

Distr.
GENERAL

الجمعية العامة

A/AC.96/1066
26 June 2009ARABIC
Original: ENGLISH AND FRENCH

اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي

الدورة الستون

جنيف، ٢٨ أيلول/سبتمبر - ٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩
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- تقدم مذكرة هذا العام بشأن الحماية الدولية ملخصاً للتحديات الرئيسية التي واجهتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (المفوضية) والحكومات والشركاء الآخرون والاستجابات التي نفذتها هذه الجهات لضمان الحماية وتوفير حلول للاجئين والمشردين داخلياً وعديمي الجنسية والأشخاص الآخرين الذين تُعنى بهم المفوضية، في الفترة من أيار/مايو ٢٠٠٨ إلى أيار/مايو ٢٠٠٩. وتدور المذكرة حول ستة مواضيع رئيسية هي: حماية الأشخاص موضع العناية في حالات الطوارئ؛ وضمان حماية اللاجئين في إطار حركات الهجرة المختلطة؛ وتعزيز تنفيذ اتفاقية عام ١٩٥١؛ ومنع حالات انعدام الجنسية والتصدي لها؛ وتأمين حلول دائمة للأشخاص موضع العناية.

٢- ويُقدّر مجموع عدد اللاجئين الذين تتحمل المفوضية المسؤولية عنهم في مختلف أنحاء العالم بـ ١٠,٥ ملايين لاجئ^(١) في مطلع عام ٢٠٠٩، وهو ما يشكل تراجعاً في عددهم بما يناهز مليون لاجئ مقارنةً بعام ٢٠٠٨. بيد أن عدد المشردين داخلياً جراء النزاعات قد ارتفع بالمقابل ليصل إلى نحو ٢٦ مليون مشرد داخلياً، منهم ٤,٦ ملايين شخص سُردوا حديثاً في عام ٢٠٠٨^(٢). وقد استفاد نحو ١٤,٤ مليون مشرد داخلياً من أنشطة الحماية والمساندة

(١) يستثني هذا العدد اللاجئين الفلسطينيين الذين يبلغ عددهم نحو ٤,٧ ملايين لاجئ، كونهم مشمولين بولاية وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى (الأونروا).

(٢) انظر: *Internal Displacement at Record High*، مركز رصد التشرّد الداخلي، أيار/مايو ٢٠٠٩.

التي تقدمها المفوضية. وفي البلدان التي تمتلك بيانات يُعتمد بها، بلغ العدد المعروف لعديمي الجنسية ما لا يقل عن ٦,٦ ملايين شخص، بيد أن الأرقام العالمية قد تبلغ ضعف ذلك.

ثانياً - عرض عام

٣- أثناء الفترة المشمولة بالتقرير، أدت حالات الطوارئ المستمرة أو المستجدة في أفغانستان والعراق وباكستان وفي العديد من البلدان الأفريقية، ومنها جمهورية الكونغو الديمقراطية ومنطقة دارفور في السودان والصومال إلى عمليات تشريد واسعة. وتقلصت مساحة الأنشطة الإنسانية بسبب عوامل متعددة من بينها الطابع المتغير للنزاعات المسلحة؛ وزيادة تدرع الدول بحجج السيادة؛ والآثار الجانبية لعمليات حفظ السلام عندما لا يكون هناك سلام يُحفظ؛ والقيود المفروضة على الوصول إلى المناطق المنكوبة؛ والاعتداءات التي يتعرض لها العاملون في الميدان الإنساني. كما أصبح نيل اللجوء أكثر صعوبة أيضاً، لأسباب تشمل تدابير الاعتراض والاحتجاز والإجراءات التقييدية.

٤- ومع ذلك فإن غالبية الدول استمرت في الوفاء بالتزاماتها. وتمكن ملايين اللاجئين من نيل اللجوء، بصورة مؤقتة على الأقل، ومن ثم الحصول على حل دائم. وعلى الرغم من التقدم المحرز في تعزيز تنفيذ اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين، فقد استمرت التفسيرات والممارسات التقييدية. وقد بذلت المفوضية جهوداً خاصة لدعم المبادرات العملية الرامية إلى تعزيز حماية اللاجئين في سياق تدفقات الهجرة المختلطة، وذلك عن طريق تنفيذ "خطتها المكوّنة من ١٠ نقاط" بشأن حماية اللاجئين والهجرة المختلطة. كما أولي اهتمام أكبر لجهود تحسين الاستجابة لمتطلبات اللاجئين والمشردين داخلياً في المناطق الحضرية. وأدى تركيز حوار المفوض السامي لعام ٢٠٠٨ على أوضاع اللجوء التي طال أمدها إلى الدفع باتجاه جهود أكثر تنسيقاً من أجل التوصل إلى حلول لهذه الأوضاع. ففي عام ٢٠٠٨، عاد نحو مليوني لاجئ ومشرّد داخلياً إلى أوطانهم، في حين استفاد حوالي ٦٥ ٨٠٠ لاجئ من فرص إعادة التوطين التي أتاحتها مجموعة متزايدة من بلدان إعادة التوطين.

٥- وازداد تعقيد أنماط النزاعات، شأنها شأن أشكال التشرد المعاصرة. فقد بات حلياً أكثر فأكثر مثلاً أن آثار التشرد تتفاقم على الأرجح بفعل العوامل البيئية، كالنمو السكاني، وتقلص الموارد وعدم المساواة في الوصول إليها، والأضرار الإيكولوجية وتغير المناخ، والاتجاهات الديمغرافية والعمرانية. فالنزاعات المسلحة والحربان الشديد وتغير المناخ هي عوامل تنحو إلى تعزيز بعضها بعضاً وإلى التسبب في المزيد من التشرد^(٣). ولا يزال يتعين إجراء تقييم جاد للانعكاسات القانونية لحالات التشرد الناتجة عن عوامل أخرى غير الاضطهاد وانتهاكات حقوق الإنسان والحروب. فمن الواضح أن تفاوت الأسباب الجذرية للتشرد يستدعي احتياجات ومسؤوليات متفاوتة في مجال الاستجابة. غير أنه أياً كانت الاستجابة اللازمة، فإن مفهوم اللجوء ينبغي أن يُصان على النحو المناسب. وينبغي تعزيز نظام الحماية الدولية في الجوانب التي لا يزال ضعيفاً فيها وإكسابه مرونة كافية من أجل التصدي لتحديات التشرد الجديدة.

(٣) انظر: *Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: A UNHCR Perspective*

مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨.

ثالثاً - حماية الأشخاص موضع العناية في حالات الطوارئ

٦- لقد أصبح توفير الحماية، بما في ذلك المساعدات الإنسانية، إلى اللاجئين والمشردين داخلياً في البيئات غير الآمنة هدفاً أصعب منالاً أثناء الفترة المشمولة بالتقرير. فقد استمرت النزاعات المنفصلة ولكن المترابطة بشكل متزايد في قارات عدة تفرز آثاراً وخيمة على السلم والأمن العالميين. وكانت هذه النزاعات محور العديد من المآسي الإنسانية الراهنة وسبباً في الكثير من حالات التشرد.

٧- ففي أفغانستان، أدى اشتداد حدة النزاع والاستهداف المتعمد للعاملين في الميدان الإنساني إلى تقييد وصول الخدمات الإنسانية إلى حوالي نصف أراضي البلد. وبقي نحو ٢,٧ مليون أفغاني في المنفى بباكستان وجمهورية إيران الإسلامية، وما منعهم من العودة إلى وطنهم إلا العنف وصعوبة الوصول إلى الأراضي وسبل كسب القوت. إضافة إلى ذلك، شرد نحو مليوني شخص في أواخر أيار/مايو ٢٠٠٩، ضمن مقاطعة الحدود الشمالية الغربية والمناطق القبلية التي تديرها الحكومة الاتحادية في باكستان، حيث كانت إمكانيات الوصول إلى هذه المناطق محدودة جداً.

٨- أما في العراق، فقد تحسنت الأوضاع الأمنية وأجريت في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ انتخابات بلدية خالية من العنف إلى حد بعيد. وقد دعمت المفوضية الحكومة في العمل على تهيئة الظروف المواتية من أجل العودة الطوعية للاجئين والمشردين داخلياً وإعادة إدماجهم على نحو دائم. بيد أنه لكي تتحقق عودة هؤلاء على نحو يحفظ سلامتهم وكرامتهم، فإن المطلوب هو إجراء تحسينات هامة على صعيد الأمن ورد الممتلكات (أو التعويض عنها للأشخاص غير القادرين على العودة إلى مناطقهم الأصلية) وإتاحة سبل الوصول الكامل والمتكافئ إلى الخدمات العامة. فاستمرار هشاشة الوضع يسلط الضوء على أهمية الحفاظ على حل اللجوء للعراقيين اللاجئين في المنطقة وخارجها. ووفقاً لتقديرات الحكومات المضيفة، فإن الأردن والجمهورية العربية السورية تستضيفان ١,٦ مليون عراقي، في حين لا يزال ٢,٦ مليون عراقي مشردين داخل بلدهم. وقد شملت تدابير تقاسم الأعباء والمسؤوليات بين أعضاء المجتمع الدولي توفير المساعدة المادية إلى بلدان اللجوء المتاخمة وتوسيع فرص إعادة التوطين أمام العراقيين الضعفاء.

٩- وفي دارفور، كان لا يزال هناك حوالي ٢,٧ مليون مشرد داخلي في مستهل عام ٢٠٠٩، في حين تم إيواء نحو ٢٥٠.٠٠٠ لاجئ في المخيمات الإثني عشر التي تديرها المفوضية في تشاد وحدها. وفي آذار/مارس ٢٠٠٩، أدى إرغام ١٦ منظمة من المنظمات غير الحكومية العاملة في الميدان الإنساني أو المعنية بحقوق الإنسان على مغادرة السودان أو وقف أنشطتها فيه إلى الحدّ بشدة من قدرة المجتمع الدولي على توفير المساعدة في الحالات الطارئة؛ وتهديد المبادرات الإنسانية، وتعريض حياة المشردين داخلياً واللاجئين في تشاد للخطر، وزيادة احتمالات ارتفاع حدة التوتر في المخيمات وحدوث المزيد من حالات التشرد، مما يؤثر على استقرار المنطقة^(٤). وقد أدى عدم التوصل إلى اتفاق سياسي بين الحكومة وحركات التمرد المختلفة إلى تقويض قدرة العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور على توفير الأمن للسكان المتضررين.

(٤) S/2009/201، ١٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٩، الفقرات ٥٨-٦٧.

