

Distr.
GENERAL

A/AC.96/965
11 September 2002

ARABIC
Original: ENGLISH

الجمعية العامة



واللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي
الدورة الثالثة والخمسون

مذكرة بشأن الحماية الدولية

أولاً - مقدمة

١ - الغرض من المذكرة التي يعدّها المفوض السامي سنوياً بشأن الحماية الدولية هو الإبلاغ عن أهم التحديات المواجهة خلال الفترة قيد النظر وعن كيفية التصدي لها. وتتناول مذكرة هذا العام، كإطار لها، جدول الأعمال بشأن الحماية (يصدر كإضافة رقم ١)، الذي يجمع النتائج ويحدد الغايات والأهداف المنبثقة عن المشاورات العالمية بشأن الحماية الدولية التي جرت خلال ٢٠٠١-٢٠٠٢. وبتابع هذا النهج، توضح المذكرة الصلات المباشرة بين جدول الأعمال والتحديات الراهنة التي تواجه الأفراد والدول ومفوضة الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين. وتكمن جذور جدول الأعمال في التصدي لطائفة التحديات المواجهة في مجال حماية اللاجئين اليوم، وهو يتصل بها اتصالاً مباشراً.

٢ - والهدف من عملية المشاورات العالمية، كما يوضح جدول الأعمال، هو حفز تبادل الأفكار واتخاذ الإجراءات بغية تنشيط النظام الدولي لحماية اللاجئين الذي تدخل في صلبه اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين وبروتوكولها الصادر عام ١٩٦٧. كما تهدف العملية إلى تهيئة الدول على التصدي للتحديات بروح الحوار والتعاون. وتمثل المشاركة الواسعة في المشاورات أحد أسس تأمين إعداد جدول أعمال ذي شمولية واسعة يستند إلى تقدير واضح لمصالح الدول، واحتياجات اللاجئين في عالم تتزايد فيه العولمة، وإمكانات وصعوبات التوفيق بينها في ظل البيئة الراهنة.

٣ - وعلى العموم، ولدت عملية المشاورات العالمية فعلاً فهماً أفضل لقضايا اللاجئين وروحاً أكثر تعاوناً في معالجتها. كما أنها أذكت الاهتمام بالحوار المتعدد الأطراف بغية إيجاد حلول لطائفة من المشاكل التي أخذت

تكتسب على نحو متزايد أبعاداً دولية. وأكدت المشاورات وجود قدر كبير من الاستعداد لتجميع الاهتمامات والعمل المتضافر في اتجاه التسوية الدائمة للمشاكل التي يمكن إيجاد حلول لها من خلال العمل الجماعي. فضلاً عن ذلك، تزايد التركيز على الحاجة إلى قدر أكبر من النشاط والقدرة على التنبؤ فيما يتعلق بتقاسم الأعباء والمسؤوليات. وتصدرت المناقشات تلك العضلات التي تواجه الدول في وضع إجراءات لجوء فعالة وسريعة وعادلة، والمعضلات التي تواجه اللاجئين الذين يسعون إلى الاستفادة من هذه الإجراءات، فضلاً عن المشاكل العديدة التي تواجه في حالات النزوح الجماعي للاجئين أو تلك الناشئة عن العلاقة السببية بين اللجوء والهجرة. وكانت المشاكل التي تواجه اللاجئين والأطفال اللاجئين تحديداً واضحة وشاملة. ويمثل جدول الأعمال النتيجة المباشرة والملموسة لعملية المشاورات هذه.

٤- وقد صُنِّفت التطورات المبلغ عنها في الصفحات التالية تحت عناوين تعكس الأهداف الرئيسية الستة الواردة في جدول الأعمال وهي توضح، وإن لم يكن على نحو شامل، مدى خطورة التحدي. ويرمي الترتيب الذي وقع عليه الاختيار لأغراض إعداد هذه المذكرة إلى تسليط الضوء على المسائل التي هي من مواضيع الساعة.

ثانياً - تناول الشواغل ذات الصلة بالأمن على نحو أكثر فعالية

٥- يشدد جدول أعمال الحماية على سلامة اللاجئين بوصفها الشغل الشاغل. وخلال الفترة التي تغطيها المذكرة، تبين أنه من الصعب تأمين سلامة ملتمسي اللجوء واللاجئين في العديد من البلدان، في شتى أنحاء العالم، التي تعاني من ويلات الحرب والقتال المدنية، والهجمات على المخيمات، والتجنيد القسري للاجئين، والإعادة القسرية المتكررة للاجئين، وغلق الحدود، أو انعدام الأمن في البيئات الحضرية وفي المخيمات لا سيما بالنسبة للمجموعات المستضعفة، وبخاصة اللاجئين من النساء والأطفال والمسنين. وظل تسليح اللاجئين يشكل تحدياً رئيسياً أيضاً. وكان تفكك البنى والمعايير الاجتماعية والانفصال عن أفراد الأسرة وفقدان دعمهم ودعم المجتمع المحلي، والتسامح تجاه مرتكبي الجرائم وأعمال العنف الذين يفلتون من العقاب، من السمات التي جعلت الأمور تتفاقم، وهو ما يحدث في أحيان كثيرة في العديد من حالات اللجوء.

ألف - سلامة اللاجئين وفصل العناصر المسلحة عنهم

٦- كثيراً ما تعرّض طالبو اللجوء واللاجئون على نحو متزايد خلال العام الماضي، في العديد من البلدان في شتى أنحاء العالم، للاعتداء والاعتقال والاختطاف والتطويق والاحتجاز الجماعيين، والإبعاد بل وحتى القتل، بما في ذلك قتل الأطفال. وقوضت هذه الحوادث على نحو خطير سلامة اللاجئين وأسهمت، في بعض الحالات، في ظهور مشكلة أوسع تتمثل في نزوح اللاجئين إلى بلدان أخرى لأنه لم يكن أو لم يعد من الممكن تأمين حمايتهم في البلد المضيف.

٧- ويتمثل مصدر قلق آخر في كيفية كفالة الطابع المدني والإنساني للجوء، وهي مهمة تقع المسؤولية الأولى عنها على عاتق الدولة المضيفة. ومن الأمثلة على ذلك نهب اعتمد خلال الفترة قيد الاستعراض، وهو يتعلق بحوالي ٢٦.٠٠٠ لاجئ وصلوا إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية في منتصف عام ٢٠٠١ وتم إيواءهم على نحو مؤقت بين السكان المحليين في قرية حدودية، وكان يُعرف أنه توجد في صفوفهم عناصر مسلحة. وبادرت المفوضية إلى إشراك كل من بعثة الأمم المتحدة للسلام في هذا البلد والسلطات المحلية في إجراء عملية فصل بين اللاجئين والعناصر المسلحة بدأت في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١. وكنتيجة لذلك، نُقل زهاء ٢.٥٠٠ محارب سابق وأسرههم إلى مخيم يقع على بعد ١٥٠ كلم من الحدود في نهاية العام، في حين تم نقل المدنيين إلى مكان آخر على بعد ٣٠ كلم من القرية بحلول منتصف شهر شباط/فبراير ٢٠٠٢.

٨- قد تكون هناك شواغل أمنية أيضاً عندما يعود اللاجئين إلى بلدانهم الأصلية. ففي أفغانستان التي شهدت حتى الآن أكبر حركة عودة للاجئين خلال الفترة قيد الاستعراض، ظلت الحالة الأمنية في العديد من المناطق متدهورة. فقد استمرت المعارك بين الفصائل المتناحرة لأمرء الحرب وحدثت جرائم وأعمال نهب وتخريب، ناهيك عن وجود كميات كبيرة من الألغام الأرضية والذخائر غير المنفجرة^(١). ويشكل نزع السلاح في أفضل الأحوال هدفاً بعيد المنال على المدى الطويل نظراً إلى أن الرجال والصبية عادوا إلى القرى ببنادقهم ودون فرص عمل مرتقبة، في حين أدت التوترات والتراعات العرقية القائمة منذ أمد بعيد إلى حركات تدفق جديدة للاجئين والمشردين داخليا. وشرعت المفوضية، استجابة لهذه الحالة، في تنفيذ برامج إعلامية وبرامج توعية للعائدين فيما يتعلق بمخاطر الألغام. وهي ما برحت تعمل بنشاط، في المنطقة الشمالية من أجل إنشاء لجنة رفيعة المستوى معنية بالعائدين تضم جميع أولي الشأن لتمكين المشردين قسرياً من العودة الآمنة إلى بيوتهم.

٩- وفي مناطق أخرى، اتخذ عدد من دول أمريكا اللاتينية تدابير خلال الفترة قيد الاستعراض بغية تعزيز الأمن بإنشاء مرافق آمنة على بعد مسافة ملائمة من الحدود لاستقبال اللاجئين الفارين من الحرب الأهلية في كولومبيا، من أجل تفادي الغارات المسلحة التي تهدد سلامة اللاجئين. وفي حالات أخرى، ساعدت عمليات التسجيل وإعادة التسجيل على تعزيز الطابع المدني للسكان اللاجئين، فضلاً عن الإسهام في وضع إحصاءات دقيقة، وتيسير حماية المحتاجين. وبصفة أعم، وفي إطار حالات ما بعد النزاع، تعاون البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمجتمع الدولي تعاوناً أكثر تضامناً بشأن مسألة المحاربين السابقين بغية تيسير "التجريد من السلاح، والتسريح، وإعادة الإدماج وإعادة التأهيل".

باء - منع التجنيد العسكري للاجئين

١٠- إن تأثير التدابير الرامية إلى منع التجنيد العسكري للاجئين، بمن فيهم المراهقون والأطفال، لا يقتصر على هؤلاء الأفراد فحسب بل إنه يشمل مجتمعات بأكملها على المدى البعيد. وترد معايير هامة في هذا الصدد في

البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية حقوق الطفل بشأن إشراك الأطفال في النزاعات المسلحة الذي دخل حيز النفاذ في شباط/فبراير ٢٠٠٢. وقد أوعز إلى مكاتب المفوضية في جميع أنحاء العالم بأن تساعد منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) في جهودها الرامية إلى تشجيع التصديق على البروتوكول الاختياري وحماية الأطفال من التجنيد القسري.

١١- وشملت الجهود الرامية إلى إعادة تأهيل المجندين السابقين من الأطفال وإعادة إدماجهم في مجتمعاتهم المحلية، وهي الجهود التي بذلتها المفوضية واليونيسيف وغيرهما من الشركاء خلال السنة حتى منتصف عام ٢٠٠٢، والتعليم غير الرسمي، والتدريب لاكتساب المهارات، والأنشطة المدرة للدخل. وثبت أن إعادة جمع شمل الأسرة تشكل أساس نجاح إعادة تأهيل الأطفال المجندين. وشملت المبادرات الإيجابية في أفريقيا تشكيل لجنة لرعاية الأطفال تدعمها المفوضية وإنشاء نوادي اجتماعية للشباب في ليبيريا. وكانت اللجنة، كلما تناهى إلى مسمعها ما تبذله جماعة معارضة مسلحة من جهود بغية تجنيد الأطفال، تبادر إلى زيارة كل أسرة للتحدث مع الأسر والأطفال. وفي سيراليون المجاورة، قدمت منظمة غير حكومية محلية ممولة من المفوضية خدمات الحضانة وغيرها من أشكال الرعاية البديلة للأطفال العائدين، بمن فيهم المحاربون السابقون، ريثما يُعرف مكان وجود أسرهم ويُجمع شملهم مع عائلاتهم، وللأطفال الذين لم يتمكنوا من العودة إلى عائلاتهم أو إلى مجتمعاتهم. وفي آسيا وشرق أفريقيا، أُتخذت أيضاً مبادرات لتوعية المجتمعات المحلية بحقوق الأطفال واحتياجاتهم. ففي سري لانكا، على سبيل المثال، تعاونت المفوضية واليونيسيف في مشروع "الأطفال كمناطق سلام"، الذي يرمي أنشطة تهدف إلى التقليل من مخاطر تجنيد الأطفال.

جيم- منع العنف القائم على السن والجنس ونوع الجنس

١٢- يزيد الفرار - خاصة من النزاعات المسلحة - من حدة الضعف ولا سيما إزاء العنف. وأكثر الفئات ضعفاً هي النساء المعرضات للخطر، والمسنون والأطفال، وبخاصة الأطفال المنفصلون عن أسرهم. ولعل نوع الجنس هو أكثر العوامل أهمية في ارتكاب أعمال العنف ضد النساء والبنات، غير أن هناك عوامل أخرى تشمل الطبقة الاجتماعية، والعرق، ومستوى الفقر، والأصل الإثني والسن. ويتخذ العنف القائم على نوع الجنس أشكالاً مختلفة، بما فيها العنف الجنسي وغيره من أشكال العنف الجسدية، والدعارة القسرية، وأشكال أخرى مختلفة من الاستغلال الجنسي، والتعقيم القسري، والعنف العائلي، والتجنيد القسري للصبيان، والاتجار بالأشخاص^(٢).

١٣- وقد حظيت مسألة الاستغلال الجنسي للاجنات والأطفال اللاجئين باهتمام لم يسبق له مثيل عام ٢٠٠٢، عقب صدور التقرير المشترك بين المفوضية والمنظمة الدولية لإنقاذ الطفولة، فرع المملكة المتحدة، الذي أُشير فيه إلى حالات استغلال جنسي مزعومة للاجنات صغار في غرب أفريقيا من جانب أفراد قوات حفظ السلام وموظفي المساعدة الإنسانية على السواء. ويمثل هذا الاستغلال الجنسي مشكلة حقيقية، لا في غرب أفريقيا

فحسب بل في مناطق أخرى أيضاً. ويصبح هذا الاستغلال ممكناً بسبب علاقات السلطة غير المتكافئة التي تتفاقم في حالات اللاجئين. ويتفاقم هذا الوضع من جراء أوجه عدم المساواة الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه النساء والأطفال وكذلك من جراء قصور المساعدة المقدمة لهم.

١٤- وكانت استجابة المفوضية استجابة موثقة. وخلاصة القول إن المفوضية قامت فوراً بإيفاد أفرقة رفيعة المستوى إلى غرب أفريقيا للتحقيق في القضية ومعالجتها. وشملت تدابير الاستجابة تحديد وتعزيز تدريب الموظفين والشركاء، ونشر المزيد من موظفي الحماية وموظفي الخدمات المجتمعية وتعزيز إنفاذ المبادئ التوجيهية القائمة للمفوضية. وفضلاً عن ذلك، أجرى مكتب الأمم المتحدة لخدمات الرقابة الداخلية تحقيقاً في الادعاءات. وشاركت المفوضية على نحو نشط في عمل فرقة العمل التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المعنية بالاستغلال الجنسي، والمكلفة بصياغة سياسات عامة بشأن الاستغلال الجنسي. وكان التركيز على مساعدة ضحايا هذه التعديات، وصياغة مدونة وقواعد سلوك للموظفين والعاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية، وتحسين الآليات والقدرات الرامية إلى منع الاستغلال والإيذاء الجنسيين.

