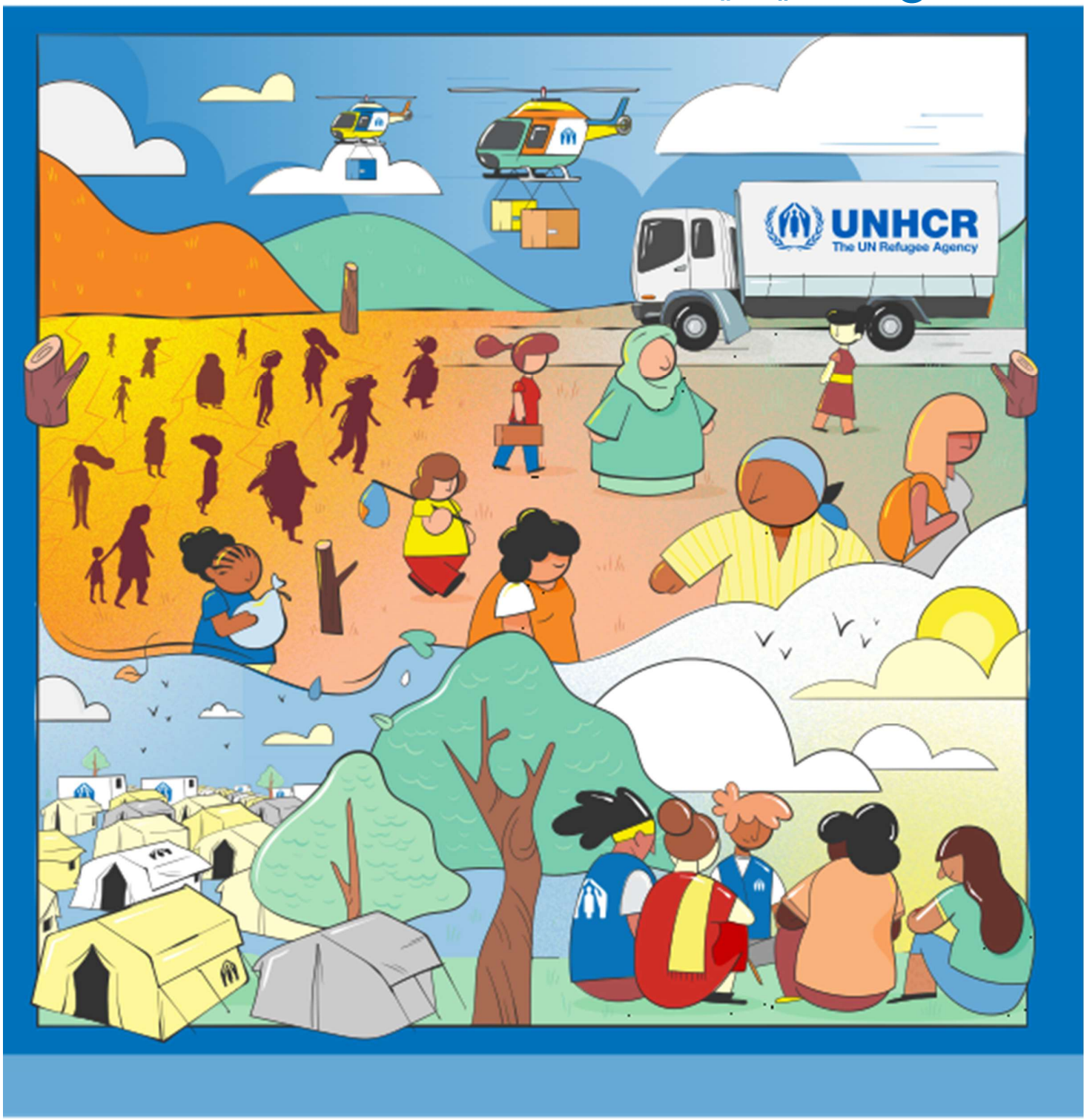
EVALUATION OFFICE | EVO/2025/02

تقييم استجابة الطوارئ متعددة الدول من المستوى الثالث للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تجاه الوضع في السودان

الملخص التنفيذي



مارس2025

الملخص التنفيذي

تماشياً مع السياسية المتعلقة بالتأهب للطوارئ والاستجابة لها، كلّف مكتب التقييم التابع لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين

شركة "كي آيد كونسلنتغ" (Key Aid Consulting) بإجراء تقييم مركزي للاستجابة للطوارئ من المستوى الثالث التي قدّمتها المفوضية لحالة الطوارئ في السودان. يدرس التقييم المذكور الاستجابة التي قدّمتها المفوضية في الفترة الممتدة من يوليو/تموز 2023 إلى حزيران/يونيو 2024 في أربعة بلدان مختلفة: تشاد، ومصر، وجنوب السودان، والسودان.

