الأمم المتحدة

A

الجمعيـــة العامـــة

Distr.
GENERAL

A/AC.96/1038
29 June 2007

ARABIC
Original: ENGLISH AND FRENCH

اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي

الدورة الثامنة والخمسون
جنيف، ١-٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧
البند ٥(أ) من جدول الأعمال المؤقت
التقارير عن أعمال اللجنة الدائمة المعنية بالحماية الدولية

مذكرة بشأن الحماية الدولية

تقرير من المفوض السامي

أولاً - مقدمة

١- تقـــدم هذه المذكرة بشأن الحماية الدولية بياناً عن حالة الحماية الدولية على مدى العام حتى أيار/مايو ٢٠٠٧. وهـــي تقيم كيفية أداء الدول ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين والشركاء في سبيل الوفاء بمسؤولياتهم عن حمايـــة اللاجئين والعائدين وعديمي الجنسية وغيرهم ممن يشغلون البال. وفي هذا العام تعود المذكرة إلى اتباع إطار جدول الأعمال بشأن الحماية لعام ٢٠٠٢، فتقدم تقريراً عن التقدم المحرز في تلبية أهدافه الستة، وعن التطورات بالنسبة لعديمي الجنسية. وأصبحت لحماية المشردين داخلياً أهمية أكبر مما كانت عليه في المذكرات السابقة.

ثانياً - عرض مجمل للتطورات

٢- زادت المفوضية على مدى الفترة التي يشملها التقرير تعزيزها لأنشطتها الخاصة بالحماية لعدد أكبر من الأشخاص المعنـــيين. ولأول مرة منذ عام ٢٠٠٠ أظهرت إحصاءات المفوضية أن عدد اللاجئين قد زاد، حيث ارتفع من ٨,٧ مليون نســـمة في نهايـــة عام ٢٠٠٥ إلى ٩,٩ مليون نسمة في نهاية عام ٢٠٠٦ ويرجع هذا أساساً إلى إدراج هذه الإحصاءات ٠٠٠ ٢٢٠ ١ لاجئ عراقي جديد في الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان. غير أن العدد الإجمالي لطالبي اللجوء هبط إلى ٠٠٠ ٧٣٧ نسمة في نهاية عام ٢٠٠٦: أي أقل بمعدل ٠٠٠ ٣٥ منه في العام السابق. وظل اشتراك المفوضية في مسألة المشـــردين داخلياً يتزايد، وخاصة في سياق نهج المجموعة المشتركة بين الوكالات، مما أدى إلى تنقيح صاعد لعدد المشردين

داخلـــياً بسبب الصراعات وهم الذين تحميهم المفوضية وتساعدهم. كذلك زادت أنشطة التصدي لمسألة عديمي الجنسية خلال الفترة التي يشملها التقرير ونجم عنها، فيما نجم، نجاح في تعريف هوية أعداد أكبر من عديمي الجنسية[1].

٣- وتشكل حماية الأشخاص المعنيين تحديات كثيرة في الشرق الأوسط. ففي العراق يدفع انعدام الأمن المستمر بسبب هجمات المتمردين والعنف الطائفي واستمرار العمليات العسكرية، عمليات التشرد الجماعي. وتستند الهجمات والملاحقات بشكل واضح إلى عوامل مثل الدين والإثنية والمهن والفئة الاجتماعية والرأي السياسي الفعلي أو المتصور، بما يدل على أن العراقيين طالبي اللجوء يمكن اعتبارهم لاجئين.

٤- وبحلـــول أوائـــل عام ٢٠٠٧ كان ١,٩ مليون شخص قد شردوا داخل العراق بينما فر نحو مليوني شخص إلى الخارج. ورغبة من المكتب في إبراز الأبعاد الإنسانية للأزمة فقد نظم مؤتمراً في نيسان/أبريل ٢٠٠٧ حضره أكثر من ٩٠ دولة التزم فيه بتحسين التصدي للأزمة الإنسانية التي تعهدت حكومة نفسها لها بمبلغ ٢٥ مليون دولار أمريكي. وفي داخل الـــبلد واصلت المفوضية توفير الحماية والمساعدة عن طريق الإدارة عن بعد. وفي البلدان المجاورة، وخاصة الأردن ولبنان والجمهوريـــة العربـــية السورية عمل المكتب مع السلطات الوطنية لتأمين أوسع مساحة ممكنة لحماية اللاجئين العراقيين. وتضـــمن هـــذا تعزيـــز المعـــايير العامة للحماية الإقليمية، باستخدام عملية تسجيل منسقة صارمة لتحديد الأفراد ذوي الاحتياجات الخاصة والاستجابة لهم وإعادة توطينهم.

٥- وشردت أعمال القتال بين إسرائيل وحزب الله في لبنان في أواسط عام ٢٠٠٦ نحو ٧٥٠ ٠٠٠ لبناني داخل البلد ونحو ٢٥٠ ٠٠٠ خارجه، ومعظمهم إلى الجمهورية العربية السورية. ورغم العودة الجماعية بعد توقف أعمال القتال ظل نحـــو ٢٠٠ ٠٠٠ من المشردين داخلياً في لبنان في نهاية عام ٢٠٠٦، إذ تعطلت عودتهم بسبب الحاجة إلى التعمير وإزالة الألغام، ولا سيما في المناطق الجنوبية من البلد.

٦- وظلت محنة ١,٩ مليون شخص من المشردين داخلياً بسبب العنف في دارفور بالسودان محفوفة بالمخاطر الشديدة. فـــتدهور الأحـــوال الأمنـــية قيد الجهود المبذولة لحماية المدنيين وتسبب في مزيد من التشرد بما في ذلك التشرد إلى تشاد وجمهوريـــة أفريقـــيا الوســـطى. وفي شـــرقي تشاد عطلت انتفاضة متمردة وصول اللاجئين والمشردين داخلياً. وتسببت الصـــدامات المـــتكررة بـــين المـــتمردين والجـــيش في شمالي جمهورية أفريقيا الوسطى في تشرد داخلي وهروب إلى تشاد والكاميرون. وفي دارفور استجابت المفوضية لطلب من منسق الشؤون الإنسانية بالأمم المتحدة، وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٧ اتفق مع الحكومة السودانية على "رفع مستوى" أنشطتها في غرب دارفور وكان من المتوقع أن يشمل ذلك جنوب دارفور وفي نهاية المطاف شمالها.

---

(١) للاطلاع على مزيد من التفاصيل انظر "اتجاهات اللاجئين العالمية"، للمفوضية، حزيران/يونيه ٢٠٠٧.

ثالثاً – تنفيذ جدول الأعمال بشأن الحماية

٧- بالانتقال إلى جدول الأعمال بشأن الحماية يستند التقرير الذي يلي إلى الأهداف الستة للجدول. وتمشياً مع الالتزام بتعزيز إدراج قضايا العمر ونوع الجنس والتنوع فإن القضايا المشمولة بقدر كبير بالهدف ٦ قد أدرجت في النص كله[٢].

ألف – تعزيز تنفيذ اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧

٨- يظل إطار حماية اللاجئين وغيرهم الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين وبروتوكولها لعام ١٩٦٧ والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي ذو الصلة تمثل أساساً صلباً لزيادة الاستجابات الممكن التنبؤ بها للاحتياجات الدولية للحماية. وخلافة الجبل الأسود للاتفاقية والبروتوكول في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦ أوصلت عدد الدول الأطراف في أحد الصكين أو كليهما إلى ١٤٧ دولة.

٩- وعززت اتفاقيتان جديدتان لحقوق الإنسان اعتمدتا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ الإطار القانوني للحماية: وهما اتفاقية حقوق المعوقين، والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري. فالصك الأخير يفرض في المادة ١٦ التزاماً جديداً بعدم الإعادة القسرية، بينما المادة ٥ بنصها على أن "الانتشار الواسع للاختفاء القسري أو ممارسته المنهجية" يشكل "جريمة ضد الإنسانية" يمكن أن يكون له تأثير على تقديرات الاستبعاد.

١٠- واحترام *مبدأ عدم الإعادة القسرية* أمر بالغ الأهمية لتعزيز تنفيذ الاتفاقية، وقد ظلت الدول تؤكد التزامها بالمبدأ[٣]. ومع ذلك ففي عدد من الحالات لم يتمكن طالبو اللجوء بل واللاجئون المعترف بهم من الوصول إلى أراض مأمونة و/أو أنهم أعيدوا قسرياً. وحدثت الانتهاكات لأسباب مختلفة، منها مثلاً الشواغل إزاء أن يكون طالبو الدخول يحملون أسلحة أو يشكلون تهديداً للأمن القومي؛ والفشل في التمييز بين طالبي اللجوء والمهاجرين غير القانونيين؛ ورفض السماح لطالبي اللجوء من بلدان معينة الدخول أو الالتجاء إلى إجراءات اللجوء؛ ووجود تشريعات أو ممارسات تسمح بإبعاد طالبي اللجوء أو اللاجئين المشتبه في أنهم يدعمون أنشطة إرهابية أو بطردهم إلى بلدانهم الأصلية بطريقة لا تتفق والمعايير الموضوعية أو الإجرائية بموجب القانون الدولي.

١١- وفي مواجهة التهديدات *بالإبعاد القسري*، تدخلت المفوضية وغيرها من الفاعلين، وأحياناً بنجاح، كما في حالة مجموعة كبيرة من اللاجئين المعترف بهم في أحد البلدان غير الأطراف في اتفاقية عام ١٩٥١. وفي بعض الأحيان اعترفت الحكومة المعنية بأن الإطار القانوني الوطني غير موجود وتعهدت بالتصدي لتلك الحالة. وفي حالات أخرى عززت المفوضية إجراءات لتحديد العناصر المسلحة بين المدنيين الهاربين من الصراعات بحيث لا يرفض دخول هؤلاء المدنيين. وكثيراً ما عمل المكتب مع حرس الحدود والشرطة ومسؤولي الهجرة لزيادة تفهم مسؤولياتهم إزاء طالبي اللجوء وتحديد المحتاجين إلى الحماية الدولية. وقدمت المفوضية كذلك، الدعم حيثما لزم، لزيادة سبل الوصول إلى المترجمين على الحدود لعمل وريقات ولوحات عن إجراءات اللجوء تتاح باللغات المناسبة. وعن طريق الدعوة والحوار يواصل المكتب رصد الممارسات المتعلقة بالعودة إلى بلدان ثالثة تعتبر "آمنة" والتي تثير

---

(٢) انظر أيضاً، مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين "حماية كبار السن والمعوقين"، EC/58/SC/CRP.14، June 2007.

