A

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
RESTRICTED

A/AC.96/863
1 July 1996
ARABIC
Original: ENGLISH

اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوضة السامية
الدورة السابعة والأربعون

مذكرة بشأن الحماية الدولية[1]*

أولاً - مقدمة

١- إن انخفاض أعداد اللاجئين في العالم إلى ما يقدر بأربع عشرة مليون ونصف مليون نسمة في عام ظلت فيه مشاكل حماية الأعداد الضخمة من اللاجئين تحتل مكان الصدارة في جدول أعمال مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ليشكل تطورا مدهشاً وإن كان غير منسجم مع الأحداث. فانخفاض هذه الأعداد لم يكن مصحوباً مع ذلك بتغير ايجابي للتصور فيما يخص نطاق مشكلة اللاجئين وحيث لا تزال الانطباعات العامة توحي بأن المشكلة تتفاقم بصورة لا هوادة فيها. وأصبح الضغط من أجل ايجاد حلول لمشكلة اللاجئين أشد من أي وقت مضى إذ إن انخفاض الأعداد لم يؤد إلى تيسير الوصول إلى الحلول. وهناك لاجئون كثيرون لم يستطيعوا العودة طوعاً إلى وطنهم ولم يمكنوا من الاندماج محلياً ولا من إعادة توطينهم. وتفاقمت الأزمات وحالات الطوارئ الرهيبة لتتحول إلى معضلات لا سبيل لفهمها ولا مخرج منها فيما يبدو إذ لم تؤثر فيها الجهود الدولية الحازمة والمتضافرة التي بذلت من أجل تسويتها أو فشلت في جذب هذه الجهود. وفي الكثير من هذه الحالات تبدو الآفاق مظلمة إذ تستحوذ هذه الأزمة على اهتمام العالم ثم تنمحق، كما حدث في أنغولا أو الشيشان، أو ما تكاد تحتل مكان الصدارة حتى تتراجع، كما حدث في أفغانستان والصومال؛ أو تهدد بالبقاء على هامش الاهتمام العالمي كما يحدث في ليبيريا.

٢- ويعكس الازدياد المتزامن في المقدر العدد للمشردين داخلياً، بما في ذلك، أولئك الذين تتحمل المفوضية المسؤولية عن حمايتهم ومساعدتهم، ازدياد النزاعات الداخلية. وقد يدل أيضاً في بعض الحالات على ازدياد العقبات التي تعترض الحصول على حق اللجوء. وخلال السنة الماضيـــة تم قبول ومنح حق اللجوء

---

* سبق عرض هذه الوثيقة على الاجتماع الثالث للجنة الدائمة (٢٥-٢٧ حزيران/يونيه ١٩٩٦) تحت الرمز EC/46/SC/CRP.37.

لمئات الآلاف من ملتمسي اللجوء في أنحاء كثيرة من العالم. لكن المواقف من حماية اللاجئين ومن اللاجئين في أماكن أخرى تراوحت بين اللامبالاة وبين العداوة الفعلية لأسباب مختلفة. وأدى عدم معالجة جميع جوانب معضلات اللاجئين إلى مجموعة من المشاكل تراوحت بين رد اللاجئين عند الحدود وتعريضهم بالتالي للموت عند عودتهم وبين وضع هياكل مؤسسية تقيِّد القبول تقييداً صارماً. وفضلاً عن ذلك قيِّدت بعض الدول نطاق المعايير الدولية الخاصة باللاجئين وملتمسي اللجوء وقلصت مدة اقامتهم. وفي السنوات الأخيرة قامت بعض البلدان والمناطق التي كانت تعد من أكرم البلدان والمناطق باعتماد نُهج أكثر تقييداً وكان بإمكانها أن تستشهد في ذلك بأمثلة من مناطق أخرى. وفي الوقت ذاته شهدت بلدان المنشأ أنشطة ومساعدة مجددة من أجل تثبيت تحركات السكان. وتعكس هذه التطورات اتباع نهج واقعي وفعال معاً لدعم الحقوق في بلدان المنشأ وبذل جهود أكثر تقييداً لحث ملتمسي اللجوء المحتملين على البقاء في بلدانهم.

٣- ومن التطورات الإيجابية التي شهدتها حماية اللاجئين في السنوات الأخيرة استعداد الدول لبذل جهود من أجل تلبية احتياجات جميع الأشخاص الذين هم في حاجة إلى حماية دولية. وهذه المجموعات العريضة ليست بالضرورة جديدة أو فريدة من نوعها؛ فهي تشمل الأشخاص الفارين من الحروب الاضطهادية أو الدول المنهارة، والأشخاص المشردين داخلياً والأشخاص الهاربين من الاضطهاد بسبب جنسهم. وقد اعترف المجتمع الدولي بالمسؤولية عن تلبية حاجة هذه المجموعات إلى الحماية الدولية، واستحداث الأدوات اللازمة لهذه الحماية. (وفي هذا الصدد انظر أيضاً **التقرير المرحلي عن المشاورات غير الرسمية المتعلقة بوضع مبادئ توجيهية لتوفير الحماية الدولية لجميع من هم في حاجة إليها**، EC/46/SC/CRP.34). وفي هذا السياق من الممكن أن يكون عدم وجود تعاون دولي كاف وعلى نطاق كبير قد ساهم في اتخاذ إجراءات من جانب واحد، ترفض القبول والحماية للاجئين وملتمسي اللجوء في بلد واحد وتلقي المسؤولية على الآخرين. وواضح أن من المستبعد أن يؤدي نقل المسؤولية بهذه الطريقة إلى ضمان الحماية الدولية؛ غير أنه لا يزال هناك في الوقت ذاته توافق دولي قوي للآراء لفائدة توفير الحماية الدولية لجميع من هم في حاجة إليها. ويتمثل التحدي في التوفيق بين هذه المواقف.

