

Distr.
GENERAL

الجمعية العامة



A/AC.96/850
1 September 1995
ARABIC
Original: ENGLISH

اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي

الدورة السادسة والأربعون

مذكرة بشأن الحماية الدولية

الحماية الدولية في حالات التدفقات الكبيرة

(مقدمة من المفوضية السامية)

أولا - مقدمة

١- في عام ١٩٩٤، نظرت اللجنة التنفيذية في محتوى الحماية الدولية والوسائل التي يمكن بها توسيع الحماية لتصل الى كل من يحتاجها. وشجعت اللجنة التنفيذية المفوضية السامية على مواصلة تقديم الحماية للأفراد غير القادرين على العودة بسلام الى بلدانهم الأصلية نتيجة لحالات النزاع. ورجت اللجنة من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الاشتراك في مزيد من المشاورات والمناقشات بشأن التدابير الرامية الى تحقيق هذا الهدف، والتي قد تشمل إعداد مبادئ توجيهية، بما في ذلك مبادئ توجيهية للعمل المتضافر (الفقرة ١٩ من الوثيقة A/AC.96/839).

٢- وأظهرت التطورات التي تلت استصواب إيلاء اعتبار متواصل لهذه المسألة، ففي الدورة السادسة والعشرين المعقودة في حزيران/يونيه ١٩٩٥ استعرضت اللجنة الفرعية الجامعة المعنية بالحماية الدولية مذكرة بشأن مجال الحماية الدولية في حالات التدفقات الكبيرة (EC/1995/SCP/CRP.3)، حددت فيها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين شتى الجوانب ذات الصلة بتوفير الحماية الدولية لمن يحتاجونها في سياق التدفقات الكبيرة. وركّزت المفوضية بصورة خاصة على الحاجة الى توفير الحماية القانونية لهؤلاء اللاجئين، كما جذبت الانتباه الى العبء الواقع بوجه خاص على البلدان الفقيرة التي تستضيف مجموعات كبيرة من اللاجئين.

٣- وتؤكد المفوضية في هذه المذكرة استصواب بذل جهود شاملة للتصدي لهذه المشكلة الجسيمة، مؤكدة أن النهج المتناسقة تتطلب كامل المساعدة والاشتراك من الدول الأخرى خارج المنطقة المتأثرة مباشرة. وتبقى سياسات اللجوء المتحررة، التي لا تفترض سلفاً بالضرورة الاستيطان الدائم، شيئاً لا غنى عنه في أي نهج من هذه النهوج. وبالإضافة إلى ذلك، تركز المذكرة على ضرورة توفير التضامن الدولي والمساعدة للبلدان التي تتحمل أعباء كبيرة نتيجة لتحركات اللاجئين، وخاصة إذا كانت التدفقات سريعة وعلى نطاق واسع. والعاملان كلاهما من العوامل الأساسية لوجود نهج موجه نحو الحل بالنسبة لحالات التحركات القسرية الكبيرة للسكان والتي تنشأ عادة من حالات النزاع. وهناك مسألتان رئيسيتان مرتبطتان ارتباطاً وثيقاً بهذه الاهتمامات وظلتا تشغلان المفوضية عام ١٩٩٥، وهما العمل في بلدان المنشأ على إيجاد الظروف المفضية إلى العودة الطوعية الآمنة والدائمة، وحماية جماعات السكان النازحين داخلياً.

ثانياً - التطورات الراهنة

٤- في عام ١٩٩٥، أبرز عدد من العوامل السياسية والعوامل المتصلة بحقوق الإنسان زيادة تعقد مسألة حماية اللاجئين وأبعادها. وكان من شأن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان من جانب عدد من الدول أو الكيانات الأخرى غير الدول والتي تتبع سياسات "التطهير العرقي" في مختلف المناطق، أن أثارت مشاعر القلق الملحة المتصلة بالحماية. وعلى نحو أكثر إيجابية، بذل المجتمع الدولي جهوداً لإمكان محاسبة المسؤولين عن هذه الانتهاكات - بمن فيهم اللاجئين - عن طريق الإجراءات الهامة التي طال انتظارها للمحاكم الدولية ليوغوسلافيا السابقة ورواندا. وفي الوقت نفسه سعت المفوضية إلى تجسيد ما أعلنت عنه من استراتيجية الوقاية عن طريق الاضطلاع، بتعاون وثيق مع المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، بترتيبات لعقد مؤتمر إقليمي للتصدي لمشاكل اللاجئين الراهنة والمحتملة، وما يرتبط بها من تحركات للسكان في كومونولث الدول المستقلة والبلدان المجاورة ذات اللصة.