(٣) انظر مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، "فتوى بشأن تطبيق التزامات *الإعادة القسرية* بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين وبروتوكولها لعام ١٩٦٧"، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧.

خطـــر *الإعادة القسرية*، وقد أوصى بإصلاحات إذا كانت ضرورية. وفي أمريكا اللاتينية عملت المفوضية من أجل إنشاء "حدود للتضامن"، وهي أحد عناصر خطة عمل المكسيك لعام ٢٠٠٤[٤] بما فيها مبادرات لضمان التحديد السليم لطالبي اللجوء عند نقاط الدخول، والوصول إلى الأراضي، وحالة إجراءات التحديد، وتعزيز رصد القدرات على الحدود.

١٢- وتؤكد هذه الجهود أهمية إعادة تأكيد أن منح اللجوء عمل سلمي وإنساني وليس عملاً سياسياً. فهي تؤكد ضرورة اتخاذ القـــرارات بشـــأن الدخـــول أو الـــلجوء أو الإبعاد على أساس التزامات قانونية دولية تشمل الحالات التي تلتمس فيها تأكيدات دبلوماســـية[٥]. وبالمـــثل فإن تمييز الأفراد بأنهم مهاجرون غير قانونيين لا يلغي التزام الدولة بعدم إعادة اللاجئين، بمن فيهم طالبو اللجوء، أو ملاحقتهم أو تعذيبهم، سواء أكانت الدولة طرفاً في اتفاقية عام ١٩٥١ أم لم تكن.

١٣- وواصلت المفوضية مساعدة البلدان المستضيفة للاجئين في تسجيلهم وإصدار وثائق هويتهم وذلك لطالبي اللجوء واللاجـــئين. وقـــد اكتملـــت في شباط/فبراير ٢٠٠٧ ممارسة كبيرة الحجم لتسجيل المواطنين الأفغان الذين يعيشون في باكستان. ومن بين ٢,١٥ مليون أفغاني مسجلين، هناك ٥٥ في المائة دون سن ١٨ و٤٧ في المائة إناث. ويأتي تلقي كل شـــخص فوق سن الخامسة بطاقة "إثبات للتسجيل" صالحة حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، اعترافاً بهم مواطنين أفغان يعيشـــون في باكســـتان. وكـــان القصد من ذلك هو توفير مساحة حماية وزيادة القابلية للتنبؤ بالنسبة لأرواح الأفغان، ومساعدة الحكومتين على رسم سياسات تفاضلية لحركة السكان.

١٤- وتـــرمي ممارســـات التسجيل والتحقق إلى تحسين تخطيط وتوفير الحماية والمساعدة والحلول الدائمة في الحالات الأخـــرى وبناء القدرات الوطنية. وإلى جانب الممارسات المنفذة في الشرق الأوسط بالنسبة للعراقيين طالبي اللجوء هناك ممارسات مماثلة تتخذ أيضاً في بنغلاديش والكاميرون وجيبوتي وزمبابوي. وأصبح نظام التسجيل العالمي *"proGres"* الذي وضـــعته المفوضية يستخدم الآن في ٥١ بلداً ويضم سجلات لنحو ٢,٥ مليون شخص من المعنيين. وللمساعدة في كشف ومـــنع تعدد التسجيل، ينفذ نظام البصمات الحيوية *proGres* في خمس من العمليات القطرية للمفوضية، ويتزايد استخدام تتـــبعه المراجعات في النظام للتحقيق في حالات التزوير. وأصبحت المفوضية، مع تبسيط أنشطة التسجيل التي استهلت في إطار المشروع، تحتاج إلى ضمان استدامة النظام وزيادة تطويره.

١٥- وإذا كـــان كثيرون من طالبي اللجوء واللاجئين يتمتعون بحرية الحركة، فإن هذه الحرية مقيدة بالنسبة للاجئين في بعض المخيمات في عدد من البلدان. ففي بعض البلدان يواجه طالبو اللجوء الاعتقال والاحتجاز والطرد في سياق ضوابط الهجرة. ويتعرض طالبو اللجوء المرجح رفضهم في بلدان ثالثة آمنة، بشكل متزايد إلى الاحتجاز المتواتر. وعلى النقيض من ذلـــك في بلدان أخرى فإن شروط استقبال طالبي اللجوء تتحسن، وعلى سبيل المثال، بفتح مراكز الاستقبال للطفل غير المصحوب بمرافق من طالبي اللجوء في الجمهوريتين التشيكية والسلوفاكية. ففي هذا البلد الأخير رحبت المفوضية على سبيل الممارســـة الجيدة للدول بتشريع جديد يحظر احتجاز الأطفال غير المصحوبين بمرافقين. وفي حالات أخرى تدخل المكتب لتأمين الإفراج عن طالبي اللجوء المحتجزين بشكل غير قانوني، وزار مراكز الاحتجاز لرصد المعاملة والتوصية بالتحسينات.

---

(٤) A/AC.96/1008، ٤ تموز/يوليه ٢٠٠٥، الفقرة ٨.

(٥) انظر "مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، مذكرة بشأن التأكيدات الدبلوماسية والحماية الدولية للاجئين"، آب/أغسطس ٢٠٠٦.

١٦- ومما يثير القلق استقبال ومعاملة الأطفال غير المصحوبين بمرافقين والمنفصلين خلال إجراءات اللجوء. فبينما طبقت في بعض البلدان تشريعات جديدة أدخلت ضمانات إضافية للأطفال والفئات الضعيفة، لم تتوافر في بلدان أخرى تشريعات حمائية تشمل تعيين أوصياء على هؤلاء الأطفال أو أن تلك التشريعات لم تنفذ. وفي عدة دول كانت المسؤوليات المختلفة للهيئات الوطنية عن هؤلاء الأطفال تعني أن هناك كثيرين اختفوا أثناء الإجراء. كذلك يثير تقدير عمر طالب اللجوء الذي يدعي أنه طفل مشاكل حين يكون الاعتماد على المظهر البدني. ولذا عملت المفوضية على إذكاء الوعي بالعوامل الثقافية وأوضاع البلد الأصلي مع الاعتماد على العمر الظاهر للفتى طالب اللجوء، وعملت مع السلطات على التصدي لقضايا حماية معينة أثارها أطفال غير مصحوبين بمرافقين ومنفصلين. وعموماً فقد عززت المفوضية كذلك إجراءات اللجوء المستشعرة للأطفال وكذلك تطبيق تعريف اللاجئ الذي يستشعر الطفل.

١٧- وشملت التطورات الإيجابية في إرساء وتحسين التشريعات الخاصة بإجراءات اللجوء وحماية اللاجئين بدء سريان تشريع لأول مرة في كينيا يتضمن التزامات أساسية بقوانين اللاجئين الدولية والإقليمية، والموافقة على تشريعات مماثلة في سيراليون، والتزام حكومة كازاخستان بالاشتراك في صياغة تشريعات اللجوء. وفي بنن أنشئت هيئة استئناف مستقلة، بينما أنشأت المفوضية وإحدى المنظمات غير الحكومية عيادة قانونية مجانية لإسداء المشورة لطالبي اللجوء. والأعباء المتراكمة في مطالبات البت انخفضت في عدة بلدان. وطبقت قرارات الرفض المسببة لأول مرة في كولومبيا وجورجيا.

١٨- وواصلت المفوضية حث الحكومات التي لم تضطلع بعد بالمسؤولية الكاملة عن تحديد أوضاع اللاجئين ولكنها تظل تجري، تقصيراً منها، تحديداً لمركز اللاجئ بموجب ولايتها في نحو ٨٠ بلداً. وقدم بناء القدرات والدعم التقني في حالات الطوارئ إلى موظفي المفوضية الميدانيين والحكومات في ١٢ بلداً من خلال انتشار ٢٥ مسؤولاً عن تحديد مركز اللاجئ في عام ٢٠٠٦. وأنشئت وظائف مسؤولين إقليميين عن تحديد مركز اللاجئ بغية تعزيز جودة واتساق عمليات اتخاذ القرارات إقليمياً من قبل المفوضية والحكومات. ومكنت الشراكات التي أبرمت في عام ٢٠٠٦ مع الهيئة الكندية للهجرة واللاجئين والمكتب الفرنسي للاجئين والفصل العنصري، من انتشار خبراء تحديد مركز اللاجئ من تلك الهيئات إلى أربعة مكاتب ميدانية للمفوضية لتبادل الخبرات و/أو المساعدة في تطبيقات المعالجة. كذلك دعمت المفوضية الرابطة الدولية لقضاة قانون اللاجئين في إنشاء فصل أفريقي لتعزيز قدرة الهيئة القضائية هنالك.

١٩- وفيما يتعلق بزيادة التنسيق في تفسير اتفاقية عام ١٩٥١ في عام ٢٠٠٦ سلّمت دول أوروبية أخرى بأن ملاحقة العناصر غير الحكومية للآخرين يمكن أن تدخل في تعريف اللاجئ، مثلما هو مقرر بصفة عامة. وكان لهذا الأمر تأثير إيجابي على الاعتراف بالمطالبات التي تتضمن الملاحقات على أساس نوع الجنس. ففي ألمانيا، على سبيل المثال، انعكس التشريع الذي يسلم بهذا والذي بدأ سريانه في عام ٢٠٠٥، في عام ٢٠٠٦ في الزيادة الكبيرة في عدد الحالات التي تم الاعتراف فيها بالفتيات والنساء اللائي يخشين أو يعانين من العنف غير الحكومي، بما في ذلك الملاحقة المتعلقة بتشويه الأعضاء التناسلية للأنثى، والعنف المترلي والزواج القسري، بأنهن لاجئات. وفي إكوادور وبنما سلمت لجان الاستحقاق باعتبار الأفراد من جماعات السكان الأصليين من البلدان المجاورة الذين يطلبون اللجوء، لاجئين.

