A

الأمم المتحدة

الجمعيـــة العامـــة

Distr.
GENERAL

A/AC.96/914
7 July 1999
ARABIC
Original: ENGLISH

اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي
الدورة الخمسون

مذكرة بشأن الحماية الدولية

أولا – مقدمة

١- إن المسؤولية الإلزامية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تتمثل، بمقتضى ولايتها، في ضمان توفير الحماية للاجئين والعمل مع الدول على تيسير التوصل إلى حلول دائمة لمشاكل اللاجئين. ومن أجل الاضطلاع بهذه المسؤوليات، تعيَّن على المفوضية في السنوات الأخيرة أن تتعامل مع أوضاع لا تنطوي على حالات لجوء متسعة النطاق ومتزايدة التعقيد فحسب بل أيضا على إعراض متزايد من قِبَل الدول عن منح الحماية الضرورية ضمن الإطار الدولي المتفق عليه. وقد كان للحجم الهائل للمشاكل التي نشأت في فترة ما بعد انتهاء الحرب الباردة، ومستويات انعدام الأمن الوطني والإقليمي الناجمة عنها، وعزوف الدول عن مواصلة الوفاء بما تعتبره من التكاليف المالية والسياسية والبيئية والاجتماعية المتزايدة الناجمة عن الاحتفاظ بأعداد كبيرة من اللاجئين أو استقبال تدفقات مستمرة منهم تأثير ملحوظ وسلبي على استعداد البلدان لإتاحة اللجوء. كما أن التمييز غير الواضح، لا في بلدان الشمال فحسب بل وبشكل متزايد في بلدان الجنوب أيضا، بين اللاجئين وغيرهم من المهاجرين بصورة غير نظامية قد أدى إلى مزيد من التراجع في توافق الآراء حول أهمية إتاحة اللجوء.

٢- وهذه البيئة تشكل عقبة هائلة في حد ذاتها أمام الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي من أجل معالجة مشاكل اللاجئين معالجة سليمة قائمة على احترام المبادئ. ولتذليل هذه العقبة، يلزم أولا أن يتم بعناية ودقة تحديد التحدي الذي تثيره، وهو لا يتعلق بكيفية إقامة الحواجز لمنع دخول اللاجئين بل بكيفية إدارة حركات اللجوء والهجرة بطريقة تصون حقوق الإنسان والمبادئ الإنسانية مع مراعاة الشواغل المشروعة للدول ومجتمعاتها المستقبِلة للاجئين

والمهاجرين. والنجاح في تحقيق قبول هذه الطريقة باعتبارها الطريقة الأفضل والأنسب لمعالجة هذه المشكلة يمثل تحديا هائلا للمفوضية في مجال الحماية.

٣- وتتناول هذه المذكرة، بما يتوافق مع غايتها التقليدية، المشاكل التي ووجهت على مدى السنة الماضية فيما يتصل بتوفير الحماية للاجئين وغيرهم من الأشخاص الذين يدخلون في نطاق اهتمام المفوضية، بالإضافة إلى التطورات المؤثرة بصفة عامة على حالة الحماية. كما تهدف المذكرة في هذا الصدد إلى إظهار أنه من الضروري والممكن إقامة توازن على أساس روح من المسؤولية بين مصالح الدول ومسؤولياتها الدولية وأن حماية اللاجئين تتعرض، في غياب هذا التوازن، لمخاطر جدية.

ثانيا - الحالة الاجمالية

٤- إن من الأمور المشجعة التي تبعث على الأمل أن العديد من الدول - ومن بينها عدد كبير من البلدان النامية التي لا تتوفر لها سوى موارد محدودة لتلبية احتياجاتها الداخلية - قد استمرت في الوفاء بالتزاماتها الانسانية إزاء اللاجئين وأبدت سخاءً في توفير الحماية لأولئك الذين يحتاجون إليها. وفي سياق المأساة التي يشهدها إقليم كوسوفو، وُضعت قدرة المجتمع الدولي على التصدي لحالة من التشريد الجماعي على المحك مرة أخرى. وقد ظلت ألبانيا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، رغم العبء الهائل الذي ترزحان تحته من جراء تدفق اللاجئين إليهما، تستقبلان أعدادا كبيرة من اللاجئين يوميا. وهناك بلدان لجوء أخرى داخل المنطقة وخارجها استجابت بسخاء وسرعة عندما بدأ معدل وحجم تدفقات اللاجئين الوافدين يهددان بتجاوز قدرة البلدان المجاورة على استقبالهم. ويشكل برنامج الإجلاء الإنساني من جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة مثالا رائعا على التضامن الدولي وتقاسم الأعباء.

٥- وبهذه الروح نفسها، أسهم عدد من الدول بطريقة تشكل مثالا يُقتدى في تعزيز قدرة استقبال اللاجئين داخل البلدان الرئيسية المستقبِلة للاجئين من ألبان كوسوفو. وقد اشتمل ذلك على إقامة مراكز ومخيمات للاجئين وإدارتها بصفة مؤقتة. وترحب المفوضية باضطلاع الدول بمسؤولية حماية اللاجئين. وكما أكدت اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي في السنة الماضية، فإن حماية اللاجئين هي في المقام الأول مسؤولية تقع على عاتق الدول، وهي تتحقق على أفضل وجه من خلال التعاون الفعال فيما بين الدول والمفوضية وغيرها من المنظمات الدولية والجهات الفاعلة المعنية، بروح من التضامن الدولي وتقاسم الأعباء[1]. ومن الواضح أيضا أن الحماية يجب أن تدار دائما ضمن إطار من مبادئ الحماية المتفق عليها دوليا، ومن بينها تلك المبادئ التي يقوم عليها الطابع المدني والإنساني للعمل المتعلق باللاجئين.

٦- كما ترحب المفوضية بالمبادرات الجديدة المتخذة من قِبَل الدول لإعادة النظر في بعض العناصر الأكثر تقييدا في تشريعاتها المتعلقة باللجوء، وإعادة دراسة الحاجة إلى توفير ضمانات إضافية. وتتضمن وثيقة العمل التي اعتمدتها المفوضية الأوروبية في ٣ آذار/مارس ١٩٩٩ بعنوان "نحو وضع معايير مشتركة بشأن اجراءات اللجوء" عددا من المقترحات المشجعة في هذا الصدد. ومع استعداد الاتحاد الأوروبي لتنفيذ الأحكام ذات الصلة باللجوء

الواردة في معاهدة أمستردام في غضون السنوات الخمس التالية، ما برحت المفوضية تبحث السبُل الكفيلة بزيادة تعاونها مع الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه بغية ضمان الاحترام المستمر للمبادئ الأساسية في مجال حماية اللاجئين. وقد اعتُبرت المبادرة الأوروبية المتعلقة بمواءمة المعايير اختبارا هاما لمدى سلامة الحلول الإقليمية لمشاكل اللاجئين، ولاستعداد الدول وقدرتها على تعريف مصالحها على نحو مشترك في مجال اللجوء بما يتجاوز التركيز التقليدي على الدولة القومية.

٧- وقد كان انضمام كازاخستان إلى اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين وكذلك إلى بروتوكول عام ١٩٦٧، بالإضافة إلى العدد الكبير من الدول التي اعتمدت تشريعات للتنفيذ، دليلا على الالتزام المستمر للعديد من الدول بالنظام القائم لحماية اللاجئين. وقد تلقت المفوضية، منذ شروعها في حملتها الراهنة للترويج للانضمام إلى الاتفاقية والبروتوكول، إشارات مشجعة تدل على أن عددا إضافيا من الدول تعتزم الانضمام إلى الاتفاقية والبروتوكول بين عام ١٩٩٩ وعام ٢٠٠٠.

