

Distr.: General  
6 July 2021  
Arabic  
Original: English

## المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لاتخاذ قرار

### منظمة الأمم المتحدة للطفولة

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية لعام 2021

7-10 أيلول/سبتمبر 2021

البند 10 من جدول الأعمال المؤقت\*

### تقييم تكويني لعمل اليونسيف في مجال ربط البرامج الإنسانية والإنمائية

موجز\*\*

موجز

إنّ التقييم التكويني هو ممارسة استشرافية مصممة لتقديم رؤى وتوصيات ترمي إلى إجراء تحسينات عملية في نهج اليونسيف تجاه الترابط الإنساني والإنمائي والسلام (تُشير إليه اليونسيف حتى الآن بـ "الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية").

بالإضافة إلى الغرض الأساسي المذكور يهدف التقييم إلى توثيق التقدم المحرز في عمل اليونسيف في مجال الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية ليكون بمثابة خط الأساس لإثراء التقييم العالمي لعمل اليونسيف بشأن الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية الذي سيجري في خلال السنوات الأربع القادمة والمساهمة في عملية التعلّم التي تضطلع بها اليونسيف في ظل الظروف المتطورة وغير المسبوقة التي تشهدها جزاء جائحة مرض فيروس كورونا 2019 (كوفيد-19). يشمل التقييم إجراء استعراض عام لنهج الترابط في أكبر 10 مكاتب قُطرية مرتبة حسب الإنفاق في المجال الإنساني.

\* E/ICEF/2021/23

\*\* يجري تعميم موجز تقرير التقييم في جميع اللغات الرسمية. التقرير الكامل متاح في اللغة الإنجليزية من الموقع الشبكي لمكتب التقييم التابع

لليونسيف (انظر الملحق).

ملاحظة: أُعدت هذه الوثيقة بأكملها من قبل اليونسيف.



الرجاء إعادة استعمال الورق

060821 21-10686 (A)



أحرزت اليونيسف تقدماً ملموساً بوجه عام في تعزيز الترابط في برامجها. وفي عام 2019، شكّل نشر الإجراء الإلزامي المعني بالربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية، والذي ضمّ مسارات البرامج الإنسانية والإنمائية الحالية، علامة بارزة بالنسبة إلى المنظمة. وفي عام 2020، عززت مراجعة الالتزامات الأساسية تجاه الأطفال في العمل الإنساني من اهتمام المنظمة بالربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية. وقد شهدت مكاتب فُطرية كثيرة تحسينات في تخطيط برامجها، وأوجدت على أثر ذلك الأساس لتحقيق نتائج أفضل للأطفال الضعفاء وعائلاتهم.

بينما خُصّ التقييم إلى غياب فهمٍ متسق للإجراء على نطاق المنظمة، فقد بدأ يتردد صدهاء. فقد دُمج الإجراء واستُعين به في دعم تطوير أحدث وثائق البرامج الفُطرية، بالإضافة إلى خطط العمل السنوية والمتجددة.

كما أرسى التقييم أيضاً التزامات سياسة واضحة ومتسقة لتعزيز الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية في عمليات التنسيق، من أجل دعم العمل الإنساني المحلي على نحوٍ أفضل وتعزيز النُظم والقدرات الوطنية والمحلية للاستجابات الإنسانية المرتبطة بالتنمية.

ومع ذلك، هناك عدّة مجالات يمكن تعزيزها، بما في ذلك إدراج الترابط ضمن إطار عمل سياسة اليونيسف، وأنظمة التخطيط والإبلاغ اللازمة لدعم برامج أكثر اتساقاً، وبعض العناصر المحددة لبرامج اليونيسف. ويتعيّن على اليونيسف بذل مزيدٍ من الجهد لإضفاء الطابع المؤسسي على الترابط داخل المنظمة وعبرها ووضع سياق لها من أجل تنفيذه على نحوٍ أكثر فاعليّة على المستوى الفُطري.

يتضمن القسم الرابع الاستنتاجات والتوصيات. ويتضمن القسم الخامس عناصر مقررٍ لينظر فيها المجلس التنفيذي.

## أولاً - مقدمة

1. يحظى الربط بين أنواع مختلفة من التدخلات خلال الأزمات بتاريخ طويل من الممارسة والنقاش والسياسة. وقد تركّز الخطاب في ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي على الفرضية القائلة بأن زيادة الروابط بين البرامج الإنسانية والإنمائية من شأنها أن تُحسّن عملية التعافي أو إعادة التأهيل عقب الخروج من الأزمات.<sup>1</sup> وفي الوقت نفسه، من المُسلّم به أن عمليات الانتقال من البرامج الإنسانية إلى البرامج الإنمائية لا يمثل تقدماً خطياً بسيطاً، فقد كانت النهج الإنسانية والإنمائية تُتقدّ في آنٍ واحد في كثير من الأحيان، واتسمت عمليات التعافي بهشاشتها وكانت البلدان أو المناطق عرضة للانزلاق من جديد في الأزمة. وشهد العقد التالي دعوات تطالب بتحقيق مزيد من الاتساق بين مختلف الجهات الفاعلة في عملية التعافي وإعادة التأهيل عقب الخروج من الأزمات. وفي الوقت نفسه، نبّه العاملون في المجال الإنساني إلى ضرورة الحفاظ على بعض الفروق إذا كانت المبادئ الإنسانية يجب أن تُحترم.<sup>2</sup> وبالمثل، كانت هناك دعوات تطالب بإيلاء مزيد من الاهتمام من أجل الموازنة بين الاستعاضة في المجال الإنساني من ناحية، ودعم الخدمات الحالية التي تُديرها الحكومة في سبيل الحفاظ على الوصول إلى الخدمات الاجتماعية من ناحية أخرى.

2. تطورت المصطلحات جنباً إلى جنب مع النقاش. من أجل تأكيد الافتقار إلى وجود تقدم خطي من العمل الإنساني إلى العمل الإنمائي، بدأ بعضهم في استخدام المصطلحين "متوالية" و"مماس" العمل الإنساني والإنمائي. كما صار مصطلح "القدرة على الصمود" يُستخدم في الآونة الأخيرة على نطاق واسع كأداة تأطيرية وتحليلية، وناقشت وثائق الأمم المتحدة مصطلح "التكامل". أمّا مصطلح "الترباط" فهو أحدث مصطلح يكتسب زخماً واسع النطاق.

3. انبثقت مبادرات الترباط الحالية من سلسلة عمليات لسياسات مترابطة، من بينها أهداف التنمية المستدامة، وإطار سندي للحد من مخاطر الكوارث، ومؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني والصفقة الكبرى، وعملية إصلاح منظومة الأمم المتحدة، وإطار الاستجابة لأزمة اللاجئين وعمليات الدول الأعضاء مثل توصية لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الترباط بين العمل الإنساني والإنمائي والسلام، والاستعراض العام الذي يجري كل أربع سنوات للسياسة الشاملة المعنية بالأنشطة التنفيذية من أجل التنمية في منظومة الأمم المتحدة. ويتجلى هذا الزخم بصورة أكبر من خلال زيادة مشاركة البنك الدولي في ساحتي السلام والتنمية.

4. لقد تطورت اليونيسف، أيضاً، وتبذل جهوداً مكثفة لربط برامجها التنموية والإنسانية من أجل تحسين البرامج وتحقيق نتائج أفضل لمصالح الأطفال. ومن ثمّ، فإن هذا التقييم يُعدّ بمثابة فحص استشاري لهذه الجهود.

<sup>1</sup> إم بوكانان سميث وإس ماكسويل، "الربط بين الإغاثة والتنمية": مقدمة واستعراض عام، نُشره معهد دراسات التنمية، المجلد 24، العدد 4، 1994.

<sup>2</sup> إيه هارمر وجيه ماكري، محررون، "ما وراء المتوالية: الدور المتغيّر لسياسة المساعدة في الأزمات الممتدة"، تقرير فريق السياسات الإنسانية 18، معهد التنمية لما وراء البحار، 2004.