والتقييم المذكور هو تقييمٌ تكوينيٌّ وتلخيصي، ويهدف إلى تقييم استجابة مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين وإلى تحديد الدروس المستفادة والمجالات التي تحتاج إلى التحسين. وسيرتكز هذا التحليل على ستّة جوانب تقييم أساسية، وهي:

- **التناسب:** إلى أيّ مدى كانت تدخلات مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين متناسبة مع احتياجات الأشخاص النازحين قسرياً وعديمي الجنسية؟
- **الفعالية:** إلى أيّ مدى حقّقت تدخلات مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين أهدافها المقصودة وكيف تعاملت مع تطورات الأزمة الإنسانية؟
- **الكفاءة:** هل أُجرِيَتْ تدخلات مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين في الوقت المناسب وهل تميّزت بالكفاءة من حيث التكلفة في مرحلتي التصميم والتنفيذ؟
- **التنسيق:** إلى أي مدى كان التنسيق بين مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، والحكومات الوطنية، والعاملين في "المجال الإنساني، وسائر أصحاب المصلحة فعّالًا في تعظيم الأثر؟
- **الاستدامة:** ما هي التدابير التي اتخذتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين لدعم الحلول الدائمة والروابط التنموية طويلة الأجل؟
- **المواضيع المشتركة:** إلى أيّ مدى دمجت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين مبادئ المساواة بين الجنسين والمسؤولية تجاه السكان المتضرّرين و مبادئالحماية في تدخلاتها؟

اعتمد التقييم نهجًا قائماً على الأساليب المختلطة ودمج بين البيانات الأولية والثانوية بالتساوي

تشمل المنهجية مراجعة الوثائق، و إجراء 214 مقابلة مع مخبرين رئيسيين، والشركاء المنفّذين، والمسؤولين الحكوميين وممثل القطاعات، إضافةً إلى جلسة نقاش جماعي 55 مع اللاجئين والمجتمعات المستضيفة، وعلى ثلاثة استبيانات على الإنترنت استهدفت فئات محدّدة وهي موظفي المفوضية وأعضاء القطاعات والشركاء المنفّذِين. وأجريت زيارات ميدانية إلى تشاد ومصر، وهما البلدان الخاضعان للتقييم العميق، وجُمِعت بيانات عن بُعد من السودان وجنوب السودان اللذين صُنّفا ضمن البلدان الخاضعة للتقييم السطحي.

في 15 نيسان/أبريل 2023، اندلع صراعٌ في السودان وتصاعدت التوترات بين القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع، وأدى ذلك إلى التهجير القسري للسكان وإلى ظهور أزمة إنسانية متعددة الأبعاد.

.تسببت الحرب في السودان في أكبر حالة نزوح داخلي في العالم وأزمة لجوء كبرى وبحلول تاريخ 3 تشرين الثاني/نوفمبر 2024، سُجّل ما يزيد عن 11 مليون نازح بسبب هذا الصراع، بما في ذلك 8.16 مليون شخص نزحوا داخليًا و3 ملايين شخص فرّوا البلاد بحثاً عن السلامة والأمن (بما فيهم لاجئون وطالبو اللجوء والمهاجرون العائدون) في البلدان المجاورة، بما في ذلك مصر، وتشاد، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجنوب السودان، وإثيوبيا، وليبيا، وأوغندا.

في كلٍّ من هذه البلدان، وبالرغم من النقص الكبير في التمويل، قدّمت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين وشركاؤها استجابةً واسعة النطاق شملت مختلف القطاعات والأنشطة. في سنة 2024، من إجمالي مبلغ 350 مليون دولار الذي تلقته المفوضية، خُصِّص القدر الأكبر من تدخلاتها، وبشكل أولوي، لأنشطة المنقذة للحياة في إطار توفير الحماية والمأوى والاحتياجات المتعلقة بالرفاه/الاحتياجات الأساسية، بما في ذلك توزيع مواد الإغاثة الأساسية والمساعدات النقدية. وفي الفترة الممتدة من أيار/مايو إلى حزيران/يونيو 2024، سجّلت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ما يزيد عن مليون طالب لجوء ولاجئ.

