A

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
GENERAL

A/AC.96/799
25 August 1992
ARABIC
Original : ENGLISH/FRENCH

اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي
الدورة الثالثة والاربعون

مذكرة بشأن الحماية الدولية
(مقدمة من المفوض السامي)

موجز

يرد سرد للتطورات التي شهدها عام ١٩٩١ في ميدان الحماية الدولية للاجئين في التقرير الذي رفعه مفوض الامم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ، عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، إلى الجمعية العامة (الوثيقة E/1992/59) .

وتوجز هذه المذكرة بشكل عام التحديات الاساسية التي تواجهها الحماية الدولية للاجئين اليوم ، كما تتضح من خلال عمليات مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين ذات الآثار الملموسة على المفوضية ، وكما تعكسها بعض النتائج الرئيسية التي توصل إليها الفريق العامل المعني بالحماية الدولية التابع للمفوضية والنُهج التي أوصى بها .

مذكرة بشأن الحماية الدولية

أولاً - مقدمة

١ - تتمثل إحدى الوظيفتين الأساسيتين لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في توفير الحماية الدولية للاجئين . وهي مسؤولية إلزامية تضطلع بها المفوضية كنشاط لا سياسي وإنساني واجتماعي في إطارٍ يشمل قانون اللاجئين وحقوق الإنسان الدولي والقانون الإنساني الدولي فضلاً عن مبادئ توجيهية بشأن سلوك الدول يتم الاتفاق عليها على أساس متعدد الأطراف . وتعتمد فاعلية حماية اللاجئين على التعاون بين الدول القائم على مبدأي التضامن وتقاسم الأعباء على المستوى الدولي .

٢ - وخلال الفترة التي تلت انعقاد الدورة الثانية والأربعين للجنة التنفيذية ، واصلت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مهمتها المتمثلة في توفير الحماية الدولية للأشخاص الذين تهتم بهم المفوضية . وقد دأبت على تركيز أنشطتها في مجال الحماية على تلبية احتياجات اللاجئين اعتبارا من وقت نزوحهم حتى التوصل إلى حلٍ دائم . وتشمل مبادئ الحماية الأساسية التي تدعو إليها المفوضية الحق الجوهري في اللجوء وفي عدم رد اللاجئ وعدم التمييز ، وهي حقوق تشكل محور أنشطة المفوضية . وقد واصلت دولٌ عديدة تعاونها الايجابي في مجال منح اللجوء للاجئين ، غير أن اللاجئين ظلوا يواجهون في حالات عديدة صعوبات فيما يتعلق بالقبول والاستفادة من اجراءات اللجوء ، والرد ، والطرد ، والأمن البدني ، والاحتجاز والمعاملة الإنسانية . (للمزيد من المعلومات يرجى الرجوع إلى تقرير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي (E/1992/59) .

٣ - وبالاضافة إلى هذه الشواغل خلقت التطورات الكبرى في العالم مناخاً جديداً لتنفيذ مبادئ حماية اللاجئين القائمة ؛ وهو مناخ ينطوي على فرصٍ وكذلك عقبات لم يسبق لها مثيل . فمع انتهاء حقبة الحرب الباردة وانخفاض حدة التوترات قلّت النزاعات في بعض أنحاء العالم وزاد التعاون الدولي ، مما فتح مجالات جديدة للعمل . غير أن هذه التطورات رافقتها اتجاهات مثيرة للقلق على المستوى الوطني تتمثل في تفكك الدول القومية والعنف الناجم عن انبعاث الروح القومية أو النزعة الانفصالية الاثنية من جديد ، وتزايد وتيرة النزاعات المسلحة الداخلية - بما لها من آثار مدمرة على السكان المدنيين - وعدم الاستقرار السياسي . يضاف إلى ذلك أن بعض التطورات مثل الكساد الاقتصادي واتساع الهوة الاقتصادية بين البلدان الصناعية والنامية ، وكذلك بين بعض قطاعات المجتمع ، وتدهور البيئة والكوارث الطبيعية المتكررة ، ساهمت كلها في زيادة تعقيد طابع تدفقات المهاجرين واللاجئين .

٤ - وساهمت كل هذه التطورات في خلق "مشكلة لاجئين" بالغة الحجم والتعقيد ، الأمر الذي استتبع زيادة كبيرة في الطلب على تنفيذ مبادئ الحماية تنفيذا فعليا . وقد أدت حالات اللجوء الواسعة النطاق والمستمرة منذ فترة طويلة ، بالاضافة إلى ضمور التضامن الدولي ، إلى مضاعفة الصعوبات الاجتماعية والاقتصادية في العديد من بلدان اللجوء . إن أهم ما يميز مشكلة اللاجئين في العديد من البلدان المستقبلة ، في ظل حركات الهجرة المتزايدة ، هو تزايد عدد اللاجئين بشكل ملحوظ ، ووجود طلبات معلقة كثيرة ، واحتقان مرافق الاستقبال والدمج ، بالاضافة إلى ردود فعل خطيرة في الرأي العام المحلي . وكثيرا ما تكون الأسباب الأساسية لعمليات النزوح والهجرة المشار إليها أعلاه معقدة ويصعب معالجتها عن طريق إجراءات وقائية في الأجل القصير . وهناك ، إلى جانب ذلك ، عوامل لا تدفع إلى الرحيل فقط بل تثير أيضا صعوبات فيما يتعلق بالعودة . ومن جملة هذه العوامل الفقر ، والانتهاكات المنهجية لحقوق الإنسان ، واكتظاظ السكان .

