A

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
GENERAL

A/AC.96/872
30 August 1996
ARABIC
Original: ENGLISH

اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوضة السامية
الدورة السابعة والأربعون

الموضوع السنوي: مواصلة البحث عن الحلول الدائمة وتنفيذها

أولاً - مقدمة

١ - قررت اللجنة التنفيذية في دورتها السادسة والأربعين المعقودة في شهر تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥ إلغاء المناقشة العامة التي اعتادت أن تستهل بها دورتها السنوية والاستعاضة عنها بمناقشة لموضوع سنوي مركز يتم اختياره بالتشاور مع المفوضة السامية واللجنة الدائمة (A/AC.96/860، الفقرة ٣٢(ح)). وعملاً بذاك القرار، قامت اللجنة الدائمة في الاجتماع الثالث من اجتماعاتها التي تعقد بين الدورات الذي عقدته في شهر حزيران/يونيه ١٩٩٦ باتخاذ قرار بأن يكون الموضوع الذي ستناقشه اللجنة التنفيذية في دورتها السابعة والأربعين هو البحث عن الحلول الدائمة وتنفيذها. وكذلك قررت اللجنة أن يقوم النقاش على جملة أمور، منها الاستناد إلى ما تنجزه اللجنة الدائمة من أعمال ذات صلة خلال اجتماعاتها التي تعقد بين الدورات، ولا سيما في صدد المذكرة المقدمة بشأن الحماية الدولية (A/AC.96/863) التي تركز على فائدة النهج الشاملة، بما فيها الوقاية، ومتابعة تطبيق قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥٦/١٩٩٥.

٢ - وتهدف هذه الوثيقة إلى تقديم ملخص يوجز عدداً من المسائل الجوهرية في البحث عن حلول دائمة وفي تنفيذها وتوطيدها، كما تهدف إلى تعيين بعض المجالات التي يستفاد فيها من استمرار اهتمام اللجنة التنفيذية بها.

ثانيا - دور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في البحث عن الحلول الدائمة

٣ - تشمل المهام الأساسية المنوطة بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بموجب نظامها الأساسي لعام ١٩٥٠ "تأمين الحماية الدولية" و"التماس حلول دائمة لمشكلة اللاجئين بمساعدة الحكومات [...] وتسهيل إعادة هؤلاء اللاجئين إلى أوطانهم بمحض اختيارهم أو استيعابهم في مجتمعات وطنية جديدة". وهذان الجانبان من ولاية المفوضية متداخلان ولا يمكن الفصل بينهما، فهدف الحماية الدولية في نهاية المطاف هو إيجاد حلول دائمة. وتبذل المفوضية جهودها لإيجاد حلول دائمة لمحنة اللاجئين انطلاقا من حاجات الفرد وحقوقه.

٤ - ولقد أُتبعت في العادة ثلاثة حلول دائمة رئيسية هي: العودة الطوعية إلى الوطن، والتوطين المحلي، وإعادة التوطين في بلد ثالث. بيد أن المجتمع الدولي ركز خلال السنوات الأخيرة على العودة الطوعية إلى الوطن بوصفها الحل المفضل بدرجة كبيرة. ومن النتائج الطبيعية لهذا التركيز على العودة إلى الوطن وبلدان المنشأ ازدياد الأهمية التي تولى لمنع التشريد القسري.

٥ - وفي جانب من الجهود التي تبذلها المفوضية لتشجيع العودة الطوعية إلى الوطن والحيلولة دون ظهور حالات تشرد جديدة، وسّعت بسرعة كبيرة نطاق أنشطتها في بلدان المنشأ خلال السنوات القليلة الماضية. وفي إطار استراتيجية وقائية جديدة تميل لايجاد الحلول، سعت المفوضية إلى أداء دور أكثر فعالية لضمان أن تكون العودة إلى الوطن حلاً دائماً فعلاً فقدمت المساعدة إلى اللاجئين العائدين إلى أوطانهم ورصدت رفاههم. وكذلك سهرت المفوضية في عدد من عملياتها على تعزيز أمن الأشخاص المشردين داخليا وأمن غيرهم من الأشخاص المعرضين للتهجير.

