

Distr.: General  
28 May 2004  
Arabic  
Original: English

## الجمعية العامة المجلس الاقتصادي والاجتماعي



الجمعية العامة

الدورة التاسعة والخمسون

البند ٩٣ (ب) من القائمة الأولية\*

الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية: الاستعراض الذي  
يجري كل ثلاث سنوات لسياسات الأنشطة التنفيذية  
التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٤

نيويورك، ٢٨ حزيران/يونيه - ٢٣ تموز/يوليه ٢٠٠٤

البند ٣ (أ) من جدول الأعمال المؤقت\*\*

الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة لأغراض  
التعاون الإنمائي الدولي: متابعة توصيات الجمعية والمجلس  
بشأن السياسات

الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسات الأنشطة التنفيذية  
التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة

تقرير الأمين العام

موجز

• سيكون الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسات الأنشطة  
التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة فرصة مهمة لكي تقوم الجمعية العامة  
بتقييم الأداء العام لمنظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري ولتحديد مجراه  
في المستقبل. ويعد توقيت هذا الاستعراض مهما بصفة خاصة: فهو سيحدث بعد  
مرور ٤ سنوات على اعتماد إعلان الألفية وقبل سنة من قيام الجمعية

\* A/59/50 و Corr.1.

\*\* E/2004/100 و Corr.2.



العامه باستعراضه عام ٢٠٠٥. وهو أولا، مناسبة لدراسة الطريقة التي أحدثت بها المنظومة تساوفا بين العمليات القطرية وبين الإعلان. وثانيا، أنه قد مر وقت كاف لإلقاء نظرة أولى على أثر عملية الإصلاح التي بدأها الأمين العام في عام ١٩٧٩ وعام ٢٠٠٢، على الصعيد القطري. وأخيرا، لأن تغير البيئة الدولية أدى إلى حدوث نقاش بشأن الدور الذي يتعين أن تقوم به منظومة الأمم المتحدة في مجال التعاون من أجل التنمية.

- ويشير التقرير إلى حدوث تقدم كبير في إحداث اتساق في أداء المنظومة على الصعيد القطري وفي تنسيق عملياتها مع برنامج التنمية الذي أسفرت عنه المؤتمرات، ومؤتمرات القمة الكبرى التي عقدتها الأمم المتحدة، ولا سيما الأهداف الإنمائية للألفية.

- ولقد عزز من قدرة منظومة الأمم المتحدة على ترجمة الأهداف الإنمائية التي حظيت باتفاق دولي إلى مفاهيم مناسبة على الصعيد الوطني، من جراء قبول الأهداف الإنمائية للألفية على نطاق واسع. وتعمل المنظومة بصفة متزايدة كعامل حفاز لإجراء حوار وطني بين جميع أصحاب المصلحة لتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية بما في ذلك إطار ورقات استراتيجية الحد من الفقر. وتقدم الأمم المتحدة المساعدة لبناء شراكات من أجل اتخاذ إجراءات وابتكرت صكوكا للمساءلة والرصد، مثل التقارير القطرية للأهداف الإنمائية للألفية.

- يبين تقييم أدوات التحليل والدرجحة مثل التقييم القطري الموحد وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الإمكانات التي تتمتع بها ولا سيما من حيث زيادة الاتساق، كما يبرز أهمية اتخاذ نهج أكثر تكاملا لأطر استراتيجية الحد من الفقر الوطنية.

- وقد أوجدت عمليات الإصلاح متطلبات قوية ”للعمل معا“، لا سيما بين أعضاء اللجنة التنفيذية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية والمنظمات الأعضاء في تلك المجموعة. ويؤدي نظام المنسق المقيم مهمته بصورة متزايدة في كثير من البلدان باعتباره أداة نشطة لتحقيق مجموعة مشتركة من الأهداف. وقد صدرت مبادئ توجيهية واضحة بشأن البرجحة المشتركة كما وضعت فعلا برامج مشتركة في مجالات من قبيل فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وحماية الأطفال والنهوض بالمرأة.

- ويساعد اعتماد غالبية المنظمات للبرمجة والإدارة المؤدية إلى تحقيق النتائج، إلى تهيئة ثقافة جديدة من الكفاءة والفعالية والمساءلة تستند إلى وضع معايير نموذجية ترتبط بالأهداف والمقاصد الإنمائية العامة.
- ويتمثل أحد المجالات الحاسمة التي تتم فيها دراسة التعاون الإنمائي الذي تقوم به الأمم المتحدة مع جعله أكثر ترابطاً في حالات الانتقال من الأزمات إلى التنمية. والأمر الحاسم في هذا المجال هو القدرة على الاندماج، والتعمير، والإصلاح والتنمية الطويلة الأجل ضمن إطار استراتيجي وحيد لبناء السلام والتنمية. ولقد أحرز تقدم كبير في هذا الاتجاه كما يتجلى في الاستجابة على صعيد المنظومة، في حالات الأزمات الأخيرة من قبيل أزمتي أفغانستان وليبيريا.
- بيد أن الخطى التي تخطوها التغيرات أبطأ مما يُرجى. وقد أسفرت الجهود التي بذلت لتبسيط وتنسيق العمليات بين المنظمات عن تحقيق حالات محدودة تتسم بالكفاءة حتى الآن. وعلى سبيل الاستجابة وضعت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية برنامج عمل جديد للإسراع بجهود التبسيط والتنسيق، اللذان سيؤديان إلى الاعتماد على مزيد من التغيرات المؤسسية بصورة كبيرة كما سيعتمدان على بيئة التمويل.
- فأولاً، تُعد قدرة النظام برمته، استناداً إلى الصلاحيات، والمعرفة المتوفرة لديه، على إتاحة الموارد التقنية ذات الصلة على الصعيدين القطري والإقليمي، أمراً حاسماً. إلا أن الافتقار إلى الحافز الحقيقي ونُظم المكافآت المؤسسية لتشجيع مختلف الكيانات على جعل ما تتمتع به من معرفة وخبرة متاحاً لنظام المنسق المقيم، يُعد قيدا حقيقياً. وفوق ذلك يُعد الالتزام الأقوى من جانب جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة المشاركة في الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية بالتأزر على صعيد المنظومة، ومشاركة الجميع بصورة فعالة، بما في ذلك الكيانات التي لا توجد بها مكاتب قطرية، من متطلبات التقدم الرئيسية.
- وثانياً، ليس من المبالغة ضرورة وجود تمويل مستقر يمكن التنبؤ به للأنشطة الإنمائية، ويتكافأ كما يتسق مع أولويات البرنامج المحددة في التقييم القطري الموحد/إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. ولن تنجح الجهود المبذولة لتحسين الاتساق الداخلي، والتبسيط والكفاءة داخل منظومة الأمم المتحدة إلا إذا قامت الدول الأعضاء بإصلاح ممارساتها التمويلية مما يجد من التفتت، وعدم الاتساق، والمنافسة غير الضرورية على الموارد النادرة. وما دامت ترتيبات تمويل الأنشطة الإنمائية التي تضطلع بها الأمم المتحدة لا تزال غير كافية، وغير مستقرة ولا يمكن التنبؤ بها، فلن

يتمكن الجهاز الإنمائي للأمم المتحدة من القيام بدور حاسم بالكامل لتطوير التنمية الشاملة والدائمة، والمستمدة من توافق الآراء الوطني والدولي، وهو مهياً لأداء ذلك بصورة فريدة. وينبغي أن يصبح التفكير بشأن نهج التمويل الجديدة، مع المحافظة على بعض التقدم الذي تم تسجيله بالفترة الأخيرة، جزءاً مهماً من الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات. وأخيراً، لا بد من معالجة عدم التوافق الحالي بين مستويات التمويل والآليات، والجهود المتصلة اللازمة لدعم البلدان من أجل تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية.

• وبالرغم من التقدم الواضح والمسلم به الذي أحرز في السنوات الأخيرة، لا تزال المنظومة في مستهل مسيرة طويلة صوب "وحدة الغرض والعمل" التي تتطلبها الدول الأعضاء منها. وسيكون الدعم الكامل والملموس الذي تقدمه تلك الدول حاسماً للنجاح في تحقيق هذا الهدف المشترك. وما يلزم هو "اتفاق للمساءلة المتبادلة" بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والدول الأعضاء، مما يكفل وجود التزامات طويلة الأجل واستمرارية النتائج.

• وهذا التقرير هو الخطوة الأولى لإعداد الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسات الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة والذي ستجربه الجمعية العامة في دورتها التاسعة والخمسين وتتيح للمجلس الاقتصادي والاجتماعي تقديم مدخلاته واقتراحاته على أساس التحليل الوارد في هذه الوثيقة. وعقب قيام المجلس بالنظر فيها سيقدم الأمين العام توصيات متعلقة بالسياسات إلى الجمعية العامة لمراعاتها في عملية الاستعراض، استناداً إلى مداورات المجلس.

## المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٧	٥-١	أولا - مقدمة .....
٩	٣١-٦	ثانيا - استعراض عام لمدى فعالية التعاون الإنمائي الذي تضطلع به الأمم المتحدة، والتحديات القائمة .....
٩	١٢-٦	ألف - برنامج التنمية العالمي واستجابة منظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري .....
١٠	١٤-١٣	باء - تصدي الأمم المتحدة لتحديات العولمة .....
١١	١٦-١٥	جيم - السياسات العالمية والأولويات الوطنية .....
١٢	٢١-١٧	دال - نهج إنمائي شامل محوره السكان .....
١٣	٢٩-٢٢	هاء - تقييم قدرة منظومة الأمم المتحدة .....
١٥	٣١-٣٠	واو - السلم والتنمية .....
١٦	٤٧-٣٢	ثالثا - تمويل التعاون الإنمائي للأمم المتحدة: التحديات والمنظورات الجديدة .....
١٦	٣٨-٣٢	ألف - كفاية الموارد وإمكانية التنبؤ بها، واستقرارها .....
١٧	٤٥-٣٩	باء - طرائق التمويل .....
٢٠	٤٧-٤٦	جيم - آليات إعلان التبرعات .....
٢٠	١٠٣-٤٨	رابعا - إصلاح الأمم المتحدة والتنسيق على المستوى الميداني .....
٢١	٦١-٥١	ألف - تقديم الدعم لنظام المنسق المقيم والآليات المتصلة به .....
٢٤	٦٤-٦٢	باء - الأبعاد الإقليمية .....
٢٥	٧١-٦٥	جيم - تبسيط ومواءمة العمليات والإجراءات .....
٢٧	٨٠-٧٢	دال - الإدارة على أساس النتائج والتقييم .....
٢٩	١٠٣-٨١	هاء - تقييم التقييم القطري الموحد وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية ..
٣٧	١٣١-١٠٤	خامسا - قدرات جهاز الأمم المتحدة الإنمائي على الصعيد القطري وتطوير القدرات الوطنية
٣٧	١١٣-١٠٤	ألف - تقييم قدرات جهاز الأمم المتحدة الإنمائي في مجال توفير الدعم القطري .

- باء - تنمية القدرات الوطنية، والتعاون بين بلدان الجنوب، ودور منظومة الأمم المتحدة . . . . . ١٢٥-١١٤ ٤٠
- جيم - تعميم مراعاة المنظور الجنساني في الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية . . . ١٣١-١٢٦ ٤٥
- سادسا - الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة لأغراض التنمية في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية من الأزمة إلى التنمية . . . . . ١٣٨-١٣٢ ٤٧
- ألف - وضع نهج شامل للبلدان التي تمر بأزمات . . . . . ١٣٣-١٣٢ ٤٧
- باء - تنسيق الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة في حالات الانتقال . . . . . ١٣٥-١٣٤ ٤٨
- جيم - بناء القدرات من أجل تعزيز السلام . . . . . ١٣٨-١٣٦ ٤٩
- سابعا - الشراكة بين منظومة الأمم المتحدة وأصحاب المصلحة والشركاء الوطنيين المعنيين بالشؤون الإنمائية . . . . . ١٤٦-١٣٩ ٥٠
- ألف - الملكية والشراكات الوطنية . . . . . ١٤٠-١٣٩ ٥٠
- باء - العلاقات مع مؤسسات بریتون وودز . . . . . ١٤٦-١٤١ ٥١

## أولا - مقدمة

١ - يستعرض هذا التقرير<sup>(١)</sup> تنفيذ قرار الجمعية العامة ٢٠١/٥٦ مع التركيز على تقييم جهاز الأمم المتحدة الإنمائي من أجل تقديم العون للجهود التي تبذلها البلدان النامية سعياً لتحقيق الأولويات والاحتياجات الوطنية المتعلقة بالقضاء على الفقر، والنمو الاقتصادي، والتنمية المستدامة في إطار متابعة نتائج المؤتمرات ومؤتمرات القمة الكبرى التي عقدتها الأمم المتحدة<sup>(٢)</sup>. ولتقديم المساعدة في مجال الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسات الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة لأغراض التعاون الإنمائي الدولي، سيقوم الأمين العام، بعد قيام المجلس بالنظر في هذا التقرير، بتقديم توصيات متعلقة بالسياسات إلى الجمعية العامة استناداً إلى مداولات المجلس.

٢ - وينبغي أن يأخذ الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات، في الاعتبار التدابير الإصلاحية التي اضطلع بها الأمين العام في عام ١٩٩٧<sup>(٣)</sup> وعام ٢٠٠٢<sup>(٤)</sup>، والتي استهدفت زيادة الترابط وفعالية التعاون الإنمائي الذي تضطلع به الأمم المتحدة وذلك بزيادة التنسيق وتحسين الممارسات التنظيمية.

٣ - وثمة جانب مهم آخر للاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة لأغراض التعاون الإنمائي الدولي ويتمثل في الوقوف على الاتجاهات العالمية الآخذة في التحول والديناميات الإنمائية عامة، التي

---

(١) بموجب قرار الجمعية العامة ٢٠١/٥٦ (الفقرة ٩٦)، مقرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣/٢٠٠٣ (الفقرة ٣٧)، والقرارات الأخرى ذات الصلة. ويستكمل هذا التقرير بالتقرير الأولي للأمين العام بشأن البيانات الإحصائية الشاملة المتعلقة بالأنشطة التنفيذية لسنة ٢٠٠٢، وبعده من ورقات غرف الاجتماعات عن مواضيع محددة.

(٢) انظر أيضاً التقرير المتعلق بالبيانات الإحصائية الشاملة بشأن الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية لعام ٢٠٠٢ (A/59/84-E/2004/53) الذي قدم امتثالاً لقرار الجمعية ٨١/٣٥ المؤرخ ٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٠، و"القائمة الموحدة للمواضيع" التي أعدتها الصناديق والبرامج، بالتشاور مع المجموعة الإنمائية للأمم المتحدة امتثالاً لمقرر الجمعية العامة ٢٧/٩٨ (الفقرة ٤)، والمرفقات المنفصلة لغرف الاجتماعات.

(٣) انظر تقرير الأمين العام "تجديد الأمم المتحدة: برنامج من أجل الإصلاح" (A/51/950) المؤرخ ١٤ تموز/يوليه ١٩٩٧، وبصفة خاصة الإجراء ١٠.

(٤) انظر تقرير الأمين العام "تعزيز الأمم المتحدة: برنامج لمواصلة التغيير A/57/387" المؤرخ ٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، ولا سيما الإجراء ١٤ الذي يعزز التنسيق على المستوى الميداني، والإجراء ١٥ بشأن التعاون التقني. ويتم في هذا التقرير تحليل متابعة الإجراء ١٤. كما تتم متابعة الإجراء ١٥ بصورة مستمرة من جانب المجموعة الإنمائية للأمم المتحدة واللجنة التنفيذية للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، التي ستكفل التنسيق والترابط في مجال التعاون التقني في هذا السياق.

تؤثر في التعاون الإنمائي الذي تضطلع به الأمم المتحدة، وتوفر التوجيه للمنظومة لتمكينها من التكيف مع البيئة العامة والاستجابة بصورة أفضل للمشاكل الناشئة. ويتخذ هذا التقرير نهجا يقوم على منظور استشاري، ويركز على السياق المتغير، والتحديات الجديدة والاستجابات المطلوبة.

٤ - ويستند التحليل إلى تقييم تشاركي وتعدد الأدوات، بما في ذلك الاستعراضات المكتبية، والبعثات الميدانية، وجمع المعلومات والوثائق من جميع مؤسسات المنظومة وإجراء مشاورات مع الدول الأعضاء وممثلي المجتمع المدني<sup>(٥)</sup>. ويتمثل موضع التركيز الرئيسي في تقييم أداء وفعالية التعاون الإنمائي الذي تضطلع به الأمم المتحدة<sup>(٦)</sup> مما سيستلزم تحليل منجزاته ونتائجه وأثره. والسؤال هو هل يحدث النظام المتعدد الأطراف برمته فرقا في البلدان النامية؟ يبين التحليل الوارد في هذا التقرير أن الرد بالإيجاب عامة. وعلى إثر اعتماد برنامج التنمية العالمي الناتج عن مؤتمر قمة الألفية والمؤتمرات ومؤتمرات القمة الأخرى يشارك الجهاز الإنمائي للأمم المتحدة بالكامل في ترجمة هذا البرنامج إلى حقائق وطنية، فيقدم المساعدة إلى البلدان النامية لمواجهة التحديات التي تواجه التنمية فيها. وسيؤكد التحليل الوارد في هذا التقرير طبيعة استجابة الأمم المتحدة للتحديات الراهنة ويعترف بنهجها الإنمائية الشاملة التي تضع الشعوب نصب عينها، باعتبارها عناصر القوة الرئيسية في مساهمة منظومة الأمم المتحدة.

(٥) قامت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بزيارات لـ ١٤ بلدا: (أ) ففي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى زارت: بن وإثيوبيا وكينيا ومدغشقر وزامبيا؛ (ب) وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي زارت: بوليفيا وغواتيمالا وباراغواي؛ (ج) وفي آسيا زارت: إندونيسيا وباكستان وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية؛ (د) وفي الدول العربية زارت: مصر؛ (هـ) وفي شرق أوروبا ورابطة الدول المستقلة زارت: قيرغيزستان وأوزبكستان. وشملت المشاورات التي جرت في المقر وكالات اللجنة التنفيذية للمجموعة الإنمائية للأمم المتحدة، ومكتب المجموعة الإنمائية للأمم المتحدة والوكالات التي ليس لها مقر في نيويورك، وعقدت حلقتا عمل مشتركتان بين الوكالات في روما وجنيف على التوالي. وأنشئت فرقة عمل مشتركة بين الوكالات معنية بالاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسات الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة لأغراض التعاون الإنمائي الدولي في عام ٢٠٠٤، وضمت مكاتب التقييم في منظومة الأمم المتحدة، ووفرت مدخلات تحليل رئيسية. وعقدت معتكف عالمي مشترك بين الوكالات في آذار/مارس ٢٠٠٤، بالتعاون مع كلية موظفي منظومة الأمم المتحدة، وشارك فيه ممثلون عن المنظومة ومراقبون من الحكومات والمنظمات غير الحكومية، على مستوى المقر ومستوى الأمم المتحدة القطري. وأرسلت استبيانات إلى جميع الدول الأعضاء كما أرسلت أيضا لأول مرة عينة من المنظمات غير الحكومية. ووفرت الإجابات الواردة نظرات متعمقة قيمة. واستفاد التحليل أيضا من الأعمال المعيارية والتنفيذية التي قامت بها مختلف الوحدات في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية.

(٦) انظر قرار الجمعية العامة ٥٦/٢٠١، الفقرة ٣٣.

٥ - ويمثل تقييم فعالية التعاون الإنمائي الذي تضطلع به الأمم المتحدة مشاكل منهجية، نظرا لأن إسهامه في التنمية لا يمكن قياسه بسهولة. ويمكن التغلب على هذا النقص جزئيا بتحليل الآراء التي أعربت عنها البلدان بشأن القيمة المضافة ومدى مناسبة أعمال منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري، وكذلك بتوفير تقييم نوعي لاستجابة المنظومة للاحتياجات والأولويات الوطنية، في سياق الدعم المقدم في مجال تنمية القدرات الوطنية من أجل تحقيق الأهداف الوطنية، والأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا.

