

Distr.: General
15 April 2019
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لاتخاذ قرار

منظمة الأمم المتحدة للطفولة

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية لعام ٢٠١٩

١١-١٣ حزيران/يونيو ٢٠١٩

البند ٨ من جدول الأعمال المؤقت*

تقييم تغطية وجودة استجابة اليونيسف الإنسانية في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة

ملخص تنفيذي**

موجز

في عام ٢٠١٨، احتاج أكثر من ١٣٤ مليون شخص في شتى أرجاء العالم إلى المساعدة الإنسانية والحماية الدوليتين. وطلبت الأمم المتحدة والشركاء مبلغاً قدره ٢٥,٢ مليار دولار أمريكي من أجل تقديم المساعدة إلى ٩٧,٩ مليون شخص ممن ينتمون إلى أشد الفئات ضعفاً في جميع أنحاء العالم سنة ٢٠١٨. بلغ عدد البلدان التي تشهد نزاعات عنيفة أعلى معدلاته خلال السنوات الثلاثين الأخيرة. ويقدر عدد الأطفال المقيمين في البلدان المتضررة من النزاعات أو الكوارث بنحو ٥٣٥ مليون طفل، أي واحد من كل أربعة. واعتباراً من أوائل سنة ٢٠١٨، شُرد ما يقرب من ٣١ مليون طفل قسراً بسبب أعمال العنف والنزاعات، منهم ١٣ مليون طفلٍ لاجئ، وأكثر من ١٧ مليون شُردوا داخل بلدانهم. وما فتئت اليونيسف تتصدى للأزمات الإنسانية منذ سنة ١٩٤٦، داعيةً إلى حماية حقوق الأطفال، وتلبية احتياجاتهم الأساسية، والعمل على تمكين جميع الأطفال من بلوغ كامل إمكاناتهم.

* E/ICEF/2019/9.

** يجري تعميم الموجز التنفيذي لتقرير التقييم بجميع اللغات الرسمية. التقرير الكامل متاح باللغة الإنكليزية من موقع مكتب التقييم التابع لليونسف (انظر الملحق).

ملاحظة: قامت اليونيسف بإعداد هذه الوثيقة بكاملها.



الرجاء إعادة استعمال الورق

080519 19-07556 (A)



منذ سنة ٢٠٠٥، استجابت اليونيسف لمعدل ٣٠٠ حالة إنسانية سنوياً في أكثر من ٩٠ بلداً. واستمرت النزاعات والكوارث الطبيعية والأوبئة وغيرها من الأزمات سنة ٢٠١٨ في تقويض المكاسب الإنمائية وعرقلة الطريق نحو تحقيق التنمية المستدامة. ومن أجل تلبية الطلب المتزايد على المساعدة في حالات الطوارئ المتعددة والمتزامنة والمعقدة والواسعة النطاق، استثمرت اليونيسف موارد كبيرة في عملها الإنساني، فارتفع إنفاقها من ٦٠٠ مليون دولار أمريكي سنة ٢٠٠٦ إلى حوالي ٢,٨ مليار دولار أمريكي سنة ٢٠١٨. وقد نُفذت برامج اليونيسف من خلال مجموعة متنوعة من الشراكات التي شملت الحكومة، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، ووكالات الأمم المتحدة الأخرى.

أجري تقييم للتغطية التي توفرها اليونيسف في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة وجودتها سنة ٢٠١٨؛ وتناول التقييم ١١ دراسة حالة قُطرية. وتبين نتائج التقييم أن اليونيسف أظهرت شجاعة تنظيمية ومتابعة كبيرة في مواصلة عملها في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة، على الرغم من التحديات الكبيرة التي واجهتها. وفي جميع دراسات الحالة القُطرية، كانت اليونيسف من بين أكبر مقدمي المساعدة الإنسانية والحماية وأكثرهم أهمية، وكثيراً ما عملت في بعض من أشد المناطق صعوبة. واتسمت التغطية التي توفرها برامج اليونيسف في هذه البيئات بالطابع الشمولي، واستفاد عدد كبير من السكان استفادة كبيرة من العمل الإنساني الذي قامت به المنظمة.

أبرز التقييم مجالات عدة تتطلب تحسناً من أجل تعزيز المساعدة والحماية الفعالين وتيسير توفرهما في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة. نبيّن في ما يلي بعضاً منها:

(أ) غالباً ما لا تتوفر أدلة كافية لتتمكن اليونيسف من الحكم على الجوانب الرئيسية لعملياتها الإنسانية. ولا تتوفر لدى المنظمة دائماً المعلومات والتحليلات اللازمة لتحيط بالعمل الإنساني الفعال ولترصد بانتظام التغييرات في السياق مع مرور الوقت حتى تضمن استمرار أهمية المساعدة التي تقدّمها؛

(ب) مع وجود استثناءات قليلة فقط، أظهر التقييم أنه عند الحاجة إلى المفاضلة بين الإنصاف والتغطية، حظيت التغطية بالأولوية. وغالباً ما تتطلب برجة الإنصاف أنشطة إضافية أو مجالات برنامجية إضافية، ما يجعل التنفيذ أقل فعالية من حيث التكلفة؛

(ج) على مستوى المكاتب القُطرية، تفتقر اليونيسف كثيراً إلى نهج منظم للمساءلة إزاء الأشخاص المتضررين وإلى طريقة منتظمة لقياس مدى رضا المجتمعات المحلية عن تغطية برامجها أو جودتها. ويُعد هذا الفهم لأثر برامجها مهماً في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة، إذ إن تقديم مساعدة جيدة وخاضعة للمساءلة قد يُعزّز قدرة المنظمة على الحفاظ على الوصول الآمن؛

(د) تحتاج اليونيسف، لزيادة تغطيتها وجودة برامجها إلى أقصى حد في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة، إلى تعزيز التغيير الداخلي في أساليبها المتعلقة بتصميم البرامج المتكاملة وتنفيذها ونشر السياسات والإجراءات وتفسيرها والعمل بها.

يستخلص التقرير استنتاجات ويقدم توصيات تهدف إلى دعم المنظمة للوصول إلى أشد الناس احتياجاً للمساعدة ومن يصعب الوصول إليهم.

يتضمن القسم السادس عناصر مشاريع المقررات.

^أ مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، لحة عاقبة عن العمل الإنساني العالمي ٢٠١٨، نيويورك، ٢٠١٨.

^ب اليونيسف، "أطفال تحت القصف"، ٢٠١٨. متوفر على الموقع الإلكتروني www.unicef.org/children-under-attack.

^ج اليونيسف، "العمل الإنساني من أجل الأطفال ٢٠١٩". متوفر على الموقع الإلكتروني <https://www.unicef.org/appeals>.

^د بلغت قيمة المبلغ المتوخى تحقيقه من نداء سنة ٢٠١٨ نحو ٣,٨ مليار دولار أمريكي. وبحلول ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، بلغت تمويلات النداء التي جرى توفيرها نحو ١,٨٥ مليار دولار أمريكي (أي تمويل بنسبة ٤٩ في المائة). بالإضافة إلى ذلك، توفرت لدى اليونيسف حوالي ٩١٩ مليون دولار أمريكي من سنة ٢٠١٧.

أولاً- معلومات أساسية عن التقييم والغرض منه

١. ما فتئت اليونيسف تتصدى للالتزامات الإنسانية منذ عام ١٩٤٦، وتحمل مسؤولية عالمية إزاء الدعوة إلى حماية حقوق الأطفال، وتلبية احتياجاتهم الأساسية، والعمل على تمكين الأطفال جميعاً من بلوغ كامل إمكاناتهم. وفي حين أنّ اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل تدعم البرمجة العامة لليونيسف، فإنّ الالتزامات الأساسية من أجل الأطفال في العمل الإنساني تشكّل أساس الاستجابة الإنسانية لليونيسف. وتتحمّل اليونيسف أيضاً المسؤولية المباشرة وتخضع للمساءلة بوصفها الوكالة الرائدة في مجال مسؤولية حماية الطفل، والمجموعات المعنية بالمياه والصرف الصحي والنظافة والتغذية؛ وبوصفها أيضاً جهةً مشاركة في قيادة مجموعة التعليم، جنباً إلى جنبٍ مع منظمة إنقاذ الطفولة.^٢

٢. يُعطي التقييم الفترة الممتدة بين عاميّ ٢٠١٥-٢٠١٨. وقد تمثّل الغرض من إجراء هذا التقييم في التوصل، من خلال التحليل القوي والمنهجي عبر مجموعة من السياقات القطرية، إلى حلولٍ عملية لإثراء السُّبُل التي قد تُحسِّن من خلالها اليونيسف تغطية استجابتها الإنسانية وجودتها. ومن المتوقع أن تُساهم كل من عملية التقييم والنتائج في إنتاج مجموعة من الأدلة والدروس المستفادة بشأن عوامل التمكين والعوائق التي تحول دون تقديم عمل إنساني رفيع المستوى في حالات الطوارئ الإنسانية المعقّدة، والطرق التي أثّرت بها هذه العوائق على أداء اليونيسف وقدرتها على الوصول إلى السكان المتضررين.

٣. وقد شملت المرحلة الأولى من التقييم ثلاث دراسات حالة تجريبية، وبعثة ميدانية واحدة (نيجيريا) واستعراضين مكثيين (باكستان وأوكرانيا). وشملت المرحلة الثانية أربع بعثات ميدانية أخرى (أفغانستان، وجمهورية أفريقيا الوسطى، والفلبين، والصومال) وأربعة استعراضات مكتبية (بوروندي، ومالي، والجمهورية العربية السورية، ودولة فلسطين).

٤. كان للتقييم ثلاث غايات:

- (أ) تقييم أداء اليونيسف في تحقيق التغطية والجودة في حالات الطوارئ الإنسانية المعقّدة استناداً إلى عينة من البلدان، بما في ذلك تحديد عوامل التمكين الداخلية والخارجية والتحديات التي تواجه الأداء؛
- (ب) تحديد عوامل التمكين الداخلية والخارجية والتحديات التي تواجه وفاء اليونيسف بولايتها ودورها في مجال الحماية في حالات الطوارئ الإنسانية المعقّدة، بما في ذلك دورها المحدد في آلية الرصد والإبلاغ بشأن الانتهاكات الجسيمة المرتكبة ضد الأطفال في حالات النزاع المسلح؛
- (ج) رصد الممارسات الجيدة والابتكارات التي تُحسِّن العمل الإنساني، وتحليل إمكاناتها لكي تطبقها اليونيسف.

