

Distr.
GENERAL

الجمعية العامة



A/AC.96/830
7 September 1994
ARABIC
Original: ENGLISH

اللجنة التنفيذية لبرنامج المفضضة السامية

الدورة الخامسة والأربعون

مذكرة بشأن الحماية الدولية

(مقدمة من المفضضة السامية)

موجز

يرد وصف التطورات التي شهدتها عام ١٩٩٣ في ميدان الحماية الدولية للاجئين في التقرير الذي قدمته مفضضة الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الى الجمعية العامة (الوثيقة E/1994/41).

وتبحث المذكرة الحالية المفهوم الأساسي للحماية الدولية وتنظر في سبل تلبية حاجات الأشخاص الذين تهتم بهم المفضضة، بمن فيهم الأشخاص الموجودون خارج نطاق اتفاقية عام ١٩٥١.

المحتويات

<u>الفصل</u>	<u>المحتويات</u>	<u>الفقرات</u>
أولاً-	معلومات أساسية ومقدمة	٧- ١
ثانياً-	مفهوم الحماية الدولية	١٨- ٨
	ألف- حاجة اللاجئين إلى الحماية	١١- ٨
	باء- محتوى الحماية الدولية	١٣-١٢
	جيم- أدوات الحماية الدولية	١٨-١٤
ثالثاً-	تلبية الحاجة إلى الحماية الدولية: كفاية الأدوات القانونية المتاحة	٤٣-١٩
	ألف- صلة اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ بالموضوع وقيودهما	٢١-٢٠
	١' تنوع تفسيرات تعريف اللاجئين	٢٥-٢٢
	٢' إمكانية تطبيق اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ في	
	حالات تدفقات اللاجئين الجماعية	٢٩-٢٦
	باء- الجوانب القانونية للحماية الدولية للاجئين الذين لا تشملهم اتفاقية	
	١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧	٣٠
	١' توسيع اختصاصات المفوضة السامية	٣٢-٣١
	٢' الصكوك الإقليمية المتصلة باللاجئين	٣٧-٣٣
	٣' الحماية الدولية حيثما لا يطبق السكان الدوليان الخاصان	
	بوضع اللاجئين	٣٨
	٤' ضمان الحماية الدولية لجميع المحتاجين إليها في مناطق	
	أخرى	٤١-٣٩
	٥' الفجوات في النظام الراهن للحماية الدولية للاجئين	٤٣-٤٢
رابعاً-	سد الفجوات في الحماية الدولية: كيف يمكن ضمان الحماية الدولية لجميع	
	المحتاجين إليها؟	٥٧-٤٤
	ألف- النهوج الممكنة	٤٤
	باء- الحماية المؤقتة كأداة عملية للوفاء بالحاجة إلى الحماية الدولية	
	للاجئين بمن فيهم اللاجئون الذين هم خارج نطاق اتفاقية	
	عام ١٩٥١	٥١-٤٥
	جيم- النظر في النهوج الممكنة	٥٧-٥٢
خامساً-	الحاجة إلى الحماية في بلدان المنشأ	٦٧-٥٨
سادساً-	الاستنتاج	٦٩-٦٨

أولا - معلومات أساسية ومقدمة

١- إن هروب العشرين مليون لاجئ في العالم من أوطانهم وبلدانهم وعيشهم منفيين هما نتيجة مفرجة لعجز حكوماتهم أو عدم استعدادها للوفاء بما عليها من مسؤولية كفالة احترام حقوق الإنسان لجميع الأفراد والجماعات داخل أقاليمها، بما في ذلك الحق في الأمان على أشخاصهم. وعدم وجود الحماية داخل الحدود الوطنية، وهو ما يشكل أحد أعراض تدفقات اللاجئين، يضر أيضا بالمشردين داخليا وبغيرهم من الأشخاص الذين لم يلتمسوا بعد الأمان في بلد آخر أو لم يفلحوا في بلوغه. وفي الفترة الحالية التي تشهد تحولا وجيشانا في الشؤون العالمية، نظرا الى أن دولا جديدة تنال استقلالها أو تسترجعه بينما يمزق العنف الأهلي بلدانا أخرى، تتمشى بشكل مقلق المنازعات الإثنية والطائفية التي للعديد منها هدف معلن هو ترحيل مجموعة من الناس عن الاقليم الذي يشاركون غيرهم فيه، الأمر الذي ينتهك ليس فقط حقهم في البقاء آمنين في أوطانهم وانما أيضا حقهم في العودة الى أوطانهم في يوم ما وحتى حقهم في الحياة ذاتها. ويتوقع نتيجة لذلك أن تحصل تدفقات لاجئين جديدة وكبيرة، مصحوبة بتشرد داخلي وباستمرار حالات اللجوء الراهنة. وفي سياق دولي يشمل تحركات هجرية ناجمة عن الفقر والاختلال الاقتصادي، والضغط السكانية، والتدهور الايكولوجي، ونيران المنازعات السياسية التي تهدد في أي وقت بأن يشتد سعيها لتصبح منازعات عنيفة داخل البلدان وفيما بينها، تشكل حماية اللاجئين وكذلك حل مشاكلهم والوقاية منها تحديات معقدة أمام المفوضية والدول المعنية مباشرة والمجتمع الدولي ككل.

٢- لقد كلفت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بمهام توفير الحماية الدولية للاجئين، تحت رعاية الأمم المتحدة، والتماس الحلول لمشاكل اللاجئين. وتشمل هذه المهام كفالة الحماية القانونية والعملية للاجئين، بالاشتراك مع الحكومات وعن طريقها، وتعبئة وتنسيق وزع الموارد اللازمة لكفالة بقائهم على قيد الحياة ورفاههم، وتشجيع قيام ظروف في بلدان المنشأ تؤدي الى الحل المثالي المتمثل في العودة الطوعية الى الوطن وتساعد على الوقاية من مشاكل لاجئين في المستقبل. والحالات التي عاجتها المفوضية لدى اضطلاعها بهذه المهام خلال السنة الماضية كثيرا ما انطوت على معاناة بشرية وعلى خسائر في الأرواح لا تعوض. وكانت الصعوبات المواجهة كبيرة بشكل كاد يخفي التقدم المحرز في مجالات عديدة. ففي وسط أفريقيا، طغت تدفقات اللاجئين الجديدة الفجائية والكبيرة، الناجمة عن النزاع الإثني والسياسي الفتاك، على طاقة الاستيعاب لدى البلدان المجاورة وتخطت كثيرا طاقة المفوضية والمجتمع الدولي على الاستجابة لها بفعالية وفي الوقت اللازم، على الرغم من تدابير التأهب لحالات الطوارئ. وترافدت في مأساة رواندا الإبادة الجماعية، والحرب الأهلية، والأمراض الوبائية، ونقص الأغذية والمياه النقية والمأوى والمرافق الصحية والأمان الشخصي، لتسفر عن كارثة بشرية فضلا عن أزمة لاجئين لها أبعاد الكارثة. وتبين الحالة في رواندا، مثلما هو الحال في البوسنة والصومال، حدود العمل الإنساني في غمرة النزاع، وكذلك التكلفة الكبيرة من حيث البؤس البشري الذي يمكن أن ينتج عندما لا يتبع الإنذار المبكر عمل في الوقت المناسب لتفادي اندلاع أعمال العنف أو لكبحها. وتشكل الحالة في رواندا أيضا تحديات مريضة فيما يتصل بالحماية والحلول والوقاية من كوارث أخرى، وذلك ليس بالنسبة الى المفوضية فحسب ولكن بالنسبة الى سائر منظمات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى والمجتمع الدولي ككل.

٣- وفي أجزاء أخرى من العالم، وكذلك في أفريقيا، يلاحظ أن حالات اللاجئين القائمة منذ أمد بعيد تستمر على الرغم من الجهود الدولية المبذولة لتسوية المنازعات التي كانت مصدرا لها والتي ما زالت تعرقل الحلول. وفي عدة مناطق، اضطرّ اللاجئين الجدد الى الفرار من المنازعات المسلحة، والعنف المتفشي،

وانتهكات حقوق الإنسان الجسيمة في بلدان منشئهم. وفي بعض الحالات، تعرّض اللاجئون والعائدون وغيرهم من الأشخاص الذين تهتم بهم المفوضة السامية للقتل العمد والاغتصاب والتعذيب والسجن بدون سبب مشروع والهجمات المسلحة على مخيماتهم ومستوطناتهم وديارهم، وذلك بصورة متعمدة وفي تبادل نيران الحرب الأهلية على حد سواء. وفي حالات معينة، رُفِضَ على الحدود ملتمسو اللجوء، أو اعتقلوا أو حُجزوا في مخيمات مغلقة في ظروف قاسية، وواقفوا في طريقهم إلى بلد اللجوء، وأعيدوا قسرا إلى البلدان التي لدى أولئك الذين هم لاجئون ما يبرر خوفهم في التعرض للاضطهاد.

٤- وفي كل قارة، استمر ملتمسو اللجوء يفدون من قريب وبعيد، فارضين بذلك عبئا مرهقا جدا على قدرات الاستقبال والهيكل القانونية والادارية للبلدان المتأثرة، وفي حالات عديدة على صبرها وحسن نواياها. واستمرت الهجرة غير المنتظمة، والبطالة المتفشية والصعوبات الاقتصادية القائمة في بلدان لجوء عديدة، وانبعثت مشاعر كراهية الأجانب في عدد من البلدان، تشكل مصدر إجهاد لمؤسسة اللجوء التي هي ذات أهمية حاسمة لحماية اللاجئين.

٥- وعلى الرغم من هذه الصعوبات، أُحرز تقدم في مجالات عديدة، بداية من أفريقيا، حيث يشكل تحول نظام الحكم في جنوب افريقيا سليما إلى نظام ديمقراطي تطورا مبشرا بالخير للقارة. ونظرا إلى أن النجاحات المحرزة في مجال الوقاية لا يُعلن عنها عموما، تجدر ملاحظة أن بداية عملية السلام في جنوب افريقيا تعني نزع فتيل أزمة لاجئين كبيرة محتملة. وعودة اللاجئين من البلدان المجاورة إلى موزامبيق، وهي عودة استكمل أكثر من نصفها الآن، تشكل خطوة رئيسية في اتجاه حل ما كان يُعد أكبر مشكل لاجئين في افريقيا. ويشمل التقدم المحرز في قارات أخرى الاستكمال المسقط لخطة العمل الشاملة للاجئين من أبناء الهند الصينية، والتحضيرات لعودة طوعية أوسع نطاقا إلى ميانمار، وإرساء الأسس في جورجيا لعودة المشردين داخليا إلى أبخازيا، واستمرار عودة اللاجئين والمشردين على السواء إلى طاجيكستان وإعادة توطينهم فيها، بمساعدة المفوضية ورصدها، وتوافر آفاق أفضل في غواتيمالا للعودة إلى الوطن بفضل التقدم المحرز في مفاوضات السلام التي تجري تحت رعاية دولية. واستمرت جميع الحكومات تقريبا، عدا استثناءات قليلة، تحترم في كل منطقة مبادئ قانون اللاجئين بما فيها مبدأ عدم الرد (non-refoulement) الأساسي، وكفالة وصول ملتمسي اللجوء، عند الضرورة، إلى الاجراءات لتقرير مركز اللجوء وتوفير اللجوء لملايين الأشخاص المحتاجين إلى الحماية الدولية. وقد تبين الاحترام المجدد لمبدأ عدم الرد في توصيات الهيئات الاقليمية فيما يتصل بمعاملة ملتمسي اللجوء، وفي التشريعات الجديدة الصادرة في عدة بلدان، كما تبين بصورة ملموسة في تحول إحدى الحكومات من اتباع سياسة منع ملتمسي اللجوء وإعادةتهم غير الطوعية إلى الوطن إلى اتباع سياسة لجوء مؤقت في المنطقة.

٦- ونظرا إلى حجم التحديات القائمة والمهام الجديدة التي تدعى المفوضية إلى الاضطلاع بها، ولا سيما في مجال الأنشطة المتصلة بحل مشاكل اللاجئين والوقاية منها في بلدان المنشأ وفي المناطق المتضررة من المنازعات المسلحة، يلزم اعتماد نهج واستراتيجيات جديدة وتكييف أدوات الماضي مع احتياجات الحاضر. ومن المفيد في ظروف كهذه إعادة بحث المفهوم الأساسي للحماية الدولية - ما هو معناها، ومن هم الذين نسعى لحمايتهم، ولماذا نحميهم - والنظر في الطريقة التي يمكن بها تكييف الأدوات التي استخدمت في الماضي تكييفا أفضل لتلبية الحاجات الحالية والمستقبلية. وقد أبرزت المذكرة بشأن الحماية الدولية الصادرة في العام الماضي (A/AC.96/815) عدة مسائل رئيسية داخل المواضيع التي تناولها الفريق العامل الداخلي المعني

بالحماية الدولية التابع للمفوضية في عام ١٩٩٢ والتي كانت موضوع مذكرة العام السابق. ونظرت في اللجوء باعتباره أداة للحماية الدولية، وفيما يترتب على الاتجاهات الحديثة من أثر على احترام مبادئ الحماية، وما تبذله المفوضية من جهود لتشجيع الوقاية من مشاكل اللاجئين وحلها عن طريق تعزيز احترام حقوق الإنسان، والأنشطة المنفذة لصالح المشردين داخليا والأشخاص المتضررين من حالات المنازعات المسلحة، والعودة الطوعية الى الوطن. وتواصل المذكرة الحالية هذه المناقشة بالتركيز على موضوع جوهرى هو مفهوم الحماية الدولية ذاتها. وتعتبر المذكرة الحاجة الى الحماية الدولية بمثابة مفهوم تعريفي عن تقرير أن فئة معينة من الأشخاص - هم اللاجئين - ينبغي أن تحظى باهتمام المجتمع الدولي بوجه خاص وأن تكون داخله ضمن ولاية المفوضية واختصاصها، كما تعتبر تلبية الحاجة الى الحماية بمثابة المبدأ التوجيهي لعمل المفوضية والمجتمع الدولي لصالحهم. وستبحث المذكرة، من هذا المنظور، كفاية الأدوات القانونية المتاحة لكفالة منح الحماية لمن يحتاجون اليها، والتحسينات التي يمكن تصور إدخالها في هذا الصدد. وتبحث المذكرة أيضا بإيجاز بعض جوانب الحماية الدولية المتصلة بالوقاية من مشاكل اللاجئين وبحلها في بلدان المنشأ وفي مناطق المنازعات، التي عولجت مطولا في مذكرة العام الماضي وفي المذكرة بشأن الجوانب المتعلقة بالحماية من أنشطة المفوضية المنفذة لصالح المشردين داخليا (EC/SPC/87).

٧- ويبحث الجزء الثاني معنى الحماية الدولية وتطورها ومحتواها والأدوات المتنوعة المستخدمة لتوفيرها. ويناقش الجزء الثالث كفاية وقيود الأدوات القانونية المتاحة لتلبية حاجة اللاجئين الى الحماية الدولية، بينما يناقش الجزء الرابع الطريقة التي يمكن بها سد الفجوات المحددة، أو على الأقل تضييقها، ولا سيما عن طريق استخدام الحماية المؤقتة وأشكال شتى للتنسيق الاقليمي والدولي. ويبحث الجزء الخامس الصلة القائمة بين مفهوم الحماية الدولية ودور المفوضية المتزايد في مجال تشجيع الحلول والوقاية عن طريق أنشطة منفذة لصالح العائدين والمشردين وسائر الأشخاص الموجودين في بلدانهم.