١٥- وشملت الأنشطة اللاحقة وذات الطابع الأعم المضطلع بها في غرب أفريقيا، على سبيل المثال، أنشطة تتصل بتوعية الموظفين واللاجئين بحقوق الإنسان وفيرس نقص المناعة البشري ومرض الإيدز، وحلقات عمل لمنع العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس والتصدي لهما، والدعوة إلى اعتماد تشريعات منصفة، واستحداث خدمات تقديم المشورة وإنشاء مخافر شرطة في المخيمات، وزيادة عدد موظفات توزيع الأغذية. وفي حين ركزت هذه الأعمال أساساً على النساء والأطفال، فقد كان للرجال أيضاً دور يضطلعون به. ففي غينيا على سبيل المثال، رعت المفوضية إنشاء جمعية للرجال في نهاية عام ٢٠٠١ تعنى بالمساواة بين الجنسين وتهدف إلى مكافحة العنف الموجه ضد المرأة في المخيمات. وتضم الجمعية في الوقت الراهن أكثر من ٦٠ رجلاً يمثلون مختلف قطاعات مجتمع اللاجئين، وهي تعمل على تشكيل مجموعات ماثلة في مناطق أخرى من البلد وإقامة صلات مع مجموعة رجال أخرى في كينيا تعمل من أجل تحقيق المساواة بين الجنسين.

١٦- وفي أوروبا الشرقية، حيث يشكل العنف العائلي مسألة تبعث على القلق، أجرت المفوضية دراسة معمّقة ووضعت خطة استجابة تمكّن موظفي الحماية من تحسين المساعدة المقدمة إلى ضحايا العنف العائلي. وشملت الأنشطة المضطلع بها في بلدان أوروبا الوسطى برامج تهدف إلى توفير الأخصائيين لعلاج ضحايا العنف والاستغلال الجنسيين. وفي الأمريكتين، على سبيل المثال أيضاً، أقيمت شراكات مع منظمات غير حكومية متخصصة، وقُدّم الدعم لتوفير المساعدة القانونية الفعالة للاجئات من ضحايا العنف العائلي والجنسي. وفي أمريكا الوسطى، نظمت المفوضية حملات توعية واسعة النطاق تهدف إلى منع العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس، وكانت

المنظمة نشطة في العديد من البلدان الآسيوية في مجال الاختبار الميداني لتنقيح المبادئ التوجيهية ذات الصلة بهذه القضية.

١٧- ورحب تقييم مستقل لأنشطة المفوضية صدر في أيار/مايو ٢٠٠٢ بشأن النهوض بحقوق الطفل وحمايتها بالعمل الذي أنجزته مكاتب مختلفة في مجال مكافحة العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس في غرب أفريقيا وشرقها، غير أن التقييم خلص إلى وجود تركيز أقل على الاستغلال الجنسي، لا سيما ما يتعلق منه بالمراهقين والأطفال دون سن ١٨^(٣). وأقر تقييم مستقل آخر لسياسة المفوضية المعنية باللاجئين، صدر في أيار/مايو ٢٠٠٢ أيضاً، بأنه يجري وضع سياسات وإجراءات جديدة لمعالجة تلك المسائل وأشار إلى أن "التحدي يكمن في إنفاذها... في الميدان، لا في غرب أفريقيا، فحسب بل في شتى أنحاء العالم"^(٤). وقد أسهم التقرير المشترك بين المفوضية والمنظمة الدولية لإنقاذ الطفولة، فرع المملكة المتحدة، وكذلك الأنشطة التي ولدها، إسهاما هاما في زيادة الوعي ومستوى التأهب من جانب المفوضية بشأن الحالات التي تنطوي بصفة خاصة على الاستغلال الجنسي، وأوكلت إلى مكاتب المفوضية في جميع القارات مهمة تعزيز الأنشطة الرامية إلى منع حدوث تلك الممارسات ومساعدة الضحايا في حالة حدوثها.

ثالثاً- حماية اللاجئين في إطار حركات الهجرة الأوسع نطاقاً

١٨- يشمل هدف جدول أعمال حماية اللاجئين في إطار حركات الهجرة الأوسع نطاقاً اقتراحات بشأن السبل التي يمكن بها للمفوضية والمنظمات غير الحكومية وغيرها من الأطراف الفاعلة النهوض بالمسؤوليات الدولية المنوطة بها في مجال حماية اللاجئين، مع مراعاة احتياجاتها للتصدي لتحديات الهجرة على نحو فعال. فقد ظلت حركات الهجرة المتعاضمة التعقيد، والتي تتسم كما يتضح منها بتدفقات مركبة تضمّ ملتزمي اللجوء، و اللاجئين، والعمال المهاجرين، وضحايا تدهور البيئة أو الأشخاص الذي يبحثون عن فرص حياة أفضل، تثير مشاكل عديدة للدول وللمفوضية وغيرها من الأطراف الفاعلة خلال الفترة قيد الاستعراض.

ألف- حماية اللاجئين وإدارة الهجرة

١٩- إن التوتر الناشئ عن حالات تدفقات الهجرة المختلطة والذي ينطوي على تباين بين مسؤوليات الدول في حماية اللاجئين وشواغلها إزاء الحركات غير المنتظمة للسكان قد ظل يعوق الجهود المبذولة لحماية اللاجئين. فقد شملت تدابير مراقبة الهجرة التشدد في تطبيق نظم منح التأشيرات، وفرض جزاءات على ناقلي المهاجرين، وفحص وثائق السفر عند المغادرة والوصول، وغير ذلك من تدابير اعتراض المسافرين، واستخدام أجهزة التصوير ذات الأشعة دون الحمراء لكشف المسافرين المتسللين عبر الحدود والموانئ، والاستخدام المتزايد لمفهوم بلد اللجوء الأول والبلد الثالث الآمن. وفي بعض الحالات، أدى أثر هذه التدابير إلى عدم قبول طالبي اللجوء واللاجئين،

وحرمانهم من الاستفادة من إجراءات طلب اللجوء، وإلى حالات إعادة قسرية. ومما يبعث على القلق بصفة خاصة الزيادة الظاهرة في حالات إعادة طالبي اللجوء إلى ما يسمى "بالأقطار الثالثة الآمنة" دون اتخاذ أية ترتيبات رسمية لاستقبالهم. وفي بعض الدول، يتعرض جميع المتسللين عبر الحدود إلى الإبعاد العشوائي، دون إيلاء اعتبار الاضطهاد الذي يخشون أن يتعرضوا له. وفي بلدان أخرى، لم يسمح للمفوضية بالوصول إلى مناطق الحدود، ولم تتمكن بالتالي من التحقق من معاملة الساعين إلى دخول البلد. غير أن المفوضية مكّنت في بلدان مختلفة في أوروبا وأمريكا اللاتينية من تعزيز نشاطها فيما يتصل بمراقبة الإجراءات المطبقة عند الحدود حتى يتمكن طالبو اللجوء من الاستفادة من الإجراءات الملائمة. ومع ذلك، تظل هناك مشاكل تواجه فعلاً لا سيما في إجراءات فرز ما يسمى بالحالات التي يبدو جلياً أنها تفتقر إلى أي أساس.

٢٠- وتم التركيز بصفة خاصة خلال الفترة قيد الاستعراض على مشكلة الوصول والإجراءات التي يتعرض لها القادمون بجرأً وذلك على ضوء بعض الحوادث التي كانت موضع تغطية إعلامية واسعة، بما فيها إغاثة زهاء ٤٣٠ طالب لجوء في عرض البحر وانتشالهم من سفينة كانت توشك على الغرق في المحيط الهندي في آب/أغسطس ٢٠٠١^(٥). ويشير رفض الدول السماح بتزول الأشخاص الذين يتم إنقاذهم من البحر إلى أراضيها أو حتى إغاثتهم مشكلة خطيرة في بعض الأحيان. غير أنه توجد دول أخرى، ظلت خلال الفترة قيد الاستعراض تتبع الممارسة البحرية المعمول بها من خلال تمكين أعداد كبيرة من الأشخاص في بعض الأحيان، كما في حالة الأشخاص الذين تم إنقاذهم في البحر المتوسط مثلاً، من التزول في أقاليمها. وقد استجابت المفوضية من خلال القنوات الدبلوماسية، عندما سعى الناجون للحصول على اللجوء، معتمدة في النهج التي اتبعتها على قرارات اللجنة التنفيذية التي تنص على وجوب أن تقبل الدول طالبي اللجوء على أساس مؤقت على الأقل^(٦)، مقترحة طرقاً عملية تهدف إلى التخفيف من الأعباء التي تتحملها الدول المتأثرة بصفة خاصة.

٢١- وعقدت المفوضية، في آذار/مارس ٢٠٠٢، اجتماع المائدة المستديرة للخبراء المعني بالإنقاذ في عرض البحر بلشبونة، البرتغال، جمعت فيه خبراء حكوميين، وممثلين عن قطاع النقل البحري، والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والجامعات. ونُظّم الاجتماع لأغراض منها الاستجابة لعدد وفير من الطلبات الموجهة إلى المفوضية من أوساط صناعة النقل البحري تلتبس فيها المساعدة في دعم التقاليد العريقة القاضية بنجدة الأشخاص المنكوبين في عرض البحر في مواجهة ما وُصف على أنه انتهاكات خطيرة جداً. وكان الغرض من الاجتماع أيضاً إضفاء المزيد من الوضوح على النقاش الدائر بشأن المسؤوليات. وتمخض الاجتماع عن سلسلة من الاستنتاجات بشأن الإنقاذ في عرض البحر والتزول من السفن^(٧)، وكان الهدف منه تبادل الأفكار حول إطار تعاون دولي محتمل بشأن هذه المسألة. وعززت المفوضية في وقت لاحق التعاون مع الجهات الفاعلة المعنية بالمسألة برعاية فريق استعراض مشترك بين الوكالات برئاسة المنظمة البحرية الدولية. وأيد الفريق في اجتماعه الأول الذي عقده في تموز/يوليه ٢٠٠٢، تأييداً كاملاً، استنتاجات اجتماع المائدة المستديرة المعقود في لشبونة.

٢٢- وبصفة أعم، اعتبرت الحملات الإعلامية الموجهة نحو المهاجرين المحتملين الأساس لبذل جهود أوسع نطاقاً ترمي إلى مكافحة الهجرة غير المشروعة ودعم حماية اللاجئين في الوقت نفسه. وكان للدول الدور الرائد في تلك الحملات، التي شاركت فيها المفوضية، مؤمنة إدراج عنصر طلب اللجوء بدقة.

٢٣- كما شاركت المفوضية على نحو نشط في عدد من المنتديات الإقليمية المعنية بالهجرة، مشجعة إدراج عنصر طلب اللجوء في استراتيجيات أوسع نطاقاً لإدارة قضايا الهجرة على نحو فعال. وفي الأمريكتين، أدرج المؤتمر الإقليمي السابع المعني بالهجرة (والمعروف أيضاً باسم "عملية بوابلا") المعقود في غواتيمالا في أيار/مايو ٢٠٠٢، أحكاماً مختلفة في خطة عمله تتصل اتصالاً مباشراً باللاجئين. وحثت الخطة الدول المشاركة، في جملة أمور، على تعزيز تعاونها مع المفوضية بغية تأمين تدريب ملائم لموظفي الحدود والهجرة يتناول جوانب من تشريعات طلب اللجوء وحقوق اللاجئين عامة، مقررّة بذلك بأن المراقبة الفعالة للحدود يمكن أن تراعي مبادئ الحماية.

٢٤- وواصلت المفوضية في أوروبا الاضطلاع بدور نشط في النقاش الدائر بشأن توحيد نظم طلب اللجوء والهجرة ضمن الاتحاد الأوروبي. وأقرّت استنتاجات اجتماع المجلس الأوروبي المعقود في إشبيلية في حزيران/يونيه ٢٠٠٢ ضرورة أن تحقق التدابير المتخذة على المديين القصير والمتوسط لإدارة تدفقات الهجرة توازناً عادلاً بين سياسة إدماج المهاجرين المقيمين بصفة مشروعة وسياسة اللجوء وفقاً للصكوك الدولية المعنية باللاجئين، من جهة، واتخاذ إجراءات حازمة لمكافحة الهجرة غير المشروعة، وتهريب الأشخاص والاتجار بهم، من جهة أخرى. وكما قال المفوض السامي عند عقد اجتماع القمة، "توجد حلول فعالة ودائمة لهذه المشاكل، غير أنه لا يمكن أن تكون الحلول فعالة إذا لم تُعالج `السلسلة` الكاملة لحادثة التشرّد". وأضاف أنه لا يكفي في حالة أوروبا التركيز على تدابير السياسة العامة داخل الاتحاد الأوروبي وعلى حدوده، بل يجب أن توجد الحلول أيضاً في المناطق الأصلية للاجئين ومناطق العبور، وهي تتطلب دعماً سياسياً ومالياً إذا أريد ألا ينتهي الأمر باللاجئين إلى التنقل من مكان إلى آخر بحثاً عن حماية فعالة.

٢٥- وفي مجال النهج المتكاملة المشتركة بين الوكالات، تجدر الإشارة إلى مشاركة المفوضية في مبادرة الهجرة واللجوء الصادرة في إطار ميثاق الاستقرار في جنوب شرقي أوروبا، والتي كانت لها مساهمة ملموسة في إعداد خطط العمل الوطنية المعنية بهذه المسألة. وشمل التقدم المحرز استكمال العمل في كرواتيا بشأن خطة الهجرة واللجوء التي لا يزال يُنتظر تنفيذها. وفي البوسنة والهرسك، جمع فريق عامل معني بالهجرة وطلب اللجوء بين مختلف الأطراف الفاعلة الوطنية والدولية المعنية بالعمل في مجال التشريعات المتعلقة بطلب اللجوء والأنظمة المرتبطة بها. وفي ألبانيا، أضفت مذكرة تفاهم أبرمت بين المفوضية والسلطات الألبانية طابعاً رسمياً على العمل بآلية فرز أولية صُمّمت لتكفل التوجيه الصحيح للأفراد - سواء كانوا ملتمسي لجوء، أو ضحايا اتجار بالأشخاص أو فئات أخرى من المهاجرين - إلى أفضل المؤسسات تجهيزاً للاستجابة إلى احتياجاتهم.