١٠- وفي الصومال، حيث تنسق المفوضية أنشطة الحماية والإيواء للمشردين البالغ عددهم ١,٣ مليون مشرد، ظل الوضع الأمني متأرجحاً بشدة. فعلى الرغم من عودة ٦٥ ٠٠٠ مشرد داخلياً إلى مقديشو في مطلع عام ٢٠٠٩، عندما استلمت السلطة حكومة جديدة وانسحبت القوات الثيوبية، فإن تجدد القتال أدى مرة أخرى إلى تشريد ٤٣ ٠٠٠ شخص في أيار/مايو. وقد أدى ذلك إلى عودة التشرّد إلى البلدان المجاورة، ولا سيما إثيوبيا وجيبوتي وكينيا واليمن، التي استضافت مجتمعةً أكثر من ٤٣٠ ٠٠٠ لاجئ صومالي في نهاية عام ٢٠٠٨. وبذلك تعرضت الطاقة الاستيعابية للمخيمات في شمال شرقي كينيا إلى إجهاد شديد. أما في أرض الصومال وبلاد البنط فلم يعد بإمكان المفوضية أن تقدم سوى قدر محدود جداً من الحماية والمساعدة إلى اللاجئ وطالبي اللجوء البالغ عددهم ١١ ٠٠٠ شخص، وذلك بسبب القيود الأمنية وصعوبة الوصول إليهم.

١١- ومما شكل أحد الهواجس الهامة أيضاً حماية المشردين في خضم عدة نزاعات محلية طال أمدها وتراجع اهتمام وسائل الإعلام الدولية بها في كثير من الأحيان. ففي جمهورية أفريقيا الوسطى مثلاً، أُرغم نحو ١٢٠ ٠٠٠ لاجئ على الفرار إلى تشاد والكاميرون، في حين تشرّد نحو ٢٠٠ ٠٠٠ شخص داخلياً في ظروف حرمان شديد. كما أدّت الأعمال القتالية في جمهورية الكونغو الديمقراطية، ولا سيما في المقاطعات الشرقية منها، إلى تفاقم الوضع الإنساني وأسفرت عن حالات تشرّد جديدة. وكثُر تعرض المشردين داخلياً، المقدّر عددهم بنحو ١,٤ مليون مشرد في البلد، إلى اعتداءات مسلحة، وأفعال عنف جنسي وجنساني، وتجنيد للأفراد، بمن فيهم الأطفال، من قبل المجموعات المسلحة. واعتبر مجلس الأمن أن حماية المدنيين في هذا البلد يشكل أولوية من أولويات بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية^(٥). وقد أدّى الاتفاق بين حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا حول نزع سلاح الميليشيات إلى إيجاد فرص للاستقرار في المنطقة.

١٢- ووجه ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخلياً، في أعقاب زيارة قام بها إلى سري لانكا في نيسان/أبريل ٢٠٠٩، ناشدة إلى حركة "نمور تحرير تاميل إيلام" من أجل السماح لأكثر من ١٧٠ ٠٠٠ مدني بمغادرة "منطقة حظر إطلاق النار"، كما ناشد القوات الحكومية لاحترام هذه المنطقة والسماح للوكالات الإنسانية بالوصول إليها دون عراقيل، واحترام حرية المشردين داخلياً في التنقل، والحفاظ على الطابع المدني للأماكن التي يقطنها المشردون داخلياً. وقد نفذت المفوضية وشركاؤها عملية إنسانية كبرى لمساعدة المشردين داخلياً وتزويدهم بالغذاء والخدمات الطبية والمأوى. وبحلول أواخر أيار/مايو ٢٠٠٩، توقفت الأعمال القتالية وسُجل ما يقارب ٢٨٠ ٠٠٠ مشرد داخلي.

١٣- وفي كولومبيا، ظل عدد يُقدّر بنحو ٣ ملايين كولومبي مشردين داخلياً، منهم ما يقرب من ٣٠٠ ٠٠٠ شخص في أوضاع شبيهة بأوضاع اللاجئ في البلدان المجاورة. وقد قامت السلطات بخطوات إيجابية لتعزيز حماية هؤلاء الأشخاص، مستندة إلى الإطار القانوني المحكم القائم في البلد لحماية المشردين داخلياً. غير أن ثمة ثغرات خطيرة ظلت على صعيد التنفيذ، وفي أيار/مايو ٢٠٠٨، أمرت المحكمة الدستورية بإنشاء ١٣ برنامجاً حكومياً لحماية المشردين داخلياً، وإعطاء الأولوية لوصولهم إلى المساعدات الإنسانية الطارئة، والتحقيق في العديد من

حالات العنف الجنسي والجنساني. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، أمرت المحكمة باتخاذ تدابير عاجلة لحماية فئات السكان الأصليين.

١٤- وفي جورجيا، كان لا يزال هناك ١٤ ٠٠٠ مشرد داخلي في مطلع عام ٢٠٠٩، من أصل نحو ١٣٠ ٠٠٠ شخص الذين فروا من النزاع في أوسيتيا الجنوبية في آب/أغسطس ٢٠٠٨. ويُضاف إلى هؤلاء ١٠٠ ٠٠٠ مشرد داخلي آخر ما زالوا في وضع تشرد منذ ١٥ عاماً، في ظروف فقر مدقع بالنسبة للعديد من منهم. ولذلك سعت المفوضية إلى بناء الثقة؛ والتشجيع على ضمان العودة الكريمة والأمنة للراغبين في العودة؛ ودعم إدماج المشردين داخلياً في ظروف ملائمة في مكان إقامتهم عندما لا يتوفر حلٌّ آخر.

١٥- وأدّى التعقيد المتزايد لحالات الطوارئ والتراعات المسلحة إلى تعريض العاملين في الميدان الإنساني إلى بيئات خطيرة للغاية. فقد تزايدت عمليات الاستهداف المتعمد للعاملين في الميدان الإنساني خلال الفترة المشمولة بالتقرير. وازداد الضغط على تخطيط العمليات جراء الحاجة إلى تحقيق التوازن بين متطلبات الحفاظ على سلامة الموظفين ومواصلة العمل الإنساني دون انقطاع. ففي عام ٢٠٠٨، كان عدد العاملين في مجال المساعدة الإنسانية الذين لقوا حتفهم جراء أفعال مدبرة يفوق عدد الذين لقوا نفس المصير من جنود حفظ السلام، حيث تعرض ٢٦٠ منهم للقتل أو الخطف أو لإصابات بالغة في هجمات عنيفة - وهي أعلى حصيلة سنوية سُجلت حتى الآن. ووقع نحو ٦٠ في المائة من هذه الهجمات في ثلاثة بلدان فقط، هي: أفغانستان والسودان والصومال. وفي باكستان، قُتل السائق لدى المفوضية، سيد هاشم، في شباط/فبراير ٢٠٠٩، في سياق عملية اختطاف رئيس المكتب الفرعي في كويتا الذي أُبقي في الأسر لمدة شهرين قبل إطلاق سراحه.

١٦- وتقع مسؤولية حماية المدنيين على عاتق الدول في المقام الأول، رغم عدم احترام جميع الحكومات هذا الالتزام. والمفوضية، بوصفها وكالة إنسانية، لديها قدرة محدودة على توفير الأمن الحسّي للأشخاص الذين تُعنى بهم. وفي بعض الحالات، لم يكن بالإمكان حفظ أمن المخيمات والحفاظ على طابعها المدني والإنساني إلا بدعم من قوات حفظ السلام، كما هو الحال في شرق تشاد مثلاً، حيث يساعد هذا الدعم على ردع مهاجمي المخيمات، والحد من تجنيد الأطفال ومن مخاطر اللصوصية والعنف الجنسي. وفي منطقة دارفور بالسودان، تفاقمت حالة العنف (بما في ذلك العنف الجنسي والجنساني) وانعدام الأمن في مخيمات المشردين داخلياً واللاجئين وفي محيطها أثناء الفترة المشمولة بالتقرير، حتى أن الأسلحة انتشرت داخل بعض المخيمات. وقد أصبح الشباب العاطل مسيئاً وأدّت الخلافات مع الزعامات التقليدية إلى تفاقم حالة التوتر داخل المخيمات. وقُدّم، في إطار العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور دعماً قيماً للجهود الرامية إلى التصدي لهذه المسائل.

١٧- وتواصل المفوضية تنقيح تدخلاتها وزيادة إدماج قضايا المشردين داخلياً ضمن هياكلها وسياساتها وبرامجها. وبحلول مطلع عام ٢٠٠٩، كانت المفوضية منخرطة، إلى جانب شركائها في منظومة الأمم المتحدة وحركة الصليب الأحمر ومجموعة المنظمات غير الحكومية، في ٢٨ عملية تتعلق بالمشردين داخلياً في مختلف أنحاء العالم بهدف حماية ومساعدة مجموع المشردين داخلياً البالغ عددهم نحو ١٤,٤ مليون شخص.

١٨- وفي إطار نهج مجموعة الحماية التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والذي طُبّق بحلول عام ٢٠٠٩ في ٢٢ عملية ميدانية تقود المفوضية ١٥ عملية منها أو تشارك في قيادتها، تم تقديم الدعم البشري

والخبرة التقنية بوسائل شملت بعثات الدعم لمعالجة القضايا المتعلقة بالحماية. ودعم هذا النهج كذلك تطوير أدوات ونُظُم لتقييم الاحتياجات والرصد، على صعيد قضايا العنف الجنسي والجنساني وحماية الأطفال مثلاً. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، أُطلق البرنامج التعليمي الأول بشأن التشرد الداخلي، وكان موجهاً لكبار الإداريين في المفوضية، حيث ضمّ ٢٥ مديراً لعمليات كبرى متعلقة بالمشردين داخلياً. ونُظمت دورات تدريبية عديدة في إطار المجموعات الثلاث التي تقودها المفوضية.

١٩- وعلى الصعيد الإقليمي، صدّق مؤتمر وزاري للاتحاد الأفريقي، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، على مشروع الاتفاقية المتعلقة بحماية ومساعدة المشردين داخلياً في أفريقيا. وقد وفرت المفوضية الدعم التقني وغيره من أشكال الدعم أثناء عملية الصياغة. وإضافة إلى ذلك، أصبحت بروتوكولات إعلان دار السلام بشأن السلام والأمن والديمقراطية والتنمية في منطقة البحيرات الكبرى، والمتعلقة بحماية ومساعدة المشردين داخلياً؛ وحقوق الملكية للسكان العائدين؛ ومنع حالات العنف الجنسي ضد النساء والأطفال والتصدي لها، نافذة في حزيران/يونيه ٢٠٠٨. وتلزم البروتوكولات المذكورة الدول الإحدى عشرة الأعضاء في المؤتمر الدولي بشأن السلام والأمن والديمقراطية والتنمية في منطقة البحيرات الكبرى بضمان تنفيذها على الصعيد المحلي. ويلتزم البروتوكول الأول الدول الأعضاء بإدماج المبادئ التوجيهية لعام ١٩٩٨ بشأن التشرد الداخلي في القوانين الوطنية.

