

Distr.: General  
28 June 2011  
Arabic  
Original: English and French



اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي  
الدورة الثانية والستون  
جنيف، ٣-٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١  
البند ٥ (أ) من جدول الأعمال المؤقت  
التقارير عن أعمال اللجنة الدائمة المعنية  
بالحماية الدولية

## مذكرة بشأن الحماية الدولية

تقرير المفوض السامي

## المحتويات

| الصفحة | الفقرات |       |   |
|--------|---------|-------|---|
| ٣      | ١       | ..... | أولاً - مقدمة   |
| ٣      | ٨-٢     | ..... | ثانياً - الأبعاد التاريخية                                  |
| ٥      | ١٦-٩    | ..... | ثالثاً - الأبعاد المعاصرة                                   |
| ٧      | ٢٧-١٧   | ..... | رابعاً - أبعاد نظم الحماية                                  |
| ٧      | ١٨-١٧   | ..... | ألف - التطورات التشريعية                                    |
| ٧      | ٢١-١٩   | ..... | باء - إجراءات اللجوء والضمانات الإجرائية على المستوى الوطني |
| ٨      | ٢٤-٢٢   | ..... | جيم - تحديد صفة اللاجئ                                      |
| ٩      | ٢٧-٢٥   | ..... | دال - التسجيل والتوثيق                                      |
| ١٠     | ٤٧-٢٨   | ..... | خامساً - الأبعاد الأمنية                                    |
| ١٠     | ٣٠-٢٨   | ..... | ألف - عدم الإعادة القسرية                                   |
| ١١     | ٣٤-٣١   | ..... | باء - حرية الحركة   |
| ١٢     | ٣٦-٣٥   | ..... | جيم - العنف الجنسي والجنساني                                |
| ١٢     | ٤٢-٣٧   | ..... | دال - العمل الإنساني  |
| ١٤     | ٤٣      | ..... | هاء - تدابير مكافحة الإرهاب وأثرها في الحماية               |
| ١٤     | ٤٦-٤٤   | ..... | واو - حماية اللاجئين في سياق الهجرة الدولية                 |
| ١٥     | ٤٧      | ..... | زاي - حالات الفرار في القوارب وعمليات الإنقاذ في البحر      |
| ١٦     | ٥٢-٣٨   | ..... | سادساً - الأبعاد ذات العلاقة بالكرامة الإنسانية             |
| ١٧     | ٥٧-٥٣   | ..... | سابعاً - الأبعاد ذات العلاقة بالسنّ ونوع الجنس والتنوع      |
| ١٩     | ٧٤-٥٨   | ..... | ثامناً - الأبعاد ذات العلاقة بالحلول المطروحة               |
| ٢٠     | ٥٩      | ..... | ألف - استراتيجيات الحلول الشاملة                            |
| ٢٠     | ٦٤-٦٠   | ..... | باء - الإعادة الطوعية                                       |
| ٢١     | ٦٩-٦٥   | ..... | جيم - الاعتماد على الذات والاندماج في المناطق المحلية       |
| ٢٣     | ٧٤-٧٠   | ..... | دال - إعادة التوطين   |
| ٢٤     | ٧٩-٧٥   | ..... | تاسعاً - الأبعاد ذات العلاقة بالتشريد الداخلي               |
| ٢٥     | ٨٢-٨٠   | ..... | عاشراً - خاتمة  |

## أولاً - مقدمة

١- تتناول المذكرة الخاصة بالحماية الدولية، هذا العام الذي يحتفل فيه بالذكرى السنوية لاتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين، الجوانب المتعددة لتلك الاتفاقية ولأعراف اللجوء، من وجهتي النظر التاريخية والمعاصرة. كما تورد تقريراً عما أنجز خلال العام فيما يخص الحماية والتحديات المطروحة بما في ذلك فيما يخص حالات التشريد الداخلي. وسيتم تقديم تقرير منفصل في مذكرة هذا العام بشأن حالات انعدام الجنسية (الوثيقة EC/62/SC/CRP.13) عن المراحل التي تم بلوغها فيما يتعلق بمنح حالات انعدام الجنسية والاستجابة لها. ويمكن الاطلاع على الوثائق والورقات المشار إليها في النص على الموقع الإلكتروني [www.refworld.org](http://www.refworld.org).

## ثانياً - الأبعاد التاريخية

٢- إن منح حق اللجوء لمن يفرّ من الاضطهاد في البلدان الأجنبية من العلامات المضيفة الأولى في تاريخ الحضارة. وقد أعيد تأكيد أعراف اللجوء المعاصرة، الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، في اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين وبروتوكولها لعام ١٩٦٧، إلى جانب عدد متنام من الصكوك الإقليمية المتعلقة باللاجئين وحقوق الإنسان. ويُعدّ منح اللجوء فعلاً إنسانياً وسلمياً وغير سياسي، كما أكدت ذلك اتفاقية عام ١٩٥١ وغيرها من الاتفاقات الدولية. وعلاوة على هذا، فإن التشريد يعد مشكلة عالمية تتطلب حلولاً عالمية استناداً إلى مبادئ التعاون والتكافل الدوليين وتقاسم الأعباء والمسؤوليات.

٣- وتضمّ اتفاقية عام ١٩٥١، في صميمها، العرف الخاص بالحماية الدولية. وقد وضع ذلك العرف أصلاً للاستعاضة عن الحماية الدبلوماسية التي تمنح، عادة، للمواطنين في الخارج، أما اليوم فإن أفضل ما يميز الحماية الدولية هو ضمان منح الأشخاص الذين لا تحميهم بلدانهم طائفة من الحقوق وتلبية احتياجاتهم. وتؤكد ديباجة اتفاقية عام ١٩٥١ على الغرض المتوخى منها ألا وهو ضمان ممارسة اللاجئين على أوسع نطاق ممكن لحقوقهم وحرّياتهم الأساسية. وتشمل المبادئ الأساسية لاتفاقية عام ١٩٥١ مبادئ عدم التمييز وعدم الإعادة القسرية وعدم معاقبة اللاجئ على الدخول إلى البلد أو البقاء فيه بصفة غير قانونية، والتمتع بحقوق الإنسان الأساسية. ويعد قبول اللاجئ لدخول أرض مأمونة بداية عملية تنتهي ببلوغ حل دائم هو عودة اللاجئ إلى بلده في الأوضاع المثالية. كما تحمّل اتفاقية عام ١٩٥١ مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، تحديداً، مسؤولية الإشراف على تنفيذ الدول لالتزاماتها بموجب المعاهدة.

٤- وإلى جانب بروتوكول عام ١٩٦٧ فإن اتفاقية عام ١٩٥١ تشكل ميثاقاً عالمياً يخدم اللاجئين وقد برهنت على أنها "صك دينامي حي" قادر على أن يتكيف مع طائفة عريضة من

السياقات الاجتماعية السياسية. ومن الأمثلة على ذلك أن أشكال الاضطهاد المتعلقة بالتمييز على أساس نوع الجنس قد تم قبولها لإدراجها ضمن تعريف "اللاجئ" ولتضمينها في صياغة اتفاقية مجلس أوروبا بشأن منع ومكافحة العنف الممارس ضد المرأة والعنف المنزلي التي اعتمدت في عام ٢٠١١. وقد أكدت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين على أن الاتفاقية قد عكست على النحو الملائم المصطلحات الخاصة بالإجراءات المتعلقة بالاضطهاد ذي الصلة بنوع الجنس وإجراءات اللجوء التي تراعي الاعتبارات الجنسانية.

٥- وتمهد هذه التفسيرات الطريق لتطبيق تعريف مصطلح اللاجئ الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١ على الأشخاص الذين يفرون من مختلف أشكال النزاع والعنف. وقد بدأ الأفراد والأسر، على نحو مطرد، يتخذون قرار مغادرة المجتمعات التي تهيمن عليها العصابات أو الشبكات الإجرامية والتي قد يواجهون فيها أخطاراً تتهدد حياتهم والابتزاز والمضايقات والاتجار بالمخدرات أو بالأسلحة أو بالبشر؛ أو الاضطهاد الجنسي والتمييز. وقد اعترفت عدة بلدان من بينها كندا وكوستاريكا والمكسيك والولايات المتحدة الأمريكية بضحايا الاضطهاد التي تمارسه العصابات كلاجئين. غير أن هذه التفسيرات لتعريف مصطلح "اللاجئ" لا تحظى بقبول كل نظم اللجوء الوطنية ويؤدي ذلك، في بعض الأحيان، إلى تشطي نظام الحماية.

٦- وعلاوة على ذلك فإن وضع صكوك إقليمية في أفريقيا وأمريكا اللاتينية وأوروبا يبرهن، منذ عام ١٩٥١، على شدة احترام أعراف اللجوء. فاتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام ١٩٦٩ والتي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في أفريقيا، وإعلان كارتاخينا لعام ١٩٨٤ المتعلق باللاجئين يوردان تعريفين عامين يناسبان حقائق التشريد الجموعي الذي جرى في تلك المناطق وهذان التعريفان لا يزالان وثيقي الصلة بالموضوع اليوم. ومن الأمثلة التي تشهد على هذا منح مركز لاجئين على أساس فتوي للنازحين فراراً من الصراع الذي دار في كوت ديفوار من جانب عدة دول مجاورة. ورغم أن إعلان كارتاخينا غير ملزم فقد طُبّق كأساس قام عليه ١٥ قانوناً وطنياً كما أُيدت مبادئه في العديد من الحالات بما في ذلك في عام ٢٠١٠ باعتماد إعلان برازيليا بشأن حماية اللاجئين والأشخاص العديمي الجنسية في الأمريكيتين.

٧- وقد أوضح الاتحاد الأوروبي كذلك التزاماته القانونية للأشخاص الذين يحتاجون حماية دولية. بمن فيهم أولئك الذين لا يمكن إرجاعهم إلى بلدانهم نظراً لوجود مخاطر حقيقية لتعرضهم للأذى الجسيم الناجم عن التعذيب أو المعاملة اللاإنسانية أو المهينة، أو أولئك الذين يواجهون العنف العشوائي في حالات اندلاع النزاعات المسلحة. وفي حين لا يزال عدد عمليات التصديق على اتفاقية عام ١٩٥١ منخفضاً في آسيا فإن بلدان تلك المنطقة لا تزال تستضيف أكبر نسبة من اللاجئين في العالم، وهي، إذ تفعل ذلك، تتقيد بكثير من القيم الجوهرية الواردة في اتفاقية عام ١٩٥١ مما يعزز مدى أهميتها.

٨- واتفاقية عام ١٩٥١ معترف بها في كل من تلك الوثائق الإقليمية بوصفه "الصك الأساسي العالمي الطابع" كما أن تعريفها لمصطلح "اللاجئ" يعاد التوكيد عليه على النحو التام. ورغم ذلك، فإن هناك من الأدلة ما يشير إلى أن التفسيرات التقييدية للتعريف في عدة بلدان تحشر اللاجئين في فئات ثانوية ولا تمنحهم من الحقوق إلا القليل أو تضعهم خارج إطار الحماية الدولية تماماً.

