدول في مجال تدبير الهجرة. وشمل ذلك توطيد تنفيذ الاستجابات المتميزة المحددة في خطة العمل المكونة من ١٠ نقاط التي وضعتها المفوضية في عام ٢٠٠٦، ابتداءً من تحديد أوضاع اللاجئين وانتهاءً بالتأشيرات المخصصة أو ترتيبات هجرة العمالة. وفي أوروبا، عززت المفوضية وشركاؤها حضورهما في أربع جزر في بحر إيجه في اليونان، وذلك برصد المهاجرين وطالبي اللجوء الذين يصلون إلى هناك وبتقديم المشورة إليهم. وفي اليمن، عقد أول مؤتمر إقليمي من سلسلة مؤتمرات في أيار/مايو ٢٠٠٨ لوضع خطة عمل إقليمية للتصدي لتدفقات الهجرة المختلطة من القرن الأفريقي. وفي آذار/مارس ٢٠٠٨، عينت السلطات في المكسيك ٦٨ موظفاً معنياً بحماية الأطفال تلقوا التدريب من المفوضية وشركائها، في إطار برنامج نموذجي لحماية آلاف المهاجرين الشباب غير المرافقين أو المفصولين الذين أوقفوا في المكسيك وهم في طريقهم من أمريكا الوسطى إلى المكسيك وأمريكا الشمالية كل سنة.

١٧- وعقد أول حوار للمفوض السامي من سلسلة "حوارات بشأن تحديات الحماية"، وشاركت طائفة واسعة من أصحاب المصلحة في جنيف في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ لمناقشة حماية اللاجئين والحلول الدائمة والهجرة الدولية. واعترف الاجتماع بأن هناك ثغرات في الحماية في التدفقات المختلطة، لا سيما فيما يخص المهاجرين الذين تعتبرهم السلطات "غير شرعيين" والذين يقعون خارج الأطر المحددة للحماية، لكنهم مع ذلك يحتاجون إلى المساعدة الإنسانية أو غيرها من أشكال الحماية. ودعا الحوار إلى انتهاز نهج تقوم على الحقوق عند معالجة هذه الثغرات ووضع حقوق جميع المهاجرين الإنسانية وكرامتهم على رأس الأولويات.

١٨- وفيما يتعلق بالإنقاذ في البحر، كان الحق في التماس اللجوء يتعرض للخطر ما لم ينقذ رابنسة السفن الأشخاص المكرويين وما لم ترغب الحكومات في إنزال الأشخاص الذين جرى الإنقاذ. بمن فيهم طالبو اللجوء. وكانت مسؤوليات الدول في مجال الحماية واضحة نسبياً متى أوقف أفراد أو أنقذوا في المياه الإقليمية، ولكن استمر وجود اختلافات بشأن التزامات الحماية خارج تلك المياه. وترى المفوضية أن الدولة تتحمل المسؤولية، بما فيها مسؤولية عدم الإعادة القسرية، حيثما تؤكد هذه الدولة ولايتها القضائية.

جيم - الاتجار

١٩- طُرحت أيضاً مسألة إمكان التماس ضحايا الاتجار اللجوء، مثلاً لم يُستجوب الضحايا الذين حددتهم الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين أو لم يحالوا - كما ينبغي - إلى السلطات المعنية باللجوء. كما أن ممارسة استثناء ضحايا الاتجار، في بعض الدول، من إجراءات اللجوء وتحويلهم إلى الإجراءات الخاصة بتقييم أهلية الحصول على رخص إقامة لضحايا الاتجار، أعاققت حقهم في التماس اللجوء. وحتى عند منح هذه الرخص، غالباً ما كانت مؤقتة ومرتبطة باستعداد الضحايا للشهادة ضد المتجرين، وعادة ما تمنح حقوقاً أقل من تلك الممنوحة للاجئين.

٢٠- ورداً على ذلك، عملت المفوضية على ضمان أن يستفيد من إجراءات اللجوء ومن الحماية الدولية ضحايا الاتجار، الفعليون أو المحتملون، المعرضون للاضطهاد على أساس اللجوء في حالة إعادتهم. وشددت المفوضية على النهج القائم على الحقوق، بما فيها الحق في عدم التعرض للرق أو الاستبعاد (الإعلان العالمي، المادة ٤) وعمل أيضاً

على حماية الأشخاص المشمولين باختصاص المفوضية من أن يصبحوا ضحايا الاتجار. وعلى المستوى القطري، تشمل ذلك التشجيع على إدراج استفادة ضحايا الاتجار من إجراءات اللجوء في خطط العمل الوطنية بشأن الاتجار، وفي إجراءات التشغيل الموحدة لتحديد الضحايا والتأكد من أن التعامل معهم كان كما يجب. وإضافة إلى ذلك، عملت المفوضية على تعويد الحكومات والشركاء على مسؤوليات الحماية الدولية ذات الصلة. وعلى الصعيد الإقليمي، استضافت المفوضية، بالشراكة مع المنظمة الدولية للهجرة، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، حلقة دراسية عن تعزيز الاستجابات المشتركة للهجرة وحماية اللاجئين والاتجار بهم في منطقة البحر الكاريبي. وفي شباط/فبراير ٢٠٠٨، شاركت المفوضية في منتدى فيينا لمبادرة الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الاتجار بالبشر، الذي ألقى الضوء على مسؤوليات الدول في مجال حماية ضحايا الاتجار.

دال - الوصول إلى إجراءات اللجوء

٢١- تعرض الحق في طلب اللجوء للخطر أيضاً حيثما انعدمت إمكانية الوصول إلى إجراءات اللجوء المنصفة والفعالة. وكان عدم الاتساق في تطبيق معايير الاتفاقية مشكلة أخرى. فعلى سبيل المثال، استمر التباين الشديد في معدلات الاعتراف باللجوء بالنسبة إلى بعض الجنسيات بين الدول وداخلها. وعلى وجه الخصوص، كانت توقعات الاعتراف بطالبي اللجوء من بلدان مثل سري لانكا والصومال والعراق جد مختلفة باختلاف المكان الذي طلبوا فيه اللجوء. وجاء في دراسة أعدتها المفوضية في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ عن إدراج "التوجيه الخاص بالتأهيل" الذي وضعه الاتحاد الأوروبي في تشريعات دول أعضاء مختارة أنه لا تزال هناك اختلافات شديدة في القانون والممارسة وأن نقل صكوك الاتحاد الأوروبي المتعلقة باللجوء لا يزال ناقصاً.

٢٢- ومما أثر أيضاً في الاستفادة من إجراءات اللجوء الموضوعية تطبيق سياسات "البلد الثالث الآمن" التي تعمل على أساس افتراض أنه يجب على طالبي اللجوء التماس اللجوء في أول بلد آمن يصلون إليه. ففي الاتحاد الأوروبي على سبيل المثال، فإن مشاكل تنسيق إجراءات وممارسات الدول الأعضاء في مجال اللجوء، مقترنة بتطبيق لائحة "دبلن الثانية" التي تُسند إلى الدول الأعضاء مسؤولية تقييم طلبات اللجوء تقيماً موضوعياً، تعني أن طالبي اللجوء الذين يصلون إلى الاتحاد الأوروبي كانوا ينقلون أحياناً من دولة إلى أخرى. وهذا يعني أنهم يواجهون صعوبات في الوصول إلى الإجراءات الموضوعية في بعض بلدان الاتحاد الأوروبي. وتطبيق اتفاق البلد الثالث الآمن المبرم بين الولايات المتحدة وكندا وُضع هو الآخر موضع تساؤل عقب الحكم الذي أصدرته المحكمة الاتحادية الكندية في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ الذي جاء فيه أن تنفيذ الاتفاق ينتهك في جملة أمور حقوق اللاجئين في الحياة والحرية والأمن وعدم التعرض للتمييز. بيد أن الاتفاق يظل قائماً في الوقت الذي لا يزال فيه الاستئناف ضد الحكم معلقاً.