٦ - ويرجّح أن تواصل المفوضية أنشطتها في بلدان المنشأ إذ إن الجهود الدولية تركز بصورة متزايدة على معالجة الأوضاع التي تؤدي إلى تدفق اللاجئين وعلى توطيد الظروف التي تساعد على العودة الدائمة والآمنة. غير أن نطاق عمل المفوضية في عدد من المجالات، يقتضي المزيد من طول التفكير بغية ضمان أنه يحظى بتوافق آراء دولي ويقوم قياما راسخاً على مبادئ الحماية الدولية، وعلى أساس "الميزة النسبية" للمفوضية مقارنة بوكالات أخرى ذات أهلية خاصة في ميداني التنمية وحقوق الإنسان.

٧ - وليس للمفوضية ولاية خاصة أو حكر على الخبرة الفنية في تناول مسألتي الحل والوقاية. فثمة حاجة إلى اتخاذ إجراءات متضافرة في مجموعة كاملة من المجالات التي يقع العديد منها خارج نطاق اختصاص المفوضية وشركائها التقليديين، نحو: تعزيز حسن التدبير وسيادة القانون، وحماية حقوق الإنسان، وصيانة السلم والأمن داخل الدول وفيما بينها، وتعزيز التنمية المستدامة، وتدبير حركات الهجرة الجماعية، لذا يجب أن يكون أحد الأهداف الأساسية تحسين مستوى التنسيق مع منظمات أخرى من المنظمات الانسانية ومنظمات حقوق الإنسان والمنظمات الانمائية. كما ينبغي للمفوضية أن تقوم في الوقت نفسه بتكييف نظمها وهياكلها بطريقة تضمن بها أكبر درجة من الفعالية في مواجهة التحديات المعقدة التي تواجهها.

ثالثاً - العودة الطوعية إلى الوطن

٨ - عاد زهاء ثلاثة ملايين من اللاجئين إلى بلدان منشئهم في الفترة بين عامي ١٩٩٤ و١٩٩٥، وكان أغلبهم من أفغانستان وموزامبيق وميانمار. وكان ثلث هذا العدد تقريبا قد عاد إلى الوطن بفضل مساعدة المفوضية. واستمرت حركة العودة في عام ١٩٩٦. كما استمر تعزيز الحلول في مناطق أخرى عديدة ولا سيما في أمريكا الوسطى حيث انتهت رسمياً في شهر حزيران/يونيه ١٩٩٤ عملية المؤتمر الدولي المعني باللاجئين في أمريكا الوسطى، واختتمت في شهر حزيران/يونيه ١٩٩٦ خطة العمل الشاملة في جنوب شرقي آسيا. وفي نهاية عام ١٩٩٥، كانت المفوضية تقدم المساعدة لزهاء ٢,٧ مليون من العائدين مما مجموعه ٣,٤ مليون عائد ترى المفوضية أنهم لا يزالون مصدراً للقلق.

٩ - وأما استراتيجية المفوضية المبنية على إيجاد الحلول، بما فيها من تركيز قوي على العودة الطوعية إلى الوطن وعلى إعادة إدماج السكان المشردين في بلدان منشئهم، فقد أثارت مسائل هامة تستحق المزيد من النظر فيها من قبل اللجنة، خاصة الحماية الدولية في عملية العودة وإعادة الادماج، ولا سيما في الحالات التي لا تكون فيها ظروف بلدان المنشأ مؤاتية تماما؛ واستدامة إعادة الاندماج وصلتها بعملية التنمية؛ والتحديات الأوسع المتمثلة في عمليتي المصالحة وبناء السلم في المجتمعات الخارجة من الحرب.

