

Distr.: General
12 January 2017
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة البرنامج والتنسيق
الدورة السابعة والخمسون
الدورة التنظيمية، ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١٧
الدورة الموضوعية، ٥-٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧
المسائل البرنامجية: التقييم

تقييم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية

موجز

أسفرت النزاعات في العالم عن نزوح أعداد أكبر وأكثر تنوعاً من السكان، إذ قاربت أعداد النازحين في العالم أجمع ٥٨ مليوناً في منتصف عام ٢٠١٥. وقد اتسع دور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين منذ تأسيسها في عام ١٩٥٠ من أجل مواجهة هذه التحديات. ومع أن ولاية المفوضية تخص اللاجئين، فإنها تعنى أيضاً بالمشردين داخلياً، الذين تقع المسؤولية الرئيسية عنهم على عاتق الدولة، وتقوم المفوضية بذلك من خلال إطار مشترك بين الوكالات. وقد درس مكتب خدمات الرقابة الداخلية جدوى وفعالية عمل المفوضية مع اللاجئين والمشردين داخلياً ومن أجلهم في السياقات التي تجمع هاتين الفئتين، وذلك في إطار الأداء العام للولاية المنوطة بها. وركز التقييم على ٢١ سياقاً من السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخلياً واستعان باستقصاءات ومقابلات وزيارات موقعية ومجموعات تركيز ودراسات حالة إفرادية واستعراضات للوثائق وتحليلات للبيانات الثانوية.



الرجاء إعادة استعمال الورق

270117 250117 17-00511 (A)



وعلى الرغم من أن السنوات الثلاث الماضية سجلت زيادة في أعداد اللاجئين في أكثر من نصف السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا، فقد اضطلعت المفوضية بأنشطة حيوية في مجالي المساعدة والحماية، أبطت خلالها النسبة المئوية للاجئين المستفيدين من المساعدة في معظم السياقات على حالها أو زادتها. ومع ذلك، لا تزال هناك صعوبات في الوصول إلى اللاجئين خارج المخيمات. وكان تقييم الشركاء والموظفين لأداء المفوضية إيجابيا في عمومها في معظم المجالات الرئيسية للنتائج المتعلقة باللاجئين. وكان تقييم تشاور المفوضية مع اللاجئين إيجابيا أيضا إلى حد كبير، ولكنه اعتُبر أقل فعالية في معاودة الاتصال باللاجئين بشأن الشواغل التي لديهم.

وبفضل الإطار الذي أنشأته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، أصبح دور المفوضية فيما يتعلق بالمشردين داخليا في السياقات التي تجمعهم مع اللاجئين محددًا بقدر أكبر. وباتت أكثر منهجية في تقرير تفاعلها مع المشردين داخليا، وأصبحت الأدوار التي تقوم بها في قيادة مجموعات التنسيق متوائمة مع مكان قوتها المؤسسية المتصورة. إلا أن الأنشطة المحددة للمفوضية ومستوى تفاعلها مع المشردين داخليا يتباينان على الصعيد القطري داخل تلك الأدوار.

وقدمت المفوضية، من خلال دورها التنسيقي المتعلق بالمشردين داخليا، إسهامات إيجابية في العمل لصالح المشردين داخليا على مستوى العالم، وكان تقييم أغلبية أصحاب المصلحة الخارجيين والموظفين للمفوضية إيجابيا فيما يتعلق بدورها التنسيقي المتصل بالمشردين داخليا في السياقات التي تجمعهم مع اللاجئين. غير أن التباينات في الأداء والتعقيدات في التنسيق كانت واضحة على الصعيد القطري. وتشمل العوامل التي تؤثر في الأداء التنسيقي للمفوضية الموارد ومهارات الموظفين وقادة المجموعات المكرسين.

وإجمالاً، فإن الدور الذي تقوم به المفوضية فيما يتعلق بالمشردين داخليا داخل منظومة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لم يؤثر على مسؤولياتها المقررة الأوسع عن اللاجئين في السياقات التي تجمعهم مع المشردين داخليا. وفي الحالات المعدودة التي حدث فيها هذا التأثير، لم يكن التأثير سلبيا ككله، كما كان تأثير الاهتمام بالمشردين داخليا على الدور التنسيقي المتعلق باللاجئين ضئيلا أيضا.

ومع تزايد أعداد اللاجئين والمشردين داخليا، ستظل السياقات التي تجمع بين الفئتين تطرح تحديات أمام المفوضية ومنظومة العمل الإنساني بأكملها. وقد حدد التقييم الحالي عدة مسائل على نطاق منظومة العمل الإنساني تتطلب مزيدا من الدراسة، بما فيها تنفيذ المذكرة المشتركة بين المفوضية ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بشأن السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا لعام ٢٠١٤.

ويتقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية بثلاث توصيات مهمة إلى المفوضية:

(أ) تحسين الرصد على الصعيد القطري بشأن اللاجئين خارج المخيمات؛

(ب) ضمان مواصلة إعادة الاتصال باللاجئين بشأن الإجراءات المتخذة

استجابة لتعقيباتهم؛

(ج) وضع استراتيجيات تنسيق تخص كل بلد على حدة.

المحتويات

الصفحة

| | |
|----|--|
| ٥ | أولا - المقدمة والهدف |
| ٥ | ثانيا - معلومات أساسية |
| ٥ | ألف - تاريخ المفوضية وولايتها |
| ٦ | باء - هيكل المفوضية وإدارتها |
| ٧ | جيم - الأولويات الاستراتيجية العالمية وإطار النتائج |
| ٧ | دال - الأشخاص المشمولون باختصاص المفوضية |
| ١٠ | ثالثا - المنهجية |
| ١٣ | رابعا - نتائج التقييم |
| ١٣ | ألف - قدمت المفوضية مساعدة بالغة الأهمية للاجئين ونفذت أنشطة لحمايتهم في جميع السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا |
| ١٩ | باء - في السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا، أصبح دور المفوضية فيما يتعلق بالمشردين داخليا محددًا بقدر أكبر، ولكن مستوى نشاطها لا يزال متباينا |
| ٢٥ | جيم - قدمت المفوضية من خلال دورها التنسيقي إسهامات إيجابية في مجال الاستجابة للمشردين داخليا في السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا، على الرغم من بعض التعقيدات على الصعيد القطري |
| ٢٩ | دال - لم يكن لعمل المفوضية مع المشردين داخليا بشكل عام أثر سلبي على عملها المتعلق باللاجئين في السياقات التي تجمع بين هاتين الفئتين |
| ٣٢ | خامسا - الخلاصة |
| ٣٤ | سادسا - التوصيات |

المرفق

| | |
|----|---|
| ٣٦ | مذكرة مؤرخة ٥ نيسان/أبريل ٢٠١٦ موجهة من دائرة وضع السياسات والتقييم التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية . |
|----|---|

أولا - المقدمة والهدف

- ١ - اختارت شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين كي تجري تقييمها لها استنادا إلى تقييم للمخاطر أجراه المكتب لتحديد أولويات تقييم البرامج. واختارت لجنة البرنامج والتنسيق موضوع تقييم برامج المفوضية للنظر فيه في دورتها السابعة والخمسين المقرر عقدها في حزيران/يونيه ٢٠١٧ (انظر A/70/16). وأيدت الجمعية العامة هذا الاختيار في قرارها ٨/٧٠.
- ٢ - ويرد الإطار المرجعي العام لمكتب خدمات الرقابة الداخلية في قرارات الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ بء و ٢٤٤/٥٤ و ٢٧٢/٥٩، وكذلك في نشرة الأمين العام عن إنشاء مكتب خدمات الرقابة الداخلية (ST/SGB/273)، التي تأذن للمكتب بالشروع في أي إجراء يراه ضروريا للنهوض بمسؤولياته والقيام بذلك الإجراء والإبلاغ عنه. وقد ورد النص على التقييم الذي يجريه المكتب في الأنظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ورصد التنفيذ وأساليب التقييم (انظر ST/SGB/2016/6، البند ٧-١).
- ٣ - وكان هدف التقييم هو البت، بأقصى درجة ممكنة من المنهجية والموضوعية، في مدى جدوى وفعالية عمل المفوضية مع اللاجئين والمشردين داخليا في السياقات التي تجمع بين الفئتين، في إطار الأداء العام للولاية المنوطة بها. وقد انبثق موضوع التقييم عن تقييم للمخاطر على مستوى البرامج ورد وصفه في الورقة التمهيديّة المتعلقة بالتقييم^(١). وأجري التقييم وفقا لقواعد ومعايير التقييم المعمول بها في منظومة الأمم المتحدة^(٢).
- ٤ - وقد طلبت تعليقات إدارة المفوضية على مشروع التقرير وأخذت في الحسبان لدى إعداد التقرير النهائي. ويرد في مرفق هذه الوثيقة الرد الرسمي للمفوضية.

ثانيا - معلومات أساسية

ألف - تاريخ المفوضية وولايتها

- ٥ - أنشأت الجمعية العامة مفوضية شؤون اللاجئين في قرارها ٣١٩ (د-٤) المؤرخ ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٩. وعُرِّفت ولايتها في نظامها الأساسي، الذي اعتمده الجمعية العامة في قرارها ٤٢٨ (د-٥) المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٠ (المرفق)،

(١) OIOS-Inspection and Evaluation Division inception paper: programme evaluation of the United Nations

.High Commissioner for Refugees, assignment No. IED-15-004 (26 June 2015)

(٢) أصدرها فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم في عام ٢٠٠٥.

على أنها توفير الحماية الدولية للاجئين والسعي إلى إيجاد حلول دائمة لمشاكل اللاجئين، وجرى في عام ٢٠٠٣ تمديد هذا السعي "حتى التوصل إلى حل لمشكلة اللاجئين" (انظر A/67/6/Rev.1). كما وسعت الجمعية العامة نطاق المسؤوليات الرئيسية لولاية المفوضية ليشمل الأشخاص عديمي الجنسية. وعلاوة على ذلك، عُهد إلى المفوضية بمسؤوليات محددة تتصل بالمشردين داخليا ضمن نهج مشترك بين الوكالات.

٦ - والهدف العام للمفوضية هو "كفالة الحماية الدولية للاجئين وغيرهم من الأشخاص المشمولين باختصاص مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والسعي إلى إيجاد حلول دائمة لمشاكلهم بالتعاون مع الدول ومنظمات أخرى، بوسائل منها توفير المساعدة الإنسانية لهم (انظر A/67/6/Rev.1). وبسبب الأزمات الأخيرة، ازداد كثيرا عدد المشردين الذين يعرفون بأنهم "مشمولون باختصاص" المفوضية من ٣٥,٨ مليوناً في عام ٢٠١٢ إلى ٥٧,٩ مليوناً في عام ٢٠١٥^(٣).

٧ - وتتمثل الصكوك الرئيسية التي تنظم حقوق اللاجئين والإطار القانوني الذي يستند إليه عمل المفوضية في اتفاقية ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكولها لعام ١٩٦٧، علماً بأن عدد الدول الأطراف في الاتفاقية يبلغ ١٤٥ دولة وعدد الدول الأطراف في البروتوكول يبلغ ١٤٦ دولة^(٤). وبالنسبة للمشردين داخليا، تقع على عاتق السلطات الوطنية المسؤولية الرئيسية عن توفير الحماية والمساعدة الإنسانية للمشردين داخليا الخاضعين لولايتها.

باء - هيكل المفوضية وإدارتها

٨ - يرأس المفوضية المفوض السامي، الذي يتولى المسؤولية عن إدارة المنظمة مستعينا في ذلك بنائب للمفوض السامي ومساعدين للمفوض السامي (أحدهما لشؤون العمليات والآخر لشؤون الحماية).

٩ - وتخضع المفوضية لإدارة الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعية وتقدم إليهما تقريرا كل سنة. وتجتمع في شهر تشرين الأول/أكتوبر من كل سنة لجنة تنفيذية مؤلفة من ٩٨ دولة عضوا وتوافق على برنامج المفوضية وميزانيتها لفترة السنتين.

(٣) انظر "مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الاتجاهات في منتصف عام ٢٠١٥" (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ٢٠١٥)، الجدول ١، الصف الأخير.

(٤) في نيسان/أبريل ٢٠١٥.

١٠ - ويقع مقر المفوضية أساساً في جنيف، سويسرا. ويتألف من المكتب التنفيذي وسبع شعب وخمسة مكاتب إقليمية (انظر A/AC.96/1125) ولها عمليات ميدانية في ٤٥٦ موقعا بـ ١٢٦ بلدا^(٥).

جيم - الأولويات الاستراتيجية العالمية وإطار النتائج

١١ - صيغت أهداف المفوضية في إطار النتائج الخاص بها في شكل أولويات استراتيجية عالمية، وهي تشمل ما يلي:

- (أ) هيئة بيئة مواتية للحماية؛
- (ب) القيام بعمليات حماية منصفة وتوثيق تلك الحماية؛
- (ج) توفير الأمان من العنف والاستغلال؛
- (د) توفير الاحتياجات والخدمات الأساسية؛
- (هـ) التمكين المجتمعي والاعتماد على النفس؛
- (و) توفير حلول مستدامة؛
- (ز) الاستجابة لحالات الطوارئ.