## ثانيا - استعراض عام لمدى فعالية التعاون الإنمائي الذي تضطلع به الأمم المتحدة، والتحديات القائمة

### ألف - برنامج التنمية العالمي واستجابة منظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري

٦ - بعد مرور أكثر من ثلاثة أعوام على عقد مؤتمر قمة الألفية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، يواجه الجهاز الإنمائي للأمم المتحدة تحديات كثيرة جديدة فضلا عن بعض التحديات التي طال أمدها. ولقد أصبح السياق الدولي أكثر تعقيدا وصعوبة. ومع تدهور البيئة الأمنية الدولية، تجلت الحاجة للتعاون الإنمائي كمصدر للاستقرار والأمل بصورة أكبر. ومع أن مؤتمر قمة جوهانسبرغ العالمي للتنمية المستدامة، ومؤتمر مونتريري الدولي لتمويل التنمية قد ساعدا على تعزيز توافق الآراء بشأن برنامج إنمائي عالمي واتفاق عالمي جماعي بشأن المسؤولية المتبادلة، فلا يزال التقدم صوب الأهداف الإنمائية للألفية، غير متساو وغير مرض. ويتمثل أكبر التحديات التي تواجه منظومة الأمم المتحدة، بوصفها راعية آمال البشرية في هذا العصر المتسم بالقلق والاضطراب، في أن تبين أن التقدم ممكن - وذلك بأن تنتقل من الأهداف إلى النتائج على أرض الواقع.

٧ - وتعد متابعة إعلان الألفية والمؤتمرات ومؤتمرات القمة العالمية الأخرى مسؤولية الدول الأعضاء بصورة رئيسية، ومع ذلك يستطيع الجهاز الإنمائي للأمم المتحدة، أن يسهم إسهاما كبيرا، بتقديم المساعدة إلى البلدان الأعضاء لبلوغ تلك الأهداف وذلك بتعزيز قدراتها وبدعوته إلى هئية بيئة وطنية ودولية تمكينية. وتوفر الأهداف المتفق عليها في هذه المناسبات الدولية، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية، البارامتر اللازم لجميع أنشطة التعاون الإنمائي التي تضطلع بها المنظومة، بما في ذلك مؤسسات بريتون وودز، والإطار الاستراتيجي الذي تعده أو تقدم الدعم له.

٨ - ولقد تولدت من المؤتمرات العالمية توقعات وشعور متجدد بمدى إلحاح الحاجة إلى اتخاذ إجراءات مشتركة. على أن هناك خطرا يتمثل في أن تفوق هذه التوقعات حقائق

الأمور. وستقوم الجمعية العامة باستعراض تنفيذ إعلان الألفية في عام ٢٠٠٥. وسيسهم الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسات الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة لأغراض التنمية في هذا الاستعراض، وذلك من خلال الوقوف على أداء المنظومة في السنوات الثلاث الأخيرة والآفاق المتوقعة في الفترة المقبلة.

٩ - ومن المهام الأساسية للتعاون الإنمائي الذي تقوم به الأمم المتحدة تقديم المساعدة من أجل ترجمة برنامج التنمية العالمي هذا إلى صيغ وطنية، مع الاستفادة من مصدري شرعيته وهما: أولاً قدرته الفريدة على بناء توافق سياسي عالمي في الآراء حول نموذج مشترك، ومجموعة من الأهداف الإنمائية المتفق عليها؛ وثانياً، مشروعيته على المستوى الوطني (كمصدر للمشورة المحايدة والمساعدة، وعلى أساس أن يكون التعاون الإنمائي مستوحى من البلد، ومستمد من واقع التنمية الوطنية، وأن يكون مترابطاً وله أولويات وطنية ونابعاً من الحوار الفعال مع أصحاب المصلحة الوطنية).

١٠ - وأكدت الأدلة المستمدة من الدراسة الاستقصائية والبعثات التي تمت من أجل إعداد هذا التقرير، أن الحكومة وأصحاب المصلحة الوطنيين الآخرين، يقدرون الدور الخاص للجهاز الإنمائي للأمم المتحدة بقدر تطابقه مع قيمه وخصائصه الأساسية مثل العالمية وتعددية الأطراف والحيادية والمرونة، وطابع تقديم المنح الذي يتسم به الدعم الإنمائي الذي يوفره.

١١ - ومن ملامح القوة الأساسية للأمم المتحدة تلك الثقة التي أصبحت تضعها فيها البلدان النامية باعتبارها مصدراً حيادياً وموضوعياً يعول عليه لتقديم المساعدة والمشورة التقنية في ربط الأهداف الوطنية بالأهداف الدولية وتنفيذها.

١٢ - ومن شأن وجود المنظومة على الصعيد القطري في شتى أنحاء العالم أن يعطيها مزية فريدة للقيام بهذا الدور. وتقوم المؤسسات التابعة لها والتي لا تشمل مؤسسات بريتون وودز، بأنشطة فيما يربو على ١٣٥ بلداً.

## باء - تصدي الأمم المتحدة لتحديات العولمة

١٣ - مع أن البعض تساءل عما إذا كان من الممكن عكس الاتجاه نحو العولمة في ظل الأوضاع الأمنية التي سادت بعد أحداث ١١ أيلول/سبتمبر، تشير الاتجاهات والمؤشرات الأخيرة إلى أن عملية الاندماج أثبتت حتى الآن قوتها. ومع أنه ما زالت ثمة مصادر هامة لعدم التيقن، انتعشت التجارة والتدفقات المالية في العالم وأصبحت تتنامى بوتيرة سريعة. ومن المتوقع أن ينمو الاقتصاد العالمي بنسبة ٣,٧ في المائة هذه السنة وربما يرتفع إلى نسبة

أعلى منها في عام ٢٠٠٥<sup>(٧)</sup>. وتحسنت أيضا مؤشرات النمو وآفاق البلدان النامية على المدى القصير. لكن ما زالت ثمة فوارق هامة وما زال انتشار الفقر على نطاق واسع وانعدام الاستقرار والتزاعات مسألة تثير قلقا بالغا في العديد من البلدان. ومن بين التحديات العمل على ألا تُترك أقل البلدان نموا والبلدان الأخرى المنخفضة الدخل متخلفة عن الركب وأن تُعطى جميع البلدان الفرصة للاستفادة بصورة تامة من التدفقات المتنامية للتجارة والمالية الدولية.

١٤ - ويجب اعتبار التوسع الاقتصادي الحالي، لا سيما في البلدان المتقدمة النمو، فرصة لتوليد زخم للتقدم باتجاه تنفيذ جدول أعمال التنمية في العالم. وتمثل الخطوتان الهامتان اللازمتان في استمرار وفاء البلدان المتقدمة النمو بما قطعته على نفسها من تعهدات في مؤتمر مونتيري وإحياء جولة الدوحة التجارية مع جعل موضوع التنمية محورا لها. وعلى نفس المنوال، يجب على البلدان النامية أن تواصل جهودها الدؤوبة من أجل تنفيذ الإصلاح السياسي والمؤسسي.

## جيم - السياسات العالمية والأولويات الوطنية

١٥ - أشارت الحكومات التي أجابت على استقصاء إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية<sup>(٨)</sup>. إلى أن مؤتمرات الأمم المتحدة الرئيسية تبين أنها ذات قيمة هامة لأنها تتيح إطارا متفقا عليه على الصعيد الدولي لوضع جداول أعمالها الإنمائية الوطنية. ولم يكن بإمكان أي منظمة غير الأمم المتحدة أن تحقق قبولا عالميا لهذه الأهداف ومجموعات المعايير العالمية المتفق عليها في تلك المؤتمرات، وذلك أحيانا في المجالات الشديدة الحساسية، باعتبار ذلك أساسا لترجمتها إلى مفاهيم وطنية ومن أمثلة تلك الإنجازات على الصعيد الوطني المبادرات

(٧) تقديرات أصدرتها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لاجتماع فريق الخبراء المعني بالاقتصاد العالمي (مشروع LINK)، الدراسة المتعلقة بالإسقاطات القصيرة والمتوسطة الأجل للاقتصاد العالمي، نيويورك، ١٤-١٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٤.

(٨) قدم ما مجموعه ٣٦ دولة عضوا مدخلات لهذا التقرير (٢٢ بلدا بالرد على الاستبيانات)، و (١٤ بلدا من خلال الزيارات القطرية) أو من خلال المشاركة في حلقة عمل تشاورية مشتركة بين الوكالات نظمت في تورين في آذار/مارس ٢٠٠٤. وركزت هذه المشاورات في جملة أمور على المزايا النسبية والقيمة المضافة للتعاون الإنمائي للأمم المتحدة، وآثاره ونتائجه، وصلته بالأهداف المتفق عليها دوليا، وتنسيقه، والانسجام والفعالية العملية، وقدرة منظومة الأمم المتحدة على صعيد البلدان، وأثر إصلاحات الأمم المتحدة في الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة لأغراض التنمية. ومع أن قائمة البلدان المشاركة لا يمكن اعتبارها عينة تمثيلية من الناحية الإحصائية، فإن هذه البلدان تشكل مجموعة إرشادية تظهر في أحيان كثيرة تقاربا هاما في الآراء والمعلومات المقدمة. وضمت هذه المجموعة ١٣ بلدا تعتبر بلدا "مانحة" تقليدية و ٢٣ بلدا يمكن اعتبارها بلدا مستفيدة من الدعم الإنمائي للأمم المتحدة، بما فيها عدد قليل من البلدان ذات المركز الثنائي.

الرامية إلى حماية الطفل والفئات المستضعفة، والنهوض بالمرأة، وتشجيع السياسات التي في صالح الفقراء، والإصلاحات الحساسة من الناحية الاجتماعية لتدبير الشؤون الاقتصادية. غير أن بعض هذه الحكومات أعرب عن القلق بشأن استخدام التعاون الإنمائي للأمم المتحدة لمعالجة المسائل غير التنموية.

١٦ - وقال مسؤولون حكوميون، في العديد من البلدان، أن ملاءمة الأعمال التي تقوم بها الأمم المتحدة في مجال التنمية الوطنية في بلدانهم قد زادت. وبالإضافة إلى ذلك، تحسن الترابط داخل المنظومة بفضل التركيز المتزايد على بعض الأهداف الإنمائية للألفية بدلا من قضايا السياسة العامة التي يتم تناولها بشكل مجزأ.

## دال - نهج إنمائي شامل محوره السكان

١٧ - من المتوقع أن يتصدى التعاون الإنمائي الذي تضطلع به منظومة الأمم المتحدة لتحديات العولمة الراهنة عن طريق الترويج للأمور التالية:

(أ) اتخاذ نهج إنمائي محوره السكان: ينبغي أن تستمر المساعدة المتعددة الأطراف التي تقدمها الأمم المتحدة مسترشدة بالقيم الأخلاقية المشتركة على الصعيد العالمي، والإنصاف والعدل، والسعي نحو تحقيق التنمية التشاركية التي محورها السكان، والحد من الفوارق الشاسعة، واحترام التنوع. وينبغي أن تنطوي الاستراتيجيات الإنمائية التي تضعها الأمم المتحدة على الاهتمام بالعدالة الاجتماعية وأمن الإنسان.

(ب) اتخاذ نهج شامل: يتزايد اعتبار التنمية ظاهرة متعددة الأبعاد، حيث تشمل أبعادا اقتصادية واجتماعية وبيئية وإنسانية. وينبغي أن يعالج التعاون الإنمائي الذي تضطلع به الأمم المتحدة هذه الأبعاد في إطار نهج شامل. وينبغي أن تُوجه الجهود المبذولة على صعيد التنسيق والمواءمة، والسعي نحو تحقيق الكفاءة والفعالية في الوقت ذاته، نحو هذا الهدف الأعم.

١٨ - وينبغي أن تعتمد منظومة الأمم المتحدة هذا النهج الإنمائي المتعدد الأبعاد الشامل من خلال ما تنفذه من عمليات على الصعيد القطري، مع الاستعانة بمختلف اختصاصات وولايات مؤسساتها. ولاحظ العديد من أصحاب المصلحة أن الحد من الفقر مرتبط بالنمو الاقتصادي وإيجاد وظائف العمل، وينبغي للأمم المتحدة أن تعزز نقل المعارف والخبرات والدروس المستفادة إلى أماكن أخرى لدعم النمو الاقتصادي على نطاق واسع. كما شددوا على أن اعتماد نهج استراتيجي للحد من الفقر يستوجب أن توفر الأمم المتحدة دعما أفضل لتعزيز قدرة البلدان على الإنتاج والتنافس بفعالية أكبر في الأسواق الدولية.

١٩ - ولاحظ عدد من الحكومات التي أجابت على الاستقصاء أن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تيسر سُبُل الاستئناس بالأفكار والمعارف الجديدة المناسبة في السياق الوطني، حيث تيسر تبادل الخبرات بين البلدان، ومع أن مكاتب الأمم المتحدة عادة ما تكون متواضعة في حجمها، فإن الأمم المتحدة تستطيع الحصول على قاعدة واسعة من المعارف والتجارب في عدد من المجالات ذات الأهمية الحاسمة بالنسبة للتنمية.

٢٠ - وثمة اتفاق عام على أن الأمم المتحدة تمكنت من تقديم الدعم المفيد في قطاعات من بينها توفير الحماية للطفل، والصحة، والسكان والصحة الإنجابية، والانتعاش بعد انتهاء النزاع، حيث توجد معايير راسخة أو شبكات محلية أو حيث تعبأ الموارد الكافية لذلك. ويبدو أن الدعم المقدم لبرامج الحكم الرشيد كان له أثر أكبر عندما كانت تلك البرامج جزءاً من استراتيجية شاملة، كما كان الحال في مجال الانتعاش بعد انتهاء النزاع أو حالات تجنب حدوث الأزمات. وكانت أكثر التقييمات إيجابية تتعلق بالمبادرات حينما تضع مجموعة من وكالات الأمم المتحدة استراتيجية متكاملة رداً على مشكلة محددة مثل فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وتنفذها بصورة مشتركة. وضمت هذه المبادرات مزيجاً من الدراية الفنية والموارد اللذين اجتمعت بفضلهما أسرة الأمم المتحدة بمفهومها الأوسع: أي الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة فضلاً عن مؤسسات بریتون وودز. وهذه أمثلة واضحة على القيمة المضافة لما تضطلع به الأمم المتحدة من أنشطة تنفيذية حينما تستمد منظومة الأمم المتحدة قوتها من أوجه التكامل بين مختلف وكالاتها من خلال زيادة التعاون في ما بينها.

٢١ - وقد أشار عدد كبير من المسؤولين الحكوميين إلى أنه بالرغم من القدرات الكبيرة للأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة، إلا أنه كثيراً ما ينظر إليها باعتبارها مشاريع معزولة، ولا تشدد بالشكل الكافي على الدور الاستشاري لمنظومة الأمم المتحدة في مجال السياسات العامة.

## هاء - تقييم قدرة منظومة الأمم المتحدة

٢٢ - لكي تكون منظومة الأمم المتحدة داعية وشريكة يتحلى بالمصداقية في مجال التنمية على الصعيد القطري، ينبغي أن تُظهر أن لها القدرة والموارد اللازمة لتحقيق النتائج.

٢٣ - فهل تتوفر لمنظومة الأمم المتحدة، بمختلف اختصاصاتها وولاياتها، ومعرفتها المتخصصة وشبكة المؤسسات المنتسبة إليها، القدرة على تلبية الطلب الآتي من البلدان النامية لتحقيق نهج إنمائي شامل محوره السكان؟ في هذا الصدد، كان من بين المشاكل التي حددها المحييون على الاستقصاء أن عدداً من الوكالات المتخصصة ربما ليست لها تلك القدرة على الصعيد القطري، أو أن قدرتها على الاتصال بذوي المعارف والمهارات المتخصصة ربما تكون

محدودة أو لا تُستخدم بالشكل الكافي. وينبغي لنظام المنسقين المقيمين أن يكفل استغلال هذه القدرات التخصصية. غير أن الأمم المتحدة لم تستغل حتى الآن بفعالية ومنهجية هذه الخبرة والمعرفة. وقد تُساعد الجهود المبذولة حاليا في مجال تدبير المعرفة على تحسين هذه الوضعية، ما دامت المنظمات غير الممثلة ميدانيا تزود المنظومة بخبرتها في البلدان التي تحتاج إلى ذلك.

٢٤ - ولئن جدد مؤتمر مونتيري الالتزام بتأمين مزيد من التمويل لأغراض التنمية، فإنه فتح أيضا باب النقاش بشأن تمويل الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية. كما أقرت المنظومة بضرورة تفاعل أكثر دينامية مع التمويل بشروط غير تساهلية، والأنشطة الإنمائية التي لا تعتمد على المعونة، مثل الاستثمار الخاص والتجارة، وتعزيز أواصر التعاون مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني. ولا بد من التحلي بالمرونة والسرعة وخفة الحركة في الأعمال التنفيذية من أجل مساعدة البلدان على مواجهة الظروف المتغيرة بسرعة زادتها العوالة.

٢٥ - ويشير تحليل الاستجابات الواردة إلى الدراسة الاستقصائية إلى أن أنشطة الدعوة المعززة التي نفذت حول إعلان الألفية وأهداف أخرى دولية متفق عليها، إلى جانب الإصلاحات المعتمدة من أجل تحسين الترابط ونوعية البرامج على الصعيد القطري، قد زادت من بروز الأمم المتحدة وتعزيز تأثيرها إلى جانب قدرتها على تحقيق نتائج في مجال التنمية. وعلى سبيل المثال، قال أحد الموظفين الحكوميين إن الأمم المتحدة تمكنت، بفضل علاقاتها المثمرة مع مختلف الشركاء الوطنيين، من المساهمة بمزيد من الفعالية في تنمية البلد أكثر مما هو متوقع منها بالنظر إلى حجم وجودها في البلد والموارد التي يمكن أن تحشدتها فيه.

٢٦ - غير أنه لا بد من توخي الحذر عند قياس أثر الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة على قضايا أساسية مثل القضاء على الفقر وإيجاد وظائف العمل بمقاييس كمية. ولاحظ عدة مجيبين على الاستقصاء أن هناك فجوة متزايدة بين الجهود التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة من أجل تحقيق اهتمام أفضل، من حيث الأهداف والبرامج، والعمل في إطار شراكة مع الحكومات الوطنية لتحقيق الأهداف المتفق عليها، ومع قلة الموارد المتاحة لها. وحتى في البلدان التي تحظى فيها خدمات الأمم المتحدة الاستشارية بأكبر تقدير، فإن الأمم المتحدة ليست لها بالضرورة الموارد الكافية لتغطية مجموع الخدمات المنتظرة منها، مما يحد بشكل خطير من فعالية وتأثير الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة من أجل التنمية.

٢٧ - وتمثل العناصر الأساسية التي ظهرت في ضرورة ما يلي: '١' تحديد دور القيادة لمنظومة الأمم المتحدة بشكل أوضح في مجال التعاون الإنمائي الدولي، و '٢' إقامة شراكات مع الكيانات الأخرى المتعددة الأطراف والثنائية، فضلا عن الشركاء الإنمائيين الآخرين والأطراف المعنية الوطنيين، وذلك بهدف تقديم دعم متسق للأولويات الإنمائية الوطنية.

٢٨ - وتوجد منظومة الأمم المتحدة في مركز أفضل للقيام بهذه المهام. فدورها في تشجيع المؤتمرات العالمية وإعداد جداول الأعمال الدولية كان أمرا حاسما. وبتزايد دعمها من أجل تنفيذها على الصعيدين الوطني والإقليمي، كما يتضح ذلك من تحرك مؤسستها لمواءمة العمليات مع أنشطة الدعوة والمشورة السياسية ودعم البرامج في المراحل الأولية بدلا من المشاريع. ويزداد وعي الوكالات بضرورة إقامة صلات بين العمليات الوطنية مثل ورقات استراتيجية الحد من الفقر وآليات التنسيق الأساسية في الأمم المتحدة، مثل التقييم القطري الموحد وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، بما يكفل جعل سياساتها وعملياتها مكتملة للأطر الاستراتيجية الوطنية، مع توفير الدعم الشامل للاستراتيجيات الإنمائية الوطنية.

