

Distr.
GENERAL

A/AC.96/809
22 July 1993
ARABIC
Original : ENGLISH

الجمعية العامة



اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوضة السامية

الدورة الرابعة والأربعون

أنشطة التقييم التي تظلم بها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

أولا - مقدمة

- ١ - شهد العامين الماضيان تغييرات هامة وسريعة في طبيعة أنشطة المفوضية وفي نطاقها وتعقدتها . وألقت هذه التطورات بأعباء جديدة على فرع التقييم المركزي ، وأرست الحاجة إلى تعزيز قدرة المكتب على الاضطلاع بعمليات استعراض منتظمة ومهنية لقضايا السياسات والادارة والتنفيذ الاساسية .
- ٢ - واستعرضت لجنة التقييم هذه الضرورة في الجزء الاخير من ١٩٩٢ ، فخلعت إلى أن هناك حاجة إلى مجموعة متكاملة من التدابير لتطوير قدرة المفوضية على التقييم . وترمي التدابير التي اعتمدت إلى تطوير الامكانيات القائمة لفرع التقييم المركزي ، والاعتماد بشكل أكثر انتظاما على خبرات التقييم الموجودة خارج المكتب .
- ٣ - وتتألف استراتيجية التقييم التي استحدث العمل بها في بداية ١٩٩٣ من أربعة عناصر أساسية: (١) التعاقد على قدر أكبر من العمل مع الخبراء الاستشاريين المهنيين

في التقييم ؛ (٢) تطوير علاقات عمل مع معاهد البحث والسياسات ذات الخبرة الفنية الثابتة في قضايا اللاجئين والقضايا الانسانية ؛ (٣) تحديد وتدريب موظفي المفوضية الذين يتوافر لديهم استعداد واضح على وظيفة التقييم ، وقصر خدماتهم على فرع التقييم المركزي كموظفين شبه متخصصين ؛ (٤) وضع ترتيبات لانتداب موظفين ذوي خبرة من وكالات التقييم الحكومية . وقد تم بالفعل إحراز تقدم جوهري في تنفيذ الخطوتين الأوليين من هذه الخطوات ، في حين أن النهجين الثالث والرابع قيد مناقشات جارية مع الموظفين المختصين داخل المكتب وخارجه . كما بُذلت جهود مطردة خلال السنة الأخيرة لضمان نشر الاستنتاجات والتوصيات المتعلقة بالتقييم على نحو فعال داخل المفوضية وإدراجها في التخطيط والتدريب وتصميم البرامج .

٤ - وأمضت إعادة تنظيم شعبة المراقبة المالية في نيسان/ابريل ١٩٩٣ عن تغيير طفيف في تشكيل لجنة التقييم . فقد انضم مدير البرامج والدعم التنفيذي إلى اللجنة ، التي تتألف أيضا من نائب المفوض السامية ، والمراقب المالي ، ومدير الحماية الدولية . وتظل اللجنة مسؤولة عن وضع برنامج أعمال التقييم ، واستعراض التوصيات المقدمة نتيجة لعمليات التقييم الداخلية والخارجية لأنشطة المفوضية ، وضمان اتخاذ اجراءات المتابعة الملائمة .

ثانيا - برنامج العمل للفترة ١٩٩٣-١٩٩٢

٥ - أتاح استحداث استراتيجية التقييم الجديدة للمفوضية الاضطلاع بعدد أكبر ونطاق أوسع من عمليات الاستعراض مما كان في فترة التقرير السابق .

٦ - واستهلت المفوضية منذ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٩٢ عددا من الدراسات المتعلقة بالحلل الدائمة . وهي تشمل عمليات استعراض لبرامج العودة للوطن والإدماج لصالح اللاجئين الكمبوديين والنيكاراغويين ودراسة دور المفوضية في صياغة وتنفيذ برامج "المعونة والتنمية للعائدين" . وأجرت المفوضية أيضا دراسة عن عملية المؤتمر الدولي المعني باللاجئين من أمريكا الوسطى ، تدرس أهمية الخبرة المكتسبة حديثا في أمريكا الوسطى لتعزيز الحلول الدائمة في أجزاء أخرى من العالم .