^١ تقع على عاتق اليونيسف مسؤولية محدّدة تتمثّل بالإبلاغ عن الانتهاكات الجسيمة المرتكبة ضد الأطفال في حالات النزاع المسلح، من خلال آلية الرصد والإبلاغ.

^٢ حتى سنة ٢٠١٧، شاركت اليونيسف أيضاً في قيادة مجال مسؤولية العنف المبني على النوع الاجتماعي مع صندوق الأمم المتحدة للسكان.

ثانياً- نهج التقييم

٥. نظراً لأنّ التركيز الأساسي للتقييم انصبَّ على الحلول العملية بدلاً من النظرية، فقد استُخدم إطار تحليلي لتحديد أركان وعوامل تمكين التغطية والجودة في الاستجابة الإنسانية. ويستخدم الإطار ثلاثة منظورات لدراسة أداء اليونيسف. يتضمن المنظور الأول مخرجات أو نتائج العمل الإنساني لليونيسف على صعيد التغطية والجودة. ويشمل المنظور الثاني طرق تحقيق تلك النتائج والنهج المطبقة في طائفة من السياقات الميدانية وعلى الصعيد العالمي لدعم عمليات اليونيسف في حالات الطوارئ الإنسانية المعقّدة. ويشمل ذلك طرق تنفيذ اليونيسف برامجها، وعملها في إطار الشراكات، إلى جانب دعوتها إلى استخدام وتطبيق نهج أخرى لتعزيز التغطية والجودة ويشمل المنظور الثالث المدخلات التي تقدمها اليونيسف - البشرية والمالية والإجرائية - التي تُمكن طرق العمل أو تُعرقّلها.

الشكل ١

الإطار التحليلي للتقييم



٦. استخدم التقييم نهجاً مختلط الأساليب لجمع البيانات وتحليلها. وُجِّعت بيانات نوعية من خلال استعراض المؤلفات، وإجراء مقابلات شبه منظّمة، وعقد مناقشات جماعية مركّزة. وكذلك جرى تجميع بيانات الأداء البرنامجي ومعلومات التمويل وتحليلها. وأُجريت مقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين من موظفي اليونيسف والشركاء في المنظمات الحكومية وغير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة. وعُقدت مناقشات جماعية مركّزة مع المجتمعات المحلية التي تتلقى مساعدة ممولة من اليونيسف.

٧. استناداً إلى الإطار التحليلي، وُضعت مصفوفة تقييم تتألف من خمسة أسئلة تقييمية رئيسية و١٦ سؤالاً تقييمياً فرعياً، للمساعدة في تقييم الأداء وتحديد كيفية إسهام الممارسات الجيدة والابتكارات على الصعيد الميداني في تحقيق مخرجات التغطية والجودة. الأسئلة الخمسة هي:

- (أ) إلى أي مدى تحقق اليونيسف التغطية والجودة في عملها الإنساني بطريقةٍ مُنصفة؟ وما هي الممارسات الجيدة والدروس المستفادة والحلول العملية التي يمكن تحديدها لإثراء التحسينات عبر استجابة اليونيسف؟
- (ب) ما هي طرق ومدى فعالية تأثير اليونيسف على الآخرين لزيادة جودة العمل الإنساني وتغطيته؟
- (ج) ما هي النهج البرنامجية واستراتيجيات الشراكة التي استخدمتها اليونيسف على الصعيد الميداني لتحقيق وصول قائم على المبادئ وتحسين التغطية والجودة، وكم بلغت درجة النجاح؟
- (د) إلى أي مدى صُممت استجابة اليونيسف الإنسانية لتكون مناسبة ومهيأة لضمان صلتها المستمرة بالاحتياجات والأولويات المتغيرة؟
- (هـ) إلى أي مدى تدعم إدارة الموارد البشرية والمالية لليونيسف ونظمها وإجراءاتها الاستجابة الفعالة في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة؟

ثالثاً- نتائج مختارة

أ. تحقيق اليونيسف للتغطية والجودة في العمل الإنساني بطريقةٍ مُنصفة

٨. وجد التقييم أنَّ تغطية اليونيسف في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة تتسم بشمولها واتساع نطاقها. وفي حال توفر التمويل وإمكانية الوصول والقدرات، تعتمد اليونيسف على مسؤوليتها باعتبارها وكالة رائدة تمثل الملاذ الأخير لتقديم الرعاية، كوسيلة لتحديد تغطيتها المتوقعة. وعلى الرغم من أنَّ اليونيسف غير متسقة في كيفية تحديدها لقابلية التضُّر، فإنها كثيراً ما تُعطى الأولوية لجمع وتحليل البيانات المصنفة حسب الجنس والعمر وتستترشد بها في نهجها إزاء التعامل مع مسألة الإنصاف. وتُعد اليونيسف أقل اتساقاً في تحليلها للعوامل الأخرى التي تساهم في قابلية التضُّر. وتسعى المكاتب القطرية إلى تحقيق توازن بين الوصول إلى أعداد كبيرة من الأشخاص المتضررين الذين يسهل الوصول إليهم، والوصول إلى أعداد قليلة من الأشخاص الأكثر احتياجاً الذين يصعب ويكلف الوصول إليهم، على الرغم من غياب نهج متسق.
٩. وجد التقييم أيضاً أنَّ جودة البرامج تسترشد بانتظام بالالتزامات الأساسية المتعلقة بالأطفال في العمل الإنساني، التي تُوضع في السياق لتعزيز أهميتها، بالإضافة إلى معايير الجودة العالمية. وأكثر ما يصعب تحديده هو الاتساق الذي يُمكن اليونيسف من الوفاء بمعايير الجودة هذه؛ لأنَّ هذا الاتساق يعتمد على عدد المرات التي تتمكن فيها المنظمة من الوصول إلى المواقع، فضلاً عن تمويلها وقدراتها. ويعتمد مدى وفاء اليونيسف بمعايير الجودة على قوة الرصد الذي تقوم به ومداه، وهو ما قد يكون متغيراً. ونتيجة ذلك، لا يمكن تحديد إذا كانت اليونيسف تعتمد باستمرار نهجاً برنامجية تقدم أنسب الخدمات وأفضلها جودة للأشخاص المتضررين.

١٠. بيّن التقييم أنَّ النهج البرنامجي له تأثير هام على توفير التغطية بإنصاف. وفي حين أنَّ البرامج التي تركز على تحقيق التغطية وتلبية الاحتياجات الأساسية، مثل التوزيعات لمرة واحدة أو الدعم الدوري الذي يتطلب وجوداً محدوداً للوكالات، تقدّم مساعدةً أساسيةً للمجتمعات المحلية التي تمر بأزمات في بداية

الاستجابة، فلم تتوفّر نُهجٌ أو توجيهاتٌ مشتركة للانتقال من هذه النُهج إلى وجودٍ أكثر استدامة أو تقديم مساعدات أكثر شمولاً وأطول أجلاً. ولا ترصد اليونيسف هذه التحوّلات بانتظام، ما يصعب تبُّع التغييرات في نهج البرمجة. فكلما زادت خبرة الموظفين وقدراتهم، كلما زادت مرونتهم على الأرجح في التحوّل بين النُهج البرنامجية المختلفة لضمان أكبر قدر ممكن من الجودة في السياق.^٢

ب. تأثير اليونيسف على جودة العمل الإنساني وتغطيته

١١. تُعد اليونيسف من أجراً المناصرين للأطفال المتضررين من النزاعات المسلحة، وغالباً ما تُعطى الأولوية لمسؤولياتها الخاصة بآلية الرصد والإبلاغ، على الرغم من التحديات التي تواجهها في توفير الموارد. وقد حقّقت اليونيسف نجاحاتٍ ملحوظة في تأمين تحرير الأطفال المخترطين في الجماعات المسلحة وفي دعمهم لاحقاً من خلال برامجها. واتبعت المنظمة نهجاً عاماً ملائماً لكيفية تعاملها مع الجهات المسؤولة، مسترشدةً بالحساسيات الحكومية، وقدرة الشركاء على حصر الانتهاكات والإبلاغ عنها، والوجود المتكامل للأمم المتحدة.

١٢. كذلك، اعتمدت اليونيسف على دورها كوكالةٍ رائدة في المجموعة التابعة لها من أجل تعزيز تغطية وجودة استجابة الوكالات الأخرى لحالات الطوارئ الإنسانية المعقّدة. وسلّط التقييم الضوء على الممارسات الجيدة من بلدان مختلفة في تحديد الثغرات وتداركها في الاستجابة الإنسانية، وتعزيز المعايير السياقية، وتعزيز قدرة الشركاء على الوفاء بهذه المعايير. ومع ذلك، ثمة مجالات متاحة للتحسين. وتتسق النتائج المستمدة من التقييمات الأخيرة المشتركة بين الوكالات مع نتائج هذا التقييم في إثارة القلق بشأن صحة بيانات تقييم المجموعات وأرقام التغطية ومدى كفاية نُظم رصد المجموعات.

١٣. وجد التقييم تفاوتاً في أداء اليونيسف على صعيد مناصرة الوصول إلى الخدمات. وتُغطّي المنظمة باحترام كبير بين وكالات الأمم المتحدة لجهود المناصرة التي تبذلها من أجل تعزيز القدرة على الوصول، ولكن الشركاء من المنظمات غير الحكومية المحلية والوطنية والدولية أكثر أهمية. وقد يكون ذلك انعكاساً جزئياً للأطراف المحاورة المختلفة الذين تتعامل معهم المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة، ولكن ثمة تصوّرٌ شائعٌ بين المنظمات غير الحكومية بأنّ اليونيسف تسعى إلى تعزيز قدرتها على الوصول بدلاً من تعزيز قدرات شركائها. وتستطيع اليونيسف أن تكون الرائدة في الوصول، ولا سيما في سياقات تضعها في وضع متميزٍ لتسريع وتيرة التغيير بفضل معرفتها بالأفرقة القطرية للعمل الإنساني والحكومات ومشاركتها فيها.

