

# مفوضية شؤون اللاجئين والنازحين داخلياً وجهد إصلاح العمليات الإنسانية

جيف كريسب وإيستر كيراغو وفيكى تنانت

بعد مواجهة ضوابط الحدود الأوروبية المشددة، وجدت أعداد متزايدة من اللاجئين وطالبي اللجوء الذين ينتمون إلى بلدان أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى نفسها مدفوعة نحو الشاطئ في شمال أفريقيا. وفي ظل انعدام هياكل اللجوء الفاعلة في الدول بالإضافة إلى عدد الحالات المتزايدة لطلب اللجوء، يعمل مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين على توطيد قدرات الحماية الإقليمية لا سيما في المغرب.

آمال مزيفة لدى النازحين داخلياً وبصفة عامة، لقد عانت المفوضية من صعوبة تبرير التغيير الكامل المفاجئ في مواقفها بشأن المشاركة في مشاكل النازحين داخلياً وقد بدأت الوكالة في العامين الذين تليا إصدار التقرير بإبداء اهتمام جدي بالمضمون المهم لهذا التقرير.

## إصلاح العمليات الإنسانية والنازحين داخلياً

لقد اعتمدت جهود إصلاح العمليات الإنسانية على مبدأ التسليم بأن الاستجابات لحالات الطوارئ والكوارث المعقدة غالباً ما تخفق في تلبية احتياجات النازحين داخلياً وغيرهم من الفئات السكانية المتضررة

كانت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين قد تكفلت بإجراء إعادة صياغة جوهرية في سياستها الخاصة بالنازحين داخلياً بهدف تحقيق الضمان والاتساق وإمكانية التنبؤ بأشخطها.

”غير مؤكدة وغير متسقة ويصعب التنبؤ بها.“ تلك كانت الكلمات التي استخدمها تقرير تقييمي قامت الوكالة بالتكليف بوضعه في عام ٢٠٠٥ لتقييم سياسية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تجاه النازحين داخلياً. وقد أورد التقرير، والذي تولى وضعه أحد المستشارين المستقلين بالاشتراك مع أحد أفراد الفريق العامل بالمفوضية، كما كبيراً من البراهين العملية تؤيد النتيجة التي انتهى إليها التقرير بأن

المفوضية كانت

على مدار

سنوات قد تبنت

نهجاً انتقائياً

عشوائياً مؤسفاً

في عملياتها في

حالات النزوح

الداخلي، وقد

أورد التقرير

ما نصه: ”رغم

أن نظام انتقاء

الأهداف

الخاصة ينطوي

على بعض المزايا،

إلا أنه يمكن أن

يتسبب كذلك

في حدوث توتر

بين المنظمات

وفوضي مع

الحكومات

وتولّد

بشكل متسق وضمن الإطار الزمني اللازم، وكان قد تم طرح عدد من الإجراءات الممكنة لعلاج هذه المشكلة والتي تشمل تقسيم وتوزيع المهام (النهج العنقودي) بالاتفاق بين الأمم المتحدة وغيرها من الهيئات الإنسانية. وطبقاً لما نص عليه الاتفاق فقد تقلدت مفوضية شؤون اللاجئين دوراً قيادياً في الجهود المبذولة لضمان حماية السكان النازحين داخلياً في أحداث الصراعات وتوفير ملاجئ الطوارئ لمثل هذه الفئات السكانية وتنسيق وإدارة معسكرات لهؤلاء النازحين. كما وافقت مفوضية شؤون اللاجئين وإضافة إلى ذلك على المشاركة بشكل فعال في مجالات أخرى تشمل الرعاية الصحية والمياه والعمل بشكل وثيق مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان واليونسيف لضمان حماية البشر النازحين نتيجة لكوارث طبيعية.

وقامت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بعد الموافقة على هذه الالتزامات الجديدة بالإعلان عن البدء في سلسلة من المبادرات التي تم وضعها لضمان توضيح وصياغة وتقييم سياسة المنظمة الجديدة بخصوص النازحين داخلياً بشكل فعال.