٧ - وتشكل حالات الطوارئ الانسانية المعقدة موضوعا مهما آخر للتقييم . وقد استُهل استعراض لعمليات المفوضية في يوغوسلافيا السابقة في منتصف ١٩٩٣ لاستعراض تطور العملية ، وتحديد الدروس الاساسية المكتسبة من مشاركة المكتب ، ودراسة الاثر الاعم لهذه الحالة الطارئة على أنشطة المفوضية .

٨ - واستُكملت عمليات التقييم التي أُجريت في ١٩٩١-١٩٩٢ عن تأهب المفوضية للطوارئ وقدرتها على الاستجابة بإجراء استعراض في عام ١٩٩٣ للترتيب المتعلق بالموظفين المتأهبين الذي تم وضعه بين المفوضية ووكاليتين طوعيتين نورديتين . وسيجرى أيضا في ١٩٩٣ دراسة لبرنامج "الولاية المشتركة" للمفوضية في اثيوبيا وأهمية هذا النهج لحالات الطوارئ الأخرى .

٩ - واستُهلكت عمليات استعراض لعدة قضايا سياسية مهمة أخرى خلال الاثني عشر شهرا الماضية ، شملت تقييما لآثر سياسة المفوضية فيما يتعلق باللاجئين . كما أُجرى فرع التقييم المركزي دراسة لدور المفوضية في تقديم الحماية والمساعدة للأشخاص المشردين داخليا ، واستعراضا لسياسة المفوضية وممارستها في مجال تعداد اللاجئين والاحصاءات المتعلقة بهم .

ألف - مشاريع الآثر السريع في نيكاراغوا

١٠ - أحدث برنامج المفوضية لإعادة الادماج وإعادة التأهيل للعائدين في نيكاراغوا - أي مبادرة مشروع الآثر السريع - اهتماما واسع النطاق واعتُبر انموذجا يمكن تطبيقه أو تطويعه للبلدان الأخرى التي تُرتقب فيها حركات كبيرة للعودة للوطن . وأكمل فرع التقييم المركزي استعراضا قِيم أثر مشاريع الآثر السريع وحدد الدروس الأساسية المستفادة من تخطيطها وتنفيذها .

١١ - وخلص الاستعراض إلى أن مشاريع الآثر السريع تتيح نهجا متكاملا وفعالا لإعادة ادماج العائدين ، وأنه ينبغي اعتبار مثل هذه المبادرات جزءاً لا يتجزأ من عمليات العودة للوطن المقبلة . وفي الوقت نفسه ، دل الاستعراض على أن المفوضية يمكن أن تجد صعوبة أكبر في تطبيق برامج مماثلة في البلدان التي تضم أعداداً أكبر من العائدين وتكون ظروف العمل فيها أصعب .

١٢ - وأيد التقييم مجموعة المبادئ البرنامجية البالغة الوضوح ، ومعايير المشاريع وأساليب العمل التي قام على أساسها برنامج نيكاراغوا . واقترح الاستعراض إيلاء اهتمام أكبر ، في المشاريع المقبلة من هذا النوع ، لمسائل من قبل توقيت مشاريع الآثر السريع وأهدافها ، والترتيبات التنظيمية الموضوعة لصياغة أنشطة إعادة الادماج وتنفيذها وإدارتها ، وادراج مشاريع الآثر السريع في سياق جهود انمائية أعم طويلة الأجل .

١٣ - وبين استعراض نيكاراغوا أنه يمكن تحقيق مكاسب محددة من زيادة التعاون بين المفوضية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في وضع برامج إعادة الإدماج ، لأن المنظمين يمتلكان قدرات مختلفة ولكنها متكاملة . وبالإضافة إلى ذلك ، شدد التقييم على أنه يمكن تعزيز تواصل برامج التأثير السريع ونتاجها عن طريق ضمان زيادة المشاركة النشطة من المؤسسات الحكومية في تعيين المشاريع والموافقة عليها وتنفيذها .