٢٠- غير أن نوازع القلق تبقى فيما يتعلق باستمرار التفسير المعتمد لتعريف اللاجئ، في كثير من البلدان، حين يقترن بتفسير أوسع واستخدام عبارات الاستبعاد وخاصة بالنظر إلى شواغل حكومات كثيرة بأمنها القومي. وثمة قضايا أخرى تتعلق بكثير من المطالبات التي أعلن عدم قبولها في عدة بلدان بحجة عدم وجود أساس ظاهر لها وبسبب الإجراءات سريعة التتبع في بعض البلدان دون حق فعلي في الاستئناف؛ وميل في بعض المناطق إلى أن يكون تحديد مركز اللاجئ موضوع

اهـــتمامات سياســـية؛ وخشـــية بعض حكومات أمريكا اللاتينية من تطبيق التعريف الأوسع للاجئ الذي ورد في إعلان كرتاخيـــنا في عام ١٩٨٤، حتى وإن كان جزءاً من الإطار القانوني الوطني. وفي الاتحاد الأوروبي، فعلى الرغم من الجهود المـــبذولة لتنســـيق عملية اتخاذ القرارات من خلال المعايير الدنيا المتفق عليها، تبقى هنالك فروق، وعلى سبيل المثال، في مواجهـــة معدلات الاعتراف بالمطالبات من بعض بلدان المنشأ؛ ومعايير الاستقبال؛ واللجوء إلى الاحتجاز؛ والوصول إلى المشـــورة القانونية؛ وإجراءات التعامل مع النساء والأطفال. كذلك شغلت المفوضية بالميل نحو التحويل التقييدي للمعايير الدنيا للاتحاد الأوروبي إلى قوانين وطنية.

٢١- ورداً عـــلى ذلـــك عملت المفوضية مع الحكومات على بناء قدرات مؤسسية في المسائل الخاصة باللجوء، وتأمين اعـــتماد تشريعات تتوافق مع المعايير الدولية كي تستطيع الدول تحمل مسؤوليتها عن تحديد مركز اللاجئ وتعزيز جودة واتساق عملية اتخاذ القرارات. وأسدت المفوضية مشورتها بشأن تفسير قانون اللاجئين الدولي، وتدخلت في قضايا تحديد السوابق أمام المحاكم الوطنية والإقليمية.

٢٢- واشـــتمل تعزيـــز تنفيذ اتفاقية عام ١٩٥١ كذلك على تعزيز وصول اللاجئين إلى العدالة. وفي هذا الصدد فإن التوصـــية العامة الحادية والثلاثين للجنة القضاء على التمييز العنصري، بشأن منع التمييز العنصري في إدارة وتشغيل نظام العدل القضائي، تشير بالتحديد إلى ترتيبات من قبيل المحاكم المتنقلة للمعوقين تقدم أداة نافعة للضغط. ففي تايلند تضمنت إحـــدى المبادرات العمل مع أوساط مخيمات اللاجئين بمن فيهم اللجان النسائية، لزيادة الوعي بحقوقهم وآرائهم؛ وتأمين الاتفـــاق بين الموظفين الحكوميين وقادة مجتمعات اللاجئين بشأن إطار عمل لإقامة العدل؛ ومساعدة السلطات في مساوقة نظـــم العدل التقليدية مع الأعراف الدولية. وركزت المبادرة بوجه خاص على دعم الضحايا والناجين من العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس وتقديم مرتكبيه إلى العدالة، وذلك يشمل الاتفاق على إجراءات التشغيل القياسية في مجال العنف الجنسي والجنساني وتنفيذها، وإنشاء مراكز للمساعدة القانونية، وتعزيز لجان حماية الأطفال في المخيمات.

٢٣- يثير تأمين الوصول إلى برامج الرعاية، بما في ذلك الإسكان والرعاية الصحية والضمان الاجتماعي والإغاثة العامة، مشـــاكل في كثير من البلدان. وكثيراً ما اضطرت المفوضية وغيرها من المنظمات إلى دعم القدرات المحدودة للدول. وفي الوقت نفسه أثرت تدابير التقشف التي اتخذت في المفوضية في عام ٢٠٠٦ على تقديم الخدمات الأساسية التي كانت بالفعل دون المستوى الأدنى القياسي في بعض الأحيان. وساعدت إعادة توزيع الموارد في المفوضية على التصدي للحالات الحادة الناشئة ولكن ظلت الرعاية الصحية والتغذية والتعليم والمياه والإصحاح مشاكل بوجه خاص في عدة مناطق، مع ما ترتب عليها من تدهور في ظروف الحماية.

٢٤- وشملت الإجراءات المتخذة لمواجهة هذه التحديات التقديرات التغذوية مع برنامج الأغذية العالمي، التي أسفرت عن وضع استراتيجية مشتركة؛ وتعزيز برامج التغذية التكميلية في تشاد وإثيوبيا وشرقي السودان؛ وتقديم الأغذية المدعمة في كينيا؛ وتخصيص موارد إضافية للوفاء بالمعايير الدنيا الدولية في مجال التغذية والصحة، في عمليات شتى. وفي جمهورية إيران الإســـلامية أتـــاح اتفاق وقع مع الحكومة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦ دعماً اقتصادياً واجتماعياً أكبر لأسر اللاجئين الأفغان المستضعفة. وفي كازاخستان صدر مرسوم في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦ منح الأجانب وعديمي الجنسية المقيمين في البلد حرية الحصول على الرعاية الصحية العامة على قدم المساواة مع مواطنيها. وفي النمسا نجح المكتب في الضغط من أجل حصول بعض الأشخاص على الأقل ممن يتمتعون بحماية ثانونية (تكميلية)، مرة ثانية على تلقي علاوات لرعاية الطفل والأسرة.

٢٥- وفيما يتعلق بالجهود المبذولة لمكافحة الإيدز والعدوى بفيروسه فقد ظل نقص تمويل برامج اللاجئين يمثل تحدياً. وبحلول أوائل عام ٢٠٠٧ كانت هناك سبعة بلدان في الجنوب الأفريقي قد أدرجت اللاجئين، مع ذلك، في برامجها الوطنية للعلاج المضاد للفيروسات الرجعية. كذلك أدرج طالبو اللجوء واللاجئون في الخطط الاستراتيجية الوطنية لبلدان أخرى لمكافحة الإيدز والعدوى بفيروسه. وأبرزت سياسة المفوضية للأدوية المضادة للفيروسات الرجعية للاجئين في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، ضرورة المساواة والإنصاف في الوصول إلى برامج الوقاية من انتقال فيروس الإيدز من الأم إلى الطفل وتوفير العلاج الوقائي بعد التعرض للفيروس عقب الاغتصاب والعلاج المضاد للفيروسات الرجعية.

٢٦- ظل الحصول على فرص العمل محدوداً في عدة بلدان، ومن أسباب ذلك القيود على حرية التنقل والنقص في اللغة أو المهارات الأخرى أو عدم الاعتراف بالدبلومات. ويواجه طالبو اللجوء صعوبات خاصة في تأمين حقهم في العمل، وهم كسائر اللاجئين كثيراً ما يجبرون على دخول سوق العمل غير الرسمية من أجل البقاء، معرضين أنفسهم للاستغلال ومنه عمل الأطفال أو الاضطرار إلى اللجوء إلى استراتيجيات مواكبة سلبية كالبغاء وزواج الأطفال. ولذا عملت المفوضية في عمليات كثيرة لتعزيز التدريب المهني ومبادرات الاعتماد على الذات. وفي إكوادور تفاوض المكتب على إعفاء اللاجئين من رسوم تصاريح العمل التي تطلب من الأجانب. وفي عدة بلدان في أمريكا اللاتينية شملت حديثاً جداً الأرجنتين يسمح لطالبي اللجوء بالعمل.

٢٧- كذلك يتطلب تعزيز تنفيذ الاتفاقية فرصاً معززة للحصول على التعليم. وقد أثرت تدابير التقشف المتخذة في عام ٢٠٠٦ تأثيراً كبيراً على الخدمات التعليمية لأبناء اللاجئين. فارتفعت نسب التلاميذ إلى المعلمين وتناقصت جودة التعليم بشكل عام. وترك تخفيض الدعم للتعليم الثانوي والتدريب المهني للاجئين في بلدان عديدة المراهقين أكثر عرضة لإساءة المعاملة والاستغلال. ومع ذلك أحرز تقدم كبير. ففي ماليزيا على سبيل المثال، يمنح الأسيهنيون ذوو التصاريح المؤقتة حق دخول التعليم العام، ويقدم الدعم للمشاريع المدرسية القائمة على المجتمع المحلي. وفي آسيا الوسطى نجحت المفوضية في إدماج معظم أبناء اللاجئين في المدارس المحلية مع نوع من التعليم بعد المدرسة بلغتهم الأصلية. وفي أمريكا الجنوبية تعاونت شبكة "مجموعة مونتفيديو" في "جامعات التضامن" من أجل تعزيز التحاق اللاجئين بالمرحلة الثالثة من التعليم. وهناك نحو ١ ٠٠٠ طالب لاجئ يواصلون تلقي المنح الدراسية بالجامعات من خلال صندوق مبادرة ألبرت أينشتاين الأكاديمية الألمانية للأكاديميين لصالح اللاجئين.

٢٨- ويشكل تعزيز التسامح والاحترام لطالبي اللجوء واللاجئين في مناخ سياسي وإعلامي معاد جزءاً لا يتجزأ من مبادرات تأمين حمايتهم. وهذا يشمل حملة إعلامية إغرائية من اللوحات والإذاعة والتلفزيون استهلت في كندا في أيار/مايو ٢٠٠٧، باستخدام أساليب صادمة لإذكاء الوعي بعمل المفوضية وزيادة التعاطف مع اللاجئين ودعمهم. ومن الأشياء التي استحقت الثناء على نطاق واسع لعبة شبكية تفاعلية لإذكاء وعي الشباب بخبرات اللاجئين(٦). وفي جمهورية تترانيا المتحدة، عملت المفوضية مع إحدى المنظمات المحلية غير الحكومية، وإحدى محاط الإذاعة لتعزيز السلوك الإيجابي تجاه اللاجئين.

---

(٦) انظر www.LastExitFlucht.org (بالألمانية والنرويجية والسويدية).