٤- ويكشف استعراض للعام السابق عن عدد من التطورات المشجعة الأخرى. ففي جنوب شرق آسيا اختتمت رسمياً في ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٩٦ خطة العمل الشاملة التي تمثل نهجاً يشمل فرز جميع ملتمسي اللجوء، ورد غير اللاجئين وإعادة توطين اللاجئين. وفي أمريكا الجنوبية والوسطى عززت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عددا من مكاتبها التي كانت تُعد من بين أنشط المكاتب في العالم خاصة في السبعينات. ومشكلة اللاجئين الكبرى الوحيدة في العالم التي لم تحل - أي مشكلة اللاجئين الأفغانيين - ما زالت مستمرة بعد ١٧ عاماً: ولا يزال معظم اللاجئين يتمتعون بمعايير حماية مضمونة نسبياً على الرغم من بعض التطورات السلبية. أما في القارة الأفريقية فكثيرا ما حجبت حالات الفشل الذريع للحماية العديد من الحالات التي مُنح فيها اللجوء بسخاء بما في ذلك مثلاً في أوغندا وكوت ديفوار وغينيا. وعلى الرغم من الصعوبات يحظى زهاء مليون بوسني ومليوني رواندي عموماً بحماية أساسية. وفي أمريكا الشمالية أصدرت حكومتا الولايات المتحدة وكندا مبادئ توجيهية مفصلة توضح الحماية التي ستقدم للاجئين الذين يخشون الاضطهاد على أساس الجنس واللاجئين الهاربين من حالات الحرب الأهلية على التوالي. وفي أوروبا الشرقية بدأت المفوضية حواراً متعمقاً ومثمراً بشأن انعدام الجنسية وقوانين الجنسية، من المأمول أن يستمر تعزيز هذا الحوار عن طريق برنامج عمل مؤتمر كومنولث الدول المستقلة.

ثانياً - فائدة النـُهج الشاملة

٥- توحي التطورات الحالية باحتمال استمرار النزاعات الإثنية الاقليمية. وسيظل منع هذه النزاعات واحتوائها، وحماية اللاجئين والمشردين بسببها وإيجاد حلول لهم، الشغل الشاغل للمجتمع الدولي. وتجديد تحليل النهج الاقليمية أو دون الاقليمية الشاملة تحتمه ضرورة تخفيف حدة النزاعات التي تسبب وجود لاجئين واتخاذ تدابير وقائية حيثما كان ذلك ممكناً مع القيام في الوقت ذاته بضمان احترام المعايير الدولية فيما يخص الأشخاص الذين هم في حاجة إلى حماية دولية - وخاصة في حالة التحركات الجماعية للأشخاص الذين قد يشكلوا، كجماعة، لاجئين - من حيث الظاهر.

٦- وقد حثت تجارب المفوضية في عدد من الحالات الرئيسية للاجئين على إعداد الوثيقة المعنونة **النـُهج الشاملة والاقليمية فيما يخص مشاكل اللاجئين** (EC/1994/SCP/CRP.3)، التي عـُرضت على اللجنة الفرعية الجامعة المعنية بالحماية الدولية في اجتماعها المعقود في أيار/مايو ١٩٩٤. وكانت اللجنة التنفيذية قد أبرزت في العام السابق أهمية معالجة مسألة الوقاية والحماية والحلول على أساس شامل واقليمي مشجعة المفوضة على إجراء مشاورات بشأن هذه المبادرات. وأبرزت ورقة غرفة الاجتماعات عناصر الحماية في إطار النهج الاستراتيجية الشاملة الرامية إلى تعزيز الاستقرار العام للمجتمع المعني وإشراك مختلف الجهات الفاعلة والعناصر الأساسية. وحثت اللجنة التنفيذية، في مناقشتها، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على زيادة تطوير النـُهج الشاملة والاقليمية التي ينبغي أن تتماشى مع، وتقوم على أساس، مبادئ اللجوء والحماية كما حددتها الصكوك الدولية الخاصة باللاجئين ووفقاً لمعايير حقوق الإنسان الأخرى. وأكدت عدة وفود أن هذه النهج لا يمكن أن تنجح إلا حيثما توجد إرادة سياسية لدى البلدان المعنية. (EC/SCP/89، **تقرير اجتماع ما بين الدورات المعقود في ١٨ و١٩ أيار/مايو ١٩٩٤**).

٧- إن استمرار بعض حالات اللاجئين الكبرى في العالم على الرغم من الجهود المبذولة لمعالجة الأسباب أو تهيئة الظروف التي تمكن من العودة الطوعية إلى الوطن على نطاق واسع تجعل هذه الفرصة فرصة مناسبة لاستعراض النـُهج الشاملة والاقليمية. كما إن اعتبار التشرد مشكلة بشرية يمكـّن من النظر في مجموعة من الحلول من أجل ضحايا أي تشرد بعينه: ويتعين أيضاً أن يشمل هذا النهج المتمايز عناصر وقائية حيثما أمكن ذلك. ومنظور الحماية الذي يؤكد حقوق الإنسان الأساسية للأفراد يشكل نقطة انطلاق المفوضية في تحديد الحلول العادلة والفعالة والدائمة.

