

Distr.: General
20 November 2012
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم
المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم
المتحدة للسكان ومكتب الأمم
المتحدة لخدمات المشاريع



الدورة العادية الأولى لعام ٢٠١٣

٢٨ كانون الثاني/يناير - ١ شباط/فبراير ٢٠١٣، نيويورك

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

التقييم

تقييم الدعم الذي يقدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى البلدان
المتأثرة بالتزاعات في سياق عمليات الأمم المتحدة للسلام

موجز تنفيذي

المحتويات

الصفحة

٢	أولا - المقدمة
٤	ثانيا - معلومات أساسية
٧	ثالثا - النتائج
١٧	رابعا - الاستنتاجات
٢٢	خامسا - التوصيات



الرجاء إعادة استعمال الورق

171212 121212 12-59887 (A)



أولا - المقدمة

١ - يؤثر النزاع العنيف تأثيراً عميقاً في التنمية البشرية. ثم إن النزاع يهدر المكاسب الإنمائية ويعطل الأسواق الاقتصادية ويفكك المؤسسات الحاكمة، مما يقلص إلى حد كبير من قدرة الأشخاص على العيش والعمل والتعلم. ولا يمكن التوصل أساساً إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في العديد من البلدان المتأثرة بالنزاعات. وتفرض سلاسل العلاقات السببية التي تربط بين النزاع والتنمية هذا التحقيق في ما إذا كانت تدخلات البرنامج الإنمائي تساعد في إيجاد مستوى الاستقرار اللازم لتمكين البلدان من النهوض بأهداف التنمية البشرية الخاصة بها.

٢ - وتتمثل الأهداف الرئيسية للتقييم فيما يلي:

(أ) تقييم كيفية دعم برامج البرنامج الإنمائي وسياساته لبناء السلام في إطار العمليات الدولية الكبيرة وكيفية دعم البرنامج الإنمائي لانتقال البلدان من المرحلة التي تعقب النزاع مباشرة إلى التنمية؛

(ب) تقييم كيفية عمل آليات الاستجابة التي يعتمد عليها البرنامج الإنمائي على مستوى المقرر وعلى المستوى التنفيذي خلال فترات الانتقال في البلدان المتأثرة بالنزاعات.

٣ - ولتحقيق هذه الأهداف، استعرض فريق التقييم مجموعة واسعة من الأنشطة البرنامجية للبرنامج الإنمائي في البلدان المتأثرة بالنزاعات، ثم استنبط ووجد النتائج التي يمكن أن تمثل بوصفها 'نموذجية' والتي يمكن استخلاص الدروس المشتركة منها. ونظر التقييم أيضاً في كيفية تعزيز الشراكات التنفيذية للبرنامج الإنمائي مع مكاتب ومؤسسات الأمم المتحدة الأخرى للاستجابة الأوسع نطاقاً للأمم المتحدة والمجتمع الدولي في البلدان المتأثرة بالنزاعات، وسبر القيمة المضافة التي يسهم بها البرنامج الإنمائي. وفيما يتعلق بمشاركة البرنامج الإنمائي قبل عمليات السلام التي يصدر بها تكليف من مجلس الأمن وأثناءها وبعدها، ينظر التقييم في كيفية تحقيق البرنامج الإنمائي للتوقعات في جميع هذه المراحل الانتقالية.

٤ - ويولى اهتمام لتحقيق الاستقرار وبناء الدولة وللأنشطة البرنامجية التي تشكل أساس عمل البرنامج الإنمائي في الحالات التي تعقب النزاع مباشرة. ويبحث التقييم في الكيفية التي ترى بها الجهات الأخرى دور البرنامج الإنمائي في حالات النزاع، وفيما إذا كان يمكن أو ينبغي تعزيز هذا الدور، وفي ماهية الميزة النسبية التي من الواضح أن البرنامج الإنمائي لديه القدرة على استغلالها.

٥ - ويشير البرنامج الإنمائي إلى إعادة لتوجيه الدعم الذي يقدمه في مجال منع نشوب النزاعات والإنعاش ليعالج بصورة مباشرة إلى حد أبعد الأبعاد الهيكلية للنزاعات الحديثة،

ومساعدة البلدان الشريكة في تحديد ومعالجة الأسباب الجذرية للعنف عبر الحدود/البلداني والعنف داخل البلدان. وينظر التقييم في مدى ما هناك من أدلة على إعادة توجيه هذه وفي نتائجها. وينظر التقييم فيما إذا كانت الآليات التي يعتمدها البرنامج الإنمائي في مجال الاستجابة للأزمات وإدارتها قد تمت معاييرها على النحو الملائم للاضطلاع بالدعم المتوقع. ويشمل ذلك تقييم ما إذا كان التمويل ودعم الموارد البشرية السريعان والذان يمكن التنبؤ بهما متوافرين ويجري استخدامهما في حالات الأزمات، والكيفية التي يُرى بها البرنامج الإنمائي كشريك بين النظراء في عمليات السلام التي يصدر بها تكليف من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة.

٦ - وقد أُجري التقييم باستخدام مزيج من الزيارات القطرية والدراسات المكتبية لحالات فردية والبحوث المكتبية، وسلسلة من المقابلات مع الأطراف المعنية، بما في ذلك مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى والمناخون والمنظمات غير الحكومية وشركاء البرنامج الإنمائي وباحثون أكاديميون ومستقلون. ووفقاً لقواعد ومعايير فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم، سعى التقييم إلى استخلاص النتائج فيما يتعلق بما حققته البرامج من حيث أهميته وفعاليته وكفاءته واستدامته.

٧ - وفي أيار/مايو ٢٠١٢، كان هناك ١٧ عملية سلام على الصعيد العالمي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام و ١٥ بعثة إضافية من البعثات السياسية الخاصة و/أو البعثات الميدانية لبناء السلام تديرها إدارة الشؤون السياسية. ويتضمن هذا التقييم النتائج المستخلصة من تسع دراسات أولية لحالات فردية استعرضت بالتفصيل (بوروندي، وتيمور - ليشتي، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، والصومال، وكوت ديفوار، ولبنان، وليبيريا، وهاييتي) و ١١ دراسة ثانوية لحالات فردية قطرية (أفغانستان، وأوغندا، وتشاد، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وسيراليون، والعراق، وغواتيمالا، وغينيا، وغينيا - بيساو، ونيبال، والأرض الفلسطينية المحتلة). وتمثل العينة نحو ٦٠ في المائة من البلدان التي تنضوي في إطار بعثة متكاملة؛ وتشمل العينة أيضاً البلدان التي استحوذت على القدر الأكبر من الموارد المالية والبشرية في العقد الماضي. واختيرت الدراسات الأولية للحالات الفردية من أربع من مناطق البرنامج الإنمائي الخمس، حيث كان العدد الأكبر من أفريقيا. وقد اختيرت دراسات الحالات الفردية من أجل الحصول على صورة شاملة وقابلة للتقييم لأنشطة البرنامج الإنمائي تغطي كل الظروف المتنوعة المتأثرة بالتراعات التي يعمل البرنامج في ظلها. وجرى القيام بزيارات ميدانية فيما يتعلق بست من دراسات الحالات الفردية التسع ويتمتع الاستشاريون المختارون للقيام بزيارات ميدانية فيما يتعلق بالدراسات الثلاث المتبقية بخبرة ميدانية واسعة وحديثة في البلدان المختارة لهم (جمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان وهاييتي).

ثانياً - معلومات أساسية

٨ - لأغراض هذا التقييم، يعرف البلد المتأثر بالتراع بالبلد الذي شهد في ماضيه القريب، أو يشهد الآن، أو يبدو معرضاً لعوامل خطر الوقوع في اضطرابات عنيفة بين قوات (جماعات منظمة وغير نظامية على حد سواء) تنشأ عادة من منازعات على توزيع الموارد (المالية والسياسية والطبيعية، وما إليها) في مجتمع ما. وتقع النزاعات على الأغلب في البلدان النامية، وعادة في تلك التي تعاني من مستويات عالية من البطالة، وعدم توافر سبل اللجوء إلى نظم العدالة الرسمية، والأعداد الكبيرة من الشباب. ومن السمات الرئيسية للبلدان التي تمر بهذه الظروف قصورها الوظيفي في نظامي الحكم والعدالة الوطنيين، مما يجعل من الصعب إن لم يكن من المستحيل تقديم الخدمات العامة الأساسية واستعادة الأسس اللازمة للتنمية الاقتصادية والسلام المستدام.

٩ - وفي حين أن لكل نزاع مسلح سماته الفريدة الخاصة به، هناك بعض الخصائص المشتركة المقبولة عموماً التي تميزه في القرن الحادي والعشرين:

- النزاعات المسلحة لا تخضع للتعريف السريع والدقيق. ولئن كان كل من النزاعات المفتوحة بين البلدان والحروب الأهلية قد قل بشكل ملموس، فإن جميع النزاعات المعاصرة تقريباً تتسم بطابع إقليمي، حيث ينشأ النزاع أو يؤثر عبر الحدود؛
- تتمحور النزاعات المسلحة عموماً حول التحديات التي تواجه سلطة الحكومة. وكثيراً ما يكون التمييز بين المقاتلين المنظمين والمدنيين غير واضح؛
- لا تتبع النزاعات المسلحة مسارات خطية في حلها، ولكن دورات التكرار وعدم الاستقرار الطويل شائعة في رحلة الخروج من النزاع؛
- يشكل بناء السلام أساساً جهداً يرمي إلى إنشاء مؤسسات للحل السلمي للنزاع. ويشكل الخروج من النزاع عملية سياسية وإنمائية تستغرق جيلاً تمتد من ٢٥ إلى ٣٠ سنة.

١٠ - وقد جرى الأخذ ببعثات الأمم المتحدة المتكاملة لأول مرة في عام ١٩٩٧ وأضيف عليها المزيد من التحديد في عام ٢٠٠٠ من خلال التقرير التاريخي للفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام (A/55/305-S/2000/809)، المعروف بتقرير الإبراهيمي، وما نتج عنه من عملية إصلاح للأمم المتحدة. واستخدمت البعثات المتكاملة تشغيلياً لأول مرة بشكل غير رسمي خلال قيام الأمم المتحدة بنشر عمليتين لحفظ السلام في عام ١٩٩٩ في تيمور - ليشتي وكوسوفو. وقد كانت الصياغة التشغيلية للجمع بين عمل الجهات

الفاعلة الأمنية والسياسية والإنمائية في الميدان أمرا أساسيا في التوصيات الواردة في تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام، وهو ما أفسح الطريق لحقبة عمليات السلام الحديثة التي تضطلع بها الأمم المتحدة.