٥ - وبالنظر إلى اختلاف خصائص مشاكل اللاجئين كأفراد ، تعين على مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، بطبيعة الحال ، أن تبحث عن أنسب الطرق وأكثرها فاعلية للاضطلاع بمهام ولايتها في كل وضع تواجهه . وتوجد الآن حاجة ملحة إلى استكشاف استراتيجيات مكمّلة جديدة للحماية من أجل ضمان توفير الحماية للأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية والذين يحتاجون إلى هذه الحماية . وتعتمد هذه الاستراتيجيات الجديدة على أنشطة في مجال الوقاية وايجاد حلول لمشاكل اللاجئين أساسا ، وتعتمد على توضيح مسبق لبارامترات تدخّل المفوضية ، ولا سيما داخل بلد المنشأ .

٦ - وعلى ضوء ذلك أنشأت المفوضة السامية فريقا عاملاً داخل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين يُعنى بالحماية الدولية . وطلبت من هذا الفريق أن يحلل التحديات الكبرى التي تواجهها المفوضية في مجال الحماية والأسس القانونية لأنشطة المفوضية ، بالاضافة إلى اقتراح استراتيجية لتعزيز وظيفة الحماية الدولية على ضوء الوضع الحالي لحماية اللاجئين كما ورد وصفه أعلاه .

٧ - وترى المفوضة السامية أن النتائج التي يتوصل إليها الفريق العامل وتوصياته يمكن أن تمثل نقطة انطلاق مفيدة لتثبيت الحماية في الاستراتيجية الثلاثية العناصر المتمثلة في التأهب للطوارئ والاستجابة لها ، والإعادة الطوعية إلى الوطن ، وإيجاد حلول عن طريق الوقاية ، وهي استراتيجية عرضتها على الدورة الثانية والأربعين للجنة التنفيذية بوصفها أساس نهجها لمعالجة مشكلة اللاجئين . كما وافقت المفوضة السامية على أنه حيثما يشير الفريق العامل إلى الحاجة إلى إجراء بحث أو تأمل أو استكشاف اضافي أو يتضح ذلك من تقريره ، ينبغي إعطاء الأولوية لهذا العمل .

٨ - والغاية من هذه المذكرة هي اطلاع اللجنة التنفيذية على التحديات الكبرى التي تواجه الحماية الدولية اليوم ، كما تتضح من خلال عمليات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ذات الآثار الهامة بالنسبة للمفوضية ، وكما تعكسها بعض النتائج الرئيسية التي توصل إليها الفريق العامل والأساليب التي أوصى باتباعها . ويؤمل أن تسهم الآراء والاقتراحات التي تقدمها اللجنة التنفيذية بخصوص التوجهات التي أوصى بها الفريق العامل ، في الاستراتيجيات التنفيذية للمفوضية .

ثانياً - استنتاجات وتوصيات الفريق العامل المعني بالحماية الدولية

ألف - نظرة عامة

٩ - اشتركت المفوضية ، خلال السنوات الماضية ، في عددٍ من الحالات والعمليات التي تطلبت استجابات تقليدية في مجال الحماية ، مصحوبة بابتكارات لمواجهة التحديات الكبرى . ففي الفترة قيد الاستعراض مثلاً ، واصلت المفوضية تنسيق تنفيذ خطة العمل الشاملة للاجئي الهند الصينية في آسيا . وفي نفس الوقت تولت المفوضية جانب العودة الطوعية إلى الوطن في عملية الأمم المتحدة لحفظ السلم في كمبوديا ؛ وعملت على ضمان الحماية الدولية للاجئين من ميانمار في بنغلاديش ، مع تشجيع خلق الظروف الملائمة لعودتهم الطوعية والآمنة ؛ وواصلت تلبية احتياجات العائدين والنازحين داخل سري لانكا . وفي أوروبا تضطلع المفوضية بمسؤوليتها كوكالة رائدة في مجال المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة لضحايا النزاع في جمهوريات يوغوسلافيا السابقة في اطار عملية لم يسبق لها مثيل . كما تقوم بدور نشيط في وضع توجيهات قانونية وعملية جديدة في مجال اللجوء والحماية في بقية انحاء أوروبا ، بما في ذلك كومنولث الدول المستقلة . والى جانب عدد آخر من الحالات المأساوية في افريقيا ، تعمل المفوضية بشكل نشيط في مجموعة واسعة من العمليات الانسانية في القرن الأفريقي بما فيها عمليات تنفذها بالتعاون مع غيرها من منظمات الأمم المتحدة لتلبية الاحتياجات المشتركة لفئات مكانية مختلطة (تضم اللاجئين) متضررة من نزاعات ومن كوارث من صنع الانسان ، على جانبي الحدود الوطنية في بعض الحالات . وتقوم المفوضية بتسهيل عملية العودة الطوعية إلى الوطن في جنوب افريقيا وافغانستان في ظروف لا تزال حساسة . وقد أسهمت بشكل ملحوظ أيضا في الجهود التي بُذلت لمساعدة النازحين داخل العراق والعائدين إليه طوعيا . وفي الأمريكتين واصلت المفوضية دورها القيادي في متابعة المؤتمر الدولي المعني بلاجئي أمريكا الوسطى - خطة العمل المتفق عليها ، وشاركت بشكل نشيط في محاولات حل أزمة طالبي اللجوء الهايتيين .

١٠ - إن مشاركة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في مثل هذه العمليات والحالات الهامة والمتعددة الأوجه قد أقحمتها في مجالات للنشاط لا تزال مجهولة ، وأبرز ، إلى حدٍ ما ، الحاجة إلى تكميل مفاهيم ونهوج الحماية التقليدية بأنشطة حمائية في مجالات جديدة .

١١ - وبناء على ذلك درس الفريق العامل أفضل طريقة يمكن بها للمفوضية أن تصون المبادئ والقيم الأساسية للحماية الدولية ، مع صياغة استجابات جديدة ابتكارية واقامة توازن بين الاهتمامات الانسانية والواقع السياسي ، ومصالح الدول وحقوق اللاجئين واحتياجاتهم . ولتحقيق ذلك ، ركز الفريق العامل مداولاته على ثلاثة مواضيع عامة هي: اللجوء والوقاية والحلول .