٢٩ - وهناك سؤال وهو هل تعد منظومة الأمم المتحدة منظمة بشكل جيد لتحقيق هذه الأهداف؟ سيكرس جزء من هذا التحليل للإجابة على هذا السؤال. ومن الممكن التنبؤ هنا بأنه، بالرغم من أن وكالات الأمم المتحدة منظمة بشكل أفضل مما كانت عليه في الماضي، يتعين القيام بالمزيد من أجل تحقيق الاتساق الشامل في عملياتها. وما زالت أنشطة التعاون الإنمائي التي تضطلع بها الأمم المتحدة تواجه معضلة تشتت الهياكل والمؤسسات وعملية اتخاذ القرار على الصعيد القطري. ولا تزال هناك حاجة ماسة لضمان الاتساق والمواءمة والتنسيق.

## واو - السلم والتنمية

٣٠ - أدى إعلان الألفية إلى زيادة تقوية الإدراك للصلات القائمة بين السلم والتنمية. فالسلم والأمن أمران أساسيان للتنمية. ومن ناحية أخرى، فإن الأداء الاقتصادي السيئ واستمرار الظروف التي تؤدي إلى الاستبعاد الاجتماعي ينطويان على خطر اندلاع الصراع، حتى وإن تعذر استخلاص أي ارتباط يتسم بالتبسيط فيما بينهما. ويطلب من منظومة الأمم المتحدة، على المستوى القطري، أن تستجيب للمطالب المتزايدة بتقديم الدعم في ميادين تتطلب نمجا متكاملا في النظر إلى السلم والتنمية. وفي ظل ظروف الاضطرابات الاجتماعية والتراعات المدنية، غالبا ما يطلب من أفرقة الأمم المتحدة القطرية تقديم المساعدة من خلال اتخاذ تدابير في الميادين الاجتماعية والاقتصادية التالية (أداء المؤسسات العامة، وإدارتها، واحترام حقوق الإنسان، والإدماج الاجتماعي والاقتصادي للجماعات الضعيفة) وهي التدابير التي من شأنها معالجة الأسباب الجذرية للأزمات. وقد يطلب من المنظومة أن تعمل

كأداة للتقريب بين أصحاب المصلحة الوطنيين، "كوسيط نزيه". وغالبا ما يكون نظام المنسقين المقيمين هو "أول من يهرع لتلبية النداء" لإقامة المستوى القاعدي الذي تستند إليه الهياكل الأساسية لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام وبناء السلام.

٣١ - وتبين التجربة أن الحدود الفاصلة بين التعاون الإنمائي وبين منع الصراعات تتسم بعدم الوضوح بشكل متزايد، ويزداد إدراك الحاجة لإيجاد نهج متكامل تجاه التعاون الإنمائي، ومنع الصراعات، وتقديم المساعدة الإنسانية وإدارة الأزمات.

### ثالثا - تمويل التعاون الإنمائي للأمم المتحدة: التحديات والمنظورات الجديدة

#### ألف - كفاية الموارد وإمكانية التنبؤ بها، واستقرارها

٣٢ - يرتبط أداء الأمم المتحدة وفعاليتها في مجال التعاون الإنمائي ارتباطا وثيقا بمستوى تمويلها والقدرة على التنبؤ به: فمن الواضح أن وجود قاعدة مستقرة وآمنة للموارد التي يُعول عليها مع توافر الحد الأدنى اللازم للقيام بوظائفها المتعلقة بالدعوة والإرشاد والمساعدة، أمر بالغ الأهمية في تحقيق النتائج.

٣٣ - وقد شهد العامان الماضيان بعض البوادر الإيجابية التي تتمثل في حدوث انعكاس في التمويل الذي شهد انخفاضا استمر طوال العقد، الأمر الذي سيتطلب استدامته وتسريعه كجزء من الزيادة الشاملة في المساعدة الإنمائية الرسمية. وفي أعقاب الالتزامات التي قطعت في مونتيري، بدأ المانحون الرئيسيون في زيادة التزامهم من المساعدة الإنمائية الرسمية. وتفتح هذه الاتجاهات المجال أمام فرص إنعاش تمويل التعاون الإنمائي للأمم المتحدة.

٣٤ - وفي حين أن بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية سيعتمد على التزام مطرد طويل الأمد من جانب البلدان النامية بانتهاج سياسات سليمة وتعبئة الموارد، فإن الأمم المتحدة، بينما تمهئ نفسها للاضطلاع بدور هام واستراتيجي أكبر لسد الفجوة بين الخطة الإنمائية العالمية وبين الجهود الوطنية، ستحدد فعاليتها ومصداقيتها على أساس قدرتها على الإنجاز، الذي يعتمد بدوره على مستوى مواردها واستقرار تلك الموارد والقدرة على التنبؤ بها.

٣٥ - وتعتبر الاتجاهات الحالية مشجعة ولكن ليس من الواضح تماما ما إذا كانت الحاجة إلى تمويل كاف ومستقر لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية قد جرى الاعتراف بها تماما في أوساط صناع القرار من المانحين وفي تحديد الأولويات. وفي ضوء المهام التي يُطلب من الأمم المتحدة أدائها في سياق برنامج التنمية العالمي الجديد، فإن إيجاد حلول مناسبة لمشكلة التمويل هذه، سواء من حيث الكم أو الكيف يعتبر أمرا ملحا.

٣٦ - وكشفت الاستقصاءات والمشاورات التي جرت مع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والشركاء وأصحاب المصلحة الآخرين عن شبه إجماع على الرأي القائل بأن المستوى الحالي للتمويل الإجمالي فيما يتعلق بالمتطلبات الراهنة للتعاون الإنمائي للأمم المتحدة غير كاف بصورة شديدة، ولا يمكن التنبؤ به وغير مستقر ويعتمد إلى حد كبير على عدد قليل من المانحين. وفضلا عن ذلك، فإن عدم التوازن المتزايد بين التبرعات الأساسية والتبرعات غير الأساسية لوكالات الأمم المتحدة وتكاثر الموارد المخصصة لغرض معين مقابل الموارد الأساسية قد يؤدي إلى تقويض الولايات الأساسية للمنظمات التابعة للمنظومة. فبعض المانحين الرئيسيين شددوا على ضرورة معالجة عناصر مثل ضعف القدرة على التنبؤ، والتقسيم المحف للأعباء، وضعف الصلات بين تمويل البرنامج وتنفيذه، علاوة على ضرورة تحسين الصلة بين النتائج المحققة وبين تخصيص الموارد، وهي الصلة التي ما برحت غير كاملة.

٣٧ - وتواجه الوكالات المتخصصة على الأخص صعوبات مالية خطيرة وقد أرغمت على تخفيض حجم أعمالها الإنمائية على المستوى القطري. وفي حين أنها قد تستطيع الحصول على مبالغ صغيرة من الأموال العادية المخصصة للتعاون التقني، فإن معظمها يعتمد على أموال التبرعات، التي يخصص أغلبها لأغراض معينة. ويعبر توزيع هذه الأموال عن أفضليات المانحين، الأمر الذي لا يتيح المرونة لتعديل استخدامها بما يتلاءم مع معايير الأولويات المعتمدة في البرامج القطرية، ووفقا لنهج شامل ومتوازن في مجال التخطيط الإنمائي الاستراتيجي. على الرغم من أن دور الوكالات المتخصصة الطويل الأمد في مساعدة البلدان على بلوغ أهدافها المتعلقة بالألفية ينطوي على إمكانيات أكبر، فإن عدم كفاية وسائلها المالية له أثر مباشر على الحد الأدنى المطلوب من الكفاءة التقنية التي يمكن لتلك الوكالات أن تحافظ عليها أو تعبئها وعلى نمط ووظائف هياكل الدعم على المستوى القطري الذي يمكن لكل وكالة أن تتحمله.

٣٨ - وما دامت ترتيبات التمويل لأنشطة الأمم المتحدة الإنمائية ستبقى غير كافية، وغير مستقرة، وغير قابلة للتنبؤ، فإن منظومة الأمم المتحدة الإنمائية ستواجه صعوبات في القيام بدورها الحاسم من أجل تعزيز التنمية الشاملة الدائمة، التي تكمن جذورها في توافق الآراء على الصعيدين الوطني والدولي، والتي تعد مهياة على نحو فريد للاضطلاع به.

## باء - طرائق التمويل

٣٩ - على الرغم من الاعتراف بعالمية الأمم المتحدة وطابعها الحيادي، وبالذور المتوقع منها في مجال تعزيز دعم الجهود الوطنية بغية تلبية الأهداف الإنمائية للألفية، فإن تحديد مستويات التمويل المقدم لمؤسسات الأمم المتحدة يظل إلى حد بعيد بمثابة قرار يتعلق من حيث نوعه "بما يتبقى دفعه": فالحكومات تبادر إلى سداد "المبالغ المستحقة عليها قانونا" إلى المنظمات

المتعددة الأطراف، في الحالات التي يحدد فيها التمويل على أساس اشتراكات متفاوض عليها و/أو مقرر، وحينئذ فقط تقرر الحكومات في قوائم أولوياتها حجم الموارد المتبقية التي قد تخصصها للوفاء "بالتزاماتها الطوعية" تجاه منظومة الأمم المتحدة. وفي ضوء قيود الميزانية، فإن هذا الوضع لا يتيح إلا القليل جدا من المرونة ومجالا ضئيلا للنظر في مزايا أو عيوب كل منظمة من الناحية الإنمائية. ويتناقض هذا أيضا مع الالتزام ببلوغ الأهداف الإنمائية للألفية ومسؤولية القيادة التي يمكن للبلدان المانحة أن تضطلع بها لتحقيق تلك الأهداف بفضل توافر التمويل الكافي.

٤٠ - وقد جرى تحديد هذا "العائق" بوضوح أثناء مناقشة الفريق لهذا الموضوع في المجلس الاقتصادي والاجتماعي عام ٢٠٠٣. وقد اقترح، في تلك المناسبة، أن أي حل جدي لهذه المشكلة قد يتطلب إعادة النظر في الطريقة التي يجري بها تنظيم تمويل التعاون الإنمائي للأمم المتحدة. وقد أُشير إلى طرائق أخرى للتمويل مثل جدول التبرعات الإرشادي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ونموذج تجديد الموارد المعتمد في المؤسسة الإنمائية الدولية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، والأموال المرتبطة باستخدامات مواضيعية محددة (مثلما هو الحال في برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ومرفق البيئة العالمية. والفريق الاستشاري للبحوث الزراعية الدولية).

٤١ - وفي المشاورات التي جرت مع الدول الأعضاء (المانحة والمتلقية على السواء) قبل إعداد هذا التقرير، قُدمت اقتراحات من أجل (أ) زيادة توفير الحوافز للمانحين من أجل تأمين التعهدات المتعددة السنوات المتعلقة بالموارد الأساسية؛ (ب) إنشاء "تحالف الإيرادات" بغية توفير الأساس لأشكال التبرعات "المقدرة"؛ (ج) مشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مشاركة وثيقة في عملية تجديد موارد المؤسسة الإنمائية الدولية؛ (د) تقسيم أوضح للعمل بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبين البنك الدولي؛ (هـ) إقامة حوار جديد بشأن تقاسم الأعباء؛ (و) تعزيز الشراكة الاستراتيجية مع المانحين الثنائيين؛ و (ز) توسيع نطاق قاعدة المانحين وإدراج البلدان ذات الدخل المتوسط في زمرة البلدان المساهمة. ولا ينبغي أن تأتي ترتيبات التمويل الجديدة، وهي موضع ترحيب في حد ذاتها من أجل توفير الموارد الإضافية اللازمة، على حساب تناقص الترتيبات الحالية أو استغلالها بأقل من اللازم، في الوقت الذي تلزم فيه تعبئة الموارد والقدرات بصورة منسقة بغية تحقيق أهداف عالمية بشكل أكثر إلحاحا عن ذي قبل.

٤٢ - وهناك اعتراف متزايد بأن "التمويل الطوعي السنوي" لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية لا يخدم على النحو الكافي المتطلبات الأساسية لدعم التنمية الطويلة الأمد بصورة

مطرده، نظرا لما يقتزن به من عدم استقرار وعدم قابليته للتنبؤ ولأنه لا يتسق مع ضرورة إرساء تمويل التعاون الإنمائي للأمم المتحدة على أساس أكثر قابلية للتنبؤ وأكثر ثباتا، على النحو الذي طلبته كثير من قرارات الجمعية العامة. وتلك هي أحد النقاط الأساسية التي وردت في الردود على الاستبيانات التي وردت من الحكومات (بما في ذلك كثير من المانحين) من أجل الإعداد للاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات.

٤٣ - وفي هذا السياق، يتعين دراسة الخبرة المكتسبة حتى الآن من نموذج الإطار التمويلي المتعدد السنوات، بإيجاز. ويهدف ذلك النموذج إلى زيادة الموارد الأساسية على أساس قابل للتنبؤ ومستمر وثابت، ويجمع ما بين التمويل وتقييم النتائج في عملية شاملة واحدة. ومن ثم يبدو من المنطقي أن ننظر إلى الإطار التمويلي المتعدد السنوات على أنه خطوة أولى هامة على طريق تنشيط وتثبيت الالتزام الأوسع نطاقا بالتمويل من الموارد العادية. وفي حين أنه من السابق لأوانه كثيرا الحكم على فعالية هذه الآلية من حيث صلتها بأهدافها المحددة، فإن التقييم الأولي يشير إلى تزايد الدعم السياسي لنموذج الإطار التمويلي المتعدد السنوات كما عزز تقديم الإطار التركيز البرنامجي لمؤسسات الأمم المتحدة، بدرجة كبيرة مما أدى إلى حدوث تحسينات في الالتزامات من الموارد العادية تجاهها.

٤٤ - وقد ارتفعت الموارد الأساسية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي من ٦٣٤ مليون دولار في عام ٢٠٠٠ إلى ٨١٩ مليون دولار عام ٢٠٠٣ (مسقطه)، كما ارتفعت موارد اليونيسيف من ٥٩٦,٧ مليون دولار إلى ٧٣٢ مليون دولار، بالرغم من أن التحسن يرجع جزئيا إلى حركة أسعار الصرف.

٤٥ - وأيضا كانت الآلية أو الطريقة أو الحافز الذي يُقدم لتعزيز التمويل، فليست هناك آلية يمكن أن تكون بديلا للإرادة السياسية على تقديم وسائل مالية كافية لدعم أنشطة التعاون الإنمائي لمنظومة الأمم المتحدة. وينبغي النظر إلى جهود التعاون الإنمائي التي تبذلها الأمم المتحدة ضمن الإطار العام للمساعدة الإنمائية المتعددة الأطراف وسعيها الحثيث لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، مثلها في ذلك مثل جميع الجهود الأخرى التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة. بما فيها مؤسسات بریتون وودز، من أجل تعزيز الاتساق والتنسيق على الصعيد القطري. ويشكل تجديد موارد المؤسسة الإنمائية الدولية الرابع عشر فرصة للتركيز على التمويل الشامل للوكالات المتعددة الأطراف، وتحديد الكتلة الحرجة الأساسية للموارد الأساسية لمنظومة الأمم المتحدة عامة، وصناديق الأمم المتحدة وبرامجها خاصة، وفي هذا السياق، يمكن مقارنة تمويل التعاون الإنمائي للأمم المتحدة بالمبالغ المتعهد بها لتجديد موارد المؤسسة الإنمائية الدولية وغيرها من الصناديق المتخصصة.

## جيم - آليات إعلان التبرعات

٤٦ - هناك مسألة ذات صلة، ظلت قيد النظر منذ بعض الوقت وحتى الآن، وهي مؤتمر الأمم المتحدة السنوي لإعلان التبرعات من أجل الأنشطة الإنمائية. فاستجابة لطلب الجمعية العامة، قدم الأمين العام خيارات بديلة للطريقة الحالية لمؤتمر إعلان التبرعات تأخذ في الاعتبار الخبرة التي اكتسبت من الإطار التمويلي المتعدد السنوات. وقررت الجمعية أن تواصل استعراض هذه المسألة أثناء الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات.

٤٧ - ويبدو أن آلية مؤتمر الأمم المتحدة لإعلان التبرعات قد تجاوزت صلاحيتها ومنفعتها. ويرى كثيرون أن صيغة الآلية قد عفا عليها الزمن وأن طرائقها غير مرنة تماما ومواعيدها غير متسقة. وحتى بعد التعديلات التي أدخلت عليها في عام ١٩٩٠، والتي جعلت اجتماعاتها ذات صفة رسمية أقل كما جعلتها أكثر ملاءمة للمشاركة الفنية، فلم يحدث تحسن ملحوظ في المشاركة، ولا في تخصيص الموارد الأساسية أو العادية المعلن عن التبرع بها، ولا سيما بعد أن قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وصندوق الأمم المتحدة للسكان الإطار التمويلي المتعدد السنوات. وقد بلغت الموارد التي جمعت أثناء مؤتمر إعلان التبرعات قبل عام ١٩٩٩، ما بين ٢٠ و ٣٠ في المائة من إجمالي التمويل، أما بالنسبة لعامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠١، فقد انخفضت هذه النسبة إلى ٠,٧١ في المائة و ٠,٩ في المائة على التوالي. وقد تحقق نفس النوع من النتائج في السنوات التالية. ويحضر الاجتماع عدد ضئيل للغاية من المانحين. ومن الواضح أن مؤتمر إعلان التبرعات لم يعد قادرا على جذب الدعم السياسي من كبار المانحين، على الرغم من أنه يمثل فرصة للاعتراف بالمساهمات من جانب البلدان النامية.

## رابعا - إصلاح الأمم المتحدة والتنسيق على المستوى الميداني

٤٨ - كان إنشاء مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وإطلاق إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية من بين الثمار الأساسية للإصلاحات التي جرت في عام ١٩٩٧. وقد تناولت الإصلاحات التي جرت عام ٢٠٠٢ الأنشطة التنفيذية في إطار الإجراء ١٤ المعني بالتنسيق على المستوى الميداني والإجراء ١٥ المعني بالتعاون التقني.

٤٩ - وتحققت نتائج مشجعة فيما يتعلق بتعزيز التساوق والتنسيق، ولا سيما من خلال الآليات التي طبقتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في السنوات الثلاث الأخيرة. وعلى الرغم من القيود والفجوات، نُفذت مبتكرات عديدة أو يجري تنفيذها، وبدأت تحدث تغييرا في الطريقة التي درجت المنظومة على العمل بها على المستوى القطري. وثمة دليل على تزايد

الالتزام القوي المشترك من جانب مؤسسات الأمم المتحدة من أجل دعم تنفيذ الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً على المستوى القطري، وخاصة الأهداف الإنمائية للألفية. ويعزز الجهد المشترك الرامي إلى الشروع في إيجاد آليات على مستوى المنظومة، وخاصة فيما يتعلق بالتقييمات القطرية الموحدة وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، من قدرة المنظومة على الاضطلاع بالأنشطة المنسقة التي يؤازر بعضها البعض من أجل تلبية الاحتياجات ذات الأولوية. وقد برهن ذلك الجهد على حدوث تقدم في إيجاد ترابط في أفرقة الأمم المتحدة القطرية وإيجاد وعي جماعي بمزايا اتخاذ نهج شاملة على نطاق المنظومة بأسرها.

٥٠ - ومع ذلك لا تزال هناك قيود هامة ومناطق ضعف. وما برحت الأولويات والهويات المؤسسية تشكل قوة دافعة لمعظم الموظفين. ويتزايد الاعتراف بضرورة وجود ثقافة على نطاق المنظومة بأسرها بين أوساط الموظفين ولكنها لم تصبح حقيقة واقعة بعد.