النتـائج الرئـيسية

التناسب

عمومًا، كانت تدخلات مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين مُناسِبة ومتماشية مع احتياجات السكان النازحين، وركّزت على توفير الحماية والمأوى والخدمات الأساسية. من خلال آليات جمع بيانات قوية، تمكنت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون .اللاجئين من تحديد الاحتياجات العاجلة بشكل فعال، وصممت استراتيجيات استهداف كانت مناسبة إلى حد كبير. كانت الأنشطة .والأساليب المستخدمة في الاستجابة ذات صلة بالوضع في السودان، حيث تناولت الاحتياجات العاجلة والمتغيرة على حد سواء ولتعزيز ملاءمة تدخلاتها للسياق، شاركت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بفعالية مع الحكومات والسلطات المحلية

والمجتمعات النازحة، مما ساهم في تعزيز التماسك الاجتماعي وتقوية آليات الاستجابة الوطنية. بالإضافة إلى ذلك، التزمت المفوضية إلى حد كبير بالمبادئ الإنسانية المتمثلة في الإنسانية، والحياد، وعدم التحيز في جهودها الاستجابية.

ومع ذلك، ظلت هناك فجوات، إذ يفتقر عددٌ كبير من المستفيدين إلى الوعي بمعايير الاستهداف السارية على توزيع المساعدات، مما أدى بهم إلى الشعور بعدم معاملتهم بإنصاف ،على الرغم من وجود أدلة على التعديلات البرمجية التي تمت استجابة للظروف المتغيرة إلا أن هذه التعديلات كانت غالبًا ما تكون مقيدة بسبب ضعف الرصد وقلة التمويل. لقد ظل ضعف الرصد، في الواقع، عاملاً محددًا لمدى ملاءمة التدخلات: حيث لم يتم رصد الأنشطة بشكل منهجي، وكانت البيانات غالبًا غير متسقة ولم تُستخدم بشكل كافٍ.وعانت جميع البلدان من نقص في التحليل الموثّق لتأثير البيانات على إعداد الاستراتيجيات والتدخلات. علاوةً على ذلك، في حين التزمت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئينبالمبادئ الإنسانية مثل الإنسانية والحياد، إلا إنّ لا توجد أدلة كثيرة تشير إلى أنّ المناقشات المتعلقة بهذه المبادئ قد أثرت في القرارات التشغيلية، ولم يكن هناك توثيق ممنهج للحالات المحددة التي كان من الممكن أن تستفيد من تحسين في التنفيذ.

الفعالية

لعبتالمنظمة دوراً حيوياً في مجالات متعددة، ولا سيما في توفير الحماية، والمأوى ومواد الإغاثة الأساسية والمساعدات النقدية، والصحة، والتعليم. ومن الجدير بالذكر أنها وسّعت بشكل كبير نطاق أنشطتهاالمنقذة للحياة بهدف الاستجابة للاحتياجات الإنسانية الفورية. وحققت المفوضية نجاحات ملحوظة، إلا أنّ بعض القطاعات ظلت تواجه تحديات عديدة. كانت ،CRIs في مجال المأوى و هناك مشكلات تتعلق بالجودة والكمية، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى قيود التمويل. في خدمات التسجيل والحماية، كان الحجم الكبير للاحتياجات يعيق القدرة على تحقيق التغطية الشاملة.

واجَه فريق التقييم قيوداً منعته من إجراء تحليل شامل وفعّال للمقارنة عبر البلدان والسنوات بسبب عاملين رئيسيين: النهج المعتمد على الدول العميقة مقابل الدول التي تخضع للتدخل المحدود، مما أثر على توفر البيانات وعمق التحليل، وكذلك وجود أطر رصد وتقييم غير متسقة بين عامي 2023 و2024، مما جعل المقارنات المباشرة صعبة.

. .تم تحديد بعض الآثار غير المقصودة لتدخلات المفوضية، رغم أن تأثيرها العام ظل محدودًاوشمل ذلك تعزيز التماسك الاجتماعي في تشاد .والنتيجة غير المقصودة للإجراءات المطولة في التسجيل التي زادت من الهشاشة في مصر.والقيد الذي طال البلدان الأربعة كان التمويل الغير كافي، فقد أثّر في مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين وفي جميع شركائها في الخطة الإقليمية للاستجابة المتعلقة باللاجئين. في المائة فقط من 30 (RRRP) حتى نوفمبر 2024، تلقى خطة الاستجابة الإقليمية للاجئين في السودان لكل دولة (RRRP) التمويل المطلوب لعام 2024 و38 في المائة في عام 2023. ظل تمويل خطة الاستجابة الإقليمية للاجئين يساوي أو أقل من 50 في المائة طوال عامي 2023 و2024، في حين كانت نسبة تمويل خطة الاستجابة الإنسانية واحتياجات أعلى قليلاً في عام 2024 (HNRP) السودان لكن اعتمدت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين نهجًا سبّاقاً لكي تحصل. على تمويل إضافي، وبذلت جهودًا مكثفة في الدعوة لمعالجة هذا الأمر وأطلقت مبادرات من أجل تنويع جهاتها المانحة. وتجسدت جهود الدعوة المذكورة في المؤتمرات العديدة التي نظمتها مختلف مكاتبها، وفي الأحداث وفي الزيارات رفيعة المستوى التي أجريت في البلدان الأربعة، وفي دعم المواد الإعلامية ووثائق جمع الأموال التي أعدَّتها المفوضية. بالإضافة إلى ذلك، سَعَتْ المفوضية إلى الاستفادة من الجهات المانحة القائمة وإلى تنويع قاعدة جهاتها المانحة، وبَحثَتْ عن جهات مانحة جديدة غير تقليدية مثل حكومات بلدان الخليج. بالرغم من ذلك، لا يزال النقص في الموارد يؤثر في الفعالية الإجمالية للاستجابة.

الكفاءة

نظراً إلى مدى تعقيد الأزمة وإلى سرعة تطورها، يمكن القول إنّ استجابة المفوضية قد قُدِّمت في الوقت المناسب، وتيسّر ذلك بفضل البروتوكولات الطارئة وقوائم الموارد البشرية، والشراكات القائمة مسبقًا، وتصميم الأنشطة الاستراتيجية. كانت التأخيرات في التوقيت ،ناتجة أساسًا عن الاختناقات اللوجستية، وإلى نقص التمويل، وإلى الزيادة في حجم القضايا، وإلى التحديات التقنية. قد حسنت العمليات المركزية، مثل التسجيل البيومتري، الكفاءة التشغيلية لكنها خلقت حواجز في الوصول إلى المناطق النائيةتشير دراسة حالة تشاد إلى أنّ بينما حاولت المفوضية تضمين بعض تدابير الكفاءة من حيث التكلفة في استجابتها، إلا أنها تفتقر إلى نهج منهجي لدمج الكفاءة من حيث التكلفة في اتخاذ القرارات وتصميم البرامجوعمومًا، كانت تدابير المفوضية المتعلقة بالأمن والوصول قوية ، وحظيت بدعم من المكاتب الإقليمية ومن المقر الرئيسي. ومع ذلك، لا تزالتفتقرالمنظمة إلى إرشادات رسمية بشأن الوصول.

التنسيق

أدت المفوضية دورًا مناسباً لتنسيق الاستجابة المقدمة للاجئين عبر نموذج تنسيق الأنشطة المتعلقة باللاجئين، إلا أنها واجهت بعض التحديات بسبب التداخلات القائمة مع هياكل التنسيق الأخرى، والتوترات بين الوكالات، والفجوات في التنسيق العالمي مع منظمة

الهجرة الدولية. ،كان يُنظر إلى نموذج التنسيق الخاص باللاجئين على أنه موجه بشكل كبير نحو المفوضية، مع مخاوف بشأن الشفافية ومشاركة البيانات، ودورها المزدوج كمنسق ومزود للخدمات في حالات الطوارئ، مما دفعها للسعي بنشاط للحصول على التمويل.