١٢ - وتطلبت مناقشة موضوع اللجوء من الفريق العامل أن يتناول دور هذه المؤسسة كآلية للحماية بالقياس إلى دورها كأساس لايجاد حلٍ دائم عندما يؤدي إلى ادماج أو توطين لاجئ خارج بلده الأصلي . واقتضى هذا النقاش تحليلاً للتفسيرات المختلفة لبارامترات اللجوء في عالم اليوم ، بالاضافة إلى دراسة مختلف التعاريف المطبقة لمنح اللجوء . وراعى تحليل امكانيات المفوضية وحدودها في المشاركة في الأنشطة التي تحول دون تدفقات اللاجئين دعم المفوضية للأنشطة الجارية في مجالات الدبلوماسية الوقائية والإنذار المبكر واحلال السلم وحفظ السلم ، بالاضافة إلى مسائل تتعلق مباشرة بوظيفة المفوضية في البلد الأصلي أي فيما يتعلق بمراقبة حقوق الانسان وتعزيزها وحماية الأشخاص النازحين داخل البلد ووجود مناطق آمنة وآثار كل هذه الأنشطة على الحاجة إلى ضمان مواصلة احترام مؤسسة اللجوء . وركّز الفريق العامل انتباهه كذلك على الدور الحافز الذي يمكن أن تؤديه المفوضية فيما بين الوكالات لتشجيع مبادرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحسين أوضاع حقوق الانسان ذات الصلة بمشاكل اللاجئين .

١٣ - وتمثل الحلول مجالا آخر من مجالات التحليل الرئيسية ، حيث يتم النظر في الحاجة إلى ايجاد حلول دائمة لمشاكل اللاجئين واهتمام الدولة بحل مشاكل اللاجئين على حد سواء . وفي هذا السياق ركّز الفريق العامل معظم اهتمامه على الفترة التي تعتبر فيها الاعادة الطوعية إلى الوطن ممكنة والمعايير اللازمة للمفوضية لكي تقرر تشجيع العودة الطوعية إلى الوطن بشكل نشيط أو تكتفي بتسهيل هذه العملية أو المساعدة على تنفيذها .

باء ـ ولاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واختصاصها

١٤ ـ قام الفريق العامل بتقييم الأسس القانونية لأنشطة المفوضية في مجال الحماية في العمليات والحالات المذكورة أعلاه استنادا إلى فهمه لولاية المفوضية واختصاصها . إن ولاية المفوضة السامية اللاسياسية تقتضي الحياد ؛ غير أن هذا الحياد يجب أن يكون مرتبطا بفهم متعمق للواقع السياسي وغير السياسي السائد . وقد بين تطور دور المفوضية على مدى السنوات الأربعين المنصرمة أن ولايتها على درجة كافية من المرونة بما يسمح ، أو في الواقع بما يقتضي ، تكييفها لتحديات جديدة لم يسبق لها مثيل ، عن طريق اعتماد نُهج جديدة ، بما في ذلك في مجالات الوقاية والحماية داخل البلد . والواقع أن الجمعية العامة اعترفت بخبرة المفوضية وتجربتها الإنسانية كأساس مناسب لتنفيذ مجموعة من الأنشطة التي لا تعتبر عادة من اختصاصها . وينبغي للمفوضية أن تواصل التماس موافقة خاصة من الأمين العام أو الجمعية العامة عندما تقتضي هذه الأنشطة الالتزام بموارد بشرية ومالية ومادية ملموسة .

١٥ ـ وأكد الفريق العامل الرأي السائد القائل بأن اختصاص المفوضية يمتد إلى الأشخاص الذين أجبروا على مغادرة بلدانهم بسبب النزاعات المسلحة أو الاضطراب أو العنف الخطير والشامل . وقد تشمل اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين (اتفاقية ١٩٥١) أو بروتوكول عام ١٩٦٧ الملحق بها هؤلاء الأشخاص أو لا تشملهم . ويتضح من دراسة الاحتياجات المشتركة لمختلف المجموعات التي يشملها عمل المفوضية ـ والحماية تشكل صلب مهمتها ـ أن النزوح الذي ترافقه الحاجة إلى الحماية هو أساس اختصاص المفوضية فيما يتعلق بهذه الفئات . ويجب أن يحدد طابع النزوح ، إلى جانب الحاجة إلى الحماية ، مضمون مشاركة المفوضية أيضا .

١٦ ـ ويرى الفريق العامل أن هذا التفكير نفسه ينطبق على الأشخاص النازحين داخل بلدهم لأسباب تشبه أسباب اللجوء . وإذا كانت المفوضية لا تملك أية اختصاصات عامة فيما يتعلق بهذه المجموعة من الأشخاص ، فلا بد من تولي بعض المسؤوليات بالنيابة عنهم ، ويعتمد ذلك على احتياجاتهم من الحماية والمساعدة . وفي هذا السياق ينبغي للمفوضية أن تبين استعدادها لتوسيع نطاق خبرتها الإنسانية لتشمل الأشخاص النازحين داخليا ، على أساس كل حالة بمفردها ، وذلك استجابة لطلب من الأمين العام أو الجمعية العامة .