ثانيا - مفهوم الحماية الدولية

الف - حاجة اللاجئين الى الحماية

٨- إن اللاجئين، على خلاف معظم الناس الآخرين الذين يغادرون بلدانهم، يلتمسون قبولهم في بلد غير بلدانهم ليس بسبب اختيارهم بل بسبب الضرورة القصوى، للهروب من التهديدات التي تتعرض لها حقوق الإنسان الخاصة بهم الأساسية الى أعلى درجة، والتي لا يمكن لسلطات بلدانهم الأصلية أن تحميهم منها أو لن تحميهم منها. ويضطر اللاجئين، اذ تتركهم حكوماتهم بلا حماية، الى التماس الحماية التي يحتاج اليها كل إنسان من سلطات بلد لجوء ومن المجتمع الدولي. وهذه الحاجة الحيوية الى الحماية الدولية هي التي تميز بأوضح شكل اللاجئين عن سائر الغرباء.

٩- وحالة اللاجئين بوصفهم أجنب مستأصلين من جذورهم، لا يملكون عادة الا موارد مادية ضئيلة، وكثيرا ما تنقصهم المستندات، ويكونون محرومين ليس فقط من حماية الحكومة وانما أيضا من هياكل الحماية التقليدية التي توفرها الأسرة والعشيرة والمجتمع المحلي، حالة تجعلهم ضعفاء بطرق شتى. وحالة اللاجئين والأطفال المنفصلين عن أسرهم حالة هشة بوجه خاص. واللاجئون المهددون فعلا بأعمال العنف أو بانتهاكات حقوق الإنسان في بلدانهم، قد يواجهون خطرا آخر في طريقهم الى بلد لجوء، خطراً يتضاعف باحتمال ردهم على حدود هذا البلد (أو قبل بلوغها). وقد يواجه اللاجئين، حتى بعد قبوله في بلد

آخر، مشاكل العنف والاجرام والتعسف في استخدام السلطة والتعصب، وهي مشاكل قائمة بجرات متفاوتة في جميع البلدان، ولكن الغريب المعوز غير الحامل لمستندات يكون معرضا لها بالأولى. ويحتاج اللاجئ بالتالي الى الأمان على شخصه، بما في ذلك الحماية من إرساله الى مكان تكون فيه حياته أو حرته معرضة للخطر. ويحتاج اللاجئ أيضا، لكي يبقى على قيد الحياة في بلد اللجوء، الى بعض وسائل العيش، وكذلك الى المأوى والرعاية الصحية وسائر الضرورات الأساسية. وهذا يستتبع الحصول على شكل من أشكال المركز القانوني المعترف به، بتوفير ترخيص العمل أو على الأقل امكانية الحصول على المساعدة الانسانية، والاستحقاقات الاجتماعية، والمستندات. ويحتاج اللاجئون، فضلا عما يلزمهم للبقاء مباشرة على قيد الحياة، الى احترام حقوق الانسان الأساسية الأخرى التي يحق لجميع الأفراد التمتع بها دون تمييز. وأخيرا، يحتاج كل لاجئ الى حل طويل الأجل يمكنه من أن يندمج في المجتمع وأن يعيش حياة عادية بوصفه عضوا كاملا في مجتمع وطني.

١٠- وعندما اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة التعريف العام للاجئ الذي استخدم في نظام المفوضية الأساسي، ومع بعض التغييرات، في اتفاقية عام ١٩٥١، قررت أن تتجاوز التعريفات المخصصة السابقة، التي استندت الى حالات معينة، لتضع تعريفا أكثر قابلية للتطبيق عالميا. وعدم وجود الحماية الوطنية هو في جوهر مفهوم اللاجئ في الصياغات المتماثلة تقريبا المستخدمة في نظام المفوضية الأساسي وفي اتفاقية عام ١٩٥١. فاللاجئ، في هذين الصكين، هو كل من وجد خارج بلده "بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد" لأسباب معينة و"لا يستطيع أو لا يرغب في حماية البلاد التي يحمل جنسيتها، أو كل من لا جنسية له وهو خارج بلد اقامته السابقة ولا يستطيع أو لا يرغب بسبب ذلك الخوف في العودة الى ذلك البلد"^(١). وبينما ينطوي بوضوح خطر الاضطهاد على عدم وجود الحماية الفعالة، فإن الجزء الثاني من العبارة يجعل عدم استطاعة الحصول على الحماية في الوطن بمثابة عنصر صريح في تعريف اللاجئ. (أما بالنسبة الى عديم الجنسية، فإن عدم استطاعة العودة المصحوب بخوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد يوجد حاجة الى الحماية الدولية بصفة لاجئ).

١١- ونظرا الى أن الحاجة الى الحماية تميز محنة اللاجئين وتشكل عنصرا أساسيا لتعريفهم بوصفهم اشخاصا تهتم بهم المفوضية والمجتمع الدولي، فإن توفير تلك الحماية هي في جوهر ولاية المفوضية. وعندما قررت الأمم المتحدة في عام ١٩٤٩ إنشاء مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أقرت الجمعية العامة صراحة "بمسؤولية الأمم المتحدة فسي توفير الحماية الدولية للاجئين"، (قرار الجمعية العامة ٣١٩ د - ٤)، (٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٩)). (وعبارة "الحماية الدولية للاجئين" استخدمت لأول مرة في قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة بشأن إنشاء المفوضية)^(٢). والهدف العام للحماية الدولية موجز في ديباجة اتفاقية عام ١٩٥١، وهو تمكين اللاجئين "من أوسع ممارسة ممكنة ل... الحقوق والحريات الأساسية" التي ينبغي أن يتمتع بها "جميع البشر دون تمييز". والحماية الدولية قائمة بالتالي على مبادئ حقوق الانسان. ومن هذه النظرة الى حقوق الانسان، يبدو بوضوح السبب الذي يدفع الأمم المتحدة (اي في هذا السياق لا مجرد المؤسسة بل مجتمع الأمم المجتمعة داخلها) الى تحمل مسؤولية الحماية الدولية للاجئين: فالحقوق والحريات الأساسية تكفلها للفرد عادة حكومته. ونظرا الى أن اللاجئين لا يتمتعون بحماية فعالة من حكوماتهم، فإن هذا الحل الطبيعي غير متاح، ويقع على عاتق المجتمع الدولي ككل أن يوفر الحماية "الدولية" اللازمة ليكفل للاجئين التمتع بهذه الحقوق.

باء - محتوى الحماية الدولية

١٢- نظرا الى اتساع نطاق الهدف العام للحماية الدولية، من المناسب أن يصف نظام المفوضية الأساسي مهمة الحماية التي تضطلع بها المفوضية السامية بوصفها مهمة تشمل عمليا جميع الأنشطة التي ينفذها مكتبها لصالح اللاجئين^(٣) وتتضمن الحماية الدولية، مثلما هي مبينة بعبارات عامة في نظام المفوضية الأساسي ومثلما قُدم الدليل عليها في عمل المفوضية، السعي - بالتعاون مع الحكومات وكذلك مع المنظمات غير الحكومية - الى تلبية كامل مجموعة الحاجات الناجمة عن عدم وجود الحماية الدولية الموصوفة في الفقرة ١٠ أعلاه. وتبدأ الحماية الدولية، بالتالي، بتأمين القبول واللجوء واحترام حقوق الانسان الأساسية، بما في ذلك مبدأ عدم الرد، وهي أمور بدونها يكون أمن اللاجئين وحتى بقاؤه على قيد الحياة معرضين للخطر؛ ولا تنتهي الحماية الدولية إلا ببلوغ حل دائم، وذلك على نحو مثالي عن طريق قيام بلد اللاجئين بإعادة إحلال الحماية. وتتضمن الحماية الدولية تشجيع عقد اتفاقات دولية لحماية اللاجئين على الصعيدين العالمي والاقليمي ومراقبة تطبيقها^(٤)، وتشجيع وضع تشريعات واتخاذ تدابير أخرى على الصعيد الوطني - وبصورة متزايدة على الصعيد الاقليمي - لكفالة التعرف الى اللاجئين ومنحهم مركزا مناسبا ومستوى معاملة ملائما في بلدان اللجوء، وكفالة أمن ورفاه جماعات معينة وأفراد معينين من اللاجئين في بلدان اللجوء، بالتعاون مع السلطات الوطنية وعن طريقها. وتشمل الحماية ضمان تلبية الحاجات الخاصة للاجئين، وبالخصوص منهن ضحايا العنف، وللأطفال، وبالخصوص منهم من يكونون منفصلين عن أسرهم. ونظرا الى أن هدف الحماية الدولية النهائي يجب أن يكون إيجاد حل مَرُض للاجئين، تشمل مهمة الحماية أيضا القيام مع الحكومات ومع سائر مؤسسات الأمم المتحدة والهيئات الدولية بتشجيع التدابير الرامية الى القضاء على أسباب محنة اللجوء أو التخفيف من حدتها من أجل اقامة ظروف تتيح للاجئين العودة آمينين الى أوطانهم، وعندما يصبح هذا ممكنا عمليا، تيسير أمن العودة الطوعية الى الوطن والمساعدة عليها ورصدها. واذا لم تكن العودة الآمنة ممكنة، تشمل مهمة الحماية تشجيع وتنفيذ الحلول الدائمة الأخرى المتمثلة في إعادة التوطين أو الاندماج المحلي.

١٣- ونظرا الى أن الدول ذات السيادة تتحمل المسؤولية الأولية عن احترام وكفالة الحقوق الأساسية لكل فرد موجود داخل أقاليمها وخاضع لولاياتها^(٥)، تستلزم حماية اللاجئين بفعالية اتخاذ حكومة بلد اللجوء اجراءات لصالحهم. ودور المفوضية في توفير الحماية الدولية يتضمن بالتالي، وقبل كل شيء، كفالة اتخاذ الحكومات الاجراءات اللازمة لحماية جميع اللاجئين الموجودين في أقاليمها، وكذلك الأشخاص الذين يلتزمون قبولهم على حدودها والذين قد يكونون لاجئين. ويستلزم انجاز مهمة المفوضية السامية المتمثلة في الحماية الدولية التعاون والتأييد النشطين من الحكومة المعنية والتأييد من سائر بلدان المجتمع الدولي.

جيم - أدوات الحماية الدولية

١٤- تتنوع أدوات الحماية الدولية من أدوات قانونية ودبلوماسية الى أدوات مادية وعملية، ومن اتفاقيات دولية الى تشريعات وطنية، ومن مساع دبلوماسية لكفالة اللجوء للأفراد اللاجئين المهددين بالرد، الى تدابير ملموسة مثل ترتيب الحصص الغذائية الأساسية، والمياه النقية، وحتى زرع أسيجة دفاعية شائكة حول مستوطنات اللاجئين. وقد ثبت أن وجود المفوضية وسائر المسؤولين عن حماية اللاجئين في الميدان والوصول الى اللاجئين دون عراقيل (بمن فيهم ملتصو اللجوء الذين لم يحدد مركزهم كلاجئين) هما "أداتان" لهما أهمية حاسمة ولا غنى عنهما لاستكمال أنشطة الحماية في المجالين القانوني والسياسي. وتستلزم

الحماية العملية في الميدان علاقات عمل وثيقة مع المسؤولين الحكوميين على جميع المستويات، ولا سيما مع المسؤولين الذين لهم اتصال مباشر مع اللاجئين. ونظرا الى أن المساعدة المادية كثيرا ما تكون أساسية لبقاء اللاجئين على قيد الحياة، يمكن أيضا أن تكون شرطا لا بد منه من شروط الحماية الدولية. وتشمل سائر أدوات الحماية الدولية إعادة التوطين الطارئ في بلدان ثالثة - أو المساعدة على العودة الى الوطن - عندما يواجه اللاجئين خطرا أو لا يستطيعون البقاء في بلد اللجوء؛ والإعلام لتعزيز فهم مشاكل اللاجئين وبالتالي توليد تأييد لسياسات اللجوء الكريمة؛ ونظم وشبكات الإعلام لتوفير معلومات دقيقة وفي الوقت المناسب عن بلدان المنشأ، بحيث يكفل التعرف بشكل صحيح على الأشخاص الذين يحتاجون الى المساعدة وتتلافى إساءة استخدام إجراءات اللجوء؛ وأنشطة التعليم وسائر أنشطة الترويج، من أجل تشجيع فهم مشاكل اللاجئين وحاجاتهم وفهم مبادئ قانون اللاجئين؛ وتدريب الموظفين المسؤولين عن تقرير مركز اللاجئ، وتدريب مديري مخيمات اللاجئين، وحرس الحدود، وموظفي المنظمات غير الحكومية، وموظفي المفوضية؛ وتقديم المشورة الى فرادى اللاجئين وملتزمي اللجوء؛ وصياغة وتعميم مبادئ توجيهية لتلبية الحاجات العملية الخاصة بالحماية والتي تواجهها فئات معينة من اللاجئين، مثل الأطفال والنساء؛ والتسجيل، والتوثيق، واقتفاء أثر الأسر واتخاذ ترتيبات الرعاية المناسبة للأطفال المنفصلين عن أسرهم؛ وبرامج خاصة للنساء وسائر اللاجئين الذين هم ضحايا العنف. ويمكن أن تُستخدم أدوات الحماية المفوضية والسلطات الوطنية المسؤولة عن اللاجئين على السواء وكذلك المنظمات غير الحكومية التي تنهض في بلدان عديدة بدور مقبول وقيم في مجال حماية اللاجئين.

١٥- وعلى الرغم من أن عبارة "الحماية القانونية والسياسية" لم تعد بوضوح تكفي للتعبير عن كامل نطاق الحماية الدولية، فإن الصكوك القانونية الدولية، وكذلك المبادئ المقبولة دوليا والقواعد المعبر عنها، في جملة أمور، في قرارات الجمعية العامة، ونتائج اللجنة التنفيذية للمفوضية، والقرارات القضائية وفتاوى أهل المعرفة، هي أدوات حيوية لحماية اللاجئين. والعنصران القانونيان الجوهريان في النظام الدولي لحماية اللاجئين هما اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكول عام ١٩٦٧ الخاص بوضع اللاجئين. (بانضمام طاجيكستان، ودومينيكا، وخلافة جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، يصبح عدد الدول المنضمة الى أحد الصكين أو الى كليهما ١٢٧ دولة). وهذان الصكان هما الصكان العالميان الوحيدان لحماية اللاجئين، وهما أوضح تعبير عن التضامن الدولي. وتظل أحكام الاتفاقية المعيار الذي تقاس به أي تدابير لحماية اللاجئين ومعاملتهم. وأهم حكم فيها، أي مبدأ عدم الرد الوارد في المادة ٣٣، هو حجر الزاوية في الحماية الدولية. وتنهض المفوضية بدور مركزي في هذا الإطار الدولي، بما تتولاه من مسؤولية بموجب نظامها الأساسي لتعزيز تطبيق الاتفاقيات الدولية المعنية بحماية اللاجئين والاشراف على تطبيقها، مع وجود مسؤولية مقابلة على الدول الأطراف، بموجب المادة ٣٥ من الاتفاقية والمادة الثانية (١) من البروتوكول، للتعاون مع المفوضية في ممارسة وظائفها.

١٦- وتكمل صكوك اقليمية خاصة باللاجئين اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧، وبالخصوص منها اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام ١٩٦٩ التي تنظم الجوانب المعنية لمشاكل اللاجئين في أفريقيا، وإعلان كرتاخينا لعام ١٩٨٤ في حالة أمريكا اللاتينية. وقد زاد تعزيز النظام بفضل مجموعة متزايدة من القوانين الوطنية المتصلة بقبول اللاجئين والاعتراف بهم وحمايتهم. وصكوك حقوق الانسان الدولية والاقليمية والقانون الانساني الدولي هي أدوات قانونية اضافية للحماية الدولية لا تقدر قيمتها بثمن.