## ألف - تقديم الدعم لنظام المنسق المقيم والآليات المتصلة به

### ١ - نظام المنسق المقيم: دور محوري

٥١ - يضطلع نظام المنسق المقيم بدور محوري في التنسيق على المستوى الميداني وقد عزز هذا الدور تزايد تفويض السلطة للمستوى الميداني في غالبية المنظمات. وقد أثبت نظام المنسق المقيم فاعليته بصفة خاصة في الاضطلاع بمسؤوليات على نطاق المنظومة في الأفرقة المواضيعية، وفي مجال التقييم القطري المشترك، وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، ومبادرات الدعوة المشتركة، ودعم تنسيق المساعدة الخارجية، وإدارة الأزمات أو حينما يقتضي الأمر القيام بدور حاسم لتيسير إجراء الحوار بين النظراء الوطنيين بشأن المسائل الحساسة. ويعد تغيير التركيز من الدور الفردي للمنسق المقيم إلى نظام المنسق المقيم الذي يضطلع بمسؤولية تتسم بمزيد من المشاركة، أحد الإنجازات الرئيسية التي أسفر عنها تقديم آليات وأدوات على نطاق المنظومة برمتها.

### ٢ - الحاجة لمزيد من الدعم لنظام المنسق المقيم

٥٢ - ساهمت التحسينات التي أدخلت على اختيار المنسق المقيم وتقييمه في هذه الاتجاهات الإيجابية. ومع ذلك لا يزال، هناك مجال لتحسين النوعية والتوازن بين الجنسين بالنسبة لمناصب المنسقين المقيمين بما في ذلك زيادة تنوع الترشيحات. وحالياً، يوجد ٤٦ في المائة من المنسقين المقيمين من الجنوب و ٣٦ في المائة من الإناث و ١٩ في المائة فقط هم من كيانات أخرى غير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٥٣ - وتواجه مهمة المنسق المقيم حاليا مسؤوليات متزايدة في متابعة تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية على المستوى القطري، ولتلبية الطلب المتزايد على تقديم المشورة المتعلقة بالسياسات العامة في مجالات التنمية الهامة وفي تنسيق المساعدة الخارجية. وفي بعض البلدان، يضاف دور منسق المساعدات الإنسانية مع ما ينجم عنه من عبء العمل إلى مهمة المنسق المقيم. ويتطلب الأداء الفعال لهذه المهام دعماً مالياً وتنظيماً وفنياً أكبر. وقد قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تمويلاً إضافياً لمكتب المنسق المقيم. ومع ذلك لا تزال هناك حاجة إلى تقديم الدعم على نطاق واسع. وفي الوقت الحاضر، لا يوجد دعم مؤسسي ومالي على نطاق المنظومة لنظام المنسقين المقيمين وتبين الأدلة الواردة من الميدان ابتكاراً ملحوظاً في توفير الدعم على مستوى المنظومة لهماكل نظام المنسقين المقيمين إلا أن الحلول تُربط بأساليب علاجية، خاصة على المستوى القطري. ويعتمد أي فريق قطري حسن الأداء غالباً على الصفات والمهارات الشخصية للمنسقين المقيمين وأعضاء الفريق الآخرين، دون أي ضمانات بإمكانية مواصلة جهودهم بمرور الوقت.

٥٤ - وقد أشارت بعض من الدول الأعضاء وممثلي صناديق وبرامج الأمم المتحدة عند استشارتهم في إعداد التقرير الحالي إلى الحاجة لتعزيز السلطة الرسمية للمنسق المقيم في إعداد أدوات على نطاق المنظومة ورصد تنفيذها ولا سيما بإدخال مصفوفة نتائج إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وتمثل مواصفات مضمون هذه السلطة الإضافية وترباطها المنطقي مع النهج الجماعي لإدارة نظام الممثلين المقيمين مسائل ينبغي مواصلة تناولها. ويمكن تعزيز فعالية نظام المنسقين المقيمين إذا تقاسمت وكالات الأمم المتحدة مع موظفي مكاتبها الميدانية ميثاقاً مشتركاً لحقوقهم وواجباتهم كأعضاء في نظام المنسقين المقيمين وتعديل نظام تقييم موظفيها وفقاً لذلك. وسيبرز هذا النهج الذي يؤديه عدد من البلدان التوجه نحو المزيد من التقاسم الجماعي لمسؤوليات نظام المنسقين المقيمين.

### ٣ - دور الأمم المتحدة/أماكن العمل المشتركة

٥٥ - وخصص ما مجموعه ٥٨ داراً من دور الأمم المتحدة على مستوى العالم منذ إجازة التعريف والمعايير في عام ١٩٩٨. وفي الفترة من ٢٠٠١-٢٠٠٣، تم إنشاء ١٧ داراً جديدة من دور الأمم المتحدة بتجاوز هدف تخصيص ٥ من دور الأمم المتحدة في السنة. وقد ساهمت إقامة دور الأمم المتحدة وأماكن العمل المشتركة بشكل ملحوظ في زيادة التعاون وتوحيد صورة المنظومة على المستوى القطري بالإضافة إلى تحقيق وفورات في التكاليف.

٥٦ - وقد أنشئت دور الأمم المتحدة حيث كانت الظروف مواتية أكثر. ويبحث الفريق العامل المعني بأمكان العمل والخدمات المشتركة التابع لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية عن الفرص ويغتنمها لإنشاء دور وأماكن عمل مشتركة جديدة للأمم المتحدة، ويقدم التوجيه بشأن تجديد وصيانة أماكن العمل المشتركة الموجودة. ونظرا لتصاعد المخاطر الأمنية العالمية التي تواجه الأمم المتحدة، يتعاون الفريق العامل المعني بأمكان العمل والخدمات المشتركة على نحو وثيق مع مكتب منسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن للتصدي لجوانب أماكن العمل المشتركة المتعلقة بالأمن.

#### ٤ - الخدمات المشتركة

٥٧ - وتم أيضا إحراز تقدم بشأن الخدمات المتقاسمة أو المشتركة. وقد بدأ الفريق العامل المعني بأمكان العمل والخدمات المشتركة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ برنامجا رائدا للخدمات المشتركة لمدة ١٨ شهرا بدعم من حكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، لمساعدة الأفرقة القطرية وتنقيح المبادئ التوجيهية العملية بشأن تنفيذ الخدمات المشتركة. وقد دعم البرنامج المكاتب القطرية بتقديم: (أ) التدريب والدعم إلى ثمانية بلدان رائدة (إكوادور وأوغندا وبنغلاديش وزامبيا وزمبابوي والفلبين وقرغيزستان واليمن)، و (ب) توزيع منح مالية لتطوير/تعزيز الخدمات المشتركة في ٢٤ بلدا، وزيادة عدد ترتيبات الخدمات المشتركة بنحو ٤٠ في المائة وتحسين نوعية وكفاءة الخدمات ولا سيما فيما يتعلق بخدمات الأمن وصيانة المباني وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والسفر.

٥٨ - تم اعتماد استراتيجية جديدة لتوسيع الخدمات المشتركة للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥، تشمل نظام متابعة النتائج ونظام دعم للمعرفة يعتمد على الإنترنت، وبناء قدرات وبذل جهود وتقديم حوافز مالية، وستنفذ من خلال نهج إقليمي باستخدام خبراء للخدمات المشتركة مخصصين لكل منطقة.

#### ٥ - العلاقات بين أعضاء نظام المنسقين المقيمين

٥٩ - بالرغم من التقدم المحرز في تعزيز نظام المنسقين المقيمين وزيادة وحدة توجيه السياسات، لا يمكن بعد اعتبار جهاز الأمم المتحدة الإنمائي كيانا فنيا على المستوى القطري. فلا تزال هناك حاجة إلى تطوير ثقافة في هذا الصدد على مستوى المنظومة.

٦٠ - ويظل الشاغل الرئيسي يتمثل في التنافس من أجل المشاريع والموارد ولا سيما من أجل المساهمات الخارجة عن الميزانية، التي تعمل ضد إجراء المزيد من التنسيق والتعاون

المشترك بين الوكالات. وفي عدة بلدان هناك تصور بأن هذا التنافس يقوض روح الفريق ويقلل فوائد العملية أو الآليات التي أُدخلت حتى الآن على مستوى المنظومة.

٦١ - ولا يمكن حل هذا الوضع على المستوى القطري وحده. فتعليمات الوكالة القادمة من الرئاسة لديها الأولوية على الأرجح مقارنة بالاتفاقات المشتركة بين الوكالات التي تُبرم على المستوى القطري. وهناك اتفاقات مشتركة بين الوكالات تم التوصل إليها على مستوى المقر لا تصل إلى المكاتب القطرية لكل وكالة بنفس التركيز أو التفسير الوارد. ويتعقد هذا الأمر أيضا بتنوع مستويات اللامركزية وتفويض السلطة بالإضافة إلى الاختلافات الإجرائية والبرنامجية والفنية الأخرى بين الوكالات.

## باء - الأبعاد الإقليمية

٦٢ - وتشير الأدلة إلى أن الأبعاد الإقليمية ودون الإقليمية قد حظيت باهتمام متزايد في عمل منظومة الأمم المتحدة بالرغم من التركيز السائد للأنشطة العملية للأمم المتحدة على المستوى القطري. وتظهر منظمات مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وعيا متزايدا بالحاجة إلى إضافة الترابط بين أنشطتها التنفيذية على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي. وتشرك الصناديق والبرامج بالإضافة إلى الوكالات المتخصصة منشآتها الإقليمية ودون الإقليمية في أعمالها على المستوى القطري بصورة مطردة، بينما يزداد تعرض الأفرقة القطرية إلى عمليات الاستشارات الإقليمية والعمل بروح الفريق. ومع ذلك، لا تزال العملية في مرحلتها الأولية. وعلاوة على ذلك، تنظيم الهياكل الإقليمية للوكالات بطرق مختلفة. فالمناطق محددة غالبا بنطاقات جغرافية مختلفة وتختلف مواقع المكاتب الإقليمية من وكالة إلى أخرى.

٦٣ - ولا تزال مشاركة اللجان الإقليمية في البرامج القطرية لمنظومة الأمم المتحدة محدودة. وتركز الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة على الأنشطة على المستوى القطري بالرغم من إدراكها أحيانا للفائدة المحتملة من التعاون الوثيق مع اللجان الإقليمية بشأن مسائل ذات أبعاد عابرة للحدود وأبعاد إقليمية وعالمية لإنشاء صلة أقوى بين العمل المعياري والتحليلي للجان الإقليمية والعمل التعاوني الإنمائي على المستوى القطري.

٦٤ - وتتيح آليات التنسيق الإقليمية الموجودة، عملا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٤٦/١٩٩٨ للجان الإقليمية، وعند الاقتضاء، أصحاب المصلحة الإقليميين بما في ذلك المصارف الإنمائية الإقليمية تناول مسائل ذات اهتمام مشترك مع الشركاء ذوي الصلة من مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وخاصة في إطار الجهود المبذولة لتنفيذ برنامج التنمية العالمي في أطر إقليمية وقطرية ملموسة. وترى اللجان الإقليمية أن الأهداف الإنمائية للألفية تقدم إطارا مناسباً للتعاون مع أعضاء مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. ويمكن أن يستفيد عمل الأفرقة

المواضيعية على المستوى القطري ويعزز إلى حد بعيد إذا أقيمت روابط فنية مع الشبكات والأفرقة المواضيعية ذات الصلة على المستوى الإقليمي، بالنظر إلى الاختصاصات التقنية المتنوعة للجان الإقليمية وقدرتها الفريدة على عقد الاجتماعات مع طائفة من أصحاب المصلحة الإقليميين.

## جيم - تبسيط ومواءمة العمليات والإجراءات

٦٥ - ويتمثل المنطق من إصلاحات "التبسيط والمواءمة" في مضاعفة عمليات التكامل وتجنب الازدواجية المدمرة كوسيلة لرفع فعالية تطور منظومة الأمم المتحدة. ويجري السعي لتحقيق ثلاثة أهداف أساسية: (١) تبسيط القواعد والإجراءات المعقدة لتقليل تكاليف الصفقات بالنسبة للحكومات ووكالات الأمم المتحدة؛ و (٢) تحسين النتائج المالية والبرنامجية؛ و (٣) زيادة تأثير التدخلات الإنمائية واستمراريتها. وتشمل المبادئ التوجيهية لهذه الإصلاحات ما يلي: (أ) مشاركة الحكومة مشاركة كاملة؛ (ب) اتباع نهج مرن على أساس كل بلد على حدة؛ (ج) التركيز على العمليات والنظم الوطنية؛ (د) اعتماد ممارسات جيدة.

## ١ - التقدم المحرز حتى الآن

٦٦ - اعترف كل من المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٣/٢٠٠٣ واجتماع المجلس التنفيذي المشترك المعقود في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ بالتقدم الذي أحرزه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي، الأعضاء في اللجنة التنفيذية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في هذا المجال وطلبوا التعجيل بالجهود لضمان التنفيذ الكامل لبرنامج عملهما بشأن إصلاحات التبسيط والمواءمة المقدمة في عام ٢٠٠٢.

٦٧ - ووضعت فرقة العمل المشتركة للإدارة والبرنامج التابعة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية المعنية بالتبسيط والمواءمة والمنشأة عام ٢٠٠٢ إجراءات برنامجية بالتشاور مع الأفرقة القطرية للأمم المتحدة والشركاء الوطنيين والدوليين. ولا تناسب بعض الأدوات التي أعدت سوى منظمات اللجنة التنفيذية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بينما تنطبق الأدوات الأخرى على جهاز الأمم المتحدة الإنمائي الأوسع نطاقاً. وأدخل عدد من هذه الأدوات، على سبيل المثال خطة عمل البرامج القطرية وخطط العمل/الميزانية السنوية، في خمسة بلدان حيث بدأت دورة البرمجة الجديدة لمنظمات اللجنة التنفيذية في عام ٢٠٠٤.

٦٨ - وقد تم تكوين فريق مشترك بين الوكالات لتقديم توجيه عملي معزز وترويج الفرص للبرمجة المشتركة. وحدد الفريق ثلاثة أنواع أساسية للبرمجة المشتركة وترتيبات التمويل وهي: (أ) إدارة التمويل الموازي؛ (ب) إدارة التمويل الجماعي؛ و (ج) إدارة التمويل العابر. وتتناول المذكرة التوجيهية المنقحة والمورخة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ بشأن المسألة أيضا بالصلة بين البرمجة المشتركة والنهج القطاعية.

٦٩ - وتشارك مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية أيضا في برنامج أكبر لتنسيق ممارسات الجهات المانحة ومواءمة البرنامج المناظر الذي يتعلق بالعمل التحليلي القطري وإعداد البرامج وتنفيذها بالإضافة إلى رصدتها وتقييمها موضحا الالتزام بالمبادئ التي أجيّزت في المنتدى الرفيع المستوى بشأن تنسيق المعونة المعقود في روما عام ٢٠٠٣ والعمل الذي قامت به فرقة العمل المعنية بممارسات الجهات المانحة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/مديرية التعاون الإنمائي. ولهذا الغرض، شكلت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية فريقا عاملا كُلف، من بين أشياء أخرى، بوضع التوجيهات للأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة بشأن دعم القطاعات، الذي يعتبر من أولويات مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لعام ٢٠٠٤.

## ٢ - أدلة من الميدان

٧٠ - أدت أدوات "التبسيط والمواءمة" الجديدة إلى إدخال تحسينات نوعية، ولا سيما في أنشطة البرمجة إلا أنه لم يتولد عنها بعد تبسيط عام للعمليات. وبالرغم من أن عددا من الإجراءات قد تم تبسيطه، إلا أن إجراءات أخرى مثل تلك المتعلقة بمحصلات الوثائق، قد أدت، الآن، إلى أعباء إضافية بالنسبة للحكومة ومنظومة الأمم المتحدة وتتطلب تدريبا مكثفا ودعما إضافيا للموظفين القطريين. وبالرغم من الجهود التي تبذلها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، يلزم توفير المزيد من الدعم للأفرقة القطرية.

٧١ - وتتصل أدوات التبسيط والمواءمة المعتمدة حتى الآن بإدارة البرامج القطرية المتعددة السنوات التي تعتبر قاسما مشتركا بين منظمات اللجنة التنفيذية. وفي الوقت الحاضر، لا تملك الوكالات المتخصصة نظام البرمجة القطرية نفسه. ويعد إجراء المزيد من التقدم صوب إدراج الوكالات المتخصصة في عملية التبسيط والمواءمة أمرا هاما لتعزيز فعالية منظومة الأمم المتحدة.

## دال - الإدارة على أساس النتائج والتقييم

٧٢ - أدخلت نهج الإدارة على أساس النتائج في معظم مؤسسات الأمم المتحدة في الفترة ما بين ١٩٩٧ و ٢٠٠٠، محققة بذلك تحولاً ملحوظاً في قياس الأداء ورصده من التركيز الضيق على المدخلات والعمليات إلى التركيز على النتائج في جميع خطوات عملية الإدارة: من تخطيط البرنامج، وتنفيذه ورصده وتقييمه إلى التعلم والمساءلة.

٧٣ - هل عززت نهج الإدارة على أساس النتائج والنهج ذات الصلة زيادة فعالية تطوير فرادى وكالات الأمم المتحدة وكمنظومة؟ كلما ابتعد تقييم الأداء عن المدخلات إلى النتائج وفقاً لسلسلة الإطار المنطقي للإدارة على أساس النتائج أضحى النسبة إلى فرادى الوكالات وحتى المنظومة ومساءلة أياً منها أشد صعوبة. ويصدق هذا بصفة خاصة بالنسبة للنتائج طويلة الأجل المرتبطة بالأهداف العامة التي لا يمكن نسبة إنجازها إلى وكالة واحدة. وفي تلك الحالة، يفضل الحديث عن مساهمات الوكالة. ويستتبع تحديد مساهمات الوكالات إدراكاً أفضل للعوامل التي تؤثر في نتيجة معينة من نتائج التنمية طويلة الأجل، بما فيها دور جميع الأطراف الفاعلة ومزاياها النسبية. وينبغي أن يعتمد قياس الأداء على المقاييس الإرشادية والمؤشرات المرتبطة بالمؤشرات الكلية لتغيرات التنمية وأثرها على الصعيد القطري، وذلك لربط النتائج المحددة التي يعتزم أن تحققها الوكالات وفي دورة برنامجية معينة لإحداث التأثير الإنمائي الطويل الأجل المتوخى تحقيقه في البلد.

٧٤ - ومن شأن هذا الأمر أن يشجع على زيادة مساءلة فرادى الوكالات بالنسبة للنتائج الإنمائية طويلة الأجل على الصعيد القطري. وقد أخذت مؤسسات اللجنة التنفيذية تسير في هذا الاتجاه. وبالنسبة لعدد من الوكالات، خاصة تلك التي ليست لها هياكل على الصعيد القطري، سيستوجب هذا الأمر تحولاً في اهتمامها الحالي بالأداء من المدخلات والأعمال الممكن القيام بها في المقر، إلى تحقيق نتائج على الصعيد القطري، وإلا فإن نظم الإدارة التي تطبقها على أساس النتائج لن تتمكن من قياس مدى فعالية التنمية على صعيد البلدان. وقد أقر عدد من مؤسسات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة (مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ومنظمة الأغذية والزراعة، من بين مؤسسات أخرى) بهذه المشكلة وهي تبحث عن السبل الكفيلة بتعزيز مشاركتها في الأنشطة والآليات الميدانية على صعيد المنظومة، بحيث تربط بين أنشطتها والاستراتيجيات الوطنية.