٢٣- وبصورة أعم، لم تكن إجراءات تحديد الأوضاع ذات جودة عالية كافية أحياناً أو لم تكن مستندة إلى معلومات دقيقة ومقدمة في الوقت المناسب من بلد المنشأ، وهي معلومات تتأثر أيضاً بالعمر والجنس والتنوع. وحددت بعض البلدان طلبات اللجوء بشكل متزايد على أساس المصالح وليس المعايير القانونية الدولية. وقد أفضى هذا الوضع إلى تسييس العملية، رغم التأكيد على أن منح اللجوء عمل إنساني وغير سياسي.

٢٤- وبما أن حكومات بلدان أخرى لا تعمل على تحديد أوضاع اللاجئين، فقد استمرت المفوضية في تحمل مسؤولية ذلك قصد دعم الحق في التماس اللجوء. فبين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٧، انخفض عدد طلبات اللجوء المقدمة

إلى الدول (بما فيها الدول التي تُتخذ فيها القرارات بالاشتراك مع المفوضية) بنسبة ٢٥ في المائة ليصل إلى ٠٠٠ ٦٤٧ شخص، بل إن الانخفاض في البلدان الصناعية كان أشد. وعلى مدى الفترة نفسها، ساهم عدد الطلبات المقدمة في بلدان كانت المفوضية مسؤولة فيها عن تحديد أوضاع اللاجئين في ارتفاع قدره ٣٠ في المائة فوصل إلى ٠٠٠ ٨٠ شخص، مما يمثل ١٢ في المائة من المجموع العالمي. واقتضى هذا الارتفاع من المفوضية أن تزيد فرص التدريب والموارد والمساعدة لعملياتها في مجال تحديد وضع اللاجئين. وفي إطار مشروع المفوضية لنشر إجراءات تحديد وضع اللاجئين، أوفد أكثر من ٣٠ خبيراً للاضطلاع بعمليات قطرية في ١٤ بلداً في خلال عام ٢٠٠٧ وأطلق مشروع "شبكة الممارسات الجيدة في مجال تحديد وضع اللاجئين" في مطلع عام ٢٠٠٨ لتمكين موظفي المفوضية المعنيين بتحديد وضع اللاجئين على تبادل المعارف والاهتمامات وأفضل الممارسات على الخط على الصعيد العالمي.

٢٥- ومع ذلك، واصلت المفوضية الدعوة إلى قيام الدول بالوفاء بمسؤولياتها في مجال تحديد وضع اللاجئين. وشملت مبادرات بناء القدرات، لدعم الدول في وضع إجراءات وطنية فعالة في مجال اللجوء، إسداء المشورة بشأن صياغة التشريعات؛ وزيارة مرافق الاستقبال والاحتجاز؛ وتقديم النصح لطالبي اللجوء بشأن حقوقهم. ودُرب حراس الحدود وموظفو الهجرة والشرطة والمشتغلين بالمهن القانونية والقضاة على التزامهم في إطار القانون الدولي للاجئين والقانون الدولي لحقوق الإنسان وعلى قضايا من قبيل التوصل بين الثقافات ومراعاة الفجوة الجنسانية وتحديد مصالح الطفل العليا. وكان للمفوضية تدخلات لدى المحاكم الوطنية والإقليمية لدعم التطور التدريجي للقانون الدولي للاجئين، مستندة أيضاً إلى التطورات المكتملة في مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان. وصدر موقع جديد يتعلق باللاجئين على الشبكة في حزيران/يونيه ٢٠٠٧ (<http://www.refworld.org>)، ونظمت حلقات عمل ومؤتمرات بالاشتراك مع منظمات إقليمية وجامعات وغيرها من الشركاء لإذكاء الوعي بمبادئ الحماية الدولية. وواصل مشروع تعزيز قدرات الحماية، ونهجه القائم على تعدد القطاعات والتعاون والمشاركة وحقوق الإنسان، العمل مع أصحاب المصلحة في ١١ بلداً لتحسين بيئة الحماية وتقوية قدرات الدولة والمجتمع المحلي في مجال الحماية.

٢٦- وحققت الدول نتائج إيجابية أثناء الفترة المشمولة بالتقرير في دعم الحق في التماس اللجوء، بما في ذلك استهلال موريتانيا إجراء وطنياً للجوء والاعتراف بأول مجموعة مكونة من ٣٨ طالب لجوء ولاجئ. وفي غربي البلقان وأوروبا الشرقية وفي مناطق أخرى، تحملت الدول تدريجياً المسؤولية عن تحسين قدراتها على اتخاذ القرار في مجال تحديد أوضاع اللاجئين. ففي صربيا على سبيل المثال، دخل قانون اللجوء ينص على إجراءات وطنية للجوء حيز التنفيذ في نيسان/أبريل ٢٠٠٨. وفي الاتحاد الأوروبي، يعني اعتماد معاهدة لشبونة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ أنه بمجرد دخولها حيز التنفيذ، سيكون لميثاق الحقوق الأساسية، الذي ينص على ضمانة للحق في اللجوء، قوة تنفيذ قانونية. وفي الوقت نفسه، واستناداً إلى إنجازات "مبادرة ضمان الجودة" لتدعيم عملية اتخاذ القرارات في المملكة المتحدة والنمسا، أطلقت المفوضية مبادرة أقاليمية ماثلة في سبع دول أخرى أعضاء في الاتحاد الأوروبي أثناء عام ٢٠٠٨. وفي أستراليا، قررت الحكومة المنتخبة في أواخر عام ٢٠٠٧ إلغاء "حل المحيط الهادئ"، وهي في طريقها إلى إغلاق مراكز التجهيز الخارجية في ناورو وبابوا غينيا الجديدة.

رابعاً - الحق في التمتع باللجوء

٢٧- المادة ١٤ من الإعلان لا تنادي بالحق في التماس اللجوء فحسب، بل بالحق في التمتع به أيضاً. وفي خلال الفترة المشمولة بالتقرير، تحقق تقدم وطرح تحديات في مجال تعزيز تمتع طالبي اللجوء واللاجئين بهذا الحق وغيره من الحقوق ذات الصلة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين.

٢٨- وظل التسجيل وتوفير الوثائق (اتفاقية عام ١٩٥١، المادتان ٢٧ و ٢٨) أداتين رئيسيتين لضمان التمتع باللجوء، بما في ذلك الاستفادة من الحقوق والخدمات ولم تشمل الأسر وتحديد المعرضين للخطر وقياس كمّ الاحتياجات وتقييم وتنفيذ الحلول. وفي بعض البلدان، لم تضطلع السلطات أو لم تواصل التسجيل وتحديد الأوضاع، مما نجم عنه تراكم الطلبات. وترتب على ذلك عمليات مطاردة لأجانب واحتجازهم، بمن فيهم طالبو لجوء ولاجئين، يفتقرون إلى وضع قانوني لأن الحكومة لم تسجلهم أو لم تعتمد إلى تحديد أوضاعهم. وعلى العكس من ذلك، تعهدت الحكومة في إكوادور في أيار/مايو ٢٠٠٨ بتنفيذ إجراءات تسجيل محسنة في المناطق الحدودية النائية لفائدة الكولومبيين الذين لم يقدموا طلبات اللجوء. وستمكّن عملية تسجيل السكان المشردين من تدعيم تلبية احتياجاتهم العاجلة والسماح بالنظر في طلبات اللجوء على أساس جماعي، مطبقة تعريف قرطاجنة للاجئين. وفي الاتحاد الروسي، شرعت السلطات في إصدار شهادات لجميع طالبي اللجوء، موفرة لهم وضعاً قانونياً في الوقت الذي تقيّم فيه طلباتهم. وفي بنغلاديش، ساعد توزيع بطاقات هوية فردية وبطاقات مؤن على اللاجئين من ميانمار في تخمين على تحديد هواجس الحماية وإعداد حلول دائمة. وبصورة أعم، طُبّق البرنامج الحاسوبي "بروغرس" (proGres) للتسجيل على ٥٧ عملية قطرية و١٢٢ مكتباً، مما نجم عنه إصدار وثائق هوية فردية للعديد من طالبي اللجوء واللاجئين. ودعم ذلك تدريب ٤٠٠ ١ موظف إضافي على معايير وأدوات وإجراءات التسجيل الجديدة.