باء - حماية اللاجئين في تحركات الهجرة الأوسع

٢٩- يواصل طالبو اللجوء واللاجئين اضطرارهم للتنقل في حركات بشرية كبيرة غير منتظمة يخاطرون فيها بأرواحهم ويصبحون عرضة للمهربين وتجار المخدرات. وما يجتذب اهتمام وسائل الإعلام هو الظروف الدرامية أحياناً في الهجرة البحرية، ولا سيما في البحر المتوسط وشرقي المحيط الأطلسي وخليج عدن والمحيط الهادئ، ولكن الهجرة البرية تعرض المهاجرين أيضاً لخطر داهم.

٣٠- وتلجأ بعض الدول التي تواجه زيادات في أعداد القادمين غير النظاميين إلى ممارسات اعتراض غير تفاضلية تسفر عن إبعاد قسري. وهناك بلدان صناعية كثيرة "استعانت بالخارج" في مراقبة الحدود، ويشمل ذلك الاعتراض في المياه الإقليمية أو أقاليم دول ثالثة بإذن من تلك البلدان و/أو اشتراكها معها. وفي بعض المناطق أصبحت سياسات اللجوء بوجهة تحكمية متزايدة ويُنظر إليها على أنها مجموعة فرعية من سياسات الهجرة.

٣١- وإذ واجهت المفوضية أنماطاً من التنقل البشري معقدة بصورة متزايدة في السنوات الأخيرة فقد شغلت على الصُعد الدولي والإقليمي والوطني بقضايا هجرة أوسع نطاقاً ولها آثار مباشرة على ولاية المفوضية[٧]. ويشارك المكتب بفعالية في فريق الهجرة العالمية الذي يوفر محفلاً استشارياً لرؤساء عشر منظمات حكومية دولية لها اهتمامات ومشاركات في القضايا المتعلقة بالهجرة. كذلك شارك المكتب في الحوار الأول الرفيع المستوى للجمعية العامة بشأن الهجرة والتنمية، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦، وأسهم في التحضيرات للمحفل العالمي للهجرة والتنمية المقرر له تموز/يوليه ٢٠٠٧. وفي هذه المشاورات يلتمس المكتب تحديد الصلة بين الهجرة القسرية والتنمية وضرورة المناقشة لإدراج منظوري الحماية وحقوق الإنسان، وضمان ألا تخل المبادرات الرامية إلى مكافحة الهجرة غير النظامية بالحق في طلب اللجوء والتمتع به.

٣٢- وإقراراً من المفوضية بتحديات ضمان حماية الهجرة وتنظيمها فقد عرضت خطة عمل من ١٠ نقاط لحماية المهاجرين والهجرة المختلطة في مؤتمر وزاري أوروبي أفريقي عُقد في الرباط بالمغرب، في تموز/يوليه ٢٠٠٦. وتحدد الخطة المجالات الرئيسية التي يلزم فيها اتخاذ إجراءات شاملة للتصدي لقضايا الحماية التي تنشأ في التحركات المختلطة بشكل متلاحم التي تُجرى عملياً في البلدان الأصلية وبلدان العبور والوجهة. وإذا كانت الخطة قد استُهلت أولاً في إقليم البحر المتوسط، فهي ليست محددة لإقليم بعينه[٨].

٣٣- وتستند الخطة إلى أمثلة من الممارسات الجيدة للدول، بما في ذلك التعاون بين المفوضية وحكومة إيطاليا والمنظمة الدولية للهجرة وواحدة من المنظمات غير الحكومية لتصوير عمليات الدخول غير القانوني، وتحديد طالبي اللجوء والأفراد ذوي الاحتياجات الخاصة، وتوجيههم إلى الإجراءات المناسبة. وفي هنغاريا حددت مذكرة تفاهم ثلاثية الأطراف بشأن إدارة الحدود، بين المفوضية وحرس الحدود وإحدى المنظمات غير الحكومية، الإطار الدولي القابل للتطبيق والمسؤوليات التي تتحملها الدول وحرس الحدود عن الحماية، وأنشأت إطاراً للرصد.

---

(٧) المفوضية، "حماية اللاجئين، والهجرة الدولية"، التنقيح الأول، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧.

(٨) المفوضية، "أنشطة المفوضية بالنسبة لعلاقة اللجوء بالهجرة". EC/58/SC/CRP.12, June 2007.

٣٤- وفي أفريقيا، استجابت المفوضية لتزايد ضغوط الهجرة على دول شمال أفريقيا فعملت على تعزيز قدرات الحماية بها وزادت من تواجدها، ودعت إلى زيادة مشاركة الحكومة في تحديد مركز اللاجئ وتقديم الحلول الدائمة. وفي موريتانيا والمغرب يساعد إطار العمل ذو النقاط العشر المكتب في العمل صوب اتباع نهج شامل مع جميع أصحاب المصلحة. وفي شمال شرق الصومال ("بونتلاند")، حين أدت عملية دهم كاسحة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦ على المهربين إلى عمليات اعتقال واحتجاز وطرد، نفذت المفوضية مع شركاء آخرين في الفريق القطري للأمم المتحدة استبياناً للذين يواجهون إجراءات الطرد بغية تحديد المحتاجين إلى الحماية الدولية والمجموعات ذات الاحتياجات الخاصة وتوجههم نحو آليات الاستجابة المناسبة.

٣٥- وفي الأمريكتين اتفق المندوبون في فريق المشاورة الإقليمية في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦ بشأن مؤتمر الهجرة والهجرة الإقليمية المعروف باسم عملية بويبلا، ومؤتمر القمة الإيبرو - أمريكي في مونتفيديو، أوروغواي، على الضمانات الأساسية لتحديد طالبي اللجوء واللاجئين في تدفقات الهجرة المختلطة. وفي المكسيك، عملت المفوضية مع السلطات المختصة لتعزيز الاستقبال السليم وتحديد الهوية وآليات الإحالة المرجعية عند معابر الحدود، وكان محط التركيز في عام ٢٠٠٦ هو حماية احتياجات الأطفال غير المصحوبين بمرافقين والمنفصلين ضمن حركات الهجرة المختلطة.

٣٦- وقد ظلت مسألة الإنقاذ في البحر بارزة وكانت موضوعاً في مؤتمر لممثلي دول البحر المتوسط عُقد في مدريد، إسبانيا، في أيار/مايو ٢٠٠٦. ونشرت المفوضية والمنظمة البحرية الدولية ورقة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦ تضمنت إرشادات لربابنة السفن وغيرهم بشأن المبادئ والممارسات المنطبقة على من ينقذون من البحر. وواصل المكتب تيسير إنزال الركاب وتسوية الحالات الفردية، ولكن ذلك ظل تحدياً قائماً.

٣٧- وفيما يتعلق بالجهود الدولية المبذولة لمكافحة الاتجار بالأشخاص، فقد واصلت المفوضية تعاونها مع وكالات الأمم المتحدة وسائر المنظمات والشركاء من المنظمات غير الحكومية على صعيد السياسات العالمية وفي الميدان. وكان الهدف هو ضمان أن تكون الجهود شاملة وتتضمن ضمانات تمكِّن الأشخاص المُتاجر بهم من تأمين الحماية الدولية عند اللزوم. ومن الثغرات العديدة في هذا الصدد الاعتراف المحدود بمخاطر الحماية التي قد يتعرض لها ضحايا الاتجار إذا أُعيدوا إلى ديارهم، وبوجه خاص بالنسبة إلى الأطفال الذين يبيعهم الآباء إلى المتاجرين. وغالباً ما تغيب الآليات المنهجية التي تحدد أفضل مصالح الأطفال المُتاجر بهم وتحدد وتحيل الضحايا ومنهم الأطفال، الذي يصلون ضمن التدفقات المختلطة.

٣٨- وشملت الاستجابات لهذه التحديات خطوات اتُخذت في البوسنة والهرسك لتمديد الآليات القائمة لتصوير وإحالة المحتاجين للحماية الدولية لتشمل ضحايا الاتجار. وفي إطار عملية بويبلا، أسهمت المفوضية في إعداد مبادئ توجيهية إقليمية للحماية الخاصة في حالات إعادة توطين الأطفال من ضحايا الاتجار. وإذ اعتمدت المبادئ في نيسان/أبريل ٢٠٠٧ فقد أرست ضمانات حماية لضحايا الاتجار، بما في ذلك حقهم في التماس اللجوء.

جيم - تقاسم الأعباء والمسؤوليات بمزيد من الإنصاف وبناء القدرات على استقبال وحماية اللاجئين

٣٩- ينبغي في عالم يزداد ترابطاً، يمكن أن يهدد فيه الصراع والتشريد في بعض المناطق السلم والاستقرار في مناطق أخرى، أن تكون الحكمة من وراء تقاسم الأعباء والمسؤوليات بشكل أكثر إنصافاً أمراً جلياً. ومع هذا فالسياسات التقييدية للجوء والهجرة في كثير من الدول تبدو أحياناً وكأنها مصممة إلى حد ما لكي تحرف طالبي اللجوء واللاجئين عن قصدهم.

٤٠- ومع هذا فهناك بعض الأمثلة الطيبة لتقاسم الأعباء والمسؤوليات خلال الفترة التي يشملها التقرير، وهي تشمل الاستراتيجية الإقليمية للتسجيل والتدخل للحماية، التي أطلقتها المفوضية في البلدان المجاورة للعراق، كما ذكرنا آنفاً. وشمل ذلك السلطات الحكومية المعنية والمجتمع المدني في الإقليم، وبلداناً أخرى تقدم الأموال وخبرة الموظفين وأماكن إعادة التوطين؛ والمفوضية التي التزمت بدعم مالي كبير وأوجدت أكثر من ١٢٠ وظيفية جديدة، للحماية في الإقليم. وثمة مثال آخر يتعلق بعدد ٥١ شخصاً أنقذهم مسافر إسباني من المياه الدولية في البحر المتوسط، وأُنزلوا في مالطة في تموز/يوليه ٢٠٠٦ بفضل التزام من الحكومة الإسبانية وحكومات أوروبية أخرى بتحمل المسؤولية بالنسبة لمعظمهم.

