



الأمم المتحدة

تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين

الجزء الثاني
الاستعراض الاستراتيجي المقدم عملاً بقرار
الجمعية العامة ١٥٣/٥٨

الجمعية العامة
الوثائق الرسمية
الدورة الثامنة والستون
الملحق رقم ١٢

الجمعية العامة
الوثائق الرسمية
الدورة الثامنة والستون
الملحق رقم ١٢

تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين

الجزء الثاني
الاستعراض الاستراتيجي المقدم عملاً بقرار
الجمعية العامة ١٥٣/٥٨



الأمم المتحدة • نيويورك، ٢٠١٣

ملاحظة

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.

[٢١ آب/أغسطس ٢٠١٣]

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
١	٤-١	مقدمة.....
٢	١٣-٥	دور المفوضية ومهامها.....
٥	٣٧-١٤	وضع اللاجئين: عقد من التغيير والاستمرارية.....
٥	٢١-١٤	ألف - السياق العالمي والاتجاهات القائمة في مجال التشريد القسري.....
٨	٢٥-٢٢	باء - تدعيم التضامن في مجال منع حدوث الحالات والاستجابة للحالات القائمة
١٠	٣٧-٢٦	جيم - طبيعة العمل الذي تقوم به المفوضية.....
١٣	٤٨-٣٨	رابعاً - الإصلاح المؤسسي من أجل زيادة فعالية التنفيذ.....
١٤	٤١-٤٠	ألف - الإصلاح الهيكلي.....
١٥	٤٧-٤٢	باء - الإدارة القائمة على النتائج، والميزانيات، والتمويل.....
١٨	٤٨	جيم - الرقابة الداخلية.....
١٨	٧٨-٤٩	خامساً - تعزيز استجابة العمليات.....
١٨	٥٤-٥٠	ألف - الاستجابة في حالات الطوارئ.....
٢٠	٦٨-٥٥	باء - الحماية.....
٢٠	٦١-٥٦	١ - تعزيز الأطر المعيارية.....
٢٢	٦٥-٦٢	٢ - التوسّع في الإدارة التنفيذية بشأن الأشخاص عديمي الجنسية.....
٢٣	٦٨-٦٦	٣ - المساءلة أمام الأفراد.....
٢٤	٧٨-٦٩	جيم - حالات التشريد التي طال أمدها وإيجاد حلول لها.....
٢٨	٨٣-٧٩	سادساً - الخلاصة: التطلع إلى الأمام.....

أولاً - مقدمة

١ - أنشئت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين منذ ٦٢ عاماً مكلفةً من الجمعية العامة بولاية قوامها توفير الحماية الدولية للاجئين وإيجاد حلول لمخبتهم^(١). وقد زُودت الوكالة بهذه الولاية لمدة ثلاث سنوات وزُودت بميزانية قدرها ٣٠٠ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة.

٢ - وبعد ذلك التاريخ بنصف قرن من الزمان أُجري استعراض، في سياق استمرار وجود المفوضية، لضمان أن تكون المفوضية مجهزة على النحو الملائم "للاضطلاع بولايتها والاستجابة لتحديات الحداثة"^(٢). واستناداً إلى هذا الاستعراض وإلى التوصية الواردة فيه، ذهبت الجمعية العامة إلى أبعد من عمليات تمديد المتكررة القصيرة الأجل للمفوضية ونصت على استمرار ولايتها "لحين حل مشكلة اللاجئين"^(٣). وأكدت الجمعية أيضاً، وهي تفعل ذلك، ولاية المفوضية باعتبارها مكرسة "للحماية الدولية والبحث عن الحلول الدائمة للاجئين وكذلك ... غيرهم من الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية"^(٤).

٣ - ومنذ ذلك الحين، يقدم المفوض السامي تقاريره إلى الجمعية العامة مباشرة، عن طريق تقرير سنوي عن أنشطة المفوضية. ومع ذلك، فإن الجمعية العامة تنبأت بقيمة إجراء استعراضات دورية لتقييم الاتجاهات العالمية ومدى قدرة المفوضية على تلبية احتياجات من تقوم بخدمتهم. وهكذا، فعند تمديد ولاية المفوضية فإنها ذكرت تحديداً "أن يتضمن هذا التقرير [المقدم من المفوض السامي] كل عشر سنوات ... استعراضاً استراتيجياً للوضع العالمي للاجئين ودور المفوضية"^(٥).

٤ - وهذا هو أول استعراض من الاستعراضات التي تُقدّم مرة كل عشر سنوات^(٦). وهو يستند إلى المواضيع التي جرى تحليلها منذ عشر سنوات، فيحدد التحديات الرئيسية للعقد المنصرم وكيف استجابت المفوضية لها. وقد جرى إحراز تقدم بشأن الإصلاح المؤسسي وبشأن تعزيز قدرات المفوضية فيما يتعلق بالحماية والاستجابة في حالات الطوارئ، ومع ذلك فمازالت توجد تحديات كبيرة في مجال توفير الحماية وإيجاد حلول على

(١) قرار الجمعية العامة ٣١٩(د-٤)؛ وقرار الجمعية العامة ٤٢٨(د-٥).

(٢) تعزيز قدرة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على الاضطلاع بولايتها، الوثيقة A/58/410، الفقرة ٢. انظر أيضاً قرار الجمعية العامة ١٨٦/٥٧ (الذي تضمن طلب تقرير المفوض السامي ومقترحاته).

(٣) قرار الجمعية العامة ١٥٣/٥٨، الفقرة ٩.

(٤) المرجع نفسه، الفقرة ٢.

(٥) قرار الجمعية العامة ١٥٣/٥٨، الفقرة ١٠.

(٦) أُعد هذا الاستعراض بالتشاور مع الأمين العام واللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي. المرجع نفسه.

النحو الذي يتوخاه المجتمع الدولي. أما واقع التشريد القسري فهو أكثر تعقيداً وأوسع انتشاراً منه في أي وقت مضى. وما زالت الأزمات القديمة مستمرة بدون حل، في الوقت الذي تظهر فيه أزمات جديدة، مما يضيف بصورة متزايدة إلى أعداد الأشخاص المشردين قسراً. ولذلك يُختتم الاستعراض بالنظر في الجهود الجماعية التي ستكون مطلوبة في السنوات القادمة إذا كان للمجتمع الدولي، بدعم من المفوضية، أن يعزز النتائج المتحققة بشأن الحماية وأن يوفر حلولاً لمن يحتاجون إليها.

ثانياً - دور المفوضية ومهامها

٥ - في عالم تستمر فيه النزاعات المسلحة والعنف والتمييز وأوجه القصور في الحكم الرشيد وسيادة القانون، يظل دور المفوضية ومهامها مطلوبين كما كانا دائماً. والأساس القانوني لهذا الدور وهذه المهام - المنصوص عليه في جملة صكوك من بينها النظام الأساسي للمفوضية، وقرارات شتى صادرة عن الجمعية العامة، واتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين وبروتوكولها لعام ١٩٦٧ (اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١)، وما تلاها من صكوك دولية بشأن اللاجئين، واتفاقية عام ١٩٦١ المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية (اتفاقية عام ١٩٦١) - يمنح المفوضية هوية فريدة وسلطة قانونية ومسؤولية محددين.

٦ - والحماية الدولية للاجئين - بما فيها البحث عن حلول لأوضاعهم - هي علة وجود المفوضية ومن ثم فإنه كثيراً ما يُشار إليها على أنها "ولايتها الأساسية"^(٧). وقد سلمت الجمعية العامة، وهي تنشئ المفوضية كهيئة فرعية، بأن مشكلة اللاجئين هي مشكلة عالمية من حيث نطاقها وطبيعتها. وأكدت الجمعية أيضاً أن حماية اللاجئين - الذين لا يستطيعون تلقي الحماية من بلدهم الأصلي أو من مكان إقامتهم المعتاد - هي مسألة ذات طابع دولي في جوهرها وأنها تعتمد على التضامن الدولي وعلى تعاون الدول، بل هي حقاً "مسؤولية الأمم المتحدة"^(٨). وهكذا فينبغي تتحمل الدول المسؤولية الرئيسية عن حماية اللاجئين الموجودين على إقليمها، فإن المفوضية قد أنشئت لتكون هي الكيان الدولي الذي يكفل توفير الحماية بالنيابة عن الأمم المتحدة. فالترجيح للانضمام إلى الاتفاقية والإشراف على تطبيقها قد عُدا في النظام الأساسي للمفوضية وفي الاتفاقية نفسها بوصفهما من مسؤوليات المفوضية^(٩). وتوجد أحكام مماثلة في الصكوك الإقليمية المتعلقة باللجوء.

(٧) انظر الفقرة ١ من مرفق قرار الجمعية العامة ٤٢٨(د-٥) (الذي ينص على أن تضطلع المفوضية "وهي تتصرف تحت سلطة الجمعية العامة، بمهمة تتمثل في توفير الحماية الدولية ... وفي السعي إلى إيجاد حلول دائمة لمشكلة اللاجئين عن طريق مساعدة الحكومات ...").

(٨) قرار الجمعية العامة ٣١٩(د-٤)، الفقرة الثانية من الديباجة.

(٩) الفقرة ٨(أ) من مرفق قرار الجمعية العامة ٤٢٨(د-٥)؛ المادة ٣٥ من اتفاقية عام ١٩٥١.

٧- وقد أتاحت الجمعية العامة المجال لأن يُعهد إلى المفوضية بمزيد من المسؤوليات حسبما تقرره^(١٠). وأعطت الجمعية العامة مضموناً لهذا النص في قرارات متتابعة صادرة عنها، باعتبارها بفئات إضافية من الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية (بمن في ذلك اللاجئون الذين عادوا إلى بلدانهم الأصلي (العائدون) والأشخاص عديمي الجنسية وكذلك، في ظروف معينة، الأشخاص المشردون داخلياً؛ وسلمت بأن مدى الولاية يشمل البلدان الأصلية وبلدان العودة؛ واعتمدت مجموعة واسعة من الأنشطة، مثل تقديم المساعدة الإنسانية وتقديم الدعم من أجل إعادة الإدماج، باعتبارها مناسبة وضرورية للوفاء بالولاية المتعلقة بتوفير الحماية الدولية وإيجاد حلول.

٨- وقد جرى تدعيم ولاية المفوضية بشأن الأشخاص عديمي الجنسية عند بدء نفاذ اتفاقية عام ١٩٦١ في عام ١٩٧٥، نظراً إلى أن الجمعية العامة قد عهدت إلى المفوضية بمهام معينة منصوص عليها في الأحكام الإشرافية الواردة في الاتفاقية^(١١). وبناء على ذلك، فإن الجمعية العامة، فيما يتصل باللجنة التنفيذية، قد اعترفت بنطاق موسع لنشاط المفوضية، بما في ذلك الترويج للانضمام إلى اتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية (اتفاقية عام ١٩٥٤) واتفاقية عام ١٩٦١، وتقديم الخدمات التقنية والاستشارية إلى الدول بشأن إعداد التشريعات المتعلقة بالجنسية، وتحديد وحماية الأشخاص عديمي الجنسية، ومنع حدوث حالات انعدام جنسية وخفض الحالات القائمة^(١٢).

٩- ويقع عمل المفوضية مع الأشخاص المشردين داخلياً في إطار مختلف عن إطار عملها مع اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية. ومما له بالغ الأهمية أن الدولة المتأثرة تحتفظ دائماً بالمسؤولية الأولى عن الأشخاص المشردين داخلياً الذين هم في العادة من مواطني الدولة الذين يستمرون في الإقامة فيها والذين ليس لديهم وضع متميز بموجب القانون الدولي كلاجئين. ولا يرجع عمل المفوضية معهم من حيث منشئه إلى اتفاقية عالمية مثل اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ أو اتفاقية عام ١٩٦١^(١٣). وعلى عكس هذين المصدرين الأخيرين، اللذين ينصان على منح ولاية محددة وفريدة للمفوضية، فإن عمل المفوضية مع المشردين داخلياً يتركز على الفقرة ٩ من النظام الأساسي، بالاقتران مع

(١٠) الفقرة ٩ من مرفق قرار الجمعية العامة ٤٢٨(د-٥) ("تمارس المفوضية من الأنشطة الإضافية ... ما قد تقرره الجمعية العامة.") انظر أيضاً الفقرة ١ من قرار الجمعية العامة ٣١٩(د-٤).

(١١) قرار الجمعية العامة ٣٢٧٤(د-٢٩)؛ وقرار الجمعية العامة ٣٦/٣١.

(١٢) قرار الجمعية العامة ١٥٢/٥٠. انظر أيضاً، على سبيل المثال، قرار الجمعية العامة ١٣٧/٦١.

(١٣) على الصعيد الإقليمي، يُشار في اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية المشردين داخلياً في أفريقيا ومساعدتهم (اتفاقية كمبالا) إلى الخبرة الفنية للمفوضية بشأن الحماية ويُص في هذه الاتفاقية على دعوة المجلس التنفيذي للاتحاد الأفريقي "إلى مواصلة وتعزيز دوره في مجال حماية الأشخاص المشردين داخلياً وتقديم المساعدة إليهم." ديباجة اتفاقية كمبالا.

قرارات الجمعية العامة التي ترجع إلى عام ١٩٧٢، وهي مصادر تسلّم بعمل المفوضية لصالح الأشخاص المشردين داخلياً. ومن حيث العمليات، تدخل أعمال المفوضية ضمن الإطار الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والذي يأخذ في الاعتبار مواطن القوة التشغيلية وأوجه التكامل التي يتسم بها كل قطاع، فضلاً عن السياق الوطني ورضا الحكومة، عند السعي إلى تقديم استجابة دولية يمكن التنبؤ بها. وقد سلمت الجمعية العامة بمعام محددة يُسترشد بها في عمل المفوضية مع الأشخاص المشردين داخلياً^(١٤)، وأذنت كذلك للمفوضية بالمشاركة "بناء على دعوة من الأمين العام، في تلك المساعي الإنسانية التي تقوم بها الأمم المتحدة والتي توجد فيها لدى المفوضية دراية فنية وخبرة خاصة"^(١٥).