٥- وأظهرت أحداث العام الماضية بوضوح، سواء في يوغوسلافيا السابقة أو في منطقة البحيرات الكبرى في أفريقيا أو في الاتحاد السوفياتي السابق، ما لنظام الحماية الدولية الحالي من قيمة، وأبرزت بعض عيوبه. وفي مناطق العالم الأكثر تأثراً بتدفقات اللاجئين غالباً ما احترم مبدأ اللجوء والحقوق الأساسية للاجئين، غير أنها تعرضت لانتهاكات واسعة في أوقات أخرى. فقد أعربت دول كثيرة عن شعورها بأنها مثقلة بعبء تدفقات اللاجئين بصرف النظر عن الفروق الكبيرة في حجم وأثر مجموعات اللاجئين الذين تستضيفهم. وأعربت بعض الدول عن معارضتها لوجود اللاجئين بصورة طويلة الأجل، وبشكل ملحوظ في حالة التدفقات الكبيرة. وفاقم من تلك المواقف الخوف من صعوبة إيجاد الظروف الضرورية لإيجاد حل مبكر لحالات معينة للاجئين، وخاصة عن طريق العودة الطوعية.

٦- وليست تطورات الحماية المثيرة للقلق في شتى أنحاء العالم جديدة كلية. إلا أنها تحدثت في بعض الحالات للمرة الأولى في دول ذات تقاليد عريقة في استقبال اللاجئين استقبالا كريماً وفي سياسات اللجوء المتحررة، أو تحدثت على مستويات عالية. وتتضمن التدابير التقييدية إقدام الدول على إقامة حواجز مادية وقانونية لمنع اللاجئين من إمكانية دخول أراضيها أو اللجوء إليها، والعودة القسرية الجماعية، وعدم الوفاء بمعايير المعاملة المتفق عليها دولياً، الأمر الذي يؤدي أحياناً إلى بقاء اللاجئين في حالة من الإهمال. كما لوحظ بصورة واسعة تراجع في توفير الحماية المادية. ففي حالات كثيرة، أدت اعتبارات الأمن الوطني إلى وجود تدابير ضارة بسلامة اللاجئين ورعايتهم.

٧ - وفي حالات أخرى، كشفت محنة النازحين داخلياً الذين وقعوا في براثن نزاعات، وعديمي الجنسية الذين لا يستطيعون التماس الحماية القانونية من أية حكومة، عن الطبيعة المفتتة وغير المتطورة للمسؤولية الدولية عن الحماية.

ثالثاً - استكشاف استراتيجيات الحماية

٨ - ينبغي للاستراتيجيات الجديدة والتكاملية، الرامية الى ضمان التوفير الفعّال للحماية الدولية، أن تسعى أولاً الى تعزيز تنفيذ اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ والصكوك الاقليمية القائمة؛ وتعزيز الحماية المقدمة للأشخاص الخارجين عن نطاق تطبيق الصكوك القانونية الدولية؛ ودعم تدابير الحماية التي تتخذها الدول التي لم تصبح بعد أطرافاً في هذه الصكوك. والهدف هو تعزيز التزام الدول بضمان تلقي الأشخاص لما يحتاجونه من حماية دون تمييز. وبينما يمكن أن تظل شتى الامكانيات الرامية الى تحقيق هذه الغاية قيد الاستعراض، لا يبدو أن الدول على استعداد حالياً للاضطلاع بالتزامات اضافية مقيدة إزاء اللاجئين. ولذلك، سوف تواصل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تشجيعها لعملية التطوير الإقليمي الإيجابي لمعايير تتسق مع الصكوك الدولية والنهوض بها. كما قد يكون من الملائم اتباع المبادئ التوجيهية المتصلة بهذا الهدف، بما في ذلك التدابير التي من شأنها أن تزيد عموماً من التضامن والدعم الدوليين للدول الأكثر تأثراً بتدفقات اللاجئين.

