UNHCR
United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

60 YEARS • ANS

UNOFFICIAL TRANSLATION

حوار المفوض السامي بشأن تحديات الحماية لعام 2010

ورقة معلومات

الثغرات والاستجابات الخاصة بالحماية

1. مقدمـــة

"الثغرات والاستجابات الخاصة بالحماية" هو موضوع حوار المفوض السامي لعام 2010 والخاص بتحديات الحماية. وسوف تشكل نتائج هذا الحوار أساساً هاماً للأنشطة المخطط لها خلال العام المقبل لإحياء الذكرى السنوية الستين لاتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئ، والذكرى الخمسين لاتفاقية عام 1961 بشأن خفض حالات انعدام الجنسية.

يقدم الجزء الثاني من هذه الورقة ملخصا لجوانب مختلفة من البيئة الحالية والتي تعمل من خلالها المفوضية وشركاؤها من أجل توفير الحماية والبحث عن حلول لعشرات الملايين من الأشخاص عبر العالم في حالات النزوح القسري أو انعدام الجنسية.

ويقترح الجزء الثالث من الورقة إطارا لمناقشات الجلسة الجانبية أثناء الحوار، وذلك على النحو التالي :

- الثغرات في إطار الحماية الدولية وفي تنفيذها
- التعاون الدولي وتقاسم الأعباء والنهج الاقليمية الشاملة
- الحد من حالات انعدام الجنسية وحماية عديمي الجنسية

تم تحديد وبشكل موجز القضايا الرئيسية والتحديات في إطار كل من هذه المواضيع الفرعية وذلك لسهولة المرجع، وتم اقتراح بعض الأسئلة للمناقشة.

2- خلفية عامة

إن حجم وتعقيد قضايا النزوح القسري وقضايا انعدام الجنسية هائلة. فهناك نحو 36 مليون شخص ممن يندرجون تحت ولاية المفوضية كلاجئين وعديمي الجنسية وغيرهم ممن تعنى بهم المفوضية. ولكن حتى هذا الرقم اللافت للنظر لا يعكس اليوم بشكل كامل مدى النزوح أو انعدام الجنسية.

أنماط النزوح

لقد بقيت انماط النزوح القسري بعيدة عن كونها أنماطاً ثابتة على مدى السنوات الستين منذ اتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين. وقد تركزت الفكرة الكلاسيكية للنزوح القسري على ضحايا الاضطهاد لأسباب مثل الرأي السياسي أو المعتقد الديني أو الأصل العرقي. ونصت اتفاقية عام 1951 على الإطار الذي يفترض، على الأقل في الممارسة، حلولاً خارج بلدان المنشأ.

وقد تعرض هذا النهج لضغط كبير عندما بدأ التركيز على مشاكل اللاجئين يتحول من أوروبا إلى العالم النامي والذي كان يعاني من نزوح كبير جراء إنتهاء الاستعمار والاحتلال الأجنبي وعودة بزوغ القومية والأحداث التي تتسبب في اضطرابات خطيرة للنظام العام والصراعات العرقية. لقد عانت أعداد كبيرة من اللاجئين الموجودين في مخيمات مكتظة وكيفية مساعدتهم وحمايتهم، عانت في بعض الأوقات من عجز الإرادة السياسية والدعم الاقتصادي.

تستمر سيناريوهات النزوح في التغير، على الرغم من أن الأشكال التقليدية للنزوح بسبب الاضطهاد والصراعات وانتهاكات حقوق الإنسان لا تزال سائدة. إن المسببات التي تظهر اليوم تشمل النمو السكاني والتحضر وفشل السلطة وانعدام الأمن الغذائي والطاقة وندرة المياه والكوارث الطبيعية وتغير المناخ وتأثير الأزمة الاقتصادية العالمية والركود. إن البطالة والاضطرابات الاجتماعية والعنف والجريمة تشعل فتيل ليس فقط المشاكل المحلية فحسب، بل بإمكانها أيضاً أن تتسبب في نزوح داخلي وخارجي. لقد اصبحت هذه العوامل مترابطة أكثر من أي وقت مضى. وعلى وجه الخصوص، فإن النزاعات والحرمان المدقع وتغير المناخ تميل إلى العمل على نحو متزايد في تركيبة واحدة؛ وهو اتجاه من المرجح أن يغدو أكثر حدة.