ج. النُهج البرنامجية لليونيسف على الصعيد الميداني

١٤. تستخدم اليونيسف مجموعةً واسعةً من الاستراتيجيات والنُهج لتقديم المساعدة إلى الأشخاص المتضررين في حالات الطوارئ الإنسانية المعقّدة. وفي حين أنّ المبادئ الإنسانية تشكّل نواة سياسات اليونيسف وإجراءاتها، يظهر بعض التباين في مستويات فهم الموظفين والشركاء وتفسيرهم. ويميل موظفو اليونيسف إلى وضع مبدأ الإنسانية فوق المبادئ الأخرى، وغالباً ما يُفسّر تفسيراً خاطئاً بأنه تحقيق الوصول

^٢ ثمة محددات خارجية أيضاً، أهمها الأمن، وإمكانية الوصول، وقدرة الشركاء، والتمويل.

إلى المساعدات الإنسانية وإيصالها بأي ثمن. ومع ذلك، فإنّ المبادئ الأكثر تعقيداً المتمثلة في النزاهة والحيادة والاستقلالية لها القدر نفسه من الأهمية.

١٥. ثمة حاجة إلى تعزيز قدرة جميع موظفي اليونيسف الميدانيين على استخدام قائمة المبادئ الكاملة من أجل اتخاذ قرارات منظمة بشأن إمكانية الوصول. وثمة مجال مماثل لتعزيز القدرات على التفاوض الإنساني مع الكيانات الحكومية وغير الحكومية، مع مراعاة أن الموظفين الميدانيين كثيراً ما يضطلعون بالمفاوضات في نقاط التفتيش ومواقع المشاريع. ويبيّن التقييم أنّه يتوجّب على اليونيسف، قبل كل شيء، أن تُعزّز مشاركتها مع الشركاء بشأن المسائل المتعلقة بتحقيق الوصول القائم على المبادئ والحفاظ عليه.

د. الأهمية المستمرة للاستجابة الإنسانية لليونيسف

١٦. تستخدم اليونيسف مجموعة من الأدوات الرسمية والشبكات غير الرسمية للمحافظة على تحليلها للسياق، مع أنّ تركيزها كثيراً ما ينصبّ على التحليل الاستراتيجي بدلاً من التحليل التشغيلي. ويُسلّم التقييم بأنّه يجري بالفعل تعزيز التحوّل إلى عمليات تحليل السياق الأخف والمركزة من الناحية التشغيلية من خلال بدء العمل بإطار عمل اليونيسف الخاص بالوصول. ويُعد هذا الإطار أكثر صلةً بتحديد الفرص المتاحة واستغلالها لتحسين الوصول وزيادة التغطية. ويتوقّر أيضاً مجالاً للتحسين في طرق تعامل اليونيسف مع المجتمعات المحلية. وعلى الرغم من وضع إطار شامل، فقد وجد موظفو اليونيسف صعوبة في التنفيذ على الصعيد العملي.

١٧. كشف التقييم عن قلة إلمام على الصعيد الميداني بكيفية التعامل بصورة اعتيادية مع المجتمعات المحلية لضمان ملاءمة البرامج ونوعيتها، واستقاء آراء أولئك الذين يتلقون المساعدات الممولة من اليونيسف. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة بالنظر إلى الصلات التي تربط بين تقديم البرامج الجيدة وقبولها لدى المجتمعات المحلية. ويُعد تطوير هذه الصلات استراتيجية هامة لتحقيق هدف وصول المساعدات الإنسانية. وشدّد التقييم أيضاً على وجوب أن توضّح اليونيسف ما يتعين على شركائها القيام به لتحقيق التطلعات المؤسسية والالتزامات الأخلاقية المتعلقة بالمساءلة إزاء السكان المتضرّرين.

هـ. آثار تدخلات اليونيسف على التغطية والجودة

١٨. وجد التقييم أنّ نُظُم اليونيسف وإجراءاتها متكاملة، وأنّها، متى طُبِّقت، تكون فائقة القيمة بالنسبة إلى الموظفين العاملين في مجال الاستجابة الإنسانية. بيد أنّ الأدلة تُشير أيضاً إلى وجود تناقضات في كيفية فهم الإجراءات وتنفيذها وفي الحالات التي تُبسّط فيها الإجراءات؛ يتجلى ذلك في إجراءات الموارد البشرية واتفاقات التعاون البرنامجي/وثائق البرامج، وكلاهما لديه القدرة على تعزيز سرعة استجابة اليونيسف ونوعيتها بشكل كبير متى ما استُخدِمت إجراءات مبسطة. وتُعد المشتريات والإمدادات واللوجستيات من المجالات التي أُحرز فيها تقدم أكبر. ووثّق التقييم أمثلة عدة للطرق التي عزّزت بها الإجراءات التي اتخذها موظفو اللوجستيات في البلد المعني، أو شعبة الإمدادات، على نطاقٍ أوسع التآهب أو تقديم المساعدة الإنسانية في الوقت المناسب.

رابعاً- الاستنتاجات

١٩. خلّص التقييم إلى أنّ سؤاله الرئيسي - وهو تحديد مدى تغطية وجودة المساعدة التي تقدمها اليونيسف في حالات الطوارئ الإنسانية المعقّدة - كان مهماً لكل من اليونيسف وشركائها وأولئك الذين يسعون إلى تقديم المساعدة، ولكن لا يمكن الإجابة عليه بسهولة بالبيانات المتاحة. ووجد التقييم أنّه بين عاميّ ٢٠١٥ و ٢٠١٨، أظهرت اليونيسف شجاعةً تنظيميةً ومثابرةً كبيرةً في مواصلة عملها في حالات الطوارئ الإنسانية المعقّدة، على الرغم من التحديات الكبيرة التي واجهتها. في حين أظهر التقييم أنّ الخدمات الإنسانية قد امتدت لتشمل الكثير من الأشخاص الأشد احتياجاً، فإنّ إحدى أهم نتائجها هي أنّ البيانات لا تسمح بإجراء دراسة مفصلة ومتسقة لنسبة الاحتياجات الملّبة أو إذا تمّت تلبية الاحتياجات الأكثر إلحاحاً.

٢٠. يعني عدم كفاية جمع البيانات وتصنيفها والإبلاغ عنها أنّ اليونيسف لا تستطيع أن تحسب حساباً موثقاً لتغطيتها على صعيد الاحتياجات ولا أن تحدد تحديداً دقيقاً إذا كانت تستهدف أشد الناس احتياجاً. وتفتقر اليونيسف، وكذلك النظام الإنساني الأوسع نطاقاً، إلى تدابير لتتبع التغطية تبعاً ملائماً بسبب التحديات السياقية وضيق الوقت الذي يحول دون اتباع أساليب معقّدة لجمع البيانات. وتفتقر تقديرات الأشخاص المحتاجين إلى الدقة ولا تُفرّق في معظمها بين مستويات الضعف المختلفة. عدم التوازن بين (أ) الطلب الإنساني؛ و(ب) الإمدادات الإنسانية؛ و(ج) أولويات المانحين؛ و(د) تعزيز تدابير الكفاءة للنهج الذي يُعطي الأولوية للتغطية على حساب الإنصاف والجودة.

٢١. من منظور مؤسسي، تركز اليونيسف على الأهداف بدلاً من التركيز على المحتاجين؛ مع وجود تباين في قدرات موظفيها؛ وتساهم الضغوط المؤسسية، بما في ذلك مسؤوليتها كوكالةٍ رائدةٍ في مجموعتها، على نطاقٍ واسعٍ في تعزيز هذا التركيز.^٤ واختلفت الممارسة بشأن كيفية مراعاة التمويل المتوقع؛ والقدرة؛ وقيود الوصول ضمن الأهداف، ولم تتوفّر عملية ثابتة لتعديل الأهداف استناداً إلى التمويل المستلم.

٢٢. في حين تستخدم اليونيسف معايير الجودة بشكلٍ منتظمٍ لتوجيه عملها، فإنّ تنفيذ تلك المعايير يتأثر بمجموعةٍ من العوامل الداخلية والخارجية التي تميل إلى دفع المنظمة نحو منح الأولوية للاحتياجات الأكثر وضوحاً والتي يمكن الوصول إليها في حالات الطوارئ الإنسانية المعقّدة، وإن كان ذلك على نطاقٍ واسعٍ. وفي حالات الطوارئ الإنسانية المعقّدة، لا تتحقق التغطية والجودة إلا من خلال الوصول إلى المحتاجين إلى المساعدة والحماية، وفي مثل هذه السياقات، غالباً ما يصعب الوصول إلى الأشخاص الأشد احتياجاً، ويكلف أموالاً طائلة. وكثيراً ما تكافح اليونيسف من أجل الوصول إلى هذه الأماكن. وتعدّد الأسباب لذلك، ومنها العوامل الخارجية التي قد يصعب تخطيطها.

٢٣. وتؤثر عوامل داخلية عدة أيضاً على إمكانية الوصول، وتستطيع اليونيسف معالجتها. وتشمل علم الانساق في معرفة الموظفين وفهمهم للمبادئ الإنسانية ومحدودية القدرة على التفاوض الإنساني وحل المضاعفات الأخلاقية وأوجه الضعف في التعامل مع المجتمعات المحلية المتضرّرة من الأزمات. ومن شأن التصدي لهذه الثغرات في القدرات، ولا سيما بين موظفي الخطوط الأمامية، أن يوفّر إطاراً مرجعياً هاماً

^٤ أثناء إجراء التقييم، استحدثت اليونيسف مجموعةً أوليةً من التدابير التي شملت مراجعة العملية الخاصة بالعمل الإنساني من أجل الأطفال، وتكثيف التدريب، وضمان الجودة لتعزيز وضوح الأساس المنطقي للعلاقة بين الأشخاص المحتاجين والأهداف.