## ثالثاً - الأبعاد المعاصرة

٩- يظل التشريد واحداً من أشد التحديات الهائلة المطروحة في القرن الحادي والعشرين. وقد أقامت اتفاقية عام ١٩٥١ الدليل، طوال ستين عاماً، على قدرتها على التكيف في خصم التغييرات العالمية التي لا تفتقر. وبرهنت على أنها نموذج أولي متعدد الجوانب للحماية للتعاطي مع حقائق حركات للاجئين كما أن الكثير من مبادئها التوجيهية لا تزال وثيقة الصلة بالأشكال المعاصرة التي تكتسيها ظاهرة التشريد.

١٠- وقد أدى الطابع المتغير للتزاعات والعنف في مرحلة ما بعد الحرب الباردة إلى تدفق سيل لا ينقطع من الناس الذين يتنقلون من مكان إلى آخر. ومنذ الستينات من القرن الماضي طغت التوترات بين مختلف الإثنيات التي كانت تضطرم على السطح في شكل صراعات وتناحر مما يدفع بملايين الناس إلى الفرار. وقد استخدم الاستهداف المتعمد للمدنيين وإجبارهم على النزوح كأسلوبيين من أساليب شن الحرب أو لأسباب تدرج بوضوح ضمن نطاق اتفاقية عام ١٩٥١.

١١- ولا تزال الكثير من النزاعات، التي طال أمدها والتي اندلعت في دول هشة، مستعصية على الحل وهي لا تزال تشكل مصدراً للكثير من تحركات السكان ممتدة من أفغانستان والعراق إلى جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال والسودان. وهذه البلدان تصنف في الوقت ذاته في فئة أكثر البلدان فقراً وأكبر البلدان المنتجة للاجئين. وقد شهدت الفترة التي وضع فيها هذا التقرير أيضاً اندلاع نزاعات جديدة في قبرغيزستان وكوت ديفوار والجمهورية العربية الليبية وأحداث عنف في الجمهورية العربية السورية واليمن. وقد أصبحت الصراعات أموراً لا يمكن التكهن بها وكثيراً ما تكون الفوارق في هذا الصدد غير واضحة بين الفوضى العامة وبين النزاعات المسلحة. كما أن قواعد الاشتباك كثيراً ما تكون غير واضحة حيث تنطوي على التعذيب والقتل خارج نطاق القضاء والعنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس. وفي هذا السياق فإن قدرة الأطراف الفاعلة في المجال الإنساني على توفير الحماية تستنزف بشكل خطير.

١٢- ولا تزال مختلف انتهاكات حقوق الإنسان وتردي أوضاع التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فضلاً عن انعدام المشاركة السياسية من أجل حل تلك المشكلات، من الأمور

التي تدفع إلى نشوء تحركات سكانية بطريقة قسرية وغير طوعية. ويُعد مدى استفحال ظاهرة التشريد انعكاساً لحالة نظم الحوكمة في العالم حيث بلغ عدد اللاجئين ١٥,٤ مليون نسمة في نهاية عام ٢٠١٠ (بمن فيهم اللاجئين الفلسطينيين) في حين بلغ عدد المشردين داخلياً ٢٧,٥ مليون نسمة مما يدل على تدهور الأوضاع في هذا الصدد.

١٣- كما أن ارتفاع معدل الهجرة غير القانونية على صعيد العالم يعد أحد التحديات الماثلة أمام حماية اللاجئين. ذلك أن حركات الهجرة المختلطة يمكن أن تمارس ضغوطاً شديدة على نظم اللجوء والاستقبال الوطنية وتضعف الدعم الذي يقدمه الجمهور للجوء وتؤدي إلى ظهور سياسات وممارسات تقييدية أكثر صرامة. والمعلوم أن هناك شبكات إجرامية مُحكّمة لتتهريب البشر وهي تعرض حياة الناس للخطر تماماً كما يحدث نتيجة لانهيار مدونات قواعد السلوك التقليدية في مجال الإنقاذ في البحر. ولذا فإن اللاجئين في هذه الأيام يبحثون باطراد عن ملاذ في ظل ظروف غير آمنة.

١٤- وتندرج الاتجاهات الحديثة للتشريد والهجرة عن نحو مطرد في إطار الاتجاهات العالمية الكبرى الأخرى بما في ذلك تغير المناخ والضغط التي يمارسها السكان والتوسع العمراني إلى جانب انعدام الأمن في مجالات الغذاء والمياه والطاقة. وقد عادت العولمة بالكثير من الفوائد ومنها زيادة الحركية عن طريق إنفاذ العديد من الاتفاقات الإقليمية في مجال حرية الحركة والتي استفاد منها اللاجئون. غير أن العولمة، أدت، كذلك، في بعض الأحيان، إلى تعميق التباينات بين الأغنياء والفقراء كما أن شبكات الاتصال الجماهيري تعطي المزيد من الناس الانطباع بأن بوسعهم أن يجيؤوا حياة أفضل في أماكن أخرى. ومن الأسباب المهمة المؤدية إلى إقبال كاهل نظم اللجوء انعدام فرص الهجرة التي يمكن الاستفادة منها. وعليه يجب العمل على التوفيق بشكل أفضل بين سياسات الهجرة والخطاب المسوّق في هذا الصدد وبين تلك الاتجاهات إذا توجهت الإدارة إلى التصدي لمسألة التشريد على نحو فعال ذي مغزى.

١٥- كما أدت الخطط الأمنية الدولية والوطنية وارتفاع معدلات الهجمات الإرهابية التي لا يمكن التنبؤ بها إلى اتخاذ تدابير أكثر صرامة ضدّ طالبي اللجوء واللاجئين مما أفضى في بعض الأحيان إلى تجاهل شواغل الأفراد المشروع فيما يتعلق بالحماية. غير أن إجراءات تحديد صفة اللاجئ وهي حساسة من الناحية الأمنية تعدّ عنصراً أساسياً من عناصر نظم اللجوء الحديثة وقد سبق أن جرى استعراضها بشكل أولي في اتفاقية عام ١٩٥١. وإلى جانب الأزمات الاقتصادية سُجل ارتفاع ملحوظ في ظاهره كره الأجانب وما إلى ذلك من أشكال التمييز ضد طالبي اللجوء واللاجئين.

١٦- ومن المتوقع أن حركات السكان ذات الصلة بتغير المناخ ستكون من أكبر القوى الدافعة وراء ظاهري التشريد والهجرة في بحر القرن القادم. وستكون المبادئ التي تقوم عليها اتفاقية عام ١٩٥١ وسائر صكوك الحماية من المصادر الرئيسية لوضع إطار توجيهي أو صك عالمي بشأن أشكال التشريد ذات العلاقة بتغير المناخ وغير ذلك من أشكال التشريد الحديثة.

## رابعاً - أبعاد نظم الحماية

### ألف - التطورات التشريعية

١٧- يعدّ إدراج أحكام اتفاقية عام ١٩٥١ في القوانين الوطنية الخطوة الأولى على طريق التمتع بالحقوق التي ترد في تلك الاتفاقية. وترحب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بقيام الكثير من الأطر القانونية الوطنية بذلك وكذلك باعتماد الكثير من البلدان تشريعات تكميلية تخصّ من لا يشملهم نطاق تعريف مصطلح اللاجئ الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١ إلاّ أنهم بحاجة إلى حماية دولية. ولم تأل المفوضية جهداً، في إطار تحملها لمسؤوليتها الإشرافية، من تقديم مشورتها للحكومات فيما يتعلق بصياغة قوانينها وسياساتها والتفاوض بشأنها.

١٨- وخلال الفترة المشمولة بالتقرير اعتمدت شيلي والمكسيك تشريعات تشمل تعريف مصطلح اللاجئ الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١ وإعلان كارتاخينا. وتعتبر قوانين المكسيك أن نوع الجنس يعدّ أيضاً من أسباب الاضطهاد. وبدأت الأرجنتين بمنح الحماية المؤقتة للاجئين غير المعترف بصفتهم تلك والذين قد تكون لهم احتياجات أخرى فيم يخص الحماية الدولية كما بدأت العمل بمنح تأشيرات ذات طابع إنساني لضحايا الكوارث الطبيعية. وفي آذار/مارس من هذا العام أقرت نيكاراغوا قانوناً للهجرة يعزز كل التشريعات السابقة ويشمل منح حماية تكميلية في شكل تأشيرات ذات طابع إنساني. وفي كندا وكوستاريكا أدت الإصلاحات إلى وضع إجراءات للاستئناف يلجأ إليها جميع المدّعين الذين تصدر بحقهم قرارات سلبية من المحكمة الابتدائية. وفي إسرائيل والجمهورية العربية السورية والسنغال وكينيا وملاوي وموريتانيا، التي تشهد إصلاحات تشريعية، قدمت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الدعم التقني للسلطات.

### باء - إجراءات اللجوء والضمانات الإجرائية على المستوى الوطني

١٩- بالإضافة إلى الأطر التشريعية تعد نظم اللجوء التي تعمل بطريقة سليمة شرطاً أساسياً من شروط الوفاء بالالتزامات بموجب اتفاقية عام ١٩٥١. وكان الإشراف على تنفيذ إجراءات اللجوء الوطنية ورصد نوعيتها من الأمور المحورية في ما قامت به مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من عمل في عام ٢٠١٠. فقد حسنت كثير من الدول نظمها الخاصة باللجوء خلال الفترة التي شملها التقرير. وعمدت جمهورية كوريا، على سبيل المثال، إلى التقليل من المدة التي تستغرقها إجراءات تحديد صفة اللاجئ فاختصرتها مما يزيد على عام إلى حدود ستة أشهر. وفي مطلع عام ٢٠١٠، استكملت المفوضية مشاريعها في مجال تقييم الجودة في ثمانية من بلدان وسط أوروبا حيث تم تحديد المشكلات المطروحة والتصدي لها. كما أطلقت المفوضية مشروعاً جديداً بشأن "زيادة تطوير جودة اللجوء" حيث ركزت على أربعة بلدان في جنوب أوروبا

وخمسة بلدان في وسط أوروبا. وواصلت المفوضية عملها مع اليونان بشأن الإصلاحات التي تدخلها على نظامها الخاص باللجوء. وفي جمهورية فترويليا البوليفارية قدمت المفوضية الدعم إلى وزارة اللاجئين لمعالجة تراكم الطلبات.

٢٠- ودرّبت المفوضية المسؤولين عن نظم اللجوء أو شاركت بصفة مراقب في كثير من نظم اللجوء الوطنية. كما جرى تمويل مقدمي المساعدة القانونية من أجل دعم نظم اللجوء كما تواصل التعاون الوثيق مع السلطات القضائية في عدد من البلدان.

٢١- وهناك بعض العناصر التي أفسدت نظماً أخرى منها سوء نوعية عملية اتخاذ القرار والتدني غير المتناسب لمعدلات الاعتراف بالمقارنة مع سائر البلدان التي تتماثل فيها الصور البيانية الخاصة بطالبي اللجوء وترتفع فيها معدلات التوفيق في الحصول على اللجوء في مرحلة الاستئناف؛ واللجوء الروتيني إلى الإجراءات المعجلة بدون توفير الضمانات المناسبة؛ والتطبيق التلقائي للاحتجاز فيما يتعلق بالإجراءات المعجلة؛ والإجراءات الاستئنافية غير الإيقافية؛ وعدم الاستفادة من المشورة القانونية وشدة تراكم الطلبات.