١٧ ـ وسلّم الفريق العامل بأن على المفوضية أن تمتنع ، كقاعدة عامة ، عن مساعدة الأشخاص الذين لا يحتاجون إلى الحماية . ولكن قد تكون هناك حالات يمكن أن تحول فيها مساعدات المفوضية دون تعرض الأشخاص الذين يشملهم عملها لآثار مضرة . وتشمل مثل هذه

الحالات تلك الحالات التي يختلط فيها الأشخاص الذين يشملهم عمل المفوضية بفئات معوزة أخرى بشكل لا مفر منه ، مما يجعل من غير المقبول أخلاقيا التمييز بين الفئتين . غير أنه ينبغي ادراج المساعدة وتوفير نوع من الحماية الملائمة للمجتمع بأكمله في إطار جهد مشترك بين الوكالات . زد على ذلك أن مشاركة المفوضية في مثل هذه العمليات يمكن أن تقي من حالات نزوح اضافية . ومن الأمثلة الأخرى على مثل هذا الوضع الحالة التي ترفض فيها السلطات المختصة حسب الأصول الطلبات المقدمة للحصول على مركز اللاجئ والتي ترى فيها المفوضية أن مقدمي الالتماس لا يدخلون في إطار اختصاصها غير أن بقاءهم في البلد الذي التمسوا فيه اللجوء يمكن أن ينطوي على أثر ضار على مؤسسة اللجوء أو حماية اللاجئين . ويمكن للمفوضية ، بشكل استثنائي ، أن تؤدي دورا داعما محدودا في هذه الحالة لتسهيل العودة إلى الوطن شريطة أن لا يتعارض هذا الدور مع مهمتها الإنسانية وأن توافق البلدان الأصلية على عودة الأشخاص المعنيين .

١٨ - ودرس الفريق العامل ولاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واختصاصها في إطار حقوق الإنسان الأساسية ومبادئ الحماية التي يوفرها قانون اللاجئين . وخلُص إلى أن مبادئ الحماية الأساسية يجب أن تبقى اطارا لأنشطة المفوضية ، ومن أهم هذه المبادئ مبدأ عدم رد اللاجئ . يضاف إلى ذلك أنه ينبغي ألاّ يشوب نطاق هذه الحماية الأساسية أي غموض .

جيم - اللجوء

١٩ - بعد أن درس الفريق العامل إطار دور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في مجال الحماية فضلا عن طابع ولايتها الحمائية ونطاقها ، تناول التحديات الكبرى التي تواجهها اليوم في مجال الحماية واستجابتها لها . ويتمثل أحد التحديات الرئيسية للمفوضية في تحديد وتعزيز دور اللجوء الصحيح في نشاطها الشامل في مجال الحماية . واللجوء هو من آليات الحماية التي يمكن أن تؤدي أيضا إلى الدمج المحلي أو إعادة التوطين . وفي هذا الصدد أكد الفريق العامل من جديد على أن اللجوء هو مبدأ أساسي من مبادئ حماية اللاجئين وهو ، في ذات الوقت ، استجابة عملية تتجه نحو ايجاد حل لمشكلة إنسانية . وعلى المفوضية أن تواصل تعزيز حق كل اللاجئين في التماس اللجوء والحصول عليه ، على الأقل بشكل مؤقت وبانتظار العثور على حل . وتظل اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ والصكوك الإقليمية المتعلقة باللاجئين أساسية في تحديد معايير حماية اللاجئين في بلدان اللجوء . وفي حالة التدفقات الواسعة النطاق للاجئين ينبغي مراعاة التوجيهات التي وردت في أحد استنتاجات اللجنة التنفيذية عن حماية ملتمسي اللجوء لضمان معايير أساسية للمعاملة الإنسانية في مثل هذه الحالات (الرقم ٢٢ (٣٢)) . وينبغي تنفيذ هذه المعايير مع مراعاة الاحتياجات المحددة للمجموعات الضعيفة كالنساء والأطفال على الأخص .

٣٠ - وانطلاقا من هذا الموقف واستنادا إلى الخبرة التي استخلصتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من مشاركتها في العمليات والحالات الكبرى كتلك التي أشرنا إليها أعلاه ، سلّم الفريق العامل بأن الادماج المحلي للاجئين في بلد الاستقبال لم يعد حلا ممكنا في العديد من الحالات على ما يبدو ، على الرغم من استمرار العديد من الدول في التعاون بشكل ايجابي للغاية في منح اللجوء للاجئين . وينطبق ذلك بصفة خاصة على معظم حالات التدفق الجماعي .

٣١ - وبناء على ذلك بدأت تُنتهج أساليب عديدة بمزيد من الانتظام من أجل تشجيع العودة الطوعية إلى الوطن بمزيد من الفاعلية ووضع مفاهيم مثل مسؤولية الدول ، والوقاية - بما فيها الحماية داخل البلد - والحماية المؤقتة . ويتعين على المفوضية أن تتكيف لهذا الواقع بطريقة تنعكس على المجموعة الكاملة لأنشطتها بما فيها أنشطة الترويج والتدريب والإعلام ووسائل الإعلام والخدمات الاستشارية التي تقدمها ومشاركتها في الترتيبات الإقليمية الرامية إلى تعزيز حماية اللاجئين .

٣٢ - وينبغي للمفوضية ، عند مشاركتها في مثل هذه الترتيبات الإقليمية ، أن تواصل الانطلاق من اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ ، ولكن عليها كذلك أن تعتمد ، فيما يتعلق بمجموعات أخرى من اللاجئين الذين لا تغطيهم اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ ، نُهُجا متغيرة تتوافق مع المعايير الإنسانية الأساسية ويمكن أن تتضمن الحماية المؤقتة ، فضلا عن وضع تعاريف ونظم تخصهم في الصكوك الإقليمية الموجودة . وفيما يتعلق بموضوع الحماية المؤقتة المحدد ، رأى الفريق العامل أن على المفوضية أن تنطلق من المطالبة بحد أدنى من معايير الحماية من التمييز والرد والإبعاد للأشخاص الذين يشملهم عملها ، بالإضافة إلى ضمانات لتوفير معايير أساسية للمعاملة الإنسانية وغيرها من حقوق الإنسان الأساسية كالحق في وحدة الأسرة .

٣٣ - وعلى أثر الأحداث التي وقعت مؤخرا والتي استتبعت تدفقات كبيرة من اللاجئين من يوغوسلافيا سابقا ، تمت الدعوة إلى مفهوم الحماية المؤقتة كبديل ممكن لإجراءات اللجوء القائمة . والسبب الأساسي وراء ذلك هو الجهود الدولية المشتركة المبذولة للتوصل إلى حل سياسي . ومن ثم تجري مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حاليا مشاورات مع الحكومات المعنية من أجل دراسة بعض المسائل المبدئية فضلا عن المسائل التقنية الناجمة عن تطبيق هذا المبدأ .

٣٤ - وأقرّ الفريق العامل بأن مفهوم الحماية المؤقتة يرتبط بمفهوم العودة الآمنة الناشئ في بعض أنحاء العالم . ورأى الفريق العامل أنه لما كان من الصعب التحقق عمليا من سلامة اللاجئين عند عودتهم ، وجب وضع معايير موضوعية محددة بشكل جيد

للتأكد من عدم وجود خطر قبل تنفيذ العودة الإلزامية إلى الوطن . ورأى الفريق كذلك أن الوقت غير مناسب لأن تدعو المفوضية إلى وضع صكوك عالمية جديدة إلى جانب اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ بشأن حماية الدول للاجئين . وفي الوقت الذي يمكن فيه توسيع هذه الإمكانية ينبغي للمفوضية أن تعمل بشكل نشيط على تنمية إمكانيات الحماية الإقليمية وايجاد حلول إقليمية للاجئين حيثما أمكن ، على أن لا يكون ذلك على حساب اتفاقية عام ١٩٥١/بروتوكول عام ١٩٦٧ أو الصكوك الإقليمية القائمة ولا أن يحل محلها . ومن الضروري تأمين الموارد الملائمة والتضامن الدولي وتقاسم الأعباء إذا ما أُريد تنفيذ هذه الحلول الإقليمية .

٣٥ - إن وضع إجراءات ملائمة لضمان توفير اللجوء لا يقل أهمية عن الأساس النظري الذي يمنح بموجبه اللجوء . والفريق العامل متأكد من أن على المفوضية أن تواصل ، في إطار اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول ١٩٦٧ ، تشجيع إجراءات تحديد مركز اللاجئين بشكل فعال وسريع ، وضمان توفير هذه الإجراءات وقبول الدول بالحاجة إلى النظر في الطلبات المرفوعة أمامها . وعليها في نفس الوقت أن تحارب بنشاط اساءة استخدام اجراءات تحديد مركز اللاجئين اساءة واضحة ومقصودة . وسلّم الفريق العامل بأنه في حالات التدفق الجماعي حيث يتعذر من الناحية اللوجيستية تنفيذ إجراءات تحديد مركز اللاجئين الأفراد بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول ١٩٦٧ ، ينبغي للدول أن تختار تحديد مركز اللاجئين على أساس جماعي بوصفه أنسب استجابة للوضع . وفي ظل هذه الظروف ينبغي للمفوضية أن تجري مشاورات مع السلطات المعنية للاتفاق على نظام ملائم للحماية وايجاد حل لمثل هذه المجموعات .

دال - دور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في البلد الأصلي: الوقاية

٣٦ - عندما قبل الفريق العامل أن يظل اللجوء آلية أساسية من آليات الحماية ولكن ليس دائما الحل الطويل الأجل المناسب ، سلّم في نفس الوقت الحاجة إلى إعطاء دور أكبر لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إزاء البلدان الأصلية بما في ذلك مجال الوقاية . ويتمثل التحدي هنا في صياغة سياسة متوازنة وفعالة للاجئين تشمل خيارات جديدة عن الوقاية مع احترام المبادئ والاهتمامات الأساسية للحماية . واعتبر الفريق العامل الوقاية تعبيراً شاملاً يغطي الأنشطة الرامية إلى التخفيف من أسباب الرحيل والتقليل من الحركات عبر الحدود أو حالات النزوح الداخلية أو احتوائها . غير أن الوقاية ليست بديلا للجوء وبالتالي يجب مواصلة الاحتفاظ بحق التماس اللجوء والتمتع به . وفيما يتعلق بالأنشطة المحددة التي ينبغي للمفوضية الاضطلاع بها في مجال الوقاية ، ولا سيما كعنصر حافز ، تم التسليم بأن الانذار المبكر والدبلوماسية

الوقائية وتعزيز حقوق الإنسان والتنمية الاقتصادية والاجتماعية وحماية الأشخاص النازحين داخليا تشكل جميعها مجالات مناسبة لمبادرات المفوضية المحددة . ويمثل التعاون فيما بين الوكالات في هذا المجال أهمية خاصة للمفوضية إذا ما أخذ في عين الاعتبار الطابع المكمل لاختصاصات المنظمات المعنية وخبراتها فضلا عن الحاجة إلى تنسيق مختلف الأساليب .

٣٧ - ووافق الفريق العامل على أن حضور المفوضية في البلد الأصلي للاجئين يعتبر ، من حيث المبدأ ، في غاية الأهمية لتنفيذ أي أنشطة في مجال الوقاية وايجاد الحلول . ومن شأن مثل هذا الحضور أن يسمح للمفوضية بالعمل على خلق ظروف مناسبة لإعادة اللاجئين إلى الوطن بالإضافة إلى الاضطلاع بالعمل الوقائي عن طريق التدريب وتوفير خدمات استشارية وتنمية إمكانيات الحماية داخل البلد كلما أمكن ذلك وكان ملائما .

١ - الوقاية غير المباشرة

٣٨ - وفيما يتعلق بقدرة الانذار المبكر لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، هناك حاجة إلى تقييم نظام رفع التقارير الحالي للمفوضية وهيكلها التنظيمي بغية تحسين جمعها للمعلومات المتعلقة بتدفقات اللاجئين المحتملة وعمليات النزوح الداخلية وتحليل هذه المعلومات وتوصيلها . وإلى جانب ذلك يتعين على المفوضية أن تواصل تشجيع وضع آلية ملائمة للانذار المبكر بشأن تدفقات اللاجئين في إطار منظومة الأمم المتحدة .