ومجموعة من الاختصاصات لليونيسف لزيادة تحقيق الوصول القائم على المبادئ والحفاظ عليه بشكل أكثر اتساقاً. وقد تستفيد اليونيسف أيضاً من سمعتها الجيدة وشبكاتها الواسعة لمناصرة الوصول القائم على المبادئ بانتظام.

٢٤. ووجد التقييم أيضاً أنَّ نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة، الذي يهدف إلى مساعدة اليونيسف على "أن تظل وتعمل"، كثيراً ما يُحقق في أداء وظيفته. استنتج التقرير أيضاً أنَّ علاقة العمل بين إدارة شؤون السلامة والأمن واليونيسف كثيراً ما تحكمها الشخصية والخلفيات الفردية، ما يعني أنَّ النجاح غير مضمون. لذلك، كان من المهم أن تواصل اليونيسف الحفاظ على قدراتها الخاصة على إدارة المخاطر الأمنية.

٢٥. خارج اليونيسف، قد يؤثر الوجود المتكامل للأمم المتحدة، والتعامل على نطاقٍ أوسع مع الجيوش النظامية أو الجماعات المسلحة، على الطريقة التي يُنظر بها لليونيسف، وقد يشكل ذلك عبئاً كبيراً في سياقات النزاع.

٢٦. ثبت، من خلال دراسات الحالة، أنَّ تأثير نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة على تغطية اليونيسف كان متغيراً للغاية، ومثَّل في بعض السياقات عائقاً كبيراً. بالإضافة إلى ذلك، تشير الأمثلة على طرق العمل البناء؛ والنُّهج المبكرة لتسهيل الوصول؛ ونطاق التفاوض على "بقاء وعمل" اليونيسف في بعض البلدان، إلى عدم الاتساق في كيفية تفسير الإجراءات وتطبيقها. ومن المهم توثيق العقبات ومعالجتها بصورة منهجية. وسيطلب التغلب على هذه التحديات أيضاً استثماراً مستمراً من اليونيسف في تطوير القدرات الداخلية الكافية، وحيثما أمكن، التعاون مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى.

٢٧. أظهر التقييم أنَّ قدرة شركاء اليونيسف على الوصول تكتسي أهمية قصوى، ذلك لأنَّهم مكفَّون بتقديم المساعدة الإنسانية والحماية، وفي وسع اليونيسف أن تفعل المزيد لدعمهم في هذا الصدد. وبالنظر إلى القيود التي تواجهها اليونيسف في قدرتها على الوصول إلى الأشخاص المتضررين في البيئات المتقلبة، فإنَّ شركائها يكتسبون أهمية بالغة في سد فجوة الوصول بحكم الدور الذي يؤديه (الحكومة)، أو قريبتهم من المجتمعات المحلية (المنظمات غير الحكومية الوطنية/القومية)، أو قدراتهم المؤسسية أو ولايتهم (المنظمات غير الحكومية الدولية).

٢٨. غير أنَّ قدرة الشركاء على الوصول لا تزال تعتمد اعتماداً كبيراً على السياق. ومن المحتمل أن تقوم اليونيسف بتعزيز قدرة الشركاء على الوصول (أ) من خلال المناصرة؛ و(ب) من خلال إيلاء اهتمام أكبر للكيفية التي يفهم بها شركاؤها المبادئ الإنسانية واستخدامها؛ و(ج) من خلال الانخراط بشكل استراتيجي أكبر في تنمية القدرات. ومن شأن تعزيز تحليل السياق التشغيلي أن يضع اليونيسف في موضع أفضل مُمكنها من تحديد فرص الوصول واستغلالها عند نشوئها، فضلاً عن تحسين فهم الشركاء الذين هم في وضع أفضل لتحقيق الوصول القائم على المبادئ.

٢٩. قدَّمت دراسات الحالة بعض الأمثلة الجيدة للطرق التي وسَّعت بها اليونيسف نطاق التغطية التي يمكن استخدامها على نطاق أوسع. ومع أنَّ للبرمجة المتكاملة والمساعدة النقدية وآليات الاستجابة السريعة تأثير هام على التغطية أو الجودة، إلا أنَّها تعاني أيضاً من التحديات الداخلية التي قد تحد من استخدامها على نطاقٍ أوسع.

٣٠. أشار التقييم إلى وجود أدلة على المساهمة التي قد يقدمها كل من هذه النهج للتعطية والجودة واليونيسف على دراية بها. وتُعد البرمجة المستتيرة للمخاطر والتأهب والمرونة جميعها مجالات تطلع فيها اليونيسف بكفاءة متزايدة، ولديها القدرة على أداء دور هام في تعزيز سرعة الاستجابة وسد الفجوة بين تمويل أنشطة المساعدة الإنسانية والأنشطة الإنمائية. غير أنَّ اليونيسف يجب أن تكفل اعتماد نهج قائم على المبادئ للعمل الإنساني ومتسق في جميع برامجها.

٣١. خلص التقييم أيضاً إلى أنَّ نُظُم اليونيسف وإجراءاتها تتسق مع تطلعاتها بشأن القدرة على الوصول، ولكن المجال مُتاح لتطبيقها على نطاقٍ أوسع وتكييفها لتحقيق قدر أكبر من الفاعلية. وتؤثر الموارد والنُظُم والإجراءات الداخلية لليونيسف تأثيراً هاماً على التعطية والجودة في حالات الطوارئ الإنسانية المعقّدة.

٣٢. وفقاً للتقييم، تُعد البنية الداخلية اللامركزية لليونيسف مناسبة لاتخاذ القرارات بشأن إمكانية الوصول، وتؤدي المكاتب الإقليمية دوراً هاماً في تقديم الدعم وفي ضمان تماشي استراتيجيات المكاتب القطرية مع التطلعات المؤسسية. غير أنَّ استبقاء الأفرقة الرفيعة الأداء يشكل تحدياً مستمراً. وقد يصعب أيضاً إنشاء أفرقة الموظفين الوطنيين بالتنوع والقدرات والشبكات اللازمة لتيسير الوصول، وهو مجال يتطلب اهتماماً خاصاً. وتشكل جودة التمويل وكميته من التحديات المستمرة للمكاتب القطرية، مع أنَّ الأدلة توحى بأنَّ اليونيسف حققت قدراً من النجاح في تذليل العقبات التي نشأت عن شروط الجهات المانحة. وحشما واجهت صعوبة، يمكن توضيح الشروط التي ينبغي بموجبها رفض التمويل، مع التركيز على استخدام تصور قائم على المبادئ لدفع عملية صنع القرار.

خامساً- التوصيات

٣٣. وجد التقييم أنَّ اليونيسف أظهرت شجاعة ومثابرة كبيرة في تقديم المساعدة للمتضررين من حالات الطوارئ الإنسانية المعقّدة، وغالباً ما يكون ذلك في ظل مخاطر كبيرة تهدد موظفيها وشركائها. وفي جميع دراسات الحالة، برزت اليونيسف من بين أكبر مقدمي المساعدة الإنسانية والحماية وأكثرهم أهمية، وكثيراً ما عملت في أشد المناطق صعوبة. ومع ذلك، يمكنها أن تفعل المزيد للوصول إلى أشد الناس احتياجاً للمساعدة ومن يصعب الوصول إليهم. فالجهد متاح أمام اليونيسف حتى يكون لديها البيانات والتحليلات والموظفون والشركاء والنهج البرنامجية بانتظام لتيسير توفير المساعدة والحماية الفعالتين في حالات الطوارئ الإنسانية المعقّدة.

٣٤. تتمثل التوصية الأساسية للتقييم في أن تقوم اليونيسف بصياغة استراتيجية وتنفيذها للوصول إلى أشد الناس احتياجاً للمساعدة في الوقت المناسب وبطريقة قائمة على المبادئ، ولا سيما في السياقات ذات التمويل المحدود. وهذا من شأنه أن يعالج المعضلات المرتبطة بالوفاء بولايتها في بيئات معقّدة وشديدة الخطورة.

٣٥. بيّن التقييم أنَّ استجابة اليونيسف للتوصية الأساسية ستوفر إطاراً لتنفيذ خمس مجموعات من التوصيات:

(أ) الأدلة: توفير الأدلة واستخدامها لتحديد التعطية والجودة؛

- (ب) الأخلاقيات: اتخاذ قرارات قائمة على المبادئ لتعزيز وصول المساعدات الإنسانية؛
- (ج) المساءلة: تحسين المساءلة لتعزيز الشراكات والقبول لدى المجتمعات المحلية؛
- (د) البنية: التأثير على بنية العمل الإنساني خارج ولاية اليونيسف؛
- (هـ) النهج: تكييف النهج والنظم الداخلية لزيادة التغطية والجودة إلى الحد الأقصى.

أ. توفير الأدلة واستخدامها لتحديد التغطية والجودة

٣٦. يمثل تقديم برامج ذات جودة عالية تلبي أكثر الاحتياجات، تحدياً في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة، وقد وجد التقييم مجالات عدة لا تتوفر فيها أدلة كافية لكي تُصدر اليونيسف حكماً بشأن الجوانب الرئيسية لعملياتها الإنسانية. وتحتاج اليونيسف، حيثما أمكن، إلى الحصول على المعلومات والتحليلات اللازمة لإثراء العمل الإنساني الفعال، ويجب أن تكون أكثر منهجية في رصد التغييرات في السياق مع مرور الوقت لضمان استمرار أهمية المساعدة التي تقدمها.

٣٧. في ما يتعلق بتقييم التغطية والإبلاغ عنها، وجد التقييم أنَّ البيانات التي جمعتها اليونيسف لم تسمح بإجراء دراسة مفصلة لنسبة الاحتياجات الملباة أو إذا تمت تلبية الاحتياجات الأكثر إلحاحاً. ونتيجة لذلك، لم تتمكن اليونيسف من تحديد مدى وصولها إلى العدد الإجمالي للأشخاص المحتاجين. وعلاوةً على ذلك، غاب الوضوح عن كيفية قيام اليونيسف بالإبلاغ عن التغييرات في الفئات التي تستهدفها.