ألف - الحق في الحياة والحرية والأمان الشخصي

٢٩- الحق في الحياة والحرية والأمان الشخصي (الإعلان العالمي، المادة ٣) عنصر محوري في التمتع باللجوء. ومع ذلك، كان انعدام الأمن المادي سمة بارزة أكثر فأكثر للعديد من أوضاع التشريد. وطرحت حالات المخيمات التي تعرضت لهجوم جماعات متمردة، والتجنيد القسري لأطفال من قبل جماعات مسلحة، مشكلات في عدد من العمليات، بما فيها تشاد. وحدّ انعدام الأمن أيضاً من إمكان وصول موظفي المفوضية وغيرهم من موظفي الشركاء في الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، وذلك لأغراض إنسانية، وعرضهم لخطر شديد. وكما أشار الأمين العام، فإن الوصول الضروري إلى السكان المدنيين لأغراض إنسانية لا يجري حالياً في الغالب بصورة آمنة على الإطلاق، ولا في الوقت المناسب قطعاً، ولا يخلو من عقبات^(٨). ويتعرض سائقو المفوضية لخطر كبير في الجبهة الأمامية في كثير من الأحيان في عمليات المكتب الميدانية. فقد قتل أربعة منهم أثناء أداء مهامهم في عام ٢٠٠٧، بمن فيهم اثنان في انفجار قنبلة في مبنى الأمم المتحدة في الجزائر العاصمة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، إذ لقي ١٧ موظفاً من موظفي الأمم المتحدة وغيرهم من الموظفين حتفهم.

٣٠- وظل العنف الجنسي والجنساني مشكلة رئيسية في العديد من الحالات وعانى منها الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية، لا سيما النساء والفتيات. فكثيراً ما تعرضن للاغتصاب والاعتداء والاختطاف والقتل بداعي الشرف وتشويه الأعضاء التناسلية للأنثى^(٩) وزواج الأطفال والتحرش الجنسي وغير ذلك من انتهاكات الحق في الحياة (الإعلان العالمي، المادة ٣) وعدم التعرض للتعذيب أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (الإعلان العالمي، المادة ٥) والحق في انتصاف فعال (الإعلان العالمي، المادة ٨). وإضافة إلى الاستجابات للوضع في جمهورية الكونغو الديمقراطية المشار إليه أعلاه، شاركت المفوضية بشكل أوسع في المبادرة المشتركة بين الوكالات المعنونة "أوقفوا الاغتصاب الآن: مبادرة الأمم المتحدة لمكافحة العنف الجنسي في حالات الصراع" حشد جهود منسقة لمعالجة القضية. وشمل الدعم التقني أثناء الفترة المشمولة بالتقرير تدريب المنسقين المعنيين بالعنف الجنسي والجنساني والمستشارين الجنسائين، وذلك بمعية الشركاء. وخصص المفوض السامي المزيد من التمويل للمشاريع في عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ لتعزيز منع العنف الجنسي والجنساني والتصدي له في أكثر من ١٥ بلداً، بما في ذلك مبادرات لتنفيذ إجراءات تحديد هوية الناجين من هذا العنف وإحالتهم إلى الدوائر المختصة، وإنشاء ملاذات آمنة، وتوفير سبل العيش. وفي الأردن والجمهورية العربية السورية، عملت المفوضية وشركاؤها مع اللاجئين العراقيين لتحديد النساء والفتيات المعرضات لخطر اللجوء إلى استراتيجيات التصدي السلبية مثل ممارسة الجنس من أجل البقاء على قيد الحياة، قصد تقديم المساعدة لهم، وعند الاقتضاء إعادة توطينهن على سبيل الاستعجال. وفي نيبال، حيث أثبتت الأبحاث أن النساء والفتيات المعاقات اللاجئات معرضات للاعتداء والعنف، بما في ذلك الاعتداء الجنسي، وفرت المفوضية التدريب على منع العنف الجنسي والجنساني والتصدي له وآليات تقديم التقارير والحقوق والخدمات القانونية.

٣١- وتعرض الحق في التمتع باللجوء للتهديد في البلدان التي واجه فيها طالبو اللجوء واللاجئون لأعمال عنف واعتداءات بدافع كراهية الأجانب. وكانوا أحياناً، عند وقوعهم في شرك أعمال العنف العام المناهضة للأجانب أو عند استهدافهم خصيصاً، يجرون على الانتقال إلى مناطق أخرى من البلاد، بل يقتلون أحياناً. وتتحمل الدول مسؤولية توفير نفس الحماية من أي تمييز ينتهك الإعلان (الإعلان العالمي، المادة ٧) وتشجيع التعليم الذي يعضد التفاهم والتسامح والصدقة بين الأمم والطوائف العرقية والدينية (الإعلان العالمي، المادة ٢٦(٢)). وفي أوكرانيا، على سبيل المثال، تعاونت المفوضية والمنظمة الدولية للهجرة والمجتمع المدني على التصدي للاعتداءات بدافع كراهية الأجانب بواسطة "مبادرة التنوع" ورصد الحوادث وتنسيق الاستجابات، بما في ذلك مع السلطات.

باء - الحق في حرية التنقل

٣٢- أثناء الفترة المشمولة بالتقرير، كانت بعض الدول تلجأ أكثر فأكثر إلى احتجاز طالبي اللجوء واللاجئين، بمن فيهم الأطفال. وكان الاحتجاز التعسفي، بما فيه بين مجرمي الحق العام و/أو دون حق المشول أمام القضاء أو المراجعة القضائية، مثيراً لقلق بالغ ويتعارض مع الحق في الحرية وعدم التعرض للتوقيف التعسفي (الإعلان العالمي، المادتان ٣ و ٩). وكانت فترات الاحتجاز مطولة أحياناً بل غير محدودة. وفي بعض الحالات، كانت مرافق الاحتجاز من الاكتظاظ وهويتها من الرداءة، نظراً إلى عدم وجود التجهيزات والتغذية الأساسية، بحيث بلغت حد

المعاملة اللاإنسانية والمهينة (الإعلان العالمي، المادة ٥). بل إنه ترتبت الوفاة على الاحتجاز أحياناً (الإعلان العالمي، المادة ٣). وعمد أكثر فأكثر إلى احتجاز طالبي اللجوء وخاصة الذين رفضت طلباتهم قبل طردهم، في حين أن آخرين، لم يكن ممكناً إعادتهم لأسباب قاهرة، انتهى أمرهم إلى العوز، دون وضع قانوني أو لا يمكنهم الحصول على الخدمات في عدد من البلدان. ورداً على ذلك، عملت المفوضية مع شركائها على عمليات عدة لرصد مرافق الاحتجاز، وردع وضع طالبي اللجوء في السجون. بمعية المجرمين، والمساعدة على تحديد هوية طالبي اللجوء بين فئات المهاجرين الذين لا يملكون وثائق، وتشجيع الحصول على المشورة والرعاية الطبية، وحث الدول على عدم اللجوء إلى احتجاز طالبي اللجوء إلا في حالات استثنائية وبالمراعاة التامة للبدائل الممكنة. وعليه، فقد أقنعت التدخلات المستمرة من لدن المفوضية والمنظمات غير الحكومية في لبنان السلطات بالموافقة في شباط/فبراير ٢٠٠٨ على الإفراج عن قرابة ٥٠٠ محتجز عراقي والسماح لهم ولغيرهم ممن كانوا يقيمون في البلد بصورة غير شرعية بتسوية أوضاعهم.