٧٥ - وعلى الصعيد المشترك بين الوكالات، عزز إعداد إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية عموماً من انسجام التخطيط في ما بين الوكالات المشاركة لكنه لم يفلح حتى الآن في تحويل التركيز على قياس الأداء من توفير المخرجات المقررة من قبل كل وكالة من

الوكالات إلى تقديم مساهمات معينة لتحقيق النتائج الاستراتيجية الطويلة الأجل التي تسعى إلى بلوغها المنظومة ككل. والغاية من إدخال مصفوفة نتائج إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في نهاية عام ٢٠٠٣ هو معالجة هذه المشكلة عن طريق ربط الجهود الإنمائية التي تبذلها الوكالات من أجل تحقيق النتائج المتوقعة التي حددها بصورة مشتركة والمرتبطة بالأهداف الإنمائية للألفية وأهداف عالمية أخرى. ويستوجب الاستخدام الفعال على صعيد المنظومة لمصفوفة نتائج إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية ونهج الإدارة المستندة إلى النتائج معالجة أمور من بينها القضايا التالية: (أ) إسناد الأفعال/المشاركة في الأفعال والمساءلة عن النتائج الطويلة الأجل المحققة في البلد؛ (ب) سبل ربط هذه النتائج بمساهمات عدد من الوكالات التي ليس لها حضور ميداني؛ (ج) تأمين بيانات أساسية دقيقة ويعول عليها، وهو ما تفتقر إليه عدة بلدان تنفذ فيها البرامج.

٧٦ - ومع أن معظم الوكالات أدخلت في مصفوفات الإطار المنطقي، ما زالت قدرة الموظفين القطريين على استخدام هذه الوسيلة محدودة. وتُقر معظم الوكالات بأن إشراك الأطراف المعنية أساسي لتحديد نتائج متوقعة معقولة، وتقييم المخاطر، ورصد التقدم المحرز، والإبلاغ عن الأداء ومراعاة الدروس المستخلصة في قرارات الإدارة العليا. ولن يتسنى تحديد فعالية عملية الأمم المتحدة في مجال التنمية ما لم تتضح أهداف منظومة الأمم المتحدة وما تتمخض عنه من نتائج في الأولويات والأهداف الوطنية.

٧٧ - ويبدأ السعي نحو تحقيق النتائج في البلدان النامية نفسها. ولا بد لها من معلومات لكي تقرر أفضل سبيل لاستخدام الموارد المتاحة للتنمية - سواء أكانت من مصادر داخلية أم من غيرها. وتكتسي القدرة الإحصائية ونظم الرصد والتقييم أهمية حاسمة لاتخاذ قرارات تقوم على الاستدلال على ما ينفع وما لا ينفع. ويمكن لوكالات الأمم المتحدة أن تساعد على نشر المعرفة المتعلقة بالنتائج على صعيد عالمي ومساعدة البلدان على تعزيز قدرتها على إعداد بيانات يُعول عليها وفي الوقت المحدد واستخدام المعلومات لاتخاذ قرارات مرنة.

٧٨ - ويستوجب تحسين التعاون الإنمائي وزيادة فعاليته تحديث المعرفة المتعلقة بالعملية الإنمائية باستمرار وزيادة الوعي بنتائج أنشطة التعاون الإنمائي الماضية أو الحالات الأخرى ذات الصلة. ويشكل التقييم، إلى جانب كونه وسيلة للمساءلة، أحد مصادر الدروس المستفادة من التجربة الماضية، وبهذه الكيفية يمكنه أن يدعم إعداد القدرة اللازمة لتقييم وإدراك ديناميات التنمية بصورة أفضل وبهذه الطريقة يعزز التأثير المحتمل للأنشطة الجديدة.

٧٩ - ونظرا لندرة الموارد المخصصة للأنشطة التنفيذية، فإن نقل الدروس المفيدة قد يكون أحد أكثر السبل فعالية من حيث التكلفة التي يمكن بها لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية أن

تساعد البلدان على تحقيق أهدافها الإنمائية. والأرجح أن تكون هذه الدروس مفيدة إذا استخلصت من التقييمات التي تتناول القضايا التي تواجهها البلدان. ولا بد من إجراء مزيد من التحليل لتكاليف وفوائد إجراء التقييمات وترجمة نتائجها إلى معرفة يمكن الاستفادة منها.

٨٠ - وفي عام ٢٠٠٣، شدد المجلس الاقتصادي والاجتماعي على أهمية رصد الأنشطة التنفيذية لمنظومة الأمم المتحدة وتقييمها. وأكد المجلس على ضرورة ضمان مشاركة السلطات الوطنية مشاركة كاملة وإشراك الجهات صاحبة المصلحة في عمليات التقييم، ودعا منظومة الأمم المتحدة إلى بذل جهود إضافية لتعزيز تطوير قدرات التقييم الوطنية، بما فيها القدرات على الاستفادة من الدروس المستفادة من أنشطة الأمم المتحدة السابقة وذات الصلة بكل سياق وطني.

## هاء - تقييم التقييم القطري الموحد وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية

٨١ - أُجري تقييم للتقدم المحرز في التقييم القطري الموحد وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، على نحو ما طلبته الجمعية العامة، ويرد أدناه موجزه، وذلك لتقييم أثرهما على الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة لأغراض التنمية، ونوعيتها، ومساهمتهما في تحقيق اتساق وكفاية أكبر للأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، فضلا عن مواءمتها وتحقيق التكامل بينها وبين الجهود والأولويات الإنمائية الوطنية. ويتناول هذا التقييم أيضا مدى مشاركة الحكومة في جميع مراحل عمليتي التقييم القطري الموحد وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية ودورها القيادي فيهما ومدى إشرافها عليهما، ومشاركة الأطراف المعنية الأخرى، والتعاون والتنسيق في ما بين صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة وكيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز من خلال تحقيق مزيد من التساوق للأطر الاستراتيجية والوسائل والطرائق الأخرى، وخاصة من خلال زيادة الاتساق مع الاستراتيجية الوطنية الهادفة إلى الحد من الفقر (بما فيها ورقات استراتيجية الحد من الفقر، حيثما وجدت). وإضافة إلى الاستعراضات النظرية، والتشاور بين الوكالات وإيفاد البعثات إلى البلدان، استندت الملاحظات التالية إلى تقييم خارجي مستقل أُجري بتكليف من إدارة الشؤون الاجتماعية والاقتصادية في فترة شباط/فبراير - آذار/مارس ٢٠٠٤.

## ١ - القيمة المضافة للتقييم القطري الموحد وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية

٨٢ - يشكل التقييم القطري المشترك الوسيلة الموحدة التي تستعين بها منظومة الأمم المتحدة لتحليل الأوضاع الإنمائية الوطنية، وتحديد القضايا الإنمائية الأساسية في ضوء الأهداف

الإثباتية المتفق عليها دولياً، والإقرار بالأسباب الجذرية لأهم التحديات الإثباتية وأبعادها الاجتماعية. ويمثل إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإثباتية، والمشار إليه عادة باسم خطة عمل منظومة الأمم المتحدة، الإطار الاستراتيجي المشترك للأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري، وهو يتيح سبل الاستجابة الجماعية والمتسقة والمتكاملة للأولويات والاحتياجات الوطنية. وينشئ إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإثباتية عن تحليل التقييم القطري الموحد وهو الخطوة التالية أثناء إعداد البرامج القطرية ومشاريع التعاون التابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

٨٣ - وإلى هذا الحد، كان اعتماد التقييم القطري الموحد وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإثباتية كمجموعة جديدة من وسائل التقييم والتخطيط أحد أبرز المحاولات المبذولة لتحقيق الاتساق في عمليات منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري وتعزيز التنسيق في ما بينها. وإلى غاية آذار/مارس ٢٠٠٤، أعد ١٠٦ بلداً التقييم القطري الموحد ونفذ ١٦ منها جولة ثانية، بينما أعد ٨٥ بلداً أطر الأمم المتحدة للمساعدة الإثباتية، ونفذ ١١ بلداً منها جولة ثانية، والبلدان التي أكملت إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإثباتية في الربع الأخير من عام ٢٠٠٣ والربع الأخير من عام ٢٠٠٤ (حوالي ١٥ بلداً) هي فقط التي ستكون قد استخدمت مصفوفة النتائج الجديدة لإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإثباتية التي أُدخلت في المبادئ التوجيهية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣. ومع أن هذا الإطار ما زال قيد التنفيذ التجريبي، فإنه ما برح يخضع لتقييم مرحلي، وتقاسمه الدول الأعضاء خلال فترتي الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات الماضيتين.

٨٤ - ومنذ إنجاز الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات في عام ٢٠٠١، أصبح التقييم القطري الموحد وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإثباتية مجدداً إطارين مرجعيين موحدين للبرامج القطرية، خاصة بالنسبة لمؤسسات اللجنة التنفيذية، ساعدهما في ذلك تحقيق التزام بين دورات برامجها القطرية، والتدريب المكثف ونشر المبادئ التوجيهية على نطاق واسع. وقد تتمخض التحسينات الأخيرة التي عرفتتها جودة التقييمات القطرية الموحدة وأطر الأمم المتحدة للمساعدة الإثباتية عن مكاسب لوضع برامج للأمم المتحدة أكثر تساوقاً حيث يوفر، التقييم القطري الموحد أساساً للتركيز على الأولويات المنتقاة بإحكام، بينما يبرز إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإثباتية أوجه التكامل في مجالات التركيز المختارة داخل المنظومة. ومن بين العوامل الإيجابية الأخرى ما يلي:

(أ) استخدامها في تنفيذ جدول الأعمال العالمي المنبثق عن مؤتمر الألفية ومؤتمرات القمة الأخرى، والسعي نحو تحقيق الأهداف الإثباتية للألفية؛

(ب) زيادة التنسيق والتواصل بين الوزارات والوكالات؛

(ج) زيادة الوعي بالتوجه نحو تحقيق النتائج في ما تقوم به منظومة الأمم المتحدة من أعمال إنمائية، خاصة بعد بدء العمل بمصفوفة نتائج إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

٨٥ - وليس من الممكن حتى الآن تقييم التأثير الإنمائي للتقييم القطري الموحد وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية غير القول إنهما يشكلان فرصتين لتحقيق أفضل تنسيق وزيادة الاتساق في الأنشطة التنفيذية لمنظومة الأمم المتحدة.

## ٢ - تقييم النوعية

٨٦ - لاحظ خبراء التقييم الخارجيون التحسن الملحوظ في نوعية هاتين الوسيلتين خلال الفترة قيد الاستعراض، ونهجهما المركز بصورة أكبر على عدد أقل من القضايا الإنمائية الأساسية، خاصة في البلدان التي أنجزت التقييمات القطرية الموحدة وأطر الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية التي أجريت من قبل، مع أنه ما زال ثمة مجال للصقل والإيجاز والتركيز التحليلي والدقة. وتشكل هاتان الوسيلتان قناتين هامتين للاتصال بالأطراف الوطنية صاحبة المصلحة، مبرزة بذلك قيمة هامة من حيث تقديم المقترحات أو طلب التأييد.

٨٧ - والوسيلتان هما بالأساس نتيجة عمل الفريق القطري للأمم المتحدة، وليس نظام المنسقين المقيمين برمته الذي يضم أيضا منظمات ليست لها مكاتب قطرية لكنها تعمل بنشاط في البلد. وتُبدل الجهود حاليا لضمان مشاركة أوسع لمنظومة الأمم المتحدة برمتها. وبدأت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية مؤخرا العمل بنظام دعم وضمان الجودة لتعزيز نوعية الإطار القطري الموحد وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية كليهما، وذلك من خلال إنشاء "أفرقة عملية" تُنظم على الصعيد الإقليمي بدعم من المكاتب الإقليمية الفنية لمؤسسات المجلس التنفيذي لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية.

## ٣ - التغطية المواضيعية

٨٨ - بيد أن التقييم القطري الموحد وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية يركزان بشكل متزايد على دعم الجهود المبذولة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، ما زالت مضامينهما الاقتصادية (عما فيها قضايا مثل التجارة وتدفقات الاستثمار وتكنولوجيا الإعلام والاتصالات) محدودة النطاق حتى الآن، وتركز الاهتمام بشكل واضح على القضايا الاجتماعية والإنسانية. ولن يمكن تغيير هذا الوضع إلا عن طريق زيادة المساهمة التي تقدمها لهاتين العمليتين، المتواضعتين للغاية حتى الآن، بعض أهم الوكالات المتخصصة واللجان

الإقليمية وكيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة ليس لها تمثيل قطري، أو لها حضور قطري محدود، مثل إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية واللجان الإقليمية، أو مؤسسات بريتون وودز، ولو أن هناك أمثلة على المساهمات الهامة التي قدمتها، وعلى الخصوص البنك الدولي، في بعض البلدان. ويمكن أن تتعزز هاتين الآليتين وتغطيتهما للمواضيع بفضل مشاركة الوكالات وزيادة استغلال كفاءتهما المتاحة، ويمكن أن تتيح استجابة أفضل للأولويات الوطنية وفقا لنهج إنمائي شامل.

٨٩ - وثمة أمثلة على وثائق التقييم القطري الموحد وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية التي تتناول بالفعل القضايا الإنمائية، وتعكس عموما الأولويات الوطنية، وهو ما ينبغي السير على منواله في مواضع أخرى على نطاق أوسع. وما لم يستمد نظام المنسقين المقيمين قوته من الدروس والكفاءات المستقاة من طائفة أوسع من الخبرات المتوفرة في مؤسسات المنظومة، بما في ذلك مؤسسات بريتون وودز، لن يكون باستطاعة التقييم القطري الموحد وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أن يصبح آليتين نافعتين للبلدان المستفيدة على نحو ما هو منتظر منهما، بل ستكون قيمتهما محدودة بوصفهما مجرد أداتين داخليتين من أدوات منظومة الأمم المتحدة<sup>(٩)</sup>.

#### ٤ - الفعالية من حيث التكلفة وتكاليف الصفقات

٩٠ - أدى أيضا اعتماد النهج المستند إلى النتائج بالنسبة للتقييم القطري الموحد وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، إلى جانب زيادة احتمالات المساءلة، إلى زيادة المتطلبات من حيث البيانات ورصدها، وهما مجالان ينفان عن ضعف في قدرات بلدان عديدة. وما زال من الصعب تقييم أثر عمليتي التقييم القطري الموحد وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في فعالية المنظومة من حيث التكاليف أثناء مزاوتها مهام التخطيط والبرمجة والتنفيذ والرصد، مع أنهما أوجدتا أعباء عمل إضافية أثناء التحضير لهما. غير أنه لم يتيسر تقييم إن

(٩) لا ينبغي السعي لتوسيع نطاق التغطية المواضيعية للتقييم القطري الموحد وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية كهدف في حد ذاته، وذلك لكي تنعكس جميع ولايات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في هاتين الوثيقتين. وينبغي أن تبين الأهداف التي تسترشد بها هاتان الآليتان الأولويات الوطنية وأن تركز على أهمها. وينبغي أن تكون مصفوفة نتائج إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وسيلة مفيدة للغاية في هذا الصدد. وقد لا تجد الأهداف المحددة، التي ربما تكون ذات أهمية بالغة بالنسبة لوكالات تقنية معينة فقط، أو محاورين وطنيين محددتين جيدا (مثل دوائر الطيران المدني ودوائر البريد ودوائر الأرصاد الجوية وغيرها)، مكانا في الأولويات الإنمائية الوطنية المبينة في التقييم القطري الموحد وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، ولو أنها تشمل دوائر أساسية في البلد.

كان قد جرى تبسيط عمليات أخرى خاصة بالوكالات. وختاماً، ينبغي تخفيض تكاليف الصفقات عن طريق تبسيط العمليات أو تخفيض عددها.

#### ٥ - مشاركة وكالات الأمم المتحدة وطرائق البرمجة

٩١ - بيد أنه يُبذل جهد حثيث لإشراك قطاع أوسع من منظومة الأمم المتحدة في هاتين العمليتين، بما في ذلك الكيانات التي ليس لها حضور ميداني أو ذات الحضور الميداني المحدود، ثمة مشكلة موضوعية مرتبطة باختلاف طرائق البرمجة. فالوكالات التي تعمل على أساس دورات ميزانيات فترة السنتين أو تمويل المشاريع تجتهد صعوبات في المشاركة في جميع نواحي إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وذلك لأنه ليس بوسعها تخصيص موارد لفترة تتعدى خمس سنوات. وتسهّل البرمجة القطرية المتعددة السنوات مشاركة المنظمات الأخرى بصورة أكمل.

#### ٦ - القيادة الحكومية والملكية الوطنية

٩٢ - لاحظ المقيّمون الخارجيون أن الحكومات ترحب عموماً بإدخال التقييم القطري الموحد وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، ولكن درجة القيادة الحكومية والملكية الوطنية يختلفان من بلد لآخر. فالقيود الحقيقية المتعلقة بالقدرات، ولا سيما في أقل البلدان نمواً، تعيق الحكومات عن زيادة فعاليتها والتزامها بالقيادة والملكية. وفي بعض الحالات، اعتبرت جهود فريق الأمم المتحدة القطري لتيسير مشاركة الحكومة غير مرضية. كما أن تواتر التغييرات في الحكومات يؤثر في الملكية والقيادة على الصعيد الوطني. وقد تفضّل بعض المؤسسات الحكومية العمل مع وكالات الأمم المتحدة مباشرة بدلاً من التعامل مع الآليات المتعددة القطاعات على نطاق المنظومة برمتها.

٩٣ - إن الأهمية النسبية للمساعدة التي تقدمها منظومة الأمم المتحدة في كل بلد على حدة تكنسي أهمية قصوى في تحديد اهتمام البلد بالمشاركة القوية في التقييم القطري الموحد وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وعندئذ ينبغي مقارنة الفوائد الواضحة للتقييم القطري الموحد وإطار المساعدة الإنمائية في زيادة الاتساق ووحدة القصد لمنظومة الأمم المتحدة بتكاليف المعاملة البديلة للمشاركة الوطنية، رغم أن زيادة مشاركة الأطراف الوطنية المعنية تعد على رأس الأولويات في المبادئ التوجيهية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. ورغم أن جميع الأطراف التي شملتها الاستشارة تتفق عموماً على أن إطار المساعدة الإنمائية يجب أن يكون "مملوكاً" للحكومة الوطنية وأن يحظى بتأييدها، فإن ثمة آراء متباينة فيما يتعلق بملكية التقييم القطري الموحد. وتظهر الأمثلة المحددة للتقييمات القطرية الموحد الجيدة أن المشاركة

المباشرة للأطراف الوطنية المعنية قد أثرت هذه العملية، من خلال تحسين قدرتها على توضيح الأولويات، بما يتجاوز في الغالب ما هو مقترح في القائمة القياسية للأهداف الإنمائية المستوحاة من الأهداف الإنمائية للألفية. وفي الوقت ذاته، عندما تمسك الحكومة بزمam المبادرة في هذه العملية، فإنها قد تسعى إلى فرض قيود على نطاق التقييم القطري الموحد، كما هو الشأن مثلا بالنسبة للمجالات التي تعتبر حساسة من الناحية السياسية.

#### ٧ - الإندماج في الأطر الإنمائية الوطنية، بما في ذلك استراتيجية الحد من الفقر

٩٤ - لقد ارتبطت الزيادة الكبيرة في عدد الفاعلين في التعاون الإنمائي أيضا بتعدد أدوات التحليل وأطر التخطيط أو التعاون على الصعيد القطري. فقد عُززت عدة نهج قطاعية شاملة، علاوة على التقييم القطري الموحد وإطار المساعدة الإنمائية. واستخدمت المخططات والأطر الخاصة بالوكالات عددا من السنوات، واستحدثت أخرى جديدة. وفي ميدان أنشطة التعاون التقني المتصلة بالتجارة، وضع الإطار المتكامل من جانب البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة التجارة العالمية ومركز التجارة الدولية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (أوكتاد)، لتحقيق هدف محدد ألا وهو تحسين تقديم المساعدة المتعلقة بالتجارة والتنمية، وتيسير إقامة صلات أوثق بورقات استراتيجية الحد من الفقر، حيثما وجدت، وأصبح الأداة الأساسية للمساعدة التي يقدمها كثير من المانحين لأقل البلدان نموا، ومن ثم فهو أداة مهمة في مجال التعاون التقني الذي يضطلع به مركز التجارة الدولية والأوكتاد.