٤١- واستمرت الأنشطة في إطار مشروع المفوضية لتعزيز قدرات الحماية بغية تنمية وتوسيع قدرات الحماية على الأرض. ومنذ إطلاق المشروع في عام ٢٠٠٤ طبقت هذه المنهجية في بنن وبوركينا فاسو وكينيا وتنزانيا وتايلند وزامبيا. وشملت المشاريع التي أعدت مع الحكومات والشركاء الوطنيين والدوليين واللاجئين تدخلات تضمنت بناء القدرات التشريعية والإدارية؛ وتعزيز آليات الحماية، بما في ذلك الوقاية من العنف الجنسي والجنساني والاستجابة لمقتضياته؛ وتعزيز فرص الاعتماد على الذات؛ والتحضير للعودة.

٤٢- الشراكات على الصعيدين الإقليمي والوطني ظلت بالغة الأهمية لبناء القدرات. وعلى سبيل المثال ففي تموز/يوليه ٢٠٠٦ افتتح الاتحاد الأوروبي والمفوضية أنشطة مشتركة لتعزيز نظم اللجوء في أربعة بلدان في آسيا الوسطى. وركزت دورة إقليمية رابعة في كيتو، إكوادور عن القانون الدولي للاجئين، وحضرها ٢٨ مشاركاً من ١٤ بلداً من أمريكا اللاتينية، على تعزيز لجان الاستحقاق الوطنية. وعلى الصعيد الوطني عزز المكتب اشتراك اللجان الوطنية لحقوق الإنسان وأمناء المظالم والمنظمات غير الحكومية والأكاديميين وسائر أفراد المجتمع المدني، بغية إذكاء الوعي بحماية اللاجئين وإقامة شبكات للحماية. ومن المبادرات الرئيسية مبادرة انطوت على تعزيز الشراكات مع البلديات والمنظمات غير الحكومية في إطار خطة عمل المكسيك، برنامج "مدن التضامن" وتعزيز اشتراكها في الخطة. ووسعت الاتفاقات الإطارية التي وقّعت مع مدن وبلدات من الأرجنتين وشيلي إلى فنزويلا، شبكات الحماية وعززت القدرة على استقبال طالبي اللجوء واللاجئين ويسّرت سبل الوصول إلى الخدمات والاعتماد على الذات.

٤٣- وشكّلت مبادرات الاعتماد على الذات جزءاً أساسياً من جهود تمكين المجتمعات من تلبية احتياجاتها من الحماية، والحد من مظاهر الضعف أمام الاستغلال وسوء المعاملة. وعلى سبيل المثال، فقد عملت المفوضية وشركاؤها مع اللاجئين في موزامبيق وسوازيلند وزامبيا لزيادة المهارات وزيادة غلات الأراضي الزراعية الموزعة، وبذا تستكمل الحصص التموينية ويزيد الاعتماد على الذات. وفي أنغولا، عملت المفوضية ومنظمة العمل الدولية مع العائدين لإقامة مراكز تنمية مجتمعية ولتمكين المرأة، ومن ثمّ المساعدة في إعادة التأهيل الاقتصادي وتحسين استدامة العائدات. وفي بيلاروس وجورجيا، دعمت المفوضية وشركاؤها المؤسسات المجتمعية التي يديرها اللاجئون، ووظفت اللاجئين والمحليين. وفي نيبال، أسفر تطبيق الاقتراع السري في انتخابات لجان المخيمات عن زيادة مشاركة المرأة في وظائف إدارة المخيمات وتوزيع المساعدات.

٤٤- ومن أجل تعزيز قدرة المفوضية ذاتها على الحماية واصل المكتب تحسين نوعية موظفي الحماية والاستفادة من نشر المخططات التي تديرها المنظمات غير الحكومية. وعلى سبيل المثال، فإن مخطط نشر طفرة قدرة الحماية نشر ٥٤ عملية إلى ٣١ موقعاً ميدانياً في عام ٢٠٠٦. وبالمثل كان الانتشار من قائمة إعادة التوطين ونشر الخدمات المجتمعية ومسؤولي حماية الطفل أمراً بالغ القيمة في تعزيز قدرة المفوضية. وعلاوة على هذا، شمل التدريب ذو الوجهة التشغيلية البرنامج التعريفي

الإلزامي للحماية، الذي استهل في أواسط عام ٢٠٠٦ باعتباره برنامجاً يسهل الوصول إليه لتقديم الحماية الدولية. وبحلول أيار/مايو ٢٠٠٧ كان نحو ٨٠٠ ٥ شخص قد أكملوا البرنامج.

دال - التصدي للشواغل المتعلقة بالأمن بمزيد من الفعالية

٤٥- إن الحالات التي يتزايد فيها العنف وزعزعة الأمن يتشرد الناس فيها بسبب الصراعات وانتهاكات حقوق الإنسان، ويضطرون إلى العيش تحت التهديد المتكرر لبقائهم ذاته. فضمان الحماية في البيئات غير الآمنة يمثل تحديات رئيسية خلال الفترة التي يشملها التقرير، لأن انعدام الأمن يعطّل الأعمال الإنسانية ويقيّد بشدة عمليات الرصد وتوصيل الحماية وتقديم المساعدة.

٤٦- وفي شرقي تشاد، على سبيل المثال، عرّض استمرار القتال نحو ١٢٠ ٠٠٠ شخص من المشردين داخلياً و٢٣٠ ٠٠٠ شخص من اللاجئين السودانيين لخطر ماحق. وفي دارفور المجاورة عطل تردي الأحوال الأمنية الجهود الرامية إلى حماية المدنيين تعطيلاً شديداً وتسبب في مزيد من التشريد. ومن بين ٥٠ ٠٠٠ لاجئ في العراق قُدِّر أن ١٥ ٠٠٠ فلسطيني تعرضوا بشكل خاص لاعتداءات وانتهاكات خطيرة لحقوقهم. وجاءت التقارير المقلقة للغاية عن التجنيد العسكري الإجباري للاجئين والمشردين داخلياً، بمن فيهم الأطفال، وعلى سبيل المثال في تشاد وسري لانكا. وشكلت الألغام البرية والذخائر غير المتفجرة تهديدات خطيرة للمشردين داخلياً والعائدين، وخاصة في كولومبيا ولبنان وميانمار والصومال وسري لانكا.

٤٧- ورداً على ما ذكر تدخلت المفوضية تدخلاً قوياً فيما يتعلق بالحالة في تشاد. ودعت إلى أن تتخذ الأمم المتحدة التدابير المناسبة لمنع زيادة تردي حالات حماية المدنيين. وأوفدت إدارة عمليات حفظ السلام ثلاث بعثات خلال الفترة التي يشملها التقرير لتقدير إمكانية نشر قوة شرطة مدنية وفرقة عسكرية. وإلى أن يتم هذا النشر مددت المفوضية مذكرة التفاهم القائمة مع الحكومة التشادية لتعزيز الأمن في المخيمات وحولها ومنع عسكرتها. وساعدت الحملات التعليمية في كل المخيمات التشادية على إذكاء الوعي بأخطار التجنيد العسكري، بما في ذلك بين الأطفال. وفي نيبال سعى المكتب إلى إشراك المراهقين في سبعة مخيمات للاجئين في أنشطة أكثر إنتاجية شملت إنشاء مراكز صديقة للشباب خلال عام ٢٠٠٦، كي لا يتركون عاطلين وبالتالي يزداد تعرضهم لتأثير العناصر الراديكالية، كما عمل على تأمين ضمانات بعدم التدخل من تلك العناصر. ويتوقف النظام في المخيمات أساساً على أفرقة المراقبة المجتمعية التي تضم متطوعين من اللاجئين ومن بينهم ٢٧ في المائة من النساء. واستطاعت الشرطة النيبالية العودة إلى المخيمات بعد غياب دام قرابة ثلاث سنوات، فوفر ذلك عنصراً حاسماً في توفير بيئة آمنة تفيد في أمور من بينها تمكين اللاجئين من أن يصلوا بأنفسهم بحرية إلى حلول دائمة.

٤٨- واستناداً إلى استنتاج اللجنة التنفيذية رقم ٩٤ (LIII) لسنة ٢٠٠٢، أصدرت المفوضية أيضاً مبادئ توجيهية تشغيلية بشأن الحفاظ على الطابع المدني والإنساني للجوء، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦. وبالنسبة لقضية الألغام البرية والذخائر العنقودية فقد زادت المفوضية من تعاونها مع الشركاء، من قبيل دائرة مكافحة الألغام بالأمم المتحدة. وتركزت جهود الدعوة على المبادرة النرويجية التي استهلت في شباط/فبراير ٢٠٠٧ للاتفاق على صك دولي تُحظر بموجبه الذخائر العنقودية التي تسبب أضراراً بالمدنيين لا يمكن قبولها. وعززت المفوضية واللجنة الدولية للصليب الأحمر تعاونهما من خلال اجتماعات رفيعة المستوى على مدى العام تتيح توثيق التشاور بشأن المسائل التشغيلية وإعداد خارطة طريق للتعاون في قضايا السياسات ذات الاهتمام المتبادل.

٤٩- وفيما يتعلق بالعنف الجنسي والجنساني فإن دراسة الأمم المتحدة عام ٢٠٠٦ عن العنف ضد الطفل أبرزت أن الأطفال المشردين معرضون بوجه خاص للعنف وأفادت بأنه "في حالات التشريد بالإكراه، يمكن أن تتعرض النساء والبنات، بصفة خاصة، لمشاكل حماية تتعلق بجنسهن وبالقضايا الجنسانية، بما في ذلك وضعهن الثقافي والاقتصادي الاجتماعي، ومركزهن القانوني، وهو ما يعني أنهن قد يكن أقل قدرة من الرجال والصبية على ممارسة حقوقهن"(٩).

٥٠- ولتعزيز الوقاية من العنف الجنسي والجنساني والاستجابة لمقتضياته فقد أصدرت المفوضية تعليماتها في تموز/يوليه ٢٠٠٦ إلى جميع المكاتب القطرية بأن تضع إجراءات تشغيل قياسية لمكافحة العنف الجنسي والجنساني، إن لم تكن تلك الإجراءات موجودة بالفعل. وشملت المبادرات المحددة مشروعاً إقليمياً في كوت ديفوار وغينيا وسيراليون يقدم محو الأمية والتدريب المهني والتوعية بالإيدز والعدوى بفيروسه، من أجل المراهقين اللاجئين الليبيريين. وفي غانا ساعدت المفوضية في إعداد لجنة عمل للاجئين وشبكة للمستشارين النظراء لاتخاذ الإجراءات الوقائية وتقديم الدعم النفسي الاجتماعي. وفي تنزانيا، أدت التقارير عن وحشية الشرطة الفظيعة ضد إحدى اللاجئات، إلى أن تعيد المفوضية مفاوضاتها وتوقع مذكرة تفاهم جديدة مع الحكومة في نيسان/أبريل ٢٠٠٧ تتعهد الحكومة بموجبها بضمان المهنية بين الشرطة المنتشرة في المخيمات، بما في ذلك عن طريق تطبيق تدابير تدريبية ووضع مدونة سلوك للشرطة ومجازاة المخالفين.