رابعاً - تحسين سبل الوصول إلى الحماية الدولية

٢٠- مثلما أكدت مجدداً لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في تموز/يوليه ٢٠٠٨، فإن الالتزام بعدم الإعادة القسرية، الذي يقتضي من الدول ألا تعيد الأشخاص المهددين بخطر الاضطهاد إلى بلدانهم الأصلية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، هو "مبدأ أساسي ومسّلم به من مبادئ القانون الدولي". ومع ذلك فقد تكرر حدوث حالات إعادة قسرية لطالبي اللجوء والمهاجرين بدون تقييم احتياجاتهم إلى الحماية الدولية، ولا سيما القادمون منهم بصورة غير مشروعة، على نحو ينتهك هذا المبدأ. وقد تلقت المفوضية إفادات ذات مصداقية عن تعرض مئات الإريتريين إلى الاحتجاز والترحيل، بالرغم من المناشدات المتكررة التي وُجّهت إلى السلطات المعنية للامتناع عن إعادتهم قسراً. وكثيراً ما مُنع موظفو المفوضية من دخول مراكز الاحتجاز من أجل تقييم احتياجات الحماية الدولية، على الرغم من التزامات الدول بالتعاون في هذا المجال بموجب المادة ٣٥ من اتفاقية عام ١٩٥١ وغيرها من المعايير الدولية. كما كُثر احتجاز اللاجئين وطالبي اللجوء لفترات زمنية غير محددة، مما يشكل انتهاكاً للمعايير والاتفاقات الدولية السارية. وفي بعض الأحيان، لم يُسمح لأشخاص لاثنين بالفرار من بلدانهم الأصلية (ومنها الصومال) بالدخول عند الحدود بالرغم من وجود حاجة ظاهرة إلى منحهم الحماية الدولية على الأرجح. وفي جنوب شرق آسيا أعربت المفوضية عن قلق شديد إزاء التقارير التي أفادت في مستهل عام ٢٠٠٩ باعتراض مجموعات كبيرة من "لاجئي القوارب" وإعادتهم إلى عرض البحر، مما أدّى إلى خسائر في الأرواح. أما في آسيا الوسطى، فقد كانت الإعادة القسرية للأفغان اللاجئين منذ أمد طويل في أوزبكستان مصدر قلق خاص.

٢١- ومن أجل تحسين الحماية من الإعادة القسرية، تدخلت المفوضية مراراً لصالح طالبي اللجوء واللاجئين المهددين بخطر ترحيلهم لضمان التمسك بهذا المبدأ. واستمرت المفوضية في العمل على تعزيز رصد الحدود ومراكز الاحتجاز وتدريب شرطة الحدود وموظفي الهجرة وموظفي المنظمات غير الحكومية الشريكة في العديد من البلدان

على المسائل المتعلقة بالتزامات عدم الإعادة القسرية، فضلاً عن تحديد الاحتياجات على صعيد الحماية الدولية وضمان دخول الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية إلى الأراضي التي قصدوها.

٢٢- ويُنظر إلى اللجوء بمنظور أمني في العديد من أنحاء العالم، مما يؤدي إلى سعي الدول إلى تعزيز تدابير المراقبة خارج أراضيها وعلى الحدود. وفي أغلب الأحيان يُعترض اللاجئون دون تمحيص ملائم. فضمانات الحماية على الحدود كانت أقل وضوحاً على الحدود البحرية ولم يكن لها وجود في كثير من الأحيان في سياق العدد المتزايد من الضوابط الحدودية "في عرض البحر"، بما في ذلك متطلبات التأشيرة، وممارسات الاعتراض، والجزاءات المفروضة على شركات النقل، وموظفو الهجرة الملحقون بمواقع العمليات. ويستمر إسناد عمليات مراقبة الهجرة خارج الحدود إلى جهات خاصة دون توفير أي ضمانات للحماية.

٢٣- وقد واصلت المفوضية عملها مع الدول والمؤسسات ذات الصلة من أجل التوصل إلى حلول عملية لهذه القضايا، وترجمة مفاهيم الحماية وأهدافها على أرض الواقع في مجال إدارة الحدود والهجرة على نحو يراعي متطلبات الحماية. ففي أوروبا، على سبيل المثال، أبرمت بحلول عام ٢٠٠٩ اتفاقات تعاون، بما في ذلك في مجال رصد الحدود والتدريب وإنشاء هيئات عمل مشتركة، بين المفوضية وهيئات حرس الحدود الوطنية والمنظمات غير الحكومية في معظم بلدان أوروبا الوسطى، وكذلك مع وكالة فرونتيكس (Frontex)، وهي وكالة رصد الحدود الأوروبية. وفي أنغولا، عملت المفوضية مع المنظمة الدولية للهجرة لوضع ترتيبات تعاون مماثلة مع شرطة الحدود الأنغولية. وفي إكوادور، اعتمدت الحكومة في عام ٢٠٠٨ نهجاً شاملاً للتصدي لتحديات الحماية في المناطق الحدودية بدعم من المفوضية. وتضمنت النهج المذكورة تعزيز عملية تسجيل الكولومبيين والإسراع بإجراءاتها عن طريق كتائب متنقلة في المناطق الحدودية، حيث أن أعداداً كبيرة منهم لم يُسجلوا قط كطالبي لجوء؛ وتحديد صفة اللاجئ؛ والتوثيق؛ وتحديد متطلبات الحماية الخاصة. وقد نُظم اجتماع مائدة مستديرة للخبراء في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ في جنيف، وضم ٤٠ خبيراً من بلدان مختلفة لتوضيح المصطلحات؛ وتحديد المهام الرئيسية والجهات الفاعلة الأساسية في نُظم الدخول التي تراعي متطلبات الحماية؛ وتبادل الأمثلة العملية التي تدعم إنشاء نُظم دخول تراعي متطلبات الحماية.

٢٤- وإذا تأخذ المفوضية بالحسبان الاعتبارات الأمنية المحتملة، فإنها قد حرصت على العمل مع السلطات من أجل التوصل إلى طرق لضمان احترام مبدأ عدم الإعادة القسرية والتصدي في الآن ذاته للشواغل المشروعة المتعلقة بالإجرام والإرهاب الدوليين، وهي الشواغل التي تدفع الدول إلى التحفظ بشكل خاص، عندما يتعلق الأمر بالقادمين غير المرخص لهم. وقد تعاونت المفوضية تعاوناً وثيقاً مع شركائها في منظومة الأمم المتحدة لضمان ألا تؤدي المساعي المبذولة لمكافحة الإرهاب إلى تفويض الالتزامات بحماية اللاجئين والحق في طلب اللجوء، ولئلا يُستبعد الأشخاص المحتاجين إلى الحماية الدولية بغير وجه حق. كما عززت المفوضية تعاونها مع لجنة الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب ومديريتها التنفيذية، بمساعدتهما في التحضير لزيارتهما القطرية. كما تم تعزيز التعاون مع الانتربول لضمان احترام حقوق اللاجئين المعترف بصفتهم، بمن فيهم أولئك المسافرون بوثائق سفر صادرة بموجب الاتفاقية، ولكنهم خاضعون "للنشرات الحمراء" ومذكرات الاعتقال الصادرة عن الانتربول، وضمان التعامل مع حالاتهم على نحو قابل للتنبؤ وسليم من الناحية الإجرائية.

٢٥- وظلت تدابير الاحتجاز تشكل مصدر قلق على صعيد اللجوء إلى هذه التدابير، وعدم وجود أسباب جدية تبررها، وظروف الاحتجاز ذاتها. فقد ظل استخدام الأساليب التقييدية التي يُلجأ إليها في ظروف الاحتجاز الجنائي، بما فيها الأصفاد والقيود، متفشياً. أما إمكانيات المثل أمام المحكمة فكانت محدودة في كثير من الأحيان، وبخاصة عندما لا يكون الأشخاص موضع العناية في موقع يتيح لهم طلب الحماية من قنصلية بلدهم الأصلي. وفي بعض الحالات، كانت استحالة إطلاق السراح سبباً في حرمان أشخاص من حريتهم تعسفاً لفترة زمنية أطول من مدة عقوبتهم، دون أن تتسنى لهم إمكانية الطعن القانوني في هذا الإجراء. كما ظل احتجاز الأطفال، سواء على سبيل الردع أو رداً على دخولهم البلد بصورة غير نظامية، متفشياً إلى حد ما في عدة بلدان. وفي بعض الأحيان، لم يتسن للأطفال حتى إمكانية تقديم طلب لجوء بسبب احتجازهم فور وصولهم، أو أنهم اضطروا للانتظار لفترات طويلة قبل البت في طلبات اللجوء الخاصة بهم.

٢٦- ومع ذلك فقد أمكن تسجيل بعض أوجه التحسن. ففي أستراليا، أعلنت الحكومة في تموز/يوليه ٢٠٠٨ أن الاحتجاز في مراكز الهجرة لن يُستخدم إلا كحل أخير ولأقصر فترة ممكنة. أما في الولايات المتحدة، فقد عين وزير شؤون الأمن القومي مستشاراً خاصاً في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ لاستعراض ظروف الاحتجاز في المرافق التابعة للوزارة والنظر في إمكانية استخدام أساليب أقل تقييداً وبدائل مجتمعية للاحتجاز. وفي كندا، أُدخلت تحسينات على ظروف احتجاز طالبي اللجوء، بمن فيهم المحتجزون في سجون المقاطعات. وفي لبنان، عملت المفوضية عن كثب مع السلطات وتمكنت من خفض عدد الأشخاص المحتجزين الذين تُعنى بهم. وفي السودان، تم تأمين الاتصال بجميع الأشخاص المحتجزين موضع العناية وأطلق سراح جميعهم تقريباً بحلول نهاية عام ٢٠٠٨. وفي الأردن، أصدرت الحكومة لوائح جديدة توعد بإطلاق سراح طالبي اللجوء واللاجئين المحتجزين بسبب انتهاكهم قوانين الإقامة والعمل، ويسرت وصول المفوضية إليهم. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، نظمت المفوضية حلقة دراسية لمدة يومين في جنيف بشأن تحسين حماية الأشخاص المحتجزين موضع العناية، وضمت الحلقة موظفي المفوضية في الميدان وفي المقر وممثلي ١٠ وكالات شريكة.