٩٥ - ولا تقبل مخططات التنسيق المذكورة جميعها إلا بقدر ما تندمج في الأطر الوطنية التي تحدد أولويات البلدان واستراتيجياتها وسياساتها. وتبين الأدلة التقارب القائم بين أطر المساعدة الإنمائية والأولويات الوطنية (مثلا في إثيوبيا وباكستان وتنزانيا وسري لانكا وقيرغيزستان وكينيا ومدغشقر والهند)، وتوافق تلك الأطر مع الاستراتيجية الوطنية المتعلقة بالفقر والخطط الوطنية (في إثيوبيا وأوغندا وبنن وتنزانيا ونيبال على سبيل المثال). وفي الحالات الأخرى، يؤدي انعدام الاستراتيجية الحكومية الموحدة والمحددة بوضوح في مجال التنمية، إلى ازدياد صعوبة وضع استراتيجية شاملة للأمم المتحدة، ما عدا على مستوى كل قطاع على حدة.

٩٦ - ولقد أحرز تقدم ملموس في تطبيق عملية استراتيجية الحد من الفقر التي استحدثتها في البداية مؤسسات بريتون وودز في سياق بدء تنفيذ ورقات استراتيجيات الحد من الفقر. فقد استطاعت استراتيجية الحد من الفقر أن تجسد استراتيجية إنمائية شاملة على الصعيد الوطني، مع كونها الاستراتيجية الوحيدة المعتمدة على الصعيد الوطني في غالب الأحيان،

وتشكّل همزة وصل حيوية بين النظم الوطنية للتخطيط والميزنة والأهداف العالمية التي تروجها الأمم المتحدة.

٩٧ - ولقد حظيت استراتيجية الحد من الفقر في الحالات التي كانت فيها مملوكة محليا بقبول واسع لدى الأوساط الإنمائية بوصفها إطارا إنمائيا وطنيا رئيسيا، وغالبا ما أصبحت الإطار الرئيسي إن لم يكن الوحيد للحوار الوطني المتعلق بسياسات وضع برامج النفقات العامة المحلية، وتنسيق المساعدة، وتعاون المانحين. واتضح كذلك أن ورقة استراتيجية الحد من الفقر تتضمن قدرا من التمويل الإضافي الملموس. وقد أحرز تقدم كبير في تحقيق الملكية الوطنية لاستراتيجية الحد من الفقر، بفضل تعزيز المشاركة الحكومية واتساع قاعدة الشراكة على الصعيد القطري. ومن ميزات استراتيجية الحد من الفقر كونها تتجه نحو تحقيق النتائج، فضلا عن شمولها. وهذان هما مبدءا التعاون الإنمائي الذي تدعو إليه الأمم المتحدة وتدعمه منذ وقت طويل.

٩٨ - وفي حالة انعدام استراتيجية الحد من الفقر، تنطبق البراهين المستخدمة في هذا الفرع على أي استراتيجية أو منهج وطني آخر تعتبره الحكومة والبلد بمثابة الإطار المرجعي الأساسي لوضع سياسة إنمائية متسقة.

٩٩ - وتباين أوجه العلاقة بين عمليتي التقييم القطري الموحد وإطار المساعدة الإنمائية، من جهة، واستراتيجية الحد من الفقر، من جهة أخرى. وثمة دلائل واضحة على التقارب القائم أيضا بين المسائل المشمولة بالتقييمات القطرية الموحدة وبين المسائل المطروقة في ورقات استراتيجيات الحد من الفقر، وذلك بقدر مراعاة كل منهما للأولويات الإنمائية الوطنية. فالتقييم القطري الموحد الجيد الذي يُصاغ قبل ورقة استراتيجية الحد من الفقر، قد يشكّل أساسا مفيدا لإعداد الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر، ويشمل ذلك استعماله كأداة منهجية (مثلما هو الشأن في حالة بنن). وهذا من شأنه أن يساهم في تفادي ازدواجية الجهود.

١٠٠ - غير أن ثمة اعترافا بأن التقييم القطري الموحد لم يصمم غالبا كقاعدة لأطر أخرى غير إطار المساعدة الإنمائية. ولنفس السبب، فإنه في حال وجود ورقة استراتيجية للحد من الفقر، يوصى بأن يجرى التقييم القطري الموحد انطلاقا من ورقة الاستراتيجية تلك. إن الحاجة إلى إيجاد تكامل بين جميع أطر العمل وأدوات البرمجة المعتمدة في منظومة الأمم المتحدة وفرادى المؤسسات التابعة لها وبين الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية تجعل العلاقة مع استراتيجية الحد من الفقر حتمية تقريبا.

١٠١ - ومما يبعث على الاهتمام أن حتى مؤسسات الأمم المتحدة التي قد لا تكون اضطلعت بدور رئيسي في التقييم القطري الموحد وإطار المساعدة الإنمائية، كالأونكتاد أو بعض الوكالات المتخصصة، وجدت في التنسيق مع استراتيجية الحد من الفقر أو مع أداة تخطيط وطنية مماثلة السبيل الوحيد لكفالة درجة ما من الاتساق في المساعدة الإنمائية التي تقدمها على الصعيد الوطني.

١٠٢ - ومن الممكن التكهن بشأن التفاعل المحتمل لمنظومة الأمم المتحدة مع استراتيجية الحد من الفقر. ويمكن أن تكون الأمم المتحدة في موقع خاص للاضطلاع بدور القيادة لتشجيع تطوير القدرات الوطنية التي تتطلبها استراتيجية الحد من الفقر. ويمثل تنوع الكفاءات والولايات الموجودة في منظومة الأمم المتحدة مصدرا فريدا لدعم العمليات القطرية، ويمكن أن يفيد في صياغة استراتيجية الحد من الفقر وتنفيذها. ورغم أن ذلك قد لا يكون حدث بعد على نطاق كبير، فإن إمكانات هذا الإسهام كبيرة نظرا للمصادقية التي تحظى بها منظومة الأمم المتحدة لدى الحكومات الوطنية في مجال تنسيق المساعدة، وسيتحقق ذلك أيضا في حال قيام جميع الوكالات التي تقدم المساعدة الإنمائية بتنسيق إسهامات كل منها على حدة مع اتجاهات استراتيجية الحد من الفقر.

١٠٣ - وفي الأماكن التي تحظى فيها استراتيجية الحد من الفقر باعتراف واسع النطاق من جانب جميع الشركاء الإنمائيين، أشير إلى أن التقييم القطري الموحد قد لا يكون ضروريا، وأن فريق الأمم المتحدة القطري ينبغي أن يركز بالأحرى على تقديم المساعدة في إعداد الاستراتيجية. ومن العقبان الرئيسية التي تقف في وجه التنسيق بين التقييم القطري الموحد وإطار المساعدة الإنمائية من جهة، وورقات استراتيجية الحد من الفقر من جهة أخرى، عدم تزامن دورات البرمجة لكل منهما مع توقيت عملية استراتيجية الحد من الفقر، وذلك بصرف النظر عن الإطار الزمني لعملية التخطيط الوطنية. ومن أجل إضفاء مزيد من الفعالية على الدعم المقدم للتنمية الوطنية، ينبغي أن تتبع جميع الدورات وإطار المساعدة الإنمائية واستراتيجية المساعدة القطرية وغيرها، الدورات الوطنية، وهذا هو الهدف الأمثل. ونظرا لتنوع النظم الوطنية، فإن تحقيق هذا الأمر قد يكون مستحيلا. ومن ثم ينبغي اتباع نهج أخرى مثل وضع نظم إدارية أشد مرونة ولا مركزية لبرامج المساعدة الإنمائية، وذلك علاوة على إيجاد التوافق بين الدورات قدر الإمكان.

## خامسا - قدرات جهاز الأمم المتحدة الإنمائي على الصعيد القطري وتطوير القدرات الوطنية

### ألف - تقييم قدرات جهاز الأمم المتحدة الإنمائي في مجال توفير الدعم القطري

١٠٤ - شهد الهيكل الإنمائي لمنظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري نموا تدريجيا استجابة للاحتياجات الناشئة ولالإرادة الجماعية للحكومات الأعضاء. وقد أسدى على العموم خدمة جليلة للمنظومة والدول الأعضاء على السواء<sup>(١٠)</sup>. وهو مقبول على نطاق واسع بوصفه جزءا لا غنى عنه من الجهاز الإنمائي العالمي ومصدرا فريدا لتقديم مساعدة ملموسة للحكومات ولشعوبها.

١٠٥ - على أنه قد برزت بعض المشاكل مع مرور الوقت. ففي إثر سلسلة المؤتمرات وخطط العمل العالمية، أصبحت ولايات مختلف المنظمات متداخلة. ومع ذلك، فقد استمر التعامل مع الموارد البشرية والمهارات المتوافرة في الميدان باعتبارها مسألة يتعين معالجتها على مستوى كل وكالة على حدة، وليس على نطاق المنظومة ككل. وأعربت الدول الأعضاء عن القلق من احتلاط المهارات وتفاوت كفاءة الموظفين التي تختلف من بلد لآخر ومن وكالة لأخرى. وفي حين توجد للوكالات التنفيذية الأربع التابعة للأمم المتحدة، ولا سيما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، مكاتب كبيرة بصورة معقولة، فإن معظم الوكالات الأخرى لا تتوفر لها في غالب الأحيان سوى قدرات تقنية متفرقة جدا في الميدان. وتعتمد تلك الوكالات بشكل حصري تقريبا على الخبرة المخصصة وعلى الدعم من مقارها ومكاتبها الإقليمية في أغلب الأحيان. وفي معظم البلدان المشمولة بالزيارة، ثمة ملاحظة عامة مفادها أن المشاركة في وكالات الأمم المتحدة التي ليس لها مكاتب قطرية في نظام المنسقين المقيمين والآليات القطرية للتنسيق محدودة جدا.

١٠٦ - ومن أجل التصدي لتلك المشاكل ومواجهة الأولويات الإنمائية الجديدة، زادت منظومة الأمم المتحدة من تركيزها على الأنشطة الوطنية والإقليمية من خلال زيادة تفويض عملية اتخاذ القرارات إلى الموظفين الميدانيين، وزيادة إناطة المكاتب الميدانية بمسؤولية الموارد، حيثما أمكن. وفي الفترة ما بين ١٩٩٨ و ٢٠٠٢، ظل مجموع عدد موظفي مؤسسات

(١٠) أكدت الجمعية العامة في قرارها ٢١١/٤٤، عقب الاستعراض الشامل الأول للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات "وجوب تشكيل وتكوين منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري بحيث تتوافق مع برامج التعاون الجارية والمزمعة لا مع الهيكل المؤسسي لمنظومة الأمم المتحدة". وبعد مرور ثلاث سنوات على ذلك، جددت الجمعية العامة في قرارها ١٩٩/٤٧ نفس النقطة حيث أشارت إلى "ضرورة تشكيل منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري، مع مراعاة آراء الحكومة المتلقية، بما يتماشى مع الاحتياجات الإنمائية الخاصة للبلد"

النظام الموحد للأمم المتحدة ثابتاً في المقر، فمن ٢١ ٤٠٩ موظفاً أصبح ٢١ ٨٥٠ موظفاً؛ وانخفض بالنسبة لموظفي المشاريع من ٧ ١٢٨ إلى ٤ ١٤٨ موظفاً؛ ولكنه ارتفع ارتفاعاً ملموساً في المكاتب الميدانية، وذلك من ٢٣ ٠٦٤ إلى ٢٧ ٢٤٥ موظفاً.

١٠٧ - وتشمل الجهود الإصلاحية لوكالات الأمم المتحدة التي لها مكاتب قطرية إلى إعداد موظفيها بصورة أفضل للوفاء بالاحتياجات الجديدة، وخاصة فيما يتعلق بالحاجة إلى زيادة التنسيق والاضطلاع بدور استشاري في مجال السياسات. وعلى سبيل المثال، أجرى كل من البرنامج الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان عمليتين لـ "إعادة التشكيل" شملت هيكليهما بالكامل وقامتاً بتوفير قدرات الموظفين مع مهامهم، كما اعتمدت منظمة الأغذية والزراعة (فاو) هيكلًا ذي صبغة لامركزية مزيدة وعززت تفويض السلطة إلى الميدان. ولتحسين الأداء وتعزيز الكفاءات الإدارية، عملت وكالات الأمم المتحدة على تنقيح وإعادة تصميم إدارة الأداء وتقييم الموظفين.

١٠٨ - بيد أن التغييرات الحاصلة تجري بإيقاع أبطأ مما كان متوقعاً. وتتطلب جهود الإصلاح أن يكتسب الموظفون مهارات تقنية وإدارية جديدة من خلال فرص التعلم المتاحة على مستوى المنظمة وأطر تطوير قدرات الموظفين. وثمة حاجة جلية لوضع برنامج للتدريب والتعلم على نطاق المنظومة من خلال كلية موظفي الأمم المتحدة، على أن يكون ذا علاقة بنظم تقييم الأداء.

## ١ - الدعم على الصعيد الإقليمي

١٠٩ - تقوم الوكالات بتحويل الموارد والسلطة للهيكل الإقليمية ودون الإقليمية من أجل دعم قدرات الموارد البشرية وتعزيزها على الصعيد القطري. ويجري نقل حوالي ١٥ في المائة من المساعدة الإنمائية للأمم المتحدة عن طريق مختلف الآليات المشتركة بين البلدان. وأسفرت عملية إعادة الهيكلة واللامركزية التي قام بها البرنامج الإنمائي عن ندب أخصائيي السياسات للعمل في تسعة مرافق دون إقليمية للموارد. وتعمل منظمة الصحة العالمية من أجل تطبيق اللامركزية لتعزيز المكاتب الإقليمية فضلاً عن القطرية وجعل التعاون التقني يستند إلى الطلب بشكل أكبر. وسيسهل تنسيق الهياكل الإقليمية ودون الإقليمية لوكالات الأمم المتحدة في تعزيز التعاون على هذا المستوى وتوفير مجموعة أوسع من الخبرات اللازمة لدعم البرامج القطرية. ونظراً لأنه قد جرى تحميل التكاليف المرتبطة بالمساعدة التي تقدمها الوحدات الإقليمية للأفرقة القطرية على ميزانيات البرامج القطرية، فإن هذه الأفرقة تتردد في طلب المقدار الذي تحتاجه من الدعم. وفي هذا الصدد، ثمة حاجة إلى إيجاد ترتيبات للتمويل تتسم بمرونة أكبر.

## ٢ - الحضور على مستوى الأقطار والاستخدام المرن للموارد البشرية

١١٠ - يستدعي التغيير الجذري الذي تشهده البيئة الاقتصادية العالمية والوطنية ونشوء ديناميكية جديدة في مجال التنمية إجراء تعديل ملائم على حضور منظومة الأمم المتحدة على صعيد الأقطار. وليس بوسع جميع الوكالات أن يكون لها حضور في الميدان، غير أن هذا الحضور ينبغي أن يعكس القطاعات والقضايا ذات الأولوية على المستويين العالمي والوطني. فعلى سبيل المثال، يعد القضاء على الفقر أولى أولويات التنمية، وتم الاعتراف بأن دور التنمية الزراعية والريفية في القضاء على الفقر بالغ الأهمية، إذ يعيش أكثر من ٧٠ في المائة من فقراء العالم في الأرياف. غير أن الصندوق الدولي للتنمية الزراعية الذي يعد من بين وكالات الأمم المتحدة التي تتحمل أوفر قسط من المسؤولية المباشرة في القضاء على فقر الأرياف ليس له مكاتب ميدانية ولا يمتلك الموارد الكافية لتقديم المساعدة التقنية على نطاق واسع. كما أن الدعوة على المستوى الميداني في مجال السياسة التجارية تتأثر سلباً بسبب عدم تمثيل مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) ومركز التجارة الدولية، اللذان يعتبران هيئتي الأمم المتحدة المسؤولتين مباشرة عن القضايا المتعلقة بالتجارة، في أفرقة الأمم المتحدة القطرية. ويتطلب الاستخدام المستدام للموارد الوطنية تقديم برنامج الأمم المتحدة للبيئة لخبرته، فيما يتطلب القضاء على الأحياء الفقيرة تقديم موئل الأمم المتحدة لمشورته. وتتمثل إحدى المسائل الأساسية التي يتعين حلها في كيفية القيام على المستويين الفني والتنفيذي معاً بإشراك الوكالات غير المقيمة في تنفيذ أي برنامج من البرامج الشاملة المعنية بالتخفيف من حدة الفقر. وينظر حالياً عدد من الوكالات في خيارات من قبيل إلحاق موظفين بمكتب المنسق المقيم أو بمكاتب أكبر تابعة للوكالات المسؤولة عن التنفيذ.

١١١ - يدعو الأمين العام في الإجراء ١٤ من إصلاح عام ٢٠٠٢ إلى وضع خطة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية تشمل تقاسم موارد منظومة الأمم المتحدة، وقواعد البيانات المشتركة، وشبكات المعارف. ويقر أعضاء فريق الأمم المتحدة القطري أن الإجراءات الإدارية المتبعة حالياً تقيد مبدأ استخدام الموارد البشرية على نحو مرن حسبما يقتضيه الإجراء ١٤. وينبغي أن يكون في وسع وكالات مختلفة موجودة في بلد ما أن تتبادل موظفيها أو أن تنشئ مجموعات من الخبرة يمكن عند الحاجة أن تستعين بهم بدلا من الاستعانة بخدمات الخبراء الخارجيين، شرط أن تكون خبراتهم ذات صلة بحيث تلي احتياجاتها<sup>(١١)</sup>. ومن شأن أنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تيسير الحصول المتبادل على المعارف، بما في ذلك حصول

(١١) ينبغي أن لا يمنع ذلك من الاستخدام المرن للخبراء الاستشاريين لدى طلب الخبرة في مجالات متخصصة (مثلا الأمن الغذائي، وتحليل سرعة التأثر).

الحكومات وأفرقة الأمم المتحدة القطرية وغيرها على الخدمات التقنية وخدمات الإحالة من أي جهة من الأمم المتحدة. وينبغي لمنظومة الأمم المتحدة أن تبذل جهوداً ملموسة من أجل القيام على المستوى القطري بتعبئة الخبرة العملية المتوفرة على الصعيدين الإقليمي والعالمي، بما فيها الخبرة المتوفرة لدى وكالات الأمم المتحدة غير المقيمة. ويتحمل نظام المنسقين المقيمين مسؤولية تجميع الخبرة البشرية والتقنية قصد تقديم خدمات أفضل إلى البلدان المستفيدة من البرامج. غير أنه لا يبدو حتى الوقت الراهن أنه يمتلك القدرة الكافية، من حيث تمويله وموارده البشرية، للاضطلاع بمسؤوليته بفعالية.

### ٣ - الاتصال من أجل التنمية

١١٢ - لقد قامت الجمعية العامة في عدة مناسبات بتشجيع منظمات الأمم المتحدة على وضع تطبيق لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات واستخدامها على نطاق المنظومة ككل من أجل تعزيز قدرة الأمم المتحدة على تهيئة المعرفة وتقاسمها، بما يتيح استعمال هياكلها القائمة بتقديم الخدمات إلى الدول الأعضاء استعمالاً أكثر فعالية. فمنظومة الأمم المتحدة تمتلك مستودعات ضخمة للمعارف والمعلومات، غير أنه ليس هناك آلية موثوق بها على نطاق المنظومة ككل تتولى إضفاء الطابع المؤسسي على تبادل المعلومات وإدارة المعارف. ولم تجر بعد "عملية مسح" على نطاق المنظومة ككل من أجل تحديد خبرة الوكالات في مجال الأهداف الإنمائية للألفية والمواضيع الشاملة لعدة قطاعات.

١١٣ - ويجري حالياً وضع استراتيجية للأمم المتحدة على نطاق المنظومة ككل بشأن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وسوف يتعين النظر في هيكل التنظيم والمهارات المطلوب واللازم لوضع هذه الاستراتيجية موضع التنفيذ بالاقتران مع استعراض شامل لهيكل منظومة الأمم المتحدة في الميدان.