٥١- وشملت المبادرات الأخرى نشر ضابطات شرطة للقيام بدوريات على مستوطنات اللاجئين في أوغندا وزامبيا؛ وزيادة عمل الشرطة وتوزيع حطب الوقود في مخيمات اللاجئين الكينية؛ وإنشاء محاكم متنقلة في زامبيا؛ وتكثيف حملات التوعية وزيادة فعالية نظام الإحالة في تشاد؛ ووضع برنامج للائتمانات الصغيرة في فنزويلا للنساء المعرضات لخطر العنف الجنسي والجنساني، يعزز أنشطة إدرار الدخل، للحد من التعرض للعنف الجنسي والجنساني. وفي تجمعات المشردين والعائدين، حددت المفوضية أعضاء المجتمع المحلي الرئيسيين، بمن فيهم الرجال، لأنشطة التدريب وإذكاء الوعي. وعلى مستوى المؤسسات، ركزت على التدريب والتخطيط المشترك مع المؤسسات العامة والمراكز الصحية بغية إنشاء نظم شمولية.

٥٢- وقد نجم عن عمل المفوضية وغيرها من الوكالات الإنسانية في مواقع متزايدة الخطورة، مخاطر أمنية لموظفي الشؤون الإنسانية. وقد اعترف بأهمية الامتثال لمعايير العمل الأمنية الدنيا ولكن انطوى ذلك على تكاليف مالية باهظة. فبسبب إطلاق النار والسرقات واختطاف المركبات، أجّلت وكالات عديدة موظفيها عن شرق تشاد عدة مرات. وفي دارفور اختطف عدة موظفين بالمفوضية مؤقتاً عندما اختطفت مركباتهم. وفي الصومال، كانت الحالة الأمنية والتهديدات الصريحة للأمم المتحدة تعني أن على الموظفين أن يغيروا أماكنهم في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦. وفي أيار/مايو ٢٠٠٧ أطلقت النار على سائق سيارة للمفوضية فخرّ ميتاً في قندهار بأفغانستان. كذلك قتل أو أصيب عدد متزايد من الموظفين الإنسانيين الآخرين في مواقع تمتد من دارفور إلى سري لانكا.

هاء - مضاعفة البحث عن حلول دائمة

٥٣- يتطلب توفير الظروف لتحقيق حلول مستدامة اتخاذ مبادرات على كل الصعد. فالأمر ينطوي على تنسيق وثيق مع نظراء الأمم المتحدة بمن فيهم لجنة بناء السلام المنشأة حديثاً؛ واستنباط حلول شاملة مع الحكومات؛ وتعزيز التعاون مع المانحين وبلدان إعادة التوطين بغية بناء الدعم للحلول الشاملة.

---

(٩) A/61/299، ٢٩ آب/أغسطس ٢٠٠٦، الفقرة ٧٨.

٥٤- واعترافاً من المفوضية بأن النجاح في التحول من الصراع إلى السلام والتنمية ضروري إذا كان المطلوب هو أن يصل اللاجئون والمشردون داخلياً إلى حلول دائمة، فقد دعمت إنشاء لجنة بناء السلام بأن أعارت موظفاً كبيراً إلى مكتب دعم بناء السلام بالأمانة العامة للأمم المتحدة. كذلك شارك مكتبا المفوضية في بوروندي وسيراليون - وهما البلدان اللذان اختارتهما اللجنة للتركيز عليهما - مشاركة فعّالة في وضع استراتيجيات وطنية لبناء السلام، وللعمل لضمان مراعاة تأثير الأعداد الغفيرة من العائدين في استراتيجيات إعادة الإدارة الرشيدة وإعادة بناء سيادة القانون وحل قضايا الأراضي والممتلكات وبناء الاعتماد على الذات. كذلك رحبت المفوضية بتشديد مجلس الأمن مجدداً على "أهمية مساهمة [المرأة] المتكافئة ومشاركتها الكاملة في جميع الجهود الرامية إلى حفظ السلام والأمن وتعزيزهما وعلى الحاجة إلى النهوض بدورها في عملية صنع القرار المتعلقة بمنع الصراعات وتسويتها"(١٠).

٥٥- وفيما يتعلق بحالات التشرد الممتدة الأجل فإن ملايين البشر يبقون لسنوات في حالة كثيراً ما تنتهك فيها حقوقهم في حين لا توحي القضايا السياسية وحالات انعدام الأمن التي كانت تغري بالهرب، في أفضل أحوالها إلا بآفاق محدودة للحل. غير أنه أحرز قدر من التقدم نحو إيجاد حلول شاملة لتلك الحالات.

٥٦- ففي آسيا على سبيل المثال، أعطى الدعم المقدم من "مجموعة أساسية" من البلدان المانحة في نيبال زخماً لإجراء تعداد مشاركة بين الحكومة والمفوضية في عام ٢٠٠٧ لنحو ١٠٨ ٠٠٠ شخص غادروا بوتان قبل ١٦ عاماً؛ ومكّن من إعادة توطين مجموعات صغيرة من الأفراد المستضعفين لأول مرة؛ ووفر توطيناً جماعياً لمعظم هؤلاء السكان، وفي تايلند، تحسنت حالة ١٣٢ ٠٠٠ لاجئ من ميانمار يعيشون في المخيمات، وأحياناً لأكثر من ٢٠ عاماً، وذلك في أعقاب زيارة قام بها المفوض السامي في آب/أغسطس ٢٠٠٦. ولم تشرع الحكومة في إصدار بطاقات تعريف للاجئين في المخيمات وتقدم وثائق لنحو ٨٨ ٠٠٠ لاجئ تجاوزت أعمارهم ١٢ عاماً بحلول أيار/مايو ٢٠٠٧ فحسب بل ووافقت على إنشاء مشاريع لتوليد الدخل في المخيمات قدمتها المفوضية ومنظمة العمل الدولية. وأسفر تنفيذ برنامج إعادة توطين جماعي متعدد الأطراف عن مغادرة ٤ ٧٠٠ لاجئ من تايلند وهم أساساً من ميانمار، وذلك بحلول نهاية عام ٢٠٠٦.

٥٧- وخلال عام ٢٠٠٦ أعيد ٧٤٥ ٠٠٠ لاجئ طوعاً إلى بلدانهم مقارنة بنحو ١,١ مليون لاجئ في عام ٢٠٠٥، وأساساً إلى أفغانستان (٣٨٨ ٠٠٠) وليبريا (١٠٩ ٠٠٠)، والسودان (٥٤ ٠٠٠)، وبوروندي (٤٨ ٠٠٠)، وأنغولا (٤٧ ٠٠٠)، وجمهورية الكونغو الديمقراطية (٤١ ٠٠٠). وقُدر أن ١,٩ مليون شخص من المشردين داخلياً الذين تهتم المفوضية بأمرهم عادوا في عام ٢٠٠٦، ومعظمهم في لبنان (٥٥٠ ٠٠٠)، وجمهورية الكونغو الديمقراطية (٤٩٠ ٠٠٠)، وأوغندا (٣٠٠ ٠٠٠)، وليبيريا (٢٣٨ ٠٠٠).

٥٨- وأُعيد أكثر من ٤,٨ مليون لاجئ أفغاني إلى بلده منذ عام ٢٠٠٢، وإن كان العائدون في عام ٢٠٠٦ أقل من الأعوام السابقة. وهذا يعكس على أقل تقدير تردي الأمن وتحدي الأحوال الاقتصادية والاجتماعية في أفغانستان، ويترك ٣,٢ مليون أفغاني يعيشون إلى الآن في باكستان وجمهورية إيران الإسلامية. وإذا أدرجت في عام ٢٠٠٦ في الاستراتيجية الدولية لأفغانستان ("الاتفاق الخاص بأفغانستان ٢٠٠٦-٢٠١٠") أحكام خاصة بالعودة وإعادة الإدماج وبإدارة تحركات

---

(١٠) S/PRST/2007/5، ٧ آذار/مارس ٢٠٠٧، المؤكد للالتزام بما جاء في القرار SC/RES 1325 (2000).

سكان الحدود، فإن إدراج الهجرة المؤقتة للعمالة، يسجل اعترافاً بإمكان التوصل إلى حلول أكثر مرونة تعكس الأداء المعقد لأسواق العمل الإقليمية وتحديات إعادة الإدماج والنسبة الكبيرة من الأفغان المولودين في المنفى.

٥٩- وفي أفريقيا، تلقى قرابة نصف العائدين إلى ليبيريا في عام ٢٠٠٦، وعددهم الكلي ٠٠٠ ١٠٩ عائد مساعدة من المفوضية بينما عاد نحو ٠٠٠ ٢٣٨ من المشردين داخلياً إلى مواطنهم الأصلية بعد نحو ١٥ عاماً من الحرب الأهلية. ولما كانت عمليات العودة إلى الوطن تقرر انتهاؤها في حزيران/يونيه ٢٠٠٧ فقد عملت المفوضية مع شركاء الفريق القطري لتأمين النجاح في التحول من الإغاثة إلى التنمية على أساس خطة عمل مشتركة لإنعاش وتجديد الخدمات الاجتماعية المجتمعية. وشملت الأهداف ضمان إعادة البناء المستدامة للاقتصادات الصغيرة؛ واستعادة الخدمات الأساسية، والحماية وحقوق الإنسان وسيادة القانون؛ ودعم التمكين المجتمعي؛ وبناء قيادة وقدرات السلطات على كل الصعد؛ وإقامة صلات مع برامج التنمية المتوسطة الأجل إلى الطويلة الأجل.