٢٧- وظل التسجيل يشكل أولوية للوصول إلى إجراءات اللجوء والحماية والمساعدة، ومن ثم الحصول على حلول. وقد أعربت المفوضية عن انشغالها إزاء الحالات التي انتهجت فيها الحكومات ممارسات تسجيل تمييزية أو توقفت عن تسجيل طالبي اللجوء القادمين من بلدان أصلية معينة. وفي أماكن أخرى، أدى غياب الأطر القانونية، أو قصورها، إلى حرمان اللاجئين وتجريدتهم من حقوق أساسية، كالحصول على رخص الإقامة أو حتى السفر داخل البلد نفسه. ومن أمثلة الإجراءات المتخذة استجابةً لهذه التحديات، وُضعت مبادرة في توغو، في أواخر عام ٢٠٠٨، تسمح بتسوية وضع ما يقارب ١٠٠٠ طفل لاجئ لم يكونوا قد سُجلوا في عملية تعداد سكاني سابقة، مما أتاح لهم المشاركة في الامتحانات المدرسية. وفي كوت ديفوار، مكّنت عمليات التسجيل آلاف الأطفال والكبار من الحصول على الوثائق اللازمة. وفي شرق السودان، أُنجزت عملية تدقيق/تسجيل في ١٢ مخيماً، في إطار السعي إلى حلول دائمة لهذا الوضع الذي طال أمده. وفي زامبيا، تم تدريب الموظفين، في إطار عملية مماثلة، على استخدام برنامج التسجيل الإلكتروني المسمى ProGres. وفي أفغانستان، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، كان العمل جارياً على وضع استراتيجية لدعم إيجاد حلول، عقب إنجاز أول "دراسة وطنية" خلصت إلى وجود نحو ٢٣٠.٠٠٠ مشرد داخلي.

٢٨- وفي العديد من البلدان، افتقرت وثائق اللاجئين إلى السمات المنشودة وبالتالي فإنها لم تحم اللاجئين من ممارسات الإساءة أو الابتزاز. كما أعربت بعض الدول والمفوضية عن قلقها لأن وثائق السفر الصادرة بموجب الاتفاقية لكل من اللاجئين وعديمي الجنسية لا تتفق مع المعايير المعاصرة. ويتعين تحديث سمات وثائق السفر هذه لضمان إزالة العراقيل التي يواجهها اللاجئون وعديمو الجنسية في تنقلاتهم. وفي حالات أخرى، ساعدت إجراءات تحسين وثائق الهوية أو تمديد صلاحيتها على الحد من تعرض طالبي اللجوء واللاجئين إلى المضايقات والتوقيف. ففي إثيوبيا، على سبيل المثال، أدى إبرام مذكرة مع الحكومة في نيسان/أبريل ٢٠٠٨ إلى إصدار شهادات لجميع اللاجئين القادمين حديثاً. وفي باكستان، أُبرمت مذكرة في آذار/مارس ٢٠٠٩، تعبر عن العزم على تمديد إقامة اللاجئين الأفغان في باكستان لمدة ثلاث سنوات إضافية حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢. كما أنشأت المفوضية فريقاً عاماً معنياً بالبيانات الشخصية للاجئين، لتعزيز إطار السياسة العامة للمنظمة فيما يتعلق بحماية البيانات.

خامساً - ضمان حماية اللاجئين في إطار حركات الهجرة المختلطة

٢٩- اتخذت المفوضية، أثناء الفترة المشمولة بالتقرير، مبادرات بالتعاون مع الحكومات والجهات الشريكة على الصعد الدولي والإقليمي والوطني في العديد من المناطق، لتسليط الضوء على البُعد الخاص بحماية اللاجئين في إطار حركات الهجرة المختلطة. ولم تقتصر المبادرات على المسائل المتعلقة بالوصول، وإنما تعدتها إلى مسائل أوسع نطاقاً. وبعد مضي ثلاثة أعوام على إصدار خطة العمل المكونة من ١٠ نقاط بشأن حماية اللاجئين والهجرة المختلطة، وهي أداة تتضمن مقترحات عملية لوضع استراتيجيات للهجرة تراعي متطلبات الحماية، باتت الخطة تحظى باعتراف واسع النطاق في عدد متزايد من المناطق. وقد دأبت المفوضية على استخدام الخطة كأداة استراتيجية للدعوة والاتصال بالحكومات والعمل مع الشركاء. وقد ساعد النهج الشامل للخطة، الذي سعى إلى تقديم مسألة حماية اللاجئين على أنها مهمة يسهل إدارتها، على وضع إطار تشريعي ومؤسسي للمسائل المتعلقة باللجوء واللاجئين في البلدان التي تواجه حركات هجرة مختلطة، أو تحسين هذا الإطار إذا وُجد.

٣٠- وقد أثبت النهج التعاوني الذي تقوم عليه الخطة أهميته الفارقة في تعزيز الشراكات القائمة وبناء شراكات جديدة. وتتمثل إحدى أهم الوكالات الدولية الشريكة للمفوضية على الصعيد العملي في المنظمة الدولية للهجرة. ففي إطار معتكفٍ للإدارة العليا نُظم في شباط/فبراير ٢٠٠٩، شدّد مديرا الوكالتين على التزامهما بالمضي في تعزيز التعاون بينهما؛ وتحديد مجالات العمل والمسؤوليات الرئيسية لكل منظمة منهما؛ وتفادي التكرار. أما على الصعيد الميداني، فقد انخرطت المفوضية والمنظمة الدولية للهجرة، بالتعاون مع جهات شريكة أخرى في كثير من الأحيان، في وضع شتى المشاريع والنماذج المشتركة في مجال حماية اللاجئين والهجرة الدولية.

٣١- وشملت المبادرات الرامية إلى تعزيز الاستجابات في مختلف مناطق العالم عقد المؤتمر الإقليمي بشأن حماية اللاجئين والهجرة الدولية في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ في غرب أفريقيا، والذي دعت إليه المفوضية بالاشتراك مع المنظمة الدولية للهجرة، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، ومكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان في داكار بالسنغال. وركز المؤتمر على ثلاثة أهداف استراتيجية للحماية، هي: '١' تنفيذ البروتوكولات المتعلقة بحرية التنقل التابعة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، بما في ذلك تعزيز الإدماج المحلي لما تبقى من السكان اللاجئين من غرب أفريقيا؛ '٢' تعزيز القدرات الحكومية في مجال تحديد اللاجئين وحمايتهم في تدفقات الهجرة

المختلطة عن طريق تطبيق إجراءات لجوء تتسم بالإنصاف والكفاءة؛^{٣٤} تحسين الردود الإقليمية إزاء ممارسات الاتجار بالبشر.

٣٢- وفي منطقة البحر الكاريبي، حيث تحدث حركات الهجرة المختلطة على مسارات بحرية وجوية معقدة، هيمنت الشواغل المتعلقة بالأمن القومي وضبط الهجرة على المناخ السياسي، وذلك على حساب الأشخاص المحتاجين إلى الحماية الدولية في كثير من الأحيان. وإلى جانب أنشطة بناء قدرات دوائر الهجرة والمكاتب الوطنية لأمناء مظالم حقوق الإنسان في مجال حقوق طالبي اللجوء، واصلت المفوضية تعزيز شبكة موظفي الاتصال الفخريين، مما عزز قدرتها على رصد مراكز الاحتجاز ونقاط الدخول.

٣٣- وفي جنوب شرق آسيا، شجعت المفوضية زيادة التركيز على البعد الإنساني لحركات الهجرة المختلطة، بما في ذلك عن طريق عملية بالي، لضمان إدماج اعتبارات الحماية حسب الأصول في المناقشات المتعلقة بحركات الهجرة غير النظامية. وظل خليج عدن منطقة تركيز أخرى، مع الازدياد المستمر لعدد الأشخاص الذين قطعوا الطريق المحفوف بالمخاطر عبر الخليج (أكثر من ٥٠.٠٠٠ شخص في عام ٢٠٠٨). وكثير من هؤلاء قدموا من الصومال وإثيوبيا وكانوا لاجئين هاربين من الاضطهاد والحرب الأهلية. وثمة شواغل جديدة تتعلق بالحماية في هذه المنطقة وترتبط بتزايد أعمال القرصنة. وفي بعض الأحيان، كان المهاجرون واللاجئون على متن القوارب يُستخدمون "دروعاً بشرية" على نحو يعرض حياة أشخاص أبرياء للخطر.

٣٤- وفي جنوب أوروبا، تمثل رد فعل بعض البلدان على حركات الهجرة المختلطة وتزايد عدد القادمين بجرأ في اتخاذ تدابير ردع صارمة، بما في ذلك "الإجبار على العودة" ورفض إنزال الأشخاص بعد إنقاذهم من البحر. وكانت عمليات الاحتجاز المنهجي، بدلاً من وضع حلول طويلة الأمد تراعي حقوق طالبي اللجوء واحتياجاتهم، مثار قلق متكرراً في مالطة واليونان على سبيل المثال. وقد استمرت المفوضية في العمل مع الدول من أجل تلبية الحاجة إلى توفير ظروف استقبال ملائمة ووصول كافٍ إلى الإجراءات ذات الصلة للمتمسكي الحماية. كما دعت إلى تعزيز ترتيبات تقاسم المسؤوليات، ولا سيما بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، من أجل مساعدة هذه البلدان، مشددةً في الآن ذاته على أن هذه التحديات لا تعفي الدول من الوفاء بالتزاماتها في مجال الحماية الدولية.

٣٥- وكلفت المفوضية بإجراء دراسة للنظر في نُظم تحديد وإحالة ضحايا الاتجار بالبشر في عدد من البلدان. وقد تضمنت أوجه القصور التي تعترى العديد من نُظم هذه البلدان ما يلي: عدم وجود إطار قانوني حسن التنظيم لتحديد ضحايا الاتجار وتقييم احتياجاتهم في مجال الحماية الدولية؛ والافتقار إلى الخبرة الكافية لدى الوكالات وغياب التنسيق والتعاون وتبادل المعلومات فيما بينها؛ وعدم الاعتراف باحتياجات ضحايا الاتجار في مجال الحماية الدولية. وقد أظهر تقييم داخلي وجود بعض الثغرات في استجابة المفوضية نفسها إزاء مشكلة الاتجار بالبشر، بما في ذلك: الموارد المحدودة نسبياً التي استثمرتها المفوضية في هذا المجال؛ والافتقار إلى نهج متسق لتنفيذ السياسة العامة للمفوضية؛ وتفاوت مستويات الخبرة في مجال الاتجار بالبشر وارتباطه بعمل المفوضية. ومن الناحية الإيجابية، فصلت كوستاريكا، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، على نحو إيجابي في أول طلب لجوء معروف من ضحية اتجار تقيم في هذا البلد، استناداً إلى تجربتها في مجال الاتجار بالبشر. وقد واصلت المنظمة الدولية للهجرة والمفوضية العمل المشترك لتحسين التعاون بين الوكالات في مجال الاتجار بالبشر، وذلك عن طريق وضع إجراءات عمل موحدة مشتركة لتحديد ضحايا الاتجار وحمايتهم وتوفير تدريب مشترك للموظفين.