## ثانياً - أهداف التقييم ونطاقه ومنهجيته

5. يكمن الغرض الأساسي من التقييم في إجراء تقييم نقدي لجهود اليونيسف في ربط البرامج الإنسانية والإنمائية لتحسين هذا الارتباط وتعزيزه في المستقبل. تتمثل أغراض التقييم الثانوية في ما يلي:
- (أ) توثيق التقدم المحرز في عمل اليونيسف في مجال الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية ليكون بمثابة خط أساس يهدف إلى إثراء التقييم العالمي لعمل اليونيسف بشأن الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية الذي سيحدث خلال السنوات الأربع القادمة؛
- (ب) المساهمة في عملية التعلم التي تضطلع بها اليونيسف في ظل الظروف الجديدة وغير المسبوقة التي تشهدها جزاء جائحة مرض فيروس كورونا 2019 (كوفيد-19)؛
- (ج) الإضافة إلى مجموعة الأعمال المتاحة لمجتمعات التنمية الدولية والإنسانية في الوقت الذي تستكشف فيه أفضل السبل للربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية والتصدي للتحديات المشابهة لما تواجهه اليونيسف.
6. يُراعي التقييم التطورات الأخيرة في المقام الأول بوصفه ممارسة تكوينية ويُعنى بتقييم اتجاه أعمال الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية. استخدم الفريق إجراء عام 2019 حول الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية (المشار إليه فيما بعد باسم "الإجراء") بمثابة محور تركيز، غير أن هذا التصور كان يُفهم على نطاق أوسع على أنه يشمل الترابط بين العمل الإنساني والإنمائي والسلام. ويُقيّم مدى نجاح اليونيسف في دمج برامجها ومدى نجاحها في مهام الدعم، مثل الموارد البشرية وجمع التبرعات والرصد، مما أتاح مزيداً من البرمجة المتكاملة. كما يُقيّم أيضاً قيادة اليونيسف ومشاركتها على المستوى المشترك بين الوكالات لتعزيز جدول أعمال الترابط.
7. يتمحور التقييم حول 13 سؤالاً تقيماً مُجمّعة ضمن خمسة مواضيع، يتوافق كل منها مع قسم في تقرير التقييم. تشمل معايير التقييم المستخدمة الاتساق والارتباط والتغطية والفاعلية. وتلك المواضيع هي:
- (أ) **التعريف والاتساق**، ويركز على اتساق الإجراء نفسه، فضلاً عن اتساقه مع الهيكل الأوسع لمنظومة المساعدات الدولية وضمن الإطار التنظيمي لليونيسف. كما يغطي أيضاً مدى جودة توصيل الإجراء وفهمه وتنفيذه (بالإضافة إلى قيود التنفيذ)؛
- (ب) **الشراكات والترابط**، ويأخذ في الاعتبار الدور الريادي الذي تضطلع به اليونيسف في ما يتعلق بهذا الترابط، ومدى جودة تنسيق اليونيسف بشأن قضايا الترابط ومدى انسجام اليونيسف مع جهود التنسيق الأخرى في المجالات الإنسانية والإنمائية. كما يبحث في مدى تعزيز اليونيسف للأنظمة والعمل مع الشركاء بشأن هذا الترابط والنهوض بخطة عمل الإحلال المحلي.
- (ج) **تنفيذ الترابط في التخطيط والبرمجة**، ويبحث في مدى جودة البرمجة الواعية بالمخاطر، والتأهب لحالات الطوارئ، والمساءلة أمام السكان المتضررين، ومسائل النوع الاجتماعي، والحماية الاجتماعية، والحساسية تجاه النزاعات وإرساء السلام في التخطيط والتنفيذ في البرمجة؛
- (د) **الأنظمة والهيكل الداخلية**، ويشمل التخطيط والرصد وإعداد التقارير، فضلاً عن الموارد المالية والبشرية اللازمة لتنفيذ الترابط؛

(هـ) **جائحة "كوفيد-19"**، ويبحث في مدى نجاح اليونيسف في دمج الترابط في استجابتها لمواجهة الجائحة.

8. استخدم التقييم نهجاً متعدد الأساليب يجمع بين الأدلة النوعية والكمية وتوليفها والإحاطة بها من المصادر الداخلية (اليونيسف) والخارجية. وقد كان من الضروري تغيير تصميم التقييم الذي استند في الأصل إلى ست دراسات حالة قُطرية مع ظهور جائحة "كوفيد-19"، مما جعل السفر مستحيلاً. وبدلاً من ذلك، جُمعت البيانات في ثلاث طبقات: (أ) استعراض عام لجميع البلدان المدرجة في الإجراء؛<sup>3</sup> (ب) استعراض عام أكثر تفصيلاً لأكثر من 10 مكاتب قُطرية حسب الإنفاق في المجال الإنساني (2019)؛<sup>4</sup> و (ج) دراستا حالة قُطريتان متمماتان حول البرمجة في إثيوبيا وإندونيسيا. يقع الإطار الزمني ضمن فترة الخطة الاستراتيجية لليونيسف 2018-2021، بدءاً من كانون الثاني/يناير 2018 وحتى تشرين الأول/أكتوبر 2020.

## ثالثاً - نتائج التقييم

### أ. التعريف والاتساق

9. هذا القسم يستكشف الطرق التي حددت بها اليونيسف ربط البرامج الإنسانية والإنمائية من خلال فحص معالجة المفهوم في الإطار التنظيمي لليونيسف،<sup>5</sup> مع التركيز بشكل خاص على إجراء ربط البرامج الإنسانية والإنمائية. ويعقب ذلك إلقاء نظرة على كيفية توصيل مفهوم ربط البرامج الإنسانية والإنمائية إلى الموظفين على مستوى المكاتب القُطرية وتلقيه وتفسيره في نهاية المطاف. يستعين التحليل بمراجعة أكثر الوثائق صلة من بين سياسات اليونيسف وإجراءاتها وإرشاداتها وكذلك المقابلات التي تُجرى عبر اليونيسف.

10. كما يبحث القسم أيضاً في الطرق التي تتعامل بها اليونيسف مع حدة التوترات المحتملة بين الولايات المتعلقة بالشؤون الإنسانية والإنمائية. كما يطرح سؤالاً حول كيفية التعامل مع هذه التوترات في السياسات والإجراءات والتوجيهات وأخيراً في الممارسة العملية. ويسترشد في إجراء ذلك بالخبرات المأخوذة من دراسات الحالة القُطرية التي تُكملها الأدلة الواردة من التقييمات والمقابلات الأخرى.

11. يتعارض نهج "ربط البرامج الإنسانية والإنمائية" مع الاعتماد الواسع النطاق لمصطلح "الترابط". من الممكن القول إن مصطلح "الترابط" يُعدُّ منطقياً بالنسبة إلى اليونيسف، غير أن اللغة مقيّدة في نهاية المطاف. ففي بعض السياقات، لا يوجد إطار إنمائي يمكن الربط به، أو أن الروابط المباشرة غير مناسبة لأسباب تتعلق بالمبادئ، وفي حالات أخرى لا يوجد عمل إنساني جارٍ يمكن الربط به. ومع ذلك، تظلّ العناصر الأساسية المكوّنة لإجراء ربط البرامج الإنسانية والإنمائية سارية في كلتا الحالتين. إن فكرة ربط نمطين منفصلين من

<sup>3</sup> أفغانستان، وأنغولا، وبنغلاديش، والبرازيل، وبوركينا فاسو، وبوروندي، والكاميرون، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وتشاد، وكولومبيا، والكونغو، وكوت ديفوار، وكوبا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجيبوتي، والإكوادور، ومصسر، وإريتريا، وإثيوبيا، وغواتيمالا، وغينيا، وغينيا بيسساو، وهاتي، والعراق، والأردن، وكينيا، ولبنان، وليبيريا، وليبيا، ومدغشقر، وملاوي، ومالي، وموريتانيا، والمكسيك، وموزمبيق، وميانمار، ونيبال، والنيجر، ونيجيريا، وباكستان، وبابوا غينيا الجديدة، وبيرو، وسيراليون، والصومال، وجنوب السودان، والسودان، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وتركيا، وأوغندا، وجمهورية فنزويلا البوليفارية، واليمن، وزمبابوي.

<sup>4</sup> بنغلاديش، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وإثيوبيا، والعراق، ولبنان، ونيجيريا، وجنوب السودان، والجمهورية العربية السورية، وتركيا، واليمن.

<sup>5</sup> ينطبق "الإطار التنظيمي" على المجموعة الكاملة لسياسات اليونيسف وإجراءاتها وإرشاداتها.

البرمجة تمثل في جزءٍ منها استيعاباً داخلياً لبنية المساعدة الشديدة الانقسام التي تطورت بمرور الوقت وما زالت قائمة. ففي حين أن أنماط التشغيل المميزة لها أهمية في بعض السياقات، فإن التعريفات المعتمدة مؤخراً على مستوى النظام لمصطلح "الترباط" والتي تؤكد على التماسك والاتصال تفوقها في الأهمية.

12. لم يُدمج مفهوم ربط البرامج الإنسانية والإنمائية في الخطة الاستراتيجية 2018-2021 بوضوحٍ كافٍ. يندرج مفهوم ربط البرامج الإنسانية والإنمائية في إطار الخطة الاستراتيجية ضمن البرامج الإنسانية ويُمثل إحدى استراتيجيات التغيير الخاصة بها. وهذا لا يعني أن ربط البرامج الإنسانية والإنمائية لم يكن ذا أولوية بالنسبة إلى اليونيسف؛ بل كان من بين أولويات كثيرة تتنافس في نظامٍ تتسم فيه الموارد ورأس المال السياسي لإحداث تغييرٍ بالمحدودية. ونظراً إلى أن إحداهن تغيير جوهري يتطلب مزيجاً من ضغطٍ كبير تنازلي من الإدارة العليا وانخراط عموم أقسام المنظمة، تتمثل الخطوة الأولى في الارتقاء بربط البرامج الإنسانية والإنمائية في الخطة الاستراتيجية المقبلة.