باء - الجهود الدولية المبذولة لمكافحة تهريب الأشخاص والاتجار بهم

٢٦- إن توافق الآراء الدولي المتزايد بشأن التهديد الذي يشكله تهريب الأشخاص والاتجار بهم قد عزز الجهود الرامية إلى مكافحة هذه الجرائم. وتدعم المفوضية هذه الجهود بقوة وإن كانت تدعو دائماً إلى إدماج آليات حماية الضحايا في جميع التدابير الرامية إلى مكافحة هذه الظواهر. وهذا يرجع أساساً إلى شواغل مبعثها أن اللاجئين هم من بين الذين يقعون ضحايا تلك الجرائم. وتعكس الأحكام التحوطية المدرجة في البروتوكولين الاختياريين الملحقين باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية بشأن الاتجار بالأشخاص وتهريبهم، اهتمام الدول بإيلاء العناية الواجبة لاحتياجات الضحايا^(٨). ويسلط جدول أعمال الحماية الضوء على أهمية الانضمام إلى هذين الصكين. وقد استمرت المفوضية في العمل مع عدد من الدول لتأمين أن تراعي التشريعات الوطنية لمكافحة تهريب الأشخاص والاتجار بهم التعاريف القانونية والأحكام التحوطية الواردة في البروتوكولين.

٢٧- ولأغراض منها الاستجابة لأحداث وقعت في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، عُقد في بالي بإندونيسيا في شباط/فبراير ٢٠٠٢ المؤتمر الوزاري الإقليمي المعني بتهريب الأشخاص والاتجار بهم وما يتصل بذلك من الجرائم عبر الوطنية. كما تعمل المفوضية مع الدول على الإعداد لاستجابات شاملة لإزاء حركات الهجرة الثانوية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ. وفي أوروبا أيضاً، تزايد التركيز على هذه المسائل خلال الفترة التي تغطيها هذه المذكرة. فقد اعتمد بعض الدول أو عززت تشريعات تهدف إلى منع الهجرة غير المنظمة ومكافحة تهريب الأشخاص والاتجار بهم، مما أدى إلى تقييد الوصول إلى أقاليم تلك الدول والحد من اللجوء إلى إجراءات طلب اللجوء، لا سيما في أوروبا الغربية. وعلى الصعيد الإقليمي، أقرّ الاتحاد الأوروبي صكوكاً تتصل بمواءمة فرض الجزاءات على ناقلي المسافرين دون وثائق سفر وبالهجرة غير المنظمة وبالاتجار بالأشخاص^(٩). وفي أمريكا الشمالية، بدأ العمل بتأشيرة جديدة هي التأشيرة "T-visa" في الولايات المتحدة والغرض منها حماية ضحايا الاتجار بالأشخاص. وفي الوقت نفسه، بدأت المحاكم في بلدان مختلفة في أوروبا وأمريكا الشمالية تعترف باحتياجات الحماية الدولية للاجئين التي تتصل بضحايا الاتجار بالأشخاص الذين قد يتعرضون إلى الاضطهاد إذا أُعيدوا إلى بلدانهم.

٢٨- وفي ما يتعلق بالتطورات الأخرى ذات الصلة، أدّت الشواغل بشأن الاتجار بالأطفال، في غرب أفريقيا على سبيل المثال، إلى دفع المفوضية إلى العمل على نحو وثيق مع الحكومات والوكالات المعنية لتنظيم حملات توعية. وبصفة أعم، شكّل اشتراك المفوضية مع منظمة العمل الدولية في رئاسة فريق الاتصال بين المنظمات الحكومية الدولية المعني بالاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين ومقرّه في جنيف، آلية أخرى لتعزيز تبادل المعلومات وتيسير التعاون المشترك بين الوكالات في هذا المجال.

جيم - الحد من حركات الهجرة غير النظامية أو الانتقال من بلد اللجوء الأول إلى مناطق أخرى

٢٩- لا يتمكن اللاجئين في عدد من بلدان اللجوء الأول، في مناطق مختلفة، من الحصول على الحماية الفعالة، بسبب عدم الاعتراف بهم رسمياً، وعدم حيازتهم للوثائق اللازمة، وعدم توفر سبل عيش مستدامة، والخوف من التعرض للاضطهاد أو غيرها من العوامل، الأمر الذي يجعلهم يسعون للحصول على الحماية في مواقع أخرى. وفي حالات أخرى، يكمن دافع الانتقال إلى أماكن أخرى أساساً في الرغبة في تحسين الظروف الاقتصادية. ويحتاج العديد من تدابير تقاسم الأعباء والمسؤوليات التي يمكن أن تعزز الحماية والمساعدة وبالتالي تحد من إمكانية الفرار أو الرحيل من بلدان اللجوء الأول إلى أماكن أخرى مزيداً من الاستكشاف ووضعها موضع التنفيذ. ومن أجل تحسين فهم هذه المسائل، كلّفت المفوضية خبراء بإعداد تحليل يتناول الحماية الفعالة ويوضح مفهومها وقيّم العناصر التي يلزم توفرها لكي تعتبر بأن الحماية موجودة. وتعتزم المفوضية عقد اجتماع حكومي دولي على مستوى الخبراء يعني بهذا الموضوع في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢. كما تنظر المنظمة في إمكانية إعداد خطط عمل شاملة لحالات محددة من حركات تنقل اللاجئين، وهجرتهم غير النظامية، وانتقالهم من بلدان اللجوء الأولى إلى أماكن أخرى.

دال - زيادة التعاون بين مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين،

والمنظمة الدولية للهجرة ووكالات أخرى

٣٠- اجتمع فريق العمل المعني باللجوء والهجرة ثلاث مرات حتى الآن. وهو الفريق الذي أنشئ في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ استجابة لتوصية صادرة عن مشاورات عالمية بأن تتوصل المفوضية والمنظمة الدولية للهجرة إلى تفاهم مشترك أفضل حول القضايا المتعلقة باللجوء والهجرة. وكان من المسائل التي تحظى باهتمام مشترك طريقة تحسين توفر البيانات المتعلقة بتدفقات الهجرة وشموليتها واتساقها، لا سيما البيانات المتعلقة بحركات الهجرة غير المشروعة، ذلك أن عدم توفر تلك البيانات يشكل عائقاً أمام تطوير آليات استجابة ملائمة. وكانت مشاركة المفوضية في تموز/يوليه ٢٠٠٢ في الاجتماع التنسيق المعني بالهجرة الدولية الذي عقدته شعبة السكان التابعة للأمم المتحدة تهدف إلى تعزيز التعاون مع الوكالات الأخرى في هذا الصدد. كما تشجع المفوضية الحوار مع منظمات أخرى بشأن أساليب الإسهام في تحقيق الهدف المشترك المتمثل في جمع أفضل للبيانات وتعميق البحث في العلاقة بين اللجوء والهجرة. ومن المسائل الأخرى المدرجة على جدول الأعمال المشترك البحث في الأسباب الأساسية للهجرة غير المشروعة، والتعاون في الحملات الإعلامية التي تتجاوز الاتجار بالأشخاص وتهريبهم، وبحث أدوار ومسؤوليات مختلف المؤسسات بغية توضيح الطريقة التي تنظر بها كل مؤسسة إلى ولايتها.

رابعاً- تعزيز إنفاذ اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧

٣١- أعادت الدول تأكيد التزامها بتعزيز إنفاذ اتفاقية عام ١٩٥١ والبروتوكول الصادر عام ١٩٦٧ وذلك في الاجتماع الوزاري، الذي اشتركت في تنظيمة الحكومة السويسرية والمفوضية في جنيف في ١٢ و ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، في إطار الاحتفال بالذكرى مرور خمسين سنة على عقد اتفاقية عام ١٩٥١. وقد وافق الاجتماع، وهو أول اجتماع من نوعه تعقده الدول الأطراف في الاتفاقية، على إعلان رسمي، ويعيد رسمياً تأكيد الدول تعهدها بوضع التزاماتها، بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ و/أو بروتوكولها الصادر عام ١٩٦٧ موضع التنفيذ الكامل والفعال وفقاً لأهداف ومقاصد هذين الصكين. وفي الوقت الذي يواصل فيه البعض التساؤل عن مدى استمرار أهمية هذين الصكين، يشكل الإعلان الرد القاطع والرسمي على هذه التساؤلات. ذلك أن الإعلان، إذ يقرّ المكانة المركزية للاتفاقية وبروتوكولها، يذهب إلى أبعد من ذلك في إبراز أهمية الاتفاقية في ظل البيئة الراهنة المعقدة والمتغيرة، وهو يدعم تطوير هذا النظام في المستقبل. كما أن الإعلان يقوم، في هذا الصدد، على افتراض توفر تعاون أقوى، وإن يكن ضمن الإطار الأساسي المتفق عليه.

ألف - الانضمام إلى اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكولها الصادر عام ١٩٦٧

٣٢- يدعو جدول الأعمال إلى انضمام المزيد من الدول إلى اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكولها الصادر عام ١٩٦٧. وخلال الفترة التي تغطيها هذه المذكرة، انضمت أوكرانيا إلى بروتوكول عام ١٩٦٧، وانضمت جمهورية مولدوفا إلى الصكين، وانضمت سانت كيتس ونيفس إلى اتفاقية عام ١٩٥١. وبذلك يصل عدد الدول الأطراف في اتفاقية عام ١٩٥١ و/أو بروتوكول عام ١٩٦٧ إلى ١٤٤ دولة. وخلال الفترة قيد الاستعراض، سحبت مالطة تحفظها الجغرافي، فضلاً عن عدد من التحفظات الأخرى على الاتفاقية^(١). ومن المؤكد أن إنفاذ الاتفاقية وبروتوكولها، بالنسبة إلى تلك الدول، وكذلك بالنسبة إلى جميع الدول الأطراف، يشكل مسألة بالغة الأهمية.

٣٣- وفي المناطق التي لا يوجد فيها سوى عدد قليل من الدول الأطراف في هذين الصكين - وهي أساساً جنوب آسيا والشرق الأوسط - تقترن نسبة الانضمام الضئيلة بعدم وجود تشريعات لجوء وطنية. وبينما توجد في هذه المناطق تقاليد راسخة تتمثل في حسن ضيافة المشردين، فقد أدى عدم وجود إطار قانوني إلى استمرار اعتماد نُهج مخصصة تقوم على معالجة كل حالة على حدة عند التعامل مع اللاجئين. وكنتيجة لذلك، كثيراً ما لا يتم تحديد هوية من هم في حاجة إلى الحماية الدولية تحديداً صحيحاً، أو معاملتهم المعاملة نفسها، ولم يعد التمييز بين المهاجر واللاجئ واضحاً، الأمر الذي قد يسهم في حركات تنقل غير نظامية للمتسبي اللجوء واللاجئين. ولذلك فإن الانضمام إلى الصكوك الدولية الخاصة باللاجئين وسن تشريعات وطنية تنظم اللجوء يظلان من التحديات الأساسية في تلك المناطق.

باء- إجراءات اللجوء الفردية

٣٤- شهدت فترة الإثني عشر شهرا الماضية ظهور تشريعات وإجراءات تتعلق باللجوء اعتمدت لأول مرة في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية وأمريكا الوسطى وأفريقيا، رغم تناول مسألة تحديد صفة اللاجئ، على أساس كل حالة على حدة، في دول عديدة أخرى في مناطق مختلفة. وتمكنت المفوضية، في الحالات التي تم فيها استحداث هذه الإجراءات تدريجياً من تحويل المسؤولية عن تحديد صفة اللاجئ إلى السلطات الوطنية في العديد من الدول. وقد قامت المفوضية بتوفير التدريب للمساعدة في نقل هذه المسؤولية إلى السلطات الوطنية بينما تولت توفير هذا التدريب في حالات أخرى دوائر الهجرة في بلد مجاور؛ وفي حالات أخرى، استمرت المفوضية في المشاركة في إجراء المقابلات المتعلقة بتحديد الأهلية وذلك خلال الفترات الانتقالية. وعلى العموم كانت الحكومات مسؤولة عن تحديد صفة اللاجئ في زهاء ٦٠ في المائة من البلدان التي تستقبل اللاجئين؛ واستمرت المفوضية في مناطق أخرى في الاضطلاع بمهمة تحديد صفة اللاجئ مباشرة بموجب الولاية المنوطة بها، ويتم ذلك أحيانا بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية المحلية.

٣٥- وفي الحالات التي تكون فيها للدول إجراءاتها الخاصة بقضايا اللجوء، أدت التشريعات المنقحة في البعض منها إلى تعزيز الحماية، بما في ذلك اعتماد ضمانات ضد الإعادة القسرية، وإلغاء الحدود الزمنية القصوى للاستفادة من إجراءات اللجوء، والإقرار بأن تعريف اللاجئ يشمل تعرضه للاضطهاد من جانب عناصر غير خاضعة للدولة ولاضطهاد يتصل بنوع الجنس. وفي عدد من الدول الأوروبية، أنشئت هيئة طعون مستقلة من الدرجة الثانية. غير أن عدم توفر إجراءات الطعن في بلدان أخرى استناداً إلى الأسس الموضوعية للدعوى يضعف مصداقية إجراءات تحديد صفة اللاجئ. ففي أحد البلدان، يجيز تشريع جديد الطعن في القرارات استناداً إلى الأسس الموضوعية للدعوى ولكن هذا الجزء من التشريع لم ينفذ. وهناك عدد هائل من التدابير المقيدة التي وضعت المزيد من الحواجز أمام الدخول و/أو الاستفادة من إجراءات اللجوء والحماية الدولية، وذلك بوسائل منها، على سبيل المثال، استحداث أو تعزيز الجزاءات التي توقع على ناقلي المسافرين دون وثائق سفر أو الانتقاص من حقوق الطعن في القرارات استناداً إلى الأسس الموضوعية للدعوى. وفي بلد آخر، استبعدت الأقاليم الوطنية النائية من حيز تطبيق التشريعات الوطنية المتعلقة باللجوء، وقُيّدت إمكانيات الحصول على المساعدة القانونية وإمكانية الاستفادة من المراجعة القضائية للقرارات المتعلقة باللجوء، ومُنحت تأشيرات مؤقتة بدل منح تأشيرات دائمة حتى للاجئين المعترف بهم إذا وصلوا بوسائل غير مرخص بها، مع ما يستتبعه ذلك من حرمان من حقوق جمع شمل الأسرة والحصول على وثائق سفر. وكانت التدابير المقيدة واضحة بصفة خاصة في عدد من البلدان التي شهدت تزايداً في تأييد الناخبين للأحزاب السياسية ذات الآراء التي تعبر عن كره الأجانب.