### باء - تنمية القدرات الوطنية، والتعاون بين بلدان الجنوب، ودور منظومة الأمم المتحدة

١١٤ - لقد شددت الجمعية العامة على أنه ينبغي الإعراب بوضوح على أن بناء القدرات واستدامتها هدف من أهداف المساعدة التقنية التي توفرها الأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة. وطلب إلى منظومة الأمم المتحدة بالتحديد '١' تعزيز قدرات الحكومات الوطنية على تنسيق المساعدة الخارجية، '٢' وإنشاء قواعد للبيانات، '٣' الاضطلاع بعمليات تقييم درجة الفقر، '٤' استخدام الخبرات الوطنية والتكنولوجيا المحلية في الاضطلاع بالأنشطة التنفيذية إلى أقصى حد ممكن.

١١٥ - وحث المجلس الاقتصادي والاجتماعي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على القيام، في إطار ولاية كل منها، بدعم الحكومات المستفيدة وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة المعنية من أجل وضع استراتيجيات على المستوى القطري لبناء القدرات سعياً إلى بلوغ الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً. وينبغي لها تكثيف تبادل المعلومات بين الوكالات بشأن الممارسات الجيدة المتعلقة ببناء القدرات وبيان ذلك في التقييم القطري المشترك وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. ودعا المجلس جميع المنظمات إلى تضمين الإبلاغ عن بناء القدرات في تقاريرها السنوية المقدمة إلى هيئة إدارة كل منها. وقامت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة التنفيذية للشؤون الاقتصادية والاجتماعية بمتابعة الإجراء ١٥ من إصلاحات الأمم المتحدة لعام ٢٠٠٢ بصورة مستمرة، وذلك في سياق التعاون التقني، باتخاذ تدابير محددة ترمي إلى ضمان التنسيق والاتساق.

١١٦ - ويمثل النهوض بالتعاون بين البلدان النامية<sup>(١٢)</sup> الذي يساهم في تنمية القدرات الوطنية أيضاً بعداً بالغ الأهمية من أبعاد تعاون الأمم المتحدة في مجال التنمية. ويعتبر توسيع نطاق التعاون بين بلدان الجنوب عملية مستمرة تشارك فيها عدة منظمات من الأمم المتحدة. ويمكن لمنظومة الأمم المتحدة أيضاً تيسير التعاون الثلاثي، حيث يمكن استخدام خبرات البلدان النامية، مقترنة بالدعم المالي المقدم من البلدان المتقدمة النمو، لمساعدة البلدان النامية التي بلغت مرحلة أدنى من التنمية.

#### ١ - بناء القدرات، ونتائج التنمية، واستخدام الخبرة الوطنية

١١٧ - لقد شهدت السنوات الثلاث الأخيرة تطوراً كبيراً في الطريقة التي ما فتئت الأمم المتحدة تعالج بها مسألة بناء القدرات. ومن أبرز مظاهر هذا التطور إنشاء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لفريق تنمية القدرات، وتحديد الملكية الوطنية وتنمية القدرات باعتبارهما حافزين أساسيين للتنمية الفعالة في إطار نتائجه. وقام البرنامج الإنمائي وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالتعاون على تحقيق توافق آراء بين وكالات الأمم المتحدة بشأن تعريف مراعاة تنمية القدرات وأهميتها في جميع البرامج. ويوضح العديد من الوكالات حالياً بالتحديد أن بناء القدرات هدف أساسي لأنشطتها التنفيذية. وقد أثار الإجماع الدولي

(١٢) عقد في عام ٢٠٠٣ المؤتمر الرفيع المستوى المعني بالتعاون بين بلدان الجنوب المعقود في مراكش للوقوف على حالة التعاون بين البلدان النامية منذ اعتماد خطة عمل بونينس آيرس التي أيدتها الجمعية العامة في ١٩٧٨. وشدد المشاركون في إطار عمل مراكش لتنفيذ التعاون بين بلدان الجنوب على أهمية إدماج التعاون على نحو ملائم في السياسات المتبعة على الصعيد الوطني ودون الإقليمية والإقليمية والدولية، واتفقوا على تنفيذ تدابير ومبادرات محددة.

برنامج التنمية الاهتمام بالنتائج البعيدة المدى وبالاستدامة التي يستدعي تحقيقها وجود القدرات الوطنية. كما تضطلع الوسائل الإقليمية لبناء القدرات بدور متزايد، وتشجع في الوقت ذاته التعاون بين بلدان الجنوب على وجه الخصوص. وقد تكون هناك حاجة إلى مواصلة التفكير في تحديد وتبادل الخبرات بشأن متطلبات تنمية القدرات من منظور المنظومة ككل.

١١٨ - وتولى أهمية متزايدة إلى بناء القدرات على صعيد المؤسسات المحلية. فهناك ما يشير إلى تزايد الطلب على استخدام القدرات الوطنية/المحلية، بما في ذلك المتطوعين الوطنيين، ولا سيما في البرامج على مستوى المجتمع المحلي. وغدا تشجيع هذه الإنجازات الناجحة وتوثيقها على الصعيد المحلي مهما بصورة متزايدة. ومن المسائل التي ما زالت مطروحة مسألة "هيكل الأجور الثنائي" الذي وضعته برامج المساعدة الخارجية عامة، بما فيها برامج الأمم المتحدة، التي يوظف فيها المهنيون الوطنيون للعمل مقابل أجور أكبر كثيرا من أجور نظرائهم من موظفي الحكومة، مما يؤدي إلى "عدم بناء القدرات" أو نزوحها.

١١٩ - وما زالت هناك قضايا مطروحة في مجال قيادة وملكية الحكومة فيما يتعلق بوضع استراتيجيات التعاون التقني أو اختيارها. وما زالت المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة ينظر إليها على نطاق واسع في بعض البلدان على أنها مساعدة تتحكم فيها الجهة المانحة، مما يحد من ملكية الحكومات للمشاريع والتزامها بها. كما أن التنفيذ على المستوى الوطني، الذي يتيح للحكومة درجة أكبر من الإحساس بملكية المشروع، كثيرا ما يتبين أنه حمل ثقيل، ولا سيما فيما يتعلق بالمهام الإدارية العسيرة المتعلقة بتنفيذ المشروع. كما أن الحكومات في العديد من البلدان لا تستطيع أو لا تريد تحمل التكاليف الإضافية المترتبة عن تلك المهام، ولا سيما في الحالات التي تنسم فيها مؤسسات القطاع العام بالضعف<sup>(١٣)</sup>.

١٢٠ - ويفسر الضعف الذي تنسم به برامج بناء القدرات بوجود مشاكل متنوعة مثل تقييم الاحتياجات بصورة غير ملائمة، وقصور الرؤية على المدى البعيد، وعدم قدرة الحكومات المستفيدة على تقديم ما يكفي من الدعم المالي والإداري لتشغيل النظم وصيانتها، والتركيز على تحقيق النتائج بدلا من التركيز على فعالية العمليات، والتركيز على الأفراد بدلا من المؤسسات والعناصر المجتمعية، وتخصيص الموارد الضئيلة لأنشطة كثيرة جدا بدلا من تخصيصها لبرامج في مجالات تمتلك الوكالات من أجلها مؤهلات فنية ومتميزة عالية.

(١٣) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، Development Effectiveness Report، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣.

## ٢ - تعزيز قواعد البيانات وعمليات تقييم درجة الفقر

١٢١ - يقدم العديد من كيانات الأمم المتحدة، إن لم يكن جُلّها، بما فيها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، الدعم من أجل إنشاء قواعد بيانات وطنية. وعادة ما يقترن هذا الدعم بتعزيز القدرات الوطنية على معالجة البيانات الاجتماعية والاقتصادية، بما في ذلك جمع البيانات وتقديم التقارير. ويواصل صندوق الأمم المتحدة للسكان الاحتفاظ بروابط الشراكة مع الشعبة الإحصائية التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ومع الشراكة في الإحصاء من أجل التنمية في القرن الحادي والعشرين، ويدعم مبادرات التعداد القطري. وتقدم المساعدة في مجال جمع البيانات وفقا للولايات المسندة إلى المنظمات (مثلا منظمة اليونيسيف في مجال استقصاءات تسجيل الأطفال، ومنظمة الأغذية والزراعة في مجال الإحصاءات المتعلقة بالخصيل الغذائية من أجل الأمن الغذائي، وبرنامج الأغذية العالمي في مجال تحليل سرعة التأثر ومخاطباته، وصندوق الأمم المتحدة للسكان في مجال السكان والصحة الإنجابية). وما فتئ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يتصدر ركب الدعم من أجل تحسين قياس درجة الفقر ورصده، وفقا للحملة التي أجريت في السابق المعنية بالمبادرة ٢٠/٢٠ وتقدير تكاليف الأهداف الإنمائية للألفية إعدادا لمؤتمر مونتيري. وأتاح إعداد التقارير الوطنية بشأن الأهداف الإنمائية للألفية فرصة للأمم المتحدة لتساعد البلدان المستفيدة على معالجة أوجه النقص في قدراتها في مجال قواعد البيانات وتقييم درجة الفقر بشكل أوسع نطاقا وعلى نحو متكامل. وتجدر الإشارة خصوصا إلى وضع منظمة اليونيسيف لبرنامج معلومات الطفل الحاسوبي ChildInfo الذي عُدَّ ليصير برنامج معلومات التنمية الحاسوبي DevInfo قصد مساعدة الحكومات وأفرقة الأمم المتحدة القطرية في إعداد التقارير الوطنية بشأن الأهداف الإنمائية للألفية. غير أن منظومة الأمم المتحدة تبدو على الصعيد الميداني بطيئة في اغتنام مثل هذه الفرص، ولا تزال الوكالات تركز في جهودها على الميادين القطاعية. وتتطلب الحاجة الكبيرة إلى البيانات من أجل التخطيط لمبادرات واسعة النطاق وإدارتها والقيام بعمل تحليلي أكثر تعمقا دعما لورقات استراتيجية الحد من الفقر، إدخال تحسينات على طرق جمع البيانات. غير أن مساهمة الأمم المتحدة تبدو ذات جودة متفاوتة وتندعم في بعض الحالات.

## ٣ - تعزيز عملية تنسيق المساعدة الخارجية

١٢٢ - تعتبر الأمم المتحدة، بالنظر إلى طابعها المحايد والمتعدد الأطراف شريكا موثوقا به أكثر منها مانحا، وهي لذلك تحظى بوجه خاص بالموقع المناسب لدعم تنمية القدرات على تنسيق المساعدة الخارجية. وهذا صحيح جزئيا في البلدان التي ما زالت تستعين بآلية المائدة

المستديرة وحيث يؤمن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دعماً رئيسياً في تنسيق المعونة، وفي البلدان التي تعيش حالات صراع وحالات ما بعد الصراع.

١٢٣- وقد أعطى إعلان روما المعني بالتنسيق المؤرخ شباط/فبراير ٢٠٠٣ زخماً جديداً لدعم الخطط والإجراءات ذات الأولوية الوطنية، والتشديد على أهمية قيادة العملية على المستوى الوطني. فبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بوجه خاص مُطالب أكثر فأكثر بمواصلة تحسين القدرات الحكومية في هذا المجال، وهو بصدد استعراض الأدوات المتاحة لتلك الغاية. وكانت مناهج العمل القطاعية للتنسيق القائمة على الحملات العالمية قد لاقت بعض النجاح (برنامج فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) للحصول على الأدوية للفيروسات التراجعية، ومشروع إدارة المياه للمدن الأفريقية، ومبادرة تحالف المدن). ويبدو أنها تساهم، رغم كونها تخضع لإدارة خارجية، في آليات التنسيق القطاعية على المستوى القطري بحيث تشكل حلقة وصل بالشبكات الدولية للدعم والممارسات الجيدة.

#### ٤ - دعم التعاون بين بلدان الجنوب

١٢٤- يملك كثير من وكالات الأمم المتحدة الآن سياسات محددة بدقة و/أو برامج أو مشاريع من أجل دعم التعاون بين بلدان الجنوب. وقد واصل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تأدية دور رئيسي في تعزيز التعاون التقني والاقتصادي بين البلدان النامية<sup>(١٤)</sup>. ويشترك مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية على نطاق واسع في عمليات التعاون بين بلدان الجنوب، مع التركيز على دراسة المعلومات وتحليلها ونشرها لدعم البلدان النامية في مجال التجارة وفي المفاوضات الثنائية والمتعددة الأطراف. وتنظم منظمة الأغذية والزراعة في إطار البرنامج الخاص للأمن الغذائي بعثات موسعة من الخبراء من ٢٠ بلداً من البلدان التي تحتل مرتبة متقدمة بين البلدان النامية للعمل مباشرة مع المزارعين في بلدان نامية أخرى. وواصل صندوق الأمم المتحدة للسكان تعاونه مع الشركاء في مجال السكان والتنمية، وقد قدم مساعدة لتقييم توافر الخبرة الفنية في أنشطة التعاون بين بلدان الجنوب، فحلل الدروس المستفادة وأفضل الممارسات والنماذج القابلة للتكرار ونشرها. وتشكل الشراكة الدولية لمكافحة الإيدز في أفريقيا أكبر شبكات التعاون في العالم بين بلدان الجنوب وهي تركز على موضوع واحد. ونظّم البنك الدولي أول عملية لتبادل الدراية الفنية والخبرة في مجال التنمية والتجارب على الصعيد العالمي في آذار/مارس ٢٠٠٤ حيث دعا ذوي الدراية الفنية في البلدان النامية إلى تحديد الحلول اللازمة في مجال التنمية.

(١٤) انظر على سبيل المثال وصف عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الوحدة الخاصة للتعاون التقني بين البلدان النامية في تقرير الأمين العام عن حالة التعاون بين بلدان الجنوب (A/58/319).

١٢٥- لقد تم التسليم بالقدرة الكامنة في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على تعزيز مختلف أشكال التعاون بين بلدان الجنوب وتقوية التضامن بين البلدان النامية استناداً إلى الإدماج الرقمي. ويمكن استعمال مراكز التكنولوجيا في الجنوب لمواءمة التكنولوجيا الجديدة من قبيل "فرقة العمل المعنية بفرص التكنولوجيا الرقمية" في جنوب أفريقيا من الأخصائيين الذين يعلمون المهارات الحاسوبية بواسطة برامج التعلم عن بعد، والنموذج الأولي الحاسوبي في البرازيل الذي وضع من أجل إتاحة الإنترنت للمستعملين من ذوي الدخل المنخفض. ودعم كل من إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إنشاء مركز للتعاون الإقليمي لإشاعة المعلوماتية في المدن في شنغهاي في الصين، الأمر الذي عزز الحصول على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات واستعمالها في جميع أنحاء منطقة آسيا والمحيط الهادئ. بيد أن التعاون بين بلدان الجنوب من أجل تسخير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ليست مسألة فنية بحتة. وهي تتطلب أيضاً إجراء تغييرات في وسائل العمل، ووضع استراتيجيات خاصة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وإقامة علاقات بين القطاعين العام والخاص.

#### جيم - تعميم مراعاة المنظور الجنساني في الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية

١٢٦- دعت الجمعية العامة إلى بذل جهود جديدة وسريعة من أجل تعميم مراعاة المنظور الجنساني في إطار الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة في جميع الميادين، ولا سيما في مجال دعم القضاء على الفقر، وشجعت تمكين المرأة باعتبار هذه المسألة ذات أولوية لأنشطة التعاون الإنمائي في الأمم المتحدة.

١٢٧- لقد أحرز تقدم في تعميم مراعاة المنظورات الجنسانية في الأنشطة التنفيذية، بما في ذلك من خلال الجهود التي بذلت لأجل بناء القدرات، رغم استمرار القيود. وقد وفر كل من التقييمات القطرية المشتركة وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وسيلة استراتيجية من أجل تعميم مراعاة المنظور الجنساني على المستوى التنفيذي. فالمبادئ التوجيهية الخاصة بالتقييمات القطرية المشتركة وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية تطورت من الاعتراف في عام ١٩٩٩ بالمساواة بين الجنسين كمسألة شاملة إلى إدراج المساواة بين الجنسين في عام ٢٠٠٢ ضمن مبادئها التوجيهية. ومن خلال الاستعراض الخارجي الذي أُجري في عام ٢٠٠٢ بشأن تعميم مراعاة المنظور الجنساني في ١٥ بلداً، نزولاً على طلب فرقة العمل المعنية بتعميم مراعاة المنظور الجنساني في عمليات التقييمات القطرية المشتركة/إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية التابعة لشبكة الوكالات المعنية بالمرأة والمساواة بين الجنسين، تبين أن الأفرقة القطرية تمكنت من إحراز بعض التقدم في هذا الصدد لتيسير هذه العمليات من

خلال التقييمات القطرية المشتركة وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وفي عام ٢٠٠٣، بلغ عدد الأفرقة المعنية بالمواضيع الجنسانية ٨٦ فرقة في ٧٨ بلدا من البلدان المشمولة بالبرامج البالغ عددها ١٣٥ والتي تعمل فيها منظومة الأمم المتحدة. وكان تخصيص الموارد من أجل الاضطلاع بأنشطة الدعم التي بدأتها الأفرقة المعنية بالمواضيع الجنسانية عاملا أساسيا من عوامل النجاح، مع أن هذه الأفرقة واجهت في عدد من البلدان صعوبات في تحقيق استدامة عملها. وقدم حتى الآن كل من منظمة الأمم المتحدة للطفولة، وصندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية، وبرنامج الأغذية العالمي، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة إسهامات هامة في هذا المجال. بيد أن على الوكالات أن تضطلع بمسؤولية فردية أكبر في تعميم مراعاة المنظور الجنساني والتقليل من اعتمادها على الوكالات المعنية صراحة بالمسائل الجنسانية.

١٢٨- وأشار الاستعراض الخارجي أيضا إلى أن عيوبها كبيرة ما زالت موجودة وهي تعيق إجراء معالجة معمقة للمسائل الجنسانية في كل من التقييمات القطرية المشتركة وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وفي أكثر من نصف البلدان التي شملتها الدراسة الاستقصائية اتسم المنهج المعتمد بكونه وصفيا أكثر منه تحليليا، وظهر ميل إلى التركيز على قطاعات قليلة (الصحة والتعليم بشكل رئيسي) بسبب الافتقار بشكل أساسي إلى البيانات الموزعة بحسب الجنس في المجالات الأخرى أو في البلد ككل. ويمكن الإشارة إلى شواغل مماثلة تتعلق بالورقات الاستراتيجية للحد من الفقر. ولم تحظ بمعالجة متسقة مسائل التوظيف والحصول على الموارد المنتجة وغيرها من المسائل الاقتصادية. إنما، من وجهة نظر إيجابية، يحقق إدخال تحليل للميزانية يناصر الفقراء ويراعي نوع الجنس تقدما في مزيد من البلدان بفضل الجهود التعاونية التي تبذلها الكيانات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة لا سيما صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

١٢٩- وضعت معظم الوكالات التابعة للمنظومة الأطر الخاصة بسياساتها واستكملتتها بهدف توجيه الجهود التي يبذلها كل منها من أجل تعميم مراعاة المنظور الجنساني. فالتزام برنامج الأغذية العالمي المحسّن بالمرأة يدعو إلى تعميم مراعاة المنظور الجنساني في جميع الأنشطة البرمجية. وتضطلع جميع الوكالات عمليا بأنشطة تنفيذية على الصعيد الميداني لدعم بناء القدرات الوطنية التي تعالج المسائل الجنسانية بما في ذلك تعميم مراعاة المنظور الجنساني.

١٣٠- وعلى الصعيد التنفيذي، تحظى أيضا باهتمام متزايد ضرورة زيادة إدراج المنظور الجنساني في مجال المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ وحماية النساء والفتيات من الاعتداء

الجنسي والاستغلال الجنسي خلال الأزمات. وقد وضعت سياسات واستراتيجيات ومبادئ توجيهية ووجهت إلى الموظفين المشتركين في العمليات الإنسانية وفي أنشطة إعادة التأهيل. ١٣١ - وخلاصة القول، إن الخبرة التي اكتسبت حتى الآن في مجال تعميم مراعاة المنظور الجنساني تظهر عددا من التحديات التي تستدعي مزيدا من الاهتمام:

(أ) ما برحت برامج كثيرة تدرج المنظورات الجنسانية، وهذا بفضل الجهود التي بذها الموظفون والخبراء على صعيد فردي وليس نتيجة ما أدرج بوضوح ضمن الأولويات التنظيمية المفصلة، وذلك رغم توفر التوجيه السياسي بشأن هذه المسألة في معظم الوكالات.