13. يمثل إجراء ربط البرامج الإنسانية والإنمائية والالتزامات الأساسية تجاه الأطفال مُحصلة الجهود التي بذلتها اليونيسف بالأمس القريب من أجل تقديم نهج الترباط على نحوٍ أكثر اتساقاً ومنهجية عبر برامجها. يجمع الإجراء بين مجموعة واسعة ومترابطة من السياسات والإجراءات والإرشادات التي تغطي كامل نطاق عمل اليونيسف الإنساني والتموي. وقد شكّل نشر هذا الإجراء مرحلة بارزة ذات أهمية بالنسبة إلى المنظمة.

14. على غرار ذلك، كانت مراجعة الالتزامات الأساسية تجاه الأطفال التي جرت في عام 2020 مرحلة بارزة ذات أهمية. تتضمن الالتزامات الأساسية إشارة موضوعية إلى ربط البرامج الإنسانية والإنمائية وتتضمن التزاماً رسمياً "بتعزيز الاتساق والتكاملية بين البرامج الإنسانية والإنمائية". وتُظهر تحسناً في ما يتصل بكيفية تعامل اليونيسف مع قضايا ربط البرامج الإنسانية والإنمائية، مما يُضفي عليها مزيداً من الوضوح من الناحية المفاهيمية والعملية بشأن ربط البرامج الإنسانية والإنمائية على مستويات السياسة والبرامج والعمليات. بالإضافة إلى ذلك، إن اعتماد اليونيسف لتوصية لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الترباط بين العمل الإنساني والإنمائي والسلام وتعريفاته المشتركة هي خطوة هامة أخرى إلى الأمام.

15. كما أن العنصر المكوّن للسلام لنهج الترباط غائب بصفة ملحوظة في تأطير المنظمة لربط البرامج الإنسانية والإنمائية في الإجراء. هذا الإجراء يُلزم اليونيسف "عند الاقتضاء، بمعالجة أسباب النزاع والعنف من خلال النهج المناسبة الرامية لبناء السلام"، غير أنه لا يقدم مزيداً من الإرشادات. ويؤكد دور اليونيسف في استدامة السلام وبناء السلام وتوضيحه على نحوٍ أفضل في الالتزامات الأساسية المنقحة على مستوى السياسات والبرامج على حد سواء.

16. بوجه عام، يمكن أن تُعزز مخاطر التوجيه الحالي على مستوى السياسة التصور الخاطئ بأن ربط البرامج الإنسانية والإنمائية يُمثل قضية إنسانية. وكما ذكرنا، فإن معالجة ربط البرامج الإنسانية والإنمائية تكون أكثر وضوحاً وشمولية في الالتزامات الأساسية المنقحة. رغم إيجابية هذه الخطوة، فإنها تُمثل إشكالية أيضاً من وجهة نظر المنظمة بأكملها، نظراً لأن الالتزامات الأساسية هي إطار السياسة الرئيسي لعمل اليونيسف في المجال الإنساني. ومع أنها تتطبق بصفة رسمية على جميع برامج اليونيسف، فإنها غالباً ما ترتبط بالبلدان التي لديها مناشدات للعمل الإنساني من أجل الأطفال.

17. هناك تناقضات في الطريقة التي تُعالج بها التوترات بين المبادئ الإنسانية ونهج التنمية في سياسات اليونيسف ومبادئها التوجيهية. فالإجراء لا يستكشف التوترات المحتملة بين مكونات الولاية المزدوجة للمنظمة

ولا يقدم إرشادات عملية حول كيفية الربط بين هذه المكونات. وتتضح الالتزامات الأساسية المنقحة، المُصممة لتطبيقها في جميع السياقات، بشأن الحاجة إلى تطبيق المبادئ الإنسانية وحماية الاستقلال التشغيلي. كما يحتوي إطار البرامج للسياقات الهشة أيضاً على إرشادات واضحة حول حاجة اليونيسف إلى التعامل بعناية مع التزامات التنمية للعمل مع الدول والمبادئ الإنسانية.

18. تكون التوترات المحتملة بين الولايات الإنسانية والإمنائية والسلام للمنظمة محددة للغاية بالإطار السياسي والتشغيلي المحدد لكل مكتب قطري. ويرتبط ذلك بنتيجة أوسع للتقييم تتمثل في أن وضع الإرشادات في سياقها لا يقل أهمية عن دمجها في عمليات التخطيط. وسيكون دعم المكاتب الإقليمية وشعب المقر أمراً بالغ الأهمية في هذه العملية، لا سيما قسم المناخ والبيئة والقدرة على الصمود والسلام في شعبة البرامج. ويُعدُّ إطار الترابط لمنطقة جنوب آسيا مثلاً على السياق اللازم.

19. يجري التسليم بالمفهوم العام لربط البرامج الإنسانية والإمنائية عبر اليونيسف من حيث إضفاء الطابع المؤسسي. وأظهر المشاركون في استقصاء التقييم فهماً لمفهوم ربط البرامج الإنسانية والإمنائية. غير أن الإلمام بالمفهوم لا يعني الإلمام بالإجراء. ومع أن الإجراء يغطي نطاقاً واسعاً من المواضيع، فإن الأشخاص الذين أُجريت معهم مقابلات كانوا يميلون إلى اختزاله في جزء واحد من مكوناته عند وصفه - وغالباً القدرة على الصمود أو تعزيز النظام، إذا كان لهذين الموضوعين صدى معيناً في بلدهم أو منطقتهم.

20. وبينما خُصَّ التقييم إلى عدم وجود فهم متسق على مستوى المنظمة لإجراء ربط البرامج الإنسانية والإمنائية، من الواضح أنه بدأ يتردد صداه بطريقة أساسية: فقد جرى دمج الإجراء واستخدامه لدعم تطوير أحدث وثائق البرامج القطرية والاستعراضات العامة السنوية. وقد نتج عن ذلك وجود عدد أكبر من الإشارات الصريحة إلى نُهج ربط البرامج الإنسانية والإمنائية في التخطيط الجديد وتصميم البرامج. وبالنظر إلى أن كثيراً من وثائق البرامج القطرية سيجري تطويرها في عام 2021، فمن الهام توفير الدعم للمكاتب القطرية لتضمين نُهج الترابط ونُهج ربط البرامج الإنسانية والإمنائية في التخطيط والتصميم.

## ب. الشراكات والترابط

21. يتناول هذا القسم التداخل بين نُهج الترابط في الدور الذي تضطلع به المنظمة بوصفها رائدة وشريكة في التدخلات التنموية والإنسانية، بما في ذلك دورها الذي تضطلع به بوصفها رائدة لمجموعة في المجالات الإنسانية، ومدى انسجام الجهود التي تبذلها اليونيسف مع جهود التنسيق الأخرى في المجالين الإنساني والإمنائي.<sup>6</sup> كما يُقيّم عمل اليونيسف لبناء قدرات المجتمع المدني من خلال شراكاتها المحلية وتعزيز النُظم الوطنية من خلال عملها مع الحكومات.

22. بصفة عامة، أرسى التقييم التزامات واضحة ومتسقة في مجال السياسة لربط البرامج الإنسانية والإمنائية في عمليات التنسيق، ولتحسين دعم الأعمال المحلية في المجال الإنساني وتعزيز النُظم والقدرات الوطنية والمحلية للاستجابات المرتبطة بالتنمية المُضطلع بها في المجال الإنساني.

<sup>6</sup> يشتمل ذلك على: أدوار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وخطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة، وطريقة العمل الجديدة الموضحة في القمة العالمية المعنية بالعمل الإنساني، وجدول الأعمال المعني بالإنسانية والتأكيد على النتائج الجماعية.

23. تتمثل إحدى نقاط القوة الرئيسية في أن تعزيز النظام وتنمية القدرات عبر البرامج الإنسانية والإنمائية يعتبر جزءاً لا يتجزأ من استراتيجيات ونهج اليونيسف. ووجد التقييم أن العمل هو الأقوى في تعزيز النظام وبناء القدرات من بين عناصر الترابط على النحو المحدد في الإجراء. كما وجد التقييم أن شراكات المنظمة القوية مع الحكومات المضيفة واتفاقات الشراكة الواسعة مع منظمات المجتمع المدني تعزز نظم التأهب والاستجابة لمواجهة الكوارث.

24. مع ذلك فإن مثل هذه الجهود هي أكثر تركيزاً على الأنظمة الحكومية. وكانت الجهود المبذولة لبناء قدرات المجتمع المدني المحلي أو إحداث تحول في الشراكات المحلية بما يتماشى مع التزامات الترابط أقل اتساقاً، كما تبين آراء الشركاء بشأن أداء اليونيسف في هذا المجال. وأشار بعضهم إلى أن أنظمة اليونيسف الصارمة وضعف الاتصال بشأن الاستراتيجيات ذات الصلة بالترابط، والإشراك الضئيل للشركاء في عمليات تخطيط وتصميم البرامج قد تسببت في عرقلة العلاقات إلى حد ما. بالإضافة إلى ذلك، يرى شركاء المجتمع المدني أحياناً أن علاقتهم مع اليونيسف تعاقدية أكثر من كونها شراكة. إذ قلما تُقل المرونة في التمويل المتعدد السنوات إلى الشركاء. ويتعين على اليونيسف إيلاء مزيدٍ من الاهتمام لتقوية أنظمة المجتمع المدني وقدراته في سياق الترابط.

25. إن مثل هذا التعزيز يتطلب التحلي بالقيادة والقدرات التي ستنجح لليونيسف المشاركة بفاعلية أكثر في الشراكات الاستراتيجية والقائمة على المبادئ عبر الترابط. ويشمل ذلك القدرة على تحليل الجهات الفاعلة في المجتمع المدني وتفسير مشهد الشراكة.

26. تُوظف اليونيسف بالفعل قيادتها أو قيادتها المشتركة لقطاعات متعددة للترويج لاستراتيجيات ربط البرامج الإنسانية والإنمائية المشتركة بين الوكالات وتعمل على تعزيز الترابط من خلال البرمجة المشتركة مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى. وقد كان يُنظر إلى اليونيسف على أنها تتمتع بميزة نسبية في مجال ربط البرامج الإنسانية والإنمائية وتنسيق الترابط من خلال ولايتها المزدوجة القوية ووجودها على الصعيد دون الوطني وعلاقتها وشبكتها القوية مع الحكومات. كان التحدي الذي تواجهه اليونيسف، وحيثما كان يُنظر إليها أحياناً على أنها قاصرة عن بلوغ أهدافها، يتمثل في تعظيم نقاط القوة هذه من خلال موظفين مزودين بقدرات تنسيقية وقيادية قوية وقادرين على العمل بثقة في عموم البرامج الإنسانية والإنمائية.

27. في حين إن تنسيق اليونيسف هو فعّال داخل القطاعات، مثل قطاعات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية والتغذية، إلا أنه أقل فاعلية عبر القطاعات. وهناك أدلة محدودة على أن اليونيسف تجمع على نحو محدد الغرض بين البرامج الإنمائية والإنسانية في نفس المناطق الجغرافية/السكانية (نهج التقارب) وتعزيز الروابط القوية مع جهود بناء السلام. وتستدعي الحاجة أيضاً مشاركة أقوى مع جهات فاعلة، مثل البنك الدولي، تعمل على تعزيز مشاركتها في السياقات الهشة وسياقات النزاع.

### ج. التخطيط والبرمجة

28. إن إجراء ربط البرامج الإنسانية والإنمائية يلزم اليونيسف بتعزيز عملها في مجالات البرمجة الواعية بالمخاطر، والتأهب لحالات الطوارئ، والمساءلة أمام السكان المتضررين، والاستجابة المراعية للمنظور الجنساني والإعاقة، وبناء السلام والتماسك الاجتماعي، والربط بين المساعدات النقدية الإنسانية والحماية الاجتماعية. يستكشف هذا القسم التقدم المحرز في تلك الالتزامات. وإجمالاً، في حين أن هناك تقدماً مُحرزاً

في هذا المجال وقد وُضعت إرشادات قوية، إلا أن ذلك لا يؤدي على نحو متسق إلى اتخاذ إجراءات فعالة في السياقات الهشة.

29. إن التزامات المنظمة بالبرمجة الواعية بالمخاطر والتأهب لحالات الطوارئ واضحة في السياسات والتوجيهات. تتلقى المكاتب القطرية دعماً قوياً في تلك المجالات من المكاتب الإقليمية والمقر الرئيسي، وهناك دليل واضح على أن الإرشادات التي تتعلق بالبرمجة الواعية بالمخاطر يُستعان بها في وثائق البرامج القطرية والاستعراضات العامة السنوية. ومع ذلك، يمكن بذل جهد أكبر لضمان أن تكون التوجيهات في المكاتب القطرية ملائمة للسياق ودينامية وتكرارية، مع تركيز عملي واضح (أي ترجمة ذلك بيئس أكبر إلى أساس يهدف إلى تحقيق نتائج لصالح الأطفال). ولا يزال هناك نقص كبير في القدرة التحليلية للمخاطر الشاملة والتحليل السياقي، بما في ذلك التحليل الاجتماعي والاقتصادي وتحليل النزاع.

30. لقد دأبت اليونيسف على الاضطلاع بدورٍ نشطٍ في الجهود المبذولة لتعزيز نهج أكثر جماعية من أجل المساواة أمام السكان المتضررين على الصعيدين العالمي والقطري. ولا تزال عملية المساواة أمام السكان المتضررين غير مدمجة بشكل منهجي في تخطيط وبرمجة اليونيسف في العمل الإنساني. فبينما يدرك الموظفون أهمية المساواة أمام السكان المتضررين، لم تُدمج بصورة شاملة في الوثائق القطرية الرئيسية، إذ أبرزت التقييمات الأخيرة ضعف آليات المساواة أمام السكان المتضررين داخل القطاعات والبرامج القطرية. وقد بدأ التدريب على المساواة أمام السكان المتضررين في بعض المناطق ونُشر كتيب المساواة أمام السكان المتضررين في عام 2020 أملاً في دعم المنظمة للمضي قدماً في تنفيذ جدول الأعمال هذا.<sup>7</sup>

31. كان هناك قليلٌ من الأدلة الواردة من المقابلات على أن اليونيسف تربط مبادرات المساواة أمام السكان المتضررين في عملها الإنساني مع نهج المساواة والمشاركة في عملها الإنمائي بصورة فعالة، مع أن التقييم يشير إلى مثالٍ لممارسات سليمة يمكن البناء عليها. تعترف إرشادات سياسة وإجراءات البرنامج الحالية بالحاجة إلى ربط النهج التتموية والإنسانية بالمساواة، غير أن الأدلة قليلة على حدوث ذلك من حيث التطبيق. فأساسيات الممارسة الإنسانية الجيدة للمساواة أمام السكان المتضررين ينبغي أن تكون موضع التنفيذ قبل أن يتسنى تطبيقها.

32. لدى اليونيسف التزامات واضحة وسياسات وتوجيهات قوية بشأن النوع الاجتماعي والإعاقة والإدماج، ويدرك الموظفون أهمية الاستجابة المراعية للمنظور الجنساني والإعاقة. ومع ذلك، لم تُترجم التزامات السياسة المتعلقة بالنوع الاجتماعي والإعاقة إلى ممارسة متسقة في السياقات الإنسانية والأزمات الممتدة والسياقات المتأثرة بالهشاشة، بما في ذلك الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية. فليس هناك أدلة تُذكر على ربط اليونيسف المناهج الإنسانية والإنمائية بالنوع الاجتماعي والإعاقة ضمن برامجها القطرية.

33. التزمت اليونيسف بالتزامات قوية في سياستها لدعم الحماية الاجتماعية المراعية للصدمات، ووضعت مجموعة توجيهية فعالة في هذا المجال، وهي في مركز قوي للعمل بفاعلية مع الحكومات وشركاء التنمية في جدول العمل هذا. ومن المحتمل أن يكون ذلك مجالاً هاماً لتطوير الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية ونهج الترابط. وقد أدت جائحة "كوفيد-19" إلى الإسراع في جدول أعمال الحماية الاجتماعية المراعية للصدمات، إذ تعمل الحكومات في جميع أنحاء العالم على توسيع وتعديل الاستجابات المضطحة بها في الحماية

<sup>7</sup> اليونيسف، "المساواة أمام السكان المتضررين: كتيب لليونيسف وشركائها"، اليونيسف، 2020.

الاجتماعية. وقد استجابت اليونيسف من خلال دعم الحماية الاجتماعية المراعية للصدمات في 114 بلداً في عام 2020، مقابل 40 بلداً في عام 2019.

34. في حين أنّ الدور الذي تضطلع به اليونيسف في مجال الحفاظ على السلام وبناء السلام مؤكّد وموضّح في الالتزامات الأساسية المنقّحة، لا يزال هناك التباسٌ متواصل لدى موظفي اليونيسف بشأن دور المنظمة في بناء السلام. بوجه عام، يُعدّ بناء السلام والبرامج المراعية للنزاع روابط ضعيفة في عمليات التخطيط والبرامج الخاصة باليونيسف ولا تحظى بالأولوية في إدارة الموارد البشرية لدى اليونيسف. وتفتقر المكاتب القطرية عموماً إلى المهارات والقدرات اللازمة لتحليل النزاعات، والمراعية للنزاع وبناء السلام. وفي حين أنّ هناك أمثلة على النهج القوية المراعية للنزاع وبناء السلام في المكاتب والمشاريع القطرية، فإنها لا تشكل بعد نهجاً منتظماً ومتسقاً لبناء السلام ومراعياً للنزاع على نطاق المنظمة. ويمكن لليونيسف أن تدمج فهم النزاع وطريقة التعامل معه بصورة أفضل في نُهجها للبرمجة الواعية بالمخاطر والتأهب في سياقات التنمية التي يوجد فيها تاريخ للنزاع أو مخاطر نزاع مرتفعة.

#### د. الأنظمة والهياكل الداخلية

35. يتناول هذا القسم الأنظمة والهياكل الداخلية، مثل التخطيط والرصد والإبلاغ والموارد البشرية التي تدعم الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية. كما يبحث في كيفية دعم النظم المالية الداخلية لليونيسف للربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية ومدى تحفيز اليونيسف للشركاء من أجل تعبئة الموارد والاستفادة من التمويل بطريقة تدعم الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية.

