

معالجة الفجوات في نظام الحماية الدولية للاجئين والنازحين في إطار نظرية مسؤولية الحماية

د. سرمد عامر عباس

المقدمة

Humanitarian Intervention

لقد أصبح مفهوم الديمقراطية وحقوق الإنسان ونطاق تطبيقاتها أمراً عابراً للحدود، متخطياً النطاق الداخلي إلى الدولي^(١). ولا زال تعريف التدخل الدولي وتقدير مدى مشروعيته محل خلاف فقهي، بين العديد من الدول خاصةً في العالم الثالث، وقد تأثر هذا الخلاف والشك إلى حد بعيد بالأحداث والتطورات الدولية، خاصة في الفترة التالية على الحرب الباردة^(٢).

ويعرف التدخل في اللغة العربية بأنه "تدخلٌ بمعنى دخل قليلاً والدخل ضد الخرج، والدخل أيضاً العيب والريبه ويقال هذا الأمر دخل، ولذا قال تعالى "ولا تتخذوا أيمانكم دخلاً بينكم" أي مكرراً وخديعة^(٣).

أما في اللغة الأنكليزية فقد ورد "Intervention" بمعنى: "يتدخل لتسوية نزاع أو التدخل بالقوة أو التهديد بالقوة في الشؤون الداخلية للدول الأخرى"^(٤). كما وردت عدة تفسيرات لمداول عبارة تدخل "Intervention" وتحديد الفرق بينها وبين عبارة "Interference"، إذ تستمد عبارة تدخل "Intervention" أصولها من الأحرف اللاتينية "Interventio" أو "Intus - venire"، وقد أشتقت منها اللغتين الفرنسية والأنكليزية كلمة مكونة من مقطعين Venire : to com ، inter: between^(٥) وبتأصيل كلمة تدخل "Intervention" على النحو السابق فقد فسرت بانتقاص السيادة، أو التدخل

^١ - John F. Kennedy, The Responsibility to protect: from document to doctrine, Harvard Human Rights Journal / Vol. 19, spring 2006. p.7.

^٢ - عاطف علي علي الصالحي، مشروعية التدخل الدولي وفقاً لقواعد القانون الدولي العام، أطروحة دكتوراه، جامعة الزقازيق، ٢٠٠٨، ص ٣٨.

^٣ - محمد أبي بكر عبد القادر الرازي، المختار الصحاح، دار التنوير العربي، بيروت - لبنان، ٢٠٠٧، ص ٢٠٠.

^٤ - منير البعلبكي، المورد، ط ٢٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩٤، ص ٤٧٧.

^٥ - عاطف علي علي الصالحي، مصدر سابق، ص ٣٨.

الديكتاتوري وذلك بقيام دولة ما بالتدخل بالقوة أو بالتهديد باستخدامها في شئون دولة أخرى، وهذا التدخل قد يكون موجهاً ضد دولة معترف بها في الأسرة الدولية مثلما كان الوضع في ظل التاريخ القديم لممارسة تلك التدخلات، أو موجهاً ضد دولة نامية وذلك على نحو ما حدث في مناسبات عدة خلال العهود الأولى للتوسع الاستعماري المخطط، ويفسر هذا التدخل وفقاً للقانون الدولي، بمعنى التدخل في الشؤون الداخلية لدولة أخرى، في حين يذهب جانب آخر من الفقه إلى أن هذه العبارة تتعلق بتدخل دولة ما في علاقات دولتين أخرتين، وفي الشؤون الخارجية لإحدى هاتين الدولتين أو كليهما.

بينما تستخدم في اللغة الفرنسية كلمة "Interference" التي تجمع غالبية المعاجم على أن هذه الكلمة لا تعني أكثر من التدخل العادي، أي التدخل الداخلي الأكثر شيوعاً ويقصد به تدخل دولة ما بين قطاعات متنازعة للمجتمع في دولة أخرى حيث يكون سبب النزاع غالباً المطالبة ببعض التغييرات الدستورية^(١).

وسنتناول في هذا البحث المفهوم العام للتدخل الإنساني وتطور هذا المفهوم بظهور نظرية مسؤولية الحماية في عام ٢٠٠٥، وذلك في محاولة لضم اللاجئين والنازحين إلى نظام الحماية الذي يتيح تطبيق مسؤولية الحماية، وذلك لسد الثغرات في النظام الدولي القائم على حماية هذه الفئات ومعالجة أوضاعهم.

وسيتناول الموضوع في بحثين، يتضمن الأول حماية المدنيين في ضوء مسؤولية الحماية، ثم سنتناول في البحث الثاني حماية ضحايا النزاعات المسلحة في إطار نظام مسؤولية الحماية.

البحث الأول

١- محمد مصطفى يونس، النظرية العامة لعدم التدخل في شئون الدولة، دراسة فقهية تطبيقية في ضوء مبادئ القانون الدولي المعاصر، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق/ جامعة الزقازيق، ١٩٨٥، ص ٣٤.

حماية المدنيين في ضوء مسؤولية الحماية

بحث مجلس الأمن في وقت مبكر العديد من المشاكل المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان ، ثم بدا مجلس الأمن في بداية العقد الأخير من القرن العشرين بالتدخل بفاعلية كبيرة لمعالجة انتهاكات حقوق الإنسان في دول مختلفة بشكل مباشر أو غير مباشر، وذلك بعد أن ترسخت فكرة الترابط، بين التنمية والسلام والأمن وحقوق الإنسان باعتبارها عناصر متآزرة لا يمكن تحقيق جزء منها للحصول على السلم وإنما يجب العمل على تحقيقها جميعاً، لذا سنتناول في هذا المبحث مطلبين يتضمن الأول التدخل الانساني نشأته وتطوره والمطلب الثاني أساس مفهوم مسؤولية الحماية.

المطلب الأول

التدخل الإنساني، النشأة والتطور

ظهر مبدأ التدخل الإنساني في إطار ما عُرف بحماية حقوق الأقليات وبعض الجماعات العرقية الأخرى، وكان ذلك في منتصف القرن التاسع عشر. وقد نظر إلى مبدأ التدخل الإنساني في ذلك الوقت باعتباره إحدى الضمانات الأساسية التي ينبغي اللجوء إليها لكفالة الاحترام الواجب لحقوق الأفراد الذين ينتمون إلى دولة معينة ويعيشون، على الرغم من ذلك، على إقليم دولة أخرى. أما الآن، وبالتحديد منذ نهاية الحرب العالمية الثانية وقيام منظمة الأمم المتحدة عام ١٩٤٥، فقد أضحت المسألة الخاصة بالحماية الدولية لحقوق الإنسان، بصرف النظر عن الانتماءات الوطنية أو العرقية أو الدينية أو السياسية أو غيرها، تمثل إحدى المبادئ الأساسية للتنظيم الدولي المعاصر.

فبعد إنشاء منظمة الأمم المتحدة أصبح، مبدأ عدم التدخل من أهم المبادئ المنبثقة عن ميثاق الأمم المتحدة كما انه يعد من أكثر المبادئ إنتهاكاً. فمن خصائص سيادة الدول^(١)

^١ - يستخدم مصطلح السيادة بصورتين مختلفتين - وإن ظلتا مترابطتين- للإشارة إلى السيادة الداخلية والسيادة الخارجية، ففي حين ترتبط الثانية بوضع الدولة في النظام الدولي ومدى قدرتها على التصرف ككيان مستقل (مفهوم السيادة الوطنية أو الدولة ذات السيادة)، فإن السيادة الداخلية تشير إلى القوة أو السلطة العليا داخل الدولة ممثلة في الهيئة صانعة القرارات الملزمة لكافة المواطنين والجماعات والمؤسسات داخل حدود الدولة. وترتبط السيادة الداخلية بهذا المعنى الداخلي بمفاهيم مثل "السيادة البرلمانية" و"السيادة الشعبية" "Popular Sovereignty". وقد ظهر مفهوم السيادة في القرنين السادس عشر والسابع عشر كنتيجة لتطور الدولة الحديثة "القومية" في أوروبا. فمع تراجع سلطة المؤسسات عبر القومية ممثلة في الكنيسة الكاثوليكية والإمبراطورية الرومانية، تمكنت الملكيات المركزية الطابع في فرنسا وإنجلترا وأسبانيا وغيرها من إدعاء امتلاك القوة المطلقة على أقاليمها تحت مسمى "السيادة". واستخدمت كتابات جان بودان -1530 (Jean Bodin)

1596 وتوماس هوبز (1588-1679) Thomas Hobes مفهوم السيادة كتبرير للنظم الملكية المطلقة. فوفقاً لبودان، لا يتجاوز القانون كونه تعبيراً عن إرادة صاحب السيادة التي ينبغي أن يخضع لها الجميع. إلا أن بودان

هو عدم التدخل في شؤونها الداخلية سواء كان هذا التدخل من عمل دولة أخرى أو منظمة دولية، حيث يعتري مبدأ عدم التدخل عدة إشكالات من حيث التطبيق إذ أن الدول ما فتئت تخرق هذا المبدأ بشكل مستمر اعتماداً على مبررات و أسباب واهية تتعلق غالباً بالسيادة الوطنية للدول. وبالرغم من حرص واضعي ميثاق سان فرانسيسكو^(١) على الوضوح والدقة إلا أن الدول القوية على الخصوص استخدمت المبدأ لتأويل مبادئ القانون الدولي و قواعده بما فيها مبدأ عدم التدخل^(٢) وفق ما يتماشى و خدمة مصالحها القومية و استراتيجياتها الكبرى و الأمثلة على ذلك كثيرة أهمها التدخل الأمريكي في جل بقاع العالم^(٣).