٨- إن النـُهج الشاملة لا تنفي بالضرورة الحاجة إلى حماية اللاجئين؛ وإنما تضع مشكلة نقص الحماية الوطنية - وهي العلامة المميزة لنظام اللاجئين - في سياقها الأوسع. ويستهدف بحث النهج المتعددة الأبعاد هذا لمواجهة حالات التشرد الجماعي إبراز الطريقة التي يمكن بها لإطار قانوني أو إطار للمبادئ الأساسية أن يجعل بعض الحالات أيسر تسوية ويشجع الحلول العادلة والدائمة. أما على مستوى الفرد فسيسعى إلى ضمان إيجاد حل يتمثل في إدماج الفرد أو تمكينه من الاستقرار من جديد وتوفير الحماية الوطنية. وتشكل الحلول، كما ذكر الفريق العامل المعني بالحلول والحماية للفترة ١٩٩٠-١٩٩١ (وهو فريق عامل مفتوح العضوية ومؤلف من أعضاء اللجنة التنفيذية)، الهدف النهائي للحماية ومن ثم ينبغي أن توجه الحماية كل العملية الرامية إلى ايجاد حلول.

٩- إن البحث عن حلول سلمية هو بطبيعة الحال علة وجود الأمم المتحدة التي يعترف ميثاقها بالصلة الوثيقة بين السلم وحقوق الإنسان. وقد عرَّف الأمين العام الدفاع عن حقوق الإنسان بأنه عنصر أساسي لعمليات السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة. أما مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فقد أبرزت باستمرار الصلة بين عدم احترام حقوق الإنسان وتدفقات اللاجئين. وخلال الستة وأربعين عاماً التي تلت إنشاء المفوضية أعطى تدوين وتعزيز معايير وآليات حقوق الإنسان ذات الصلة المباشرة باللاجئين والأفراد المهددين بالتشرد كرهاً قوة دفع إضافية للنهج الشاملة للحماية.

١٠- كذلك فإن الابتعاد عن تصنيف القضايا التي تسبب التشرد اللاطوعي - الإخلال بالسلم، انتهاك حقوق الإنسان، عودة التوترات الإثنية - قرَّب المفوضية إلى منبع تدفقات السكان. ولئن كان من الواضح أن الحماية هي الحل الأمثل فإنها في معظم الأحيان واسعة النطاق ويصعب تأمينها. ولكن، فكما يمكن أن يكون التركيز كلياً على اللجوء غير كاف، كذلك يمكن أن تكون الجهود المبذولة لتعزيز الحلول كلياً داخل بلد المنشأ غير واقعية. ولا ينبغي أن يحجب اعتبار العودة الطوعية إلى الوطن أفضل حل الحقيقة المتمثلة في أن بعض الحالات التي تسبب وجود لاجئين قد تكون حالات ذات طابع طويل الأجل. ويجب أن تراعى هذه الحقيقة في عملية تحديد الحلول.

١١- إن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تظل على استعداد لتقديم دعمها وخبرتها في وضع هذه الاستجابات ومساعدة الدول على القيام بصورة أكثر انتظاماً بتحديد الحالات التي قد تكون فيها هذه الاستجابات ملائمة وممكنة التطبيق. وينبغي اعتبار سلطان القانون الدولي - بما في ذلك مبادئ حقوق الإنسان وقانون اللاجئين ذات الصلة - مكوناً ايجابياً وملائماً لأي نهج شامل، ضمن مجموعة متنوعة أوسع من العناصر المترابطة والمتكافلة إلى حد ما. وقد بيَّنت التجربة، كما حدث فيما يخص خطة العمل الشاملة في جنوب شرق آسيا، أن العمل الإنساني لا يمكن أن ينجح في البيئات السياسية المتوترة ما لم تكن هناك مبادئ توجيهية أساسية مصاغة بوضوح ومتفق عليها. وقد كان الإطار القانوني المتفق عليه لفرز لاجئي الزوارق الفييتناميين شرطاً أساسياً لحل هذه المشكلة. وهذه العناصر، وإن كانت تشكل جزءاً فقط من مجموعة أوسع من التدابير في النهج الشاملة، فإنها تنفذ في معظم الأحيان إلى صميم قضايا حقوق الإنسان الأساسية والمعقدة.

١٢- واستطاعت المفوضية في بعض الحالات، من خلال فرض وجودها في بلدان الملجأ والمنشأ، المدعم بحوار نشط يقوم على مبادئ الحماية بين المفوضية ودول المنشأ والملجأ وإدراج قضايا اللاجئين في جداول الأعمال السياسية وفي مفاوضات السلام، أن توفر "حيزاً إنسانياً" كثيراً ما يساعد في تيسير الحلول السياسية. وتحديد مختلف جوانب القانون الدولي ذات الصلة بحالات التشرد الجماعي في إطار هذه العملية يمكن أن يتيح رسم خطة عمل مركزة وإيجابية. وقد تكون هذه المبادئ الأساسية حاسمة في المساعدة على منع تدفقات جديدة للاجئين أو تأمين الملجأ أو التمكين من إعادة توطين اللاجئين أو ادماجهم أو في ضمان معاملة مرضية للمشردين داخلياً؛ وكذلك في تلبية احتياجات السكان المحليين المهددين وحماية عديمي الجنسية. وفي هذا الصدد يمكن أن يكون لسلطان القانون دور رئيسي في تعزيز قوى المصالحة.