٣٩ - ورأى الفريق العامل أن على المفوضية أن تواصل أداء دور قوي - حافز وتكميلي معاً - في مجال الدبلوماسية الوقائية عن طريق اتخاذ مبادرات لتعزيز العمل الإنساني وكذلك عن طريق دعم أنشطة الأمين العام للأمم المتحدة في مجالي إحلال السلم وحفظه . وينبغي للمفوضية أن تقوم بمثل هذا الدور عندما تستخدم مثل هذه الجهود بشكل خاص لضمان منح الحماية والمساعدة الدولية للاجئين والنازحين وايجاد حلول لمعاناتهم . وفي هذا الصدد ينبغي إقامة اتصالات وثيقة مع الأجهزة السياسية والأمنية والإنسانية لأمانة الأمم المتحدة منذ المراحل الأولى لنشوء النزاع . وفي نفس الوقت رأى الفريق العامل أنه يجب أن تحتفظ أنشطة المفوضية بطابع الحماية والبحث عن حلول فضلا عن طابعها الإنساني اللاسياسي ، على ألا ينتقص ذلك من حق المفوضة السامية في اتخاذ مبادراتها الخاصة لتفادي تدفقات اللاجئين أو ايجاد حلول لها .

٤٠ - كما تم الاتفاق على أن هناك عددا من التدابير الوقائية في مجال تعزيز حقوق الإنسان التي يمكن أن تتخذها المفوضة السامية في البلد الأصلي . وقد ذكرت المفوضة

السامية بعض هذه التدابير في كلمتها أمام الدورة الثامنة والأربعين للجنة حقوق الإنسان ، وهي تتضمن الإشراف على حقوق الإنسان وتوفير الخدمات الاستشارية وتعزيز الهياكل الإقليمية لحماية حقوق الفئات الضعيفة فضلا عن تشجيع قبول التنوع واحترام حقوق الإنسان . وسلم الفريق العامل بأن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تعمل أصلا في إطار عدد من الحالات المتعلقة باللاجئين بالتعاون مع أجهزة الأمم المتحدة الأخرى في أكثر الأحيان ، لتحسين احترام حقوق الإنسان ؛ كما لاحظ حاجة المفوضية إلى الاشتراك بشكل فعال في الجهود المبذولة حاليا لوضع استراتيجية للأمم المتحدة ترمي إلى تحسين حماية حقوق النازحين الداخليين .

٣١ - وفي مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية رأى الفريق العامل كذلك ان على المفوضة السامية أن تسعى بنشاط إلى ضمان ادراج مسألة اللاجئين في جدول أعمال وكالات التنمية الدولية والإقليمية ومؤسسات الاقراض . وبالإضافة إلى ذلك ينبغي تشجيع الأنشطة الجارية في إطار التعاون بين الوكالات لتحسين فهم العلاقة بين الهجرة وتدفقات اللاجئين والتنمية والمسائل المتعلقة بالبيئة .

٣ - الوقاية المباشرة

٣٢ - درس الفريق العامل كذلك مسألة "الوقاية المباشرة" ، وعلى الأخص الاضطلاع بأنشطة محددة داخل البلدان الأصلية لكي لا يضطر السكان إلى عبور الحدود بحثا عن الحماية . ويمكن أن تشتمل مثل هذه الحماية داخل البلد إشرافا دوليا على حقوق الإنسان الأساسية وعلى السلامة البدنية للأشخاص النازحين داخليا تصاحبه عمليات متابعة كلما اقتضى الأمر . وينبغي توخي الحذر فيما يتعلق بإنشاء مناطق أمنية داخل البلدان الأصلية ، وهو موضوع سيخضع للمزيد من الدراسة من أجل توضيح مبادئ حقوق الإنسان وحماية اللاجئين والسيادة الوطنية وطرائق ضمان الأمن وإنشاء شبكة ملائمة متعددة الأطراف للأمن فضلا عن وضع أساليب لايجاد حلول دائمة في مثل هذا الإطار .

٣٣ - ولا يمكن أن تفكر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في المشاركة في عملية تتعلق بنزوح داخلية إلاّ بعد استيفاء المعايير الأساسية . ويتعين على المفوضية قبل تقديم طلب للتدخل أو قبوله أن تتأكد من أن إمكانية اللجوء لا زالت مفتوحة وأن المفوضية تحظى بالحرية الكاملة والأمن وظروف أخرى تسمح لها بالعمل ؛ وأن الوضع يتطلب الخبرة الخاصة للمفوضية ، وأن مشاركة المفوضية تستند إلى موافقة كل الأطراف المعنية وتحظى بالدعم السياسي للمجتمع الدولي . كما ينبغي أن تتوافر أموال خاصة ملائمة . يضاف إلى ذلك أن حضور وكالات أخرى للأمم المتحدة ، تتعاون في جهد متعدد الأطراف ، يمكن أن يشكل عنصرا له أهميته . وأخيرا يجب أن يركز عمل المفوضية على

ايجاد حلول وأن يكون منسجما تماما مع طابعها الإنساني واللاسياسي ، وهذا يعني ، كنتيجة عملية ، ان على المفوضية أن تعمل قدر إمكانها على تفادي إعادة التوطين الاجباري أو غير ذلك من الممارسات التي تنتهك حقوق الإنسان الأساسية وأن لا تتغاضى عنها في أي حال من الأحوال . وينبغي للمفوضية أن تكون مستعدة كذلك ، استنادا إلى الطلب الذي تسلمه والظروف السائدة ، لتولي دور قيادي ملائم في عملية عودة النازحين الداخليين إلى أماكن إقامتهم المعتادة .

٣٤ - ويُعتبر توقيت انهاء حضور المفوضية تدريجيا أمرا أساسيا في الاضطلاع بمثل هذه المسؤوليات داخل بلد ما بشكل فعال . وينبغي صياغة معايير واضحة في هذا الصدد لتفادي عمليات تدخل لا نهاية لها . وينبغي ألا تنجرّ المفوضية إلى القيام بدور المشرف على حقوق الإنسان بالنسبة للسكان بشكل عام إلى جانب أنشطة الحماية المتعلقة بمشكلة النزوح .