٣٨. وفقاً للتقييم، ينبغي لليونيسف والمجموعات التي تقودها أن تحسب الأهداف استناداً إلى تقييم الأشخاص المحتاجين. وينبغي رصد التغييرات في الأهداف باستمرار والإبلاغ عنها بشفافية. سيوفر ذلك أقوى قاعدة من الأدلة للدعوة إلى توفير موارد كافية للاستجابة الإنسانية.° وتمثل التوصيات في ما يأتي:

(أ) ينبغي أن تسعى اليونيسف إلى تحقيق قدر أكبر من الاتساق في تقييم تغطيتها الإنسانية ورصدها والإبلاغ عنها عن طريق قياس التغطية بانتظام بناءً على نسبة الأشخاص المحتاجين لكل قطاع من قطاعاتها؛

(ب) ينبغي أن تستخدم اليونيسف دورها كوكالة رائدة للمجموعات لدعوة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على اعتماد المجموعات على القياس المتسق للتغطية بناءً على نسبة الأشخاص المحتاجين؛

(ج) لتحسين الأدلة على نتائجها الإنسانية، ينبغي أن تُعزز اليونيسف استثماراتها في مجالي الابتكار والتكنولوجيا حتى يتسنى لها أن ترصد تغطية برامجها وجودتها رصداً أكثر اتساقاً وأكثر تفصيلاً. وفي الحالات التي يُحرز فيها تقدم، ينبغي أن تسعى للعمل مع شركائها ومجموعاتها لتعزيز الممارسة على المستوى المشترك بين الوكالات؛

° أثناء إجراء التقييم، عُممت اليونيسف توجيهات منقحة بشأن تحديد المستويات المستهدفة للاستجابة الإنسانية قد تساعد بعض الشيء في تلبية التوصيات. انظر اليونيسف، "موجز عن تحديد المستويات المستهدفة للاستجابة الإنسانية"، التخطيط الإنساني ورصد الموارد التعليمية، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨.

(د) تسليماً بأنَّ أهداف اليونيسف ستتغير نتيجة للقيود الداخلية والخارجية (مثل الوصول، والقدرة، والتمويل، والأمن)، ينبغي أن تكون اليونيسف أكثر شفافية في توثيق وتقديم تقرير عن أساس احتساب الأهداف الأولوية وكيفية تغييرها على مدار العام.

٣٩. في ما يتعلق بإعطاء الأولوية للتغطية بإنصاف، ومع وجود استثناءات قليلة فقط، أظهر التقييم أنَّه عند الحاجة إلى المفاضلة بين الإنصاف والتغطية، حظيت التغطية بالأولوية. وكثيراً ما تتطلب برمجة الإنصاف أنشطة إضافية أو مجالات برنامجية إضافية، ما يجعل التنفيذ أقل فعالية من حيث التكلفة. وتتمثل التوصيات في ما يأتي:

(أ) ينبغي أن تجد اليونيسف حلاً للمعضلة المتمثلة في كيفية تحقيق التوازن بين التغطية والإنصاف في حالات الطوارئ الإنسانية المعقَّدة، بُعْثَ توضيح نهجها؛

(ب) ينبغي أن تُدرج المكاتب القطرية، في استراتيجيات استجابتها، تحليلاً لقابلية التضرُّر يعتمد على النظرة العامة للاحتياجات الإنسانية ذات الصلة، ويحدد بوضوح الأشخاص الأكثر احتياجاً، ويقدم تبريراً لاستهداف فئات معينة بدلاً من فئات أخرى؛

(ج) في المستوى الثالث والتقييمات الإنسانية، ينبغي أن تجري اليونيسف بانتظام فحصاً للتغطية المنصفة من أجل بناء قاعدة أدلة لتقييم أدائها.

٤٠. في ما يتعلق باستخدام تحليل السياق لضمان ملاءمة النهج البرنامجية وخيارات الشراكة، وجد التقييم أمثلة قليلة على إجراء المنظمة لتحليل بسيط للسياق التشغيلي، أو تحليل النزاعات، والذي قد يساعد في تحديد الديناميات التي تؤثر على الوصول إلى أشد الناس احتياجاً، فضلاً عن إتاحة الفرصة لليونيسف لاستغلال التغييرات في السياق للوصول إلى المجتمعات المحلية الضعيفة.

٤١. ينبغي أن تُجري اليونيسف تحليلاً منتظماً لتكييف النهج البرنامجية والشراكات لتعظيم أهميتها وقدرتها على الوصول إلى أشد الناس احتياجاً. وينبغي أن يكون هذا النهج الذي يعطي الأولوية دائماً لوجود الوكالة ويضمن أكبر قدر من القرب من الأشخاص المتضررين. وتتمثل التوصيات في ما يأتي:

(أ) ينبغي أن تُجري اليونيسف تحليلاً تشغيلياً بسيطاً بصورة منتظمة من أجل السماح بالتخطيط القائم على الأدلة وتنفيذ البرامج في بيئات معقَّدة وشديدة الخطورة. كحد أدنى، يجب أن يشمل ذلك رسم خريطة للجهات الفاعلة؛ والنزاعات، والاحتياجات، والتغطية، وتحليل الفجوات؛ والتغيرات في الوصول؛^٦

(ب) ينبغي استخدام تحليل السياق كمنظور لاستعراض النهج البرنامجية بانتظام من أجل ضمان ملاءمتها ولإجراء تقييم للنطاق الذي قد يوجد لتكييف البرامج أو توسيعها لاستغلال التغييرات في الوصول (التغطية)، وتلبية الاحتياجات الجديدة أو غير الملبَّاة (الإنصاف) أو تكييف تلك النهج لتعزيز الجودة؛

^٦ إن هذه القائمة غير شاملة. سيتم توفير توجيهات بشأن النهج الذي تتبعه اليونيسف في الدليل الذي سيصدر قريباً بشأن الوصول الميداني لليونيسف.

(ج) ينبغي أيضاً استخدام تحليل السياق كوسيلة لاستعراض شراكات اليونيسف بصورة منتظمة بُعْثَةً أن يصبح الشركاء أكثر قدرة على تقديم المساعدة القائمة على المبادئ، والحفاظ على أكبر قدر من الحضور والقرب من الأشخاص المتضررين، واكتساب المهارات والقدرة على تنفيذ البرنامج بجودة عالية؛

(د) ينبغي أن تعتمد المكاتب الإقليمية إلى رصد ودعم المكاتب القطرية في هذه المهمة وأن تشرع في إجراء استعراضات وتغييرات دورية في الاستراتيجيات، إذا اقتضى الأمر.

ب. اتخاذ قرارات قائمة على الأخلاق والمبادئ لتعزيز وصول المساعدات الإنسانية

٤٢. في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة، تتمثل العضلات الأخلاقية الأكثر إلحاحاً في تلك المرتبطة بالمحافظة على المبادئ الإنسانية وضمان استرشاد اليونيسف بنهج الوصول إلى المعلومات والمفاوضات والعمليات على نطاق أوسع. وترتبط بذلك مجموعة ثانية من العضلات الناجمة عن ولاية اليونيسف، وتتضمن أن تعتمد اليونيسف، في السياقات المتأثرة بالنزاعات والمتسمة بالهشاشة، نهجاً قائماً على المبادئ للتنقل بين الخطوط الأخلاقية الفاصلة بين الأولويات التنظيمية المتنافسة للعمل الإنساني، والحد من الفقر، وتحقيق العدالة الاجتماعية. وترتبط مجموعة ثالثة من العضلات بمشاركة اليونيسف مع شركائها والمتعاقدين معها في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة، حيث يقع على عاتق اليونيسف التزام أخلاقي بضمان الاستخدام المنتظم للممارسات القوية لإدارة المخاطر.

٤٣. في ما يتعلق بدعم اتخاذ القرارات الإنسانية القائمة على المبادئ، وجد التقييم أن فهم موظفي اليونيسف للمبادئ الإنسانية كان متغيراً، وتشير الأدلة إلى أن المبادئ لا تُستخدم بانتظام كإطار لصنع القرارات في البيئات المتقلّبة. بالإضافة إلى ذلك، تميل اليونيسف إلى إعطاء الأولوية لتعزيز قدرتها على الوصول بدلاً من تعزيز قدرات شركائها.

٤٤. وجد التقييم أن ثمة حاجة إلى تعزيز فهم جميع موظفي اليونيسف وقدراتهم (على صعيدي المقر الرئيسي والمكاتب القطرية) والشركاء بشأن الاستخدام العملي للمبادئ الإنسانية لاتخاذ قرارات منظمة وأخلاقية بشأن الوصول إلى البرامج، والتغطية، والجودة.^٧ وتتمثل التوصيات في ما يأتي:

(أ) على مستوى المكاتب القطرية، يجب أن تكفل اليونيسف فهم موظفيها العاملين في الخطوط الأمامية للمبادئ الإنسانية واستخدامهم لها من أجل اتخاذ القرارات التشغيلية. وينبغي تحديد أي ثغرات معرفية ومعالجتها من خلال التدريب؛

(ب) على مستوى المكاتب القطرية والمكاتب الميدانية، ينبغي أن تعيّن اليونيسف موظفاً للعمل كأخصائي في تيسير الوصول من أجل تقديم الدعم والتوجيه بشأن المسائل المتعلقة بالوصول إلى البرامج. وينبغي إعطاء الأولوية، عند اختيار أحد الموظفين للقيام بهذا الدور، لفهم ديناميات السياق والنزاع والسلطة، فضلاً عن الشبكات الشخصية والنزاهة؛

^٧ ستضمن الدليل الميداني للوصول، المتوقع صدوره قريباً عن اليونيسف، نهجاً منتظماً لاستراتيجيات الوصول إلى المكاتب القطرية النامية، ما قد يساهم إلى حد ما في الاستجابة للتوصيات.