٦٠- وفي منطقة البحيرات الكبرى بلغت العودة الطوعية إلى بوروندي ذروتها في النصف الثاني من عام ٢٠٠٦ بعد أن بدأت المفوضية تعزيز العودة بدلاً من تيسيرها. ولكن هبطت هذه العودة في أوائل عام ٢٠٠٧ وسط شواغل حول نقص فرص التكامل وندرة الأغذية في مناطق العودة. وعكست العودة المتواضعة إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية عدم اليقين المحيط بالعملية الانتخابية هناك، واستمرار انعدام الأمن في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية. وعندما وجد أن بعض اللاجئين يتبنون أطفالاً في جمهورية تنزانيا المتحدة قد تركوهم بعد العودة إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية طبقت المفوضية وشركاؤها إجراءات تحديد المصالح الفضلى في عام ٢٠٠٦ على جميع الأطفال المتبنين في المخيمات في شمال غرب تنزانيا والذين عادت أسرهم إلى الوطن، ونفذت حملات عن التبني الفعّال. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية تمكنت اللجنة الدولية للصليب الأحمر من لم شمل الأبناء المتروكين مع أسرهم. كذلك ساعدت المفوضية ٠٠٠ ٢٧ لاجئ في العودة إلى جنوب السودان في عام ٢٠٠٦ رغم القيود الأمنية واللوجستية والتشغيلية الهامة. وانتهت حالات العودة المنظمة إلى أنغولا رسمياً في آذار/مارس ٢٠٠٧.

٦١- وأعاد استنتاج اللجنة التنفيذية رقم ١٠٤ (LVI) في عام ٢٠٠٥ بشأن الاندماج المحلي تأكيد المكان السليم لهذا الاندماج في استراتيجية الحلول الشاملة. وأحرز تقدم في تركمانستان، على سبيل المثال، حيث حصل أكثر من ٠٠٠ ١٠ طاجيكي لاجئ على المواطنة بحلول نهاية عام ٢٠٠٦، وكان نحو ٠٠٠ ٨ طاجيكي لاجئ قد حصلوا على الجنسية في قيرغيزستان. وفي أوكرانيا حصل ٩٢ لاجئاً على المواطنة في عام ٢٠٠٦ رغم استمرار الطعون بشأن اندماجهم الاجتماعي الاقتصادي. وفي أفريقيا جددت ليبيريا وسيراليون وغينيا وكوت ديفوار وغانا ونيجيريا على أنها بلدان تميزت بأنشطة اندماج محلي معززة. وكانت قابلية الحكومة لاستقبال هذا الحل قوية في معظم هذه البلدان، بما في ذلك قبولها إيجاد مركز قانوني بديل بموجب القانون المحلي أو الإقليمي، وإمكان استخدام بروتوكولات حرية الحركة الصادرة عن الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا.

٦٢- وتم التوسع في فرص إعادة التوطين خلال الفترة المشمولة في التقرير حيث قررت رومانيا وباراغواي وأوروغواي أن تصبح بلداناً لإعادة التوطين والتزم البلدان الأخيران بالانضمام إلى "مبادرة التضامن لإعادة التوطين" في خطة عمل المكسيك. واستخدمت إعادة التوطين أداة حماية استراتيجية في بنن وغانا والهند وقيرغيزستان وطاجيكستان، وكأداة لتقاسم المسؤوليات والأعباء لمعظم الأفغان الباقين في الهند وأوزبكستان وكازاخستان وبتحسين الحماية من الإبعاد القسري للأفراد الذين ينتظرون إعادة التوطين، واصلت المفوضية تطوير مفهوم وجود مرفق للإجلاء العابر، واستهدفت أن يكون لديها مرفقان عاملان بحلول نهاية عام ٢٠٠٨.

٦٣- وازدادت الإحالات العالية لإعادة التوطين بنسبة ١٣ في المائة في عام ٢٠٠٦ لتصل إلى أكثر من ٢٠٠ ٥٤ حالة رغم أن شواغل الأمن الوطنية وما يتصل بها من فحوص جماعية للأمن أسهمت في انخفاض بنسبة ٢٤ في المائة لتصل إلى نحو ٦٠٠ ٢٩ حالة في عدد اللاجئين المغادرين لإعادة التوطين. ورحبت المفوضية بإعلانات حكومة الولايات المتحدة أنها ستمارس سلطتها التقديرية في إلغاء "الدعم المادي" العريض للمنظمات "الإرهابية" إلا في حالات معينة. وكان من المتوقع أن تكون لهذه السلطة تداعيات إيجابية بالنسبة لبعض تجمعات محددة من السكان اللاجئين المحتاجين لإعادة التوطين. غير أن بعض بلدان إعادة التوطين تواصل استخدامها المفرط لإمكانات الاندماج في تقديراتها لإعادة التوطين. وبينما كانت شواغل الدول إزاء ضمان نتائج التوطين السليم للاجئين المعاد توطينهم شواغل يمكن فهمها، ينبغي أن تبقى إعادة التوطين أداة حماية إنسانية وليست برنامجاً للهجرة.

واو - تلبية احتياجات الحماية للاجئات والأطفال اللاجئين

٦٤- أشرنا من قبل إلى أن مبادرات تعزيز حماية اللاجئين من النساء والأطفال أدمجت في الفروع الأولى من هذه المذكرة. ولكن تبقى عدة قضايا تستحق الذكر هنا.

٦٥- فقد حدد استنتاج اللجنة التنفيذية رقم ١٠٥ (LVI) لعام ٢٠٠٦ إطاراً هاماً لتحديد حالة النساء والفتيات المعرضات للخطر والاستجابة لذلك. وأتاحت بعثة إلى مخيمات اللاجئين في بنغلاديش في آذار/مارس ٢٠٠٧ للمفوضية وشريكين أستراليين وضع آلية لتحديد النساء والفتيات المعرضات للخطر، وتكييف وتوسيع نطاقها كي تحدد، عن طريق العمر ونوع الجنس والتنوع، الأفراد المعرضين بدرجة عالية للخطر، وتقترح استجابات فردية وأكبر نطاقاً.

٦٦- وتمثل قرارات وتقديرات المصلحة المثلى أداة أخرى هامة لضمان حقوق الأطفال المعنيين. وقد ركزت المفوضية على تنفيذ مبادئها التوجيهية الصادرة في أيار/مايو ٢٠٠٦ بشأن التقرير الرسمي للمصالح الفضلى للطفل وتقديم الدعم التقني والإرشاد للعمليات.

٦٧- وقد جرى تعميم استراتيجية مراعاة العمر ونوع الجنس والتنوع مرة أخرى مع ٤١ بلداً خلال عام ٢٠٠٦، ليصل المجموع إلى ٩٧ بلداً. وطبق إطار للمساءلة في أواسط عام ٢٠٠٦ لتعزيز مساءلة الممثلين وكبار المديرين عن هذه الاستراتيجية. وأوصى تقرير لمشروع إرشادي في مواقع ميدانية وفي المقر، في أوائل عام ٢٠٠٧ بأن يعمم الإطار على الجميع في المفوضية بمجرد إدخال التعديلات الضرورية.

رابعاً - انعدام الجنسية

٦٨- عززت المفوضية الجهود، عملاً بولايتها، للتصدي لمسألة انعدام الجنسية خلال الفترة التي يشملها التقرير. وأبدت الحكومات اهتماماً متزايداً بهذه القضية عن طريق تنامي استعدادها لتمويل برامج المفوضية وتقديم الدعم الدبلوماسي لحل الأوضاع التي طال أمدها والانضمام إلى اتفاقيتي انعدام الجنسية لعامي ١٩٥٤ و١٩٦١[١١]. ومع هذا يظل هناك عدد يقدر

(١١) خلال الفترة التي يغطيها التقرير انضمت بليز والجبل الأسود ورواندا إلى اتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة بمركز عديمي الجنسية، بينما انضمت نيوزيلندا ورواندا إلى اتفاقية عام ١٩٦١ بشأن الحد من حالات انعدام الجنسية، ليصل بذلك عدد الدول الأطراف إلى ٦٢ و٣٣ على التوالي.

بـــنحو ١٥ ملـــيون شـــخص مـــن عديمي الجنسية على مستوى العالم، وكثيرون منهم في حالات انعدام جنسية منذ أمد طويل[١٢].

٦٩- وقـــدم اســـتنتاج اللجنة التنفيذية رقم ١٠٦ (LVI) في عام ٢٠٠٦ بشأن تحديد حالات انعدام الجنسية ودرئها وتخفيضـــها وحماية عديمي الجنسية مخططاً لعمل المفوضية والدول والفاعلين الآخرين. وشملت التطورات الإيجابية تعديلات تشـــريعات الجنســـية في بلدان من بينها البحرين وإندونيسيا وجمهورية إيران الإسلامية والمغرب ونيبال. ففي نيبال ساعد الدســـتور المؤقـــت وقانون المواطنة الجديد في حل مسألة الجنسية لنحو ٢,٦ مليون شخص عديم الجنسية عن طريق حملة مواطنة استثنائية في مطلع عام ٢٠٠٧، رغم أن التغييرات لم تتصد إلا جزئياً لانعدام الجنسية الناشئ عن عدم قدرة النساء على إعطاء الجنسية لأبنائهن.

٧٠- وشملـــت الخطـــوات المتخذة للحد من حالات انعدام الجنسية تجنيس أعداد كبيرة من البشر في إستونيا والكويت ولاتفيا وأوكرانيا، وإن ظل كثيرون بلا جنسية في هذه البلدان. وفي بنغلادش عززت المفوضية التدابير الرامية إلى الإدماج الكامل للبيهاريين في المجتمع على أساس أنهم مواطنون بموجب قوانين بنغلادش حسبما فسرتها المحاكم الوطنية. وفي فييت نام وافقـــت الســـلطات مـــن حيـــث المـــبدأ عـــلى تعـــداد آلاف عديمـــي الجنســـية المقـــيمين في فييت نام لأكثر من ثلاثين عاماً كخطوة أولى نحو تجنيسهم.