١١ - ومن المنطقي مع بداية الاستقرار النسبي في البلد المتأثر بالتزاع أن يتحول مناخ الاهتمام تجاه بناء السلام وإعادة التنمية الأطول أمدا. وإذ سلّمت الجمعية العامة ومجلس الأمن بالفجوات بين الترتيبات الأمنية التي تضطلع بها الأمم المتحدة، والتي هي محددة زمنيا بتطبيقها، وبين الاحتياجات الإنمائية الأطول أمدا مع انتقال البلدان من حالة النزاع، فقد اتخذوا في عام ٢٠٠٥ قرارا يقضي بإنشاء هيكل جديد لبناء السلام بالأمم المتحدة، يتألف من ثلاث وحدات هي:

- لجنة بناء السلام، وهي كيان حكومي دولي يهدف إلى تجميع موارد المجتمع الدولي المخصصة لأنشطة بناء السلام، وتقديم استراتيجيات متكاملة لبناء السلام والإنعاش. وتدعو اللجنة الأطراف الفاعلة المعنية، بما فيها المؤسسات المالية الدولية وغيرها من الجهات المانحة، ومؤسسات الأمم المتحدة، ومنظمات المجتمع المدني، وجهات أخرى، إلى عقد اجتماعات دعما لهذه الاستراتيجيات، والحفاظ على التركيز طوال عملية بناء السلام في بلد ما.
- مكتب دعم بناء السلام، الذي يقدم المساعدة والدعم للجنة بناء السلام، ويدير صندوق بناء السلام، ويقدم الدعم للجهود التي يبذلها الأمين العام لتنسيق الجهود التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة في مجال بناء السلام.
- صندوق بناء السلام: قام الأمين العام، بناء على طلب الجمعية العامة ومجلس الأمن، بإنشاء صندوق بناء السلام في عام ٢٠٠٦ لتقديم الدعم المالي للأنشطة الحفازة التي تشجع المشاركات الطويلة الأجل من خلال الجهات الفاعلة الإنمائية وغيرها من الجهات المانحة الثنائية.

١٢ - ويضطلع البرنامج الإنمائي منذ تأسيسه في عام ١٩٦٥ بدور رئيسي في تقديم المساعدة الإنمائية إلى البلدان. ومنذ أوائل تسعينات القرن الماضي، اشتمل هذا الدور على هدف منع النزاعات قبل نشوبها وتقديم المساعدة في الإنعاش في أعقابها على حد سواء. ويتواصل تطور دور البرنامج الإنمائي بما يتماشى مع الطبيعة المتغيرة للنزاع وتوسع مجموعة الجهات الفاعلة الدولية والإقليمية في المجالين الإنساني والإنمائي.

١٣ - علما بأن الاعتراف الرسمي للجمعية العامة في قرارها ١٨٢/٤٦ لعام ١٩٩١ بالحاجة إلى إدراج اعتبارات التنمية الطويلة الأجل في الأنشطة الإنسانية وأنشطة الإنعاش قد وفر

الأساس لولاية البرنامج الإنمائي في الحالات التي تعقب النزاع مباشرة. وعلى وجه الخصوص، أقرت الجمعية العامة بضرورة الاستجابة المنسقة والمتعددة الأبعاد على نطاق منظومة الأمم المتحدة بأكملها. ونتيجة لذلك، جرى إسباغ المزيد من الوضوح على تعريف الوظيفة القائمة منذ أمد طويل للبرنامج الإنمائي باعتباره داعما ومديرا لنظام المنسقين المقيمين.

١٤ - وسعيا إلى تجاوز حدود البرامج المخصصة وإرساء دور أكثر وضوحا ضمن منظومة الأمم المتحدة، أعاد البرنامج الإنمائي تنظيم نفسه وأجرى تعديلات استراتيجية. وفي عام ١٩٩٥، أنشئت شعبة الاستجابة لحالات الطوارئ، فكانت أول كيان رسمي تابع للبرنامج الإنمائي على مستوى المقر يركز على الدعم التقني للمكاتب القطرية التي تواجه حالات نزاع. وأنشئت أفرقة للشعبة لتقديم الدعم الاستراتيجي للمكاتب القطرية والمنسقين المقيمين في أوقات الأزمات، وبوسع هذه الأفرقة أيضا أن تنشر على أساس محدود أفرادا في البلدان المتأثرة بالتراعات (من ٢٠ إلى ٣٠ يوما) من أجل وضع خطط لاستجابة البرنامج الإنمائي في هذه الحالات. وأصبحت الشعبة أيضا مسؤولة عن تقديم الدعم على مستوى الأمانة العامة إلى اللجنة المعنية بالأزمات التابعة للبرنامج الإنمائي، التي أنشئت في عام ١٩٩٧. وقد ضمت الاجتماعات نصف الشهرية للجنة المعنية بالأزمات ممثلين من كل من المكاتب الإقليمية والمكاتب التنفيذية الرئيسية للنظر في حالات الأزمات والتخطيط لنشر برنامج وموارد البرنامج الإنمائي.

١٥ - واليوم، يمتد عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال منع الأزمات والتعافي منها على نطاق واسع وهو آخذ بالنمو. وقد أدرجت جهود منع الأزمات والتعافي منها في خطط العمل لـ ٣٩ بلدا في عام ٢٠٠٢. وبحلول عام ٢٠١٠، كان مجال الممارسة هذا قد أدرج في ١٠٣ برامج قطرية تبلغ نفقاتها البرنامجية السنوية ١٩٣ مليون دولار. واستحوذت خمسة بلدان على نسبة ٤٠ في المائة من النفقات البرنامجية على المستوى القطري (أفغانستان، وبنغلاديش، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والسودان، وهايتي)، حيث استحوذت أفغانستان وحدها على ٢٣ في المائة. وخلال عام ٢٠١٠، جاء ٦٠ في المائة من التبرعات المقدمة إلى البرنامج الإنمائي لأعمال منع الأزمات والإنعاش من مصادر أخرى 'غير أساسية' ووجهت نحو بلدان محددة أو مجالات مواضيعية. وتمثل النفقات البرنامجية للبرنامج الإنمائي المخصصة لمنع الأزمات والإنعاش سنويا نحو ٢٥ في المائة من النفقات البرنامجية الكلية للمنظمة.

١٦ - الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠٠٨-٢٠١١: يوفر التعجيل بإحراز تقدم عالمي في مجال التنمية البشرية سياق النطاق الحالي للخدمات التي يقدمها البرنامج الإنمائي إلى البلدان المتأثرة بالتراعات. وتشمل النتائج الرئيسية لمنع الأزمات والإنعاش ما يلي:

- تعزيز القدرات الوطنية على منع نشوب النزاعات وإدارة أخطار الكوارث؛
- ضمان تحسين مهام الحكم الوطني في مرحلة ما بعد الأزمات؛
- إعادة إرساء أسس التنمية المحلية.

١٧ - وتولي الخطة الاستراتيجية للبرنامج الإنمائي (DP/2007/43/rev.1) اهتماما خاصا للمسائل المتعلقة بالتنفيذ، فهي تشير في الصفحة ١٧ إلى أنه "قد يكون عليه أن '١' يقدم المزيد من أجل المساعدة على معالجة المخاطر قبل حدوث الأزمات؛ '٢' يساعد على بناء القدرات من أجل زيادة سرعة الاستجابة للأزمات وتنفيذ إجراءات الإنعاش المبكر حتى أثناء المرحلة الإنسانية لأية أزمة؛ '٣' يوفر تمويلا وموارد داخلية يمكن التنبؤ بهما من أجل الانتشار السريع عقب الأزمات".

١٨ - وتنص الخطة الاستراتيجية على أن البرنامج الإنمائي سيعمل على نطاق منظومة الأمم المتحدة للمساعدة في الشروع فورا في أنشطة الإنعاش المبكر والانتقال، وتيسير تحويل استراتيجيات الإنعاش في الأجلين القصير والمتوسط بعد الأزمات إلى أطر طويلة الأجل. وسيعمل على دعم وضع المعايير والمبادئ التوجيهية؛ وتوفير أدوات التقييم والبرمجة لدعم عمليات الإنعاش على المستوى القطري؛ وتقديم الدعم في مجال الدعوة لتعزيز تمويل جهود الإنعاش. وعلاوة على ذلك، تنص الخطة الاستراتيجية على تقديم المزيد من الاهتمام والدعم إلى المنسقين الإنسانيين/المقيمين بحيث يمكنهم تأدية أدوارهم في منع نشوب النزاعات على نحو أفضل. وتتوخى الخطة الاستراتيجية اضطلاع البرنامج الإنمائي بدور هام في هيكل الأمم المتحدة الناشئ لبناء السلام، ودعم لجنة بناء السلام على الصعيد القطري عن طريق المساعدة في وضع استراتيجيات متكاملة لبناء السلام تخضع للسيطرة الوطنية، ومن خلال تنفيذ أنشطة المشاريع التي يدعمها صندوق بناء السلام.

ثالثا - النتائج

١٩ - النتيجة ١: يُنظر إلى المزايا النسبية للبرنامج الإنمائي على أنها تتمثل في وجوده الميداني، وشراكته الوثيقة مع الحكومات، ودوره كجسر يربط بين الجهود في مجالات المساعدة الإنسانية وبناء السلام والتنمية، ودوره في الحوكمة والتغيير المؤسسي في إدارة النزاعات. وهناك مخاطر من وجود له واسع النطاق وطويل الأجل، بما في ذلك ميل إلى وضع برامج مخصصة ومفرطة في الطموح، وهو أمر من شأنه أن يعوق أداء البرنامج الإنمائي.