٣٣- وُحِّد حق الأشخاص المعنيين في حرية التنقل والإقامة (الإعلان العالمي، المادة ١٣(١)) بطرق أخرى. فقد كان يطلب إليهم أحياناً الانتقال إلى مناطق معينة من البلاد أو زجهم في مخيمات. ورُحِب في هذا الصدد بسحب رواندا في نيسان/أبريل ٢٠٠٨ لتحفظها على المادة ٢٦ من اتفاقية ١٩٥١ بشأن حرية التنقل. وفي العديد من البلدان، ساعدت وثائق المفوضية على تسهيل المزيد من حرية التنقل. ومع ذلك، ظلت الآثار المركبة لفساد الموظفين العموميين وتوقيف اللاجئين وطالبي اللجوء واحتجازهم تعسفاً إشكالية في العديد من الحالات.

جيم - الحق في المساواة في الحماية أمام القانون

٣٤- غالباً ما كان طالبو اللجوء واللاجئون وغيرهم من الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية ممن يلتمسون العدالة يعانون صعوبات في جلب الاعتراف بهم بصفتهم أشخاصاً أمام القانون والتمتع بالمساواة في الحماية أمام القانون والحصول على انتصاف فعال عن انتهاكات حقوقهم و/أو التمتع بالمساواة التامة في جلسات منصفة وعامة تجريها محكمة مستقلة ونزيهة (الإعلان العالمي، المواد ٦-٨ و ١٠؛ واتفاقية ١٩٥١، المادة ١٦). وكانوا أحياناً بعيدين أشد البعد عن اللجوء إلى المحاكم الوطنية أو يجرمون من اللجوء إليها. كانت النساء والفتيات المشردات يتعرضن للتمييز في آليات العدالة التقليدية في المخيمات. والخيار الآخر هو أنهم لا يجدون حكم القانون قد عاد كما يجب لدى عودتهم إلى أوطانهم. ولمعالجة هذه القضايا، تعاونت المفوضية مع شركائها، بمن فيهم المنظمات غير الحكومية والجامعات، في العديد من العمليات، لدعم وصول الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية إلى المحاكم، بما في ذلك في مخيمات اللاجئين، وعبر إشراك مكاتب المحاماة وعيادات الطلبة للمساعدة على الوصول إلى المحاكم.

دال - الحق في العمل

٣٥- عكس استمرار الصعوبات في ضمان التمتع بالحق في العمل لطالبي اللجوء واللاجئين (الإعلان العالمي، المادة ٢٣؛ اتفاقية عام ١٩٥١، المواد ١٧-١٩) عدم رغبة الكثير من الدول السماح للأجانب بالنفاذ إلى أسواق العمل الوطنية، علماً بأن الحصول على وظيفة مكوّن أساسي في أعمال حقوق إنسانية أخرى، وهو ملازم للكرامة الإنسانية. فقد يحمي من العنف الجنسي والجنساني، وهو جزء لا يتجزأ من تحقيق الاعتماد على الذات والحلول

الدائمة. وكان هناك مشروع استهل في عام ٢٠٠٧ أطلق عليه "المرأة تتولى القيادة لتأمين سبل الرزق" شجّع على تمكين المشردات، اقتصادياً، من تمويل مشاريع مستدامة مدرة للدخل. وشمل ذلك إنشاء مركز مجتمعي للاجنات والأطفال اللاجئين في المغرب، وتطوير التطريز الوطني للاجنات والنساء المحليات في جورجيا، مما يكمل أنشطة منع العنف الجنسي والجنساني والتصدي له مع اللاجنات.

هاء - الحق في مستوى معيشي لائق

٣٦- يرتبط الحق في مستوى معيشي يكفي لضمان الصحة والرفاه، بما في ذلك الملبس والسكن والخدمات الطبية والخدمات الاجتماعية الضرورية (الإعلان العالمي، المادة ٢٥)، بالعديد من الحقوق التي ينبغي تأمين الحصول عليها دون تمييز، بما في ذلك التمييز القائم على الأصل الوطني أو الإعاقة البدنية أو العقلية، أو الوضع الصحي (مثلاً فيما يتعلق بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز). ويشمل المكونات الأساسية للصحة، مثل الحصول على الماء المأمون والصالح للشرب والإصحاح الكافي وتلقي التعليم الصحي والمعلومات الصحية، بما في ذلك بشأن الصحة الجنسية والإنجابية. بيد أن كثيراً من طالبي اللجوء واللاجئين وغيرهم من الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية في الأوساط الحضرية، لم يكونوا قادرين على الحصول على سكن والاستفادة من الرعاية الصحية وغيرهما من الخدمات. وحيثما كان اللاجئون قابعين في مخيمات، أسفر ذلك عن حدوث مشاكل صحية خطيرة، كما في حالة ٢٧٠٠ لاجئ فلسطيني استمروا في العيش في منطقة حدودية بين سوريا والعراق. وشملت المبادرات الرامية إلى التغلب على تلك التحديات المبادرات الخاصة باللاجئين لمدة طويلة في مخيمين في بنغلاديش. ومكن انفتاح الحكومة الجديدة فيما يتعلق بمؤلاء اللاجئين المفوضية من بدء تحسين ظروف عيشهم واعتمادهم على أنفسهم من خلال مبادرات مشتركة مع وكالات ومنظمات أخرى. وشملت هذه المبادرات مساكن جديدة وتلقين المهارات ودعم اللاجئين لفتح محلات تجارية صغيرة في المخيمات.

٣٧- وبسبب فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز بالتحديد، لم يكن في إمكان طالبي اللجوء و/أو اللاجئين في بعض البلدان الحصول على خدمات الوقاية من الفيروس وعلاجه (أو الخدمات المجانية) أو كانوا يواجهون الطرد إن تبين أنهم مصابون بالفيروس. وشملت المبادرات الرامية إلى التغلب على هذه التحديات مشروعاً للصور وأشرطة الفيديو مشتركاً بين المفوضية وصندوق الأمم المتحدة للسكان للمساعدة على التقليل من الشعور بالعار إزاء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وذلك بتبيان أن بمقدور المصابين بالفيروس العيش عيشاً عادياً. وتنقل معرض أطلق عليه "العيش إيجابياً" بين مخيمات اللاجئين عبر أفريقيا.

٣٨- ويشكل الحق في غذاء كاف (الإعلان العالمي، المادة ٢٥) عاملاً حاسماً في التمتع بجميع حقوق الإنسان الأخرى. وقد كان قضيةً مثار قلق أثناء الفترة المشمولة بالتقرير، وذلك أساساً بسبب الارتفاع الذي لا مثيل له في أسعار السلع الغذائية الأساسية وانخفاض مخزون الغذاء وما ترتب على ذلك من عجز في تقديم المساعدة الإنسانية في عدد من حالات التشرد. وللتصدي لذلك، عملت المفوضية على دعم برنامج الأغذية العالمي في جمع أموال إضافية؛ وضمان توزيع ما يكفي من غذاء وبطريقة عادلة؛ والتخفيف من أثر الأزمة بتعزيز الأمن الغذائي والاعتماد على الذات للأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية.

واو - الحق في التعليم

٣٩- يمثل الحصول على التعليم دون تمييز (الإعلان العالمي، المادة ٢٦؛ اتفاقية عام ١٩٥١، المادة ٢٢) حق أساسي من حقوق الإنسان ووسيلة لا غنى عنها لإعمال حقوق أخرى. بيد أن المدارس، في بعض الأحيان، لم تكن مأمونة، بسبب التمييز أو المصاولة بل وحتى الاعتداءات. وفي العديد من الأماكن، كانت الفتيات يتسربن بسبب الأعمال المتزلية أو الزواج المبكر. ومع ذلك، فقد كان من بين التطورات الإيجابية، في آب/أغسطس ٢٠٠٧، أن سمحت السلطات الأردنية لجميع الأطفال اللاجئين العراقيين بالالتحاق بالمدارس العامة بصرف النظر عن وضعهم القانوني. ووزعت المفوضية، بمعية شركائها، قسائم لشراء أزياء مدرسية وقرطاسيات على أشد الأطفال استضعافاً، وساعدت الحكومة على زيادة قدرتها على استيعاب الملحقين. وفي الأثناء، وسّع نطاق صندوق مبادرة ألبرت آينشتاين الأكاديمية الألمانية للاجئين، الذي واصل تقديم منح جامعية لأكثر من ١٠٠٠ لاجئ أفريقي أساساً، ليشمل الأردن. وفي جورجيا، أدمجت مدارس اللاجئين بالكامل في نظام التعليم العام في عام ٢٠٠٨، إذ أصبح بإمكان الأطفال اللاجئين متابعة التعليم بلغاتهم الأم. وفي مخيمات اللاجئين في نيبال، رُتبت فصول منفصلة للأطفال الذين يعانون إعاقات بدنية أو عقلية شديدة في مركز للإعاقة، بحيث يستطيعون تلقي تعليم متخصص وعلاج طبيعي، وتعلم لغة الإشارة والتمثيل.

خامساً - الحق في جنسية

٤٠- تؤكد المادة ١٥ من الإعلان على حق كل شخص في التمتع بجنسية ما وأنه لا يجوز تجريد أي شخص من جنسيته تعسفاً أو حرمانه من الحق في تغييرها. بيد أن هذا الحق يظل - فقط - هدفاً يتطلع إليه الملايين، وكثير منهم ينتمون إلى أقليات و/أو لا يملكون جنسية منذ سنوات. وركز عمل المفوضية في الفترة المشمولة بالتقرير على تحديد هوية الأشخاص عديمي الجنسية وحمايتهم والوقاية من انعدام الجنسية وتقليصه.

٤١- وتحديد هوية عديمي الجنسية وحمايتهم أمر معقد لأن هؤلاء، في معظم الحالات، غير مسجلين على هذا الأساس. وغالباً ما تكون لديهم وثائق هوية شخصية ناقصة أو لا يملكونها أصلاً، مما يوجد عقبات عملية من أجل تمتعهم بحقوقهم. وفي مطلع عام ٢٠٠٨، لم يكن لدى المفوضية أرقام تسجيل موثوقة وتقديرات إلا عن نحو ٣ ملايين شخص في أكثر من ٥٠ بلداً، رغم أن عدد عديمي الجنسية في العالم يقدر بأكثر من ١٢ مليون شخص. ولا يوجد سوى عدد قليل من الدول الـ ٦٢ الأطراف في اتفاقية عام ١٩٥٤ بشأن وضع الأشخاص عديمي الجنسية التي وضعت إجراءات رسمية لتحديد ما إذا كان شخص من الأشخاص عديمي الجنسية. غير أن المكسيك اعتمدت بالفعل تعميماً ينشئ إجراء بسيطاً لتحديد انعدام الجنسية، وهو الأول من نوعه في أمريكا اللاتينية.

٤٢- وفيما يتعلق بالوقاية من انعدام الجنسية، عمدت الدول تدريجياً في السنوات الأخيرة إلى منح الجنسية بالمزج بين حق الأرض (الجنسية على أساس الولادة في الإقليم) وحق الدم (الجنسية على أساس السلالة). بيد أن العديد من الدول لم تضع بعد ضمانات للتأكد من أن جميع الأطفال المولودين في أقاليمها يمكنهم الحصول على جنسيتها إن كانوا سيقون دون جنسية بخلاف ذلك. ودون تلك الضمانات، قد ينقل وضع انعدام الجنسية من جيل إلى جيل رغم الأواصر القوية الناجمة عن سنوات، بل عقود، من الإقامة في بلد من البلدان. وتتضمن اتفاقية عام ١٩٦١ بشأن خفض حالات انعدام الجنسية، التي انضمت إليها ٣٤ دولة، عقب انضمام البرازيل في

عام ٢٠٠٧، وصكوك إقليمية شتى تتعلق بحقوق الإنسان، ضمانات تحمي من انعدام الجنسية في تلك الحالات. ومع ذلك، فإن هذه الصكوك لم يصدّق عليها على نطاق واسع، وتشريعات الكثير من الدول لا يزال يجب أن تشمل ضمانات مناسبة. وظلت البلدان الأمريكية، بسبب تقليد تاريخي يتمثل في حق الأرض، متميزة في هذا الصدد باعتبارها منطقة قلّما توجد فيها حالات انعدام الجنسية عند الولادة. وفي أماكن أخرى، أطلقت المفوضية مشروع مساعدة قانونية مجانية في صربيا في أيار/مايو ٢٠٠٨ من أجل مجتمعات العجر، بمن فيهم العجر المشردون من كوسوفو، لدعم تسجيل الولادات، وإصدار وثائق، والحصول على الخدمات الاجتماعية والرعاية الصحية والتعليم والتوظيف والمساعدة على تجنب انعدام الجنسية.

٤٣- وفي كثير من البلدان، نجم انعدام الجنسية عن عدم مساواة النساء بالرجال في حق نقل جنسياتهن إلى أطفالهن، بخلاف ما تنص عليه اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وفي تلك البلدان، عندما يولد طفل لأم مواطنة وأب غير مواطن، قد ينجم عن ذلك انعدام الجنسية إن كان الأب عدتم الجنسية أو تشريع بلده لا يسمح له بنقل جنسيته إلى أطفاله المولودين في الخارج. وبصورة أعم، فإن الطفل قد لا يعتبر مواطناً لبلد الأب لأن الطفل لم يسجل في قنصلية عند ولادته في الخارج، مثلاً لأن الأب تخلّى عن أسرته أو لم يستطع تحمل تكاليف السفر إلى القنصلية. ومع ذلك، يشير استعراض أولي للدول الأطراف في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التي لا تسمح تشريعاتها للرجال والنساء بنقل جنسياتهم إلى أطفالهم على قدم المساواة عند اعتماد الاتفاقية في عام ١٩٧٩، إلى أن نصف تلك الدول عدلت تلك الأحكام منذئذ، مما قضى على سبب رئيس من أسباب انعدام الجنسية، على الأقل في تلك البلدان.

٤٤- وفي عام ٢٠٠٧، اتخذت إجراءات إضافية في بعض البلدان للتقليل من حالات انعدام الجنسية التي طال أمدها، بما فيها تلك الناجمة عن خلافة الدول. فحكومة بنغلاديش على سبيل المثال بدأت، لأغراض الانتخابات المقبلة، تسجيل أفراد الطوائف الذين يتحدثون البيهاري/الأوردو والذين لم يُعترف بحقوقهم بصفتهم مواطنين بنغاليين عقب انفصال ما يعتبر اليوم بنغلاديش عن باكستان في عام ١٩٧١، وإصدار بطاقات وطنية لهم. وفي تركمانستان، استهلت الحكومة، بدعم من المفوضية، عملية تسجيل على نطاق الدولة للأفراد الذين ليست لديهم جنسية محددة أو من ليست لديهم وثائق، وذلك غالباً لأسباب مرتبطة بتفكك الاتحاد السوفياتي. فنحو ٨ ٥٠٠ شخص كانوا عديمي الجنسية أو قد يتعرضون لأن يكونوا كذلك حُددت هوياتهم وشرعت السلطات في دراسة حالاتهم قصد منحهم الإقامة أو المواطنة. وفي جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، واصلت المفوضية وشركاؤها مساعدة المقيمين عديمي الجنسية لمدة طويلة على تقديم طلبات الجنسية. وأفضى ذلك إلى حصول ٨٠٠ شخص على الجنسية في عام ٢٠٠٧، مما جعل العدد الإجمالي للمتجنسين منذ اعتماد معايير أكثر مرونة في عام ٢٠٠٤ يصل إلى ٤ ٧٠٠ شخص.

سادساً - حقوق المشردين داخلياً

٤٥- شكل المشردون داخلياً فئة يدعو وضعها إلى قلق متزايد لدى المفوضية أثناء الفترة المشمولة بالتقرير نظراً إلى زيادة مسؤولياتها وتحسين نشاطها التنفيذي فيما يتعلق بالمشردين داخلياً بسبب النزاعات والسكان المتضررين من خلال انتهاج "نهج عنقودي".

٤٦- وفيما يتعلق بالحق في الحياة والحرية والأمان الشخصي (الإعلان العالمي، المادة ٣)، وقع العديد من المشردين داخلياً في شرك أعمال القتال، بما في ذلك في تشاد وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية وسري لانكا والسودان والصومال والعراق وكولومبيا. وتعرضت مخيماتهم ومستوطناتهم للهجوم، ووجدت جماعات مسلحة العديد منهم قسراً (بمن فيهم أطفال). وظل العنف الجنسي والجنساني مشكلة شديدة الخطورة. وعانى العاملون في مجال المساعدة الإنسانية صعوبات حمة في الوصول إلى السكان المشردين داخلياً لأسباب أمنية أو غيرها من الأسباب القاهرة. ومن كولومبيا إلى السودان، كان المشردون داخلياً يعيشون عيشة ضنكاً في البلدات والمدن؛ وكانوا في الغالب غير مسجلين وغير قادرين على الحصول على الخدمات ومرغمين على العيش في مستوطنات قدرة وغير مشروعة.

٤٧- وثمة نهج يقوم على المشاركة وعلى الحقوق شكل جزءاً لا يتجزأ من الجهود التي تبذلها المفوضية في حماية المشردين داخلياً، كما يتبين من الأدوات المشتركة الصادرة لبناء القدرة على الحماية في العمليات الخاصة بالمشردين داخلياً. وشملت هذه الأخيرة إطار *Handbook for the Protection of IDPs and the Protection of* *Conflict-induced IDPs: Assessment for Action*. ورُكز بشدة على التدريب، علماً بأن برامج المفوضية التعليمية تشمل اليوم وحدات دراسية عن المسؤوليات والمهارات الجماعية. وظلت العمليات الخاصة بالمشردين داخلياً تعتمد على مخططي نشر الأفراد في حالات الطوارئ "بروكاب" (ProCap) و"سورج" (Surge) وغيرهما من مخططات نشر الأفراد في حالات الطوارئ.

٤٨- ووجدت "عمليات التقييم في الوقت الحقيقي" التي تجريها المفوضية على تنفيذ النهج العنقودي في خمس عمليات في أواسط عام ٢٠٠٧ أن زيادة مجموعة المفوضية أحرزت تقدماً ملموساً في وضع رؤى مشتركة بين شركاء المجموعة واستهداف الموارد على نحو أكثر فعالية على أساس تحديد الاحتياجات على نحو مشترك. وتمثل أحد التحديات التي وُجّهت في صعوبة تحديد الموظفين ذوي الخبرة القادرين على توفير القيادة والتوجيه الاستراتيجي بين مجموعات متنوعة من الفاعلين في بيئات عملياتية معقدة ونشرهم بسرعة^(١). ومع ذلك، وجد التقييم المستقل الذي أجري في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ للنهج العنقودي الذي أعدته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات "أدلة على أنه نتج عن النهج العنقودي بعض التحسن المنتظم في تنسيق الاستجابة للطوارئ الإنسانية". ورحبت بكون المفوضية عززت حضورها وقيادتها على المستوى الميداني في بعض حالات المشردين داخلياً.

سابعاً - الحلول الدائمة

٤٩- يقتضي إيجاد حلول دائمة للمشردين داخلياً الذين تُعنى بهم المفوضية مشاركة الدول والمفوضية وشركائها العاملين على استعادة الاحترام لكامل مجموعة حقوقهم. بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. فبالنسبة إلى اللاجئين، كان ذلك يشمل تقليدياً إعادة الطوعية إلى الوطن، ومن ثم ممارسة حق العودة إلى الوطن (الإعلان العالمي، المادة ١٣(٢) أو الاندماج المحلي أو إعادة التوطين. وبالنسبة إلى المشردين داخلياً، يشمل ذلك العودة إلى

(١٠) وثيقة اللجنة الدائمة EC/58/SC/CRP.23، آب/أغسطس ٢٠٠٧، الفقرة ٦.

مكان المنشأ والتوطين المحلي في المنطقة التي وجدوا فيها الملاذ أو التوطين في مكان آخر من البلاد، بما في ذلك عبر استعادة احترام حرية التنقل والإقامة (الإعلان العالمي، المادة ١٣(١)).

ألف - أوضاع اللجوء التي طال أمدها

٥٠- أثناء الفترة المشمولة بالتقرير، ساعد التركيز الشديد على أوضاع اللجوء التي طال أمدها على الحد من تضاؤل الاهتمام بهذه الأوضاع وعدم كفاية تمويلها، والاعتماد المزمع على المساعدة الإنسانية على مستوى الكفاف، والظروف المعيشية دون المستوى، والإحباط وما يترتب عليه من مشاكل الحماية، بما فيها العنف الجنسي والجنساني. وكانت أكبر فئة من السكان عانت أوضاع لجوء طال أمدها في نهاية عام ٢٠٠٧ نحو ٣ ملايين أفغاني في جمهورية إيران الإسلامية وباكستان^(١١)؛ و٦٠٠ ٣٣ بوروندي في جمهورية تنزانيا المتحدة؛ و١٩٢ ٠٠٠ صومالي في كينيا؛ و١٦٢ ٠٠٠ سوادي في أوغندا؛ و١٦٠ ٠٠٠ إريتري في السودان؛ و١٢٥ ٠٠٠ ميانماري في تايلند؛ و١١٣ ٠٠٠ أنغولي في جمهورية الكونغو الديمقراطية؛ و١٠٨ ٠٠٠ بوتاني في نيبال.

٥١- وعملت المفوضية مع الحكومات والشركاء المعنيين على البحث عن حلول شاملة لتلك الأوضاع. وشمل ذلك انتهاج نهج قائمة على المجتمعات المحلية، مع مراعاة المجتمعات المحلية والشعوب المضيفة التي تعيش في مناطق العودة؛ وتشجيع إدماج اللاجئين والعائدين في التخطيط والأولويات الإنمائية الوطنية؛ وفي بعض الحالات، إعادة توطين اللاجئين الأشد عرضة للخطر باعتبار ذلك مسؤولية وأداة لتقاسم الأعباء. وفي شرقي السودان على سبيل المثال، تضمنت الاستراتيجيات الشاملة المتفق عليها مع الحكومة بذل جهود فورية لتحسين ظروف العيش وسبل الرزق، والتحقق الشامل من وضع اللاجئين الشامل للاجئين منذ مطلع ٢٠٠٨. وستستعمل البيانات المجمعة والتوصيف المبرمج والاستقصاءات الاجتماعية - الاقتصادية في إشراك جميع الجهات الفاعلة في وضع خطط للحلول دائمة شاملة متعددة السنوات وتعزيز تحديد هويات الأشخاص المعرضين للخطر والاستجابة لهم (بما في ذلك عبر الاستعمال الاستراتيجي لإعادة التوطين). وستستعمل هذه المعلومات في تزويد اللاجئين بوثائق هوية فردية، مما يساعد على ضمان حمايتهم من التوقيف التعسفي وتيسير حصولهم على وظائف وتحديد المعارف والمهارات المفيدة في الاندماج المحلي. وشملت الاستراتيجيات في جنوب شرقي آسيا إعادة توطين جماعية لأكثر من ٦٠٠ ١٤ لاجئ من تايلند، معظمهم ميانماريون. وفي نيبال، استكملت عملية تسجيل شاملة ووزعت بطاقات هوية في نيسان/أبريل ٢٠٠٨، وتعزز الأمن في المخيمات، ووضعت إجراءات معجلة لتسريع عملية منح رخص الخروج للاجئين المعاد توطينهم.

باء - العودة الطوعية

٥٢- يتوقف نجاح عودة اللاجئين طوعاً وعودة المشردين داخلياً، وإعادة الاندماج المستدامة لاحقاً، على تعزيز حماية حقوق الإنسان واحترامها في المواطن المنشأ. ففي أثناء عام ٢٠٠٧، عاد طوعاً إلى أوطانهم

(١١) يشمل الرقم الخاص باللاجئين، في حالة باكستان، اللاجئين المعترف بهم والأفغان المسجلين في قرى اللاجئين والأفغان المسجلين خارج قرى اللاجئين والذين يعيشون في وضع "شبيه بوضع اللاجئين". ففي هذه الحالة الأخيرة، لا يتلقى هؤلاء مساعدة المفوضية لكنهم يستفيدون من أنشطة الدعوة والمساعدة عند العودة الطوعية وعند العودة.

ما مجموعه ٧٣١ ٠٠٠ لاجئ مقارنة بـ ٧٣٤ ٠٠٠ في عام ٢٠٠٦. وكان أكبر عدد من العائدين، نحو ٣٤٧ ٠٠٠ لاجئ، متجهاً نحو أفغانستان. بيد أن قدرة البلد على حماية مواطنيه ظلت ضعيفة، بل ساءت في بعض المناطق. وتدهورت البيئة الأمنية، وظلت القدرة الاستيعابية ضعيفة، واستمر فرض القيود على النساء والفتيات، مما هدد استمرارية العودة، بل نجم عن ذلك تجدد التشرد. وفي ظل هذه الظروف، عملت المفوضية على دعم استمرارية العودة والحفاظ على حيز الحماية المتاح للأفغان، لا سيما في باكستان وجمهورية إيران الإسلامية. وما عدا ذلك، اتجهت تحركات العودة الرئيسية في عام ٢٠٠٧ نحو السودان (١٣١ ٠٠٠)؛ وجمهورية الكونغو الديمقراطية (٦٠ ٠٠٠)؛ والعراق (٤٥ ٠٠٠)؛ وليبيريا (٤٤ ٠٠٠)؛ وبوروندي (٤٠ ٠٠٠). وأتاح برنامج عودة طوعية جديد للاجئين الموريتانيين في السنغال، أُطلق وقت توقيع اتفاق ثلاثي، فرصة لنحو ٢٤ ٠٠٠ لاجئ موريتاني منذ مدة طويلة لبدء العودة منذ مستهل عام ٢٠٠٨.

٥٣- وعاد أيضاً في عام ٢٠٠٧ أكثر من مليوني مشرد داخلياً مشمولين بحماية المفوضية و/أو بمساعدتها على مكان منشأهم. وسمح تحسن الأمن في بعض مقاطعات جمهورية الكونغو الديمقراطية بعودة نحو مليون مشرد داخلياً، رغم أن استمرار القتال في مناطق أخرى كثيراً ما أجبر نحو ٥٠٠ ٠٠٠ شخص على الفرار مراراً وتكراراً. وفي أوغندا، سمح تحسن الأمن في بعض المناطق الشمالية، ومحادثات السلام الجارية بين الحكومة ومتمردي جيش الرب للمقاومة، وتحسن حرية التنقل عموماً، لنحو ٥٨٠ ٠٠٠ مشرد داخلياً بالعودة إلى قراهم الأصلية. ومع ذلك، لا يزال هناك أكثر من مليون مشرد داخلياً في كلا البلدين. وعاد كثير من المشردين داخلياً في سري لانكا والسودان ولبنان ونيبال. بيد أن العائدين كانوا أحياناً يطالبون باستمرار حمايتهم ومساعدتهم لإعادة بناء حياتهم والاستفادة من الخدمات والأموال مجدداً وتثبيت العودة. ففي أوغندا على سبيل المثال، كانت الأرامل يواجهن صعوبات في المطالبة بممتلكاتهم، رغم أنه يحق لمن ذلك بموجب القانون العرفي.

٥٤- وفي شباط/فبراير ٢٠٠٨، أصدر المكتب إطاراً سياسياً منقحاً واستراتيجية تنفيذ بشأن دوره في دعم العودة والاندماج مجدداً، علماً بأن هذا الأخير يعرف بأنه "التدرج في إيجاد الظروف التي تسمح للعائدين ومجتمعهم المحلية بممارسة حقوقهم الاجتماعية والاقتصادية والمدنية والسياسية والثقافية، وتمتعهم بحياة آمنة وثمرات وكرامة على هذا الأساس"^(١٢). واستند الإطار إلى مبادرات الأمم المتحدة الأوسع نطاقاً لتعزيز الاتساق على صعيد المنظومة ككل وتوحيد الدعم لعمليات حفظ السلام. وبناءً عليه، كانت المفوضية تعمل على تعزيز شراكتها مع بعثات الأمم المتحدة المتكاملة في العمليات المناسبة، وتدعيم إسهامها في عمليات التخطيط والتقييم المتكاملة وتوسيع نطاق مشاركتها فيما يتعلق بسيادة حكم القانون وحقوق الإنسان وقضايا الأمن (مثلاً عمليات إزالة الألغام ونزع السلاح، وتسريح المقاتلين والمعالين السابقين وإعادة إدماجهم). ووفرت مبادرة "توحيد الأداء" المزيد من الفرص من أجل الالتزام الاستراتيجي المبكر مع الجهات الفاعلة الإنمائية ومن أجل إدراج الشواغل المتعلقة بالتشرد في إطار تقييم وبرمجة الاحتياجات المشتركة.

(١٢) ورقة اللجنة الدائمة EC/59/SC/CRP.5، شباط/فبراير ٢٠٠٨، الفقرة ٤.

جيم - الاندماج المحلي

٥٥ - شمل ضمان الاندماج على المستوى المحلي للأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية، التكريس التام لحقوقهم في مكان اللجوء، بما في ذلك التجنيس، في حالة اللاجئ (اتفاقية عام ١٩٥١، المادة ٣٤). ففي جمهورية تنزانيا المتحدة، منحت الحكومة الجنسية وأتاحت الاندماج الاجتماعي والاقتصادي لمعظم اللاجئ البورونديين الذين فروا من النزاع الإثني في عام ١٩٧٢ والذين حققوا منذئذ الاعتماد على الذات ورغبوا في البقاء. ومن المتوقع أن يستفيد نحو ١٧٦ ٠٠٠ لاجئ من هذا البرنامج. وفي إطار نهج الحلول الشاملة لهم، دعمت المفوضية حكومة بوروندي في تشجيع العودة إلى الوطن لمن يرغب في ذلك. ففي غرب أفريقيا، شاركت سبع دول أعضاء في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في مبادرة ترمي إلى تشجيع اللاجئ الليبيريين والسيراليونيين على الأخذ ببديل آخر والحصول على وضع قانوني بالاقتران بدعم الاندماج. وفي نيجيريا، نص اتفاق متعدد الأطراف بين سيراليون وليبيريا ونيجيريا والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والمفوضية على أن الإقامة والعمل يحقن للاجئين الراغبين في الأخذ بذلك البديل وعلى مسؤوليات الأطراف. وكان إعلان أستراليا في أيار/مايو ٢٠٠٨ إنهاء نظام تأشيرة الحماية المؤقتة يعني أن اللاجئ الذين يصلون إلى أستراليا بشكل مستقل بمنحون إقامة دائمة، بصرف النظر عن طريقة الوصول، مع إمكان الاستفادة من حقوق لمّ الشمل الأسري والسفر.