ويبدو ان أغلب الفقهاء يجمعون على ان التدخل يكون من طرف دولة في شؤون دولة أخرى، لكن الواقع يشير الى ان التدخل لا يشتمل فقط على الدول بل يشمل أشخاص القانون الدولي كالمنظمات الدولية والإقليمية والأشخاص، أي يتعدى الدول وممارساتها

وافق على تعيد الملكية المطلقة بإرادة الله أو القانون الطبيعي. في المقابل، عرف هوبز السيادة بأنها احتكار قوة الإرغام ودعا إلى تركيزها في يد حاكم واحد دون أن ينازعه فيها أي طرف. وو ارتكن كل من بودان وهوبز في تبرير السيادة الداخلية- وفق تصورهما - إلى ضرورة ذلك لحماية النظام والاستقرار، لاسيما هوبز الذي خير المواطنين بين الملكية المطلقة والفوضى المطلقة. وقد ظهرت تصورات أخرى للسيادة في فترات لاحقة: فمثلاً طرح روسو (1712-1778) Rousseau تصورا للسيادة "الشعبية" ممثلة في فكرة الإرادة العامة "General will"، وهو ما يعني ربط السيادة بالديمقراطية. كما قدم جون أوستن 1790-1895 John Austin مذهب السيادة البرلمانية أو "البرلمان صاحب سلطات الملك Monarch in Parliament"، أي ربط السيادة بالدستورية. Constitutionalism.

١- وقع ميثاق الأمم المتحدة في ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٤٥ في سان فرانسيسكو في ختام مؤتمر الأمم المتحدة الخاص بنظام الهيئة الدولية وأصبح نافذاً في ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٥ بعد أن صدقت عليه خمسة الأعضاء المؤسسين: الصين، فرنسا، الاتحاد السوفييتي، المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية وغالبية الدول المؤقتة الأخرى.

٢- نص المادة ٢ (٧) من الميثاق على أنه ليس للأمم المتحدة سلطة تسوّغ لها التدخل في الشؤون التي تكون من صميم الولاية الداخلية لدولة ما، على أنه ليس في هذا المبدأ ما يمس تطبيق التدابير الإلزامية المتخذة بموجب الفصل السابع من الميثاق. ويغطي المرجع الحالات التي أثير فيها هذا المبدأ المتمثل في عدم تدخل الأمم المتحدة ووضعت سلطة المجلس للتدخل في حالة معينة موضع تساؤل.

وكذلك: إعلان عدم جواز التدخل بجميع أنواعه في الشؤون الداخلية للدول، اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٠٣/٣٦ المؤرخ في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨١.

٣- محمد بوبوش، التدخل الانساني واشكالية السيادة، ليبيا نموذجاً، ٢٠١٣، ص ٢.

متاح على الموقع <http://www.oujdacity.net/international-article-41039-ar/>

اللانسانية، بغرض التأثير على الدولة المتدخل في أمرها بإتيان أو الامتناع عن عمل من شأنه الإبقاء أو التغيير في أحد الأوضاع الراهنة في الدولة^(١). وهناك إشارات عند الفقهاء من خلال تصديهم لمفهوم التدخل بأنه إستبداد لا يستند على أساس قانوني، بل يعتمد على قوة الدولة في ممارسة الضغط بأشكاله المختلفة.

وقد أدت التحولات التي شهدتها النظام الدولي إثر انتهاء الحرب الباردة في أوائل التسعينيات من القرن الماضي إلى بروز ظاهرة «التدخل الإنساني»، فمنذ مطلع تسعينيات القرن الفائت صدرت دعوات كثيرة مطالبة بالتدخل العسكري الخارجي، من أجل الدفاع عن حقوق الإنسان وحماية الأقليات ووقف الجرائم ضد الإنسانية وتأمين وصول العاملين الدوليين في حقل العمل الإنساني إلى المناطق التي تحتاج الى مساعداتهم، بيد ان

١ - انظر: علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، الطبعة ٩، منشأة المعارف بالاسكندرية، مصر، ١٩٧١، ص ٢١٦، ٢١٧.

يعرف التدخل بأنه: تعرض دولة، للشؤون الداخلية أو الخارجية لدولة أخرى دون أن يكون لهذا التعرض سند قانوني، بغرض إلزام الدولة المتدخل في أمرها على إتباع ما تملحها عليها في شأن من الشؤون الخاصة للدولة أو الدول المتدخلة.

ويرى (شارل روسو) " إن التدخل هو عبارة عن قيام دولة بتصرف، بمقتضاه تتدخل الدولة في الشؤون الداخلية والخارجية لدولة أخرى، بغرض إجبارها على تنفيذ أو عدم تنفيذ عمل ما"، ويضيف بان الدولة المتدخلة تتصرف في هذه الحالة كسلطة وتحاول فرض ارادتها بممارسة الضغط بمختلف الأشكال، كالضغط السياسي والاقتصادي والنفسي والعسكري. أما الفقيه اوبنهايم Oppenheim فقد عرفه بأنه " كل تدخل دكتاتوري لدولة في شؤون دولة أخرى، بهدف المحافظة على الأوضاع القائمة أو تغييرها في تلك الدولة".

وعرّف الفقيه هال Hall التدخل بأنه " قيام دولة أو مجموعة من الدول بالتدخل في علاقة قائمة بين دولتين دون موافقتها أو موافقة أحدهما، أو أن تتدخل في الشؤون الداخلية لدولة أخرى دون موافقتها".

ويعرفه الدكتور محمد طلعت الغنيمي " بأنه تعرّض دولة لشؤون دولة أخرى بطريقة استبدادية وذلك بقصد الإبقاء على الأمور الراهنة للأشياء أو تغييرها ومثل هذا التدخل قد يحصل بحق أو بدون حق، ولكنه - في كافة الحالات- يمس الاستقلال الخارجي أو السيادة الإقليمية للدولة المعنية، لذلك فانه يمثل أهمية كبيرة بالنسبة للوضع الدولي للدولة". وذهب الأستاذ الدكتور محمد مصطفى يونس إلى تعريف التدخل بأنه " هو عمل إرادي على درجة من الجسامة يباشره شخص قانوني دولي، بغية حرمان الدولة من التمتع بسيادتها واستقلالها".

- see also: Oppenheim. I. & Lauterpacht, h. : international law, vol. h, Longmans and green co., 7th ed, London, 1952, 63.

Hall, we. : a treatise on international law, 8th ed, oxford, 1942, p.337.

- أنظر أيضاً د. محمد طلعت الغنيمي، الوجيز في قانون السلام، منشأة المعارف بالاسكندرية، بلا تاريخ، ص ٣١١.

«التدخل الإنساني» كان مثار جدل، وما زال ثمة خلاف حول ما إذا كان ينبغي ممارسة التدخل الإنساني، وما هو الحيز الإنساني الذي يكون التدخل مشروعاً ضمن حدوده؟ وما هي المسؤولية المترتبة على المنظمات والأطراف الدولية الفاعلة عند اخفاقها في تحقيق هدفها في حماية المدنيين؟

وقد برزت هذه التساؤلات نتيجة تلاشي النظام العالمي القديم قبل أن يتأسس نظام جديد واضح المعالم، فلا توجد حتى الآن قواعد ثابتة بشأن الظرف الذي يصبح فيه التدخل الإنساني مشروعاً، إذ أن الالتزام الإنساني للدول المهيمنة يصدر عن أخلاقيات متغيرة الجغرافية تملئها مصالحهم القومية الخاصة منذ نهاية الحرب الباردة^(١).

ويشمل التدخل سلسلة واسعة ومتصلة الحلقات من الاستجابات، تمتد من الدبلوماسية إلى الأعمال المسلحة وأغلب الجدل الذي يثار حول التدخل الإنساني يتعلق بهذا الخيار الأخير. إذ أبدى البعض تخوفهم من أن يصبح مفهوم "التدخل الإنساني" غطاءً لتدخل لا مسوغ له في الشؤون الداخلية للدول ذات السيادة.

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الأمن قد أصدر بين عامي ١٩٩٠-١٩٩٤ عدداً من القرارات تجاوز فيها ضعف ما أصدره من قرارات منذ نشوئه، إذ توسعت فكرة ما يُعدُّ تهديداً للسلم والأمن الدوليين الذي امتد ليشمل الشؤون الانسانية، فضلاً عن الشؤون البيئية وشؤون التنمية.

فبعد نهاية الحرب الباردة أصدر مجلس الأمن العديد من القرارات التي تشرع لعمليات التدخل الإنساني في العديد من دول العالم (كالصومال و رواندا و هاييتي و سيراليون و كوسوفو و العراق / ١٩٩١ ...)، وفي الحقيقة ان تدخلات التسعينيات من القرن الماضي كانت متناقضة وتفتقر الى نظرية متماسكة يمكن الرجوع إليها لحسم أي خلاف أو تناقض بشأن ممارسته^(٢).

وإذ يتولى مجلس الأمن الدولي، بموجب الميثاق، المسؤولية الرئيسية عن المحافظة على السلم والأمن الدوليين، وهو يمثل الأداة التنفيذية للأمم المتحدة، كما انه المسؤول الأول

١- اندرية باسكييه، العمل الإنساني شرعية مشكوك بها، المجلة الدولية للصليب الأحمر، مختارات من أعداد عام ٢٠٠١، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٦٣.

2- John F. Kennedy – The Responsibility to protect: from document to doctrine –but what of the implementaion? Harvard Human Rights Journal / Vol. 19, Spring 2006. p.2.

عن حفظ السلم والأمن الدولي، وقمع أعمال العدوان وإنزال العقوبات بالأعضاء المخالفين^(١)، ومن أهم الوسائل التي استحدثتها الأمم المتحدة لصيانة الأمن والسلم الدولي: الدبلوماسية الوقائية، وصنع السلام، حفظ السلام وبناء السلام، نزع السلاح، فرض العقوبات و إنفاذ السلم^(٢).

واهتمام المجلس بحقوق الإنسان وحمايتها ينطلق من مسألة تأثير انتهاكها في أوضاع السلم والأمن في العالم، فعندما لا تتمتع حقوق الإنسان الأساسية بالحماية فإنه من المرجح أن تشهد الدول وشعوبها صراعاً و فقراً وظلماً... وكثيراً ما أدت الادعاءات بانتهاك حقوق الإنسان والحريات الأساسية أو إنكارها إلى أوضاع طرحت على مجلس الامن.