١٠ - وثمة حاجة إلى بذل مزيد من الجهود المتضافرة للربط بين عملية العودة إلى الوطن وبين محاولات إعادة الإدماج والمصالحة والإعمار، الأمر الذي يتطلب فهما أفضل للعلاقة المعقدة التي تربط بين السلم، والعمل الانساني، والتنمية، وحسن التدبير. ومن الأسئلة الأساسية التي ستواصل المفوضية البحث فيها بالتشاور الوثيق مع اللجنة التنفيذية ما يلي:

- ما هي أفضل الطرق لضمان احترام المبادئ الأساسية للحماية الدولية في حالات العودة إلى الوطن؟

- كيف تتداخل الحماية الدولية والمساعدة الدولية في حالات إعادة الإدماج؟

- ما هو نطاق وحدود وأمد الدور الذي تؤديه المفوضية بعد اتمام عملية العودة إلى الوطن، وما هي أفضل الأساليب لضمان توافر استراتيجيات ملائمة للخروج؟

- ما هو الدور الذي يمكن للمفوضية والحكومات أن تؤديه للتأكد من أن العودة إلى الوطن تتم بدرجة أكبر من التناسق مع جهود إعادة الإدماج والمصالحة والإعمار؟

- ما هي صيغ العلاقات المؤسسية المطلوبة لبلوغ ذلك وكيف يمكن ضمان التنبؤ بها؟

- ما هي أفضل الأساليب لتعبئة الموارد دعماً للإجراءات التي تتخذها المنظمات الانسانية والمنظمات الأخرى توطيداً للحلول؟

١١ - لا تشكل العودة الطوعية إلى الوطن دائما حلاً عملياً أو مستصوباً، بالرغم من كونها الحل الدائم المفضل بحماس لمشاكل التشريد القسري المعاصرة. فقد تكون بعض الأوضاع التي تؤدي إلى ظهور اللاجئين قديمة وتتطلب حلولاً أخرى، على بعض المتأثرين بها. وقد تكن حلول أخرى أحيانا أفضل لضمان أمن الأفراد بل المجتمعات والمناطق. وينبغي الاستمرار في إدراج إعادة الإدماج والتوطين محلياً في قائمة الحلول الدائمة لمشاكل اللاجئين.

رابعاً - الإدماج المحلي

١٢ - شهدت السنوات الأخيرة تقلصاً متزايداً في الفرص المتاحة للإدماج المحلي. أما وجود اللاجئين الكثيف فقد فرض عبئا على كاهل البلدان النامية التي استقبلت أغلبية اللاجئين أدى إلى تضييق نطاق مبادرات الإدماج المحلي، ولا سيما أن المعونة الانمائية الخارجية قد تقلصت وأن الموارد المكرسة لإعانة اللاجئين وللتنمية أصبحت محدودة.

١٣ - وقد يقرر المجتمع الدولي، في إطار مجموعة عامة من الحلول لمشاكل محددة من مشاكل اللاجئين، إجراء عملية إعادة تقييم مفيدة لإمكانيات الادماج المحلي، ولا سيما حيثما وجدت روابط إثنية أو روابط ثقافية أخرى قوية بين اللاجئين وبلد اللجوء. وينبغي في عملية إعادة التقييم المذكورة التركيز على وضع استراتيجيات عملية لتقديم المساعدة إذ ان تعزيز قدرات العديد من البلدان المضيفة على توفير إمكانيات الإدماج المحلي يتطلب وجود التزام دولي مستمر.