## جيم - تحديد صفة اللاجئ

٢٢- يُعد تحديد اللاجئ أحد المداخل الأولى إلى الحماية الدولية، بما في ذلك منع الإعادة القسرية، وتقديم المساعدة وما إلى ذلك من الخدمات، ووضع الحلول الدائمة موضع التنفيذ. وفي البلدان التي لم تصدق بعد، إما على اتفاقية عام ١٩٥١ أو على بروتوكول عام ١٩٦٧، أو التي ما زالت إجراءات اللجوء الوطنية لا تعمل فيها على ما يرام، استمرت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في اتخاذ إجراءات فيما يتعلق بتحديد صفة اللاجئ. بمقتضى ولايتها. وفي عام ٢٠١٠، نفذت المفوضية تلك الولاية في ٥٧ بلداً، وكثيراً ما تم ذلك في ظل ظروف معقدة منها مواجهة البلدان لتدفق أعداد كبيرة من اللاجئين وما إلى ذلك من العوامل الأخرى المؤدية إلى عدم الاستقرار وانعدام الأمن. وتلقت المفوضية حوالي ٨٩ ٥٠٠ طلب فردي جديد من طلبات الحصول على اللجوء مما يجعلها ثاني أكبر جهة فصل في العالم فيما يخص حالات اللجوء بعد جنوب أفريقيا، وأصدرت حوالي ٦١ ٠٠٠ قرار موضوعي فردي في العام ذاته. غير أنه كان هناك، في أواخر عام ٢٠١٠، حوالي ١٢٢ ٠٠٠ شخص ممن ينتظرون إصدار المفوضية قرارات بخصوص تحديد صفة "اللاجئ".

٢٣- وأدى ارتفاع عدد الطلبات إلى طرح تحديات هامة فيما يخص المحافظة على القدرات الكافية. ففي عام ٢٠١٠ أطلقت المفوضية مبادرات مهمة الهدف منها مساعدة العمليات الرامية إلى استباق الاحتياجات من الموظفين وتقديرها بشكل أدق وتطوير برامج تدريب أكثر تخصصاً لفائدة مديري العمليات في مجال تحديد صفة اللاجئ بالإضافة إلى الموظفين اللازمين للفصل في الحالات المعقدة.



٢٤- إلا أن مستوى طلبات تحديد صفة اللاجئ في الوقت الحاضر يتجاوز قدرة المنظمة على الاستجابة في الوقت المناسب كما أن عدد الحالات تراكم بشكل كبير في إطار بعض العمليات الأوسع. وقد تم وضع معايير غير رسمية بشأن حصص طلبات تحديد صفة اللاجئ وسيجري، نتيجة لتحليل أجري على الصعيد العالمي، إنشاء ١١ وظيفة عادية في مجال تحديد صفة اللاجئ وذلك في إطار مبادرة المفوض السامي بشأن القدرة على الحماية. غير أن المفوضية السامية لا تزال تتحمل قسطاً غير متناسب من المسؤولية فيما يتعلق بتحديد صفة اللاجئ على الرغم من أن الكثير من كبرى عمليات تحديد صفة اللاجئ تجري في دول أطراف في اتفاقية عام ١٩٥١؛ وعليه فإن المفوضية تشجع الدول على تحمل مسؤولياتها على النحو الأكمل فيما يخص عمليات تحديد صفة اللاجئ.

## دال - التسجيل والتوثيق

٢٥- إن تسجيل حالات اللجوء وتوثيقها من الأمور الأساسية لحماية اللاجئ باعتبار ذلك ضماناً ضد الإعادة القسرية والأساس الذي بموجبه يستفيد اللاجئ من الخدمات. ففي عام ٢٠١٠، دعمت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حوالي ٤٠ عملية القصد منها تحسين مستوى ونوعية التسجيل وجمع البيانات وتحليلها وتوثيقها. وقدمت المفوضية وثائق تثبت هوية ملتزمي اللجوء واللاجئين في ٣٠ بلداً. وتم إصدار وثائق هوية في ١٢ بلداً من تلك البلدان بالتشارك مع الحكومات. وقدم دعم هام إلى المكاتب الميدانية لضمان الاستخدام الصحيح والمتسق والمنهجي لنظام ProGres لتسجيل البيانات. وفي إكوادور، على سبيل المثال، نفذت عملية محسنة للتسجيل، تم في إطارها الاعتراف بما يصل مجموعه إلى ٢٧ ٧٤٠ لاجئاً في حين أُحيل ١ ١٦٩ لاجئاً على الإجراءات العادية لزيادة الفحص.

٢٦- والاتصال باللاجئين لأغراض التسجيل ليس بالأمر البسيط دائماً. ففي عام ٢٠١٠، أنشأت المفوضية أفرقة متنقلة للاضطلاع بعمليات التسجيل في المناطق التي يكون الوصول إليها محدوداً ومن تلك المناطق، على سبيل المثال، مناطق الاستيطان التلقائي للاجئين في جمهورية الكونغو الديمقراطية، والمناطق الحضرية في ماليزيا وفيما يخص الأشخاص المشردين داخلياً في كولومبيا. كما نُفذت عمليات التحقق في شرق السودان وإثيوبيا وكينيا وشرق تشاد. وقد تم الآن إدراج عمليات تسجيل المواليد والاستعاضة عن وثائق إثبات الحالة المدنية التي تفقد أثناء الفوضى التي تنجم عن حدوث الكوارث الكبرى ضمن الاستجابات لمعظم حالات الطوارئ الكبرى حيث نفذت تلك العمليات في هايتي وباكستان في العام الماضي.

٢٧- وفي عام ٢٠١٠، وضعت المفوضية سياسة بشأن اللجوء إلى التكنولوجيا البيومترية وهي تعكف على تقييم الخيارات المتعلقة بملاءمة نظامها البيومتري الراهن مع المبادئ التي تملئها تلك السياسة. وشاركت المفوضية في المؤتمر الأول لوزراء الاتحاد الأفريقي المسؤولين عن التسجيل المدني وزادت من عدد مراجعات أداء نظام ProGres لتحري حالات تباين

المعطيات. كما تمت متابعة إجراءات منع التحايل و/أو تقديم عدة طلبات للحصول على اللجوء في مختلف البلدان.

## خامساً - الأبعاد الأمنية

### ألف - عدم الإعادة القسرية

٢٨- إن احترام مبدأ عدم الإعادة القسرية أمر حاسم للغاية من أجل تحقيق الحماية الدولية. وقد شهد العام المشمول بالتقرير العديد من الأمثلة الإيجابية. فقد مكن فتح الحدود في غرب أفريقيا وأماكن أخرى للتصدي لتدفق اللاجئين من كوت ديفوار إلى جانب وقف إعادة ملتسمي اللجوء الذين رفضت طلباتهم في أماكن أخرى، آلاف الأشخاص من الوصول إلى أراض آمنة والبقاء فيها وسمحت عمليات الإجلاء الإنسانية من تونس ومصر في مطلع عام ٢٠١١ للمهاجرين بالعودة إلى بلدانهم الأصلية كما أنها فتحت في الوقت ذاته فضاءً لحماية أولئك الذين تعذر عليهم ذلك. ووقعت المفوضية اتفاقات بشأن الحماية ومراقبة الحدود مع عدة بلدان في أوروبا وواصلت تعاونها مع مؤسسة *Frontex*. بما في ذلك بشأن وضع استراتيجية لحقوق الإنسان ومدونة قواعد سلوك للموظفين العاملين في إطار عمليات تلك المؤسسة.

٢٩- وفي الأثناء فإن رفض إمكانية وصول اللاجئين إلى بعض الأقاليم يظل أحد الشواغل. فقد لوحظ حدوث عمليات اعتراض وصدّ للاجئين وحالات إغلاق للحدود البرية في بعض البلدان بدون الأخذ بضمانات الحماية اللازمة. ويعدّ وجود حراس مؤهلين للحدود واللجوء إلى إجراءات الفرز المراعية لمقتضيات الحماية عند الحدود من الأمور السياسية للتمكين من التعرف على من يحتاجون إلى حماية. ويوفر التعاون مع المنظمات غير الحكومية قدرات إضافية فيما يتعلق بمراقبة الحدود كما أنه يشجع على المزيد من الشفافية من جانب السلطات الحكومية.

٣٠- ولوحظ حدوث عمليات ترحيل إلى بلدان لا يزال العنف يسودها بما في ذلك ترحيل أسر لها أطفال صغار بالإضافة إلى أشخاص من فئات مستضعفة مثل الأفراد اللذين ينتمون إلى أقليات إثنية أو دينية. وسُجّل عدد من الحوادث تم في إطارها ترحيل جماعي للاجئين بوسائل من بينها التهديد بالسلاح أو بطرق متحايلة. وفي حالات أخرى لم توفق ممارسات الاعتراض المنهجية في التمييز بين من يحتاجون إلى حماية دولية وسواهم، مما أدى إلى احتجاز ملتسمي اللجوء تلقائياً وإعادةهم ظُلماً إلى بلدانهم الأصلية. ولا تزال هناك أمثلة على وجود اتفاقات ثنائية بشأن إعادة القبول تغفل ضمانات اللجوء أو تحدّ منها. وفي مناطق أخرى، أدى نشر جنود على طول الحدود، وذلك عملية كثيراً ما تتم لأسباب مشروعة للحدّ من النزاعات

والعنف، أيضاً إلى حدوث آثار سلبية منعت أولئك الذين يسعون إلى الوصول إلى مناطق آمنة من بلوغها عبر الحدود.

## باء - حرية الحركة

٣١- تعترف اتفاقية عام ١٩٥١ صراحة بحق اللاجئين في حرية الحركة. وقد كثفت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تعاونها مع منظمة الطيران المدني الدولي للبدء باستعمال وثائق السفر الصادرة بموجب الاتفاقية والتي يمكن قراءتها إلكترونياً غير أن هناك العديد من البلدان التي لم تفعل ذلك بعد. وأصدرت المفوضية مذكرة بشأن تلك الوثائق ومعايير منظمة الطيران المدني الدولي وعرضت مشورتها القانونية والعملية كما 'وضعت' بالتعاون مع الحكومات، استراتيجية لتحقيق الامتثال. كما عمدت أوكرانيا والصين وناميبيا والولايات المتحدة الأمريكية، منذ عام ٢٠١٠، إلى إلغاء القيود المفروضة على دخول الأشخاص المتعاشين مع فيروس الإيدز. وأصدرت إكوادور والهند بيانات توضح أنّهما لم تفرضتا مثل تلك التقييدات.