و بمقتضى المادة/٢٤ ف/٢ من ميثاق الأمم المتحدة، يعمل مجلس الأمن وهو يؤدي واجباته وفقاً لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها. و أحد هذه المقاصد كما هو مبين في م٣/ف١ هو "تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية وعلى تعزيز إحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً..."^(٣).

وتزداد صعوبة ممارسة مجلس الأمن لمهامه عندما ننقل من حماية حقوق الإنسان إلى التدخل المسلح لأسباب إنسانية الذي قد يفضي إلى حلول معقدة^(٤). وفي المقابل يحظر القانون الدولي إساءة معاملة الدولة لمواطنيها، إلا أنه يحظر أيضاً التدخل في الشؤون الداخلية للدول التي تمر بنزاعات ومشاكل داخلية^(٥).

¹- Tomas Königs, Responsibility to Protect: Implementing a Global Norm towards Peace and Security, An Interview with Dr Simon Adams; Global Centre for the Responsibility to Protect, Journal of International and European Law, Volume 29, 2013, Pp. 109-112. (virtual science library)

٢- محمد جمعة ، لمياء مخيمر ، الآثار القانونية لتحول الأمم المتحدة من "عمليات حفظ السلام في ظل ميثاق الأمم المتحدة إلى "عمليات السلام" في ظل ميثاق الأمم المتحدة (تعليق على تقرير الاخضر الابراهيمي)، المجلة المصرية للقانون الدولي، العدد/٥٧ ، ٢٠٠١، ص٢٩١.

٣- د.عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام حقوق الإنسان، الكتاب الثالث، ط١، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤، ص٨٨.

٤- تقرير الأمين العام الدورة/٥٤، ٢٠٠٠ . www.un.org

٥- انظر: د. صلاح عبد الرحمن الحديثي و سلافة طارق الشعلان، حقوق الإنسان بين الامتثال والإكراه في منظمة الأمم المتحدة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص١٤٠.

ويوصف التدخل لأغراض إنسانية بالمسألة الحساسة، إذ تكتنفها صعوبات سياسية، لايسهل إيجاد أجوبة لها. ولكن من المؤكد أنه ما من مبدأ قانوني، حتى مبدأ السيادة نفسه، يمكن ان، يحمي الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. وحين ترتكب مثل هذه الجرائم وتستنفذ المحاولات السلمية الرامية إلى وقفها، يكون على مجلس الأمن الدولي واجب أخلاقي بأن يتصرف حيالها نيابةً عن المجتمع الدولي. وإذا كنا لا نستطيع حماية السكان في كل مكان، فليس ذلك سبباً لأن نقف مكتوفي الأيدي حين نكون قادرين على حمايتهم، بشرط أن يكون التدخل المسلح هو بمثابة الملجأ الأخير^(١). وكانت هذه هي الفكرة السائدة بشأن التدخل الإنساني حتى احتلال العراق من قبل الولايات المتحدة عام ٢٠٠٣، ليرسم هذا الاعتداء نهاية مخجلة لنظرية التدخل الإنساني ولكل الأفكار والمثُل الإنسانية والأخلاقية التي استغلت أحياناً بشكل لا أخلاقي وبعيداً كل البعد عن القيم الإنسانية.

المطلب الثاني

أساس مفهوم "مسؤولية الحماية"

لا تشير نصوص ميثاق الأمم المتحدة بصراحة في أي نص منها إلى ما يسمح بانتهاك سيادة أي دولة باستخدام القوة المسلحة ضدها لأسباب إنسانية رغم وجود مجموعة قوانين شاملة تحاول حماية حقوق الفرد منذ محاكمات نورنمبرغ لعام ١٩٤٥. أمّا محاولة التوفيق بين حقوق الفرد وسيادة الدولة فقد ثبت حتى الآن عدم توصلها إلى نتيجة راسخة لأن الدول تسعى إلى الالتفاف حول هذه المفاهيم لصالح نظرية السيادة أو ما تبقى منها.

وقد أظهرت دراسة نشرتها الأمم المتحدة في ٢٠٠١ بأن التدخل العسكري ربما يكون أداة ضرورية للحيلولة دون تفجر أزمة إنسانية يمكن أن تؤدي بدورها إلى وقوع مجازر ضد المدنيين، وأيدت الدراسة التي أمر بإجرائها الأمين العام السابق للأمم المتحدة (كوفي عنان Kofi Annan) ونفذتها لجنة مؤلفة من ١٢ عضواً برعاية كندا، استخدام التدخل العسكري في أي دولة لا تكون فيها الحكومة قادرة على منع حدوث مجزرة ترتكب ضد المدنيين على نطاق واسع أو قد تكون سمحت بحدوثها.

١- د. صلاح عبد الرحمن الحديثي و سلافة طارق الشعلان، المصدر السابق، ص ١٤١.

- أنظر كذلك في تفاصيل أعمق في مسألة التدخل الإنساني في المصدر السابق، الصفحات (٢٠٠ - ٢١٦).

وتحمل هذه الدراسة عنوان «مسؤولية الحماية» إذ أن عبارة «التدخل الإنساني» العنوان السابق للدراسة أثار جدلاً، ولم تقبله إلى حد كبير كثير من الحكومات التي تخشى من تقنين أي تدخل عسكري خارجي في شؤونها. لذلك قررت اللجنة التي أشرفت على الدراسة تغييره إلى "مسؤولية الحماية" من خلال مقابلة عشرات من ممثلي الحكومات طيلة العام الماضيين. بمن فيهم مسؤولون في بكين وموسكو أيدوا التدخل من أجل الكف عن قتل المدنيين الأبرياء^(١).

ويعود ظهور مفهوم مسؤولية الحماية إلى النقاش الخاص بالتدخل الإنساني منذ العام ١٩٩٠. فقد أظهر مجلس الأمن الدولي استعداداه للتعبير عن إرادته في بعض الظروف على الأقل، لمواجهة الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان، بأعتبارها تمثل تهديداً للسلم والأمن الدوليين، لاتخاذ إجراءات قسرية بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. لكن المشكلة ظهرت في الفجوة التي بين النظرية والتطبيق وقد اظهر التدخل إثر أعمال الإبادة في رواندا^(٢) Rwanda أبريل/نيسان ١٩٩٤ و سربرينيتشا Srebrenica في يوليو/تموز ١٩٩٥ (التي ارتكبتها القوات الصربية، وأدت لمقتل ثمانية آلاف شخص)، انقساماً في الرأي حول مدى نجاح وفاعلية التدخل^(٣).

ويقوم مفهوم مسؤولية الحماية على المبادئ الأساسية للقانون الدولي بصيغتها الواردة، بصفة خاصة، في القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين والقانون الدولي لحقوق الإنسان. وينطوي تنفيذها على مجموعة واسعة النطاق من الأدوات والتقنيات والشركاء في الحالات الفردية، بما في ذلك التسوية السلمية للمنازعات في إطار الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة، والأعمال المتعلقة بالتهديدات التي يتعرض لها السلام، وانتهاكات

١- د. صلاح عبد الرحمن الحديثي و سلافة طارق الشعلان، المصدر السابق، ص ١٩٥

٢- شن القادة المتطرفون في جماعة الهوتو التي تمثل الأغلبية في رواندا حملة إبادة ضد الأقلية من توتسيي. وخلال فترة لا تتجاوز ١٠٠ يوم، قُتل ما يربو على ٨٠٠.٠٠٠ شخص.

3- ERIKA FELLER, The Responsibility to Protect: Closing the Gaps in the International Protection Regime, research published in : Jane McAdam, Forced Migration, Human Rights and Security, Oxford And Portland, Oregon, USA, 2008, p.28٤.

السلام وأعمال العدوان في إطار الفصل السابع من ذات الميثاق، والأعمال التي تقوم بها الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية في إطار الفصل الثامن من الميثاق أيضاً^(١).

وإثر صدور تقرير الأمين العام للأمم المتحدة الذي حمل عنوان (في جو من الحرية أفسح) وفي عام ٢٠٠٥ ، حث الأمين العام جميع الدول على تبني المسؤولية عن الحماية وعند الضرورة العمل على فرضها. وقد بدأ يظهر مفهوم جديد يتعلق بحماية المدنيين من الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان، وقد تمت صياغة هذا المفهوم في المؤتمر العالمي لعام ٢٠٠٥^(٢).

ويشير المفهوم الى مسؤولية الدول عن حماية المدنيين من الاعمال الوحشية والجرائم ضد الانسانية. وتوصف مسؤولية الحماية بأنها نهج جديد لحماية السكان من الفظائع الجماعية. ويُملي هذا المبدأ النامي، بالإشارة إلى ما تضمنته الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي للأمم المتحدة عام 2005 ، أنّ مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى يخضع لمسؤولية الحماية الدولية، عندما تكون دولة غير راغبة في حماية مواطنيها، أو غير قادرة على حمايتهم، من خسائر في الأرواح، فعلية أو مرتقبة على نطاق واسع (مع نية إبادة جماعية أو بدونها)، أو "تطهير عرقي" واسع النطاق ، وتشمل هذه المسؤولية ثلاثة عناصر : مسؤولية المنع، ومسؤولية رد الفعل، ومسؤولية إعادة البناء.