٨- وقد أسهمت هذه الجهود وما يماثلها من الجهود المبذولة في أماكن أخرى مساهمة عظيمة في توفير الحماية لما يزيد عن ٢٢ مليون شخص من اللاجئين والمشردين داخلياً الذين يدخلون في نطاق ولاية المفوضية. غير أن الفترة قيد الاستعراض قد شهدت أيضا نكسات في حالة اللاجئين. فقد أدت الانتهاكات المنتظمة لحقوق الإنسان، والتجاهل السافر للقانون الانساني، وعمليات طرد السكان بأعداد هائلة، وعمليات "التطهير العرقي" الواسعة النطاق، إلى حالات تشريد كبيرة على الصعيد الداخلي وكذلك عبر الحدود في العديد من مناطق العالم.

٩- كما شهدت الفترة قيد الاستعراض انتهاكات خطيرة للحقوق المعترف بها دوليا للاجئين وملتمسي اللجوء. وقد استمرت حالات الحرمان من الحصول على الحماية، بما في ذلك عن طريق إغلاق الحدود، ومنع الدخول أو الاستفادة من إجراءات اللجوء، أو عن طريق الإعادة القسرية المباشرة أو غير المباشرة وغير ذلك من الأفعال التي تشكل تهديدا خطيرا لحياة اللاجئين وملتمسي اللجوء وسلامتهم الجسدية. وثمة تطور مماثل مثير للقلق تمثَّل في انتشار السياسات التقييدية من بلد أو منطقة إلى بلدان أو مناطق أخرى كثيرا ما تكون بعيدة عنهما.

١٠- وقد لمست المفوضية بصورة عامة وجود اتجاه واضح في عدد متزايد من الدول للابتعاد تدريجيا عن اتباع نهج إزاء حماية اللاجئين يقوم على أساس القانون أو الحقوق في اتجاه اعتماد ترتيبات استنسابية خاصة تعطي الأسبقية للشواغل المحلية لا للمسؤوليات الدولية. وقد تجلت هذه النزعات التقييدية في الآونة الأخيرة في بلد قُدِّمت فيه مقترحات تشريعية تهدف إلى إلغاء التمييز بين وضع الأجانب ووضع اللاجئين، بما في ذلك استبعاد أي شرط يقتضي الفصل في مركز اللاجئ تحديدا بموجب اتفاقية عام ١٩٥١.

١١- وثمة اتجاه حديث مثير للقلق، حيث تنزع بعض الدول إلى عرض المشاكل باعتبارها ناشئة عن الحروب والمنازعات أكثر مما هي ناشئة عن الاضطهاد بمعناه التقليدي الذي تدل عليه المادة ١ ألف من اتفاقية عام ١٩٥١، والقول بأن الاطار الذي توفِّره هذه الاتفاقية قد أصبح إطارا قاصرا على نحو متزايد بحيث أنه لا يصلح للتصدي

للتحديات الراهنة. وقد صدرت دعوات لاعتماد نظام آخر لحماية اللاجئين كبديل للنظام الذي تمثله اتفاقية عام ١٩٥١.

١٢- وهذه الحجة تنطوي على خطر أساسي وهي، في أفضل الأحوال، حجة تقوم على خطأ في التقدير. فالاضطهاد، سواء حدث في أوقات السلم أو في أوقات الحرب، لا يزال يشكل سببا من الأسباب الرئيسية لحركات اللجوء على نطاق العالم. وتظل الاتفاقية والبروتوكول يشكلان الأساس الوطيد والمقبول عالميا لتوفير الحماية لأولئك الذين يضطرون لمغادرة بلدانهم بسبب وجود تهديدات خطيرة لحقوقهم الأساسية في الحياة والأمن والحرية والكرامة. وقد شددت كل من الجمعية العامة للأمم المتحدة[٢] واللجنة التنفيذية[٣] على أهمية هذين الصكين وأكدتا أنهما يشكلان الأساس القانوني الدولي لحماية اللاجئين.

١٣- ويتضح مما ورد أعلاه أن اتفاقية عام ١٩٥١ لا تزال تشكل نقطة الانطلاق للاستجابة القائمة على توفير الحماية للأعداد الكبيرة من ملتمسي اللجوء. إلا أنه قد يلزم تكملة هذه الاتفاقية بآليات إضافية ولا سيما فيما يتعلق بالأشخاص الفارين من أعمال العنف العشوائية التي لا تقوم على الاضطهاد. وقد كانت الحاجة إلى توفير الحماية لهذه الفئة من الأشخاص موضع اعتراف في عدد من التشريعات الوطنية في شكل أحكام بشأن "المركز الإنساني" و"المركز بحكم الأمر الواقع" و"منح إذن استثنائي بالبقاء"، و"المركز من الفئة باء"، وما إلى ذلك. وهذه الآليات التكميلية للحماية تقوم على أساس المبادئ العالمية الرئيسية المجسدة في الاتفاقية والمفصلة في استنتاجات اللجنة التنفيذية ومن خلال ممارسة الدول.

١٤- وقد نشأت مشاكل رئيسية في مجال حماية اللاجئين وذلك من جراء عدم الامتثال للمعاهدات القائمة المتعلقة باللاجئين أو نتيجة لتطبيق هذه المعاهدات تطبيقا ضيقا على نحو لا داعي له. وعلى النقيض من أهداف نظام اتفاقية عام ١٩٥١، فإن السياسات والممارسات الحالية في بعض المناطق ترمي إلى تقييد إمكانية الدخول طلباً للأمان بدلا من تيسير هذه الامكانية. وتتمثل الحاجة الأساسية اليوم في التطبيق المتسق والمتساهل والإيجابي للصكوك القائمة المتعلقة باللاجئين.

١٥- وتستعرض الفروع التالية من هذه المذكرة الشواغل الرئيسية للمفوضية في مجال الحماية خلال الفترة قيد الاستعراض وبعض الأنشطة المضطلع بها من قِبَل المفوضية لمعالجة هذه الشواغل.

ثالثا - القبول واللجوء

ألف - إتاحة استخدام إجراءات اللجوء

١٦- إن كل لاجئ يكون، في البداية، ملتمس لجوء. وبالتالي فإن حماية اللاجئين تتطلب معاملة ملتمسي اللجوء على أساس الافتراض بأنهم يمكن أن يعتبروا لاجئين ريثما يتم الفصل في مركزهم. وباستثناء الحالات التي تنطوي

على تدفقات واسعة النطاق من اللاجئين والتي قد لا يكون الفصل في فرادى طلبات اللجوء عملياً فيها، ينبغي أن تُتاح لجميع ملتمسي اللجوء، من حيث المبدأ، إمكانية اللجوء إلى الاجراءات الخاصة بتحديد مركز اللاجئ على أساس فردي.

١٧- وتشعر المفوضية بقلق بالغ لأن ملتمسي اللجوء يحرمون أحيانا من إمكانية الاستفادة من اجراءات اللجوء وذلك لأسباب تتعلق بالجنسية (استنادا إلى مفهوم "بلد المنشأ الآمن") أو لأسباب تتعلق مباشرة بموضوع طلب اللجوء، ولا سيما التطبيق المحتمل لأحكام الاستثناء المنصوص عليها في المادة ١ واو من اتفاقية عام ١٩٥١، وما يسمى بـ "بديل الفرار الداخلي".

١٨- ومما يدعو إلى القلق أيضا أن بعض الدول قد وضعت حدودا زمنية لتقديم طلبات اللجوء لا تسمح بعدها بتقديم طلبات للاستفادة من اجراءات اللجوء. وهذا الاستخدام للحدود الزمنية الذي يحول دون تقديم طلب اللجوء يتناقض مع المبادئ المقبولة في مجالي اللجوء وحماية اللاجئين. وقد سبق للجنة التنفيذية أن أكدت في استنتاجها رقم ١٥ (د-٣٠) لعام ١٩٧٩[٤] أنه لئن كان من الممكن وضع حدود زمنية لبعض الأغراض الإدارية المحددة، فإن عدم قيام ملتمس اللجوء بتقديم طلب اللجوء في غضون فترة زمنية معينة لا ينبغي أن يفضي إلى استبعاد النظر في طلب اللجوء[٥].