٢٠ - ويجب النظر إلى مزايا البرنامج الإنمائي من منظور عملية إصلاح الأمم المتحدة: كيفية إسهام البرنامج الإنمائي في "توحيد الأداء" في منظومة الأمم المتحدة، وما إذا كان

يستخدم مكانته داخل البلدان ونشاطه الواسع النطاق لتحقيق الميزة النسبية لفريق الأمم المتحدة القطري بكامله. ومن المشاكل المتأصلة في وجود البرنامج الإنمائي في البلدان قبل الأزمات وأثناءها وبعد انتهائها أنه يؤدي إلى الاعتماد على توقع استجابة المنظمة لطلبات الدعم العديدة المتنوعة التي تتلقاها. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى وضع برامج دعم مخصصة ومفرطة في الطموح، إضافة إلى موارد مالية وبشرية محدودة، وأحيانا إلى بطء الإنجاز.

٢١ - النتيجة ٢: على الرغم من إدراك البرنامج الإنمائي لأهمية تحليل النزاعات ووضع أدوات خاصة به لتحليل النزاعات، فلا توجد لديه إجراءات تشغيل موحدة فيما يتعلق بوقت وكيفية القيام بتحليل النزاعات. ولذا، فإن تحليل النزاعات من الناحيتين الموضوعية والإجرائية لا يزال متفاوتا على صعيد البرنامج الإنمائي. كذلك، فإن "نظرية التغيير" لا تُستخدم بالقدر الكافي في البرنامج الإنمائي.

٢٢ - وهناك مشاوراة مشتركة بين الوكالات أجريت مؤخرا في عشرة بلدان تشهد نزاعات تبرز بعض العثرات في اتباع النهج الانعزالي في تنفيذ "المشاريع" دون إجراء تحليل مناسب. وخلصت المشاورة إلى أن المشاريع التي تركز على الاقتصاد في المقام الأول يمكن أن تؤدي عن غير قصد إلى تفاقم التنافس على الموارد وإلى الإحساس بالظلم، وتساهم في زيادة التوترات بين المجموعات. ومع ذلك، هناك تجارب على الصعيد القطري تدل على أهمية إجراء تحليل للنزاعات وتحديثه بشكل منتظم. ومن الأمثلة التي توضح ذلك تجربة البرنامج الإنمائي في نيبال: فقد تمكن المكتب القطري للبرنامج الإنمائي، على أساس تحليله الجاري للنزاع، من توفير رقابة استراتيجية حاسمة طوال الحرب الأهلية التي شهدتها البلد وعملية بناء السلام اللاحقة.

٢٣ - النتيجة ٣: غالبا ما يعمل البرنامج الإنمائي في حالات النزاع عن طريق وحدات دعم المشاريع، التي تُلحق عموما بالقطاع العام وتعمل بالتوازي مع القطاع العام الوطني. وفي حين أن هذه الطريقة يمكن أن تعزز وتيرة ونوعية تقديم الخدمات، فإنها تنطوي أيضا على خطر إضعاف المؤسسات التي يجب أن تعتمد عليها البلدان على المدى الطويل.

٢٤ - وتشير الخطة الاستراتيجية إلى تنمية القدرات بوصفها عملية تغيير تجرى بقيادة وطنية وليس نهجا قائما على العرض. ولكن يمكن أن تكون هناك توترات بين وضع عمليات التغيير التي تجرى بقيادة وطنية والمخاطر المتأصلة في البلد المتأثر بالنزاع. وغالبا ما يعاني البرنامج الإنمائي وغيره من المنظمات الدولية، في حالات النزاع، من صعوبات لإقامة توازن فعلي بشكل مباشر بين توفير الخدمات وتوسيع قدرات الدول على تقديم الخدمات. ويصعب بصفة خاصة حساب التفاضل والتكامل في أماكن مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية، حيث

لم تتمكن حكومة الدولة الضعيفة بعد من بسط سلطتها على الصعيد الوطني، ولم تتمكن من التصدي للعديد من الأسباب الكامنة وراء النزاع المستمر.

٢٥ - واستدامة الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي للبلدان المتأثرة بالنزاع لا تتوقف على الطريقة التي يجري بها السعي إلى بناء القدرات الوطنية فحسب وإنما تتوقف أيضا على قدرة المنظمة على الدعوة إلى تقديم الدعم الدولي لأنشطة بناء السلام على المدى الطويل بعد انتهاء الأزمة الأولى ومواصلة هذا الدعم. وتعتبر إقامة حكومة محلية قوية وشاملة أحد معايير تحقيق استدامة عملية بناء السلام في حالات ما بعد انتهاء النزاع. إلا أن الدعم الدولي لم يكن دائما بالقدر الكافي أو يأتي في الوقت المناسب. وتؤكد أرقام إنفاق البرنامج الإنمائي نفسها هذا النقص في الاهتمام. ففي الفترة ٢٠٠٨/٢٠٠٩، كان يُنفق على الحكم المحلي ٧٠ في المائة من النفقات في البلدان غير الهشة. وفي المقابل، لا تمثل النفقات المتعلقة بالحكم المحلي في البلدان الهشة سوى ١٤ في المائة، أنفق أكبر جزء منها (٢٩ في المائة) على إصلاح القانون والعدالة.

٢٦ - النتيجة ٤: "قبل وأثناء وبعد"، هذه هي اللزمة المعتادة للبرنامج الإنمائي فيما يتعلق بعمله في البيئات المتأثرة بالنزاعات. وبسبب وجوده في جميع أرجاء العالم والمهام التقنية والإدارية الواسعة النطاق التي أسندت إليه، فإنه يشارك تقريبا في جميع أوجه العمل الذي تقوم به أفرقة الأمم المتحدة القطرية في حالات النزاع. وأثيرت مخاوف من أن دور البرنامج الإنمائي قد يكون أوسع بكثير مما يجب، ويغطي أحيانا على أعمال الإغاثة والإنعاش التي تقوم بها وكالات الأمم المتحدة المتخصصة.

٢٧ - ويعمل البرنامج الإنمائي في جميع البلدان النامية المتأثرة بالنزاع. ويضطلع بالعديد من الأدوار، التي تُحدد في كثير من الأحيان من خلال طلبات محددة حسب البلد والسياق. ويهدف الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي في مجال البرامج والسياسات إلى بناء القدرات الوطنية على منع نشوب النزاعات والتخفيف من آثارها والمساعدة على الإنعاش في أعقابها. ويحدد طبيعة المساعدة التي يقدمها البرنامج الإنمائي العديد من الشركاء التنفيذيين، بدءا من العمليات السياسية وعمليات السلام والمساعدة الإنسانية التي تعمل ضمن الأطر التي يأذن بها مجلس الأمن، وانتهاء بالجهات الفاعلة الدولية الأخرى في مجال التنمية والحكومات المضيفة نفسها. ويضطلع البرنامج الإنمائي، إضافة إلى دوره البرنامجي، بمهام مالية وإدارية وتنسيقية داخل منظومة الأمم المتحدة ويقوم جسرًا بين أنشطة الإغاثة الإنسانية وحفظ السلام والإنعاش والتنمية طويلة الأجل في البلدان المتأثرة بالنزاع.

٢٨ - ولا تحظى المجموعة الواسعة والمتوسعة لأنشطة البرنامج الإنمائي في حالات النزاع بتأييد الجميع. فقد أعربت مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى التي تسعى إلى الحصول على

التمويل والمشاركة في حالات النزاع عن قلقها من أن البرنامج الإنمائي "يتخطى" أحيانا دوره بالمشاركة في تقديم دعم تقني يتجاوز خبرته، والتحيز لبرامجه الخاصة عند إدارة الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين. وفي بيئة تمويل تنافسية، لا توجد لدى البرنامج الإنمائي إجابة سهلة على هذا القلق إزاء تخطيطه لدوره، سوى مواصلة تقديم أدلة على قوته النسبية في مجالات معينة. وتتيح عملية التخطيط المتكامل للبعثات إطارا مفيدا لتقسيم العمل في بداية البعثة المتكاملة، ولكن، مع بعض الاستثناءات الملحوظة (تيمور، ليبريا)، كان هناك قدر أقل من الاتساق والتوجيه في مراحل خفض التدريب للبعثة.

٢٩ - النتيجة ٥: لا يمكن وقف النزاعات أو منع نشوبها بواسطة الأنشطة الإنمائية وحدها، ولكن أعمال البرنامج الإنمائي والمنظمات الأخرى يمكن أن تدعم وتشجع القدرات الوطنية على منع نشوب النزاعات. وهناك أدلة تشير إلى أن البرنامج الإنمائي قد تمكن من الإسهام في منع نشوب النزاعات، لا سيما من خلال توسيع القدرات الوطنية التي تساعد على تخفيف وإدارة الأسباب الهيكلية الكامنة وراء العنف.

٣٠ - وما يشكّل دعم منع نشوب النزاعات بالنسبة للبرنامج الإنمائي يشمل مجموعة من الأنشطة الإنمائية، منها إنشاء منتديات لتسوية المنازعات دون اللجوء إلى العنف، وأنشطة إيجاد فرص العمل، ودعم تعزيز سيادة القانون. ولما كانت المسؤولية العامة تقع على عاتق الجهات الفاعلة الوطنية باعتبارها الأطراف الرئيسية في إطار منع نشوب النزاعات، يتوجه دعم البرنامج الإنمائي بشكل متزايد نحو بناء ما يسمى "الهياكل الأساسية للسلام"، أي مجموعة هياكل الدولة المترابطة والمعايير الثقافية والموارد، المحددة حسب كل حالة على حدة، والتي تساهم مجتمعة في منع نشوب النزاعات وفي بناء السلام.

٣١ - النتيجة ٦: أدى البرنامج الإنمائي دوراً فعالاً في تقديم المساعدة التقنية والمالية في الوقت المناسب إلى المشاريع الوطنية في مجال سيادة القانون. ويشمل ذلك دعم إعادة بناء/إصلاح البنية التحتية الأساسية للنظام القانوني وتوسيع إمكانية الحصول على المساعدة القانونية على الصعيد المحلي. ومن الجدير بالتنويه بصفة خاصة الجهود التي يبذلها البرنامج الإنمائي لمواجهة التحدي المتمثل في مد جسر بين النظم التقليدية لتسوية المنازعات ونظم العدالة الرسمية، وتعزيز العدالة الانتقالية في حالات ما بعد النزاع.