٣٢- وفي حين أفيد في بعد البلدان أن معدل الاحتجاز الإداري للمتمسكي اللجوء وغيرهم من المهاجرين أخذ في الارتفاع في العديد من البلدان فإن هناك أيضاً عدداً من الأمثلة الإيجابية على تنفيذ الحكومات لحلول بديلة للاحتجاز. ومن الأمثلة في هذا الصدد بالتزام بلجيكا بتوسيع نطاق برنامج "الأبواب المفتوحة" الذي تنفذه والذي يمكن بمقتضاه للأسر المصحوبة بأطفال والتي تبلغ الحدود، العيش في إطار المجتمع في انتظار البت في الطلبات التي تقدمها للحصول على اللجوء. وقد واصلت المفوضية إعطاء الأولوية لمسألة الحلول البديلة للاحتجاز. فقد نظمت مشاورات إقليمية في سيؤول وحلقة عمل في بانكوك كما كلفت بإعداد دراسة عن الموضوع لتنظيم مائدة مستديرة عالمية عقدت في أيار/مايو ٢٠١١.

٣٣- وفي الأثناء، ما زالت ممارسات الاحتجاز في مناطق أخرى تثير مشاكل وخاصة فيما يتعلق بظروف الاحتجاز واحتجاز الأطفال المصحوبين بذويهم وغيرهم من الأطفال، واحتجاز ملتمسي اللجوء في السجون ذات الحراسة الأمنية المشددة ومن بينهم بعض الأشخاص الذين يعانون من أمراض نفسية، وعدم تمكن الكثير من ملتمسي اللجوء من الاتصال بمحامين و/أو بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

٣٤- وفي حين استمرت العديد من البلدان في تطبيق سياسات صارمة لاحتواء اللاجئين في معسكرات فقد تحولت بعضها إلى الأخذ بتدابير أكثر انفتاحاً. ففي عام ٢٠١٠، منحت الحكومة الإثيوبية، على سبيل المثال، اللاجئين المودعين في معسكرات حرية الحركة شريطة القدرة على إعالة أنفسهم خارج المعسكرات. وقد تمكن، حتى الآن، نحو ٢٠٠٠ لاجئ من الاستفادة من هذا الأسلوب.

## جيم - العنف الجنسي والجنساني

٣٥- ما زال العنف الجنسي والجنساني يمثل أحد أخطر التهديدات المحدقة بأمن وسلامة اللاجئين ولا سيما النساء والفتيات اللاجئات. وقد قدمت المفوضية، خلال الفترة التي يشملها التقرير للضحايا في العديد من البلدان الخدمات الطبية والنفسية الاجتماعية والمجتمعية، فضلاً عن إمكانية الاستفادة من آليات المشورة القانونية واللجوء إلى العدالة. وواصلت المحاكم المتنقلة عملها في مخيمات اللاجئين في كينيا وكذلك في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية في حين أنشئت في جورجيا أربعة مراكز لتقديم المشورة للضحايا بالإضافة إلى شبكة لتقديم الخدمات فيما يتعلق بمكافحة العنف الجنسي والجنساني.

٣٦- وعلى الرغم من جهود المفوضية لمكافحة العنف الجنسي والجنساني فإنهما لا يزالان يحدثان بمعدلات مروعة في بعض المناطق. ففي تشاد، على سبيل المثال، وفي أعقاب إنشاء آلية للمراقبة والإحالة في مجال الحماية تولت المفوضية توثيق ما يزيد على ١٠٠٠ حالة من حالات العنف الجنسي والجنساني في عام ٢٠١٠ فقط. وقد شكل الاغتصاب مسألة رئيسية في الكثير من مناطق الصراع ليس أقلهن في جمهورية الكونغو الديمقراطية حيث جرى نشر ٣٢ من الموظفين الإضافيين العاملين في ميدان الحماية للتصدي لهذا الأمر ولغيره من المشكلات المطروحة في مجال الحماية. وفي كولومبيا وإكوادور ما زال العنف الجنسي والجنساني يؤثران بمستويات مرتفعة خاصة في النساء والفتيات. وفي هايتي زاد التشريد الناجم عن الزلزال الذي حدث هناك مقروناً بفقدان أسباب الرزق وعدم معاقبة مرتكبي جرائم العنف الجنسي والجنساني، من حالات الاستضعاف التي تعانيها الكثير من النساء والفتيات. وساعدت المفوضية عدداً محدوداً من ضحايا جرائم العنف الجنسي والجنساني على الانتقال إلى أماكن آمنة وقدمت لهن يد العون فيما يخص إيجاد الحلول لهن لإتاحة أسباب الرزق لهن. وعلاوة على ذلك، تعرض الملايين من الأطفال للاغتصاب على نطاق واسع ولغير ذلك من أشكال العنف الجنسي والهجمات على المدارس وما إلى ذلك من انتهاكات لحقوق الإنسان وبالتالي فقد حرموا من التعليم. وقد أفيد بحدوث عدد من حالات الزواج والحمل المبكرين على نطاق أوسع، أدت في بعض الحالات إلى الموت، في أوساط اللاجئات في جميع أنحاء العالم مما يؤكد ضرورة تعزيز وتوسيع نطاق الإجراءات المتعددة الجوانب التي يجب اتخاذها لمعالجة هذا الوضع.

## دال - العمل الإنساني

٣٧- يعدّ العقد المنصرم من أكثر الفترات خطورة في تاريخ موظفي المنظمات الإنسانية. وتتسم كثير من أوضاع الطوارئ التي تعمل في ظلها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، في أغلب الأحيان، بوجود حكومات هشة ومجموعات مسلحة متمردة نشطة وباستثناء الفساد والاستغلال وبالغزلة الجغرافية. ومن الأمثلة في هذا الصدد أن انسحاب بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى والتخفيض التدريجي في أعداد منتسبي بعثة الأمم المتحدة

لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية من الأمور التي كانت لها آثار زعزعت أسس العمليات الإنسانية. وفي تشاد، وفي مواجهة انسحاب بعثة الأمم المتحدة وفي أعقاب طلب تقدمت به الحكومة التشادية وافق كل من المفوضية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على تنفيذ برنامج مشترك لتقديم الدعم المباشر إلى مفرزة الأمن المتكاملة وهي فرقة من فرق الشرطة الوطنية التشادية التي تلقت تدريباً من الأمم المتحدة أنشئت لتأمين حماية اللاجئين والمشردين داخلياً في المخيمات وكذلك لدعم العاملين في المجال الإنساني.

٣٨- وظلت السودان مسرح أكبر عملية إنسانية في أفريقيا. غير أن سلسلة من عمليات طرد واحتطاف العاملين في مجال المعونة كان لها أثر سلبي على سير البرامج الإنسانية. ففي شباط/فبراير ٢٠١١ قُتل أحد موظفي المفوضية في البلد. وفي الوقت ذاته، دخل اتفاق السلام الشامل مرحلة حاسمة بتنظيم الاستفتاء على استقلال جنوب السودان في كانون الثاني/يناير ٢٠١١ الذي أسفر عن التصويت لصالح الاستقلال. وتراقب المفوضية عن كثب تطورات الموقف كما أنها اتخذت تدابير تأهب بما في ذلك الالتزام مع الأطراف الفاعلة المعنية لمنع حالات انعدام الجنسية في سياق انفصال جنوب السودان في تموز/يوليه ٢٠١١.

٣٩- وفي حين تحسن الوضع الأمني بشكل عام في العراق تحسناً كثيراً منذ عام ٢٠٠٨ فإن الحالة لا تزال هشة ولا سيما في بغداد. ففي عام ٢٠١٠ تجاوز عدد الحوادث التي وقعت عددها في عام ٢٠٠٩ حيث كان المدنيون من بين أكثر القتلى والجرحى. وبذلت المفوضية قصارى جهدها لتعزيز قدراتها في مجالي إدارة ومراقبة حالات العودة وكذلك في مجال برامج حماية ومساعدة المشردين داخلياً.

٤٠- وفي السياق السياسي والأمني الشديد التعقيد في وسط آسيا أفلحت المفوضية في حشد استجابة طارئة في الوقت المناسب على أثر نزوح ٣٧٥ ٠٠٠ شخص داخل قيرغيزستان وخارجها. ورغم أن حوادث العنف قد انتهت فقد ظل ٨٠ ٠٠٠ شخص في عداد المشردين داخلياً.

٤١- وفي أواخر عام ٢٠١٠، أدى عدم الاستقرار السياسي في كوت ديفوار إلى فرار جماعي لما ينوف عن ١٠٠ ٠٠٠ لاجئ إلى ليبيريا وغانا وغينيا وتوغو. وقد اعترفت عدة بلدان بسرعة بمؤلاء اللاجئين من ناحية مبدئية. وأدت الانتفاضات الشعبية التي حدثت في شمال أفريقيا والشرق الأوسط إلى مغادرة كثير من الناس فرادى وجماعات لبلداتهم ولا سيما فراراً من الجماهيرية العربية الليبية نحو تونس ومصر. وكذلك فرار أعداد أقل وإن كانت هامة نحو إيطاليا ومالطة عبر البحر الأبيض المتوسط. وقد نشرت المفوضية المزيد من موظفيها في المنطقة كما تعاونت مع المنظمة الدولية للهجرة والحكومات المعنية لتنفيذ عمليات إجلاء إنسانية لعدد غير من الناس حيث ساعدت عشرات الآلاف من المهاجرين من بلدان كثيرة مختلفة على العودة إلى أوطانهم.

٤٢- وفي عام ٢٠١٠ قد أثرت الفيضانات الكارثية التي اجتاحت باكستان في حوالي ٢٠ مليون شخص من بينهم لاجئون وأشخاص من المشردين داخلياً. واستجابت المفوضية، بالتضافر مع الحكومة الباكستانية ومجتمع الأنشطة الإنسانية، للطوارئ على وجه السرعة وقدمت المساعدة لحوالي ٢,٧ مليون شخص ممن أثرت فيهم الفيضانات. كما شاركت المفوضية في جهود الاستجابة الإنسانية المشتركة بين الوكالات للفيضانات الشديدة التي اجتاحت ولاية راخين في ميانمار.

## هاء - تدابير مكافحة الإرهاب وأثرها في الحماية

٤٣- لقد أثرت الاعتبارات الأمنية خلال العقد المنصرم، على نحو مطّرد، في استجابات المفوضية السياسية فيما يتعلق بطائفة عريضة من المسائل. والمفوضية من أنصار اتباع نهج توازن بين الأمن وحماية اللاجئين. وبالتوازي مع مواكبتها لآخر التطورات عن طريق مختلف الكيانات المتعددة الأطراف في مجال مكافحة الإرهاب تتخذ المفوضية خطوات لحماية أنشطتها وعملياتها من التهديدات ذات العلاقة بالإرهاب. وقد أصدرت توجيهات محددة لتوعية الموظفين المكلفين بتحديد صفة اللاجئ وإعادة التوطين بمسائل الإقصاء الاجتماعي التي قد تطرح ومساعدتهم فيما يتعلق بإجراء المقابلات مع طالبي اللجوء القادمين من البلدان المعنية. كما عززت المفوضية ملاك موظفيها وخبراتهم في مجال الإقصاء في بعض المناطق، وهي تقدم المساعدة التقنية للسلطات الحكومية المسؤولة عن تحديد صفة اللاجئ.