١٣- ويمكن أن يرتكز نهج شامل على إطار للحماية بطرق كثيرة. فهو قد يكون مركزاً بذاته على اتفاق رسمي، كما هو الحال في كمبوديا أو البوسنة والهرسك، تتجلى فيه درجة عالية من الالتزام ويضفي على الترتيبات صبغة قانونية وسياسية رسمية. ويمكن أن توفر العملية السياسية المحيطة، إن لم يكن الاتفاق نفسه، آليات تسوية النزاعات والشروط الايجابية أو السلبية المتصلة بالامتثال للمبادئ الأساسية.

١٤- ويمكن أن يوفر تحديد قواعد ومعايير عالمية، في إطار استراتيجية شاملة، أساساً أو عنصراً مفيداً للاتفاق. وبناء نهج شامل على أساس المعايير القانونية الدولية يمكن أن يسهم في إيجاد مناخ تكون احتمالات تسوية النزاعات فيه أكبر، بتوفير نقطة انطلاق موضوعية نسبياً. كذلك فإن وجود "قاعدة" - معايير رسمية واضحة ملزمة لجميع المشاركين ومتماسكة - يمكن أيضاً أن يؤكد مبدأ مسؤولية الدولة عن هؤلاء السكان. وتعترف الدول الأخرى التي تشارك في النهج أو توقيع على الاتفاق مع غيرها بمفهوم أوسع لمسؤولية الدولة عن أمن الشعوب على مستوى المجتمع الدولي.

١٥- ويمكن أن يكون لنظام التزامات أساسية في نهج شامل أثر تمكيني، مشجعاً الدول على ممارسة مهام ما يسمى "الدولة المسؤولة" وموضحاً المسؤوليات. ويمكن أن يصاحب إنشاء الدول الجديدة أو إصلاحها نقص في القدرة على مواجهة تدفقات اللاجئين أو عودتهم وضمان احترام سلطان القانون. وفي بعض الحالات ستكون مشاركة بعض الكيانات غير التابعة للدولة أو التي ليس لها أساس قانوني في نهج شامل موجه إلى إيجاد الحلول أمراً لا بد منه. ومن المرجح أن يكون الحال كذلك فيما يخص الدول المجزأة التي قد يكون فيها السكان بكاملهم معرضين لخطر الفوضى أو الاضطهاد.

١٦- وتواجه المفوضية تحديات فريدة من نوعها في النهوض بولايتها المتمثلة في ايجاد حلول لمشاكل اللاجئين عندما يكون الحصول على ملجأ مؤقت نفسه أمراً قد يقابل بالرفض؛ أو عندما تظل الأسباب الأساسية بدون معالجة؛ أو عندما تكون الشروط الأساسية لدعم العودة منعدمة. ويظل الطابع المتعدد الأبعاد لمشاكل اللاجئين بديهياً لكنه في معظم الأحيان لا ينعكس في الاستجابات الدولية لها. ولا تستطيع المفوضية وضع حد لانتهاكات حقوق الإنسان أو النزاعات الداخلية كما أنها لا تستطيع إعادة بناء النظم القانونية المهدمة أو مقاضاة مجرمي الحرب. ويتطلب الكثير من مشاكل اللاجئين الكبرى الحالية - في رواندا أو في أفغانستان أو في البوسنة والهرسك أو ليبيريا - استجابات مركزة اقليمياً ومدعمة دولياً. ووجود إطار متفق عليه ضمن هذه النهج أساسي، الأمر الذي أقر به مؤتمر كومنولث الدول المستقلة مؤخراً[٢] في سياق مختلف. وتعد المبادئ والقواعد الدولية القائمة التي تعزز نظام اللاجئين حيوية بالنسبة لهذا الإطار، التي سيتعين أيضاً أن يشمل عادة أبعاداً سياسية واقتصادية واجتماعية أوسع.

١٧- وقد أُبرز بعض هذه الأبعاد في مذكرة عام ١٩٩٥ بشأن الحماية الدولية، وعلى الأخص الحاجة إلى تضامن دولي ملموس مع البلدان النامية المنخفضة الدخل التي تواجه تدفقاً جماعياً مفاجئاً للاجئين. كذلك أُبرزت أهمية توفير الدعم الكافي للتنمية والإصلاح في استنتاجات عام ١٩٩٥ بشأن الحماية الدولية، بوصفه عنصراً هاماً في إعادة ادماج اللاجئين العائدين إلى أوطانهم بصورة مستدامة. ويمكن أن تسهم جهود التنمية والإصلاح أيضاً في معالجة بعض أسباب حالات اللاجئين وتقوم بدور قيّم في إطار الاستراتيجيات الوقائية. ويلزم أيضاً تعاون دولي مستمر لتعزيز قدرة الكثير من البلدان المضيفة على توفير إمكانيات الاندماج محلياً.