هاء - الحلول

٣٥ - إذا كانت الأغلبية تفضل الوقاية على ايجاد حلول لأوضاع متفاقمة ، فهي لا تجهل كذلك أن لهذه الوقاية حدوداً . وعليه ، درس الفريق العامل بعض جوانب الحلول المقترحة لمشاكل اللاجئين التي تنطوي على توفير حماية خاصة . ومن الواضح أن الحلول والحماية هما مسعيان وثيقا الترابط ، تمثل الحلول فيهما هدف الحماية ، وتقود فيهما مبادئ الحماية الضرورية عملية ايجاد حلول . وبهذا المعنى ، ينبغي أن تستند الحلول استنادا قويا إلى حقوق الإنسان وكذلك إلى اعتراف الدول وخاصة البلدان الأصلية ، بمسؤولياتها وقبول هذه المسؤوليات . وفي هذا الصدد ينبغي الإقرار بأنه لا يمكن النظر إلى حلول مشاكل اللاجئين بمعزل عن الأسباب السياسية والاجتماعية والاقتصادية الكامنة وراءها .

١ - العودة الطوعية إلى الوطن

٣٦ - أولى الفريق العامل اهتماما خاصا للحل الدائم المتمثل في العودة الطوعية إلى الوطن ، وهو حل يجري اختباره من ناحية المبادئ ومن الناحية العملية ، من خلال الواقع القائم في العديد من البلدان التي يعود إليها اللاجئون . ويشمل هذا الواقع هشاشة الأوضاع الأمنية ، ووجود ألغام أرضية ، ونقص البنى الأساسية الاقتصادية والاجتماعية أو تهدمها الكامل . وأكد الفريق العامل من جديد على العودة الطوعية إلى الوطن بوصفها أفضل حل دائم كلما أمكن تحقيقه ، واعتبر حل الادماج المحلي أو

إعادة التوطين حلا دائما مناسبا آخر في حالة تعذر العودة الطوعية إلى الوطن . وتقع على عاتق مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مسؤولية العمل من أجل جعل حل العودة الطوعية إلى الوطن أمرا قابلا للتحقيق وعليها ، بالتالي ، أن تسعى جاهدة منذ البداية ، إلى خلق ظروف ملائمة للعودة الآمنة والطوعية للاجئين كافة حتى في حالة طوارئ .

٣٧ - وإذا كان على المفوضية أن تعزز أو تشجع العودة الطوعية إلى الوطن عندما تسمح الظروف بذلك فقط ، فإن عليها مسؤولية تسهيل عودة الأفراد عندما يختارون ذلك أو مساعدتهم على العودة طالما كانوا على وعي كامل بالمخاطر التي قد تحيق بهم لدى عودتهم وإذا كانت الدولة الأصلية تعترف بحقهم في الدخول من جديد إلى البلد . وينبغي أن يتضمن دور المفوضية كجهة مساعدة ، كلما أمكن ، أنشطة الحماية والمساعدة في البلدان الأصلية بالنيابة عن العائدين طوعيا .

٣٨ - إن معايير تشجيع وتنظيم عمليات العودة إلى الوطن الواسعة النطاق يجب أن توازن بين احتياجات اللاجئين إلى الحماية والواجب السياسي المتمثل في حل مشاكل اللاجئين . وإن الوضع الأمني السائد في البلد الأصلي ، وضمانات أو تأكيدات السلامة لدى العودة ، وترتيبات الدخول وإمكانيات الإشراف المفتوحة أمام المفوضية ، وكفاية ترتيبات الاستقبال ، ومدى طوعية العودة ، كلها اعتبارات وثيقة الصلة بتحديد مدى ملاءمة حل العودة الطوعية في أي حالة من حالات اللاجئين . يضاف إلى ذلك أن كمية ومصداقية المعلومات المتاحة للاجئين عن الظروف السائدة في البلد الأصلي يمكن أن تساعد المفوضية على الاختيار بين تشجيع العودة إلى الوطن أو الامتناع عن ذلك . وأخيرا ، إن إمكانيات إعادة دمج العائدين طوعيا في البلد الأصلي يمكن أن تحدد مدى استمرارية حل الإعادة إلى الوطن وهي تعتبر بذلك مجالا ملائما لممارسة المفوضية لمسؤولياتها في مجال الحماية في عمليات العودة الطوعية إلى الوطن .

٣ - الترتيبات المتفق عليها على المستوى الاقليمي

٣٩ - كان الفريق العامل مقتنعاً بأنه يرجح التوصل إلى حل في عدد متزايد من حالات اللاجئين اليوم إذا كان هذا الحل يشكل جزءاً لا يتجزأ من "صفقة" توازن على نحو عادل بين مصالح الدول المتضررة والحقوق القانونية والاحتياجات الإنسانية للأفراد المعنيين .

٤٠ - وشجع الفريق العامل نهج "الصفقة" في معالجة بعض الحالات الإقليمية ، وأوصى المفوضية بأداء دور خلاق وايجابي بالتعاون مع الدول ومنظمات أخرى متعددة الأطراف ،

إذا استدعى الأمر ، في استنباط استجابات شاملة مرنة وتجديدية عندما يتطلب أي وضع ذلك . وإن احترام مبادئ عدم الرد ، واللجوء المؤقت ، والحد الأدنى من معايير المعاملة في بلدان اللجوء ، وضمانات أو كفالات السلامة لدى العودة ، وإشراف المفوضية في البلد الأصلي فضلا عن مساعدات العودة وإعادة الادماج ، تشكل جميعها عادة جزءاً من أي صفقة . ويرجح أن تشمل الترتيبات الأخرى تدابير لمكافحة أسباب الهجرة - مثل الجهود الرامية إلى تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في البلدان الأصلية - والأنشطة المتعلقة بجانب الهجرة في حالة تدفق مكون من اللاجئين والمهاجرين . وسلّم الفريق العامل كذلك بالحاجة إلى دراسة الظروف التي يمكن في ظلها ادماج العودة ، بمعنى أوسع ، في مجموعة من الترتيبات تشكل معاً حل "صفقة" . وعندما تكون العودة جزءاً من "صفقة" ، قد ينبغي مراعاة بعض الاعتبارات الإضافية للاعتبارات المتعلقة بالعودة الطوعية أو المختلفة نوعا ما عنها . وقد يحتاج الأمر ، بصفة خاصة ، إلى أن يوازن بين طوعية العودة وضمانات السلامة لدى العودة . غير أن الفريق العامل اتفق على أن الموضوع الأخير يحتاج إلى مزيد من الدراسة .