36. إجمالاً، لقد أدّت الصبغة الانعزالية لُنُهج الإبلاغ والتمويل والتوظيف التي تتبعها اليونيسف من حيث صلتها بأنشطة إنسانية أو إنمائية إلى إعاقة قدرة المنظمة على الربط بين الآليات ومجالات العمل ذات الصلة وتعزيز الاتساق بينها. وتكمن جذور التحديات المتعلقة بالإبلاغ والتمويل والتوظيف في هيكل المساعدة المتشعب الذي استوعبته اليونيسف في هياكلها. وقد صُمّمت أنظمة الإبلاغ والتمويل في المنظمة -إلى حد ما مجموعات مهارات الموظفين وطرائق التفكير- للتعامل مع كلا جانبي النظام الثنائي، بدلاً من تعزيز الاتصال والتماسك بينهما.

37. يُعرّف الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية في الخطة الاستراتيجية الحالية على أنه طريقة إنشاء برمجة أكثر فاعلية، وليس هدفاً في حد ذاته. وهذا التعريف مقصود ومناسب ويتوافق مع معايير أنظمة الإدارة القائمة على النتائج. مع ذلك، تتمثل النتيجة النهائية في عدم وجود طريقة فعالة لتقدير مدى وضع نُهج الترابط موضع التنفيذ. ويُعدّ استخدام البيانات التي يمكن استقراؤها من الترميز مقابل مؤشر الأعمال الإنسانية كبدل غير كافٍ، فضلاً عن أنّ الأنشطة المرتبطة بنهج الترابط ضبابية. فنظام وضع العلامات لا يبيّن ما إذا كانت اليونيسف تركز تقدماً تجاه الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية، بل إنه يقيس مقدار مساهمة الأنشطة في كل نمط من أنماط البرمجة. تستند مجموعة المؤشرات الملحقة بالإجراء إلى المؤشرات الحالية التي يُطلب من المكاتب القطرية بالفعل الإبلاغ عن استخدامها. وبينما قد اتُخذ عن قصد لتفادي إثقال كاهل المكاتب القطرية، فإن مجموعة المؤشرات تُعدّ بديلاً ضعيفاً. مع أنّ قياس هذه المؤشرات والإبلاغ عنها على نحو متسق بوصفها مجموعة من شأنه أن يمثل تحسناً، فإن الموقف يتطلب إيجاد حلول أكثر ابتكاراً لقياس التطبيق الاستباقي لُنُهج الترابط.

38. كان الافتقار إلى التمويل المخصص لربط الأنشطة ونُهج الترابط يشكّل عائقاً كبيراً (غالباً ما يكون العائق الأكبر) للاضطلاع بعمل الترابط. ولا تحظى الأزمات الإنسانية الأضخم، التي تُموّل بالكامل تقريباً من موارد الطوارئ، إلا بقدر ضئيل من المرونة لمعالجة قضايا الترابط. ويتنافس تمويل الحلول المستدامة مع متطلبات الاحتياجات الماسّة، والتمويل الإنساني هو أكثرها مرونة من حيث الأطر الزمنية والأنشطة. وقد كانت هناك دعوات على المستوى القطري لإجراء مزيدٍ من أنشطة المناصرة المتسقة مع الجهات المانحة، ولإجراء تحوّل جذري أعمق تجاه تدفقات الإيرادات البديلة التي تنتقل إلى حيز الترابط، ولإتاحة موارد عادية أكثر بما يسمح بمرونة أكثر في البرامج.

39. وجد التقييم أيضاً أن اليونيسف في حاجة إلى تعزيز مهارات موظفيها وقدراتهم وعقليتهم للوفاء على نحو أفضل بالتزاماتها المتعلقة بالربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية وبرامجها بفاعلية عبر الترابط. ويشمل ذلك تعزيز قدرات الموظفين في المجالات الرئيسية ذات الصلة بالترابط مثل بناء السلام، ومراعاة حالات النزاع، والمساءلة أمام السكان المتضررين، ومراعاة النوع الاجتماعي والإعاقة، وتزويد الموظفين بطرائق تفكير تمكنهم من الموازنة بين النهج التنموية والإنسانية، بما في ذلك دعم المناصرة وحشد الموارد.

40. اعتمدت اليونيسف نهجاً متشعباً للعمل الإنساني والإنمائي المشترك بين الكيانات خارج اليونيسف، إذ يجري التعامل مع التنمية الاجتماعية والاقتصادية الطويلة الأجل والاستجابة لحالات الطوارئ القصيرة الأجل بوصفها مجالات عمل منفصلة. بالإضافة إلى ذلك، أدّت حالة الجمود من جانب القيادة العليا إلى إعاقة إصلاح النظم والهياكل الداخلية للنهوض بجدول أعمال الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية، وهي أولوية واحدة فقط من بين أولويات كثيرة لدى اليونيسف. وبدت أوجه القصور المتأصلة في أنظمة التخطيط والإبلاغ المنفصلة والحلول الضرورية/المستمرة واضحة على صعيد المنظمة.

#### هـ. جائزة "كوفيد-19" والترابط

41. يتناول هذا القسم الطرق التي نَفَّذت بها اليونيسف التزاماتها تجاه الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية في استجابتها العالمية لمكافحة جائحة "كوفيد-19".

42. لقد تطلّب النطاق غير المسبوق للجائحة استجابة طارئة وتطويع دعم التنمية. ومع ذلك، كان نهج الترابط الواضح غائباً إلى حد كبير عن بنية وهيكل الاستجابة العالمية المضطلع بها لمكافحة جائحة "كوفيد-19". وقد عمل ذلك على تعزيز النهج الانعزالي وأدى إلى عدم توفر التمويل الكافي للاستجابات المضطلع بها في مواجهة الآثار الاجتماعية والاقتصادية جراء جائحة "كوفيد-19".

43. تعمل اليونيسف في كثيرٍ من البلدان بنجاح وعلى نحوٍ مناسب مع الدول ومن خلالها لتعزيز الاستجابات التي تقودها الدول لمواجهة جائحة "كوفيد-19". وبذلك، تُضفي علاقات المنظمة وشبكاتهما القوية مع الوزارات التنفيذية عبر قطاعات متعددة وجودها المحلي ميزةً عليها.

44. في حين أن التحوّل إلى وضع الطوارئ في الاستجابة الأولية للمنظمة في مواجهة جائحة "كوفيد-19" كان مناسباً، يجب إيلاء مزيدٍ من الاهتمام مع استمرار الاستجابة المضطلع بها لكيفية مواصلة برامج التنمية الطويلة الأجل والجمع بين مهارات وقدرات الطوارئ والتنمية على صعيد المنظمة. وهذا الأمر مُسلم به من منظور استراتيجي عام، ولكن يجب تقديم دعم أكثر تفصيلاً للمكاتب القطرية لتوجيه جهودها من أجل مواصلة نهج البرمجة الإنمائية مع الجائحة.

45. تستدعي الحاجةُ دمجَ وسائل التكيّف الخاصة بجائحة "كوفيد-19" بالكامل في وثائق البرامج القطرية ومواصلة التمويل لكلٍ من برامج التنمية الأوسع والاستجابات المستمرة المضطلع بها في حالات الطوارئ. ويتسع المجال أمام تسريع جائحة "كوفيد-19" للتقدم في الحماية الاجتماعية المراعية للصدمات وتعزيز القدرات المحلية والوطنية لإدارة مخاطر الكوارث. وتمثّل الابتكارات التي جرى تطويرها لتمكين الإبلاغ عن جائحة "كوفيد-19" فرصاً سانحة لدمج نهج أكثر نجاحاً في الإبلاغ بشأن الأعمال الإنسانية والإنمائية داخل أنظمة اليونيسف.

## رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

46. أحرزت اليونيسف تقدماً ملموساً بوجه عام في تعزيز الترابط في برامجها. وفي عام 2019، شكّل نشر الإجراء الإلزامي المعني بالربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية، والذي ضمّ مسارات البرامج الإنسانية والإنمائية الحالية، علامة بارزة بالنسبة إلى المنظمة. وبالمثل، تُظهر الالتزامات الأساسية تجاه الأطفال في العمل الإنساني تحسناً ملموساً من حيث كيفية تعامل اليونيسف مع قضايا الربط بين الأعمال الإنسانية والإنمائية. ويُشكّل اعتماد المنظمة لتوصية لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بشأن الربط بين العمل الإنساني والتنمية والسلام وتعريفاتها المشتركة خطوةً هامّة أخرى إلى الأمام. فقد أظهرت كثيرٌ من المكاتب القطرية تحسينات في تخطيط برامجها، ونتيجة لذلك، أوجدت الأساس لتحقيق نتائج أفضل للأطفال الضعفاء وأسره.

