الأمم المتحدة

A/AC.96/1085

الجمعية العامة

Distr.: General
30 June 2010
Arabic
Original: English

اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي
الدورة الحادية والستون
جنيف، ٤-٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠
البند ٥(أ) من جدول الأعمال المؤقت
التقارير عن أعمال اللجنة الدائمة المعنية بالحماية الدولية

مذكرة بشأن الحماية الدولية

تقرير المفوض السامي

(A) GE.10-01261 290710 300710

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقـــرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٢	٣
ثانياً –	الحيِّز الإنساني	٣-١١	٤
ثالثاً –	حيز الحماية	١٢-١٩	٧
رابعاً –	هجرة اللاجئين إلى المناطق الحضرية	٢٠-٢٩	٩
خامساً –	الحماية الدولية والهجرة المختلطة	٣٠-٤٠	١٢
سادساً –	تسوية الحالات التي طال أمدها وإيجاد حلول مستديمة	٤١-٥١	١٦
سابعاً –	انعدام الجنسية	٥٢-٥٦	١٩
ثامناً –	التشرد الداخلي	٥٧-٦٤	٢١
تاسعاً –	ملاحظات ختامية	٦٥-٦٨	٢٣

أولاً – مقدمة

١- تبحث المذكرة المتعلقة بالحماية الدولية، عادةً، التحديات الهامّة التي ووُجِهت في مجال الحماية خلال السنة السابقة والكيفية التي تم بها التصدي لهذه التحديات من قِبَل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والدول وغيرها من الجهات الفاعلة. وتستعرض مذكرة هذه السنة تلك التطورات، مع الإشارة بصفة خاصة إلى الاتجاهات الرئيسية المؤثِّرة في حماية اللاجئين؛ وتقلُّص حيِّز المساعدة الإنسانية، والتحديات التي تواجه حيِّز الحماية؛ وتزايُد اللجوء في المناطق الحضرية؛ وضمان الحماية في إطار تدفقات الهجرة المختلَطة. وتتطرق المذكرة أيضاً إلى التحديات المستمرة في الحالات المشمولة بالحماية؛ وتستعرض التطورات المتصلة بعديمي الجنسية والمشردين داخلياً؛ وتتطلع إلى العمل المشترك مع جميع الجهات صاحبة المصلحة خلال الاحتفالات القادمة بذكرى أهم التطورات البارزة التي شكّلت علامات فارقة في تاريخ المفوضية (انظر الفقرة ٦٧).

٢- ولقد أخذ التصدي للأشكال المعاصِرة للتشرُّد وانعدام الجنسية يصبح أكثر تعقيداً. فقد أدت حالة انعدام الأمن والاستقرار التي كثيراً ما تفاقمت من جرّاء الأوضاع الاجتماعية البائسة، وسوء الإدارة، والأزمات الغذائية والمائية والاقتصادية، إلى تعقيد عمليات الاستجابة لمتطلبات الحماية وإيجاد الحلول لمشكلة التشرد. وبالنظر إلى ذلك، فإن توفير الحماية يتطلب ضمان الحقوق والحريات الأساسية للأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية، بمن فيهم اللاجئون والمشردون داخلياً وغيرهم من الأشخاص الذين اضطُروا إلى ترك ديارهم أو بلدانهم، فضلاً عن الأشخاص عديمي الجنسية. وهو يتطلب أيضاً مكافحة العنصرية ومختلف أشكال العنف الممارَس ضد الأفراد، بما في ذلك العنف الجنساني، وعنف العصابات، والعنف الذي يمارَس ضد الأشخاص بسبب ميولهم الجنسية. وهو يتطلب كذلك حماية حرمة الحياة الخاصة للإنسان وصون كرامته، وتأمين الاحتياجات الأساسية مثل الغذاء والمأوى والخدمات التعليمية والصحية ومرافق الإصحاح، وتلبية الاحتياجات المحددة للفئات الضعيفة. كما أنه يتطلب التحديد المبكِّر لهوية الأشخاص الذين يحتاجون إلى الحماية، فضلاً عن الإجراءات التي يلزم اتخاذها لتلبية احتياجاتهم. ويتطلب توفير الحماية أيضاً توفُّر حيِّز كافٍ للمساعدة الإنسانية؛ وحيِّز من السلامة لأولئك الذين يسعون إلى توفير الحماية، ومكان آمن لأولئك الذين يعملون من أجل الحماية. ويقتضي ضمان الحماية توفُّر استجابات جماعية، بما في ذلك إقامة شراكات قوية وفعالة مع وفيما بين الدول، ووكالات الأمم المتحدة، والمنظمات الحكومية الدولية، والمنظمات غير الحكومية، والأوساط الأكاديمية، والمجتمع المدني، والمجتمعات المحلية المضيفة، والأشخاص المشردين قسراً وعديمي الجنسية أنفسهم. وأخيراً وليس آخراً، يتطلب توفير الحماية وجود التزام مستمر، بما في ذلك من خلال توفير تمويل مستقر، من أجل إتاحة وضع وتنفيذ عدد هائل من تدابير الاستجابة في مجال الحماية والسعي إلى إيجاد الحلول.

ثانياً – الحيِّز الإنساني

٣- أدت النزاعات المستمرة في العديد من البلدان خلال السنة الماضية إلى إشاعة جو من الخوف وعدم الاستقرار المستمرين، مما أفضى في أحيان كثيرة إلى ظهور حالات من التشرد الداخلي والتشرد عبر الحدود. وظلّت أعمال العنف العشوائي، وعدم احترام الحقوق والالتزامات الأساسية، والاستهداف المتعمَّد للمدنيين، تحدث على نطاق واسع في شتى أنحاء العالم. وظلّت بلدان ومناطق بأكملها تفتقر إلى الأمن والاستقرار. ففي أفريقيا، ظلّت النزاعات الدائرة في جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال والسودان تؤدي إلى ظهور حالات تشرُّد كبرى. وفي آسيا، ظل الوضع متقلباً في جنوبي أفغانستان. وفي الشرق الأوسط، شهد الوضع الأمني في العراق تدهوراً قبل إجراء الانتخابات في آذار/مارس ٢٠١٠، واستمرت الاضطرابات في اليمن مع تصاعد أعمال العنف في الشمال. وفي أمريكا اللاتينية، ظلت كولومبيا والبلدان المجاورة لها تشهد تصاعداً في معدل حالات التشرد الجديدة.

٤- وإن إدارة العمليات في أوضاع تتسم بانعدام الأمن وعدم القدرة على التنبؤ تنطوي على تحديات كبيرة. وما برحت المفوضية تعمل بصورة منهجية على استعراض خطط الطوارئ وحالة التأهب للطوارئ فيما يتصل ببعض الحالات التي تشهد تطوراً سريعاً. وفي عدد من العمليات، تمكنت المفوضية وشركاؤها من إحراز تقدم ذي شأن. فقد استطاعت المفوضية، من خلال العمل مع وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة، ومع المنظمات غير الحكومية وحركة جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، أن تستجيب مثلاً للأزمة التي اندلعت في مقاطعة خيبر – باختونخوا عند الحدود الشمالية الغربية لباكستان، وهي استجابة تمثلت في تقديم المعونة الإنسانية، ومساعدة الحكومة في تسجيل المشردين وإنشاء مراكز للاستقبال وتقديم المساعدة. وفي اليمن، افتُتِحت ثلاثة مراكز لتسجيل اللاجئين الصوماليين. وفي المنطقة الشمالية من هذا البلد، تمكّنت المفوضية، بمساعدة من السلطات السعودية، من تنفيذ ثلاث عمليات عبر الحدود لتقديم المساعدة الإنسانية العاجلة للمشردين. وفي إثيوبيا، استجابت المفوضية، بالتعاون مع الحكومة، لحالة التدفق الجديد للاجئين الصوماليين من خلال تسجيلهم ومدِّهم بالمساعدة. وفي إكوادور، أدت مبادرة تسجيل مبتَكَرة إلى تمكين ٠٠٠ ٢٧ لاجئ كولومبي في منطقة معزولة تقع في شمال البلد من الحصول على وثائق الهوية.

٥- وبالرغم من أن الحرب والاضطهاد يحدثان منذ القِدم، فإن طبيعتهما قد تغيّرت وكثيرا ما تلتبس الحدود التي تميِّز المدنيين عن العسكريين، والعمليات العسكرية عن العمل الإنساني. وقد أصبحت النزاعات اليوم تنطوي على تعدُّد في الجهات الفاعلة التي يبدي الكثير منها تجاهلاً واضحاً للمبادئ الإنسانية. وثمة جهات فاعلة أخرى تلجأ بصورة عشوائية إلى ممارسة أنشطة إجرامية أو إرهابية كثيراً ما تقوِّض العمليات الإنسانية بل إنها تستهدفها في بعض الأحيان. وقد أدى استمرار النزاعات وانعدام الاستقرار الاجتماعي إلى تزايد الهواجس

المتعلقة بالأمن والسلامة، وإلى الحؤول دون فرار الناس، وإعاقة وصول المساعدة الإنسانية إلى الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية، وإلى الحد من توفير خدمات الحماية والإغاثة. وقد شدّدت المفوضية تكراراً، طوال السنة، على أن عسكرة مخيمات اللاجئين والهجمات المسلحة على اللاجئين أو على مستوطنات المشردين داخلياً، وغير ذلك من أشكال انعدام الأمن في المناطق التي يسكنها اللاجئون، هي أمور تنال من سلامة السكان المتأثرين، كما تنال من التأييد العام لمبادئ العمل الإنساني ولأعراف اللجوء.

٦- وكثيراً ما كان الدعم المقدم للعاملين في مجال حفظ السلام أمراً بالغ الأهمية لتوفير الأمن للأنشطة الإنسانية ولضمان أمن اللاجئين والمشردين داخلياً، فضلاً عن ضمان الطابع المدني والإنساني للمخيمات. وقد ساعد وجود العاملين في مجال حفظ السلام في شرق تشاد، على سبيل المثال، في ردع الهجمات على مخيمات اللاجئين وتثبيط تجنيد الأشخاص، وبخاصة الأطفال، والحد من التهديد الذي يشكله قُطّاع الطرق والعنف الجنسي. وفي الحالات التي اشتملت فيها بعثات حفظ السلام على ولاية تتمثل في "حماية المدنيين"، قامت المفوضية، مضطلعة بدورها كرائدة لمجموعة الحماية العالمية، وإدارة عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة وغيرها من الشركاء، بالعمل معاً على نحو وثيق لتنسيق استراتيجيات توفير الحماية، من أجل تجنُّب الازدواجية في العمل. وعلاوة على ذلك، تعمل المفوضية على مساعدة إدارة عمليات حفظ السلام من أجل تجميع "أفضل الممارسات" فيما يتعلق بأنشطة الحماية المشتركة، كما هو الحال في جمهورية الكونغو الديمقراطية حيث نشرت بعثة الأمم المتحدة في هذا البلد (MONUC) كتيِّباً يقدم إرشادات للجنود حول كيفية التعامل مع بعض الحالات المتصلة بالحماية.