١٩- وكان انتشار الاستخدام السيء لمفهوم "بلد ثالث آمن" مصدرا آخر من مصادر قلق المفوضية. فعدم سلامة تطبيق هذا المفهوم قد أدى في حالات كثيرة إلى نقل ملتمسي اللجوء إلى أقاليم لا يتيسر تأمين سلامتهم فيها. وتتناقض هذه الممارسة تناقضا واضحا مع مبادئ الحماية الأساسية ويمكن أن تؤدي إلى انتهاكات لمبدأ عدم الرد. فكما يتضح من الاستنتاجات[٦] ذات الصلة التي خلصت إليها اللجنة التنفيذية، لا ينبغي إعادة أي ملتمس للجوء إلى بلد ثالث للبت في الطلب ما لم تكن هناك ضمانات كافية في كل حالة فردية: بأنه سيسمح للشخص بالعودة إلى ذلك البلد؛ وبأنه سيتمتع فيه بالحماية الفعلية من الرد؛ وبأنه ستتاح له إمكانية التماس اللجوء والحصول عليه؛ وبأنه سيعامل وفقا للمعايير الدولية المقبولة.

٢٠- ولا بد من إجراء تحليل فردي للتثبت مما إذا كان يمكن إرسال ملتمس اللجوء إلى بلد ثالث. والسؤال المتعلق بمعرفة ما إذا كان بلد ما بلدا "آمنا" ليس سؤالا عاما يمكن الرد عليه بالنسبة لأي ملتمس للجوء في ظل أي ظرف من الظروف (أي على أساس "قائمة للبلدان الثالثة الآمنة"). فالبلد يمكن أن يكون "آمنا" لملتمسي اللجوء من أصل معين و"غير آمن" لآخرين من أصل مختلف، وهذا يتوقف أيضا على خلفية الفرد ومواصفاته.

باء - <u>الطلبات المغالية أو المفتقرة بوضوح إلى أي أساس</u>

٢١- لاحظت اللجنة التنفيذية في الاستنتاج رقم ٣٠ (د-٣٤) لعام ١٩٨٣[٧] أن الطلبات المقدمة للحصول على مركز اللاجئ من الأشخاص الذين يفتقرون بوضوح إلى أي سند سليم لاعتبارهم لاجئين بموجب المعايير ذات الصلة

تمثل مشكلة خطيرة في عدد من الدول. وتم التسليم بأن الإجراءات الوطنية لتحديد مركز اللاجئ يمكن أن تشمل أحكاما خاصة لتناول هذه الطلبات المفتقرة إلى أي أساس بشكل عاجل.

٢٢- ومنذ أن اعتمد هذا الاستنتاج، امتد تدريجيا مفهوما الطلبات المفتقرة بوضوح إلى أي أساس والطلبات المغالية، في ممارسة دول معينة، فتعديا معناهما الأصلي. فالطلبات التي تثير أسئلة تتعلق بالاستبعاد من مركز اللاجئ أو بتطبيق ما يسمى "ببديل الهروب الداخلي" صارت تعامل أكثر فأكثر كطلبات تفتقر بوضوح إلى أي أساس والبت فيها بموجب الإجراءات العاجلة بدلا من أن تستفيد من الإجراء الكامل، كما كان يجب أن يكون عليه الحال.

٢٣- وبالمثل، عوملت طلبات ملتمسي اللجوء الذين يصلون بدون وثائق أو بوثائق مزورة في كثير من الحالات كطلبات مغالية، دون مراعاة حقيقة أن الأفراد الذين يتعرضون للاضطهاد كثيرا ما يضطرون إلى السفر بدون وثائق أو إلى استخدام وثائق مزورة للوصول إلى بلد يمكن اللجوء إليه. ومن المقبول أن قرينة المغالاة يمكن أن تنشأ مثلا عن قيام ملتمس اللجوء بتدمير وثائق السفر أو غيرها من الوثائق أو التخلص منها عمدا لتضليل السلطات. ومع ذلك، يتعين التحقق من هذه القرينة باتباع إجراءات ملائمة لتقرير صحتها. وكون ملتمس اللجوء لا يحمل وثائق سليمة أو سافر بوثائق مزورة ليس في حد ذاته من الأفعال التي تحول أوتوماتيكيا، طلبه إلى طلب مغال أو احتيالي.

٢٤- وتزايد أيضا اللبس في ممارسات عدد من الدول بين إجراءات القبول والإجراءات العاجلة. فالقضايا التي كان يجب أن تقيّم من حيث الموضوع بعد القبول في إجراءات عاجلة قد نظر فيها خطأ في إطار القرار المتعلق بقبول طلب اللجوء. ولا بد من التمييز بوضوح بين هذين النوعين من الإجراءات. فالغرض من إجراءات القبول هو تقرير ما إذا كان سينظر أو لن ينظر في الطلب من حيث الموضوع في البلد الذي قدم فيه. أما الغرض من الإجراءات العاجلة، فهو تناول الطلب الموضوعي بطريقة مبسطة وأقصر. وعليه، يجب ألا تتخذ في مرحلة القبول أي قرارات بشأن ما إذا كان الطلب يتسم بالمغالاة أو يفتقر بوضوح إلى أي أساس.

جيم - الانتقال إلى مكان آخر داخل البلد

٢٥- ووجهت مشاكل خاصة في الأعوام الأخيرة عند البت في طلبات لاجئين تطلبت تحليل ما إذا كان الخوف من الاضطهاد يمتد ليشمل كامل أراضي البلد الأصلي. وتزايد الالحاح، في ممارسة عدد من البلدان، على الجهود التي كان ينبغي لملتمس اللجوء أن يبذلها للبحث عن مكان ينتقل إليه داخل البلد قبل أن يسعى إلى التماس اللجوء. وأصبحت إمكانية الحصول على الأمان في مكان آخر داخل البلد الأصلي تعرف باسم "بديل الهروب الداخلي"، أو في آونة أحدث باسم "مبدأ الانتقال إلى مكان آخر"، واستعملت أكثر فأكثر كحائل دون قبول طلبات منح مركز اللاجئ.

٢٦- وفي رأي المفوضية أن استعمال هذا المفهوم للحرمان من فرصة الحصول على مركز اللاجئ، بدلا من وضعه في إطار التحليل لتحديد مركز اللاجئ، يهدد بتشويه قانون اللاجئين على نحو خطير. وعلاوة على ذلك، كثيرا ما يطبق هذا المفهوم، حتى عندما تتم دراسته في سياق إجراءات البت في الموضوع، دون إيلاء الاعتبار

الواجب للظروف القائمة في منطقة التشرد، ولمعقولية الانتقال إلى مكان آخر داخل البلد في مقابل التماس اللجوء. وهذه الحالة تنطبق بصفة خاصة على ما يسمى "بالدول التي تحللت" حيث يعني التشظي السياسي أنه لم يعد بالإمكان اعتبار أن دولة ما تتساوى مع الأجزاء التي تتشكل منها.

رابعا- الفئات التي تحتاج إلى حماية خاصة

٢٧- وظلت النساء والأطفال في يوغوسلافيا السابقة وسيراليون وفي كثير من الأماكن الأخرى يشكلون أهدافا لانتهاكات مروعة لحقوق الإنسان. وشملت هذه الانتهاكات عمليات الطرد الجماعي، والاغتصاب، والبتر المتعمد للأعضاء وحالات أخرى خطيرة للاعتداءات البدنية والعنف الجنسي.

ألف - النساء

٢٨- واحتلت مبادرات تعزيز الاستجابة لشواغل ومشاكل اللاجئين ذات الصلة بنوع الجنس المكانة الأولى في جدول أعمال المفوضية في مجال الحماية. وتسلم المفوضية بأن النساء، وبوجه خاص ربات الأسر العازبات والمراهقات، اللائي يقعن ضحايا العنف الجنسي وغيره من الأشكال الخطيرة للاعتداءات (فضلا عن الصدمات النفسية/البدنية)، يواجهن مشاكل حادة في بلدان اللجوء. ومن أهم هذه المشاكل افتقارهن إلى الأمن الشخصي سواء عشن في المخيمات، أو في مراكز جماعية أو مع الأسر المضيفة.

٢٩- وشرع في تنفيذ مشروع للقضاء على العنف الذي يمارس ضد اللاجئات في خمسة بلدان في أفريقيا الغربية والشرقية، بالتركيز على نهج متكامل يقوم على أساس الشراكات القوية بين مجتمع اللاجئين، ودوائر الشرطة المحلية، والوكالات التابعة للأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية والموظفين المحليين والدوليين. وتابعت المكاتب الميدانية الحالات التي فرضت فيها قيود على حرية التنقل وحالات الاحتجاز، وتدخلت المفوضية بنجاح في عدد من الحالات مما أسفر عن الإفراج عن نساء كن قد احتجزن تعسفا. واتخذت المفوضية أيضا خطوات تكفل تمثيل النساء تمثيلا وافيا في قيادات اللاجئين التي تنتخب داخل مخيمات اللاجئين، وإمكانية مشاركتهن بنشاط في اتخاذ القرارات التي تتعلق بأمنهن.

٣٠- وفي كثير من بلدان اللجوء، بذلت جهود خاصة لزيادة التوعية بقضايا اللاجئين ذات الصلة بنوع الجنس عن طريق تنظيم برامج تدريبية وحلقات دراسية عن العنف الجنسي والحساسية لنوع الجنس، وخاصة لرجال الشرطة، والقضاة، وموظفي الهجرة، والصحفيين والمنظمات غير الحكومية. وعملت المفوضية بنشاط، على مستوى القانون، لضمان قبول أوسع لمفهوم الاضطهاد الذي يمكن أن يحدث من خلال العنف الجنسي، وكذلك المفهوم المتعلق بإمكانية اعتبار ملتمسات اللجوء ممن يعاملن معاملة فظة أو لا إنسانية نتيجة خرقهن للتقاليد الاجتماعية في المجتمع، "فئة اجتماعية خاصة" بالمعني المنصوص عليه في المادة ١ من اتفاقية عام ١٩٥١. ومن الأمثلة التي يجدر ذكرها في

هذا الصدد القرار الذي اتخذه مجلس اللوردات البريطاني في وقت مبكر من هذا العام للاعتراف بمشروعية دعوى الاضطهاد ذي الصلة بنوع الجنس بموجب اتفاقية عام ١٩٥١.

٣١- وقامت المفوضية أيضا برصد التشريعات الوطنية، خاصة في الأمريكتين وفي أوروبا الوسطى والشرقية، لتحليل الثغرات، والمطالبة بالتغيرات، وإدراج منظور نوع الجنس في التشريعات، ونشر المعلومات المتعلقة بالمعايير الدولية ذات الصلة بنوع الجنس. ونتيجة لذلك، تتناول الآن التشريعات الجديدة في بيلاروس والاتحاد الروسي حقوقا إجرائية محددة لملتمسي اللجوء من النساء. كما انضمت المكاتب الميدانية إلى الحملات المشتركة بين الوكالات لإدراج حقوق المرأة في الخطط الوطنية. وفي المناطق التي لا تزال التقاليد فيها عميقة الجذور، كان هدف المفوضية هو تهيئة بيئة أكثر حساسية وتقبلا لنوع الجنس، بإقامة شراكات فعالة مع المنظمات غير الحكومية الإقليمية والمحلية ومع الرابطات النسائية للتشجيع على فهم أفضل لسياسة المفوضية والمبادئ التوجيهية المتعلقة باللاجئات. ويتم الآن تزويد اللاجئات في بعض بلدان أمريكا اللاتينية بوثائق لم تعد تصنفهن في فئة المعالين اقتصاديا، وتمكنهن من ثم من البحث عن عمل بأجر.

٣٢- وفي حالة العودة، تتعرض النساء والأطفال بصفة خاصة لخطر الألغام المضادة للأفراد بقيامهم بالأنشطة المعتادة مثل جمع حطب الوقود أو جلب الماء أو رعي الماشية. وقامت المفوضية بتمويل برامج للتوعية بخطر الألغام استهدفت النساء وفئات عمرية محددة في مناطق اللاجئين والعائدين. وتشكل هذه البرامج جزءا من دعوتها لإزالة الألغام كتدبير دائم لحماية اللاجئين والعائدين.

٣٣- وفي رواندا، شاركت المفوضية بنشاط في مبادرة المرأة الرواندية التي تستهدف تعزيز حقوق المرأة ومشاركتها في الساحات والمؤسسات السياسية والتشريعية والقضائية، فضلا عن مشاركتها على قدم المساواة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية - الثقافية، ومكافحة العنف وغيره من الممارسات الضارة بالنساء والشابات.

باء - المساواة بين الجنسين

٣٤- وخلال الفترة قيد الاستعراض، واصلت المفوضية عملها لإدماج مبدأ المساواة بين الجنسين، كما حدده المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام ١٩٩٧[٨]. وتم ذلك بتعزيز منظور المساواة بين الجنسين في مجالات الحماية، والبرامج، والحلول الدائمة، والاعلام العام وإدارة الموظفين. كما بذلت المكاتب الميدانية جهودا متواصلة لإدماج قضايا نوع الجنس من أجل تعزيز التوعية والحساسية بنوع الجنس. ويجري الآن إدراج الإحصاءات المتعلقة بنوع الجنس والسن في التقارير الدورية، والقضايا والأنشطة المتعلقة بنوع الجنس في عمليات تحديد الأهداف.

جيم - الأطفال

٣٥- ويعني تغير طابع المنازعات المسلحة والتشرد في حقبة ما بعد الحرب الباردة أن الأطفال اللاجئين لم يعودوا مجرد ضحايا عارضة للمنازعات والتشرد، وإنما أصبحوا أكثرا فأكثر أهدافا للاستغلال والعسكرة والتسييس. وحتى تلبي المفوضية احتياجاتهم الخاصة، تم وضع أهداف أداء على أساس حقوق الطفل لجميع مراحل العمليات التي تقوم بها المفوضية في حالات الطوارئ المعقدة، بشرط أساسي وهو أن تستفيد الفتيات والفتيان على قدم المساواة من جميع البرامج. فوضعت خطط عمل على مستوى العمليات القطرية بالتركيز على المجالات الرئيسية التي تتطلب تدابير الحماية والمساعدة؛ ومجالات الاستغلال الجنسي والعنف؛ والتجنيد العسكري دون السن القانونية؛ والتعليم؛ والقصر والمراهقين الذين لا يرافقهم أحد؛ وجميعها أساسية لتلبية احتياجات الفتيات بمزيد من الفعالية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن برنامج التدريب المشترك بين المفوضية/التحالف الدولي لإنقاذ الطفولة سيزيد قدرة الموظفين الميدانيين التابعين للمفوضية والحكومات والمنظمات غير الحكومية لحماية ورعاية الأطفال والمراهقين في حالات اللاجئين بمنظور محدد للسن ونوع الجنس.

٣٦- وبرزت بشكل خاص احتياجات الأطفال إلى الحماية في أزمة كوسوفو. وفي هذا الصدد، أصدرت المفوضية مبادئ توجيهية للحماية تهتم على وجه التحديد بالقضايا الحرجة التالية ذات الصلة بالأطفال:

(أ) القصر المنفصلون عن ذويهم: تعيين هوية القصر الذين لا يرافقهم أحد أثناء مرحلة التسجيل؛ تنفيذ سياسة المفوضية تنفيذا سليما بشأن الرعاية المؤقتة للقصر المنفصلين عن ذويهم؛ إقامة اتصالات مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر؛ والتسجيل لأغراض جمع شمل الأسر.

(ب) تسجيل المواليد: تسجيل المواليد الجدد، ويفضل أن تقوم بذلك السلطات المحلية، بما في ذلك شهادات الميلاد التي تعطى للآباء.

(ج) الأطفال الجنود: إبقاء الأطفال والمراهقين بالقرب من أسرهم والقائمين على رعايتهم قدر الإمكان؛ الاستراتيجيات الوقائية التي تضع في اعتبارها أن التجنيد دون السن القانونية يؤثر على الفتيات مثلما يؤثر على الفتيان؛ تخطيط برامج لإعادة تأهيل الأطفال الجنود يتم تنفيذها مع مؤسسات أخرى.

دال - اللاجئون المسنون

٣٧- وكان المسنون، في كثير من العمليات التي قامت بها المفوضية، يمثلون فئة من السكان تتأثر بشكل خاص بعوامل رئيسية ثلاثة هي: التحلل الاجتماعي والانتقاء الاجتماعي السلبي والتبعية المزمنة. وذكّرت محنة اللاجئين المسنين من كوسوفو ممن تم التخلي عنهم أو ممن انفصلوا عن ذويهم تذكيرا مأساويا بهذا الوضع في الآونة الأخيرة. واستجابة لهذه المشاكل، نفذت المفوضية استراتيجية استهدفت المسنين بدرجة أكبر في جميع جوانب تخطيط البرامج

وتنفيذها مع التركيز على تنفيذ مشاريع محددة للخدمات المجتمعية والمناداة بالدفاع عنهم على نطاق أوسع. والهدف هو تمكين ضحايا الهجرة القسرية من المسنين من تسوية أوضاعهم في بلدان اللجوء والحصول على كافة الفوائد والاستحقاقات والحقوق الممكنة.

هاء – فيروس العوز المناعي المكتسب/الإيدز

٣٨- إن سياسة المفوضية بشأن اللاجئين وفيروس العوز المناعي المكتسب/الإيدز التي صدرت طبعتها المنقحة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨ أكدت من جديد الالتزام بحماية ومساعدة اللاجئين المصابين، ودعت إلى تعزيز الاستجابة للقضاء على وباء الإيدز. وكان هدفها هو مساعدة المكاتب الميدانية في تخطيط وتنفيذ برامج فعالة للوقاية والرعاية داخل ومع مجتمع اللاجئين. ووقعت المفوضية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المشمول برعاية متعددة والمعني بفيروس نقص المناعة البشرية على اتفاق إطاري للتعاون يستهدف إضفاء طابع رسمي على الأعمال المشتركة التي يجري الاضطلاع بها بالفعل لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وهيكلة هذه الأعمال.

خامسا–حماية اللاجئين الذين تفاجئهم حالات النزاع

٣٩- واجهت المفوضية في بعض المناطق تحديات هائلة لتوفير الحماية حيثما عجلت حالات النزاع بتشرد السكان على نطاق واسع، وحيثما تعين تأمين اللجوء والحماية في غياب القانون والنظام، أو في بيئة للحماية غير مستقرة إلى حد كبير. وبديهي أن تعزيز وتطبيق مبادئ الحماية الدولية في ظل ظروف كهذه يعدّ أمرا في غاية الصعوبة. ومن بين الأمثلة الصارخة نذكر عمليات التشرد التي حدثت في المنطقة الجنوبية من البلقان وفي أفريقيا الغربية والوسطى.

ألف – اللاجئون في حالات النزاع المسلح

٤٠- أصبح تواجد المقاتلين المسلحين بين اللاجئين وموقع مخيمات اللاجئين غير المأمون الشديد القرب من الحدود يشكلان عقبات كأداء أمام حماية اللاجئين في عدد من الحالات. وأكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرار حديث مسؤولية الدول" عن دعم الطابع المدني والإنساني لمخيمات ومستوطنات اللاجئين بأمور من بينها اتخاذ تدابير فعالة لمنع تسلل العناصر المسلحة، وتعيين وفصل هذه العناصر المسلحة عن اللاجئين..." و"توطين اللاجئين في مواقع آمنة..." [٩].

٤١- ومع ذلك، ورغم زيادة الوعي بالمشكلة، تعرض كثير من اللاجئين مرة أخرى لهجمات عبر الحدود، وللتجنيد القسري في القوات المسلحة المتصارعة وللاحتجاز في مخيمات نائية ومعزولة وخطرة الموقع. ففي إحدى الحالات التي وقعت عام ١٩٩٨، أصيب عدد كبير من اللاجئين بجروح – كانت بعضها مميتة – أو تم تشريدهم، نتيجة للغارات وعمليات القصف والهجمات البرية التي شنت على ثلاثة مخيمات للاجئين. وفي بعض الحالات،

رفض اللاجئون أنفسهم اقتراحات تغيير موقع مخيماتهم بسبب أوجه التقارب الثقافي والإثني التقليدية في منطقة الحدود. وليس من السهل دائما تحقيق التوازن بين حتميات منح الحماية الدولية وشواغل الأمن المشروعة في البلدان المضيفة ورغبات اللاجئين. وحيثما نظرت الدول إلى المشكلة من وجهة نظر أمنها، لا من وجهة نظر الحماية الإنسانية، يخشى من أن تفقد الإحساس بالتزامها بمنح الحماية لمن يستحقونها.

٤٢- وأعربت اللجنة التنفيذية في استنتاجها بشأن الحماية الدولية لعام ١٩٩٨ [١٠] عن بالغ قلقها إزاء ازدياد استخدام الحرب والعنف كوسيلة لتنفيذ سياسات اضطهادية ضد مجموعات مستهدفة بناء على أحد الأسس الوارد ذكرها في تعريف اتفاقية عام ١٩٥١. ففي هذه الحالات، ينبغي اعتبار الضحايا صراحة لاجئين بموجب الاتفاقية. وما يشغل بال المفوضية هو أنه، في الحالات التي لم يشكل فيها ملتمسو اللجوء جزءا من تدفق جماعي للاجئين إلى البلد المضيف، لا تنص الإجراءات في بعض بلدان اللجوء على توفير حماية فردية لأنهم يعتبرون من مشردي الحرب لا مضطهدين فرادى.

باء - الحماية المؤقتة

٤٣- ومن التطورات ذات الصلة والمثيرة للقلق التي حدثت خلال الفترة قيد الاستعراض زيادة اتجاه الدول نحو تمديد تطبيق نظم الحماية المؤقتة ليشمل ملتمسي اللجوء ممن يفدون خارج نطاق التشرد الجماعي. وفي رأي المفوضية أن الحماية المؤقتة تظل أداة عملية تسمح بأن تستجيب الدول على أساس من المبادئ للوصول المفاجئ لأعداد غفيرة من ملتمسي اللجوء ممن تشردهم حالات الحرب والعنف المعمم. فحيثما تتعقد عملية البت في مركز الأفراد بل تصبح مستحيلة، تكون الحماية مؤمنة مع ذلك عن طريق منح الحماية المؤقتة، وإن يكن على أساس الإقامة المؤقتة لمعظمهم في بلد اللجوء. وبعد انقضاء فترة الحماية المؤقتة، ينبغي في رأي المفوضية أن تتاح للأفراد الذين يظلون في حاجة إلى الحماية إجراءات فردية مناسبة لتحديد هذه الاحتياجات بالمقارنة بشروط تحديد مركز اللاجئ المنصوص عليها في الاتفاقية. وفي الحالات التي لا يحدث فيها تدفق جماعي للاجئين، يجب أن تتاح للأفراد إجراءات فردية لتحديد مركزهم بموجب اتفاقية عام ١٩٥١.