بالرغم من هذه التحديات، تميّز نموذج تنسيق الأنشطة المتعلقة باللاجئين بالفعالية، ولاسيما فيما يتعلّق بإنشاء هياكل التنسيق ومشاركة المعلومات وتعبئة الموارد. غير أنّ المناقشات الاستراتيجية المحدودة وانعدام الاتساق الذي طال المنظمات غير الحكومية المحلية والصعوبات المتعلقة بالحصول على الالتزامات من القيادات المشتركة في القطاعات ظلت قضايا مستعصية الحل. واعتُبرت الخطة الإقليمية للاستجابة المتعلقة باللاجئين أداة مفيدة لحشد الموارد، رغم تحقيقها لمستوى تمويل متوسط وتداخلها مع خطط إنسانية أخرى. كانت الخطة الإقليمية للاستجابة المتعلقة باللاجئين أق،ق فاعلية في التخطيط، لأنها افتقرت إلى تحليلٍ مفصَّل عن الاحتياجات وإلى معلومات تشغيلية مفصّلة بشأن الاستراتيجيات البرامجية. من المتوقع أن تملأ الإرشادات التوجيهية الجديدة المتعلقة بنموذج تنسيق الأنشطة المتعلقة باللاجئين التي صدرت في سنة 2024 أن تسد هذه الثغرات.

وبشأن التنسيق الداخلي، استفادت استجابة المفوضية في تشاد وجنوب السودان والسودان بشكل كبير من دعم المكاتب الإقليمية والمقر الرئيسي، ولاسيما في أولى مراحلها. وكان الدعم المقدّم من المكاتب الإقليمية حاسماً بشكل خاص بسبب النطاق الواسع للاستجابة والتمويل المحدود، وقد أثّر كلاهما في مستويات التوظيف في البلدان الأربعة المذكورة. ،ومع ذلك، واجه التنسيق العملياتي تحديات بما في ذلك العمليات غير المكتملة عبر الوظائف والمشاكل المتعلقة بالعمليات عبر الحدود.

الحلول الدائمة

إنّ الحلول الدائمة المتاحة للاجئين والنازحين داخلياً في أزمة السودان محدودة، وقد أصدرت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين في حزيران/يونيو 2023 رأيا استشارياً أوصى بعدم عودتهم إلى بلدهم. ويعتبر إعادة التوطين الخيار الممكن الوحيد، إلا أنه سيُنفذ على نطاق صغير. وبالرغم من ذلك، اعتمدت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين نهج **"**حلول من البداية**"** يدمج حلولاً دائمة في التخطيط وفي التنسيق ووالإطارات الوطنية، مثل القوانين المتعلقة باللجوء في تشاد ومصر، واستراتيجية الحلول الدائمة في جنوب السودان.

أثبتت الاستجابة مدى تناسب نهج الترابط مع الحالات الطارئة والأزمات طويلة الأمد. وشاركت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين جهات فاعلة في القطاع التنموي، وأطلقت مبادرات مشتركة مع البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وأعطت الأولوية لبناء القدرة على الصمود. هذا واعترض تنفيذ الاستجابة عدّة عوائق بما فيها التمويل المحدود في مجال التنمية، وتحديد الأولويات الإنسانية، والتحديات المتصلة بالحماية (ولاسيما في مصر)، (RCM) باللاجئين الخاص التنسيق نموذج في الربط دمج وضوح وعدم .(RRRP) للاجئين الإقليمية الاستجابة وخطة

المواضيع المشتركة

دمج تم آليات الحماية والمساواة بين الجنسين و استجابة في والمساءلةالمفوضية ، وبذلت الهيئة جهودًا ملموسة للتخفيف من مخاطر العنف القائمة على الجنس. ومع ذلك، لا تزال هناك بعض الثغرات، ولاسيما في الممارسات التشاركية وفي تنفيذ آليات التعقيبات، مما يحد من المسؤولية تجاه الأشخاص المتضررين. وبالفعل، لم تحصل مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ما يكفي من التعقيبات من النازحين قسرياً ومن الأشخاص عديمي الجنسية، وظلت مشاركتهم في تصميم المساعدة وتنفيذها محدودة.