(ب) لا تزال المسألة بخصوص تعميم مراعاة المنظور الجنساني ونتائجه نظرا لأن البرامج، بما فيها إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، لا تحدد في غالب الأحيان الروابط بين أهداف المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وبين الأهداف القطاعية ونواتجها.

(ج) ثمة ثغرات في البيانات الموزعة بحسب نوع الجنس والمعلومات والتحليلات الخاصة بالمسائل الجنسانية في ميادين رئيسية، تشمل الاقتصاد الكلي والمجرة والطاقة والماء والزراعة والتنمية الحضرية والريفية والقضايا السكانية وفيرس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) وتكنولوجيا الاتصالات والمعلومات.

(د) ما زالت القدرات التحليلية وآليات الرصد داخل منظومة الأمم المتحدة في المسائل الجنسانية غير كافية.

## سادسا - الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة لأغراض التنمية في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية من الأزمة إلى التنمية

### ألف - وضع نهج شامل للبلدان التي تمر بأزمات

١٣٢ - اكتشفت في التسعينات سبل عديدة لسد الفجوة، في سياق مرحلة ما بعد الصراع، بين المساعدة المتاحة للإغاثة الإنسانية والمساعدة الإنمائية. وتم توسيع نطاق عملية النداءات الموحدة لكي تشمل المتطلبات العاجلة للتأهيل والإنعاش حسب الاقتضاء، وفي الوقت ذاته فمع إدخال أدوات من قبيل التقييمات القطرية المشتركة وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية التي شكلت قاعدة تنسيق لبرامج الإنعاش ذات صبغة استراتيجية أكبر. وفي بعض الحالات، تفاوتت العلاقة بين التقييمات القطرية المشتركة وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية من جهة، وبين عملية النداءات الموحدة وخطة العمل الإنسانية المشتركة من جهة أخرى، حيث ضُمت كلها ضمن عملية واحدة، تشمل حتى الورقات الاستراتيجية للحد من

الفقر، مع وثيقة واحدة للنواتج (مثل استراتيجية بناء السلام والإنعاش في سيراليون). وفي حالات أخرى، ظلت بمثابة عمليات موازية، فكان لكل منها مواطن قوته وحدوده. وتظهر التجربة إمكانية استعمال كل من عملية النداءات الموحدة وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية كعمليات "انتقالية"، رغم الحاجة إلى مواصلة العمل من أجل ضمان اتساق منهجي واستراتيجي في ما بينها. ومؤخرا استكمل الفريق العامل المشترك المعني بقضايا الانتقال التابع لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية/اللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية وضع الأسس المتعلقة بهذه القضايا. فالعمل جار على إدخال مزيد من التحسينات على المنهجية الخاصة بتقييم احتياجات مرحلة ما بعد الصراع، وقد استعملت في الأوضاع الأخيرة كأداة لتقييم الاحتياجات، ووضع استراتيجية انتقال لمرحلة ما بعد الصراع والشروع في مشاورات مع الجهات الفاعلة الوطنية والدولية للاتفاق على الأولويات المشتركة وتحديد الالتزامات.

١٣٣- ترهن العلاقة بين هذه الآليات التي ترعاها الأمم المتحدة واستراتيجية المساعدة القطرية الخاصة بالبنك الدولي والورقات الاستراتيجية للحد من الفقر واستراتيجيات الدعم الانتقالي، التي يعقبها عادة برنامج التسريح وإعادة الإدماج في حالات الطوارئ الممول من المؤسسة الإنمائية الدولية، بمدى حسن التنسيق بين الفريق القطري التابع للأمم المتحدة والبنك الدولي، ومدى وضوح التعريف بالروابط. كما أن تحسين التعاون بين الأمم المتحدة وسائر مجتمع المانحين والمنظمات غير الحكومية ضروري.

## باء - تنسيق الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة في حالات الانتقال

١٣٤- ثمة ما يبرهن أن جودة المنسق المقيم كمنسق الشؤون الإنسانية تتحسن مع أخذ المواصفات الإنسانية بعين الاعتبار في عملية الانتقاء التي يشترك فيها مكتب منسق الشؤون الإنسانية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. كما أن ممثلي الأمين العام الخاصين المسؤولين عن بعثات السلام والأمن يكلفون عموما تنسيق جميع أنشطة الأمم المتحدة التي تجري حيشما تنتشر البعثات. وفي السنوات الأخيرة، أدت الممارسة القاضية بتعيين نائب المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية للممثل الخاص للأمين العام إلى رفع مستوى الوعي بالقضايا الإنمائية في سياق استراتيجيات السلام والأمن. أما القلق المستمر فمرجع الافتقار إلى قيام المقرر بتقديم الدعم المنظم والمتسق إلى الممثل الخاص للأمين العام وإلى المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية.

١٣٥- أما من حيث آليات التنسيق على مستوى المقرر، فقد تناول تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام (تقرير الإبراهيمي) إنشاء فرقة العمل المتكاملة التابعة للبعثة في

البيئات التي تعيش مرحلة ما بعد الصراع. ومذاك، تعقد الكيانات المعنية بشؤون التنسيق في المقر (مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، واللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية، واللجنة التنفيذية للسلام والأمن) اجتماعاتها المشتركة وفق وتيرة أكبر وقد سرت إدارة عمليات حفظ السلام عددا من آليات التنسيق المشتركة بين الوكالات قبل إطلاق فرقة عمل متكاملة للبعثة. وأنشأت الدول الأعضاء أفرقة استشارية مخصصة تابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي بغية تعزيز العلاقة بين المجالين السياسي (مجلس الأمن) والاقتصادي والاجتماعي (المجلس الاقتصادي والاجتماعي). بيد أن مختلف الآليات والعلاقات في ما بينها تحتاج إلى التحسين.

### جيم - بناء القدرات من أجل تعزيز السلام

١٣٦- يتمثل أحد العناصر الحساسة في العملية الانتقالية في بناء قدرة الحكومة أو السلطات الوطنية الانتقالية على الاضطلاع بالمسؤولية من أجل الإشراف على التعمير والقيام بالتنسيق، بما في ذلك تنسيق عمليات الغوث وتعزيز العمليات الديمقراطية من خلال مشاركة واسعة النطاق تستتبع تكاليف كبيرة. ولا يجري عادة تمويل هذه الأنشطة كجزء من عمليات الغوث الإنسانية، وهي تستلزم دعما من خلال التعاون الإنمائي. وترتبط قدرة الحكومات على الاضطلاع بالقيادة في عملية انتقالية لمرحلة ما بعد الصراع بما إذا كانت الحكومة قائمة أو المؤسسات العاملة قد تفككت، وفي هذه الحالة الأخيرة، ما إذا كانت الأمم المتحدة قد أسندت إليها ولاية و/أو أنها تمارس فعليا السلطتين التنفيذية والقضائية في البلد. ومن أجل معالجة الأسباب الرئيسية الكامنة وراء الفقر وانعدام المساواة والعدل، وتعزيز احترام المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان وسيادة القانون، غالبا ما تواجه الأمم المتحدة تحديا يتمثل في أدائها دورها في وضع المعايير وتقديم المساعدة الإنسانية، بينما تعمل على تعزيز قيادة الحكومة وبناء القدرات الهادفة إلى التعمير. ولقد أتاحت تقييم الاحتياجات في المراحل الانتقالية والتقييمات القطرية المشتركة فرصا لمعالجة هذه القضايا التي وجدت لنفسها مكانا في إطار مبادرات بناء القدرات المدرجة في إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

١٣٧- تلي الوكالات التابعة للأمم المتحدة التي تعمل على تكثيف عملياتها الطلب المتزايد على بذل الجهود الرامية إلى بناء القدرات في المراحل الانتقالية. وهذا دور هام من الأدوار التي تؤديها الأمم المتحدة، بما في ذلك الولايات التنفيذية في حالات نزع سلاح المحاربين السابقين وتسريحهم وإعادة إدماجهم، وفي سياق خفض الأسلحة الصغيرة. أما المجالات الرئيسية الأخرى في بناء القدرات فتتمثل في إصلاح قطاع الأمن، ووضع نظام انتخابي، وإنشاء نظام قضائي للمرحلة الانتقالية، وإصلاح الشؤون الإدارية من أجل تقديم الخدمات الأساسية والتنظيم الاقتصادي. وقد تلقت منظومة الأمم المتحدة طلبا متزايدا على المساعدة

في حالات الصراع وما بعد الصراع وعمليات منع وقوع الأزمات. فقدم هذه المساعدة ٦٥ بلدا في عام ٢٠٠٣. ولى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هذه الاحتياجات بإنشاء وحدة التعمير في ما بعد الصراع ورفع مستوى شعبة الاستجابة لحالات الطوارئ التابعة له لكي تصبح مكتب منع الأزمات والإنعاش. ومن المهم التشديد على أن الأنشطة الهادفة إلى بناء القدرات من أجل تعزيز السلام لا تتم عادة كجزء من عملية النداءات الموحدة. كما أن الطلب على بناء القدرات في حالات ما بعد الصراع يصل من حيث كثافته ما تخطط له الوكالات عموما في البرامج التي تضعها عادة لدعم تنمية القدرات الوطنية.

١٣٨- واستجابة لمتطلبات حالات الطوارئ الإنسانية والحالات الانتقالية، يشترط نظام المنسقين المقيمين توافر مهارات في التخطيط الاستراتيجي والخبرة في إدارة شؤون الحكم والتحليل السياسي وحقوق الإنسان والعمل الإنساني، ليس من أجل تطبيقها في الحالات الانتقالية وحسب، بل لتعزيز القدرة على تشخيص الصراعات المحتملة في البلدان المعرضة لخطر نشوب الصراعات. ويعمل مكتب منسق الشؤون الإنسانية على توسيع نطاق التدريب في مجال التخطيط لحالات الطوارئ، في حين أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وكلية موظفي الأمم المتحدة قد باشرت التدريب على منع نشوب الصراعات وأنشطة الإنذار المبكر. ويجب مواصلة النظر في مدى تطبيق هذه المهارات في التقييمات القطرية المشتركة ومدى تمكنها من تعزيز الحوار الوطني. ويكمن التحدي الكبير في بناء القدرة على إتمام انتشار سريع ومنظم للموظفين الأكفاء في الحالات الانتقالية دون إحلال بالقدرات التنفيذية الأخرى على المستوى القطري.

## سابعا - الشراكة بين منظومة الأمم المتحدة وأصحاب المصلحة والشركاء الوطنيين المعنيين بالشؤون الإنمائية

### ألف - الملكية والشراكات الوطنية

١٣٩- يجري الاعتراف بالملكية الوطنية للاستراتيجيات الإنمائية بصفتها أولى المتطلبات لتحقيق فعالية المساعدة الإنمائية، وتمتع الأمم المتحدة بالمكانة التي تتيح لها أن تكفل تحقيق هذه الملكية بصورة كاملة. وفي مجال التطبيق، يعد تحقيق الملكية الوطنية أمرا معقدا.

١٤٠- ومن المستحيل بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية والإسراع بالتنمية البشرية دون مشاركة وارتباط فعالين من جانب الدولة والمجتمع المدني. وتتطلب الملكية الوطنية الكاملة، التي تتجاوز ملكية الحكومة، مشاركة وارتباطا على نطاق واسع من جانب المجتمع المدني. وقد برهنت المنظمات التابعة للأمم المتحدة على قدرتها على العمل مع جميع الشركاء

الوطنيين ذوي الصلة. ويدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي اعتماد استراتيجيات وطنية، من قبيل استراتيجيات التنمية المستدامة، التي تضمنت تشكيل تحالف واسع النطاق مع الجماعات الأساسية في الدولة وفي المجتمع المدني، على النحو المحدد في جدول أعمال القرن ٢١ لعام ١٩٩٢. وقد وسعت اتفاقية حقوق الطفل وغيرها من التطورات الجديدة نطاق جدول أعمال اليونسيف لكي يشمل نماء الطفل وحماية الجماعات المستهدفة ولا سيما النساء وتمكينها، وتعمل منظمة الصحة العالمية على نحو وثيق مع السلطات الصحية الوطنية لتوفير لها التوجيه السياسي. ولمواجهة التحديات الصحية الجديدة، تلتزم منظمة الصحة العالمية بالتعاون المتعلق بتطوير النظم الصحية من خلال تقوية تعاونها مع القطاع الخاص والمجتمع المدني المشارك في العمل المتعلق بالصحة. وتشمل الأولويات الاستراتيجية للصندوق الدولي للتنمية الزراعية تعزيز قدرات فقراء الريف وتقوية منظماتهم، وإعطائهم دوراً في عملية صنع القرار. ويفيد التركيز على زيادة العدل الاجتماعي وعدم التهميش على الأخص في مرحلة التأهيل بعد انتهاء الصراع أو في منع الأزمات وهو يصور الميزة النسبية للأمم المتحدة في الحالات التي تعجز فيها وكالات المساعدة الثنائية والمنظمات غير الحكومية عن العمل. ويُعد التعاون مع قطاع الأعمال التجارية الوطنية السمة المميزة لأنشطة كثير من مؤسسات الأمم المتحدة. ويمكن العثور على أمثلة هامة لذلك التعاون في أنشطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، والاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونسيف).

## باء - العلاقات مع مؤسسات بریتون وودز

١٤١ - أفضت النتائج التي توصلت إليها الاجتماعات الدولية الرئيسية التي تمت في العقد الماضي، مثل مؤتمر قمة الألفية، ومؤتمر مونتريري، إلى منظور مشترك لأهداف التنمية ومبادئها بين وكالات الأمم المتحدة ومؤسسات بریتون وودز. وقد هيأ توافق آراء مونتريري، على الأخص، مزيداً من الحوافز لمنظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك مؤسسات بریتون وودز، والشركاء الإنمائيين الآخرين لمعالجة المسائل المتعلقة بالترابط والتنسيق والتعاون، الذي أفضى إلى مبادرات هامة للمانحين مثل اجتماع روما لعام ٢٠٠٣ المعني بتبسيط وتنسيق آليات المساعدة المقدمة من المانحين واجتماع المائة المستديرة الثاني المعقود في مراكش لعام ٢٠٠٤ المعني "بتحسين قياس ورصد وإدارة النتائج الإنمائية". إلا أن الدلائل تبين أن التقدم الذي أحرز على الصعيدين العالمي والدولي وعلى مستوى العمل المشترك بين الوكالات لم يصل تأثيره بعد إلى العمليات على المستوى القطري بالشكل الفعال.

١٤٢- وقد هيأت الإصلاحات الأخيرة في وكالات الأمم المتحدة وفي البنك الدولي المتعلقة بالتركيز والنهج، والمقترنة بقدر كبير من تفويض السلطة على المستوى الميداني، كثيرا من الفرص لتعاون أكبر فيما بينها على المستوى القطري في مجالات غير تقليدية مثل (التعمير بعد انتهاء الصراع، وتقديم المشورة السياسية، وإدارة المعرفة). وقد أوجد الالتقاء حول مبادئ أساسية مثل تلك المتعلقة بالملكية الوطنية لعمليات التنمية الوطنية، المستندة إلى استراتيجيات قطرية الطابع، الظروف أيضا لمواءمة العمليات الخاصة بها مع أطر العمل الاستراتيجية الوطنية، مثل ورقات استراتيجية الحد من الفقر، والنهوج القطاعية ونهوج الشراكة الاستراتيجية لضمان تحسين التفاعل وتقسيم العمل بمزيد من الفعالية. وتحسنت شراكات العمل بين منسق الأمم المتحدة المقيم، وممثل وكالات الأمم المتحدة والمديرين القطريين للبنك الدولي تحسنا كبيرا في كثير من البلدان في السنوات الأخيرة. ومع ذلك، يميل التعاون بينهم لأن يقتصر على مشاريع وبرامج محددة وبتحالفات قطاعية، ويفتقر إلى النهج الاستراتيجي المشترك، وهو يقتصر غالبا على المشاورات والأشكال المحددة للتعاون في سياق إعداد التقييم القطري المشترك، وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وورقات استراتيجية الحد من الفقر، وتنسيق المساعدة الخارجية.

١٤٣- وعلى الرغم من تزايد النظر إلى مؤسسات بريتون وودز على أنها جزء لا يتجزأ من منظومة الأمم المتحدة، نتيجة لالتقاء جميع المؤسسات الإنمائية المتعددة الأطراف حول جدول الأعمال العالمي الذي انبثق عن مؤتمر قمة الألفية وغيره من المؤتمرات ومؤتمرات القمة، إلا أنها لم تدمج رسميا في نظام المنسقين المقيمين وإنما تتمتع بعلاقة تعاونية خاصة في إطاره، بأشكال تختلف من بلد إلى بلد.

١٤٤- ويعتمد التعاون الفعلي على المستوى القطري بين مؤسسات بريتون وودز من ناحية وبين صناديق وبرامج الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة وغيرها من كيانات الأمم المتحدة من ناحية أخرى، على عدد من العناصر، بما فيها القدرات المختلفة والفرص التي تظهر في كل بلد. وبصفة عامة فإن ما يتسم به تمويل كثير من وكالات الأمم المتحدة من ضالة وعدم التيقن الذي يكتنف ذلك التمويل، يعرقل قدرتها على الالتزام بخطط طويلة الأمد وضمان تواجدها المستقر على المستوى القطري، غالبا ما يسفر عن فقدان الاهتمام أو ضياع الفرص لإقامة علاقات تعاون أقوى مع مؤسسات بريتون وودز وغيرها من الشركاء الإنمائيين الخارجيين، بما في ذلك المصارف الإقليمية. وتترتب على هذا تداعيات تؤثر بوضوح على وجود وكالات الأمم المتحدة ومصادقيتها كشركاء حتى في تلك المجالات التي تملك فيها الأمم المتحدة ميزة نسبية واضحة (مثل الدعوة لحقوق الإنسان، والحكم الديمقراطي الرشيد، وما إلى ذلك).

١٤٥- ويقوم البنك الدولي من ناحية أخرى بدور الوكالة اللامركزية وبدور المقر في آن معاً، ويشارك ممثلوه القطريون، شأنهم شأن ممثلي صندوق النقد الدولي، بصفة عامة في أنشطة فريق الأمم المتحدة القطري. ومع أن علاقات العمل بينهم ممتازة، فإن هذا لا يعني بالضرورة أنها ستؤدي إلى التخطيط الاستراتيجي المشترك. وغالبا ما يبدأ التعاون بشأن موضوعات/برامج معينة مع فرادى المنظمات في المقر بين موظفي البنك الدولي وبين وكالات الأمم المتحدة المتخصصة.

١٤٦- كما يشكل الاختلاف في السياسات والإجراءات بين مؤسسات بريتون وودز ووكالات الأمم المتحدة أيضا العلاقات بينهما على المستوى القطري. ومن شأن مشاركة وكالات الأمم المتحدة مشاركة أقوى في عمليات المانحين مثل عمليتي روما ومراكش والنهوج القطاعية أن ييسر تساوq وتنسيق السياسة والبرمجة على نحو أكبر بين وكالات الأمم المتحدة والمانحين الآخرين (البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والمصارف الإقليمية والمانحين الثنائيين) على المستويين القطاعي والاستراتيجي. وتؤدي ترجمة الأهداف الإنمائية للألفية إلى أهداف استراتيجية وطنية فضلا عن زيادة التنسيق بين المانحين وبين الاستراتيجيات والعمليات الوطنية إلى نشوء التحديات علاوة على أنه يشكل قاعدة قوية لإقامة مزيد من التعاون الاستراتيجي بين وكالات الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز.