

# بعد الحرب الباردة: تغير مفهوم الملجأ واللاجئ

بقلم: غاي س. غودوين-غيل

## للحماية الدولية للاجئين، التي تعد مسؤولة المجتمع الدولي، تاريخ طويل متميز يرجع إلى الجهود المبكرة لعصبة الأمم.

(١) النموذج الأمني

يقوم النموذج الأمني على بعض المفاهيم القديمة عن الحقوق السيادية، ويدرس ظاهرة حركات اللاجئين (وحركات الهجرة) ويتعامل معها من منطلق السيطرة عليها في المقام الأول، وينظر إلى اللاجئين وطالبي اللجوء والمهاجرين أو يصورهم على أنهم مصدر تهديد للأمن الوطني والإقليمي بل والأمن الدولي أيضاً. وهذا التوصيف ليس محايداً، وليس محموداً في جوهره، إذ أنه يفتح الفرصة للتعامل مع الأشخاص دون اعتبار لكرامتهم وقيمتهم كأفراد.

وهناك جانبان كثيراً ما يرتبطان معاً فيما يتعلق بنموذج الدولة/الأمن، وهما فيما يبدو:  
(١) الجانب الداخلي/المرتبط بالسيادة؛  
(٢) والجانب الخارجي/المرتبط بالحماية.

يتمثل الجانب الداخلي أولاً في آليات الضبط الموجهة نحو الأشخاص الذين ينتقلون أو الساعين للانتقال، مثل التأشيرات، والضوابط التي تفرضها الشركات الناقلة، والقوانين والسياسات المقيدة المتعلقة بالهجرة وحماية اللاجئين، وإجراءات الردع مثل الاحتجاز والحرمان من الحقوق بدرجات متفاوتة. ويرتبط ذلك عموماً بشيوع لغة معينة في الخطاب العام تؤدي إلى زيادة الإحساس بالقلق على المستوى الوطني، أو تزعم حماية المجتمعات الجديدة والمستقرة، وتثير شبح التوترات الاجتماعية.

### يبدو أن الدول لم تعد مستعدة للعمل على تحقيق معايير النفع العام.

أما الجانب الخارجي من النموذج الأمني فيتبدى في السياسات الخارجية في إبرام «اتفاقيات السماح بالدخول مرة أخرى»، وفي دعم إيجاد الحلول من خلال قرارات مجلس الأمن، ودعم إجراءات التدخل المختلفة، و«التوجيه» الفعال بشكل أو بآخر للوكالات الدولية وخصوصاً وكالات الأمم المتحدة (من خلال «الحماية الوقائية» والحماية الإقليمية وما إلى ذلك).

- ينبغي منح اللجوء ريثما يتم التوصل لحل لمشكلة اللاجئ.
- للاجئين أن يتمتعوا بحقوق الإنسان.
- حماية اللاجئين تمثل مبدأً عالمياً.

وجملة القول إن المجتمع الدولي وضع نظاماً ذا مضمون قانوني صارم يستند إلى تصور راسخ حول قيمة الإنسان وإلى أحقية الفرد في احترام كرامته وسلامته كإنسان. وبصفة عامة، ظل هذا النظام يؤدي دوره بصورة طيبة حتى منتصف الثمانينيات.

ولكن مع انتهاء التوتر بين الشرق والغرب ظهر اتجاه جديد نحو إعادة النظر في الالتزامات والأدوار والإمكانيات المؤسسية. فبعد أن كانت الدول قانعة بالتحرك على أساس الالتزامات والتوقعات، أصبحت الآن تميل عموماً إلى بسط نفوذها والتحرك خارج حدودها لمنع تنفيذ الالتزامات نهائياً. وبعد أن كانت الواجبات تؤدي طوعية أصبحت الآن يستهان بها، وصار التقليل من شأن أبعاد حقوق الإنسان في تحركات الأشخاص ملمحاً أخذاً في التزايد، بينما تعجز الحكومات والمنظمات الدولية في واقع الأمر عن إدارة شؤونها والسيطرة عليها، وعن التعامل على نحو متنسق مع الحركات الواسعة أو التعامل مع تغير طبيعة الأسباب الكامنة وراءها، أو عن اتخاذ القرارات، أو وضع الأهداف الاستراتيجية، أو تحديد الوسائل التكتيكية.