جيم - المشردون داخليا

٤٤- كان ارتفاع عدد الأشخاص المشردين داخليا على الصعيد العالمي مسألة مثيرة لبالغ القلق. فهي تعكس حقيقة أن المدنيين في كثير من الأماكن أصبحوا بصورة متزايدة الهدف المتعمد للمنازعات المسلحة أو للأنشطة شبه العسكرية. وبصرف النظر عن كون المفوضية غير مختصة عموما للتصدي لحالة الأشخاص المشردين داخليا، فإنه يجوز لها، في ظل ظروف معينة، أن تشترك في أنشطة نيابة عن فئات بعينها. ووفقا لارشادات الجمعية العامة للأمم المتحدة واللجنة التنفيذية، تشمل معايير المفوضية للتدخل أن يكون هناك "طلب خاص من الجمعية العامة، أو الأمين العام أو جهاز رئيسي مختص آخر من أجهزة الأمم المتحدة؛ موافقة الدولة المعنية أو كيان آخر ذي صلة؛ الخبرة

والتجربة المكتسبة في المفوضية فيما يتصل بمساعدة المشردين داخليا وحمايتهم والتماس الحلول لهم في هذه الحالة الخاصة؛ وموارد كافية توضع تحت تصرفها للاضطلاع بالأنشطة المعنية.

٤٥- ومن منظور الحماية، كانت كولومبيا من الأمثلة المثيرة للاهتمام لحالة من حالات الأشخاص المشردين داخليا التي اشتركت فيها المفوضية. فوفقا لاتفاق تم ابرامه بين حكومة كولومبيا والمفوضية في كانون الثاني/يناير ١٩٩٩، ستوفر المفوضية خبرتها لتعزيز الإطار القانوني وإطار السياسة العامة والإطار المؤسسي لصالح المشردين داخليا في هذا البلد. ويتمركز تصميم البرنامج حول تنفيذ "المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي" التي قام الممثل الخاص للأمين العام بوضعها في عام ١٩٩٨. وسيتم تقييم مدى تحقيق البرنامج لأهدافه في نهاية فترة ثلاث سنوات تبدأ في تموز/يوليه ١٩٩٩ على أساس مؤشرات معينة وضعت على أساس الحماية المتاحة. وبالنظر إلى محدودية طابع تدخل المفوضية في كولومبيا، فمن المسلم به أن دعمها لن يكون فعالا إلا إذا تم ربطه بجهود أوسع نطاقا لدعم القانون الإنساني الدولي وتعزيز احترام حقوق الإنسان في سياق نهج مشترك مع شركاء آخرين في الأمم المتحدة.

٤٦- كما أن أهمية التعاون مع الهيئات ذات الصلة في الأمم المتحدة ومع الشركاء الآخرين تمثل درسا مهما ينبغي استخلاصه من أزمة كوسوفو. فحتى عندما تكون المهمة من المسؤوليات التي تدخل في إطار ولاية المفوضية، تتطلب مثل هذه الحالات للطوارئ والواسعة النطاق والمعقدة نهجا متضافرا بين الوكالات والشركاء الرئيسيين لمواجهة تحديات ومشاكل الحماية والمساعدة الهائلة. وبالعمل المتضافر، يواجه جميع الشركاء حاليا التحدي المتمثل في محاولة تعيين حدود وتخوم العمل الإنساني التي يزداد غموضها، وذلك في بيئة تخضع لحتميات سياسية وعسكرية تخرج عن ولاية كل منهم.

سادسا - البحث عن حلول

٤٧- أصبح البحث عن حلول دائمة يمثل تحديا أضخم في ظل بيئة صعبة لتوفير الحماية. فقد ناشدت المفوضية جميع الدول أن تواصل، إلى أقصى حد ممكن، البحث عن جميع الحلول الدائمة لحالات اللاجئين وتوفيرها حيثما اقتضى الأمر ذلك: الإدماج في بلد اللجوء، وإعادة التوطين في بلد ثالث أو العودة الطوعية إلى البلد الأصلي. وبينما تظل العودة الطوعية إلى البلد، حيثما ومتى أمكن ذلك، الحل المفضل في غالبية حالات اللاجئين، فهناك مع ذلك حالات يمثل فيها الإدماج أو إعادة التوطين بديلا أفضل. وفي كثير من الحالات، يُساعد الجمع بين عدة حلول، يعالج كل منها بالتحديد الظروف والاحتياجات الخاصة لمجموعات مختلفة من نفس مجتمع اللاجئين، في تسوية حالة اللاجئين تسوية دائمة تحقق مصلحة اللاجئين والدول المعنية على حد سواء.

ألف – العودة الطوعية إلى الوطن

٤٨- وخلال الفترة قيد الاستعراض، عاد طوعا إلى الوطن عدد كبير من اللاجئين على نطاق العالم. وتواصل المفوضية تقديم المساعدة لعودة اللاجئين الأفغان من باكستان إلى وطنهم وقد استمرت هذه العودة بمعدل مطرد. ومع تنفيذ مخطط عودة المجموعات إلى الوطن والشروع في تنفيذ أنشطة رصد الحماية داخل أفغانستان، أعيد ما مجموعه ٠٠٠ ١٠٠ لاجئ خلال الفترة قيد الاستعراض. وفي نيسان/أبريل من هذا العام، عاد طوعا نحو ٢٥٠ أسرة أفغانية من باكستان إلى المناطق التي تخضع لسيطرة الطالبان في أفغانستان. ومع حلول نهاية عام ١٩٩٩، تأمل المفوضية أن تكون قد تمكنت من إعادة ما بين ٠٠٠ ١٢ و ٠٠٠ ١٥ لاجئ، وذلك رهن القيود المالية.

٤٩- ومنذ أن بدأت العملية في أواخر عام ١٩٩٧ وحتى نهاية نيسان/أبريل ١٩٩٩، عاد أيضا إلى الوطن ما مجموعه ٠٠٠ ١٠٢ ليبيري تحت رعاية المفوضية. ومن المقدّر أن ٠٠٠ ١٦٠ ليبيري قد عادوا تلقائيا من المنفى خلال نفس الفترة. وفي آسيا، عاد ٠٠٠ ٤٧ لاجئ كمبودي من تايلند بحلول نهاية آذار/مارس ١٩٩٩.

٥٠- واستمرت المفوضية في بذل جهود كيما يدور حوار بناء بين بلدان اللجوء والبلدان الأصلية من أجل تحسين احتمالات العودة الطوعية إلى الوطن في عدد من الحالات القائمة. وفي بعض هذه الحالات، تلقت المفوضية دلائل إيجابية على أن المناقشات التي توقفت منذ مدة طويلة بشأن عودة بعض مجموعات اللاجئين المثيرة للقلق قد تستأنف قريبا.

٥١- وحتى في الحالات التي قد لا تكون فيها العودة متوقعة فورا مثلا، كحالة عودة اللاجئين من كوسوفو، وقت كتابة هذا التقرير، تتخذ المفوضية خطوات لإعداد العودة في أول فرصة ممكنة، بالتعاون مع الهيئات والوكالات ذات الصلة في الأمم المتحدة فضلا عن المنظمات الإنسانية الأخرى. ويتعثر تخطيط العودة إلى كوسوفو بسبب استمرار الكارثة الإنسانية. وفي حين أن من المهم أن تكون المفوضية والمجتمع الإنساني على استعداد للقيام مع اللاجئين بتخطيط العودة، فلا بد من التمسك بضمانات العودة الطوعية والآمنة إلى الوطن. ومن بين الشروط التي صرحت المفوضية بأنها أساسية للعودة إلى الوطن والعودة إلى كوسوفو (١) توفير ضمانات أمنية فعالة للعائدين وللهيئات الإنسانية الدولية العاملة فيها، (٢) انسحاب الوحدات العسكرية وشبه العسكرية المسؤولة عن الفظائع المشتبه في ارتكابها وعن تشريد السكان المدنيين قسرا، و(٣) وزع قوة عسكرية دولية منيعة لتوفير إطار أمني للسكان المدنيين وللقيام بالعملية الإنسانية في كوسوفو.