١٠- وإلى جانب تحديد فئات الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية والمهام التي يُعهد بها إليها، حددت الجمعية، في قراراتها التمكينية ذات الصلة، إطاراً مؤسساً للمفوضية - في حالة كونه ضرورياً - للوفاء بمهامها المحددة في ولايتها. ولم تدع الجمعية مجالاً للشك في أن عمل المفوضية "يكون برمته ذا طابع غير سياسي؛ ويكون إنسانياً واجتماعياً"^(١٦). ووفقاً لذلك، تطلبت الجمعية أن "تكون المفوضية داخلية من حيث تنظيمها في إطار الأمم المتحدة لكي تمتلك درجة الاستقلالية والهيبة المطلوبة لكي يؤدي المفوض السامي واجباته على نحو فعّال"^(١٧). وتنتخب الجمعية العامة المفوض السامي الذي يتصرف تحت سلطتها ويقدم تقاريره إليها بينما يبقى على اتصال وثيق مع الأمين العام والمكونات الأخرى لمنظومة الأمم المتحدة.

١١- وتوجد ثلاثة جوانب من دور المفوضية ومهامها تستحق تسليط الأضواء عليها: أولاً، أن النظام الأساسي للمفوضية والصكوك الدولية الأخرى ذات الصلة يجعلان من الواضح أن مهام المفوضية مستقلة ومع ذلك ينبغي الاضطلاع بها في إطار الشراكة والحوار والتعاون مع الدول، التي تقوم بدور داعم وإشرافي في آن واحد، لضمان تحقيق الهدف الجماعي المتمثل في توفير الحماية الدولية وإيجاد حلول.

١٢- ثانياً، يتسم دور المفوضية بطبيعة مستمرة، إذ يتواصل بعد الأزمة الإنسانية. ويبدأ هذا الدور عند اللحظة التي يفى فيها فرد من الأفراد بالمعايير التي يكون وفقاً لها لاجئاً أو شخصاً عديم الجنسية ويستمر حتى إيجاد حل لوضع هذا الفرد. ويتعلق الدور باستعادة صفة الحياة والكرامة الإنسانية؛ وهو دور لا يجد منه الافتقار إلى الأموال أو نهاية الأزمة الحادة أو عدم وجود حل في الأفق لحالة طال أمدها.

(١٤) الفقرة ١٢ من قرار الجمعية العامة ١١٦/٤٨.

(١٥) الفقرة ٢ من قرار الجمعية العامة ٢٩٥٦(د-٢٧).

(١٦) الفقرة ٢ من مرفق قرار الجمعية العامة ٤٢٨(د-٥).

(١٧) الفقرة ١(أ) من مرفق قرار الجمعية العامة ٣١٩(د-٤).

١٣ - ثالثاً، فإن دور المفوضية - المتمثل في ضمان الحماية لأولئك الذين هم من بين أضعف الأشخاص حالاً في العالم - يملئ طابعها العملي. إذ يجب على المفوضية أن تكون حاضرة إلى جانب من تقوم بخدمتهم. وهذا يتيح للمنظمة قوة وفرصاً لا يمكن وصفها، كما يطرح عليها تحديات.

ثالثاً - وضع اللاجئين: عقد من التغيير والاستمرارية

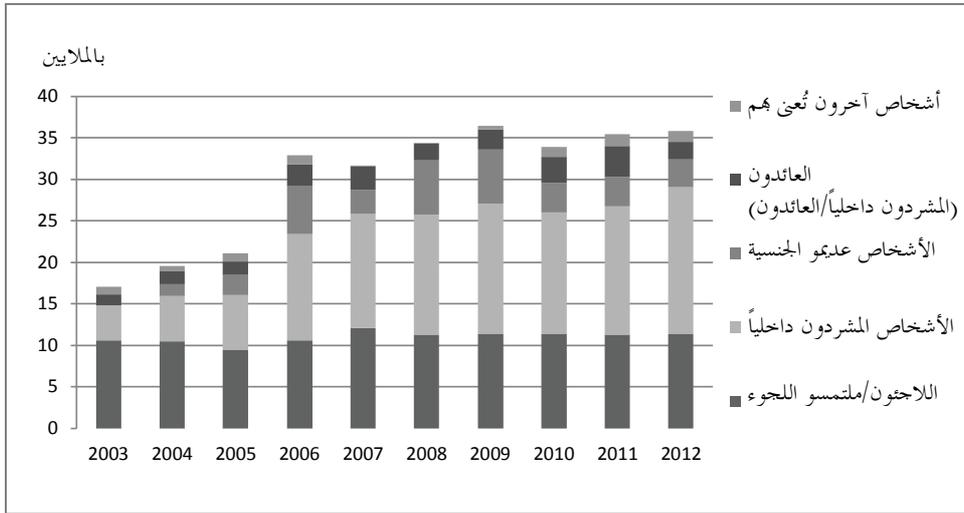
ألف - السياق العالمي والاتجاهات القائمة في مجال التشريد القسري^(١٨)

١٤ - شُرِّدَ أكثر من ٤٥ مليون شخص على نطاق العالم تشريداً قسرياً من ديارهم بفعل النزاعات وحالات الاضطهاد. ويوجد عدد لم يسبق له مثيل من اللاجئين وملتسمي اللجوء والعائدين وعديمي الجنسية والمشردين داخلياً - يبلغ ٣٥,٨ مليوناً - يتلقون الحماية والمساعدة من المفوضية. وقد تضاعف في عشر سنوات عدد الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية - بدلاً من أن يتناقص. وعلاوة على ذلك، فإن معدل عبور اللاجئين الجدد للحدود الدولية هو أعلى معدل في عقد من الزمان.

١٥ - وقد شهد العقد الأخير أوجه تقدم ونكسات، وحلَّ بعض الحالات التي طال أمدها، وترسَّخَ وضع بعض الحالات الأخرى. ولهذا السبب، لا يمكن لأي نظرة خاطفة في لحظة معينة أن تصوِّر الوضع بدقة خلال السنوات العشر الأخيرة. بيد أن من المؤكد أن العقد الأخير قد اختتم بوضع يختلف اختلافاً ملحوظاً عن الوضع الذي بدأ عنده. وتوجد عدة أشكال بيانية متفرقة في جنبات هذا النص تعطي لمحة عن حجم التغيير الذي حدث.

(١٨) للاطلاع على تحليل تفصيلي للتطورات المتعلقة بحالات التشريد القسري وانعدام الجنسية في الفترة من عام ٢٠٠٦ إلى عام ٢٠١٢، انظر: *The State of the World's Refugees: In Search of Solidarity* (Oxford: Oxford University Press (2012)), produced in cooperation with UNHCR العالم: البحث عن التضامن). (متاح على الرابط: www.unhcr.org.refworld).

الشكل ١
الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية (في نهاية العام)



١٦ - عندما بدأ العقد الأخير، كان العالم يشهد فترة ممتدة من حالات عودة اللاجئين. وقد أُشير في تقرير المفوضية المقدم إلى الجمعية العامة إلى أنه في فترة الثلاثين شهراً السابقة تمكن قرابة خمسة ملايين شخص من العثور على حلول عن طريق عمليات الإعادة الطوعية إلى الوطن أو إعادة التوطين أو الاندماج المحلي. وفي السنوات اللاحقة، كانت حالات التشريد المدفوعة بالتراعات هي حالات داخلية في كثير من الأحيان، بما في ذلك ما حدث في أوغندا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وسري لانكا، والسودان، والصومال، والعراق، وكولومبيا. وقد أدى الاهتمام المتزايد بهذه الأزمات إلى تمهيد الساحة لإجراء مراجعة كبرى للاستجابة الإنسانية من جانب المجتمع الدولي لحالات التشريد الداخلي.

١٧ - بيد أن تكاثر الأزمات الجديدة الكبيرة في السنوات الأخيرة قد اتسم بطابع إقليمي، مما تسبب في ظهور الملايين من اللاجئين فضلاً عن الأشخاص المشردين داخلياً، وامتدت ساحته من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى شرق ووسط أفريقيا وإلى منطقة الساحل. وفي الوقت نفسه، أسفر الركود الذي شهدته بعض الأزمات الطويلة الأجل عن حدوث تباطؤ في العودة الطوعية إلى الوطن. كما أن عدم إمكانية التنبؤ بالعمل الذي تقوم به المفوضية وتقلب سياق هذا العمل يتجلبان في حقيقة بسيطة: ففي عام ٢٠١٢ وحده، أُجبرت المفوضية على إصدار سبعة نداءات طارئة تكميلية لتكوين استجابات في حالات طوارئ وتلبية احتياجات الأزمات المستمرة التي تدهورت.

١٨ - والأمر الأكثر بروزاً من حجم الأزمات القائمة اليوم هو تلاقي العديد من التراعات الجديدة مع ترسخ أوضاع الأزمات القديمة. ففي خلال النصف الأول من عام ٢٠١٣، غادر زهاء ٢٠٠ ٠٠٠ شخص الجمهورية العربية السورية كل شهر. ومع ذلك فإن أكثر من ٦٠ في المائة من اللاجئين الذين تُعنى بهم المفوضية ما زالوا يعيشون أوضاعاً طال أمدها، فقد ظلوا

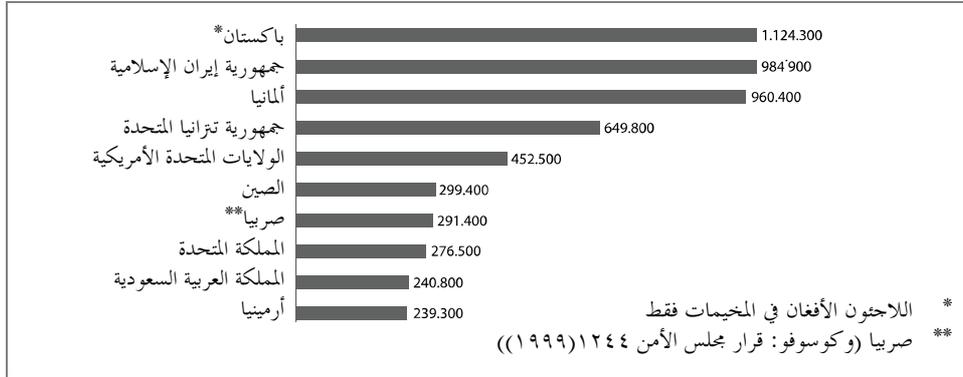
مشردين لأكثر من خمس سنوات في ٢٥ بلداً مستضيفاً. ويؤدّي ترسُّخ أوضاع الأزمات القديمة - الذي يتمثّل نموذجاً في الحالة في كل من أفغانستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال - إلى قيام وضع اللاجئ شبه الدائم بخصوص عدد مفرط حقاً من اللاجئين.

١٩- ومع بلوغ مستوى عمليات التشريد القسري على نطاق العالم حداً لم يبلغه في ارتفاعه منذ ١٨ عاماً، يكون من الواضح أن أسباب عمليات التشريد هذه قد أصبحت أكثر تعقيداً. فالعاملان التقليديان الدافعان للتشرّد - وهما النزاعات المسلحة وانتهاكات حقوق الإنسان - يتداخلان على نحو متزايد مع عوامل أخرى، بما في ذلك النمو السكاني، والتوسع الحضري، والعنف الإجرامي، وانعدام الأمن الغذائي، وشح الموارد الطبيعية. كما أن الآثار المترتبة على تغيّر المناخ - وخاصة الفيضانات والتصحر - والكوارث الطبيعية الأخرى تؤثر بدورها على هذه الاتجاهات وتتأثر بها. وأسفر الأخذ الناقص بالديمقراطية عن وقوع حالات استبعاد اجتماعي وسياسي، كما تسببت معدلات البطالة المرتفعة لدى الشباب في حدوث مزيد من الاضطرابات. وأدى عدم التيقن المتزايد، المرتبط بالوضع الاقتصادي العالمي، إلى دفع قطاعات من داخل بعض المجتمعات إلى أشكال من التعبير عن العنصرية وكره الأجنبي، وإلى التراجع عن مبادئ التضامن وحقوق الإنسان التي تقوم عليها اتفاقية عام ١٩٥١. ومع تلاقي هذه الاتجاهات، فإنها كثيراً ما تدفع إلى حركة ذات طابع مختلط مما يطرح تحديات على السلطات الوطنية التي يجب عليها مع ذلك أن تكفل أن تعود التّهج المراعية للحماية بشأن إدارة عمليات الهجرة والأمن بالفائدة على من يحتاجون إلى الحماية الدولية.

٢٠- وأكثر مظهر ملموس للحماية الدولية هو توفير مكان إيواء لمن يحتاجون إليه. وما زال عبء إعالة الأشخاص المشردين يقع بصورة متزايدة وساحقة على عاتق العالم النامي حيث يقيم أربعة أحماس جميع اللاجئين. وقد ظلت قدرة الحكومات المضيفة والمجتمعات المضيفة تخضع لإجهاد غير متناسب حتى بدون أن تؤخذ في الاعتبار آثار التراجع الاقتصادي العالمي. ويُستضاف أكثر من نصف مجموع اللاجئين الذين تُعنى بهم المفوضية في بلدان يبلغ فيها الناتج المحلي الإجمالي أدنى من ٥ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة للفرد الواحد. وفي حالة بلدان مثل باكستان وجمهورية إيران الإسلامية وكينيا، التي تشهد مولد اللاجئين من الجيل الثالث، فإن كرمها لا يمكن تحديده تحديداً كميّاً بالمعنى الاقتصادي فقط بل هو أمر يتعلق بصميم الروح الإنسانية والتضامن مع أصحاب الحاجة.

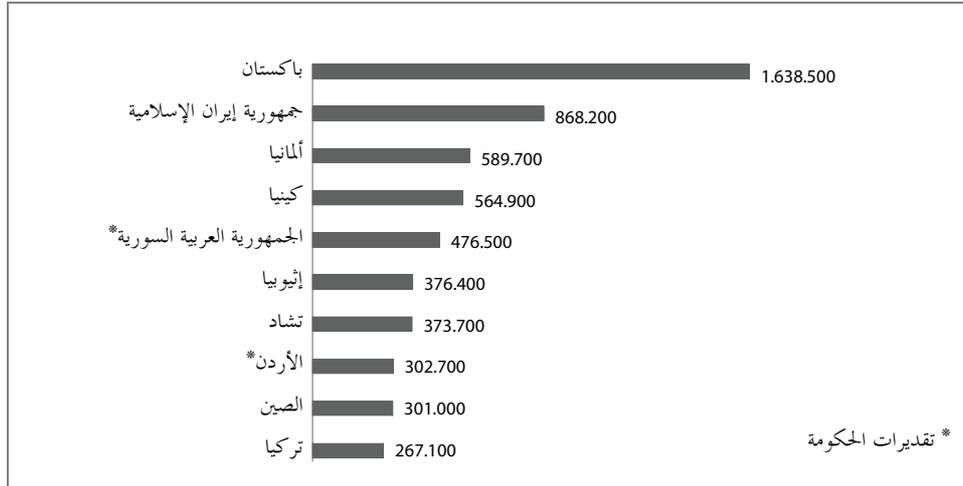
الشكل ٢

البلدان الرئيسية المستضيفة للاجئين، في نهاية عام ٢٠٠٣



الشكل ٣

البلدان الرئيسية المستضيفة للاجئين، في نهاية عام ٢٠١٢



٢١- وفي شهادة على التضامن والتقاليد الحضارية، قامت بلدان شتى في الشرق الأوسط وأفريقيا في السنوات الأخيرة بالاستمرار في استقبال مئات الآلاف من الأشخاص الفارين من العنف والاضطهاد وفي الترحيب بهم.

باء- تدعيم التضامن في مجال منع حدوث الحالات والاستجابة للحالات القائمة

٢٢- في ضوء هذه الخلفية من الأرقام، شهد العقد الأخير أوجه تقدم معيارية هامة وزيادة التعاون بغية حماية الأشخاص المشردين قسراً وإيجاد حلول لأوضاعهم. فقد اعتمدت ١٥٥ حكومة في عام ٢٠١١ بياناً وزارياً بمناسبة الذكرى السنوية الستين لاتفاقية اللاجئين أعاد التأكيد على استمرار أهمية الاتفاقية باعتبارها "الأساس الذي يقوم عليه النظام الدولي لحماية

اللاجئين." وقد بدأ نفاذ أول صك ملزم دولياً بشأن حقوق الأشخاص المشردين داخلياً - ألا وهو 'اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية المشردين داخلياً في أفريقيا ومساعدتهم'. كما عقدت منظمة التعاون الإسلامي 'المؤتمر الوزاري الدولي حول اللاجئين في العالم الإسلامي'، ويشير إعلان عشق أباد الذي أسفر عنه المؤتمر إلى القيمة المستمرة في القرن الحادي والعشرين لاتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١. ويناقش أدناه التقدم الكبير المحرز بشأن الانضمام إلى اتفاقية عام ١٩٥٤ واتفاقية عام ١٩٦١ بشأن خفض حالات انعدام الجنسية. وتشتمل الخطوات الهامة الرامية إلى التصدي للإفلات من العقاب على اعتبار التشريد القسري جريمة ضد الإنسانية تنظر فيها المحكمة الجنائية الدولية والمحاكم الدولية المختصة الأخرى.

٢٣- وكان التوسّع في التعاون الإقليمي الذي تقوده الدول والمتعلق بتوفير الحماية وإنقاذ حلول هو إحدى السمات الإيجابية الأخرى لهذا العقد. فبقاء الأغلبية العظمى من اللاجئين داخل محيط المناطق التي يوجدون بها يتيح حافزاً قوياً لتقاسم المسؤولية: إذ يمكن للترتيبات التعاونية الإقليمية الرامية إلى حماية اللاجئين أن تحقق الاستقرار لمجموعات اللاجئين وتدققهم وأن تقلل إلى الحد الأدنى من الحركة الثانوية غير النظامية للاجئين وتضع الأساس لإيجاد حلول. وفي آسيا، فإن 'عملية بالي المتعلقة بتفريغ الناس والاتجار بالأشخاص وما يتصل بذلك من جرائم عبر وطنية' قد أدت إلى إنشاء إطار إقليمي للتعاون يعزز بناء القدرات وتقاسم الممارسات الجيدة وتجميع الموارد التقنية عن طريق إنشاء مكتب إقليمي للدعم. وجرى تعديل تشريعات الاتحاد الأوروبي المتعلقة باللجوء في عدد من المجالات وأمكن تحقيق تقدم بشأن التعاون أثناء العامين الأولين من عمل المكتب الأوروبي لدعم اللجوء، وإن كان استمرار التباينات بشأن معدلات الاعتراف بوضع اللاجئ فيما بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي يؤكد على الحاجة إلى تعزيز التنسيق. وفي آسيا الوسطى، تهدف 'عملية ألماتي المتعلقة بالهجرة المختلطة والحماية الدولية' إلى تعزيز التعاون الإقليمي لكي يجري تناول الهجرة وأمن الدول في إطار يصون حقوق الإنسان وإمكانية الحصول على اللجوء ومبدأ عدم الإعادة القسرية.

٢٤- وعلى الصعيد الوطني، اعتمدت تشريعات لتعويض ضحايا التشريد القسري واستعادة أراضيهم. ولم يجر حتى الآن تحقيق تقدم كافٍ بشأن تحديد صفة اللاجئ على الصعيد الوطني. وتُجري المفوضية في إطار ولايتها عمليات تحديد صفة اللاجئ في ٦٦ بلداً (بعد أن كانت ٥٧ بلداً في عام ٢٠٠٣)، ونما النصيب العالمي للمفوضية من عمليات تحديد صفة اللاجئ الفردية من ٧ في المائة إلى ١٣ في المائة. ويجب أن يكون تعزيز القدرات في نظم اللجوء الوطنية إحدى الأولويات في العقد القادم.

٢٥- واستمرار أهمية ولاية المفوضية هو أمر يتضح في عضوية اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي. فقد رحبت اللجنة بعضوية ٢٣ عضواً إضافياً في هذا العقد مما وصل بالعضوية إلى ٨٧ عضواً. والعضوية القائمة اليوم، بعد أن كانت أصلاً في عام ١٩٥٩ هي ٢٥ عضواً

يغلب عليهم الأعضاء من دول غربية ودول أوروبية، تعكس تنوع الدول المتأثرة بعمليات التشريد القسري والساعية إلى إيجاد حلول لها.

جيم - طبيعة العمل الذي تقوم به المفوضية

٢٦- تعين على المفوضية، باعتبارها مؤسسة، أن تتكيف بصفة مستمرة مع هذا السياق العالمي الآخذ في التطور. فقد أحدثت الاتجاهات المشار إليها أعلاه تأثيراً يُعتد به على طبيعة دور المفوضية - وخاصة فيما يتعلق بأين تعمل ومع من وفي أي سياق.

أولاً: العمل في الأوساط الحضرية وخارج المخيمات

٢٧- تجاوز العالم في العقد الماضي لحظة فارقة حيث يعيش الآن أكثر من نصف سكانه في المدن. كذلك فإن أكثر من نصف مجموع اللاجئين في العالم يقيمون في الحضر، بينما يظل الثلث تقريباً موجودين في مخيمات توجد بصفة غالبية في أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى وفي آسيا. وعدد سكان اللاجئين الموجودين في أكبر مخيمات العالم، الكائنة في الأردن وكينيا، يتجاوز عدد من يعيشون في المدن الكبيرة.

٢٨- وفي حين يطرح تحديد اللاجئين في المناطق الحضرية والوصول إليهم مجموعة جديدة من التحديات، فإن العيش خارج المخيمات يتيح مزايا أيضاً. فاللاجئون الذي يعيشون وسط المجتمعات المحلية يستطيعون اكتساب إحساس أكبر بالحياة الطبيعية وبالكرامة. وفي الوقت نفسه، يمكن أن يتعرض اللاجئين الموجودون في أوساط حضرية لخطر الاستغلال بدرجة أكبر. ولذلك فإن تقديم الخدمات إلى اللاجئين في المناطق الحضرية بصورة فعالة يتطلب شراكات جديدة ووسائل جديدة لتوفير الحماية التمكينية ولتقديم المساعدة. وسياسة المفوضية المتعلقة بحماية اللاجئين في المناطق الحضرية وإيجاد حلول من أجلهم، وهي السياسة التي بُدئ فيها في عام ٢٠٠٩، تسعى إلى تناول هذا الواقع وإلى انتهاز الفرص التي يطررها. فوجود اللاجئين في المناطق الحضرية يسمح لهم بالدخول ضمن النظم الوطنية، مما يزيل على سبيل المثال الحاجة إلى إيجاد هياكل موازية باهظة التكلفة كما هو الأمر في المخيمات في كثير من الأحيان. وأدى الترويج لإمكانية استفادة اللاجئين من الخدمات المحلية إلى زيادة فرص إقامة شراكات مع مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة، من بينها الوزارات المختصة والسلطات البلدية، والمجتمع المدني، واللاجئون أنفسهم. وداخل مجتمعات اللاجئين، كثيراً ما يكون نشاط المتطوعين المجتمعيين في غاية الفعالية في تحديد اللاجئين الضعفاء الحال وفي تقديم المعلومات المتعلقة بالخدمات المتاحة.

٢٩- والعمل مع اللاجئين في المناطق الحضرية يفتح الطريق أمام وضع استراتيجيات بشأن سبل العيش والاكتفاء الذاتي، بما في ذلك التدخلات المتصلة بالتمويل البالغ الصغر وتنظيم المشاريع وإقامتها وخلق فرص عمل. وهو يمكن من إيجاد وسائل متنوعة لتقديم المساعدة،

مثل التدخلات القائمة على دفع مبالغ نقدية، تسمح بالمرونة، وتدعم الأسواق المحلية، وتحترم اختيارات اللاجئين وكرامتهم. وفي الوقت الذي تنفذ فيه المفوضية السياسة الحضرية، فإنها تتحول عن عقلية استقبال اللاجئين والاستجابة لهم إلى عقلية التواصل النشط. وهي إذ تقوم بذلك تعتمد على الدعم المقدم من الحكومات للنهوض بالروابط والأنشطة المشتركة مع الكيانات المحلية.

٣٠- ذلك أن تركيز الاستجابة الإنسانية فقط على اللاجئين أو على الأشخاص المشردين داخلياً، بمعزل عن المجتمعات المحلية الأوسع نطاقاً، يمكن أن يكون عديم الكفاءة وإشكالياً، ولا سيما عند وجود احتياجات إنسانية يُعتد بها داخل المجتمع المحلي المضيف. وقد قامت المفوضية بتعزيز مهارات واستراتيجيات العمل بالتعاون مع المجتمعات المحلية ودعمها لهذه المجتمعات، مع التسليم بأن هذه المجتمعات هي أنفسها من "التأثرين بعمليات التشريد" نتيجة لوجود مجموعات اللاجئين أو المشردين داخلياً. وتقوم المفوضية بتشجيع التقبّل والتسامح، مثلاً، عن طريق تعزيز ودعم الهياكل القائمة للمجتمعات المحلية، مثل المدارس والعيادات الطبية أو المراكز المجتمعية التي تقدم التدريب المهني وغيره من الخدمات إلى المجتمع المحلي بأسره.

ثانياً: العمل في إطار شراكات

٣١- ينطوي النظام الأساسي للمفوضية في صلبه على الضرورة القصوى لإقامة شراكات مع القطاعين العام والخاص من أجل تحقيق هدي الحماية وإيجاد حلول. ومما يشهد على المكانة المحورية للشراكات أن أكثر من ٣٨ في المائة من إنفاق المفوضية على العمليات في عام ٢٠١٢ قد وُجّه عن طريق شركاء للمفوضية - وهو رقم تضاعف في فترة ست سنوات فقط ويعكس التعاون مع أكثر من ٩٠٠ منظمة غير حكومية.

٣٢- وفي الوقت نفسه، تحسّن فهم المفوضية لمسألة الشراكة. فقد ظلت كلمة "شريك" تُفهم لسنوات كثيرة في سياق اللاجئين على أنها مرادف لتعبير "شريك تنفيذي"، وكثيراً ما نُظر إلى هذه العلاقة على أنها علاقة تسير في اتجاه واحد. أما اليوم فإن الشراكة تُفهم على أنها تعني صيغة من الأبعاد التي يوجد بينها دعم وتآزر متبادلان، من بينها أبعاد استراتيجية وتشغيلية ومالية وترويجية. ويقوم الشركاء ليس فقط بتقديم الخبرة الفنية وانتداب موظفين من أجل العمليات؛ بل إنهم، عن طريق ما يقومون به وحدهم من عمل، يوسعون من نطاق جهود المفوضية ويكملون هذه الجهود. كذلك فإنهم، عن طريق نشاطهم الترويجي، يكفلون أن يظل رفاه الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية في صدارة الوعي العام والسياسي. ويُضطلع بالشراكات مع مجموعة متزايدة التنوع من الجهات الفاعلة، أي: السلطات البلدية فضلاً عن السلطات الوطنية؛ والمنظمات غير الحكومية ذات الصبغة المحلية والوطنية والدولية؛ ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية؛ والمجتمع المدني؛ والمنظمات ذات الأساس الديني؛ والجامعات ومعاهد السياسة العامة؛ وكذلك، وهو أمر في غاية الأهمية، مع اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية والأشخاص المشردين أنفسهم.

٣٣- وأدت أيضاً إصلاحات الأمم المتحدة إلى تحسين الممارسة المتمثلة في إقامة شراكات، وذلك عن طريق التأكيد على زيادة القابلية للتنبؤ والمساءلة والاتساق على نطاق المنظومة. وقد سعت المفوضية إلى استخدام الشراكات التي حظيت بالرعاية في إطار نهج "توحيد الأداء" وكذلك نهج "إصلاح العمل الإنساني وبرنامج التحوّل" الذي وضعتة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات (اللجنة الدائمة) من أجل تعزيز النتائج المتحققة بشأن الحماية وإيجاد حلول. بيد أن الإصلاح الذي أخذت به الأمم المتحدة قد طرح هو الآخر على المفوضية تحديات فيما تقوم به من عمليات، بما في ذلك الحفاظ على الحيز المتاح للعمل الإنساني، وهي تحديات تناقش أدناه. وتعمل المفوضية على أن تجلب من إصلاح العمل الإنساني روح الشراكة والدروس المستفادة منه لتطبيقها في سياق حالات الطوارئ المتعلقة باللاجئين. واستثمرت المفوضية استثماراً كبيراً في برامج التعلّم الموضوعة من أجل الموظفين بغية تطوير مهاراتهم بشأن التنسيق والقيادة الاستراتيجية، كما استثمرت في تقرير مواقف تتعلق حصراً بمنسقي المجموعات وإدارة المعلومات. وتتمثل إحدى الضرورات الشديدة في ضمان إيجاد وصلة بينية فعالة بين قيادة وتنسيق شؤون اللاجئين بالمفوضية وآليات التنسيق المعمول بها في إطار استجابة إنسانية أوسع نطاقاً. وتوجد أمثلة فيما تقوم به المفوضية من استجابات إقليمية بشأن اللاجئين فيما يتصل بمالي والجمهورية العربية السورية، وما حدث سابقاً في العراق.

ثالثاً: العمل في ظل بيئة عمليات تتسم بانعدام الأمن وبعدم القابلية للتنبؤ على نحو متزايد

٣٤- تكمن قوة المفوضية في موظفيها. فهؤلاء هم أفراد متفانون وكثيراً ما يقضون كامل حياتهم الوظيفية مع المفوضية، فيخدمون في حالات طوارئ وفي مناطق نزاعات وفي مواقع نائية. ويعمل اليوم أكثر من ٧٠٠٠ موظف وطني ودولي في ١٢٥ بلداً. و٣٠ في المائة من الموظفين هم موظفون دوليون بالكامل يخضعون لقاعدة التناوب الإلزامي ويخدمون في أي وقت من الأوقات في مراكز عمل شاقة لا يمكن لهم فيها اصطحاب أسرهم معهم.

٣٥- وقد اتسم هذا العقد بحدوث زيادة في المخاطر الأمنية وبتقييد حيز العمل الإنساني. ومع تغيّر طبيعة النزاعات في بعض الحالات، تغيّرت مصادر العنف والخطر التي تواجه الموظفين والأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية. وتشمل هذه المصادر جهات فاعلة لا تعترف بأي قيد على سلوكها فيما يتصل بالمدنيين والعاملين في المجال الإنساني الذين يعملون خارج إطار تسلسل قيادي. وحدث بالتأكيد تصاعد في التهديدات الموجهة إلى موظفي الأمم المتحدة وإلى عامليها في المجال الإنساني. فإلى جانب الإصابات الناجمة عن العنف العشوائي، ظلت الأمم المتحدة تُستهدف ولا سيما في الحالات التي يُنظر إليها فيها على أنها ترتبط بجدول أعمال سياسي معين. وقد شمل ذلك في الآونة الأخيرة هجمات حدثت في مقديشو (٢٠١٣)، وأبوجا وقندهار ومزار شريف (٢٠١١)، وكابول وإسلام أباد (٢٠٠٩)، وهرجيسة (٢٠٠٨)، ومدينة الجزائر (٢٠٠٧). ولم تكن المفوضية محصنة من ذلك، فهي قد فقدت ١٦ زميلاً أثناء فترة العشر سنوات هذه.

٣٦- وإزاء هذا الواقع، يجب أن تظل منظومة الأمم المتحدة متحلية بالمرونة في تطبيق هذه السياسة المتعلقة بالإدماج تطبيقاً يُحدّد حسب السياق. وينبغي أن يكون الهدف المتوخى هو تحقيق التلاقي الاستراتيجي، مع احترام الولايات المتميزة داخل منظومة الأمم المتحدة. وفي عدد من البلدان التي توجد فيها للأمم المتحدة بعثة لحفظ السلام أو بعثة سياسية، استفادت المفوضية من وجود شراكة استراتيجية بين بعثة الأمم المتحدة والفريق القطري تدعم تحقيق الاتساق وتساعد، في خاتمة المطاف، على تحقيق النتائج المتعلقة بالحماية. ولكن في البيئات المتسمة بمخاطر مرتفعة، حيث لا يوجد سلام يجب الحفاظ عليه وقد يُنظر إلى قوات الأمم المتحدة على أنها متحالفة مع أحد الأطراف، يكون من المطلوب توخي قدر أكبر من الحذر عند إنشاء أشكال هيكلية أو أشكال أخرى من الاندماج الظاهر. ويجب في جميع الحالات، وخاصة في هذه الحالات الأخيرة، أن تحافظ المفوضية على تماسكها تمسكاً أميناً بالمبادئ الإنسانية المتمثلة في عدم التحيز والحياد والاستقلالية وأن تُظهر بوضوح تماسكها بها.

٣٧- وعقب إجراء استعراض في عام ٢٠٠٩ لمدى قدرة المفوضية على حماية موظفيها والأشخاص الذين تُعنى بهم، قامت المفوضية بتحسين إدارتها الأمنية في جميع جوانب عملياتها. وقد تضاعف عدد المحترفين العاملين في مجال السلامة في الميدان في العقد الماضي. وموضوع إيجاد طرق للبقاء؛ وليس تحديد وقت المغادرة، هو أمر يتطلب الاستثمار المستمر في مجال الأخذ بتدابير من أحدث نوعية للتخفيف من المخاطر، تكون مقترنة بالاعتناء بثقافة أمنية، يتحمل فيها جميع الموظفين المسؤولية عن السلامة ويجري تدريبهم على النحو المناسب. ونظراً إلى طبيعة ولاية المفوضية، يمكن أن يكون للمغادرة عواقب وخيمة على الأشخاص الذين تقوم هي بخدمتهم. وفي الوقت الحالي، تركز الثقافة الأمنية للمفوضية على إدارة سليمة للمخاطر تمكّنها من أن تكون حاضرة عندما يتطلب الوضع الحرج للبرنامج ذلك، حتى في الحالات التي تبقى فيها بعض المخاطر بصورة لا يمكن تجنبها.

رابعاً- الإصلاح المؤسسي من أجل زيادة فعالية التنفيذ

٣٨- عملاً على الاستجابة لاحتياجات مجموعة متنامية من الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية، فضلاً عن الاستجابة للتغيرات التي حدثت في سياق وطبيعة عمل المفوضية، أصبح من الجلي أن المفوضية، لكي تصبح منظمة أكثر فعالية، سيتحتم عليها إجراء تغيير هيكلية وإداري. وبمناسبة إجراء استعراض لهياكل المقر والميدان، لاحظ المفوض السامي أن تكاليف موظفي المقر والتكاليف الإدارية قد ظلت تسير في اتجاه صعودي على نحو لا يمكن تحمله، إذ بلغت ذروة قياسية في عام ٢٠٠٦، فعندئذ كانت تكاليف الموظفين الإجمالية تمثل قرابة ٤١ في المائة من مجموع النفقات، بما في ذلك ١٣,٧ في المائة لموظفي المقر وحدهم.

٣٩- وقد اضطلع بالجزء الجوهرية من تدابير الإصلاح المؤسسي في المفوضية في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩، رغم أن عملية تدعيم الإصلاح مستمرة، مع تركيز الانتباه اليوم على

نظم الرقابة. وقد ظل المبدأ الدافع للإصلاح هو أن يُزاد إلى أقصى حد توفير الحماية وإيجاد حلول من أجل الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية عن طريق ضمان اتسام البرامج والأنشطة بأعلى مستوى من الجودة؛ واستخدام الموارد بكفاءة؛ وتنفيذ الأنشطة بأكثر درجة ممكنة من الفعالية. وقد تحقق ذلك، من الناحية العملية، عن طريق إجراء إصلاح هيكلي واعتماد نظام إدارة قائم على النتائج.

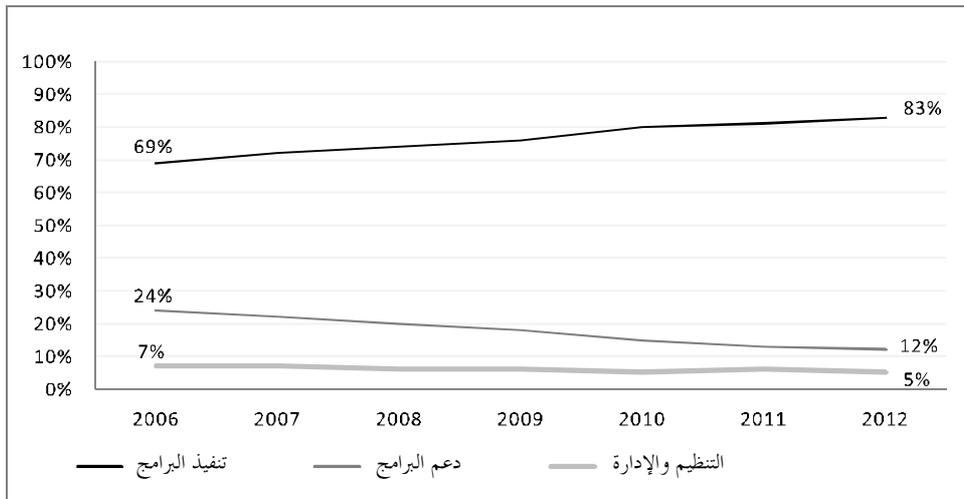
ألف - الإصلاح الهيكلي

٤٠ - خرجت المفوضية من عملية الإصلاح ببنية أقوى وأخف، مما مكنها من توجيه أعظم نسبة من كل مساهمة واردة لتذهب مباشرة إلى ما يحقق صالح الأشخاص الذين تُعنى بهم. وقد انخفضت تكاليف الموظفين، كنسبة من النفقات الإجمالية، من ٤١ في المائة في عام ٢٠٠٦ إلى ٢٦ في المائة في بداية عام ٢٠١٣. وحُفِّض عدد موظفي المقر في جنيف من أكثر من ألف موظف في عام ٢٠٠٦ إلى أقل من ٧٠٠ موظف في عام ٢٠١٢، بحيث إن نفقات المقر كنسبة من مجموع النفقات قد انخفضت إلى ٨ في المائة فقط. وقد تحقق هذا الانخفاض في نفقات المقر بالنسبة إلى نفقات الميدان حتى على الرغم من نمو النشاط العالمي للمفوضية من ١,١٤ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٥ إلى ٢,٣٦ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠١٢. وقد مكنت زيادة الكفاءة المفوضية من توجيه المبالغ الوفرة لتذهب مباشرة إلى حالات اللاجئين الناقصة التمويل والمهملة وإلى تلبية الاحتياجات الحرجة مثل سوء التغذية، ومكافحة الملاريا، وتوفير المياه وخدمات الصرف الصحي، والتصدي للعنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس.

الشكل ٤

الإنفاق المقارن

٢٠١٢-٢٠٠٦

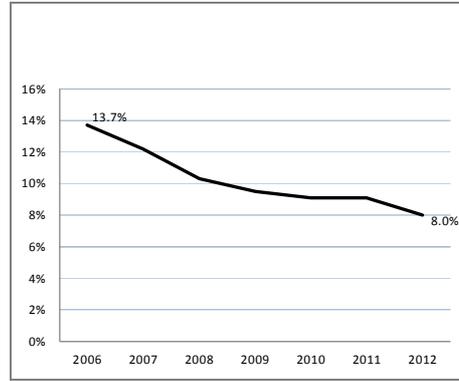


٤١- وقد تحققت هذه الوفورات بدرجة كبيرة عن طريق ترشيح الوظائف، بما في ذلك مراجعة مسألة تحديد المهام التي لا بد من تأديتها من المقر والمهام التي يكون من الأكفأ تأديتها خارج المقر أو إقليمياً. وأدى إنشاء مركز الخدمات العالمية إلى التمكين من أداء المهام الإدارية ومهام الدعم أداءً مركزياً في بودابست، بهنغاريا، مما سمح بتحسين الدعم المقدم وبتكلفة أدنى. وجرى تعزيز الهياكل الإقليمية بغية القيام على الصعيد الإقليمي بتخطيط وإدارة أوضاع اللاجئين وإيجاد حلول من أجلهم، كما أدى اعتماد إطار لتخصيص الموارد إلى زيادة سلطة المديرين العاملين في الميدان وإلى تزويدهم بمرونة إضافية للاستجابة لواقع العمليات. وأدمجت أيضاً في المكاتب الإقليمية مهام معينة تتعلق بالدعم التقني ودعم الحماية من أجل التمكين على نحو أفضل من تقديم الدعم الاستراتيجي إلى العمليات الميدانية.

الشكل ٥

نفقات المقر

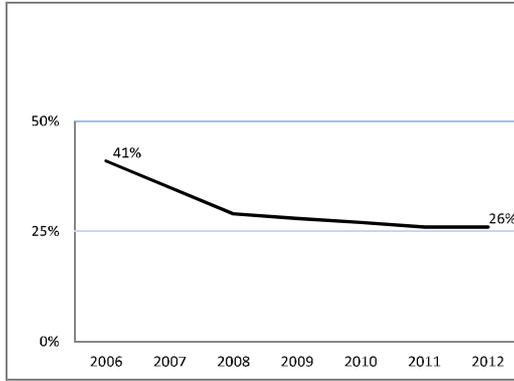
كنسبة مئوية من الإنفاق الكلي



الشكل ٦

تكاليف الموظفين

كنسبة مئوية من الإنفاق الكلي



باء- الإدارة القائمة على النتائج، والميزانيات، والتمويل

٤٢- الإدارة القائمة على النتائج تؤكد على تحقيق النتائج باعتباره المهمة الأساسية للإدارة. وفي مجال التطبيق، استخدمت المفوضية الإدارية القائمة على النتائج بغية تعزيز الطريقة التي تستخدمها في وضع الأولويات، وتحديد أنواع الاحتياجات وأماكنها، وتحليل البيانات، وتصميم البرامج، وإنشاء الميزانيات، ورصد التأثير على من تقوم بخدمتهم.

٤٣- وقد تمخضت عدة مبادرات مترابطة فيما بينها عن إحداث تغيير جوهري في الطريقة التي تتبعها المفوضية في تخطيط وتنفيذ البرامج المتعلقة بالأشخاص الذين تُعنى بهم. أولاً، أدى التركيز على خضوع المفوضية للمساءلة أمام من تخدمهم إلى الانتقال من الميزانية القائمة على الإيرادات المتوقعة (أي تقديرات المساهمات المقدمة من المانحين) إلى ميزانية تحدّد وتقيس احتياجات الأشخاص الذين كُلفت المفوضية بحمايتهم. وهذا التقييم الشامل للاحتياجات، الذي نُفذ لأول مرة في عام ٢٠١٠، يُستخدم ليكون

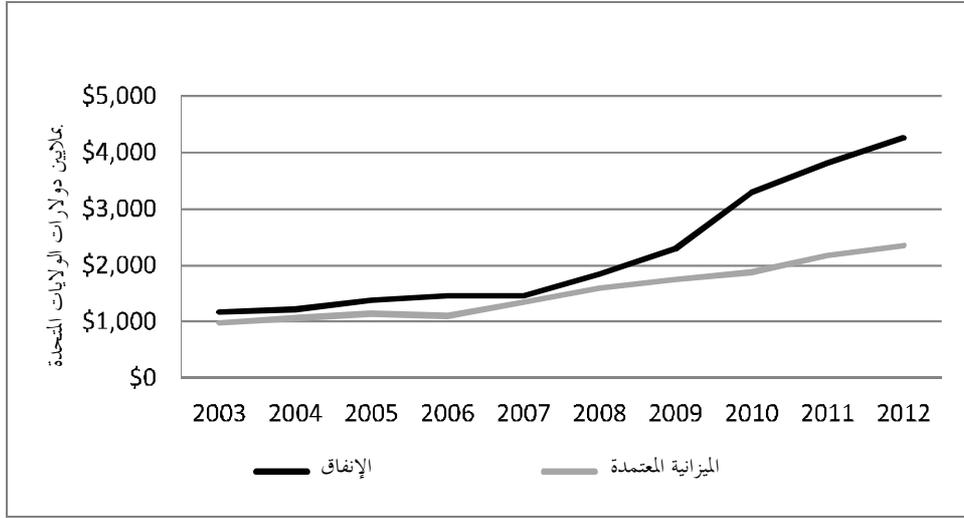
الأساس الذي تقوم عليه الخطة الشاملة والميزانية لكل عملية من العمليات. واتباع هيكل للميزانية يقوم على "أربعة أركان" - أي البرامج المتعلقة باللاجئين، وبالأشخاص عديمي الجنسية، وبإعادة الإدماج، وبالأشخاص المشردين داخلياً - هو أمر يمكن من تحسين فهم النفقات. إذ تُحدّد خطة كل عملية باستخدام أولويات استراتيجية عالمية ومجموعة من الأولويات العملية تشمل الأهداف المراد تحقيقها لصالح الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية وتتعلق بخمس فئات عامة هي: تهيئة بيئة ملائمة لتوفير الحماية؛ والقيام بعمليات بشأن الحماية وتوثيق هذه الحماية بشكل منصف؛ وتوفير الأمن من العنف والاستغلال؛ وتوفير الاحتياجات والخدمات الأساسية؛ وإيجاد حلول دائمة. والأولويات الاستراتيجية العالمية، التي توضع على الصعيد العالمي، هي مخطط أساسي للتخطيط. وهي تتيح مرونة كافية لآحاد العمليات تسمح لها باختيار أهم الأهداف، مع إيراد مؤشرات للتأثير القابل للقياس، من أجل السياق الخاص بها.

٤٤ - وتوجد أداة برمجيات، هي 'فوكس': FOCUS، توحد بين العناصر المكونة لنهج الإدارة القائمة على النتائج. وعلى الصعيد الإقليمي، تدعم هذه الأداة تصميم خطط العمليات القطرية، وتتبع مسار تنفيذها، وتغذي النتائج في نظام معلومات عالمي. وقد أدى إدماج الأولويات الاستراتيجية العالمية والإطار الأساسي للنتائج - وهو وصف موحد وشامل للنتائج التي تسعى المفوضية إلى تحقيقها - في نظام 'فوكس' إلى التمكين من إقامة أوجه ربط مباشرة بين الإطار التخطيطي للمفوضية، وميزنة التكاليف، وتسجيل النتائج. وستسمح البيانات المتعلقة بالنتائج على مر الوقت، والمجمعة كلياً على الصعيد العالمي، بتزويد المفوضية وشركائها بمعلومات أفضل عن أوجه القصور في تحقيق الحماية والحلول، فضلاً عن توجيه تحذيرات حول الثغرات المعيارية أو الإدارية القائمة في نظم الحماية.

٤٥ - ولم يكن تنفيذ نظام الإدارة القائمة على النتائج حالياً من التحديات، ويخضع هذا التنفيذ حالياً لعملية تحسين. ذلك أن تعزيز الثقافة المؤسسية المرتكزة على النتائج والمساءلة يستغرق وقتاً. وفي خاتمة المطاف، أدى هذا النظام إلى إدخال توجه أكثر صرامة نحو النتائج فيما تقوم به المفوضية من تخطيط وتنفيذ. وهذا أمر في غاية الأهمية نظراً إلى أنه قد حدث بالتزامن مع مضاعفة تنفيذ برامج المفوضية على الصعيد العالمي على النحو الذي يرهن عليه الإنفاق وذلك في وقت يتصف بوجود احتياجات أكبر غير ملباة.

الشكل ٧

مقارنة الميزانية والنفقات السنوية خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠١٢



٤٦ - وقد ثبت أن الميزانية القائمة على الاحتياجات أداة مفيدة للتسليم باحتياجات اللاجئين وغيرهم من الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية. فهذا النوع من الميزانية، بالاقتران مع الأولويات الاستراتيجية العالمية والإطار الأساسي للنتائج، يمكن المفوضية من أن تبرهن على النتائج المترتبة على وجود نقص في التمويل. وكان هذا النوع من الميزانية أيضاً حافزاً، ووسيلة، لتوسيع نطاق قاعدة الجهات المانحة للمفوضية. وقد أدى التوسيع المهام لخدمة جمع التبرعات من القطاع الخاص منذ عام ٢٠١٠ إلى تيسير إمكانية الوصول إلى الأفراد والشركات/المؤسسات. وأدت هذه الخدمة إلى زيادة العائد على الاستثمار بأكثر من الضعف، وهو رقم من المتوقع أن يزداد. ومن المهم بدرجة مساوية أن الرسالة الموجهة من المفوضية تصل إلى جمهور أوسع حيث وصل عدد المانحين في عام ٢٠١٢ إلى ٦٢٨ ٠٠٠ مانح فردي، وهو أعلى رقم يتم الوصول إليه حتى الآن.

٤٧ - وتُغطي ميزانية المفوضية بصفة غالبية عن طريق التبرعات. ويُقصر النظام الأساسي للمفوضية التمويل المقدم من الميزانية العادية للأمم المتحدة على التكاليف الإدارية: ففي عام ٢٠١٢، بلغ ذلك ٢ في المائة من الأموال المتلقاة. وإزاء الأزمات الأخيرة، قام كثير من الجهات المانحة التقليدية بزيادة الدعم المقدم منها زيادة سخية، كما أن دولاً إضافية - من بينها بلدان نامية وبلدان مضيقة - قد دخلت في عداد الجهات المانحة. ومع ذلك، فرغم هذه الاتجاهات الإيجابية ورغم ما حدث إجمالاً من مضاعفة التمويل الوارد سنوياً منذ عام ٢٠٠٦، فإن الأزمات الواسعة النطاق التي حدثت مؤخراً قد تجاوزت الموارد المتاحة، مما ترك فجوة متزايدة بين عمق الاحتياجات (كما يُستدل عليها بالميزانية القائمة على الاحتياجات) ومدى قدرة المفوضية على الاستجابة (كما يُستدل عليها بالأموال المتلقاة).

وبهذا المقياس يكون نصف الاحتياجات السنوية المسلم بها والمخطط لها في العام الأخير في الميزانية التي أقرتها اللجنة التنفيذية للمفوضية لم يُلبّ.

جيم - الرقابة الداخلية

٤٨ - أكدت المفوضية مجدداً، مع الزيادة التي حدثت في ميزانيتها، على مهام الرقابة الداخلية، بما في ذلك عمليات التفتيش والتحقق والتقييم ومراجعة الحسابات. وقام المفوض السامي، بموافقة من اللجنة التنفيذية، بتعيين مراجع مستقل للحسابات ولجنة للرقابة في عام ٢٠١٢ بغية مراجعة هذه المهام وهيكلها داخل المفوضية وبغية إسداء المشورة بشأن الكيفية التي يمكن بها تعزيز هذه المهام. وقد بدأت المفوضية في التخطيط للإتيان إلى 'داخل المفوضية' بمهمة المراجعة الداخلية للحسابات والتي ظل يؤديها مكتب خدمات الرقابة الداخلية. وإحدى الأولويات الأخرى الجاري استعراضها هي ضمان التنفيذ والاستجابة الشاملين لعمليات تقييم السياسات.

خامساً - تعزيز استجابة العمليات

٤٩ - أفادت عملية التغيير الهيكلي والإداري المعروضة إجمالاً أعلاه في تحقيق غاية وحيدة هي: ضمان أن يكون هيكل المفوضية منظماً بما يحقق بأكبر كفاءة وفعالية توفير الحماية للأشخاص الذين تُعنى بهم وإيجاد حلول لأوضاعهم. ومع اشتداد عود إصلاحات الإدارة، أُلزمت المفوضية نفسها في عام ٢٠١٠ بتعزيز وفائها بهذه المسؤوليات الواردة في الولاية، وتحديد أولويتين أساسيتين في مجال العمليات، هما: الاستجابة في حالات الطوارئ وقدرتها المتعلقة بالحماية. وقد تطلبت صعوبة إيجاد حلول في بعض السياقات تحمّل تعهد ثالث، هو: الالتزام مجدداً بزيادة فعالية الشراكات من أجل إيجاد حلول وتحقيق الاعتماد على النفس.

ألف - الاستجابة في حالات الطوارئ

٥٠ - خلال الأعوام الثلاثة الماضية، طُلب إلى المفوضية أن تستجيب إلى حالات طوارئ معقدة متعددة جديدة أو متفاقمة من بينها تلك التي كانت تدور في الجمهورية العربية السورية، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، والسودان، والصومال، وكوت ديفوار، وليبيا، ومالي، واليمن. وكان من الجلي، حتى قبل بدء حدوث حالات الطوارئ هذه في وقت واحد، أن المفوضية تحتاج إلى تحسين استجابتها المؤسسية لحالات الطوارئ، وذلك بتنشيط كامل نطاق القدرات والموارد والخبرة الفنية الموضوعية تحت تصرفها. وبدأت المفوضية في إجراء استعراض شامل بحثاً عن استجابة منظّمة تكون قابلة للتنبؤ بها وآنية ويمكن قياسها والتعويل عليها. وشمل الاستعراض موظفي المفوضية وسياساتها، إلى جانب الوضع الأمني والمساعدة

المادية، بحيث يُدار بصورة شاملة كل عنصر من عناصر الاستجابة الفعالة في حالات الطوارئ. وفي الواقع فإن ما بدأ كمواصلة للإصلاح الهيكلي مع توجيه الاهتمام إلى عملية التأهب، كان مفيداً للغاية في تمكين المفوضية من أن تنفذ بصورة فعالة مهمة الحماية وتقديم المساعدة إلى المتأثرين بحالات الطوارئ خلال السنوات الثلاث الأخيرة.

٥١- وقد ظل نُهج المفوضية القائم منذ أمد طويل بشأن تدبير الموظفين في حالات الطوارئ يتمثل في إيجاد فريق من موظفي الطوارئ المتفانين؛ ووجود قائمة داخلية متواضعة يمكن التعيين منها؛ والتحلي بمرونة كبيرة بشأن الشركاء الاحتياطيين. ويسمح "النهج المؤسسي"، الذي أُخذ به في عام ٢٠١١، بتمكين أي عملية طوارئ من إمكانية الاستفادة من جميع الموارد البشرية والخبرة الفنية المتاحة للمفوضية، ويقوم هذا النهج على التوسع في نظام القائمة المذكورة. فقائمة المفوضية بالمرشحين لشغل مناصب عليا في حالات الطوارئ (ف-٥ إلى مد-٢) تتيح مديريين متمرسين مستعدين لتولي القيادة في حالات الطوارئ. ويجري الحفاظ على شبكات تقنية تضم خبراء داخليين وخبراء خارجيين بغية سد الثغرات في مجالات الإيواء والإمداد وإدارة المعلومات والتنسيق بين المجموعات والمجالات الحرجة المتعلقة بالحماية، مثل حماية الأطفال والتصدي للعنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس. ويتاح الخبراء الخارجيون عن طريق اتفاقات الترتيبات الاحتياطية المعقودة مع ١٧ شريكاً دولياً؛ وما لديهم من قوائم مرشحين للتوظيف عرضت في العام الماضي ٣٠٠ خبير من أجل النشر يكملهم فريق المفوضية للاستجابة في حالات الطوارئ القائم منذ أمد طويل والذي يحتفظ بمائة موظف من أجل النشر في غضون ٧٢ ساعة من إخطارهم.

٥٢- ومنظومة الاستجابة الجديدة في حالات الطوارئ هي عبارة عن إطار يحدد السلطات والمسؤوليات المتعلقة بتحريك/وقف أنشطة الطوارئ وعن إجراء لتحقيق التنسيق الداخلي. وتحدد السياسات شتى مستويات حالات الطوارئ، التي يُطلق كل منها إمكانية الحصول على موظفي الطوارئ، والدعم من المقر، والموارد المادية والمالية. ويضيف هذا الوضوح القدرة على التنبؤ، مما يسفر عن التنفيذ على أرض الواقع بسرعة وبكفاءة أكبر.

٥٣- أما الدعم المقدم من المقر فهو يتيح التوجيه بشأن السياق المتطور التعاوني فيما بين الوكالات والسياسات التشغيلية، بما في ذلك الشراكة في مجال حالات الطوارئ المتعلقة باللاجئين، حيث كثيراً ما يتفاعل ما تقوم به المفوضية من قيادة وتنسيق مع هياكل التنسيق الأخرى المشتركة بين الوكالات في إطار أزمة إنسانية أوسع نطاقاً. وأدى توجيهه المقدم بشأن مستويات التوظيف في حالات الطوارئ وإعداد ندوات حالات الطوارئ إلى تعزيز النهج المؤسسي للمفوضية. كذلك فإن التوجيه المتعلق بالعناصر الحرجة من الحماية في حالات الطوارئ سيكفل بدرجة أكبر تضمين الاستجابة منذ لحظة البداية، كجزء لا يتجزأ منها، نهجاً قوياً بشأن الحماية.

٥٤- وفيما يتعلق بالإغاثة الأساسية في معرض الاستجابة لحالات الطوارئ، حددت المفوضية هدفاً بشأن القدرات من أجل تقديم المواد غير الغذائية، بما في ذلك الخيام ولوازم الفراش، لنحو ٦٠٠ ٠٠٠ شخص في غضون ٧٢ ساعة. ولوضع الإمدادات في مكان أقرب إلى السكان المتأثرين، أُخذ نظام عالمي لإدارة المخزونات يشتمل على مخزونات وعلى محاور انطلاق إقليمية في غرب ووسط وشرق أفريقيا، وفي أوروبا، وفي الشرق الأوسط. وقد زاد ذلك من المرونة في الوقت الذي خفض فيه من وقت النقل وتكاليفه. وتأكدت سلامة هذا النهج بفعل التتابع السريع للأزمات المتكشفة التي حدثت في أفريقيا والشرق الأوسط في السنوات الأخيرة.

باء- الحماية

٥٥- أرفق التقرير السنوي المقدم من المفوض السامي إلى الجمعية العامة بمذكرة عن الحماية الدولية. وتسلط الأضواء في هذه المذكرة على عدة تطورات جوهرية في مجال الحماية حدثت أثناء العقد الأخير.

١- تعزيز الأطر المعيارية

الاجتماع الحكومي الدولي الوزاري

٥٦- كانت الذكرى السنوية الستين لاتفاقية اللاجئ والذكرى السنوية الخمسين للاتفاقية المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية مناسبة أتاحت الفرصة لتوجيه الانتباه العالمي إلى المشاكل المستمرة المتعلقة بالتشريد القسري وحالات انعدام الجنسية ولحفز الالتزام مجدداً بإيجاد حلول بشأنهما. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، قامت المفوضية بتنظيم اجتماع حكومي دولي على المستوى الوزاري لإحياء هاتين الذكرى السنويتين. وقد شاركت في الاجتماع نحو ١٥٥ حكومة و ٦٠ منظمة.

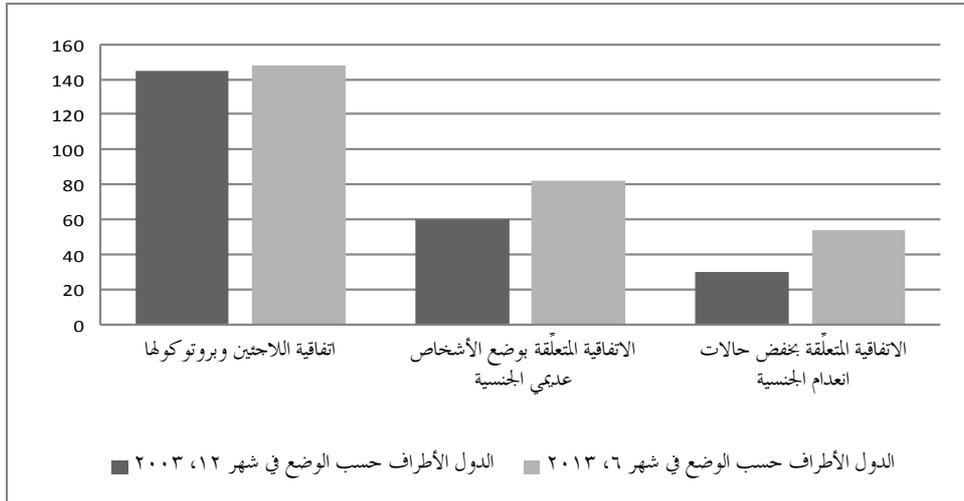
٥٧- فالمبادئ التي يقوم عليها النظام الدولي لحماية اللاجئ - أي التسامح والتضامن واحترام حقوق الإنسان والكرامة الإنسانية - قد جرى تأكيدها من جديد ليس فقط بمجرد إصدار إعلان وزاري مشترك ولكن أيضاً بعمليات انضمام عديدة وتعهدات بالانضمام إلى إحدى أو كلتا الاتفاقيتين المتعلقةتين بخفض حالات انعدام الجنسية. بيد أن الدول قد سلمت بأن التمتع بالحقوق المنصوص عليها في الاتفاقيتين يعتمد على تنفيذهما على الصعيد المحلي تنفيذاً وافياً وعلى اعتماد نظم لجوء ذات جودة. وقدم ما مجموعه ١٠٦ دول تعهدات بشأن صيغة من التدابير الرامية إلى تعزيز سياساتها وتشريعاتها الوطنية بشأن حماية اللاجئ والأشخاص عديمي الجنسية والأشخاص المشردين داخلياً، وبشأن التوصل إلى حلول

مستدامة^(١٩). وأفادت الدول من هذا البيان أيضاً بالتنويه بسخاء البلدان المضيقة ولتجديد التزامها بالتعاون الدولي عن طريق التضامن وتحمل المسؤولية وتقاسم الأعباء. وأصدرت حكومات ألمانيا وسويسرا والمكسيك والنرويج تعهداً جماعياً بالتوصل إلى فهم أفضل لاحتياجات الحماية الخاصة بالأشخاص المشردين عبر الحدود بسبب الكوارث الطبيعية، بمن في ذلك المشردون نتيجة لتغير المناخ، وهو تعهد اتخذ شكل 'مبادرة نانسن' وما زال قائماً اليوم بالتعاون مع الدول المهتمة بالأمر على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي.

٥٨- وتقوم حالياً مكاتب المفوضية حول العالم بدعم جهود الدول الأعضاء في مجال تنفيذ تعهداتها. وقد برزت مسألة التقدم المحرز بشأن التنفيذ كسمة رئيسية في البيانات التي أدلت بها دول كثيرة في الدورة الثالثة والستين للجنة التنفيذية في عام ٢٠١٢؛ ويؤمل أن يستمر في التحديثات السنوية المقدمة من الدول إبراز مسألة التقدم إلى الأمام.

الشكل ٨

الدول الأطراف في اتفاقيات اللاجئين والأشخاص العديمي الجنسية، ٢٠٠٣-٢٠١٢



الحوارات المتعلقة بالتحديات المطروحة في مجال الحماية

٥٩- في حين أن إحياء الذكرى السنويتين قد حقق في المقام الأول التزام الدول، فإن منصة سنوية أخرى قد أنشئت لتنشيط صديقة واسعة من الشركاء - التقليديين وأولئك الذين لم يجر الإفادة منهم بعد - من أجل بحث الثغرات المعاصرة في مجال الحماية. فحوار المفوض السامي بشأن تحديات الحماية قد بُدئ فيه في عام ٢٠٠٧ كاستجابة للحالات المترسخة الجذور والمعقدة على نحو متزايد التي تواجه المفوضية بشأن الأشخاص المشردين قسراً. وقد

(١٩) انظر: *Pledges 2011: Ministerial Intergovernmental Event on Refugees and Stateless Persons* (available from www.unhcr.org) (تعهدات عام ٢٠١١: الاجتماع الحكومي الدولي الوزاري المعني باللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية).

قصد بهذه الحوارات القيام على نحو مُبدع وجماعي بتناول بعض أعظم التحديات المطروحة، بما فيها حالات التشريد التي طال أمدها، وحالات التشريد في المناطق الحضرية، وتوفير الحماية وإيجاد حلول في سياق الهجرة المختلطة.

٦٠- وقد ظهرت هذه الحوارات كمنتدى للنقاش وللإبداع غير المقيد وذلك لأنها على وجه الدقة توحد بين أصحاب المصلحة الذين لديهم اهتمام واضح بالقضايا والتزام بالمبادئ الإنسانية ومع ذلك فإنهم لم يكونوا من المحاورين التقليديين بشأن هذه المسائل، مثل رؤساء البلديات والموظفين المحليين والجماعات ذات الأساس الديني والأكاديميين.

٦١- وقد رحبت الدول والجهات الأخرى صاحبة المصلحة بالحوارات باعتبارها طريقة غير رسمية لتمهيد الأرضية لاتخاذ إجراءات أو إقامة شراكات جديدة في خاتمة المطاف. وعلى الرغم من أن الحوارات غير منظمة على نحو يأتي بنتائج رسمية فإنها قد أسفرت عن ظهور تفكير جديد وتوليد مبادرات هامة، مثل التُّهَج الجديدة المتعلقة بحالات التشريد التي طال أمدها وتلبية احتياجات اللاجئين في السياقات الحضرية بشأن الحماية. فحوار عام ٢٠١٢ المتعلق بالدين والحماية قد جاء بالتعاون من جانب خمس وعشرين منظمة غير حكومية ذات أساس ديني وبعتماد 'تأكيد إقرارٍ بالترحيب' مستمد من الأديان البوذية والمسيحية والهندوسية والإسلام واليهودية لكي يسترشد به القادة الدينيون في توفير بيئات مرحبة باللاجئين والأشخاص المشردين، بما في ذلك الترويج للتسامح ومكافحة كره الأجانب.

٢- التوسع في الإدارة التنفيذية بشأن الأشخاص عديمي الجنسية

٦٢- قامت المفوضية بتحسين أعمالها المتعلقة بالأشخاص عديمي الجنسية تحسناً كبيراً أثناء العقد الماضي. ففي ظل وجود ٦١ عملية تسعى في عام ٢٠١٣ إلى تحقيق أهداف بشأن الأشخاص عديمي الجنسية، فإن مبلغ الإنفاق العالمي على الأنشطة المتصلة بهؤلاء الأشخاص قد زاد ثلاث مرات تقريباً في ثلاث سنوات.

٦٣- ولم تأت هذه الففرة من قبيل المصادفات: فقد شنت المفوضية حملة منسقة للتوعية وللترويج للانضمام لاتفاقيتي عام ١٩٦١ و عام ١٩٥٤ قبل إحياء الذكرى السنوية لكل منهما. وقدم ما مجموعه ٦١ دولة ١٠٥ تعهدات بتناول حالات الأشخاص عديمي الجنسية عن طريق الانضمام إلى إحدى الاتفاقيتين أو كليتهما، وعن طريق إصلاح التشريعات المتعلقة بالجنسية، وتحديد أماكن وجود الأشخاص عديمي الجنسية، ووضع إجراءات رسمية بشأن تحديد حالات انعدام الجنسية، وتحسين التوثيق المدني.