(ج) ينبغي أن تُعزّز اليونيسف عملها مع الشركاء بشأن المبادئ الإنسانية والقدرة على الوصول. وينبغي الإشارة إلى الالتزامات بانتظام في وثائق البرامج، وينبغي توفير التدريب إذا اقتضى الأمر، كما ينبغي أن ترصد اليونيسف كيفية تحقيق شركائها ومقدمي الخدمات من الأطراف الثالثة إمكانية الوصول؛

(د) ينبغي أيضاً أن يحرص كل من اليونيسف وشركائها، بمزيد من الإصرار والاتساق، على تعريف المجتمعات المحلية باستخدام المبادئ كوسيلة لتعزيز القبول؛

(هـ) ينبغي أن تكون اليونيسف أكثر اتساقاً في استخدام عضويتها في الفريق القطري للعمل الإنساني وشبكاتها الأوسع نطاقاً مع الحكومات لمناصرة تحقيق الوصول القائم على المبادئ لنفسها ولشركائها، عند الاقتضاء؛

(و) على مستوى المقر، ينبغي أن تعمل اليونيسف على تعزيز ثقافة تنظيمية تعترف بالمعضلات والقرارات الأخلاقية الهامة وتناقشها وتوثقها من أجل بناء المعارف وتعزيز الشفافية والسماح بالاتساق في صنع القرار؛

(ز) على مكتب برامج الطوارئ التابع لليونيسف أن يُصدر مذكرة توجيهية مختصرة تبين المعضلات الملزمة لولاية اليونيسف، كما عليه أن يوفر إطاراً لصنع القرارات من أجل المساعدة في تحديد أولويات المساعدة القائمة على المبادئ في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة؛

(ح) تسليمياً بأن عملية صنع القرار ستكون محددة السياق، يُوصى بأن تضع شعبة الشراكات العامة في اليونيسف إطاراً يُستشَد به في صنع القرارات القائمة على المبادئ والمتعلقة بشروط الجهات المانحة.

٤٥. في ما يتعلق بتعزيز الكفاءة في التفاوض بشأن إمكانية الوصول، وجد التقييم أنَّ اليونيسف غالباً ما تشارك في مفاوضات إنسانية على الصعيد المحلي، لكن موظفي الخطوط الأمامية لديها كثيراً ما يفتقرون إلى مهارات وتدريب محددة. ويستطيع الموظفون الذين شاركوا في المفاوضات، ولا سيما تلك التي لم تُكَلَّل بالنجاح، أن يواجهوا المزيد من المخاطر نتيجة لذلك.

٤٦. وجد التقييم أنه يجب أن تتبّع على اليونيسف نهجاً أكثر تنظيماً لاختيار الموظفين المشاركين في المفاوضات الإنسانية مع الكيانات غير الحكومية والحكومات المضيفة والعمل على إعدادهم وتقديم الدعم اللازم لهم على الصعيد القطري. وتتمثل التوصيات في ما يأتي:

(أ) نشر التوجيهات المنقحة لليونيسف بشأن التعامل مع الكيانات من غير الدول،^٨ والتي توفر إطاراً مُعزّزاً لاتخاذ القرارات، وتشمل تسلسلاً واضحاً لعملية المساءلة وصنع القرار، على نطاق واسع بين الموظفين العاملين في الحالات الإنسانية المعقدة؛

(ب) على مستوى المكاتب القطرية والمكاتب الميدانية، ينبغي أن تعيّن اليونيسف موظفين لقيادة المفاوضات؛ وينبغي أن يعتمد اختيار هذا الدور على المعرفة الشخصية والخبرة والنزاهة

^٨ اليونيسف، التعامل مع الكيانات من غير الدول: دليل الممارسين الميدانيين (٢٠١١)؛ ستصدر النسخة المنقحة قريباً.

والشبكات والسمات الشخصية. وينبغي، عند الاقتضاء، دمج هذه المسؤوليات في الدور الخاص بالوصول إلى المساعدة الإنسانية؛

(ج) كذلك، ينبغي أن تتبع اليونيسف نهجاً أكثر تنظيماً لتدريب ودعم الموظفين المكلفين بالتفاوض على الوصول على المستويين التنفيذي والاستراتيجي، وأن تعمل مع الموظفين قبل المفاوضات وأثناءها وبعدها لتقييم المخاطر وتوفير الدعم.

٤٧. أظهر التقييم أنه إذا لم تتم إدارة الولاية المزدوجة لليونيسف إدارة جيدة، فإن ذلك قد يؤدي إلى تحديات في مجال حماية المبادئ الإنسانية. ويصدق هذا بصفة خاصة في الحالات التي تكون فيها الحكومة طرفاً في نزاع، أو لا تفي بمسؤولياتها بموجب القانون الإنساني الدولي، أو تتعارض مع المبادئ الإنسانية، في الوقت الذي تتعاون فيه اليونيسف مع الحكومة بشأن البرمجة الإنمائية.^٩ وتتمثل التوصيات في ما يأتي:

(أ) ينبغي أن تضمن اليونيسف التعريف بأهمية وقيمة المبادئ الإنسانية والقانون الإنساني الدولي كجزء من تعاملها مع البلد المعني بشأن تعزيز النظم من أجل التأهب والاستجابة؛

(ب) ينبغي أن تولي اليونيسف، حفاظاً على التزامها بالمبادئ الإنسانية، اهتماماً دقيقاً لإدارة علاقاتها وجهود المناصرة التي تقوم بها مع الدولة في البلدان التي تكون فيها الدولة طرفاً في النزاع؛

(ج) في الحالات التي تطالب فيها الدولة المعنية اليونيسف والمجتمع الإنساني الأوسع نطاقاً باتخاذ إجراءات تقوّض المبادئ الإنسانية، ينبغي أن تتعاون اليونيسف مع الآخرين في فريق الأمم المتحدة القطري أو في الفريق القطري للعمل الإنساني للدفاع عن المساعدة القائمة على المبادئ ودعوة الدولة إلى الوفاء بمسؤولياتها على النحو المبين في القانون الدولي الإنساني؛

(د) على اليونيسف، كجزء من تحليلها للسياق في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة، أن تلتزم وترصد بانتظام تصورات المجتمعات المحلية والشركاء بشأن تعاملها مع الدولة وتأثيرها على الطريقة التي ينظر بها إليها في المناطق المتضررة من النزاعات.

٤٨. عند تقييم إدارة المخاطر الأمنية ونقل المخاطر، وجد التقييم أن اليونيسف نقلت، عبر بلدان دراسة الحالة، مسؤولية كبيرة إلى شركائها ومقدمي الخدمات والمتعاقدين من الأطراف الثالثة، وكثيراً ما تحملوا مخاطر أمنية إضافية كبيرة، وغالباً ما يكون ذلك مع عدم كفاية الدعم لإدارة المخاطر الأمنية.

٤٩. يوصي التقييم بأن تفي اليونيسف بالتزامها الأخلاقي وأن تكفل بشكل منهجي امتلاك شركائها، بمن فيهم شركاء المنظمات غير الحكومية ومقدمي الخدمات والمتعاقدين معها من الأطراف الثالثة، تدابير لضمان القيام بواجب العناية تجاه موظفيهم في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة. وتتمثل التوصيات في ما يأتي:

(أ) في الحالات الإنسانية المعقدة، وكجزء من العناية الواجبة، ينبغي أن تحدّد المكاتب القطرية التابعة لليونيسف مدى امتلاك الشركاء لنظم كافية لإدارة المخاطر الأمنية وأن تُدرج ذلك صراحةً في إطار معايير الاختيار الخاصة بها؛

^٩ تتسق هذه التوصية مع الدراسة التي أجرتها اليونيسف بشأن الربط بين التنمية والعمل الإنساني، كانون الثاني/يناير ٢٠١٦.

(ب) في حين أنَّ مشاركة اليونيسف مع مقدمي الخدمات من الأطراف الثالثة تحكمها الاتفاقات الطويلة الأجل التي أبرمتها، كجزء من العناية الواجبة، على اليونيسف أن تُقيّم النظم القائمة لإدارة المخاطر وأن تُدرج ذلك صراحةً في إطار معايير الاختيار المتبعة لديها.

ج. تحسين المساءلة لتعزيز الشراكات والقبول لدى المجتمعات المحلية

٥٠. أبرز التقييم أنَّه في حين تخضع اليونيسف لطائفة واسعة من أوجه المساءلة، في بيئات غير مستقرة، فإنَّ اثنتين من أهمها تتمثل في الخضوع للمساءلة أمام شركائها وأمام الأشخاص المتضررين ممن تجمع اليونيسف الأموال باسمهم وتسعى إلى مساعدتهم. وفي هذه السياقات تكون الاحتياجات أكثر حدة والمخاطر أعظم أثراً. وفي هذه السياقات أيضاً، لا يعدّ الدعم الذي تقدمه اليونيسف للشركاء والمشاركة مع المجتمعات المحلية مجرد "الشيء الصحيح الذي يتعين القيام به"، بل ينطوي أيضاً على القدرة على تعزيز كل من إمكانية الوصول، من خلال تحقيق القبول لدى المجتمعات المحلية، وجودة البرامج، من خلال تعزيز قدرة الشركاء على تقديم المساعدة، وحصول اليونيسف على التغذية المرتدة بشأن كفاية البرامج وأهميتها.

٥١. على مستوى المكاتب القطرية، خلص التقييم إلى أنَّ اليونيسف لا تتبع نهجاً منظماً للمساءلة إزاء الأشخاص المتضررين أو طريقة منتظمة لقياس مدى رضا المجتمعات المحلية عن تغطية برامجها أو جودتها. ويعد هذا الأمر مهماً للغاية في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة، إذ إنّ تقديم المساعدة الجيدة والخاضعة للمساءلة قد يعزز قدرة المنظمة على الحفاظ على الوصول الآمن؛ يحتاج موظفو اليونيسف في الأزمات الإنسانية إلى فهم أفضل لالتزاماتهم المتعلقة بالمساءلة واتخاذ إجراءات بشأنها تجاه الأشخاص الذين يتلقون مساعدتها^{١٠} وضمان الوفاء بها بانتظام. وتتمثل التوصيات في ما يأتي:

(أ) على اليونيسف أن تكفل إمام موظفيها بكيفية تعريف خضوعها للمساءلة إزاء المجتمعات المحلية الضعيفة والمسؤوليات التي تنطوي على ذلك؛

(ب) من المهم، ربطاً مع التوصية المذكورة أعلاه، أن توضح اليونيسف الخطوات العملية اللازمة للوفاء بهذه الالتزامات في سياق العمل في إطار الشراكة؛

(ج) استخدمت اليونيسف نهجاً مبتكرة لدعم موظفيها وشركائها من أجل التعامل مع الأشخاص المتضررين المستهدفين بالمساعدة التي تمولها اليونيسف. ولا تخفى فائدة تحديد ما إذا كانت هذه الحالات متصلة بحالات الطوارئ الإنسانية المعقدة وقابلة للتطوير كوسيلة للوفاء بالتزاماتها المتعلقة بالمساءلة فضلاً عن زيادة فاعلية البرامج؛

(د) يتمثل أحد الأهداف الرئيسية للتعامل مع المجتمعات المحلية في قياس الرضا عن مدى ملاءمة المساعدة وفعاليتها. وعلى مستوى المكاتب القطرية، تقع على عاتق اليونيسف مسؤولية جمع هذه المعلومات وتحليلها واستخدامها بانتظام لمعالجة الشواغل ذات الصلة. ولتحقيق ذلك،

^{١٠} كما هو محدد في اليونيسف، "وضع الناس في صميم العمل الإنساني: إدماج المساءلة إزاء السكان المتضررين" (يصدر قريباً).