سادساً - تعزيز تنفيذ اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة باللاجئين

٣٦- حتى منتصف عام ٢٠٠٩، كان عدد الدول الأطراف في اتفاقية عام ١٩٥١ و/أو بروتوكولها لعام ١٩٦٧ يبلغ ١٤٧ دولة. وظلت عملية الانضمام ضعيفة في بعض مناطق العالم، ولا سيما في آسيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا. فعلى الرغم من تقاليد الضيافة واللجوء المترسخة بشدة في هذه المناطق، فإن ثمة تردداً في تبني أطر قانونية أكثر رسمية في هذا المجال. وقد استمرت بعض البلدان في الاعتماد على المفوضية بوصفها الجهة المقدمة للحماية، كما عملت المفوضية كثيراً مع المجتمع المدني لتعزيز جهود الدعوة إلى توقيع الصكّين المذكورين والتصديق عليهما. وفي السياق الأوسع لحقوق الإنسان، رحبت المفوضية بإقدام المملكة المتحدة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ على رفع تحفظها على اتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩، والذي كان يستبعد الأطفال طالبي اللجوء في البلد من مجال تطبيق الاتفاقية فعلياً.

٣٧- ولم يكن تنفيذ اتفاقية عام ١٩٥١ على الصعيد الوطني كافياً في العديد من البلدان، ولا سيما حيثما اقتصرت الإجراءات التي اتخذتها الدول لتطوير نُظم اللجوء المحلية على خطوات محدودة. وفي بعض بلدان أفريقيا والاتحاد السوفييتي سابقاً، كان عدم إدماج القوانين والهياكل المتعلقة باللجوء في النظام القانوني الوطني السائد يشكل مصدر قلق بوجه خاص، حيث تُطبق قوانين اللجوء بمعزل عن قوانين الهجرة والأطر الإدارية والدستورية. وفي آسيا الوسطى، حدث تدهور ملحوظ على صعيد الحماية. فعلى الرغم من وجود آليات وإجراءات لتحديد صفة اللاجئ في جميع هذه البلدان، باستثناء أوزبكستان، فإن الحساسيات السياسية شكلت عقبة أمام دخول طالبي اللجوء من البلدان المجاورة.

٣٨- وتشمل أمثلة الممارسات الجيدة للدول إقرار قانون خاص باللاجئين في حزيران/يونيه ٢٠٠٨ في نيكاراغوا. وهو قانون يأخذ بتعريف واسع للاجئ، بما في ذلك التعريف الوارد في إعلان كرتاخينا لعام ١٩٨٤ بشأن اللاجئين؛ ويقضي بإنشاء لجنة وطنية للاجئين؛ ويوفر استشارة قانونية ل طالبي اللجوء؛ ويعترف بحق اللاجئين في العمل. وفي جمهورية كوريا، أدّت التغييرات التشريعية التي أدخلت في منتصف عام ٢٠٠٩ إلى منح طالبي اللجوء الحق في العمل كذلك. وفي ليبيريا، أعيد تفعيل اللجنة المعنية بتحديد أهلية اللاجئين وتلقي طعونهم، بدعم من المفوضية، وأصبحت تضطلع بمسؤولية البتّ في وضع اللاجئ، بعد تدريب موظفيها. وفي بوروندي، أنشئ مكتب للجوء في عام ٢٠٠٩ بعد إقرار قانون للجوء لأول مرة في عام ٢٠٠٨. وفي حين رحبت المفوضية بميثاق الاتحاد الأوروبي للهجرة واللجوء، الذي اعتمد في ظل الرئاسة الفرنسية للاتحاد في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، وبخطة المفوضية الأوروبية لسياسة اللجوء، فإنها تظل قلقة إزاء تباين الممارسات وعدم الاتساق في بلدان الاتحاد.

٣٩- واستمرت الشواغل المتعلقة بالتفسيرات التقييدية لتعريف اللاجئ، بما في ذلك على وجه الخصوص التفسيرات التي تمنع فعلياً تطبيق المعاهدة على فئة كاملة استناداً إلى جنسيتها، على نحو يتنافى مع النهج غير التمييزي للاتفاقية. فمن بين الحالات المماثلة أو المتقاربة التي تباينت فيها معدلات الاعتراف بوضع اللاجئ إلى حد بعيد في بعض الأحيان، تفاوتت فرص أشخاص من العراق والصومال وسري لانكا في الحصول على الحماية تفاوتاً شديداً حسب البلد (أو حتى المنطقة ضمن البلد) الذي قُدّم فيه طلب اللجوء. وقد نجمت التباينات عن اختلاف النهج التفسيرية والمشاكل المتعلقة بنوعية تقييم المطالبات والأدلة والفصل فيها.

٤٠- ومن هذا المنطلق، عملت المفوضية على دعم مبادرات مستدامة لرفع النوعية في عدة بلدان، وتعزيز التعاون العملي وتنسيق الممارسات بين الدول، إضافة إلى إدخال تعديلات على التشريعات القائمة عند الاقتضاء. وعلاوة على ذلك، أبدت المفوضية ملاحظات على مشاريع قوانين اللجوء في بلدان منها إسبانيا وأنغولا وأوكرانيا وإيرلندا وتشاد والداغرك وسويسرا والمملكة المتحدة وهولندا. كما أصدرت المفوضية مذكرات إرشادية عن طلبات اللجوء المتعلقة بالميل الجنسي والهوية الجنسية، وعن الطلبات التي تثير مسألة ختان الإناث، إضافة إلى إصدار مبادئ توجيهية تتعلق بأهلية طالبي اللجوء من إريتريا وسري لانكا والعراق في الحصول على صفة اللاجئ. وعلى صعيد طلبات اللجوء المتعلقة بمسألة ختان الإناث، رحبت المفوضية بظهور اتجاه في بعض البلدان، كالسويد، نحو الاعتراف بصفة اللاجئ في هذه الحالات بدلاً من توفير أشكال فرعية من الحماية. وقامت المفوضية بتدخلات كصديقة للمحكمة في عدد من البلدان في مسائل مثل مبدأ عدم الإعادة القسرية، واستثناءات المادة ٣٢(٢) من اتفاقية عام ١٩٥١، وأحكام الاستبعاد، ووقف الحماية. كما قامت المفوضية بتدخلات أمام محكمة العدل الأوروبية لمساعدتها على تفسير "التوجيه الخاص بالتأهيل" الذي وضعه الاتحاد الأوروبي، ولا سيما فيما يتعلق بأحكام وقف الحماية والاستبعاد وتفسير المادة ١(د) من الاتفاقية. وجرى تعزيز التعاون مع وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) لا سيما فيما يتعلق بتفسير وتطبيق المادة ١(د) وولاية الأونروا.

٤١- واستمرت المفوضية في الاضطلاع بإجراءات تحديد صفة اللاجئ في إطار ولايتها في البلدان التي لم تكن تشارك فيها الحكومات في هذه الإجراءات أو شاركت فيها جزئياً فقط. وفي الفترة بين عام ٢٠٠٣ وعام ٢٠٠٨، انخفض عدد طلبات اللجوء التي تلقتها الدول إجمالاً بنسبة ٥ في المائة، في حين ازدادت الطلبات التي تلقتها المفوضية بنسبة ٣٢ في المائة. وفي عام ٢٠٠٨، قدّم ٨٢ ٠٠٠ شخص طلب لجوء في إطار ولاية المفوضية، في حين أجرى آلاف الأشخاص مقابلات مع المفوضية من أجل التحديد المبدئي لصفة اللاجئ. وفي عام ٢٠٠٨، عُيّن ٣١ خبيراً في مجال تحديد صفة اللاجئ في ١٤ عملية أجريت في إطار مشروع المفوضية الخاص بتحديد صفة اللاجئ، لدعم أنشطة تجهيز الحالات ووضع الإجراءات وتعزيزها وتدريب موظفي المفوضية والمنظمات غير الحكومية والحكومات. ووسعت الشراكات مع الحكومات التي تحظى بخبرة معترف بها في مجال تحديد صفة اللاجئ لبناء قدرات موظفي عمليات المفوضية والسلطات الوطنية. ونُظمت حلقات عمل في إطار البرنامج التعليمي بشأن تحديد صفة اللاجئ في كل من تركيا والجمهورية العربية السورية ومصر، وواحدة عن أحكام الاستبعاد في كينيا. واستُكملت جهود الدعم التي يقدمها المقر، لأغراض تشمل تنفيذ المعايير الإجرائية لتحديد صفة اللاجئ، بتكليف موظفين يعنون بتحديد صفة اللاجئ على الصعيد الإقليمي في كل من كينيا ولبنان وماليزيا، والذين اضطلعوا بالعديد من بعثات الدعم إلى المكاتب الميدانية. وأطلقت شبكة إلكترونية مجتمعية للممارسات الجيدة تتيح للموظفين المعنيين بتحديد صفة اللاجئ في مختلف أنحاء العالم مناقشة القضايا ذات الصلة من خلال منتدى مفتوح، مما يساعد في تعزيز نوعية الإجراءات التي تتبعها المفوضية والقرارات التي تتخذها فيما يتعلق بتحديد صفة اللاجئ، وتعزيز اتساقها ومواءمتها. وضم مستخدمو موقع المفوضية الإلكتروني (Refworld) لدعم اتخاذ القرارات المتعلقة باللاجئين (<http://www.refworld.org>) أعداداً متزايدة من موظفي المفوضية، والمسؤولين الحكوميين، والقضاة، والمحامين، والأكاديميين، والعاملين في المنظمات غير الحكومية. وفي عام ٢٠٠٩، وافقت المفوضية على الشراكة مع دائرة الهجرة والجنسية الهولندية في مجال تبادل المعلومات، حيث وافقت الدائرة على الاستعاضة بموقع Refworld عن جهودها الداخلية لجمع البيانات وإدارتها، مما سيُتيح لها توفير موارد على هذا الصعيد.

٤٢- وظلت ظروف اللجوء مثاراً للقلق في العديد من البلدان. كما كانت تلبية الاحتياجات الأساسية مستطوي في كثير من الأحيان على إشكالية بالنسبة للمجتمعات المضيفة. فهناك عدد كبير من اللاجئين الذين لم يحظوا بعد بالحقوق التي يكفلها رسمياً القانون الدولي المتعلق باللاجئين وما يوازيه من تشريعات على الصعيد الوطني. وفي هذا الصدد، ساعدت مبادرة المفوضية بشأن "تقييم الاحتياجات على الصعيد العالمي" على تعزيز فهم الفجوات في مجال الحماية. كما ساعدت النهج المجتمعية إزاء الأفرقة المعنية بالتجهيز والمتعددة المهام على ضمان ترتيب أولوية الاحتياجات كما ينبغي.

٤٣- وشملت المشاريع الخاصة للمفوض السامي في آسيا مبادرات في بنغلاديش وتايلند ونيبال والهند لتحسين الحالة الصحية والتغذوية للاجئين؛ وأمن النساء في المخيمات والمناطق الحضرية؛ وإمكانات الوصول إلى المياه؛ والوقاية من فقر الدم في بنغلاديش وباكستان وتايلند وسري لانكا ونيبال. أما في أفريقيا، فقد أظهر رصد تنفيذ المشاريع الخاصة أن إنشاء مراكز للتغذية العلاجية وتعزيز مرافق الصحة العامة في الكاميرون قد أسهم بشكل كبير في تقليص معدلات سوء التغذية لنحو ٦٠.٠٠٠ لاجئاً وللمجتمعات التي تستضيفهم في شرق الكاميرون. كما تسنى خفض معدلات سوء التغذية ووفيات المواليد بشكل جذري في كينيا. وعملت المفوضية كذلك مع شراكة دحر الملاريا، فخصصت في عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨ موارد إضافية هامة لخمس عشرة بلداً من أجل تكثيف جهود مكافحة الملاريا، بما في ذلك تقديم آلاف الناموسيات لإنقاذ حياة السكان اللاجئين في أفريقيا، وبخاصة النساء الحوامل وصغار الأطفال، وهما الفئتان الأكثر تعرضاً لهذه المخاطر. واضطلعت المفوضية بشتى الأنشطة لدعم جهود لوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية ورعاية المرضى وعلاجهم. وركزت هذه الأنشطة على ضمان استفادة الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية من أوسع مجموعة ممكنة من أشكال الرعاية والخدمات المتاحة، بما في ذلك الوصول إلى البرامج الوطنية للعلاج المضاد لفيروسات النسخ العكسي ودعم المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية وأسرههم. وبحلول عام ٢٠٠٩، كان ١٦ بلداً أفريقياً قد أدرج اللاجئين في برامجه الوطنية المتصلة بفيروس نقص المناعة البشرية والأيدز.

٤٤- لقد كان هناك تركيز متزايد على وضع وحقوق اللاجئين والمشردين داخلياً وغيرهم من الأشخاص موضع العناية في المناطق الحضرية. وظل ضمان احترام الحقوق المدنية والاجتماعية - الاقتصادية لهؤلاء الأشخاص يشكل تحدياً للدول والمفوضية والمجتمع المدني على السواء. ونظراً للصعوبات الاقتصادية التي يواجهها العديد من بلدان اللجوء وعجز الحكومات عن تقديم استجابة كافية للفقر والحرمان، فقد توجهت المساعي نحو التوصل إلى حلول جديدة قائمة على تقاسم المسؤوليات والأعباء ومبادرات الاكتفاء الذاتي المناسبة. وتعاونت المفوضية مع الاتحاد الأوروبي وعدد من البلدان الأوروبية لتحديد العقبات التي تحول دون إدماج اللاجئين في الدول التي تفتقر إلى ظروف مادية تسمح لهم بتحقيق الاكتفاء الذاتي. وبحلول عام ٢٠٠٩، على سبيل المثال، شملت برامج الحماية والمساعدة في البلدان المجاورة للعراق، التي تستضيف من بين أكبر مجموعات اللاجئين في المناطق الحضرية، أنشطة عديدة تضمنت توفير الغذاء والمنح النقدية والمستلزمات غير الغذائية والرعاية الصحية والتعليم والتدخلات الرامية إلى منع حالات العنف الجنسي والجنساني والاستجابة لها، فضلاً عن خدمات المشورة القانونية والاجتماعية. وركزت الاستراتيجيات المتبعة في الأردن والجمهورية العربية السورية على أنشطة الدعوة لتعزيز الوصول إلى الخدمات العامة، وانتهاج اللامركزية في تقديم الخدمات عن طريق بناء هياكل مجتمعية، وخدمات التوعية، واستخدام التكنولوجيا الجديدة، كخدمة الرسائل القصيرة، لتبادل المعلومات.

٤٥- وفي أمريكا اللاتينية، ساعدت خطة عمل مكسيكو لعام ٢٠٠٤ بفصل ركنها المعنون "مدن التضامن" على تيسير تنفيذ السياسات العامة المواتية للاجئين في المناطق الحضرية. وعلى الرغم من وجود أمثلة على تنفيذ برامج ناجحة لتعزيز فرص العمل ومصادر الدخل، ولا سيما عن طريق إنشاء نُظم لتقديم القروض الصغيرة للاجئين، فإن تعبير السلطات المحلية عن النوايا الحسنة لا يزال ينتظر تحويله إلى أنشطة عملية. وفي نيروبي بكينيا، استخدمت المفوضية وشركاؤها المجتمعيون عمليات تقييم قائمة على المشاركة من أجل الوصول إلى اللاجئين، بمن فيهم اللاجئين اللاتي يعملن خادماً في المنازل، واللذين نادراً ما يتوجهون إلى مكتب المفوضية. وعندما تبين من عمليات التقييم أن هؤلاء النسوة يفتقرن إلى المعلومات الأساسية المتعلقة بحقوقهن والخدمات المتاحة لهن، فقد قامت المفوضية بالتعاون مع منظمة غير حكومية محلية متخصصة في تدريب خادمتي المنازل من أجل توفير التدريب لهن في مجالات الطبخ والتنظيف ورعاية الأطفال، إلى جانب تنظيم صفوف لحو الأمية والتوعية بالحقوق، من أجل المساعدة على تمكينهن عن طريق تزويدهن بالمهارات والمعلومات ومن ثم تعزيز حمايتهن.

٤٦- وعلى نحو ما سلّم به مؤتمر استعراض نتائج ديربان الذي عُقد في نيسان/أبريل ٢٠٠٩ في جنيف، فإن المواقف المتسمة بكره الأجانب وتصويرهم من خلال قوالب نمطية سلبية لا تزال مستمرة من جانب السياسيين، وموظفي إنفاذ القانون، وموظفي الهجرة وفي وسائل الإعلام. وقد أدى ذلك إلى أفعال عنف بدافع كره الأجانب وحالات قتل واستهداف للمهاجرين واللاجئين وطالبي اللجوء. وفي الوقت ذاته، حثت الوثيقة الختامية للمؤتمر الدول على العمل من أجل مكافحة هذه المواقف والأفعال على مختلف الأصعدة ومنها مناطق الدخول الحدودية، وفي وسائل الإعلام، وفي الاستجابات والسياسات المتعلقة باللاجئين والمشردين داخلياً وعديمي الجنسية. وفي جنوب أفريقيا، حيث أرغمت الاعتداءات العنيفة على الأجانب طالبي اللجوء واللاجئين على الفرار من منازلهم في عام ٢٠٠٨، شاركت المفوضية في استراتيجية مدتها عامان تهدف إلى تشجيع التعايش السلمي بين رعايا جنوب أفريقيا والأجانب. وفي إيطاليا، كانت المفوضية ضمن ٢٧ منظمة قدمت دعمها للحملة الوطنية المناوئة للعنصرية وكره الأجانب التي أُطلقت في آذار/مارس ٢٠٠٩ تحت عنوان "لا تخف، كن منفتحاً على الآخرين، كن منفتحاً على الحقوق".

٤٧- وواصلت المفوضية جهودها الرامية إلى إدماج حقوق الإنسان في جميع مجالات عملها، بوسائل تشمل تعزيز إدماج الأشخاص موضع العناية والقضايا الإنسانية ذات الصلة في الإطار القانوني المتغير لحقوق الإنسان؛ وتكثيف التعاون مع آليات حقوق الإنسان؛ وتمكين الموظفين من استخدام معايير حقوق الإنسان استخداماً فعالاً كأساس لأنشطة التخطيط ووضع السياسات والتوجيه والدعوة. واستندت المفوضية إلى آليات حقوق الإنسان من أجل تعزيز حصول اللاجئين والمشردين داخلياً على الحقوق على قدم المساواة. كما رصدت المفوضية الإجراءات المواضيعية الخاصة للأمم المتحدة وكذلك التقارير عن البعثات، والتي استخدمتها موظفو الحماية بدورهم لإسناد الاستراتيجيات والمساعد في مجال الحماية. وفيما يتعلق بهيئات رصد المعاهدات، رحبت المفوضية بإقدام العديد من الدول على تنفيذ التوصية الواردة في استنتاج اللجنة التنفيذية رقم ٩٥ (د-٥٤) بشأن تناول حالة المشردين قسراً في تقاريرها الدورية. وقد تطرقت هيئات المعاهدات بصورة منهجية إلى مسألة مدى تمتع المشردين قسراً أو عديمي الجنسية بحقوقهم. ونفذت أنشطة عديدة في إطار الذكرى الستين للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، بما فيها المشاورات السنوية التي تعقدتها المفوضية للمنظمات غير الحكومية، وإصدار طبعة خاصة من المنشور الفصلي عن حالة اللاجئين *Refugee Survey Quarterly*، وتنظيم حدث في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ تحت عنوان "ستة عشر يوماً من النشاط لمناهضة العنف الجنساني" بالتركيز على موضوع "حقوق الإنسان للمرأة وحقوق الإنسان للجميع".

سابعاً - منع حالات انعدام الجنسية والتصدي لها

٤٨- ظلت حالة انعدام الجنسية تشكل مشكلة كبرى، حيث يُقدَّر عدد عديمي الجنسية حول العالم بنحو ١٢ مليون شخص، أحصت المفوضية ٦,٦ ملايين شخص منهم. فعلى الرغم من الجهود المتعددة والاهتمام المتزايد، كما هو مفصل أدناه، فإن التحديات الرئيسية ظلت تتمثل في الطابع "المستتر" لعديمي الجنسية وعدم فهم احتياجاتهم إلى الحماية بشكل عام.

٤٩- وقد بُذلت جهود في العديد من البلدان لتحديد الأشخاص عديمي الجنسية وتسجيلهم. ففي قبرغيزستان، على سبيل المثال، دعمت المفوضية مسحاً أجرته منظمات غير حكومية شريكة لتحديد عديمي الجنسية في شمال البلد. وقد أدى المسح إلى تحديد ١٠.٠٠٠ شخص إضافي وتسجيلهم ضمن عديمي الجنسية، إضافة إلى التعداد السابق لعديمي الجنسية المعروفين والبالغ عددهم ١٠.٠٠٠ شخص. ويُنتظر أن تساعد عملية التحديد والتسجيل على تيسير حصول هؤلاء على الجنسية، كما حصل في حالة ٥٥٨ شخصاً عديمي الجنسية في هذا البلد في عام ٢٠٠٨. ولا يزال مشروع تحديد عديمي الجنسية مستمراً في المناطق الجنوبية من البلد. وفي نهاية عام ٢٠٠٨، اضطلعت الإمارات العربية المتحدة بمشروع ضخم لجمع المعلومات وتسجيل عديمي الجنسية الذين يُطلق عليهم اسم "البدون" وباشرت معالجة طلبات الجنسية.

٥٠- وفي بلدان أخرى، مكّنت المكاتب القانونية التي تموّلها المفوضية آلاف الأشخاص من إثبات جنسيتهم أو اكتساب جنسية والحصول على وثائق هوية. وكان لهذه الجهود وقع هام خاصة في البلدان التي نشأت فيها حالات انعدام الجنسية أو استمرت بسبب صعوبة الحصول على المعلومات المطلوبة لنيل الجنسية، أو التعقيد البالغ للشروط المتعلقة بالوثائق الثبوتية، أو التكلفة الباهظة لإجراءات طلب الجنسية بالنسبة للأشخاص المعنيين. وهناك مشاريع طويلة الأمد تقدم مثل هذا الدعم موجودة في عدد من الدول وتتعامل مع حالات انعدام الجنسية التي طال أمدها والناجمة عن خلافة الدول، كما هو الحال في أوكرانيا والاتحاد الروسي. أما البرامج التي نُفذت مؤخراً في العراق ونيبال فهي تهدف إلى ضمان أن تؤدي الأحكام المواتية المدرجة في التشريعات الوطنية المعتمدة حديثاً إلى خفض حالات انعدام الجنسية على أرض الواقع.

٥١- كما ساعدت مشاريع مماثلة واسعة النطاق في البوسنة والهرسك والجبل الأسود وصربيا وجمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة على توفير المعلومات المتعلقة مثلاً بتسجيل المواليد والسجلات المدنية ووثائق الهوية لأعداد كبيرة من الأشخاص. وكان لهذه الأنشطة وقع هام خاصة بالنسبة لجماعة العجر من الروما والمشردين داخلياً، المعرضين بشكل خاص للمشاكل المتعلقة بالجنسية. وفي صربيا، استُكملت المساعدات القانونية بدعم المفوضية لعملية حوسبة السجل المدني. وحدث تطور إيجابي آخر بالنسبة للناطقين بلغة البيهاري/الأوردو في بنغلاديش، حيث أتيح لهم الحصول على بطاقات هوية وطنية والتصويت في الانتخابات الوطنية التي أُجريت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨. وقد وطدت هذه الخطوة الإنجاز الهام الذي أبلغ عن تحقيقه في السنوات الماضية على صعيد وضع طال أمده يمس ما بين ٢٥٠.٠٠٠ شخص إلى ٣٠٠.٠٠٠ شخص.

٥٢- ووضعت دول عديدة إصلاحات تشريعية ينبغي أن تمنع حالات انعدام الجنسية وتخفف عددها. فقد أدخلت أستراليا تعديلات للتوفيق بين تشريعاتها الوطنية واتفاقية تخفيض حالات انعدام الجنسية لعام ١٩٦١. ووضعت

فييت نام قانوناً منقحاً للجنسية أذى، مع إصلاحات أخرى، إلى تجنيس مقيمين بلا جنسية منذ أمد بعيد. كما اعتمدت كل من جورجيا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة تشريعات لتيسير تجنيس الأشخاص عديمي الجنسية.

٥٣- وعلى الرغم من هذه التطورات الإيجابية، فإن الطابع المستمر غالباً للسكان عديمي الجنسية جعل من الصعب تقييم التقدم المحرز إجمالاً. وعلاوة على ذلك، فقد استمر حدوث حالات جديدة لانعدام الجنسية واستمرت حالات أخرى قائمة بسبب توالي العديد من الدول عن معالجة أسباب انعدام الجنسية، بما فيها الصياغة الضعيفة أو التمييزية للأحكام التشريعية ذات الصلة. وسُجلت حالتا انضمام إلى اتفاقيتي الأمم المتحدة المتعلقة بانعدام الجنسية خلال الفترة المشمولة بالتقرير، حيث أصبحت النمسا الدولة الطرف الثالثة والستين في اتفاقية عام ١٩٥٤، فيما أصبحت فنلندا الدولة الطرف الخامسة والثلاثين في اتفاقية عام ١٩٦١.

ثامناً - تأمين حلول دائمة للأشخاص موضع العناية

٥٤- ظل عدد كبير جداً من اللاجئين محروماً منذ أمد طويل من الحلول الدائمة القابلة للتطبيق. ولا تزال دعوة جدول أعمال عام ٢٠٠٢ بشأن الحماية قائمة فيما يتعلق بتحقيق الاتساق عن طريق إدماج عمليات العودة الطوعية إلى الوطن والإدماج المحلي وإعادة التوطين في صلب نهج شامل واحد للتوصل إلى حلول دائمة. ويكمن مفتاح هذا النهج في التعاون والدعم الدوليين الراسخين والدائمين. وأثناء الفترة المشمولة بالتقرير، عملت المفوضية على تعزيز الالتزام الدولي، ولا سيما المبادرات الرامية إلى تسوية أوضاع اللجوء التي طال أمدها. وفي عام ٢٠٠٨، طرح المفوض السامي مبادرة جديدة لإنعاش إمكانات التوصل إلى حلول لأوضاع اللجوء التي طال أمدها، والعمل، إلى حين تحقيق ذلك، على تحسين نوعية حياة الأشخاص الذين يعيشون في المنفى منذ أمد بعيد^(٦). وكان وضع اللاجئين المقدّر عددهم بـ ٥,٧ ملايين لاجئ الذين يعيشون في المنفى منذ أكثر من خمس سنوات مثار قلق خاص، وذلك بسبب الآثار الضارة الشديدة للتشرد الطويل الأمد على اللاجئين أنفسهم وعلى الحكومات والمجتمعات المضيفة كذلك. وأعطيت الأولوية لحمس حالات هي: اللاجئين الأفغان في جمهورية إيران الإسلامية وباكستان؛ واللاجئون الروهنغيا في بنغلاديش؛ واللاجئون البوسنيون والكرواتيون في صربيا؛ واللاجئون البورنديون في جمهورية تنزانيا المتحدة؛ واللاجئون الإريتريون في شرق السودان. وقد خلص حوار المفوض السامي لعام ٢٠٠٨ بشأن تحديات الحماية، الذي كُرس لتناول أوضاع اللجوء التي طال أمدها، إلى أن كل وضع من هذه الأوضاع يستدعي حلاً مصمماً له خصيصاً، وأن الإرادة السياسية هي عموماً المكوّن الأهم والأصعب في التوصل إلى هذا الحل؛ وأن من الواجب إجراء تقييم نزيه ومتوازن لتيسير التوصل إلى فهم مشترك لما ينطوي عليه التضامن وتقاسم الأعباء على الصعيد الدولي، ومن ثم التقيد به بشدة؛ وأن من الضروري النظر إلى الحلول الدائمة من منظور شامل والسعي لتحقيقها على نحو متكامل.

٥٥- ولم يزل السعي إلى إيجاد حلول شاملة لأوضاع اللجوء التي طال أمدها يؤتي ثماره. ففي عام ٢٠٠٨، غادر تايلند أكثر من ١٦ ٠٠٠ لاجئ من ميانمار، كما غادر نيبال أكثر من ١٣ ٠٠٠ لاجئ من بوتان في إطار مساعٍ كبرى لإعادة توطينهم. وفي جمهورية تنزانيا المتحدة، واصلت الحكومة تنفيذ برنامج يهدف إلى الإدماج

(٦) EC/59/SC/CRP.13، ٢ حزيران/يونيه ٢٠٠٨ (<http://www.unhcr.org/excom>).

المحلي لنحو ١٧٦ ٠٠٠ لاجئ بوروندي لاذوا بالفرار من بلدهم في عام ١٩٧٢، في حين استمر تقديم الدعم لمن يختار منهم العودة الطوعية إلى وطنه. أما اللاجئون البورونديون الذين قدموا إلى تزانيا مؤخرًا فقد عادوا إلى وطنهم أيضاً بأعداد غفيرة، شأنهم شأن اللاجئين القادمين من جنوب السودان والمقيمين في كينيا وأوغندا وغيرهما من البلدان المجاورة. وفي سيراليون، اعتمد نهج شامل في هذا الصدد. فمع وجود أدلة على عودة السلم والاستقرار الإقليميين، بذلت المفوضية جهوداً جبارة في البحث عن حلول للاجئين قبل وبعد صدور توصيتها في حزيران/يونيه ٢٠٠٨ بشأن إمكانية التدرج بحكم وقف الحماية المقدمة للاجئي سيراليون ابتداءً من ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨. وأُتيحت المساعدة النقدية والمواصلات للاجئي سيراليون الراغبين في العودة إلى وطنهم. وقد توقفت أنشطة إعادة التوطين الأوسع نطاقاً ولكنها ظلت خياراً متاحاً للاجئين ذوي الاحتياجات الخاصة. وأطلقت المفوضية مبادرة لإدماج المحلي في البلد، عن طريق دعم الاندماج على المستوى المجتمعي وكذلك من خلال خطط التنمية الوطنية، مما يتيح للاجئين الحصول على إقامة قانونية بموجب البروتوكولات المتعلقة بحرية التنقل التابعة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا.

٥٦- ولا يشكل الاكتفاء الذاتي حلاً دائماً بحد ذاته، ولكنه يتيح أساساً لإعمال حقوق اللاجئين المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وهو شرط أساسي للتوصل إلى حل دائم مشرف. ويجري بذل مساعٍ مطردة في سبيل تحقيق هذا الهدف عن طريق تنفيذ مشاريع تعاونية مع الجهات الفاعلة الإنمائية. ومن الأمثلة الإيجابية على ذلك تنفيذ برنامج مشترك للأمم المتحدة في بنغلاديش، ومبادرة بشأن المناطق المتأثرة باللاجئين والمناطق المضيفة في باكستان، ومشاريع للاكتفاء الذاتي في بابوا غينيا الجديدة لتعزيز الاندماج الاقتصادي للاجئين في المجتمعات المضيفة. وفي اليمن، أطلقت المفوضية، بالشراكة مع منظمة العمل الدولية والمفوضية الأوروبية، دراسة شاملة لتقييم سبل المعيشة بغرض توجيه عمليتي وضع وتنفيذ أنشطة الاكتفاء الذاتي لصالح اللاجئين في المخيمات والمستوطنات والمناطق الحضرية.

٥٧- وشكلت عودة اللاجئين إلى أفغانستان أكبر برنامج عودة طوعية إلى الوطن نفذته المفوضية، حيث عاد نحو ٢٧٨ ٠٠٠ لاجئ مسجل إلى وطنهم بمساعدة من المفوضية. وفي حين شهد عام ٢٠٠٨ معدلات عودة أعلى من المتوقع، كانت المفوضية قلقة على اعتبار أن الدافع وراء هذه الحركات كان تزايد انعدام الأمن وتدهور مستويات المعيشة بالنسبة للاجئين في البلدان المضيفة - ولا سيما في المناطق الحضرية - وليس بسبب حدوث تحسن ملحوظ في ظروف بلدهم الأصلي. وقد كرست المفوضية الكثير من جهودها لدعم إعادة إدماج العائدين. ومن المؤشرات الصارخة على التحديات التي تنطوي عليها هذه العملية أن نحو ١٠ في المائة من الأفغان العائدين إلى وطنهم أصبحوا مشردين من جديد، في حين لاذ آخرون بالفرار من وطنهم مرة أخرى. وكان مؤتمر كابل الدولي بشأن العودة وإعادة الإدماج، الذي عُقد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، خطوة هامة في اتجاه إعطاء الأولوية لمجالي العودة وإعادة الإدماج في خطط التنمية ووضعها في صلب استراتيجية التنمية الوطنية في أفغانستان.