## واو - حماية اللاجئين في سياق الهجرة الدولية

٤٤- قد تؤدي حركات الهجرة المختلطة، بما فيها التحركات الثانوية غير الشرعية إلى تفاقم المشكلات التي تعترض سبيل من يحاول الحصول على اللجوء. ولا تأخذ السياسات والممارسات المتبعة دائماً بعين الاعتبار وبالقدر الكافي احتياجات ملتمسي اللجوء واللاجئين الذين ينتقلون داخل مجموعات أكبر غير أن زيادة الوعي بهذه الظاهرة يمكن أن تتيح فرصاً جديدة لحماية اللاجئين وحماية غيرهم من الفئات المستضعفة مثل ضحايا الاتجار بالبشر والقُصّر غير المصحوبين/المفصولين. فقد فتحت برامج هجرة اليد العاملة والبرامج الخاصة بتأمين حرية الحركة ضمن منطقة ما، على سبيل المثال، مجالات تؤمن فيها حماية اللاجئين في بعض البلدان والمناطق. وقد شاركت المفوضية بنشاط في تطوير "إطار التعاون الإقليمي" الذي اعتمده الاجتماع الوزاري بشأن "عملية بالي" في آذار/مارس ٢٠١١.

٤٥- وفي عام ٢٠١٠، استمرت المفوضية في تعزيز أواصر تعاونها مع الحكومات وغيرها من الشركاء في هذا المجال بما في ذلك عن طريق المشاركة في استضافة المؤتمر الإقليمي الرابع في دار السلام بشأن حركات الهجرة المختلطة إلى جنوب أفريقيا؛ وتنظيم حلقة عمل حول التعاون الإقليمي بشأن اللاجئين والتحركات غير الشرعية في مانيل؛ وتنظيم مؤتمر إقليمي عن

حماية اللاجئين والمهجرة الدولية في آسيا الوسطى في المآتي في آذار/مارس ٢٠١١. وقد صدر في مطلع عام ٢٠١١ كتاب يضم مجموعة من الأمثلة العملية في هذا الصدد بعنوان "حماية المهاجرين والمهجرة المختلطة: خطة عمل من عشر نقاط".

٤٦- وتشكل الروابط بين الحماية الدولية وبين الاتجار بالبشر بُعداً آخر من أبعاد هذه الظاهرة. وقد قدمت المفوضية النصح للحكومات بشأن القوانين واللوائح الوطنية ووفّرت التدريب وهبّت إلى مناصرة ضحايا الاتجار لتمكينهم من الاستفادة من إجراءات اللجوء. وعملت المفوضية على تطوير برنامج مشترك مع المنظمة الدولية للهجرة لتعزيز التعاون بين الوكالات بشأن تحديد هوية ضحايا الاتجار وإحالتهم. كما أسهمت المفوضية في تطوير عدد من الأدوات التي استحدثها المكتب المعني بالمخدرات والجريمة.

## زاي - حالات الفرار في القوارب وعمليات الإنقاذ في البحر

٤٧- لقد بلغت حالات وفاة ملتمسي اللجوء وغيرهم من المهاجرين في البحر أبعاداً مخيفة مما دفع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى اتخاذ تدابير جديدة للتصدي لها. فقد انفجر عدد من القوارب التي لا تصلح للملاحة أصلاً والحملة بأناس من ملتمسي اللجوء وقوارب أدرکها الغرق أو اختفت بكل بساطة؛ ومن الأمثلة في هذا الصدد موت ما يزيد على ١٠٠٠ شخص وهم يحاولون عبور البحر الأبيض المتوسط في غضون أسبوعين فقط ومن المناطق الساخنة الأخرى المحيطان الهندي والهادئ وخليج عدن. وفي عام ٢٠١٠، أصدرت المفوضية وثيقة سياسة عامة بعنوان "عمليات الاعتراض في البحر ومعالجة الطلبات في مجال الحماية الدولية" بيّنت فيه عدداً من الخيارات فيما يخص معالجة طلبات الحصول على اللجوء بعد بلوغ اليابسة. وتعاونت المفوضية مع المنظمة البحرية الدولية على استكشاف الطرق الكفيلة بالتقليل إلى أقصى حدّ من الكوارث التي تحدث عند تأمين الحماية في عرض البحر. وتشعر المفوضية بالارتياح للتدابير التي اتخذتها الحكومات لاستقبال الأشخاص الوافدين في قوارب وتقديم المساعدة لهم وضمان بلوغهم اليابسة بأمان وحسن استقبالهم وتقديم خدمات الرعاية الأخرى لهم، إلا أن الاختلافات بين أنظمة الإنقاذ في البحر أدت إلى ترك بعض الناس يواجهون مصيرهم المأساوي نتيجة للتعقيدات البيروقراطية. وفي هذا السياق، من الأهمية بمكان أيضاً الحرص على تقييم طلبات كل الأشخاص الذين قد يلتمسون اللجوء بالطريقة المناسبة. وعلاوة على ذلك، تشجع المفوضية على اتباع نهج شاملة على الصعيد الإقليمي وعمدت، على سبيل المثال، إلى إنشاء محفل شهري يتبادل في إطاره أعضاء فرقة العمل المعنية بالمهجرة المختلطة وغيرهم من الأطراف الفاعلة في منطقة خليج عدن آراءهم.

## سادساً - الأبعاد ذات العلاقة بالكرامة الإنسانية

٤٨ - كثيراً ما ينظر إلى اللاجئين وملتزمي اللجوء على أنهم أناسٌ لا حيلة لهم وأفراد ينتظرون أن تمتد إليهم يد الإحسان عوضاً عن اعتبارهم أفراداً لهم كرامتهم كثيراً ما تجاوزوا المحن وتعرضوا لكثير من الرزايا بما في ذلك فقد المأوى والأهل والوطن. وقد أدى التمييز ومشاعر كره الأجانب التي تذكيتها في بعض الأحيان السياسات الشعبوية إلى عودة ظهور عدم التسامح والعنف وجرائم الكراهية وما يرتبط بذلك من توترات ضد اللاجئين داخل المجتمعات المستضيفة في العديد من البلدان في جميع أنحاء العالم. وقد جعلت المفوضية من مكافحة التمييز العنصري وكره الأجانب إحدى الأولويات الرئيسية في مجال الحماية وأطلقت عدداً من حملات التوعية الجماهيرية والمبادرات التضامنية.

٤٩ - وتطرح ظاهرتا العوز والتشرد في صفوف اللاجئين وملتزمي اللجوء دائماً مشكلة شائكة في العديد من البلدان بما فيها أغنى دول العالم. وقد شكل الدعم المقدم للاجئين للحصول على حقوقهم في الرعاية الصحية وضمان أسباب الرزق لهم عنصراً مهماً في سياسة المفوضية في مجال مناصرتهم في عام ٢٠١٠. وقد نظمت حلقة عمل في تموز/يوليه ٢٠١٠ الهدف منها وضع مبادئ توجيهية بشأن التخطيط الاستراتيجي بخصوص أسباب الرزق في المناطق الحضرية. وفتحت المفوضية كذلك قنوات اتصال مع منظمة "نساء مهاجرات" من أجل الاضطلاع بعدد من تقييمات أسباب الرزق. وقد وقع الاختيار على جوهانسبرغ وكمبالا ونيودلهي كمدن لاختبار تلك التقييمات. وشاركت المفوضية بنشاط في المباحثات التي دارت حول مقترحات إعادة التقييم في مجال استقبال اللاجئين على مستوى الاتحاد الأوروبي. وفي عدة بلدان في الأمريكتين اتخذت العديد من الخطوات في مجال الإدارة الذاتية للمجتمعات وتمثيلها بما في ذلك، عن طريق التوسع في مشاريع التمويل المتناهي الصغر والشبكات المجتمعية الآمنة. وفي إكوادور، أطلق مكتب أمين المظالم إجراءات قضائية لضمان إمكانية وصول اللاجئين إلى الخدمات المصرفية والمالية. وفي كولومبيا، واصلت الحكومة توفير دورات تدريبية وبرامج التوظيف لفائدة المرشدين داخلياً واللاجئين، في حين أبرمت البرازيل اتفاقات مع الجامعات لتيسير استفادة اللاجئين من التعليم العالي.

٥٠ - وفي بنغلاديش تم وضع صور بيانية شاملة لحصر المهارات ومستويات التعليم في مخيمات اللاجئين من أجل تعزيز فرص الاعتماد على الذات وقامت المفوضية، بالتعاون مع اليونيسيف، بترميم ست مدارس محلية تقع بالقرب من مخيمات للاجئين. وترحب المفوضية بالخطة التنظيمية الشاملة الخاصة بالرعايا الأجانب والتي أعلنت عنها حكومة جمهورية إيران الإسلامية والتي تشمل الأفغان الذين يعيشون هناك. وأخيراً، اعتمد لبنان قانوناً يمنح اللاجئين الفلسطينيين فرصة العمل في الطاعات التي لم تكن مفتوحة أمامهم. وقد تمت بالفعل الموافقة على عدة لوائح ترمي إلى وضع القانون الجديد موضع التنفيذ.



٥١- وفي حين لوحظ إدخال بعض التحسينات على مستويات المخيمات في جيوتي وإثيوبيا وشرق السودان وتشاد وكينيا، بفضل تحديد مواقع جديدة أو التوسع في المخيمات القائمة وتشديد مبانٍ ومرافق جديدة فإن أعداداً غفيرة من اللاجئين ما زالوا يعيشون في ظل ظروف لا ترقى إلى المستوى المطلوب وكثيراً ما يحدث ذلك لفترات جدّ مطوّلة.

٥٢- وهناك جانب آخر حاسم الأهمية من جوانب الكرامة الإنسانية ألا وهو العيش في ظل أسرة. وكثيراً ما يؤدي هروب اللاجئين إلى تفتت أسرته وبالتالي فقد بذلت جهود، قدر المستطاع، لإعادة اللحمة إلى الأسرة في بلد اللجوء ريثما يتم التوصل إلى حلّ دائم. أما عندما يتعذر الاهتمام إلى مكان إقامة الأقرباء فقد تعاونت المفوضية بشكل وثيق مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر على تيسير عمليات البحث عنهم. وتواصل المفوضية الدعوة إلى اتباع نهج مرن حيال العلاقات الأسرية يشمل العلاقات بين الأفراد من نفس الجنس وعلاقات الزواج العرفي. وإلى جانب تقديم طلبات إعادة التوطين تحت مسمى لم تشمل العائلة تضمنت تدخلات المفوضية الرامية إلى تسهيل لم تشمل العائلة الحصول على وثائق السفر وتأشيرات الدخول/الخروج وتقديم الدعم فيما يتعلق بترتيبات السفر والمساعدة المالية. وفي إطار برنامج التدابير الرامية إلى بناء الثقة. استؤنف بنجاح برنامج الزيارات العائلية عن طريق الطائرة بين اللاجئين الصحراويين الذين يعيشون في مخيمات تندوف وأسرهم في الصحراء الغربية وذلك في كانون الثاني/يناير ٢٠١١ بعد انقطاع استغرق شهوراً.