وهناك عدد من المآزق القائمة في الوقت الحالي يمكن توضيحها من خلال استعراض نموذجين متناقضين في هذا الصدد.

تمثل اتفاقية ١٩٥١ بشأن وضع اللاجئين، وبروتوكول ١٩٦٧ الملحق بها لتحديثها، خطوة في تطور حماية اللاجئين، وبمقارنتها بما سبقها من صكوك نجد أنها تُعرف اللاجئ تعريفاً أوسع من تلك الصكوك وإن كان تعريفها لا يزال محدوداً، وتضع معايير شاملة للمعاملة خصوصاً معاملة اللاجئين المستقرين أو الحاصلين على إقامة قانونية. ولكن كما يشير عنوان الاتفاقية فإنها ليس وثيقة شاملة، لأنها لا تتناول حركات اللاجئين على نطاق واسع، ولا مسألة اللجوء أو السماح بدخول بلد الملجأ، ولا تفاصيل التعاون الدولي، أو التوصل إلى حلول إلا فيما يتعلق بوضع الفرد بوصفه لاجئاً، ولم يكن المقصود من الاتفاقية أصلاً أن تتناول مثل هذه الأمور على وجه التحديد.

وفي مطلع الثمانينيات من القرن العشرين، وعلى الرغم من استمرار وجود بعض الجوانب غير المحددة المعالم، كانت النقاط التالية قد ثبتت وترسخت:

- يشمل مفهوم اللاجئ في القانون الدولي كل فرد لديه خوف نابع من سبب وجيه من التعرض للاضطهاد، إلى جانب الأشخاص الذين لديهم أسباب مقبولة لعدم مطالبتهم بالعودة إلى مواطنهم الأصلية.
- يتضمن مبدأ عدم الإرجاع كل ما يتراوح بين عدم طرد الموجودين داخل أراضي الدولة حتى عدم اضطهادهم، بالإضافة إلى عدم رد الموجودين على الحدود.
- يمثل التضامن والتعاون الدولي ركيزتين أساسيتين في النظام الذي يهدف إلى تقديم الحماية وإيجاد الحلول.
- تمثل إجراءات تحديد وضع اللاجئ أمراً ذا أهمية بالغة.

## اللاجئ والمهجري عالم اليوم

- نظراً لهذا الصراع بين الثقافات ، وعندما تنكر في وضع اللاجئ وطالب اللجوء اليوم، يصبح من المفيد أن نستذكر الأهداف التي لم تتحقق قبل انتهاء الحرب الباردة ومنذ انتهائها وحتى الآن، ليجد أن القائمة التالية من الأهداف التي لم تنجز بعد تشير الانزعاج :
- وضع إجراءات تتسم بالإنهابة والكفاءة والسريعة لتحديد وضع اللاجئ/المتحقة للحماية، بما في ذلك حالات وفود أعداد كبيرة من الأشخاص.
  - بناء قدرات إقليمية ودولية للتأهب لأي حركات مفاجئة بهدف التخفيف من وطأتها والتدخل للتعامل معها.
  - بناء قدرات إقليمية (ودولية) للمشاركة في تحمل المسؤولية في عملية توفير الحماية وإيجاد الحلول.
  - وضع سياسات وبرامج مرتبة قادرة على التعامل مع الحماية الفورية واللجوء الطويل الأجل والاستقرار في دولة ثانية.
  - إيجاد آليات مؤسسية وطنية ودولية مهتمة للتعامل مع الهجرة وإدارة الهجرة وتعزيزها على كلا المستويين.
  - إدراج عقيدة حقوق الإنسان في عملية صياغة التشريعات والإدارة ووضع السياسات.
- ولكن بدلاً من التطلع إلى المستقبل ودعم القدرات القائمة، تميل الاستجابة الإقليمية والوطنية لحركات اللاجئين وغيرها من تحركات المهاجرين إلى أن تأخذ صورة التصدي لها، وتركز تركيزاً ضيقاً على السطوة والترهب والردع، وتقوم على الأفكار السيادية الانعزالية بدلاً من التضامن العالمي.