٣٢ - وبالنسبة للعديد من المنظمات الإنمائية، بما فيها البرنامج الإنمائي، لا تزال هناك فجوات بين الفهم النظري للنظم القانونية والطابع المعقد لعملية وضع المشاريع وتنفيذها في حالات النزاع. ولا بد من فهم أفضل للاقتصاد السياسي لبلد معين في حالة نزاع بغية التعامل مع العناصر المترابطة للإصلاح القانوني بطريقة متسقة. فالتدريب القضائي الذي يمكن القضاة

من إصدار أحكام أفضل، على سبيل المثال، ليس من المرجح أن يكون له أثر كبير إذا لم يوجد استقلال قضائي، أو إذا كان الفساد لا يزال يسيطر على النظام القانوني، أو إذا كان نظام الشرطة مدمراً أو متحيزاً. كذلك، فإن الفوائد المكتسبة من زيادة قدرة المحاكم الابتدائية يمكن أن تقوَّض تماماً إذا كانت محكمة الاستئناف النهائية عديمة الكفاءة أو فاسدة.

٣٣ - النتيجة ٧: يُنظر على نطاق واسع إلى البرنامج الإنمائي على أنه جهة محايدة ذات خبرة في تقديم الدعم الانتخابي، وهو ما تؤكد أمثلة بارزة على تقديم الدعم الفعال في العديد من البلدان المتأثرة بالتزاعاات. وقد تحول البرنامج الإنمائي عن دعم الانتخابات بوصفها حدثاً متجهاً إلى تقديم الدعم للدورة الانتخابية ككل. ولا تزال هناك مبالغة في التركيز على المدخلاات التقنية؛ وثمة حالات اشتبكت فيها الشواغل السياسية المتعلقة بعملية معينة، لا سيما الشواغل المتعلقة بمواصلة السير للتوصل إلى اتفاق سلام، مع شواغل البرنامج الإنمائي الأكثر إلحاحاً بشأن التعددية السياسية في الانتخابات.

٣٤ - ويمكن أن يكون الدعم الانتخابي بوصفه جهداً منسقاً في إطار بعثة متكاملة عملية ناجحة جداً، ولكنه لا يخلو من عثراات. فالمفاضلة بين مقتضيات الحذر السياسي لعملية صدر بها تكليف من مجلس الأمن لا تتوافق دائماً مع التزاماات "العقد الاجتماعي" للبرنامج الإنمائي بتوسيع نطاق المشاركة في الانتخابات رغم الاعتراضاات المحتملة من جانب الحكومة القائمة.

٣٥ - النتيجة ٨: أحرز البرنامج الإنمائي تقدماً في دعم توفير فرص مشاركة المرأة مشاركة أكمل في الساحة السياسية والقانونية الناشئة في البلدان الخارجة من نزاعاات. ومن أوجه النجاح الجديرة بالتنويه بتوسيع إمكانية لجوء النساء إلى القضاء في بعض البلدان، لا سيما الناجيات من ضحايا العنف الجنسي والعنف القائم على أساس نوع الجنس.

٣٦ - وفي العديد من البلدان المتأثرة بالتزاعاات، توجد قدرات وطنية قليلة في مجال جمع وإبلاغ البيانات المصنفة حسب نوع الجنس، بما في ذلك المتغيراات الجنسانية. والبرنامج الإنمائي يدرك ذلك، ومن ثم، فقد أشار، في إطار استراتيجيته للإنعاش المبكر المحددة في عام ٢٠٠٩، إلى أنه يعتزم جمع مزيد من البيانات المصنفة حسب نوع الجنس للبلدان ذات الأولوية، ووضع أدوات تقييم أكثر مراعاة للمنظور الجنساني. كما تسلط الاستراتيجية الضوء على نوايا البرنامج الإنمائي فيما يتعلق بالتعرف على المزيد من الخبراء الاستشاريين ذوي الخبرة في الشؤون الجنسانية والاستعانة بهم كمستشارين في مجال التصدي الفوري للأزماات.

٣٧ - فالعنف القائم على نوع الجنس يكاد يزداد دائماً أثناء الحرب الأهلية. وعلى الرغم من أثره المتجاوز لحده على المرأة في حالات النزاع، فلا تشارك النساء غالباً في عمليات اتخاذ القراراات والتخطيط في معظم البلدان المتأثرة بالتزاعاات. ويقدم البرنامج الإنمائي الدعم حالياً

في مجال البرمجة المتعلقة بالعنف القائم على نوع الجنس في ٢٢ بلدا، بما في ذلك في سياقات التنمية والأزمات. وخلص التقييم إلى أنه، رغم الجهود المتضافرة التي يبذلها البرنامج الإنمائي لتعميم مراعاة القضايا الجنسانية في برامجها الخاصة، فإن مسألة التحليل الموسع والتأثير على السياسة الحكومية قد لقيت اهتماما أقل نسبيا. ومن المحتمل أن يستمر إطار الاقتصاد الكلي المحدد في فترة ما بعد انتهاء النزاع عدة سنوات. وسوف يقرر هذا الإطار كيفية نمو الاقتصاد، والقطاعات التي تغطي بالأولوية في مجال الاستثمارات، وأنواع الوظائف وفرص العمل التي سيتم إيجادها والمستفيدين منها. إلا أن تمكين وتعزيز صوت المرأة لا يزال دون المستوى المناسب في هذه العملية.

٣٨ - النتيجة ٩: حقق البرنامج الإنمائي في جهوده لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج نجاحا متباينا يعكس تعدد العوامل المحددة لكل سياق في حالات النزاعات. وقد نجح البرنامج الإنمائي في عدد من الحالات في تبني نهج ابتكارية. وهناك اتجاه للتركيز على النواتج الفورية لا على الآثار الأطول أجلا.

٣٩ - ويقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساعدة التقنية في أنشطة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج لما مجموعه ٢٠ بلدا، ويشير إلى اتخاذه 'نهجا شاملا' في هذا المجال يشرك فيه المجتمع المحلي على نطاق أوسع، إضافة إلى المقاتلين السابقين. فأنشطة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج تُعد، في جميع الحالات، جهدا مشتركا بين الوكالات من الجهود التي تحتاج إلى تنسيق، وقد بذل البرنامج الإنمائي جهودا متزايدة للتنسيق مع قوات حفظ السلام. وتكمن الميزة النسبية الحقيقية للبرنامج الإنمائي في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في إعادة إدماج المقاتلين السابقين، ولكنه قليل الحيلة إزاء أنماط التمويل التي لا يمكن التنبؤ بها، وبخاصة ما يتعلق منها ببرامج الإدماج الأطول أجلا. فالموارد تركز في العادة على عملية العودة المادية و'البرامج الجاهزة' لتحقيق الإدماج، وتركز بدرجة أقل كثيرا على استراتيجيات إدماج المجتمعات المحلية وعمليات المصالحة وبناء السلام المرتبطة بذلك.

٤٠ - النتيجة ١٠: للأمن دور محوري في خطة تحقيق الاستقرار في البلدان المتأثرة بالنزاعات، وكثيرا ما يطلب من البرنامج الإنمائي تقديم المساعدة في إصلاح قطاع الأمن. فالمسائل الأمنية قلما تكون من مشمولات برامج المعونة التي يقدمها المانحون، ومن ثم قد درجت العادة على أن تستمد المساعدة الثنائية من مصادر تمويل بديلة محدودة، كثيرا ما تكون غير كافية. فالنجاح يعتمد إلى حد بعيد على مدى استعداد الدول المتلقية للشروع في الإصلاحات. ويجدر بالتنويه ما يبذله البرنامج الإنمائي من

جهود لتعزيز الرقابة المدنية. ومما يُشجع عليه في هذا الصدد، تحسين تسلسل وتنسيق جهود إصلاح قطاع الأمن والقطاعات الأخرى.

٤١ - وليس قطاع الأمن مجموعة مؤسسات عامة قائمة بذاتها ومستقلة؛ بل هو عنصر متكامل من عناصر الإدارة العامة في أي بلد، ومن ثم، فهو يشكل جزءاً من مجمل نظام وهيكل الحكم في الدولة. ومن الأهمية بمكان في هذا الصدد، دور الرقابة المدنية، وجهود البرنامج الإنمائي لتعزيز هذا القطاع. والرقابة المدنية هي أحد أكثر الأساليب فعالية لكفالة ألا تكون الدولة مصدر انعدام الأمن، بل تكون جزءاً من الحل. ولا يمكن إصلاح هذا القطاع بمعزل عن سائر الإصلاحات المتعلقة بالحكم، ولكن لما كانت المسائل الأمنية تحديداً قلماً تشملها برامج المعونة التي يقدمها المانحون - ولما كانت المساعدة الثنائية المتعلقة بالمسائل الأمنية تستمد من مصادر تمويل بديلة محدودة - فقد درجت العادة على أن تكون هذه المسائل عبارة عن وظيفة موازية ناقصة التمويل نسبياً يضطلع بها في إطار جهد تقديم المعونة الأوسع نطاقاً.

٤٢ - النتيجة ١١: تشكل تدخلات البرنامج الإنمائي في مجالي سبل كسب الرزق وتنشيط الاقتصاد عنصراً هاماً وابتكارياً غالباً في نهج الأمم المتحدة الأوسع المتبع في الحالات المتأثرة بالتزاعات. فقد كان هناك داخل البعثات المتكاملة بعض الشد والجذب بين الطبيعة التقنية والمحددة زمنياً للنهج الذي يتبعه حفظة السلام فيما يتعلق بزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وبين الأهداف الإنمائية الأطول أجلاً للبرنامج الإنمائي التي تركز على بناء القدرات المحلية لأغراض الإنماء الاقتصادي. كذلك، فإن الأطر الزمنية للمانحين في حالات التأثير بالتزاعات تكون قصيرة نسبياً، وهو ما يحد من نطاق وحجم تدخلات البرنامج الإنمائي.