- فما هي الظروف التي يمكن في ظلها توخي إمكانية الإدماج المحلي كجزء من مجموعة من الحلول لمشاكل اللاجئين؟

- وما هي أشكال الدعم التي يمكن أن توفر لبلدان اللجوء تيسيراً لهذا الحل؟

خامسا - إعادة التوطين

١٤ - في عام ١٩٩٥، أعيد توطين زهاء ٠٠٠ ٣٠ لاجئ من أكثر من ٤٠ بلداً من بلدان اللجوء الأول في ١٢ بلداً من بلدان إعادة التوطين الرئيسية، وذلك برعاية المفوضية. وفي نهاية المطاف قد تعتبر عملية إعادة التوطين في بلد ثالث حلاً في حالة اللاجئين الذين لا يستطيعون العودة إلى وطنهم بأمان والذين لا يمكن أن يضمن لهم الأمن والرفاه في البلد الذي لجأوا إليه. وكجزء من نهج أشمل يمكن عرض إعادة التوطين على أساس ترتيبات "تقاسم الأعباء" بهدف حماية الأفراد المعنيين وتعزيز حسن النية الذي تبديه بلدان اللجوء الأول. بيد أن أغلبية برامج إعادة التوطين كانت تميل في التسعينات إلى توفير الحماية أكثر من غيرها وإلى الاهتمام بأعداد قليلة من الناس.

١٥ - وتوجد الآن عشر حكومات حددت حصصاً أو سقوفاً لعدد اللاجئين الذين تقبلهم، بينما يقبل عدد آخر من الحكومات طلبات إعادة التوطين عن طريق النظر في كل قضية على حدة. واتفقت المفوضية والحكومات على ضرورة بذل جهد لزيادة عدد البلدان التي تتيح فرصاً لإعادة توطين اللاجئين فيها.

١٦ - وتلتزم المفوضية كذلك بالبحث عن حلول إقليمية لمشاكل اللاجئين تقوم على إعادة التوطين شريطة ضمان حماية اللاجئين. أما إعادة التوطين على الصعيد الاقليمي فمن البديهي أن في أكثر الأحيان أقل كلفة، كما أنها أقل تشتيتا لأسرة اللاجئين، وأفضل من حيث احتمالات العودة الطوعية إلى الوطن في نهاية المطاف. بيد أن تدفقات اللاجئين بأعداد كبيرة في أنحاء مختلفة من العالم أدت إلى تفاقم المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية مما زاد في صعوبة تأمين حلول إقليمية تقوم على إعادة التوطين.

١٧ - وفي القرارات المتصلة ببرامج الإدماج المحلي و/أو إعادة التوطين المحلي ينبغي إيلاء الاعتبار إلى أثرها الممكن في عرقلة عملية العودة الطوعية إلى الوطن أو في إحداث حركات هجرة إضافية. وفي بعض الحالات، قد يكون من الأفضل تطبيق هذه القرارات ضمن مجموعة شاملة من الحلول المقرر تنفيذها في إطار زمني محدد.

- فكيف يمكن تشجيع بلدان أخرى على المشاركة في برامج إعادة توطين اللاجئين بما فيها برامج إعادة التوطين الاقليمية؟

- وما هي أفضل الأساليب لتطبيق برامج الادماج وإعادة التوطين المحليين دون تقليل الاحتمالات العامة للعودة إلى الوطن؟

خامساً - الوقاية

١٨ - تميل المنظمات الانسانية، بما فيها المفوضية، بطبيعتها إلى التركيز على آثار المشاكل أكثر من التركيز على أسبابها. لذا فإن الاجراءات الوقائية المحضة التي تسعى إلى القضاء على الأسباب الجذرية للتشرد القسري تقع في أغلب الأحيان خارج نطاق ولاية المفوضية.