٧- وفي الوقت نفسه، ثمة حدود تقيِّد وجود قوات حفظ السلام. فإعادة إنشاء هياكل الحماية الوطنية والمحلية الفعالة هي التي تسمح للسكان المتأثرين بالعودة بأمن وكرامة وبإقامة مجتمع ينعم بالاستقرار. ويضاف إلى ذلك أنه كلما تزايد اعتماد الوكالات على الجهات الفاعلة العسكرية من أجل ضمان تنفيذ العمليات الغوثية، تزايد خطر النظر إلى العاملين في مجال تقديم المعونة باعتبارهم أطرافاً متحيِّزة، الأمر الذي يزيد من تعرُّض العمليات الإنسانية للخطر. وقد يُستهدَف العاملون في المجال الإنساني أو يقعون ضحايا لأعمال عنف عشوائية. ففي عام ٢٠٠٩، تكبّدت المفوضية وشركاؤها ووكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة خسائر فادحة في أنحاء عديدة من العالم.

٨- وقد شدّدت المفوضية دائماً على ضرورة الحفاظ على القدرة على العمل بمعزل عن الأجندات السياسية ووفقاً لمبادئ العمل الإنساني الأساسية، ولا سيما الحياد والنزاهة. وظل انعدام الأمن في بعض البلدان يقيِّد قدرة المفوضية وشركائها على تنفيذ العمليات الإنسانية بصورة فعالة وعلى الوصول إلى السكان الذين تُعنى بهم المفوضية. وفي بعض الحالات، كانت للتشديد المفرط على السيادة الوطنية آثار معاكسة، مما أدى إلى إدامة المعاناة. وأدت القيود

المفروضة على الوكالات الإنسانية، وطرد بعض الموظفين الأساسيين، أو القيود المفروضة على إصدار تأشيرات السفر وتعليق تنفيذ بعض الأعمال البالغة الأهمية في مجال المعونة، إلى الحد من الجهود الرامية إلى توفير خدمات الإغاثة والحماية في عدد من العمليات.

٩- وفي مواجهة هذه التحديات، أنشأت المفوضية لجنة توجيهية دائمة معنية بالأمن من أجل دراسة الحالة الأمنية للعمليات الرئيسية والتوصية باتخاذ تدابير محسّنة للتصدي للتهديدات المتصوَّرة. وبالإضافة إلى ذلك، سعت المفوضية لتعزيز قدرتها فيما يتعلق بجمع المعلومات والتدريب وقواعد العمل الخاصة بموظفيها وموظفي شركائها التنفيذيين. وقد وجدت المفوضية، رغم ما تواجهه من قيود، طرقاً مبتكرة لمواصلة تقديم الخدمات للأشخاص الذين تعنى بهم.

١٠- وقد ظلت أعمال العنف الجنسي والجنساني الواسعة الانتشار تشكل سمة من السمات المميِّزة للعديد من النزاعات. فإلى جانب المعاملة القاسية للأطفال في النزاعات المسلحة، أصبح من المعترف به على نحو متزايد أن العنف الجنسي والجنساني يشكل أحد الشواغل الأمنية العالمية. ومن الأدلة على ذلك أنه تم في عام ٢٠٠٠ تعيين ممثل خاص للأمين العام معني بالعنف الجنسي خلال النزاعات. فالعنف الجنسي والجنساني في حالات النزاع قد جعل المفوضية وشركاءها يعملون في بيئات صعبة أصبح فيها استمرار تنفيذ البرامج الإنسانية البالغة الأهمية وضمان سلامة الموظفين والمشردين أكثر صعوبة. وقد أُدمِجت استراتيجيات شاملة لمكافحة العنف الجنسي والجنساني في صلب الجهود التي تبذلها المفوضية فيما يتعلق بتوفير الحماية والخدمات الصحية وإتاحة الوصول إلى الدعم النفسي - الاجتماعي والعدالة، وتأمين سبل الرزق، وتمكين المجتمعات المحلية، وإيجاد الحلول الدائمة. ففي جنوب السودان، على سبيل المثال، أجرت المفوضية دراسة استقصائية مشتركة بين الوكالات بشأن انتشار ممارسة العنف الجنسي والجنساني. وتهدف هذه الدراسة إلى تيسير وضع إطار تشريعي واستراتيجية مشتركة بين الوكالات لمنع هذا العنف والتصدي له.

١١- وظل ضمان سير العمل على نحو أكثر منهجية والإبلاغ عن حوادث العنف الجنسي واتجاهاته يمثل تحدياً رئيسياً. وشكّل مشروع نظام إدارة المعلومات المتعلقة بالعنف الجنساني، وهو المشروع الذي وضعته لجنة الإنقاذ الدولية، ومفوضية شؤون اللاجئين، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، أداة مفيدة لجميع الجهات العاملة في الميدان في المجال الإنساني، وذلك لأغراض جمع البيانات وتحليلها بصورة منهجية وسليمة وأخلاقية. وقد جُرِّب المشروع في كل من كينيا وتايلند وأوغندا وأثبت جدواه في ضمان جمع البيانات بصورة موحدة فيما يتعلق بحوادث العنف، والحصول على نتائج إحصائية مهمة، والاسترشاد بها في عمليات الاستجابة اللاحقة.

ثالثاً – حيِّز الحماية

١٢- إن الأشخاص الذين يفرون من الاضطهاد والنزاعات المسلحة والعنف المتفشي والانتهاكات الواسعة النطاق لحقوق الإنسان يكون شاغلهم الأول والأهم هو الوصول بسلامة إلى أماكن آمنة وعدم إجبارهم على العودة إلى أوضاع تكون فيها حياتهم أو حريتهم معرضة للخطر. ولذلك فإن واضعي اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين، والذين شهدوا بأم أعينهم فرار اللاجئين الأوروبيين خلال الحرب العالمية الثانية، قد وضعوا في اعتبارهم، خلال مداولاتهم، هذه الحاجة الأساسية للأمن والاستقرار. ولذلك فإنهم قد أعطوا الأولوية في الاتفاقية – وهي حجر الزاوية في القانون الدولي المتعلق باللاجئين – لكل من الحماية من الإعادة القسرية وطائفة من الحقوق العملية جداً التي ينبغي أن يكون اللاجئون قادرين على ممارستها من أجل مواصلة حياتهم، بما في ذلك: حق تعليم أطفالهم؛ والحصول على وثائق الهوية والسفر؛ والحق في مزاولة عمل أو ممارسة مهنة؛ والحق في الوصول إلى المحاكم والعدالة.

١٣- وبالرغم من هذا الإطار القانوني الشامل والمستقر منذ أمد بعيد فيما يتعلق بحماية اللاجئين، يظل هناك قصور في التنفيذ في عدد من البلدان والمناطق. وفي بعض الأماكن، يرجع ذلك إلى أن الدولة المعنية لم تصبح بعد طرفاً في الصكوك الدولية المتعلقة باللاجئين – رغم أن ذلك لم يحُل دون قيام هذه الدول بتوفير الحماية للاجئين. وفي أماكن أخرى، يُعزى ذلك إلى مجموعة متنوعة من الأسباب، بما في ذلك الافتقار إلى الموارد، ومحدودية القدرات، أو نقص الفهم والالتزام بتحويل الالتزامات الدولية إلى قانون محلي.

١٤- وفي الدول التي لم تُنشأ فيها بعد نُظُم اللجوء أو تلك التي لا تطبَّق فيها هذه النُظُم تطبيقاً كاملاً أو منصفاً تماماً (أكثر من ٥٠ بلداً في الوقت الحاضر)، ظل إجراء المفوضية الخاص بتحديد صفة اللاجئ يشكل الأساس لتوفير الحماية والمساعدة. وعلى الرغم من أن المفوضية قد بتّت في ٦٦ ٠٠٠ طلب في عام ٢٠٠٩، فإن الإجراء الخاص بتحديد صفة اللاجئ يمثل نشاطاً يحتاج إلى قدر كبير من الموارد ويتطلب معارف ومهارات متخصصة. فعدد الطلبات التي تتلقاها المفوضية كل سنة يفوق كثيراً قدرتها على معالجة الطلبات. ونتيجة لذلك، يوجد قدر كبير من العمل المتراكم غير المنجَز. وتسعى المفوضية إلى تعزيز قدرتها الذاتية المتصلة بإجراء تحديد صفة اللاجئ وذلك من خلال التدريب والمشورة والدعم التشغيلي. وفي عام ٢٠٠٩، وسّعت المفوضية نطاق شراكتها مع المجلس الكندي للهجرة واللاجئين ومع المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين وعديمي الجنسية، وكلاهما يمد عمليات المفوضية بخبرة الخبراء في مجال إجراء تحديد صفة اللاجئ.

١٥- وقد واصلت المفوضية تقديم الإرشادات والمشورة بشأن المسائل الإجرائية والعملية، والمشاركة مع الحكومات في تعزيز أنظمة اللجوء الناشئة، بما في ذلك عن طريق التدريب وترجمة ونشر القوانين وغيرها من الوثائق. ففي المغرب، قامت وزارة العدل، بالتعاون مع

السلطة القضائية ووكالات إنفاذ القوانين والمفوضية، بتنفيذ برنامج ناجح لنشر قانون اللجوء. وفي إسرائيل، شاركت المفوضية في برنامج تدريبي مدته ستة أسابيع لصالح موظفي وزارة الداخلية المسؤولين عن دراسة طلبات اللجوء بعد تسلُّم الحكومة في عام ٢٠٠٩ المسؤولية عن تحديد صفة اللاجئ. وفي المملكة العربية السعودية، أعلن المفوض السامي عن صدور كتاب يتناول بالبحث تأثير الشريعة الإسلامية على القانون الدولي المعاصر المتعلق باللاجئين لكي يُستخدَم كأداة هامة للتوعية في جميع أنحاء المنطقة. وفي آسيا، أُنشئت آلية جديدة لبناء وتعزيز إطار الحماية في الدول الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا وذلك بإنشاء اللجنة الحكومية الدولية التابعة للرابطة والمعنية بحقوق الإنسان. وفي الأمريكتين، نظمت المفوضية أول حلقة عمل للجان الوطنية المعنية باللاجئين والتابعة للدول الأعضاء في السوق المشتركة للمخروط الجنوبي (ميركوسور).

