A

الأمم المتحدة

الجمعيـــة العامـــة

Distr.
GENERAL

A/AC.96/980
20 August 2003

ARABIC
Original: ENGLISH

اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي

الدورة الرابعة والخمسون

تقرير المفوض الســامـــي المقـــدم إلى الجمعية العامة بشأن تعزيز قدرة المفوضية على الاضطلاع بولايتها

١- تمَّ إعـــداد الـــتقرير المرفق والمعنون "تعزيز قدرة المفوضية على الاضطلاع بولايتها" من جانب المفوض الســـامي، عمـــلاً بالقرار ١٨٦/٥٧ بشأن إبقاء المفوضية الذي اعتمدته الجمعية العامة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢. وطـــبقًا لأحكام هذا القرار، سيُقدَّم هذا التقرير إلى الجمعية العامة (عن طريق اللجنة الثالثة) في دورتها القادمة، الثامنة والخمسون.

٢- وتُشـــكِّل محـــتويات هذا التقرير، الذي يجري تقاسمه مع اللجنة التنفيذية للإعلام، وإلى حد كبير، نتائج العملية التي ستنفذها المفوضية في عام ٢٠٠٤، والتي استحدثها المفوض السامي سنة ٢٠٠١ وعَقَدت بشأنها اللجنة الدائمة سلسلة من المشاورات ابتداءً من كانون الثاني/يناير حتى حزيران/يونيه من هذا العام. وقد أُطلع عليه أيضاً الأمين العام، ولذلك فهو يعكس تعليقاته ويعكس كذلك التعليقات التي أبدتها الهيئات ذات الصلة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

تعزيز قدرة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على الاضطلاع بولايتها

موجز

في عام ٢٠٠١، بادر مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين بإطلاق عملية عُرِفت بالعملية التي ستنفذها المفوضية في عام ٢٠٠٤، بغية استعراض الوضع الراهن لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين داخل منظومة الأمم المتحدة وإزاء الدول والشركاء. وكان هدف الاستعراض تحديد كيفية إحلال المفوضية موقعاً أفضل يسمح لها بمواجهة التحديات الجديدة التي أثَّرت في قدرتها على الاضطلاع بولايتها – ألا وهي تحديات الحداثة. وكان المراد هو أن تتزامن استنتاجات الاستعراض مع استمرار المكتب لما بعد ٢٠٠٣.

وقد ركَّزت العملية التي ستنفذها المفوضية في عام ٢٠٠٤ على العديد من المجالات، بما في ذلك تحديات الحداثة؛ وولاية المفوضية؛ والأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية؛ والإدارة السديدة؛ ووضع المفوضية ضمن أسرة الأمم المتحدة؛ والربط بين اللجوء السياسي والهجرة؛ والتمويل.

وطِبقًا لما يدعو إليه قرار الجمعية العامة ١٨٦/٥٧، تمَّ إعداد هذا التقرير بالتشاور مع اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوضية ومع الأمين العام، فضلاً عن الوكالات الشريكة والمنظمات غير الحكومية. وتشمل الإجراءات التي يجب اتخاذها والتي يتوقف البعض منها على مقررات الجمعية العامة، محدودية الإطار الزمني للمفوضية؛ وتنفيذ جدول أعمال الحماية؛ وعمليات الانضمام إلى الاتفاقيات القائمة المتعلقة بعديمي الجنسية وحالات انعدام الجنسية؛ والأنشطة المتصلة بالمشردين داخلياً؛ وحماية العائدين ومساعدتهم؛ واستهداف المساعدة الإنمائية من أجل تيسير الحلول المستدامة؛ ومعالجة مشكلة الربط بين اللجوء السياسي والهجرة؛ وتنظيم اجتماعات وزارية دورية، تُعقَد عادة خلال كل خمس سنوات، للدول الأطراف في اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين والبروتوكول الملحق بها لعام ١٩٦٧؛ وتحسين تقديم تقارير المفوضية؛ وتعزيز الروابط بين المفوضية والسلم والأمن، والتنمية والجهات الرائدة في مجال الشؤون الإنسانية، فضلاً عن هيئات حقوق الإنسان؛ والشراكات مع المنظمات غير الحكومية؛ وتنويع مصادر تمويل المفوضية وتوسيع نطاقها.

أولاً - الاستجابة لتحديات الحداثة

١- يتمثَّل الدور الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فيما يلي:

"... الاضطلاع بمهمة توفير الحماية الدولية، تحت إشراف الأمم المتحدة، للاجئين الذين يدخلون في نطاق النظام الأساسي الحالي والسعي إلى التوصل إلى حلول دائمة لمشكلة اللاجئين بمساعدة الحكومات، وكذلك بمساعدة المنظمات الخاصة، رهناً بموافقة الحكومات المعنية، لتسهيل العودة الطوعية لهؤلاء اللاجئين، أو اندماجهم في مجتمعات وطنية جديدة" [(١)].

٢- وإنَّ النظام الأساسي للمفوضية، الذي انتهت صياغته منذ قرابة ٥٠ سنة، في أعقاب إقرار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في عام ١٩٤٨ للحق في التماس اللجوء والتمتع به، لا يزال صالحاً اليوم تماماً كما كان حينئذ. فدور المفوضية الأساسي لم يتغير، إلا أن فئات جديدة من الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية أضيفوا إلى قائمة المسؤوليات المناطة بها. ولكن ما تحتاجه المفوضية الآن هو ضمان استعدادها الكافي للاضطلاع بولايتها والاستجابة لتحديات الحداثة.

٣- وقد أثَّرت التغييرات التي حدثت في طبيعة النزاعات المسلحة على أنماط تشريد السكان. فالقمع السياسي وانتهاكات حقوق الإنسان ما زالت تُمثِّل عناصر هامة من عناصر التشريد اليوم. ومع ذلك، فالنزاع المسلَّح الذي غالباً ما تشترك فيه جهات غير حكومية، ما زال يُشكِّل، بالنسبة إلى معظم اللاجئين والمشردين داخليّاً، المصدر الرئيسي للتهديد. وليس هناك ما يدل على أن هذا الأمر سيتغير في المستقبل المنظور. وعلاوةً على ذلك، فإن ظهور الإرهاب الدولي من جديد قد أضاف بُعداً جديداً لعمل المفوضية.

٤- و تُضاعف العولمة من الحاجة إلى التعاون الدولي في مجال حماية اللاجئين ومن أجل تقاسم المسؤوليات والأعباء. وفي عالم مُتعَولِم، لا تستطيع الدول ببساطة أن تُغلق حدودها وتعزل نفسها على بقية العالم؛ بل إنَّه يجب عليها، على العكس من ذلك، أن تُحدِّد سياساتها العامة في إطار السياق الشامل للعمل المتعدد الأطراف. وكما لاحظ ذلك الأمين العام في تقريره بشأن "برنامج لإجراء المزيد من التغييرات"[(٢)]، فإنَّ الشعور بالحاجة إلى مؤسسات متعددة الأطراف قوية لم يكن على الإطلاق بهذه الحدة عما هو عليه اليوم. وثمة جانب آخر يتصل بذلك اليوم، وهو تزايد الطلب للنُهج الشاملة لحل مشاكل اللاجئين.

٥- وعلى نحو ما لاحظه إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية، فإن أغراض ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه قد ازدادت صلاحيتها بازدياد الترابط والتكافل بين الأمم والشعوب. وغالباً ما يتطلب تدخل المفوضية وشركائها

العمـــل في ذات الوقـــت في بلدان اللجوء وبلدان العودة. وغالباً ما يتطلب عملها أيضاً معالجة القضايا المتعلقة بأسباب تشريد السكان.