١٨- وقد اعترف أيضاً بقيمة اعادة التوطين كحل من الحلول ضمن نهج شامل. وعلى الرغم من عدم احتمال تكرر عملية إعادة توطين جماعية مثل عملية إعادة توطين اللاجئين من الهند الصينية في العقدين الماضيين، فيما يبدو، ينبغي أن تستمر إعادة توطين المجموعات أو الأفراد كمساهمة في تحقيق الأهداف الأوسع للمفوضية بما في ذلك الحق في التماس اللجوء وحماية المستضعفين. ويجب أن تأخذ القرارات المتعلقة بتوقيت ومدة عمليات إعادة توطين ما في الاعتبار توافر أماكن إعادة التوطين وأن تراعي أثر ذلك الممكن على حالات النزوح الثانوية للاجئين وغير اللاجئين. ولا يزال التزام الدول التي توفر للمفوضية أماكن لإعادة توطين اللاجئين يشكل جزءاً رئيسياً لاستراتيجية المفوضية الأوسع في مجال الحماية. ويرد في ورقة غرفة الاجتماعات المتعلقة بإعادة التوطين (EC/46/SC/CRP.32) والمعروضة على هذه اللجنة الدائمة معلومات إضافية عن قضايا إعادة التوطين الراهنة.

ثالثاً - مضمون النـُهج الشاملة القائمة على الحماية

١٩- من المعترف به على نطاق واسع أن الحلول طويلة الأجل الوحيدة لكوارث اللاجئين الكبرى، كما حدث في منطقة البحيرات الكبرى، تتوقف على الاستجابات السياسية الشاملة. ولدى تحديد هذه الاستجابة وتنفيذها - وما دام ذلك ضرورياً - يظل منح اللجوء أساسي لضمان الحماية من حالات انتهاك حقوق الإنسان والعنف والحرب الفعلية أو المحتملة وإيجاد حلول لها. ولا ينبغي أن يحجب استكشاف النهج الشاملة أن الحق في التماس ملاذ من الاضطهاد والخطر والتمتع به حق أساسي من حقوق الإنسان والخيار الوحيد في معظم الأحيان، على الأقل في الأجل القصير. وبذلك يشكل اللجوء عنصراً أساسياً في النـُهج الأوسع نطاقاً. وبالمثل يظل الالتزام الدولي بالمعايير الواردة في الاتفاقية والبروتوكول والصك الاقليمي المكمل لهما أي اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام ١٩٦٩ أساساً بالنسبة للنهج الشاملة الخاصة بحالات اللاجئين[٣]. وفي الوقت ذاته يمكن لإطار قانوني أوسع للحلول أن يحد من النزعة إلى فصل اللاجئين وقانون اللاجئين عن القانون الدولي لحقوق الإنسان الساري عالمياً.

٢٠- وتحتل معايير حقوق الإنسان في المضمون الأساسي لأُطر الحماية مكانة رئيسية. وبالإضافة إلى ربط حقوق الإنسان بالسلم، يساهم إدراج ومعايير حقوق الإنسان والحماية في تحديد السرعة التي يمكن أن يتم بها إيجاد حل مستدام لمشكلة اللاجئين أو مشكلة التشرد غير الطوعي. وبدون هذه المعايير، قد تسعى الاستجابات لحالات اللاجئين المعقدة إلى معالجة صعوبات الاستجابة التي يواجهها البلد المضيف أو المجتمع الدولي أكثر مما تسعى إلى حل المشكلة الأساسية وحماية ورعاية اللاجئين. وقد تؤدي الجداول الزمنية غير الواقعية لإعادة توطين اللاجئين في أماكن ومجتمعات غير مجهزة لمواجهتها إلى انتهاكات حقوق الإنسان وأزمات جديدة؛ فظروف الاقامة القاسية واللاإنسانية التي تصل في بعض الحالات إلى الاحتجاز لمدة طويلة والتي تفرض لردع مجيء لاجئين في المستقبل وتخلٌ في معظم الأحيان بمعايير حقوق الإنسان. وبالمثل يـُعد ضمان احترام الحقوق الأساسية للعائدين خلال الفترة التالية لعودتهم أمراً أساسياً.

٢١- إن المعايير قليلة الجدوى نظرياً. ففي حالات كثيرة لن يؤثر انضمام بلد المنشأ إلى معاهدة دولية بعينها في قرار اللاجئ الخاص بالعودة إلى الوطن، أو في وجود انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان بطبيعة الحال. إن ما يكتسي أهمية هو إعادة بيئة لحقوق الإنسان تؤمن للاجئين الحماية أو الإندماج أو إمكانية العودة إلى الوطن بأمان، أو لا تـُجبر الأشخاص على الفرار. ويستغرق تشجيع استتباب هذه البيئة في معظم الأحيان وقتاً طويلاً. وتعترف النـُهج الناجحة، التي تشمل المصالحة وتستند إلى القواعد القائمة، بأن إعادة واقامة

سلطان القانون أمر مستحيل في الأماكن التي لم تعرف أبداً سلطان القانون أو التي كان احترامه فيها ضعيفاً. لكن من الضروري أن يستجاب لصدمة التشرد (بالنسبة للفرد أو المجتمع المحلي أو البلد) بحل يوفر ثقة وأماناً طويلي الأجل. وقد اعترفت اللجنة التنفيذية بهذا العامل في استنتاجها رقم ٦٩ بشأن انقضاء المركز (A/AC.96/804، الفقرة ٢٢)، الذي أكدت فيه أن شروط انقضاء المركز لا تنطبق إلا إذا كان طابع تغير الظروف "عميقاً ودائماً".