٥٦ - وفي أمريكا اللاتينية، وطد برنامجا "مدن التضامن" و"حدود التضامن" في إطار خطة العمل المكسيكية التقدم الحرز منذ اعتماد الخطة في عام ٢٠٠٤. وفي مطلع عام ٢٠٠٨، أنشأت التحالفات بين البلديات والحكومة شبكة مكونة من ٢٥ مدينة للتضامن في سبعة بلدان، على أساس اتفاقات توقعها كل مدينة مع المفوضية. وتنص هذه الاتفاقات على إدماج اللاجئ في البرامج الاجتماعية، وربما إدماجهم محلياً. وخصصت الأرجنتين والبرازيل وشيلي أيضاً أموالاً وطنية لمساعدة اللاجئ على الاندماج. وفي إطار برنامج حدود التضامن، أعدت المفوضية نحو ١ ٠٠٠ مشروع في مجالات القروض البالغة الصغر والتدريب المهني والسكن في ٣٥٠ مجتمعاً محلياً في مناطق الحدود في إكوادور وبنما وجمهورية فنزويلا البوليفارية. وفي مستهل عام ٢٠٠٨، استفاد من هذه المشاريع أكثر من ١٦٠ ٠٠٠ شخص، بمن فيهم المجتمعات المحلية المضيفة واللاجئون والمشردون داخلياً، وكان العديد منهم كولومبيون من أصل أفريقي أو من السكان الأصليين. وفي الأثناء، كان الأثر الإيجابي لحماية اللاجئ الذي أحدثته آليات حقوق الإنسان جلياً في بنما. فقد استعملت المفوضية التوصيات التي قدمتها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان للضغط من أجل اعتماد تشريعات تسمح للاجئين المقيمين في البلد بصفة قانونية منذ أكثر من ١٠ سنوات بتقديم طلبات للحصول على إقامة دائمة. وأقر مرسوم لهذا الغرض في أيار/مايو ٢٠٠٨ مكن بنما من رفع تقرير إيجابي عن هذه القضية إلى اللجنة في نفس اليوم.

دال - إعادة التوطين

٥٧ - في عام ٢٠٠٧، تعزز اللجوء إلى إعادة توطين اللاجئ، بمن فيهم اللاجئون في أوضاع طال أمدها، ليس بوصفه شكلاً من أشكال تقاسم الأعباء والمسؤوليات فحسب، كما جاء أعلاه، بل باعتباره أداة حماية فردية وجماعية أيضاً. وارتفع عدد طلبات إعادة التوطين التي قدمتها المفوضية في عام ٢٠٠٧ ارتفاعاً شديداً إلى قرابة ٩٩ ٠٠٠ لاجئ، بزيادة قدرها ٨٣ في المائة مقارنة بعام ٢٠٠٦. وارتفع عدد المغادرات من أجل إعادة التوطين بنسبة ٦٩ في المائة إلى قريب جداً من ٥٠ ٠٠٠ شخص. وشملت المبادرات الهادفة إلى دعم هذه الزيادة إجراءات التشغيل الموحدة الأساسية لأنشطة إعادة التوطين، وسياسة لمكافحة الغش محسنة ومبادئ توجيهية إجرائية محسنة، وتدريب الموظفين المعنيين بإعادة التوطين الذين

يجري نشرهم في إطار "مخطط نشر الموظفين لأغراض إعادة التوطين" قبل إرسالهم. وبذلت المفوضية أيضاً جهوداً كبيرة لتحسين عملية تحديد هوية النساء والفتيات اللاجئات المعرضات للخطر واللائي يحتجن إلى إعادة توطين تمشياً مع استنتاج اللجنة التنفيذية رقم ١٠٥ (٢٠٠٦) باستعمال الإجراءات المعززة المنصوص عليها في "أداة تحديد المخاطر المعززة". وزاد عدد إحالات النساء والفتيات المعرضات للخطر بنسبة ٧٢ في المائة مقارنة بعام ٢٠٠٦ ليبلغ نحو ٦٠٠٠ شخص في عام ٢٠٠٧، في حين ارتفع عدد المغادرات بنسبة ٢٤ في المائة إلى نحو ٢٠٠٠ شخص. بيد أن الباب أمام بلدان إعادة التوطين لا يزال مفتوحاً لضمان تسريع مغادرة أولئك النساء والفتيات وأي معال.

٥٨- وأشارت ١٠ بلدان إلى اهتمامها أو استعدادها لتلقي إحالات إعادة التوطين من المفوضية. وساعدت ترتيبات التوأمة، لبناء القدرة على إعادة التوطين بين بلدان إعادة التوطين التقليدية والجديدة، على دعم تلك الزيادة. وإضافة إلى ذلك، وقعت المفوضية اتفاقاً ثلاثياً مع رومانيا والمنظمة الدولية للهجرة في أيار/مايو ٢٠٠٨ يسمح بالإجلاء المؤقت إلى رومانيا للاجئين المعرضين لخطر الإعادة القسرية وغيره من التهديدات التي تهدد سلامتهم البدنية وهم في طريقهم إلى إعادة توطين في أماكن أخرى. وإذا كانت المفوضية قد رحبت بهذه التطورات الإيجابية، فإن القلق ساورها إزاء معايير الاختيار التمييزية المعتمدة من بعض الدول، مما أفضى إلى إهمال لاجئين في حاجة إلى إعادة توطين، من أفريقيا مثلاً (وهذا ما يتعارض مع المادة ٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ والمادة ٣ من اتفاقية عام ١٩٥١).

ثامناً - الخاتمة

٥٩- بينت هذه المذكرة كيف يوفر الإعلان العالمي الإطار الأساس لدعم الأشخاص المشمولين باختصاص المفوضية لضمان تمتعهم بحقوقهم دون تمييز، بما في ذلك، بصورة رئيسية، الحق في التماس اللجوء والتمتع به، والحق في جنسية وفي العودة إلى البلد. كما ألفت الضوء على أمثلة قليلة عن الكيفية التي تستعمل بها المفوضية وشركاؤها القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين، على نحو مبني على التكامل، لدعم الدول في تأمين حقوق الأشخاص المعنيين، بما في ذلك عبر انتهاج نهج يقوم على الحقوق، والاعتماد على معايير القانون الدولي لحقوق الإنسان في التدخلات القانونية، واستعمال آليات حقوق الإنسان لتدعيم المبادرات.

٦٠- ولدى إبراز الروابط المتعددة الجوانب بين القانون الدولي للاجئين والقانون الدولي لحقوق الإنسان^(١٣)، تشير مذكرة هذه السنة بوضوح إلى قيمة تطوير هذا الجانب التكميلي بطرائق متعاضدة. ولا يسع زيادة تعميم حقوق الإنسان على صعيد منظومة الأمم المتحدة ككل، بما فيها المفوضية، وتعزيز التعاون بين هيئات الأمم المتحدة المعنية، بما فيها المفوضية السامية لحقوق الإنسان، سوى تعزيز حماية الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية. وبالمثل، فإن الإدماج المنهجي لقضايا الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية في عمل آليات حقوق الإنسان^(١٤)، بما فيه الاستعراض الدوري الشامل الناشئ، يؤكد انطباق ذلك الإطار على حمايتهم. كما يساعد على توضيح الطريقة التي تنطبق بها معايير حقوق الإنسان على فئات محددة من الناس في السياق الإنساني والطريقة التي تساعد بها على تدعيم الإطار القانوني الذي يشكل أساس حماية الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية.

— — — —

(١٣) انظر أيضاً استنتاج اللجنة التنفيذية رقم ٩٠ (LII)، ٢٠٠١، الفقرة (ك).

(١٤) استنتاج اللجنة التنفيذية رقم ٩٥ (LIV)، ٢٠٠٣، الفقرة (١).