١٦- وقد كان ضمان الجودة عنصراً من العناصر التي أُدرجت في صلب عملية تحليل مقارَن واسع النطاق لإدماج أحكام توجيه الاتحاد الأوروبي المتعلق بإجراءات اللجوء في القانون الوطني في اثنتي عشرة دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وخلصت المفوضية إلى أن توحيد القوانين أو الممارسات لم يتحقق بعد بسبب اتساع السلطة التقديرية والاستثناءات التي يسمح بها التوجيه المذكور، فضلاً عن الفوارق في تفسير وتنفيذ العديد من مواده. وعلاوة على ذلك، يلزم بذل جهود لتحسين المعايير وضمان تطبيق إجراءات لجوء منصفة وفعالة بصورة متسقة في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي.

١٧- وواصلت المكاتب الميدانية تطبيق النهج القائم على تعميم اعتبارات السن ونوع الجنس والتنوع، وهو نهج يعود بالفائدة على جميع فئات الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية، وذلك بوضع المعايير وتحسين حماية الأشخاص المعرضين لمخاطر شديدة. ومن هذه الفئات فئة الأشخاص ذوي الإعاقة. وقد اتخذت المفوضية وشركاؤها مبادرة في بلدان مختلفة، منها كينيا والجمهورية العربية السورية واليمن، لإتاحة برامج تأمين سبل العيش للأشخاص ذوي الإعاقة ولوضع برامج للتواصل المجتمعي، وتوفير خدمات المشورة، وإتاحة الوصول إلى خدمات الرعاية الطبية، وتنظيم برامج للتدريب المهني. ومن خلال عمليات التقييم القائمة على المشاركة، تمكنت المفوضية من تحديد مختلف الشواغل والاستجابة لها، بما في ذلك، على سبيل المثال، تحسين معدلات المواظبة على الدراسة في جمهورية تنزانيا المتحدة؛ والتصدي لمشكلة تعاطي المخدرات من قِبَل الأطفال في نيبال؛ والعمل على المحافظة على ثقافات الشعوب الأصلية التي شارفت على الانقراض في كولومبيا. وفي بنن، أجرت المفوضية "استقصاء لمدى رضا العملاء" أفضت إلى إدخال تحسينات هامة على خدمات الاستقبال والمشورة المقدمة في هذا البلد. وشملت التطورات ذات الصلة إصدار مذكرة توجيهية بشأن شكاوى اللاجئين المتصلة بممارسة تشويه الأعضاء التناسلية للإناث، والمبادئ التوجيهية بشأن الحماية الدولية المتصلة بطلبات لجوء الأطفال.

١٨- وقد أسهمت القرارات القضائية التي صدرت خلال السنة في التفسير والتطبيق المتسقين والسليمين للمعايير ذات الصلة، وكثيراً ما أدى ذلك إلى سدّ النقص في الحماية في الحالات التي عجزت فيها العمليات الإدارية عن ذلك. وواصلت المفوضية انخراطها في العمل مع الأوساط القانونية، بما فيها السلطات القضائية، في مختلف البلدان والمناطق، عن طريق تقديم المساعدة للشبكات القانونية وتعزيز قدراتها والتدخل في القضايا المعروضة على المحاكم الوطنية. وأصدرت المفوضية بيانات في سياق قضايا اللجوء المعروضة على محكمة العدل في الاتحاد الأوروبي. ووجهت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان دعوة إلى المفوضية لإبداء آرائها في القضايا المتصلة بقانون اللجوء واللاجئين.

١٩- ومن التطورات التي حدثت خلال السنة وكانت بمثابة مؤشرات دالّة على نقص الحماية ما يشمل حالات الإعادة القسرية التي كثيراً ما تحدث بعيداً عن الأنظار وتتخفّى تحت ستار ما يسمى بالعودة الطوعية أو غير ذلك من المصطلحات الجديدة مثل "عمليات الإبعاد غير الرسمي"، وهي تقترن بفترات انتظار طويلة لتسجيل طالبي اللجوء والبت السليم في طلباتهم. كما لاحظت المفوضية وجود جوانب قصور تعتري أنظمة اللجوء، مما أفضى إلى عمليات إبعاد لاحقة اتخذت في بعض الأحيان شكل عمليات الإعادة القسرية إلى بلدان المنشأ. وفي بعض الحالات، يحدث أن يختفي فجأة اللاجئون الذين ينتظرون إعادة توطينهم بصورة عاجلة. وفي حالات أخرى، تمكنت المفوضية من منع عمليات الإعادة القسرية عن طريق التدخلات الرسمية أو غير الرسمية مع السلطات المعنية أو من خلال آليات حقوق الإنسان. وعندما تحدث الإعادة القسرية، لا تنتفي صفة اللاجئ بل إن المفوضية تظل مسؤولة عن رصد حالة الأشخاص المعنيين وحمايتهم.

رابعاً - هجرة اللاجئين إلى المناطق الحضرية

٢٠- مّما يزيد من حدة المزيج المعقّد من انعدام الأمن وأوجه القصور القانوني أو المؤسسي على النحو المبين أعلاه أن الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية قد أخذوا يهاجرون على نحو متزايد إلى مناطق حضرية ويقيمون فيها. وتحدث هذه الهجرات نتيجة للبحث عن أماكن آمنة والرغبة في تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية. وفي حين أن بعض اللاجئين ينجحون بالفعل في تحسين أوضاعهم من خلال هذه الهجرة، فإن الوضع الذي ينتظر أولئك الذين ينتقلون إلى المدن كثيراً ما يكون قاسياً ومناوئاً، وكثيراً ما يكون إيجاد الحلول أمراً بعيد المنال.

٢١- وقد سلّم الحوار الذي نظّمه المفوض السامي في عام ٢٠٠٩ بشأن تحديات الحماية والذي تناول تحديداً "التحديات التي تواجه الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية في المناطق الحضرية" بأن عملية الانتقال إلى المناطق الحضرية تمثل اتجاهاً لا رجعة فيه. وهناك ما يقدَّر بنحو خمسة ملايين لاجئ يندرجون في إطار ولاية المفوضية، بالإضافة إلى ملايين عديدة أخرى من المشردين داخلياً الذين يعيشون في مناطق حضرية. وقلّما يوجد فهم صحيح

للحالة التي يعيشها هؤلاء في المدن والمجتمعات المحلية التي تستضيفهم. فالكثيرون منهم يفضّلون أن يظلوا غير مسجلين وبعيدين عن أنظار السلطات خشية تعرُّضهم للمضايقة أو التمييز أو التهديدات لسلامتهم الجسدية؛ وهناك آخرون يُمنعون من التسجيل. وقد يخشى اللاجئون التعرُّض للتوقيف والاحتجاز والإعادة القسرية. وبالنظر إلى أن هؤلاء اللاجئين لا يملكون وثائق ثبوتية، فقد يصبحون عرضة لانتهاكات مثل الاستغلال والإخلاء القسري لمنازلهم وقد يواجهون صعوبات في الحصول على الخدمات الأساسية. وكثيراً ما يعيش اللاجئون والمشردون في أحياء فقيرة مكتظة وفي مدن صفيح حيث يفتقرون إلى فرص تأمين سبل الرزق. وهم يُجبَرون عادة على تأمين قوتهم من خلال العمل في القطاع غير الرسمي للاقتصاد حيث كثيراً ما يتعرضون للتمييز بشتى أشكاله.

٢٢- وقد أصدرت المفوضية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩ سياسة جديدة تتعلق باللاجئين في المناطق الحضرية تهدف إلى توجيه المكاتب في تصديها للتحديات المواجَهة في المناطق الحضرية. وتسلِّم هذه السياسة بالأطر القانونية والسياساتية الوطنية التي يتعين أن تنفذ فيها ولكنها تهدف إلى تشجيع التطوير التدريجي لهذه الأطر والمساهمة فيه عن طريق تعزيز حقوق اللاجئين في المناطق الحضرية وسلامتهم واعتمادهم على أنفسهم. ويجري تطبيق هذه السياسة في المدن في شتى أنحاء العالم. وبالإضافة إلى ذلك، وعلى سبيل المتابعة لحوار المفوض السامي، اختارت المفوضية ٧ "مدن رائدة" لكي يتم فيها رصد حالة تنفيذ السياسة رصداً دقيقاً؛ ودراسة التحديات المواجَهة؛ وتحديد الدروس المستفادة والممارسات الجيدة التي يمكن تكرارها في أماكن أخرى.

٢٣- وتُعدّ الشراكات القوية والمبتَكَرة مع الحكومات (على الصعيدين الوطني والمحلي)، وكذلك مع المنظمات المجتمعية والدينية، أمراً ضرورياً في هذا السياق. وفي إطار التحضير للحوار، انخرطت المفوضية في العمل على نطاق واسع مع مجموعة من المنظمات، بما في ذلك الوكالات الأخرى التابعة للأمم المتحدة، والمنظمات الحكومية الدولية، والمنظمات غير الحكومية. كما كان للمفوضية دور نشط في فرقة العمل التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والمعنية بالتصدي للتحديات الإنسانية في المناطق الحضرية، وهي فرقة العمل التي يرأسها برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل). وقد أظهر التقرير الأولي الذي قدمته فرقة العمل هذه في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ أن لدى الوكالات الإنسانية والإنمائية المشارِكة مستويات مختلفة جداً من الخبرة والفهم للتحديات المواجَهة في المناطق الحضرية وأن هذه الوكالات كثيراً ما تفتقر إلى الأدوات والنُهُج المناسبة. وقد أنجزت المفوضية وتحالف المدن، وهو ائتلاف عالمي يضم سلطات بلدية وشركاء إنمائيين، دراسة لتحديد النطاق في مجال التنمية الحضرية تناولت فيها بالبحث مجالات التعاون المحتمَلة، وستُنشر هذه الدراسة في منتصف عام ٢٠١٠. وفي أمريكا اللاتينية، اعتُمِد إطار يعالج على وجه التحديد احتياجات اللاجئين في المناطق الحضرية. وقد تطورت مبادرة خطة عمل المكسيك المعنونة "مدن

التضامن" لتصبح منبراً يشارك فيه ما يزيد عن ٢٥ حكومة من الحكومات المحلية مشاركة نشطة في استقبال ومساعدة اللاجئين الذين يعيشون في المدن.