ألف - توسيع الحماية الدولية

٩ - في عام ١٩٩٤ فحصت اللجنة التنفيذية مشكلة وجود أوجه نقص معيئة في نظام الحماية الدولية للاجئين، على ضوء التدفقات الحالية للاجئين وحجمها. وركزت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على أن دورها في توفير الحماية الدولية ينطوي أساساً على ضمان أن توفر الحكومات الحماية للاجئين وطالبي اللجوء الذين قد يصبحون لاجئين؛ ومن ثم، فإن أداء المفوضية لولايتها في حماية اللاجئين يتطلب تعاوناً إيجابياً من الحكومات التي تعتبر مسانديتها السياسية والمادية حاسمة بطبيعة الحال. ومن بين المسائل التي رئي أنها تستحق الانتباه المستمر في هذا الصدد عدم انضمام عدد من الدول الى الصكوك القانونية الدولية الاساسية لحماية اللاجئين، وكذلك وجود قيود مختلفة في تفسير تعريف اللاجئين نفسه. وتتضمن الجوانب الأخرى التدابير الرامية الى توسيع الحماية لتشمل جميع الأشخاص الهاربين من النزاعات، سواء تم الاعتراف بهم رسمياً كلاجئين أو لا.

١٠ - واتضح أنه حتى وإن لم تكن الدول أطرافاً في الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، فإنها تقبل عموماً ضرورة توفير الحماية للاجئين الهاربين من النزاعات المسلحة والصراعات الأهلية، سواء اعتبر هؤلاء الأشخاص ممن تنطبق عليهم أحكام الاتفاقية أو لم يعتبروا. وتنعكس هذه الممارسة العامة في الاستنتاج العام الخاص بالحماية الدولية لعام ١٩٩٤ (A/AC.96/839) الفقرة ١٩ (ن)، الذي يشجع المفوضة السامية على مواصلة إجراء مشاورات بشأن التدابير الرامية الى تحقيق هدف ضمان استمرار الحماية لهؤلاء الأشخاص. ومع إدراك مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن الدول كثيراً ما تضطلع بهذه الحماية كمسؤولية إنسانية، دون إشارة محددة الى الالتزامات الدولية القانونية، فإنها ترى أن من الأصوب العمل على وجود قاعدة واضحة من شأنها أن تساعد على زيادة توفير الأمن وامكانية التنبؤ بشأن هذه الحماية.

١١- وجدير بالذكر أن الأشخاص الهاربين من النزاع في كثير من الحالات ربما كانوا هاربين أيضا بدافع له ما يبرره من خشية الاضطهاد لأسباب تتصل بالاتفاقية. وهذه هي الحالة، مثلا، عندما تستهدف قوات حكومية أو غير حكومية شريحة من السكان بسبب انتمائها العرقي أو الديني أو السياسي. والأشخاص الذين يفرون من بلد ما أو يبقون خارجه لأسباب وثيقة الصلة بوضع اللاجئين مؤهلون لأن يعتبروا لاجئين تنطبق عليهم الاتفاقية، بغض النظر عما إذا كانت هذه الأسباب قد نشأت أثناء نزاع. ولا بد للخطوات الرامية الى تعزيز الحماية الدولية المطلوبة لجميع الهاربين من النزاعات أن تأخذ ذلك في اعتبارها لتجنب تضيق الحماية المستحقة للاجئين. وقد تضمنت القيود فيما تمارسه دول معينة في هذا الشأن رفض منح وضع اللاجئين في الحالات التي يصدر فيها الاضطهاد من كيانات غير تابعة للدولة، بينما من الواضح ان العامل الحاسم في الاتفاقية وفي قانون مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين هو غيبة الحماية الفعالة وليس هوية المرتكبين.

١٢- ومثل هذه المسائل المتصلة بتقرير وضع اللاجئين تعتبر أساسية لولاية مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين، وخاصة فيما يتعلق بدورها الإشرافي بموجب البند ٣٥ من الاتفاقية، والقانون الدولي للاجئين. ولا يزال قبول وحماية الأشخاص الهاربين من الخطر والاضطهاد هو الاستجابة الأساسية لتدفقات اللاجئين. وتعرب المفوضية عن ترحيبها بما تقدمه الدول من مقترحات بشأن التدابير الرامية الى تعزيز تنفيذ مسؤوليات الحماية الدولية في هذا الصدد في داخل الاطار القانوني الدولي الملئم.