٤٣ - ورغم التسليم الواسع النطاق بما للعمل الذي يقوم به البرنامج الإنمائي فيما يتعلق بسبل كسب الرزق في حالات التأثير بالتزاعات من فوائد، حيث الإسهام في تحقيق الهدفين الملحقين المتعلقين ببناء السلام ومنع نشوب النزاعات، فإن الحاجة تستدعي النظر في أثر هذا العمل واستدامته على نطاق أوسع. فمعظم المعلومات التي يقدمها البرنامج الإنمائي بشأن هذه الأنشطة تستند إلى نواتج ملموسة لأعداد الوظائف التي تم إنشاؤها وعدد الأفراد الذين تم تدريبهم. غير أن الغموض يظل في أثناء ذلك يكتنف المسائل الأعم المتعلقة بإيجاد فرص اقتصادية أطول أجلاً لفائدة المجتمعات المتأثرة بالنزاعات. فجميع البلدان تقريباً التي شملها النظر لأغراض هذا التقييم هي من أقل بلدان العالم من حيث نصيب الفرد من الدخل القومي، والأرجح أن تستمر على هذا الحال خلال فترة خروجها من النزاع التي قد يستغرق

جيلا. ومع أخذ هذا الأمر في الاعتبار، فإنه ربما يكون من المفيد النظر إلى التدخلات الأولية للبرنامج الإنمائي باعتبارها تدخلات ذات طابع مؤقت لسد الثغرات في حالات التأثير بالتزاعات ترسي الأسس لتنمية اقتصادية في المستقبل.

٤٤ - النتيجة ١٢: يقوم البرنامج الإنمائي بالدور التنسيق المحوري للمنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية داخل البعثات المتكاملة، جامعا في ذلك بين الأبعاد السياسية والإنسانية والإنمائية. وعلمنا بأن فعالية الإدارة في هذه البعثات تتوقف إلى حد بعيد على السياق الذي يكتنفها. ويشكل المدى الذي ينبغي عنده بالنسبة للأمم المتحدة فصل الأنشطة الإنسانية والإنمائية عن العملية السياسية مسألة بالغة الأهمية من المسائل التي لم تُحسم بعد.

٤٥ - وتواجه البعثات المتكاملة للأمم المتحدة أهدافا معقدة ومتنافسة. فقد أبرزت دراسة أجراها في الآونة الأخيرة فريق الأمم المتحدة التوجيهي المعني بالتكامل أن تفسير السياسات في غمرة الأنشطة التي تُنفذ استجابة للأزمات، كثيرا ما يتسم بالارتباك وانعدام الاتساق. ثم إن أهمية الربط بين الأهداف السياسية والأمنية والإنمائية في الدول المتأثرة بالتزاعات لم تعد مسألة تحتاج إلى نقاش. غير أن اتباع نهج شامل لا يحد دائما من الشد والجذب بين الخطط الإنسانية والإنمائية والسياسية والأمنية. وكخطوة نحو تحسين التعاون، أصبحت تعقد الآن بين إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية والبرنامج الإنمائي اجتماعات فصلية على مستوى الأمين العام المساعد لاستعراض الأولويات والتدخلات. وهناك خطوة إيجابية أخرى في جهود الأمم المتحدة لتحقيق التكامل تتمثل في التطور الذي شهدته عملية تخطيط البعثات المتكاملة.

٤٦ - النتيجة ١٣: يرأس النهج العنقودي منسق الشؤون الإنسانية، بدعم رئيسي من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. ويقود البرنامج الإنمائي مجموعة الإنعاش المبكر التي كانت محل آراء متضاربة حيث وجهت إليها انتقادات شملت على وجه الخصوص عدم وضوح مقصدها ونقص تمويلها وقلة الأدوات المستخدمة لأغراض الرصد والتقييم.

٤٧ - وأبرزت الخبرات المستمدة من تجربة مجموعة الإنعاش المبكر في ضوء الأحداث الأخيرة وجود حالة من الارتباك بشأن أنواع مشاريع الإنعاش التي تستحق أن تُدرج في عملية النداءات الموحدة. ويدفع النقّاد في بعض الحالات بإيلاء اهتمام أكبر مما ينبغي للأمن في الأزمات والتدابير المتعلقة بالقانون وحفظ النظام، والعدالة الانتقالية وعدم إيلاء اهتمام كاف لجهود التخطيط وبناء القدرات على مدى أطول.

٤٨ - النتيجة ١٤: عزز البرنامج الإنمائي بالفعل الحوار بين الحكومة والمجتمع المدني على المستويين الوطني والمحلي، وهو ما مكن من توسيع دائرة أنصار بناء السلام وإدخال تحسينات في تصميم البرامج في المجالات ذات الأولوية من خلال إشراك مجموعة أوسع من الأطراف المعنية.

٤٩ - وقد بدأ البرنامج الإنمائي يغتنم الفرص الجديدة السانحة في البلدان المتأثرة بتراعات للاستفادة من التعاون فيما بين بلدان الجنوب. وتشمل الفوائد المحققة من ذلك، النشر السريع نسبيا لموارد بشرية لتقديم المساعدة تمتلك فهما أفضل لظروف البلد، وتستعين كذلك بالتكنولوجيات والتقنيات المناسبة. ويصدق هذا بوجه خاص على الحالات التي قد يستغرق فيها بناء قدرات كافية للحكومة المحلية جيلا كاملا.

٥٠ - النتيجة ١٥: يدير البرنامج الإنمائي صناديق استثمارية متعددة المانحين في العديد من حالات النزاعات. وقد قوبلت إدارته لهذه الصناديق ببعض الانتقادات بشأن ارتفاع تكاليفها العامة، وببطء السداد وما ينظر إليه على أنه معاملة تفضيلية يقدمها البرنامج الإنمائي لبرامج دعم التنمية التي يديرها بنفسه. وينبغي إيلاء اهتمام أكبر إلى استخلاص دروس تسترشد بها المكاتب القطرية والشركاء.

٥١ - إن مجموعة الأموال المعين استخدامها في أي جهد يُبذل في أعقاب انتهاء أزمة من الأزمات تتوقف على سياق الأزمة المحدد. فقد تبين في ضوء الاستعراض الذي أجري لمجمل البلدان المتأثرة بالنزاعات البالغ عددها ٢٠ بلدا لأغراض هذا التقييم أنه سجل فيها في أعقاب وقوع أحداث مهمة من أحداث النزاع ارتفاع كبير في حجم تمويل البرنامج الإنمائي للبرامج القطرية، وأن ميزانيات المكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي فيها ظلت في جميع الحالات مرتفعة طوال عدة سنوات، على الأقل بعد تلت الحالات.

٥٢ - النتيجة ١٦: أجرى البرنامج الإنمائي في السنوات الأخيرة تنقيحات وتحسينات مهمة في مجالي الموارد البشرية والمشتريات، مع دلائل واضحة على أنه أصبح قادرا على الاستجابة على نحو أسرع وأكثر فعالية لطلبات المساعدة التي تقدم إليه في أعقاب أحداث النزاعات والكوارث. غير أن هناك حاجة إلى مواصلة هذه التحسينات لأن الإجراءات التي يستخدمها البرنامج الإنمائي في مجالات اللوجستيات والتعيين والمشتريات تظل في العديد من الحالات لا تكفي لتلبية طلبات بيئة نزاع شديدة التقلب.

٥٣ - لا شك أن المبادئ التوجيهية والإجراءات مهمة، ولكن نجاح أو فشل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العمل في البلدان المتأثرة بالنزاعات عادة ما يعزى إلى وتيرة استجابته وكفاءة أفرادها. فالبرنامج الإنمائي هو المسؤول عن أن ينشر سريعا في الميدان موظفين وخبراء

استشاريين رفيعي المستوى ومدرسين تدريبا جيدا. وعندما تكون الاستجابة بطيئة، تستتبعها آثار تهمس سمعة المنظمة وعملياتها. وحدير بالذكر أن هناك أدلة تثبت أن البرنامج الإنمائي حسن إجراءاته المتعلقة بسد الاحتياجات المفاجئة والمسارات السريعة؛ وأخرى يحظى بالتقدير لسرعة الاستجابة وفعاليتها.

٥٤ - النتيجة ١٧: يقوم البرنامج الإنمائي بدور بارز في الانتقال من حفظ السلام إلى بناء السلام. وتعتمد فعاليته على واقعية التخطيط، وسرعة الاستجابة، وكفاءة الموظفين، وفعالية التنسيق مع الشركاء، والتمويل الكافي.

٥٥ - وبالنسبة للبرنامج الإنمائي، تمثل حالات الانتقال من عمليات حفظ السلام فترات عمل معقدة وحساسة كثيرا ما تكتسب فيها أنشطته لتقديم الدعم أهمية عالية في توحيد ما حققه بلد ما من تقدم للخروج من نزاع. وتنطوي الإدارة الفعالة لحالات الانتقال على أهمية خاصة في الوقت الحاضر، حيث إن العديد من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام سيتقلص قريبا مع استمرار تقديم الدعم من خلال مكاتب بناء السلام المتكاملة، وأفرقة الأمم المتحدة القطرية، والبعثات السياسية الخاصة. ويتوقع أن تتيح المبادئ التوجيهية الخاصة بحالات الانتقال فرصة للتخطيط المشترك والميزنة المشتركة بين الوكالات على نحو يتسم بمزيد من الفعالية والطابع العملي.

٥٦ - النتيجة ١٨: يعتمد البرنامج الإنمائي إلى حد بعيد على تبرعات المانحين من غير الموارد الأساسية لتمويل أنشطة برامجه، وبخاصة في البلدان المتأثرة بالتزاعات. وفي عام ٢٠١٠، مُول ٧٠ في المائة من مجمل برامجه القطرية بواسطة "موارد جهات مانحة أخرى". علما بأن أنشطة الحكم الديمقراطي، وبخاصة الأنشطة الرامية إلى بسط شرعية الحكومة وتعزيز قدراتها على إدارة النزاعات وتقديم الخدمات، تمثل بوجه عام المجالات الرئيسية التي تستفيد من الدعم المقدم من البرنامج الإنمائي في حالات التأثير بالتزاعات.

٥٧ - وفي البلدان التي نشرت فيها عملية متكاملة لحفظ السلام، كثيرا ما تكون هناك قفزة ملحوظة في نفقات برامج البرنامج الإنمائي، وهو ما يعكس كلا من علو شأن هذه الحالة وما أصبحت تحظى به من اهتمام دولي واسع. فقد شهدت تيمور - ليشتي، على سبيل المثال، قفزة بنسبة ٣٠ في المائة في نفقات برامج البرنامج الإنمائي في السنة التي تلت نشر بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور - ليشتي.