٥٢- وبذلت جهود كبيرة خلال الفترة قيد الاستعراض لتعزيز قدرة المفوضية على القيام بأعمال الرصد أثناء مرحلة العودة وبعدها. فبفضل إصدار مبادئ توجيهية لإعمال الرصد على وجه التحديد، واقتران ذلك بتدريب موظفي الحماية تدريبا مركزا، تعمل المفوضية على زيادة ثقة اللاجئين في عمليات العودة التي تتم بمساعدتها، مع تأمين عودة تتسم بالأمان والكرامة.

باء – إعادة التوطين والإدماج

٥٣- ظلت المفوضية تستفيد أيضا من دعم الدول في سعيها لإعادة توطين اللاجئين باعتبار ذلك أداة للحماية وحلا دائما. ويتمثل الهدف الرئيسي لعملية إعادة التوطين في تعزيز آفاق اللجوء والحماية للاجئين ككل. وتسعى المفوضية، وهي تضطلع بأنشطة إعادة التوطين وتؤمن من ثم السلامة الفردية، إلى دعم اللجوء في البلدان المضيفة وتعزيز حلول دائمة تعود بالنفع على كامل مجموعات اللاجئين المعنية. وبهذا المنظور، أصبحت إعادة التوطين عنصرا أساسيا في استراتيجية شاملة لحماية اللاجئين والوصول إلى حلول دائمة.

٥٤- وبالإضافة إلى تحقيق هدفي توفير حل دائم للاجئين وتأمين حمايتهم، يمكن الاستعانة أيضا بإعادة التوطين لتخفيف العبء الملقى على عاتق البلدان المستقبلة. فقد سلمت الدول بالحاجة إلى التعاون، للحيلولة بوجه خاص دون أن تفرض عمليات التنقل عبر الحدود ضغطا لا لزوم له أو غير متناسب على الدول المستقبلة.

٥٥- وينبغي التمييز بين الاستجابات المحددة التي ظهرت في سياق حالة طوارئ حادة، مثل حالة الإجلاء الإنساني للاجئي كوسوفو من جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وبين جهود إعادة التوطين المعتادة. فالإجلاء الإنساني لا يركز، مثل إعادة التوطين، على معالجة احتياجات الحماية الفردية؛ بل إنه صمم كآلية اتفق عليها في إطار تقاسم الأعباء لضمان توافر خيارات لجوء مختلفة للمجموعة بأكملها. والهدف منه هو تعزيز اللجوء بتخفيف ضغط الوافدين الجدد على البلد المضيف. ولذلك ذكّرت المفوضية الدول بأن العروض السخية التي تقدمها في إطار برنامج الإجلاء الإنساني يجب أن تضاف إلى حصص أماكن إعادة التوطين. فالحصص تتسم بأهمية حرجة فيما يتعلق بولاية المفوضية في مجال الحماية وبقدرتها على معالجة مشاكل خطيرة لحماية اللاجئين في كثير من الحالات الأخرى المحفوفة بالمخاطر في أنحاء العالم.

٥٦- وخلال الفترة قيد الاستعراض، كانت بعض الحكومات بمثابة قدوة حسنة أيضا في مجال تيسير استيعاب اللاجئين وإدماجهم. ففي أمريكا اللاتينية مثلا، تعددت نماذج إدماج اللاجئين محليا بالعفو الذي سمح بتسوية أوضاع الأجانب المقيمين بصورة غير مشروعة أو من خلال منح الجنسية لعدد كبير من اللاجئين.

جيم – انعدام الجنسية

٥٧- وكانت مشكلة انعدام الجنسية شاغلا متزايدا لدى المفوضية نتيجة ارتفاع عدد الحالات وارتباطها بالتشرد. وفي عدد من حالات التشرد القسري الجارية، ظلت مجموعات من الأشخاص عديمي الجنسية تعيش في المنفى في ظل ظروف صعبة دون أن تتاح لها إمكانية الحصول على جنسية البلد الذي اختاروه. ولا يزال مركز إقامة الكثيرين من "غير الرعايا" في بلد اللجوء غير واضح، وخاصة بالنسبة للذين عاشوا سنوات عديدة في مخيمات ومستوطنات اللاجئين. وكثيرا ما يؤدي عدم التيقن من الوضع القانوني لهؤلاء الأشخاص إلى ظهور تعقيدات أخرى، تصعّب بوجه خاص عملية الوصول إلى حل دائم لهذه المجموعات.

٥٨- وفي بعض الحالات، يستبقى الأشخاص عديمو الجنسية والأشخاص مجهولو الجنسية سنوات طويلة في الاحتجاز، لأنهم لا يتمتعون بوضع قانوني معترف به في أي بلد. ويخشى أحيانا من أن يصبح أطفال اللاجئين عديمي الجنسية بسبب الصعوبات المتعلقة بتسجيل الأطفال الذين يولدون في مخيمات اللاجئين.

٥٩- ويصبح البحث عن حلول لحالات انعدام الجنسية تحديا خاصا في الحالات التي تستمر فيها المشكلة أجيالا بأكملها. واهتمت المفوضية بعدة مجموعات من عديمي الجنسية ممن تشتتوا في بلدان مختلفة بعدما تم ابعادهم من مناطقهم الأصلية. وفي البلدان التي يقيمون فيها الآن، يواجهه هؤلاء الأفراد صعوبات يومية خطيرة بسبب عجزهم عن تسوية وضعهم قانونا والحصول على الجنسية. وفي الوقت ذاته تقف أمام عودتهم إلى بلدانهم وأماكنهم الأصلية وإعادة إدماجهم فيها العقبات الشديدة التي تحول دون إستعادة جنسيتهم السابقة.

٦٠- وشهدت الفترة قيد الاستعراض اندلاع نزاع مسلح بين بلدين اقترن بعمليات طرد تعسفي، لأسباب عرقية، لمواطنين أو لمقيمين عاديين. وأصبحت حالة انعدام الجنسية تشكل احتمالا حقيقيا لأعداد كبيرة من الناس لأن البلدان المستقبلة لا تتيح أوتوماتيكيا حقوق المواطنة، على الرغم من وجود روابط عرقية. وفي حالة كوسوفو، حيث اقترن طرد اللاجئين بتدمير وثائق الهوية على نطاق واسع، كان التحدي الذي واجهته المفوضية هو ضمان عدم التشكيك في جنسيتهم وقت العودة. وتحقيقا لذلك، تبذل المفوضية جهودا كبيرة في مجال التسجيل في بلدان اللجوء.

٦١- وكثيرة هي الأنشطة والبرامج التي نفذتها المفوضية في السنوات الأخيرة لخفض عدد حالات انعدام الجنسية. وشملت توفير المشورة التقنية للدول عند صياغة وتنفيذ واصدار قوانين الجنسية، والتعاون والتشاور المكثفين مع أجهزة الأمم المتحدة والهيئات الإقليمية مثل مجلس أوروبا ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، فضلا عن النشرات لمساعدة الدول والموظفين الميدانيين التابعين للمفوضية في معالجة مشاكل انعدام الجنسية. والتقرير المرحلي لهذا العام الذي قدم إلى اللجنة الدائمة عن أنشطة المفوضية والأنشطة التي نفذت بشأن حالات انعدام الجنسية [١١] يبين الخطوط العريضة لهذه الجهود التي نجحت بالفعل، في حالات كثيرة، في خفض حالات انعدام الجنسية ومخاطر ظهورها.

سابعا - نحو شراكة عالمية للحماية

٦٢- هناك الكثير مما ينبغي عمله على صعيد العالم لتنشيط مسألة حماية اللاجئين. وينبغي النظر إلى حماية ضحايا الاضطهاد وانتهاكات حقوق الإنسان لا كواجب قانوني ومعنوي فحسب، بل وكذلك كمهمة تستفيد منها في النهاية جميع الدول المشاركة.