٢٤- ومما لا شك فيه أن الأزمة الاقتصادية العالمية قد زادت من صعوبة العيش في المدن. فقد انخفضت فرص العمل وتقلّصت التحويلات المالية وتزايد كُره الأجانب. ومن التطورات الإيجابية أن برامج القروض البالغة الصغر قد أثبتت نجاعتها في مساعدة اللاجئين في المناطق الحضرية في بلدان منها مثلاً بنن وغامبيا وتوغو. وفي كوستاريكا، أسهم برنامج لتقديم القروض البالغة الصغر ومشروع "دار الحقوق" في تعزيز حماية أُسر اللاجئين ومساعدتها على تحقيق الاكتفاء الذاتي. وفي بلدان عديدة، ساعدت المفوضية على توفير المأوى للمشردين داخلياً وتمكينهم من مزاولة أنشطة مدرّة للدخل. كما قدمت المفوضية الدعم للحكومات في ما تبذله من جهود لتهيئة أوضاع معيشية مقبولة للمشردين داخلياً في مراكز جماعية. وفي إطار هذه الجهود كلها، تولى الأولوية لضمان قدرة الأُسر والأفراد على التكيُّف مع ظروف الحياة وتحقيق الاعتماد على الذات.

٢٥- ومن التوصيات الهامة المنبثقة عن الحوار الذي نظمه المفوض السامي في عام ٢٠٠٩ ما يتمثل في ضرورة وضع نُهُج مجتمعية لتقديم المساعدة وتوفير الحماية لمجموعات الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية في المدن. فبناء هياكل موازية لتوفير الخدمات والمساعدة، ولا سيما في مجالات المأوى والتعليم والصحة، ليس مكلفاً فحسب بل إنه يمكن أن يغذي مشاعر النقمة والعداوة ضد الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية. ولذلك يجري تشجيع الجهات الفاعلة في المجالين الإنساني والإنمائي على العمل بطريقة تنطوي على إشراك المجتمعات المحلية المضيفة ومجموعات المشردين وتدعم استمرارية وتماسك المجتمعات المحلية. وثمة فوائد عديدة تتحقق عن طريق تعزيز القدرات في المجتمعات المضيفة، وتعزيز الاعتماد على الذات، وإتاحة الوصول إلى الخدمات التعليمية وخدمات الرعاية الصحية وحفز الاقتصاد المحلي. وتنوِّه المفوضية بما تُبديه يومياً الحكومات والمجتمعات المحلية، بما فيها تلك التي ما برحت تستضيف الملايين من اللاجئين على مدى عقود من الزمن، من مواقف قيِّمة تعبِّر عن السخاء والتضامن وتقاسم المسؤولية.

٢٦- وفي مدن عديدة في شتى أنحاء العالم، يعاني اللاجئون وملتمسو اللجوء من التعصُّب والاستغلال والتمييز وكره الأجانب. ومن المهم التصدي لهذه الظواهر والتواصل مع المجتمعات المحلية من أجل تبديد مشاعر الخوف والسّخط. ففي جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، وُضِعت ترتيبات عملية بين الشرطة والمفوضية لضمان التصدي السريع لحوادث العنف وفتح حوار بين المجتمعات المحلية والمشردين والسلطات. وفي كوستاريكا، شارك شباب اللاجئين في مشروع للمفوضية يهدف إلى نشر الوعي فيما يتعلق باللاجئين ومكافحة ظاهرة كره الأجانب في المدارس. وفي المكسيك، حقق منشور أُعِد بالاشتراك مع اللجنة الوطنية لمنع التمييز يهدف إلى مكافحة التمييز ضد اللاجئين درجة من النجاح بحيث تجري ترجمته وتكييفه لكي يُستخدَم في الجزائر. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، أصدرت المفوضية

مذكرة توجيهية بشأن مكافحة التمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، وهي مذكرة تقدم مشورة حول كيفية منع التمييز ضد الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية والحد من هذا التمييز. وهذا يشكِّل مثالاً على نوع التوجيهات الإضافية التي يجري إعدادها لتعزيز تنفيذ السياسة المتعلقة باللاجئين في المناطق الحضرية التي وُضِعت في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩. وبالنظر إلى أن التصدي للعنصرية وكُره الأجانب هو أمر يتجاوز قدرة المفوضية وحدها، فإن هذه الأخيرة تتعاون، مثلاً، مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ومع آليات الأمم المتحدة الأخرى في مجال حقوق الإنسان، فضلاً عن مكتب منظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعني بالمؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، من أجل التصدي لهذه القضايا وما يتصل بها من قضايا حقوق الإنسان.

٢٧- وما برحت المستويات المتدنية للمساعدة، وتكاليف المعيشة المرتفعة، والتفاوتات الكبيرة في مستويات الدخل بين المجتمعات المضيفة ومجموعات المشردين، تشكل عوامل تُسهم في حدوث الاستغلال الجنسي. ومن المعروف أن ممارسة الجنس كمهنة تُعرِّض النساء والفتيات للعنف سواء من قِبَل المجتمع المحلي أو من قِبَل المؤسسات التي يُفترَض بها أن توفر الحماية لهن. وتتصدى المفوضية لمسألة الاستغلال الجنسي بطرق منها التوصية بإعادة توطين الضحايا ضمن فئة النساء المعرضات للخطر؛ ودعم خيارات تأمين سبل العيش البديلة؛ والترويج للممارسات الجنسية الأكثر أمناً؛ وضمان التحديد المبكِّر للأطفال المعرضين لمخاطر شديدة وتوفير الحماية لهم.

٢٨- ويواجه الأطفال والمراهقون مخاطر إضافية، ولا سيما في المناطق الحضرية، بسبب انتشار الجريمة والاتِّجار بالمخدرات. ويواجه الأطفال غير المصحوبين أو المنفصلين عن ذويهم مخاطر أشد بسبب الافتقار إلى الهياكل الأُسَرية اللازمة لدعمهم وحمايتهم ولضمان حصولهم على التعليم. وكثيراً ما يُترك هؤلاء الأطفال لكي يتدبروا أمورهم بأنفسهم، مما يعرِّضهم أيضاً إلى مخاطر الاستغلال وإساءة المعاملة. ومن التطورات الإيجابية أنه قد أُبلِغ في ٢٠ عملية من عمليات المفوضية عن حدوث زيادة في معدلات التحاق أطفال اللاجئين بالمدارس في المناطق الحضرية، بما في ذلك في بنغلاديش وماليزيا. كما واصلت المفوضية الدعوة، بقدر محدود من النجاح، إلى إدراج أطفال اللاجئين دون تمييز في النُظُم الوطنية لحماية الأطفال.

٢٩- ثم إن العنف المتصل بنشاط العصابات - وهو ظاهرة حضرية أساساً - تمثِّل شاغلاً متزايد الأهمية أيضاً، وقد أفضى إلى تزايد أعداد ملتمسي اللجوء في الأمريكتين، حيث تقدَّم طلبات اللجوء في الغالب من قِبَل شبان يخشون التعرض للاضطهاد على أيدي أفراد العصابات. ففي المكسيك وكوستاريكا، اعتُرِف بصحة بعض طلبات اللجوء هذه. وفي آذار/مارس ٢٠١٠، أصدرت المفوضية *مذكرة إرشادات بشأن طلبات اللجوء المتصلة بضحايا عصابات الجريمة المنظَّمة* بهدف المساعدة في تقييم هذه الطلبات والبت فيها وضمان التفسير المتسق لتعريف اللاجئ.

خامساً – الحماية الدولية والهجرة المختلطة

٣٠- ينتقل الناس عبر الحدود إلى بلدان أخرى طلباً للأمن أو الرفاه أو كليهما. وفي كل سنة، يُعرِّض عشرات الآلاف حياتهم للخطر من خلال قيامهم برحلات محفوفة بالمخاطر عبر أراضٍ غير مضيافة وبحار مناوئة. ويفقد الكثيرون منهم حياتهم بينما يتعرض آخرون لسوء المعاملة على أيدي مهرِّبين عديمي الضمير. وتُدفَع مبالغ ضخمة لهؤلاء المهرِّبين الذين ينظِّمون مثلاً رحلات عبر مناطق جبلية في ظل ظروف محفوفة بالمخاطر أو عبر البحر في سفن شديدة الاكتظاظ لا تصلح للملاحة ولا تُموَّن بما يكفي من المؤن.

٣١- أما الآليات التقليدية لمراقبة الحدود فغالباً ما لا تُدرِك أو تلبي احتياجات الحماية للأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية والذين يسافرون مع غيرهم من الأشخاص الذين قد لا يرغبون في العودة إلى أوطانهم ولكنهم، بخلاف اللاجئين، لا يخشون هذه العودة. وتنتشر عمليات المراقبة الحدودية قبالة السواحل وكثيراً ما تسترشد هذه العمليات بقواعد خارجة عن نطاق الأطر التشريعية الرسمية. وقد أخذت مناطق البحث والإنقاذ البحرية تتحول إلى مرجعية جديدة لتحديد الأماكن التي ينبغي فيها إنزال "لاجئي القوارب". وقد استطاعت المفوضية توثيق العديد من حالات اعتراض ملتمسي اللجوء و/أو المهاجرين في عرض البحر حيث لم تجر أية عملية تحقق سليم من الاحتياجات للحماية. وثمة أمثلة على إبعاد هؤلاء الأشخاص إلى بلدان غير آمنة وغير موقِّعة على اتفاقية عام ١٩٥١، وهي أمثلة تنطوي على قدر كبير من الخطورة. وهذه الممارسات، عندما تكون مقترنة بأطر حماية غير كافية في الدولة المستقبِلة، تُعرِّض اللاجئين لمخاطر شديدة.