٥٨ - النتيجة ١٩: يفتقر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى تقييم واضح ومنهجي للتقدم المحرز نحو تحقيق أهداف جهود منع الأزمات والتعافي منها في برامجه القطرية لتقديم الدعم. ولم توضع مؤشرات أو معايير محددة للعمل الذي يقوم به البرنامج الإنمائي

في بيئات الأزمات ولا توجد ممارسة مستمرة لوضع خطوط الأساس عند البدء في مشاريع قطرية لمتابعة التقدم ومجالات التحسن.

٥٩ - إن قياس كفاءة وفعالية الدعم المقدم من البرنامج الإنمائي في حالات التأثر بالتراعات قد يكون مشكلاً لأن الكثير من أنشطة المشاريع هي أنشطة ذات منحى عملي ومرتبطة بمواعيد محددة وتخضع لسرعة تغير المشهد السياسي. ثم إن العلاقة بين الموارد المخصصة والنواتج المنجزة لا تتبع مساراً خطياً؛ وإنما تحتاج إلى وجود نظرية للتغيير تكون أكثر دقة ومشفوعة بمعايير إضافية قابلة للقياس.

رابعاً - الاستنتاجات

٦٠ - الاستنتاج ١ - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو إحدى المنظمات الدولية القليلة جداً القادرة على العمل "على نطاق واسع" في مجالات برنامجية متعددة، قبل نشوب النزاع وأثناءه وبعد انتهائه. ويرتبط هذا العمل ارتباطاً مباشراً بتركيز البرنامج الإنمائي عامة على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وأولويات البرنامج الشاملة لعدة قطاعات من قبيل تمكين المرأة.

٦١ - ومن مزايا البرنامج الإنمائي النسبية حضوره الميداني، والشراسة الوثيقة مع الحكومة، ودوره كجسر بين جهود المساعدة الإنسانية وبناء السلام والتنمية وبين الدور الذي يضطلع به في الحوكمة والتغيير المؤسسي وإدارة النزاعات. ويشكّل اتساع نطاق أنشطة البرنامج نقطة ضعف حيث تُوزَّع موارده على طائفة واسعة من الأنشطة بقدر محدود للغاية. إذ إن المكاتب القطرية لا تقارن دائماً "القيمة" الأصلية لنشاط ما بما له من أثر محتمل في تحقيق أهداف أوسع حدتها المنظمة. وهناك اتجاه ينحو إلى مواصلة تنفيذ بعض الأنشطة المتعلقة بحزم برامج تعاني من عدم كفاية الموظفين و/أو الموارد المالية فيها عندما يكون استمرار أهميتها مشكوكاً فيه أو عندما توجد منظمات دولية أخرى مجهزة تجهيزاً أفضل للتعامل مع تلك الأنشطة. ولم يجد التقييم إلا أمثلة نادرة صيغت فيها نظريات التغيير صياغة واضحة تسمح للبرنامج الإنمائي بوضع مؤشرات حقيقية للتغيير ورصد تلك المؤشرات. وعليه، فإن الموقف الفرضي يتلخص في افتراض أن جميع الأنشطة تسهم في تحقيق السلام وأنها متساوية القيمة.

٦٢ - الاستنتاج ٢ - كثيراً ما يُباعَت البرنامج الإنمائي باندلاع النزاع ويكون غير مهيأ للتعامل معه، على الرغم من وضعه داخل البلد واتصالاته الوثيقة مع الحكومة

والمجتمع المدني. ويتطلب توقع اندلاع النزاعات والمساعدة على منع اندلاعها إجراء تحليلات مفصلة وعملية يتعين الاضطلاع بها على الصعيد القطري.

٦٣ - ويمهّد تحليل النزاع الطريق لوضع نظرية للتغيير. ولدى تقييم المشكلة ومعرفة أسباب اندلاع العنف، فإن نظرية التغيير تفسر كيف سيؤدي تدخل ما في ذلك السياق إلى تغيير النزاع. ولكن لا بد أن يسبق ذلك فهم دقيق للسياق. ويتميز المشهد العملي في معظم البلدان المتأثرة بالنزاعات بأشكال جديدة ومتبدلة من النزاع الداخلي، ناجمة عادة عن "مسببات" متعددة. ويستثمر البرنامج الإنمائي (والأمم المتحدة عامة) قدراً كبيراً من الموارد في جمع البيانات والتحليلات، ومع ذلك، يبدو البرنامج في كثير من الأحيان غير مطلع اطلاعاً كافياً على التوترات والعلاقات السياسية التي يمكن أن تتحول بسرعة إلى أعمال عنف.

٦٤ - وعلى الرغم من اعتراف البرنامج الإنمائي بأهمية تحليل النزاعات وقيامه بوضع أدوات خاصة به لتحليل النزاعات، فإنه يفتقر إلى إجراءات تشغيلية موحدة قائمة على البرنامج نفسه، لتوقيت تحليل النزاعات وكيفية إجراءاته. ونتيجة لذلك، فإن إجراء تحليل النزاعات من الناحيتين الموضوعية والإجرائية لا يزال متبايناً على نطاق البرنامج. فقد برع البرنامج في تدوين ديناميات النزاع بالمعنى العام من خلال تحليلات استراتيجية متطورة باطراد، وخاصة على الصعيد العالمي. ولكن يبقى الانقسام بين مظلة "المعرفة" المفاهيمية الشاملة في مكتب منع الأزمات والتعافي منها وبين المصاعب العملية التي تعاني منهافرادى البلدان. فكانت النتيجة في بعض الحالات تبيداً للموارد على أنشطة صغيرة قليلة الأهمية لا يدوم مفعولها لسوى مدة "المشروع" من دون أن يكون لها تأثير طويل الأمد على بناء السلام.

٦٥ - الاستنتاج ٣ - غالباً ما تتوقف فعالية الدعم البرنامجي الذي يقدمه البرنامج الإنمائي في البلدان المتأثرة بالنزاعات على الحوادث في المجالين السياسي والأمني، التي تفوق إلى حد كبير قدرة البرنامج على التأثير. فحيثما يتم التوصل إلى حد أدنى من التسوية السياسية ويؤدي بناء السلام إلى صون الأمن، يمكن لتدخلات البرنامج توفير دعم أوسع نطاقاً لحل النزاعات وبناء السلام، وأخيراً لخطّة التنمية.

٦٦ - وخلال العقد الماضي، أمكن للبرنامج الإنمائي بناء القدرة الفنية في العديد من مجالات بناء السلام الأساسية ذات الصلة بولايتيه الإنمائية، وأثبت البرنامج أن بإمكانه أن يكون فعالاً جداً حين تستقر الأوضاع السياسية والأمنية. وتم تحقيق بعض أكبر إنجازات البرنامج في مجال بناء السلام بعد انتهاء النزاع في الدول التي تكون إما: (أ) أقل أهمية من الناحية الجغرافية -

السياسية، وبالتالي يكون فيها دور الأمم المتحدة أكبر مقارنة بالجهات الفاعلة الأخرى؛ أو (ب) أنها تنطوي على بعثات جغرافية سياسية مشحونة (مثل كينيا أو جورجيا) تكون التأثيرات السياسية والأمنية فيها قد غدت شديدة الاستقطاب بفعل عوامل داخلية/خارجية يكون في استطاع البرنامج الاضطلاع فيها بدور وساطة "غير مهددة".

٦٧ - أما في الدول التي تكون فيها مظاهر المصالحة السياسية شحيحة والعنف مستمرا، فإن تدخلات البرنامج الإنمائي تكون ذات أثر محدود، وكثيرا ما يُعكس فيها مسار التقدم بسبب ضعف العزم على الصعيد الوطني لدعم التدخلات الإنمائية أو بسبب استئناف النزاع.

٦٨ - الاستنتاج ٤ - يدير البرنامج (ولكن لا يوجّه) الدور التنسيقي الحاسم في البعثات المتكاملة في حالات الأزمات، ذلك الدور المنطوي على أبعاد سياسية وإنسانية وإثنية. وتتوقف فعالية الإدارة في تلك البعثات إلى حد بعيد على السياقات القائمة. ومن المجالات التي تحتاج إلى مزيد من الاهتمام تعميم الخبرة المستمدة من إدارة الصناديق الاستثمارية المجمعة المتعددة المانحين.

٦٩ - وغالبا ما تدور المسائل المفاهيمية والعملية بين البرنامج الإنمائي وشركائه في المجالات الأمنية والسياسية والإنسانية في البعثات المتكاملة حول التوتر الكامن بين طبيعة عملية السلام ونهجها المحدودين زمنيا مقابل خطة إنمائية طويلة الأجل ينفذها البرنامج الإنمائي. وأتاحت عملية تخطيط البعثات المتكاملة آلية مفيدة ومنظمة لضمان مشاركة البرنامج الإنمائي عند بدء البعثة، ولكن نتائج دراسات الحالات الفردية تشير إلى أن تأثير البرنامج في العملية لا يزال صغيرا نسبيا مقارنة بالشواغل الأمنية والسياسية للجهات الفاعلة الأخرى.

٧٠ - ولا يتم بشكل منهجي استخلاص الخبرة العالمية للبرنامج الإنمائي في إدارة الصناديق الاستثمارية المجمعة المتعددة المانحين، في حين أن مثل هذه المعرفة يمكن أن تكون مفيدة عندما يحتاج أحد المكاتب القطرية التابعة للبرنامج الإنمائي إلى فهم مختلف الخيارات المتاحة وشرحها لشركائه. ونظرا للحاجة المستمرة للدعم حيثما يُتوقع من البرنامج تنظيم/إدارة الصناديق الاستثمارية، ليس فقط في سياق التعافي بعد انتهاء النزاع، ولكن أيضا لمرحلة ما بعد التعافي من الكوارث، ينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام للترتيبات المؤسسية حتى يتسنى معالجة تلك المسألة بشكل أكثر فعالية على مستوى المؤسسة.

٧١ - الاستنتاج ٥ - أثبت البرنامج الإنمائي أنه يمكن أن يكون شريكا ومشاركا فعالا في بناء السلام. وتشير المشاكل الناشئة أثناء المرحلة الانتقالية لبناء السلام إلى عدم

الاستعداد اللوجستي والفني، فضلا عن انخفاض التمويل من الجهات المانحة بعد تقليص حجم البعثة المتكاملة.