٦٣- وتعكس مبادئ اللجوء والحماية قيمة قديمة ترجع إلى عدة قرون وتحظى بالاحترام ومنتشرة على نطاق واسع، وهي تضع أمن الإنسان وكرامته في الصدارة. والخروج على هذه المبادئ أمر غير وارد إلا إذا لم يكن هناك أي خيار سليم. ومع ذلك، لا بد من الاعتراف بأن حماية اللاجئين بمنحهم اللجوء ودعمه داخل إطار قانوني دولي

متفق عليه ستنطوي على تكاليف بشكل أو بآخر. وهذا يفسر، إن كانت هناك حاجة إلى تفسير، سبب احتفاظ الدول على مر السنين بسلطة تقديرية سيادية واسعة النطاق فيما يتعلق بمنح هذه الحماية. ومع ذلك، فإن هذه السلطة ليست خالية من القيود. إذ تحوطها مجموعة كبيرة من المسؤوليات المتعلقة بحقوق الإنسان وبقانون اللاجئين التي قبلتها بحرية. فعند موازنة مصالح الدول بهذه المعايير، لا بد من أن تحدد بوضوح المسؤوليات التي لا يمكن التخلي عنها بصرف النظر عن التكاليف المالية والسياسية التي تنشأ عن حماية اللاجئين.

٦٤- وهذا لا يعني أنه يمكن التغاضي عن المصالح؛ بل يجب في الواقع على المجتمع الدولي، من خلال التضامن الدولي وتقاسم الأعباء، أن يساعد الدول على إيجاد حلول لا تعرض للخطر ما يمثل مصلحة لها. وفي هذا الصدد، نظمت المفوضية سلسلة من الحلقات الدراسية الإقليمية خلال الفترة قيد الاستعراض حضرها سائر الشركاء المعنيين، وكان الهدف منها هو بحث معضلة المصالح والمسؤوليات وكيفية التوفيق بينهما. وطرح عدد من الاقتراحات للقيام بأنشطة عملية. ووافق جميع المشتركين على ضرورة تحسين نظم اللجوء ومحاولة تقليل التكاليف ذات الصلة. وينبغي للدول أن تبذل كل ما في وسعها لتقليل الوقت المطلوب لاستيفاء إجراءات اللجوء وتنظيم عودة الأشخاص المرفوضين الذين لا يحتاجون إلى الحماية الدولية.

٦٥- وركزت اقتراحات أخرى على وضع قواعد تنظيمية لتقاسم الأعباء وجعلها أكثر قابلية للتنفيذ؛ وعلى تعزيز العمل التعاوني بين الحكومات ودوائر الأعمال والمجتمع المدني؛ وزيادة التركيز على البعد الإنساني لقضايا اللاجئين، وتكوين دوائر مناصرة داخل المجتمعات لدعم اللجوء؛ والتعجيل بإدماج اللاجئين في البلدان التي يلجأون إليها مثلا من خلال تنظيم دورات لتعلم اللغات والتدريب على المهارات؛ وعلى توعية الرأي العام من خلال استخدام محسّن لوسائل الاعلام والتكنولوجيات الابداعية والتربوية بما في ذلك مواقع الشبكة الحاسوبية العالمية؛ وزيادة تحليل مسائل اللجوء وزيادة شفافيتها لتقليل الطلبات غير القائمة على أسس سليمة أو غير المدعمة بمستندات. وأظهرت الحلقات الدراسية أيضا أهمية إيلاء المزيد من العناية لطابع ومضمون الحوار بين البلدان المستقبلة والبلدان المنتجة للاجئين.

٦٦- وثمة موضوع انبثق باستمرار من المناقشات التي دارت في هذه الحلقات الدراسية هو الحاجة إلى تنشيط الشراكات القديمة وبناء شراكات جديدة لدعم النظام الدولي لحماية اللاجئين. وبوضع ذلك في الاعتبار، واصلت المفوضية بنشاط جهودها لتعزيز التعاون بشأن حماية اللاجئين من خلال العملية الاستشارية "مد يد العون" . وهذه العملية التي بدأت في كانون الثاني/يناير ١٩٩٨ قد اتسعت على مدى العام الماضي لتضم مجموعة واسعة من العناصر غير الحكومية – بما في ذلك المنظمات غير الحكومية الرئيسية المعنية بحقوق الإنسان وبالشؤون الإنسانية، ووكالات الأمم المتحدة الشقيقة وقطاع الشركات – في سلسلة حوارات بشأن طابع وأبعاد التحديات الراهنة للحماية؛ ومواقع المشاكل الرئيسية؛ وما يمكن للدول والمنظمات أن تفعله مع المفوضية لضمان تحسين واستدامة الدعم المتاح لمبادئ الحماية. وترتبط المشاورات الموسعة ارتباطا واضحا بالعديد من المبادرات الاستراتيجية التي اتخذتها المفوضية، أو تخطط لاتخاذها، ومن المفروض أن تكون رافدا لها، ونخص بالذكر منها استعراض عملية الشراكة

الفاعلة، والاحتفال بالذكرى الثلاثين لاتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية والاحتفالات بمرور ٥٠ عاما على نشأة المفوضية التي سبتدأ في كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٠.

٦٧- ومع حلول نهاية هذا القرن، تأمل المفوضية، من خلال جهود ليس أقلها عملية "مد يد العون " أن تكون قد ظهرت من جديد شراكة عالمية لحماية اللاجئين. ومناصرو تنشيط نظام الحماية هذا يوحدهم الإيمان بأن التعاون الدولي لحماية اللاجئين ليس حتمية أدبية وقانونية فحسب، بل أنه أيضا وثيقة تأمين حذرة تغطي مخاطر مستقبل غير مضمون.

الحواشي

(١) الاستنتاج رقم ٨٥ (د-٤٩) لعام ١٩٩٨ - A/AC.96/911، الفقرة ٢١.

(٢) القرار الذي اعتمدته الجمعية العامة في ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥ (A/RES/50/152).

(٣) الاستنتاجات ٦٨ (د-٤٣) لعام ١٩٩٢ - A/AC.96/804، الفقرة ٢١؛ و٧١ (د-٤٤) لعام ١٩٩٣ - A/AC.96/821، الفقرة ١٩؛ و٧٤ (د-٤٥) لعام ١٩٩٤ - A/AC.96/839، الفقرة ١٩؛ و٧٧ (د-٤٦) لعام ١٩٩٥ - AC.96/860، الفقرة ١٩؛ و٧٩ (د-٤٧) لعام ١٩٩٦ - A/AC.96/878، الفقرة ٢١؛ و٨١ (د-٤٨) لعام ١٩٩٧ - A/AC.96/895، الفقرة ١٨؛ و٨٢ (د-٤٨) لعام ١٩٩٧ - A/AC.96/895، الفقرة ١٩.

(٤) A/AC.96/572، الفقرة ١٩.

(٥) يمكن وضع حد زمني لأغراض تطبيق المادة ٣١(١) من اتفاقية عام ١٩٥١. وهذا الحكم يُعفي من الجزاءات المفروضة في حالات الدخول أو الوجود غير المشروعين أولئك اللاجئين القادمين مباشرة من إقليم كانت فيه حياتهم أو حريتهم مهددة *"بشرط أن يسلموا أنفسهم إلى السلطات دون تأخير وأن يقدموا سببا وجيها يبرر دخولهم أو وجودهم غير المشروعين"*. (التشديد مضاف).

(٦) الاستنتاج رقم ١٥ (د-٣٠) لعام ١٩٧٩ - A/AC.96/572، الفقرة ٧٢ والاستنتاج رقم ٥٨ (د-٤٠) لعام ١٩٨٩ - /A/AC.96/737، الفقرة ٢٥.

(٧) A/AC.96/631، الفقرة ٩٧، الفقرة الفرعية (٢).

(٨) A/52/3، الفصل الرابع، ألف، الاستنتاجات المتفق عليها ٢/١٩٩٧.

(٩) قرار الجمعية العام المعتمد في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨ (A/RES/53/125).

(١٠) الاستنتاج رقم ٨٥ (د - ٤٩) لعام ١٩٩٨.

(١١) EC/49/SC/CRP.15.

- - - - -