## سابعاً - الأبعاد ذات العلاقة بالسنّ ونوع الجنس والتنوّع

٥٣- تعترف مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بأن الهدف الذي ترمي إلى بلوغه والمتمثل في الحفاظ على حقوق اللاجئين وعافيتهم لن يتحقق إلا عند فهم احتياجات وقدرات جميع الأشخاص الذين تُعنى بهم. وفهم العقبات التي تعترض سبيلهم وما يتوافرون عليه من موارد وعند اتخاذ إجراءات متسقة في هذا الصدد. وترمي مبادرة مراعاة السنّ ونوع الجنس والتنوّع التي أُطلقت عام ٢٠٠٤، إلى انعكاس الشواغل المتعلقة بالسنّ ونوع الجنس والتنوّع في جميع ممارسات المنظمة وسياساتها وبرامجها. وينبغي أن تتمكن كل الفئات المستفيدة من المشاركة في تخطيط البرامج وتنفيذها ورصدها وتقييمها. ويعد استغلال الطاقات التي تزخر بها مجتمعات اللاجئين عنصراً من عناصر عملية تغيير إيجابي وتحسين الخيارات في مجال الحماية. وتلقى مبادرة مراعاة السنّ ونوع الجنس والتنوّع الدعم بفضل اتخاذ تدابير محدّدة تهدف إلى تعزيز حماية النساء والأطفال (بما في ذلك المراهقون) وسائر الفئات التي قد تكون لها احتياجات محددة. وقد جرت العادة على تهميش كبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة ضمن مجتمعات اللاجئين كما أنهم يواجهون تحديات معيّنة. وتستخدم الاستنتاجات التي خلصت إليها اللجنة التنفيذية في عام ٢٠١٠ بشأن الأشخاص

ذوي الإعاقة الذين تعنى بهم المفوضية كقاعدة تستند إليها المفوضية في تنفيذ تدخلاتها لفائدة الأشخاص ذوي الإعاقة.

٥٤ - وهناك إطار رفيع المستوى للمساءلة وهو يوضح معايير الممارسة الدنيا التي ينبغي توافرها فيما يتعلق بمبادرة مراعاة السن ونوع الجنس والتنوع كما أن كبار المسؤولين الإداريين يتولون إبلاغ المفوض السامي واللجنة التنفيذية للمفوضية بالتقدم المحرز، كما يتم ذلك عن طريق موقع المفوضية العام على الشبكة العنكبوتية. وفي عام ٢٠١٠، أجريت دراسة شاملة بعنوان تغيير الأسلوب الذي تتبعه المفوضية في الاضطلاع بأعمالها، تقييم لاستراتيجية تعميم مبادرة السن ونوع الجنس والتنوع ٢٠٠٤-٢٠٠٩، لإجراء تقييم لموقف المفوضية إزاء تنفيذ تلك المبادرة للمساعدة على التخطيط للمراحل التالية.

٥٥ - ولا تزال النساء والفتيات، في أوضاع كثيرة جداً، يُعاملن كبشر من طينة أدنى حيث يجرمن من التعليم وممارسة عمل محترم كما يجرمن من حرية الحركة أو يتم تزويجهن مبكراً أو يقع عليهن العنف مما يجد كثيراً من حظوظهن في الحياة. وفي إطار استراتيجية مراعاة السن ونوع الجنس والتنوع، تلقت النساء المشرديات في العديد من البلدان تدريباً مهنيّاً واستفدت من دروس محو الأمية ومن فرص الحصول على التمويل المتناهي الصغر ومن الدعم المقدم لهن بغرض إقامة تجارة وأعمال يمارسنها على نطاق ضيق. والمفوضية ملتزمة بالحرص على أن تكون النساء ممثلات بشكل هام وعلى قدم المساواة مع غيرهن على مستوى إدارة المخيمات ومحافل صنع القرارات. وقد بدأت حملات التوعية ورصد مسائل العنف الجنسي والجنساني تعطي نتائج إيجابية: من ذلك، على سبيل المثال، أن بعض النساء أفدن، في تشاد، بأنهن يشعرن بأنهن أقدر على الإبلاغ عن المشكلات التي يواجهنها فيما يتعلق بالحماية وأميل إلى التماس الدعم من الآليات القانونية وما إلى ذلك من آليات الاستجابة<sup>(١)</sup>.

٥٦ - وهناك الملايين من الناس الذين تُعنى بهم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين نصفهم تقريباً من الأطفال والمراهقين وكثيراً ما يتعرض الأطفال والمراهقون، في ظروف التشرد، للتهديد بالعنف والتجنيد القسري والزواج قبل بلوغ السن القانونية والاتجار بهم وقلة ما يتوافر لديهم من أسباب العيش والعمالة والاستغلالية وقلة ما ينالونه من قسط من التعليم و/أو انقطاعهم عن التعلّم، وفقدان أو اختفاء أفراد أسرهم وأصدقائهم وقد ظلّت حماية الأطفال غير المصحوبين والذين يعبرون الحدود شغل المفوضية والحكومات الشاغل وخاصة في أوروبا وفي شرق أفريقيا ومنطقة القرن الأفريقي وعبر خليج عدن على مشارف اليمن. وقد شهد عام ٢٠١٠ أيضاً تزايد عدد القصر غير المصحوبين الذين تم تحديد هوياتهم وإصدار وثائق تثبت تلك الهويات في المنطقة الحدودية الجنوبية التي تفصل بين المكسيك وغواتيمالا.

(١) للاطلاع على المزيد من المعلومات. انظر الوثيقة التي أصدرتها اللجنة الدائمة بعنوان "حماية النساء المهاجرات: تعزيز المساواة بين الجنسين" (EC/62/SC/CRP.14).

وتبحث المفوضية عن طرق للسيطرة على هذه التحركات بالتعاون مع الحكومات وغيرها من الشركاء.

٥٧- ويجب أن تراعي كلّ الأنشطة التي تعني الأطفال مبدأ الحفاظ على مصالحهم العليا. وقد بذلت المفوضية كل ما في وسعها لتعزيز قدراتها عن طريق تنفيذ مشروع مشترك مع لجنة الإنقاذ الدولية شمل تنظيم خمس حلقات عمل إقليمية بشأن تحديد المصالح الفضلى للطفل وعدة حلقات عمل قطرية بالإضافة إلى مشاركة خبيرين من خبراء تحديد المصالح الفضلى في أربع عمليات. وفي إطار المتابعة أصدرت المفوضية ولجنة الإنقاذ الدولية دليلاً ميدانياً يستعان به في تنفيذ المبادئ التوجيهية التي وضعتها المفوضية في هذا المجال. وفي أماكن أخرى، دعت المفوضية إلى اتباع نهج يراعي احتياجات الطفل فيما يتعلق بتقييم طلبات الحصول على اللجوء والضمانات الملائمة في سياق العودة المحتملة. ويوفّر الفريق العامل المشترك بين الوكالات والمعني بالأحداث غير المصحوبين، والذي أنشأته المفوضية بالتعاون مع المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، إطاراً لتنسيق الأنشطة المتعلقة بهذه المسألة. وفي حزيران/يونيه ٢٠١٠، نشرت المفوضية دراسة عن التحديات التي يواجهها الأطفال الأفغان غير المصحوبين والدوافع التي تحوّلهم إلى الذهاب إلى أوروبا، وذلك استناداً إلى مقابلات أجريت مع أكثر من ٢٠٠ طفل. وفي عام ٢٠١٠ أيضاً أصدرت المفوضية مذكرة بشأن التدابير الخاصة المنطبقة على عودة الأطفال المفصولين وغير المصحوبين إلى أفغانستان، ومن بين تلك التدابير تدابير تتعلق بتحديد المصالح الفضلى؛ والبحث عن الأقارب؛ والوصاية؛ والاستقبال والخدمات اللازمة عند العودة وخطط إعادة الدمج المستدامة؛ والتقييم بعد العودة. وتؤكد المذكرة على أن عودة الطفل إلى مؤسسة لرعاية الأطفال لا يجب التفكير فيها إلاّ كحلّ أخير وانطلاقاً من ذلك، أطلقت المفوضية مبادرة في أوروبا الغرض منها وضع معايير في مجال تحديد المصالح الفضلى للطفل في البلدان التي تمتلك نظاماً لحماية الأطفال وتأمين اللجوء لهم أثبتت جدواها.

## ثامناً - الأبعاد ذات العلاقة بالحلول المطروحة

٥٨- إذا كان منح اللجوء للاجئين عنصراً أساسياً من عناصر الحماية الدولية فإنه لا يعني حلاً دائماً. ذلك أن الحلول الدائمة تظل تركز على إعادة الطوعية والاندماج في المناطق المحلية وإعادة التوطين وتلك الحلول تؤتي أفضل النتائج إذا ما اندرجت ضمن استراتيجيات شاملة لتقديم الحلول. وعلاوة على هذه الحلول الكلاسيكية بدأت المفوضية في استكشاف إمكانية استفادة اللاجئين من الفرص المتاحة في مجال الهجرة بما في ذلك عن طريق برامج التشغيل والتعليم القائمة أو الجديدة.

## ألف - استراتيجيات الحلول الشاملة

٥٩- بذلت محاولات في مختلف البلدان لتنفيذ خارطات للطريق تقدم حلولاً استراتيجية لوضع حدٍّ لأوضاع اللاجئين التي طال أمدها. وتركز خارطات الطريق التي تستهدف اللاجئين الأنغوليين والليبيريين والروانديين على إعادة الطوعية والاندماج في المناطق المحلية؛ وهي تشمل أيضاً تطبيق النص المتعلق بانتفاء صفة اللاجئ في الوقت المناسب. وفي أوروبا عين المفوض السامي مبعوثاً شخصياً مهمته تسهيل طيِّ صفحة التشريد الناجم عن النزاعات التي اندلعت في البلقان (١٩٩١-١٩٩٥)، وذلك بالتعاون مع الحكومات ومنظمات دولية أخرى. كما استمرت الجهود المبذولة من أجل تنفيذ الاستراتيجية الشاملة للإدارة والعودة الطوعية التي وضعتها الحكومة الباكستانية لصالح اللاجئين الأفغان. ومما يجدر ذكره إمكانية وضع ترتيبات بديلة فيما يتعلق بإقامة اللاجئين لفائدة مختلف فئات اللاجئين الأفغان في باكستان بما في ذلك الترتيبات التي تعود بالفائدة على أصحاب الأعمال منهم والعمال المهرة وغير المهرة وأسراهم. وتشمل الاستراتيجية كذلك وضع الصور البيانية للسكان ومواصلة تنفيذ برنامج المناطق المتأثرة باللاجئين والمناطق المضيفة لهم. أما فيما يتعلق باللاجئين الذين يعيشون في مناطق حضرية، مثل أولئك الذي يوجدون في باكو بأذربيجان، فقد وضعت لهم صور بيانية اجتماعية اقتصادية واستقصاءات لنواياهم مما سمح بتحسين استراتيجيات كسب الرزق لكثير من الأشخاص فضلاً عن التركيز على نحو جديد على مسألتي إعادة الطوعية وإعادة التوطين.