الركيزة الأولى

مسؤوليات الدولة عن الحماية

أ- تتمثل الركيزة الأولى في ما يقع على عاتق الدولة من مسؤولية دائمة عن حماية سكانها، سواء أكانوا من رعاياها أم لا ، من الإبادة الجماعية ، وجرائم الحرب ، والتطهير العرقي، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، ومن التحريض على ارتكاب تلك الأفعال وهنا لابد من التشديد على أن هذا العنصر الأخير أمر حاسم الأهمية لفعالية استراتيجيات الوقاية وحسن توقيتها. ويستند مبدأ المسؤولية عن الحماية إلى أساس صلب يتمثل في إعلان رؤساء الدول والحكومات الوارد في الفقرة ١٣٨ ، من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة الذي جاء

١- الامم المتحدة، الوثائق الرسمية، تقرير الامين العام للامم المتحدة مسؤولية الحماية: الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة، الدورة السادسة والستون، البند ١٤، ١٦ من جدول الاعمال، الوثيقة: A/66/874-S/2012/578، ٢٠١٢، ص ٤.

2- Report of the Secretary-General, In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All UN Doc A/59/2005 (21 March 2005), para 135.

فيه : " نحن نوافق على تحمل تلك المسؤولية وسنعمل بمقتضاها ". وقد أكدوا أن هذه المسؤولية تقع،

أولاً وقبل كل شيء، على عاتق الدولة . وهذه المسؤولية نابعة من طبيعة مفهوم سيادة الدول ومن التزامات قانونية كانت تقع على عاتق الدول من قبل ولا تزال، أي أنها ليست وليدة ما جرى في وقت حديث نسبياً من رفع لشعار المسؤولية عن الحماية والقبول به.

الركيزة الثانية

المساعدة الدولية وبناء القدرات

ب- تتمثل الركيزة الثانية في التزام المجتمع الدولي بمساعدة الدول على الوفاء بتلك الالتزامات . ويُتوخى من هذه الركيزة الاستفادة من تعاون الدول الأعضاء والترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية والمجتمع المدني والقطاع الخاص ومن مواطن القوة المؤسسية والمزايا النسبية التي تتمتع بها منظومة الأمم المتحدة . وهذه الركيزة التي كثيرا ما يغفلها أهل الرأي ومقررو السياسات على السواء تتسم بأهمية حاسمة في وضع السياسات والإجراءات والممارسات التي يمكن تطبيقها باتساق وتأييدها على نطاق واسع . وتعدّ الوقاية المستندة إلى الركيزتين الأولى والثانية عنصراً رئيسياً في نجاح الاستراتيجية الخاصة بالمسؤولية عن الحماية.

الركيزة الثالثة

الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة

ج- تتمثل الركيزة الثالثة في مسؤولية الدول الأعضاء عن التحرك في الوقت المناسب في إطار استجابة جماعية حاسمة عندما يتجلى إخفاق إحدى الدول في توفير هذه الحماية. ومع أن هذه الركيزة الثالثة تتناقش على نطاق واسع، فإنها بوجه عام مفهومة بصورة أضيق مما ينبغي . وكما برهنت عليه الجهود الثنائية والإقليمية والعالمية الناجحة التي أضطلع بها لتجنب إراقة مزيد من الدماء في أعقاب الانتخابات المتنازع عليها في كينيا في أوائل عام ٢٠٠٨ ، فإنه عندما يتحرك المجتمع الدولي في وقت مبكر بما فيه الكفاية لا تكون البدائل المتاحة محصورة بالضرورة في بديلين لا ثالث لهما يتمثلان إما في العجز عن القيام بشيء وإما في استخدام القوة . فالتحرك المدروس والمتروي وحسن التوقيت قد يستخدم أي أداة من التشكيلة المتنوعة الموجودة في جعبة الأمم المتحدة وشركائها . وتشمل هذه الأدوات

تدابير سلمية في إطار الفصل السادس من الميثاق ، و/أو تدابير قسرية في إطار الفصل السابع ، و/أو التعاون مع الترتيبات الإقليمية ودون الإقليمية في إطار الفصل الثامن . ويجب أن تُحترم أحكام الميثاق ومبادئه ومقاصده في عملية تحديد المنحى الأمثل للتحرك وفي تطبيقه . وطبقاً للميثاق، يجب أن يأذن مجلس الأمن بأي تدابير تتخذ بموجب الفصل السابع . ويجوز للجمعية العامة الاضطلاع بطائفة من المهام المتصلة بذلك بموجب المواد من ١٠ إلى ١٤ ، وكذا في إطار عملية "الاتحاد من أجل السلام" المنصوص عليها في قرار الجمعية العامة ٣٧٧ (د-٥). ويحدّد الفصلان السادس والثامن طائفة واسعة من التدابير السلمية التي جرت العادة على أن تتخذها الأجهزة الحكومية الدولية أو الأمين العام . و أياً كان المنحى المتّبع، فإن مفتاح النجاح يكمن في الاستجابة المبكرة والمرنة والمكيفة تبعاً للاحتياجات الخاصة بكل حالة على حدة^(١).

وقد يقال إن الركيزتين الأوليتين من استراتيجية التنفيذ تعالجان مسألة المنع، وتعالج الركيزة الثالثة الاستجابة. غير أن الخطوط الفاصلة ليست واضحة تماماً في الممارسة العملية، ففي إطار الركيزة الأولى، قد تنطوي ممارسة مسؤولية الدولة على عناصر استجابة، مثل قمع الخطابات المثيرة للفتنة التي تستهدف أقلية من الأقليات، أو تعطيل وصول شحنات الأسلحة التي قد تستخدم في ارتكاب جريمة الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية . وتتحمل الدولة مسؤولية بذل قصارى جهدها لمنع ارتكاب هذه الجرائم والانتهاكات على أراضيها، أو تحت ولايتها، ووقفها عند حدوثها.

وبالمثل، الركيزة الثانية - أي الالتزام بمساعدة الدول على بناء القدرة على حماية سكانها ومساعدة الدول التي تشهد توترات قبل أن تنشأ فيها أزمات وتتشب نزاعات يمكن أن تشمل عناصر منع واستجابة، بل وفي نفس الوقت أحياناً. والمساعدة الدولية في إطار الركيزة الثانية في شكل لجنة تحقيق دولية للوقوف على الحقائق وتحديد هوية مرتكبي الجرائم والانتهاكات فيما يتعلق بمسؤولية الحماية يمكن أن تكون أيضاً عملاً يندرج في إطار الركيزة الثالثة بقدر ما تشكل استجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة . وفي الوقت نفسه، يمكن أن يسهم إيفاد لجنة تحقيق دولية، من خلال مجرد وجودها في الدولة المعنية،

^١ - أنظر: تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية، الدورة الثالثة والستون، الوثيقة A/63/677، ١٢/ كانون الثاني/ ٢٠٠٩، ص ١١.

في منع ارتكاب المزيد من الجرائم والانتهاكات وبالتالي فهو بمثابة تدبير وقائي في إطار الركيزة الثانية. وفي هذا الصدد، من الأمثلة، لجنة التحقيق المنشأة للتحقيق في مذبحه ٢٨ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩ في غينيا . وبالتالي، قد لا يكون من الممكن دائماً أن يحدد بوضوح ما إذا كان نشاط من الأنشطة يندرج حصراً في إطار ركيزة واحدة أو أخرى من الركائز الثلاثة^(١).

والتدخل العسكري لأغراض إنسانية هو جزء أساسي (على الرغم من أنه تدبير الملاذ الأخير) من مسؤولية رد الفعل. وتقوم مسؤولية الحماية على إدراك أنّ الحفاظ على النظام الدولي يتم بصورة أفضل من خلال عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى. ومع ذلك، فمسؤولية الحماية تشكك بهذا المبدأ بقدر ما تقرّر بأنّ "احترام السيادة دائماً ينطوي على مجازفة المشاركة أحياناً في المآسي الإنسانية" ، أي أنّ مسؤولية الحماية تتبنى وجهة نظر السيادة التي تؤكد بصفقتها المميزة المحددة القدرة على توفير الحماية، بدلاً من السيطرة الإقليمية^(٢)، ويصف "فايس" Weiss مسؤولية الحماية بأنها تضيف ميزة رابعة، أي "احترام حقوق الإنسان"، إلى خصائص صلح "وستغاليا" الثلاث لدولة ذات سيادة: الإقليم، والسلطة، والسكان^(٣) .

ويتضمن رد الفعل، و منع حدوث هذه الانتهاكات، وإعادة بناء المجتمعات المتضررة، هذه الركائز الثلاثة مع التركيز على الآليات الوقائية لمنع حدوث هذه الانتهاكات ويتمثل التحدي في سد الفجوة الآخذة بالاتساع بين الذين يؤكدون على أهمية التدابير الوقائية وبناء القدرات وبين أولئك الذين يميلون الى التدخل.

^١ - تقرير الامين العام للامم المتحدة، مسؤولية الحماية: الاستجابة في الوقت المناسب وبطريقة حاسمة، الدورة السادسة والستون...، مصدر سابق، ص ٥.

^٢ - يشير هذا المصطلح الى سلطة الكنيسة البابوية التي سادت في العصور الوسطى، فهي سلطة دنيوية كانت تفوق سلطة الدولة، فالبابوية وازدياد سلطانها السياسي الى جانب سلطانها الديني غدت تمثل إحدى القوى الحاكمة في أوروبا.

- Anne Orford, "Jurisdiction Without Territory: From the Holy Roman Empire to the Responsibility to Protect", Michigan Journal of International Law, Vol. 30, No. 3, 2009, p. 990.

^٣ - ايف ماسنغهام، التدخل العسكري لأغراض إنسانية: هل تعزز عقيدة مسؤولية الحماية مشروعية استخدام القوة لأغراض إنسانية، المجلة الدولية للصليب الأحمر، المجلد ٩١، العدد ٨٧٦، كانون الأول ٢٠٠٩، ص ٢.

ومن المسلم به أن هذه المسؤولية تقع أولاً وقبل كل شيء على عاتق كل دولة على حدة، التي ينبغي ان تقوم بحماية مواطنيها ولكن عندما تكون الدولة غير راغبة أو غير قادرة، يقوم المجتمع الدولي من خلال المسؤولية الجماعية التي يتحملها بوقف هذه الانتهاكات من خلال استخدام الوسائل السلمية إبتداءً كالقيام بالعمليات الانسانية وارسال بعثات المراقبة الدولية وممارسة الضغوط الدبلوماسية.