٥٨- وشملت التحركات الملحوظة الأخرى على صعيد العودة إلى الوطن أثناء عام ٢٠٠٨ عودة نحو ٩٥ ٠٠٠ لاجئ بوروندي إلى وطنهم معظمهم من جمهورية تزانيا المتحدة، منهم أكثر من ٣٠ ٠٠٠ لاجئ من مستوطنات قديمة أنشئت في أعقاب تدفق اللاجئين البورونديين في عام ١٩٧٢؛ وعودة قرابة ١١ ٠٠٠ لاجئ ليبيري من غانا

بشكل رئيسي؛ وعودة ٥٤ ٠٠٠ لاجئ من جمهورية الكونغو الديمقراطية؛ والعودة المدعومة لـ ٦٤ ٥٠٠ لاجئ إلى جنوب السودان من إثيوبيا وأوغندا وكينيا؛ وعودة ٧ ٠٠٠ لاجئ موريتاني إلى وطنهم بمساعدة من المفوضية.

٥٩- وفي حين لم يكن بمقدور المفوضية تشجيع عودة اللاجئين إلى العراق في هذه المرحلة، فقد وضعت آلية يمكن للعائدين التماس المساعدة من خلالها. وتضمنت خدمات الدعم توفير المنح النقدية، والمستلزمات غير الغذائية، وإصلاح المساكن، ومستلزمات السكن في حالات الطوارئ، والمشاريع المتعلقة بالمياه/الصرف الصحي والتعليم والمساعدة القانونية. وفي عام ٢٠٠٨، بلغ العدد الإجمالي للعائدين ٦٠٠ ٢٥ لاجئ و ١٩٦ ٠٠٠ مشرد داخلي. وقد أعادت المفوضية نشر العديد من موظفيها من الأردن إلى العراق لتقديم الدعم في سياق هذه العملية.

٦٠- ويشكل حجم العودة ونجاح العودة وإعادة الاندماج مؤشرين من أهم المؤشرات الملموسة لقياس التقدم المحرز في أية عملية لبناء السلام. ولا تزال العقبات الخاصة التي تواجه العودة في هذه الحالات تتمثل في المنازعات على الأراضي والممتلكات، والافتقار إلى آليات لمعالجة هذه المنازعات، والافتقار إلى آليات لمتابعة إعادة إدماج المقاتلين السابقين. ويقتضي التصدي اللائق لهذه المسائل تعاوناً وثيقاً ضمن منظومة الأمم المتحدة، على غرار التعاون القائم بين المفوضية ولجنة بناء السلام في بروندي. وقد ظل مجلس الأمن مراعيًا العلاقة المتبادلة الحاسمة بين بناء السلام والعودة من التشرد، كما تجلّى في الإشارة الواردة في قرار مجلس الأمن رقم ١٨٣٠ (آب/أغسطس ٢٠٠٨) بشأن ضرورة تهيئة ظروف مواتية للعودة الطوعية والمأمونة والكريمة والدائمة للاجئين والمشردين داخلياً في العراق. كما أن مشاركة اللاجئين والمشردين داخلياً في عمليات السلام أتاحت بدورها رؤى أساسية عن أسباب النزاع، وساهمت في إيجاد حس بضرورة مشاركة جميع الجهات المعنية في عملية صنع السلام وبنائه. وقد رحبت المفوضية بقرار مجلس الأمن رقم ١٨٢٠ (٢٠٠٨) الهادف إلى تعزيز الاستجابات الرامية إلى التصدي لممارسات العنف الجنسي والجنساني التي ترتكب في أوقات النزاع وتعزيز مشاركة المرأة في محادثات السلام. وفي هذا السياق، شاركت المفوضية مثلاً في مجموعة عمل تعنى بالعدالة الانتقالية في شمال أوغندا لتيسير توفير سبل حبر أكثر فعالية لضحايا العنف الجنسي والجنساني.

٦١- وتهدف مبادرة الأمم المتحدة المعنونة "توحيد الأداء"، التي تركز أساساً على الأنشطة الإنمائية، إلى ضمان مستوى أكبر من التكامل والاتساق في عمل الأمم المتحدة وتوفير محفل آخر للسعي إلى سد "الفجوة بين أنشطة الإغاثة والتنمية". ويحتل هذا الإطار الاستراتيجي الذي يدعم التنمية الاجتماعية والاقتصادية الشاملة موقعاً ملائماً لدعم عملية الإدماج المحلي للأشخاص موضع العناية في بلد اللجوء أو إعادة إدماجهم في بلدانهم الأصلية. وقد شاركت المفوضية عن كثب في هذه المبادرة في خمسة بلدان من أصل البلدان الثمانية التي طبقت فيها المبادرة تجريبياً، وهي ألبانيا وباكستان وجمهورية تنزانيا المتحدة ورواندا وموزامبيق.

٦٢- واستمرت المفوضية في إيلاء اهتمام خاص لإمكانات الإدماج المحلي. ففي أفريقيا، شملت استراتيجية الحلول الشاملة في تنزانيا معالجة طلبات تجنيس قدمها نحو ٢٠٠ ١٥٨ لاجئ بروندي من لاجئي عام ١٩٧٢. وبزغت فرص أخرى للاجئين الكونغوليين القادمين من جمهورية الكونغو الديمقراطية في أنغولا وغابون، واللاجئين الغانيين في توغو، والنيجيريين في الكاميرون، والتوغوليين في غانا، والروانديين في عدة بلدان. وفي أوروبا، عملت المفوضية على تقليص عراقيل الاندماج، على النحو المحدد في دراسة أجريت مؤخراً بدعم من المفوضية الأوروبية بشأن الإدماج المحلي للاجئين في أوكرانيا وبييلاروس وجمهورية مولدوفا. واعتمدت حكومة مقدونيا اليوغوسلافية

السابقة استراتيجية للفترة ٢٠٠٩-٢٠١٥ من أجل إدماج اللاجئين والأجانب. وفي آسيا، أحرز تقدم على صعيد تجنيس نحو ٣٠٠٠ لاجئ كمبودي سابق في فييت نام. وفي أمريكا اللاتينية هدف برنامجاً "مدن التضامن" و"حدود التضامن" اللذين أنشئنا في إطار خطة عمل مكسيكو، إلى تيسير سبل الاكتفاء الذاتي والاندماج المحلي للاجئين. وقد استفاد من هذه البرامج خاصةً اللاجئون الكولومبيون في إكوادور وبنما وجمهورية فنزويلا البوليفارية، فضلاً عن اللاجئين في المناطق الحضرية في كوستاريكا والأرجنتين والبرازيل.

٦٣- واستمر تعزيز جهود إعادة التوطين في عام ٢٠٠٨ بوصفها أداة حماية، وجزءاً من استراتيجية شاملة للحلول الدائمة، ووسيلة لتقاسم الأعباء والمسؤوليات. وفي عام ٢٠٠٨، شكلت طلبات إعادة التوطين التي فاق عددها ١٢١٠٠٠ طلب، وحالات المغادرة التي فاق عددها ٨٠٠ ٦٥ حالة، زيادةً بنسبة ٢٢ في المائة و٣٢ في المائة على التوالي مقارنةً بعام ٢٠٠٧. وسجلت طلبات إعادة التوطين من النساء المعرّضات للخطر زيادةً بنسبة ٤٢ في المائة. وأسهم برنامج تعليمي جديد بشأن إعادة التوطين في ضمان اتساق الطلبات من حيث النوعية وقابلية التنبؤ بها. وقد أنشأت المفوضية فريق خبراء معنياً بمكافحة الغش ووضع سياسة عامة ومبادئ توجيهية إجرائية لهذه الغاية.

٦٤- وكان مصدر معظم طلبات إعادة التوطين وحالات المغادرة التي تلقتها المفوضية من آسيا، وخاصة من تايلند ونيبال وماليزيا. وسمح اعتماد نهج شامل لتوفير الحماية والحلول الدائمة بإعادة التوطين بغية تهيئة مساحة للحماية والحفاظ عليها، ولا سيما في بلدان مثل إندونيسيا وجمهورية إيران الإسلامية والصين والهند. وقد زادت المفوضية من قدراتها في مجال معالجة عملية إعادة التوطين في أفريقيا، كما يتجلى في الزيادة التي بلغت نسبتها ٣٠ في المائة في طلبات إعادة التوطين من هذه القارة. وأتاح برنامج "التضامن لإعادة التوطين" ضمن خطة عمل مكسيكو توطين أكثر من ١٠٠ لاجئ كولومبي في الأرجنتين وأوروغواي وباراغواي والبرازيل وشيلي في عام ٢٠٠٨. كما أعيد توطين نحو ٢١٥ فلسطينياً في البرازيل وشيلي. غير أن احتياجات إعادة التوطين ظلت كبيرة بين اللاجئين العراقيين. ففي عام ٢٠٠٨، أحيل أكثر من ٣٣ ٥٠٠ عراقي لإعادة التوطين، منهم نحو ٢٥ ٠٠٠ شخص في الولايات المتحدة. كما واصلت المفوضية جهودها للتوصل إلى حلول دائمة للاجئين الفلسطينيين القادمين من العراق. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، أنجزت بنجاح عملية نقل نحو ١ ٤٠٠ فلسطيني من المقيمين في مخيم الوليد إلى موقع جديد.

٦٥- وواصلت المفوضية توجيه نداءات لزيادة الأماكن المتاحة لإعادة التوطين - ولا سيما للملفات المحالة والحالات الطارئة والطبية - ودعت إلى أن تعتمد المزيد من الدول إلى وضع برامج لإعادة التوطين. ورحبت المفوضية بمشروع إعادة التوطين الرائد الذي نفذته اليابان لتناول حالة ٩٠ لاجئاً من ميانمار في تايلند، فضلاً عن المساعي الرامية إلى وضع مخطط لإعادة التوطين في الاتحاد الأوروبي. ولسوء الحظ، دفعت الأزمة الاقتصادية العالمية بعض بلدان إعادة التوطين إلى وقف برامجها الخاصة بإعادة التوطين أو تضيق نطاقها.

٦٦- وباشر مركز الإيواء المؤقت في حالات الطوارئ في تيميسوارا برومانيا أعماله بعد إبرام اتفاق ثلاثي بين المفوضية والمنظمة الدولية للهجرة والحكومة الرومانية في أيار/مايو ٢٠٠٨. ويتسع المركز لاستيعاب ٢٠٠ لاجئ يواجهون مخاطر مباشرة تتعلق بالحماية في بلد اللجوء الأول، ريثما تعالج عملية إعادة توطينهم. ومن المتوقع اتخاذ ترتيبات مماثلة في الفلبين وبوركينا فاسو.