٣٢- وإن التصوُّر الذي يعتبر أن المشاكل المتصلة بالهجرات غير النظامية لا يمكن حلها وأن المهاجرين يسيئون عادة استخدام نُظُم اللجوء، هو تصوُّر يؤثر في كيفية مراقبة الحدود والكيفية التي يتم بها استقبال الأجانب الذين يدخلون البلد، كما يؤثر في تحديد ما إذا كانت طلبات اللجوء صحيحة أو زائفة. وثمة اتجاه واضح لتطبيق قوانين لردع وتجريم ملتمسي اللجوء الذين يصلون بصورة غير نظامية أو يمكثون في البلد بعد انقضاء صلاحية تأشيراتهم. ويمكن الإشارة إلى تطور إيجابي حصل في الولايات المتحدة الأمريكية والصين حيث أزيلت القيود المفروضة على دخول الأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية. وفي حين أن المفوضية قد اعترفت دائماً بالمصلحة المشروعة للدول في إدارة شؤون الهجرة ومراقبة عمليات دخول المهاجرين وإقامتهم وإبعادهم، فقد شددت أيضاً على ضرورة وضع آليات تستجيب لاحتياجات ملتمسي الحماية الدولية. وواصلت المفوضية وشركاؤها العمل مع الدول من أجل ضمان وجود آليات عند الحدود تمكِّن ملتمسي الحماية من دخول أراضيها والخضوع لإجراءات اللجوء. وهناك اتفاقات ثلاثية في مجال مراقبة الحدود، تشمل المفوضية والمنظمات الشريكة لها، قد عُقِدت مثلاً في عدد من البلدان في وسط وشرق أوروبا، كما واصلت

المفوضية المشاركة في المناقشات المتعلقة بإجراءات التعامل مع الأشخاص الذين يتم اعتراضهم أو إنقاذهم في البحر.

٣٣- ولا تزال مساعدة الدول على وضع أُطر وسياسات للهجرة تراعي متطلبات الحماية إحدى أولويات مفوضية شؤون اللاجئين. وقد أصبحت خطة عمل النقاط العشر بشأن حماية اللاجئين والهجرة المختلطة أداة مهمة في التخطيط الاستراتيجي. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٩، أصدرت المفوضية تجميعاً لنحو ١٥٠ مثالاً عملياً من ٥٥ بلداً تبين كيفية نجاح تنفيذ الأنشطة التي استرشدت بخطة النقاط العشر. وأتاح مؤتمر إقليمي بشأن حماية اللاجئين والهجرة الدولية، عُقد في كوستاريكا في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، فرصة أخرى لتحديد التحديات الرئيسية للحماية في سياق الهجرة المختلطة المعقد في المنطقة، ولمناقشة الاستجابات اللازمة للتصدي لهذه التحديات. وعلاوة على ذلك، عُقد في تموز/يوليه وكانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ اجتماع مائدة مستديرة للخبراء بهدف تعزيز الشراكات الاستراتيجية أسفرا عن إعداد استبيان لتحديد الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة في سياق الهجرة المختلطة.

٣٤- ورحبت مفوضية شؤون اللاجئين باعتماد بعض البلدان لتدابير وقوانين لمكافحة الاتجار بالأشخاص. كما واصلت المفوضية التوعية فيما يتعلق بالحاجة المحتملة لبعض الأشخاص المتجر بهم إلى الاستفادة من إجراءات حماية اللاجئين، وبذلت جهوداً للتأكد من التحديد السليم لملتمسي اللجوء، ورعايتهم وضمان وصولهم إلى الإجراءات. فمثلا، شاركت المفوضية مشاركة فعالة في أنشطة التوعية في عدد من المناطق، لضمان أن تراعي القوانين والسياسات الوطنية المتعلقة بمكافحة الاتجار متطلبات الحماية، ولإنشاء آليات إحالة مناسبة بين سلطات إنفاذ القانون والسلطات المعنية باللجوء. ولتحقيق ذلك، فرغت مفوضية شؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة في نهاية عام ٢٠٠٩ من وضع وتوزيع إجراءات إطارية معيارية مشتركة للعمل بشأن تحديد وحماية الأشخاص المتجر بهم. وأعقب ذلك عقد ثلاث حلقات عمل إقليمية للعاملين في المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية شؤون اللاجئين في أديس أبابا وبوغوتا ومراكش، للمساعدة على تعزيز التعاون والتنسيق فيما بين الوكالات بشأن هذا الموضوع. واعتمدت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية قراراً يحث الدول الأعضاء على دراسة الصلة الممكنة بين الاتجار بالأشخاص والحماية الدولية للاجئين، وشجعت الدول الأعضاء على توفير إجراءات لحماية اللاجئين أو شكل آخر من الحماية التكميلية لضحايا الاتجار. ونظم الاتحاد الأفريقي حلقة عمل في آذار/مارس ٢٠١٠ لمناقشة السبل الفعالة للربط الشبكي والتنسيق والتعاون فيما بين الدول الأعضاء والمجتمعات الاقتصادية الإقليمية والشركاء، بغية التصدي للاتجار بالأشخاص في أفريقيا؛ وتوعية الدول بشأن تفعيل خطة عمل لمكافحة الاتجار؛ وإطلاق حملة توعية.

٣٥- وتعتبر حركة الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم عَبر الحدود اتجاهاً متزايداً وشاغلاً عالمياً. فغالبا ما يُحتجز هؤلاء الأطفال بسبب دخولهم غير القانوني أو استخدامهم وثائق مزورة. ولا تُتاح لهم في كثير من الأحيان المعلومات المناسبة لهم، أو الأوصياء المؤهلون، أو إجراءات طلب اللجوء، أو مرافق الاستقبال المناسبة. وعلاوة على ذلك، قد يتعذر تحديد سنهم بطريقة فعالة.

٣٦- ولذلك، عادةً ما يعجز الأطفال في تدفقات الهجرة المختلطة عن تقديم طلبات اللجوء، وقد يظلون بالتالي غير مسجلين. وجدير بالذكر أن الاستجابة لنطاق وتعقد وضع الأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم في تدفقات الهجرة المختلطة تتجاوز قدرة أية منظمة واحدة واختصاصها وخبرتها الخاصة، وتتطلب تعاوناً بين الوكالات وشراكات مع الحكومات المعنية في بلدان المنشأ وبلدان العبور وبلدان المقصد. وفي هذا الصدد، أنشأت مفوضية شؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة والمنظمة الدولية للهجرة فريقاً عاملاً لوضع استراتيجية مشتركة لتحسين التصدي لتحديات حماية الأطفال في سياق الهجرة المختلطة.

٣٧- وفي أوروبا، سجل العدد الإجمالي للأطفال غير المصحوبين والمنفصلين عن ذويهم الذين طلبوا اللجوء زيادة طفيفة في عام ٢٠٠٩ ليصل إلى نحو ١٥ ٠٠٠ طفل أتى أكثر من ٤٠ في المائة منهم من أفغانستان وحدها. وأجرت مفوضية شؤون اللاجئين وغيرها بحوثاً تهدف إلى تحديد الصورة العامة لهؤلاء الأطفال وخلفيتهم ودوافع سفرهم إلى أوروبا. وتتخذ العديد من الحكومات الأوروبية خطوات لترحيل الأطفال الذين ليسوا في حاجة إلى الحماية الدولية. وتسعى مفوضية شؤون اللاجئين إلى ضمان أن تنطوي اتفاقات الإعادة على ضمانات، مثل تحديد المصالح الفضلى للطفل، واقتفاء أثر الأسرة، والرعاية الطويلة الأجل الملائمة بعد العودة، والرصد التالي للعودة.

٣٨- ولا يزال احتجاز اللاجئين وملتمسي اللجوء أحد الشواغل، لا سيما عند عدم وجود أسس استثنائية؛ أو عند منع مفوضية شؤون اللاجئين أو الشركاء من الوصول إلى مرافق الاحتجاز؛ أو عندما تكون أحوال الاحتجاز أدنى من المعايير المقبولة. وتعد الأوضاع ذات الطبيعة العقابية، مثل استخدام الأصفاد وأغطية الوجه والأغلال، أمراً مألوفاً.

٣٩- وثمة تطورات إيجابية جديرة بالذكر، منها عكوف بعض البلدان على وضع سياسات تهدف إلى تجنب احتجاز الأسر التي لديها أطفال؛ والسماح بالوصول إلى مرافق الاحتجاز؛ وإنشاء مرافق منفصلة مصممة لاحتجاز المهاجرين بدلاً من الاعتماد على المؤسسات العقابية؛ وإصدار مبادئ توجيهية جديدة تتعلق بالاحتجاز تترتب عليها آثار مواتية لملتمسي اللجوء واللاجئين.

٤٠- وفي سبيل التصدي للاحتجاز غير المبرَّر، تدعو مفوضية شؤون اللاجئين بقوة إلى استخدام بدائل فعالة للاحتجاز. وقد استنتج بحث عالمي، أجراه الائتلاف الدولي لشؤون

الاحتجاز، لبدائل الاحتجاز المستخدمة في عدد من الدول، أن استخدام هذه البدائل، لا سيما مع الفئات الضعيفة والأطفال، قد حقق نتائج إيجابية. فقد تحققت مستويات عالية من الرحيل الطوعي ومستويات منخفضة من الفرار، مع صون حقوق وكرامة وسلامة المهاجرين وملتمسي اللجوء. وسعياً إلى تشجيع استخدام هذه البدائل في شرق آسيا، نظمت مفوضية شؤون اللاجئين، في نيسان/أبريل ٢٠٠١، بالتعاون مع حكومة جمهورية كوريا، اجتماع مائدة مستديرة دون إقليمي شأن بدائل الاحتجاز تكلل بالنجاح.

سادساً – تسوية الحالات التي طال أمدها وإيجاد حلول مستديمة

٤١- لا يزال العديد من اللاجئين والمشردين داخلياً عالقين منذ سنوات في مخيمات ومجتمعات محلية دون أي بريق أمل في حل مستديم. وقد انتهجت مفوضية شؤون اللاجئين استراتيجيات شاملة لإنهاء الحالات التي طال أمدها. ولتحقيق ذلك، شجعت المفوضية عودة بعض اللاجئين طوعا إلى أوطانهم، ووضعت حلولاً وتدابير بديلة تكفل الحماية المستمرة للاجئين الذين لا يمكنهم العودة إلى أوطانهم. ورحبت المفوضية باعتماد اللجنة التنفيذية في عام ٢٠٠٩ استنتاجاً بشأن حالات اللاجئين التي طال أمدها. كما وضعت المفوضية خطة عمل شاملة بشأن الحالات التي طال أمدها، مؤكدة الحاجة إلى تقديم المساعدة وإيجاد حلول مستديمة بروح من التعاون والتضامن وتقاسم الأعباء على المستوى الدولي. وشاركت المفوضية أيضاً في صياغة تقرير "عنوانه المنسيّون في أوروبا: حماية حقوق الإنسان للمشردين لفترة طويلة" وقد صدر عن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا. ويتضمن التقرير توصيات مهمة موجهة إلى الدول الأعضاء.