جلبت شاحنات  
المفوضية اللاجئين  
من غوروكون إلى  
القرى المضيفة  
في تشاد الشرقية  
عام ٢٠٠٦



شوكو / مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

باستثناء ليبيريا- في تحقيق ما هو مطلوب منها لضمان تلبية المعايير الأساسية.

ولا يزال الكثير من النازحين داخلياً الذين التقى بهم فريق التقييم يعيشون تحت حماية ملاءات بلاستيكية مهلهلة مرغمين على مزاوله أعمال عمل استغلالية تستغل ظروفهم، إضافة إلى محدودية فرص الحصول على الرعاية الصحية الأساسية والمرافق الصحية. وقد تحدثت النساء في تشاد الشرقية عن خطر الاغتصاب الذي كن يتعرضن له إذا ما خرجن عن مستوطناتهن من أجل جمع الحطب<sup>٥</sup>. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، روى النازحون داخلياً كيف غرقوا في المزيد من الديون نتيجة للرسوم الإجارية التي كانت تفرضها المجتمعات التي تؤيهم<sup>٦</sup>. وفي أوغندا، لاحظ فريق التقييم أن العديد من النازحين داخلياً في المواقع الجديدة كانوا يعيشون في أشد الظروف المدقعة... حيث يطوفون مناطق الأدغال من أجل الحصول على الطعام أو ينخرطون في أشكال استغلالية من العمل<sup>٧</sup>. وقد وصف النازحون داخلياً في الصومال ممن هربوا من القتال الأخير في مقديشو كيف منعهم ملاك الأراضي من بناء مرافق للتصريف، وما أجبرهم على اللجوء إلى مقلب ضخم للنفايات تعرضت خلف موقعه بعض النسوة للاغتصاب<sup>٨</sup>.

وبرغم هذه الصورة الإجمالية التي تنقل حقيقة الواقع المؤلمة، حدد فريق التقييم الكثير من الدلائل الإيجابية على التحسن والتي بدت مرتبطة بشكل وثيق باستخدام النهج العنقودي ودور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المعزز ضمنه. ففي مجال الحماية تم تحقيق خطوات واسعة في النظرة المفاهيمية لبعض من أهم التحديات التي واجهها النازحون داخلياً كقضايا ذات صلة وثيقة بحقوق الإنسان وهو ما أدى إلى تطوير استراتيجيات الحماية وإطلاق حملات الدفاع الفعالة.

ففي شمال أوغندا، لعبت المفوضية وشركائها دوراً رئيسياً في تحرير القيود المتعلقة بإستراتيجية مكافحة التمرد للحكومة الأوغندية، وذلك من خلال إطلاق حملة ناجحة لحرية التنقل، بدعمها في ذلك سلسلة من أشكال التدخل العملية لإعطاء هذا المفهوم تأثيره الواقعي. وقد شمل هذا فتح طرق الوصول وإزالة الألغام وإعادة تأهيل مصادر المياه. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، تم تيسير عودة ما يقرب من ٤٠٠ ألف نازح داخلياً لمنزلهم في جنوب كاتانجا من خلال حملات الدفاع عن حقوقهم والتي أدت إلى إدخال تعديلات على أمانات نشر قوات حفظ السلام من أجل تأمين مناطق العودة الرئيسية.

كذلك فقد أنشأت الوكالة سلسلة من المشروعات المتصلة بالحماية من أجل معالجة الفجوات التي

المستهدفة، وذلك لضمان عدم تأثير البرامج الجديدة للنازحين داخلياً على الموارد المخصصة للأنشطة المكلفة للوكالة تجاه اللاجئين.

وكان جمع هذا التحدي سياقاً إنسانياً غاية في التعقيد في كل من المواقع التجريبية، وكانت البلدان التي وقع الاختيار عليها للبدء في تجربة النهج العنقودي هي ذاتها الدول التي كانت إخفاقات الاستجابة الإنسانية فيها أكثر وضوحاً وتباناً، وبالتالي واجهت مفوضية شؤون اللاجئين وغيرها من المكلفين بتوجيه وإدارة النهج العنقودي في مطلع عام ٢٠٠٦ تحديات جمة في تطبيق هذا النهج.