Panos Pictures/Clive Shirley

### على الحدود المكسيكية - الأمريكية

اللاجئين وطالبي اللجوء والمهاجرين، أفراداً يمكن أن يكون لديهم مبررات معقولة لطلب الحماية سواء من الاضطهاد أو لأسباب تتعلق بغير ذلك من حقوق الإنسان ذات الصلة، وطلب بضرورة التعامل مع كل طلب على حدة لتقرير وضع صاحبه على أساس ظروفه الخاصة.

وتعد أسس هذا النموذج موجودة بالفعل، فحتى في السياق الإقليمي المحدود الذي تحكمه الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان يوجد قدر لا بأس به من التشريعات القانونية التي وضعت في إطار المواد ٣ و٨ و١٤ التي توضح حدود اختصاصات الدولة فيما يتعلق برفض دخول الأفراد إلى أراضيها أو طردهم أو إخراجهم منها، متى كان ذلك الإجراء يخل انتهاكاً لحقوق الإنسان لهؤلاء الأفراد. فالحماية ضد الإجراءات الإدارية المعسفة وغير القانونية وسبل معالجتها أمراً بدخول في سياق سيادة القانون ولصحتهم. وعلى المستوى العالمي، نجد أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عام ١٩٦٦ واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة الصادر عام ١٩٨٤ (خموصاً في مادتها الثالثة)، والاتفاقية الخاصة بحقوق الطفل الصادر عام ١٩٨٩ - كل هذه الصكوك توسع من نظام الحماية الذي يشمل الأفراد.

### ٢) نموذج الحقوق الفردية

يشكل نموذج الحقوق الفردية تقويض النموذج الأممي، وينطلق من سلسلة معينة من الممارسات التي تقوم بها الدولة ومن قرارة خاصة لاتفاقية ١٩٥١، ومن عقيدة حقوق الإنسان على وجه الخصوص، ليعارض مرامم الدولة القائمة على سلطات عامة ومشكوك فيها، إذ يطالب باعتبار

وعلى الرغم من التجارب التي استغرقت عدة عقود، فلم تنجح إلا قلة قليلة من الدول في التوفيق بين تلبية التزاماتها الدولية وإجراءاتها الوطنية الخاصة بالحماية. ولا يزال تحديد وضع اللاجئين يلعب دوره في التعامل مع طلبات اللجوء، ومن هنا يتضح أن **المبادئ العامة** التالية ما زالت تحتاج إلى مزيد من الصقل، وإلى ترجمتها إلى واقع ملموس في إطار النظم الوطنية حتى تتحقق سيادة القانون:

- الالتزام باتفاقية ١٩٥١/١٩٦٧، بما في ذلك تعريف اللاجئين ومبدأ عدم الإرجاع والتعاون مع مفوضية شؤون اللاجئين؛
- الإجراءات التي ينظمها القانون؛
- ضرورة النظر في كل طلب للجوء على حدة وبموضوعية وحياد من جانب مسؤولين مؤهلين لهذا العمل وعلى دراية كافية به؛
- ضرورة أن ينطوي تحديد وضع اللاجئين على «مسؤولية مشتركة» بين صاحب القرار وصاحب الطلب (الذي يجب أن تتاح له الفرصة الكافية لعرض حالته)؛
- سلامة الإجراءات، بما في ذلك فرصة تقديم طلب الحصول على وضع اللاجئين/اللجوء على الحدود، وحق الاستعانة بمتبرج، والمساعدة القانونية، وفرصة الاتصال بمفوضية شؤون اللاجئين، وإجراء مقابلة شخصية؛