ومن الواضح أن هذه العوامل سوف يكون لها تأثير على مختلف المجموعات والمناطق المختلفة بطرق متباينة. ونتيجة لذلك، لن يندرج جميع النازحين ضمن ولاية المنظمة مثل المفوضية. ومع ذلك، فإن بعض الأرقام سوف تفعل ذلك. وقد أدى هذا لخلق حاجة للمنظمة، للأمم المتحدة ككل، لمراجعة الأولويات والشركاء وأساليب العمل.

الديناميكيات الجديدة التي تؤثر على العمل الإنساني

علاوة على ذلك، تشكل الديناميكيات الجديدة التي تؤثر على العمل الإنساني تحد لتوفير الحماية، منها تآكل الفضاء الإنساني، وهو عامل رئيسي. وفي كثير من حالات الصراع الداخلي فإن الجهات الفاعلة لا تتناسب مع الأنماط التقليدية. هناك تنوع متزايد من الجهات الفاعلة والتي يجب أن تتواصل معها الكيانات الإنسانية، سواء كشركاء في البرامج الإنسانية وكمحاورين في حالات الصراع. ونظراً لكون معظم حالات الصراع في الوقت الحالي داخلية بدلا من كونها دولية، فإن هوية الفاعلين الرئيسيين، الذين هم أساسا جهات فاعلة غير حكومية، باتت أقل وضوحا بكثير.

وثمة جانب آخر لهذه الديناميكيات الجديدة وهي ارتفاع التحضر. فقد ركزت الاستجابات الوطنية والدولية للنزوح واسع النطاق بشكل تقليدي على إقامة المخيمات وتوفير المواد الغذائية وغيرها من أشكال المساعدة للنازحين في المناطق الريفية. ولكن اللاجئين والنازحين داخليا بدأوا يتجمعون على نحو متزايد في المدن والبلدات، واضعين ضغطا إضافيا على الموارد الشحيحة في المناطق الحضرية ومضيفين إلى التوتر الاجتماعي والعنف السياسي الكامن. وحالما يجد الناس طريقهم إلى منطقة حضرية، فإنهم عادة لا يعودون الى الريف، حتى لو عاد السلام والاستقرار إلى مكان إقامتهم الأصلية. وفي الواقع، أصبح النزوح القسري قوة دافعة هامة لعملية التحضر في أجزاء من العالم، دون الاستجابة الضرورية للمساعدة والحماية.

انعدام الجنسية

لقد نمت المشكلة العالمية لانعدام الجنسية وأصبحت أكثر تعقيدا في العقود التي تلت اعتماد اتفاقية عام 1954 المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية واتفاقية 1961 بشأن خفض حالات انعدام الجنسية، مما يثير تساؤلات حول الكيفية الأنجع التي يمكن من خلالها حل مشكلة هذه الظاهرة في عالم اليوم. ومنذ تأسيسها، سعت الأمم المتحدة لمعالجة وحل هذه المشكلة الدولية. ورغم ذلك، فإن هناك ما يصل الى 12 مليون شخص في جميع أنحاء العالم اليوم ممن لا يعتبرون من مواطني أي دولة في إطار قوانينها.

يكافح عديمو الجنسية من أجل الحصول على جانب محدود لتسجيل المواليد والهوية والتوثيق والتعليم والرعاية الصحية، والعمل القانوني والملكية والمشاركة السياسية أو حرية التنقل. وتتعرض النساء لمخاطر متزايدة من انعدام الجنسية مما يجعلهن عرضة لسوء المعاملة. ويمكن للأطفال عديمي الجنسية أن يحرموا على حد سواء من طفولتهم وتأسيس أي أمل في مستقبل أفضل. إن الحرمان من حقوق الإنسان الأساسية يترك آثاره ليس فقط على الأفراد المعنيين ولكن أيضا على المجتمع ككل، خاصة بسبب أن استبعاد قطاع بأكمله من السكان قد يخلق توترا اجتماعيا ويضعف بشكل

كبير الجهود الرامية إلى تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وعلاوة على ذلك، فقد يؤدي انعدام الجنسية إلى النزوح القسري، ولا سيما عندما يكون السبب وراء ذلك هو الحرمان التعسفي من الجنسية.