وتؤدي النزاعات المسلحة الى تدمير المجتمعات وفقدان الامن الاجتماعي والاقتصادي وتدمير الممتلكات ويمثل تهجير وتشريد المدنيين احد المشاكل التي تواجه المجتمع الدولي من بين العديد من المشاكل الناجمة عن النزاعات المسلحة وتشكل انتهاكات القانون الدولي الإنساني الأسباب الرئيسية المؤدية إلى التهجير القسري في سياق النزاعات المسلحة.

ويحظر القانون الدولي الإنساني صراحةً على أي طرف من أطراف النزاع إجبار المدنيين على مغادرة ديارهم، وضرورة قيام الدولة التي يقيمون على اراضيها أن توفر للنازحين الداخليين الحماية ذاتها من آثار الأعمال العدائية وتقدم لهم الحق ذاته للمساعدة التي تقدمها إلى بقية الفئات السكانية. كما أنّ الدول والأطراف المشاركة في النزاع ملزمة بتوفير المساعدات الضرورية لبقاء جميع المدنيين على قيد الحياة بغض النظر عما إذا كان أولئك المدنيين نازحين أم لا وتوفير المرور السريع لمساعدات الإغاثة. لكن وبالرغم من كل الالتزامات التي تفرضها قواعد القانون الدولي الانساني إلا ان العنف والتهجير من بين أكثر التهديدات الأمنية والإنسانية التي تواجه المجتمع اليوم.

وتتم معالجة هذه التهديدات بطرق متعددة تتراوح بين التدخل الإنساني إلى إنشاء مناطق آمنة، ونحاول في هذا البحث تطبيق مفهوم مسؤولية الحماية على ضحايا النزاعات المسلحة من اللاجئين والنازحين وعديمي الجنسية والعائدين.

المبحث الثاني

حماية ضحايا النزاعات المسلحة في إطار نظام مسؤولية الحماية

تؤدي الحروب والصراعات إلى إنعدام الأمن البشري والتشريد و المزيد من انتهاكات حقوق الإنسان. كما بينت قمة الأمم المتحدة في سبتمبر ٢٠٠٥^(١) (وجميع المؤتمرات التي سبقتها) ، بأن أمن الإنسان الحقيقي (لا يمكن تحقيقه دون أن يكون هنالك تقدم في معالجة القضايا الأخرى المرتبطة به كالفقر، والفجوة بين الأغنياء والفقراء في التنمية والرفاهية، والتدهور البيئي، التي تعد جزءاً من اسباب أخرى كثيرة قد تدفع الى الهجرة)^(٢). وسّعت كل هذه المفاهيم نطاق عمل مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين^(٣) الى ابعد من المسؤوليات المكلفة بها. فالعالم اصبح غير متكافئ أكثر من أي وقت مضى ، بسبب التفاوت في الموارد الاقتصادية، والتفكك الاجتماعي أو الإقصاء في العديد من البلدان، والعنف، والحرمان القسري من الجنسية، والنزوح. والفجوات في مجال حماية حقوق الانسان، لذا اصبحت المفوضية تسير في أدائها لواجباتها جنباً إلى جنب مع الاحتياجات المتغيرة للحماية^(٤).

وبموجب مفهوم "مسؤولية الحماية" فإنه لا يتطلب قيام الدول بالتوقيع او المصادقة على معاهدات دولية. اذ تستتبع المسؤولية السيادية للدول منفردة بحماية مواطنيها، واحياناً بمساعدة الدول الأخرى على أن تقوم بذلك، جنباً إلى جنب مع المنظمات الدولية. علاوة على ذلك، يأتي دور مسؤولية الحماية في الاستجابة للاحتياجات. ككارثة تسونامي التي حدثت في اليابان ودمرت وادت الى تشريد المدنيين في آذار من العام ٢٠١١. وبغض النظر عن أسباب التشريد الذي يدفع الى تفعيل نظام " المسؤولية عن الحماية"،

^١ - أنظر: الامم المتحدة، الجمعية العامة، نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، الدورة الستون، الوثيقة A/RES/60/1، ٢٤/تشرين الاول/٢٠٠٥.

^٢ - ERIKA FELLER, The Responsibility to Protect, Op. Cit., p.285.

^٣ - نشأت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في أعقاب الحرب العالمية الثانية بهدف مساعدة الأوروبيين النازحين نتيجة لذلك الصراع. وبروح من التنازل، فقد تم تأسيس مكتب مفوض الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في ١٤ ديسمبر/كانون الأول ١٩٥٠ من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة لولاية مدتها ثلاث سنوات لاستكمال عمله ومن ثم حله. وفي في ٢٨ يوليو/تموز من العام التالي، تم اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بوضع اللاجئين - وهي الأساس القانوني لمساعدة اللاجئين والنظام الأساسي الذي يوجه عمل المفوضية.

^٤ - ERIKA FELLER, Ibid., p.287.

فإن مشاكل تطبيق الحماية تتشابه إلى حدٍ بعيد. فمشاكل الحماية تكررت مرة أخرى في باكستان. ومما لا شك فيه ان معاناة الضحايا في اليابان والباكستان تتضمن العنف الجنسي، وتعرض الأطفال لإساءة المعاملة، والمخاوف المتعلقة بالملكية القانونية، وضياع الممتلكات وهي لا تقتصر فقط على اللاجئين وطالبي اللجوء. لذا يجب ان تقدم الحماية على قدم المساواة لضحايا الزلزال مثلاً في باكستان، كما لضحايا النزوح الداخلي مثلاً في السودان، أو الضحايا في أوروبا الشرقية^(١).

ولا تزال هناك قواعد ذات علاقة تتطلب الاحترام، والتي، كما أشارت اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول في تقريرها لعام ٢٠٠١، تثير أسئلة معقدة تتعلق بالأهلية والشرعية والسيادة والإرادة السياسية للدول، والتي تحتاج إلى مراجعة وتدعونا لإعطاء مسؤولية الحماية طابع جديد عملي وميداني^(٢).

عند هذه النقطة، وربما يتساءل البعض ما علاقة مفهوم مسؤولية الحماية مع ما تقوم به اللجنة التنفيذية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

الجواب الموجز على هذا السؤال هو أن دراسة إلى أي مدى يمكن تكييف الجانب المرن من مفهوم "مسؤولية الحماية" ليتلائم مع قضايا الهجرة القسرية. وذلك من خلال إثارة النقاش خارج نطاق اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١، للتركيز على غلق الفجوات في نظام الحماية وكيفية القيام بذلك خروجاً على الإطار التقليدي للحماية.

وذلك في محاولة لتشجيع الدول على تناول مسألة إشكالية الحماية التكميلية من زاوية غير تقليدية. رغم ان النهج التقليدي أكثر تقنية وفنية من ناحية الإجراءات، وقد سبق أن طرح هذا الأمر خلال المشاورات العالمية بشأن الحماية الدولية، ٢٠٠١، ثم في اجتماع عام ٢٠٠٥ من قبل اللجنة التنفيذية لمفوضية اللاجئين، بهدف دراسة التعديلات اللازمة في نظام الحماية العالمية لضمان عدم وجود أي ثغرات في نظام الحماية المتبعة، وبعبارة أخرى، استخدام مفهوم "مسؤولية الحماية" لتعزيز حماية الأشخاص الذين تعنى بهم

¹ - ERIKA FELLER, The Responsibility to Protect, Op. Cit., p.285.

² - See: the Convention relating to the Status of Refugees (adopted 28 July 1951, entered into force 22 April 1954) 189 UNTS 137; Protocol relating to the Status of Refugees (adopted 31 January 1967, entered into force 4 October 1967) 606 UNTS 267; and the Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees UNGA Res 428 (V) of 14 December, 1950.

المفوضية، على أمل أن هذا من شأنه أن يسهم مادياً بتطبيق أوسع لمفهوم الحماية، وهذا يتطلب تحديد الثغرات التي تستلزم استجابة دولية. وسنتناول ضحايا النزاعات المسلحة من النازحين واللاجئين والعائدين وعديمي الجنسية تبعاً، فسيتم تناول حماية اللاجئين والنازحين في المطلب الأول بإعتبارهم أشخاص قد اضطروا إلى تغيير أماكن سكنهم رغماً عن إرادتهم (نازحين) أو بإرادتهم أحياناً (لاجئين). أما المطلب الثاني من هذا المبحث سنتناول فيه حماية العائدين وعديمي الجنسية، بإعتبار ان العائدين هم مواطني الدولة التي تركوها رغماً عنهم وعادوا إليها بعد تغيير الظروف التي أجبرتهم على المغادرة، أما عديمي الجنسية بالرغم من انهم لا يحملون جنسية الدولة التي يتواجدون او يقيمون فيها الا انها تمثل بالنسبة لهم موطنهم الفعلي وبذلك يستحقون حمايتها.

المطلب الأول

حماية الأشخاص اللاجئين والنازحين داخلياً

١. اللاجئين

تضمن الحكومات عادة لمواطنيها حقوقهم الإنسانية الأساسية وسلامتهم البدنية. ولكن ما إن يصبح المدنيون لاجئين، حتى تخفي شبكة الأمان التي تظللهم. وبذلك فإن اللاجئين يختلف عن النازح الذي ينتقل في ظل الظروف نفسها إلى مكان آخر داخل حدود دولته، ويظل متمتعاً بحمايتها ورعايتها طالما ظل داخل حدود هذه الدولة، بينما تكون حماية اللاجئين مسؤولية دولة الملجأ والمجتمع الدولي. كما أن اللاجئين يختلف عن المهاجر الذي يترك دولته بحثاً عن فرص أفضل، ويملك قرار العودة إليها بخلاف اللاجئين الذي يترك دولته خوفاً على أمنه وسلامته، ولا يستطيع العودة إلى دولته طالما استمرت بها حالة عدم الاستقرار، أو مصدر الاضطهاد^(١).

وقد تفاقمت قضية اللجوء مؤخراً بسبب النزاعات المسلحة والمشاكل الداخلية التي تمر بها دول كثيرة، والتي قد تستمر في الغالب لوجود مصالح مستترة تحتاج الى استمرار الفوضى في هذه الدول، وتنشأ هذه النزاعات عادة لأسباب داخلية ثم تنمو وتستمر ويتم دعمها وتفاقمها بتأثيرات خارجية^(٢).

^١ - رواية توفيق، مشكلة اللاجئين في افريقيا: الابعاد، الملامح، سبل المواجهة، دراسات افريقية، اكتوبر - ٢٠٠٤، ص ٦.

^٢ - فرانسو غرونفال، لورانس تيسيه، مناطق رمادية، أزمت ممتدة، صراعات منسية: تحديات العمل الإنساني، المجلة الدولية للصليب الاحمر، ٢٠٠١، ص ٧٣.

وتعتبر ظاهرة اللجوء من أقدم الظواهر التي عرفتها البشرية، فما من حضارة إلا وعرف أهلها الهروب والانتقال من مكان لآخر بهدف طلب النجاة والابتعاد عن الخطر الذي يهددهم^(١)، ويمثل حق اللاجئين في عدم إرجاعهم إلى أي بلد تتعرض فيه حياتهم أو حريتهم للخطر حجر الزاوية في الحماية الدولية للاجئين.

والفجوة في حماية اللاجئين ليست مبدئية في الحقيقة. إذ أنها تنطلق من عدم كفاية الالتزام بالممارسات السليمة، وعجز التنفيذ فيما يتعلق بالمبادئ.

في قلب هذه المشاكل تبرز المفاهيم الخاطئة، المتعمدة أو غير ذلك، والتي قد تضع قضايا اللاجئين بموقع متأخر، لأن قضايا اللاجئين تدور في نطاق القضايا الأوسع للأمن الدولي، والهجرة غير الشرعية، والقانون والنظام العالمي، والجريمة عبر الوطنية. كما ان ما يتعلق باللاجئين قد تم تحريفه وأخذ صورة مشوهة ليُنظر الى طالبي اللجوء بأنهم مجرمون، او "إرهابيين محتملين" أو ربما من المهاجرين غير الشرعيين الذين يشكل وجودهم مسألة تتعلق بتأمين الحدود ومكافحة الجريمة التي (قد يرتكبونها بدخولهم الى الدولة)^(٢).

ووصف المشكلة ذاتها يعد أمراً هاماً جداً، لتحديد طريقة التعامل معها، بشكل سلس، باعتبارها قضية حقوق الإنسان، و تتطلب إيجاد مساحة للحماية. لتكون أساساً في التعامل مع قضية الهجرة التي في كثير من الأحيان تنكر الحماية للمحتاجين. ويؤدي (سوء تشخيص) هذه المسألة، ولا سيما في العالم المتقدم، الى حرمان اللاجئين من الوصول الى حقوقهم المتفق عليها ومسؤوليات الدول التي اعترفت بها لصالحهم^(٣).

ونتيجة الثغرات في نظام الحماية، وسّعت المفوضية من مهامها للتوصل إلى معالجة الفجوات من خلال مبادرات لإعادة المركزية للقانون الدولي للاجئين، وتشجيع تفسير قواعد الحماية بمرونة، ولكن أيضاً يجب تحديد هذه القواعد والمبادئ في سياق الحديث عنها، و لا يمكن القول بانها تنحّت جانباً وعفا عليها الزمن إلى حد ما أو بأنها غير

^١ - زهير الشلي، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في البلدان العربية: خمسون عاما من العمل الإنساني، المعهد العربي لحقوق الإنسان و مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، تونس، ٢٠٠١، ص ٢.

^٢ - see: Gareth Evans and others, The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Published by the International Development Research Centre, Ottawa /Canada, 2001, p. 35.

^٣ - See: Erika Feller, Op.cit, p.289.

ذات صلة .

وقد تعاونت أيضا بعض الجهود الدولية لاستحداث أدوات جديدة لإدارة هذه المشاكل للاجئين ذات الطابع المختلط^(١). كالمشاكل التي تواجه اللاجئين الذين يمكن ان تجدهم جنبا الى جنب مع المهاجرين غير النظاميين(الشرعيين)^(٢) ، أو الأشخاص الذين يتم استبعادهم بسبب خلفية مشكوك فيها ، ليتم تحديدهم وانتشالهم من نظام الحواجز المعقدة للدخول.

لذا على المجتمع الدولي اخذ المبادرات لتعزيز الاستخدام المناسب لأشكال الحماية التكميلية، التي أُشير إليها في عملية (بالي) ومشاورات آسيا والمحيط الهادئ بشأن اللجوء والهجرة وهي أمثلة إقليمية لجهود العمل مع الدول للمساعدة في إدارة التحركات المختلطة من المهاجرين وطالبي اللجوء على نحو أفضل في هذه المنطقة^(٣). ونتيجة لذلك، تقوم المفوضية حالياً بتجربة نهج جديد لقضية تحديد الهوية، لبناء توافق في الآراء وبرامج التسليم، لكي تساعد في تحسين نوعية الحماية وإمكانية الوصول إلى حلول تُجنبها من الوقوع في مشاكل أكثر تعقيداً.

٢.النازحون داخلياً: يوجد ما يقدر ب ٢٥ مليون نازح على مستوى العالم وهي نسبة تفوق بكثير عدد اللاجئين الذي يقارب ٩.٢ مليون لاجئ في العالم. يعيق حصولهم على الحماية والمساعدة عدم وجود إطار قانوني دولي متفق عليه ليتم تنفيذه لضمان الحماية لهم، بسبب عدم وجود منظمة دولية واحده لديها التفويض للتدخل لمصلحتهم^(٤).

1- Erika Feller, ibid, p.289.

^٢ - تشير الهجرة غير النظامية او غير الشرعية الى: هجرة الأفراد عبر الحدود الوطنية على نحو ينتهك قوانين الهجرة في البلاد المتجه نحوها، وتكون الهجرة غي الشرعية بأغلبية ساحقة من البلدان الأكثر فقراً إلى البلدان الأكثر ثراءً.

- see: Mark Patrick Taylor, The Drivers of Immigration in Contemporary Society: Unequal Distribution of Resources and Opportunities, Human Ecology, Volume 35, Issue 6, December 2007, pp. 775-776.

³ - See: Erika Feller, Op.cit, p.289.

⁴ - Guiding Principles on Internal Displacement, UN Doc CN.4/1998/53/Add.2 (11 February 1998). Since late 2005, UNHCR has been the lead agency for the

وأن الاعتراف في الواقع الآن، بأن هذا يشكل ثغرة خطيرة في نظام الحماية الدولية، مما يستلزم مجموعة من النشاطات لملء هذه الثغرة. وقد كانت مبادئ ١٩٩٨ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي، والتي ترمي إلى وضع إطار عمل معياري (مبدئي) أساسي، ليمثل الخطوة الأولى للاستجابة.

ويقدر أن ما يزيد على 27 مليون نسمة في العالم اضطروا إلى النزوح عام 2010 ، ويُقصد بالأشخاص النازحين داخل بلدانهم أو "المشردين داخلياً":

"الأشخاص أو جماعات الأشخاص الذين أكرهوا على الهرب أو على ترك منازلهم أو أماكن إقامتهم المعتادة أو اضطروا إلى ذلك، ولا سيما نتيجةً أو سعيًا لتفادي آثار نزاع مسلح أو حالات عنف عام الأثر أو انتهاكات حقوق الإنسان أو كوارث طبيعية أو كوارث من فعل البشر ولم يعبروا الحدود الدولية المعترف بها للدولة".

ورغم ذلك، فإن القانون الدولي الإنساني يمنح الحماية لهؤلاء الأشخاص بصفتهم مدنيين، و تجدر الإشارة إلى أن هذا الإطار القانوني لا يأخذ بعين الاعتبار (أو ليس بما فيه الكفاية) بعض المشاكل الإنسانية. فالقيود التي تعيق حرية التنقل والعودة أو إعادة التوطين الطوعي، والتعدي على الطابع المدني لمخيمات النازحين داخلياً، وغياب آليات الانتصاف الفردي أو التعويض عن الممتلكات المفقودة، كلها مشاكل يعاني منها يومياً النازحون إلى الداخل ولا يقدم القانون الدولي الإنساني بشأنها مبادئ توجيهية دقيقة وكافية لأطراف النزاع^(١).

ورغم تحقق بعض الإنجازات المهمة في مجال حماية النازحين داخلياً منذ نهاية التسعينيات، إلا أن معظم النصوص المرجعية تشوبها جوانب ضعف من الناحية القانونية. وهكذا، فإن وثيقة "المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي"، وهو النص المرجعي الرئيسي في هذا الصدد، هي صك غير ملزم.

وشكلت "اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية المشردين داخليا في أفريقيا ومساعدتهم" التي اعتمدت عام ٢٠٠٩ خطوة رئيسية إلى الأمام في مجال حماية المشردين داخليا في أفريقيا، ولكنها تظل صكا إقليميا وليس عالميا. أما القانون الدولي الإنساني العرفي

protection and assistance of IDPs, and for co-ordinating and managing any IDP camps that are established.

^١ - اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، المؤتمر الدولي الحادي والثلاثون للصليب الأحمر والهلال الأحمر، تعزيز الحماية القانونية لضحايا النزاعات المسلحة، ٢٠١١، ص٢٣.

الوثيقة: IC/11/5.1.1٣١

فيتضمن قواعد محددة بشأن النزوح الداخلي ولكن هذه القواعد لا يمكن أن تقدم حلاً كافية لجميع المشاكل الإنسانية الخطيرة التي يصطدم بها ملايين المشردين داخلياً. ولكن يوجد ، تقدم مبدئي على المستوى المؤسسي لمنظمة الأمم المتحدة، من خلال جعل استجابتها بشكل جماعي أو تعاوني، وهو الأسلوب الذي ترى المفوضية بأنه أسلوب واعد يتم تطويره من خلال "مجموعات" من الأنشطة، كاستعدادها لتنسيق حماية وإدارة المخيمات والتجمعات وتهيئة المأوى في حالات الطوارئ، وإن كان ذلك في حالات النزوح الداخلي الناجم عن النزاعات الداخلية و تلك التي تسببها الكوارث الطبيعية. لكن يجب الأخذ بنظر الاعتبار ان تعاون (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين) يخضع لبعض المحاذير، ولا سيما أن كل ما تقوم به المفوضية لا يمكن أن يكون على حساب الحق في التماس اللجوء.

ويمثل كل هذا، جزءاً من التقدم الحقيقي باتجاه سد فجوة الحماية للنازحين داخلياً، مع ذلك، لا نزال في البداية. فهناك قضايا معقدة لا تزال بحاجة إلى حل. والسؤال الذي يطرح هو ما إذا كنا أمام حالة طوارئ معقدة، فكيف يمكن أن نميز بين المشردين فعلاً والسكان بصورة عامة، وقد اتضح هذا جيداً، في المقاطعات الشرقية من جمهورية الكونغو الديمقراطية، إذ كان من الصعب جداً التمييز بين النازحين داخلياً والسكان بصفة عامة. الذين يحتاجون جميعاً للوصول المساعدات الإنسانية، فالسكان ككل يواجهون مضايقات مستمرة من قبل العناصر المسلحة والعنف القائم على نوع الجنس والذي يحدث على نطاق واسع ، في ظل عدم وجود سيادة القانون، والفساد المنتشر في كل مكان ، في هذه الظروف، ينبغي أن تبدأ المسؤولية الدولية بشكل عام لتشمل الجميع ولا تنتهي مع النازحين داخلياً فقط، لأن المعاناة واسعة النطاق وتشمل فئات كثيرة أخرى⁽¹⁾.

وتكتسب إمكانية الوصول أهمية خاصة عندما يتسنى الوصول إلى ما يقارب ٢٠ إلى ٢٥ مليون شخص نازح داخل حدود بلدهم. إن محنة هذه الفئة الضعيفة بشكل استثنائي قد اكتسبت سمة الإلحاح في فترة التسعينيات، حيث ازداد عددهم بشكل كبير في أعقاب العديد من النزاعات المسلحة الداخلية التي شهدتها ذلك العقد. وعادةً ما يعانون، بسبب

1- GUY S GOODWIN-GILL, Forced Migration: Refugees, Rights and Security, research published in : Jane McAdam, Forced Migration, Human Rights and Security, Oxford And Portland, Oregon, USA, 2008, p. 3.

اضطرارهم لمغادرة منازلهم، من الحرمان الشديد، وانعدام المأوى، وعدم الأمن، والتمييز. وتقع مسؤولية حمايتهم، في المقام الأول، على السلطات الوطنية ذات الصلة. غير أنّ السلطات الوطنية تفشل، في كثير من الحالات، في توفير الحماية والمساعدة الضروريتين لهؤلاء الأشخاص، أو توفير إمكانية الوصول الآمن والمفيد للمنظمات الدولية. ونتيجة لذلك، وبسبب عدم وجود نظام مكرّس للحماية والمساعدة الدوليتين للأشخاص النازحين داخلياً، غالباً ما كانت الاستجابة لاحتياجاتهم غير متنسقة وغير فعالة^(١). وختاماً، ربما تكون نقطة النقاش الرئيسية من وراء حماية النازحين داخلياً اليوم وفي المستقبل هي كيفية تحقيق الحماية بشكل عملي. ووفقاً للإطار القانوني لمسؤولية الحماية لسد الفجوات القانونية المتعلقة بحماية النازحين داخلياً^(٢).

المطلب الثاني

حماية الأشخاص عديمي الجنسية والعائدين

١. **عديمي الجنسية:** تمثل الجنسية الرابط القانوني بين الدولة والفرد، ويُقصد بإنعدام الجنسية (حالة الفرد الذي لا يعتبر مواطناً من قبل أي دولة). وعلى الرغم من أن عديمي الجنسية قد يكونون أيضاً لاجئين في بعض الأحيان، فثمة تباين بين الفئتين وكلتاها من الفئات التي ترعاها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وقد ينتج إنعدام الجنسية عن مجموعة متنوعة من الأسباب، بما في ذلك التمييز ضد الأقليات في التشريعات المتصلة بالجنسية وعدم إدراج كافة السكان المقيمين ضمن مجموعة المواطنين عند إعلان استقلال دولة ما (خلافة الدول) وتنازع القوانين بين الدول^(٣).

ويعد إنعدام الجنسية مشكلة كبيرة، يطال تأثيرها ما يقدر بنحو ١٢ مليون شخص في العالم. كما أنه قد يؤثر بشكل كبير ومأساوي في حياة الأفراد. فإملاك جنسية أمر ضروري للمشاركة الكاملة في المجتمع، كما أنه شرط أساسي للتمتع بكامل حقوق الإنسان.

^١ - ماركو ساسولي، أنطوان بوفيه، كيف يوفر القانون الحماية في الحرب؟، مختارات من القضايا الخاصة بممارسات معاصرة في القانون الدولي الإنساني، منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القاهرة، ٢٠١١، ص ٤٠.

^٢ - GUY S GOODWIN-GILL, Ibid., p. 5.

^٣ - Kate Darling, Protection of Stateless Persons in International Asylum and Refugee Law, International Journal of Refugee Law, Oxford University Press, Vol 21, 2009, P. 747.

وفي حين أن سائر البشر يجب أن يتمتعوا بشكل عام بحقوق الإنسان، إلا أن ثمة حقوق معينة مرتبطة بدورها بموضوع الجنسية، مثل الحق في التصويت، وهذه الحقوق تقتصر على المواطنين فقط. غير أن ما يبعث أكثر على القلق هو الانتهاك الذي يطال العديد من حقوق عديمي الجنسية الأخرى في الممارسة، فهم غالباً ما يعجزون عن الحصول على وثائق الهوية، كما أنهم قد يتعرضون للاحتجاز بسبب إنعدام جنسيتهم، أو يمنعون من الحصول على التعليم والخدمات الصحية أو فرص العمل^(١).

ونظراً لخطورة هذه المشكلة، فقد اعتمدت الأمم المتحدة في العام ١٩٥٤ الاتفاقية المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية.

و بالإمكان تقادي هذه المشكلة من خلال إعتامد تشريعات وإجراءات ملائمة في مجال الجنسية، فضلاً عن نظام عالمي لتسجيل الولادات. وكانت المفوضية قد كُلفت بالعمل مع الحكومات من أجل منع حدوث حالات إنعدام الجنسية وإيجاد الحلّ للحالات التي تحدث وحماية حقوق الأشخاص عديمي الجنسية. وتقضي الخطوة الأولى بمصادقة الدول على اتفاقية العام ١٩٦١ لتخفيض حالات إنعدام الجنسية وتنفيذها^(٢).

ويُعد الأشخاص من عديمي الجنسية أحد المجموعات المختلفة الذين هم بحاجة للحماية التي لم يتم توفيرها. وعلى الرغم من حقيقة أن حقوق الإنسان الأساسية أُقرت على النحو المبين في العهدين الدوليين لعام ١٩٦٦^(٣) وتم الاعتراف بها لكي لا تقتصر على مواطني الدول الأطراف، ولكن يجب أيضاً أن تكون متاحة لجميع الأفراد، بغض النظر عن الجنسية أو إنعدام الجنسية... بالنسبة للأفراد الذين قد يجدون أنفسهم في إقليم معين لا ينتمون بجنسيتهم له أو خاضعين للولاية القضائية لدولة طرف في الاتفاقية^(٤).

¹– Kate Darling, Op.cit. p. 748.

²– مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، البحث عن جنسية، ٢٠١٣، ص ١.

<http://www.unhcr-arabic.org/pages/4be7cc2741b.html>

³– See eg: the International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 Dec 1966, entered into force 23 March 1976) 999 UNTS 171; and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (adopted 16 December 1966, entered into force 3 January 1976) 993 UNTS 3.

⁴– Human Rights Committee, ‘General Comment 31 on Article 2 of the Covenant: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the

وتمثل مشكلة عديمي الجنسية، على وجه الخصوص، "مشكلة منسية قدر تعلق الأمر بتطبيق مسؤولية الحماية".

وعلى الرغم من عدم وجود معايير قانونية تحمي ضحايا هذه الفئة ولكن توجد قواعد محدودة فقط، كما ان ولاية المفوضية للأشخاص عديمي الجنسية، وإن مرت عليها مدة طويلة، لكنها لا تزال في مواجهة مناخ من الشك، وحتى عدم القبول من قبل بعض الدول. وتعمل المفوضية من خلال أربع طرق رئيسية لمساعدة عديمي الجنسية وهي: تحديد الأشخاص عديمي الجنسية، وتوفير الحماية، وخفض عدد الحالات ، والحدّ منها.

وبالنسبة للملايين من الناس في جميع أنحاء العالم ، فإن إنعدام الجنسية يعني مواجهة مشاكل لا حصر لها لتحقيق أبسط حقوقهم. فلو كنت عديم الجنسية، لا يمكنك الحصول على وثائق الهوية اللازمة للتوجه نحو الحياة اليومية. ولا يمكنك تسجيل الأطفال عند ولادتهم. ولا يمكنك التملك أو الذهاب إلى المدرسة. ولا يمكنك السفر إلى الخارج أو أحيانا حتى داخل البلد الذي تقيم فيه. وفي أحيان كثيرة، تشعر بأنه لا وجود لك.

وسواء كان السبب هو تفكيك الإمبراطوريات، والاتحادات، او الانفصال بين الدول، وعدم التسجيل الصحيح عند الولادة والتميز بين الجنسين أو تنازع قوانين الجنسية ، فالنتيجة هي أن ما يقدر ب ٩-١١ مليون شخص محاصرون في طي النسيان.

ورغم وجود إطار قانوني دولي يتمثل بإتفاقية عام ١٩٥٤ بشأن حالات إنعدام الجنسية وإتفاقية عام ١٩٦١ بشأن خفض حالات إنعدام الجنسية^(١)، ولكن لا تزال هناك فقط ٦٢ دولة أطرافا في السابق و٣٣ دولة انضمت مؤخرا^(٢). وبالمقارنة مع عدد من الأطراف في

Covenant' (29 March 2004) UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (26 May 2004) para 10.

¹- Convention relating to the Status of Stateless Persons (adopted 28 September 1954, entered into force 6 June 1960) 360 UNTS 117; Convention on the Reduction of Statelessness (adopted 30 August 1961, entered into force 13 December 1975) 989 UNTS 175.

²- United Nations Treaty Collection database
<http://untreaty.un.org/English/access>.

اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ والبروتوكول الملحق بها ١٩٦٧ (فهي الآن ١٤٧ دولة وذلك حتى عام ٢٠٠٦)^(١) ومن الواضح أن الانضمام الأوسع يبقى طموحاً هاماً. وهناك الكثير من الإنجازات التي تبدو بسيطة لكن يتبقى الكثير مما يصعب تحقيقه: كإجراءات تسجيل المواليد الذي يجب ان يجري في جميع الدول، على سبيل المثال، أو ضمان حصول المرأة على قدم المساواة، مثل الرجال، إلى الجنسية الفعلية. و يتطلب تسوية حالات إنعدام الجنسية، ولا سيما تلك التي طال أمدها، إستراتيجيات شاملة، ولكن أيضاً، والأهم الإرادة السياسية التي حتى الآن كانت غائبة. وقد أطلقت المفوضية مؤخراً كتيب بالتعاون مع الاتحاد البرلماني الدولي إلى رفع مستوى الوعي حول هذه القضية. الذي ربما سيكون أداة مفيدة لمعالجة حالات إنعدام الجنسية التي طال أمدها ويشجع الدول على إيجاد سبل لوضع حدٍ لها^(٢).

٢. العائدون: تتعلق بعض الفجوات في نظام الحماية باللاجئين الذين يعودون طوعاً إلى بلدانهم الأصلية. وكثيراً ما تكون الضمانات غير كافية لتكون العودة مستدامة على المدى الطويل. هذا النوع من الأشخاص (العائدين) إلى بلدانهم قد يسقطون ضحية قلة من التمويل والبرامج غير ذات الأولوية التي يجري منحها للعائدين. وفي كثير من الأحيان تتم إعادة اللاجئين في ظروف غير مناسبة توقعهم ضحايا لنزاع قد تم حله فقط بشكل جزئي فيعودون الى أماكن غير ملائمة لإعادة إدماجهم بسبب مجموعة من العوائق السياسية والاقتصادية^(٣).

وقد وجهت المفوضية تركيزاً كبيراً خلال الآونة الأخيرة على برامج في مجال العدالة الانتقالية والمصالحة في المجتمعات، والعمل على استمرارية الانتقال من الإغاثة إلى

¹– UNHCR, States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>

²– UNHCR and Inter-Parliamentary Union, Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians (2005).

³– See: Erika Feller, Op.cit, p.290.

التنمية، بما في ذلك من خلال تشجيع الاستثمار في العودة من خلال مساعدات التنمية^(١).

لقد تم حث الدول المانحة لمنح حصة من مساعدات التنمية لإيجاد حلول دائمة للعائدين والمجتمعات التي يعودون إليها في حالات ما بعد الصراع، من خلال برنامج مخصص للعائدين يركز على العودة إلى الوطن وإعادة الإدماج وإعادة التأهيل وإعادة الإعمار. ولقد حثت بلدان المنشأ لتنفيذ البرنامج من خلال دمج تدابير منهجية تساعد على العودة للاجئين في خطط التنمية الوطنية المستدامة واستراتيجيات الحد من الفقر. كما تعمل المفوضية مع منظمة الأمم المتحدة لتعزيز الروابط مع وكالات التنمية. أما بالنسبة لنا فهي روابط واضحة، حتى لو كان، للأسف، لا تزال العديد من الدول وبعض وكالات التنمية غير مقتنعة بعد.

1- See: Erika Feller, ibid, p.290.

الخاتمة والاستنتاجات

إتضح من خلال هذا البحث، أهمية أنظمة الحماية التكميلية التي هي بالتأكيد جزء من قواعد حماية اللاجئين عموماً ، سواء كانت تأخذ شكل ترتيبات تأشيرة الدخول (المنصوص عليها تحديداً في التشريعات، والتي تمتد الى تغطية الحماية لفئات محددة من الأشخاص، الذين، لأي سبب كان، لا يتمتعون بحماية اتفاقية اللاجئين)، أو لأنها تستمد من مسؤوليات حمايتهم بموجب معاهدات حقوق الإنسان، أو لأنها تضع ترتيبات الحماية لفئات معينة ولفترة زمنية محدودة بحالات معينة.

ورغم إن الموقف من تناول الحماية التكميلية لم يكن موحداً من قبل الدول، إلا أن الموافقة على إدخال مفهوم مسؤولية الحماية في نظم الحماية القائمة منذ عام ٢٠٠٥، مثل في حد ذاته يُعدُّ خطوة إلى الأمام، من خلال:

(أ) وضع تصور لأشكال الحماية التكميلية ضمن نظام عالمي متعدد الأبعاد للحماية، بما في ذلك الحماية الدولية، والأهم، وضع الحماية التكميلية كجزء من 'مسؤولية الحماية'، و

(ب) العمل على زيادة التنسيق والتكامل في ممارسات الدول لتطبيق نظم الحماية. وبشكل أكثر تحديداً.

وللوصول الى ذلك لابد من دراسة المقترحات الآتية:

(أ) يحتاج نظام الحماية الواجب توفيرها الى تطوير النظام العالمي للحماية بطريقة لا تترك ثغرات في نظم الحماية القائمة.

(ب) أن تكون الدول قد استفادت إلى أقصى حد من الصكوك القائمة، ولا سيما اتفاقية اللاجئين، قبل اللجوء إلى أشكال الحماية التي تسعى الى توسيع الحماية بمنح صلاحية تقديرية للحالات المختلفة.

(ج) يجب ان يجري النظر في الوضع الذي يتطلب الحماية أيا كان نوعه، ليتم ترتيب أولويات احتياجات الحماية باعتبارها موضع اهتمام رئيسي.

(د) يجب ان يتم قبول أن المفوضية كشريك استشاري ذو مصداقية وشرعية لرعاية جميع أشكال الحماية الدولية.

وربما يتطلب ذلك أن ترى الدول الحكمة من اتخاذ إجراءات موحدة لتتضمن الأشكال المختلفة من الحالات التكميلية للحماية.

ورغم انه لا يمكن الحكم بالنجاح في تحقيق الاهداف المرجوة ، الا انه يظهر واضحا توصل المجتمع الدولي الى بداية جيدة بشأن حماية الاشخاص اللاجئين والنازحين وعديمي الجنسية والعائدين. اذ اصبح نظام مسؤولية الحماية نظاما مقبولا ، الا انه ينبغي تطويره بطريقة تتلافى حدوث ثغرات في الحماية، والحماية التكميلية قد تكون وسيلة عملية لمعالجة احتياجات الحماية التي لا تغطيها الصكوك القائمة.

ومثل أي عملية متعددة الأطراف فاستنتاجات اللجنة التنفيذية هي نتيجة التفاوض، والمقايضات والتسويات. ولم يكن هنالك ممكنا التوصل الى اتفاق بشأن قضايا أكثر تفصيلا، مثل معايير منح أو إنهاء الحماية التكميلية. فقد كشفت المناقشة تصورات وممارسة متنوعة جدا .

كما أن نطاق هذه الحماية، لا سيما بالنسبة للأشخاص الفارين من العشوائية والعنف الشامل. فبعض الدول تفضل حصرها بالتزاماتها تجاه الأشخاص التي تدخل في اتفاقية اللاجئين، جنبا إلى جنب مع تلك التي تواجه عودة للتعبير على النحو المعروف في اتفاقية عام ١٩٨٤ لمناهضة التعذيب.

وكان واضحا وجود فجوة واسعة بين تلك الدول التي تتعامل مع وضع اللاجئين بطريقة أكثر مرونة، وتلك التي لا تعترف بالتزامات تتجاوز الالتزامات المقبولة من خلال ممارسة السلطة التقديرية السيادية.

وقد تميز محتوى نظم الحماية التكميلية، بتنوع الرأي. وكانت للدول مواقف متباينة على نطاق واسع، حول الحق في الحماية من الإعادة القسرية، وصولا إلى التمتع بجميع الحقوق الممنوحة عادة للاجئين. وشملت مجالات الاختلاف خاصة حالة الإقامة والهوية أو وثائق السفر القانونية، و / أو حقوق جمع شمل الأسرة. وكانت هناك أيضا اختلافات واسعة واضحة في الإجراءات المتبعة لمنح الحماية التكميلية.

يظهر مما تقدم في هذا البحث بان الواقع العملي لحماية النازحين واللاجئين وعديمي الجنسية والعائدين يبقى بعيدا عن تطبيق نظرية الحماية بشكل ممارسة فاعلة لحماية الفئات المشار إليها في البحث. فالعديد من الدول لاتوافق على اعتماد نظرية مسؤولية الحماية كإطار غير تقليدي لحماية الاشخاص الذين لم توفر لهم الاتفاقيات الدولية الحماية الكافية، وربما لم تذكر الاتفاقيات الدولية البعض من هؤلاء الاشخاص كالنازحين الذين يفتقرون الى اطار قانوني دولي اتفقي لحمايتهم لكن وجود هذه الوسيلة تبقي الباب مفتوحا امام تطبيق اوسع لنظم الحماية.