١٩ - ومع ذلك، كثيرا ما توجد صلة، بين تسوية مشاكل اللاجئين القائمة وبين الوقاية من وقوع تشريد جديد للسكان. وفي أغلب الأحيان، ترتبط الجهود الوقائية التي تبذلها المفوضية ارتباطاً وثيقاً بتشجيع الحلول وتفعل فعلها في حالات التشريد واسع النطاق. ولقد واصلت المفوضية في تلك الحالات تعزيز استراتيجيات على الأصعدة الدولية أو الاقليمية أو دون الاقليمية والمشاركة في تلك الاستراتيجيات التي يمكن أن تساعد في احتواء الحالات الحساسة والتخفيف من حدتها. وحاولت المفوضية، حيثما أمكن، معالجة أسباب تدفق اللاجئين أو التخفيف من حدة تلك الأسباب، وحاولت، حيثما لم تتمكن من ذلك، الحد من الأسباب التي تضطر السكان أو الأفراد المتأثرين بذلك إلى التماس اللجوء عبر الحدود الدولية.

٢٠ - وبناء على طلب الأمين العام وكجزء من تلك الجهود، قامت المفوضية بمواصلة أو توسيع نطاق مشاركتها في تقديم المساعدة إلى جماعات السكان المشردين داخلياً وفي إيجاد حلول لأوضاعهم، خاصة في الحالات التي توجد فيها صلة مباشرة بين حالهم وبين مشاكل اللاجئين.

٢١ - وإدراكاً من المفوضية أن مشاكل التشرد سوف يستمر انتشارها إذا لم تتخذ اجراءات وقائية فعالة بشأنها، قامت بتعزيز الأنشطة التي تضطلع بها في مختلف أنحاء العالم لبناء المؤسسات وتوفير التدريب.

وقامت أيضاً، بتشجيعٍ من اللجنة التنفيذية، بزيادة الأنشطة التي تضطلع بها لمساعدة الأشخاص عديمي الجنسية. وفضلاً عن ذلك، واصلت المفوضية تعاونها مع المنظمة الدولية للهجرة في تنظيم حملات الإعلام الجماهيرية.

- فما هو نطاق وحدود دور المفوضية في المناطق التي توجد فيها دلائل قوية على وجود أزمة ناشئة؟

- وما هو نطاق وحدود دور المفوضية في بلدان المنشأ في التخفيف من حدة ما ينشأ من أوضاع تؤدي إلى ظهور مشكلة لاجئين؟

- وكيف يمكن وضع نهج يتسم بمزيد من التناسق والقدرة على التنبؤ لتعيين المسؤوليات تجاه الأشخاص المشردين داخليا؟

- وكيف يمكن تحسين دعم وتعزيز الآليات الاقليمية لتسوية النزاعات؟

سادساً - النهج الشاملة

٢٢ - رغم ما أحرز من انجازات في السنوات الأخيرة في التشجيع على إيجاد حلول لمشاكل التشرد، ما زال عدد من مشاكل اللاجئين الرئيسية في العالم مستعصياً على الحل. وعلاوة على ذلك، تشير التطورات الراهنة إلى احتمال استمرار النزاعات الإثنية الاقليمية. ويرجح أن يظل من مشاغل المجتمع الدولي الرئيسية منع نشوء تلك النزاعات واحتواؤها، وتوفير الحماية للاجئين والمشردين جراء تلك النزاعات وإيجاد حلول لمشاكلهم.

٢٣ - ونظراً إلى الترابط بين أسباب أزمات اللاجئين المعاصرة وآثارها، ازداد إدراك الحاجة إلى معالجة مسألة اللاجئين وغيرها من المسائل المؤقتة بأسلوب متكامل. فثمة وعي جديد بأن الحلول الدائمة للحالات الطارئة المعقدة التي تؤدي إلى ظهور مشاكل اللاجئين تتطلب بذل جهود شاملة تشترك فيها بلدان المنشأ واللجوء على حد سواء وتتضمن الوقاية والحماية والحلول، التي تستكمل بما يناسب من مبادرات دولية و/أو إقليمية تهدف إلى حل النزاعات وتعزيز التنمية.