٦٤- وهذا يعني من الناحية الجماعية حدوث تحوّل جوهري في المواقف بشأن حالات انعدام الجنسية كما أنه يشكل أحد النجاحات الرئيسية المتحققة في العقد الماضي. ويتسم تنفيذ التعهدات المعنية حالياً بأهمية حاسمة بالنسبة إلى الأشخاص عديمي الجنسية المتبقين في العالم في الوقت الحاضر والبالغ عددهم نحو ١٠ ملايين شخص. وكان التقدم المحرز في اتجاه

إنهاء حالات انعدام الجنسية في العقد الأخير تقدماً لا بأس به ولكنه محدود: فقد اكتسب الجنسية نحو أربعة ملايين شخص كانوا سابقاً بلا جنسية وقد اكتسبوا عن طريق إدخال تعديلات على القوانين أو إجراء تغييرات في السياسة العامة، وخاصة في الاتحاد الروسي، وبنغلاديش، وتركمانيستان، والجمهورية العربية السورية، وسري لانكا، والعراق، ونيبال. وإنهاء حالات انعدام الجنسية خلال العقد القادم هو هدف في متناول المجتمع الدولي حقاً في حال توافر الإرادة السياسية.

٦٥- وتقوم المفوضية بدعم الدول بشأن تنفيذ تعهداتها وكذلك، بصورة أعم، بشأن السعي إلى اتخاذ تدابير لمنع حدوث حالات انعدام الجنسية وإنهائها. وقد عملت المفوضية مع ٦٤ بلداً بشأن إجراء دراسات استقصائية وتعدادات بغية إيجاد بيانات عن مدى وجود حالات انعدام الجنسية في أراضيها، كما أنها تدعمها في وضع إجراءات لتحديد ما إذا كان الشخص عديم الجنسية وهو ما يشكل خطوة أولى لا بد منها. وتدعم المفوضية كذلك تحليل مدى توافق القوانين الوطنية مع الاتفاقيات المعنية، كما أنها يسهلت إجراء الزيارات الثنائية المتبادلة بين البلدان التي تسعى إلى تنقيح تشريعاتها الوطنية والبلدان التي فعلت ذلك في الآونة الأخيرة. وإلى جانب ما تقدمه المفوضية من دعم إلى الدول الأعضاء، فإنها تبني شبكة عالمية من الشراكات الاستراتيجية بشأن حالات انعدام الجنسية: فسيعقد في عام ٢٠١٤ اجتماع للمنتدى العالمي الأول المعني بحالات انعدام الجنسية الذي سيجتمع على صعيد واحد حكومات ومنظمات غير حكومية وأوساطاً أكاديمية ومنظمات دولية وأشخاصاً عديمي الجنسية دعماً لما يبذلونه جميعاً من جهود لحل مشاكل انعدام الجنسية.

٣- المساءلة أمام الأفراد

٦٦- ظل القصد من عملية الإصلاح المؤسسي التي نوقشت أعلاه هو زيادة المساءلة: أي خضوع المفوضية للمساءلة أمام المجتمع الدولي، عن الولاية التي مُنحت لها؛ وأمام الجهات المانحة، عن استخدام الأموال التي عُهد بها إليها استخداماً يتسم بالكفاءة والفعالية؛ وأخيراً أمام الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية عن الحماية التي يحق لهم التمتع بها. وقد قامت المفوضية، من ناحية العمليات وكذلك من الناحية المؤسسية، باحتضان فكرة خضوعها للمساءلة الأساسية تجاه الأشخاص الذين تقوم بخدمتهم: فما بدأ في عام ٢٠٠٤ على أنه جهد يرمي إلى تضمين عمليات المفوضية الاعتبارية الخاصة بالعمر والوعي بالجوانب المتعلقة بنوع الجنس قد تطور اليوم ليصبح نهجاً قائماً على العمر ونوع الجنس والتنوع يحدد ويشكل بصورة جوهرية الطريقة التي تُشرك بها المفوضية الأشخاص الذين تُعنى بهم في تصميم برامجها وتوفير الحماية وتقديم المساعدة وإيجاد الحلول.

٦٧- والهدف من النهج القائم على العمر ونوع الجنس والتنوع هو تمتع جميع الأشخاص الذين تُعنى بهم المفوضية بحقوقهم على قدم المساواة مع غيرهم. وهذا يعني، على المستوى الفردي، الاعتراف على نحو سليم بالاحتياجات والقدرات والمعوقات والموارد الفريدة لكل

شخص. والتقدير التشاركية، التي تدخل الآن في صميم ما تقوم به المفوضية من تخطيط ووضع للبرامج، هي وسيلة رئيسية للاعتماد على معارف الأشخاص المتأثرين ومهاراتهم بغية تحديد وتناول الشواغل المتعلقة بالحماية.

٦٨- وقد أسفرت خبرة المفوضية بشأن النهج القائم على العمر ونوع الجنس والتنوع عن اتخاذ مبادرات محددة الهدف ترمي إلى تحسين حماية النساء والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة والناجين من العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس وغيرهم من أصحاب الاحتياجات الخاصة. وقد استُحدث مع شركاء من المنظمات غير الحكومية ومن الوكالات نوع من الدعم من أجل الممارسين الميدانيين عن طريق السلسلة المعنونة "الحاجة إلى المعرفة" المتعلقة بالعمل مع الأفراد الذين ربما تكون احتياجاتهم قد أُهملت - مثل السحاقيات والمتليين ومزدوجي الميل الجنسي والمتحولين جنسياً وحاملي صفات الجنسين؛ والأشخاص المسنين؛ والرجال والأولاد الناجين من العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس. وقامت المفوضية، بمشاركة من شركاء لها، باعتماد عدة استراتيجيات متعددة السنوات - من بينها 'إطار لحماية الأطفال'، واستراتيجية التعليم للفترة ٢٠١٢-٢٠١٦، وإجراءات المفوضية الخاصة بمواجهة العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس: استراتيجية محدثة' - ترمي إلى إعادة تنشيط الالتزام في مجال العمليات عن طريق إقامة شراكات جديدة وبرامج للتعليم وإنشاء وظائف متخصصة في مجال الحماية على الصعيد الإقليمي.

جيم - حالات التشريد التي طال أمدها وإيجاد حلول لها

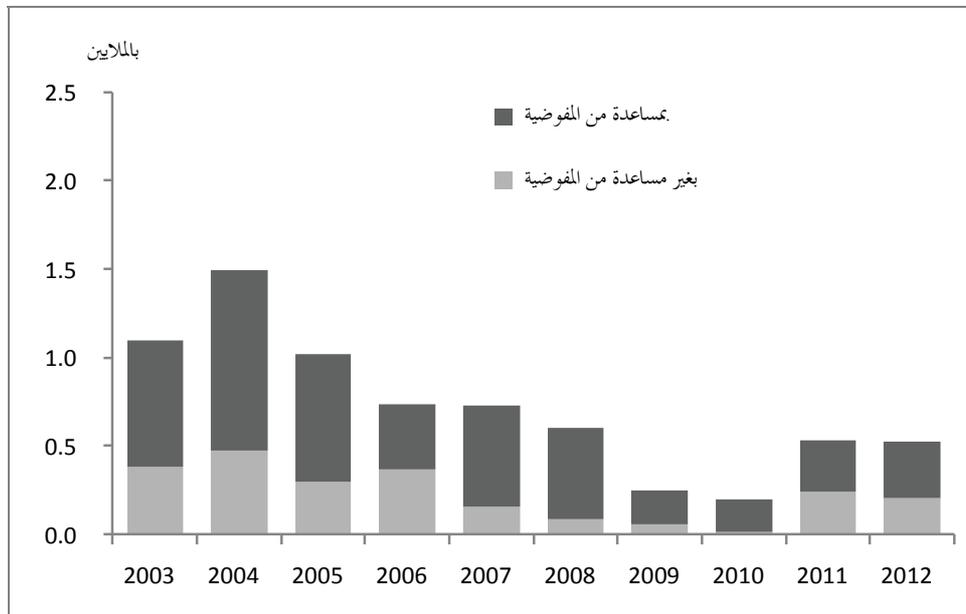
٦٩- في بداية عام ٢٠١٣، كان أكثر من نصف عدد اللاجئين الذين تُعنى بهم المفوضية - أي ٦,٤ ملايين من مجموع قدره ١٠,٥ ملايين - يعيشون أوضاع تشريد طال أمدها. وهذه النسبة المثوية تشكل تحسناً بالمقارنة بأرقام السنوات السابقة وهو ما يرجع فقط إلى الحجم الهائل لعمليات الزواج التي انطلقت في الآونة الأخيرة من الجمهورية العربية السورية. وتشير هذه الحقيقة وحدها إلى الحاجة إلى أن تنفذ بالكامل طريقة جديدة للتفكير في الحلول - طريقة تنظر إلى هذه الأوضاع ليس على أنها حدث مستقل بل تنظر إليها بالأحرى على أنها أجزاء من متواصلة، مما يتطلب تضمين أول تدخل إنساني بشأنها نحو إيجاد حلول.

٧٠- وتمكين اللاجئين تمكيناً كاملاً من إعادة بناء حياتهم وتقرير مستقبلهم، في ظل أوضاع من الاستقرار والدعم الكامل لحقوقهم، هو أمر ما زال يشكل الهدف النهائي لنظام الحماية الدولية ومسؤولية أساسية من مسؤوليات المفوضية، بالتعاون مع الدول. وتسير المفوضية بنشاط في طريق الحلول الدائمة التقليدية الثلاثة وهي: الإعادة الطوعية والمستدامة إلى الوطن؛ والإدماج المحلي؛ وإعادة التوطين في بلد ثالث. ومع ذلك، فعلى الرغم من التقدم المحرز بشأن مجموعات أو فئات محددة، فإنه قد تعذر إيجاد خيارات ذات مغزى من حيث إيجاد حلول دائمة فيما يتعلق بأغلبية اللاجئين في هذا العقد.

٧١- أما الإعادة الطوعية إلى الوطن فما زالت هي الحل الذي يسعى اللاجئون إلى تحقيقه في معظم الأحيان وكذلك الحل المتاح لأكثر نسبة مئوية منهم. وخلال الفترة المشمولة بالاستعراض، تمكن ما مجموعه ٧,٢ ملايين لاجئ من العودة طوعاً إلى الوطن. وحدثت بعض حالات العودة على نطاق كبير بعد انتهاء نزاع أو أزمة ما بمعدل سريع نسبياً: فقد كان ذلك هو حالة اللاجئين من قيرغيزستان وكوت ديفوار في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١. بينما جاءت بعض حالات العودة الأخرى نتيجةً لحدوث تقدم مفاجئ أو تحسينات في البلدان الأصلية عقب حدوث حالات نزوح واسعة النطاق ومتكررة، مثل الوضع في أفغانستان. بيد أن استمرار عدم الاستقرار في عدة بلدان أصلية كبيرة كان معناه أن أعداد اللاجئين التي تمكنت من العودة إلى الوطن في السنوات الأخيرة كانت أقل بكثير منها أثناء النصف الأول من العقد.

الشكل ٩

العائدون من اللاجئين، ٢٠٠٣-٢٠١٢

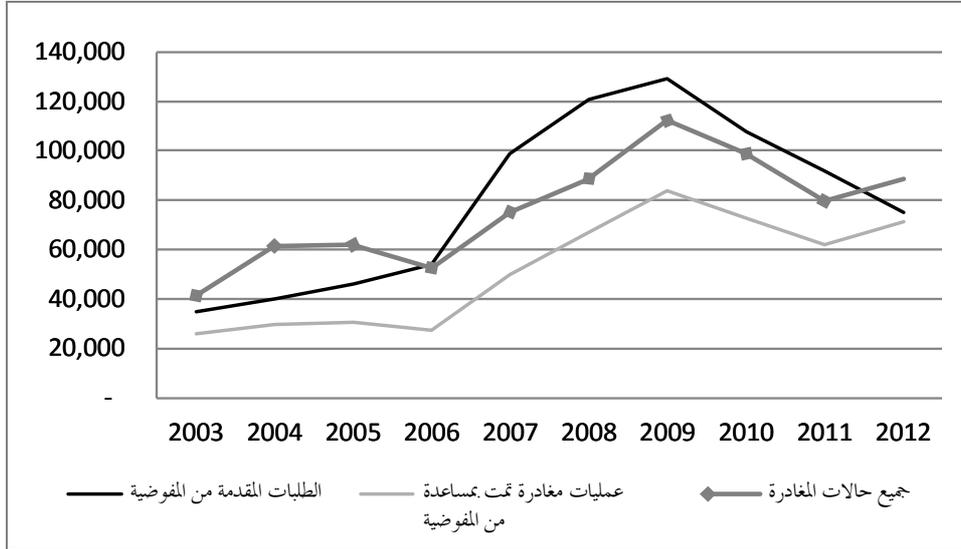


٧٢- وتشكل إعادة التوطين في بلد ثالث أداة بالغة الأهمية من أدوات الحماية للاجئين الأضعف حالاً - مثل النساء والبنات المعرضات للخطر - وأداة استراتيجية للبرهنة على التضامن الدولي وللتخفيف من جزء من العبء الواقع على البلدان المضيفة. بيد أنهما، كحل من الحلول، لا تتيح السلامة الدائمة والتمتع بالحقوق الأساسية إلا لأقل عدد من اللاجئين - يقل في بعض الأحيان عن ١ في المائة في المتوسط. وقد حدث تقدم على مدى العام الأخير في زيادة كل من الحيز المتاح لبرامج إعادة التوطين وعدد البلدان التي تشارك على نحو منتظم في هذه البرامج (من ١٦ إلى ٢٦ بلداً). وقد زاد العدد الإجمالي للاجئين المعاد توطينهم سنوياً بأكثر من الضعف في هذا العقد، فوصل إلى ٦٠٠ ٨٨ في العام الأخير. بيد أن هذا لا يمثل

سوى جزء صغير من القدرة الدولية على إعادة توطين من يحتاجون إلى ذلك، ويذهب أربعة من كل خمسة أشخاص معاد توطينهم إلى دولتين اثنتين فقط.

الشكل ١٠

إعادة توطين اللاجئين، ٢٠٠٣-٢٠١٢



٧٣- أما من لا يستطيعون العودة ولا يمكن إعادة توطينهم، فيبقى الخيار الرئيسي هو الإدماج المحلي - في الحال أو في الأجل الطويل. بيد أن الإدماج الكامل، مع الحصول على الجنسية وعلى الحقوق المصاحبة المتعلقة بالعمل والتعليم والخدمات والسكن وحرية التنقل، هو عملية متدرجة ولا تكون الدول المضيفة قادرة عادةً على تقديمه - أو مستعدة لتقديمه - أثناء حالة نزوح كبيرة الحجم.

٧٤- ونظراً إلى أن نطاق النزوح قد فاق حدود الحلول المتاحة، أجرت المفوضية عدة تحولات جوهرية في نهجها. فقد سلمت، أولاً، بأن النهج الهرمي التقليدي بشأن الحلول الدائمة، الذي يفصل كل نوع من الحلول عن الحلول الأخرى، يجب الاستعاضة عنه بـ "استراتيجيات حلول شاملة" تعزز الحلول الثلاثة بشكل متواز وبطريقة تكاملية. وقد نُفذ هذا النهج على نحو بناء للغاية في استراتيجيات الحلول الشاملة فيما يتعلق باللاجئين الأنغوليين والليبيريين والروانديين، التي أتاحت فرصاً للعودة ولالإدماج المحلي بالاقتران مع توقف صفة اللاجئ. وتنتهج المفوضية أيضاً استراتيجيات شاملة تهدف إلى إنهاء وضع الموريتانيين في مالي والسنغال، والغانيين في توغو، والتشاديين في النيجر، والتوغوليين في بنن وغانا. وقد بدأ اتباع استراتيجية حلول شاملة من أجل اللاجئين من جمهورية الكونغو الديمقراطية تتعلق بنصف مليون لاجئ يعيشون في أوضاع طال أمدها في منطقة البحيرات الكبرى ووسط أفريقيا.

٧٥- ويمكن لأوجه التعاون والاستراتيجيات الإقليمية أن تتيح زخماً بالغ الأهمية لإيجاد حلول، مثلما تفعل فيما يتعلق بتوفير الحماية. واستراتيجية إيجاد الحلول لأوضاع اللاجئين الأفغان الرامية إلى دعم العودة الطوعية وإعادة الإدماج بشكل مستدام ومساعدة البلدان المضيفين هي مثال لرعاية اتباع حلول شاملة عن طريق الاستثمار المجتمعي في مجالات العودة بشكل متواز مع تقديم المساعدة إلى المجتمعات المضيفة والأخذ بترتيبات إقامة مؤقتة بديلة تشتمل على الحق في العمل، وإعادة التوطين. وأدت عملية سرايفو، التي تركز على حلول توفير السكن، إلى توحيد جهود حكومات البوسنة والهرسك، وكرواتيا، والجبل الأسود، وصربيا في إطار خطة إقليمية لإنهاء حالات التشرد التي ترجع إلى أوائل تسعينات القرن العشرين.

٧٦- ويوجد تحولٌ جوهري ثانٍ في نهج المفاوضات ينبع من الاعتراف بأن التركيز الأحادي على الحلول الدائمة الثلاثة - مع استبعاد الأهداف الملموسة التي تقصر عن درجة الحل الكامل ولكنها مع ذلك تدعمها - يمكن أن يُسفر عن الاعتماد على المعونة لأمد طويل. وفي الحالات التي لا تكون قد ظهرت فيها بسرعة فرص لإيجاد حلول دائمة، تواجه العمليات احتمال التحول من كونها استجابة في حالة الطوارئ إلى عملية "رعاية وإعالة" طويلة الأجل كثيراً ما تتجلى في إنشاء واستبقاء نظم موازية لتقديم الخدمات الأساسية. وقد تبين من دراسة مشتركة مع برنامج الأغذية العالمي أن خيارات سبل العيش للاجئين محدودة جداً إذ لا تتوافر إلا لقلّة منهم إمكانية دخول سوق العمل أو الحصول على أرض من أجل الزراعة، كما أن المصدر الرئيسي للدخل هو بيع الحبوب الغذائية ومواد غير غذائية. بل إن الخيارات المتاحة للنساء أضيق نطاقاً حتى من ذلك وتشمل جمع الحطب، والتسوّل، والخدمة المنزلية، واللجوء إلى ممارسة الجنس من أجل البقاء على قيد الحياة. وتقوم المفاوضات حالياً بمراجعة نهجها المتعلق بدعم الاعتماد على النفس. فالتدخلات ذات الجودة الداعمة للاعتماد على النفس تمكّن الناس من العيش بكرامة أكبر أثناء النزوح ومن تعزيز قدراتهم على العودة بشكل مستدام عندما تسمح الأوضاع بذلك؛ وتؤدي في الوقت نفسه إلى تقليل الاعتماد على المعونة الإنسانية وتخفيف الضغط على المجتمعات المضيفة.

٧٧- وينطوي هذا النهج على تحولات أخرى، كل منها يجلب فرصاً جديدة. أولاً، فهو ينقل نموذج "التسليم" من الجهات الفاعلة الإنسانية إلى الجهات الفاعلة الإنمائية. فمن أجل دعم الاعتماد على النفس والمرونة، يجب على شركاء العمل الإنساني والشركاء الإنمائيين والحكوميين أن يشاركوا معاً منذ البداية. وتوسع المفاوضات إلى وضع وتنفيذ استراتيجياتها بطرق تتسق مع أهداف التنمية المحلية وتدعمها. وبالإضافة إلى الشركاء الإنمائيين المحليين والوطنيين، تدخل المفاوضات في شراكات مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومنظمة الأغذية والزراعة (الفاو) والبنك الدولي من أجل إقامة برامج في المجتمعات المضيفة ومناطق العودة. وتقوم المفاوضات، مع شركاء من القطاعين العام والخاص، بتحسين جودة استراتيجياتها وتدخلاتها في مجالات التعليم وكسب العيش وتنظيم المشاريع. وهي تبحث مع الدول كيف يمكن دمج مخططات

المهجرات المضطلع بها بحثاً عن العمل في استراتيجيات الحلول الأوسع نطاقاً، مثلاً عن طريق تراخيص الإقامة القانونية والتراخيص المؤقتة البديلة. فهذه الترتيبات تيسر تسوية الوضع القانوني، مما يمكن أولئك الذين يحتاجون إلى حماية مؤقتة أو أولئك الذين ليس بمقدورهم بعد الحصول على حل دائم تدبير مواردهم واعتمادهم على النفس مؤقتاً والإسهام في المجتمع الذي يقيمون فيه.

٧٨- وتسعى المفوضية، عن طريق استراتيجيات الحلول الشاملة والاستراتيجيات الرامية إلى تحقيق الاعتماد على النفس، إلى إزالة العقبات الطويلة الأجل التي تعترض إيجاد حلول دائمة. وهي تحقق فعالية العلاقات الجديدة مع الشركاء الإنمائيين وكذلك مع القطاع الخاص. وعندما لا تبدو في الأفق حلول عاجلة، تلتزم المفوضية ببذل كل ما هو ممكن من أجل بناء رأس المال البشري والاجتماعي لكي يمكن للاجئين أن يعيشوا حياة منتجة وكريمة في انتظار إيجاد حلول دائمة. بيد أن الدول تبقى في ظل هذا المسعى طرفاً جوهرياً في تنفيذ الحلول - ليس فقط عن طريق الإدماج المحلي وإعادة التوطين ولكن أيضاً عن طريق إيجاد الإرادة السياسية اللازمة للسماح لكل لاجئ، في خاتمة المطاف، باختيار طريق العودة إلى الوطن.

سادساً - الخلاصة: التطلع إلى الأمام

٧٩- على مدى العقد الماضي، تنامت عمليات التشريد القسري فأصبحت أوسع انتشاراً وأطول أمداً وأكثر تعقيداً. فتكاثرت النزاعات وعدم إمكانية التنبؤ بها، بالاقتران مع عدم وجود حلول سياسية للأزمات الإنسانية القائمة منذ أمد طويل، هي أمور تشكل قوة رئيسية دافعة في هذا التطور. وتوجد عوامل عالمية أخرى - مثل النمو السكاني، والتوسع الحضري، وانعدام الأمن الغذائي، وشح المياه والموارد الطبيعية وكذلك، وهو أمر في غاية الأهمية، الآثار المترتبة على تغيير المناخ - تتلاقى بطريقة تجعل الصورة المرتقبة هي صورة احتياجات إنسانية تتزايد زيادة هائلة حتى في الوقت الذي تنقلص فيه إمكانية الدخول لأغراض إنسانية وذلك بسبب انعدام الأمن. ومع ما تواجهه كثير من الحكومات من عدم تيقن اقتصادي وقيود تكتنف الميزانية، يكون من غير الواضح ما إذا كان المجتمع الدولي ستتوافر له الموارد المطلوبة للاستجابة.

٨٠- وفي سياق كثيراً ما لا تتبين فيه حدود الولايات، فإن ولاية المفوضية تبرز حلية بسبب وضوحها. وسيظل من الأمور ذات الأهمية الكبيرة ضمان سلامة هذه الولاية القانونية الفريدة. ومع ذلك، ففي ظل السيناريو المستقبلي المتمثل في زيادة الحاجة وتعقد الصلات بين أسباب عمليات التشريد، تدرك المفوضية أكثر من أي وقت مضى ما للشركات من أهمية محورية لقدرتها على تنفيذ ولايتها. والأركان التقليدية للعمل الإنساني العالمي - وهي منظومة الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر - ما زالت جهات شريكة أساسية في أعمال المفوضية المضطلع بها لصالح اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية والمشردين داخلياً، حتى وإن كان يشار إليها مجموعة متزايدة ومتنوعة من الشركاء غير التابعين للدولة ومن الشركاء المحليين. وفي الوقت الذي أصبحت

فيه الشراكات على امتداد منظومة العمل الإنساني أقوى ولا بد منها بدرجة أكبر، فإن المفوضية ملتزمة بتحقيق التنسيق الفعال لهذه الجهود لصالح اللاجئين، بما يمكن من تحقيق أكبر درجة من تضافر الطاقات بناء على الخبرة الفنية وأوجه التكامل التي تتمتع بها كل جهة فاعلة، بينما تكفل المفوضية في الوقت نفسه تفاعلاً مناسباً ومتسماً بالكفاءة مع آليات التنسيق الأخرى للشؤون الإنسانية. وفي إطار هذا المسعى المشترك للعمل الإنساني، ونظراً إلى أن المبادئ الإنسانية المتعلقة بالحياد والتزاهة والاستقلالية تتعرض لضغوط من جوانب مختلفة، فإنه يجب أيضاً على المفوضية وشركائها الحفاظ على الالتزام الثابت بهذه المبادئ ومضاعفة الجهود الرامية إلى زيادة فهم أهميتها الحيوية.

٨١- وما زالت الشراكة الوثيقة للمفوضية مع الدول ذات أهمية عظمى، على النحو المنصوص عليه في النظام الأساسي للمفوضية. فالدول تمارس دوراً فريداً في تحقيق الحماية وفي إيجاد حلول من أجل اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية. وهي تستضيف اللاجئين وتقدم اللجوء إليهم. كما أنها تقدم الدعم السياسي والتمويلي من أجل إيجاد حلول دائمة، بما في ذلك تسوية حالات انعدام الجنسية عن طريق الإصلاح التشريعي ومنح الجنسية. ولمواصلة أداء هذه المهام ولمواجهة تحديات المستقبل، سيتحتم على الدول والمفوضية صيانة التضامن والتعاون باعتبارهما مبدئين جوهريين يعاملان كمحركين للحماية الدولية. وهذا يتطلب تقاسماً مستقراً وملائماً للأعباء والمسؤوليات بشأن المسائل التي تتخطى الحدود الوطنية لتصبح قضايا تثير القلق الدولي.

٨٢- والمفوضية ملتزمة التزاماً عميقاً بالعمل مع الدول على إنشاء نظم اللجوء أو تعزيزها وهي تدعم الدول في مجال تقديم خدمات الحماية والمساعدة إلى الفئات التي تهتم بها المفوضية. ويمكن للمفوضية، بل ويجب عليها، أن تؤدي دوراً جاذباً للحلول. وهي تظل مستعدة للدخول في شراكات مع الدول المهتمة من أجل إيجاد طرق مبتكرة لتلبية احتياجات الحماية للأشخاص الذين يُشردون عبر الحدود بسبب عوامل لا علاقة لها بالاضطهاد، أو ارتكاب انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، أو وجود نزاعات مستمرة.

٨٣- ونظراً إلى حجم عمليات التزوح القائمة اليوم، فإن أحد التحديات الملحة المطروحة الآن فعلاً هو الحفاظ على الحيز المتاح للحماية واللجوء عن طريق تقديم دعم أفضل إلى الدول والمجتمعات المضيفة في تحمّل تدفقات المشردين الكبيرة الحجم. ومع ازدياد أمد التشريد، توجد حتمية موازية تتمثل في توافر الإرادة السياسية الحفازة واتخاذ إجراءات متضافرة بغية فتح مغاليق الحلول بشأن حالات التشريد التي طال أمدها وحالات انعدام الجنسية في العقد القادم، وتناول الأسباب الجذرية لهذه الأوضاع. ومع التطلع إلى الأمام، وفي ضوء الديناميات الجديدة التي تدفع الناس إلى ترك ديارهم اليوم، توجد الحاجة إلى أن تتحلى الدول بالنظرة الإبداعية وبنفاذ البصيرة لكي تستجيب للتعقيد المتزايد لحالات التشريد ولكي تسد الثغرات المتعلقة بتوفير الحماية للأشخاص المشردين قسراً اليوم وغداً.