47. مع ذلك، يمكن تعزيز عدّة مجالات، بما في ذلك النهج العام للمؤسسة تجاه الترابط، وإدراج الترابط ضمن إطار عمل سياسة اليونيسف، والأنظمة التنظيمية اللازمة لدعم برمجة أكثر تماسكاً، وبعض العناصر المحددة لبرامج اليونيسف. ويتعيّن على اليونيسف بذل مزيد من الجهد لإضفاء الطابع المؤسسي على الترابط ووضعه في إطاره السياقي داخل المنظمة وعبرها من أجل تنفيذه بصورة أكثر فاعليّة على المستوى القطري.

48. نُظّمت توصيات التقييم حول المواضيع الخمسة المذكورة بالتفصيل أعلاه. وهي مصممة لمساعدة اليونيسف على زيادة تعزيز عملها في مجال الترابط لضمان تحقيق نتائج أفضل للأطفال.

### الموضوع أ: التعريف والاتساق

49. هناك مجال لتحسين النهج العام لليونيسف في ما يتعلق بالترابط بين الأعمال الإنسانية والإنمائية والسلام. ويتجاهل الإطار الحالي "الترابط" للبرامج الإنسانية والإنمائية بُعد بناء السلام ويعزز فكرة مفادها أنّ هاتين هما طريقتان منفصلتان للبرنامج. هذه الفكرة تُعدّ في جزء منها انعكاساً لبنية المساعدة الشديدة الانقسام التي تطورت بمرور الوقت. ومع ذلك، فمن الضروري أن تتبنى اليونيسف نهج الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات والذي يركز على "التعاون والاتساق والتنسيق والتكامل بين التنمية والحد من مخاطر الكوارث والعمل الإنساني واستدامة السلام"، بدلاً من تعزيز طريقتين منفصلتين للبرنامج.

50. إن الحقيقة المتمثلة في عدم دمج الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية على نحوٍ بارز في الخطة الاستراتيجية لليونيسف، 2018-2021، تُجسّد الواقع المتمثل في أن الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية كان إحدى أولويات كثيرة تتنافس في نظام تكون فيه الموارد والإرادة السياسية محدودة لإحداث التغيير. ولتسليط الضوء على هذه القضية، يتعيّن على اليونيسف أن ترتقي بها في خطتها الاستراتيجية الجديدة لتزويد كبار المديرين والموظفين في جميع أقسام المنظمة بإطار أقوى للمشاركة.

51. هناك تناقضات في الطريقة التي يجري بها معالجة التوترات بين المبادئ الإنسانية ونهج التنمية في سياسات اليونيسف. إذ تُعدُّ الالتزامات الأساسية المنقَّحة وإطار عمل البرنامج للسياقات الهشة أكثر قوة في هذه المسألة من الإجراء. ونتيجة لذلك، فإن الانتقال من تنفيذ إطار التنمية إلى العمل بصفة جهة فاعلة مستقلة في المجال الإنساني لا يزال يُمثَّل تحدياً بالنسبة إلى اليونيسف.

52. إنَّ التزام المنظمة بالمشاركة في موضوع بناء السلام لنهج الترابط غير واضح، وكذلك مدى دورها المحتمل. هذا الإجراء يُلزم اليونيسف "عند الاقتضاء، بمعالجة أسباب النزاع والعنف من خلال النهج المناسبة الرامية لبناء السلام"، غير أنه لا يقدم مزيداً من الإرشادات. ودور اليونيسف في استدامة السلام وبناء السلام تُؤكدُه الالتزامات الأساسية المنقَّحة وتوضحه بصورة أفضل على مستويي السياسات والبرامج.

53. أحدث الإجراء استقطاباً داخل اليونيسف، لا سيما في دعم تطوير وثائق البرامج القطرية الحديثة والاستعراضات العامة السنوية، مما يدل على حدوث تحسن ملحوظ منذ نشر الإجراء. ومع ذلك، كشف التقييم عن غياب فهمٍ متسق على نطاق المنظمة للترابط ومتطلبات الإجراء، ويرجع ذلك في جزء منه إلى عدم وجود عملية محددة لتعميم الإجراء وإبلاغه بصورة فعالة إلى المكاتب القطرية.

#### توصيات الموضوع أ

(أ) اعتماد نهج ولغة الترابط بما يتماشى مع الاستعراضات الشامل عام 2020 للسياسات الذي يُجرى كل أربع سنوات. وينبغي أن ينصب التركيز على تعزيز التعاون والاتساق والتنسيق والتكامل داخلياً بدلاً من "الربط" عبر التخطيط والبرمجة والإبلاغ في اليونيسف، وخارجياً من خلال الآليات على نطاق الأمم المتحدة. المسؤولية: شعبة البيانات والتحليلات والتخطيط والرصد ومكتب برامج الطوارئ وشعبة البرامج والمكاتب الإقليمية والقطرية (بما في ذلك ما يكون من خلال دعم المكاتب الإقليمية والمقرات الرئيسية)؛

(ب) ضمان دمج هذا النهج واللغة الجديدة بالكامل وبوضوح في الخطة الاستراتيجية التالية. كما يجب أن تنص جميع سياسات البرامج وإجراءاته وإرشاداته بوضوح على الحاجة إلى اتباع نهج متماسكة وتعاونية ومتكاملة إلى أقصى حد ممكن في جميع برامج اليونيسف. وخلال استكمال هذا التكامل، هناك ما يبرر تكرار الإجراء مرة أخرى بما يتماشى مع جداول المراجعة العادية. المسؤولية: شعبة البيانات والتحليلات والتخطيط والرصد ومكتب برامج الطوارئ وشعبة البرامج ونائب المدير التنفيذي وشعبة البرامج؛

(ج) التأكد من دمج بيان واضح لدور اليونيسف ومساهماتها في إطار هذه العملية في ما يتعلق بالبعد الخاص بالسلام في الترابط والأهمية المحورية للمبادئ الإنسانية في الخطة الاستراتيجية التالية وجميع السياسات والإجراءات والتوجيهات الخاصة بالبرنامج، بما في ذلك الإجراء المعدل. المسؤولية: شعبة البيانات والتحليلات والتخطيط والرصد ومكتب برامج الطوارئ وشعبة البرامج؛

(د) التأكد من أن جميع أدوات البرمجة الرئيسية، بما في ذلك وثائق البرامج القطرية الجديدة وخطط العمل السنوية والمتجددة، تعكس نهجاً واضحاً ومتماسكاً وتعاونياً عبر البرامج الإنسانية والإنمائية، بما في ذلك المساهمات التي تُبذل في بناء السلام واستدامة السلام. المسؤولية: شعبة البيانات والتحليلات والتخطيط والرصد ومكتب برامج الطوارئ وشعبة البرامج، والمكاتب الإقليمية؛

(هـ) إنشاء وتنفيذ استراتيجية وعملية الاتصال وتعميم التنفيذ للإجراء المنقّح. المسؤولية: شعبة البيانات والتحليلات والتخطيط والرصد ومكتب برامج الطوارئ وشعبة البرامج.

#### الموضوع ب: الشراكات والترابط

54. تضع اليونيسف استراتيجياتها ونهجها عبر البرامج الإنسانية والإنمائية حول تعزيز النظام وتنمية القدرات. وفي حين أن ذلك يمثل قوة أساسية، فإن العمل يركز في المقام الأول على الأنظمة الحكومية الوطنية ودون الوطنية. ويتعيّن على اليونيسف أن تولي مزيداً من الاهتمام لتعزيز نهج المجتمع المدني في سياق الترابط.

55. يجب أن تكون الشراكات مع منظمات المجتمع المدني متماشية مع روح اتفاقيات الشراكة والتعاون. ويعني ذلك الحرص على أن يُنظر إلى اليونيسف بصفتها شريكاً، لا جهةً مانحة.

56. تُمثّل اليونيسف في دورها الريادي في المجموعة وكالة تنسيق رئيسية في الأوضاع الإنسانية وهي في موضع جيد لتعمل باتجاه اتخاذ نهج متماسكة داخل قطاعاتها المتخصصة وغيرها. ومع ذلك، تفقر المنظمة إلى القدرات التنسيقية والقيادية للعمل بثقة عبر البرامج الإنسانية والإنمائية. وستكون اليونيسف قادرة على تعظيم دورها الريادي في البرمجة ذات الصلة بالترابط من خلال ضخ استثمارات إضافية في هذا المجال.

57. يتعيّن على اليونيسف تعزيز التقارب الجغرافي للنهج الإنسانية والإنمائية بمزيد من الوضوح وإقامة روابط أقوى مع الجهات الفاعلة في بناء السلام.