٢٤ - وعن طريق خطة العمل الشاملة لجنوب شرقي آسيا وعملية المؤتمر الدولي المعني باللاجئين في أمريكا الوسطى، سعت المفوضية إلى وضع استراتيجيات اقليمية متكاملة بغية معالجة مشاكل التشرد القائمة والحيلولة دون وقوع المزيد من التحركات السكانية. وفي الآونة الأخيرة، دفع حجم مشاكل التشرد الفعلية والمحتملة في بلدان رابطة الدول المستقلة إلى اتخاذ مبادرة هامة لمعالجة مشاكل التشرد الحالية والحيلولة دون انتشارها. ويحتوي برنامج العمل الذي اعتمد في مؤتمر رابطة الدول المستقلة المعقود في جنيف في شهر أيار/مايو ١٩٩٦ تدابير لمنع التحركات السكانية غير الضرورية ولتناول الآثار المترتبة على عمليات التشريد في الماضي والحاضر والمستقبل.

٢٥ - وتعتبر خطط العمل هذه بكل ما فيها من تنوع خططاً 'شاملة' من جوانب عديدة. أولا، أنها تجمع في إطار التعاون الدولي الدول كافة التي تعاني من مشاكل اللاجئين، ومن أهمها دول المنشأ. ثانيا، أنها تسمح بتنسيق الجهود بين عدد كبير من الجهات الفاعلة المختلفة - من دول، وهيئات اقليمية، وأجهزة سياسية تابعة للأمم المتحدة، ووكالات انمائية، ومنظمات غير حكومية، ولمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وغيرها من الوكالات الانسانية. ثالثاً، تسهل خطط العمل تلك اتباع نهج كلي إزاء المهام التي تنطوي عليها الحلول والوقاية، وذلك بمعالجة الأسباب الجذرية مثل انتهاكات حقوق الإنسان، والنزاعات السياسية والاجتماعية والاختلال الاقتصادي.

٢٦ - وهذه المبادرات الشاملة والمتكاملة تمثل نهجاً قد يكون جديراً بأن يطبق على نحو منظم في مناطق أخرى تعاني من مشاكل التشريد الجماعي.

- فإلى أي مدى يمكن تطبيق نهج الحل والوقاية في مناطق أخرى؟
- وما هي المناطق المستعدة للأخذ بتلك النهج؟
- وما هي أفضل الأساليب التي تمكّن المجتمع الدولي من الاستجابة، من منظور سياسي وانساني وانمائي، لاحتياجات الدول التي تسودها النزاعات؟
- وما هي المبادئ الانسانية الأساسية التي ينبغي أن ترتكز عليها النهج الشاملة، وما هي أفضل الطرق لضمانها؟

سابعاً - الوثائق ذات الصلة

٢٧ - الوثائق المبينة أدناه من وثائق اللجنة الدائمة واللجنة التنفيذية التي صدرت منذ بدء الدورة السادسة والأربعين في شهر تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥ تعتبر هامة للنقاش:

متابعة قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٥٦/١٩٩٥: أنشطة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في بلدان المنشأ (EC/46/SC/CRP.16)؛

دور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في الحماية في بلدان المنشأ (EC/46/SC/CRP.17)؛

مذكرة بشأن الحماية الدولية (A/AC.96/863)؛

دور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في بناء القدرة الوطنية القانونية والقضائية (EC/46/SC/CRP.31)؛

إعادة التوطين: أداة للحماية الوطنية (EC/46/SC/CRP.32)؛

أنشطة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في مجال الحماية (EC/46/SC/CRP.33)؛

عودة الأشخاص الذين ليسوا بحاجة إلى حماية دولية (EC/46/SC/CRP.36)؛

تنسيق العمليات الإنسانية (EC/46/SC/CRP.47)؛

مشروع دلفي: خطة عمل (EC/46/SC/CRP.48)؛

استعراض عام لأنشطة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (A/AC.96/865)؛

تقرير عن نتائج مؤتمر رابطة الدول المستقلة ومتابعته (A/AC.96/867).

- - - - -