## باء - إعادة الطوعية

٦٠- في عام ٢٠١٠، تم وضع حدٍّ لعدد من عمليات إعادة الطوعية الكبرى، شملت حوالي ٤٠ ٠٠٠ لاجئ كونغولي في زامبيا منذ عام ٢٠٠٧. ويمثل ذلك انخفاضاً في الأرقام الإجمالية لإعادة الطوعية في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠٠٨. وفي عام ٢٠١٠ تمت إعادة ما مجموعه ١٩٧ ٠٠٠ لاجئ إلى أوطانهم معظمهم إلى أفغانستان والعراق وجمهورية الكونغو الديمقراطية. وفي الأثناء نفذت عمليات أخرى لإعادة اللاجئين أو استؤنفت في حين تم الشروع في بعض العمليات الجديدة.

٦١- وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ استؤنفت عملية إعادة الطوعية للاجئين الموريتانيين المتبقين من السنغال ويبلغ عددهم ٥ ٠٠٠ لاجئ. ووافقت المفوضية، بالتضافر مع حكومتي جمهورية الكونغو الديمقراطية وجمهورية تنزانيا المتحدة، على تسهيل برنامج إعادة الطوعية للاجئين الكونغوليين بعد تحسّن الأوضاع الأمنية في بعض مناطق العودة التي تخضع لمراقبة دائمة.

- ٦٢- وفيما يتعلق بالعمليات الجديدة تعدّ المفاوضات وحكومة أنغولا وبلدان أخرى في المنطقة العدّة لإعادة ما يقدر بـ ١٢٠ ٠٠٠ لاجئ يعيشون في المنطقة إلى أوطانهم. وفي الاتحاد الروسي يعكف على إجراء دراسة شاملة للحالات "الموروثة" كما يقال وذلك بالتعاون مع الحكومة. وفي كوسوفو (قرار مجلس الأمن ١٢٤٤) تشجع المفاوضات إعادة الاندماج المستدامة بالتعاون مع منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وغيرها من المنظمات الدولية.
- ٦٣- وقد شملت حالات العودة التلقائية ما يقارب ٦ ٢٠٠ عادوا إلى جمهورية الكونغو الديمقراطية من أوغندا. وفي السودان، في سياق الاستفتاء، وفي الفترة ما بين تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠ ونهاية كانون الثاني/يناير ٢٠١١، انتقل ٢٠٠ ٠٠٠ جنوبي يعيشون في الشمال إلى الجنوب وقد ساعدت سلطات جنوب السودان على نقل معظمهم.
- ٦٤- وعلى الرغم من هذه النجاحات، فإن عدم الاستقرار السياسي والعنف بما في ذلك العنف الممارس ضد المدنيين، وحالات العنف الجنسي والجنساني واجتماع هذه العناصر مع غياب السلطات الحكومية أو وجودها المحدود هي ووكالات الأمم المتحدة والجهات الإنمائية الفاعلة في مناطق العودة، أمور ما زالت تطرح تحديات هامة أمام عودة اللاجئين بشكل مستدام.

## جيم - الاعتماد على الذات والاندماج في المناطق المحلية

- ٦٥- من التحديات الكبرى التي تواجهها المفاوضات تعزيز إتاحة فرص الاعتماد على الذات والاندماج في المناطق المحلية أمام اللاجئين ولا سيما اللاجئين الذين يعيشون في المنفى منذ مدد طويلة. ولهذا الغرض، تم التعرف على ٢٣ حالة من حالات اللاجئين التي طال أمدها واعتبرت ذات أولوية من قبل المفاوضات. وفي عام ٢٠١٠، أجريت تقييمات للحالات التي طال أمدها في شرق السودان وصربيا وجمهورية تنزانيا الموحدة بهدف تقييم التقدم المحرز صوب إيجاد حلول يستفيد منها اللاجئون. وفي إطار هذه المبادرة، تم الاتفاق، مع الحكومة التنزانية، على وضع "استراتيجية وطنية للاندماج المجتمعي". ويرمي المشروع إلى نقل وإدماج ١٦٢ ٠٠٠ لاجئ بوروندي أصبحوا مواطنين تنزانيين بفضل اقتناء أراض وما حصلوا عليه من مساعدة لكسب الرزق. وفي شرق السودان، شرعت المفاوضات في تنفيذ مشروع للاعتماد على الذات يستغرق عدة سنوات لفائدة اللاجئين الإريتريين حيث يركز المشروع على أكثر هؤلاء استضعافاً. وفي نيبال، تقرّر تنفيذ برنامج للتنمية المجتمعية بالاتفاق مع الشركاء المعنيين وهو يركّز على تلبية احتياجات اللاجئين المتبقين من بوتان وكذلك معظم السكان في مجالي الحماية والمساعدة.

- ٦٦- ولا يزال الاندماج، وخاصة في المناطق الحضرية، يثير الكثير من الصعوبات. واستمر بذل الجهود الرامية إلى الوفاء بالمعايير المبينة في وثيقة المفاوضات المعنونة "سياسة بشأن حماية اللاجئين والحلول المطروحة في المناطق الحضرية" ولإدماج اللاجئين وملتزمسي اللجوء في

الخدمات الاجتماعية الوطنية القائمة تمت محاكاة نموذج "دار الحقوق" في عدة بلدان في الأمريكتين بما فيها كوستاريكا وإكوادور والمكسيك وشيلي. ويتكون هذا النموذج من مركز مجتمعي يقدم طائفة كبيرة من الخدمات إلى المهاجرين واللاجئين على حدّ السواء. بما في ذلك خدمات الاستقبال والمشورة القانونية والدعم الاجتماعي، والدروس اللغوية والتدريب التعليمي والمهني، كما يتيح فرصاً للعمل ونصائح في مجال الاندماج. وفي تموز/يوليه ٢٠١٠، اجتمع ممثلو مبادرة "المدن المتضامنة" في إكوادور لبحث مشكلات وإمكانيات الاندماج في المناطق الحضرية. ونتيجة لذلك، وقعت ٢٠ بلدية "إعلان احترام كرامة السكان المهجّرين في المناطق الحضرية وحقوقهم الإنسانية". وأحرقت تقييمات تشاركية في الأرجنتين وأوروغواي وبنما من أجل فهم الاحتياجات والتحديات المطروحة في مجال الاندماج والتصدي لها بشكل أفضل. وفي كولومبيا، تلقى الجهود التي تبذلها السلطات البلدية من أجل إدماج المشردين داخلياً المزيد من الاهتمام والمساعدة.

٦٧- وشرعت المفوضية أيضاً في إجراء أربعة تقييمات في الوقت الحقيقي للسياسة المتبعة بشأن اللاجئين الحضريين وأصدرت تقريرين عن نيروبي في كينيا ودوشمبه في طاجيكستان. وجرى تنظيم حلقة عمل ترمي إلى استخلاص الدروس من التجربة من أجل العمل على وضع مبادئ توجيهية عملية أكثر تحديداً في مجالات التعليم وكسب الرزق والإحالات الطبية وأنشطة التواصل المجتمعي في المناطق الحضرية. ويجري الآن إعداد مذكرة حول "العمل مع المجتمعات والأطراف الفاعلة المحلية من أجل تعزيز حماية اللاجئين في المناطق الحضرية". وأطلقت المفوضية أيضاً صفحة معدّلة على موقعها على الشبكة العنكبوتية بعنوان "طرق كسب الرزق والاعتماد على الذات".

٦٨- ويقتضي الاندماج في المناطق المحلية بذل جهود تعاونية طويلة الأمد. ففي جنوب أفريقيا، انتهى أجل الوقف الاختياري لترحيل المواطنين الزمبابويين وأطلقت الحكومة عوضاً عن ذلك عملية تسوية أوضاع أولئك الذين يعملون ويدرسون ويديرون أعمالاً تجارية في البلد. وفي أرمينيا، تدعم المفوضية الجهود الرامية إلى حشد الموارد من أجل إدماج اللاجئين السابقين الذين تجنّسوا بالجنسية الأرمنية. وفي مناطق أخرى في أوروبا أبرمت اتفاقات مع ٢٠ بلدية في صربيا بشأن الإسكان والعمالة. وفي بيلاروس، وجمهورية مولدوفا وأوكرانيا تضع المفوضية اللمسات النهائية على المرحلة الأولى من مشروع يموله الاتحاد الأوروبي في مجال الاندماج في المناطق المحلية سيستفيد منه حوالي ٣٠٠٠ لاجئ.

٦٩- ولا بدّ من تأمين الاندماج في المناطق المحلية في الأجل الطويل عن طريق تأمين الوجود القانوني والإقامة الدائمة و/أو التجنّس. وفي غرب أفريقيا، على سبيل المثال، بذلت جهود لتأمين مركز قانوني للاجئين الليبيريين والسيراليونيين المقدمين لمدد طويلة. وتم تزويد اللاجئين السيراليونيين السابقين الذين تأثروا نتيجة لصدور إعلان إنهاء صفة اللاجئ في عام ٢٠٠٨ بجوازات سفر وطنية كما وافقت بلدان اللجوء على تسوية أوضاعهم فيما يتعلق

بالبقاء فيها بإصدار تصاريح للإقامة الطويلة فيها وذلك داخل الإطار القانوني الذي وضعته الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (الإكواس).

## دال - إعادة التوطين

٧٠- ما زالت إعادة التوطين أحد الحلول الثلاثة الرئيسية المطروحة أمام اللاجئين وخاصة أولئك الذين يواجهون مخاطر خاصة في بلدان اللجوء، أو كوسيلة لوضع حد لحالات التشريد التي طال أمدتها. وقد شكل تنويع جنسيات اللاجئين الذين درست حالاتهم من أجل إعادة توطينهم وكذلك عدد بلدان إعادة التوطين أهدافاً جوهرية في عام ٢٠١٠. وفي حين بلغ عدد البلدان التي تنفذ برامج دائمة ٢٥ بلداً فإن الاحتياجات فيما يتعلق بالبحث عن أماكن لإعادة التوطين تفوق العرض وقد أنشأت إسبانيا وباراغواي وبلغاريا وهنغاريا برامج جديدة في حين شرعت رومانيا واليابان في تنفيذ برامج تجريبية في هذا المضمار. وبذلت جهود بغرض تشجيع المشاركة الأوروبية في مجال إعادة التوطين. وقد شارك ما مجموعه ٢١ بلداً أوروبياً، وهو أعلى عدد حتى الآن، في المشاورات السنوية الثلاثية بشأن إعادة التوطين في تموز/يوليه ٢٠١٠.