ثالثا - التعاون في مجال الحماية

٤١ - لا يمكن لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن تعتمد اتجاهات أو أساليب جديدة إلا في إطار جهد تعاوني تشارك فيه الحكومات ومنظمات دولية أخرى ومنظمات غير حكومية ، ويعتمد على دعم المؤسسات الجامعية ووسائل الإعلام وغيرها من قطاعات المجتمع الوطني ذات التأثير .

٤٢ - وتعتمد المفوضية كذلك اعتمادا كبيرا على شراكتها مع وكالات دولية حكومية وغير حكومية من أجل توفير الحماية الفعالة . ولما كان مآل هذا الاعتماد هو الزيادة ، فإن المفوضية ملتزمة بالنهوض بالتعاون من أجل تعزيز التكامل وتحسين الفعالية في مجال تقديم الحماية . وفي مجال الوقاية تدعى المفوضية بوجه خاص إلى صياغة استراتيجية مشتركة مع أجهزة حقوق الإنسان ، وعلى الأخص مركز حقوق الإنسان ولجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة ومع بعثات حقوق الإنسان في كل بلد ، وهي بعثات ينشئها مجلس الأمن وترفع تقاريرها إلى الأمين العام . وعلى المستوى الإقليمي ستستكشف المفوضية بنشاط إمكانيات إقامة ترتيبات قانونية وعملية إضافية مع المؤسسات الإقليمية ودون الإقليمية من أجل تنمية وتنسيق وتعزيز قانون اللاجئين ومبادئ الحماية فضلا عن تسهيل الوقاية ولايجاد حلول على المستويين الوطني والإقليمي . ومن شأن تعزيز أجهزة اللاجئين الوطنية المؤلفة من المنظمات غير الحكومية وقادة المجتمعات المحلية وكبار ممثلي الحكومة وغيرهم من الشخصيات ذات النفوذ أن يسهم بشكل ملحوظ ، على الصعيد الوطني ، في توعية الأوساط الوطنية بسياسات ومبادئ حماية اللاجئين .

٤٣ - ويمكن أن تمثل الاتصالات مع المؤسسات الجامعية أهمية بالنسبة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من ناحية البحوث ، ولكنها تمثل أهمية أيضا فيما يتعلق بتبادل الأفكار وتشجيع تدريس قانون اللجوء . وعليه ستعمل المفوضية على تشجيع التعاون والمبادلات مع المؤسسات الجامعية بقدر أكبر . وفي نفس الوقت ينبغي تعزيز قدرات المفوضية في مجال البحث ، ولا سيما فيما يتعلق بقضايا الحماية ، بالنظر إلى تطور وضع اللاجئين والتحديات الجديدة التي تواجهها المفوضية .

٤٤ - ويمكن أن يشكل التعاون مع وسائل الإعلام وعن طريقها ، أداة قيّمة للغاية في مجال الحماية . وقد التزمت المفوضية بإيلاء أهمية أكبر للإعلام الجماهيري في استراتيجيات الحماية وتخصيص دور لأجهزة الدعوة إلى الحماية ولأعضاء البرلمان والمدرسين والصحفيين وغيرهم من صانعي الرأي . غير أن هناك حاجة إلى تخصيص موارد ملائمة لتطوير أنشطة إعلام الجماهير هذه تطويرا إضافيا .

٤٥ - ومن الضروري تخصيص موارد كافية لضمان تزويد المفوضية بمعلومات جيدة النوعية وحديثة يمكن الاعتماد عليها . وتعتبر المعلومات الالكترونية مهمة للحصول على معلومات دقيقة بسرعة . وهناك اعتراف عام بالأهمية الكبيرة لقواعد البيانات بالنسبة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والحكومات والمنظمات غير الحكومية كأساس لاتخاذ القرارات المسؤولة في الوقت الملائم . واستنادا إلى ذلك سيتم تعزيز تعاون المفوضية في مجال تبادل المعلومات مع الحكومات والمنظمات غير الحكومية واللاجئين وشبكات التوثيق المتعلقة بحقوق الإنسان .

رابعا - خاتمة

٤٦ - ستعمل المفوضية ، خلال الأشهر القادمة ، على تشجيع وضع إطار متين دولي حكومي ومشترك بين الوكالات لمتابعة توصيات الفريق العامل . ويظل توافق الآراء الدولي بشأن المبادئ التوجيهية للحماية التي تستجيب بشكل بنّاء لاحتياجات اللاجئين عنصرا أساسيا في حماية اللاجئين ، ويعتبر دور اللجنة التنفيذية في هذا الصدد جوهريا .

٤٧ - وتعرض الآراء والأساليب المقترحة السابقة على اللجنة التنفيذية في هذا الوقت مع الاعتقاد الراسخ بأن تعزيز الحماية لا يمكن أن يتحقق دون التزام دولي بتقديم الدعم والمشاركة . ويؤمل أن تسهم المناقشات التي ستدور في هذه اللجنة في حفز العمل على المستوى الدولي نحو نهج دينامي وعملي يقوم على ايجاد حلول في مجال الحماية في السنوات المقبلة .

- - - - -