٧٢ - يحظى البرنامج الإنمائي بالتقدير لتنفيذه أنشطة ممولة من خلال صندوق بناء السلام. وبالإضافة إلى ذلك، أثبتت شراكة البرنامج الإنمائي مع إدارة الشؤون السياسية في المكاتب المتكاملة لبناء السلام الصادر بها تكاليف من مجلس الأمن (عما في ذلك بوروبندي وسيراليون) جدوى الجمع بين الأنشطة الإنمائية والعمليات السياسية.

٧٣ - وبخلاف عملية التخطيط في بداية البعثات المتكاملة، لم يترافق الانتقال إلى بناء السلام أو تقليص عمليات حفظ السلام بتخطيط وتوجيه مماثلين. وينبغي للقدرات المدنية في أعقاب النزاعات، ولتقرير الأمين العام (A/66/311-S/2011/527)، والمبادئ التوجيهية الجديدة للمرحلة الانتقالية التي وضعتها الأمم المتحدة مؤخرا، أن تتيح فرصة لعملية تخطيط وميزنة مشتركة بين الوكالات تكون أكثر فعالية وقابلية للتنفيذ.

٧٤ - وقد عمل البرنامج الإنمائي على نحو فعال مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى وإدارتها وبرامجها، وشجّع الحوار بين الحكومة والمجتمع المدني على الصعيدين الوطني والمحلي، مما مكّن توسيع دائرة أعضاء بناء السلام، علما بأن فريق الأمم المتحدة الإطاري المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات الوقائية (الذي يتشارك في رئاسته البرنامج الإنمائي وإدارة الشؤون السياسية) يمثل منطلقات مفيدة لزيادة الاتساق في أعمال منع نشوب النزاعات وبناء السلام، وهو مفيد بوجه خاص في تصميم البرامج وفي إسداء المشورة الاستراتيجية إلى المنسقين المقيمين.

٧٥ - الاستنتاج ٦ - حقق البرنامج الإنمائي قدرا من النجاح بتوسيع فرص المرأة للمشاركة على نحو أوفى في الحياة السياسية والقانونية الوليدة للبلدان الخارجة من نزاعات. وتشمل النجاحات البارزة زيادة إمكانية وصول الإناث إلى العدالة في بعض البلدان، وخاصة للناجيات من ضحايا العنف الجنسي والقائم على نوع الجنس. وحقق البرنامج الإنمائي نجاحا أقل في جهوده الرامية إلى تحسين التوازن بين الجنسين في صفوف موظفيه العاملين في بلدان تعاني من نزاعات.

٧٦ - ويشكّل برنامج تحقيق المساواة بين الجنسين ذو النقاط الثماني محاولة مهمة للبرنامج الإنمائي وخطة محتملة لمنظومة الأمم المتحدة عامة. ولكن لا بد من الاستفادة منه بوصفه الاستراتيجية الجنسانية المتبعة في العمل داخل البعثات المتكاملة.

٧٧ - الاستنتاج ٧ - يتعين على البرنامج الإنمائي تحقيق توازن أمثل بين التنفيذ المباشر للبرامج وتنفيذها على الصعيد الوطني في بلدان كثيرة تعاني من نزاعات. ويمكن أن يؤدي

التقديم المباشر للخدمات إلى تسريع إنجاز نتائج محددة، وقد يكون لازماً في البداية للوقاية من الفساد. ولكن ذلك ينطوي أيضاً على احتمال إضعاف المؤسسات التي يجب أن تعتمد عليها البلدان على المدى الطويل.

٧٨ - ويمكن أن تتعارض مسألة الاستدامة أحياناً مع الرغبة في "إنجاز العمل"، وخاصة في البلدان التي تعاني فيها القدرات من عراقيل شديدة. ويعمل البرنامج الإنمائي عادة في حالات النزاع عن طريق وحدات دعم المشاريع العاملة بالتوازي مع القطاع العام الوطني. علماً بأن حوافز الأجور والمزايا المستخدمة لجذب الموظفين المؤهلين إلى تلك المهام في الأمم المتحدة، تمثل في الواقع، مقررات مالية، وهي تتسبب في كثير من الأحيان في حدوث تشوهات كبيرة في سوق العمل للخدمات العامة. وكما هو ملاحظ في القدرات المدنية في أعقاب النزاعات، وفي تقرير الأمين العام (A/66/311-S/2011/527)، فمن المهم "تجنب أي تأثير سلبي على عملية تنمية القدرات الوطنية، كهجرة ذوي الكفاءة من القدرات المحلية إلى المنظمات الدولية والثنائية، على سبيل المثال".

٧٩ - الاستنتاج ٨ - إن الفعالية والكفاءة في عمليات البرنامج الإنمائي آخذتان في التحسن، مع توفر أدلة واضحة على أن المنظمة يمكن أن تستجيب الآن استجابة أسرع وأكثر فعالية لطلبات المساعدة المقدمة في أعقاب حوادث النزاع والكوارث. غير أنه لا بد من استمرار التحسينات لأن الإجراءات التي يستخدمها البرنامج في مجالات اللوجستيات والتوظيف والمشتريات لا تزال، في كثير من الحالات، إجراءات غير كافية لتلبية متطلبات بيئة نزاع شديدة التقلب.

٨٠ - وحققت مبادرة البرنامج الإنمائي المتعلقة بالقدرة على التدخل السريع وإجراءات التعقب السريع، بعض التقدم في التصدي للتحدي المتمثل في نقص الموظفين المهرة المتاحين عند اندلاع النزاع. ولكن توجد مقايضات على الرغم من أن النشر السريع المؤقت قد يساعد على تحقيق أهداف التعافي العاجل القصيرة الأجل؛ وتتطلب طبيعة الدول الهشة بحد ذاتها إقامة علاقات وبناء الثقة على مدى مدة زمنية متطاولة. وستظل فعالية البرنامج الإنمائي في حالات النزاع متوقفة على نوعية وقدرات الإدارة القطرية والموظفين داخل البلد. وعلماً بأن اختيار الموظفين المهرة لملء التعيينات في البلدان المعرضة لخطر اندلاع نزاعات وتنفيذ برامج تدريبية فعالة للموظفين في هذه البلدان يمثلان أهم إجراءين لكفالة فعالية البرنامج.

٨١ - واعترافاً بأن متطوعي الأمم المتحدة يشكلون ثلث مجمل الموظفين المدنيين الدوليين في ثمانٍ من دراسات الحالات الفردية الأولية التسع لعملية التقييم تلك حيث توجد بعثات

متكاملة، فمن المهم للبرنامج الإنمائي إيلاء تقدير أكبر للمساهمة الهامة التي يقدمها هؤلاء المتطوعون من أجل السلام والتنمية.

خامسا - التوصيات

٨٢ - التوصية ١ - ينبغي للبرنامج الإنمائي أن يعزز إلى حد كبير نوعية تحليل النزاعات واستخدامه على المستوى القطري، بما في ذلك التوجيهات والإجراءات التشغيلية الموحدة التي تتناول بالتفصيل وقت وكيفية وضع التحليلات وتحديثها دوريا. وينبغي أن تؤدي التحليلات الفعالة للاحتياجات والمخاطر، بشكل حاسم، إلى نظرية للتغيير من أجل الدعم الذي يزمع البرنامج الإنمائي تقديمه، ثم مباشرة إلى سلسلة من الأنشطة وإلى وسيلة لقياس التقدم المحرز في ضوء الأهداف.

٨٣ - لا يوجد في الوقت الحاضر أي إجراءات تشغيلية موحدة مستندة إلى البرنامج الإنمائي لوقت وكيفية إجراء تحليل النزاعات. ونتيجة لذلك، فلا يزال إجراء تحليل النزاعات من الناحيتين الموضوعية والإجرائية على السواء يتفاوت من مشروع لآخر من مشاريع البرنامج الإنمائي. ومع ذلك، توجد تجارب على المستوى القطري تبين قيمة إجراء تحليلات النزاعات والتحديث المنتظم لها.

٨٤ - التوصية ٢ - ينبغي للبرنامج الإنمائي بذل المزيد من الجهود لترجمة التعاون في مجال إدارة المؤسسات بينه وبين إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية لمواكبة مواصفات الأولويات القطرية وتسلسل الأنشطة. وينطوي ذلك على إعطاء دور محوري أكبر للبرنامج في مراحل التخطيط في بداية البعثات المتكاملة، ثم من خلال الانتقال من حفظ السلام إلى بناء السلام وفي تقليص بعثة متكاملة. ويجب، في هذا الصدد، وضع مبادئ توجيهية ومعايير واضحة للمؤسسات.

٨٥ - أثبتت عملية تخطيط البعثات المتكاملة أنها تشكل آلية مفيدة ومنظمة لكفالة إشراك البرنامج الإنمائي في بداية البعثة، إلا أن دراسات أجريت لحالات فردية تشير إلى أن تأثير البرنامج في العملية لا يزال صغيرا نسبيا مقارنة بالشواغل الأمنية والسياسية للجهات الفاعلة الأخرى.

٨٦ - التوصية ٣ - ينبغي للبرنامج الإنمائي أن يتوخى الوضوح لدى تحديد أي مشاريع للإنعاش تكون مؤهلة لإدراجها في عملية للنداء الموحد أو ما يعادل تلك العملية. وينبغي للبرنامج الاستفادة بشكل أفضل من "أفرقة الحالات" التي تعقد سريعا خلال اندلاع النزاعات.

٨٧ - إن الخبرة المكتسبة من العمل مع مجموعة الإنعاش المبكر في أحداث الأزمة الأخيرة قد سلّطت الضوء على مدى الارتباك بشأن أنواع مشاريع الإنعاش التي تعتبر مؤهلة لإدراجها في عملية النداء الموحد أو ما يعادلها. وفي بعض الحالات يزعم منتقدون أن قدرا كبيرا من الاهتمام يولى لتدابير الأمن والقانون والنظام والعدالة الانتقالية في أوقات الأزمات ولا يولى اهتمام كاف لجهود التخطيط وبناء القدرات على المدى الطويل.