٣٦- وفي عديد قليل من الدول، أدّت سلسلة من الظروف المختلفة التي اعترُف بأنها تتطلب حماية دولية، إلى اعتماد إجراء واحد لتقييم تلك الاحتياجات. ومن الأمثلة على ذلك، أن تشريعاً كندياً جديداً يتضمن تعريفاً موحداً للحماية مشفوعاً بقرار واحد لتقييم طلبات الحماية بموجب اتفاقية عام ١٩٥١، واتفاقية مناهضة التعذيب الصادرة عام ١٩٨٤، وغيرها من صكوك حقوق الإنسان. وتجدر الإشارة إلى ممارسة جيدة في هذه الحالة مفادها أن أي قرار إيجابي يستند إلى أي من الأسس يؤدي إلى منح مركز "الشخص المحمي" - وهو مركز وحيد أساسه الحقوق المنصوص عليها في اتفاقية عام ١٩٥١.

٣٧- ومن المعترف به على نطاق واسع أن الإعادة الفورية للمتمسكي اللجوء الذين يتبين أنهم لا يحتاجون إلى حماية دولية من خلال إجراءات كاملة ومنصفة تعتبر أساسية للحفاظ على مصداقية نظام اللجوء. ومع ذلك فقد ظلت هذه المسألة تشكل تحدياً هائلاً للدول، لا سيما عندما لا تكون في حوزة طالب اللجوء أوراق الهوية اللازمة لتنفيذ إجراءات الإعادة. وقد وافق مجلس أوروبا خلال الفترة التي تغطيها هذه المذكرة، على عدد من الوثائق التي تحدد معايير إبعاد ملتمسي اللجوء الذين تُرفض طلباتهم وذلك على نحو يكفل سلامتهم ويصون كرامتهم^(١١).

جيم - استبعاد الأشخاص الذي لا يستحقون الحماية الدولية للاجئين

٣٨- إن استبعاد الأشخاص الذين لا يستحقون الحماية الدولية للاجئين يشكل مسألة تبعث على القلق منذ فترة من الوقت. فعقب هجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ في الولايات المتحدة، أضفت الاعتبارات الأمنية قدراً من الإلحاح على تلك الشواغل وكان لها أثرها في السياسات المعتمدة إزاء مجموعة واسعة من المسائل. غير أن التعامل مع التهديد الإرهابي في سياق مسألة اللجوء، لا يدعو إلى تعديل تعريف اللاجئ، نظراً إلى وجود أحكام صريحة تتصل بالجرائم الخطيرة والتي تستبعد من مركز اللاجئ بموجب اتفاقية عام ١٩٥١. إلا أن المفوضية تعتقد أنه قد يكون من الضروري مراجعة التدابير الإجرائية والأمنية^(١٢). وفي بعض البلدان، شكّل إدراج شروط الاستبعاد رسمياً في التشريعات الوطنية للمرة الأولى تطوراً مستحسناً. ولا تزال المفوضية ترى أن تعقّد حالات الاستبعاد هو سبب أساسي يدعو للإبقاء على النظر فيها ضمن إجراءات التماس اللجوء العادية، أو في إطار وحدة مخصصة تعنى بحالات الاستبعاد، بدل مرحلة النظر في قبول الطلب أو رفضه، أو في مرحلة الإجراءات المستعجلة.

٣٩- وخلال الفترة التي تغطيها هذه المذكرة، اعتمدت منظمات إقليمية عديدة صكوكاً لمكافحة الإرهاب. ولقيت هذه الصكوك ترحيباً لأنها وضّحت تعريف الجرائم الإرهابية، وأرست الإطار المتفق عليه للتشريعات الوطنية، ومكنت من سد الثغرات القانونية. وشجعت المفوضية على إدراج تعاريف محددة في تلك الصكوك وتفادي أي ربط غير مؤكد بين ملتمسي اللجوء/اللاجئين والإرهابيين. فإذا كانت التعاريف فضفاضة ومبهمة، كما في بعض الحالات، فثمة خطر في أن يُساء استعمال نعت "الإرهابي" لمآرب سياسية، كتجريم الأنشطة المشروعة للمعارضين السياسيين، تجريماً يبلغ حدّ الاضطهاد.

دال - مواءمة القوانين والسياسات

٤٠ - يتمثل أحد أهداف عملية المشاورات العالمية في التوصل إلى تفاهات مشتركة أو أكثر تنسيقاً بشأن القوانين والسياسات المتعلقة باللاجئين. وتعكف المفوضية، كجزء من هذه العملية، على تنقيح مبادئها التوجيهية في عدد من المسائل القانونية، ولا سيما كنتيجة لاجتماع المائدة المستديرة للخبراء في إطار الجولة الثانية من المشاورات العالمية. ويجري إصدار تلك المبادئ التوجيهية وفقاً لدور الإشراف الذي تضطلع به المفوضية بموجب المادة ٣٥ من اتفاقية عام ١٩٥١ بوصفها سلسلة من المبادئ التوجيهية الصادرة عن المفوضية بشأن الحماية الدولية^(١٣). وهي تهدف إلى تحديث واستكمال دليلها المتعلق بإجراءات ومعايير تحديد وضع اللاجئ، بغية تقديم توجيه إلى الحكومات، والعاملين في مجال القانون، والقضاء، وموظفي المفوضية الذين يتولون مهام تحديد وضع اللاجئ في إطار عملهم الميداني. وقد استكملت التقارير التي تتضمن معلومات أساسية لمختلف اجتماعات المائدة المستديرة للخبراء المعقودة عام ٢٠٠١ ويزمّع إصدارها في منتصف عام ٢٠٠٣. وواصلت المفوضية عقد اجتماعات مائدة مستديرة للخبراء خلال عام ٢٠٠٢، بعقد اجتماع في لشبونة، البرتغال، في آذار/مارس ٢٠٠٢ يتعلق بعمليات الإنقاذ في عرض البحر^(١٤) واجتماع آخر يتعلق بمطالبات اللاجئين القائمة على أساس الدين من المزمع عقده في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢ بالقرب من واشنطن العاصمة، الولايات المتحدة. وستستكشف مبادرات أخرى في المجال القانوني، مثل صياغة الصكوك القانونية، كجزء من متابعة جدول أعمال الحماية.

٤١ - وما برحت الدول، في مناطق عديدة من العالم، تعمل على زيادة مواءمة سياساتها في مجال اللجوء وتفسيرها للمفاهيم الأساسية التي يتضمنها القانون الدولي للجوء. وطوّرت هذه العملية إلى أبعد الحدود في أوروبا، حيث أحرزت الدول الخمس عشرة الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تقدماً نحو الاتفاق على معايير دنيا مشتركة خلال الفترة قيد الاستعراض موافقة، مثلاً، على توجيه يتصل باستقبال ملتمسي اللجوء وقرارات إدارية بشأن الاتجار بالأشخاص وغيرها من المسائل^(١٥). ولا تزال هناك توجيهات أساسية معروضة على الدول الأعضاء من أجل اعتمادها. وقد رحبت المفوضية بالمشاورات الوثيقة التي شاركت فيها، وهي تواصل بذل جهودها بهدف ضمان إدراج معايير حماية اللاجئين على النحو الملائم. وفي مناطق أخرى، عملت المنظمة مع السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي في أمريكا اللاتينية بغية تشجيع اعتماد تشريعات لجوء موحدة على أساس قانون نموذجي في البرازيل. وكان من نتائج ذلك إقرار تشريعات في باراغواي في منتصف عام ٢٠٠٢. وعلى نطاق أضيق، اجتمع أعضاء اللجان الوطنية المعنية بتحديد الأهلية للجوء في زامبيا وزمبابوي وملاوي للعام الثالث على التوالي بغية تبادل التجارب في مجال تحديد وضع اللاجئ، الأمر الذي يعزز اعتماد نهج أكثر اتساقاً.

٤٢ - كما تم تشجيع التوصل إلى تفسير أكثر اتساقاً للمفاهيم الأساسية الواردة في اتفاقية عام ١٩٥١ إطار الاجتهادات القانونية لمختلف البلدان، وذلك عن طريق إجراء رصد منتظم من جانب المفوضية للقرارات المتعلقة

باللجوء وقيامها على نحو منتظم بعرض آرائها على السلطات والدوائر القضائية الوطنية. كما سعت المفوضية إلى تعزيز الاستخدام الفعال للتكنولوجيا في هذا الإطار. وفي آذار/مارس ٢٠٠٢، أُعيد تشغيل موقع المفوضية باللغة الإسبانية على شبكة الإنترنت - وهو يعكس تماماً محتوى موقعها باللغة الإنكليزية. ويشكّل الموقع أحد أهم مصادر المعلومات باللغة الإسبانية فيما يخص قضايا اللاجئين في الأمريكتين وكذلك في شتى أنحاء العالم. وقد تُرجم دليل البرلمانيين، الصادر عن المفوضية والاتحاد البرلماني الدولي بهدف مساعدة البرلمانيين في الاطلاع على المبادئ العامة لقانون اللاجئين الدولي^(١٦)، إلى اللغات الرسمية الخمس الأخرى للأمم المتحدة، فضلاً عن الألمانية والإيطالية والهندية واليابانية. ويُخطط لترجمته إلى لغات أخرى.

هاء- استقبال ملتمسي اللجوء - احترام اللاجئين

٤٣- اتخذ عدد من دول أوروبا الغربية تدابير تحسين مرافق الاستقبال^(١٧). وتستحق الثناء إحدى هذه الدول التي أنشأت للمرة الأولى آلية على نطاق البلد كله لاستقبال ملتمسي اللجوء وإدماج اللاجئين على أساس مذكرة تفاهم بين حكومتها ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين كما حدثت تطورات إيجابية في أنحاء أخرى من أوروبا، حيث قامت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين مثلاً بعقد اتفاق في إحدى دول أوروبا الوسطى مع حرس الحدود الوطني لإعادة تجهيز أحد مراكز الاستقبال، في حين وافقت الحكومة على فتح مركزين جديدين لاستقبال اللاجئين. بيد أن الرعاية الصحية، والاحتياجات التعليمية وغيرها، وخصوصاً في أوساط الأطفال والمجموعات الأخرى، ما فتئت تتطلب اهتماماً خاصاً في هذه المراكز.

٤٤- وما زالت غالبية الدول قادرة على إدارة نظم اللجوء فيها دون احتجاز ملتمسي اللجوء بأية طريقة منتظمة. وقد نشط البعض منها في استخدام بدائل للاحتجاز من قبيل تطبيق متطلبات الإبلاغ والإقامة، أو الكفالات أو الإشراف المجتمعي أو المراكز المفتوحة. وتحسنت هذه الممارسات في بعض الدول التي يتم فيها احتجاز ملتمسي اللجوء، وذلك مثلاً من خلال تقصير فترات الاحتجاز القصوى المسموح بها بالنسبة لملتمسي اللجوء. وينص قانون جديد في كندا على عدم جواز احتجاز الأطفال إلا كملاذ أخير، وعلى أنه يتعين أخذ المصلحة الفضلى للأطفال بعين الاعتبار. بيد أنه فيما عدا هذه التطورات، من المؤسف أن الاتجاه في بعض البلدان الأخرى كان نحو الاستخدام المتزايد للاحتجاز، وخصوصاً بعد أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، وأحياناً على أساس تمييزي واضح يتوقف في المقام الأول على بلد المنشأ. واستمر في عدد من البلدان احتجاز جميع الوافدين بصورة غير قانونية، بمن فيهم النساء والأطفال على، نحو منتظم، بغض النظر عن الدعوات المتزايدة لأن تكون هذه التدابير متناسبة وأقل تمييزاً. وحيثما تم احتجاز ملتمسي اللجوء بطريقة تتناقض مع استنتاجات اللجنة التنفيذية تناقضاً واضحاً، سعت المفوضية إلى مراقبة مرافق الاحتجاز، وإلى ضمان حصول أولئك المحتجزين فيها على المشورة القانونية، وتشجيع استخدام بدائل للاحتجاز.

٤٥ - وما زال التأييد الشعبي اللازم لاستقبال ملتسمي اللجوء يُعوَّق من جراء ميل بعض وسائل الإعلام ورجال السياسة إلى الخلط بين الهجرة غير المشروعة وتوافد اللاجئين دون تقديم إيضاحات كافية أو إيلاء اهتمام لدقّة المعلومات وصحّتها. وقد تم في بعض الأحيان تصوير ملتسمي اللجوء كأشرار وخصوصاً إبان الحملات الانتخابية. ففي أوقات كهذه، أصبحت اللغة الخطابية والعداء السافر والتهجمات الشفوية بل حتى الجسدية ضد ملتسمي اللجوء واللاجئين على أشدها. وتؤيد المفوضية رأي المنظمات غير الحكومية وغيرها من القادة المجتمعين الذين يستجيبون باتخاذ تدابير تبيّن من خلالها أنه لا يجوز جعل ملتسمي اللجوء واللاجئين كبش فداء لتبرير فشل السياسات الاقتصادية كما لا يجوز أن يكون هناك مكان للعنصرية وكره الأجانب في الحملات الانتخابية. وكانت رسالة المفوضية في اليوم العالمي للاجئين في حزيران/يونيه ٢٠٠٢ جزءاً من جهودها الرامية إلى إظهار صورة أفضل وتركزت على اللاجئين والمساهمة الثمينة التي يقدمها اللاجئون للمجتمعات المضيفة لهم.

واو - حالات التدفق الجماعي

٤٦ - كان أكبر تدفق جماعي للاجئين خلال الفترة التي يغطيها التقرير هو ذلك الذي شهدته البلدان المجاورة لأفغانستان في أعقاب التدخل العسكري في هذا البلد. وقد وصل أكثر من ٢٠٠ ٠٠٠ أفغاني إلى باكستان. وأبقت عدة بلدان مجاورة على سياسة الحدود المغلقة بصورة رسمية وتم تشريد أعداد كبيرة من الأشخاص داخل أفغانستان. واضطلعت المفوضية وبرنامج الأغذية العالمي ووكالات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات غير الحكومية بعمليات حماية وإغاثة كبرى في ظل ظروف أمنية ولوجيستية صعبة.