٤٢- وفي إطار جهود التخفيف من الأعباء المترتبة على الإقامة المديدة لعدد كبير من اللاجئين، تعاونت المفوضية مع الحكومات والمجتمع الدولي على تحسين المرافق والخدمات المتاحة في تلك المناطق، وإتاحة سبل تطويرها، مع الحد من الاعتماد على الغير وزيادة إمكانيات تحقيق الاكتفاء الذاتي. ففي بنغلاديش، مثلاً، استكملت المفوضية تسجيل بيانات جميع اللاجئين في المخيمات، واستخدمت منهجية تقييم المخاطر الشديدة في التحديد المنهجي للاجئين ذوي الاحتياجات الخاصة وتحديد المؤهلات التعليمية للأفراد ومهاراتهم، بغية التركيز بشكل أفضل على فرص تحقيق الاعتماد على الذات وتحديد الأشخاص المحتاجين إلى إعادة التوطين. واستهدف عدد من المبادرات دعم المناطق المتأثرة باللاجئين والمضيفة لهم، بما في ذلك إغلاق المخيمات وتأهيل اللاجئين في إثيوبيا وأوغندا؛ وبرنامج المناطق المتأثرة باللاجئين والمناطق المضيفة لهم في باكستان؛ و"استراتيجية التواصل" التي أُطلقت في نيبال. واعتُمدت استراتيجيات تهدف إلى تحقيق الاعتماد على الذات والتمكين في عدة عمليات مديدة وحضرية رئيسية قامت بها المفوضية، في بلدان مثل الأردن، وأرمينيا، وبنغلاديش، وبوروندي، والجمهورية العربية السورية، وزمبابوي، والسنغال، وشرق السودان، وماليزيا،

ومصر، والهند، واليمن. وتهدف مبادرة "المرأة في القيادة من أجل تأمين سبل الرزق" إلى دعم تمكين النساء والفتيات، وذلك تحت قيادة المفوض السامي المساعد لشؤون الحماية. وقد استهدفت عدة مشاريع إرشادية، نُفذت في عام ٢٠٠٩، زيادة فرص التعليم عن بُعد والتدريب المهني والحصول على التكنولوجيا المجتمعية. ورغم تحقيق تقدم كبير على مدى سنوات، لا يزال الحصول على التعليم والالتحاق بالمدارس من بين التحديات الرئيسية في الحالات التي طال أمدها. وعلى الصعيد العالمي، ازداد معدل الالتحاق بالتعليم الابتدائي في ١٠ عمليات للمفوضية في مخيمات اللاجئين، بما في ذلك في داداب، بكينيا، وفي شرق السودان.

٤٣- والواقع الذي يعشيه العديد من اللاجئين والمشردين هو في كثير من الأحيان واقع الخوف المتجدد من التعرض للنبذ، سواء في أراضهم أو في أرض الغير، وليس واقع الأمن والاستقرار. ورغم تمكن العديد منهم من العودة إلى أوطانهم، فعادةً ما تتعرقل العودة الآمنة والكريمة بسبب افتقاد الأمن وعدم الاستقرار، فضلاً عن العوز الاقتصادي. وفي العديد من البلدان، تتعرض العودة وإعادة الاندماج بنجاح لعقبات بسبب تعثر عمليات السلام أو فشلها، ووجود الألغام الأرضية، وعدم كفاية التسجيل، وقصور طاقة الاستقبال، ونقص الخدمات وفرص كسب الرزق. والتحدي الذي يواجهه العائدون يتمثل في التمتع بالظروف نفسها الذي يتمتع بها سائر المواطنين فيما يتعلق بالاحتياجات الأساسية، كالرعاية الصحية والتعليم وإمدادات المياه والأمن الغذائي. وفي العديد من العمليات، دعمت المفوضية وشركاؤها عملية إعادة الاندماج عن طريق رصد الحماية وتنفيذ البرامج، بما في ذلك تخصيص الأراضي الزراعية وتوزيع اللوازم الزراعية، وإقامة الجمعيات التعاونية، وتوفير المياه، وتنفيذ مشاريع الغذاء مقابل العمل.

٤٤- وعلى الصعيد العملي، واصلت مفوضية شؤون اللاجئين التماس فرص الإعادة إلى الوطن وإعادة الإدماج، في مناطق منها أفغانستان وبوروندي وجنوب السودان. فبفضل دعم المفوضية، مثلاً، أُعيد نحو ٥٤ ٠٠٠ أفغاني إلى وطنهم وعاد أكثر من ١٩ ٠٠٠ لاجئ موريتاني من السنغال إلى وطنهم. كما عاد نحو ١٧ ٠٠٠ لاجئ من زامبيا إلى إقليم كاتانغا في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وعاد إلى الوطن أيضاً نحو ٣٣٠ ٠٠٠ لاجئ سوداني، أو ما يمثل نحو ٨٠ في المائة من مجموع اللاجئين المسجلين في بلدان اللجوء المجاورة. ومنذ انتهاء النزاع المسلح في سري لانكا في أيار/مايو ٢٠٠٩، واصلت مفوضية شؤون اللاجئين دعم أنشطة الحكومة في إزالة الألغام، وقدمت المساعدة من أجل ضمان إعادة الاندماج المستدام للاجئين العائدين. ويُعدّ التقدم في عمليات إعادة البناء والمصالحة عاملاً رئيسياً لحل مشكلة تشرد سكان سري لانكا داخل البلد وخارجه. وفي العراق، شكلت أنشطة المفوضية جزءاً من خطة العمل الإنساني في العراق، المشتركة بين الوكالات، حيث دعمت جهود الحكومة العراقية الرامية إلى تهيئة الأوضاع التي تُيسّر عودة اللاجئين والمشردين داخلياً. ورغم هذه

النجاحات، لم يزد عدد العائدين إلى الوطن في عام ٢٠٠٩ عن ربع مليون شخص، وهو أقل عدد خلال عقدين من الزمن.

٤٥- ويقدم اللاجئون إسهامات فعلية وإيجابية للمجتمعات التي لجأوا إليها، حيث عادة ما يوفرون العمالة اللازمة والمهارات الضرورية للسوق. ورغم ذلك، هناك مجموعة من العوامل الاجتماعية والسياسية، المقترنة عادةً بالصعوبات الاقتصادية التي يواجهها البلد المضيف، تجعل تحقيق الاكتفاء الذاتي الكامل في بلدان اللجوء أمراً صعباً في العديد من مناطق العالم. ولا يمكن، في هذا الصدد، التهوين من نطاق وتأثير العبء الذي تتحمله البلدان المضيفة في العالم النامي. فقد آوت باكستان وجمهورية إيران الإسلامية، مثلاً، ملايين من الأفغان اللاجئين على مدى عقود من الزمن. وبينما تظل العودة الطوعية إلى الوطن هي الحل المفضل للأفغان في جمهورية إيران الإسلامية، تبحث المفوضية والحكومة مبادرات جديدة تهدف إلى وضع استراتيجية لتأمين سبل مستدامة لكسب الرزق أثناء وجود هؤلاء اللاجئين في البلد. وسمحت باكستان بدورها ببقاء ١,٧ مليون أفغاني مسجلين في البلد لمدة ثلاث سنوات أخرى على الأقل، جنباً إلى جنب مع استمرار فتح باب العودة الطوعية والاستثمار المتجدد في المجتمعات المحلية المضيفة.

٤٦- وفي أفريقيا، لا سيما جمهورية تنزانيا المتحدة، حيث تجنس ٠٠٠ ١٦٢ بوروندي، برز الاندماج المحلي كأحد الحلول الحيوية لمشكلة اللاجئين. وتُعتبر الأطر الإقليمية، مثل بروتوكول الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشأن حرية انتقال الأشخاص والحق في الإقامة والتوطن، آليات مهمة لتحسين إمكانيات التوطين المحلي.

٤٧- ورغم ما حققته المفوضية والدول من نجاح في زيادة عدد العائدين خلال السنوات الخمس الماضية بأكثر من ضعفين (من ٠٠٠ ٤٢ في عام ٢٠٠٤ إلى أكثر من ٠٠٠ ٨٤ في عام ٢٠٠٩)، يتزايد الطلب على إعادة التوطين، مما يترك فجوة كبيرة بين الاحتياجات والأماكن المتاحة. وتشير تقديرات المفوضية إلى أن نحو ٠٠٠ ٢٠٣ شخص سيحتاجون إلى إعادة توطينهم في عام ٢٠١٠، في حين أن الأماكن المتاحة قد تقل على الأرجح عن نصف هذا الرقم. وفي عام ٢٠٠٩، طلبت المفوضية إعادة توطين نحو ٠٠٠ ١٢٨ شخص.

٤٨- وقد تمثلت استجابة المفوضية للتفاوت بين الاحتياجات والقدرات المتصلة بإعادة التوطين في تشجيع مزيد من البلدان على وضع برامج لإعادة التوطين، أو على النظر في طلبات إعادة التوطين المقدمة من المفوضية، وكذلك في التعاون مع بلدان إعادة التوطين على زيادة عدد من تستقبلهم، وإيلاء أولوية لتلبية احتياجات وطلبات إعادة التوطين.

٤٩- وفي الوقت الحالي، يوفر اثنان وعشرون بلداً في العالم أماكن لإعادة التوطين. وسوف تواصل المفوضية البحث عن مزيد من الفرص لإعادة توطين اللاجئين في بلدان أخرى. ومن شأن الجهود التي تبذلها المفوضية الأوروبية لإنشاء برنامج أوروبي مشترك لإعادة التوطين أن تعزز قدرة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على المشاركة في إعادة التوطين

كوسيلة لتقديم الحماية وتقاسم المسؤولية. وفي الوقت نفسه، أنشأت رومانيا وسلوفاكيا والفلبين مرافق للإجلاء العابر من أجل عمليات إعادة التوطين المقبلة للأشخاص ذوي الاحتياجات الملحة للحماية. وتساعد آليات الإجلاء العابر على سد فجوة في فرص إعادة التوطين العالمية للاجئين الذين هم في حاجة ماسة إلى إعادة التوطين.