- تسجيل القرارات كتابياً مع تفصيل مبرراتها؛
- إمكانية الطعن في القرارات السلبية، أو مراجعتها على نحو مستقل؛
- أحقية البقاء إلى أن يتم الفصل في الطلب؛
- الاعتراف بالوضع عندما تكون المعايير مستوفاة، والاعتراف بالأحقية المفترضة للاجئين المعترف بهم في الإقامة في دولة الملجأ.

ولكي تتحقق سيادة القانون ينبغي أن تكون الحلول المطروحة قابلة للتنفيذ على أرض الواقع، فمثلاً في حالات التدفق الجماعي قد تسود أولويات أخرى وتدخل اعتبارات مختلفة في إطار الصورة، فبدلاً من التأكيد في هذه الحالات على الحقوق الإجرائية الفردية يمكن أن يبرز منهج قائم على مراعاة احتياجات الجماعات أو الفئات، على شرط الحفاظ على المبادئ الجوهرية للحماية مثل عدم الإرجاع. وقد يؤدي المنهج القائم على التعامل مع الجماعات أو الفئات إلى إدراج بواعث قلق جديدة تقوم على الحقوق، مثل معيار المعاملة التي ينبغي منحها لجماعة ما، في سياق اجتماعي وسياسي تظل فيه حقوق الإنسان الأساسية متمتعة بالحماية. وهناك قدر كبير من الخبرات والبحوث حول الحماية المؤقتة، لكنها تحتاج لمزيد من الدعم حتى تتخذ صورة بيان قوي بشأن

## دور الأمم المتحدة

أدى النمو غير العادي في المنظمات التي تتعامل مع اللاجئين، من حيث إجمالي عددها وحجم وحداتها، إلى ظهور تحديات بالغة أمام الإدارة الاستراتيجية، ففي بعض الأحيان تغيب الاختصاصات المحددة والأهداف الواضحة تحت وطأة متطلبات الإغاثة الطارئة. وإذا أرادت المنظمات الدولية أن تقوم بدور فعال، فعليها أن تفهم بوضوح أهداف اختصاصاتها وتقسيم العمل فيها من أجل تحقيق غايات محددة. وما الجدول الدائر حالياً حول مسؤولية تقديم الحماية والمعونات للنازحين داخل أوطانهم إلا مثال على مجموعة كبيرة من القضايا المعقدة والمتشابكة.

وبالنسبة لمنظمة مثل مفوضية شؤون اللاجئين، التي لها اختصاصات واضحة ومحددة، تصبح النتيجة الحتمية هي ضرورة ترتيب المهام داخلياً بحيث يتم إدراج مبادئ الحماية الدولية في التخطيط للسياسات والعمليات، سواء من القاعدة نحو القمة أو على مستوى صناعة القرار. ولكن مع الأسف مرت فترة لم تجر فيها الأمور

على هذا الشكل، الأمر الذي ترتبت عليه نتائج فادحة.

إلا أن التحديات في مجال التنظيم ليست داخلية فحسب، ففي إطار منظومة الأمم المتحدة يجب أن يكون هناك اعتراف متبادل بصلاحيات الجهات الأخرى التي تعد مكملة لبعضها البعض بصفة عامة، مثلما يجب قبول مسؤوليات التعاون. وربما يستدعي ذلك رفض دور «الوكالة الرائدة»، وذلك تحديداً لأن سياسات حل المشاكل لديها تنطفي على المبادئ التنظيمية الأولية وتقلل من درجة الاستقلال الذاتي. كما ينبغي التصدي لتضارب المصالح، مثلاً من خلال الاعتماد على رأي طرف ثالث بشأن تقييم الموطن الأصلي، سواء في عملية تحديد وضع اللاجئين أو في تعزيز عملية الإرجاع إلى الوطن.