٢٢- ويكمن جوهر كل نهج شامل في تكامله. ومن المستبعد أن تنجح الاستراتيجية إذا لم يتقيد جميع المشاركين بالنهج المتفق عليه أو إذا نفذوا بعض جوانبه على حدة. وقد لاحظت ورقة غرفة الاجتماعات لعام ١٩٩٤ بشأن النهج الشاملة والاقليمية (EC/1994/SCP/CRP.3) أن درجات "شمول" النهج كانت متباينة وأن من غير الواقعي العمل انطلاقاً من مخطط واحد. ووضحت الملخصات الوجيزة لتجارب المفوضية في المؤتمر الدولي المعني بلاجئي أمريكا الوسطى وخطة العمل الشاملة والتسوية السياسية الشاملة في كمبوديا ويوغوسلافيا السابقة وموزامبيق كلا من أوجه الشبه والاختلاف، خاصة فيما يتعلق بما إذا كانت التدابير المقترحة تعالج ما هو قائم من حالات النزاع والحالات التي تسبب تدفق اللاجئين أو التدابير الخاصة بما بعد النزاع وما إذا كانت تشمل تدابير إنسانية وسياسية على حد سواء. وينبغي أن يضاف إلى ذلك الآن عملية مؤتمر كومنولث الدول المستقلة التي تشكل مجهوداً طموحاً من أجل معالجة كل من التنقلات غير الطوعية المحتملة والنزوح السابق والجاري في منطقة معقدة للغاية.

٢٣- ويمثل مؤتمر كومنولث الدول المستقلة الذي اختُتم مؤخراً وعملية المشاورات المكثفة التي سبقته محاولة من جانب المجتمع الدولي لتعزيز مفهوم الحماية في سياق اقليمي معين. وانطلاقاً من توافق الآراء على أن التنقلات الجماعية غير المنظمة في هذا السياق يمكن أن تضر بالاستقرار في هذه المنطقة، شجعت العملية التحضيرية البلدان الاثني عشر المعنية على تحديد وتعيين نطاق وطبيعة تنقلات السكان في هذه البلدان وتوضيح الفئات المثيرة للقلق. وأتاح المؤتمر للحكومات والمنظمات المعنية فرصة لتعزيز خبرتها ومعالجة القضايا الإنسانية جماعياً، خاصة فيما يتعلق بصياغة استراتيجيات شاملة للبدء في معالجة المشاكل القائمة وتجنب تنقلات جماعية في المستقبل. وبإذكاء الوعي بالمشاكل وترجمة ذلك إلى برنامج عمل متفق عليه، تم اعتماد نهج تطلعي. وسيعتمد نجاح الدول المعنية في هذا المشروع، كما في جميع الجهود من هذا النوع، على استمرار الالتزام ببرنامج العمل ويتطلب أيضاً دعماً دولياً دائماً لتنفيذه.

٢٤- وقد حددت المفوضية في ورقتها السابقة بعض العناصر لإطار الحماية من أجل الاستراتيجيات التي تتناول حالات معينة للتشرد غير الطوعي. وينبغي للنهج الشاملة القائمة على الحماية أن تشمل عادة إشارة ملائمة إلى الصكوك الدولية المتعلقة باللاجئين. ويجب في كافة الظروف احترام مبدأ عدم الإعادة القسرية، بما في ذلك عدم منع الدخول عند الحدود. وينبغي أن يمنح المشردون الحق في الدخول إلى مكان آمن كما ينبغي أن يُسمح للمفوضية بالوصول بدون قيد إلى من يعينها من الأشخاص. وينبغي أن تحدد وتضمن حقوقهم الأساسية من حقوق الإنسان. ويمكن تأكيد الحقوق الخاصة، بما في ذلك الأمن الشخصي وعدم التمييز ووحدة الأسرة، وكذلك احتياجات الفئات المستضعفة من الحماية والمساعدة. ويشكل ضمان هذه الحقوق عاملاً هاماً في بناء الثقة بالنسبة للاجئين وفي تقييم قابلية النهج المتفق عليه للاستمرار بالنسبة للمجتمع الدولي. ويمكن وضع معالم توضح معايير حقوق الإنسان في سياقها المحلي: مثل تحديد الظروف التي ستدل على تحقيق حرية التنقل أو حرية التعبير أو عدم التمييز محلياً.

٢٥- وتعد الإجراءات النزيهة والفعالة للرصد والإبلاغ والتحقق مثل الإجراءات التي حاول المجتمع الدولي وضعها في كمبوديا والسلفادور وغواتيمالا وهايتي نتيجة أساسية لإدماج ضمانات حقوق الإنسان، شأنها شأن آليات الانصاف وعمليات العفو الملائمة. والوجود الدولي وحده لن يمنع انتهاكات حقوق الإنسان خاصة في سياق انتشار النزاعات لكنه قد يساهم في تعزيز الاستقرار وتشديد الضغط على مرتكبي هذه الانتهاكات. وبالمثل يمكن أن يشكل إقرار مبدأ المسؤولية الدولية كما هو الحال بالنسبة للمحكمتين الجنائيتين الدوليتين المخصصتين ليوغوسلافيا السابقة ورواندا، جانباً أساسياً لإعادة السلام والمصالحة وسلطان القانون. وتكتسي فعالية المحاكم من هذا القبيل أهمية مباشرة بالنسبة للمفوضية ولآفاق العودة الأوسع نطاقاً والمأمونة.