٥٠- وتتأثر إعادة التوطين تأثراً سلبياً ببعض معايير إعادة التوطين، مثل حجم الأسرة والأصل الإثني والديانة، أو بعقبات مثل صعوبة الوصول إلى السكان والحصول على تأشيرات الخروج. وقد أدى تصور بعض بلدان إعادة التوطين لكون مجموعات معينة من اللاجئين تشكل مخاطر أمنية أكبر من غيرها، إلى جانب القيود التي تفرضها بعض البلدان المضيفة على الوصول إلى اللاجئين من أجل معالجة عملية إعادة التوطين، إلى تقليص إمكانيات إعادة توطين اللاجئين ذوي الاحتياجات الملحة للحماية في عدد من الحالات.

٥١- وواصلت مفوضية شؤون اللاجئين إيلاء أولوية لاحتياجات إعادة توطين مجموعات ضعيفة محددة من اللاجئين فضلاً عن اللاجئين الذين طال أمد لجوئهم. فعلى سبيل المثال، يوصى بإعادة توطين النساء ضحايا الاستغلال الجنسي اللواتي يندرجن ضمن فئة النساء المعرضات للخطر وفقاً لتصنيف المفوضية. وفي حالات اللجوء التي طال أمدها، أعيد توطين أكثر من ٠٠٠ ٢٩ لاجئ بوتاني في نيبال في بلدان ثالثة منذ بدأ تنفيذ برنامج إعادة التوطين في أوائل عام ٢٠٠٨. وفي تايلند، أعيد توطين أكثر من ٠٠٠ ٥٠ فرد حتى الآن في إطار برنامج إعادة التوطين في بلدان ثالثة الذي بدأ تنفيذه في عام ٢٠٠٥.

سابعاً - انعدام الجنسية

٥٢- ليس من الممكن تحديد نطاق انعدام الجنسية في العالم اليوم تحديداً يُعول عليه، ولكن لا شك في أن هناك أعداداً كبيرة من عديمي الجنسية يواجهون تحديات في ممارسة حقوق الإنسان المكفولة لهم، بما في ذلك الحصول على وثائق الهوية، وتسجيل أطفالهم، والوصول إلى الإجراءات. ولذلك يتواصل وضع معايير لمنع ظاهرة الأشخاص عديمي الجنسية والحد منها وحماية هؤلاء الأشخاص. وفي عام ٢٠٠٩، انضمت دولتان[(١)] إلى اتفاقية عام ١٩٦١ المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية، ودولتان إلى اتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية. وفي أوروبا، بدأ سريان اتفاقية مجلس أوروبا بشأن تفادي وقوع حالات انعدام الجنسية في سياق خلافة الدول. ويمثل اعتماد لجنة وزراء مجلس أوروبا توصية بشأن جنسية الأطفال، تتضمن مجموعة واسعة من المبادئ الرامية إلى منع حالات انعدام الجنسية بين

(١) انضمت ليختنشتاين في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩ إلى كلتا الاتفاقيتين المتعلقتين بحالات انعدام الجنسية، في حين انضمت هنغاريا في أيار/مايو ٢٠٠٩ إلى اتفاقية عام ١٩٦١، وانضمت ملاوي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ إلى اتفاقية عام ١٩٥٤.

الأطفال والحد منها (مثلاً بتيسير التجنس وتسجيل مواليد الأطفال الذين ولدوا في البلد) خطوة مهمة إلى الأمام.

٥٣- وقد اتخذ عدد من الدول خطوات إيجابية نحو تحسين التشريعات الوطنية بما يضمن حق الأفراد في الحصول على جنسية، ومن ثم تجنب حالة انعدام الجنسية. فمثلاً، أدخلت بنغلاديش وزيمبابوي إصلاحات تعترف بحق المرأة في منح الجنسية لأولادها أسوةً بالرجل. ونفذت فييت نام تشريعات منقحة تمهد الطريق لتيسير تجنيس الأشخاص عديمي الجنسية ولإعادة اكتساب الجنسية من جانب المواطنين السابقين، بمن فيهم من أصبحوا عديمي الجنسية عندما فشلوا في اكتساب جنسية أخرى عن طريق التجنيس.

٥٤- ونجحت عدة بلدان في تحسين نظمها الخاصة بتسجيل المواليد، وهو أمر حيوي لمنع انعدام الجنسية، وذلك بإلغاء بعض اشتراطات تسجيل المواليد وضمان تسجيل أطفال الأقليات. وساعد مشروع مشترك بين مفوضية شؤون اللاجئين واليونيسيف، في جورجيا، في مساعدة الأفراد في إجراءات التسجيل المدني والحصول على وثائق الهوية الشخصية. وقد أعاد قرار لمجلس حقوق الإنسان بشأن حقوق الإنسان والحرمان التعسفي من الجنسية[٢] تأكيد أهمية اتخاذ إجراءات موحدة وفعالة للتسجيل المدني والحصول على وثائق الهوية الشخصية. ولا تخفى أهمية هذه المناشدة نظراً لعدم وجود إلا عدد قليل من المعايير التي تنطبق صراحة على القرارات المتعلقة بالجنسية.

٥٥- ولا يزال تحسين فهم مسائل انعدام الجنسية وبناء قدرات الدول على معالجة هذه المسائل يندرج في صلب أنشطة مفوضية شؤون اللاجئين في إثيوبيا وجيبوتي وكينيا، على سبيل المثال. وقد نُظِّمت دورات تدريبية في أوروبا والشرق الأوسط وأفريقيا. وفي بلدان مثل أوكرانيا والعراق ونيبال، ساعدت مشاريع المفوضية على اكتساب الجنسية أو تأكيدها. وفي كوت ديفوار، واصلت المفوضية وشركاؤها إصدار وثائق الهوية الشخصية للأشخاص المعرضين لخطر انعدام الجنسية. ويمكن ملاحظة وجود دينامية إقليمية مشجعة في آسيا الوسطى. وقد تُوج مشروع إقليمي يتعلق بمنع انعدام الجنسية والحد منه وحماية عديمي الجنسية بعقد مؤتمر إقليمي في تركمانستان، شاركت في استضافته منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وقد تبادل ممثلو حكومات الإقليم معلومات عن الممارسات الفضلى، وسلطوا الضوء على عدد من العقبات المتبقية أمام استئصال حالات انعدام الجنسية في الإقليم.

٥٦- وفي آذار/مارس ٢٠١٠، أصدرت مفوضية شؤون اللاجئين مذكرة استراتيجية بشأن التدابير التي تتخذها للتصدي لحالات انعدام الجنسية. وتطرح هذه المذكرة إطاراً للعمل يرمي إلى التصدي لحالات انعدام الجنسية، حيث تُبرز المسائل الرئيسية التي ينبغي تناولها على

(٢) انظر القرار A/HRC/RES/13/2 الذي اعتُمد دون تصويت في ٢٤ آذار/مارس ٢٠١٠.

المستوى الميداني والتي قد تثبت فائدتها للشركاء من الحكومات وهيئات الأمم المتحدة والمجتمع المدني، فضلاً عن المنظمات الإقليمية.

ثامناً – التشرد الداخلي

٥٧- يوجد في العالم نحو ٢٦ مليون شخص مشرد داخلياً بسبب نزاعات أو طوارئ أخرى معقدة؛ ويوجد أكبر عدد منهم في باكستان والسودان والعراق وكولومبيا. بل إن عدد المشردين داخلياً من جراء الكوارث الطبيعية يفوق هذا العدد. ففي عام ٢٠٠٨ وحده، شُرد ٣٦ مليون شخص بفعل الكوارث الطبيعية المفاجئة، منهم ٢٠ مليوناً شُردوا بفعل الكوارث المتعلقة بالمناخ.

٥٨- وكما ذُكر في الفصل الثاني من هذه المذكرة، يُعتبر تقلص حيز العمل الإنساني واحداً من التحديات الرئيسية أمام عمليات مفوضية شؤون اللاجئين، بما في ذلك العمليات المتعلقة بالمشردين داخلياً. ويؤثر ذلك بشكل غير متناسب في معظم المشردين داخلياً المقيمين خارج المخيمات أو خارج المراكز الجماعية. وللتصدي لهذه المشكلة، اتخذت المفوضية والمجموعات المعنية بالحماية تدابير تشمل السعي للعمل عن كثب مع الشركاء المحليين الذين يمكنهم الوصول إلى الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية ولتنمية قدرات هؤلاء الشركاء. ففي الصومال، وضعت المجموعة المعنية بالحماية نظاماً مبتكراً لاقتفاء أثر المشردين داخلياً، وذلك بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية المحلية، مما يسر الاتصال بالمجموعات المشتتة من المشردين داخلياً. وفي كولومبيا، أعدت المفوضية أدوات تحليلية تساعد أعضاء المجموعات المعنية بالحماية على تقييم تأثير أنشطتهم الذاتية على مدى إتاحة حيز العمل الإنساني. وعلاوة على ذلك، تقترح المفوضية مجموعة من التدابير العملية لمناقشتها في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وتشمل هذه التدابير تحسين آليات جمع البيانات عن عدد المشردين داخلياً وأماكنهم، وزيادة الاستفادة من الربط الشبكي بين المجتمعات المحلية. كما تشترك المفوضية مع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في رئاسة فريق عامل تابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات معني بتحليل التحديات التي تواجهها الوكالات الإنسانية في سبيل الإبقاء على حيز العمل الإنساني وتحديد الإجراءات اللازمة للتصدي لهذه التحديات.

٥٩- ويُعد اعتماد اتفاقية بشأن حماية ومساعدة المشردين داخلياً في أفريقيا (اتفاقية كامبالا) من قبل مؤتمر القمة الاستثنائي لرؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي المعني باللاجئين والعائدين والمشردين داخلياً، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، معلماً مهماً لحماية المشردين. وتُعتبر هذه الاتفاقية أول صك دولي ملزم قانوناً ينظم حالات التشرد الداخلي في منطقة بكاملها. وقد وقّع على الاتفاقية حتى الآن ٢٥ بلداً، وفي شباط/فبراير ٢٠١٠ أصبحت أوغندا أول بلد يصدّق عليها. وتنشط المفوضية في التعاون مع الدول في الدعوة إلى التصديق على الاتفاقية وتنفيذها. وفي الوقت نفسه، ونظراً لعدم وجود اتفاقية عالمية، لا تزال

مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي في صلب الإطار القانوني لحماية المشردين داخلياً.