٦- وقـــد تنامى عدد الجهات العاملة في أنشطة لها صلة بالمساعدات والحماية الإنسانية بصورة كبيرة. إذ ما انفكـــت المنظمات غير الحكومية تتكاثر، منذ أوائل التسعينات. وظهرت جهات فاعلة هامة جديدة أيضاً ضمن منظومة الأمم المتحدة، من قبيل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. ولهذا الأمر صلة أيضاً بتنامي المشاركة في أنشطة المســـاعدات والحمايـــة الإنسانية من جانب جهات فاعلة تعمل في المجالات العسكرية وحقوق الإنسان والتنمية والسياســـة/الأمـــن. وقد ضاعف مجلس الأمن اهتمامه المنصب على أسباب الأزمات ونتائجها الإنسانية وبحماية المدنيين أثناء النزاعات. ولم تبق مسؤوليات المفوضية نفسها ثابتة على حالها، إذ إنها سعت دوماً إلى اعتماد معايير أرقـــى وتوفير حماية أفضل لحماية الفئات الضعيفة من اللاجئين، مثل النساء والأطفال. وفي ذات الوقت، قامت المفوضية بتوسيع نطاق مشاركتها فيما يتصل بعديمي الجنسية وبفئات محددة من المشردين داخلياً.

٧- وقـــد أصبح للجهات المانحة كذلك مشاركة أكثر مباشرة في صنع القرارات المتصلة بالشؤون الإنسانية، ســـواءً ما يتعلق منها بالقضايا ذات الطابع العمومي أو بالاستجابة إلى حالات طارئة بعينها. ويشمل ذلك رصد المزيد من التبرعات لصالح وكالات الأمم المتحدة والاتصال المباشر بالمنظمات غير الحكومية والاقتراب من مصادر صنع القرارات التنفيذية بواسطة هيئات التنسيق وزيادة الحضور في المجال التشغيلي، مثلاً عن طريق إنشاء مكاتب ميدانية. وعلى خلفية المعلومات الأساسية هذه، فإنَّه يتحتَّم على المفوضية تشكيل شراكات مفيدة أكثر كأساس للعمل المشترك.

٨- وإنَّ الفقـــر والبحث عن فرص العمل والنزاعات المسلحة وانعدام الاستقرار السياسي والكوارث البيئية كلها عوامل تُساهم في تيارات الهجرة المختلطة. وبما أن قنوات الهجرة القانونية قد ضاقت بصورة تدريجية، فقد انتشرت محاولات استخدام نظام اللجوء كوسيلة لإحراز موطئ قدم في البلدان الصناعية. وقد أخذ تنفيذ اتفاقية عـــام ١٩٥١ المـــتعلقة بوضع اللاجئين (اتفاقية ١٩٥١) - الذي تُشرف عليه المفوضية - يتأثر بهذا الوضع أكثر فأكـــثر. وتتمـــثل إحـــدى تبعات هذا الأمر في خطر إخضاع سياسات اللجوء إلى مراقبة الهجرة. ولهذا الجانب انعكاســـات عميقة بالنسبة إلى طريقة العمل الخاصة بالمفوضية وبالنسبة إلى الشراكات الجديدة التي يجب عليها تطويرها.

٩- ويـــتأثر اللاجـــئون العائدون إلى بلدان منشئهم أيما تأثر أثناء انتقالهم من الإغاثة في حالة الطوارئ إلى التنمية. وتتوقف استدامة عودتهم الطوعية إلى حد بعيد على إدماجهم التام في جهود إعادة البناء. وهذا ما يعيقه غالباً تضارب الأولويات وتباين الخطط واختلاف دورات البرامج وتنافس الجهود على حشد الموارد. وقد سعت

المفوضية خلال السنوات الماضية إلى استخدام شركائها في مجال التنمية بصورة أكثر فعالية في معالجة هذه الصعوبات، بما في ذلك عن طريق النهج الذي وصفته مؤخراً وثيقة "إطار الحلول المستدامة"[٣].

١٠- ونظراً لكل هذه التحديات، ومراعاة لآفاق العمل المستقبلي للمفوضية، تتجلى عدة مواضيع وأهداف أساسية هي:

- المسؤولية الأولية للدول في حماية اللاجئين وغيرهم من الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية؛

- الطابع المحوري لولاية المفوضية فيما يتصل بالحماية الدولية للاجئين وغيرهم من الأشخاص الذين تُعنى بهم، والحاجة إلى المزيد من التنسيق للنهج المتبع في أداء المفوضية لوظيفتها المتصلة بالحماية الدولية في الحالات التي تكون فيها الدول، بشكلٍ مؤقتٍ، غير راغبة في تحمل هذه المسؤولية أو غير قادرة على تحملها؛

أهمية ضمان توفير هوية للمستفيدين من عمل المفوضية من خلال عمليات التسجيل الذي يمثل أداة حيوية تمكنهم من تلقي الحماية ومن سبل الوصول إلى المساعدات والحلول؛

- التركيز الشديد على المبادرات المنهجية من أجل تحقيق الحلول المستدامة، بما في ذلك عن طريق تعزيز الشراكات.

١١- وعلاوة على ذلك، ثمة عدد من المبادئ الأساسية التي يجب أن توجه المفوضية في عملها المستقبلي. إذ يجب أن تقوم مهمة المفوضية على روح التضامن والمسؤولية وتقاسم الأعباء وكذلك على الالتزام بجعل المفوضية مؤسسة متعددة الأطراف فعلاً. وينبغي للمفوضية هي ذاتها أن تضمن قربها من اللاجئين والأشخاص الذين تُعنى بهم ووصولها إليهم حتى تتمكن من حمايتهم بصورة فعالة ورصد حالتهم والاستجابة لاحتياجاتهم. ويجب على المفوضية أن تستمر في تعزيز جانبي المساءلة والشفافية فيما يتصل بطرق عملها من أجل الحصول على الدعم الضروري للاضطلاع بولايتها.

١٢- وتُشير كل هذه الأمور إلى حاجة المفوضية إلى التمتع باستعدادات أفضل، إذا ما كان سيُكتب لها النهوض بولايتها في إطار بيئة متغيرة. وقد تم اتخاذ عدة مبادرات من أجل تطوير أدوات جديدة بغية تعزيز قدرة المفوضية أكثر فأكثر. وتشمل هذه المبادرات المشاورات العالمية التي أسفرت عن تأييد اللجنة التنفيذية في عام ٢٠٠٢ [٤] لجدول أعمال الحماية (الذي رحبت به على إثر ذلك الجمعية العامة)، والعملية التي ستنفذها المفوضية في عام ٢٠٠٤، ومبادرة "تكملة الاتفاقية". وينبغي أن يؤدي تنفيذ جدول أعمال الاتفاقية إلى توخي ترتيبات تُعزِّز الحماية الدولية لملتمسي اللجوء واللاجئين وتُحسِّن الامتثال لاتفاقية عام ١٩٥١ والبروتوكول الملحق بها لعام

١٩٦٧. وتهدف مبادرة "تكملة الاتفاقية" إلى تطوير الأدوات المتعلقة بتنفيذ السياسات، لا سيما الاتفاقات الخاصة لتكملة اتفاقية عام ١٩٥١ والبروتوكول الملحق بها لعام ١٩٦٧، بغية تحقيق حلول مستدامة وتعزيز تقاسم المسؤوليات والأعباء. وإن هذه المبادرات متكاملة يعزز بعضها البعض.

ثانياً - محدودية الإطار الزمني لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

١٣- ولعل إحدى التدابير الإضافية الرامية إلى تعزيز قضية اللاجئين تتمثل في إلغاء الإطار الزمني المحدود للمفوضية. فالنظام الأساسي للمفوضية ينص على أن "تعيد الجمعية العامة النظر، في موعد لا يتجاوز دورتها العادية الثامنة، في الترتيبات الخاصة بالمفوضية بغية البت فيما إذا كان من اللازم إبقاء المفوضية إلى ما بعد ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٣"[٥]. ثمَّ درجت القرارات اللاحقة للجمعية العامة على تمديد هذه الترتيبات بانتظام لفترات زمنية مدتها خمس سنوات. فأصبحت صياغة هذه القرارات والمسار المؤدي إلى اعتمادها عملية روتينية.