الأطر القانونية

في ضوء هذه البيئة الصعبة، تثور أسئلة بشأن مدى كفاية واستخدام الأطر القانونية للحماية في حالات النزوح القسري الداخلي وعبر الحدود وانعدام الجنسية. واعترافاً بتنوع الأسباب التي تدفع الناس الى الفرار، فقد تم توسيع مفهوم اللاجئين في أفريقيا وأمريكا اللاتينية لتشمل ، في جملة أمور، ضحايا العنف المعمم وضحايا الاضطهاد. ومع ذلك، لا تزال العديد من الأنظمة الوطنية مرتبطة بتعريف أكثر محدودية. يمكن للمفوضية أن تبذل قصارى جهدها لتعزيز نهج مرن لتعريف اللاجئ، ولكن تظل الحقيقة أن الهيكل العالمي الحالي لحماية اللاجئين يميل بشكل كبير الى تعريف استخدمته بعض الحكومات لتقييد نطاق مسؤوليات اللاجئين. هذه هي نقطة ضعف في النظام. وهناك نقاط ضعف أخرى أيضا، مثل صمت اتفاقية عام 1951 بشأن إيجاد حلول دائمة.

أما عن النزوح الداخلي، فقد ساهمت المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي مساهمة هامة لتحسين الاستجابة العالمية للنزوح الداخلي، ويجب اغتنام اي فرصة لضمان إدماجها في التشريعات الوطنية. خطوة هامة أخرى إلى الأمام تمثلت باعتماد الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي، في 22 أكتوبر 2009، لاتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخليا في أفريقيا. ومع ذلك، فإن ذلك لا يزال يشكل تحديا لارساء الحماية بالطريقة التي تضمن احترام الدول لحقوق النازحين داخليا.

لا يزال هناك أيضا بعض الغموض الذي يكتنف المسائل الفقهية بشأن انعدام الجنسية والحق في الجنسية، والتي شكلت صعوبات لمنع حالات انعدام الجنسية وحماية الأشخاص عديمي الجنسية. وتشمل هذه القضايا التمييز بين عديمي الجنسية بحكم القانون وبحكم الأمر الواقع، وتحديد الإجراءات التي يمكن وضعها لتحديد ما إذا كان الفرد عديم الجنسية وما هي الفوائد التي تعود على أولئك المعترف بهم. وتقوم المفوضية بتنظيم سلسلة من اجتماعات الخبراء للتصدي لهذه المسائل الفقهية، الأمر الذي سيؤدي إلى إصدار مبادئ توجيهية.

ثغرات التنفيذ

بالإضافة إلى مسائل الإطار القانوني هذه، هناك أيضا العجز في التنفيذ. فحتى الأفراد الذين يستوفون تعريف اللاجئ أو عديم الجنسية في الصكوك ذات الصلة قد لا يجدون

الحماية التي يحتاجونها إذا كانت الدول التي يسعون فيها للحماية غير موقعة على تلك الصكوك، إذا كانت لديها تحفظات على الأحكام الأساسية أو لا تقوم بتنفيذها بشكل كامل. إن انخفاض معدل الانضمام إلى اتفاقيات انعدام الجنسية مشكلة خطيرة جداً في هذا الصدد.

الاستجابات

إزاء هذه الخلفية، فإن استحداث الاستجابات الخاصة بالنزوح القسري وانعدام الجنسية يثير أسئلة هامة بالنسبة للحكومات والجهات الإنسانية الفاعلة على حد سواء. فهل يمكن للمجتمع الدولي التصدي بفعالية لتحديات النزوح القسري اليوم داخل الإطار القانوني والمعياري الحالي؟ وما الذي يمكن عمله لتعزيز الالتزام بالصكوك القائمة والتأكيد على المبادئ الأساسية التي تقوم عليها؟ وهل الهيكل الحالي للعمل الإنساني ملائم أم أن الأمر يتطلب ولايات ومؤسسات وتحالفات أو شراكات جديدة؟

يمكن تعزيز حماية اللاجئين عن طريق تطوير تنفيذ اتفاقية عام 1951 من جانب الدول، بما في ذلك زيادة قبول مسؤوليات الحماية على أراضيها. إضافة إلى ذلك، يمكن أن يكون هناك مزيد من التضامن مع اللاجئين عندما يعززه التضامن بين الدول. وقد يكون ذلك ذا أهمية خاصة في سياق التحديات الإقليمية للنزوح. يعتبر تقاسم الأعباء مبدأ توحيد لنظام حماية اللاجئين، لكن غياب الضوابط الواضحة لتقاسم الأعباء هو حذف مهم آخر من هيكل الحماية الحالية.

يجب التفكير جدياً بالآثار القانونية المترتبة على النزوح والتي تسيرها قوى أخرى غير الاضطهاد وانتهاكات حقوق الإنسان والحروب. وأيا كانت الاستجابات التي تعتبر ضرورية للنزوح الناشئ من جراء تغير المناخ أو أشكال أخرى من الكوارث، فإن على اللجوء العثور على المكان المناسب. على أي أساس قانوني بنيت هذه الاستجابة، وما إذا كان قد يلزم من أدوات إضافية لترجمة احتياجات النازحين إلى أشكال ملموسة من الحماية، هي أسئلة يتعين الرد عليها إلى الآن.

يشكل انعدام الجنسية العديد من التحديات القانونية والعملياتية وتلك المتعلقة بالسياسات والتي لا وجود لحلول لها حتى الآن. لكن التجارب السابقة تبين أن الحلول المطلوبة ليست بالضرورة معقدة أو باهظة التكاليف لتنفيذها. وعلاوة على ذلك، تحتاج الدول في كثير من الأحيان لمساعدة قانونية وتقنية وعملياتية لمعالجة الثغرات في قدراتها الذاتية، وقد زادت المفوضية خبرتها لتقديم مثل هذا الدعم. ونتيجة للزخم المتزايد لمعالجة حالات انعدام الجنسية في جميع أنحاء العالم، فإن الظروف الآن مناسبة بالنسبة للمجتمع الدولي لتحقيق تقدم كبير فيما يخص انعدام الجنسية على الصعيد العالمي. ومن الخطوات الهامة الأولى التي يمكن اتخاذها هو تحقيق انضمام أوسع للصكوك الدولية المتعلقة بانعدام الجنسية.

استنتاج

بشكل عام، فقد صمد النظام الدولي للاجئين وعديمي الجنسية على مدى العقود الستة الماضية، لكن ثمة ثغرات يمكن أن تقع فيها الحماية في بعض الأحيان. وسيكون من المهم خلال الفترة المقبلة ضمان ليس فقط تعزيز الجوانب التي ماتزال ضعيفة في هذا النظام، ولكن أيضا أن يكون مرناً بما فيه الكفاية لاستيعاب التحديات الجديدة للنزوح وانعدام الجنسية والتي سوف نضطر لمواجهتها لا محالة.

ثالثا: إطار المناقشات في الحوار

تتوسع الأجزاء التالية حول الفجوات والتحديات الكبرى في مجال الحماية والمحددة أعلاه. وسوف يتم مناقشة هذه الأجزاء طوال حوار هذا العام، لا سيما في ثلاث جلسات جانبية.

ينبغي ملاحظة أن الحوار سوف يركز على النزوح وانعدام الجنسية عبر الحدود. وبناء عليه، فإن الأجزاء التالية لا تعالج الثغرات الموجودة في حماية الأشخاص النازحين داخليا.

الجلسات الجانبية 1 :
الثغرات في إطار الحماية الدولية وتنفيذها

نتشأ العديد من ثغرات الحماية نتيجة لعدم تطبيق أو للتطبيق الغير متناسق للمعايير والقواعد القائمة لحماية اللاجئين. إن ما يسمى بثغرات الـ"تنفيذ" أو الثغرات "العملياتية" لها أصول متفاوتة. ويمكن ربطها بمسائل الموارد والقدرات و بالمخاوف السياسية والأمنية، ومدى تعقيد حالات معينة، والاختلافات في طريقة تفسير النصوص القانونية، وعدم إدراج الالتزامات الدولية في القانون المحلي، أو عندما يتم إدخالها، لضمان حسن تنفيذها. الهدف الأول من هذه الجلسة الجانبية هو تحديد الأمثلة الهامة عن ثغرات التنفيذ وتقييم الكيفية التي يمكن تناولها على نحو أفضل.

كما أن هناك فجوات في نطاق الإطار الحالي لحماية اللاجئين. وعلى الرغم من استمرار أهمية اتفاقية عام 1951 وبروتوكولها لعام 1967 لتوفير الحماية الدولية للاجئين، قد لا تتلاءم بعض الأشكال المعاصرة من النزوح القسري بشكل مريح داخل نطاقها[1]. ومع ذلك، قد يكون لدى المتضررين احتياجات خاصة بالحماية. إن الاستجابة بشكل مناسب هي ضرورة إنسانية، ولكن ليس هناك توافق دولي في الآراء بشأن الكيفية التي ينبغي أن يتم فيها ذلك. أما الهدف الثاني من هذه الجلسة فهو تحديد الفجوات الرئيسية المعيارية في إطار الحماية الدولية، واقتراح طرق مبتكرة للاستجابة.