٦٠- وعلى المستوى الوطني، شهدت المفوضية طفرة مهمة في إنشاء أُطر سياساتية ومعيارية خاصة بالمشردين داخلياً. وواصلت المفوضية تشجيع الدول على مواءمة معاييرها الوطنية مع المبادئ التوجيهية. وفي هذا الصدد، رحبت المفوضية بخطة العمل التي وضعتها جورجيا بشأن المشردين داخلياً والتي تحدد إطاراً للمحاسبة يتوافق مع المبادئ التوجيهية. وفي كينيا، اشتركت المفوضية مع أعضاء آخرين في المجموعات المعنية بالحماية، وبمساعدة جوهرية من ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، في دعم جهود الحكومة الرامية إلى وضع سياسة وطنية معنية بالمشردين داخلياً.

٦١- وفي إطار قيادة المفوضية لمجموعة الحماية الشاملة، التي تشمل المسؤولية عن حالات الطوارئ المعقدة والكوارث الطبيعية المندرجة في نطاق اختصاصها، أدت المفوضية دوراً متزايد الفعالية في وضع المعايير. فبوجه خاص، ساعدت المفوضية الممثل الخاص للأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً في تنقيح "إطار الحلول الدائمة للمشردين داخلياً"، بغية تحقيق فهم أفضل لمفهوم الحلول الدائمة للمشردين داخلياً، وتقديم توجيهات عامة بشأن المبادئ والعمليات الضرورية لتحقيق حل دائم، والمساعدة في معرفة مدى تحقيق الحلول. كما قدمت المفوضية المساعدة إلى اللجنة الدولية للصليب الأحمر في إعداد المعايير المهنية لأنشطة الحماية التي تنفذها الجهات الفاعلة في مجالي العمل الإنساني وحقوق الإنسان في أوقات النزاع المسلح وسائر أوضاع العنف.

٦٢- وعززت المفوضية جهودها الرامية إلى زيادة كفاءة الاستجابات الإنسانية للأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية في مجال الحماية، وتعزيز القدرة على التنبؤ بهذه الاستجابات. وتوجد حالياً ثلاثون مجموعة معنية بالحماية على المستوى القطري، منها ٢١ مجموعة تقودها المفوضية، تقدم الدعم للدول من أجل الاضطلاع بمسؤولياتها في حماية المشردين داخلياً وغيرهم من الأشخاص المتضررين. ففي كولومبيا، مثلاً، ارتكزت خطة المفوضية وحكومة كولومبيا لفترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١ على الجهود المستمرة التي تبذلها الدولة لحماية المشردين داخلياً. وتضمنت التدخلات ذات الأولوية للمفوضية في عام ٢٠٠٩: حماية المجتمعات المحلية المعرضة للمخاطر؛ ودعم التصنيف وتسجيل الأراضي؛ وضمان المشاركة الفعالة لمجتمعات ومنظمات المشردين في تخطيط برامج المساعدة وغيرها من التدابير المماثلة.

٦٣- ومسائل الحماية تكون أقل بروزاً وأكثر انتشاراً في حالات الكوارث الطبيعية. فهذه الحالات يمكن أن تزيد من حدة عدم المساواة، كما أن تأثيرها في السكان يمكن أن يستمر لفترات طويلة بعد انتهاء الأزمة. ويتمثل التحدي في توجيه الاهتمام إلى المخاطر التي تتهدد الحماية والتي تواجه المشردين داخلياً والمجتمعات المتضررة في تلك الحالات، وفي ضمان

استجابة الجهات الفاعلة الدولية والوطنية استجابةً كافية. وبينما تضطلع الحكومات بالدور والمسؤولية الرئيسيين عن التصدي للكوارث الطبيعية، فإنها تحتاج في بعض الحالات إلى دعم من أجل تنسيق الأنشطة المتعلقة بالحماية أو وضع الاستراتيجيات الرامية إلى حماية الضحايا والأخذ بنهج يقوم على الحقوق في إطار عمليات الإغاثة وإعادة التأهيل. وتتمتع المفوضية بالقدرة والعزم على القيام بدور قيادي في هذا الصدد، نظراً لوجودها في شتى أنحاء العالم، وتحسن استعدادها للتصدي لحالات الطوارئ على نحو متكامل، وخبرتها الكبيرة في مجال تقديم الحماية، لا سيما في تسجيل حالات العنف الجنسي والجنساني وتوثيقه والتصدي له.

٦٤- وبناءً على ذلك، عززت المفوضية التزامها بقيادة جهود الحماية العالمية في حالات الكوارث الطبيعية، وتولت قيادة أنشطة مجموعة الحماية في التصدي لثلاثة إعصارات متتالية ضربت الفلبين. كما نشطت مجموعة الحماية في هايتي في أعقاب الزلزال الأخير. وقدمت المفوضية الدعم لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في إنشاء هيكل للقيادة، وضمان مراعاة الشواغل المتعلقة بالحماية في جميع قطاعات الاستجابة الإنسانية - لا سيما ما يتعلق منها بتوفير المأوى وتوزيع الغذاء - وإنشاء نظام لرصد الحماية. وقد أثرت الكوارث التي حلت بالفلبين وهايتي في معظم سكان المناطق الحضرية التي غالباً ما تعاني من الفقر. وبينت العمليات التي جرت في كلا البلدين أهمية الاتصال المبكر بمنظمات حقوق الإنسان المحلية في مرحلة الاستجابة للطوارئ.

تاسعاً - ملاحظات ختامية

٦٥- يُحتفل في هذا العام بذكرى مرور ٦٠ عاماً على إنشاء مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وتعمل المفوضية، في إطار اضطلاعها بدورها الفريد في حماية ومساعدة اللاجئين وعديمي الجنسية وغيرهم من الأشخاص الذي تُعنى بهم، في بيئة شديدة التعقد تواجه فيها الكثير من التحديات. ولا تزال أوضاع النزاع والعنف والاضطهاد تدفع الناس إلى التشرد. وفي الوقت نفسه، وفي عالم يتزايد سكانه وتتزايد حركتهم، وتكمن فيه دوافع الهجرة في عوامل مختلفة اجتماعية واقتصادية وسياسية وعوامل أخرى تتعلق بحقوق الإنسان، تنشأ أشكال وأسباب جديدة للتشرد. ومن الأمثلة على ذلك الكوارث الطبيعية، كالزلازل والأعاصير والفيضانات، أو ظواهر الجفاف التي لا تثير الانتباه. ويُتوقع أن تتأثر أنماط التشرد في المستقبل تأثراً متزايداً بالأحداث المتعلقة بالطقس، والضرر الإيكولوجي، وتغير المناخ، والعوامل المتعلقة بالبيئة، مثل تقلص الموارد وعدم تكافؤ فرص الحصول عليها.

٦٦- ولا يمكن إعاقة حركة التنقل. فسوف يواصل الناس التنقل داخلياً وعبر الحدود إلى بلدان مجاورة، وسوف يلتمسون السلامة والاستقرار والرخاء بعيداً عن أوطانهم. وسوف يذهبون إلى بلدان تواجه تحديات إنمائية وأمنية هائلة، أو بلدان تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، أو بلدان تقع على طرق العبور إلى بلدان المقصد المنشودة. ولا يتمثل التحدي في منع التنقل،

وإنما في معالجة العديد من المسائل الشائكة المطروحة معالجة أفضل. ويؤدي الشاغل الدائم المتمثل في عدم تقاسم الأعباء والمسؤوليات على نحو عادل في بعض السياقات إلى تعقد عملية معالجة هذه المسائل. وهذا يمثل سلسلة من الشواغل الدائمة والمتشابكة. فإيواء أعداد كبيرة وتقاسم الأعباء هما مسألتان مترابطتان. والأرجح أن يتعزز التضامن مع المشردين قسراً عندما يرتكز ذلك على التضامن فيما بين الدول. وقد حان الآن وقت إعادة فتح باب النقاش حول تقاسم الأعباء، وتقاسم المسؤوليات، وجوانب الحماية.

٦٧- وبالإضافة إلى السعي لضمان حيز للعمل الإنساني، وزيادة فرص الحماية، وحماية اللاجئين في المناطق الحضرية، وإتاحة الحلول، تحرص المفوضية وشركاؤها على مواصلة تطوير هيكل الحماية فيما يتعلق بفجوات الحماية الناشئة. وقد يصبح تحقيق الحلول التقليدية المستديمة أكثر صعوبة في وقت يتسم بتزايد حركة التنقل على نطاق العالم، وعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي، والتوسع الحضري، والعوز الشخصي. غير أنه من المهم العمل على تدعيم المجتمعات المحلية وتشجيع الاكتفاء الذاتي، مع استكشاف سبل جديدة، كقنوات الهجرة المنظمة على سبيل المثال.

٦٨- وسوف تظل حالات التشرد القسري، وانعدام الجنسية، وحركات الهجرة المعقدة، مسائل عالمية بارزة - من حيث طبيعتها وحجمها وتعقدها - تستلزم استجابات حاسمة لتوفير الحماية. ومن شأن الاحتفال هذا العام بذكرى مرور ٦٠ عاماً على إنشاء المفوضية، ومرور ٦٠ عاماً على اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين، والاحتفال في العام القادم بذكرى مرور ٥٠ عاماً على اتفاقية عام ١٩٦١ بشأن خفض حالات انعدام الجنسية، أن يتيح فرص المضي قدماً على الصعيدين العملي والنظري. وسوف تلتمس المفوضية، بالتعاون مع الحكومات والشركاء، حلولاً طويلة الأجل لمشاكل الأشخاص الذين تُعنى بهم، مع التصدي في الوقت نفسه للأسباب الجذرية لحالات انعدام الجنسية والتشرد؛ وتعزيز المفاهيم الحديثة للحماية؛ والدعوة إلى احترام معايير الحماية الدولية؛ وتشجيع الائتلافات؛ وإقامة شراكات جديدة؛ وتمكين المجتمعات المحلية.