٧١- ولم يحـــرز ســـوى تقدم محدود، إن كان قد أحرز أصلاً، في التصدي لحالات انعدام الجنسية في عدة بلدان. ففي زمـــبابوي، عـــلى سبيل المثال، تعرضت أعداد كبيرة من الزمبابويين لانعدام الجنسية من خلال حرمانهم من الجنسية. وفي سلوفينيا ظل من يسمون الأشخاص "المشطوبون" المقيمون في البلد وقت الاستقلال غير قادرين على اكتساب الجنسية السلوفينية. وفي كـــوت ديفوار كان التقدم بطيئاً رغم تجديد التزام الحكومة بتنظيم جلسات استماع قضائية متنقلة لإصدار الوثائق لعدد يصل إلى أربعة ملايين شخص لم تتحدد جنسياتهم. وفي سوريا ظل وضع قرابة ٣٠٠ ٠٠٠ كردي عديم الجنسية بلا حل.

خامساً - أنشطة الحماية التي تقوم بها المفوضية لصالح المشردين داخلياً

٧٢- واصلت المفوضية تعزيز وبناء الشراكات في سياق النهج العنقودي المشترك بين الوكالات المعتمد في عام ٢٠٠٥، عاملـــة مع غيرها من الوكالات والدول والمنظمات غير الحكومية الشريكة، في سبيل تعزيز استجابة إنسانية أكثر مساءلة وشفافية وإمكانية للتنبؤ بها[١٣].

---

(١٢) لم تتوافر بيانات موثوقة إلا عن عدد محدود من البلدان، بينما تفاوتت التقديرات كثيراً عن غيرها ولذا لم يمكن تســـجيلها في الجداول الإحصائية. ولاحظت المفوضية مع ذلك زيادة كبيرة إلى ٥,٨ مليوناً في عدد عديمي الجنسية في إحصاءاتها الرسمية عن نهاية عام ٢٠٠٦ وواصلت جهودها لتحديد عديمي الجنسية الآخرين بمزيد من الدقة.

(١٣) انظـــر بصدد دور المفوضية في دعم استجابة إنسانية معززة لأوضاع التشرد الداخلي: "تحديث الدور القيادي للمفوضية في إطار النهج العنقودي واستراتيجية تنفيذ خطط العمل التشغيلية للمشردين داخلياً"، والاجتماع الاستشاري غير الرسمي للجنة الدائمة، ٢٥ أيار/مايو ٢٠٠٧؛ و"إطار السياسات واستراتيجية التنفيذ"، EC/58/SC/CRP.18، حزيران/يونيه ٢٠٠٧. وانظر أيضاً تقرير فريق الخبراء رفيع المستوى التابع للأمين العام، "توحيد الأداء"، A/61/583، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، الذي سلم بأن نهج "الوكالة الرائدة العنقودية" ساعد في تحديد القادة التنظيميين في شتى مجالات الاستجابة الإنسانية.

٧٣- وعلى الصعيد العالمي، شمل هذا رئاسة الفريق العامل العنقودي المعني بالحماية والتابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وعلى الصعيد القطري، ريادة الرعاية العنقودية للمشردين داخلياً والسكان المتضررين في حالات الطوارئ المعقدة، ومن المجموعات العنقودية الأخرى، شارك المكتب في رئاسة تنسيق/إدارة المخيم ومجموعات الإيواء في حالات الطوارئ للمتضررين من الصراعات والمشردين داخلياً، وأسهم بنشاط في المجموعات العنقودية الأخرى[١٤]، لضمان إدراج قضايا الحماية. كذلك ثبتت قيمة تعاون المفوضية الوثيق مع ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، وهذا ما تأكد في مذكرة تفاهم موقعة في تموز/يوليه ٢٠٠٦.

٧٤- وعلى الصعيد الإقليمي، عمل المكتب مع الاتحاد الأفريقي، مسدياً المشورة بشأن صياغة اتفاقية لحماية ومساعدة المشردين داخلياً في أفريقيا.

٧٥- وأحرز تقدم كبير في زيادة القدرة على دعم أنشطة الحماية في العمليات، وأهمها من خلال مشروع القدرة الاحتياطية على الحماية ومشروع "الطفرة" المشار إليه آنفاً والذي بدأ استخدامه في حالات المشردين داخلياً. كذلك عملت المفوضية مع شركائها لوضع إرشادات الحماية وأدوات التدريب لعمليات المشردين داخلياً وتنمية القدرات المشتركة بين الوكالات على الاستجابة بشأن قضية تصوير المشردين داخلياً.

٧٦- وعلى الصعيد القطري اشتركت المفوضية بحلول أيار/مايو ٢٠٠٧ في ٢٤ عملية للمشردين داخلياً. واعتمد الكثير من هذه العمليات النهج العنقودي الذي وافق عليه رؤساء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦. وبحلول أيار/مايو ٢٠٠٧ كانت المفوضية قد رأست أو شاركت في رئاسة مجموعة الحماية على الصعيد القطري في كولومبيا وكوت ديفوار وجمهورية الكونغو الديمقراطية وإثيوبيا وليبيريا والصومال وأوغندا. وقادت مجموعة ملاجئ الطوارئ في الصومال ومجموعة تنسيق/إدارة المخيم في أوغندا وليبيريا، وشاركت في رئاسة مجموعة الإنعاش المبكر في جمهورية الكونغو الديمقراطية مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي[١٥]. ويقوم المكتب حالياً بتقييم خبرات المفوضية في مجال النهج العنقودي في تشاد وجمهورية الكونغو الديمقراطية وليبيريا والصومال وأوغندا.

٧٧- وفي الصومال، على سبيل المثال قيدت الأوضاع الأمنية في جنوب ووسط البلد تقييداً شديداً وصول المساعدات الإنسانية وتقديم المساعدات للطوارئ، وخاصة في أعقاب المواجهات المسلحة في أواخر عام ٢٠٠٦. وفي إطار أنشطة المفوضية العنقودية للحماية تمكنت من مواصلة رصد حالات التشرد، من خلال شبكة من الشركاء الوطنيين. وفي بعض المناطق استطاع المكتب كذلك أن يجري تقديرات تشاركية كشفت عن شواغل حماية خطيرة بالنسبة للنساء والأطفال من عشائر أقليات شملت الاستغلال وإساءة المعاملة من أصحاب الأراضي والعصابات والشرطة، والانتشار الواسع لعمل الأطفال لدفع الإيجارات. وفي هذه الظروف الصعبة أتاح العمل في الإطار العنقودي فرصة أفضل لإرساء تواجد موحد مشترك بين الوكالات أكثر قدرة على تعزيز حماية الأشخاص المعنيين.

---

(١٤) المعنية بالزراعة والإنعاش المبكر والتعليم والاتصال في حالات الطوارئ والصحة واللوجستيات والتغذية والمياه والإصحاح والصحة الشخصية.

(١٥) كذلك تم تفعيل النهج العنقودي في لبنان خلال الطوارئ في عام ٢٠٠٦، وفي باكستان، بعد زلزال جنوب آسيا في عام ٢٠٠٥.

٧٨- ومن الأمثلة الأخرى أن المفوضية عملت في أوغندا مع أعضاء مجموعة الحماية العنقودية وواصلت الدعوة إلى حرية التنقل خارج مخيمات المشردين داخلياً، ووضعت معهم نظماً لرصد الحماية. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية واجه النهج العنقودي تحديات كبيرة شملت ما كان نتيجة استمرار التشريد القسري ونقص الهياكل الأساسية في بعض المناطق النائية. وقد ساعد إنشاء سبعة أفرقة عاملة للحماية في مناطق التشرد الرئيسية وفريق عامل وطني للحماية، في تعزيز التنسيق بين الفاعلين في الشؤون الإنسانية، ومع بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وتعزيز تدخلات الحماية والمساعدات. وساعد نشر أفرقة متنقلة لحفظ السلام في تحسين الأمن في المناطق التي يعيش فيها المشردون داخلياً في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية.

٧٩- واعتمدت عملية المشردين داخلياً في كولومبيا عناصر للنهج العنقودي من أواخر عام ٢٠٠٦. ومن خلال ثلاثة "أفرقة عاملة" كان فريق الحماية منها بقيادة المفوضية، سعت الوكالات إلى تعزيز التنسيق وضمان استجابة متلاحمة واستراتيجية لحالة ما يقدر بثلاثة ملايين متشرد داخلي في البلد. ومن بين هؤلاء كانت أعداد من السكان الأصليين والمنحدرين من أسلاف أفريقيين والأسر المعيشية التي ترعاها الإناث والمراهقات الحوامل تفوق بشكل واضح المتوسط الوطني شأنها شأن معدلات الإجهاض والاغتصاب والعنف المترلي. وكانت فرص الحصول على الإسكان والرعاية الصحية والتعليم أدنى من ذلك كثيراً.

٨٠- وشملت عمليات المشردين داخلياً التي لم تعتمد بعد النهج العنقودي، سري لانكا، حيث واصلت المفوضية قيادة الاستجابة الإنسانية الجماعية. وفي نيبال عملت المفوضية بشكل تعاوني في أعقاب اتفاق السلام في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، لدعم عودة المشردين داخلياً بالاتفاق مع جميع المعنيين، وفي شباط/فبراير ٢٠٠٧ اعتمدت سياسة وطنية للمشردين داخلياً. وفي جورجيا اعتمدت أيضاً في شباط/فبراير ٢٠٠٧ استراتيجية وطنية لأكثر من ٠٠٠ ٢٢٠ مشرد داخلي. وسعت الاستراتيجية إلى تحسين الأحوال المعيشية للمشردين داخلياً واندماجهم بعد أن اعتمدت من الحكومة بالتشاور مع المفوضية والفاعلين المحليين والمشردين داخليا، وأعادت تأكيد حقهم في العودة إلى ديارهم الأصلية.

سادساً - خاتمة

٨١- أتاح جدول الأعمال بشأن الحماية إطاراً واضحاً لاستجابة المفوضية والدول لتحديات الحماية الدولية. وقد أحرز تقدم في تنفيذه على مدى السنوات الخمس الماضية. وفي الوقت نفسه تثير زيادة اشتراك المفوضية في شؤون المشردين داخلياً، بما في ذلك خصوصاً عن طريق اتباع النهج العنقودي، تحديات أمام المنظمة والمجتمع الدولي والدول. وعن طريق المبادرات الجماعية مع الدول والشركاء، تساعد زيادة الاستثمارات المالية والسياسية من جانب المجتمع الدولي في التوصل إلى استجابة إنسانية أكثر تلاحماً وقابلية للتنبؤ لحالات التشرد القسري.

- - - - -