[1]اتفاقية 1951: يتطلب تعريف اللاجئ خوفاً له ما يبرره من التعرض للاضطهاد مرتبط بواحد أو أكثر من الأسباب الخمسة للاتفاقية. قد لا تكون هذه الاحتياجات بالضرورة مستوفاة من قبل أفراد يغادرون بلدانهم لأسباب ليست من صنع الإنسان ، أو بسبب الآثار العشوائية للأعمال التي هي من صنع الإنسان.

بعض التحديات الراهنة

- لايتم دائماً دمج التزامات الدول بموجب اتفاقية عام 1951 بالكامل في أطر قانونية وطنية.
- في عصر تتزايد فيه المخاوف السياسية والأمنية، فإن مسؤوليات الحماية الدولية في بعض الأحيان لايتم تحديدها بشكل كاف من حيث الأولوية.
- التوجيهات التي تقدمها المفوضية وفقاً لمسؤوليتها الإشرافية عن اتفاقية عام 1951 لايتم تتبعها دائما في الممارسة العملية، مما يؤدى، على سبيل المثال، إلى إعادة الناس قسرا إلى حالات الصراع أو الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان.
- يمكن للدول والجهات الفاعلة الأخرى أن يكون لها وجهات نظر متباينة لمعنى وتطبيق أحكام اتفاقية عام 1951 .
- بعض الدول، ولا سيما تلك الموجودة في العالم النامي التي تستضيف أعدادا كبيرة من اللاجئين، غير قادرة على تنفيذ جميع التزاماتها المتعلقة باتفاقية عام 1951 بسبب قيود تتعلق بالموارد والقدرات.
- تواصل المفوضية عملها في تحديد وضع اللاجئين في بعض البلدان التي صادقت على اتفاقية عام 1951، على الرغم من مسؤولية الدولة الواضحة لتحديد اللاجئين وطالبي اللجوء على أراضيها.
- هناك نقص في التوجيهات الدولية بشأن تلبية احتياجات الحماية للسكان النازحين قسرا نتيجة لتغير المناخ والكوارث الطبيعية وغيرها من الظروف التي قد تقع خارج نطاق اتفاقية عام 1951
- إن العديد من استجابات الدول لحالات النزوح القسري تكون لذلك الغرض بالذات، حيث تقدم القليل من الاتساق أو التنبؤ.
- لا تضع الصكوك الدولية للاجئين القواعد لمسائل مثل التوصل إلى حلول دائمة.

أسئلة للنقاش

- ما هي الفجوات الأكثر أهمية في إطار الحماية الدولية؟

- ما هي أسباب الثغرات الموجودة في تنفيذ الصكوك المتعلقة باللاجئين، وكيف يمكن معالجتها بشكل أكثر فعالية؟
- إلى أي مدى يمكن شغل الثغرات المعيارية من قبل الصكوك الاقليمية للاجئين والقانون الدولي لحقوق الإنسان؟

- ما هي الأمثلة على الممارسات الجيدة للدول في معالجة ثغرات الحماية المعيارية؟ وفي ضوء هذا، كيف يمكن للدول الاستجابة بشكل أفضل على الصعيد الوطني والاقليمي والدولي؟
- ما هي أفضل طريقة للتصدي للصمت في اتفاقية عام 1951 بشأن المسائل الهامة مثل معالجة الأسباب الجذرية أو الحلول الدائمة؟

الجلسة الجانبية 2:
التعاون الدولي وتقاسم الأعباء ونهج إقليمية شاملة

يستند النظام الدولي للحماية على مبدأ التضامن الدولي. وتشير ديباجة اتفاقية اللاجئين لعام 1951 إلى النطاق الدولي وطبيعة مشكلة اللاجئين، وتؤكد أنه لا يمكن تحقيق حل مرض إلا من خلال التعاون الدولي. إن تعزيز التعاون وتقاسم الأعباء هو أولوية بالنسبة للمفوضية منذ فترة طويلة وحثت عليها مرارا وتكرارا اللجنة التنفيذية للمفوضية[2]. ويشار إلى هذا أيضا في عدد من الصكوك الإقليمية والدولية القانونية والسياسية التي تحكم اللجوء وحماية اللاجئين[3].

تتقاسم الدول في جميع مناطق العالم، بما فيها تلك التي ليست طرفا في اتفاقية عام 1951، المسؤوليات فيما يتعلق بالنازحين قسرا بطرق مختلفة. وهناك عدد من المبادرات الواعدة التي أجريت في السنوات الأخيرة لمعالجة عدم المساواة في تقاسم الأعباء، مثل إنشاء مجمعات إعادة التوطين واتفاقيات إعادة التوزيع وترتيبات الإجلاء في حالات الطوارئ. لكن مبادئ التعاون الدولي وتقاسم الأعباء لا يزال غير واضح المعالم، ونتيجة لذلك، يتم تطبيقها بشكل غير متسق.

[2]تمت الإشارة إلى مبادئ تقاسم الأعباء والتضامن الدولي و/ أو التعاون في أكثر من ثلاثين استنتاجاً من استنتاجات اللجنة التنفيذية للمفوضية. القائمة الكاملة متوفرة في استنتاجات مجموعة مواضيع اللجنة التنفيذية (الطبعة الرابعة)، أغسطس 2009، وهي متاحة على http://www.unhcr.org/3d4ab3ff2.html، في الصفحتين 38-62.

[3]على سبيل المثال، فإن اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التى تحكم الجوانب المحددة لمشكلات اللاجئين فى إفريقيا، 10 سبتمبر 1969 ، 45 U.N.T.S.، المادة II.4، وإعلان كارتاخينا بشأن اللاجئين، والندوة حول الحماية الدولية للاجئين في

أمريكا الوسطى والمكسيك وبنما ، 22 نوفمبر 1984 ، الجزء الثاني ، الفقرة. ك ، وإعلان الأمم المتحدة بشأن اللجوء الإقليمي ، 14 ديسمبر 1967 ، A/RES/2312 (الثاني والعشرون) ، والمادة 2(2) ، وقرار مجلس الاتحاد الأوروبي بشأن تقاسم الأعباء فيما يتعلق بقبول وإقامة النازحين على أساس مؤقت (1995) وقرار مجلس الاتحاد الأوروبي بشأن إجراءات حالة التأهب الطوارئ لتقاسم الأعباء فيما يتعلق بقبول وإقامة النازحين على أساس مؤقت (1995) وتوجيه مجلس الاتحاد الأوروبي EC/55/2001 بتاريخ 20 يوليو 2001 بشأن المعايير الدنيا لإعطاء الحماية المؤقتة في حال تدفق النازحين بأعداد كبيرة وعلى التدابير التي تعزز التوازن بين جهود الدول الأعضاء في استقبال هؤلاء الأشخاص وتحمل العواقب المترتبة على ذلك.

إن من وسائل تحسين تقاسم الأعباء على الصعيد الإقليمي، وفي كثير من الأحيان يكون لها بعد عالمي، وضع نهج شامل للاستجابة لحالات اللاجئين، ولا سيما تلك الحالات التي طال أمدها[4]. وهناك أمثلة عديدة في الماضي، والتي وصلت إلى درجات متفاوتة من النجاح[5]. ويهدف النهج الشامل في المنطقة إلى استكمال الجهود بدلا من استبدال الجهود الوطنية وتعبر عن إجراءات منسقة للتصدي لدورة الحياة الكاملة للنزوح داخل منطقة معينة. فهي تقوم على التعاون بين الدول المتضررة والمفوضية ومجموعة واسعة من أصحاب الشأن الآخرين.

وتتكرس هذه الجلسة الجانبية لتبادل الأفكار حول كيفية تحسين جهود تقاسم الأعباء، بما في ذلك من خلال استخدام نهج إقليمي شامل. كما ستكون فرصة للتعرف على الممارسات الجيدة في مجال التعاون الإقليمي والدولي وتقاسم الأعباء، مع إيلاء اهتمام خاص لتكرارها في مكان آخر.

بعض التحديات الراهنة

- إن مسؤولية تلبية احتياجات اللاجئين ليست موزعة بالتساوي بين الدول حيث هناك 80 في المائة من جميع اللاجئين يعيشون في العالم النامي، وغالبا في بلدان تفتقر إلى الموارد اللازمة لتلبية جميع احتياجاتهم.
- هناك قدر غير كاف من التفهم أو الإدراك حول الآثار المترتبة على الدول المستضيفة للاجئين في دول العالم النامي، بما فيها تلك التي ليست طرفاً في اتفاقية عام 1951 .
- إن تقاسم الأعباء بشكل غير كاف يمكن أن يكون له تأثير ضار على توفر الحماية للاجئين، لا سيما في سياق تدفقات أعداد كبيرة، والتحركات المختلطة ،والتحركات الثانوية، وعمليات الانقاذ في عرض البحر والحالات التي طال أمدها.
- يمكن أن يؤثر افتقار التقاسم الفعال للأعباء أيضا على العلاقات بين اللاجئين والمجتمعات المضيفة وبين الدول.

[4]يعيش أغلب اللاجئين اليوم في أوضاع لجوء طال أمدها، تم تحديد عددهم بما لا يقل عن 25000 شخص من نفس الجنسية ممن كانوا لاجئين لمدة خمس سنوات دون أي احتمال وشيك لإيجاد حل دائم لهم.

[5]ومن الأمثلة على ذلك خطة العمل الشاملة لعام 1989 للهنود الصينيين، والمؤتمر الدولي المعني باللاجئين في أمريكا الوسطى لعام 1989، والمؤتمر الدولي لمساعدة اللاجئين في أفريقيا لعامي 1982 و 1984، والاستجابة للأزمة الإنسانية في يوغوسلافيا السابقة لعام 1992، والمؤتمر الاقليمي (1996–2005) لمعالجة مشاكل اللاجئين والنازحين والأشكال الأخرى للنزوح القسري والعائدين في بلدان رابطة الدول المستقلة والبلدان المعنية المجاورة.

- في الوقت الذي لايمكن الاستغناء عنها، فإن مفاهيم التعاون الدولي وتقاسم الأعباء ليست واضحة المعالم في الصكوك الدولية، بما في ذلك اتفاقية عام 1951.
- تميل ترتيبات تقاسم الأعباء إلى أن تكون لغرض بعينه فقط ولا يمكن التنبؤ بها.
- تتجاوز بعض حالات النزوح قدرات أو نطاق نظم اللجوء الوطنية أو الترتيبات الثنائية، وربما تتطلب استجابة إقليمية غير موجودة.

أسئلة للمناقشة

- كيف يمكن لترتيبات تقاسم الأعباء أن تجري في الوقت المناسب بشكل أكبر وأن يكون من الممكن التنبؤ بها بشكل أكثر فعالية؟

– ما هو نطاق التوصل إلى توافق في الآراء بشأن مبادئ تقاسم الأعباء، إن وجدت، وكيف يمكن تدوينها؟
– ما هي الحالات التي يجب أن تعالجها ترتيبات تقاسم الأعباء وما الذي يجب ان يثيرها؟
– كيف يمكن للمفوضية وغيرها من الجهات الفاعلة تعزيز التعاون بين الدول؟

- في أي جانب يمكن للنهج الإقليمية الشاملة أن تكون مفيدة؟

– ماهي العناصر المشتركة في النهج الإقليمية الشاملة؟
– أي من الجهات أصحاب الشأن يمكن أن تشارك وماذا يمكن أن يكون دورها؟

- ماهي بعض الأمثلة على التعاون الدولي الفعال وترتيبات تقاسم الأعباء، بما في ذلك النهج الإقليمية الشاملة؟
- ما هي الخطوات الفورية المقبلة لتحسين التعاون الدولي المعزز وتقاسم الأعباء؟

الجلسة الجانبية 3:
خفض حالات انعدام الجنسية وحماية الأشخاص عديمي الجنسية

يمكن أن يتعرض وضع الأشخاص عديمي الجنسية للإهمال رغم ما يبدو عليه الإطار القانوني من متانة. وتحدد اتفاقية عام 1954 المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية المعايير الدنيا لمعاملة الأشخاص عديمي الجنسية. أما اتفاقية عام 1961 بشأن خفض حالات انعدام الجنسية فتوفر إطارا للدول لمنع انعدام الجنسية سواء عند الولادة أو في تاريخ لاحق من الحياة، وكذلك كوسيلة لمنع انعدام الجنسية في سياق تعاقب الدول. بالإضافة إلى ذلك، تؤكد عدد من المعاهدات الدولية والإقليمية على حق الأفراد في الحصول على جنسية.

ووفقا لإحصائيات المفوضية، هناك 6.6 مليون شخص من عديمي الجنسية حول العالم. وقد يصل الرقم الحقيقي إلى 12 مليون نسمة. وفي حين أن بعض المناطق فيها عدد أكبر من غيرها من السكان عديمي الجنسية، إلا أن كل دولة وقارة مرجحة لأن تتأثر بانعدام الجنسية والتي تحدث بطرق متنوعة. في بعض الحالات، يصبح الناس عديمي الجنسية نتيجة لعملية تقنية تابعة على الاغلب لقوانين معقدة من الجنسية. وفي حالات أخرى، ينشأ انعدام الجنسية نتيجة للتمييز ضد مجموعات إثنية أو اجتماعية، بما في ذلك النساء والأطفال. فعلى سبيل المثال، عندما تتزوج النساء من أجانب أو تنجبن أطفالاً خارج إطار الزواج في الدول التي لا تعترف بحق الأم في نقل جنسيتها. وأيا كان السبب، فإن لانعدام الجنسية تأثير خطير على حياة الأفراد.

هذا لا يعني أنه لم يكن هناك تقدم (متواضع على الأقل). وقد ارتفع عدد الدول الأطراف في اتفاقية عام 1961 من 29 في 2005 حتى 37 في الوقت الحاضر. وقد أدخلت العديد من الدول قوانينها المحلية أحكاماً لمنع حالات انعدام الجنسية، بما في ذلك من خلال الاعتراف بحق المرأة في منح جنسيتها لأطفالها. وتقدم "مذكرة استراتيجية لمعالجة انعدام الجنسية"[6] صادرة عن المفوضية في مارس 2010، التوجيه العملياتي لمكاتب المفوضية التي تتعامل مع تحديات الحماية المتعلقة بهذه الوظيفة من ولاية المفوضية. وفي الآونة الأخيرة، تم إطلاق حملة اتفاقيات انعدام الجنسية لتشجيع الانضمام إلى اتفاقيات انعدام الجنسية.

إن أهداف هذه الجلسة الجانبية ذات بشقين. الأول يهدف لتحديد كيف يمكن لزيادة الانضمام والتنفيذ المتطور لاتفاقيات انعدام الجنسية أن يساعد في التغلب على ثغرات الحماية للأشخاص عديمي الجنسية. والثاني يهدف لاستكشاف كيفية أن تسهم التدابير الأخرى، مثل استخدام معايير حقوق الإنسان القائمة، في منع والحد من انعدام الجنسية وحماية حقوق الأشخاص عديمي الجنسية.

بعض التحديات الراهنة

- هناك 65 دولة فقط من الدول الأطراف في اتفاقية عام 1954 المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية، وفقط 37 دولة موقعة على اتفاقية عام 1961

[6] متوفرة على الرابط التالي: http://www.unhcr.org/4b960ae99.html.

بشأن خفض حالات انعدام الجنسية – مقارنة بالدول الـ147 الأطراف في اتفاقية إما عام 1951 أو بروتوكولها لعام 1967 .

- مازال انعدام الجنسية يحتاج للحصر بشكل شامل حيث أن الكثير من السكان عديمي الجنسية في جميع أنحاء العالم يفتقرون إلى وثائق الهوية (أو مستحقات) من شأنها معالجة هذا الموضوع.
- الكثير من قوانين الجنسية لا تحتوي على ضمانات ضد انعدام الجنسية، أو تحتوي على أحكام تمييزية تسبب انعدام الجنسية بين مجموعات معينة.
- هناك القليل من الإجراءات الخاصة بتحديد حالة انعدام الجنسية، وإن وجدت، فغالباً ما يكون من الصعب الوصول إليها ولا تتضمن ضمانات اجرائية كافية لحماية حقوق الأفراد المعنيين.
- بعض نقاط الضعف في نظام انعدام الجنسية لا تزال قائمة – فعلى سبيل المثال، عدم وجود وسيلة لتطبيق الحق في الجنسية بموجب القانون الدولي والغموض في تعريف انعدام الجنسية، وتطبيق بعض التوجيهات الواردة في الاتفاقيات.
- أدى انخفاض الوعي العام حول انعدام الجنسية إلى انخفاض مستوى الاستجابات الملموسة لحالات انعدام الجنسية ومخاوف عديمي الجنسية.

أسئلة للنقاش

- كيف يمكن تحقيق زيادة في الانضمام لاتفاقيات انعدام الجنسية بطريقة تعزز إطار الحماية للأشخاص عديمي الجنسية؟
- هل يمكن تحديد أمثلة على الممارسات الجيدة التي أدت إلى ايجاد حل لحالات انعدام الجنسية وساهمت في التنفيذ المتطور لاتفاقيات انعدام الجنسية؟
- كيف يمكن استخدام الإطار الدولي لحقوق الإنسان لملء بعض ثغرات الحماية للأشخاص عديمي الجنسية؟
- كيف يمكن تعزيز الوعي العام لقضايا انعدام الجنسية وكيف يمكن تنظيم خبرات مختلف المجالات لتحسين حماية الأشخاص عديمي الجنسية؟
- ما التدابير الأخرى التي يمكن اتخاذها لمعالجة قضايا انعدام الجنسية؟