١٤ - وتم توزيع تقرير فرع التقييم المركزي عن نيكاراغوا على جميع مكاتب المفوضية المشتركة في تخطيط وتنفيذ برامج العودة للوطن . واستخدم الاستعراض في إعداد حلقات تدارس ودورات تدريبية تتعلق ببرامج العودة للوطن ، وفي وضع مشروع مجموعة من المبادئ التوجيهية للمكاتب الميدانية للمفوضية عن برامج التأثير السريع .

باء - عملية العودة للوطن في كمبوديا

١٥ - في ١٩٩٢-١٩٩٣ عاد قرابة ٣٦٠ ٠٠٠ كمبودي من تايلند إلى بلدهم الأصلي بمساعدة من المفوضية ، وذلك في واحدة من أكبر عمليات العودة للوطن التي قام بها المكتب في تاريخه . وقد أكمل فرع التقييم المركزي والمكتب الإقليمي لآسيا استعراضا لعملية كمبوديا لتقييم فعاليتها وتحديد أية دروس يمكن الاستفادة منها في تخطيط وتنفيذ البرامج الأخرى للعودة للوطن .

١٦ - وخلص هذا الاستعراض ، الذي يجري استيفاءه الآن إلى أن العودة إلى الوطن في كمبوديا كانت عملية نموذجية من عدة نواح . وأشار الاستعراض إلى كل من الظروف المواتية التي جرت العودة للوطن في نطاقها وإلى فعالية الإدارة من المفوضية باعتبارها عوامل ذات أهمية حاسمة في نجاح العملية .

١٧ - وبصفة خاصة ، فقد أفادت العملية من وجود فريق من موظفي المفوضية ذوي الخبرة ، والقيادة الفعالة ، واتباع نهج مرن موجه ميدانيا فيما يتعلق باتخاذ القرارات ، والالتزام بالتعاون المشترك بين الوكالات ، واتباع نهج دينامي في مجال العلاقات الخارجية . وأوصى التقييم بتطبيق هذه المبادئ الإدارية على جميع العمليات المقبلة للعودة للوطن .

١٨ - وبغية تفادي بعض المصاعب التي نشأت أثناء العودة للوطن في كمبوديا ، اقترح الاستعراض أنه يمكن التدقيق بصورة أكثر صرامة في افتراضات التخطيط للمفوضية . وينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام لتنسيق أنشطة المفوضية في بلدان المنشأ وبلدان اللجوء ، وللقدرة الإدارية للمكاتب المشتركة في عمليات كبيرة من هذا النوع .

١٩ - وستدرج الدروس المستفادة من استعراض كمبوديا في أنشطة المفوضية للتدريب والتخطيط . كما ستناقش الاستنتاجات مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، الذي دعا المفوضية إلى الاشتراك في استعراض أكثر تفصيلا لبرنامج إعادة الإدماج في كمبوديا .

جيم - المعونة والتنمية لصالح العائدين

٢٠ - يشكل الاستعراضان اللذان قام بهما فرع التقييم المركزي لبرنامجي العودة للوطن وإعادة الإدماج في نيكاراغوا وكمبوديا جزءا من جهد أعم لإيضاح دور المكتب في مساعدة السكان العائدين في بلدانهم الأصلية .

٢١ - وفي سياق هذه المبادرة ، التي تنفذ بالتعاون مع كبير منسقي مساعدة إعادة الإدماج ، المعين حديثا في المفوضية ، استهل فرع التقييم المركزي دراسة لدور المفوضية في تعزيز وصياغة وتنفيذ برامج المعونة والتنمية لصالح العائدين . وجرى تقديم دراسة أولية عن هذا الموضوع إلى الدورة الثالثة والأربعين للجنة التنفيذية ، في وثيقة بعنوان "سد الثغرة الفاصلة بين المعونة المقدمة للعائدين والتنمية: تحدٍ للمجتمع الدولي" (EC/SC.2/56) .