٢٦- ولكي يسود الاحترام العام لحقوق السكان اللازم لتأمين الحلول، سواء في بلد المنشأ أو في مكان آخر، لا بد من مناخ معين. ويمكن أن يكون تعزيز مؤسسات المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية والهياكل القانونية والقضائية ووجود وسائل إعلام حرة، مثلاً، فضلاً عن وجود تشريع ملائم يتماشى والمعايير الدولية، جزءاً من هذه البيئة الأوسع نطاقاً. وقد يتطلب توفير العوامل الداعمة مثل التعديل القانوني والإصلاح الدستوري والمشورة التقنية وقتاً وموارد والتزاماً سياسياً مستمراً من جانب جميع الجهات الفاعلة. ويصعب تحقيق ذلك في معظم الأحيان عندما تركز هذه العملية على الغايات الأقصر أجلاً، مثل الانتخابات، كهدفها الرئيسي. ويرد موجز للمساهمة التي يمكن للمفوضية أن تقدمها في مجال بناء القدرات القانونية والقضائية في الوثيقة (EC/46/SC/CRP.31).

٢٧- وسيلزم آليات لحفظ السلم وفرض القانون والنظام في الأماكن التي يحبط فيها النزاع المستمر كل حل. وقد تخلف هذه النزاعات وراءها إفلاتا من العقاب بصدد الانتهاكات والعصابات الإجرامية والجنوح مما يحول دون التمتع بالأمان. وبالمثل يمكن أن يكون لعدم تسريح أو تجريد الجنود أو الميليشيات أو الفصائل من الأسلحة آثار خطيرة على حقوق الإنسان. وفي سياق النهج الشاملة قد يلزم توسيع نطاق هذه الشواغل وكذلك مدونات السلوك فيما يخص الأطراف المتحاربة لتشمل صراحة الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة.

٢٨- وضمن هذا الإطار العام أُبرزت ضرورة الاعتراف بمسؤولية الدول وتعزيزها في **تقرير الفريق العامل المعني بالحلول والحماية لعام ١٩٩١** (EC/SCP/64، الفقرة ٥٤(ف)) إلى الدورة الثانية والأربعين للجنة التنفيذية. وقد لاحظ الفريق العامل ما يلي:

> "إن قبول مسؤولية الدول هو عامل من عوامل تجنب التدفقات الجماعية للاجئين بوجه عام وتيسير إيجاد الحلول الدائمة لمشاكلهم. وتشمل هذه المسؤولية، بصفة خاصة عندما تتعلق بالبلدان الأصلية، معالجة أسباب التدفقات الجماعية - ومنها انتهاكات حقوق الإنسان، والمنازعات الداخلية، والعدوان الخارجي، وحالات الظلم الاجتماعي والاقتصادي الداخلي والدولي - بطريقة وقائية وعلاجية معاً، فضلاً عن تيسير عودة الرعايا وإعادة إدماجهم بأمان وكرامة".

ومن الخصائص الأساسية لممارسة مسؤولية الدول هذه أنها تشمل جميع المواطنين بدون تمييز وأنها غير انتقائية أو محصورة بحدود اعتباطية زمنية أو غيرها. ويكتسي ذلك طابعاً حاسماً جداً لا سيما في السياقات التي أشار إليها الفريق العامل أي سياقات العودة وإعادة الإدماج والوقاية. وفيما يخص العودة إلى الوطن بعد النزاعات، مثلاً، من اللازم أن تكون حالات العفو الضرورية غير تمييزية.

٢٩- غير أنه لا يمكن دائماً استعمال مسؤولية دولة المنشأ، خاصة عندما يكون تفاقم دوامة الفوضى والعنف قد أدى إلى اعتبار أن سلطة الدولة قد انهارت أو فشلت. ويوحي عدد من الأمثلة الحالية عن الحالات المسببة لتدفق اللاجئين بأنه لا يمكن توقع أي حل ضمن إطار زمني معقول بدون مشاركة خارجية لمدة طويلة من أجل محاولة وقف الاشتباكات وضمان الحماية للناس وتأمين سير المرافق الأساسية وتوفير الدعم إلى أن يستتب السلم والمصالحة. وفي هذه الحالات يمكن أن يكون لاستبعاد أو انسحاب الجهات الفاعلة الدولية مبكراً أثر مباشر على استمرارية الاستراتيجيات الشاملة.

٣٠- وينبغي أن تؤخذ في الاعتبار لدى النظر في النهج الاقليمية لتسوية بعض الحالات شواغل مماثلة تتعلق بقدرة بعض الدول على تحمل المسؤوليات فيما يخص الحماية والوقاية والحلول. ويمكن لانتشار عدم الاستقرار أو نقص الموارد أن يمنع منطقة بعينها من توفير مكونات نهج شامل؛ وفي هذه الحالات سيكون التعاون والدعم الدوليان المستمران في مختلف القطاعات حاسمين.