يجب أن تكفل اليونيسف وجود مساحة في برامجها لتصحيح المسار من أجل معالجة شواغل المجتمعات المحلية بشأن التغطية والجودة.

٥٢. في ما يتعلق بتعزيز التوطين والاستثمار في الشراكات، لا تستثمر اليونيسف استثماراً كافياً في بناء شراكات فعلية مع الجهات الفاعلة المحلية والوطنية، حتى في الحالات التي أثبتت فيها أنها ضرورية لتحقيق الوصول. وثمة ميل إلى التركيز على التدريب أو حلقات العمل لمرة واحدة بشأن السعي لتعزيز القدرات المؤسسية، على الرغم من أن هذه الأخيرة توفر أكبر الإمكانيات لتعزيز التغطية والجودة على المدى الطويل.

٥٣. ينبغي أن تقدم اليونيسف دعماً أكبر وأكثر استدامة للشركاء من المنظمات غير الحكومية المحلية والوطنية في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة، ولا سيما في سياقات تكون فيها هذه المنظمات في أفضل وضع لتعزيز التغطية والجودة. وتتمثل التوصيات في ما يأتي:

(أ) تماشياً مع الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٨-٢٠٢١، على اليونيسف أن تضمن توضيح التزامها لموظفيها بشأن إضفاء الطابع المحلي باعتباره عملاً استراتيجياً مع الشركاء المحليين والوطنيين وانعكاساته على الطرق التي تسعى اليونيسف من خلالها إلى دعم تعزيز هؤلاء الشركاء؛

(ب) أما في البيئات التي تكون فيها فرص الوصول مقيدة، فيجب أن تولي لجان استعراض شركاء اليونيسف الأولوية للشركاء الذين يملكون المهارات والاتصالات وشبكات للوصول إلى المجتمعات المحلية الأشد احتياجاً للمساعدة، حتى عندما يعني ذلك أن اليونيسف ستحتاج إلى معالجة أوجه الضعف في القدرات؛

(ج) بُعْثَ تعزيز التغطية والجودة، ينبغي أن تُجرى اليونيسف بانتظام تقييمات لقدرات شركائها من المنظمات غير الحكومية في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة كوسيلة لتحديد أولويات تنفيذ استراتيجيات تنمية القدرات مع الشركاء؛

(د) على النحو المبين في التوصية المتعلقة بالمبادئ الإنسانية أعلاه، ينبغي لليونيسف (١) أن تعزز مشاركتها مع الشركاء بشأن المسائل المتعلقة بتحقيق الوصول القائم على المبادئ والحفاظ عليه؛ و(٢) أن تكون أكثر نشاطاً في استخدام شبكتها من الأطراف المحاورة لمناصرة تمكين الشركاء من الوصول عندما تكون المساعدة مطلوبة ولازمة؛ و(٣) أن تعزز توفير الدعم للشركاء من أجل إدارة المخاطر.

د. التأثير على بُنية العمل الإنساني خارج ولاية اليونيسف

٥٤. ينبغي أن تحدث تحولات هامة داخل نظام العمل الإنساني لتعزيز التغطية والجودة في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة الخارجة عن نطاق ولاية اليونيسف، لكنها قادرة على التأثير عليها. ولنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن وإدارة شؤون السلامة والأمن، على وجه التحديد، نطاق أوسع لتيسير وصول المساعدات الإنسانية، وعلى المستوى المشترك بين الوكالات، ويتوفر مجال كبير لتعزيز النهج التعاونية، مثل معالجة سوء التغذية.

٥٥. تميل علاقات العمل الإيجابية بين إدارة شؤون السلامة والأمن والوكالات الإنسانية إلى التأثير بالشخصية والخلفيات الفردية بدلاً من الهيكل أو السياسة، ما يؤدي إلى عدم الاتساق. ولمواجهة التحديات التي تطرحها المشاركة في نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة، استعانت اليونيسف بموظفين أمنيين خاصين بها. ووجد التقييم أن مستويات النجاح المختلفة التي تحققت مرتبطة بخلفية الموظفين وشخصيتهم وكذلك الأدوار والمسؤوليات المنوطة بهم.

٥٦. ينبغي أن تسترعي اليونيسف انتباه الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية إلى الأدلة المستمدة من هذا التقييم، وكذلك إلى تقييم الوصول الذي أجراه مؤخراً برنامج الأغذية العالمي، ودراسة "الوجود والقرب" ^{١١} للتشجيع على زيادة الاتساق في كيفية تطبيق إدارة شؤون السلامة والأمن سياساتها. وفي الوقت نفسه، ينبغي أن تواصل اليونيسف تعيين ونشر ضباط أمن بقدرات عالية في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة لتعزيز وصولها. وتتمثل التوصيات في ما يأتي:

(أ) ينبغي أن تبحث اليونيسف عن حلفاء في الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية لتعزيز التغيير الإيجابي داخل نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة؛

(ب) إلى أن يحدث هذا التغيير، سيكون مهماً أن تواصل اليونيسف اختيار كبار ضباط الأمن الرفيعي المستوى للتنسيق مع الفريق القطري للعمل الإنساني، وإدارة شؤون السلامة والأمن، ودعم المكاتب القطرية في تعاملها مع المسؤول المعين في إيجاد نهج ملائمة وقائمة على المبادئ للوصول إلى المساعدة الإنسانية؛

(ج) إذا اعتُبر استخدام إطار الأهمية الحيوية للبرامج وقرارات المسؤول المعين إجراءً تقييداً مفرطاً، فينبغي أن توثق اليونيسف باستمرار الحالات التي تُرفض فيها طلبات الحصول على الأدلة لتسهيل الشواغل ودعم جهود المناصرة التي تقوم بها بشأن توسيع نطاق الوصول؛

(د) في الحالات الإنسانية المعقدة، ثمة مجال لأن يقدم الممثلون القطريون توجيهات أوضح بشأن التوقعات المتعلقة بسفر الموظفين إلى المكاتب الميدانية ومواقع البرامج لأغراض رصد التقدم المحرز في البرنامج وتقديم الدعم للشركاء؛

(هـ) يُعتبر استخدام البعثات منخفضة المستوى ممارسة جيدة في البيئات المتقلبة، وقد أدت دوراً رئيسياً في تمكين اليونيسف من دعم برامجها ورصدها، ولكن استخدامها يقتصر على عددٍ صغيرٍ من البلدان. وينبغي أن تسعى اليونيسف إلى استخلاص الممارسات الجيدة وتبادلها لتعزيز هذا النهج على نطاقٍ أوسع.

٥٧. وجد التقييم أنَّ واحدةً من أهم الشراكات من منظور الجودة والتغطية كانت بين اليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي لتقديم خدمات متكاملة لحالات سوء التغذية الحاد المتوسط وحالات سوء التغذية الحاد الوخيم في الاستجابة التي جرى تقديمها للصومال في فترة ما قبل المجاعة. وشمل هذا التكامل مستوى غير مسبوق من التعاون بين اليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي، بما في ذلك الجهود الرامية إلى تنسيق النهج وتذليل العقبات المؤسسية. وحصل استثمار قوي في الإعداد وفي الخدمات المنسقة، بما في ذلك التنفيذ في

^{١١} جاكسون، آشلي، وستيف زيك، "الوجود والقرب: البقاء وتنفيذ المشاريع، بعد مرور خمس سنوات"، مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون

الإنسانية، حزيران/يونيو ٢٠١٧.

المواقع المشتركة باستخدام شركاء مشتركين. وعلى الرغم من وجود أدلة مهمة بشأن فوائد هذا النهج، فإنه لا يُستخدم بانتظام في المواقف الإنسانية المعقّدة.

٥٨. ينبغي أن تُنسق اليونيسف مع برنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية من أجل تعزيز القاعدة المؤسسية وتوفير التوجيه التقني بشأن استمرارية الرعاية لحالات سوء التغذية الحاد (أي دمج علاج حالات سوء التغذية الحاد الوخيم وحالات سوء التغذية الحاد المتوسط). وتمثل التوصيات في ما يأتي:

(أ) على اليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية تبادل الأدلة والدروس المستفادة من النهج المتكامل الذي جرى اعتماده في الصومال لتعزيز قاعدة الأدلة للعمل المشترك؛

(ب) ينبغي استعراض هذه الإجراءات إلى جانب الممارسات المماثلة في أماكن أخرى لتوفير معيار مرجعي لاعتماد البرامج المتكاملة لعلاج حالات سوء التغذية الحاد الوخيم/سوء التغذية الحاد المتوسط في السياقات التي تتسم بضعف استمرارية الرعاية؛

(ج) من أجل توفير أساس لتعزيز البرمجة المتكاملة، ينبغي تنقيح مذكرة التفاهم بين اليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية لتعزيز الدعم المؤسسي لهذا النهج.

هـ. تكييف النهج والنظم الداخلية لتعزيز التغطية والجودة

٥٩. لكي تزيد اليونيسف من تغطيتها وجودة برامجها إلى أقصى حد في حالات الطوارئ الإنسانية المعقّدة، فإنها تحتاج إلى تعزيز التغيير الداخلي في طريقة تصميمها وتنفيذها البرامج المتكاملة، وطريقة نشرها السياسات والإجراءات وتفسيرها والعمل بها.