١٣- وفي ذات الوقت، وبينما يظل تقنين المبادئ الأساسية أمراً هاماً فقد، اتضح أن مجرد الانضمام الى الصكوك ذات الصلة لا يكفي لضمان وجود استجابة مستمرة وكريمة لاحتياجات اللاجئين. إذ يبقى هناك نطاق من العوامل الكامنة، سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، التي قد تؤثر كذلك على استجابة الدول لتدفقات اللاجئين، والتي قد تدفع الى اتخاذ تدابير تتعارض مع الحقوق الأساسية للاجئين وطالبي اللجوء. ولا بد من التطرق لهذه العوامل بدورها في أية جهود تبذل لتعزيز النظام الدولي.

باء - التضامن الدولي

١ - في البلدان المضيفة

١٤- إن غيبة التضامن الدولي الملموس على مدى السنوات الحديثة، وبرغم اتساع اشتراك الدول في المسائل المتصلة باللاجئين، لا تزال تمثل عقبة في طريق التطور الإيجابي لنظام الحماية الدولية للاجئين. وقد صدرت استنتاجات متعاقبة من اللجنة التنفيذية، أيدتها الجمعية العامة، تطالب بالتضامن الدولي والمشاركة في تحمل الأعباء، وبإشراك جميع الدول في القيام بدور ايجابي، بالتعاون مع مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين، في الجهود الرامية الى مساعدة البلدان، التي تستضيف أعدادا كبيرة من اللاجئين وطالبي اللجوء وخاصة البلدان ذات الموارد المحدودة. وتبقى المشاركة في المسؤولية من جانب المجتمع الدولي لمساعدة قدرة الدول المضيفة على استقبال اللاجئين وحمايتهم، بما في ذلك الدول التي تفتقر الى الموارد الضرورية والدول التي تتعارض مشاغلها الداخلية مع الحماية الفعالة، بما في ذلك المشاعر المناهضة للمهاجرين وكذلك المشاغل المتصلة بالجوانب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والبيئية. وتتصل بهذا الشأن كذلك بصورة متزايدة، المسائل المتعلقة بالأمن الوطني، وخاصة فيما يتعلق بالآثار السياسية والآثار المرتبطة بها الناجمة عن الإقامة الطويلة الأجل لجماعات كبيرة من اللاجئين.

١٥- إن توافق الآراء الواسع والمتواتر بشأن الحاجة الى التضامن الدولي في هذا الصدد لا يمكن إلا أن يستفيد من التعزيز والتنفيذ الأفضل. وبصورة خاصة، هناك حاجة عاجلة الى توفير آليات لتقوية القدرات الوطنية لاستقبال اللاجئين في الدول الأكثر تأثراً، حيث تعاني تلك القدرة من الضغوط. وبالإضافة الى ذلك، يتعين التسليم بما للتدفقات الكبيرة من آثار تتصل بالأمن في الدول المضيفة. ومن الضروري للإستجابة الدولية الفعالة التمسك بحقيقة أن سلامة معسكرات ومستوطنات اللاجئين إنما تستند الى طابعها المدني والإنساني وحده، والى واجب اللاجئين وسلطات الدولة المضيفة بالامتناع عن أي نشاط يحتمل ان ينتقص من هذا الطابع. وتحقيقاً لهذه الغاية، اضطلعت مفوضية الأمم المتحدة بتدابير استثنائية ترمي الى توفير الأمن لمعسكرات اللاجئين في رواندا وزائير، وممارسة الضغوط كذلك من أجل ابعادها بعيداً عن مناطق الحدود. ووصفت اللجنة التنفيذية المحافظة على الطابع المدني والإنساني لمعسكرات اللاجئين بأنها من الأمور الأساسية، وطلبت الى جميع الدول الأخرى مساعدة دول اللجوء في هذا الصدد. ومن الواضح أن أي عمل أو امتناع عن عمل يؤدي الى تسهيل الأنشطة المسلحة الرامية الى زعزعة الحكومات لا يتفق مع هذا المبدأ.

١٦- وفي بعض الحالات وقع بعض اللاجئين وطالبي اللجوء ضحايا لاعتداءات عنصرية. وينبغي لتدابير التضامن الدولي، في أعرق أساسياتها، أن تتضمن الرفض العام والمنظم لكل مظاهر التمييز العنصري، بما في ذلك الإيحاء بأن جدارة جماعات الأقلية، مهما كانت جنسيتها، بالحقوق الأساسية أقل من غيرها وأنها مسؤولة عن مختلف الاضطرابات الاجتماعية. ومن شأن ما تتخذه الدول المضيفة من اجراءات متناغمة للتأثير في الرأي العام تأثيراً ايجابياً في هذا الميدان أن يلقي الترحيب. وبالإضافة الى ذلك، فإن على المجتمع الدولي أن يميز بدقة بين مشاعر القلق المشروعة إزاء المهاجرين بصورة غير قانونية وإساءة استخدام اجراءات اللجوء من ناحية، وبين الالتزامات الدولية الطويلة الأجل بتوفير الملجأ من الناحية الأخرى، والتقاليد الايجابية لتوفير اللجوء للاجئين. وأي فكرة عامة توحى بأن أغلب طالبي اللجوء يستخدمون اجراءات اللجوء للالتفاف حول السياسات المناهضة للهجرة سوف تعزز حتماً الميول الكارهة للأجانب والاتجاهات العنصرية، وهذه بدورها يمكن أن تثير المزيد من التدابير التقييدية.

١٧- وبغية منع وردع اساءة استخدام اجراءات اللجوء من جانب المهاجرين المحتملين، بذلت جهود كبيرة ومستدامة في دول معينة لتقييد إمكانية الوصول الى أراضيها، وفي بعض الحالات لتقييد إمكانية إجراء استعراض حقيقي لطلبات اللاجئين. كما دأبت بعض الدول بصورة متزايدة على تضييق تطبيق تعريف اللاجئ الوارد في اتفاقية ١٩٥١ وبروتوكول ١٩٦٧، على نحو ما جاء وصفه في الفقرة ٥ أعلاه. وقد أعربت مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين على نحو ثابت ودائم عما يساورها من مشاعر القلق من أن التدابير المناهضة للهجرة قد يكون لها، في حالة تطبيقها دون تمييز على اللاجئين حسني النية الحقيقيين وعلى المسيئين من طالبي اللجوء سواء بسواء، أثر عكسي على إمكانية حصول من يخشون الاضطهاد عن حق على الحماية. ولا بد لاعتماد تدابير تقييدية في المجال القانوني أن يضعف التضامن الدولي. كما تعرب المفوضية عن اعتقادها بأنه إذا طبقت معايير أحقية سليمة وضمانات إجرائية كافية فإن وجود اجراءات لجوء تؤدي الى التوصل الى قرارات سريعة مقترنة بوجود سياسة ثابتة للتعامل مع الأشخاص غير المحتاجين الى الحماية، هو أفضل السبل للحيلولة دون التقدم بطلبات اللجوء المتعسفة. وتظل المفوضية على استعداد لمساندة هذه الموارد، ومؤمنة بأن اتباع نهج مترابط في هذا الصدد يمكن أن يسهم في عدم ضرورة وجود تدابير تقييدية معينة.

١٨- وتواجه الكثير من البلدان النامية المنخفضة الدخل ذات الموارد المجهدة بالفعل ما يترتب على التدفقات الكبيرة المفاجئة للاجئين من آثار اجتماعية واقتصادية ضارة بالاستقرار. وتتطلب قدرتها على استيعاب هذه الزيادة في السكان، وغالباً في مناطق نائية وهشة، تعزيزات كبيرة من خلال المساعدة الانمائية الموجهة نحو البنية الأساسية المادية والمؤسسية على السواء. والقطاعات المعرضة للضرر بصورة خاصة في حالات التدفقات المفاجئة للاجئين على نطاق كبير تتضمن الأمن، والمياه، والمرافق الصحية، والبيئة، والصحة، وإنفاذ القانون. وقد دأبت اللجنة التنفيذية لعدة سنوات على تقديم التوجيه في المسائل ذات الصلة. وتنص مبادئ ١٩٨٤ للعمل في البلدان النامية (انظر الوثيقة A/AC.96/736) على أن المشاريع الرامية أساساً إلى إصلاح أو تحسين البنية الأساسية الاقتصادية أو الاجتماعية في البلد المضيف لمساعدته على التصدي لوجود اللاجئين، وإنما لا تعود بالفائدة المباشرة على أعداد كبيرة من اللاجئين، يتعين كقاعدة أن يتولاها برنامج الأمم المتحدة الانمائي والمنظمات الإنمائية الأخرى، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية. وتفترض هذه المبادئ، والنهج الذي تمثل في المؤتمر الدولي لمساعدة اللاجئين في أفريقيا، والمؤتمر الدولي المعني بمحنة اللاجئين والعائدين والنازحين في الجنوب الأفريقي، والمؤتمر الدولي المعني باللاجئين من أبناء أمريكا الوسطى، التكامل المحلي وتشجيع فرص توليد الدخل للاجئين. غير أن تنفيذ مشاريع المعونة والتنمية للاجئين قد عاقره بصورة جسيمة، باستثناءات قليلة، نقص التمويل، وندراً ما تطرقت الجهود السابقة إلى كامل نطاق مدخلات الطوارئ والمدخلات القصيرة والمتوسطة الأجل والتي تعتبر ضرورية في سياق التدفقات الكبيرة للاجئين. وقد أصبح النهج الدولي الأكثر شمولاً ودعمًا في هذا المجال، بما في ذلك الاشتراك الكامل والايجابي لكل الوكالات والمنظمات الدولية المعنية، مطلوباً منذ أمد بعيد.

١٩- وتتضمن خطة العمل المعتمدة في بوجنبورة في المؤتمر الاقليمي المعني بتقديم المساعدة للاجئين والعائدين والنازحين في منطقة البحيرات الكبرى (شباط/فبراير ١٩٩٥) بياناً بالاجراءات المتوقعة من المجتمع الدولي، وخاصة فيما يتعلق بالتدابير الملموسة لتخفيف واصلاح الآثار المترتبة على وجود اللاجئين والنازحين. وتوفر هذه التدابير ارشادا مفيدا للمناطق التي يُطلب فيها دعم دولي للتدفقات الكبيرة. وهي تتضمن أنشطة مثل وقف التدهور البيئي وعكس اتجاهه؛ وإصلاح المدارس والطرق وموارد المياه والمرافق الصحية؛ وتشجيع الحفاظ على الحالة السوية من خلال تقديم المساعدة إلى المجتمعات المحلية المزعزعة؛ ومساعدة البلدان المضيفة في الحفاظ على القانون والنظام في معسكرات اللاجئين وحولها.

٢٠- وعلى صعيد أوسع، كثيراً ما يكون من المطلوب كذلك مساندة الدول المعنية في المبادرات السياسية سعياً نحو حل النزاعات والتصدي لدواعي الأمن في الدول المضيفة ونتيجة تحركات اللاجئين.

٢- في بلدان المنشأ

٢١- من المطلوب وجود تدابير تضامن دولي موازية وعلى نفس القدر من الأهمية فيما يتعلق ببلدان المنشأ في السعي نحو حلول مستدامة لمشاكل اللاجئين وكذلك في منع تكرارها، ويتعلق ذلك بصورة خاصة. وبالإضافة إلى الإنذار المبكر والأنشطة الوقائية، بدعم برامج العودة الطوعية والجهود الأوسع لإيجاد حلول دائمة، بما في ذلك حل المنازعات والمصالحة. وفي العام الماضي، اعترفت اللجنة التنفيذية بأنه "لا بد، إذا أريد للعودة الطوعية إلى الوطن أن تكون حلاً مستداماً وبالتالي حلاً دائماً حقاً لمشاكل اللاجئين، من التصدي لقضايا إعادة التأهيل وإعادة التعمير والمصالحة الوطنية بطريقة فعالة شاملة" (الفقرة (أ) A/AC.96/839).

وفي حالات معينة قد تهدد ادارة العودة الطوعية أو توقيتها بتعريض المصالحة الوطنية للخطر، وكما تسلم الاتفاقية، فإن من الصعب أن تلتئم الأوضاع التي تتصعد فيها العلاقة بين اللاجئين وبلده.

٢٢- وقد عادت التحليلات المكثفة في السنوات الأخيرة، بالفائدة على عوامل إعادة التعمير والانتعاش بعد انتهاء النزاعات، مع اتفاق واسع على ضرورة زيادة التركيز على المصالحة والتدابير المطلوبة لتعزيز السلام وإعادة التكامل المستدام. إن انشاء نظام فعال لحقوق الانسان، ومؤسسات تعزز حكم القانون، بما في ذلك وجود نظام قضائي مستقل في متناول الجميع، وإدارة عامة قابلة للمحاسبة، أمور لا تقل أهمية بأي حال عن إعادة تأهيل الهياكل والمرافق. وتعني الموازنة الدقيقة بين المصالحة وإمكانية المحاسبة عن التعسفات السابقة أن الأطراف نفسها هي التي ينبغي أن تتولى موضع القيادة في المصالحة الوطنية. ومع ذلك، توجد عدة مجالات يستطيع فيها المجتمع الدولي تشجيع العملية ومساندتها.

٢٣- وتراعي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، من بداية وجود حالة للاجئين، إمكانات العودة الطوعية. ودأبت اللجنة التنفيذية على تشجيع المفوضية على تقديم المساندة الإيجابية من خلال تشجيع شتى المبادرات، حيثما كان ذلك مجدياً، بما في ذلك استمرار الاتصالات وبذل الجهود الرامية الى اجراء حوار بين كل الأطراف الرئيسية، وتسهيل الاتصال بينها، والعمل كوسيط أو كقناة للإتصال. كما ترتبط هذه الجهود ارتباطاً وثيقاً بضرورة احتفاظ معسكرات اللاجئين بالطابع المدني والإنساني الخالص وامتناع اللاجئين عن الأنشطة التي لا تتمشى مع هذا الطابع. وفي هذا الصدد قد يكون من المطلوب وجود دعم دولي أوسع للجهود المبذولة للحفاظ على القانون والنظام في معسكرات اللاجئين، مثل المحاولات التي بذلت حديثاً في جمهورية تنزانيا المتحدة وزائير.

٢٤- وقد تشتمل الاجراءات ذات الصلة على تشجيع تسهيل زيارة اللاجئين لبلدان المنشأ، وزيارة ممثلي بلد المنشأ لمعسكرات اللاجئين في سياق الحملات الاعلامية الرامية الى تشجيع العودة الطوعية. وفي الإمكان زيادة تعزيز العملية من خلال توفير التعليم الملائم في معسكرات ومستوطنات اللاجئين. وتعتبر هذه الاجراءات هامة بصورة خاصة في العدد المتزايد من الحالات التي تشير فيها مختلف العوامل، بما في ذلك رفاهية جماعات اللاجئين، إلى ضرورة النظر في العودة الطوعية على نطاق واسع، على الرغم من أن الظروف في بلد المنشأ ليست ظروفًا مثلى. وتتوقف سلامة هذه العمليات وقابليتها للبقاء على عدد من العوامل، بما فيها الالتزامات التي يلتزم بها بلد المنشأ، وفعالية الرصد الدولي للعائدين، وتوفير ما هو ملائم لمن لديهم أسباب صحيحة تمنعهم من العودة الى الوطن. ومن المحتمل ان تواجه مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين عددا متزايدا من هذه الحالات في السنوات المقبلة.

٢٥- إن الحرص المشروع للمفوضية على رفاهية العائدين أمر مسلم به من زمن طويل، ويتم إنفاذه من خلال رصد اندماجهم الآمن والفعال في بلد المنشأ. كما تساعد المفوضية بشكل روتيني في إقرار ورصد حالات العفو عن العائدين، وهو أمر يعتبر من ملامح أغلب اتفاقات العودة. وبحسب الاقتضاء، تعتبر المساعدة المباشرة المقدمة من موظفي حفظ السلام التابعين للأمم المتحدة، والقائمين على رصد حقوق الانسان التابعين للأمم المتحدة، والمنظمات الاخرى الدولية وغير الحكومية، ضرورية من أجل الرصد الفعال لمجموعات العائدين، وخاصة في الأوضاع التي لم تستقر استقراراً كاملاً. ومن المطلوب وجود مساندة دولية متناغمة لتلك الأنشطة وللخطوات الأساسية المطلوبة للتحويل الى الاندماج طويل الأجل، إذا أريد لهذه العمليات الصعبة أن تصادف النجاح.

٢٦- ومن بين المجالات ذات الصلة التي دأبت اللجنة التنفيذية على ايلائها انتباها مكثفا، بما في ذلك في عام ١٩٩٤، ما يتصل بحماية الأشخاص النازحين داخليا. وقد أبرزت الأحداث التي وقعت مؤخرا في يوغوسلافيا السابقة ورواندا، بصورة خاصة، مرة أخرى الحاجة الى أساس قانوني واضح لتوفير هذه الحماية والى مزيد من الوضوح في أحكام المسؤولية الدولية والوطنية عن حماية المدنيين الذين شردتهم النزاعات.

رابعا - خاتمة

٢٧- تطورت مبادئ الحماية الدولية وتعززت على مر الزمن من خلال الممارسات الايجابية للدول. وبالعكس، فإن ما تفعله الدول التي تنحرف عن هذه المبادئ الأساسية يسهم لا محالة في القضاء عليها قضاء شاملا. وهذه هي الحالة بصورة خاصة عندما تشعر الدول، التي تعتبر من الناحية التقليدية من حملة رايات حماية اللاجئين، وحتى في الظروف الشاقة، بعجزها عن الوفاء بالتزاماتها في مواجهة الاحتياجات الجديدة لأسباب اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية. ومن الممكن ملاحظة هذه الممارسات بل حتى محاكاتها، مما يشجع بسهولة على وجود اتجاه عام الى مزيد من الاستجابات التقييدية. وفي هذا الصدد، تعتبر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن دورها، بالتعاون مع الدول، هو السعي الى دعم التطبيق المستمر والشامل للمبادئ الأساسية للحماية، كجزء من الحكم الدولي للقانون، دون إغفال الخصائص والشواغل الإقليمية والمحلية. وينبغي لممارسات استقبال اللاجئين استقبالا طيبا، ومساعدتهم، ودمجهم أن تستكمل، بتعزيز الدعم الدولي للدول المضيفة، مقترنا بالمزيد من الأعمال الوقائية الفعالة وزيادة الدعم الدولي لعمليات العودة الآمنة الكريمة. ومن الممكن للمبادئ التوجيهية المتفق عليها، باتساق مع النظام القانوني الدولي القائم، أن تسهم اسهاما قيما في مدى الاتساق في هذا الشأن.

٢٨- كما أن المبادئ التوجيهية لزيادة العمل الدولي قد تنجح في إعادة التأكيد على قيمة النهج الشاملة والاقليمية لمشاكل اللاجئين، مع مراعاة ان اللجنة الفرعية الجامعة المعنية بالحماية الدولية توصلت في اجتماعها المعقود في أيار/مايو ١٩٩٤ الى اتفاق واسع مفاده أن مشاكل النزوح المعقدة يمكن معالجتها على أحسن وجه عن طريق هذه النهج (يشار الى الوثيقتين EC/SCP/87 و EC/SCP/89). وحثت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على زيادة تطوير نهج تشتمل على المبادئ الأساسية للوقاية، والحماية، والحلول، على أساس أنه وإن كانت هذه النهج ينبغي أن تستهدف في حالات محددة، فإنها ينبغي أن تقوم على أساس المبادئ المعترف بها المتصلة باللجوء والحماية على النحو الوارد في الاتفاقية والبروتوكول، ووفقا للمعايير الأخرى لحقوق الإنسان. كما تم التركيز على الضرورة الكامنة للعزم السياسي الكافي لدى البلدان المعنية على التصدي للمسائل الحساسة.

٢٩- وينبغي التطرق لنطاق واسع من العوامل القانونية والسياسية والإنمائية والأمنية وغيرها من العوامل في جهد يرمي الى توسيع الحماية الدولية الفعالة لتشمل جميع المحتاجين إليها. وتوفر الاتفاقية والبروتوكول، وكذلك الصكوك الدولية والاقليمية المتصلة باللاجئين وحقوق الإنسان، اطاراً شاملا مقبولا قبولا واسعا لهذه المهمة. وأما جوانب النقص التي تحددت في هذا الإطار، فيمكن التصدي لها في المرحلة الأولى وكما أوصت بذلك اللجنة التنفيذية عن طريق المزيد من تطوير وتعزيز المعايير غير الملزمة. وتتطلع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الى توصيات اللجنة التنفيذية من أجل تقدم هذه العملية.