٧١- وفي العام الماضي، قدمت المفوضية حالات نحو ١٠٨ ٠٠٠ لاجئ للنظر في إعادة توطينهم وكان أكثر المستفيدين من ذلك لاجئون فروا من العراق (٢٦ ٧٤٦ حالة) وميانمار (٢٤ ٤٢٠ حالة) وبوتان (٢٠ ٦١٧ حالة). وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تم اللجوء إلى إعادة التوطين لا كأداة من أدوات الحماية بل بطريقة استراتيجية أيضاً كأداة لتقاسم العبء وخاصة فيما يتعلق باللاجئين العراقيين. وهناك نسبة بلغت تسعة في المائة من مجموع ملفات إعادة التوطين تتعلق بنساء وفتيات معرّضات للخطر وهي أعلى نسبة مئوية سُجّلت على مدى السنوات الخمس الماضية. وبلغ معدل القبول الإجمالي للملفات التي قدمتها المفوضية من جانب بلدان إعادة التوطين ٩٢ في المائة. وبالنظر إلى ارتفاع عدد ملفات إعادة التوطين المسجلة في السنوات القليلة الماضية إلى ثلاثة أمثال فإن دوائر معالجة ملفات إعادة التوطين كان عليها أن تواجه تراكم الطلبات. وعلاوة على ذلك، وبالنظر إلى بعض المتطلبات في المجال الأمني، فإن عدد المغادرين انخفض بنسبة ١٦ في المائة إلى حوالي ٧٣ ٠٠٠ شخص في عام ٢٠١٠. وجرت إعادة توطين أكبر عدد من اللاجئين، بمساعدة المفوضية، في الولايات المتحدة الأمريكية (٥٤ ٠٧٧ شخصاً) وكندا (٦ ٧٠٦ أشخاص) وأستراليا (٥ ٦٣٦ شخصاً) والسويد (١ ٧٨٩ شخصاً) والنرويج (١ ٠٨٨ شخصاً). وفي عام ٢٠١٠، جرت إعادة توطين ٤٠ ٠٠٠ لاجئ من بوتان انطلاقاً من نيبال منذ أن بدأ تنفيذ البرنامج. وفي عام ٢٠١٠ أنشأت بلدان إعادة التوطين مجموعة اتصال ترأسها النرويج بهدف تعزيز جهود إعادة التوطين والمساعدة الإنسانية المقدمة لدعم اللاجئين الأفغان في جمهورية إيران الإسلامية.

- ٧٢- وعلى الرغم من هذه التطورات الإيجابية فإن عدد الأماكن المتاحة لإعادة التوطين، حوالي ٨٠ ٠٠٠ مكان، هو أبعد من أن يلبي احتياجات إعادة التوطين التي يقدر عددها بحوالي ١٧٢ ٣٠٠ شخص في عام ٢٠١١ في مقابل ٢٠٠ ٠٠٠ مكان في عام ٢٠١٠. وللدعوة إلى توفير المزيد من الأماكن أطلقت المفوضية والحكومات مبادرة "١٠ من أصل ١٠٠" في المشاورات السنوية الثلاثية بشأن إعادة التوطين التي انعقدت في عام ٢٠١٠.
- ٧٣- وبشوب الأزمة في الجماهيرية العربية الليبية أصبحت مسألة إعادة التوطين جزءاً من آلية الاستجابة الطارئة وقد أطلقت المفوضية مبادرة التضامن العالمي من أجل إعادة التوطين من أجل حشد الدعم لإيجاد المزيد من أماكن إعادة التوطين للاجئين غير الليبيين الذين هربوا من ليبيا إلى تونس ومصر، وخصصت موارد إضافية لمعالجة الحالات القادمة من تلك المناطق الحدودية.
- ٧٤- واستمرت مرافق الإجلاء العابر للثلاثة في رومانيا والفلبين وسلوفاكيا في لعب دور رئيسي في إجلاء اللاجئين أثناء حالات الطوارئ. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، تمّ التوقيع مع الحكومة السلوفاكية على اتفاق يقضي بتوسيع نطاق استخدام مرفق الإجلاء العابر في هوميني ليشمل اللاجئين من جميع الجنسيات.

## تاسعاً - الأبعاد ذات العلاقة بالتشريد الداخلي

- ٧٥- ما فتى عدد المشردين داخلياً بسبب اندلاع النزاعات يفوق أعداد اللاجئين حيث بلغ ٢٧,٥ مليون نسمة في عام ٢٠١٠. وهناك عشرات الملايين من الناس الذين يتم تشريدهم أيضاً كل عام بفعل الكوارث الطبيعية. ومنذ عام ٢٠٠٥، ظل المشردون داخلياً أكبر الفئات التي تتلقى خدمات الحماية والمساعدة التي تقدمها المفوضية إذ بلغ تعدادهم حوالي ١٥ مليون شخص في عام ٢٠١٠. وهذا العدد هو أقل بقليل من عددهم في عام ٢٠٠٩ ومرّد ذلك، أساساً، عودة المشردين داخلياً في باكستان (٢,١ مليون شخص) وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية (٤٦١ ٠٠٠ شخص).
- ٧٦- وتنفذ المفوضية عمليات لصالح المشردين داخلياً في ٢٨ بلداً وهي تدعم استجابة منسقة مشتركة بين الوكالات بما في ذلك عن طريق قيادة مجموعة الحماية في ٢٢ من تلك البلدان. وخلال الفترة التي يشملها التقرير اتسمت معالجة المفوضية لأوضاع المشردين داخلياً بحدوث حالات مختلفة من بينها الزلزال الذي وقع في هايتي والفيضانات التي أعقبت الرياح الموسمية في باكستان والعنف المتبادل بين المجموعات العرقية في كيرغيزستان. وفي اليمن، ورغم اتفاق السلام الذي أبرم في عام ٢٠١٠، ظل حوالي ٣٠٠ ٠٠٠ مواطن يمسي في عداد المشردين داخلياً في ظروف بالغة الصعوبة في أغلب الأحيان.
- ٧٧- وقد ركّزت المفوضية، لدى تنفيذها لعملياتها، على التواصل مع المشردين داخلياً، والعمل مع الشركاء المحليين في العراق واليمن وتشغيل خطوط هاتفية لمساعدة وحماية المشردين



داخلياً المعرضين للمخاطر في فيرغيزستان وفي هاييتي، نفذت مجموعة من المشاريع المجتمعية ذات الأثر السريع وبرامج المساعدة التي تستهدف الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة للتصدي لحالات الاستضعاف الاجتماعي التي ظهرت نتيجة زلزال عام ٢٠١٠. وتجري محاكاة نظام تتبع حركة السكان المقام في الصومال، الذي يستخدم شبكة من المنظمات المجتمعية لتتبع حركات السكان والسماح بتخطيط البرامج على النحو الوافي في بلدن أخرى تحول فيها المصاعب اللوجستية دون تزويد المشردين داخلياً بخدمات الحماية والمساعدة.

٧٨- واتسمت الفترة المشمولة بالتقرير أيضاً بحدوث عدد ملحوظ من الانتصارات التشريعية على المستوى الوطني؛ فقد أعدت كولومبيا مشروع قانون حول الضحايا واسترداد الأراضي ووافق برلمان البوسنة والهرسك على استراتيجية منقحة لتنفيذ المرفق السابع من اتفاق دايون للسلام مما أشار إلى التزام الحكومة بطي صفحة التشريد في تلك المنطقة ودعمت المفوضية أيضاً الحكومات الوطنية في الجهود التي تبذلها لاعتماد الأطر التشريعية والإدارية الملائمة ومنع حالات التشرد داخلياً والتصدي لها والتغلب على مصاعبها. وأجرت جمهورية أفريقيا الوسطى، بالتعاون مع المفوضية ومؤسسة بروكينغز، تحليلاً مفصلاً للإطار القانوني الحالي بغية تنقيحه؛ في حين دعمت المفوضية الحكومة اليمنية في إعداد استراتيجية وطنية بشأن المشردين داخلياً.

٧٩- وعلاوة على ذلك، دعمت المفوضية خطة عمل الاتحاد الأفريقي لتنفيذ اتفاقية الاتحاد الأفريقي بشأن حماية ومساعدة الأشخاص المشردين داخلياً، وذلك عن طريق الاضطلاع بأنشطة مع الحكومات والمجتمع المدني على الصعيدين الإقليمي والوطني وبحلول نهاية نيسان/أبريل ٢٠١٠، أمنت الاتفاقية ٣١ توقيعاً و٦ تصديقات. أما منظمة الدول الأمريكية فإنها تعتمد كل عام قراراً بشأن التشريد الداخلي بغية التصدي لأسباب التشريد ووضع برامج للحماية والمساعدة وإيجاد الحلول.

## عاشراً - خاتمة

٨٠- ما زالت المبادئ التي قامت عليها اتفاقية عام ١٩٩٥، وبروتوكولها لعام ١٩٦٧، تحتفظ في مناسبة الاحتفال بإبرام الاتفاقية، في ذكراها السنوية الستين بجدتها إذ تعززت بفضل الصكوك التي أبرمت على الصعيد الإقليمي بشأن اللاجئين وكذلك داخل إطار حقوق الإنسان الأعم. وقد انعكست مبادئ عدم التمييز وعدم الإعادة القسرية وعدم المعاقبة واحترام حقوق الإنسان الأساسية في تحقق عدد من الإنجازات في جميع أنحاء العالم في عام ٢٠١٠. غير أنه لا تزال هناك كثير من المشاكل التي تعترض سبيل التنفيذ ويظل الالتزام السياسي بحلها قائماً كما أن الظروف التي يجب في إطارها تأمين الحماية اليوم ما فتئت تتعقد. وعليه فإن هذه المبادئ يجب أن يتم تأكيدها مجدداً على الدوام.

٨١- وتتيح سنة ٢٠١١ فرصة هامة للبناء على الأسس التي تم توطيدها خلال السنوات الستين الماضية، وإمعان الفكر في الإنجازات التي تحققت حتى اليوم، والتعرف على الثغرات والاستجابات في ميدان الحماية والأهم من ذلك وضع استراتيجية بشأن الحلول القانونية والسياسية والعملية لمواجهة التحديات المطروحة في القرن الحادي والعشرين. وسيكون من الحيوي بالنسبة إلى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن تعزز وتوسع نطاق شراكاتها وتحالفاتها، والتواصل مع المجتمعات المشردة بطرق تسمح بتحقيقها لاستقلاليتها؛ والدفاع عن أكثر القطاعات تهميشاً وضعفاً ضمن تلك المجتمعات بسد احتياجاتها وتعزيز قدرات طائفة عريضة من الأطراف الفاعلة لمواجهة الحقائق التي تنطوي عليها ظروف العمل الجديدة.

٨٢- وسيتيح الاجتماع الحكومي الدولي على المستوى الوزاري الذي سينعقد في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ فرصة أمام الدول لتؤكد مجدداً على التزامها بنظام الحماية الدولية، وتحمل التزامات ملموسة وتطلعية فيما يتعلق بتحسين الحماية المقدمة للاجئين ولعديمي الجنسية على الصعيدين الداخلي أو الإقليمي؛ والانضمام، عند الاقتضاء، إلى الصكوك الدولية المتعلقة باللاجئين وبعديمي الجنسية أو رفع أي تحفظات تصرّ عليها إزاءها، وقطع أي التزامات ملموسة بغرض الحفاظ على روح اتفاقية عام ١٩٥١ والغرض الأولي المنشود منها ألا وهو توفير الحماية. وتتطلع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى الاحتفاء بهذه السنة التي تصادف الذكرى الستين بدعوة كل الجهات صاحبة المصلحة إلى مواجهة التحديات التي تنتظرها وضمان بقاء كل الناس ممن هم في أشد الحاجة في هذا الصدد في بؤرة الاهتمام.