٤٧ وفي مناطق أخرى، شهدت عدة بلدان في أفريقيا والقوقاز وأجزاء من أمريكا الجنوبية تدفقات كبيرة جديدة للاجئين، مما استدعى اتخاذ تدابير طارئة من جانب المفوضية التي وُضعت قدرتها على الاستجابة لحالات الطوارئ هذه على المحك أيضاً في جنوب شرق أوروبا عندما فرّ قرابة ٩٠ ٠٠٠ لاجئ من جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة في الجزء الأول من عام ٢٠٠١، قبل أن يتم التوصل إلى اتفاق سلام في آب/أغسطس ٢٠٠١، مما مكّن الغالبية العظمى من العودة قبل نهاية السنة. وكان قرابة ٧٧ ٠٠٠ لاجئ قد فروا في أفريقيا من ليبيا نظراً لاستمرار تدهور الأوضاع هناك في النصف الأول من عام ٢٠٠٢. كما حدث تدفق آخر إلى الكاميرون شمل قرابة ٢٠ ٠٠٠ نيجيري فروا من المصادمات العرقية التي حدثت في شمال نيجيريا في أوائل عام ٢٠٠٢، مما أسفر عن ظهور تحديات لا يستهان بها في ذلك البلد حيث اضطرت المفوضية إلى إغلاق مكتبها في نهاية عام ٢٠٠١ بسبب القيود المالية.

٤٨ - وقد سلّمت اللجنة التنفيذية، في استنتاج توصلت إليه في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١^(١٨)، بالحاجة لإيلاء أولوية أعلى لتحسين عملية التسجيل، ولا سيما في حالات التدفقات الجماعية. ولوحظ حدوث تطورات إيجابية، بما في ذلك في عدة بلدان أفريقية. فقد أصدرت كوت ديفوار قانوناً جديداً في أوائل عام ٢٠٠٢ يعترف بأن

بطاقات الهوية الممنوحة للاجئين وشهادات ملتمسي اللجوء المستخدمة في البلد تعطيهم الحق في الإقامة وفي الحصول على عمل. وتم تسجيل اللاجئين كوحداث أسرية لكن كافة أفراد الأسر الذين يزيد عمرهم على ١٤ عاماً تلقوا بطاقات مؤقتة تحمل صورهم لتأمين حرية تنقلهم. وبدأت الحكومة في توغو بإصدار بطاقات هوية للاجئين لتحل محل شهادات اللجوء الحالية التي تصدرها المفوضية، في حين أنه لم يكن لدى اللاجئين في جمهورية الكونغو حتى الآن سوى بطاقات مؤقتة صادرة عن المفوضية، وبدأت عملية تسجيل شاملة في منتصف عام ٢٠٠٢. وفي غضون ذلك، اعتمدت زامبيا إجراءات إدارية جديدة تتيح للاجئين الحضريين تنظيم إقامتهم في البلاد وتوفير لهم الحماية من الاعتقال والاحتجاز التعسفيين. كما أصدرت بطاقات هوية شخصية للاجئين.

٤٩ - وكانت التطورات التي شهدتها المناطق الأخرى متباينة. ففي أمريكا اللاتينية، شهد تسجيل اللاجئين في إكوادور الذين فروا من النزاعات الناشئة في كولومبيا قدراً من التحسن، لكنه تعذر تسجيلهم على الحدود في بلد آخر في أمريكا اللاتينية، ولم يتم إلا بصورة انتقائية في إحدى دول أمريكا الوسطى. وفي المكسيك، شملت إجراءات اللجوء الجديدة اتباع نظام تسجيل مركزي. وفي أماكن أخرى، مثل جنوب شرق أوروبا، حيث وصلت أعداد كبيرة من اللاجئين من جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة إلى كوسوفو في النصف الأول من عام ٢٠٠١، تم تسجيلهم على وجه السرعة بالتنسيق مع بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو. ووضعت المفوضية قاعدة بيانات للتسجيل واستمارة لجمع البيانات، وأعدت دليل تسجيل ووفرت التدريب والدعم التقني طوال تلك الفترة تم تسجيل اللاجئين الأفراد وأمكن من خلال عملية إعادة التسجيل في عام ٢٠٠٢ تزويدهم ببطاقة هوية تحمل صورهم مما يسر عودة هؤلاء إلى ديارهم.

٥٠ - بيد أنه في بلدان أخرى ما زال أولئك الذين لا يحملون أية وثائق، وبخاصة اللاجئين الحضريين، عرضة لعمليات الاحتجاز والاعتقال والإبعاد الجماعية. ولم يتم تزويد اللاجئين في المخيمات في بعض البلدان بمستندات لإثبات الهوية ومن ثم فقد تعرضوا لعمليات الاعتقال التعسفي والترهيب والابتزاز والحرمان من المساعدة ومن التمتع بأبسط الحقوق المدنية والاجتماعية. ومما زاد الطين بلة في عدد من البلدان عدم تسجيل الولادات وحالات الزواج مما أدى إلى تفاقم محنة اللاجئين وأثر تأثيراً سلبياً على وضعهم من حيث جنسيتهم.

زاي - معالجة الأسباب الجذرية - انعدام الجنسية

٥١ - ثمة اعتراف واسع النطاق بأهمية معالجة الأسباب الجذرية للتشريد، سواء عن طريق تسوية النزاعات أو النهوض بحقوق الإنسان والحكم الديمقراطي. غير أن تنفيذ مبادرات من هذا القبيل هو أمر بالغ التعقيد، خاصة وأنه غالباً ما يتطلب اتخاذ إجراءات من جانب مختلف الأطراف، ولا سيما أولئك الذين يعملون خارج نطاق الأنشطة الإنسانية.

٥٢- ومن بين القضايا التي يمكن أن تسبب التشريد القسري انعدام الجنسية، أو العجز عن إثبات المركز القانوني في بلد من البلدان. وغالباً ما تكون المجموعات من الأقليات في بلدان في مختلف أقاليم العالم من بين أولئك الذين يتأثرون بذلك، مما يسفر عن حرمانهم من حقوقهم الأساسية. وقد واجهت النساء والأطفال بصورة خاصة، وعلى نحو غير متناسب، مشاكل تتعلق بتسجيل الولادات أو عقود الزواج، أو الحصول على مستندات شخصية، أو بعدم تمكن النساء من الحصول على حق إعطاء جنسيتهن لأطفالهن أو أزواجهن العديمي الجنسية. وبغية معالجة هذه القضايا وغيرها، قدمت المفوضية المشورة بشأن وضع مشاريع القوانين، وساعدت في حل قضايا فردية، وأجرت استقصاءات بغية تقييم عدد الناس الذين لا يحملون بطاقات هوية أو وثائق جنسية تثبت جنسيتهم في حالات معينة. وأجرت دراسة عن العلاقة بين المركز القانوني للنساء وانعدام الجنسية. وكان من بين الأنشطة المتواصلة التشجيع على الانضمام إلى الصكوك الدولية بشأن انعدام الجنسية بهدف تعزيز العمل بإطار قانوني دولي فعال في هذا المجال^(١٩).

خامساً - تقاسم الأعباء والمسؤوليات - بناء القدرات من أجل استقبال اللاجئين وحمايتهم

٥٣- يدعو جدول أعمال الحماية إلى "إجراء حوار أوثق وعقد `شراكة` متعددة الأطراف بشأن مشاكل اللاجئين وحلّها". وهو يشدد على أهمية اتباع نهج متعدد الأطراف لكفالة تقاسم الأعباء والمسؤوليات بطريقة أكثر إنصافاً، مع مراعاة القدرات والموارد المتفاوتة تفاوتاً واسعاً بين الدول، حيث إن ذلك أمر بالغ الأهمية بالنسبة لعمل النظام الدولي لحماية اللاجئين.

ألف - التعاون من أجل تعزيز قدرات الحماية

٥٤- تفاوتت الجهود المبذولة على مدى السنة الفائتة من أجل تعزيز قدرات الحماية في البلدان المضيفة للاجئين بين تحسين عمليات اتخاذ القرار في إطار إجراءات اللجوء وبين مساعدة لجان حقوق الإنسان وغيرها من مؤسسات المجتمع المدني، علاوة على الجهاز القضائي وقوى الشرطة^(٢٠). وكانت مبادرات التعليم والتدريب المهني موجهة إلى البرلمانين والقضاة والموظفين الحكوميين وضباط الشرطة ووسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية والجامعات والمدارس الثانوية.

٥٥- وشملت الأنشطة المحددة خلال الفترة التي يغطيها التقرير عقد حلقة عمل بشأن حماية اللاجئين لدول جنوب المحيط الهادي، واستهلال برنامج لبناء قدرات الحماية في منطقة آسيا، وتنفيذ مشروع لتحليل قدرات الحماية في بلدان أفريقية مختارة، ومواصلة تقديم الدعم لتعزيز شبكات المعلومات عن بلد المنشأ في الدول التي تقدمت بطلبات للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي. أما على الصعيد العالمي، فقد واصلت المفوضية توفير الدعم

للرابطة الدولية لقضاة القانون اللاجئين في إطار برنامج يتسع باطراد لتدريب القضاة المعنيين بقوانين اللاجئين والمسؤولين عن اتخاذ القرار في بلدان اللجوء. كما تعكف المفوضية على وضع مشروع دليل لتعزيز القدرات في البلدان المضيفة من أجل توفير الحماية للاجئين، وذلك بالتعاون مع الحكومات والمنظمات غير الحكومية واللاجئين.

٥٦- وشاركت الدول أيضاً في أنشطة لبناء القدرات تستحق الكثير من الثناء. فقد واصلت بلدان الشمال على سبيل المثال التعاون مع دول بحر البلطيق، بما في ذلك من خلال "توأمة" موظفي الخدمة المدنية في بلدان الشمال مع نظرائهم في دول بحر البلطيق، ومؤخراً مع الدول الواقعة إلى الشرق منها وذلك بغية مساعدتها في بناء قدراتها على تحديد مركز اللاجئين واستقبالهم. واستهلت دول أوروبية غربية أخرى ومنظمات في تلك البلدان برامج ماثلة لبناء القدرات والتعاون عبر الحدود مع دول أوروبا الوسطى والشرقية، ومع البلدان الواقعة إلى الغرب من منطقة كومونولث الدول المستقلة.

٥٧- وقد افتتح في المفوضية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١ فرع جديد لمعلومات الحماية كجزء من دائرة الحماية الدولية، وذلك للاضطلاع ببعض المهام الخاصة بالبحوث والتحليلات والمعلومات القانونية التي كان يضطلع بها فيما مضى مركز التوثيق والبحوث السابق. وقد ساعد برنامج تعلّم الحماية على التوصل إلى فهم مشترك أعمق في أوساط الموظفين لولاية المفوضية فيما يخص الحماية الدولية والمعايير الدولية ذات الصلة وعلى تعزيز مهاراتهم ومعارفهم ومواقفهم. ومنذ البدء بتنفيذ برنامج تعلّم الحماية على أساس تجريبي في منتصف عام ٢٠٠٠، شارك فيه قرابة ٢٧٠ موظفاً يعملون في أكثر من ٨٥ بلداً. كما أن مشروع تحديد مركز اللاجئين قد ساعد مكاتب المفوضية، والحكومات في بعض الحالات، على تعزيز الإجراءات المتعلقة بتحديد مركز اللاجئين لتوفير المشورة والتدريب القانونيين، والمساعدة على معالجة المتأخر من طلبات اللجوء، ووضع معايير دنيا لإجراءات تحديد مركز اللاجئين التي تطبقها المفوضية.

٥٨- وقامت المفوضية، بالإضافة إلى ذلك، بتدعيم مخططين لنشر الموظفين بغية تعزيز القدرات في مجالي إعادة التوطين والحماية، وذلك بالتعاون على التوالي مع اللجنة الكاثوليكية الدولية للهجرة ولجنة الإنقاذ الدولية. وفي إطار مخطط نشر الموظفين لأغراض إعادة التوطين، قدم ٥٤ موقعاً في عام ٢٠٠١ ما مجموعه ٢٨٢ شهراً (٢٣,٥ شخص - سنة) من عمل موظفي الدعم في إطار أنشطة المفوضية في مجال إعادة التوطين وذلك في ٣٨ مكتباً ميدانياً وفي جنيف. وفي إطار مشروع بناء القدرات في مجال توفير الحماية الذي استهل في نهاية عام ٢٠٠١، تم نشر أكثر من ٢٠ شخصاً بحلول آب/أغسطس ٢٠٠٢، وذلك في ١١ بلداً في أفريقيا وآسيا والشرق الأوسط والمحيط الهادي. ويقدم هؤلاء المساعدة للمفوضية في أعمالها في مجال الحماية حيثما تكون القدرة على التوظيف الداخلي لأغراض الحماية غير كافية بصورة مؤقتة لتلبية كافة المتطلبات، ولا سيما في الحالات التي يظهر فيها طلب غير متوقع على موظفي الحماية. وقد صُمم "مشروع بناء القدرات في مجال الحماية" تصميمًا دقيقاً، مع

إدماج الضوابط والتوازنات في صلبه للحفاظ على سرية المعلومات الحساسة المتعلقة بالحماية، وضمان احتفاظ المفوضية بالسيطرة التامة على أنشطة الحماية التي تضطلع بها.

باء - الشراكات مع المجتمع المدني، بما فيه المنظمات غير الحكومية، من أجل الحماية

٥٩- تعتبر إقامة وتعزيز الروابط مع المنظمات غير الحكومية والأطراف الأخرى في المجتمع المدني من الأمور الأساسية بالنسبة إلى العديد من الأنشطة المذكورة أعلاه. ففي جنوب شرق أوروبا، على سبيل المثال، أقامت المفوضية شبكة متينة من المنظمات غير الحكومية الدولية أو المحلية منذ عام ١٩٩٥ للمساعدة في حماية اللاجئين والعائدين. وانصبَّ التركيز في السنة الماضية على بناء القدرات في مجال طرائق جمع الأموال وضمان معايير الأداء المشتركة لتمكين المنظمات غير الحكومية من تمويل نفسها بنفسها بعد أن تم تضيق نطاق عمل المفوضية. وقُدِّم الدعم في أمريكا اللاتينية إلى المحامين التابعين للوكالات الشريكة المنفذة في تلك المنطقة. كما شاركت المفوضية في رعاية مكتب لقوانين المهاجرين واللاجئين بالتعاون مع منظمين غير حكوميين بارزين في مجال حقوق الإنسان وجامعة في الأرجنتين - وهو أول مكتب من نوعه في تلك المنطقة. أما في منطقة البحر الكاريبي فيتم تعزيز شبكة الاتصال التطوعية الحالية التي تضم دعاة متطوعين. وهناك مثال آخر هو مثال سلوفاكيا حيث أنشئ مكتبان قانونيان في جامعتين إضافة إلى شبكة من المستشارين القانونيين تكمل غيرها من الشبكات القائمة فعلاً في الدول المجاورة.