٣١- وقد شجعت مختلف الاقتراحات المفوضة على القيام بدور نشط في تحديد نُهج شاملة واقليمية مختارة. وأشار الفريق العامل المعني بالحلول والحماية إلى قيمة المبادرات الاقليمية والدولية الرامية إلى تشجيع الحوار وتيسيره. وفي عام ١٩٨٥ أكدت الدورة السادسة والثلاثون للجنة التنفيذية في استنتاج (A/AC.96/673، الفقرة ١١٥-٥ '١') أيدته في وقت لاحق الجمعية العامة، على ضرورة ألا يغيب عن ذهن المفوضة أبداً، ومنذ نشوء حالة لاجئين، إمكانية العودة الاختيارية إلى الوطن بالنسبة لجميع أفراد مجموعة اللاجئين، موضوع استعراض نشيط أو لجزء منهم، وأن يتابع ذلك كلما رأت المفوضة أن ذلك ملائماً، ولاحظت أيضاً ما يلي:

> "أنه عندما ترى المفوضة أنه توجد مشكلة عويصة تعترض سبيل تعزيز العودة الاختيارية لمجموعة معينة من اللاجئين إلى الوطن فإن لها أن تفكر، فيما يتعلق بتلك المشكلة الخاصة بالذات في إنشاء فريق استشاري مخصص غير رسمي .. يشمل من حيث المبدأ البلدان المعنية مباشرة".

وبذلك فإن اقتراح التركيز بنشاط على حالات مختارة بهذه الطريقة يشمل الحالات التي تكون فيها العودة الطوعية إلى الوطن مناسبة لكل المجموعة أو لجزء فقط من المجموعة؛ وحيثما توجد مشكلة خاصة في تشجيع العودة الطوعية إلى الوطن كحل. أما في الحالات التي تكون فيها العودة الطوعية إلى الوطن غير مناسبة لكل المجموعة أو لجزء منها فيتعين بطبيعة الحال تحديد حلول ونهج أخرى.

رابعاً - ملاحظات ختامية

٣٢- إن هدف الحماية هو أن يؤمن للسكان المشردين كرهاً للحقوق والحريات الأساسية التي ينبغي لدولة ما أن توفرها لمواطنيها. ويتطلب تحقيق هذا الهدف الاستخدام الفعال للحل المناسب للاجئ. غير أنه لا يمكن للمفوضية، كما ذكرت المفوضة السامية، أن تعطي معنى لولايتها الخاصة بالحماية الدولية والحلول إلا بقدر ما تكون الدول نفسها مستعدة للنهوض بمسؤولياتها. وتشمل هذه المسؤوليات تأمين الظروف التي لا تكره الناس على الفرار خوفاً والحفاظ عليها، ومنح الملجأ وتهيئة الظروف التي تفضي إلى العودة الطوعية إلى الوطن واتخاذ الخطوات اللازمة لتلبية الاحتياجات الإنسانية الأساسية والتعاون مع البلدان التي تتحمل العبء الأكبر للاحتياجات الماسة.

٣٣- وبالمساهمة في هذه العملية يمكن لمنظور المفوضية - أي بالنظر إلى قضايا اللاجئين لا بمعزل عن شواغل حقوق الإنسان الأوسع نطاقاً ولا خارج سياقها السياسي أصلاً - أن يساعد في تحديد نهج شاملة قائمة على الحماية. وترد الاعتبارات الأخرى التي قد تكون ذات أهمية بالنسبة لهذه النهج في ورقات غرفة الاجتماعات المقدمة إلى هذه اللجنة الدائمة بشأن تأمين الحماية الدولية لجميع من هم في حاجة إليها؛ وتقديم الدعم لبناء القدرات القانونية، وعودة الأشخاص الذين ليسوا في حاجة إلى حماية دولية. ويمكن أن يساهم وضع إطار للحماية من أجل إيجاد الحلول، بطرق شتى، في كسر الحلقة المفرغة للتشرد والعنف. ولتحقيق ذلك سيكون دعم اللجنة التنفيذية في التحديد النشط للاستراتيجيات الشاملة والاقليمية الملائمة لمعالجة مشاكل معينة للتشرد مستحباً.

الحواشي

(١) تتضمن هذه المذكرة تحليلاً لاستخدام النهج الشاملة سعياً إلى منع حالات اللاجئين ومعالجتها وتسويتها وتبحث المساهمة الايجابية والتمكينية التي يقدمها إطار قانوني متماسك للحماية لهذه النُهج. وتستكشف المذكرة دور المفوضية في تأمين وتنفيذ وظائف الحماية هذه بالتعاون مع الدول.

(٢) المؤتمر المعني بمعالجة مشاكل اللاجئين والمشردين والأشكال الأخرى للتشرد غير الطوعي والعائدين في بلدان كومنولث الدول المستقلة والدول المجاورة المعنية، الذي عقد في جنيف في ٣٠ و٣١ أيار/مايو ١٩٩٦.

(٣) عدد الدول الأطراف في اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين أو بروتوكولها لعام ١٩٦٧ يبلغ حالياً ١٣١ دولة. ويبلغ عدد الدول الأطراف في اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التي تحكم جوانب معينة من مشاكل اللاجئين في أفريقيا حالياً ٤١ دولة.