#### توصيات الموضوع ب

(أ) استعراض وتعزيز كيفية تعامل اليونيسف مع شراكات المجتمع المدني، بما يتماشى مع التزاماتها بالإحلال المحلي. وبانتهاج ذلك، تؤكد المنظمة على تحقيق نتائج أفضل تجاه الأطفال من خلال نهج الترابط الأكثر تماسكاً وتعاوناً. وحيثما يكون لدى اليونيسف تمويل مرّن ومتعدد السنوات، يجب نقل ذلك إلى الشركاء. المسؤولية: مكتب برامج الطوارئ وشعبة البرامج وشعبة البيانات والتحليلات والتخطيط والرصد وشعبة الشراكات العامة والمكاتب الإقليمية والقُطرية (بما في ذلك ما يكون من خلال دعم المكتب الإقليمي والمقرات الرئيسية)؛

(ب) الاستثمار في التدريب والدعم للتأكد من أن موظفي اليونيسف الذين يشغلون مناصب قيادية وأدواراً أعلى في البرامج والتنسيق (داخل القطاعات وعبر المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والقُطرية) يمكنهم التنسيق بثقة عبر البرامج الإنسانية والإنمائية وبناء السلام. ويشتمل ذلك على بناء المهارات لإدارة التحولات بشكل أفضل، وتوفير دعم أفضل للوزارات والوحدات الحكومية المحلية المسؤولة عن الحد من مخاطر الكوارث، ودعم الوزارات القطاعية بشكل أفضل في مجال التأهب والجاهزية. ويجب أن يكون موظفو اليونيسف قادرين على التنسيق عبر أنماط البرمجة وقطاعات البرامج، ودمج أي جهد جديد مبذول في التعلم في الحقوق الشاملة الجديدة والتدريب على الإدارة القائمة على النتائج. المسؤولية: شعبة البيانات والتحليلات والتخطيط والرصد وشعبة الموارد البشرية ومكتب برامج الطوارئ وشعبة البرامج والمكاتب الإقليمية والقُطرية (بما في ذلك ما يكون من خلال دعم المكتب الإقليمي والمقرات الرئيسية).

## الموضوع ج: التخطيط والبرمجة

58. في حين إنَّ اليونيسف تحرز تقدماً ملموساً وتُعنى بوضع توجيهات قوية في مجالات البرمجة الواعية بالمخاطر، والتأهب لحالات الطوارئ، والمساءلة أمام السكان المتضررين، والاستجابة المراعية للمنظور الجنساني والإعاقة، والربط بين المساعدات النقدية الإنسانية والحماية الاجتماعية، والحساسية تجاه حالات النزاع وبناء السلام والتماسك الاجتماعي، إلا أنَّ الإرشادات لا تُترجم باتساق إلى إجراءات فعّالة على المستوى القطري.

59. هناك دليل على أن إضفاء الطابع المؤسسي على البرمجة الواعية بالمخاطر آخذ في التحسن، مما يعني أنه يجري تطبيق الإرشادات الخاصة بالبرمجة الواعية بالمخاطر بصورة أكثر اتساقاً. كما لاحظت عدّة مكاتب قُطرية الافتقار إلى القدرة التحليلية للمخاطر الشاملة والتحليل السياقي، بما في ذلك تحليل النزاعات واتباع نهج صارم إلى حد ما في تحليل المخاطر. يمكن إنجاز مزيدٍ من العمل لضمان وضع التوجيهات في سياقها المناسب بالنسبة إلى كل سياق ذي صلة وإدماجها في عمليات التخطيط والبرامج الخاصة باليونيسف. ومن ثمَّ، يجب أن يكون نهج المخاطر في كل بلد دينامياً ومتكرراً، مع ضرورة وجود تركيز عملي واضح.

60. إن الولاية المزدوجة لليونيسف، بالإضافة إلى مجموعة قوية من التوجيهات والالتزامات السياسية الراسخة، قد مكنتها من الربط الفعّال بين المساعدات النقدية الإنسانية ونُهج الحماية الاجتماعية في الأماكن الهشة والمتضررة جراء النزاع. تعمل اليونيسف على تعزيز جدول الأعمال هذا في عدّة سياقات قُطرية، وقد منحت الاستجابة لجائحة كوفيد-19 المضطلع بها زخماً جديداً للمنظمة من أجل تعزيز المساعدة الاجتماعية في أوقات الأزمات وتوسيعها.

61. تُعدُّ النهج التي تعتمد عليها اليونيسف لمراعاة حالات النزاع وبناء السلام ضعيفة. إذ يوجد نقص في الفهم المتسق على المستوى القطري، وغياب في القدرة على تحليل النزاعات، كما أن نشر توجيهات/الاهتمام بالسياسة كان محدوداً.

## توصيات الموضوع ج

(أ) وضع وتنفيذ استراتيجية لتعزيز تطبيق الإرشادات الخاصة بالبرمجة الواعية بالمخاطر على المستوى القطري. ضمان أن يكون تطبيق هذه الاستراتيجية دينامياً ومتكرراً ومرتبطة مباشرة بأنظمة البرمجة والإدارة الحالية. وينبغي أن تضطلع المكاتب الإقليمية وشعبة البرامج بدورٍ أقوى في تفسير الإرشادات ووضعها في سياقها من أجل تطبيقها على المستوى القطري. المسؤولية: شعبة البرامج (بما في ذلك قسم المناخ والبيئة والقدرة على الصمود والسلام) وشعبة البيانات والتحليلات والتخطيط والرصد ومكتب برامج الطوارئ والمكاتب الإقليمية والقُطرية (بما في ذلك ما يكون من خلال دعم المكاتب الإقليمية والمقرات الرئيسية)؛

(ب) تضمين المساءلة أمام السكان المتضررين بمنهجية أكثر في التخطيط والبرمجة المعنية بالعمل الإنساني، بما يتماشى مع التوجيهات والمعايير الإنساني الأساسي بشأن التزامات الجودة والمساءلة. وإنشاء روابط ثنائية الاتجاه بين النهج الإنسانية المعنية بالمساءلة أمام السكان المتضررين ونُهج التنمية للمساءلة الاجتماعية والمشاركة. المسؤولية: مكتب برامج الطوارئ وشعبة البرامج وشعبة البيانات والتحليلات والتخطيط والرصد والمكاتب الإقليمية والقُطرية (بما في ذلك ما يكون من خلال دعم المكاتب الإقليمية والمقرات الرئيسية)؛

(ج) المضي قُدماً في التزامات السياسة تجاه البرامج المراعية للنوع الاجتماعي والإعاقة في السياقات الإنسانية. جعل البرامج الإنسانية أكثر استجابة لحقوق النساء والفتيات وذوي الإعاقة اعتماداً على البرامج المراعية للمنظور الجنساني والإعاقة في سياق التنمية. المسؤولية: شعبة البرامج ومكتب برامج الطوارئ والمكاتب الإقليمية والفُطرية (بما في ذلك ما يكون من خلال دعم المكاتب الإقليمية والمقرات الرئيسية)؛

(د) وضع وتنفيذ استراتيجية والاستثمار بصورة أكبر في القدرات والموظفين اللازمين لتعزيز نُهج اليونيسف في بناء السلام والحساسية تجاه حالات النزاع وتحسين معالجة بناء السلام والحساسية تجاه حالات النزاع في الخطة الاستراتيجية التالية وإجراء الربط المنفّح بين البرامج الإنسانية والإنمائية، بالإضافة إلى تعميمها والتوجيهات المرتبطة بها (على سبيل المثال، إرشادات برنامج اليونيسف المراعية للحساسيات تجاه النزاع وبناء السلام وتوجيهات اليونيسف لتحليل النزاعات). المسؤولية: شعبة البرامج ومكتب برامج الطوارئ وشعبة البيانات والتحليلات والتخطيط والرصد والمكاتب الإقليمية والفُطرية (بما في ذلك ما يكون من خلال دعم المكاتب الإقليمية والمقرات الرئيسية)؛

(هـ) بالإضافة إلى تضمين تحليل النزاع في نُهج البرمجة الواعية بالمخاطر، ينبغي ضمان التأكيد على الحساسية تجاه النزاع بصورة ثابتة ومستمرة في التخطيط وتطوير البرامج وتعديلها. وينبغي إجراء بذلك بطريقة تدعم الاتساق والتكامل بين البرامج الإنسانية والإنمائية. المسؤولية: شعبة البرامج ومكتب برامج الطوارئ والمكاتب الإقليمية والفُطرية (بما في ذلك ما يكون من خلال دعم المكاتب الإقليمية والمقرات الرئيسية).

#### الموضوع د: الأنظمة والهياكل الداخلية

62. صُمم دعم اليونيسف للأنظمة والهياكل لخدمة الأنظمة الخارجية المتشعبة التي لا تدعم دائماً نهج الترابط. وقد أصبحت الحلول الوقتية ذات صبغة مؤسسية، مما أدى إلى انعدام فاعليتها. وبينما يتعين على اليونيسف أن تُواصل المشاركة في عمليات مثل إطار الأمم المتحدة للتنمية المستدامة وعمليات التخطيط للاستجابة الإنسانية -والتي من المحتمل أن تظل متسقة مع وثائق البرامج الفُطرية ونداءات منظمة العمل الإنساني من أجل الأطفال- يظلّ من الممكن تحقيق قدر أكبر من المواءمة والاتساق في العمليات الداخلية والأنظمة المتبعة في اليونيسف.

63. بالنظر إلى أن الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية لم يُحدّد كأولوية بوصفه هدفاً في حد ذاته في الخطة الاستراتيجية الحالية، تقتصر المنظمة إلى إطار عمل لتقدير تفعيل نهج الترابط بصورة فعالة. إنّ أنظمة الترميز الحالية للمنظمة غير كافية لقياس التقدم تجاه الربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية. وبالتالي، يستلزم هذا الموقف حلاً مبتكرة لقياس مقدار تطبيق نهج الترابط.