٦٠- وبصورة أعم، كانت المبادرة "الموسعة" للتدريب في مجال حماية اللاجئين موجهة نحو موظفي المنظمات غير الحكومية والصليب الأحمر من المستوى المتوسط حيث تولت زمام القيادة فيها الشبكات الدولية للمنظمات غير الحكومية بالتعاون مع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر. فقد تم خلال الأشهر الستة الأولى من عام ٢٠٠٢ تدريب قرابة ١١٠ من موظفي المنظمات غير الحكومية والصليب الأحمر في إطار برنامج التدريب "الموسع" في كل من الهند والسنغال وإثيوبيا والاتحاد الروسي.

سادساً - مضاعفة جهود البحث عن حلول دائمة

٦١- تعتبر الحلول الحسنة التوقيت والدائمة أحد الأهداف الرئيسية للحماية الدولية. ويسلّم جدول أعمال الحماية بالحاجة إلى تحقيق المزيد من التماسك من خلال دمج الأنشطة المتعلقة بالعودة الطوعية إلى الوطن، وأنشطة الإدماج وإعادة التوطين المحليين حيثما كان ذلك ممكناً، في إطار نهج شامل واحد. فأهم أمل للعديد من اللاجئين هو أمل العودة إلى الوطن وقد شهد العام الماضي بعض التطورات المشجعة في هذا الصدد، مما أتاح لمئات الألوف من اللاجئين والمشردين داخلياً تحقيق هذا الأمل. وتم في الوقت نفسه تعزيز جهود الإدماج المحلي في عدد من

البلدان وأثبتت عملية إعادة التوطين قيمتها المتعددة الأوجه في العديد من الأوضاع بوصفها جزءاً من النهج الأكثر شمولاً.

ألف - العودة الطوعية إلى الوطن

٦٢- يعتبر ضمان العودة الطوعية الدائمة إلى الوطن، أولاً وقبل كل شيء، من مسؤوليات بلد المنشأ إزاء مواطنيه، لكنه يتطلب أيضاً إجراءات وسبل ودعم متماسكة ومستدامة من جانب المجتمع الدولي^(٢١). وينصبّ التركيز المباشر لعمليات العودة الطوعية إلى الوطن عموماً على تأمين السلامة الجسدية والمادية للاجئين وعلى الأطر الأمنية والسياسية والقانونية اللازمة لتحقيق ذلك. وبغية كفالة استدامة العودة الطوعية، فإنه يتعين دعمها باتخاذ تدابير للرصد ولإعادة الدمج الأطول أمداً، علاوة على إعادة إرساء أسس الحماية الوطنية لهم. ويمكن تحقيق هذا الهدف الأخير بوسائل منها إصدار قوانين العفو وتنفيذها، وإعادة إنشاء هيئات الحراسة والحفاظ على الأمن التي تمثل حقوق الإنسان والقضاء المستقل، إضافة إلى حل مشكلات الجنسية والممتلكات والإقامة والأوراق الثبوتية. وينبغي أيضاً أن تنشط الوكالات الإنمائية في مجالات العودة بغية المساعدة على ردم الفجوة بين أعمال الإغاثة والتنمية، بحيث يتمكن العائدون من مزاولة أنشطة إنتاجية والبدء في إعادة بناء حياتهم. ويتمثل أحد النهج إزاء ردم هذه الفجوة في ذلك النهج الذي لخصه المفوض السامي في أربعة عناصر: العودة إلى الوطن، وإعادة الإدماج، وإعادة التأهيل، وإعادة البناء.

٦٣- وكانت أهم عمليات العودة على مدى فترة الاثني عشر شهراً الماضية العودة إلى أفغانستان في أعقاب تشكيل الحكومة المؤقتة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، والاتفاق على إجراء انتخابات دستورية وديمقراطية. وكان من بين الإجراءات التي اتخذتها المفوضية خلال الأزمة تقديم المساعدة الطارئة عبر الحدود، ومشاركتها على نطاق أوسع فيما بعد في العمليات الخاصة بالأشخاص المشردين داخلياً في ذلك البلد، ووضع استراتيجيات حماية تقوم على إيجاد الحلول للعائدين، تستند إلى تحديد شامل للملامح على مستوى المقاطعات تجمع بين المعلومات المتصلة بالأمن وبين العوامل الاقتصادية والقانونية وغيرها من العوامل ذات الصلة بإمكانية العودة والتخطيط الطويل الأمد.

٦٤- وقد عاد خلال الأشهر الخمسة منذ ١ آذار/مارس ٢٠٠٢، عندما بدأت المفوضية في تسهيل عمليات العودة الطوعية من باكستان، أكثر من ٣٠٠ ٠٠٠ لاجئ من ذلك البلد. وبالإضافة إلى ذلك، عاد ١٤٠ ٠٠٠ آخرون من جمهورية إيران الإسلامية، و ١٠ ٠٠٠ من الدول المجاورة الأخرى، في حين عاد قرابة ٤٠٠ ٠٠٠ شخص من المشردين داخلياً في أفغانستان نفسها إلى ديارهم أيضاً. وتم تنظيم عمليات العودة من جمهورية إيران الإسلامية بفضل اتفاق ثلاثي الأطراف بشأن العودة الطوعية إلى الوطن أبرم بين أفغانستان وإيران والمفوضية في نيسان/أبريل ٢٠٠٢، وهناك اتفاق مماثل كان موضع تفاوض مع باكستان وقت إعداد هذه المذكرة. وتشارك

المفوضية أيضاً في صياغة السياسات بشأن عمليات العودة من البلدان غير المجاورة. وكما أوضح في الفرع ثانياً - ألف أعلاه، لا يزال الوضع الأمني غير مستقر وتعتبر الأوضاع الإنسانية محفوفة بالمخاطر الشديدة، حيث إن التحديات المواجهة في مجال الإنعاش وإعادة التأهيل هي تحديات هائلة. وقد برزت ثلاث مجموعات من التحديات المختلفة في مجال الحماية. يتمثل أحدها في إيجاد إطار للحماية من أجل هذه العملية، بما في ذلك بوضع ترتيبات ثلاثية الأطراف بشأن العودة إلى الوطن تسمح بالحفاظ على حيز للجوء في الوقت الذي تحضر فيه لعمليات العودة. وينطوي التحدي الآخر على قضايا سياسات استقرار العائدين عند العودة إلى الوطن وإعادة إدماجهم واضطلاع المفوضية بمسؤولياتها تجاه المشردين داخلياً. أما التحدي الثالث فيتمثل في الاستجابة إلى الهواجس المتعلقة بالحماية، من قبيل انتهاك حقوق الأقليات في شمال البلاد وغربها، والعنف ضد المرأة، والظروف السائدة في مخيمات معينة، وانعدام سبل حصول الأطفال على الخدمات الأساسية، وعمليات الاحتجاز في الشمال. وفي مواجهة هذه التحديات وغيرها، يظل الدعم الطويل الأجل من جانب المجتمع الدولي والالتزام الجدي بإحلال السلم وإعادة البناء في هذا البلد من الأمور البالغة الأهمية.

٦٥- وكان من أهم التطورات الأخرى عودة قرابة ١٧٣ ٠٠٠ لاجئ إلى سيراليون من البلدان المجاورة منذ أوائل عام ٢٠٠١، وذلك في أعقاب استكمال عملية نزع السلاح الناجحة التي قامت بها بعثة الأمم المتحدة في سيراليون وانتهاء الحرب رسمياً. أما في إريتريا، فقد عاد أكثر من ٥٠ ٠٠٠ لاجئ من السودان والبلدان المجاورة بعد سنوات طويلة أمضوها في المنفى، ويتوقع عودة المزيد بعد الإعلان عن إنهاء منح مركز اللاجئ فيما يخص هذه المجموعة من اللاجئين. وعاد زهاء ١١ ٠٠٠ لاجئ عودة طوعية من إثيوبيا أيضاً إلى شمال غرب الصومال خلال فترة الثمانية عشر شهراً المنتهية في أواسط عام ٢٠٠٢. وعلى الرغم من أنه لم يتم بعد التوصل إلى حل للتراع في منطقة البحيرات الكبرى في أفريقيا، فقد عاد قرابة ٣٠ ٠٠٠ لاجئ إلى المقاطعات الشمالية من بوروندي حيث يعتبر الوضع أكثر أمناً إلى حد ما. وعاد مؤخراً قرابة ٢٠ ٠٠٠ أنغولي تلقائياً إلى بلدهم بعد الاتفاق على وقف إطلاق النار في نيسان/أبريل ٢٠٠٢. ولا تعترم المفوضية البدء في تيسير عمليات العودة الطوعية إلى الوطن لغالبية اللاجئين الذين يبلغ عددهم قرابة ٤٧٠ ٠٠٠ لاجئ قبل بداية عام ٢٠٠٣، وذلك بالنظر إلى التحديات الخطيرة في مجال الخدمات اللوجستية والمساعدة وضرورة التخطيط لإعادة الإدماج.

٦٦- وقد استندت عمليات العودة الطوعية إلى الوطن، الكبيرة منها والصغيرة، إلى ترتيبات ثلاثية الأطراف بين المفوضية والبلد المضيف وبلد المنشأ. وتتيح هذه الترتيبات إدارة عمليات العودة على نحو أفضل تنسيقاً وتفسح المجال أمام الرصد المستمر وجهود إعادة الإدماج. وتم تقديم المساعدة في آسيا لزهاء ٢١٣ ٠٠٠ لاجئ من أجل العودة الطوعية إلى الوطن عند حصول تيمور الشرقية على الاستقلال. وقد أسفر إبرام اتفاق سلام في أحد بلدان آسيا الجنوبية التي طال أمد الحرب الأهلية فيها عن العودة الطوعية أيضاً لنحو ١٠٠ ٠٠٠ شخص من المشردين

داخلياً إلى ديارهم منذ بداية عام ٢٠٠٢. كما عكفت المفوضية على رصد حركة العائدين، وتقديم المساعدة للأشد تأثراً من بينهم، وتسجيل جميع الأشخاص المشردين داخلياً في هذا البلد.

٦٧- وفي جنوب شرق أوروبا، ساعدت المبادرات المتخذة في جنوب جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية، كمبادرة تشكيل قوة شرطة متعددة الأعراق، في الحد من تجدد أعمال العنف وفي تهيئة الظروف المواتية للعودة. وفي جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، ساعد المراقبون الأوروبيون، ومنظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) والمفوضية في إعادة بناء الثقة بين المجتمعات وفي عودة غالبية الأشخاص المشردين في وقت سابق من السنة والبالغ عددهم ١٧٠.٠٠٠. وبالمثل، فقد تم تمكين قرابة ١٠٠.٠٠٠ شخص من اللاجئين والمشردين داخلياً في البوسنة والهرسك وفي كرواتيا من العودة إلى ديارهم، مع أنه ما زال هناك أكثر من ٨٠٠.٠٠٠ شخص من هذه البلدان لم يتمكنوا من العودة إلى ديارهم.

٦٨- ومن بين المشاكل التي يمكن أن تقوّض النجاح الذي تم تحقيقه في عمليات العودة الطوعية، إذا ما تركت دون حل لفترة طويلة مشاكل السكن والملكية والتعويض. فإذا لم يتمكن اللاجئون من استعادة بيوتهم وممتلكاتهم في بلد المنشأ أو الحصول على تعويض عن خسائرهم، فقد لا يستطيعون العودة أو أن عودتهم قد لا تكون دائمة. وقد ركزت المفوضية وشركاؤها بصورة خاصة على الاهتمام بهذه القضايا في جنوب شرق أوروبا، حيث أسفرت النزاعات وعمليات التشريد عن العجز عن إثبات الجنسية على الدوام، وقد عملت المفوضية على تعزيز حقوق النساء والأطفال في الممتلكات حتى وإن كانت مسجلة في السابق باسم الزوج أو أحد الأبوين^(٢٢).

باء - الإدماج المحلي والاعتماد على الذات

٦٩- دعت المفوضية، في إطار عملية المشاورات العالمية، إلى تشجيع الإدماج المحلي والاعتماد على الذات بصورة أكثر فعالية^(٢٣). وشكّل الأمر الأول أحد الحلول الدائمة الثلاثة المتاحة للاجئين. أما الأمر الثاني فهو لا يفترض مسبقاً أن اللاجئين سيقفون في بلد اللجوء بل إنه يشكل خطوة تمهيدية لأي حل من الحلول الثلاثة.

٧٠- وقد أطلقت مبادرة تشمل هذين النهجين في أفريقيا الجنوبية خلال الفترة التي يغطيها التقرير، ويطلق عليها اسم مبادرة زامبيا. وهي تعتمد نهجاً شمولياً يهدف إلى ربط التنمية بالمساعدات الطارئة ومعالجة احتياجات اللاجئين والسكان المضيفين على حد سواء. وقد تركز برنامج الحكومة التجريبي على مقاطعة متخلفة تستضيف مجموعة من اللاجئين تتألف من زهاء ١٥٠.٠٠٠ لاجئ، ويقوم المجتمع المحلي نفسه بتطبيق هذه المبادرة التي تلقى الدعم من المفوضية وعدة جهات مانحة، ويعتبر اللاجئون فيها "عناصر فاعلة في التنمية" تستطيع المساهمة في تنمية الاقتصاد المحلي. وقد تم تخصيص أرض كافية للعديد من اللاجئين في البلد لتمكينهم من إنتاج وتصدير البطاطا الحلوة، مما يحقق إيرادات بالنقد الأجنبي.

٧١- وثمة اعتبار رئيسي بالنسبة للبلد المضيف، فيما يتعلق بالإدماج المحلي، هو تحديد متى وكيف يتم تسهيل الحصول على الجنسية. وتشكل ممارسة المكسيك أحد الأمثلة على الممارسات الجيدة للدول لأنها أصدرت أكثر من ١٠٠٠ سند تملك للأراضي للاجئين السابقين الذين اكتسبوا الجنسية، ومنحت الجنسية لأكثر من ١٠٠٠ لاجئ من قدامى اللاجئين، كما تزمع منح الجنسية لنحو ٤٠٠٠ آخرين على مدى فترة السنتين إلى الثلاث سنوات المقبلة. والمثال العملي الآخر في هذا الصدد هو مثال جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية التي تتعاون تعاوناً وثيقاً مع المفوضية والتي عدّلت تشريعاتها للسماح بازدواج الجنسية.

جيم - إعادة التوطين

٧٢- تعتبر إعادة التوطين عنصراً أساسياً في الاستراتيجيات الشاملة لحل مشاكل اللاجئين كما أنها يمكن أن تشكل تعبيراً ملموساً عن التضامن الدولي. وهي تشكل أيضاً أداة حماية بالغة الأهمية في عدد من الظروف، حيث إنها تعالج الاحتياجات الخاصة بضحايا الصدمات النفسية واللاجئين الذين يواجهون مشاكل خطيرة في مجال الحماية في بلدان اللجوء الأول^(٢٤). وتعتبر إعادة التوطين حلاً دائماً يتسم بالأهمية لا عند إحلال السلام فحسب حيث يمكن لأغلبية اللاجئين العودة إلى وطنهم، بل أيضاً في الأوضاع التي تطول كثيراً حيث لا يتمكن اللاجئون من العودة الآمنة إلى الوطن ولا من الاندماج محلياً.

٧٣- وفي عام ٢٠٠١، أعيد توطين ما مجموعه نحو ٣٣ ١٠٠ لاجئ بإشراف المفوضية، وأعيد توطين زهاء ثلث هؤلاء اللاجئين في أنحاء مختلفة من العالم. واستقبل ٢٥ بلداً لاجئين لغرض إعادة توطينهم، غير أن ١٠ بلدان منها فقط استقبلت ٩٨ في المائة من الوافدين لغرض إعادة التوطين. لكنه حتى ولو كانت الأعداد التي تم استقبالها محدودة، كما في حالة بلدان إعادة التوطين الجديدة في أمريكا اللاتينية وأفريقيا، فإن ذلك يوجّه رسالة التزام هامة إلى البلدان المضيفة وبلدان المنشأ التي تستوعب أعداداً كبيرة من اللاجئين المارين أو العائدين. وتمثل الاتجاه السائد في بلدان إعادة التوطين التقليدية في مواصلة العمل بنظام الحصص المحددة، رغم أن تنفيذ البرامج في عدة بلدان تأخر لعدة أشهر بعد ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، حيث بدأ تطبيق شروط أمنية جديدة كانت نتيجتها أن الحصص المحددة لذلك العام لم تستنفد.

٧٤- وما فتئت زيادة عدد بلدان إعادة التوطين تشكل تحدياً ماثلاً. وشملت الاستراتيجيات التي تتبعها المفوضية اتخاذ تدابير لتوحيد البرامج القطرية الناشئة لإعادة التوطين من خلال مشاريع التوأمة، وتخصيص المزيد من الموارد البشرية والمالية لعملية بناء القدرات. وكان هناك تشجيع قوي لتطبيق برامج جديدة لإعادة التوطين في البلدان التي يعتبر أنها تتمتع بالقدرة الكافية، بما في ذلك بعض البلدان الأوروبية. ويظل دعم وخبرات بلدان إعادة التوطين التقليدية والمنظمات غير الحكومية من الأمور البالغة الأهمية في هذا المضمار. وقد تعاونت المفوضية مع عدد من الحكومات والمنظمات غير الحكومية في وضع دليل لتوجيه عملية إدماج اللاجئين الذين أعيد توطينهم^(٢٥).

٧٥- كما واصلت المفوضية جهودها الرامية إلى الحد قدر الإمكان من حالات الغش المحتملة في مجال إعادة التوطين، بما في ذلك تعزيز المسؤوليات الإدارية، واستحداث أدوات جديدة، وتوسيع نطاق ترتيبات التدريب. كما أعادت المفوضية، علاوة على ذلك، تركيز اهتمامها على الظروف والاحتياجات الفريدة في مجال إعادة توطين اللاجئين الذين يكون من الواضح أنهم لاجئون. وتظل زيادة إمكانيات إعادة التوطين، بوصفها أداة من أدوات الحماية وحلاً دائماً، أولوية من الأولويات الرئيسية للمفوضية.

سابعاً - تلبية احتياجات الحماية للنساء والأطفال اللاجئين

٧٦- لقد حدّد جدول أعمال الحماية نشاط حماية النساء والأطفال اللاجئين بوصفه نشاطاً أساسياً وأولوية تنظيمية بالنسبة للمفوضية. وعلى الرغم من أن مجموعة كاملة من المعايير والسياسات والتوجيهات الدولية قد وُضعت، فإنه ثمة ثغرة في تطبيقها وتنفيذها، ويعود ذلك إلى أسباب منها القيود المفروضة على الموارد، وتفاوت الأولويات والمساءلة سواء على مستوى المؤسسات أو في أوساط المجتمع الدولي^(٢٦).

٧٧- وقد تم في موضع سابق من هذه المذكرة تلخيص عدد من أهم الهواجس المتعلقة بأوضاع النساء والأطفال من اللاجئين اليوم فيما يتعلق بالحماية. وتشمل هذه الهواجس السلامة والأمن، والاستغلال الجنسي والعنف الجنسي، وتكافؤ سبل الحصول على المساعدات الإنسانية، والتسجيل والتوثيق، وتطبيق القوانين والإجراءات الخاصة باللاجئين على نحو يراعي نوع الجنس والعمر، والاتجار بالأشخاص. وفيما يتعلق بالأطفال اللاجئين، تشمل تلك الهواجس انفصالهم عن أسرهم وتجنيدهم الإجباري، وسبل الاستفادة من إجراءات اللجوء، والتعليم، والاحتجاز ويتناول هذا الفرع القضايا التي لم يتم تناولها أعلاه.

ألف - اللاجئين

٧٨- أعلن المفوض السامي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، "الالتزامات الخمسة" الرامية إلى تحسين حماية اللاجئين من النساء والفتيات. وقد تم إيضاح هذه الأهداف على نحو عملي وقابل للتقييم، وهي تشكل مجال تركيز واضح لأعمال المفوضية.

٧٩- ويتمثل الالتزام الأول في تشجيع المشاركة النشطة من جانب النساء في كافة لجان إدارة وقيادة مجتمعات اللاجئين. والهدف هنا هو تأمين تمثيل المرأة بنسبة ٥٠ في المائة في هذه اللجان. وتشمل الإجراءات التي اتخذتها المفوضية حتى الآن مساعدة اللاجئين في بناء القدرات القيادية، والمبادرات الرامية إلى تعزيز التعليم والتدريب المهني، والعمل مع اللاجئين لتشجيع اللاجئين على ترشيح أنفسهن للانتخابات. ومن الأمثلة العملية على ذلك هو مثال الأنشطة الرامية إلى الارتقاء بمستوى المهارات القيادية في أوساط المشرّدات من السكان الأصليين في

كولومبيا والتي أثبتت فعاليتها بصفة خاصة. وشملت مبادرات المفوضية أيضاً تقديم المساعدة لإنشاء مجالس للاجئات في بلغاريا وبيلاروس، في حين أن مبادرة نساء كوسوفو هذا العام تعاونت مع مجالس النساء المحلية لإشراك المرأة في المجتمعات التي تعود إليها وتعزيز الوفاق والتعايش السلمي.

٨٠- ويشكل الالتزام الثاني بتوفير مستندات التسجيل الإفرادية لجميع اللاجئات واللاجئين تحدياً في وقت يشهد قيوداً مالية، وفي مواجهة الأدوار التقليدية للرجال بوصفهم أرباب الأسر. وكان من بين أهم مشاريع المفوضية خلال السنة الماضية معالجة قضية بطاقات الهوية الإفرادية للاجئين الحضرين في زامبيا وجمهورية أفريقيا الوسطى، في حين تم تمكين النساء في بوروندي من الحصول على بطاقاتهن الخاصة بهن. وفي منطقة الشرق الأوسط كانت مصر، على سبيل المثال، إحدى الدول التي وفرت مستندات التسجيل الإفرادية وتبذل الجهود حالياً لتحسين الوضع في بلدان أخرى في تلك المنطقة.

٨١- وقد تم في الفرع "ثانياً - جيم" أعلاه، تلخيص التدابير الرامية إلى الاستجابة للالتزام الثالث بتدعيم الجهود الرامية إلى منع العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس والتصدي له في حالات اللاجئين. ويشكل الالتزام الرابع بضمان مشاركة اللاجئات في إدارة وتوزيع الأغذية وغيرها من أنواع المعونة، استراتيجية هامة في تمكين المرأة ومنع الاستغلال الجنسي. وعلى الرغم من الصعوبات الكبيرة التي تواجه ذلك، مثل المعتقدات الثقافية التقليدية حول دور المرأة وأعباء العمل الثقيلة التي تقع على كاهلها، فقد شاركت اللاجئات في شتى أنحاء العالم مشاركة منتظمة في توزيع الإمدادات. وأعاد كل من برنامج الأغذية العالمي والمفوضية، في مذكرة تفاهم منقحة، تأكيد التزامهما بتمكين النساء من خلال توزيع الأغذية.

٨٢- وأسفر تنفيذ الالتزام الخامس الذي يتطلب تزويد اللاجئات من النساء والفتيات باللوازم الصحية في إطار كافة برامج المساعدة التي تضطلع بها المفوضية عن زيادة تركيز الاهتمام بهذا الأمر. إذ اتخذت المفوضية مثلاً بمبادرات في البلدان الأفريقية والآسيوية لشراء هذه اللوازم، التي حولتها النساء فيما بعد إلى رزم مواد صحية، وذلك في إطار أنشطة توليد الدخل والاعتماد على الذات.

٨٣- وتم تحسين فرص التدريب المتاحة للموظفين في المفوضية من خلال إعداد مواد "التخطيط الموجه للخدمة الناس" على نحو يراعي الأوضاع المحددة للاجئين. وبالإضافة إلى ذلك فقد استكملت المفوضية في حزيران/يونيه ٢٠٠٢ وضع مجموعة من مواد التدريب بشأن مراعاة منظور الجنس في سياق حماية اللاجئين، وهي مجموعة تشمل الوثائق الأساسية المتعلقة بإدماج منظور الجنس ومواد تدريبية شاملة، في حين تُدمج في "برنامج تعلم الحماية" القضايا المتعلقة بنوع الجنس والسن مع التركيز بصفة خاصة على العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس.

باء - الأطفال اللاجئون

٨٤- يعتبر النهوض بالمصالح الفضلى للأطفال وحمايتهم أمراً أساسياً في أي إجراء يتخذ لصالح الأطفال اللاجئين. وقد تم أعلاه تناول القضايا المتعلقة بالأنجار بالفتيات وتجنيد المراهقين والأطفال في الخدمة العسكرية، والعنف الجنسي واستغلال الأطفال. ويلقي هذا الفرع نظرة سريعة على المواجهات التي لم يتم بحثها بعد، فيما يتصل بتعليم الأطفال المنفصلين عن أسرهم ومعاملتهم.

٨٥- وبصورة أعم، فقد توصل التقييم المستقل الذي أجري في أيار/مايو ٢٠٠٢ والمشار إليه في الفرع "ثانياً - جيم" أعلاه إلى استنتاج مفاده أن سياسات المنظمة ومبادئها التوجيهية بشأن الأطفال اللاجئين تعتبر قوية، وهي تقدم بعض الأمثلة الجيدة عن العمل مع هؤلاء اللاجئين من الأطفال. فهي تشمل، على سبيل المثال، العمل المضطلع به في جمهورية تنزانيا المتحدة لمعالجة بعض القضايا الأكثر تعقيداً المتصلة بالأسر التي يعيّلها أطفال، والأطفال المنفصلين عن أسرهم، وصغار الفتيات المهملات، والمعتقدات الاجتماعية - الثقافية بخصوص فيروس نقص المناعة البشري/مرض الإيدز، وأثر تخفيض المخصصات من الطعام. لكن التقييم خلص أيضاً إلى أن الأطفال "غالباً ما يُهمَلون ويعتبرون أقل أهمية في إطار أعمال الحماية والمساعدة الأساسية، وأن القضايا التنظيمية تعوق عملية التنفيذ"^(٢٧).

٨٦- وقد تم تسجيل زهاء مليون لاجئ من الأطفال والمراهقين في البرامج التعليمية التي تدعمها المفوضية، منهم قرابة ٤٠ في المائة من الفتيات والشابات. ومن أصل هؤلاء المسجلين، يشكل الأطفال دون سن الدراسة نسبة ٨ في المائة ومنهم ٨٢ في المائة في مرحلة التعليم الابتدائي و ٩ في المائة في مرحلة التعليم الإعدادي و ١ في المائة مرحلة التعليم من المستوى الثالث. وواصلت وكالات الأمم المتحدة الدعوة إلى زيادة فرص التعليم المتاحة لهم، وباعتبار أن ذلك حق من حقوق الإنسان الأساسية كما أنه يشكل في الوقت نفسه وسيلة للحد من خطر التجنيد العسكري، والعمل القسري والبغاء في أوساط الأطفال اللاجئين. وتشكل تلبية الاحتياجات التعليمية للأسر التي يعيّلها أطفال، واحتياجات الأطفال المصابين بفيروس نقص المناعة البشري/الإيدز واليتامى، تحدياً خاصاً كما هو الحال بالنسبة لتوفير التعليم في الحالات الطارئة والتعليم الإعدادي. ومن أهم المسائل في هذا المجال مسألة الانتقال من التعليم في مخيمات اللاجئين إلى الاندماج في المدارس الوطنية. ومن بين النهج المستخدمة، في كوت ديفوار مثلاً، ما تمثل في قيام المفوضية بالتفاوض على مذكرة تفاهم في هذا الخصوص وتقديم المساعدة لبناء مدارس جديدة في المناطق التي تضم أعداداً كبيرة من اللاجئين.

٨٧- وكانت مسألة الأطفال المنفصلين عن أسرهم من المسائل المثيرة للقلق بصفة خاصة في السنوات الأخيرة بالنظر إلى شدة تعرّض هؤلاء الأطفال للاستغلال الجنسي والاعتداءات الجنسية، والتجنيد العسكري والعمل القسري، والحرمان من سبل التعليم والمساعدات الأساسية، والمعاناة من الصدمات النفسية بسبب الاحتجاز

بصورة خاصة. وبغية المساعدة على لمّ شمل هؤلاء الأطفال مع أسرهم، قامت المفوضية، بالتعاون مع اليونيسيف واللجنة الدولية للصليب الأحمر والمنظمات غير الحكومية المتخصصة، بتعزيز التدابير الرامية إلى تحديد أماكن وجود الأطفال المنفصلين عن أسرهم وجمع شملهم، وذلك من خلال زيادة توافق ودقة قواعد البيانات، واستخدام أدوات من قبيل "ألبومات الصور المستخدمة في اقتفاء الأثر" والبرامج الإذاعية.

٨٨- وفي أوروبا، اتخذت مبادرة مشتركة مع التحالف الدولي لإنقاذ الطفولة، في إطار الإجراءات المتخذة كجزء من برنامج إنقاذ الأطفال المنفصلين عن أسرهم في أوروبا، أسفرت عن اعتماد تشريعات خاصة باللجوء في عدد من بلدان أوروبا الوسطى والشرقية، تشمل أحكاماً محددة لضمان حماية الأطفال المنفصلين عن أسرهم من ملتمسي اللجوء. وفي أوروبا الغربية، أسفر تزايد أعداد الأطفال القصر المنفصلين عن أسرهم الوافدين إلى آيرلندا، على سبيل المثال، عن إبرام اتفاق غير رسمي بين كافة الأطراف المعنية بشأن اتخاذ إجراءات خاصة لمعالجة طلبات لجوء هؤلاء الأطفال، وهي إجراءات تم إضفاء الصبغة الرسمية عليها إلى حد ما في إطار المبادئ التوجيهية المؤقتة الصادرة في أواخر عام ٢٠٠١. والمثال الثاني على ذلك هو مثال النمسا حيث وضعت ترتيبات فيما يتعلق برعاية وإعالة الأطفال المنفصلين عن أسرهم من ملتمسي اللجوء بحيث يمكن إسكانهم في المرحلة الأولية في مراكز مؤقتة لفترة ثلاثة أشهر، وذلك في انتظار العثور على حل مناسب لهم. وفي الأماكن الأخرى، تنص التشريعات الجديدة في نيوزيلندا صراحة على تلبية احتياجات القصر الذين لا يرافقهم أحد والذين يمكن أن يلتمسوا اللجوء. وفي كندا عُقد اجتماع مائدة مستديرة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١ بشأن وضع الأطفال المنفصلين عن أسرهم من ملتمسي اللجوء جمع بين السلطات الاتحادية والمحلية، ووكالات رعاية الأطفال، والمدافعين عن اللاجئين والداعين إلى حماية الأطفال ورجال القانون حيث تم تحديد نهج مفيدة من أجل سد الثغرات في توفير الحماية والرعاية لهؤلاء الأشخاص.

ثامناً - خاتمة

٨٩- لا يُعدّ الوصف الوارد أعلاه للمشكلات والاستجابات والإنجازات وصفاً شاملاً وكاملاً بأي شكل من الأشكال. فقد تم الإبلاغ عن التطورات الحاصلة بصورة انتقائية، وعلى سبيل المثال لا الحصر. لكنه يوفر لمحة مفيدة عن نطاق التحديات التي تواجه اليوم حماية اللاجئين وتنفيذ نظام اتفاقية عام ١٩٥١ بوصفها جزءاً هاماً من هذه التحديات. وقد تم اختيار أهداف وغايات "جدول أعمال الحماية" كإطار يعرض ضمنه هذا التحليل بغية إبراز الصلة المباشرة لجدول الأعمال هذا بإدارة مشاكل اللاجئين واللجوء اليوم إدارة سليمة قائمة على المبادئ.

٩٠- وفي حين أن جدول أعمال الحماية يشجع، على سبيل المثال، على منع العنف القائم على السن والعنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس، أو اتخاذ تدابير عملية إلى أبعد الحدود لتمكين جماعات اللاجئين من توفير

الحماية لأنفسهم، فإنه يستجيب أيضاً، لا لوحده ولكن أقل من غيره، إلى التجارب القاسية التي تمر بها النساء والفتيات في المخيمات في غرب أفريقيا. وبينما يدعو جدول أعمال الحماية إلى المزيد من الاحترام للطابع المدني للجوء ويحدد الغاية المرجوة من توضيح المعايير والإجراءات - مع تحسين التعاون من أجل بلوغ هذه الغاية - فإنه يتصدى، على سبيل المثال، لمشكلة إضفاء الصبغة العسكرية على المخيمات في العديد من أرجاء العالم، مما يعرض للخطر حياة قاطنيها وسكان المجتمعات المحيطة بها.

٩١- إن ما يشتمل عليه جدول أعمال الحماية من تشجيع لدعم قدرات الحماية على المستوى الوطني أو إدماج تقاسم الأعباء والمسؤوليات في إطار نهج أكثر شمولاً يعكس أوجه التفاوت الحقيقية التي تتسم بها مستويات المساعدة والحماية فيما بين الدول في العالمين المتقدم والنامي على حد سواء. وحيثما يسعى جدول الأعمال إلى تعزيز التفاهم بشأن ضمانات الحماية في عمليات الإنقاذ في عرض البحر، فإنه يعزز بذلك تقليداً عريقاً راسخاً أخذ يتعرض للخطر خلال الفترة التي يغطيها التقرير. وتعتبر الأفكار الواردة في جدول أعمال الحماية فيما يتصل بتشجيع اعتماد إجراءات لجوء موحدة وأفضل تنسيقاً، وتعزيز نظم اللجوء عموماً، جزءاً من التصدي لواقع إساءة استخدام هذه الإجراءات من قبل البعض، ولواقع الإجراءات المعقدة القائمة في عدد من البلدان، والحاجة إلى العمل بسرعة على تحديد أولئك المحتاجين إلى الحماية الدولية وأولئك الذين لا يحتاجون إليها. ولا بد من النظر إلى تركيز جدول الأعمال على تعزيز البحث عن الحلول الدائمة وتحسين تخطيط وتنفيذ برامج الإعادة إلى الوطن في سياق برامج من قبيل العمليات الأفغانية أو الإثيوبية. أما التحدي الماثل اليوم فهو ضمان الالتزام بتنفيذ برنامج العمل هذا على نحو تدريجي وناجح.

الحواشي

(١) انظر أيضاً التقرير الصادر عن مجلس الأمن في ١١ تموز/يوليه بعنوان "الحالة في أفغانستان وآثارها في السلم والأمن الدوليين: تقرير الأمين العام" (A/56/1000-S/2002/737). وانظر أيضاً الفرع سادساً - ألف أدناه للاطلاع على مزيد من التفاصيل عن العودة الطوعية إلى أفغانستان.

(٢) وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى البروتوكول الاختياري لعام ٢٠٠٠ الملحق باتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلالهم في البغاء وفي المواد الخفيفة الذي دخل حيز النفاذ في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢.

(٣) منظمة فاليد انترناشيونال Valid International، "إعمال حقوق الأطفال اللاجئين وتلبية احتياجاتهم للحماية: تقييم مستقل لتأثير أنشطة مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين" أيار/مايو ٢٠٠٢، ص. ١٤ (من النص الإنكليزي). انظر أيضاً الفرع سابعا - باء أدناه.

الحواشي (تابع)

(٤) اللجنة النسوية المعنية باللاجئات واللاجئين الأطفال، "سياسة مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين بشأن اللاجئات ومبادئها التوجيهية بشأن حمايتهن: تقييم عشر سنوات من التنفيذ"، أيار/مايو ٢٠٠٢، ص. ٧٥ (من النص الإنكليزي). انظر كذلك، مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، "العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس والتصدي له في أوساط اللاجئين: الدروس المستفادة، أعمال المؤتمر المشترك بين الوكالات، ٢٧-٢٩ آذار/مارس ٢٠٠١، جنيف"، أيلول/سبتمبر ٢٠٠١؛ المعهد النرويجي للشؤون الدولية، "تحسين أمن اللاجئات والمشرذات: أعمال المؤتمر"، أوسلو، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢.

(٥) منحت جائزة نانسن هذا العام لربان السفينة وأفراد طاقمها ومالكها الذين أنقذوا هؤلاء اللاجئين.

(٦) انظر ضمن مراجع أخرى، استنتاجات اللجنة التنفيذية: "اللاجئون الذين ليس لهم بلد لجوء" (١٩٧٩) (A/AC.96/572)، الفقرة ٧٢ (٢) (ج)؛ و"حماية طالبي اللجوء في حالات تدفقات اللاجئين الجماعية" (١٩٨١) (A/AC.96/601)، الفقرة ٥٧ (٢) ثانياً - ألف - ١؛ و"المشاكل المتعلقة بإغاثة طالبي اللجوء المكرويين في عرض البحر" (١٩٨١) (A/AC.96/601)، الفقرة ٥٧ (٣) (٣).

(٧) انظر اجتماع المائدة المستديرة للخبراء المعني بالإنقاذ في عرض البحر الذي عقدته مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، جوانب محددة تتصل بحماية طالبي اللجوء واللاجئين، لشبونة، ٢٥-٢٦ آذار/مارس ٢٠٠٢، موجز المناقشات، ١١ نيسان/أبريل ٢٠٠٢.

(٨) فُتح باب التوقيع على الاتفاقية والبروتوكولين في باليرمو في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠. وحتى ١ آب/أغسطس ٢٠٠٢، صدّقت على الاتفاقية ١٨ دولة (منها ١٢ دولة عام ٢٠٠٢)؛ وصدّقت على البروتوكول المتعلق بالاتجار بالأشخاص ١٤ دولة (منها ١٠ دول عام ٢٠٠٢)؛ وصدّقت على البروتوكول المتعلق بتهريب الأشخاص ١٣ دولة (منها تسع دول عام ٢٠٠٢). ويحتاج كل صك إلى ٤٠ تصديقاً ليدخل حيز النفاذ.

(٩) انظر في جملة أمور توجيه المجلس الأوروبي 2001/51/EC بشأن توحيد الجزاءات المفروضة على ناقلي المسافرين دون وثائق سفر، ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠٠١؛ وبيان المفوضية الأوروبية بشأن اعتماد سياسة مشتركة تجاه الهجرة غير المشروعة COM (2001) 672 final، ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١؛ واقترح مجلس أوروبا الخاص باعتماد خطة شاملة لمكافحة الهجرة غير المشروعة والاتجار بالأشخاص في الاتحاد الأوروبي، ٢٧-٢٨ شباط/فبراير ٢٠٠٢؛ والمقرر الإطاري للمجلس بشأن مكافحة الاتجار بالأشخاص، ١٩ تموز/يوليه ٢٠٠٢.

(١٠) انظر الحاشية ١٩ بشأن الانضمام إلى الاتفاقيات المتعلقة بانعدام الجنسية.

الحواشي (تابع)

(١١) انظر مجلس أوروبا، مفوض حقوق الإنسان، "توصيات بشأن حقوق الأجانب الراغبين في دخول أراضي دولة من الدول الأعضاء في المجلس وإنفاذ أوامر الطرد"، 1 (2001) CommHD/Rec، ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١؛ ومجلس أوروبا، الجمعية البرلمانية، "إجراءات الطرد وفقا لحقوق الإنسان وإنفاذها على نحو يكفل السلامة والكرامة"، الوثيقة ٩١٩٦، تقرير مؤرخ ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١؛ التوصية ١٥٤٧ (٢٠٠٢) (نفس العنوان)، المعتمدة في ٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢. انظر كذلك، قضية كونكا *Conka* ضد بلجيكا، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، القرار الصادر في ٥ شباط/فبراير ٢٠٠٢، بشأن الأساليب التي يُلجأ إليها لتأمين طرد ملتزمي اللجوء الذين تُرفض طلباتهم.

(١٢) انظر "منظور المفوضية بشأن التصدي لشواغل الأمن دون تقويض حماية اللاجئين"، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١.

(١٣) صدر المبدأ التوجيهي الأولان بشأن الحماية الدولية في أيار/مايو ٢٠٠٢. انظر "المبادئ التوجيهية بشأن الحماية الدولية: عضوية مجموعة اجتماعية معينة" في إطار المادة ١ ألف (٢) من اتفاقية عام ١٩٥١ و/أو بروتوكولها الصادر عام ١٩٦٧ بشأن مركز اللاجئين". HCR/GIP/O2/02، ٧ أيار/مايو ٢٠٠٢؛ و"المبادئ التوجيهية بشأن الحماية الدولية: الاضطهاد المتصل بنوع الجنس في إطار المادة ١ ألف (٢) من اتفاقية عام ١٩٥١ و/أو بروتوكولها الصادر عام ١٩٦٧ بشأن مركز اللاجئين". HCR/GIP/02/01، ٧ أيار/مايو ٢٠٠٢؛ وكلاهما متوفران على شبكة الإنترنت <www.unhcr.ch>.

(١٤) انظر الحاشية ٧ أعلاه.

(١٥) انظر توجيه المجلس الذي يحدد المعايير الدنيا بشأن استقبال ملتزمي اللجوء في الدول الأعضاء، ١٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٢، والحاشية ٩ أعلاه.

(١٦) الاتحاد البرلماني الدولي ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، حماية اللاجئين: دليل لقانون اللاجئين الدولي، جنيف، ٢٠٠١.

(١٧) انظر "استقبال ملتزمي اللجوء، بما في ذلك معايير المعاملة، في إطار نظم اللجوء الفردية". (EC/GC/01/17) المشاورات العالمية، أيلول/سبتمبر ٢٠٠١.

الحواشي (تابع)

(١٨) انظر استنتاج اللجنة التنفيذية: "تسجيل اللاجئين وملتمسي اللجوء" (٢٠٠١) (A/AC.96/959)،
الفقرة ٢٣).

(١٩) في الفترة بين منتصف عام ٢٠٠١ وعام ٢٠٠٢، انضمت هنغاريا إلى اتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة
بمركز الأشخاص العديمي الجنسية، وبذلك وصل مجموع الدول الأطراف فيها إلى ٥٤ دولة، في حين انضمت
الجمهورية التشيكية وغواتيمالا وأوروغواي إلى اتفاقية عام ١٩٦١ المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية، وبذلك
وصل مجموع الدول الأطراف فيها إلى ٢٦ دولة.

(٢٠) انظر "تعزيز القدرات في مجال الحماية في البلدان المضيفة" (EC/GC/01/19, 19) المشاورات
العالمية، أيلول/سبتمبر ٢٠٠١.

(٢١) انظر "العودة الطوعية إلى الوطن"، (EC/GC/02/5)، المشاورات العالمية، أيار/مايو ٢٠٠٢.

(٢٢) اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان: "قرار بشأن رد المساكن والممتلكات في سياق
حالات اللاجئين وغيرهم من الأشخاص المشردين". E/CN.4/Sub.2/RES/202/7، ١٤ آب/أغسطس ٢٠٠٢.

(٢٣) انظر "الإدماج المحلي" (EC/GC/02/6)، المشاورات العالمية، أيار/مايو ٢٠٠٢.

(٢٤) انظر: UNHCR's updated Resettlement Handbook issued July 2002; "Strengthening
and Expanding Resettlement Today: Dilemmas, Challenges and Opportunities" (EC/GC/02/7),
Global Consultations, May 2002.

(٢٥) UNHCR, "Pathways to Welcoming and Rebuilding: A Handbook to Guide
Reception and Integration of Resettled Refugees", June 2002 draft for review, available on
<www.unhcr.ch>.

(٢٦) انظر أيضاً: "Refugee Women" (EC/GC/02/8); and "Refugee Children" (EC/GC/02/9),
Global Consultations, May 2002.

(٢٧) انظر الحاشية ٣ أعلاه.

— — — — —