دال - الأشخاص المشمولون باختصاص المفوضية

١٢ - يرد فيما يلي تصنيف للأشخاص البالغ عددهم ٥٧,٩ مليون شخص في منتصف عام ٢٠١٥ الذين تغطيهم ولاية المفوضية والمشار إليهم على أنهم مشمولون باختصاص المفوضية (انظر الشكل ١):

- (أ) اللاجئين - الأشخاص الموجودون خارج بلدانهم الأصلي خوفًا من الاضطهاد أو العنف العشوائي ويحتاجون إلى حماية دولية؛
- (ب) طالبو اللجوء - الأشخاص الذين لم يبت بعد في طلبات منحهم اللجوء أو وضع اللاجئين؛
- (ج) اللاجئين العائدون - الأشخاص المشمولون باختصاص المفوضية لفترة محددة بعد عودتهم إلى بلدانهم الأصلية؛

(٥) انظر UNHCR Global Appeal 2016-2017.

- (د) الأشخاص عديمو الجنسية - الأشخاص الذين لا تعتبرهم أية دولة مواطنين؛
- (هـ) المشردون داخليا - الأشخاص الذين اضطرروا إلى الترحول عن ديارهم أو أماكن إقامتهم المعتادة ولم يعبروا حدود دولة معترفا بها دوليا؛
- (و) العائدون من المشردين داخليا - المشردون داخليا المتمتعون بحماية/مساعدة المفوضية الذين عادوا إلى أماكنهم الأصلية.

الجدول ١

الفئات المشمولة باختصاص المكاتب الإقليمية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ٢٠١٥

(بالملايين)

| المشردون داخليا المتمتعون بحماية/مساعدة المفوضية ^(أ) | اللاجئون ومن يعيشون أوضاعا شبيهة بأوضاع اللاجئين | الأشخاص الذين تشملهم ولاية المفوضية المتعلقة بانعدام الجنسية | الفئات الأخرى المشمولة باختصاص المفوضية ^(ب) | |
|---|--|--|--|---------------------------|
| ٢,٦ | ٣,٥ | ٠,٦ | .. | أوروبا |
| ٣,٠ | ٣,٨ | ١,٨ | .. | آسيا والمحيط الهادئ |
| ٦,٥ | ٠,٨ | ٠,١ | .. | الأمريكتان |
| ٨,٧ | ٤,١ | ١,٠ | .. | أفريقيا |
| ١٣,٣ | ٣,٠ | ٠,٤ | .. | الشرق الأوسط/شمال أفريقيا |
| ٣٤,٠ | ١٥,١ | ٣,٩ | ٥,٠ | المجموع |

المصدر: "UNHCR mid-year trends 2015".

ملاحظة: مجموع الفئات المشمولة باختصاص المفوضية = ٥٧,٩ مليون.

(أ) تشمل هذه الفئة الأشخاص الذين يعيشون أوضاعا شبيهة بأوضاع المشردين داخليا.

(ب) تشمل هذه الفئة طالبي اللجوء والعائدين من المشردين داخليا واللاجئين العائدين.

موارد المفوضية

١٣ - في عام ٢٠١٤، كانت الموارد الإجمالية المطلوبة لتنفيذ أنشطة المفوضية تبلغ ٦,٦ بلايين دولار، بزيادة قدرها ٥٣ في المائة عن مبلغها في عام ٢٠١٢. وفي السنة نفسها، كانت الإيرادات الفعلية تبلغ ٣,٦ ملايين دولار والنفقات الفعلية تبلغ ٣,٤ بلايين دولار. ويأتي أقل من ١ في المائة من ميزانية المفوضية من الأنصبة المدفوعة في الميزانية العادية للأمم

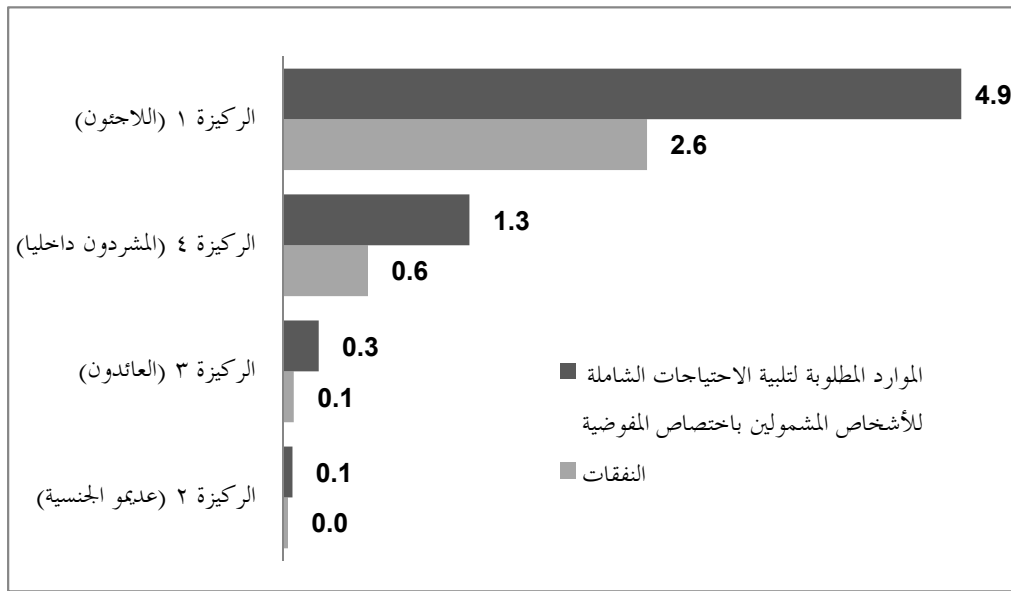
المتحدة؛ وتمول نسبة الـ ٩٩ في المائة المتبقية من التبرعات^(٦). وفي عام ٢٠١٥، كان لدى المفوضية ٩ ٧٢٨ موظفاً ٨٨ في المائة منهم يوجدون في المواقع الميدانية^(٧).

١٤ - وتتوزع ميزانية المفوضية على أربع ركائز تقابل جزئياً المجموعات الرئيسية للأشخاص المشمولين باختصاصها. ويبين الشكل ١ ميزانية عام ٢٠١٤ الموضوعة لتلبية الاحتياجات الشاملة للأشخاص المشمولين بالاختصاص، إلى جانب النفقات، حسب فئة هؤلاء الأشخاص. ويستأثر اللاجئون بأكبر نسبة، إذ يُخصمهم ٧٤ في المائة من مجموع الاحتياجات و ٧٦ في المائة من النفقات الفعلية.

الشكل ١

الميزانية النهائية للمفوضية ونفقاتها حسب فئة الأشخاص المشمولين باختصاصها، ٢٠١٤

(ببلايين دولارات الولايات المتحدة)



المصدر: UNHCR Global Report 2014.

(٦) UNHCR, UNHCR Global Report 2014 (2015), p. 135

(٧) UNHCR, UNHCR Global Appeal 2016-2017 (2015), p. 2

عمل المفوضية في السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا

١٥ - في عام ١٩٩٣، أكدت الجمعية العامة دعمها للجهود التي تبذلها المفوضية من أجل توفير المساعدة الإنسانية والحماية للمشردين داخل بلدانهم، "لا سيما حيث يمكن لتلك الجهود الإسهام في منع مشاكل اللاجئين أو حلها". وحددت الجمعية أساس عمل المفوضية مع المشردين داخليا حيث اعتبرت أن ذلك العمل يكون "على أساس الطلبات المحددة من جانب الأمين العام أو الأجهزة الرئيسية المختصة في الأمم المتحدة، وبموافقة الدولة المعنية"^(٨). وحددت أيضا معايير هذه الجهود، ومنها اشتراط "ألا تخل بولاية المفوضية فيما يتعلق باللاجئين ونظام اللجوء"^(٩).

١٦ - وفي عام ١٩٩١، اتخذت الجمعية العامة القرار ١٨٢/٤٦ الذي أنشأ لجنة دائمة مشتركة بين الوكالات يترأسها منسق الإغاثة في حالات الطوارئ. وفي عام ٢٠١٢، ذكر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن القرار ١٨٢/٤٦ ينيط بمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ مسؤولية "تنسيق المساعدة الإنسانية" في حالات الطوارئ المعقدة. وفي عام ٢٠١٣، ذكرت المفوضية أن نظامها الأساسي يجعلها "في محور نظام الاستجابة الدولية للاجئين، بما يشمل الأمور المتعلقة بمهام التنسيق". وفي عام ٢٠١٤، تداخلت المسؤوليات المتصلة بكل من اللاجئين والمشردين داخليا في ١٤ سياقاً من السياقات التي تجمع بين الفئتين حيث كانت هناك استجابات متزامنة من الأمم المتحدة تعلقت باللاجئين والمشردين داخليا. وحاولت المفوضية ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية توضيح الأدوار والمسؤوليات في مذكرتهما المشتركة لعام ٢٠١٤ المتعلقة بالسياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا والتنسيق من الناحية العملية.

ثالثا - المنهجية

١٧ - فحص هذا التقييم عمل المفوضية في السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا، والتي عُرِّفت بأنها البلدان التي تستضيف في وقت واحد أكثر من ١٠ ٠٠٠ لاجئ وأكثر من ١٠ ٠٠٠ مشرد داخليا اعتباراً من عام ٢٠١٤، سواء انخرطت المفوضية في أنشطة تتعلق بالمشردين داخليا أم لا. وكان إطار التقييم يتألف من ٢١ سياقاً من هذه السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا، وهذه السياقات هي: إثيوبيا، وأفغانستان، وأوغندا،

(٨) قرار الجمعية العامة ١١٦/٤٨، الفقرة ١٢.

(٩) قرار الجمعية العامة ١٥٢/٦٩، الفقرة ١١.

وباكستان، وبنغلاديش، وبوروندي، وتشاد، والجمهورية العربية السورية، وجنوب السودان، والسودان، وصربيا، والعراق، والكاميرون، والكونغو، وكينيا، وليبيا، ومالي، ونيبال، والنيجر، والهند، واليمن. وبها يوجد ٤١ في المائة من الـ ١٥ مليون لاجئ و ٧٣ في المائة من الـ ٣٤ مليون مشرد داخليا على مستوى العالم، وكان نصيبها ٤٨ في المائة و ٨٢ في المائة، على التوالي، من إجمالي نفقات المفوضية فيما يتعلق باللاجئين والمشردين داخليا في عام ٢٠١٤.

١٨ - وركز التقييم الحالي على السنوات الثلاث إلى الأربع الماضية. وتستند نتائجه إلى أسلوب تعدد مصادر الاستقصاء triangulation بالاعتماد على مصادر متعددة للبيانات. فقد استخدم التقييم المزيج التالي من الطرق الكيفية والكمية لجمع البيانات:

(أ) إيفاد بعثات إلى جنيف وجمهورية الكونغو الديمقراطية (كينشاسا، وغوما، وبوكافو، وأوفيرا)، والعراق (أربيل ودهوك)، ومالي (باماكو وفاراغواران)، بما في ذلك زيارات إلى مخيمات الأشخاص والمجتمعات المحلية المشمولين باختصاص المفوضية، والمعاينة المباشرة للأوضاع والاتصالات وعمليات المفوضية؛

(ب) إجراء ما مجموعه ١٥١ مقابلة شبه منظمة في المقر والميدان مع موظفي المفوضية، والشركاء، والجهات المانحة، والحكومات، واللاجئين، والمشردين داخليا، وأصحاب المصلحة الآخرين؛

(ج) إجراء استقصاءات على شبكة الإنترنت لعينة غير عشوائية من موظفي المفوضية من الفئة الفنية وموظفي مقرها الفنيين وموظفيها في الميدان في ٢١ سياقاً من السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا^(١٠)؛ ولعينة غير عشوائية من شركاء المفوضية من الأمم المتحدة ومن المنظمات غير الحكومية في تلك السياقات الـ ٢١، شملت شركاء تنفيذيين، وأعضاء في مجموعات العمل الإنساني التي تديرها المفوضية أو تشارك في إدارتها، والمنسقين فيما بين المجموعات، ومنسقي الشؤون الإنسانية^(١١)؛

(١٠) أُرسِل استقصاء الموظفين إلى عينة غير عشوائية تتألف من ٤٠٧ ١ موظفين؛ وقد رد ٣٩٨ موظفاً (بما يمثل معدل رد بلغ ٢٨ في المائة). وأسقطت الردود الواردة من الموظفين في لبنان وتركيا من التحليلات على الصعيد القطري لكنها أدرجت ضمن التحليلات على الصعيد العالمي على اعتبار أن البلدين لم يُدرجا في الاختيار النهائي للسياقات الـ ٢١ التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا.

(١١) أُرسِل استقصاء الشركاء إلى عينة غير عشوائية تتألف من ٣٦٢ ١ من موظفي الشركاء؛ وقد رد ٢٧٦ موظفاً (بما يمثل معدل رد بلغ ٢٠ في المائة).

- (د) تنظيم ١٣ مناقشة لمجموعات تركيز مع اللاجئين والمشردين داخليا في جمهورية الكونغو الديمقراطية والعراق ومالي؛
- (هـ) إجراء دراسات حالات إفرادية متعمقة في ١١ سياقاً من السياقات الـ ٢١ التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا، باستخدام البيانات المستمدة من المقابلات والاستقصاءات واستعراض الوثائق ومصادر البيانات الثانوية^(١٢)؛ وبمقارنة النتائج والعوامل المساهمة فيما بين البلدان؛
- (و) استعراض عينة مختارة من الوثائق الرئيسية، بما في ذلك خطط العمليات، والأوامر التوجيهية والتقارير الداخلية، ووثائق التنسيق على المستوى العالمي والتشغيلي، وعمليات التقييم ذات الصلة؛
- (ز) تحليل بيانات برامج المفوضية والأرقام المتعلقة بأعداد السكان المشمولين باختصاصها وميزانيتها، وبيانات التشغيل المستمدة من قاعدة بيانات المفوضية Global Focus.
- ١٩ - وواجه جمع بيانات التقييم القيود الرئيسية الثلاثة التالية: الافتقار إلى الاتساق والشمول في بيانات المفوضية فيما يتعلق بالرصد وتقييم الأداء، مما حد من إمكانية إجراء مقارنات فيما بين البلدان؛ وانخفاض معدلات الرد على استقصائي الموظفين والشركاء؛ وتحديد عدة مسائل تتصل بمياكل التنسيق على نطاق المنظومة التي لم تكن ضمن نطاق هذا التقييم.
- ٢٠ - وقام مكتب خدمات الرقابة الداخلية باستشارة المفوضية أثناء إجراء التقييم، وأعرب عن امتنانه لتعاونها ومساعدتها.

(١٢) تعلقت دراسات الحالات الإفرادية الـ ١١ بالبلدان التالية: أفغانستان، وباكستان، والجمهورية العربية السورية، وجنوب السودان، والسودان، والعراق، والكاميرون، والكونغو، وليبيا، ومالي، واليمن. وقد اختيرت تلك البلدان استناداً إلى: (أ) انخراط المفوضية في أنشطة تتعلق بالمشردين داخليا، (ب) حجم السكان والميزانية، (ج) التمثيل الجغرافي، (د) مزيج من ترتيبات التنسيق وتنوع تدفقات التشرّد. ومن بين السياقات الـ ١٠ التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا ولم تُختَر كمواضيع لدراسات الحالات الإفرادية جميع السياقات التي لم تنخرط فيها المفوضية في أنشطة تتعلق بالمشردين داخليا.

رابعاً - نتائج التقييم

ألف - قدمت المفوضية مساعدة بالغة الأهمية للاجئين ونفذت أنشطة لحمايتهم في جميع

السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا

٢١ - على الرغم من زيادة عدد اللاجئين في أكثر من نصف السياقات الـ ٢١ التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا، فقد حافظت المفوضية على النسبة المئوية للاجئين المستفيدين من المساعدة أو زادتها في معظم السياقات على مدى الثلاث إلى الأربع سنوات الأخيرة.

٢٢ - وفي نهاية عام ٢٠١٤، كان يوجد أكثر من ٦,١ ملايين لاجئ في السياقات الـ ٢١ التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا^(١٣)، وهو ما يمثل زيادة إجمالية تناهز مليون لاجئ منذ عام ٢٠١٢. وخلال فترة السنوات الثلاث هذه، زادت أعداد اللاجئين في أكثر من نصف السياقات (١٣ من أصل ٢١)، بينما ظلت في مستوى مماثل في ست سياقات وانخفضت في سياقين.

٢٣ - وأفادت المفوضية بأنها واجهت هذا التحدي بتقديم المساعدة لأغلبية كبيرة من اللاجئين (٨٧ في المائة) من مجموع عدد اللاجئين في السياقات الـ ٢١ في عام ٢٠١٤؛ وقد زادت النسبة المئوية للاجئين المستفيدين من المساعدة في ٦ سياقات، وظلت في مستوى مماثل في ١٢ سياقا، وانخفضت في ٣ سياقات. وقدمت المفوضية المساعدة لنسبة تتراوح بين ٨٨ و ١٠٠ في المائة من اللاجئين في ١٤ سياقا من السياقات الـ ٢١، وبين ٦١ و ٧٤ في المائة في سياقين. ومن السياقات الخمسة المتبقية التي سجلت نسب مساعدة تقل عن ٥٠ في المائة سياقان قامت فيهما الحكومة الوطنية بتقديم مساعدة مباشرة إلى تجمعات معينة من اللاجئين، وسياقان شهدا نزاعات نشطة واسعة النطاق تقلصت بسببها كثيرا إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية، وسياق تميز بفرض الحكومة قيودا على الوصول إلى أعداد كبيرة من اللاجئين. ويبين الجدول ٢ أدناه الأعداد والاتجاهات الخاصة باللاجئين والمساعدة المقدمة من المفوضية، حسب السياق الذي يجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا، على مدى السنوات الثلاث الماضية.

(١٣) تستند أعداد اللاجئين المدرجة في هذا التقرير إلى بيانات المفوضية، التي تنطوي على بعض التقدير. وقد أشار تقرير صدر عن هيئة الإحصاء النرويجية والمفوضية في عام ٢٠١٥ إلى أن ٢٣ في المائة من بيانات اللاجئين هي إما مقدرة أو محددة على نحو يجمع بين ما هو مقدر وما هو مسجل (انظر E/CN.3/2015/9).

الجدول ٢
الأعداد والاتجاهات الخاصة باللاجئين والمساعدة المقدمة من المفوضية في السياقات الـ ٢١ التي تجمع
بين اللاجئين والمشردين داخليا، في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٤

| عمل المفوضية | العملية | أعداد اللاجئين و/أو المشردين داخليا (بالآلاف) | | اللاجئون و/أو المشردون داخليا الذين قدمت لهم المفوضية المساعدة (بالنسبة المئوية) | |
|---------------------------|-----------------------------|---|-------|--|------|
| | | الاتجاه | ٢٠١٤ | الاتجاه | ٢٠١٤ |
| اللاجئون والمشردون داخليا | أفغانستان | ↗ | ٣٠٠ | ↗ | ١٠٠ |
| | الكاميرون | ↗ | ٢٦٤ | ↗ | ٩٤ |
| | تشاد | ↗ | ٤٥٣ | ↗ | ١٠٠ |
| | العراق | ↗ | ٢٧١ | ↗ | ١٠٠ |
| | ليبيا | ↗ | ٢٨ | ↗ | ١٠٠ |
| | النيجر | ↗ | ٧٨ | ↗ | ١٠٠ |
| | جنوب السودان | ↗ | ٢٤٨ | ↗ | ١٠٠ |
| | سورية | ↘ | ١٤٩ | ↘ | ١٧ |
| | اليمن | ↗ | ٢٥٨ | ↗ | ٤٦ |
| | بوروندي | ↗ | ٥٣ | ↗ | ١٠٠ |
| | مالي | → | ١٥ | → | ١٠٠ |
| | باكستان | → | ١٥٠.٦ | → | ١٠٠ |
| | صربيا | → | ٤٤ | → | ١٨ |
| | جمهورية الكونغو الديمقراطية | ↗ | ١٢٠ | ↗ | ٧٤ |
| | السودان | ↗ | ٢٧٨ | ↗ | ٨٨ |
| اللاجئون فقط | بنغلاديش | → | ٢٣٢ | → | ١٤ |
| | إثيوبيا | ↗ | ٦٦٠ | ↗ | ١٠٠ |
| | الهند | → | ٢٠٠ | → | ١٣ |
| | كينيا | → | ٥٥١ | → | ١٠٠ |
| | نيبال | ↘ | ٣٨ | ↘ | ٦١ |
| | أوغندا | ↗ | ٣٨٦ | ↗ | ١٠٠ |
| المجموع | | ↗ | ٦١٣٢ | ↗ | ٨٧ |

المصدر: نشرتنا المفوضية "Global trends" و "Mid-year trends".
(أ) استنادا إلى بيانات منتصف عام ٢٠١٥.

٢٤ - وفي عام ٢٠١٤، كان ٥٢ في المائة من اللاجئين في السياقات الـ ٢١ يوجدون خارج المخيمات. ووضعت المفوضية سياسة لإيجاد بدائل للمخيمات، وهو ما يمثل إقراراً بأن العيش في المجتمعات المحلية يمكن أن يوفر فرصاً أكبر للصدوم والاستقلالية والحياة الطبيعية^(٤). وقد شرعت المفوضية في جمع المعلومات عن تنفيذ هذه السياسة^(٥)، لكن لا توجد بيانات شاملة ومصنفة بشأن المساعدة التي تقدمها المفوضية للاجئين الذين يوجدون خارج المخيمات. وبيّنت الزيارات الميدانية تحديات تتعلق بتغطية اللاجئين الموجودين خارج المخيمات. وفي سياقين تمت زيارتهما وقيّم فيهما معظم اللاجئين الموجودين خارج المخيمات، اعتبر عدة شركاء وموظفين ممن أجريت معهم مقابلات أن المساعدة التي تقدمها المفوضية إلى اللاجئين المقيمين خارج المخيمات تشكل نقطة ضعف؛ ففي أحد السياقين، كانت المساعدة المقدمة من المفوضية تركز في المقام الأول على اللاجئين الموجودين في المخيمات بسبب مشاكل الوصول والنقص في التمويل؛ أما في السياق الثاني، فتشير البيانات المستمدة من المعاينة المباشرة ومن مجموعات التركيز إلى أن اللاجئين الذين كانوا موجودين خارج المخيمات كانوا يتمتعون بإمكانية وصول إلى الخدمات الأساسية أقل موثوقية مما كان يتمتع به اللاجئون الموجودون في المخيمات^(٦).

باستثناء المجال المتعلق بالتوصل إلى حلول دائمة، صنف الشركاء والموظفون عموماً أداء المفوضية على أنه إيجابي

٢٥ - فيما يلي النتائج الرئيسية الأربعة المتعلقة باللاجئين، حسب تعريفها لأغراض هذا التقييم:

(أ) السلامة من الاضطهاد والعنف؛

(ب) التخفيف من مخاطر أخرى تتعلق بالحماية؛

(ج) تلبية الاحتياجات الأساسية؛

(د) التوصل إلى حلول دائمة.

٢٦ - وعلى النحو المبين في الشكل ٢، أعرب الشركاء والموظفون الذين شملهم الاستقصاء في جميع السياقات الـ ٢١ عن آراء إيجابية بشأن أداء المفوضية في مجال الحماية. كما كان

(٤) انظر (٢٠١٤) UNHCR, "UNHCR policy on alternatives to camps".

(٥) انظر "UNHCR diagnostic tool for alternatives to camps: 2015 global results".

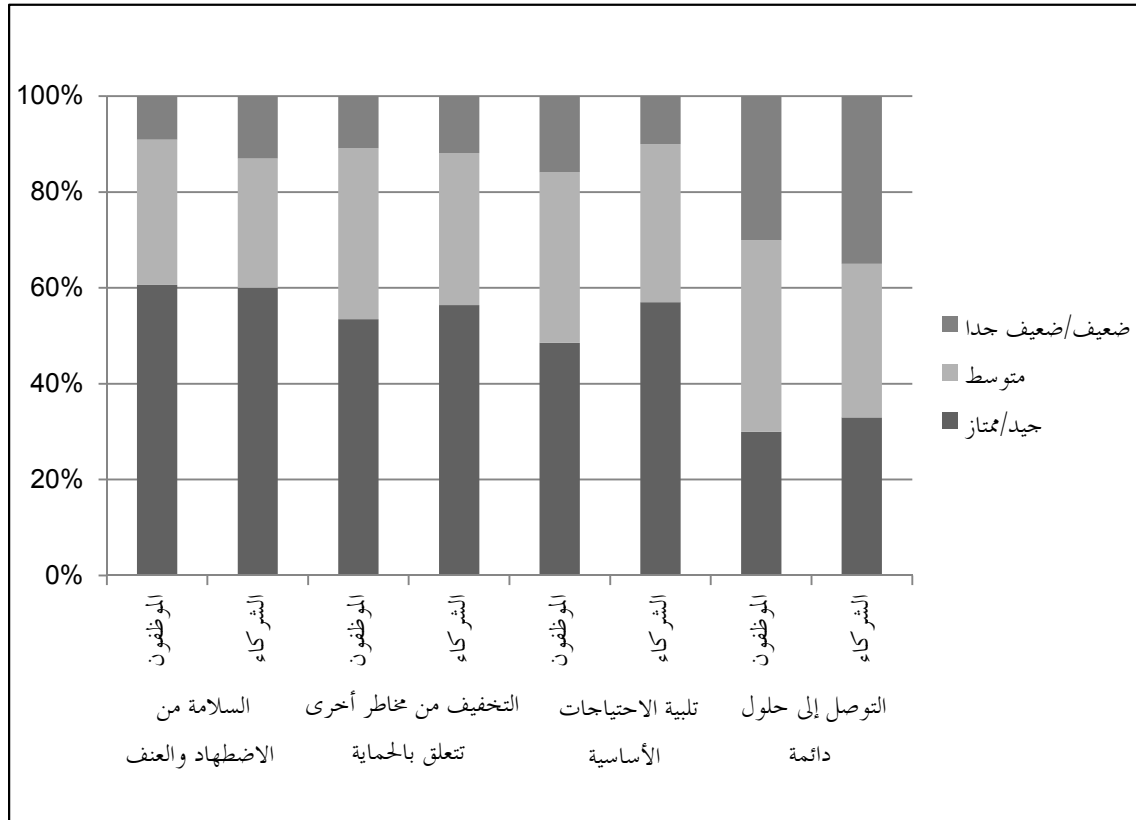
(٦) في السياق الثالث الذي تمت زيارته، كان جميع اللاجئين يوجدون خارج المخيمات.

العمل في مجال الحماية هو الأكثر ذكرا في ردود كل من الشركاء والموظفين الذين أجريت معهم مقابلات في المواقع الميدانية باعتباره ميدان النجاح الرئيسي للمفوضية خلال الثلاث إلى الأربع سنوات الماضية.

٢٧ - وعند تقييم أداء المفوضية في مجال تلبية الاحتياجات الأساسية للاجئين، أعطى ٥٧ في المائة من الشركاء للمفوضية درجة جيد أو ممتاز، مقابل ٤٩ في المائة من الموظفين. ولم تكن هناك آراء إيجابية بشأن أداء المفوضية في مجال التوصل إلى حلول دائمة إلا لدى ثلث الشركاء والموظفين الذين شملهم الاستقصاء، وهو ما يمثل إقرارا بالتحديات الخارجية التي أثرت في التقييم الذي أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية للمفوضية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥ (E/AC.51/2015/5).

الشكل الثاني

كانت درجات تصنيف الشركاء والموظفين لأداء المفوضية متماثلة إلى حد كبير



المصدر: استقصاء الموظفين واستقصاء الشركاء اللذان أجراهما مكتب خدمات الرقابة الداخلية.

أفاد الموظفون أيضا بأن النتائج المتعلقة باللاجئين قد تحسنت في ثلثي السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا

٢٨ - استُقصيت آراء الموظفين في السياقات الـ ٢١ بشأن اتجاهات كل واحد من مجالات النتائج الرئيسية الأربعة المتعلقة باللاجئين باعتبارها تتأثر بأداء المفوضية وبالعوامل الخارجية على حد سواء. وفي ١٤ سياقاً، أشار الموظفون إلى اتجاهات إيجابية على مدى الثلاث إلى الأربع سنوات الماضية فيما لا يقل عن ثلاثة من مجالات النتائج الأربعة المتعلقة باللاجئين. أما فيما يتعلق بالسياقات السبعة المتبقية التي لم يبلغ الموظفون فيها عن تسجيل تحسينات، فقد اتسمت بتحديات تشغيلية شديدة، منها وجود درجة عالية من انعدام الأمن، وتعذر الوصول إلى اللاجئين، وعدم الاستقرار السياسي و/أو فرض الحكومات المضيفة لقيود.

٢٩ - وفيما يتعلق بكل مجال من مجالات النتائج، أفاد الموظفون في ١٤ سياقاً من السياقات الـ ٢١ بأن السلامة من الاضطهاد/العنف والتخفيف من مخاطر أخرى تتعلق بالحماية قد تحسنت على مر السنوات الثلاث إلى الأربع الأخيرة. وعلى نفس المنوال، أفاد الموظفون العاملون في ١٤ سياقاً من السياقات الـ ٢١ بأن تلبية الاحتياجات الأساسية قد تحسنت أيضاً. وفيما يتعلق بالتوصل إلى حلول دائمة للاجئين، أفاد الموظفون في ١٥ سياقاً من السياقات الـ ٢١ بأن هذه النتائج قد تحسنت.

فيما يتعلق بتنفيذ العمليات التشاركية، كان أداء المفوضية فيما يتعلق بالتشاور مع اللاجئين جيداً بصفة عامة في السياقات الـ ٢١ التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا، على الرغم من الصعوبات التي واجهتها في التعامل مع توقعات اللاجئين

٣٠ - يتعين على عمليات المفوضية إجراء تقييمات تشاركية للاحتياجات للاسترشاد بها في تصميم البرامج وتخصيص الموارد بما يتماشى مع نهج مراعاة السن ونوع الجنس والتنوع ونهج المساءلة أمام المجموعات المشمولة بالخدمة^(١٧). وكان أداء المفوضية جيداً بصفة عامة في هذا الصدد. وقد خلص استعراض لتقارير عام ٢٠١٤ المتعلقة بمراعاة السن ونوع الجنس والتنوع في السياقات الـ ٢١ التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا إلى أن العمليات المنفذة في ١٩ من هذه السياقات أجرت تقييمات تشاركية رسمية باستخدام نهج مراعاة السن ونوع الجنس والتنوع، وأن جميعها أفاد بإدراج نتائج هذه التقييمات في عمليتي التخطيط والبرمجة لعام ٢٠١٥. وتباينت النهج التشاركية بين العمليات، وشملت إجراء حوارات شبه منظمة مع لاجئين ولاجئات من فئات عمرية مختلفة في بضعة مخيمات مختارة والتشاور مع اللاجئين في

(١٧) انظر "UNHCR، "Age, gender and diversity policy: working with people and communities for equality and protection"

المخيمات وخارجها على حد سواء. وركزت إحدى العمليات نشاطها الرسمي على العائدين والمشردين داخليا. والسياقان اللذان لم يُجرَ فيهما نشاط رسمي كانا يواجهان تحديات أمنية كبيرة في البلدين اللذين كانت تُنفَّذ فيهما الأنشطة؛ وعلى الرغم من ذلك فقد أفاد أحدهما بالتشجيع على أن يشارك الأشخاص المشمولون باختصاص المفوضية في عملية التخطيط مشاركة أقل اتصافا بالطابع الرسمي.

٣١ - وأبدى ٤٢ في المائة من الشركاء العاملين في الميدان الذين أجريت معهم مقابلات أيضا آراء إيجابية بشأن اتصال المفوضية بهؤلاء الأشخاص، مقارنةً بنسبة ١٥ في المائة قالت بوجود حاجة إلى التحسين. وإضافة إلى ذلك، أبدى معظم الموظفين الميدانيين الذين أجريت معهم مقابلات (٧٠ في المائة) آراء إيجابية بشأن اتصال المفوضية بهؤلاء الأشخاص، مستشهدين بتقييم الاحتياجات التشاركي ونهج مراعاة السن ونوع الجنس والتنوع، فضلا عن أشكال أخرى من الاتصال الدوري، في حين قال ٢٨ في المائة منهم إنه بحاجة إلى تحسين. وأفاد الموظفون الميدانيون الذين أجريت معهم مقابلات معهم بأنهم يستخدمون تعليقات الأشخاص المشمولين باختصاص المفوضية بصفة منتظمة للاسترشاد بها في وضع الخطط والبرامج. وفي أربعة سياقات على الأقل، من بينها اثنان زارهما مكتب خدمات الرقابة الداخلية، انتقلت المفوضية إلى برامج المساعدة النقدية لبعض مجتمعات اللاجئين استجابةً لتعليقات الأشخاص المشمولين باختصاصها. وبالإضافة إلى ذلك، لاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية مجموعة متنوعة من القنوات التي يمكن للاجئين أن يعبروا من خلالها عن احتياجاتهم بصورة مباشرة أو عن طريق الشركاء المنفذين، بما في ذلك التفاعلات المنتظمة مع اللجان المعنية باللاجئين المختارة على أساس تنوع الفئة العمرية ونوع الجنس.

٣٢ - إلا أن الزيارات الميدانية كشفت عن مصاعب تواجهها المفوضية وشركاؤها في التعامل مع توقعات هؤلاء الأشخاص وفي إتمام حلقة التفاعل، عن طريق إطلاعهم على القرارات التي تُتخذ استجابةً لشواغلهم. وأبدى اللاجئون المشاركون في مجموعات التركيز التي كوَّنت في البعثات الثلاث قدرا كبيرا من عدم الرضا بمستوى المساعدة المقدمة من المفوضية وأجمعوا كلهم تقريبا على المطالبة بمزيد من المساعدة من جانب المفوضية. وأعربوا أيضا عن الإحباط بشأن مدى اتصالهم بالمفوضية. وأقرَّ عدد من الشركاء والموظفين الذين أجريت معهم مقابلات بأن المجتمعات المحلية ربما لم تكن تُبلِّغ على نحو الملائم بقيود التمويل.

باء - في السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا، أصبح دور المفوضية فيما يتعلق بالمشردين داخليا محددًا بقدر أكبر، ولكن مستوى نشاطها لا يزال متباينا أدى تطبيق نظام مجموعات العمل الإنساني، إلى زيادة توضيح المسارات المرسومة لعمل المفوضية مع المشردين داخليا

٣٣ - على عكس دور المفوضية ومسؤوليتها المحددين بوضوح فيما يتعلق باللاجئين، فقد تباين دورها مع المشردين داخليا على مدار العقود الأربعة الماضية. فمنذ السبعينيات إلى التسعينيات، كانت قرارات المفوضية بشأن الاعتراف بالمشردين داخليا تتخذ على أساس كل حالة على حدة، وفقا لمعايير الجمعية العامة وحسب ما يترأى لإدارة المفوضية. وكان ثمة تباين أيضا في القطاعات التي كانت تعمل فيها المفوضية لصالح المشردين داخليا، ومنها، على سبيل المثال، الغذاء والصحة والتعليم^(١٨).

٣٤ - بيد أن عمل المفوضية لصالح المشردين داخليا يندرج الآن إلى حد كبير ضمن الإطار الذي حدده نظام مجموعات العمل الإنساني الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والذي بدأ العمل به في عام ٢٠٠٥، وازداد توضيحه في برنامج التحول في عام ٢٠١١^(١٩). ففي هذا الإطار، أسندت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات مسؤوليات قيادة تنسيق المجموعات على الصعيد العالمي إلى الوكالات الإنسانية المشاركة. وتقود المفوضية المجموعة العالمية المعنية بالحماية، وتشارك في قيادة المجموعات المعنية بـ (أ) تنسيق شؤون المخيمات وإدارة المخيمات و (ب) ملاحى الطوارئ والمواد غير الغذائية. ويتم تفعيل المجموعات على الصعيد القطري على أساس الاحتياجات واستنادا إلى مجموعة معايير تم الاتفاق عليها عن طريق اللجنة الدائمة.

٣٥ - ونتيجة لذلك، أصبح اتخاذ المفوضية قرارات العمل لصالح المشردين داخليا أكثر منهجية. وقد دلت على ذلك المقابلات التي أُجريت مع موظفي المقر، حيث كان دور المفوضية في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات هو الأكثر ذكرا بوصفه السبب الرئيسي

(١٨) انظر ————— (UNHCR, 1994) "UNHCR's operational experience with internally displaced persons" و (UNHCR, 2007) "The protection of internally displaced persons and the role of UNHCR".

(١٩) ترد إجراءات برنامج التحول في وثيقة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المشتملة على مقدمة خطة التحول وخلاصة إجراءاتها والتي صدرت في عام ٢٠١٢ وفي البروتوكولات الموضوعية في الفترة من عام ٢٠١٣ إلى عام ٢٠١٥. و "المجموعات" هي هيئات تنسيق تعيّن لها تلك اللجنة، وتتألف من المنظمات الإنسانية في القطاعات الرئيسية للعمل الإنساني. وتقوم "القطاعات" بمهام مشابهة ولكنها بصفة عامة تقع خارج نطاق أطر اللجنة الدائمة، وتعمل تحت قيادة المفوضية فيما يتعلق بالاستجابة لاحتياجات اللاجئين.

لعمل المفوضية لصالح المرشدين داخليا. وذكر ما يقرب من ثلث موظفي المقر الذين أجريت معهم مقابلات أيضا توافر الموارد بوصفه دافعا لهذا العمل، نظرا لأن تمويل المفوضية لأنشطة متصلة بالمرشدين داخليا مخصص لمشاريع محددة وموجه تحديدا لخدمة هذه الفئة في هيكل ميزانية المفوضية القائم على الركائز. وقد عملت المفوضية على توضيح وزيادة توطيد الأساس القانوني والمبادئ الحاكمة لعملها لصالح المرشدين داخليا، بسبل تمثل آخرها في إصدار مذكرة إرشادية في عام ٢٠١٤. وقد جاء في هذه المذكرة أن العمل لصالح المرشدين داخليا يُتوخى منه "تعزيز أوجه التكامل والتآزر بين عمل المفوضية لصالح اللاجئين وعملها لصالح المرشدين داخليا"^(٢٠). وفي هذه المذكرة، حددت المفوضية مجالات التدخل ذات الأولوية فيما يتعلق بالمرشدين داخليا تمشيا مع التزاماتها بموجب مجموعات العمل الإنساني وإطار نتائجها، اللذين أصبحا يعرفا باسم "نطاق العمل المتعلق بالمرشدين داخليا"^(٢١).

٣٦ - وأفاد الموظفون أيضا بأن دور المفوضية إزاء المرشدين داخليا ازداد وضوحا. فقد ذكر جميع من سئلوا عن وضوح الدور من موظفي المقر الذين أجريت معهم مقابلات أن الدور أصبح أكثر وضوحا، وإن كانت قلة منهم قالت إنه ثمة حاجة إلى مزيد من التحسين. وأفاد معظم الموظفين الجيبيين على الاستقصاء بأن دور المفوضية فيما يتعلق بالمرشدين داخليا على الصعيد العالمي إما ازداد وضوحا أو ظل كما هو في السنوات الثلاث إلى الأربع الأخيرة (٤٣ و ٣٧ في المائة على التوالي). ورأى ١٩ في المائة، الجزء الأكبر منهم ينتمي إلى ٦ سياقات من بين السياقات الـ ٢١، أنه أصبح أقل وضوحا.

ثمة توافق عام بين الأدوار القيادية التي تضطلع بها المفوضية في إطار مجموعات العمل الإنساني فيما يتعلق بالمرشدين داخليا وبين نقاط قوتها كمؤسسة

٣٧ - تتماشى الأدوار القيادية التي تضطلع بها المفوضية في إطار مجموعات العمل الإنساني مع مزاياها النسبية. وعلى وجه الخصوص، تتواءم قيادة المفوضية للمجموعة العالمية المعنية بالحماية والمجموعات المعنية بالحماية على المستوى القطري مع حقيقة أن الخبرة في مجال الحماية كانت هي الأكثر ذكرا بوصفها قيمة تنفرد بها المفوضية، كما تبين في ردود ثلث الشركاء والموظفين كافة الذين أجريت معهم مقابلات. وكان المجالان الثاني والثالث الأكثر شيوعا في ردود الجيبيين عن الاستقصاء فيما يتعلق بالقيمة التي تضيفها المفوضية هما قدرتها

(٢٠) انظر (UNHCR, "UNHCR's engagement in situations of internal displacement: provisional guidance" (March 2014).

(٢١) فيما بعد أصدرت المفوضية في كانون الثاني/يناير ٢٠١٦ المبادئ التوجيهية التنفيذية لعمل المفوضية في بيئات النزوح الداخلي.

على مواجهة حالات الطوارئ وخبرتها التقنية في المجالات من قبيل إدارة أماكن الإيواء والمخيمات. وكانت أنشطة التنسيق التي تقوم بها المفوضية و/أو الشراكات التي تعقدتها، وخبرتها وقدراتها في مجال الحماية، الأكثر ذكرا في الردود على استقصاء الشركاء بصفتها نقاط قوة فريدة يتميز بها عمل المفوضية مع المرشدين داخليا.

٣٨ - وقال ٦٨ في المائة من الشركاء المحييين على الاستقصاء إن المفوضية تضطلع بالدور المناسب إجمالاً مع الأشخاص المرشدين داخليا. أما أولئك الذين لم يروا أن المفوضية تضطلع بالدور المناسب فركّزوا على أوجه القصور في التنسيق وعدم كفاية العمل لصالح المرشدين داخليا - مما يشير إلى أن الردود السلبية كانت مرتبطة بأداء المفوضية أكثر من ارتباطها بدورها.

ترتيبات القيادة لدى المفوضية ونفقاتها المتعلقة بالأشخاص المرشدين داخليا في السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمرشدين داخليا تقع إجمالاً ضمن مجموعة المسؤوليات المحددة لها في إطار مجموعات العمل الإنساني وضمن أهدافها المؤسسية

٣٩ - بصفة عامة، تمثل ترتيبات القيادة لدى المفوضية على الصعيد القطري انعكاساً لأدوارها التنسيقية على الصعيد العالمي. وكما هو مبين في الشكل الثالث، تقود المفوضية أو تشارك في قيادة المجموعة المعنية بالحماية أو قطاع الحماية في جميع دراسات الحالات الفردية الإحدى عشرة. وتقود أو تشارك في قيادة المجموعة المعنية بأماكن الإيواء والمواد غير الغذائية في ثماني حالات من أصل ١٠ حالات تعمل فيها المجموعة، وتقود أو تشارك في قيادة تنسيق شؤون المخيمات وإدارة المخيمات في جميع الحالات السبع التي تعمل فيها المجموعة. وفي حالتين من أصل ١١ حالة، يتجاوز عمل المفوضية حدود هذه المجموعات الثلاث استجابةً للاحتياجات المحلية وحسب ما تتيحه قدراتها: إذ تشارك في قيادة قطاع العودة والإنعاش وإعادة الإدماج في السودان والفريق العامل للاستجابة النقدية في العراق.

الشكل الثالث

في السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا، يتواءم دور المفوضية في آليات تنسيق الاستجابة المتعلقة بالمشردين داخليا على الصعيد الوطني توأما كبيرا مع أدوارها على الصعيد العالمي

| بنود أخرى | تنسيق شؤون المخيمات وإدارة المخيمات | المواد غير الغذائية | أماكن الإيواء | الحماية | |
|--|-------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------------|
| قيادة قطاعات متعددة | لا ينطبق | قيادة مشتركة للمجموعة | قيادة مشتركة للمجموعة | قيادة مشتركة للمجموعة | أفغانستان |
| قيادة قطاعات متعددة | | لا ينطبق | قيادة مشتركة للمجموعة | قيادة مشتركة للمجموعة | الكاميرون |
| | قيادة مشتركة للفريق العامل | لا دورا قياديا | قيادة المجموعة | قيادة المجموعة | جمهورية الكونغو الديمقراطية |
| قيادة الفريق العامل للاستجابة النقدية | قيادة مشتركة للمجموعة | قيادة مشتركة للمجموعة | قيادة مشتركة للمجموعة | قيادة مشتركة للمجموعة | العراق |
| | لا تنطبق | قيادة القطاع | قيادة القطاع | قيادة القطاع | ليبيا |
| | لا تنطبق | قيادة المجموعة | قيادة المجموعة | قيادة المجموعة | Mali |
| | قيادة المجموعة | قيادة المجموعة | قيادة المجموعة | قيادة المجموعة | باكستان |
| | قيادة مشتركة للمجموعة | لا دورا قياديا | قيادة مشتركة للمجموعة | قيادة مشتركة للمجموعة | جنوب السودان |
| المشاركة في قيادة عملية العودة وإعادة الإدماج والإنعاش | لا ينطبق | قيادة مشتركة للقطاع | قيادة القطاع | قيادة القطاع | السودان |
| | قيادة القطاع | قيادة مشتركة للقطاع | قيادة القطاع | قيادة القطاع | الجمهورية العربية السورية |
| | | قيادة المجموعة | قيادة المجموعة | قيادة المجموعة | اليمن |

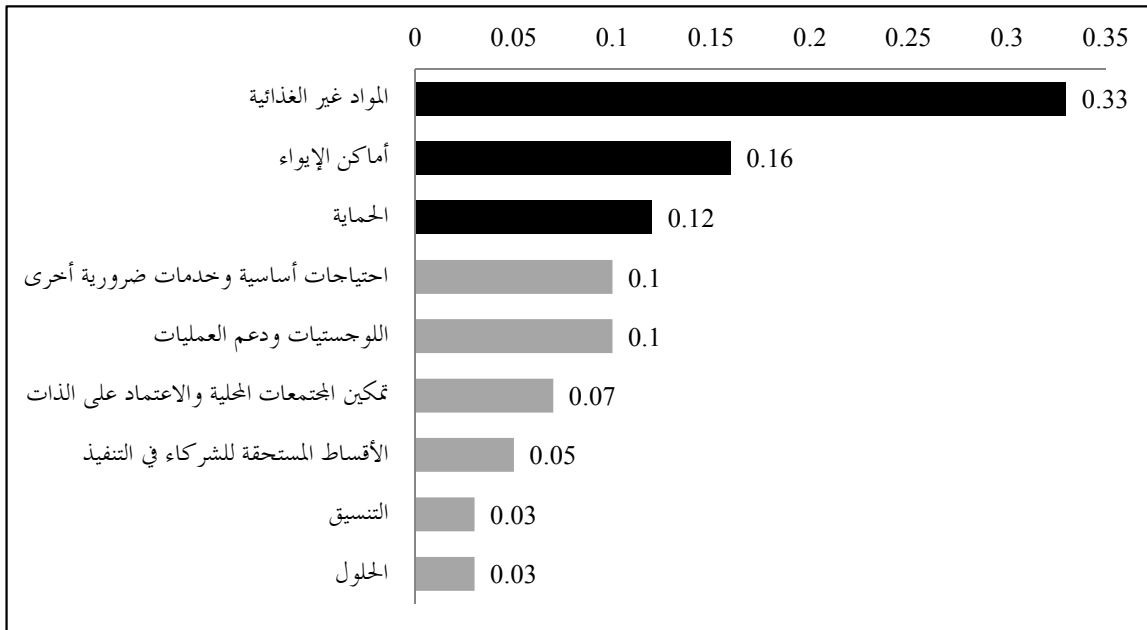
المصدر: تجميع مكتب خدمات الرقابة الداخلية للمقابلات وخطط الاستجابة الإنسانية ووثائق التنسيق على الصعيد القطري

٤٠ - وتعبّر أيضا المبالغ المنفقة على المشردين داخليا، موزعة حسب القطاعات، عن تركيز المفوضية على مسؤولياتها ضمن مجموعات العمل الإنساني في السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا. وكما هو مبين في الشكل الرابع، كانت القطاعات الثلاثة الأعلى إنفاقا في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٤ هي المواد غير الغذائية (٣٣ في المائة من الإنفاق الكلي على المشردين داخليا) وأماكن الإيواء (١٦ في المائة) والحماية (١٢ في المائة)، مما يتماشى مع مسؤوليتها في المجموعات الثلاث التي تقودها/تشارك في قيادتها. وفئات الإنفاق الإضافية، بما في ذلك التنسيق، ربما تنطوي أيضا على نفقات متصلة بالمجموعات.

الشكل الرابع

تركز إنفاق المفوضية على المشردين داخليا، حسب القطاع، ضمن ٢١ من السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا^(أ) خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠١٤ في المجالات التي تُعنى بها مجموعات العمل الإنساني التي تقودها/تشارك في قيادتها المفوضية

(القطاع كنسبة مئوية من مجموع الإنفاق على المشردين داخليا)



المصدر: بيانات المفوضية عن مشروع تحديد النظم الإدارية.

(أ) تشمل المبالغ المنفقة على العمليات في ٢١ من السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا: إثيوبيا وأفغانستان وأوغندا وباكستان وبنغلاديش وبوروندي وتشاد وجمهورية الكونغو الديمقراطية والجمهورية العربية السورية (بما في ذلك مكتب منسق شؤون اللاجئين الإقليمي للاجئين السوريين في عمان) وجنوب السودان والسودان (بما في ذلك خط المساعدة الإنسانية المشترك في السودان) وصربيا والعراق والكاميرون وكينيا وليبيا ومالي ونيبال والنيجر والهند واليمن.

بيد أنه، في إطار الأدوار التي تضطلع بها المفوضية في مجموعات العمل الإنساني، تباينت أنشطة المفوضية المحددة ومستوى انخراطها مع المرشدين داخليا على الصعيد القطري

٤١ - يكشف تحليل نطاق العمل المتعلق بالمرشدين داخليا أن أنشطة المفوضية المتعلقة بالمرشدين داخليا تقع إجمالاً في نطاق ما يخصها من المجالات التي تُعنى بها مجموعات العمل الإنساني. وقامت المفوضية بتحليل الخطط الموضوعية على المستوى القطري لعام ٢٠١٦ وفقاً لمجالات التدخل ذات الأولوية المبينة في المذكرة الإرشادية التي أصدرتها عام ٢٠١٤ بشأن العمل لصالح المرشدين داخليا. وقد أكملت سبعة من السياقات الـ ٢١ التي تجمع بين اللاجئين والمرشدين داخليا عملية لائحة متابعة نطاق العمل؛ وفي تلك السياقات السبعة، كان ٨٠ في المائة من الأنشطة المتعلقة بالمرشدين داخليا يقع ضمن نطاق العمل. وفيما يتعلق بالأنشطة الواقعة خارج نطاق العمل والبالغة ٢٠ في المائة، كان نحو نصفها لا يزال ضمن المجالات التي تعنى بها مجموعات العمل الإنساني ولكنه خارج نطاق المجالات ذات الأولوية المحددة للمفوضية^(٢٢).

٤٢ - وعلى الرغم من ذلك، وفي إطار هذه المجالات الواسعة النطاق التي تعنى بها مجموعات العمل الإنساني، أظهرت دراسات الحالة القطرية الإحدى عشر تبايناً كبيراً في الأنشطة المحددة المتعلقة بالمرشدين داخليا التي اضطلعت بها المفوضية. وهذا التباين مناسب لدى الاستجابة لاحتياجات السياق المحلي، كما كان هو الحال في بعض السياقات؛ ولكن في سياقات أخرى، كان ذلك التباين محفوفاً بإشكاليات أكبر. ففي سياق واحد كانت الحماية فيه مشارق قلق كبير، كانت أنشطة تنسيق الحماية تقتصر إلى حد كبير على عقد الاجتماعات وتنسيق الرصد لأنشطة الحماية، بينما كانت تلك الأنشطة في سياقات أخرى تشمل إجراء تقييمات شاملة للاحتياجات، والتحديد المفصل لأنشطة الأعضاء في مجموعات العمل الإنساني باتباع طريقة 3/4 W^(٢٣) وجمع الأموال من أجل سد الثغرات في المساعدة. وإضافةً إلى ذلك، فقد أدت الطبيعة الشاملة للحماية إلى تباين التأويلات المتعلقة بما يشكل تدخلاً من أجل الحماية. وأدت الطبيعة الشاملة لعملية تنسيق شؤون المخيمات وإدارة المخيمات وأماكن الإيواء إلى تسليط الضوء أيضاً على الطابع المترابط للمجموعات التي تقودها المفوضية أو تشارك في قيادتها. فعلى سبيل المثال، في أحد السياقات، أعرب أعضاء المجموعة المعنية بتوفير أماكن

(٢٢) تحليل مكتب خدمات الرقابة الداخلية استناداً إلى سبع لوحات لمتابعة نطاق العمل المتعلق بالمرشدين داخليا على المستوى القطري (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ٢٠١٥).

(٢٣) 3W يعني تحديد أنشطة أعضاء المجموعات بالإجابة عن الأسئلة ”من وماذا وأين“؛ و 4W يشمل الإجابة عن السؤال الرابع ”متى“.

الإيواء عن شعورهم بالإحباط لعدم إحراز تقدم في المجموعة المعنية بتوفير المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية، مما أدى إلى تأخر أنشطة توفير أماكن الإيواء ومناقشات بشأن ما إذا كان ينبغي للمفوضية أن تشارك في توفير المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية. وعلى الرغم من أن المجموعات العاملة تقدم التوجيه إلى المنسقين وتحدد اختصاصاتهم^(٢٤)، يمكن أن تفتقر الممارسة العملية في الميدان إلى الاتساق - وهي مسألة لاحظها بعض الموظفين والشركاء الذين أجريت معهم مقابلات في ٥ دراسات من بين دراسات الحالة الإفرادية الإحدى عشرة.

جيم - قدمت المفوضية من خلال دورها التنسيقي إسهامات إيجابية في مجال الاستجابة للمشردين داخليا في السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا، على الرغم من بعض التعقيدات على الصعيد القطري

صنفت أغلبية أصحاب المصلحة الخارجيين والموظفين دور المفوضية التنسيقي المتعلق بالمشردين داخليا في السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا على أنه إيجابي، على الرغم من أن التباينات في الأداء كانت واضحة على الصعيد القطري

٤٣ - مع أن المسؤولية الأساسية عن مساعدة المشردين داخليا وحمايتهم تقع على عاتق الحكومات، فإن منظومة العمل الإنساني تضطلع بدور رئيسي في التصدي للأزمة عندما تكون قدرات الحكومات غير كافية أو عندما تكون الحكومات جهات مساهمة في الأزمة. وخلافا لكون المفوضية هي المسؤولة عن ملف اللاجئين، فإنها إحدى الجهات المساهمة في الاستجابة الجماعية بالنسبة إلى المشردين داخليا. وبالتالي يتطلب تقييم هذه المساهمة التركيز على دورها التنسيقي وأنشطتها التنفيذية.

٤٤ - وصنف أغلبية شركاء المفوضية الذين شملهم الاستقصاء أداءها التنسيقي فيما يتعلق بالمشردين داخليا على أنه إيجابي. وقال ٦١ في المائة منهم إن مساهمات المفوضية ساعدت على تحقيق نتائج أفضل لصالح المشردين داخليا في بلدانهم التي تعمل فيها المفوضية، وصنف معظم هؤلاء أداءها أيضا على أنه إيجابي في عدة مجالات رئيسية على النحو المبين في الجدول ٣.

(٢٤) اختصاصات المجموعة العاملة المعنية بالحماية، ومجموعة أدوات تنسيق شؤون المخيمات وإدارة المخيمات، ومجموعة أدوات منسق أماكن الإيواء.

الجدول ٣

اتسمت درجات تصنيف الشركاء لشركات المفوضية بالإيجابية إلى حد كبير

| درجات تصنيف ممتازة أو جيدة (النسبة المئوية) | مجال الشراكة |
|--|--|
| ٦٣ | الشراكة بين الشريك والمفوضية بصفة عامة |
| ٦٥ | فهم المفوضية لعمل الشريك وخبرته |
| ٦٦ | تبادل المفوضية للمعلومات مع الشركاء |
| ٦٧ | مساهمة المفوضية في التخطيط المنسق للأنشطة المتعلقة بالمشردين داخليا |
| ٧٠ | مشاورات المفوضية مع الشركاء بشأن إدخال تغييرات على استجابتها للمشردين داخليا |

المصدر: استقصاء الشركاء الذي أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية.

٤٥ - وصنفت أغلبية بسيطة من الموظفين الذين شملهم الاستقصاء دور المفوضية في مجال تنسيق أعمال الحماية، وأماكن الإيواء، وتنسيق شؤون المخيمات وإدارة المخيمات على أنه إيجابي (٥٨ و ٥٤ و ٥٣ في المائة على التوالي) ولكنهم أشاروا إلى أن هناك مجالا للتحسين في "تخفيف حدة المخاطر الأخرى في مجال حماية المشردين داخليا"، حيث صنف ٥٨ في المائة أداء المفوضية التنسيقي في هذا المجال على أنه ضعيف.

٤٦ - وكان للشركاء والموظفين الميدانيين الذين أجريت مقابلات معهم آراء مماثلة فيما يتعلق بشركات المفوضية بشأن الاستجابة للمشردين داخليا، حيث أفاد معظمهم بأنها إيجابية عموما - وهؤلاء يفوق عددهم بثلاثة أضعاف عدد أولئك الذين اعتبروها سلبية. ولاحظوا في معظم الردود أن قيادة المفوضية للمجموعة المعنية بالحماية وتبادلها للمعلومات موثنا قوة. غير أن الشركاء الميدانيين الذين أجريت مقابلات معهم أشاروا أيضا في أكثر الردود إلى قيادة المفوضية للمجموعة المعنية بالحماية باعتبارها نقطة ضعف، وهو ما يعكس الطابع المتنوع لوجهات نظر الشركاء.

٤٧ - وفي ٦ من دراسات الحالة الإفرادية الـ ١١، كان أداء المفوضية التنسيقي فيما يتعلق بالمشردين داخليا فعالا بوجه عام. ومع ذلك، أبلغ الشركاء والموظفون عن تفاوتات في الأداء مع مرور الوقت بين القطاعات أو داخل البلد. وفي إحدى الحالات، وفيما أشار عدد ممن أجريت معهم مقابلات إلى وجود تنسيق فعال على مستوى العواصم، فإن آخرين في أحد المواقع الميدانية أعربوا عن شعورهم بالإحباط تجاه أعمال تنسيق الحماية التي تضطلع بها المفوضية، ولا سيما في مجال تبادل المعلومات. وفي حالة أخرى من الحالات التي اعتبر الأشخاص العاملون في المقر الذين أجريت معهم مقابلات أنها تطرح إشكالية، أبرزت المقابلات

التي أجريت على المستوى الميداني وجود درجة عالية من الأداء الفعال للمجموعات التي تقودها المفوضية أو تشارك في قيادتها على المستوى التنفيذي، رغم المشاكل التي حدثت في البداية.

٤٨ - وفي مجال تنسيق الحماية على وجه الخصوص، أشار استعراض مستقل للمنظومة ككل فيما يتعلق بتوفير الحماية إلى نتائج متباينة. ففي حين أن الاستعراض شمل كلا من السياق الذي يجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا والسياق الذي لا يجمع بينهما، فقد خلص إلى عدم اتساق الأداء في المجموعات المعنية بالحماية، مفيدا بأن "أداء المجموعات المعنية بالحماية قد يتفاوت بشكل كبير، سواء داخل البلد أو بين سياق وآخر أيضا... ففي بعض السياقات، فإن المجموعة المعنية بالحماية هي المكان الذي توضع فيه الاستراتيجيات؛ وفي سياقات أخرى، تعمل المجموعة بشكل رئيسي بوصفها منصة لتبادل المعلومات وليس بوصفها مكانا تصنع فيه القرارات الاستراتيجية"^(٢٥).

٤٩ - وكما هو الحال مع اللاجئين، كان عمل المفوضية لصالح المشردين داخليا أكثر تركزا على السكان المقيمين في المخيمات، وإن كانت الأغلبية العظمى من المشردين داخليا لا تقيم في المخيمات^(٢٦). ويرتبط أحد المجالات التي تشارك المفوضية في قيادتها (تنسيق شؤون المخيمات وإدارة المخيمات) في معظمه بالمخيمات. ويصعب تقدير كمية أعمال تشييد أماكن الإيواء المضطلع بها خارج المخيمات لعدم توافر بيانات متسقة عن المساعدة المقدمة للمشردين داخليا خارج المخيمات. وأشارت دراسة أجرتها مؤسسة بروكينغز عام ٢٠١٣ إلى أن البيانات المتوفرة عن المشردين داخليا المقيمين خارج المخيمات غير كافية، مما يؤدي إلى تعقيد إيصال المساعدة^(٢٧). وأشار أيضا إلى تدني مستوى المساعدة المقدمة إلى المقيمين خارج المخيمات في اثنتين من البعثات الميدانية الثلاث، ولوحظ الأمر نفسه أثناء مناقشات مجموعات التركيز التي جرت مع المشردين داخليا في هذه المواقع. وفي حين أشارت بعض دراسات الحالة الإفرادية إلى أن توافر إمكانية الاستفادة من النظم الوطنية يعني الاحتياج إلى قدر أقل من المساعدة الخارجية، فقد أشارت دراسات أخرى إلى وجود ثغرات كبيرة

(٢٥) انظر Norah Niland and others, "Independent whole of system review of protection in the context of humanitarian action" (Norwegian Refugee Council, 2015), chap. 7.2.

(٢٦) لا تقدر المفوضية رسميا أعداد المشردين داخليا المقيمين خارج المخيمات، ولكن حسابات مكتب خدمات الرقابة الداخلية المستندة إلى بيانات من نشرة "UNHCR global trends: forced displacement in 2014" تقدر أن نحو ٩٩ في المائة من الأشخاص غير اللاجئين كانوا يقيمون خارج المخيمات في ٢٠١٤.

(٢٧) انظر "Under the radar: internally displaced persons in non-camp settings" (Brookings-LSE Project on Internal Displacement, 2013).

فيما يتعلق بالمساعدة المقدمة للمشردين داخليا، سواء في قطاعات مثل قطاع المأوى أو في مناطق جغرافية تتوافر إمكانية محدودة لإيصال المساعدات الإنسانية إليها.

حدثت توترات مع الشركاء في بعض السياقات التي يوجد فيها لاجئون ومشدرون داخليا في نفس المنطقة الجغرافية

٥٠ - هناك بعض الافتقار إلى الوضوح بشأن الجهة التي ينبغي أن تضطلع بدور الوكالة الرائدة لشؤون اللاجئين في السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا ويكون فيها اللاجئون والمشدرون داخليا في نفس المنطقة الجغرافية، مما يؤدي إلى بعض التعقيدات في التنسيق. ففي عام ٢٠١٤، وقعت المفوضية ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية المذكورة المشتركة بشأن الحالات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا والتنسيق من الناحية العملية من أجل "تبسيط وترشيد ترتيبات القيادة والتنسيق في حالات الطوارئ المعقدة أو الكوارث الطبيعية حيث يكون قد تم تعيين منسق للشؤون الإنسانية، وحيث تجري عملية تقودها المفوضية بشأن اللاجئين". وينص الاتفاق على أنه "حيثما يوجد لاجئون ومشدرون داخليا في نفس المنطقة الجغرافية"، ينبغي دمج تنسيق العمليات وتنفيذها لكل من الفئتين في هيكل واحد إما في إطار قطاعات المفوضية أو مجموعات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ولكنه لا يحدد أي الأمرين ينبغي تطبيقه في أي حالة معينة. ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ مكلف بالتنسيق مع الشركاء في المجال الإنساني "في احترام تام لولايتهم"، بمعنى أن منسق الإغاثة في حالات الطوارئ ينبغي ألا يفرض حولا من جانب واحد^(٢٨).

٥١ - واحتفظت المفوضية في جميع دراسات الحالة الإفرادية الست التي شملت لاجئين ومشردين داخليا موجودين في نفس المنطقة الجغرافية بدور الوكالة الرائدة لشؤون اللاجئين واختارت الإبقاء على ترتيبات تنسيق منفصلة وموازية بشأن اللاجئين في أربع من أصل ست دراسات حالة إفرادية. وظلت عمليات جمع الأموال للاجئين التي تضطلع بها منفصلة إلى حد كبير^(٢٩). وكان بعض الشركاء في المجال الإنساني يعتبرون نهج المفوضية المستقل فيما يتعلق بتنسيق شؤون اللاجئين منطويا على استبداد بالرأي، وهو أمر أظهرت ثلاث من دراسات

(٢٨) انظر قرار الجمعية العامة رقم ١٨٢/٤٦.

(٢٩) كانت نداءات المفوضية لمساعدة اللاجئين تُضمّن في نداءات عالمية تدرج في الميزانية على حدة. وخلصت ١١ دراسة حالة إلى أن نداءات المفوضية هذه كانت تدرج في نداءات مشتركة سنوية صادرة عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ولكن عشرا من هذه الدراسات أظهرت أن المفوضية كانت تبقي على فصل مستقل للاجئين. ويذكر أن المفوضية مأذون لها من اللجنة التنفيذية بجمع الأموال بصورة مستقلة انظر (<http://www.unhcr.org/3ae69efa0.html>).

الحالة أنه كان يؤدي إلى توترات مع التجمعات المجاورة. وعلاوة على ذلك، لاحظ الشركاء والموظفون في بعض الحالات وجود أوجه قصور ناجمة عن عمليات جمع الأموال والإبلاغ بصورة موازية بين المفوضية واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وفي حالة أخرى، تعرقل التعاون مع الشركاء بسبب خلاف على ما إذا كانت قطاعات أو مجموعات العمل الإنساني هي التي ينبغي أن تنطبق على العمل من أجل اللاجئين.

شملت العوامل التي أسهمت في حسن التنسيق الذي كانت توفره المفوضية في السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمشردين داخليا كفاية الموارد ومهارات الموظفين وتفرغ رؤساء المجموعات

٥٢ - أشار الشركاء والموظفون الذين أجريت معهم مقابلات في المقر والميدان في أكثر الردود إلى ثلاثة عوامل على أنها أسهمت في حسن التنسيق. واعتبر العاملون في الميدان في معظم ردودهم مستوى موارد التنسيق وتوافرها بوصفهما العامل الرئيسي الذي ساهم في تحسين التنسيق. وتمثل العامل الثاني الأكثر ذكرا في توافر مجموعة المهارات المناسبة. وفي جميع البعثات الميدانية الثلاث، وكذلك في أربع حالات قطرية أخرى، عُزيت درجات تصنيف أداء المفوضية في مجال التنسيق على الأقل جزئيا إلى منسقين محددين وإلى مهاراتهم في قيادة أهداف المجموعات وتسييرها. وقد أعدّ مركز التعلّم التابع للمفوضية دورة دراسية بشأن التنسيق، ولكن لم يشارك فيها إلا ٦٠ في المائة من المنسقين الحاليين. وجعل ارتفاع معدل دوران الموظفين من الصعب نشر موظفين ذوي مهارات تنسيق عالية بشكل مستمر. وتمثل العامل الثالث، المتعلق بالموارد، في تفرغ منسق مجموعة العمل الإنساني المعنية. وفي ٥ من دراسات الحالة الإفرادية الـ ١١، لاحظ الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات أوجه تحسن في التنسيق مع تعيين منسقي مجموعات متفرغين، بدلا من منسقي المجموعات "ذوي المهام المزدوجة" الذين يضطلعون أيضا بأدوار ومسؤوليات داخل المكتب القطري للمفوضية. كما لاحظ عدة شركاء وموظفين معنيين بالتنسيق في تلك السياقات أن التفرغ للقيام بالأدوار المطلوب القيام بها في مجموعات العمل الإنساني قلل من حالات تضارب المصالح المتصورة أو الفعلية بين تمثيل المفوضية وتمثيل احتياجات المجموعات.

دال - لم يكن لعمل المفوضية مع المشردين داخليا بشكل عام أثر سلبي على عملها المتعلق باللاجئين في السياقات التي تجمع بين هاتين الفئتين

٥٣ - أكدت الجمعية العامة أن عمل المفوضية فيما يتعلق بالمشردين داخليا "ينبغي ألا يقوّض ولاية المفوضية المتعلقة باللاجئين". وأجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية تقييما

معرفة ما إذا كان العمل مع المشردين داخليا أثر سلبا على عمل المفوضية فيما يتعلق باللاجئين - وتحديدًا على قدرتها على تيسير حماية اللاجئين وتقديم المساعدة إليهم وعلى التنسيق الفعال لأنشطة الاستجابة للاجئين.

في أكثر الأحيان، لم يكن لعمل المفوضية مع المشردين داخليا في السياقات التي تجمعهم مع اللاجئين أثر ملحوظ على عملها في مجال حماية اللاجئين ومساعدتهم

٥٤ - لا يبدو أن عمل المفوضية مع المشردين داخليا في السياقات التي تجمعهم مع اللاجئين قد أثر في معظم الأحيان على عملها المتعلق بحماية اللاجئين ومساعدتهم. فعلى الصعيد العالمي، رأى ثلث أصحاب المصلحة الخارجيين الذين أجريت معهم مقابلات أن ذلك العمل لم يكن له أثر عام على ولاية المفوضية فيما يتعلق باللاجئين، وأفاد بعضهم أن ذلك مرده إلى أن المفوضية أعطت الأولوية للاجئين. ومن بين موظفي المفوضية الذين استُطلعت آراؤهم بشأن السياقات الجامعة بين اللاجئين والمشردين داخليا التي عملوا فيها في الآونة الأخيرة، رأى ٤٨ في المائة أن عمل المفوضية مع المشردين داخليا لم يكن له أثر عام على قدرتها على تحقيق نتائج في مجال حماية/مساعدة اللاجئين في السنوات الثلاث إلى الأربع الأخيرة. وفي ٧ من دراسات الحالة الفردية الـ ١١، لم يجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية من خلال تقييماته أي دليل على أن العمل مع المشردين داخليا في السنوات الأخيرة أثر على قدرة المفوضية على تيسير حماية اللاجئين أو تقديم المساعدة إليهم. وفي هذه الدراسات السبع، كانت الاستجابة للاجئين والمشردين داخليا تجري في مواقع جغرافية مختلفة (مع الاستقلالية في العمل وتمويل منفصل في معظم الحالات)، أو كانت المفوضية تعطي الأولوية بصورة قاطعة للاجئين.

أثر عمل المفوضية مع المشردين داخليا على عملها فيما يتعلق باللاجئين في بعض الحالات، على الرغم من أن الآثار لم تكن سلبية تماما

٥٥ - في ٢ من دراسات الحالة الـ ١١، أشارت الأدلة إلى أن عمل المفوضية مع المشردين داخليا أثر على عملها المتعلق باللاجئين. وفي إحدى الحالات، كان للتصورات السلبية للحكومة تجاه أنشطة الحماية التي تضطلع بها المفوضية فيما يتعلق بالمشردين داخليا، وما نتج عن ذلك من قيود فرضت على وجودها الميداني، أثر سلبي على قدرتها على الاستجابة بفعالية لحالات الطوارئ المتعلقة باللاجئين. وفي ثلاث حالات أخرى، أدت تدفقات المشردين داخليا إلى حدوث مفاضلات في استخدام الموارد قيّدت العمليات المتعلقة باللاجئين. وعموما، كانت المفاضلات في استخدام الموارد أكثر ما ذكره الموظفون ممن أجريت مقابلات معهم فيما يتعلق بأثر الاستجابة للمشردين داخليا على العمل المتعلق باللاجئين. وفي هذه الحالات

الثلاث، زاد عدد المرشدين داخليا المشمولين بحماية المفوضية ومساعدتها أكثر من ثلاثة أضعاف بين عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٤، إذ ارتفع من ١,٩ مليون إلى ٦,٥ ملايين شخص، وارتفع الإنفاق من ٦٨ مليون دولار إلى ٢٦٣ مليون دولار. وفي الوقت نفسه، انخفض إنفاق المفوضية على الأنشطة المتعلقة باللاجئين في تلك العمليات بما يعادل الربع، أي إلى ٢٣٩ مليون دولار بين عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٤، على الرغم من زيادة في عدد اللاجئين الذين يتلقون المساعدة. وشملت هذه التخفيضات الضمنية في الإنفاق لكل لاجئ تخفيضات بنسب تراوحت بين ٢١ و ٥٧ في المائة في الإنفاق على الاحتياجات الأساسية والخدمات الأساسية، ولا سيما في توفير المأوى والمواد غير الغذائية^(٣٠). بيد أنه في جميع هذه الحالات الثلاث، كانت العمليات المتعلقة باللاجئين قد مر على إنشائها أكثر من سنتين، مما أدى إلى الحد من الأثر النسبي لتخفيضات الإنفاق لعام ٢٠١٤.

٥٦ - ومع ذلك، أشارت هذه الدراسات الثلاث إلى أن المساعدة المقدمة إلى المرشدين داخليا عززت أيضا حماية اللاجئين. ولاحظ الموظفون في حالتين أن تضيق الفجوة بين مساعدة المفوضية المقدمة إلى اللاجئين ومساعدتها المقدمة إلى المرشدين داخليا ساعد على الحد من التهديدات التي تشكلها التوترات بين المجموعتين بالنسبة إلى اللاجئين، التي نجمت عن الفوارق المتصورة في المساعدة المقدمة إلى المجموعتين^(٣١). وفي الحالة الثالثة، كان للمساعدة المقدمة من المفوضية إلى المرشدين داخليا أثر إيجابي على حماية اللاجئين، تأتي من خلال تعزيز أهمية المفوضية بالنسبة إلى الحكومة المضيفة وتمكين المفوضية من النجاح في الدعوة إلى إيجاد حيز لتعزيز حماية للاجئين.

كان لتعامل المفوضية مع المرشدين داخليا تأثير سلبي ضئيل على تنسيقها للاستجابات المتعلقة باللاجئين في السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمرشدين داخليا

٥٧ - كان تنسيق المفوضية للاستجابات المتعلقة باللاجئين في السياقات التي تجمعهم مع المرشدين داخليا فعالا إلى حد كبير. فقد صنّف معظم الشركاء التنفيذيين الذين شملهم الاستقصاء (٦٥ في المائة) تنسيق المفوضية للأنشطة المتعلقة باللاجئين في السياقات التي تجمعهم مع المرشدين داخليا على أنه جيد أو ممتاز، بينما صنّفه ١٤ في المائة من هؤلاء الشركاء على أنه ضعيف أو ضعيف جدا. وتكررت هذه النسبة الإجمالية في ١٠ من

(٣٠) تشمل الاحتياجات الأساسية والخدمات الأساسية المياه والمأوى والغذاء والمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية، والرعاية الصحية، والمواد غير الغذائية، والطاقة، والتعليم.

(٣١) أشار الموظفون إلى هذا الخطر في خمس من أصل ست دراسات حالة إفرادية أجريت على السكان من اللاجئين والمرشدين داخليا المقيمين في مناطق متاخمة.

السياقات الـ ١٤ الجامعة بين اللاجئيين والمشردين داخليا التي تتعامل فيها المفوضية مع كلتا الفئتين. وعلاوة على ذلك، أفاد الشركاء التنفيذيون وموظفو المفوضية في سبع من دراسات الحالات الإفرادية الـ ١١ بصورة متسقة بأن تنسيق الأنشطة المتعلقة باللاجئيين لم تكن تكتنفه أية مشاكل. غير أن دراسات الحالات الإفرادية الأربعة الأخرى وقفت على حالات اكتنف التنسيق فيها مشاكل، واقتصرت هذه المشاكل غالبا على المراحل الأولية من الاستجابات المتعلقة باللاجئيين وكان معظمها قد سُوي وقت جمع البيانات^(٣٢).

٥٨ - ودعم عاملان رئيسيان المفوضية في تنسيق الاستجابات المتعلقة باللاجئيين بفعالية، وهما: وضوح ولايتها وقدرتها على حشد الموارد لفائدة اللاجئيين. واستندت المفوضية إلى ولايتها في عملها بصفتها الوكالة الرائدة للاستجابات المتعلقة باللاجئيين في جميع دراسات الحالات الإفرادية الـ ١١. كما ساعد النهج القائم على الاحتياجات الذي تتبناه المفوضية في مجالي التخطيط والميزنة^(٣٣) على توفير التمويل للاستجابات المتعلقة باللاجئيين في جميع الحالات المدروسة. ويتباين هذا النهج مع النهج القائم على الموارد المتبّع في عمليات النداءات الموحدة المتعلقة بجميع أعمال التخطيط والميزنة التي تقوم بها الأمم المتحدة لفائدة المشردين داخليا.

خامسا - الخلاصة

٥٩ - نظرا لاستمرار تزايد عدد اللاجئيين والمشردين داخليا، فإن السياقات التي تجمع بين تدفقات مختلطة من اللاجئيين والمشردين داخليا ستظل تطرح تحديات للمفوضية ومنظومة العمل الإنساني ككل. وفي الوقت الذي كانت تسهم فيه المفوضية في الاستجابات المتعلقة بالمشردين داخليا عن طريق توليها أدوارا في التنسيق تماشى مع ما تمتع به كمؤسسة من نقاط قوة أساسية، فقد ظلت المفوضية تتحمل المسؤولية الرئيسية عن اللاجئيين وفقا لولايتها. ولم يكن لعملها بصورة أكثر تركيزا مع المشردين داخليا أثر سلبي في قدرتها على تنفيذ ولايتها الأساسية المتعلقة باللاجئيين.

٦٠ - والطابع المترابط لهذه المنظومة يعني أن للتأثيرات التي وقف عليها التقييم الحالي آثاراً تطال المنظومة بأسرها، وهي نقطة أثارها كثيرا المغيبون على أسئلة التقييم. فيما أن المشردين داخليا هم رعايا الدول التي ينتمون إليها، لا يمكن لوكالات المساعدة الإنسانية أن تتحمل

(٣٢) من هذه المشاكل إخفاق المفوضية في قيادة القطاعات التقنية بفعالية؛ وغموض الأدوار؛ ومواجهة معوقات في قيادة الأنشطة بسبب انعدام إمكانية الوصول مباشرة إلى مواقع اللاجئيين. وفي جميع هذه الحالات الأربعة، أثرت هذه المشاكل سلبا على المراحل الأولى من عمليات تقديم المساعدة إلى اللاجئيين.

(٣٣) شُرع في اتباع هذا النهج في عام ٢٠١٠.

المسؤولية عنهم أو تطبّق المساءلة بشأهم مثلما تخضع المفوضية للمساءلة عن اللاجئين. وانعدام المساءلة هذا يثير إشكالية عندما تتحمل مجموعات العمل الإنساني المسؤولية عن تقديم الخدمات وفقا لخطة استجابة إنسانية. وقد حاولت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات معالجة هذه المسألة من خلال ما بذلته من جهود في فرض المساءلة تجاه المتضررين، وبإسناد مهام "مقدم الخدمات المعول عليه كملاذ أخير" للوكالات التي تتولى قيادة مجموعات العمل الإنساني، وتُعرّف هذه المهام كما يلي:

حسب إمكانية الوصول والحالة الأمنية وتوافر التمويل، يتعين على قائد المجموعة ... أن يكون مستعدا لضمان تقديم الخدمات المطلوبة لسد الثغرات الحاسمة التي حددها المجموعة والمبينة في خطة الاستجابة الإنسانية [التي يقودها منسق الشؤون الإنسانية] (٣٤).

٦١ - وتُدرّك اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أنه حتى هذا المستوى من المساءلة ينطوي على تعقيدات أكبر مع وجود قطاعات مشتركة من قبيل قطاع توفير الحماية وقطاع التنسيق المتعلق بالمخيمات وإدارة المخيمات، وتُشير إلى أن "قادة القطاعات يتحملون المسؤولية عن القيام، حيثما توجد ثغرات كبيرة في الاستجابة الإنسانية، بمواصلة جهود الدعوة وعن توضيح المعوقات للجهات صاحبة المصلحة" (٣٥).

٦٢ - والتباين الملحوظ بين الولاية والمسؤولية الواضحتين المنوطتين بالمفوضية عن اللاجئين ومنظومة لا تحكمها مسؤولية واضحة عن المرشدين داخليا ملقاة على عاتق جهات من غير الدول هو منبع التوترات في بعض السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمرشدين داخليا والسبب وراء تفاوت مستويات الفعالية فيها. وتدافع المفوضية عن إيلائها الأولوية للاجئين تمثيا مع ما تفرضه ولايتها، وتشير إلى أن وجود اللاجئين في وضعه هذا يشكل في حد ذاته حالة من الضعف ويحمل معه مخاطر تهدد حمايته، وهو أمر لا يواجهه المرشدون داخليا. غير أن المرشدين داخليا يواجهون بشكل متزايد في بعض السياقات مخاطر تهدد حمايتهم مثل المخاطر التي يواجهها اللاجئون، الذين يوجدون أحيانا في نفس المناطق الجغرافية معهم.

٦٣ - وخلص التقييم الحالي إلى وجود عدة مسائل على نطاق المنظومة تخرج عن نطاق التقييم وتتطلب مزيدا من الدراسة. ومنها تطبيقُ المذكرة المشتركة، بما في ذلك العوامل التي تحدد أي

(٣٤) انظر "النموذج المرجعي لتنسيق المجموعات على الصعيد القطري" (اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ٢٠١٥)، الفرع ٣.

(٣٥) انظر المذكرة التوجيهية المتعلقة باتباع نهج المجموعات لتعزيز الاستجابة الإنسانية (اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ٢٠٠٦).

وكالة ستقود هياكل التنسيق المدججة، وتحليل ما إذا كان العمل بالهياكل المدججة أو الموازية يعود بنتائج أفضل على الأشخاص المشمولين بالاختصاص. وتقتضي الاتفاقات المتعلقة بالمسؤولية عن جمع البيانات والتقديرات لأعداد المرشدين داخليا هي أيضا التفكير فيها على نطاق المنظومة، شأنها شأن المناقشات بشأن نهج الميزنة. ولما كانت الميزانيات القائمة على الاحتياجات قد مكنت المفوضية من تكوين صورة أشمل عن احتياجات اللاجئين، فإن المناقشات المشتركة بين الوكالات بشأن ما إذا كان من المناسب أن يجري على نحو منهجي تطبيق نظم للميزنة فيما يخص المرشدين داخليا تماثل ما هو مطبق بالنسبة للاجئين قد تفضي إلى التوصل إلى نهج أكثر اتساقا. ومع تزايد أعداد المحتاجين للخدمات وما يُواجه من معوقات في الوصول إليهم، ستزداد الأهمية الحيوية لإيجاد شكل أشمل للاستجابة الإنسانية على نطاق المنظومة ككل.

٦٤ - وبوسع المفوضية أن تدخل تعديلات لتحسين ما تسهم به من أعمال ولدعوة الشركاء إلى تحقيق المزيد من الكفاءة في التنسيق، لكنها تبقى جهة فاعلة واحدة ضمن منظومة أكبر منها بكثير تضم وكالات الأمم المتحدة الأخرى، والمنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية، والجهات المانحة، والدول، والأشخاص المستفيدين. وسيمثل التحدي الرئيسي أمام جميع الشركاء المساهمين في ضمان أن تُراعى في عمليات التخطيط والاستجابة على مستوى واسع احتياجات المستفيدين وآرائهم، وهو تحدٍ سيكون بوسع المفوضية أن تضطلع بدور توجيهي في مواجهته بالنظر إلى دورها القيادي على الصعيد العالمي وخبرتها في مجال النزوح.

سادسا - التوصيات

٦٥ - يقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية ثلاث توصيات هامة إلى المفوضية.

التوصية ١ (النتيجة ألف)

٦٦ - توجد اختلافات داخل السياقات التي تجمع بين اللاجئين والمرشدين داخليا وفيما بينها من حيث نطاق البيانات المجمعة ونوعيتها، ولا سيما فيما بين اللاجئين الموجودين في المخيمات واللاجئين الموجودين خارجها. ولمعالجة هذه المسألة، ينبغي للمفوضية أن تحسن أعمال الرصد على الصعيد القطري عن طريق تعزيز الجهود المبذولة في جمع البيانات عن اللاجئين الموجودين خارج المخيمات، بما في ذلك البيانات عن المساعدات التي تقدمها المفوضية.

التوصية ٢ (النتيجة ألف)

٦٧ - تمشيا مع هدف السياسة العامة المتمثل في الخضوع للمساءلة أمام المستفيدين من الخدمات، ينبغي للمفوضية أن تبذل المزيد من الجهود لتحقيق اكتمال حلقة الإفادة المتبادلة

ولتشرك الأشخاص المشمولين باختصاصها بصورة أكبر في صنع القرار. ومن منطلق إدراك التحديات التي تُواجه في تعزيز المشاركة المجدية التي تضبط التوقعات ولا تتطلب موارد هائلة، ينبغي للمفوضية أن تضيف صبغة منهجية على الجهود المبذولة لإعلام اللاجئيين بما آلت إليه تعقيباتهم عن طريق إجراء استعراضات ومشاورات متواصلة ومنتظمة بشأن نتائج تقييمات السنة السابقة المتعلقة باستراتيجية تعميم مراعاة منظورات السن ونوع الجنس والتنوع، وبالقرارات التي اتخذت على أساسها والسبب في اتخاذها، وذلك في بداية كل تقييم تشاركي سنوي.

التوصية ٣ (النتيجتان باء وجيم)

٦٨ - لضمان أن ييسر التنسيق بمزيد من الفعالية والكفاءة تلبية احتياجات المشردين داخليا واللاجئيين، ينبغي للمفوضية أن تضع استراتيجيات قطرية للتنسيق، تبين سبل إدماج آليات التنسيق الإقليمية و/أو أحكام المذكورة المشتركة، عند الاقتضاء، ويمكن أن يرد فيها ما يلي:

- (أ) قرار العمل بمياكل تنسيق منفصلة أو مشتركة ومبررات ذلك؛
- (ب) استراتيجيات تخص المجموعات التي تقودها المفوضية أو تشارك في قيادتها، وتجسد القواعد والمعايير العالمية الموضوعة لمجموعات العمل الإنساني وتراعي في الوقت نفسه واقع كل سياق؛
- (ج) اختصاصات محددة لمنسقي شؤون اللاجئيين والمجموعات والقطاعات تلائم عملهم على الصعيدين الوطني والمحلي؛
- (د) تعيين منظمة غير حكومية لتشارك في قيادة المجموعة المعنية بالحماية، حسب الاقتضاء؛
- (هـ) الإسهام في صياغة أولويات الفريق القطري للعمل الإنساني فيما يخص المشردين داخليا، والنظر لاحقا في هذه الأولويات في إطار التنسيق؛
- (و) خطط متعلقة بجمع البيانات والتقييمات المشتركة للاحتياجات.

(توقيع) هايدي ميندوسا

وكيلة الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية

١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧

المرفق

مذكرة مؤرخة ٥ نيسان/أبريل ٢٠١٦ موجهة من دائرة وضع السياسات والتقييم التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية

يعرض مكتب خدمات الرقابة الداخلية أدناه النص الكامل للتعليقات الواردة من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن تقييمها. ويأتي هذا العرض جريا على الممارسة التي تقرر العمل بها بموجب قرار الجمعية العامة ٦٤/٢٦٣، وبناء على توصية اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة.

تعليقات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على تقييمها

١ - ردا على مذكرتك المؤرخة ٢٣ آذار/مارس الموجهة إلى المفوض السامي غراندي بشأن التقييم البرنامجي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أعرض أدناه الملاحظات الرئيسية للمفوضية بشأن مشروع تقرير التقييم الرسمي. وقبل ذلك، أود أن أعرب عن رضا المفوضية على الاستعداد الذي أبداه فريق التقييم التابع لمكتب خدمات الرقابة الداخلية في الانخراط في حوار مفتوح وبتاء مع كل من زملائنا في المقر والميدان طوال العملية. لقد أسهم ذلك إلى حد كبير في التوصل إلى رؤى متعمقة خلال عملية التقييم، وفي جودة مشروع التقرير.

٢ - وكما هو معترف به على نطاق واسع في السنوات الأخيرة، باتت منظومة العمل الإنساني تتعرض لضغط كبير. فقد طرحت الزيادة الكبيرة في عدد النازحين قسرا، سواء كانوا لاجئين أو مشردين داخليا، الذين يظل الكثير منهم محاصرين في ظروف متطولة الأمد، تحديا جسيما أمام المجتمع الدولي. وكثيرا ما صودفت عراقيل في سبيل توفير الحماية وتقديم المساعدة بسبب تفاقم انعدام الأمن وفرض قيود على إمكانية الوصول إلى المتضررين. ورغم الزيادة الكبيرة في التمويل بوجه عام، لم تواكب الموارد المالية حجم الاحتياجات الإنسانية العالمية.

٣ - وسيُنظر مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني القادم الذي سيعقد في إسطنبول في مجموعة من مسائل السياسة العامة والمسائل التقنية والمالية التي قد تؤثر في المسار الذي ستسير عليه الوكالات الإنسانية في المستقبل وهي تسعى لتلبية الاحتياجات الشاملة للمتضررين بفعالية أكبر. ومن هذا المنظور، يرد في مشروع تقرير التقييم تأمل يأتي في أوانه بشأن

الإشكالية الهامة المتمثلة في تولي المفوضية مسؤوليات مختلفة عن اللاحئين والمشردين داخليا على وجه الخصوص.

٤ - وعموما، ترى المفوضية أن مشروع التقرير يُلم إماما جيدا بتداعيات التشغيل الرئيسية التي يستتبعها عمل المنظمة مع اللاحئين بموجب ولايتها، ويمدّى اختلاف تلك التداعيات عن ما يستتبعه عملها مع المشردين داخليا في إطار الجهد المشترك بين الوكالات الذي حُدّدت معالمه في سياق اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات تحت قيادة منسق الإغاثة في حالات الطوارئ. ويسرّ المفوضية أن مشروع التقرير أقرّ بالجهود التي تبذلها المفوضية، ليس في التعامل الناجح مع زيادة عدد اللاحئين المحتاجين إلى الحماية والمساعدة فحسب، بل كذلك في الوفاء إلى حد كبير بمسؤولياتها الخاصة عن المشردين داخليا. وتعرب المفوضية عن ارتياحها كذلك للخلوص إلى أنه لم تلحق آثار سلبية ملحوظة سواء باللاحئين أو المشردين داخليا من جراء الوفاء بهذه الالتزامات الثنائية. وتلاحظ المفوضية أن التقرير يشير إلى التدابير المتخذة بالتعاون مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وأبرزها المذكرة المشتركة، لتوضيح الكيفية التي ينبغي أن تعمل بها في الواقع آليات القيادة والتنسيق في السياقات التي تجمع بين اللاحئين والمشردين داخليا.

٥ - وتدرك المفوضية الحاجة إلى تحسين عملياتها لجمع البيانات والرصد وتغطيتها لللاحئين الذين يوجدون خارج المخيمات، والسعي إلى زيادة تعزيز الاتساق في عملياتها لتلقي آراء اللاحئين والتواصل معهم. وتدرك أيضا أنه قد يلزم العمل بطرائق تنسيق خاصة بسياقات قطرية بعينها. وبناء على ذلك، تقبل المفوضية التوصيات الثلاث التي قدمها مكتب خدمات الرقابة الداخلية. وتعرض المفوضية الإجراءات التي تقترح اتخاذها في المصفوفة المرفقة.

٦ - وقد عُرضت تعليقات وملاحظات أخرى في نص مشروع التقرير المرفق بهذه المذكرة. والغرض الأساسي منها هو إبراز نقاط غير واضحة بالقدر الكافي أو تحتاج إلى مزيد من التدقيق أو التوضيح. وكون هذه النقاط ليست لا بالكثيرة ولا هي مثار خلاف يدل على التعاون المثالي الذي ميّز إجراء هذا التقييم منذ بدئه.

٧ - وأود أن أغتنم هذه الفرصة لأعرب عن شكري لكم ولزملائكم، ولمنسقي التقييم على وجه الخصوص، لتعاونهم الممتاز.