64. لا تزال المكاتب الفُطرية ترى أن الافتقار إلى التمويل المرن والمناسب لنُهج الترابط هو أكبر عقبة أمام التخطيط لهذه النهج وتنفيذها. ويمكن لليونيسف أن تضطلع بدورٍ أكبر في مناصرة التغيير المنهجي والمعايير الجديدة لدعم نهج الترابط بالنظر إلى ولايتها المزدوجة ومكانتها البارزة في المجتمع الدولي. ولا تزال المنظمة رهن ممارسة هذه السلطة بصورة تامة.

65. هناك مواطن ضعف في توفير وتخصيص الموارد البشرية اللازمة لدعم نُهج الترابط. كما أن هناك حاجة إلى أن يتمتع الموظفون بمزيج من المهارات الإنسانية والإنمائية ومهارات السلام، لا سيما على مستوى

الإدارة العليا في المكاتب القطرية. بالإضافة إلى ذلك، هناك حاجة إلى مراجعة التدريب وتعزيز القدرات والتوجيه والتدريب والأشكال الأخرى لتنمية مهارات الموظفين والشركاء بهدف إدراك ثغرات بعينها في القدرات في ما يتعلق بالتزامات الترابط.

66. تهدف التوصيات التالية إلى تشجيع اليونسيف على البناء على مسارات العمل الحالية وتغيير العمليات لدعم نهج الترابط.

#### توصيات الموضوع د

(أ) تنسيق ودمج عمليات تخطيط العمل للبرامج الإنسانية والإنمائية على المستوى القطري باستخدام تحليل أقوى للسياق والمخاطر، بما في ذلك تحليل النزاع. تنسيق ودمج التوجيهات المتعلقة بالبرامج الإنسانية والإنمائية على مستوى المقر الرئيسي حيثما أمكن ذلك، وضمان أنها تعكس في منصة سياسات وإجراءات البرامج التي تُعدّ بوابة اليونسيف لتوجيه البرامج. المسؤولية: شعبة البيانات، والتحليلات، والتخطيط والرصد، ومكتب برامج الطوارئ، وشعبة البرامج، والمكاتب الإقليمية والقطرية (بما فيه من خلال دعم المكاتب الإقليمية والمقرات الرئيسية)؛

(ب) استعراض هيكل إدارة أداء البرامج (الرصد والقياس والإبلاغ) على جميع المستويات (القطرية والإقليمية والمقرات الرئيسية) لدعم تنفيذ نظام إبلاغ موحد يجمع بين هيكل الإبلاغ في المقرات الرئيسية (مكتب برامج الطوارئ وشعبة البرامج وشعبة البيانات والتحليلات والتخطيط والرصد). المسؤولية: شعبة البيانات، والتحليلات، والتخطيط والرصد، ومكتب برامج الطوارئ، وشعبة البرامج، والمكاتب الإقليمية والقطرية (بما فيه من خلال دعم المكاتب الإقليمية والمقرات الرئيسية)؛

(ج) تطوير مجموعة محسنة من المؤشرات المحددة لتتبع انتشار نهج الترابط بالتوازي مع هذا الاستعراض العام. وتطوير علامة ترابط، مماثلة للعلامة الإنسانية، وتوفير تدريب قوي ومنتظم للموظفين لدعم استخدامها. المسؤولية: شعبة البيانات، والتحليلات، والتخطيط والرصد، ومكتب برامج الطوارئ، وشعبة البرامج، والمكاتب الإقليمية والقطرية (بما فيه من خلال دعم المكاتب الإقليمية والمقرات الرئيسية)؛

(د) بالاعتماد على تخطيط أقوى قائم على النتائج (بما في ذلك متعدد السنوات) وإعداد التقارير، الاضطلاع بدور قيادي في إجراء المناصرة لتعزيز التزامات التمويل الإنساني العالمي وزيادة مستويات التمويل الجيد (الذي يمكن التنبؤ به والمرن والمتعدد السنوات) الذي يمكن أن يدعم نهج الترابط. المسؤولية: مكتب المدير التنفيذي وشعبة الشراكات العامة وشعبة جمع الأموال من القطاع الخاص وإقامة الشراكات معه ومكتب برامج الطوارئ وشعبة البرامج والمكاتب الإقليمية والقطرية (بما في ذلك ما يكون من خلال دعم المكتب الإقليمي والمقرات الرئيسية)؛

(هـ) إعادة فحص نظام تخصيص تدفقات التمويل وتوزيعها (الموارد الأخرى - الموارد العادية/الموارد الأخرى - في حالات الطوارئ) و/أو عمليات تخصيص الميزانية لدعم نهج الترابط. التحري عما إذا كان يمكن/ينبغي إعطاء الأولوية لنهج الترابط في استهداف الموارد الأخرى - الموارد العادية والمورد الأخرى - وحالات الطوارئ وما إذا كان هذا التخصيص لا يزال مناسباً. المسؤولية: نائب المدير التنفيذي وشعبة البرامج وشعبة الشراكات العامة وشعبة البرامج ومكتب برامج الطوارئ؛

(و) التأكيد على تعيين الموظفين ذوي المهارات والقدرات التتموية والإنسانية المتنوعة والمتعلقة بالسلام، لا سيما على مستوى الإدارة. الاستثمار في تعزيز قدرات الموارد البشرية لإجراء و/أو دعم تحليل السياق والمخاطر (بما في ذلك تحليل النزاع) في المكاتب القطرية والإقليمية، حسب الاقتضاء. استعراض التدريب على جميع المستويات، بما في ذلك تدريب الشركاء لضمان تكامل نهج الترابط. المسؤولية: شعبة الموارد البشرية ومكتب برامج الطوارئ وشعبة البيانات والتحليلات والتخطيط والرصد وشعبة البرامج.

#### الموضوع هـ: جائحة "كوفيد-19" والترابط

67. تُخاطر الاستجابة المضطّعة بها على مستوى النظام لمواجهة جائحة "كوفيد-19" بإعادة إنتاج التوقعات الإنسانية والإنمائية وتقويت الفرص للربط الاستراتيجي بين البرامج الإنسانية والإنمائية. وقد اضطّعت اليونيسف، في استجابتها لمواجهة جائحة "كوفيد-19"، بمواءمة طرق عملها للاستجابة لمواجهة الجائحة بطرق تخلق فرصاً حقيقية لتحسين ربط البرمجة من أجل حالات الطوارئ الصحية العامة وبرامج التنمية في أنظمة التخطيط والإبلاغ. إن الاستثمار في كل من الاستجابة الفورية (أي الوقاية من العدوى ومكافحتها) والتخفيف من الآثار الاجتماعية والاقتصادية المتوسطة إلى طويلة الأجل قد وفر أساساً هاماً لتحسين برامج الترابط. ويمكن لليونيسف البناء على هذه الأسس، إلى جانب عملها مع الدول ومن خلالها من أجل تعزيز الاستجابات التي تقودها الدولة لمكافحة الجائحة، والتي اعتمدت على علاقاتها القوية وشبكاتنا مع الوزارات الحكومية التنفيذية عبر قطاعات متعددة، فضلاً عن وجودها دون الوطني.

#### توصيات الموضوع هـ

(أ) تحقيق أقصى استفادة من التعلم والفرص المتاحة من أجل ربط البرامج الإنسانية والإنمائية والمساهمات في السلام والتماسك الاجتماعي التي توفرها الاستجابة المضطّعة بها لمواجهة جائحة "كوفيد-19"، بما في ذلك ما يكون من خلال أنظمة تخطيط وإبلاغ أكثر تكاملاً والاستثمار المتزامن في تدابير قصيرة ومتوسطة المدى. المسؤولية: مكتب برامج الطوارئ وشعبة البرامج وشعبة البيانات والتحليلات والتخطيط والرصد:

(ب) البناء على زخم الاستجابة المضطّعة بها لمواجهة جائحة "كوفيد-19" من أجل زيادة دعم الحماية الاجتماعية المراعية للصدمات وتعزيز القدرات المحلية والوطنية لإدارة مخاطر الكوارث. المسؤولية: شعبة البرامج ومكتب برامج الطوارئ،.

### خامساً - مشروع مقرّر

إنّ المجلس التنفيذي،

يحيط علماً بالتقييم التكويني لعمل اليونيسف للربط بين البرامج الإنسانية والإنمائية وموجزه (E/ICEF/2021/28) واستجابة إدارته (E/ICEF/2021/29).

## المرفق

### تقييم تكويني لعمل اليونيسف في مجال ربط البرامج الإنسانية والإنمائية

1. نظراً لضيق المساحة، لم يرد في هذا المرفق التقييم التكويني لعمل اليونيسف لربط البرامج الإنسانية والإنمائية.
2. يمكن الاطلاع على التقرير من صفحة المجلس التنفيذي على الموقع الشبكي لمكتب التقييم التابع لليونيسف: [www.unicef.org/evaluation/executive-board](http://www.unicef.org/evaluation/executive-board).