وكان قد تم اتخاذ القرار بإجراء التقييم المبكر لفعالية برامج النازحين داخلياً الجديدة لمفوضية شؤون اللاجئين مع وضع هذا السياق في الحسبان. وكان الهدف من التقييم، مثل غيره من التقييمات الآتية، رصد الدروس المستفادة ومن ثم، إذا تطلب الأمر، اتخاذ خطوات تصحيحية بشكل مبكر وخلال المراحل المبكرة ما أمكن. وكانت فرق تقييم قوامها ثلاثة أفراد قد أجرت لقاءات موسعة مع النازحين داخلياً والمجتمعات التي تؤيهم، وكذلك مع المنظمات غير الحكومية والحكومة وشركاء الأمم المتحدة في النهج العنقودي، وأخيراً مع فريق المفوضية في المركز الرئيسي وفي الميدان.

وقد توصلت فرق التقييم إلى أن طرح النظام العنقودي في جميع العمليات التي تم استعراضها قد حقق نجاحات ملموسة في إقامة رؤية مشتركة بين الأطراف العاملة في الشؤون الإنسانية في استهداف الموارد على نحو أكثر فعالية وعلى أساس الاحتياجات التي يتم تحديدها بشكل مشترك. ومع ذلك، فلم تكن عملية تفعيل النهج العنقودي تتم بالشكل المثالي المراد لها، كما شعر العديد من المشاركين الإنسانيين في ميدان العمل أن هذا النهج قد تم فرضه بشكل إجباري عليهم بدون التشاور الجيد بشأنه، وأنه تخبط في مراحل تفعيله الأولى من ناحية الدعم والارشاد. وكان التأييد الذي تم الحصول عليه من المنظمات غير الحكومية محدوداً في البداية، بيد أن مشاركتها قد زادت مع الوقت، خاصة عندما توافر التمويل من الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ للمشروعات التي تم تحديدها من خلال إطار العمل العنقودي.

كان المحك الحقيقي للنجاح هو بالطبع ما إذا كان هذا التقدم الجيد في إعادة تنظيم العمليات الإنسانية قد أدى إلى تحسينات إيجابية دائمة وفورية في حياة النازحين داخلياً وغيرهم من المجتمعات المتأثرة بظروف الحروب أم لا، وكانت النتائج في هذا الخصوص وبشكل ملحوظ غير مشجعة حيث أخفقت الجهود الإنسانية في جميع العمليات التي تم استعراضها -

وباشرت المنظمة، بدءاً بحلقة عمل استغرقت أربعة أيام في نيروبي لفريق المفوضية المشتركة في العمليات الخاصة بالنازحين داخلياً، بعملية استشارية داخلية تم توسيعها بعد ذلك لتشمل أطرافاً مشاركين من خارج المنظمة، مثل وكالات الأمم المتحدة الأخرى والشركاء من المنظمات غير الحكومية وأعضاء اللجنة التنفيذية. وأصدرت المفوضية في نهاية هذه العملية إطار عمل للسياسة المزمعة وكذلك إستراتيجية للتنفيذ تحت عنوان 'دور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في دعم استجابة إنسانية معززة لحالات النزوح الداخلي'. وقد أعقب هذا إصدار وثيقة تكميلية حول حماية الأشخاص النازحين داخلياً ودور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين<sup>٩</sup>. وعلى المستوى المؤسسي، جاء التزام المنظمة الجديد بقضية النزوح الداخلي مصحوباً بإنشاء مجموعة دعم مشتركة بين الأقسام للنازحين داخلياً وكذلك تعيين منسق أول لعمليات النازحين داخلياً، يساعده في مهامه فريق متخصص لدعم النازحين داخلياً.