٦٠. وجد التقييم أنّ المكاتب القطرية أيدت على نطاق واسع إجراءات التشغيل الموحدة المبسطة أثناء التقييم، وإن وُجدَ تباين كبير في استخدامها على المستويين الثاني والثالث وحالات الطوارئ الأخرى. وفي حين أنّ بعض المكاتب القطرية التابعة لليونيسف، التي لديها تفعيل من المستوى الثالث، لم تستفد من هذه التبسيطات، فإنّ مكاتب عدة في البلدان التي لم يتوقّر فيها تفعيل مؤسسي طارئ استفادت من استخدامها.

٦١. كجزء من تنقيح إجراءات التشغيل الموحدة المبسطة، ينبغي أن تنظر اليونيسف أيضاً في استخدام تبسيطات محددة لدعم الاستجابة الإنسانية خارج حالات الطوارئ من المستويين الثاني والثالث. وتمثل التوصيات في ما يأتي:

(أ) نظراً لأنّ إجراءات التشغيل الموحدة المبسطة تُعزّز الفاعلية الإنسانية لليونيسف، ينبغي تناول التغييرات التي تحدث في استيعابها بوضوح في التنقيحات الجارية حالياً؛

(ب) ونظراً لاتساع نطاق استخدام إجراءات التشغيل الموحدة المبسطة خارج حالات الطوارئ من المستويين الثاني والثالث، يُوصى بأن تُعزّز اليونيسف الشفافية والاتساق في عملية صنع القرار لديها من خلال وضع معايير إنسانية أوسع نطاقاً يمكن بموجبها تطبيق إجراءات التشغيل الموحدة المبسطة. وينبغي أن يتضمن ذلك شرطاً لتوثيق الأسباب التي تدفع المكاتب القطرية إلى اختيار عدم اعتماد التبسيطات؛

(ج) ينبغي أن تعمل اليونيسف على صياغة عملية موافقة بسيطة لحالات الطوارئ من المستوى الأول لتزويد المكتب القطري بإجراءات مبسطة سريعة للموارد البشرية وإعطاء الممثل القطري خيار التفعيل،

مع تبرير موثق جيداً ومعتمد من المدير الإقليمي، والوصول الكامل إلى أي من تبسيطات المستويين الثاني والثالث المتعلقة بمستوى المكاتب القطري، والتي تُعتبر حاسمة بالنسبة إلى تغطية الاستجابة الإنسانية وجودتها؛

(د) أدّت الوتيرة البطيئة لتقديم وثائق البرامج والموافقة عليها إلى تأخيرات كبيرة في الاستجابات الإنسانية في جميع البلدان التي شملتها دراسات الحالة. وعلى الرغم من أن التبسيطات تساهم في تقليص الوقت المطلوب، إلا أنّها لا تُطَبَّق باستمرار. ويوصى بأن تستعرض اليونيسف اتفاقات التعاون البرنامجي/عمليات ووثائق البرامج بُعْثَةً تبسيطها.

٦٢. لتعزيز مشاركة الموظفين في إعداد الوثائق الرئيسية للسياسات وفهمها، ينبغي أن تستحدث اليونيسف آليات أكثر اتساقاً، ووحدات تعليمية متعلقة بالشؤون الإنسانية، وإدارة المعارف لضمان تسلّح الموظفين العاملين في حالات الطوارئ الإنسانية المعقّدة بالمعرفة والمهارات والقدرات الكافية للتصدي للتحديات التي تواجهها اليونيسف في تحقيق التغطية والجودة.

٦٣. استناداً إلى نتائج التقييم، ينبغي أن تتضمن مجالات التركيز الرئيسية ما يأتي:

(أ) توفير التغطية والجودة في حالات الطوارئ الإنسانية المعقّدة: المبادئ الرئيسية والتزامات اليونيسف ونهجها وكيفية حل المعضلات المشتركة؛

(ب) تفعيل نهج اليونيسف المتعلق بتحقيق الإنصاف في سياق حالات الطوارئ الإنسانية المعقّدة؛

(ج) فهم وتفعيل المبادئ الإنسانية و القانون الإنسانية الدولية في الحالات الإنسانية المعقّدة؛

(د) المشاركة مع الدول والكيانات غير الدول في سياقات النزاع والهشاشة؛

(هـ) تحديات القيادة في العمل الإنساني؛

(و) إشراك المجتمعات المحلية وترجمة إطار مساءلة اليونيسف إلى ممارسة عملية؛

(ز) فهم تكامل البرامج في اليونيسف ووضع الأسس اللازمة لها في حالات الطوارئ الإنسانية المعقّدة؛

(ح) البرمجة الواعية بالمخاطر؛

(ط) مُنْج قائمة على المبادئ لتعزيز الروابط الإنسانية-الإنمائية في حالات الطوارئ الإنسانية المعقّدة.

٦٤. يجب أن تأخذ الاستراتيجيات المعتمدة في الاعتبار التحديات المحددة التي تواجهها المكاتب القطرية في هذه السياقات، والتي تشمل ارتفاع معدلات تبديل الموظفين والحاجة إلى توظيف موظفين ذوي خبرة متواضعة سابقة في العمل الإنساني. وينبغي رسم الأولويات المتعلقة بالتعلّم على النحو الآتي: (أ) المستويات الدنيا من المهارات/المعارف الفردية المتميزة بحسب الوظيفة (مع احتمال وجود ارتباط بالاختبار الفردي)؛ و(ب) الحد الأدنى من القدرات/المهام على مستوى فريق المكتب القطري (مع وجود ارتباط بالتشخيص الذاتي للمكاتب القطرية وضمان جودة المكاتب الإقليمية، ما يؤدي إلى تجربة تعلّم قائمة على الأفرقة في تطبيق المهارات الصعبة)؛ و(ج) استراتيجية منهجية لبناء كفاءات قيادية كافية.

٦٥. أشار التقييم أيضاً إلى الحاجة إلى تعزيز البرمجة المتكاملة داخل اليونيسف. وقد وضعت اليونيسف طائفة واسعة من السياسات والتوجيهات والأدوات الإجرائية لتوفير التوجيه اللازم للموظفين في تخطيط البرامج وإدارتها وتقييمها في السياقات الإنسانية المعقدة. غير أنَّ دراسات الحالة قدّمت أدلة محدودة على أنَّ وثائق اليونيسف التوجيهية العالمية غير معروفة ولا تستخدم بانتظام في هذا المجال، إلا لدى أكثر موظفي المساعدة الإنسانية خبرةً وبعض كبار المديرين.^{١٢}

٦٦. وقد اشتملت الدراسات والتقييمات السابقة على أدلة تبرر التوجه نحو تعزيز تكامل برامج اليونيسف في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة. وأضحى من الملحّ الآن أن تهيئ اليونيسف بيئة مناسبة للسياسات والممارسات تُمكن من إحراز تقدم في تحقيق التكامل لتعزيز النتائج الإنسانية. وتتمثل التوصيات في ما يأتي:

(أ) ينبغي أن تستكمل اليونيسف، على وجه السرعة، النصوص الرئيسية، بما في ذلك الالتزامات الأساسية إزاء الأطفال في مجال العمل الإنساني، و^{١٣} دليل السياسات والإجراءات البرنامجية، وفي التوجيهات المتعلقة بالتأهب للطوارئ والتخطيط من أجل الاستجابة لها، والتوجيهات بشأن الشراكات، لتعكس التوقعات التي مؤدّاها أنَّ النهج المتكامل سيُطبّق في الحالات التي تنطوي على إمكانية تعزيز النتائج الإنسانية وقابلية تحقيقها في الوقت المناسب؛

(ب) بالاستناد إلى الأمثلة المستمدة من الممارسات الحديثة، ينبغي أن تُوثّق اليونيسف نماذج تكامل البرامج التي تُستخدم عادة لمعالجة الحالات الإنسانية؛

(ج) لوضع الأسس اللازمة لتكامل البرامج، ينبغي أن تدرس المكاتب القطرية، في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة، الفرص المتاحة بانتظام كجزء من تخطيطها للتأهب، وأن تضع، حيثما أمكن، الأسس اللازمة لإجراء تقييمات متكاملة.

سادساً - مشروع مُقرّر

المجلس التنفيذي

يُرجى الإحاطة علماً بالوثائق التالية المقدمة إلى المجلس التنفيذي في دورته السنوية لعام ٢٠١٩:

١. التقرير السنوي لعام ٢٠١٨ عن وظيفة التقييم في اليونيسف (E/ICEF/2019/14) ورد الإدارة (E/ICEF/2019/15)؛

٢. تقييم تغطية وجودة استجابة اليونيسف الإنسانية في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة وملخصها التنفيذي (E/ICEF/2019/16) ورد الإدارة (E/ICEF/2019/17).

^{١٢} ومن المهم ملاحظة أنَّ عدم الإلمام بالسياسات والتوجيهات لا يؤدي بالضرورة إلى سوء إدارة أو سوء سلوك واضح. وتبين الأدلة المستمدة من هذا التقييم وجود نمط غير ملحوظ من الفرص الضائعة بسبب عدم إتيان الموظفين التام تجاه المجموعة الكاملة من السياسات والإجراءات المنة المطبقة فعلياً لدى اليونيسف أو عدم رغبتهم أو قدرتهم على استخدامها.

^{١٣} يتيح التقييم الجاري للالتزامات الأساسية إزاء الأطفال في مجال العمل الإنساني فرصة هامة لضمان اتساقها مع هذه التوصية.

المرفق:

تقييم تغطية وجودة استجابة اليونيسف الإنسانية في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة

١. نظراً لضيق المساحة، فإن تقرير تقييم تغطية وجودة استجابة اليونيسف الإنسانية في حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة غير وارد في هذا المرفق.

٢. يمكن الاطلاع على التقرير عبر الموقع الإلكتروني الخاص بمكتب التقييم التابع لليونيسف: https://www.unicef.org/evaluation/index_61171.html