١٧- ونظرا الى تزايد دعوة المفوضية الى توفير الحماية والمساعدة الانسانية في مناطق المنازعات المسلحة أو بالقرب منها وفي بلدان المنشأ، تظهر تحديات جديدة تستلزم استنباط أدوات جديدة للحماية. وتشمل هذه الأدوات الجديدة الدبلوماسية الإنسانية على كلا الصعيدين الوطني والمحلي، والتعاون بصورة أوثق مع الأجهزة السياسية للأمم المتحدة وكذلك المنظمات الاقليمية، وإقامة صلات عمل أوثق مع القوات العسكرية في إطار عمليات حفظ السلام أو إقامة السلام على حد سواء، وتوفير الدعم السوقي للمساعدة الانسانية، وتوفير الحماية المادية للاجئين والمشردين، وتكثيف التعاون مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر ومع أفرقة رصد حقوق الإنسان. وفي حالات المنازعات، يكتسي البروتوكول الملحق باتفاقية جنيف لعام ١٩٤٩ بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب، والبروتوكول الاضافيان لعام ١٩٧٧، أهمية خاصة ضمن الأدوات القانونية المتاحة. وعندما تقوم المفوضية بأنشطة الحماية والمساعدة لصالح أشخاص في بلدانهم، لا يسري قانون اللاجئين بصفته هذه. فالقانون الوطني وصكوك حقوق الإنسان الدولية والقانون الإنساني هي الأدوات القانونية الأساسية للحماية.

١٨- ويمكن في بلدان المنشأ كما في بلدان اللجوء استخدام القوانين كمبادئ توجيهية وأدوات للحماية، ولكن يجب احترامها وتنفيذها لكي تحقق أهدافها. ويستلزم هذا الأمر أن تتوافر للحكومات الارادة السياسية ووسائل تنفيذها على حد سواء. وعندما تفتقر الحكومات الى الوسائل لحماية اللاجئين أو مواطنيها، تحتاج الى تلقي المساعدة من المجتمع الدولي لتمكينها من ممارسة تلك الحماية. ومشكل تنفيذ المبادئ القانونية والانسانية المسلم بها مشكل حاسم في العديد من أصعب الحالات التي تواجهها المفوضية الآن. وإقصاء العناصر المسلحة عن مخيمات اللاجئين، ومنع شن الهجمات على اللاجئين والعائدين وتخويفهم ومضايقتهم على أيدي دخلاء وكذلك على أيدي أعضاء في جماعاتهم القومية أو الاثنية، والفصل بوضوح بين اللاجئين والأشخاص غير المؤهلين للحصول على الحماية الدولية وغير المستحقين لها، وتنفيذ القانون الانساني، هي من المهام الملحة التي يجب الاضطلاع بها لكفالة حماية ورفاه اللاجئين والسكان المحليين أيضا، ولتيسير ايجاد حل للعودة الطوعية الى الوطن. ويستلزم الاضطلاع بمهمة الحماية الدولية التي تتولاها المفوضية السامية في هذه الحالات التعاون مع الحكومات ومع سائر وكالات وأجهزة منظومة الأمم المتحدة والمجتمع الدولي عموما، العاملة في إطار ولاياتها التكميلية في الميادين السياسية والقانونية والانسانية.

ثالثا - تلبية الحاجة الى الحماية الدولية: كفاية الأدوات القانونية المتاحة

١٩- إن إحدى القضايا الرئيسية التي تواجهها المفوضية في توفير الحماية الدولية هي قضية كفاية الأدوات المتاحة للاضطلاع بالمهمة، ولا سيما الأدوات القانونية. فإلى أي مدى توجد فجوات بين تغطية الصكوك الدولية وفئات الأشخاص الذين يحتاجون فعلا الى الحماية الدولية؟ وبقدر ما توجد فجوات، ما الذي ينبغي إنجازه، وما الذي يمكن إنجازه، لسدها؟

ألف - صلة اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧
بالموضوع وقيودهما

٢٠- لقد تبين عبر الأربعين سنة الماضية منذ بدء نفاذ اتفاقية عام ١٩٥١، المستكملة ببروتوكول عام ١٩٦٧، أن هذه الاتفاقية مرنة بما فيه الكفاية لإتاحة الحماية الدولية للاجئين الهاربين من مجموعة واسعة من التهديدات التي تتعرض لها حياتهم وحقوقهم الأساسية في بلدان منشئهم. وما زال هذان الصكان يتيحان أساسا قانونيا متينا لكفالة حماية فرادى اللاجئين الهاربين من أنظمة القمع بمختلف أنواعها، وكذلك الجماعات الهاربة من الاضطرابا التي كثيرا ما تصحب حالات التغيير، أو محاولات التغيير، في نظم الحكم غير الديمقراطية. وبالفعل، في فترة ما بعد الحرب الباردة، ونظرا الى أن المنازعات الداخلية التي تنطوي على القمع على اساس إثني وديني، وكذلك على اساس سياسي، تصبح أكثر تواترا وتولد تدفقات لاجئين كبيرة، كما يبدو، يتجلى استمرار أهمية اسس منح مركز اللاجئ الواردة في التعريف المبين في الاتفاقية.

٢١- وعلى الرغم من الصلة المباشرة القائمة بين اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ وبين العديد من حالات اللاجئين المعاصرة، وربما معظمها، فإن فئات الأشخاص الذين تقبلهم الدول بوصفهم "لاجئين" بموجب هذين الصكين، وما يقابلهما من تشريعاتها الوطنية وفقها الوطني، لا تشمل جميع من يسلم المجتمع الدولي، وفي الكثير من الأحيان نفس هذه الحكومات، بأنهم يحتاجون الى الحماية الدولية بسبب ما يواجهونه من خطر في بلدانهم. والاختلاف بين اللاجئين المعترف بهم بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ والمجموعة الأكبر للأشخاص الذين يحتاجون الى الحماية الدولية ينشأ جزئيا عن طريقة تفسير بعض الدول لتعريف "اللاجئ" الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١، وجزئيا عن طريقة تطبيق الاتفاقية وبروتوكول عام ١٩٦٧، وجزئيا عن القيود المتأصلة في الصكين ذاتهما. وهناك قيد آخر للتغطية الفعالة للاتفاقية والبروتوكول الخاصين بوضع اللاجئين ينجم عن كون بعض الدول، بما فيها بعض دول اللجوء الرئيسية، لم تنضم بعد الى هذين الصكين، أو ما زالت تحتفظ بالقيد الجغرافي على اللاجئين الوافدين من أوروبا. وستبحث الفقرات التالية طبيعة هذه "الفجوات" في إطار التغطية الفعالة لهذين الصكين القانونيين، وما أنجز أو ما يمكن إنجازه لسد تلك الفجوات.

١- تنوع تفسيرات تعريف اللاجئ

٢٢- تتفق معظم الدول في الرأي مع المفوضية على أن الاتفاقية والبروتوكول يسريان على اللاجئين من الحروب الأهلية الذين لديهم سبب وجيه ليخشوا أن يكونوا ضحايا من جراء دينهم أو أصلهم الإثني أو عشيرتهم أو الرأي السياسي المنسوب اليهم. وتقر عدة دول أيضا بأن الاضطهاد بالمعنى المقصود في اتفاقية عام ١٩٥١ يمكن أن يصدر لا عن الحكومة فحسب وانما أيضا عن السلطات القائمة بحكم الواقع أو عن جماعات أخرى في حالات تكون فيها الحكومة الوطنية إما غير راغبة في أن توفر للأشخاص المعنيين الحماية التي تمكنهم من البقاء في بلدهم أو العودة اليه بأمان، وإما غير قادرة عمليا على ذلك. غير أن السلطات المختصة، بما فيها السلطات الادارية أو المحاكم القضائية، في بعض البلدان، فسرت عبارات تعريف اللاجئ - ولا سيما عبارات "خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد" - بأنها تستلزم إما وجود تهديد بالاضطهاد على أيدي الحكومة الشرعية أو تعتمد تلك الحكومة حرمان الشخص المعني من الحماية. وتدعي بعض السلطات، بالاضافة الى ذلك، أن الأشخاص الهاربين من المنازعات المسلحة لا يمكن أن يكونوا مؤهلين للحصول على مركز اللاجئ بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ إلا اذا "استُفردوا" ليتلقوا معاملة تختلف عن

المعاملة التي يتلقاها أعضاء آخرون في مجتمعهم المحلي. ونتيجة لذلك، فإن اللاجئين الهاربين من الاضطهاد الإثني أو الديني المرتكب على أيدي السلطات القائمة بحكم الواقع والمسيطرة على جزء من بلد منشئهم، في أثناء حرب أهلية استحال عليهم فعلا في غمرتها العثور على الأمان في مكان آخر في بلدهم، قد رُفِضوا كلاجئين بموجب الاتفاقية والبروتوكول في بلدان معينة. (غير أنهم، عندما يُقبلون يُمنحون دائما تقريبا الإذن بالبقاء مؤقتا لأسباب إنسانية). وفي بلدان مجاورة، قُبِل "لاجئو حرب" آخرون في ظروف مماثلة بوصفهم لاجئين بموجب اتفاقية عام ١٩٥١.

٢٣- ونظرا الى أن هذا المشكل الخاص المتصل بالاختلاف في تغطية الحماية يبدأ، الى حد ما، بتعريف "اللاجئ" في اتفاقية عام ١٩٥١ ذاتها، وكذلك بالتعريف المماثل جدا، الذي اعتمد قبل ذلك ببضعة أشهر، في نظام المفوضية الأساسي، من المفيد في هذه المرحلة أن ينظر بإيجاز في جوانب معينة من تاريخ صياغة هذين الصكين. يتضح من الأعمال التحضيرية أن التعريف الأساسي المعتمد للاجئ كان تعريفا يقصد به واضعوه ويفهمونه بمعنى أن يشمل جميع من يحتاجون في الوقت الراهن الى الحماية الدولية. أما فيما يتعلق بالاتفاقية التي تحدد مسؤوليات فرادى الدول، فإن ممثلي الدول المشاركة في الصياغة حرصوا مع ذلك على تقييد الالتزامات القانونية المستقبلية التي تُلقي على عاتق بلدانهم بوضع تاريخ فاصل (اللاجئ هو كل من أصبح لاجئا "نتيجة لأحداث وقعت قبل الأول من كانون الثاني/يناير ١٩٥١") وقيد جغرافي اختياري (اللاجئ هو كل من أصبح لاجئا نتيجة أحداث "وقعت في أوروبا"). ولم يوضع أي قيد من هذا القبيل على ولاية واختصاص المفوض السامي، أو بالتالي على مسؤولية الأمم المتحدة ككل، وهي مسؤولية مُدّت أيضا لتشمل اللاجئين الذين قد يضطرون الى الهروب من بلدانهم نتيجة أحداث تقع بعد ١ كانون الثاني/يناير ١٩٥١. وبالتالي، كان يوجد منذ البداية تباين بين فئات الأشخاص الذين أُسند الى المفوض السامي التزام بمنحهم الحماية الدولية بالنيابة عن الأمم المتحدة، والالتزامات القانونية التي قبلتها فرادى الدول الأعضاء. وسادت هذه الحالة رسميا الى حين اعتماد بروتوكول عام ١٩٦٧ الذي ألغى التاريخ الفاصل، والى حين سحب الأغلبية العظمى للدول الأطراف في هذين الصكين القيد الجغرافي.

٢٤- والجدير بالملاحظة أن الجهود المبذولة لتقييد الالتزامات المستقبلية الملقاة على عاتق الدول الأطراف في الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين نحو الأشخاص الذين يحتاجون الى الحماية (أ) كانت جهودا منحصرة في إدراج التاريخ الفاصل والقيد الجغرافي، و(ب) كانت مستندة الى القلق إزاء التوقيع "على بياض" بالنسبة الى أعداد لا يمكن توقعها من اللاجئين في المستقبل، و(ج) أن هذا القلق أزيل نهائيا في ضوء التجربة، باعتماد بروتوكول عام ١٩٦٧ ورفع القيد الجغرافي من جانب جميع الدول باستثناء قلة قليلة منها. أما فيما يتعلق بالتعريف الأساسي للاجئ، فقد افترض صائغو الاتفاقية ونظام المفوضية الأساسي، بمن فيهم الدعاة الى توفير تغطية كريمة وعالمية للاجئين في الوقت الحاضر وفي المستقبل (أو "الأشخاص غير المحميين"، كما اقترح أحد الوفود)، وبدون نقاش مدون فعليا، أن مفهوم مركز اللاجئ الذي يستند الى خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد مفهوم كاف ليغطي جميع من يحتاجون الى الحماية الدولية بسبب انفصالهم عن بلد منشئهم. وكان القصد من التعريف هو التمييز بين الأشخاص الذين لا يستطيعون العودة بأمان الى بلدانهم أو الحصول على الحماية منها بسبب الحالة السياسية القائمة فيها - وهم اللاجئون - وبين الأشخاص الآخرين (بمن فيهم عديمو الجنسية الذين ليسوا كذلك لاجئين) الذين لا يحتاجون الى الحماية الدولية. ولا يوجد ما يدل على أي نية لاستفراد فئة خاصة من اللاجئين بوصفهم يستحقون الحماية أكثر من غيرهم. وكان "التعريف العام" المعتمد يُفهم بمعنى أنه يشمل "جميع اللاجئين الشرعيين"^(١).

٢٥- واتفاقية عام ١٩٥١ مبنية بصراحة، مثلما سبق أن ذكر، على "مبدأ وجوب تمتع جميع البشر دون تمييز بالحقوق والحريات الأساسية" واهتمام المجتمع الدولي، المجتمع في الأمم المتحدة، "بتمكين اللاجئين من أوسع ممارسة ممكنة لهذه الحقوق والحريات الأساسية". (الفقرتان الأولى والثانية من الديباجة). وصممت الاتفاقية كوسيلة من أجل "توسيع نطاق تطبيق" الاتفاقات الدولية السابقة المتعلقة بوضع اللاجئين و"الحماية التي توفرها" (الفقرة الثالثة من الديباجة). وبالإضافة الى ذلك، عبّر مؤتمر المفوضين الذي دعت الجمعية العامة الى عقده لاستكمال صياغة الاتفاقية، وللتوقيع عليها، عن "أمله في أن تعتبر الاتفاقية ... كنموذج يتعدى نطاقه التعاقدى ليصبح قدوة لكافة الأمم في منح المعاملة التي تنص عليها الاتفاقية بقدر الامكان الى اللاجئين المقيمين على اراضيها، والذين لا تشملهم أحكامها"، [أي بسبب التاريخ الفاصل والقيود الجغرافي] (الوثيقة النهائية الصادرة عن مؤتمر المفوضين للأمم المتحدة لعام ١٩٥١ حول وضع اللاجئين وعديمي الجنسية، التوصية هاء). ويبدو واضحا من محاضر الصياغة ومن السياق التاريخي أن القصد كان إعطاء أحكام الاتفاقية تفسيراً يتسق مع الروح النبيلة التي صممت بها. أما بالنسبة الى المفوضية التي شاركت في صياغة اتفاقية عام ١٩٥١ وكذلك بروتوكول عام ١٩٦٧، فقد كان من المفهوم دائما أن القصد من التعريف الأساسي للاجئ هو أن يكون للتعريف معنى شامل بدلا من أن يكون له معنى حصري، وذلك وفقا للهدف الأساسي المتمثل في توفير الحماية الدولية لجميع من يحتاجون اليه.

٢- إمكانية تطبيق اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ في حالات تدفقات اللاجئين الجماعية

٢٦- إن إحدى القضايا المتصلة بكفاية الأدوات القانونية الراهنة لتلبية الحاجات الى الحماية هي مسألة كون الاتفاقية والبروتوكول مناسبين لمعالجة حالات تدفق اللاجئين الواسع النطاق، وبالأخص عندما يعتبر الحل الطويل الأجل المناسب هو العودة الطوعية الى الوطن. وثمة على الأقل ثلاثة جوانب لهذه المسألة وهي: ما اذا كان الأشخاص المعنيون "لاجئين" على نحو تعريفهم في الاتفاقية؛ والعبء المحتمل الملقى على اجراءات تقرير مركز اللاجئ؛ وكون المعاملة المنصوص عليها في اتفاقية عام ١٩٥١ مناسبة عندما يكون الحل الدائم المتوقع هو العودة الى الوطن وليس الاندماج في بلد اللجوء. وقد عولجت المسألة الأولى جزئيا في الفقرات السابقة، وتجري مناقشتها أيضا في الفرع باء أدناه المعني بحماية الأشخاص الموجودين خارج النطاق الفعلي لاتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧. وتبقى الاجابات على السؤالين الأخيرين محل نقاش، غير أنه يبدو أن أي عدم كفاية لنظام اتفاقية عام ١٩٥١ في حالات كهذه ينبع من الطريقة التي طبقت بها الاتفاقية أكثر مما ينبع من أحكامها الفعلية.

٢٧- أما فيما يتعلق بتقرير مركز اللاجئ، فلا توجد في الاتفاقية أحكام تستبعد التقرير الايجابي لجماعة ما أو التقرير على اساس ما يبدو للوهلة الأولى، رهنا بإعادة النظر فيما بعد. وقد لجأ عدد من البلدان الى التقرير لجماعة ما حين يبدو مركز الأشخاص المعنيين كلاجئين بديها لأسباب موضوعية. ويمكن افتراض وجود "العنصر الذاتي" لتعريف اللاجئ (أي "الخوف") حين تدفع الظروف القائمة في بلد المنشأ أي شخص معقول من جماعة معينة الى الخوف من التعرض للاضطهاد. وإذا لم يعتبر التقرير لجماعة ما مناسباً، فإن تجربة عدة بلدان في الآونة الأخيرة تبين أن تقرير مركز اللاجئ لفرادى الناس قد يكون ممكناً، ولو ببعض التكلفة، حتى في حالات تدفقات اللاجئين الواسعة النطاق. وإن أعداد فرادى ملتمسي اللجوء التي عالجتها في السنوات الأخيرة سلطات تقرير مركز اللاجئ في بعض بلدان اللجوء الرئيسية، وهي أعداد تعادل التدفق الواسع النطاق حسب أي مقاييس تقريبا، تبين أيضا هذه القدرة.

٢٨- أما كون معايير المعاملة مناسبة في اتفاقية عام ١٩٥١ في حالات التدفق الجماعي التي يتوقع فيها أن تصبح العودة الى الوطن بأمان ممكنة في المستقبل القريب فهي مسألة أكثر تعقيدا. والى جانب مسألة معرفة ما اذا كان الأشخاص المعنيون يُعتبرون مستوفين تعريف اللاجئين، تثار مسألة معرفة ما اذا كان أثر المعاملة التي تنص عليها الاتفاقية سيكون إحباط عودتهم المحتملة الى الوطن أم لا. وعلى الرغم من أن مركز اللاجئين بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ هو دوما مركز مؤقت، بمعنى أن الاتفاقية تكف عن السريان اذا كثرت عن الوجود الظروف التي سببت مركز اللاجئين (المادة ١ جيم (٥) و(٦))، فإن أحكاما عديدة في الفصول الثالث والرابع والخامس من الاتفاقية، المتصلة بالعمالة والرفاه والتدابير الادارية، تساعد بوضوح على تيسير اندماج اللاجئين في بلد اللجوء. والمعاملة الكريمة التي تمنحها دول عديدة، بتشجيع من المفوضية، للاجئين المعترف بهم بموجب الاتفاقية معاملة دفعت البعض من تلك الدول الى الاعراب عن قلقها بصدد توسيع نطاق تلك الاستحقاقات لتشمل اللاجئين في حالات التدفق الواسع النطاق، خشية ردهم عن العودة الى الوطن عندما تصبح هذه العودة ممكنة.

٢٩- غير أن الاتفاقية ذاتها لدى فحصها عن كثب، لا تستبعد فيما يبدو، امكانية إعادة توجيه البرامج الخاصة باللاجئين المقبولين على أساس مؤقت نحو عودتهم أخيرا الى الوطن عندما تسمح الظروف بذلك، بدلا من توجيهها نحو اندماجهم بالكامل في بلد اللجوء. والاستحقاقات المتاحة بموجب مختلف مواد الاتفاقية لها مستويات تطبيق مختلفة تبعا لطبيعة إقامة اللاجئين في البلد: فالحقوق الأساسية الى أعلى درجة (المادتان ٣ و٣٣) وبعض الحقوق الأخرى (أنظر مثلا المواد (١)٧ و٨ و١٣) تُمنح لجميع اللاجئين؛ وتسري حقوق أساسية أخرى على أي لاجئ موجود "داخل" البلد (مثل المواد ٢ و٤ و٢٠ و٢٢ و٢٧)، حتى بصورة غير مشروعة (انظر المادة ٣١)، وتسري أحكام أخرى على اللاجئين المقيمين في البلد "بصورة مشروعة" (أنظر المواد ١٨ و٢٦ و٣٢)؛ بينما تُمنح بعض الاستحقاقات الأكثر كرمًا "للاجئين المقيمين بصورة شرعية" (résident régulièrement) على أرض البلد المعني (المواد ١٥ و١٧ و١٩ و٢١ و٢٣ و٢٤ و٢٨؛ أنظر أيضا المواد ١٤ و١٦ و٢٥). ويبين تاريخ الصياغة أن العبارة الانكليزية "lawfully staying" تستند الى العبارة الفرنسية، وأنه كان يُقصد التمييز بين الحقوق الأساسية الممنوحة لجميع اللاجئين وسائر الحقوق والاستحقاقات الممنوحة لمن يُقبلون في البلد بوصفهم مقيمين بصورة قانونية^(٧). وعلى الرغم من أن هذا التدرج في المعاملة الذي تجيزه الاتفاقية لم يُستكشف عموما، فإنه يبدو متسقا مع الحماية المؤقتة التي تشمل القبول والمعاملة الإنسانية واحترام الحقوق الأساسية، بما في ذلك عدم الرد، غير أنها لا تمنح اللاجئين الذين يتوقع أن تكون اقامتهم في البلد قصيرة المدة كامل الاستحقاقات الموجهة نحو الاندماج والممنوحة للذين يُعتبر اللجوء في حالتهم الحل الدائم. وتجري مناقشة الحماية المؤقتة بالتفصيل في الجزء الرابع باء.

باء - الجوانب القانونية للحماية الدولية للاجئين الذين

لا تشملهم اتفاقية ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧

٣٠- إن عدم وجود توافق كامل بين فئات الأشخاص الذين تشملهم اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧، وبين الفئة الأوسع من الأشخاص المحتاجين الى الحماية الدولية ليس ببساطة مسألة تفسير واسع أو ضيق لعناصر تعريف اللاجئين، ولا مسألة صعوبة تطبيق اتفاقية عام ١٩٥١ في حالات التدفق على نطاق واسع. ومهما كان السخاء الذي تطبق به بنود الاتفاقية، فإن بعض اللاجئين الهاربين من الحروب الأهلية وغيرها من أشكال النزاع المسلح، التي تعتبر أكثر الأسباب المباشرة تواتراً لهروب اللاجئين يقعون خارج النص الحرفي للاتفاقية. وعلى الرغم من أن الكثير من اللاجئين الهاربين من النزاع المسلح لديهم بالفعل سبب

للخوف من التعرض لشكل ما من أشكال الاضطهاد على أساس اثني أو ديني أو اجتماعي أو سياسي على أيدي طرف أو أكثر من أطراف النزاع، فهناك آخرون يهربون بصورة نموذجية من الآثار غير التمييزية للنزاع المسلح وما يصاحبه من فوضى، بما في ذلك تدمير المنازل والمحاصيل ومخازن الأغذية ووسائل العيش، دون وجود عنصر محدد لـ"الاضطهاد". وبينما يتضح أن ضحايا النزاع هؤلاء هم في حاجة الى الحماية الدولية، بما في ذلك اللجوء على اساس مؤقت على الأقل، فمن الواضح أنهم غير مشمولين بالنص الحرفي لتعريف اللاجئين الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١ كما طُبق هذا التعريف عموماً خلال السنوات الأربعين الماضية. وأن الدول ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، إذ اعترفت بأن هؤلاء اللاجئين الهاربين من النزاع المسلح يحتاجون هم أيضاً الى الحماية الدولية والمساعدة الانسانية، ويستحقونهما، قد اعتمدت مجموعة متنوعة من الحلول لضمان حصولهم على كلا الأمرين. واشتملت الجهود المبذولة لسد الفجوة بين الحاجة الى الحماية الدولية والصكوك الدولية الأساسية المتاحة لتوفير تلك الحماية على ولاية موسعة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مقترنة بالاعتماد على الصكوك الاقليمية، والصكوك الدولية الأخرى، والقانون الدولي العرفي، والترتيبات المخصصة المعتمدة على السياسات الانسانية للحكومات.

١ - توسيع اختصاصات المفوضة السامية

٣١- فيما يتعلق بولاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، كان للقرارات المتعاقبة للجمعية العامة الأثر المتمثل في توسيع اختصاص المفوض السامي فيما يتصل باللاجئين الهاربين من النزاع المسلح. فقد طالبت الجمعية العامة بصورة منتظمة من المفوض السامي، مستخدمة صياغات متنوعة، "مواصلة القيام بنشاطات المساعدة والحماية لصالح اللاجئين الذين تشملهم ولايتهم، وكذلك للذين يوفر لهم مساعيهم الحميدة أو الذين يطلب اليه مساعدتهم عملاً بقرارات الجمعية العامة المتصلة بالموضوع"^(٨). ووفقاً لهذه القرارات، وبمساعدة قوية من اللجنة التنفيذية والمجتمع الدولي ككل، دأبت المفوضية بصورة منتظمة وثابتة على اتباع سياسة وممارسة توفير الحماية الدولية، وتعبئة المساعدة الانسانية، والبحث عن الحلول للاجئين الهاربين من النزاعات المسلحة وكذلك للاجئين الهاربين من الاضطهاد.

٣٢- وسوف يتضح أن العبارات المستخدمة للاجئين الذين قد لا يشملهم نص التعريف الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١ (وعبارات النظام الأساسي للمفوضية) لا هي متسقة ولا هي واضحة. فإن عبارة "المشردين" استُخدمت على نحو غامض للأشخاص المشردين داخل وخارج بلد منشئهم؛ وعبارة "الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية" لا تتضمن أي دلالة على محنة اللاجئين، ويمكن أن تشير الى غير اللاجئين الذين تعنى بهم المفوضية، مثل العائدين، وملتمسي اللجوء عموماً (لأنهم قد يصبحون لاجئين)، والأشخاص الموجودين داخل بلدهم والذين يُطلب الي المفوضية تقديم الحماية والمساعدة اليهم. ومن أجل تجنب أوجه اللبس هذه، وبغية أن تُنقل بوضوح الى الشخص العادي حقيقة الهرب القسري للمرء من بلده، اعتمدت المفوضية في السنوات الأخيرة استعمال الصكوك الاقليمية، مثل اتفاقية منظمة الوحدة الافريقية للاجئين، وعلان كرتاخينا، التي تستعمل عبارة "لاجئ" بالمعنى الأوسع للدلالة على الأشخاص الموجودين خارج بلدانهم الذين يحتاجون الى الحماية الدولية بسبب وجود تهديد جسيم لحياتهم أو حريتهم أو أمنهم الشخصي في بلد منشئهم نتيجة للاضطهاد أو للنزاع المسلح، أو للفوضى العامة الخطيرة.

٢- الصكوك الاقليمية المتصلة باللجئين

٣٣- في أفريقيا، اتضحت الحاجة الى تعريف موسع للاجئ بُعيد اعتماد اتفاقية عام ١٩٥١، فيما يتعلق بالأشخاص الذين أصبحوا لاجئين نتيجة لعملية تصفية الاستعمار، والكفاح من أجل التحرر الوطني، واقامة دول جديدة. فقد أدى التاريخ الفاصل المحدد في الأول من كانون الثاني/يناير ١٩٥١ الى تقليل فائدة اتفاقية عام ١٩٥١ في هذا السياق (الى حين اعتماد بروتوكول عام ١٩٦٧)، وأما الاشارة الى خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد، التي كان يُظن أنها تتضمن تقريراً فردياً لمركز اللاجئين، فكان من الصعب تطبيقها بسبب تكلفة الاجراءات الفردية فضلاً عن عدم وجود آليات ادارية مقررة لهذا الغرض. كما أن التعريف الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١ بدا غير مناسب فيما يتعلق بتحركات اللاجئين على نطاق كبير هرباً من النزاع المسلح، إذ إن الدوافع الفردية الذاتية تبدو أقل تعلقاً بالموضوع من الحاجة الموضوعية العاجلة الى المساعدة والحماية. ولم يكن استعداد الدول المجاورة لتوفير اللجوء موضع خلاف عادة، وكانت المساعدة والحماية تقدماً، مع عمل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بموجب مفهوم "مساعدتها الحميدة"، الى حين اعتماد اتفاقية منظمة الوحدة الافريقية لعام ١٩٦٩ المتصلة بالجوانب المحددة لمشاكل اللاجئين في افريقيا.

٣٤- فقد اعتمدت اتفاقية منظمة الوحدة الافريقية للاجئين لعام ١٩٦٩ تعريفاً للاجئ من جزأين، يتضمن التعريف الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١ النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين باعتباره الجزء الأول ويضيف:

يطبق مصطلح لاجئ على كل شخص يضطر، بسبب عدوان خارجي، أو احتلال، أو سيطرة أجنبية، أو أحداث تسبب الاضطراب الجسيم للنظام العام، سواء في جزء من بلد منشئه أو في كل جزء من البلد الذي يحمل جنسيته أو في كله، الى مغادرة مكان اقامته الاعتيادية بحثاً عن ملجأ في مكان آخر خارج بلد منشئه أو البلد الذي يحمل جنسيته.

وأيدت الجمعية العامة للأمم المتحدة التوصيات التي اعتمدها مؤتمر أروشا المعني بحالة اللاجئين في افريقيا، الذي اعترف بالتعريف التي وضعتها منظمة الوحدة الافريقية كأساس لتقرير مركز اللاجئين في افريقيا وأوصى "بأن تقوم الأمم المتحدة وجميع أجهزتها وكذلك المنظمات غير الحكومية الي تعالج مشاكل اللاجئين في افريقيا، بتطبيق اتفاقية منظمة الوحدة الافريقية للاجئين لعام ١٩٦٩، الملحق الاقليمي في افريقيا لاتفاقية عام ١٩٥١..."^(٩).

٣٥- إن اتفاقية منظمة الوحدة الافريقية للاجئين، التي اعتمدت قبل ٢٥ سنة وأصبحت الآن نافذة المفعول منذ ٢٠ سنة، تقدم من جوانب كثيرة نموذجاً لتوفير الحماية الدولية لجميع اللاجئين، سواء كانوا هاربين من نزاع مسلح، أو من صراع مدني، أو من اضطهاد أو، كما هي الحالة في كثير من الأحيان من تركيبة من تلك الأوضاع. ومن شأن استخدام المعايير الموضوعية أن يسهل الاعتراف بمركز اللاجئين على أساس ما يبدو للوهلة الأولى في حالة التدفقات الكبيرة للاجئين، وهي ممارسة لا تتعارض نظرياً مع اتفاقية عام ١٩٥١، ولكنها تختلف مع الطريقة التي تتصف بالفردية الشديدة التي طبقت بها الدول الأطراف هذا الصك الأخير عادة. كما تتجنب هذه المعايير الخلافات الممكنة فيما بين الدول والتي تنتج عن الادراك لكون الاعتراف بمركز اللاجئين بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ يتضمن نقداً للسلطات في بلد المنشأ.

٣٦- وفي أمريكا اللاتينية، تحتوي الاتفاقية الأمريكية لحقوق الانسان، "Pact of San Jose, Costa Rica" ن التي تشترك فيها ٢٤ دولة من منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي كأطراف، على نص ضد الرد يغطي اللاجئين بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧، وبالإضافة الى ذلك، يمكن تطبيقه في حالات معينة على أشخاص لا يشملهم هذان الصكان. لكن الأقرب من حيث مجال التطبيق الى اتفاقية منظمة الوحدة الافريقية للاجئين، هو اعلان كرتاخينا الذي اعتمده فريق خبراء وممثلين للحكومات في المؤتمر المعني بالحماية الدولية للاجئين في أمريكا الوسطى والمكسيك وبنما والذي عُد في كرتاخينا، كولومبيا، بتاريخ ١٩ - ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٤، واعتمادا على السابقة التي قدمتها اتفاقية منظمة الوحدة الافريقية، وعلى أعمال لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الانسان، يوصي الاعلان بأن يُستخدم في المنطقة "تعريف أو مفهوم للاجئ ... يدخل، بالإضافة الى احتوائه على عناصر اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧، ضمن اللاجئين أشخاصاً هربوا من بلدهم لأن أرواحهم أو سلامتهم أو حريتهم كانت مهددة بعنف معمم، أو عدوان أجنبي، أو نزاعات داخلية، أو انتهاك جماعي لحقوق الانسان، أو غير ذلك من الظروف التي سببت الاضطراب الجسيم للنظام العام". وعلى الرغم من أن الاعلان نفسه ليس صكا قانونيا ملزما، فقد أيدته تكرارا الجمعية العامة لمنظمة البلدان الأمريكية، التي طلبت الى الدول الأعضاء في المنظمة المذكورة تنفيذ نصوصه فيما يتعلق باللاجئين الموجودين على أراضيها^(١٠). وقد أصبح اعلان كرتاخينا، الذي يُحتفل هذا العام بذكره السنوية العاشرة، مقبولا باعتباره يقدم الاطار المفاهيمي لسياسة حماية اللاجئين ليس فقط في أمريكا الوسطى ولكن في أمريكا اللاتينية عموما وقد أُدمج في التشريع الوطني لعدد من دول أمريكا اللاتينية.

٣٧- وعلى خلاف اتفاقية عام ١٩٥١، فإن اتفاقية منظمة الوحدة الافريقية للاجئين وعلان كرتاخينا يشيران كلاهما صراحة الى العودة الطوعية الى الوطن. فتنص اتفاقية منظمة الوحدة الافريقية على "وجوب احترام السمة الطوعية اساسا للعودة الى الوطن في جميع الحالات وعدم جواز اعادة أي لاجئ الى الوطن رغما عن ارادته" (المادة الخامسة). كما أنها توضح بشيء من التفصيل شروط وآليات العودة الطوعية. وعلان كرتاخينا "يعيد تأكيد السمة الطوعية والافرادية للعودة الى الوطن وضرورة حدوث هذه العودة في ظروف السلامة الكاملة، وبالأحرى، الى مكان اقامة اللاجئ في بلد المنشأ". (الاستنتاج الثاني عشر).

٣- الحماية الدولية حيثما لا يطبق الصكان الدوليان الخاصان بوضع اللاجئين

٣٨- هناك فئة هامة أخرى من اللاجئين الذين لا ينتفعون من الحماية الرسمية المترتبة على الاتفاقية والبروتوكول، وهي فئة تتألف من أولئك الذين يلتمسون ملجأ في بلدان ليست أطرافا في هذين الصكين، أو حافظت على القيد الجغرافي. وفي مناطق معينة، وخاصة في غرب وجنوب وجنوب شرقي آسيا، وكذلك في بلدان قليلة من القارات الأمريكية، منحت الدول اللجوء، على أساس مؤقت على الأقل، لأعداد كبيرة من اللاجئين، لما يزيد على عقد من الزمن في أحيان كثيرة، دون أن تصبح أطرافا في أي من الصكوك الدولية ذات الصلة. وأكدت أغلب البلدان المعنية ثانياً وأظهرت مساندتها لمبادئ الحماية الأساسية، وخاصة لمبدأ عدم الرد، معترفة على الأقل ضمنا بسمته المعيارية. وتعترف أغلب هذه الدول وترحب بدور المفوضة السامية في الحماية الدولية ودأبت على التعاون بصورة كاملة مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. ونظرا لما يتبعه العديد من هذه البلدان من سياسات كريمة جدا ازاء اللجوء، يبدو من اصعب الدفاع كقاعدة عامة عن مقولة أن الاجراء الذي يتسق مع مبادئ الحماية الدولية يُحتمل أن يتوافر في بلد طرف في الاتفاقية والبروتوكول الخاصين بوضع اللاجئين أكثر منه في بلد ليس طرفا فيهما. ومع ذلك، هناك اتجاه، في الدول غير الأطراف في أي صك دولي خاص باللاجئين، الى قبول اللاجئين من بلدان معينة على أساس

ما يبدو للوهلة الأولى، بينما يجري، في أحسن الأحوال، مجرد التساهل على مضض إزاء لاجئين آخرين بناء على طلب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، على أساس اعتراف المفوضية بموجب ولايتها. ويضاف الى ذلك، أن عدم وجوب تطبيق أي صك دولي ملزم يعني أن حماية اللاجئين تتوقف على سياسة حكومات بعينها وحسن نواياها، وما يصاحب ذلك من عدم التيقن واحتمال تغير السياسة اذا كانت الحكومة الجديدة تكن قدرا أقل من الاحترام لمهمة الحماية الدولية التي تقوم بها المفوضية السامية، وللقواعد الدولية الخاصة بحماية اللاجئين. وبناء على ذلك، تواصل المفوضية تشجيع الدول المعنية على الانضمام الى اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ والنظر في فائدة الصكوك الاقليمية الخاصة باللاجئين لتشجيع النهج الاقليمية المنسقة ازاء مشاكل اللاجئين على اساس التعاون الدولي والمشاركة في العبء.

٤ - ضمان الحماية الدولية لجميع المحتاجين اليها في مناطق أخرى

٣٩- لا توجد في البلدان الأوروبية والبلدان الغربية الأخرى صكوك إقليمية دولية محددة لحماية اللاجئين الهاربين من نزاع والذين لا يندرجون بطريقة أخرى في إطار اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧. ورغم ذلك، تمارس الأكثرية الغالبة لتلك الدول منح شكل ما من أشكال الحماية للأشخاص الذين ستكون أرواحهم أو حرياتهم معرضة للخطر نتيجة لنزاع مسلح أو لعنف معمم اذا عادوا رغما عن ارادتهم الى بلدان منشئهم. ورغم أنهم عادة لا يُعتبرون مؤهلين "كلاجئين"، أو لا يُمنحون رسمياً اللجوء بموجب أحكام التشريع الوطني، فإن نوعاً من اللجوء المؤقت يُمنح لهم في الواقع عن طريق مجموعة متنوعة كبيرة من التدابير التشريعية والقضائية والإدارية. وقد تضمنت هذه التدابير ترتيبات مثل "مغادرة طوعية ممتدة" و"وضع محمي مؤقت" في بلد ما، و"فئة معينة" في بلد آخر، وفي بلدان أخرى ما يسمى "مركز - باء" للأشخاص الذين لا يُعترف بهم كلاجئين بموجب التشريع القائم على أساس اتفاقية عام ١٩٥١ وإنما هناك أسباب انسانية مُلجِنة تحول دون العودة الى بلد المنشأ، أو "إذن مؤقت بالبقاء"، أو تصريح إقامة يُمنح على أسس تتصل بالشفقة، أو كأدنى حد، "التسامح" أو إيقاف الترحيل مؤقتاً. وقد أصدرت عدة دول تشريعا خاصا يتعلق باللاجئين الهاربين من النزاع المسلح أو ينشئ ممارسة "الحماية المؤقتة"، وهناك قلة من الدول تنظر في هذا الأمر.

٤٠- إن الحاجة الى توفير الحماية الدولية للأشخاص الهاربين من النزاع المسلح والصراع المدني، سواء كانوا مشمولين بنص التعريف الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١ أم لا هو أمر تقبله الدول عموماً في الممارسة باعتباره مسؤولية انسانية. وإن الحماية الممنوحة في تلك البلدان للأشخاص الذين لا يُعتبرون لاجئين بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ تُمنح عادة كعمل انساني سيادي، أو كواجب بموجب القانون الوطني (بما في ذلك النصوص الدستورية)، دون الاشارة الى الالتزامات القانونية الدولية. ومع ذلك، يتعين ملاحظة أن الكثير من تلك البلدان أطراف في صكوك دولية أخرى يمكن الاستشهاد بها في ظروف معينة ضد عودة بعض اللاجئين الذين لا تنطبق عليهم الاتفاقية الى المكان الذي تتعرض فيه أرواحهم أو حرياتهم أو حقوقهم الأساسية الأخرى للخطر. فإن اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لعام ١٩٨٤، التي تضم ٨٢ دولة طرفاً، تنص في المادة (٣) على أنه "لا يجوز لأية دولة طرف أن تطرد أي شخص أو أن تعيده ("أن ترده") أو أن تسلمه الى دولة أخرى، اذا توافرت لديها أسباب حقيقية تدعو الى الاعتقاد بأنه سيكون في خطر التعرض للتعذيب". وفسرت المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان والحريات الأساسية على أنها تمنع ضمناً إعادة أي شخص الى المكان الذي قد يواجه فيه خطراً "حقيقياً وثابتاً" لإساءة المعاملة خرقاً لمنع التعذيب أو المعاملة أو العقوبة

للإنسانية أو المهينة الوارد في المادة ٣. ورغم أن تلك الصكوك لا توفر حماية من الرد بنفس القدر من السعة الذي تمتاز به الحماية التي توفرها في افريقيا اتفاقية منظمة الوحدة الافريقية للاجئين، فإنها ترتب بالفعل التزامات دولية نحو بعض الأشخاص المحتاجين الى الحماية الدولية الذين لا يشملهم نص اتفاقية عام ١٩٥١.

٤١- وبينما استُخدمت ممارسة منح اللاجئين ملجأ مؤقتاً، أو اللجوء على اساس مؤقت، أحيانا كثيرة، في حالات التدفق على نطاق كبير في مناطق شتى، أوصت المفوضية رسمياً لأول مرة بمنح "الحماية المؤقتة" للأشخاص الهاربين من النزاع ومن التعديات على حقوق الانسان في يوغوسلافيا السابقة. وفي هذا السياق، وفرت الحماية المؤقتة اطاراً لعمل منسق يقوم به المجتمع الدولي، باستخدام نهج متنوعة تتوقف على تشريع كل بلد ونظامه الاداري لتقديم الحماية الدولية الى الأشخاص الذين تتضح حاجتهم اليها، دون أن يُفحص ابتداءً ما اذا كانوا مؤهلين "كلاجئين" بموجب الصكين الدوليين المنطبقيين - اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ - أو بموجب القوانين الوطنية. وفيما بعد، ادخلت عدة بلدان أو اقتبست بعضها من عناصر الحماية المؤقتة فيما يتصل بلجئين من مناطق أخرى. وحيث إن العناصر الأساسية للحماية المؤقتة قد تُظهر الطريق الى توفير الحماية الدولية في الحالات التي لا تفي فيها اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ بالحاجة بصورة كاملة، تجري مناقشتها تفصيلاً في الجزء الرابع.

٥- الفجوات في النظام الراهن للحماية الدولية للاجئين

٤٢- إن الجهود المبذولة لسد الفجوة بين الحاجة الى الحماية الدولية للاجئين والأدوات القانونية المتاحة لتوفير تلك الحماية، بما في ذلك الصكوك الإقليمية، والقانون الدولي العرفي، والترتيبات المخصصة التي تعتمد على السياسات الانسانية لأغلب الحكومات، قد حققت عملياً نجاحاً كبيراً. فقد وضعت اتفاقية منظمة الوحدة الافريقية للاجئين، بوجه خاص، الحماية الدولية للاجئين بمعناها الواسع، على اساس قانوني راسخ في افريقيا. وساهم اعلان كرتاخينا على الرغم من طابعه الملزم، في تطوير وقبول القواعد الإقليمية العرفية لحماية اللاجئين الهاربين من النزاعات في أمريكا اللاتينية. ومع ذلك، وحيثما لا يوجد إطار قانوني دولي لحماية اللاجئين، أو حيثما لا يضمن الإطار القائم جميع المحتاجين الى الحماية، فإن اللجوء والحماية يتوقفان على استمرار حسن نوايا الحكومات. وبرغم الكرم الذي تبديه أغلب البلدان، ليس حسن النية هذا دائماً أو مستقراً بالضرورة، ويمكن لتقلبات الرأي العام أن تغيره بلا ضرورة. ويضاف الى ذلك أن الحماية القائمة على كامل تقدير الحكومات كثيراً ما تكون غير متسقة؛ فبينما يستفيد من اللجوء المؤقت الممنوح بدافع المعروف ملايين اللاجئين الهاربين من النزاعات المسلحة والاضطرابات المدنية، هناك آخرون كثيرون يُحرمون من الحماية، بسبب الاعتبارات السياسية أو اعتبارات السياسة الخارجية المتعلقة ببلدان منشئهم في كثير من الأحيان.

٤٣- وهناك فجوة في الحماية المتاحة للاجئين الذين هم خارج إطار اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧، وفي المناطق التي لا تطبق فيها اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية ولا إعلان كرتاخينا، وتشتمل هذه الفجوة على قرارات الدول بألا تمنح رسمياً الملجأ المؤقت إلا للأشخاص الموجودين بالفعل في بلد الملجأ قبل تاريخ معين، مع عدم النص على قبول آخرين هاربين من نفس الوضع بعد ذلك التاريخ (رغم جواز وقف الإبعاد بالنسبة الى الوافدين الجدد الذين يتمكنون بالفعل من دخول البلد). وبالإضافة الى ذلك فإن التدابير التي تعتمد عليها الدول، وخاصة بموجب اتفاقات متعددة الأطراف أو اقليمية، لمواجهة الأعداد الكبيرة من طلبات

اللجوء، بما في ذلك الإجراءات المتصلة "بالمطالبات المعجلة والتي يتضح أنها بلا أساس" وإرسال أصحاب الطلبات إلى "بلد ثالث آمن"، لا تشتمل في أحيان كثيرة على ضمانات قابلة للتطبيق على اللاجئين الهاربين من النزاع المسلح الذين ليس لديهم أيضا "خوف له ما يبرره من الاضطهاد" بموجب اتفاقية ١٩٥١. وعلى سبيل المثال، سوف تقوم بعض البلدان بإعادة ملتمس اللجوء إلى "بلد اللجوء الأول" إذا اقتنعت بأنه سيحصل هناك على إمكانية الوصول إلى إجراءات عادلة لتقرير مركز اللاجئ بموجب اتفاقية عام ١٩٥١. ولا يجري أي تحقيق لمعرفة ما إذا كان اللاجئ الهارب من نزاع مسلح، والذي ليس لديه أيضا خوف من الاضطهاد، سوف يُمنح الحماية في ذلك البلد. وبغية ضمان إمكانية توفير الأمان لجميع المحتاجين إلى الحماية الدولية، هناك أمر ذو أهمية حاسمة وهو أن تشتمل الضمانات المتصلة بتلك التدابير أو غيرها من التدابير، مثل اللوائح الخاصة بالتأشيرات وتوقيع الجزاءات على الشركات الناقلة وإجراء التفتيش قبل المغادرة، أو المتصلة بإصدار التأشيرات في بلدان المنشأ، على النص الواجب بخصوص الأشخاص الذين اضطروا إلى الهرب من بلدانهم بسبب وجود تهديدات للحياة والحرية والأمن الشخصي بخلاف "الاضطهاد".

رابعا - سد الفجوات في الحماية الدولية: كيف يمكن ضمان الحماية الدولية لجميع المحتاجين إليها؟

ألف - النهج الممكنة

٤٤- يطلب المجتمع الدولي بصورة منتظمة إلى المفوضة السامية، من خلال الجمعية العامة للأمم المتحدة واللجنة التنفيذية، تقديم الحماية والمساعدة إلى اللاجئين الهاربين من النزاع المسلح وغيره من "الكوارث التي هي من صنع الإنسان" وكذلك إلى اللاجئين المشمولين بالنظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وأحد التحديات الحاسمة التي تواجه هذه المفوضية هو إيجاد الطرق التي تكفل الحماية الدولية الفعالة لجميع من يحتاجون إليها، سواء كانوا يدخلون في إطار الالتزامات التعاهدية لأحد الحكومات أم لا. وبينما قد يبدو أن الصكوك القانونية الإقليمية توضح الطريق، فإن الآمال المعقودة على توسيع مجال الصكوك الدولية لتشمل اللاجئين خلال اللاجئين المنصوص عليهم في اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ تصطدم بنفور دول كثيرة من التعهد بالالتزامات القانونية ملزمة دولياً تجاه اللاجئين بخلاف ما التزمت به بالفعل. وإلى جانب إمكانية وجود اتفاقات عالمية أو إقليمية لحماية اللاجئين بالمعنى الأوسع، تشتمل الخيارات الأخرى على نهج مماثل لإعلان كرتاخينا، وإنما على أساس عالمي، أي إعلان مبادئ إرشادية للحماية الدولية؛ أو اعلانات إقليمية مماثلة؛ أو عمليات توافق إقليمية توصي باعتماد تشريع وطني مواز وتؤدي إليه؛ أو استجابات دولية منسقة، ولكنها مخصصة، لأوضاع محددة للاجئين؛ أو نهج أكثر شمولاً، عالمي، ولكنه مع ذلك نهج غير ملزم بصورة تبادلية. وتعرب المفوضية عن اعتقادها بأن مفهوم الحماية المؤقتة ينبغي أن يكون سمة لأي نهج يُعتمد.

باء - الحماية المؤقتة كأداة عملية للوفاء بالحاجة الى الحماية
الدولية للاجئين بمن فيهم اللاجئين الذين هم خارج نطاق
اتفاقية عام ١٩٥١

٤٥- تعتبر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن النهج العملي الذي اعتمده المجتمع الدولي، بالتعاون مع المفوضية، لتوفير الحماية المؤقتة لضحايا النزاع والتعديات المنظمة على حقوق الإنسان في يوغوسلافيا السابقة، سواء كانوا لاجئين بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ أم لا، يجمع عدداً من العناصر التي تستحق النظر فيما يتصل بالجهود المبذولة للوفاء بالحاجات العالمية الى الحماية. وتضم جوانب الحماية المؤقتة التي قد تكون متصلة بالوفاء بالحاجة الى الحماية الدولية في سياق أوسع ما يلي:

١' استخدامها كأداة للوفاء بالحاجات الى الحماية في التدفقات الجماعية؛

٢' تعريف للمستفيدين على اساس الحاجة الى الحماية الدولية؛

٣' وصف العناصر الأساسية للحماية؛

٤' التركيز على العودة باعتبارها الحل الأنسب؛ و

٥' توفير الحماية الدولية كجزء من برنامج شامل لعمل دولي متساوق يحتوي على الوقاية والحلول؛

وترد في الفقرات التالية مناقشة كل جانب من هذه الجوانب تباعاً.

٤٦- الوفاء بالحاجات الماسة الى الحماية في تدفقات اللاجئين الجماعية: تُعد الحماية المؤقتة وسيلة، في حالات التدفق الجماعي، لتوفير الملجأ لجماعات أو فئات من الأشخاص من المسلم بأنهما في حاجة الى الحماية الدولية، وذلك دون اللجوء، على الأقل في البداية، الى تقرير مركز اللاجئين إفرادياً. وهي تشتمل على احترام حقوق الانسان الأساسية، ولكن نظرا الى أنها معتبرة تدبيراً للحماية الطارئة قصير الأجل كما يَرجى، أن يُمنح قدر من الحقوق والمنافع في المرحلة الأولية أقل مما يوفّر عادة للاجئين الذين منحوا اللجوء بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧. وهي من نواح كثيرة شكل مختلف للقبول ولمنح الملجأ المؤقت على أساس التقرير بناء على ما يبدو للوهلة الأولى أو التقرير لجماعة ما للحاجة الى الحماية الدولية، مما استخدم تكراراً لمعالجة التدفقات الجماعية للاجئين في أجزاء أخرى من العالم. وكانت هذه التدفقات موضع مناقشات في اللجنة الفرعية الجامعة بشأن الحماية الدولية التابعة للجنة التنفيذية للمفوضية على أساس جملة أمور منها تقرير فريق خبراء معني باللجوء المؤقت في حالات التدفق الواسع النطاق، مما أدى الى أن تعتمد اللجنة التنفيذية في عام ١٩٨١ الاستنتاج رقم ٢٢ (د - ٣٢) بشأن حماية ملتزمي اللجوء في حالات كهذه. وفي الحالة السائدة في يوغوسلافيا السابقة، يبدو أن قيمة الحماية المؤقتة في توفير الحماية لمن احتاجوا اليها دون زيادة عبء اجراءات الأهلية الافرادية، قد اتضحت، على الرغم من أن عدة دول شرعت فيما بعد في تقرير حالة اللاجئين إفرادياً.

٤٧- تعريف المستفيدين على أساس الحاجة الى الحماية الدولية: فيما يتعلق باللاجئين الهاربين من النزاع ومن التعديلات على حقوق الانسان في يوغوسلافيا السابقة، أُوصي بتوفير الحماية المؤقتة للآتين:

- الأشخاص الذين هربوا من المناطق التي تأثرت بالنزاع والعنف؛
- الأشخاص الذين تعرضوا، أو سوف يتعرضون، للتعديلات على حقوق الانسان، بمن فيهم الأشخاص الذين ينتمون الى جماعات أجبرتها حملات الاضطهاد الاثني أو الديني على ترك منازلهم؛ و
- الأشخاص الذين يُفترض أنهم في حاجة الى الحماية لأسباب أخرى خاصة بحالتهم الشخصية.

وعملياً، يكون المستفيدون من الحماية المؤقتة الموصوفون على هذا النحو هم نفس المستفيدين المشمولين في مناطق أخرى باتفاقية منظمة الوحدة الافريقية للاجئين أو بإعلان كرتاخينا، واللاجئين الذين منحوا اللجوء على أساس مؤقت في مناطق أخرى بدون الانتفاع بأي صك قانوني دولي. وقد تصرفت الدول التي تقدم الحماية المؤقتة على أساس اتفاق واسع في الآراء على الحاجة الى الحماية الدولية، دون أن تتطرق في البداية الى مسألة معرفة ما اذا كان الأشخاص المعنيون لاجئين حسب تعريفهم في اتفاقية عام ١٩٥١ أو أي صك قانوني آخر أم لا. وفي واقع الأمر، فإن المستفيدين من الحماية المؤقتة قد ضموا على السواء أشخاصاً مؤهلين بوضوح كلاجئين بموجب الاتفاقية وآخرين ربما كانوا غير مؤهلين.

٤٨- العناصر الأساسية للحماية المؤقتة: إن العناصر والمعايير الأساسية للمعاملة المتفق عليها للاجئين المستفيدين من الحماية الدولية تقارب المستوى الأدنى من الحماية الذي يتطلبه أي شخص في حاجة الى الحماية الدولية. وهي تتضمن الآتي:

- القبول بصورة آمنة في بلد اللجوء؛
- احترام حقوق الانسان الأساسية، مع معاملة تتفق مع المعايير الانسانية المعترف بها دولياً مثل تلك الواردة في الاستنتاج ٢٢(د - ٣٢) للجنة التنفيذية؛
- الحماية من "الرد"؛
- العودة الى الوطن عندما تسمح بذلك الظروف السائدة في بلد المنشأ.

٤٩- وكانت المعايير الملائمة لمعاملة اللاجئين المستفيدين من الحماية المؤقتة موضوع مناقشة واسعة في سياق الأشخاص الهاربين من النزاع ومن التعديلات على حقوق الانسان في يوغوسلافيا السابقة. وكان هناك اتفاق عام على الحاجة الى ادخال تحسينات متدرجة في المعايير تجاوز الحد الأدنى الوارد في الاستنتاج ٢٢(د - ٣٢) عند تمديد فترة الحماية المؤقتة. وتتوقف المستويات الفعلية للمعاملة على طاقة الاستقبال، والنظام السائد للاستحقاقات الاجتماعية، والحالة الاقتصادية في بلد اللجوء. وتؤكد بعض السلطات الوطنية

أن التوظيف والفرص التعليمية وقدرًا معيناً من الاندماج الاقتصادي والاجتماعي في بلد اللجوء هي أمور هامة لرفاه اللاجئين، بما في ذلك صحتهم النفسية والبدنية، حتى عندما تكون العودة الطوعية الى الوطن، في نهاية الأمر هي الحل المتوقع في الأجل الطويل. وحيث أنه من غير الممكن في كثير من الأحيان التنبؤ بصورة يقينية بالوقت الذي ستكون فيه العودة الآمنة ممكنة أو حتى بما اذا كانت هذه العودة ستكون ممكنة أم لا، فإن وجود تدابير للاندماج الجزئي قد تعود أيضا بالفائدة على بلد اللجوء في الحالة التي يصبح فيها اللاجئين بالفعل مقيمين دائمين. ووفقا لمبدأ عدم التمييز، فإن أية فروق كبيرة في معايير معاملة مختلفة جماعات اللاجئين ينبغي ربطها بالفروق الأصلية في حالتهم، مثل التوقع المعقول لأن تكون فترة بقاء جماعة معينة في بلد اللجوء قصيرة، على سبيل المثال.

٥٠- التركيز على العودة باعتبارها الحل الأنسب: إن أحد الأسباب الأساسية لتطبيق مصطلح "مؤقتة" على الحماية الممنوحة للأشخاص الهاربين من النزاعات أو الأزمات الحادة في بلدان منشئهم، هو توقع - أو على الأقل أمل - أن تؤدي الجهود الدولية لحل الأزمة، في غضون فترة قصيرة بصورة معقولة، الى نتائج من شأنها أن تمكن اللاجئين من ممارسة حقهم في العودة الى بلدهم على نحو آمن. وهذا التركيز على العودة باعتبارها الحل الأنسب والأكثر ترجيحاً لحالة معينة من حالات اللاجئين، يوفر أيضا الأساس المنطقي لمعايير المعاملة التي تشدد على الجانب المؤقت لبقاء اللاجئين في بلد اللجوء، وتقلل الى أدنى حد، على الأقل في المراحل الأولية، الجهود الرامية الى تشجيع الاندماج، التي كانت تعتبر بصورة تقليدية أمراً مركزياً لسياسات استقبال اللاجئين في البلدان المعنية. واللجوء يُمنح كتدبير من تدابير الحماية، وليس كحل دائم. وكما تُظهر الحالة في البوسنة والهرسك، فإن الآمال المعقودة على عودة آمنة مبكرة لا تتحقق دائماً. وعند نقطة معينة، ربما تتطلب حاجة اللاجئين الى الاستقرار والى مزيد من اليقين وجود معايير للمعاملة أكثر ملاءمة لاقامة مطولة، وحتى لتحويلها في النهاية الى مركز نهائي بصورة أكبر. (وفي واقع الأمر، لوحظ أن النقطة التي عندها تجد بلدان اللجوء ضرورة تسوية حالة اللاجئين المقبولين مؤقتاً، يتوصل إليها في أحيان كثيرة بشكل أسرع من التوصل الى حل الأزمة الذي يسمح بالعودة الآمنة). وحتى هذه النقطة، بل وبعدها، توفر ترتيبات الحماية المؤقتة وسيلة لضمان الحماية ما دامت توجد حاجة إليها في الوقت الذي يتواصل فيه تأييد العودة الطوعية الى الوطن باعتبارها الحل المفضل. كما ينبغي لهذا التركيز على العودة أن يشتمل على استعدادات وترتيبات عملية للعودة الى الوطن، وللاندماج واعادة التأهيل في بلد المنشأ عندما تسمح الظروف بذلك وإذا سمحت به. وينبغي أن تدوم الحماية المؤقتة، شأنها شأن مركز اللاجئين، طالما بقيت حاجة الى الحماية الدولية (أو الى حين التحول الى مركز أكثر دواماً). وإذا تغيرت الظروف في المنشأ نحو الأحسن بما فيه الكفاية بحيث تصبح عودة اللاجئين ممكنة بأمان وكرامة، يمكن عمل الترتيبات بالتشاور مع المفوضية، لالغاء الحماية المؤقتة تدريجياً، وذلك بصورة مثالية عن طريق العودة الطوعية الى الوطن.

٥١- الحماية المؤقتة كعنصر لنهج شامل: ينبغي أن تكون الحماية المؤقتة مكوناً من مكونات نهج شامل، يشتمل على جهود متسقة من جانب المجتمع الدولي للتوصل الى حل للنزاع من شأنه أن يمكن الهاربين من العودة الى بلدهم بأمان وكرامة. كما أنه يتضمن المشاركة في تحمل العبء والتضامن الدولي، بما في ذلك تقديم المساعدة الى البلدان الأكثر تأثراً بصورة مباشرة، عند طلبها. وفي حالة يوغوسلافيا السابقة اشتمل ذلك أيضا على استقبال اللاجئين، وخاصة الأضعف، خارج المنطقة المتأثرة مباشرة. ولن يكون للحماية المؤقتة معنى كاستراتيجية إذا فُصلت عن الجهود المبذولة للتصدي لأسباب مشكلة اللاجئين وللتوصل الى حلول لها. وفي هذا الصدد، تمثل الحماية المؤقتة أحد النهج المتغيرة للجوء التي اعتمدها المفوضية السامية كجزء من نهج شاملة في مناطق أخرى. وبينما ينبغي أن تكون كل خطة كهذه مختلفة، نظراً للسمة الفريدة لكل

حالة، فإن فكرة إمكان منح اللجوء ابتداءً على أساس مؤقت، في الوقت الذي تتواصل فيه الجهود للتوصل الى حل، أصبحت سمة عامة. وفي أي نهج شامل من هذا القبيل، يعتبر تنسيق وقيادة المفاوضات فيما يتعلق بجوانب اللاجئين، وتعاون ودعم بلدان المنشأ وبلدان اللجوء والمجتمع الدولي، أمورا أساسية.

جيم - النظر في النهج الممكنة

٥٢- اتفاقية جديدة: من منظور ضمان الحماية الدولية لمن يحتاجون اليها، يُعد خيار وجود صك دولي ذي نطاق عالمي لاستكمال اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧، ويمثل سعة اتفاقية منظمة الوحدة الافريقية للاجئين، خياراً جذاباً الى أقصى حد. والحجة المؤيِّدة لضمان الحماية عن طريق صك دولي ملزم قد قدمها بصورة مناسبة أحد المندوبين الى اللجنة المخصصة التي انعقدت في عام ١٩٥٠ لوضع مشروع اتفاقية خاصة باللاجئين قائلًا:

إذا كان يتعين الاعتماد تماما على حسن نوايا الدول، فلن تكون هناك حاجة الى اتفاقية. [ومع ذلك]، في حالة غياب حسن النية في أية حالة، لن تكون للاجئين المعنيين حقوق قانونية يستطيعون التمسك بها. فيتعين على اللجنة وضع مشروع اتفاقية تمنحهم هذه الحقوق؛ وتستطيع الدول عندئذ أن تُظهر حسن نواياها بقبولها للاتفاقية ومراجعتها لنصوصها^(١١).

٥٣- ومهما كان من المرغوب فيه وجود صكوك دولية جديدة لحماية لاجئين كهؤلاء، يبدو أن هناك ميلا قليلا من جانب الدول، برغم ممارساتها الكريمة إزاء اللجوء، الى تحمل المزيد من الالتزامات القانونية في هذا المجال. ولا شك في أن الأعداد الكبيرة للاجئين الذين منحوا اللجوء ولطالبي مركز اللاجئ، وما تشكله المطالبات التي ليس لها ما يبررها من عبء على إجراءات اللجوء وتسهيلات الاستقبال، وكذلك الخوف العام من هجرة تتعذر السيطرة عليها، تساهم كلها في هذا النفور.

٥٤- اعلان لمبادئ ارشادية: اذا كان وجود اتفاقية جديدة يبدو حاليا أمرا غير وارد، فإن وجود اعلان دولي، أو اعلانات اقليمية، على نسق اعلان كرتاخينا، قد لا يبدو أمرا مرغوبا فيه فحسب، وانما قد يكون حتى خيارا مجددا. وفي واقع الأمر، إن القرارات الكثيرة للجمعية العامة واستنتاجات اللجنة التنفيذية، التي تطلب الى المفوضة السامية مواصلة توفير الحماية والمساعدة للأشخاص الداخلين في اطار اهتمامها، قد أوضحت بالفعل توافق الآراء الواسع للمجتمع الدولي على ضرورة أن يتلقى اللاجئين الهاربون من النزاع المسلح حماية دولية. ومن شأن اعلان دولي بهذا المعنى، يطلب الى جميع الدول التعاون على تقديم هذه الحماية، أن يضفي الطابع الرسمي على هذا الالتزام ويزود المفوضة السامية بأساس اضافي لاستثارة هذا التعاون. فإن اعلانا دوليا، مثل اعلان كرتاخينا، يتضمن مبادئ ارشادية للحماية الدولية (بما في ذلك الحاجة الى توفير الحماية على الأقل على أساس مؤقت الى أن يتم التوصل الى حل لمشكلة اللاجئين) يمكن في أحسن الأحوال أن يكون مصدرا يسترشد به التشريع الوطني. وبينما تعني السمة العالمية، عبر الاقليمية، للكثير من مشاكل اللاجئين المعاصرة أن اعلانا للمبادئ ينبغي أن يكون عالمي المجال، يمكن النظر أيضا في امكانية وجود اعلانات اقليمية تكميلية.

٥٥- التوافق الإقليمي: لعل النهج الإقليمية المتوافقة، التي يقدم الاتحاد الأوروبي أقوى مثال لها، هي الخيار الواعد إلى أكثر حد لتعزيز الحماية. وبينما يحرز التقدم نحو إزالة الحواجز الإقليمية الداخلية على حركة الأشخاص ونحو تنسيق السياسات الإقليمية بشأن قبول - وعدم قبول - الأجانب، بمن فيهم ملتسمو اللجوء، ينبغي حتما أن يجري أيضا التوفيق بين السياسات الوطنية المتعلقة بقبول الأشخاص المحتاجين إلى الحماية الدولية. وبقدر ما تفضي توصيات الهيئات الإقليمية إلى اعتماد تشريع وطني يتفق معها، فإن الأثر العملي يمكن أن يكون بالفعل مماثلا لاتفاقية إقليمية.

٥٦- النهج المتسقة في حالات محددة: إن الاستجابة الدولية للأزمة في يوغوسلافيا السابقة والاستجابة الأسبق لمشاكل اللاجئين من الهند الصينية، اللتين بلغتا ذروتها في نهاية الأمر في خطة العمل الشاملة، هما مثالان على العمل المتفق عليه من جانب المجتمع الدولي، بتنسيق من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الذي اشتمل على تدابير لضمان توفير الحماية الدولية للأشخاص المحتاجين إليها. وكانت هذه الجهود المخصصة الهامة فعالة للغاية في تعبئة الدعم الدولي لصالح جماعات محددة من اللاجئين. غير أن فعاليتها توقفت بدرجة كبيرة على الطبيعة المفجعة للأزميتين المعينتين وعلى الوعي العام الشديد بهما، بما في ذلك الانتباه المستمر لوسائل الإعلام. وهي لا تقدم بنفسها نموذجا يعتمد عليه لضمان اللاجئين الهاربين من النزاعات الأقل قابلية للوصول إليها. ومع ذلك، فإن التجربة في مناطق معينة لمثل هذا التعاون الدولي المنسق مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لتوفير الحماية للأشخاص المحتاجين إليها، على أساس اتفاق في الآراء من منطلق انساني، يمكن أن يوفر الأساس لوضع إجراءات وآليات لتنسيق العمل تنسيقا أكثر منهجية بغية الوفاء بالحاجات العاجلة إلى الحماية الدولية التي تحددها المفوضية. ومن الأمثلة على هذه الآليات الاجتماعات الدورية للخبراء الحكوميين المعنيين بالحماية المؤقتة للاجئين من يوغوسلافيا السابقة، واللجنة التوجيهية التابعة لخطة العمل الشاملة. ويتعين ملاحظة أن آليات التعاون التي قبلتها الحكومات كانت حتى الآن غير رسمية وقائمة على توافق الآراء. وبينما رحبت الحكومات بتوجيه مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فيما يتصل بحاجة جماعات معينة إلى الحماية الدولية، بدءاً باللجوء، فإن مقترحات بعض الدول التي تستقبل أعداداً كبيرة من اللاجئين، الداعية إلى "المشاركة في العبء" بصورة منهجية والمشملة على إنشاء حصص من أجل توزيع ملتسمي اللجوء أو للاجئين توزيعاً عادلاً، قد استقبلتها بلدان أخرى أقل تأثراً بصورة مباشرة استقبالا باردا جدا.

٥٧- ونظرا لتوافق الآراء الواسع بشأن الحاجة إلى توفير الحماية، بما في ذلك اللجوء على أساس مؤقت على الأقل، للاجئين الذين اضطروا إلى الهرب من الحرب أو من الاضطرابات المدنية الخطيرة وكذلك للهاربين من الاضطهاد، لولا نفور الحكومات من الدخول في اتفاقات ملزمة بصورة تبادلية، يمكن أن يكون اعتماد مبادئ إرشادية ترد في إعلان عالمي أو إقليمي، بالإضافة إلى الاستعانة بصورة منهجية الترتيبات المتفق عليها التي تنسقها المفوضية، هو الخيار الأكثر واقعية. وسوف ترحب المفوضية السامية برأي أعضاء اللجنة التنفيذية حول الطريقة التي يمكن بها أن يحقق على خير وجه هدف ضمان حصول جميع من يحتاجون إلى الحماية الدولية على هذه الحماية.

خامسا - الحاجة إلى الحماية في بلدان المنشأ

٥٨- ليس جميع ضحايا النزاعات أو التعديات على حقوق الانسان في أوطانهم يسعون للأمان في بلد آخر، أو يتوصلون اليه، ويصبحون لاجئين. إذ إن انعدام الحماية ذاته الذي يعجل بتدفقات اللاجئين كثيرا ما يسبب التشرد داخل الحدود الوطنية؛ وبالإضافة إلى المشردين، فإن الحروب والاضطرابات المدنية والتهديد بالاضطهاد تؤثر أيضاً في الكثير من الناس الذين يبقون في ديارهم أو بالقرب منها. ومن وجهة نظر الحماية الدولية للاجئين، يعتبر العثور على علاج لغيبة الحماية في بلدان المنشأ أمراً أساسياً لتحقيق الحل المفضل المتمثل في العودة الطوعية الى الوطن، وأيضاً لمنع تدفقات اللاجئين المقبلة.

٥٩- وبما أن اللاجئين قد عبروا الحدود الدولية ولا يتمتعون بحماية حكومتهم الخاصة، فمن الطبيعي أن يتعين على المجتمع الدولي الاهتمام برعايتهم، وأن يتعين على حكومات البلدان المستقبلية لهم طلب هذا الاهتمام والترحيب به. ولكن، فيما يتعلق بالأشخاص المحتاجين إلى الحماية والمساعدة والذين يبقون في داخل حدودهم الوطنية، قد يكون لاعتبارات السيادة الوطنية أسبقية على الاهتمامات الإنسانية. ومن الطبيعي أن تكون كل دولة مسؤولة عن احترام وضمّان حقوق كل فرد موجود داخل إقليمها وخاضع لولايتها، وقد يُنظر إلى الاشتراك الدولي الذي لم يُطلب في مساعدة وحماية أناس داخل بلدهم على أنه انتهاك لحقوق الدولة. غير أن هذا الوضع محدود بقبول الدول المتزايد للاهتمام المشروع للمجتمع الدولي بحقوق الإنسان، وبحقيقة أن سيادة الدولة ينبغي أن تصاحبها ممارسة ملائمة لمسؤوليتها. وهذا يتضمن ما يمليه القانون الإنساني الدولي من واجب توفير إمكانية الحصول على المساعدة الإنسانية الأساسية لمن يحتاجون إليها.

٦٠- وتضم الجهود التي تبذلها المفوضية من أجل تشجيع الحلول والإسهام في الوقاية من مشاكل اللاجئين دعم التدابير في بلدان المنشأ، التي تسهم في احترام حقوق الانسان والحل السلمي للنزاعات التي سببت أو ربما تسببت تدفقات اللاجئين. ومع ذلك، فإن اشتراك المفوضية المباشر واهتمامها بحماية المواطنين في بلدانهم الخاصة يتعلقتان أساساً بأربع فئات هم: اللاجئين العائدون الى الوطن، والمشردون داخلياً، والأشخاص المهددون بالتشرد أو المعرضون للخطر على نحو آخر، والأشخاص العديمو الجنسية.

٦١- الحماية الدولية في العودة الطوعية الى الوطن: إن تشجيع العودة الطوعية إلى الوطن وتسهيلها هما من مسؤوليات المفوضية السامية المدرجة في النظام الأساسي للمفوضية وهما نشاطان رئيسيان للمفوضية منذ أن بدأت عملها. وقد سلّمت اللجنة التنفيذية، في استنتاج أيدته الجمعية العامة:

بأن للمفوض السامي اهتماما مشروعاً بعواقب العودة، لا سيما عندما تكون هذه العودة نتيجة لعفو عام أو لضمانة من شكل آخر. ويجب النظر الى المفوض السامي على أن له الحق في الإصرار على اهتمامه المشروع بنتيجة أية عودة ساعد على اتمامها. وينبغي أن يحصل، في إطار مشاورات وثيقة مع الدولة المعنية، على إمكانية الاتصال مباشرة وبدون عوائق بالعائدين على نحو يمكنه من رصد تنفيذ العفو العام أو الضمانات أو التأمينات التي عاد اللاجئين على أساسها. وينبغي أن يعتبر هذا الحق حقاً أصيلاً داخلاً في صلب ولايته^(١٧).

٦٢- ويعكس هذا الاستنتاج ما أصبح الممارسة المعيارية للمفوضية للرصد الفعال، بكامل اتفاق الدول المعنية، لحالة اللاجئين في بلدان منشئهم، بالإضافة إلى تشجيع وتسهيل وتنسيق عودتهم الطوعية إلى الوطن. وفي أغلب الحالات يُنص صراحة على هذا الرصد، وكذلك على دعم برامج إعادة التأهيل وإعادة الإدماج، في الاتفاقات الثلاثية أو الثنائية المعقودة بين المفوضية والدول المعنية. وفي أفضل الظروف، يؤدي جانب الرصد من جوانب وجود المفوضية في بلد منشأ اللاجئين العائدين إلى الوطن إلى مجرد تأكيد سلامة ورفاهية الذين عادوا بالفعل للاجئين الآخرين المحتمل عودتهم إلى الوطن وللمجتمع الدولي. ومع ذلك، عندما يعود اللاجئين طوعاً إلى وطنهم حيث تسود ظروف غير مستقرة أو غير آمنة، يتضمن دور المفوضية التوسط لدى السلطات وغيرها من الأطراف المختصة على المستويين المحلي والوطني لضمان سلامة العائدين وإنفاذ حقوقهم الأساسية. وتعمل المفوضية حالياً في عدة بلدان من بلدان العودة إلى الوطن بتعاون وثيق مع الحكومة وقادة العائدين للمساعدة على إعادة إحلال أو تعزيز الحماية الوطنية الفعالة وبناء الثقة بغية السماح بمزيد من العودة إلى الوطن.

٦٣- إن تشجيع وتسهيل ورصد العودة الطوعية إلى الوطن تتطلب وجود مجموعة من أدوات الحماية، القانونية وغير القانونية على السواء، تختلف عما تتطلبه الحماية في بلدان اللجوء. وهناك عدة حالات راهنة تشكل تحديات هائلة ستتطلب نهجاً واستراتيجيات جديدة تختلف تماماً عن تلك التي طُبقت بصورة تقليدية، مثلاً عندما نال بلد ما الاستقلال أو عاد إلى الديمقراطية. فعندما يتسبب الصراع الإثني والحرب الأهلية بتمزيق البلد - وخاصة عندما يشتملان على الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية - يمكن توقع أن تكون عملية المصالحة، إذا كانت ممكنة حقاً، طويلة وشاقة. وسوف يكون العفو العام الرسمي أو الضمانات قليلة القيمة للاجئين العائدين إذا لم تصحبها إرادة سياسية على كل مستوى من المستويات لإضفاء الفاعلية عليها وإذا لم تمثل التزاماً أصيلاً من جانب الناس أنفسهم بالعيش معا في سلام. وبغية إيجاد هذا الالتزام والمحافظة عليه، يجب أن تكون كل جماعة وطائفة من الجماعات والطوائف المختلفة التي تؤلف "المجتمع الوطني" هي نفسها آمنة، وأن تشعر بذلك، في التمتع بحقوقها وحرّياتها الخاصة. وهذا تحد سياسي واجتماعي يجاوز كثيراً حل مشكلة اللاجئين، وفي بعض الحالات، يؤثر في استمرار بقاء الكيان الوطني ذاته. وتصاحبه الضرورة الملحة لإعادة تشييد البنية الأساسية المدمرة وإعادة إنشاء المؤسسات السياسية والإدارية والاجتماعية. ودور المفوضية في تشجيع وتسهيل العودة الطوعية إلى الوطن في هذه الظروف هو أحد مكونات عملية متعددة القطاعات سوف تتطلب تعبئة الدعم والموارد على نطاق واسع من أجزاء كثيرة من المجتمع الدولي.