الاستنتاجات

يشمل التقرير الكامل سردًا مفصلاً لجميع الاستنتاجات والتوصيات الوارد أدناه:

1. أظهرت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بعض القدرة على التوسع، والتسليم، وتوجيه استجابة إقليمية في الوقت المناسب على الرغم منالظروف الصعبة جدا، ومنالمتوقع أن تستمر هذه التحديات.
2. أجرت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين تدخلات طارئة تتناسب مع السياق، واستندت في ذلك إلى احتياجات النازحين قسرياً والأشخاص عديمي الجنسية، واعتمدت على نحو فوري وسريع نهجًا مترابطاً يدمج بين الإنسانية والتنمية والسلام من أجل تنفيذ استراتيجية طويلة الأمد، بالرغم من أن نتائج ذلك لم تتجسد بعد.
3. اعيقت استجابة مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين عوائق مترتبة على النقص في التمويل، مما سلّط الضوء على صعوبة تحديد الأولويات في إطار التدخلات البرامجية وفي سياقٍ يتميز بندرة في الموارد.
4. بفضل الاستثمار الذي حظي به نموذج تنسيق الأنشطة المتعلقة باللاجئين، أصبح التنسيق يتميّز عموماً بالفعالية، رغم أن المشاركة غير المتسقة وتفاعله مع آليات التنسيق الأخرى أثارا تساؤلات عن مدى تناسبه أثناء تنفيذه في بعض البلدان. ومن المتوقع أن تسمح الإرشادات التوجيهية المتعلقة بنموذج تنسيق الأنشطة المتعلقة باللاجئين الجديدة التي صدرت في 2024 بسدّ عدد من هذه الثغرات.
5. لقد أعاق نقص بعض أنواع البيانات والتحليل غير الكافي من قبل المفوضية اتخاذ القرارات الاستراتيجية والبرمجية والعملية .المتعلقة بتصميم التدخلات، وأولوية الاستجابة، والمساءلة تجاه مستفيدي المساعدات

6. عملت المفوضية بشكل جيد على المستوى الإقليمي عبر ثلاثة مكاتب إقليمية، حيث قدمت الموارد الفنية والخبرات للمكاتب البلدية، على الرغم من أنها أثارت بعض القضايا المتعلقة بالتشغيل المتداخل بين هذه المكاتب.

التوصيات

يقدّم التقييم خمس توصيات شاملة استناداً إلى النتائج والاستنتاجات. ويتضمن التقرير سردًا مفصلاً عن كلّ توصية وعن التدابير المقترح اتخاذها.

التوصية 1: يجب علىالمفوضية أن توسّع نطاق المتطلبات المتعلقة بالرصد على نحوٍ يتيح لها أن تكون متماثلة في جميع أشكال المساعدات المادية التي تقدّمها، وذلك لضمان تقديم استجابات شاملة تقوم على النتائج، مع التركيز على الجمع المنهجي للبيانات، وعلى إجراء التحليلات في الوقت الفعلي، وعلى التواصل الفعّال مع المجتمعات المتضررة.

التوصية 2: يجب على المفوضية تعزيز نهجها في تحديد الأولويات من خلال وضع معايير وإجراءات واضحة داخل إجراءات التخطيط وتطوير البرامج لتحديد أولويات القطاعات والأنشطة والأساليب والفئات الضعيفة من أجل تبرير تخصيص الموارد وإبلاغ العملياتالمتعلقة بوضع السودان، وكذلك الطوارئ المستقبلية من المستوى الثالث(L3)). ينطبق ذلك على المفوضية بوصفها منسق الاستجابة وكذلك بوصفها مزودًا للخدمات في حالات الطوارئ و البيئات غيرالطارئة.

التوصية 3: يجب على المفوضية أن تستثمر في تنفيذ الإرشادات التوجيهية الخاصة بنموذج تنسيق الأنشطة المتعلقة باللاجئين من أجل تحسين الجوانب المتعلقة بالمشاركة والتفاعل مع آليات التنسيق الأخرى ،(RRRP) النموذج، وعملية خطة الاستجابة الإقليمية للاجئين في البيئات المختلطة.

التوصية4: يجب على المفوضية دمج المستوى من الموسعة الاستجابات تصميم في والمرنة المستدامة الاستجابات من المزيد، ولاسيما عن طريق اختيار أساليب الاستجابة في المنطقة من أجل تلبية الاحتياجات طويلة الأمد الناجمة عن الأزمات الحادة منذ البداية، وذلك عن طريق اعتماد نهج .والسلام والتنمية الإغاثة بين الربط نهج

التوصية5 : يجب على المفوضية أن تستفيد من طرق العمل الإقليمية التي تم تنفيذها في وضع السودان (التخطيط للطوارئ، العمليات العابرة للحدود، خطط التواصل الإقليمي) حتىيمكنها من تبني الممارسات الجيدة والدروس المستفادة في الاستجابات المستقبلية لحالات الطوارئ من المستوىالثالث.(L3)