٢٢ - والغرض من هذه الدراسة هو فحص أصول وتطور مفهوم المعونة والتنمية لصالح العائدين ، وتعيين الظروف التي يكون فيها هذا النهج ملائما ومجديا ، وتقديم توصيات عن طبيعة مشاركة المفوضية ونطاقها ومدتها في مثل هذه الجهود . وبالإضافة إلى ذلك ، يدرس الاستعراض الآثار التنظيمية والتنفيذية لاشتراك المفوضية في مبادرات المعونة والتنمية لصالح العائدين .

دال - عملية المؤتمر الدولي المعني باللاجئين في أمريكا الوسطى

٢٣ - في أمريكا الوسطى ، بُذلت جهود لتعزيز إعادة إدماج اللاجئين والجماعات الأخرى من الأشخاص المشردين في سياق مبادرة إقليمية تعرف باسم المؤتمر الدولي المعني باللاجئين في أمريكا الوسطى ، يجري تنسيقه بصورة مشتركة بين المفوضية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي . وتعاقد فرع التقييم المركزي للمفوضية مع فريق سياسات اللاجئين المقيم في واشنطن لإجراء استعراض لعملية المؤتمر الدولي المعني باللاجئين في أمريكا الوسطى .

٢٤ - وستفحص هذه الدراسة هيكل وتطور أنموذج المؤتمر الدولي المعني باللاجئين في أمريكا الوسطى ، وتقيم أهمية هذا النموذج لمتابعة الحلول الدائمة في المناطق

الأخرى من العالم ، وتحلل فعالية العلاقة التي أرسيت بين المفوضية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، وتقيم الأثر السياسي والاجتماعي والاقتصادي لهذا المؤتمر الدولي على مستوى المشاريع .

٢٥ - وقد تم إنجاز الأعمال الميدانية لهذا الاستعراض وسيجري استيفاء التقرير بعد إجراء مزيد من المشاورات مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي . وفي هذه المرحلة ستدرس المفوضية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضاً أنسب كيفية يمكن بها إجراء متابعة للتقرير .

هاء - عمليات المفوضية في يوغوسلافيا السابقة

٢٦ - بغية تعيين الدروس المستفادة من عمليات المفوضية في يوغوسلافيا السابقة ، طلبت المفوضية السامية من فرع التقييم المركزي إجراء استعراض لأنشطة وقضايا مختارة .

٢٧ - وسبق التقييم المتعمق ، الذي ما زال جارياً ، إجراء دراسة استقصائية في منتصف العام للأنشطة التنفيذية . وركزت الدراسة الاستقصائية على عدد من القضايا ، شملت: تنسيق أنشطة المفوضية مع الشركاء غير التقليديين مثل القوات المسلحة ؛ وأنشطة العلاقات الخارجية واستخدام المفوضية لوسائل الإعلام ؛ وفعالية الحماية الوقائية ؛ والعلاقة بين الأهداف البرنامجية والوقائية والعملية اللوجستية . وبالإضافة إلى ذلك ، حللت الدراسة الاستقصائية القضايا الناشئة عن وجود المفوضية في منطقة حرب ، ودرست السوابق التي أرستها العملية وحللت آثارها على أنشطة المفوضية في الأماكن الأخرى .

٢٨ - وقد استخدمت نتائج الدراسة الاستقصائية الأولية لتيسير إجراء تقييم ذاتي للعملية من جانب الشركاء الأساسيين ، ولإعداد مجالات التخصص النهائية للتقييم المتعمق .

واو - ترتيبات استخدام الموظفين المتأهبين

٢٩ - في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩١ عقد مجلسا اللاجئين الدانمركي والنرويجي مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ترتيباً لمدة عامين لاستخدام موظفين متأهبين ، يهدف إلى تحسين قدرة المفوضية على مساعدة اللاجئين وغيرهم من الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية وحمايتهم في حالات الطوارئ .