٦٤- حماية المشردين داخليا والسكان المحليين المعرضين للمخاطر: إن الأنشطة من النوع الذي ورد وصفه في الفقرات السابقة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بأنشطة المفوضية - وهي في الواقع نفس أنشطتها في كثير من الأحيان - لصالح المشردين داخليا وغيرهم من الأشخاص الذين يعيشون في حالات ضعف في بلدانهم الخاص. وترد مناقشة الجوانب المتعلقة بالحماية لأنشطة المفوضية لصالح الأشخاص المشردين داخليا في مذكرة قدمتها المفوضية إلى الدورة الحالية للجنة التنفيذية (EC/SCP/87)، وكذلك في مذكرة العام الماضي بشأن الحماية الدولية (A/AC.96/815, pp. 16-21). وبينما تشبه حالة المشردين داخليا، بصورة وثيقة حالة اللاجئين، ولا تختلف عنها إلا في كون المشردين داخليا لم يعبروا حدوداً دولية، يُظهر استعراض الأنشطة التنفيذية السابقة والحالية للمفوضية مع المشردين داخليا أنه ليس من الممكن ولا من المرغوب فيه، في أغلب الحالات، عند تقديم المساعدة أو الحماية إلى أشخاص في بلدانهم، التمييز بين المشردين وغيرهم من الأشخاص المتأثرين في نفس المنطقة، إلا على أساس الحاجة الفعلية. ففي مناطق النزاع المستمر أو التعديت المنهجية

على حقوق الانسان مثلاً، قد يكون السكان المحليون المحاصرون أو المهددون في حاجة إلى الحماية والمساعدة بنفس القدر أو بقدر أكبر من حاجة المشردين أو العائدين أو اللاجئين. وحيثما يكون التشرد قد جرى في مناطق تقدم فيها السلطات المحلية الحماية الفعالة، ربما يكون المشردون في الواقع أكثر أماناً من الذين بقوا في أماكنهم. وفي حالات أخرى كثيرة، على نحو ما أكدته التقرير التحليلي للأمم العام^(١٣)، إن التشرد نفسه يستتبع الضعف الى أقصى حد ويؤدي إلى المزيد من التعديات على الحقوق الأساسية. والاستنتاج الذي ينبغي استخلاصه هو أن التشرد القسري، سواء كان داخل الحدود الوطنية أو عبرها، ينبغي النظر إليه باعتباره نتيجة وعرضاً لمشكلة أوسع تشتمل على غيبة الحماية الوطنية أو انعدامها، وهي مشكلة ينبغي التصدي لها إن أمكن بصورة شاملة وليس بصورة مجزأة. وحيثما يُطلب إلى المفاوضة تقديم المساعدة والحماية الى جماعات من الناس في بلدهم الخاص، سواء كانوا لاجئين عائدين الى الوطن، أو مشردين داخلياً، أو "عائدين" من التشرد، أو أشخاصاً معرّضين لمخاطر بين السكان المحليين، فإنها بناءً على ذلك تسعى الى الاستجابة للحاجات الخاصة لجميع أعضاء المجتمع، وتقوم بالتمييز، حيثما يكون ذلك مناسباً، على أساس الحاجة الفعلية وليس على أساس المركز.

٦٥- الحماية في بلدان المنشأ: تقوم المفاوضة بمهام الحماية لصالح الأشخاص في بلدهم الخاص في عدة أنواع مختلفة من الحالات. ففي نوع الحالات التقليدي والذي لا يزال شائعاً جداً، مثل عودة اللاجئين الى الوطن في ظروف سلمية ومستقرة نسبياً، يكون دور المفاوضة وغيرها من الوكالات الدولية، بالدرجة الأولى، هو دعم الجهود التي تبذلها الحكومة لضمان الحماية لمواطنيها. وبينما يشكل تقديم هذا الدعم، بوضوح، جانباً من جوانب مهام المفاوضة السامية المتعلقة بالحماية الدولية، ربما يكون من الملائم تسميته "الدعم الدولي للحماية الوطنية". وتتضمن أنواع الحالات الأخرى الحالات التي تكون فيها الحكومة عاجزة عن ضمان الحماية لأنها لا تسيطر على جزء من إقليمها؛ والحالات التي اختفت فيها سلطة الحكومة المركزية؛ والحالات التي تكون فيها الحكومة أو السلطة القائمة بحكم الواقع، هي ذاتها، إما غير مستعدة لتوفير الحماية أو ناشطة في اضطهاد الأفراد داخل إقليمها ولكنها رغم ذلك أقرت بقبول وجود مراقبين دوليين؛ وحالات الانتقال بين الأنظمة، أو الاضطراب الشديد، أو الصراع النشط، التي فيها تطلب الحكومة المعترف بها الى المجتمع الدولي أو يأذن الجهاز المختص للأمم المتحدة للمجتمع المذكور العمل لتقديم المساعدة الإنسانية وشكل ما من أشكال الحماية. وفي النوع الأخير من الحالات، هناك جملة متنوعة من مهام الحماية المباشرة بصورة أكبر، تقوم بها وكالات مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، وآليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وبصورة متزايدة، عمليات حفظ السلام الإقليمية والتابعة للأمم المتحدة، ويمكن اعتبارها نوعاً من الحماية "الدولية"، برغم استخدام المصطلح بمعنى مختلف بعض الشيء عن معناه في النظام الأساسي للمفاوضة. ومن الواضح أن "الحماية الدولية" التي يمكن أن تقدمها منظمة إنسانية مثل المفوضية ليست بديلاً عن الحماية والأمن المحددين اللذين ينبغي أن تقدمهما حكومة تضطلع بمسؤوليتها من أجل احترام وضمّان حقوق الإنسان الأساسية، بما في ذلك الحق في الحياة والحرية والأمن الشخصي لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها.

٦٦- الأشخاص العديمو الجنسية هم فئة أخرى لا تتمتع بكامل الحماية الوطنية. وحيث إن حقوق الإنسان الأساسية الخاصة بهم تلتقى الاحترام، من حيث المبدأ، في بلد إقامتهم الاعتيادية، فلا يُظن عموماً أنهم في حاجة ماسة الى الحماية الدولية إلا إذا كانوا لاجئين أيضاً. ومع ذلك، فإن حالة انعدام الجنسية تضيق عنصراً آخر من عناصر الضعف، وفي بعض البلدان، يحتاج الأشخاص العديمو الجنسية الى الحماية بصورة دائمة. وتقدم الاتفاقية المتعلقة بمركز الأشخاص العديمي الجنسية، واتفاقية تخفيض حالات انعدام الجنسية، أدوات

قانونية قيّمة لحمايتهم، غير أن أغلب البلدان التي تبلغ فيها المشاكل درجة قصوى من الحدة ليست أطرافاً في أي منهما. فلم ينضم إلى الاتفاقية الأخيرة سوى ١٨ بلداً. وقد قامت الجمعية العامة بتعيين المفوضية مؤقتاً باعتبارها الهيئة التي يستطيع طالبوا الاستفادة من نصوص هذه الاتفاقية اللجوء إليها^(٤). وتعدّ الوقاية من حالات انعدام الجنسية وخفضها وحماية الأشخاص العديمي الجنسية أمورا هامة لمنع حالات اللاجئين المحتملة، كما يعدّ تشجيع الانضمام إلى الاتفاقيات ذات الصلة وإصدار التشريع الوطني الملائم جزءاً من أنشطة المفوضية التشجيعية المتصلة بالوقاية.

٦٧- وإذا كانت غيبة الحماية في بلدان المنشأ هي السبب المباشر لتدفقات اللاجئين وكذلك لحالات التشرد الداخلي، فإن ضمان توفير الدول حماية كهذه، إذ هي مسؤوليتها الأولى، ينبغي أن يكون هدفاً رئيسياً لاستراتيجيات المفوضية المتعلقة بالوقاية؛ ولا غنى عنه أيضاً لتحقيق حل العودة الطوعية إلى الوطن.

سادساً - الاستنتاج

٦٨- إن مهام الحماية الدولية التي خلعتها المجتمع الدولي على المفوضية السامية قد فاقت، لحد ما، الأدوات، وخاصة الأدوات القانونية، المتاحة لتحقيق تلك المهام. فإن أعداد كبيرة من الناس المحتاجين إلى الحماية الدولية يقعون خارج المجال الفعال للصكين الدوليين الرئيسيين المتصلين بحماية اللاجئين. وإن الفجوات في التغطية القانونية الرسمية تسدها جزئياً مجموعة متنوعة من الصكوك والإعلانات الإقليمية، والقوانين الوطنية، والترتيبات العملية المخصصة المعتمدة على السخاء الكبير للدول وحسن نواياها. ومع ذلك، فإن ضمان حصول جميع من يحتاجون إلى الحماية الدولية على هذه الحماية يتوقف بدرجة كبيرة على ما تواصله المفوضية من مبادرة ويقظة، إلى جانب الحكومات المعنية، مع الدعم الذي لا غنى عنه من المجتمع الدولي ككل، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية. وبينما يبدو احتمال تعزيز نظام الحماية الدولية من خلال اتفاقية دولية أوسع للاجئين احتمالاً بعيداً، فإن الإعلانات الدولية والإقليمية التي تضم مبادئ إرشادية للحماية الدولية وتعيد تأكيد التزام الدول بأن تضمن بالتعاون مع المفوضية السامية حماية الناس المضطرين إلى الهرب أو البقاء خارج بلدانهم بسبب النزاع المسلح، أو تفشي العنف و/أو التعديات الجسيمة على حقوق الإنسان، ستكون إضافات مفيدة إلى الأدوات الموجودة حالياً في المتناول. وفي الوقت نفسه، يتعين التسليم بأن الأدوات القانونية ليست سوى عنصر واحد، ولو أنه عنصر هام، للحماية الدولية، وإن الإنجاز الناجح لولاية المفوضية السامية المتصلة بالحماية الدولية يتطلب نهجاً شاملاً لمشكلة التشرد القسري، والحماية، بما في ذلك قبل كل شيء اللجوء لمن يحتاجون إليها، وما داموا يحتاجون إليها، إلى جانب تشجيع قيام ظروف في بلدان المنشأ تسمح بإيجاد حلول للاجئين وتقي من مشاكل لاجئين في المستقبل عن طريق حماية الأفراد في ديارهم الخاصة وفي بلدانهم الخاصة. ومن الواضح أن الاستراتيجيات الشاملة المطلوبة تجاوزت كثيراً طاقة الوكالات الانسانية، غير أن المفوضية سوف تواصل القيام بدورها.

٦٩- وإذا كانت غيبة الحماية للناس داخل بلدانهم الخاصة ناتجة عن اضطرابات سياسية واقتصادية واجتماعية جسيمة مستعصية، تنطوي على افتقار التضامن بين مختلف الجماعات، وفي أحيان كثيرة، على انهيار الثقة التي ينبغي أن توجد بين المواطنين وحكوماتهم، فإن استجابة المجتمع الدولي لمحنة اللاجئين، مع ذلك، تظهر القوة التعويضية لشعوب العالم وحكوماته: الاستعداد للتصرف على أساس التضامن الانساني والتعاون الدولي وتوفير اللجوء والمساعدة لملايين الناس الذين اضطروا إلى الهرب من العنف أو الاضطهاد. ومرة بعد مرة، وبوازع من الشعور بالانسانية المشتركة، تخطى الناس والحكومات في كل منطقة الحواجز

الجغرافية والإثنية والدينية واللغوية، ونحوًا جانبًا النظرات الضيقة إلى مصلحتهم الوطنية أو الفردية لكي يواصلوا السعي نحو هذا الهدف الانساني. وفي عملية إنشاء نظام دولي لحماية اللاجئين تحت رعاية الأمم المتحدة سلّمت حكومات العالم، نيابة عن مواطنيها، وقبلت هذه المسؤولية وتواصل تحملها بوجود مسؤولية مشتركة عن حماية الناس العاجزين عن الاستفادة من حماية حكوماتهم الخاصة. وفي فترة تبدو فيها ضريبة البؤس الانساني آخذة في الارتفاع بلا رحمة، يشكل هذا الالتزام شبه العالمي بحماية اللاجئين تراث أمل يجب المحافظة عليه وتعزيزه.

الحواشي

(١) النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الفقرة ٦ - ألف'٢' والفقرة ٦ - باء. انظر اتفاقية عام ١٩٥١، المادة الأولى ألف'٢'.

(٢) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٤٨ (د - ٩) ألف (٦ آب/أغسطس ١٩٤٩)؛ وقرار الجمعية العامة ٣١٩ (د - ٤) ألف (٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٩). انظر Holborn, L., Refugees, a Problem of Our Time, The Scarecrow Press, Metuchen, NJ, USA, 1975, p.99 and n.9.

(٣) الفقرة ٨ من نظام المفوضية الأساسي.

(٤) انظر الفقرة ٨(أ) من نظام المفوضية الأساسي؛ وانظر أيضا المادة ٣٥(١) من اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين؛ والمادة الثانية (١) من البروتوكول الخاص بوضع اللاجئين لعام ١٩٦٧.

(٥) انظر المادة ٢(١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(٦) انظر مثلا المحضر الحرفي للجلسة ٧٢٣ للدورة التاسعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي المعقودة في ٨ آب/أغسطس ١٩٤٩، E/OR(IX), pp.634-648؛ وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٤٨ باء (د - ٩) المؤرخ في ٨ آب/أغسطس ١٩٤٩؛ والمحضر الموجز للجلسات من الثانية الى السادسة للجنة المخصصة المعنية بعديمي الجنسية وسائر المشاكل، E/AC.32/SR.2-6؛ ومذكرة الأمين العام [المقدمة الى الدورة العامة الخامسة للجمعية العامة] التي يحيل فيها، في جملة أمور، تعريف عبارة "اللاجئ" المأخوذ من مشروع الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، ٢٢ أيلول/سبتمبر ١٩٥٠، وثيقة الأمم المتحدة A/1385، الفقرة ٩. انظر أيضا Holborn، المرجع المذكور، الصفحات من ٧٦ الى ٨٢.

(٧) انظر Goodwin-Gill, G.S., The Refugee in International Law (Oxford, 1983), pp.160-162. انظر أيضا Grahl-Hahdsen, The Status of refugees in International Law (Leyden, 1966), pp.350-355.

الحواشي (تابع)

(٨) قرار الجمعية العامة ٣١٤٣ (د - ٢٨)، ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٣. وهناك قرارات أخرى تشير، مثلا، الى "اللاجئين المستفيدين من مساعي [المفوض السامي] الحميدة" (قرار الجمعية العامة ١٦٧٣ (د - ١٦)، ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦١)؛ "اللاجئين الداخليين في اختصاص [المفوض السامي]" (قرار الجمعية العامة ٢٢٩٤ (د - ٢٢)، ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٧)؛ اللاجئين والمشردون، ضحايا الكوارث التي هي من صنع الانسان، (قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٠١١ (د - ٦١)، ٢ آب/أغسطس ١٩٧٦، الذي أيدته الجمعية العامة بقرارها ٣٥/٣١ المؤرخ في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٦)؛ "اللاجئين والمشردين الذين تُعنى بهم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين" (قرار الجمعية العامة ١٤/٣٦، ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨١)؛ "اللاجئين والمشردين الوافدين" (قرار الجمعية العامة ١٥٠/٤٤، ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨)؛ اللاجئين وغيرهم من الأشخاص الذين يُطلب من المفوضية توفير المساعدة والحماية لهم (قرار الجمعية العامة ١١٨/٤٨، ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣).

(٩) قرار الجمعية العامة ٦١/٣٤ بشأن حالة اللاجئين في أفريقيا (٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٩)، الفقرة ١. توصيات مؤتمر البلدان الأفريقية بشأن حالة اللاجئين في أفريقيا، أروشا، تنزانيا، ٧ - ١٧ أيار/مايو ١٩٧٩، التوصيتان (١) و(٥). (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ١٩٨٤).

(١٠) انظر الجمعية العامة لمنظمة البلدان الأمريكية، الدورة العادية الخامسة عشرة (١٩٨٥)، القرار الذي اعتمده اللجنة العامة في دورتها الخامسة المعقودة في ٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٥.

(١١) محضر موجز لملاحظات السيد لويس هنكين، مندوب الولايات المتحدة الأمريكية، في الجلسة الثانية للجنة المخصصة المعنية بانعدام الجنسية والمشاكل ذات الصلة، بتاريخ ١٧ كانون الثاني/يناير ١٩٥٠، E/AC.32/SR.2, Page 9.

(١٢) استنتاج اللجنة التنفيذية رقم ٤٠ (د - ٣٦) (١٩٨٥)، الفقرة (١). انظر قرار الجمعية العامة ١١٨/٤٠ (١٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٥)، الفقرة ٧.

(١٣) تقرير تحليلي عن المشردين داخليا أعده الأمين العام، E/CN.4/1992/23، الفقرة ٦ وأماكن أخرى. انظر أيضا مذكرة الأمين العام، E/CN.4/1992/35، المرفق، الفقرة ٣٠.

(١٤) قرار الجمعية العامة ٣٢٧٤ (د - ٢٩)، ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٤.