### تقييم استجابة مفوضية شؤون اللاجئين للنازحين داخلياً

في اجتماع اللجنة التنفيذية لمفوضية شؤون اللاجئين الذي عُقد في أكتوبر ٢٠٠٥، أعطى المفوض السامي لشؤون اللاجئين أنطونيو غوتيريس وعداً حاسماً بتحقيق "المشاركة الكاملة للمفوضية كشريك يعمل بأسلوب متوقع" في نهج جديد ستبتهه المفوضية إزاء حالات النزوح الداخلي. وبناءً عليه قامت المفوضية خلال عام ٢٠٠٦ بعملية توسيع مهمة لمشاركتها في ميدان العمليات في حالات النزوح الداخلي، خاصة في البلدان الإفريقية الخمسة التي تم طرح النهج العنقودي فيها وهي: تشاد وجمهورية الكونغو الديمقراطية وليبيريا والصومال وأوغندا. ولضمان قيام المفوضية بالاستفادة من الدروس المهمة من هذه التجربة وتبادلها، قامت دائرة وضع السياسات والتقييم والفريق الداعم للنازحين داخلياً بإجراء تقييمات آنية في كل من هذه البلدان بين أبريل ويوليو ٢٠٠٧.

ولم تشارك مفوضية شؤون اللاجئين، باستثناء حالة ليبيريا، بشكل كبير في دعم النازحين داخلياً في العمليات الخمسة التي تم استعراضها قبل تفعيل النظام العنقودي في عام ٢٠٠٦، حيث أخذت الوكالة على عاتقها في ليبيريا مسؤوليات معززة في حماية النازحين داخلياً بداية من مطلع ٢٠٠٥، ومع مجيء الطرح الرسمي للنهج العنقودي، كان العمل جارياً بالفعل على أحد برامج المفوضية الناجحة في عودة النازحين داخلياً وإعادة إدماجهم. وقد تطلبت المسؤولية الجديدة للمفوضية في ظل النهج العنقودي عمليات إعادة توجيه أكثر حسماً لبرامجها في البلاد ونشر فريق عاملين إضافي وإجراء وجمع التمويلات



كشفت عنها النظام المعزز لمراقبة أوضاع الحماية وتعقب عمليات النزوح ورصد أماكن تجمعات النازحين داخلياً. وتشمل هذه المشروعات برامج المساعدة القانونية ومشروعات حقوق الأراضي ومساعدة ضحايا الاغتصاب وتوفير الدعم للنازحين المعاقين وإطلاق مبادرات الإصلاح بين المجتمعات المتخاصمة، كما ذكر بعض النازحين داخلياً ممن التقى بهم فرق التقييم بعض من هذه المشروعات باعتبارها حققت فوائد عظيمة ملموسة لهم.

أما تنسيق المعسكرات وقسم إدارة المعسكرات فلم يتم حتى الآن سوى تفعيله رسمياً في أوغندا

مخيم أوغندا  
أنتينا للنازحين  
في شمال أوغندا  
في مايو ٢٠٠٧

نحو تحقيق الانتعاش المبكر؛ وإشراك المنظمات غير الحكومية الوطنية والمجتمعات المدنية في العملية؛ وضمان مشاركة النازحين داخلياً وغيرهم من المستفيدين في التقييم والتخطيط والتنفيذ. وسوف يتوقف نجاح هذا النهج في النهاية ليس على سير مجريات العمل بشكل فعال وإنما على قدرته على تحقيق نتائج ملموسة في حياة النازحين داخلياً وغيرهم من الفئات المتضررة. وفي هذا الصدد، تشير المؤشرات إلى أن إسهام مفوضية شؤون اللاجئين يحقق تأثيراً إيجابياً ومؤثراً، بيد أنه في حاجة لبعض التعديلات لتحقيق المزيد من التعزيز لقوة هذا الإسهام ولضمان شمول هذا التأثير لجميع مناحي العمل في المنظمة.

جيف كريسيب (crisp@unhcr.org) هو رئيس دائرة وضع السياسات والتقييم، أما إيستر كيراجو (kiragu@unhcr.org) وفيكي تينانت (tennant@unhcr.org) فيشغل كل منهما منصب مسؤول أول لشؤون السياسة في نفس الدائرة<sup>١</sup>.

١. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=sear...  
ch&docid=4693775c2  
٢. www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/45dd5c04.pdf.  
٣. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=RES...  
RESEARCH&id=3fd7320c48&page=research...  
www.cerf.un.org  
٤. www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/AMMF-...  
75EC2U?OpenDocument  
٦. www.unhcr.org/research/RESEARCH/46ea97fe2.pdf.  
٧. www.unhcr.org/research/RESEARCH/46c1b8b92.pdf.  
٨. www.unhcr.org/research/RESEARCH/46e927652.pdf.  
٩. www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/research?id=3b850c744.

متطوعي الأمم المتحدة والاندابات قصيرة الأجل. وفي بعض المواقع، نجم عن الميزانيات غير المرنة وضع برامج قصيرة الأجل، وبما يقلل من سعي المفوضية لأن تصبح شريكاً يحقق التواصل الدائم مع المستفيدين منه. ويجري حالياً وضع إستراتيجية لمعالجة هذه القضايا الهيكلية، كما تم استعراض المقترحات المقدمة لوضع هيكل ميزانية جديد من قبل اللجنة التنفيذية للمفوضية في أكتوبر.

وقد نجحت المفوضية منذ تحليل مشاركة المفوضية في عمليات النازحين داخلياً والذي تم في ٢٠٠٥ خطوات واسعة في تجهيز نفسها لكي تصبح شريكاً أكثر قدرة وفعالية على العمل والإنجاز تحت مظلة النهج العنقودي. وقد كشف هذا الالتزام عن نفسه في صورة مشاورات مكثفة وموسعة داخل وخارج المفوضية، ووضع سياسة وإستراتيجية واضحة وتركيز جماعي على التقييم والدروس المستفادة من عمليات التنفيذ حتى الآن.

إن النهج العنقودي، رغم كل ما تم ذكره، لا يزال عملاً قيد التطوير، وبنبغي القيام بالعديد من الخطوات لوضع محكات ومؤشرات واضحة يمكن على ضوءها تتبع وتقييم تأثيرها على النازحين داخلياً وغيرهم من المجتمعات المتضررة. كذلك تظل هناك أعمال كثيرة ينبغي فعلها لتحقيق مشاركة أكبر مع الحكومات والمؤسسات الوطنية؛ ووضعها على المسار الصحيح

وتشاد - ويرجع ذلك في جانب منه إلى المخاوف التي أبادها العمال في الميدان الإنساني حول إضفاء طابع ترسيخي مؤسسي على المعسكرات في المواقع التي كان الهدف منها هو تحقيق عودة النازحين إلى ديارهم وليس إبقاءهم في معسكرات للأبد، كما يرجع من جانب آخر إلى أن الكثير من النازحين داخلياً يعيشون في مجتمعات مستضيفة لهم. وقد سلطت فرق التقييم الضوء على الفرصة المتاحة أمام مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وشركائها للعب دور أكثر قوة في تنسيق الدعم للنازحين داخلياً المحتشدين في المجتمعات المستضيفة والمراكز الجماعية وغيرها من المواقع التي لا تصنف على أنها معسكرات. ورغم ذلك فقد أشاروا إلى مشكلة عدم الإنصاف والامساواة التي تواصل إلحاحها على معايير المساعدات المقدمة إلى النازحين داخلياً واللاجئين وبين النازحين داخلياً في المواقع المختلفة، ودعوا إلى تحقيق انسجام أكثر في حجم ونوعية المساعدات التي تلبى الحد الأدنى من المعايير المطلوبة لجميع المستفيدين.

كذلك فقد تناولت التقييمات بشكل انتقادي فريق العاملين نفسه في المفوضية وأسلوب تنظيم الميزانية، فقد وجدت أن بعض المواقع قد اقتقدت هذين الاثنين. وقد كانت الوكالة بطيئة في نشر فريق إضافي من العاملين ممن يملكون الصلاحيات والخبرة اللازمة، وبما نجم عنه نشوء أعباء مفرطة على العاملين الحاليين واللجوء إلى الاعتماد المفرط على برنامج