٣٠ - وترعى المفوضية ومجلسا اللاجئين تقييما مستقلا لترتيب استخدام الموظفين المتأهبين . والغرض من هذا التقييم هو تقييم المدى الذي استطاع به الترتيب تلبية أهدافه المعلنة ؛ وتعيين الدروس الأساسية المستفادة من عمليات الطوارئ التي جرى فيها وزع الموظفين المنتدبين ؛ وتقديم توصيات ترمي إلى تعزيز فعالية أي ترتيب مقبل لاستخدام الموظفين المتأهبين . وقد شكلت المنظمات الثلاث لجنة توجيهية للتقييم ، ستكون مسؤولة عن استعراض التقرير وضمان اتمام اتخاذ إجراءات المتابعة الملائمة .

زاي - سياسة المفوضية فيما يتعلق باللاجئات

٣١ - منذ أن اعتمدت اللجنة التنفيذية ، في عام ١٩٨٥ استنتاجا بصدد حماية اللاجئات (الاستنتاج رقم ٣٩ (د-٣٦)) ، طورت المفوضية سياسة شاملة تتعلق باللاجئات . ويجري فرع التقييم المركزي في الوقت الراهن استعراض لمدى كفاية هذه السياسة وتنفيذها وأثرها .

٣٢ - وأحد الأغراض الأساسية للاستعراض هو دراسة مفهوم إدماج القضايا المتعلقة بالجنسين ضمن "الاهتمامات الأساسية" وتقييم الآثار التنفيذية لهذا النهج . ويركز الاستعراض أيضا على فعالية إجراءات محددة تم اتخاذها لنشر وتنفيذ سياسة المفوضية فيما يتعلق باللاجئات ، مثل أنشطة التدريب على "التخطيط الموجه للأهالي" وتعيين موظفين مفوضين بمسؤوليات محددة إزاء قضايا المرأة في المواقع الميدانية الأساسية ، ووضع مبادئ توجيهية لحماية اللاجئات (EC/SCP/67) .

٣٣ - ولدى انتهاء التقرير ، ستؤلف لجنة توجيهية ، تضم ممثلين من المكاتب والشعب الملائمة في المفوضية ، للإشراف على متابعة الاستعراض .

حاء - حماية الأشخاص المشردين داخليا ومساعدتهم

٣٤ - طلب إلى المفوضية ، في عدد من المناسبات الأخيرة أن تمد نطاق أنشطتها لتشمل الأشخاص الذين سُردوا داخل بلدانهم . ويبدو أن من المحتمل أن تزيد مستقبلا فرص اشتراك المفوضية في العمل لصالح هذه المجموعة .

٣٥ - ويعكف فرع التقييم المركزي في الوقت الراهن على دراسة تفحص آثار هذه الاتجاهات على أعمال المفوضية وتقدم مقترحات محددة للسياسة التنظيمية والممارسة في المستقبل لتوفير الحماية والمساعدة والحلول الدائمة لصالح الأشخاص المشردين

داخليا . ويدرس التقييم المشاركة الفعلية والمحتملة للوكالات الإنسانية الأخرى في قضية المشردين داخليا ، ويوصي بمبادرات قانونية وتنظيمية من شأنها تعزيز أمن هذه المجموعة ومصلحتها .

٣٦ - وبعد أن تجري المكاتب والشعب المختصة داخل المفوضية استعراضا لاستنتاجات التقرير وتوصياته ، فقد يجري الاضطلاع بأعمال إضافية بصدد هذه المسألة ، تدرس دور المكتب فيما يتعلق بالأشخاص المشردين داخليا في مواقع جغرافية محددة .

طاء - تعداد اللاجئين والإحصاءات المتعلقة بهم

٣٧ - استخدمت المفوضية ، في السنوات الأخيرة ، مجموعة من الأنظمة والتقنيات لجمع ومقارنة البيانات الإحصائية المتعلقة باللاجئين . على أنه قد ثبت أن كثيرا من المعلومات التي جمعها المكتب أو أتيحت له كانت محدودة القيمة .

٣٨ - وبغية تعلم الدروس من التجارب السابقة وإتاحة توصيات محددة للمستقبل ، فقد أنجز فرع التقييم المركزي استعراضا من جزأين عن سياسة المفوضية وممارساتها في مجال تعداد اللاجئين والإحصاءات المتعلقة بهم .