١٤- وقد اقتصرت اتفاقية عام ١٩٥١ على اللاجئين الأوروبيين الذين شردتهم أحداث الحرب العالمية الثانية. وفي عام ١٩٦٧ الذي اعتمد فيه البروتوكول الملحق باتفاقية عام ١٩٥١، أقرَّت الجمعية العامة الطبيعة الأزلية والعالمية لمشكلة اللاجئين. ومع ذلك، فقد ظلت الترتيبات الخاصة بالمفوضية محدودة بالإطار الزمني المتمثل في فترة الخمس سنوات. وبعد ما يربو على ٣٥ سنة، من الواضح أن التحركات القسرية للسكان سوف تستمر في المستقبل المنظور.

١٥- وسيكون إلغاء الإطار الزمني المحدود بمثابة اعتراف صريح بعدم وجود ما يشير بعد إلى نهاية وشيكة لمشكلة اللاجئين. ومن شأن هذا الإلغاء أن ييسر التخطيط الاستراتيجي وتطوير سياسات طويلة الأجل بشأن حماية اللاجئين، لا سيما فيما يتصل بحالات اللاجئين التي طال أمدها. ومن شأن هذا الإلغاء أيضاً أن يفتح المجال لتحسين البرمجة المتعددة السنوات، بغية معالجة هذه الحالات بصورة أشمل.

الإجراء ١: سأقترح على الجمعية العامة إلغاء الإطار الزمني المحدود الوارد في قرار الجمعية العامة ١٨٦/٥٧.

ثالثاً - اللاجئون وغيرهم من الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية

ألف - اللاجئون

١٦- ينبغي أن يُنظر في كافة أنشطة المفوضية من منظور وظيفتها الأساسية المتمثلة في توفير الحماية الدولية للاجئين. وقد بلِّغتُ بشكل مستقل في مذكرة هذه السنة بشأن الحماية الدولية [٦] عن القضايا والمستجدات الراهنة في مجال الحماية. وتشكل المساعدات المادية جزءاً لا يتجزأ من توفير تلك الحماية. وثمة أيضاً وعيٌ متنامٍ

بـــأن توفير أقصى درجات الحماية هو الحل المستدام، سواء أأَخذ ذلك شكل إعادة إلى الوطن أو إعادة توطين أو إدماج محلي على أساس طوعي. ولكن المفوضية غالباً ما تكون محصورة ومقيدة نتيجة للصورة المرتسمة بالأذهان بـــأن عمـــلها يقتصـــر على الإغاثة في حالة الطوارئ. بيد أن نطاق أنشطتها أوسع بكثير من ذلك، مما يقتضي المشاركة الوثيقة في عمليات سياسية ترمي إلى تيسير الحلول الشاملة والمستدامة.

١٧- وإذا توفـــرت للاجـــئين الحمايـــة والمساعدة، فيتيسر حينئذ تمكينهم من السعي لكسب أسباب المعيشة المستدامة والاعتماد على الذات، مما يُسهم في التنمية الاقتصادية للبلد المضيف أو، لدى عودتهم، في إعادة بناء بلد المنشأ.

١٨- وينبغي أن تُضمَن للاجئين هوية قانونية تُوفَّر لهم عن طريق التسجيل والتوثيق، على النحو الذي يدعو إليه جـــدول أعمال الحماية. فالتسجيل أيضاً وسيلة من وسائل الرقي بإدارة السكان اللاجئين. إذ إنه يُتيح البيانات بشأن المستفيدين اللازمة لتصميم وتخطيط وتنفيذ ورصد وتقييم الحماية والمساعدة وعمليات إعادة التوطين على أســـاسٍ طوعيٍّ. وقد ركَّزتُ على هذا الأمر منذ أن تولَّيتُ منصب المفوض السامي، لا سيما من خلال مشروع نموذج التسجيل المقتضب.

١٩- ومن شأن ازدياد معدلات الانضمام إلى اتفاقية عام ١٩٥١ و/أو البروتوكول الملحق بها لعام ١٩٦٧ أن يعزِّز دور المفوضية. وإني أرنو إلى تعزيز معدلات الانضمام العالمي إلى هذين الصكين.

الإجراء ٢: ســـأتابع بهمـــة ومنهجية تنفيذ جدول أعمال الحماية، بما في ذلك من خلال انضمام الدول إلى اتفاقـــية ١٩٥١ و/أو الـــبروتوكول الملحق بها لعام ١٩٦٧، مع الاعتراف بأن الحماية الدولية والبحث عن الحلول الدائمة تقع في صميم ولاية المفوضية.

باء - عديمو الجنسية

٢٠- يعود تاريخ عمل المفوضية في قضية انعدام الجنسية إلى عملية الصياغة لاتفاقية عام ١٩٥١، حين تم الإقرار بأن المشاكل المرتبطة بانعدام الجنسية غالباً ما تولِّد اللاجئين. وفي عام ١٩٥٤، اعتُمدت الاتفاقية المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية ثم استُكمِلت لاحقاً باتفاقية عام ١٩٦١ المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية. إلا أن الجمعية العامة لم تطلب من المفوضية الاضطلاع، بصورة مؤقتة، بالوظائف التي توختها المادة ١١ من اتفاقية عام ١٩٦١ حتى عام ١٩٧٤. وقد أدى ذلك إلى إضافة عديمي الجنسية إلى ولاية المفوضية. بيد أنَّ المفوضية عملت، في واقع الأمر، على أداء هذه المسؤولية على نحو محدود. ويعود ذلك إلى قلة عدد الدول التي انضمت إلى اتفاقية عام ١٩٦١، وانشغال المفوضية باللاجئين، ودورها المحدود بالنسبة إلى انعدام الجنسية.

٢١- وفي أوائل التسعينات، تغيرت هذه الأوضاع نتيجة ازدياد القلق إزاء إمكانية أن يُسفر انقسام الدول في أوروبا عن خلق أعداد كبيرة من عديمي الجنسية والمشردين. وكانت المفوضية تعي الدور الذي يمكن أن تنهض به في مثل هذه الحالة فبادرت بإطلاق حوار مع اللجنة التنفيذية والجمعية العامة فيما يتصل بتوسيع نطاق العمل في حالات انعدام الجنسية. وشملت الأنشطة الجديدة إذكاء الوعي، والدورات التدريبية الداخلية، والخدمات التقنية والاستشارية، وتعزيز معدلات الانضمام إلى الاتفاقيات المتعلقة بعديمي الجنسية وحالات انعدام الجنسية، وبرامج الشراكات.

٢٢- وبعد فترة كان تركيز هذه الأنشطة الجديدة فيها أساساً على أوروبا الوسطى والشرقية، أخذت المفوضية توسع نطاق أنشطتها تدريجياً. ومع ذلك، ففي أنحاء كثيرة من العالم يبقى عمل المفوضية في مشكلة انعدام الجنسية عملاً محدودًا للغاية.

الإجراء ٣: ستواصل المفوضية تعزيز عمليات الانضمام الجديدة إلى اتفاقيتي عام ١٩٥٤ و١٩٦١ بشأن عديمي الجنسية وانعدام الجنسية. وفضلاً عن ذلك، فإنني أنوي توسيع نطاق أنشطة المفوضية فيما يتعلق بحالات انعدام الجنسية بغية تحقيق التغطية العالمية.

جيم - المشردين داخلياً

٢٣- في العديد من النزاعات يفوق عدد الأشخاص الذين يفرون إلى أماكن في بلدانهم نفسها عدد أولئك الذين يهربون عبر الحدود. وغالباً ما يكتنف أوضاعهم الخطر الشديد. وتقع المسؤولية الأساسية لحمايتهم ومساعدتهم ولإيجاد حلول لمحنتهم على عاتق حكومة البلد المعني، وفي زمن النزاعات، على عاتق أطراف النزاع. وللسلطات الوطنية والمحلية مسؤوليات أساسية لضمان الحماية البدنية الفعالة. ولا يمكن أن نتوقع من الوكالات العاملة في مجال الشؤون الإنسانية أن تحقق هذه الحماية. ولا يمكن لهذه الوكالات أن تُسهم في هذا الجهد إلا في حالات معينة، وحيثما تسمح الظروف بذلك.