٨٨ - التوصية ٤ - ينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام للترتيبات المؤسسية من أجل إدارة ونشر المعرفة المتعلقة بالصناديق الاستثمارية المجمعة المتعددة المانحين على نحو أكثر فعالية على مستوى المؤسسات وللکيفية التي يمكن بها أن يخدم ذلك المكاتب القطرية التي يُطلب منها إدارة تلك الصناديق.

٨٩ - حتى وقت قريب، لم يكن يُستفاد على نحو منهجي من خبرة البرنامج الإنمائي العالمية في إدارة الصناديق الاستثمارية المتعددة الشركاء. وهذه المعرفة مفيدة عندما يحتاج مكتب قطري تابع للبرنامج أن يفهم مختلف خيارات الصندوق الاستثماري وأن يشرحها لشركائه وأن يعرفوا ما الذي عليهم القيام به لإنشاء صندوق استثماري. ويشير التقييم المستقل للدروس المستفادة من توحيد الأداء (مشروع تقرير، يصدر في ٢٦ تموز/يوليه ٢٠١٢)، إلى أن "جدار الحماية في إدارة الصندوق الاستثماري المتعدد الأطراف يعمل بفعالية". ولكن نظرا إلى استمرار الحاجة إلى الدعم حيثما يُتوقع من البرنامج الإنمائي تنظيم/إدارة الصناديق الاستثمارية، لا في سياق الإنعاش بعد انتهاء النزاع فحسب، ولكن أيضا مرحلة ما بعد التعافي من الكوارث، فينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام لنقل الترتيبات المؤسسية إلى الشركاء.

٩٠ - التوصية ٥ - لتعزيز أهمية "توحيد الأداء" في مرحلة ما بعد انتهاء النزاعات، فإن المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي/صندوق الأمم المتحدة للسكان/المجلس التنفيذي لمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ينبغي أن يثير مع الأمانة العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن مسألة أهمية وضع توجيهات واضحة ينظران فيها بشأن تقسيم العمل والموارد أثناء عملية تقليص البعثات المتكاملة من أجل كفالة أن تكون فرادى المنظمات مثل البرنامج الإنمائي مهيأة بما فيه الكفاية لتعزيز دورها أثناء المرحلتين الانتقالية وما بعد الانتقالية.

٩١ - أوصت القدرات المدنية في أعقاب النزاعات، وتقرير الأمين العام (A/66/311-S/2011/527)، بتعزيز استخدام الأمم المتحدة للقدرات المدنية الحالية. وشددت التوصية على الدور المحوري للبرنامج الإنمائي في حشد الموارد ودعم التنمية في مرحلة ما بعد

انتهاء النزاع وأوصت بأن يضطلع البرنامج بدور قيادي في المجموعات المتعلقة بالمهام الأساسية المتصلة بالحكم الوطني، والعدالة وتنمية القدرات.

٩٢ - وفيما يخص البرنامج الإنمائي، فإن الانتقال من عمليات حفظ السلام يمثل فترة تشغيلية معقدة وحساسة، غالبا ما تكون فيها أنشطة الدعم التي يضطلع بها البرنامج ذات أهمية كبيرة في تعزيز تقدم البلد الخارج من النزاع. والإدارة الفعالة لهذه العمليات الانتقالية ذات أهمية خاصة في الوقت الحاضر لأن العديد من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام سيجري تقليصها قريبا، مع استمرار تقديم الدعم من خلال مكاتب متكاملة لبناء السلام، وأفرقة الأمم المتحدة القطرية، والبعثات السياسية الخاصة. وينبغي للمبادئ التوجيهية الجديدة للمرحلة الانتقالية التي وضعتها الأمم المتحدة أن تتيح فرصة لأن تكون عملية التخطيط والميزنة المشتركة بين الوكالات أكثر فعالية وقابلية للتنفيذ.

٩٣ - التوصية ٦ - ينبغي مواصلة تنمية التعاون مع المؤسسات المالية الدولية، بما فيها البنك الدولي، في مجالات النهج المشتركة لعمليات تقييم الاحتياجات بعد انجلاء الأزمات والتخطيط لتوقّيعها.

٩٤ - صممت الأمم المتحدة عملية تخطيط البعثات المتكاملة من أجل المساعدة في الوصول إلى فهم مشترك للأهداف الاستراتيجية في بلد معين من خلال إشراك جميع الجهات المعنية في منظومة الأمم المتحدة، ومن أجل توفير إطار شامل للعمل يمكن أن يعمل أيضا على إشراك الشركاء الخارجيين، مثل المؤسسات المالية الدولية والمنظمات الإقليمية والجهات المانحة الثنائية. ويجري حاليا وضع عمليات تقييم الاحتياجات بعد الأزمات من خلال عملية تقييم مشتركة تقوم بها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية والبنك الدولي. وتساعد عمليات التقييم تلك على تحديد البنية التحتية وأنشطة الدعم الحكومي اللازمة لدعم البلدان أثناء تحركها على طريق الانتعاش.

٩٥ - التوصية ٧ - ينبغي للبرنامج الإنمائي إنشاء برنامج داخلي للموارد البشرية يهدف إلى إعداد موظفات وتعيينهن في مناطق النزاع، كما ينبغي أن يحدد للمكاتب معايير أكثر صرامة لتلبية الأهداف المراعية للاعتبارات الجنسانية.

٩٦ - للبرنامج الإنمائي سجل متفاوت من الإنجازات من حيث التوازن بين الجنسين في قوة العمل لديه في بعض البلدان المتأثرة بالتراعات. ففي جمهورية الكونغو الديمقراطية، لم تشكل الموظفات في عام ٢٠١٠ سوى ما نسبته ٢٣ في المائة من الموظفين. أما في كوت ديفوار الخارجة من نزاع، فكانت الغالبية العظمى من موظفي الفئة الفنية في عام ٢٠١١ من الذكور، ولم يكن هناك سوى موظفتين لم تشغل أي منها وظيفة رئيسية. وهي نفس النسبة

الجنسانية الضئيلة في العملية المتكاملة للأمم المتحدة في كوت ديفوار. وتدل هذه الأمثلة وغيرها على ضرورة تضافر الجهود لتحقيق الأهداف الجنسانية في البلدان المتأثرة بالنزاعات.

٩٧ - التوصية ٨ - ينبغي لجميع البرامج المخصصة للبلدان المتأثرة بالنزاعات وضع استراتيجية خروج واضحة. وينبغي أن يُطلب من مشاريع التنفيذ المباشر تقديم مبررات لعدم إمكانية تنفيذها على الصعيد الوطني وإدراج تدابير تنمية القدرات وإطار زمني للانتقال إلى طرائق وطنية للتنفيذ.

٩٨ - في حين أنه من الواضح أن بناء القدرات الوطنية ودون الوطنية يستغرق وقتاً ويتوقف على عوامل كثيرة، منها وجود نظام تعليم قوي، فإنه لا يزال يتعين على البرنامج الإنمائي تحقيق توازن أمثل بين التنفيذ المباشر للبرامج والتنفيذ الوطني لها في كثير من البلدان التي تعاني من نزاعات. ويمكن للتقدم المباشر للخدمات تسريع وتيرة تحقيق نتائج محددة، وربما يكون ضرورياً مبدئياً للوقاية من الفساد. ولكنه ينطوي أيضاً على احتمال إضعاف المؤسسات التي يجب أن تعتمد عليها البلدان على المدى الطويل. ويمكن للقادرة على الحكم التي تُبنى عن طريق الدعم المقدم من البرنامج الإنمائي أن تتأكل بسرعة بسبب "هجرة الكفاءات" التي تأخذ بموظفين وطنيين ومدربين إلى وظائف جديدة سواء في القطاع الخاص أو، على العكس، في منظمات المعونة الدولية مثل الأمم المتحدة.

٩٩ - التوصية ٩ - ينبغي للبرنامج الإنمائي توسيع برامجه التدريبية للموظفين في البلدان التي تُعتبر معرضة لاحتلال نشوب نزاعات فيها، وتنقيح إجراءات تعيين الموظفين للتأكيد على الخبرة في مناطق النزاع، وتقديم حوافز إضافية للموظفين ذوي الخبرة من أجل مواصلة العمل في وظائف تنطوي على مشقة في المناطق المتأثرة بالنزاعات.

١٠٠ - حققت مبادرة البرنامج الإنمائي المتعلقة بالقادرة على التدخل السريع وإجراءات التعقب السريع قدراً من النجاح في معالجة التحدي المتمثل في نقص الموظفين المهرة المتاحين عند اندلاع نزاع. ومع ذلك، فإن فعالية البرنامج الإنمائي في حالات النزاع ستظل متوقفة على نوعية وقدرات الإدارة والموظفين داخل البلد. ويشكل اختيار الموظفين المهرة لملء التعيينات في البلدان التي يُحتمل نشوب نزاعات فيها وتنفيذ برامج تدريبية قوية للموظفين في تلك البلدان أهم إجراءات لكفالة فعالية البرنامج الإنمائي.

١٠١ - التوصية ١٠ - ينبغي للبرنامج الإنمائي وضع توجيهات جديدة لإقامة المشاريع في البلدان المتأثرة بالأزمات، بما في ذلك وضع مجموعات عامة من المعايير المرجعية والمؤشرات. وينبغي أن يتضمن ذلك أيضاً رصد التقدم المحرز في حالات النزاع وتقييمه

والإبلاغ عنه. وينبغي أن تقوم تلك الأدوات على المؤشرات البرنامجية الموضوعة لغير حالات النزاع، ثم تنقح لكي تعكس الظروف المتغيرة الناجمة عن النزاع.

١٠٢ - لا بد من توجيهات جديدة لافتقار البرنامج الإنمائي حالياً إلى أداة للتقييم المنهجي والمتسق للتقدم المحرز في تحقيق الأهداف المتمثلة في منع وقوع الأزمات والتعافي منها في إطار برامج الدعم القطرية. إذ لم توضع مؤشرات أو معايير مرجعية محددة لعمل البرنامج الإنمائي في مناطق الأزمات، وليست هناك ممارسة ثابتة فيما يتعلق بوضع خطوط أساس في بداية المشاريع القطرية من أجل تتبع التقدم المحرز.