٣٩ - وخلص الجزء الأول من الاستعراض ، الذي ركز على برامج التحديد الجماعي ، أن قدرة المفوضية على جمع البيانات الصحيحة عن الأعداد الكبيرة من اللاجئين محدودة بسبب قيود مختلفة ، لوجستية وسياسية ومنهجية . وفي حين أنه لا يمكن القضاء على هذه العقبات ، إلا أنه من الممكن بذل مزيد من الجهود للتغلب عليها عن طريق استحداث نهج جديدة لجمع البيانات وضمان تهيئة أمثل ظروف للتعداد في مستهل كل العمليات الجديدة .

٤٠ - ودرس الجزء الثاني من التقييم مسألة إحصاءات اللجوء في أوروبا الغربية . وذكر الاستعراض أنه في حين أن جهودا قد بذلت لتنسيق سياسات اللجوء داخل المنطقة ، فلم يولَ اهتمام مماثل لمسألة البيانات الإحصائية . وفي حين تتيح كل البلدان بيانات منتظمة للمفوضية ، إلا أن كل بلد يفعل ذلك على مراحل فاصلة مختلفة ، مع درجات متباينة من التفصيل ، وفي نماذج متغيرة على الدوام .

٤١ - وخلص الاستعراض إلى أن نطاق التحسن محدود في هذه الظروف . وفي حين ينبغي على المفوضية أن تتخذ خطوات لإيضاح احتياجاتها الإحصائية ولوضع أنظمة تسجيل فعالة للبيانات التي تتلقاها ، فسيتوقف التقدم الحقيقي على استعداد الحكومات الأوروبية على تزويد المفوضية بإحصاءات صحيحة ومتسقة وقابلة للمقارنة .

٤٢ - ودعا فرع التقييم المركزي جميع مكاتب المفوضية إلى التعليق على الاستعراض .
وتؤخذ تعليقاتها ، إلى جانب الاستنتاجات والتوصيات الواردة في التقرير ، بعين الاعتبار لدى إعداد مجموعة من المبادئ التوجيهية العملية المتعلقة بتسجيل اللاجئين وتعدادهم . ويتقاسم مسؤولية هذه المهمة الخبير الإحصائي للمفوضية المعين حديثاً وأحد أعضاء فرع التأهب والاستجابة لحالات الطوارئ .

ثالثاً - عمليات التقييم الخارجي

٤٣ - تم إنجاز عمليتين رئيسيتين للتقييم الخارجي لأنشطة المفوضية خلال الفترة قيد الاستعراض .

٤٤ - ودرست أولاهما ، وقد أجرتها وحدة التقييم المركزية للأمم المتحدة بناء على طلب لجنة البرنامج والتنسيق التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، نطاقاً واسعاً من القضايا شمل دور المفوضية في تزويد اللاجئين وغيرهم من الأشخاص المشردين بالحماية والمساعدة والحلول الدائمة ، وأنشطة التدريب والتعزيز للمفوضية ، والمسائل المتعلقة بالتمويل والإدارة والموارد البشرية . وناقشت لجنة البرنامج والتنسيق تقرير التقييم وأيدته خلال اجتماعها في أيار/مايو ١٩٩٣ ، وقررت ضرورة إحالة الاستعراض إلى اللجنة التنفيذية للمفوضية للنظر واتخاذ الإجراءات .

٤٥ - وتم إجراء التقييم الخارجي الثاني لصالح شعبة المساعدة الإنسانية الدولية التابعة للوكالة الكندية للتنمية الدولية ، وركز بصورة أكثر تحديداً على ثلاث مسائل: الموارد التنظيمية ، والاستراتيجية التنظيمية ، والأداء التنظيمي . وأجرت المفوضية دراسة شاملة لتقرير التقييم ، وأخذت استنتاجاته وتوصياته بعين الاعتبار لدى إجراء الاستعراضات الأخيرة لأنشطة المكتب في مجالي الموارد البشرية وإدارة البرامج .