ولا تعد الهياكل وحدها كافية لضمان تحقيق الأهداف أو تأسيس السياسات على التوجهات الأولية. إذ ينبغي أن تشجع ثقافة خاصة بالحماية، ونظراً لمستوى التغييرات المؤسسية التي طرأت على مدى السنوات الماضية أصبحت هناك أمور أخرى مطلوبة أكثر من مجرد الإصلاحات الهيكلية.

كما أن هناك بعداً آخر ما يزال حتى الآن بعيداً نسبياً عن مجال البحث ويتطلب توجيه الاهتمام

إليه، وهو قضية المساءلة. وتعني المساءلة أن شاغل المنصب عليه أن يقدم تقريراً عن مسلكه الوظيفي، والإجراءات التي اتخذها أو أحجم عن اتخاذها في مجال المسؤولية المخول له الاضطلاع بها. وفي العقود الأولى من تاريخ الأمم المتحدة ربما كانت التقارير السنوية المرفوعة إلى الجمعية العامة كافية لتلبية مقتضيات مساءلة تلك المنظمة الدولية، ولكن مع تطور النظام الدولي في السنوات العشر الماضية ظهرت توقعات جديدة. ومع ذلك فلا تزال المساءلة تترجم على نحو خاطئ إلى حد ما في منظومة الأمم المتحدة، ولكن التقييمات المتعاقبة – لما قامت به المنظمة في منطقة البحيرات العظمى ورواندا وكوسوفو – تؤكد أن أنشطة المنظمات الدولية، حتى تلك المنظمات التي تنص اختصاصاتها على العمل على تحقيق غايات معينة فقط، لا يمكن الافتراض بأنها تتوافق مع المبادئ التنظيمية، ومن هنا ينبغي إيجاد وسيلة لضمان امتثالها لتلك المبادئ.

## الخلاصة

لا يتوقف مستقبل مفهوم اللاجئين وتأسيس الملجأ فحسب على وجود الإرادة اللازمة لحماية الالتزامات القانونية الدولية والامتثال لها، ولكن أيضاً على وجود الإرادة اللازمة للتعامل في إطار تعاوني مع مسألة الهجرة، بما في ذلك القضايا التي لا تزال تعد قضايا سيادية. وينبغي وضع إطار جديد لإدارة الهجرة بشكل أفضل مما هو قائم حالياً على أساس من القانون الدولي لحقوق الإنسان، الذي تعد أساسياته التزامات دولية تجاه المجتمع الدولي ككل، ويستمد سلطانه إلى حد كبير من القواعد الفاصلة في القانون الدولي. ويجب أن يعزز هذا الإطار كذلك التعاون الفعال لتحقيق تلك الأهداف بوضع آليات تمكن الدول من تلبية التزاماتها التي تدين بها لمواطنيها بوصفها دول الموطن. وتلك قضية تتعلق بالحقوق الفردية والمسؤولية في نطاق المجتمع الدولي وتجاهه. فإذا كان الاهتمام قد وُجِهَ بعض الشيء إلى مسألة حق اللاجئين في العودة وإلى التزام الدولة بالسماح بدخول اللاجئين إلى أرضها مرة أخرى، فلم يتم توجيه الاهتمام إلا فيما ندر إلى تلك المسؤوليات في السياق اليومي للهجرة الذي لا يخرج عن الأحوال العادية.

غاي غودوين-غيل أستاذ قانون اللجوء الدولي بجامعة أكسفورد، ورئيس تحرير المجلة الدولية لقانون اللاجئين International Journal of Refugee Law. البريد الإلكتروني: guy.goodwin-gill@law.ox.ac.uk

1 Iraq: SC res. 688/1991; Somalia: SC res. 733/1992; SC res. 794/1992; Haiti: SC res. 841/1993; Rwanda: SC res. 929/1994; Kosovo: SC res. 1199/1998.