٢٤- وبالرغم من ذلك فقد أقرَّ المجتمع الدولي منذ أمد بعيد بأن الوكالات الأخرى، بما فيها المفوضية، فضلاً عن الولاية الخاصة والدور الحاسم للجنة الصليب الأحمر الدولية فيما يتعلق بحماية المدنيين أثناء النزاعات المسلحة، بوسعها أن تضطلع بوظائف هامة في مجال الحماية والمساعدة. وتنطبق هذه الحالة بوجه خاص على الحالات التي يحدث فيها فراغ السلطة.

٢٥- وفي غياب وكالة للأمم المتحدة تتمتع بولاية جامعة فيما يتصل بالمشردين داخلياً، ثمة اعتراف بالحاجة إلى ترتيبات التعاون والتنسيق الفعالة بين الوكالات. وتدعم المفوضية النهج التعاوني بشأن المشردين داخلياً ودور منسق الأمم المتحدة للإغاثة الطارئة في هذا الصدد؛ وعلى الصعيد الميداني، ما انفكت المفوضية تتعاون تعاوناً وثيقاً مع الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة، التي يرأسها المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية. ويحقق النهج التعاوني

أفضل نتائجه عندما لا يجري تفتيت المساءلة بل تحديدها على أساس التقاسم الواضح للعمل الذي يعكس المسؤوليات والخبرة وقدرات الموارد المرتبطة بالولاية لكل شريك من الشركاء في كل حالة بعينها.

٢٦- وخلال فترة استمرت عدة عقود، أَقرَّت سلسلة من قرارات الجمعية العامة الخبرة الخاصة التي تتمتع بها المفوضية وشجعتها على العمل في حالات التشريد الداخلي. وبوجه خاص، حددت الجمعية العامة في عام ١٩٩٨[٧] معاييرَ هامةً لتوجيه المفوضية في اتخاذها لقرارات الاستجابة للحالات الطارئة للمشردين داخلياً. وتُحدِّد هذه القرارات، تمشياً مع النظام الأساسي للمفوضية، الأساس القانوني الذي يقوم عليه اهتمام المفوضية بالمشردين داخلياً وعملها لصالحهم.

٢٧- وتُحدِّد المبادئ التوجيهية التشغيلية الداخلية لعام ٢٠٠١ للمفوضية عدداً من معايير عمل المفوضية مع المشردين داخلياً. ومن ضمن هذه الثوابت، تُركِّز المفوضية، بصورة متنامية، على الأوضاع التي تسود ما بعد النزاعات، لا سيما حين تُوجد روابط واضحة مع إعادة اللاجئين إلى أوطانهم. وحيثما كان اللاجئون العائدون ينحدرون من نفس المناطق ويواجهون مشاكل متشابهة فيما يتصل بالمساعدة والحماية وإعادة الإدماج فَلِعدم التفريق بينهم، إبان استجابة الوكالات المشتركة، مزايا واضحة. ومع ذلك، ففي العمليات الأخرى، قد يُسهم عمل المفوضية مع المشردين داخلياً في تدابير بناء الثقة ومنع أسباب التشريد أو تخفيفها.

٢٨- ومن شأن الأزمات الإنسانية والأوضاع السائدة ما بعد النزاعات التي تستتبع مشردين داخلياً أن تستفيد من قابلية أكبر للتنبؤ باستجابة الأمم المتحدة. فحتى الآن، غالباً ما يترك النهج التعاوني قدراً أكبر مما يجب من العمل لاتخاذ قرارات بشأنه على أساس مُخصص. وثمة حاجة إلى القيام بالمزيد من العمل لتعزيز هذا النهج ولضمان الإسراع بالاتفاق على تقاسم العمل فيما بين الوكالات وتحسين التخطيط وتعجيل التوزيع التشغيلي وتحسين التمويل.

٢٩- وفي محاولة لتعزيز قابلية التنبؤ والشفافية، ومن أجل تيسير وظيفة التنسيق لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ، فإنني أعتزم مواصلة الإبلاغ سنوياً بالعمل الراهن والمتوقع للمفوضية في حالات المشردين داخلياً. وهذه مبادرة قد بدأتُ بها في عام ٢٠٠٢. وهي قائمة على المشاورات بين الوكالات على الصعيد الميداني في سياق النهج التعاوني. فإذا ما رغب في ذلك الأمين العام ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ، ورهناً بتوفر التمويل الكافي واعتبارات أمن الموظفين، فإن المفوضية تظل مستعدة للإسهام في الحالات الأخرى للمشردين داخلياً.

الإجراء ٤: ضمن النهج المتبع على نطاق منظومة الأمم المتحدة، سأعيد تنشيط التدابير الكفيلة بتشغيل المفوضية بصورة كاملة مع الشركاء الآخرين في تنفيذ الأنشطة الجارية لصالح المشردين داخلياً. وسأواصل كذلك التشاور، على نحو منتظم، مع الأمين العام ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ، وإطلاعهما على عمليات المفوضية التي يستفيد منها المشردون داخلياً، كوسيلة للإسهام في تحقيق المزيد من قابلية التنبؤ ضمن منظومة الأمم المتحدة.

دال - العائدون

٣٠- تتسم العديد من حالات ما بعد النزاعات التي يعود إليها اللاجئون اليوم بمستويات عالية من عدم الاستقرار الاجتماعي والبدني والمادي، كما تتسم بالهشاشة إزاء اندلاع العنف والنزاع المسلح وتشريد السكان مجدَّداً. وبسبب المخاطر التي يواجهها العائدون، يُتوقَّع من المفوضية أن تنهض بدور الحماية لفترة أولية من أجل ضمان استدامة العودة. وتبذل المفوضية جهوداً مضاعفة بغية تطوير الانتقال الفعال أو استراتيجيات الخروج الفعالة التي تُشارك فيها جهات فاعلة في مجال التنمية في مرحلة مبكرة وتراعي فيها إمكانات العائدين. وتتمثل مهمة المفوضية، في إطار الشراكة مع غيرها من المنظمات، في توفير الحماية والمساعدات الكافية للعائدين من أجل ضمان نجاح إعادة إدماجهم وانطلاق الأنشطة الاقتصادية. ويشمل ذلك حِزم معونة محدودة وتركيز على الإمكانات الاقتصادية للعائدين، كما يشمل رصد العائدين. ثمَّ إنَّ ذلك يستتبع أيضاً تقديم الدعم إلى البلدان والمناطق التي يعود إليها اللاجئون.

الإجراء ٥: في إطار الشراكة مع الجهات الأخرى الفاعلة ذات الصلة، سأعزِّز أنشطة المفوضية من أجل حماية العائدين ومد يد المساعدة إليهم، وذلك بهدف ضمان نجاح إعادة إدماجهم ولانطلاق الأنشطة الاقتصادية التي تركِّز على إمكاناتهم.

رابعاً - التركيز على الحلول المستدامة

٣١- إن معظم البلدان التي تستضيف أعداداً كبيرة من السكان اللاجئين هي بلدان نامية. وخلال الفترة الممتدة من عام ١٩٩٧ إلى عام ٢٠٠١، استضافت البلدان النامية زهاء ثلثي سكان العالم الذين تُعنى بهم المفوضية. وغالباً ما يتم استيعاب اللاجئين في مناطق نائية ترزح تحت الفقر. وفي حالات كثيرة، لا تتمتع هذه المناطق بالأولوية في مجال المساعدات الإنمائية. ويتفاقم هذا الوضع في البلدان التي كانت تستضيف أعداداً كبيرة من السكان اللاجئين خلال فترات طال أمدها. ويمكن لهذا الأمر أن يعقِّد الآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي تحدث على المدى البعيد على المناطق المضيفة للاجئين.

٣٢- ويجب أن يُصبح البحث عن الحلول المستدامة أكثر منهجية كما ينبغي أن ينطلق في بداية أزمة اللاجئين. وفي هـذا الصـدد، أطلقتُ عدداً من المبادرات لمعالجة الانتقال من الإغاثة الطارئة إلى التنمية في حالات ما بعد النزاعات. ويشمل ذلك الجهود التي أبذلها من أجل ضمان إدراج اللاجئين في جدول أعمال التنمية.

٣٣- وينبغي أن يُدرج البحث عن الحلول المستدامة على نحو أكثر منهجية في أدوات التخطيط الوطنية والإقليمية، وكذلك في أدوات التخطيط الخاصة بالأمم المتحدة نفسها. ولا يمكن للمفوضية وحدها أن تنفذ هذه المهمة. فالمفوضية تعمل في إطار الشراكة مع البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأغذية العالمي وغيرها من وكالات الأمم المتحدة، فضلاً عن شركائها الثنائيين في مجال التنمية. وترمي هذه الشراكات إلى معالجة الشواغل المشتركة وخلق روح المسؤولية الجماعية في البحث عن الحلول المستدامة. ولهذا الغرض، طورتْ المفوضية، بالتعاون الوثيق مع شركائها، "إطاراً للحلول المستدامة" يتألف من العناصر التالية:

- تعزيز "المساعدة الإنمائية للاجئين" عن طريق استهداف أفضل لهذه المساعدة المقدمة إلى البلدان والمناطق التي تستضيف أعداداً كبيرة من اللاجئين على مدى فترات طويلة الأمد؛

- إنشاء البرامج التي عرفت ببرامج "عمليات الإعادة الأربع" لصالح العائدين والمشردين داخليّاً الذين تُعنى بهم المفوضية. وستضمن هذه البرامج الروابط بين إعادة التوطين وإعادة الإدماج وإعادة التأهيل وإعادة البناء. وباستخدام النهج المحدد للبلد، ستتيح هذه البرامج نهجاً جامعاً من أجل التعاون المؤسسي بين المفوضية وشركائها في مجال التنمية وهي تشكل جزءاً لا يتجزأ من استراتيجيات الانتقال؛ و

- في الحالات التي يكون فيها الإدماج المحلي خياراً مُجدياً، تعزيز استراتيجية "التنمية من خلال الدمج المحلي".

الإجراء ٦: في إطار البحث عن الحلول الدائمة لصالح اللاجئين، سأستمر في الاضطلاع بدور حفَّاز من حيث إشراك الجهات الفاعلة في مجال التنمية الرامية إلى تيسير الاعتماد على الذات ودعم المجتمعات المضيفة. وسأقوم كذلك بتعزيز الاستخدام المنهجي وإدخال المزيد من التطوير على إطار الحلول المستدامة.

خامساً - الربط بين اللجوء السياسي والهجرة

٣٤- منذ بداية الثمانينات، تغيرت مواقف العديد من الحكومات إزاء ملتمسي اللجوء واللاجئين والمهاجرين. وقد سعت سياساتها الجديدة إلى الاستجابة للأعداد المتنامية من ملتمسي اللجوء وللتحديات التي تطرحها التدفقات

المختلطة حيث يوجد ملتمسو اللجوء جنباً إلى جنب مع العمال المهاجرين. ومع الإغلاق شبه الكامل للقنوات القانونية للهجرة، يقع بعض المهاجرين فريسة سائغة للمهربين والمتجرين الذين يسيئون استخدام قناة اللجوء كوسيلة مُجدية لتحقيق الدخل.

٣٥- ويجب على المفوضية أن تسعى إلى ضمان الاستجابة لاحتياجات اللاجئين وملتمسي اللجوء على نحو سليم في الإطار الأشمل لإدارة الهجرة. وفي هذا الصدد، تتولى المفوضية المهمة المزدوجة المتمثلة في تعزيز الحلول المستدامة وفي ضمان الحفاظ على حسن سير العمل في نظم اللجوء وتحسينه عند الضرورة. وقد حدد جدول أعمال الحماية عدداً من الأهداف الهامة في هذه المجالات.

٣٦- وبالرغم من اختلاف نطاقها وطبيعتها، فإن الجهود الرامية إلى تطوير نظم أفضل للهجرة وللجوء تتقدَّم يداً بيد. فلا يمكن أن تنجح نظم اللجوء بصورة فعالة دون حسن إدارة الهجرة؛ ولا يمكن أن تنجح إدارة الهجرة دون نظم وإجراءات متماسكة لتوفير الحماية الدولية للاجئين. ومع ذلك، فينبغي أن تستند نظم اللجوء ونظم الهجرة الموجهة إداريّاً إلى التمييز الواضح بين شتى فئات الأشخاص. ولما كان اللاجئون تعوزهم الحماية في بلد المنشأ، فهم يعتمدون على توفر الحماية الدولية على النحو الذي نصت عليه اتفاقية عام ١٩٥١ والبروتوكول الملحق بها لعام ١٩٦٧، وكذلك وفقاً لما جاء في الترتيبات الإقليمية المتعددة.

٣٧- ومن الأمور الهامة، الحفاظ على مصداقية نظم اللجوء وقنوات الهجرة العادية. وتشمل العوامل التي يمكنها أن تُسهم في تحقيق هذا الهدف في مجال اللجوء تبسيط إجراءات اللجوء وتعزيز قدرات الحماية في البلدان المضيفة وكذلك تعزيز الحلول المستدامة. ويمكن للمفوضية أن تُسهم في مثل هذه الجهود باستلهام جدول أعمال الحماية وقاعدة الخبرات الواسعة التي بنتها من خلال مساعدة الدول في هذه القضايا.

٣٨- وتسعى المنظمة الدولية للهجرة والمفوضية إلى تعزيز تحالفهما الاستراتيجي على النحو الذي أعلنتُه أمام اللجنة التنفيذية في عام ٢٠٠٢. وعن طريق فريق العمل المعني باللجوء والهجرة الذي أُنشِئ في عام ٢٠٠١، يجري بذل الجهود بغية تحقيق التعاون الوثيق والفعال بشأن سياسات اللجوء/الهجرة.

٣٩- ومن أجل تطوير سياسات للهجرة وطرق عمل تتسم بالشمولية، من الأهمية بمكان أن تقوم المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بتوثيق الصلة مع الجهات الفاعلة الرئيسية الأخرى. ولهذا الغرض، أُطلِقَت عملية مشاورات تتعلق بالهجرة فيما بين المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة العمل الدولية ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. والهدف من ذلك هو تحقيق تعاون أفضل وإيجاد السبل الكفيلة ببلوغ أقصى درجات التكامل.

ومـــن المـــتوقع أن يشـــترك كـــل من صندوق الأمم المتحدة للسكان وإدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية في المشاورات المستقبلية.

الإجراء ٧: مع الحفاظ على التمييز الواضح بين الهجرة القسرية والطوعية، أعتزم أن أستمر في الإسهام، في إطار ولايتي، في ضمان الاستجابة لاحتياجات اللاجئين وملتمسي اللجوء بشكل سليم في الإطار الأشمل لإدارة الهجـــرة. وسأســـتمر أيضاً في تعزيز التحالف الاستراتيجي بين المنظمة الدولية للهجرة وآلية التشاور بشأن الهجرة التي تشارك فيها المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة العمل الدولية ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنســـان ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وذلك كوسيلة لبلوغ أقصى درجات التكامل فيما يتصل بالربط بين اللجوء السياسي والهجرة.

سادساً - التحرك نحو تحالف عالمي

ألف - تعزيز التعددية

٤٠- تقـــدم الجمعـــية العامة أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي التوجيهات الخاصة بالسياسات إلى المفوضية. وفضلاً عن ذلك، فقد أُنشئَت لجنة تنفيذية لبرنامج المفوض السامي في عام ١٩٥٨[٨] وتعمل هذه اللجنة بوصفها جهازاً فرعيّاً من أجهزة الجمعية العامة. وضمن هذه البنية، تؤدي اللجنة التنفيذية أربع وظائف أساسية، ألا وهي الوظـــيفة التنفيذية وتحديد المعايير والوظيفة الاستشارية وتقاسم المعلومات. وتعتمد القرارات التي تؤيد الأهداف الواردة في الميزانية السنوية للمفوضية والقرارات بشأن المسائل الأخرى المتصلة بالبرامج والإدارة والتدبير في أدائها لوظيفتها المتمثلة في تحقيق الإدارة السديدة. وتكريساً لوظيفتها الاستشارية ولتحديد المعايير، تَعتمد هذه القرارات أيضاً النتائجَ المُحرزة بشأن قضايا الحماية الدولية. وقد أَنشَأَت اللجنة التنفيذية لجنة دائمة في عام ١٩٩٥. وتُحدِّد برنامجَ عملها اللجنةُ التنفيذية. ويشمل هذا البرنامج المناقشات المواضيعية واستعراضات الأنشطة وبرامج المفوضية في شتى المناطق واعتماد المقررات والنتائج بغية عرضها على اللجنة التنفيذية للمصادقة عليها.

٤١- وتعكـــس العضوية في اللجنة التنفيذية تمثيلاً واسع النطاق يشمل الجهات المانحة والدول المضيفة. وتعمل اللجـــنة على أساس توافق الآراء وتنهض بدورٍ هام في تحسين تقاسم المسؤوليات والأعباء فيما بين الدول. وأثناء الإجـــراءات بشأن العملية التي ستنفذها المفوضية في عام ٢٠٠٤، أعربت عدة دول عن ارتياحها للوظيفة الراهنة للجنة التنفيذية وكذلك للدور المناط بالمنظمات غير الحكومية. وبالرغم من ذلك، فقد كانت هناك دعوات تنادي بالنظر في اتخاذ تدابير لتحسين كفاءة وإنتاجية اللجنة التنفيذية ولجنتها الدائمة.

٤٢- وتعتبر التعددية عاملاً رئيسياً من عوامل الزيادة في فعالية المفوضية. ومن الضروري أن تقيم المفوضية علاقات وثيقة مع الدول. وسيساعد ذلك على ضمان أن يكون أكبر عدد ممكن منهم مسؤولاً شريكاً عن السياسات وأن يشارك مشاركةً نشطةً في تنفيذها. وسيعزز ذلك أيضاً التعاون بين الدول وقيام حوار صريح حول كيفية تقاسم المسؤوليات والأعباء على نحو أفضل.

٤٣- وينبغي أن لا تقتصر دائرة المفوضية الناخبة على تحالف لذوي الهمة والاستعداد. فمن الضروري تحقيق نظام متعدد الأطراف أكثر شمولاً؛ أي نظاماً يُشجع مشاركة جميع الدول الأطراف في اتفاقية عام ١٩٥١ و/أو البروتوكول الملحق بها لعام ١٩٦٧. وسيعزز ذلك التضامن الدولي وتقاسم المسؤوليات والأعباء وسيعضد قدرة المفوضية على الوفاء بولايتها. ولهذا الغرض، فإني أعتزم أن أعقد، على أساس دوري وبالتشاور مع اللجنة التنفيذية، اجتماعاً وزاريّاً لجميع الدول الأطراف في اتفاقية عام ١٩٥١ و/أو البروتوكول الملحق بها لعام ١٩٦٧.

الإجراء ٨: سأعملُ على كسب المزيد من الاهتمام لقضايا اللاجئين وإبرازٍ أكبر لها. وأعتزم أن أعقد، بالتشاور مع اللجنة التنفيذية، اجتماعات وزارية للدول الأطراف في اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين و/أو البروتوكول الملحق بها لعام ١٩٦٧ ومع سائر الأعضاء والمراقبين في اللجنة التنفيذية. وستُعقد هذه الاجتماعات، بصورة عادية، كل خمس سنوات، بالتوازي مع اجتماعات اللجنة التنفيذية.

باء - تبسيط عملية تقديم التقارير

٤٤- تمشيّاً مع روح جدول أعمال الأمين العام الداعي إلى إجراء المزيد من التغييرات، لربما يتسنَّى تبسيط الشروط الراهنة لعملية تقديم تقارير المفوضية إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة. فبموجب الترتيبات القائمة، يُقدم تقريري الخطي، الذي يجري إعداده في موعد مبكر وهو نيسان/أبريل، إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الذي يحيط علماً بالتقرير في تموز/يوليه ويحيله إلى الجمعية العامة للنظر فيه في تشرين الثاني/نوفمبر. ولتحسين هذه العملية، أقترح تقديم تقرير شفوي إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لا سيما فيما يتعلق بالجوانب التنسيقية لعمل المفوضية، مع الاستمرار في تقديم تقاريري الخطية إلى الجمعية العامة بشأن العمل الإجمالي للمفوضية. ومن شأن ذلك أن يضمن أن المعلومات المقدمة إلى كل من هذه الهيئات جرى تحديثها وأنها بذلك تعالج القضايا التي تُعنى بها كل هيئة بصورة مباشرة أكثر.

الإجراء ٩: سأشجع الجمعية العامة على تبسيط شروط تقديم تقارير المفوضية بالدعوة إلى تقديم تقرير شفوي إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي يركز على الجوانب التنسيقية المتعلقة بعمل المفوضية. وسأقترح كذلك الاستمرار في تقديم التقارير الخطية إلى الجمعية العامة بشأن العمل الإجمالي للمفوضية مع تضمين هذه التقارير، بشكل دوري، استعراض استراتيجي للوضع العالمي للاجئين.

سابعاً - التنسيق والشراكات

ألف - المفوضية ضمن منظومة الأمم المتحدة

٤٥- إن موقف المفوضية ضمن منظومة الأمم المتحدة عامل هام يؤثر في قدرتها على معالجة شتى جوانب التشريد القسري. ونظراً لازدياد الترابط بين إدارة النزاعات والعمل الإنساني وحقوق الإنسان وسياسات التنمية، فقد أعدتُ تقييم موقف المفوضية داخل أسرة الأمم المتحدة. فمن الضروري أن تقيم المفوضية صلات أفضل مع منظومة الأمم المتحدة. وسأعمل على تعزيز التفاعل مع مكتب الأمين العام والجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الأمن بغية تشجيع فهم أكبر للقضايا التي تؤثر في توفير الحماية الدولية وتعزيز الحلول المستدامة. وإذ وضعت هذا الهدف نُصب عيني، فإنني بصدد تعزيز تمثيل المفوضية في نيويورك.

٤٦- وقد دعا الأمين العام إلى تعبئة أصول المعونة السياسية والعسكرية والإنسانية على نحوٍ متناسقٍ بغية بناء السلم والأمن. ومن المسلَّم به على نطاقٍ واسعٍ أن حالات الطوارئ المتعلقة باللاجئين تُشكِّل شواغل أمنية وأن إيجاد الحلول لها يُقوي الاستقرار. فينبغي للمفوضية أن تقيم الصلات مع الجهات الرائدة للأمم المتحدة في مجال السلم والأمن، لا سيما إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام. ولما كان للمفوضية وجود في العديد من أنحاء العالم غير المستقرة، فهي في موقف جيد يسمح لها بالإسهام في السلم والأمن، وذلك، على سبيل المثال، بتقديم الإنذار المبكر والإسهام في صياغة السياسات الوقائية. وتستوجب شواغل المفوضية نفسها بشأن أمن الموظفين أيضاً إقامة الاتصالات الوثيقة بمكتب منسق الأمم المتحدة للشؤون الأمنية. وإن القضايا الأوسع المتعلقة بالأمن، مثل تهريب البشر والاتجار بهم وتعبئة الجنود، بمن فيهم الأطفال الجنود، في مخيمات اللاجئين، وفصل العناصر المسلحة من السكان اللاجئين ومكافحة الإرهاب، تستدعي هي الأخرى تعزيز التعاون الوثيق بين المفوضية ووكالات الأمم المتحدة ومنظماتها ذات الصلة التي يوجد مقرها في نيويورك.

٤٧- ومن أجل التنفيذ الناجح لإطار الحلول المستدامة، ينبغي دعم هذا الإطار من جانب الجهات الفاعلة وتزويده بالتمويل المتعدد السنوات من قبل الجهات المانحة. ولهذا الغرض، حصلت المفوضية على العضوية في مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بهدف ضمان إيلاء اللاجئين والعائدين المراعاة اللازمة إبان صياغة السياسات العامة لما بعد النزاعات، من الوجهتين الإنسانية والإنمائية معاً. وهذه وسيلةٌ للإسهام في تنفيذ "الأهداف الإنمائية للألفية". وفضلاً عن ذلك، فقد قدمتُ الدعم القوي للفريق العامل من اللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية/مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية فيما يتصل بقضايا الانتقال.

٤٨- وعلى الصعيد الميداني، ثمة إمكانيات لإقامة تعاون أفضل بين المفوضية والجهات الفاعلة في مجال التنمية. ومن هذه الفرص، هناك عملية إطار التقييمات القطرية الموحدة/إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وتتمتع المفوضية بفرصة سانحة لوضع اللاجئين على جدول الأعمال الإنمائي من خلال هذه العملية، ولتوعية الوكالات والجهات المانحة الأخرى بالاحتياجات الإنمائية للاجئين والعائدين. وهناك فرصة أخرى تتيحها عملية البنك الدولي المتعلقة بأوراق استراتيجية الحد من الفقر. وعلى غرار ذلك، فالاعتراف بالعبء الذي يوقعه اللاجئون على عاتق البلدان المضيفة يمكن تعزيزه في المحافل المختلفة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة المساعدة الإنمائية.

٤٩- وضمن منظومة الأمم المتحدة كجهة رائدة في صدد العمليات الإنسانية، فلمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية دور تنسيقي أساسي ينهض به. ومن آليات التنسيق الإنسانية الهامة الأخرى، لجنة التوجيه المشترك بين الوكالات، التي تجمع شمل المجتمع الإنساني الأوسع حول صياغة السياسات، والمبادئ والمعايير المشتركة، وعملية النداءات الموحدة وخطة العمل الإنسانية المشتركة. وتلتزم المفوضية التزاماً تامّاً بمواصلة دعمها لهذه الآليات وعملها معها، سواءً أكان ذلك على الصعيد الميداني أم في نطاق المقر. وقد أكد الأمين العام أن المنسق المقيم يجب أن يكون هو العمود الفقري للتنسيق الميداني. وفي حين ينبغي إيلاء العناية اللازمة لدور المفوضية في مجال توفير الحماية الدولية، فإنني أؤيد تعضيد دور الأفرقة القطرية، التي يقودها المنسقون المقيمون، أو، حيثما ينطبق ذلك، منسقو الشؤون الإنسانية.

٥٠- وقد تنامت أهمية حقوق الإنسان ضمن منظومة الأمم المتحدة. ولذلك أصبحت هذه الحقوق قضية مشتركة بين الجهات الرائدة للأمم المتحدة في مجال السلم والأمن، وكذلك في المجال الإنساني والإنمائي. وإنني أعتزم إجراء المزيد من المشاورات مع المفوض السامي لحقوق الإنسان بشأن كيفية تعزيز عمليات تبادل المعلومات وأنشطة المجال التشغيلي، كل منا ضمن حدود ولاياته.

الإجراء ١٠: إنني أعتزم توسيع نطاق الروابط وتعضيدها بين المفوضية ومكتب الأمين العام وأمانة الأمم المتحدة والهيئات والمنظمات العاملة في مجالات السلم والأمن والتنمية والشؤون الإنسانية وحقوق الإنسان. وعلى الصعيد الميداني، سأربط جهودي الرامية إلى تعزيز الحلول المستدامة بمبادرات من قبيل إطار التقييمات القطرية الموحدة/إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

باء - المنظمات غير الحكومية بوصفها شركاء في المجال التشغيلي

٥١- في تقريره بشأن "برنامج لإجراء المزيد من التغييرات"، يُلاحظ الأمين العام أن الشراكات القائمة بين منظومة الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية في المجالين الإنساني والإنمائي كانت هي القاعدة طيلة عقود خلت.

وتُعتبر المفوضية، في هذا الصدد، أحد الرواد ضمن منظومة الأمم المتحدة. وقد بذلت المفوضية، خلال السنوات الأخيرة، جهوداً كبيرة لتقوية علاقاتها بمجتمع المنظمات غير الحكومية. فمكنت هذه الجهود المنظمات غير الحكومية من تقديم إسهاماتها في عملية صنع السياسات الخاصة بالمفوضية. وقد اعترفت أيضاً بضرورة تعزيز الشراكات في المجال التشغيلي والاستفادة من خبراتها وإمكاناتها. ولدى وضع استراتيجية لتعزيز الشراكات، ينبغي أن يكون التركيز على تلك الترتيبات التي توفر قيمة إضافية واضحة. ومن هذه الترتيبات التي أعمل على تنفيذها، إشراك المنظمات غير الحكومية، بشكلٍ مباشر، في التقييم والتخطيط التشغيلي وفيما يتصل بالميزانية. وأعتزم كذلك استكشاف السبل الكفيلة بضمان عمل المفوضية مع أفضل الشركاء الموجودين. ومن المجالات الأخرى لتركيز العمل عليها في المستقبل، تبادل المعلومات على نحوٍ أفضل بين المفوضية والمنظمات غير الحكومية.

٥٢- وبالإضافة إلى المنظمات غير الحكومية، فما انفكت الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر تنهض بدور هام في شتى السياقات بوصفها شركاء للمفوضية تعمل طِبقاً للمبادئ الأساسية للحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر. وسيظل يبقى هذا الدور هاماً بالنسبة للمفوضية.

الإجراء ١١: ستواصل المفوضية تعزيز شراكاتها مع المنظمات غير الحكومية في مجال أدوارها الهامة بوصفها منظمات مناصرة، وجهات فاعلة في المجال الإنساني وشريكة في المجال التشغيلي. وسوف تشمل هذه الشراكات، بعد تعزيزها من الجوانب الاستراتيجية والتشغيلية والتنفيذية، المشاركة المباشرة للمنظمات غير الحكومية ذات الصلة في التقييم والتخطيط في المجال التشغيلي.

ثامناً - التمويل

ألف - التمويل الطوعي

٥٣- إن قاعدة تمويل المفوضية محددة بموجب المادة ٢٠ من النظام الأساسي التي تنص على أن النفقات الإدارية للمفوضية ينبغي أن تتحملها ميزانية الأمم المتحدة وينبغي تمويل كافة النفقات الأخرى المتعلقة بأنشطة المفوضية بواسطة المساهمات الطوعية. وما زال هذا النهج *المُخصص*، إلى حد ما، فيما يتصل بالتمويل يعكس واقع الخمسينات حين كانت المفوضية تتعامل مع مشاكل محددة تتعلق باللاجئين في أوروبا وكان من المقصود أن يكون لمهمتها إطار زمني محدد. ولفترة طال أمدها، أسفرت هذه البنية التمويلية غير المكيفة مع مسؤوليات المفوضية على نطاق العالم والآمال التي يعقدها عليها المجتمع الدولي، عن إعاقة قدرة المفوضية على العمل. وبناءً على ذلك، فإن هذه العوامل تحث المفوضية على توسيع نطاق هيكلها التمويلي.

٥٤- وفي عـــام ٢٠٠٢، أكدت اللجنة التنفيذية مجدداً دعمها للجهود المتواصلة التي تبذلها المفوضية من أجل توسيع قاعدتها الخاصة بالجهات المانحة وتنويعها، وذلك بهدف تمويل ميزانيتها تمويلاً تامّاً. وأوصت أيضاً بتطوير نُهج ابتكارية لتمويل ميزانية المفوضية بغية زيادة قابلية التنبؤ بالتمويل وتوسيع قاعدة الجهات المانحة. ولذلك فقد وضعت، بالتشاور مع اللجنة التنفيذية، إطاراً أشمل لتمويل المفوضية: توليد المزيد من التمويل من القطاع الخاص وتحديـــد مصادر تكميلية للتمويل وزيادة حصة المفوضية من الميزانية العادية للأمم المتحدة وفقاً للنظام الأساسي للمفوضية. ومن العناصر الجديدة لهذا الإطار، نموذج قائم على مستوى أساسي قدره ٣٠ في المائة.

٥٥- وإن هـــذا النموذج جزء من جهد أشمل يركِّز على تحسين طرائق التمويل الطوعية القائمة، دون تغييرها تغييراً جذريّاً. وينص على وجود بنية هيكلية بسيطة للمفوضية ترمي إلى الحفاظ على قدرتها على الاستجابة من سنة إلى أخرى. ومن شأن ذلك أن يُمكِّن المفوضية من توفير خدمات الحماية الأساسية والاستجابة بسرعة خلال المراحل المبكرة من الأزمات الجديدة وتغطية الاحتياجات العاجلة جدّاً للحلول المستدامة وتقديم المساعدة الأساسية جـــداً إلى اللاجـــئين المدرجين في الحالات التي طال أمدها. ويعتبر هذا النموذج، أساساً، وسيلة لتوسيع قاعدة الجهات المانحة للمفوضية ولمعالجة النقص المزمن في التمويل. وقد استنبط من تطبيق جدول الأنصبة المقررة للأمم المتحدة بنسبة ٣٠ في المائة من الميزانية السنوية للمفوضية، وجرى ترجيحه على أساس المساهمات المتوسطة لكل دولة خلال العشر سنوات الماضية أو مساهماتها خلال آخر سنة مالية. وستكون كل المساهمات القائمة على هذا النموذج طوعية.

٥٦- وتـــتحمل العديد من البلدان النامية التي تستضيف اللاجئين عبئاً اقتصاديّاً واجتماعيّاً وأيضاً، في أغلب الأحوال، بيئيّاً. ويعترف المجتمع الدولي بهذا العبء. وفي عام ٢٠٠٢، أقرَّت اللجنة التنفيذية، بوجه خاص، أهمية ضمان وضع تحمل البلدان النامية المضيفة في الاعتبار بالتوازي مع المساهمات المالية.

٥٧- وقـــد لا تكون البلدان النامية المضيفة في موقف يسمح لها بالوفاء بالمساهمات المالية للمستوى الأساسي لصـــالح المفوضية إضافةً إلى مساهمتها الكبيرة من حيث استضافة اللاجئين. وينطبق هذا الأمر، مثلاً، على معظم البلدان المضيفة للاجئين في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وبهذه الروح، ستقوم المفوضية بتعزيز نموذج المستوى الأساسي على نحوٍ مرنٍ حسب قدرات كل بلد وظروفه.

٥٨- وفي ذات الوقـــت، أقـــرت اللجنة التنفيذية بالدور الأساسي للجهات المانحة في مجال تقديم الدعم المالي وغيره. على أنه ستكون هناك حاجة لاستمرار مساهماتها الطوعية بما يتجاوز المستوى الأساسي. ومع ذلك، ففي الوقـــت الراهن يجري تمويل نصف الميزانية الأساسية للمفوضية من جانب ثلاث جهات مانحة فقط، وتستأثر ١٢ جهة مانحة بقرابة ٩٠ في المائة. ويهدف تعزيز التقاسم الأفضل للمستوى الأساسي إلى تيسير التمويل التام للمبلغ المتبقي من ميزانية المفوضية.

٥٩- ومع الاعتراف بأن للجهات المانحة التي تقدم مساهماتها نقداً نفقات محلية متعلقة بالحفاظ على نظم اللجوء أو إعادة التوطين أو الإدماج التي لا تنعكس عادة في المساهمات المخصصة للمفوضية، فمن المستحسن توسيع نطاق تقاسم الأعباء عن طريق المساهمة على الأقل في المستوى الأساسي للتمويل.

٦٠- وبالنسبة إلى عدد من الدول، من شأن تطبيق نموذج المستوى الأساسي أن يستتبع زيادة في مساهماتها مقارنة بالممارسات الماضية. وحيثما وُجد تباين كبير بين التمويل في الماضي ونموذج المستوى الأساسي، يُتوقَّع توخي نهجٍ يُطبَّق على مراحل. ومن المتوقع أن تحدث الزيادة في المساهمات، التي من شأنها أن تُدرَّ مبلغاً يصل إلى ٦٥ مليون دولار من الأموال الإضافية، على مراحل تستمر فترة متعددة السنوات.

٦١- وسأُجري الاتصالات بالدول، على أساسٍ ثنائيٍ، بغية التحقق من كيفية ومدى رغبتها في تطبيق نموذج المستوى الأساسي. وسأُرحِّب كذلك بالدول التي تبادر بمثل هذه الاتصالات. وسيُنفذ هذا النموذج على أساس تجريبي لمدة ثلاث سنوات قصد تحديد الآثار التي ستكون له على توسيع قاعدة الجهات المانحة وعلى تحسين الوضع التمويلي للمفوضية.

الإجراء ١٢: سأستمر في تشجيع الدول بشكل حثيث على المساهمة بحصتها في تمويل المفوضية بالكامل. وستكون متابعة هذا الأمر على مستوى الاتصالات الثنائية لتوسيع قاعدة الجهات المانحة للمفوضية وتنويع مصادرها التمويلية، بما في ذلك من خلال القطاع الخاص. وعلاوة على ذلك، سيتم تطبيق نهج المستوى الأساسي فيما يخص التمويل على تلك الدول الراغبة في تطبيقه. وسيتم انتهاج هذا النموذج في البداية على أساسٍ تجريبي.

باء- مساهمات الميزانية العادية للأمم المتحدة

٦٢- من الضروري أيضاً أن تظل المفوضية على صلة مباشرة بالميزانية العادية للأمم المتحدة التي تعتمدها الجمعية العامة. ويُعد ذلك تعبيراً عن الملكية العالمية من جانب الدول الأعضاء لعمل المفوضية، ويؤكد أهمية مهمة المفوضية بالنسبة إلى مرامي الأمم المتحدة ومبادئها. وتنص المادة ٢٠ من النظام الأساسي للمفوضية على تمويل المفوضية من ميزانية الأمم المتحدة فيما يتعلق بنفقاتها الإدارية. وفي الوقت الراهن، يتم تمويل ٢٣ مليون دولار فقط سنوياً عن طريق الميزانية العادية للأمم المتحدة. وبالرغم من الزيادات التدريجية في المساهمات الواردة من الميزانية العادية للأمم المتحدة، فما زالت ميزانية المفوضية تتحمل نسبة كبيرة من النفقات الإدارية.

الإجراء ١٣: سأشجع الدول على دعم الزيادات الإضافية في مخصصات التمويل من الميزانية العادية للأمم المتحدة حتى تبلغ هذه المخصصات مستوىً متسقاً مع النظام الأساسي للمفوضية.

الحواشي

(١) المادة ١ من النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المرفقة بقرار الجمعية العامة ٤٢٨ `٥` المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٠.

(٢) الوثيقة A/57/387.

(٣) هذه الوثيقة متوفرة على صفحة الشركاء في موقع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على شبكة الويب المفتوح للجمهور: www.unhcr.ch/partners.

(٤) المرفق الرابع من الوثيقة A/57/12/Add.1.

(٥) المادة ٥ من النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

(٦) الوثيقة A/AC.96/975.

(٧) القرار A/Res/53/125.

(٨) القراران A/RES/1166 وE/RES/672.

— — — — —