



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

Organisation des
Nations Unies
pour
l'alimentation
et l'agriculture

Продовольствен
ная и
сельскохозяйств
енная
организация
Объединенных

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Agricultura y la
Alimentación

A

المجلس

الدورة الواحدة والأربعون بعد المائة

روما، 11-15 أبريل/نيسان 2011

دور الممثلين الخاصين للأمين العام والمنسقين المقيمين (JIU/REP/2009/9)

1 - يرد هذا التقرير الصادر عن وحدة التفتيش المشتركة مصحوباً بتعليقات موجزة للمدير العام وتعليقات أكثر استفاضة مشتركة لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق (UN/GA A/65/394/Add.1).

تعليقات المدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة

2 - تنضم منظمة الأغذية والزراعة (المنظمة) إلى كيانات منظومة الأمم المتحدة في الترحيب بالطبيعة المتعمقة للتقرير وتلاحظ أنه يتضمن ملاحظات قيّمة بشأن الاتساق والتكامل، وهدفين اثنين من أهداف السياسة العامة اللذين تم السعي إلى تحقيقهما بشكل منفصل، وإن كان ذلك بشكل متواز. وتؤيد المنظمة الاتجاه العام لهذه المعايير، ولكنها ترى أن توفير المزيد من الوضوح بخصوص الآليات المقترحة سيكون أمراً مرغوباً فيه.

3 - وتقدم المنظمة التعليقات المحددة التالية التي يمكن الإدلاء بها بشأن بعض التوصيات الصادرة عن وحدة التفتيش المشتركة.

المعيار 1: الدول الأعضاء هي الموجّه الفعلي لعملية الاتساق والتكامل. وذلك من خلال ما يلي: (أ) تزويد أمانات جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بتوجيهات واضحة بشأن ما يتوقع منها في مجال الاتساق والتكامل؛ (ب) تعزيز الدور التنسيقي الحالي للجنة البرنامج والتنسيق بغية تمكينها بشكل أفضل من زيادة الاتساق بين

طُبِع عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحدّ من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ. ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org

الجوانب البرنامجية للمنظومة ككل؛ (ج) تفعيل دور اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية إزاء جميع وكالات منظومة الأمم المتحدة بغية زيادة الاتساق في مسائل الإدارة والميزانية في المنظومة بأسرها.

4 - تلاحظ المنظمة أن لجنة البرنامج والتنسيق هي جهاز تنسيق تابع للأمم المتحدة لا تشارك فيه الوكالات المتخصصة إلا قليلاً وتقتصر تقييم دور هذه اللجنة في سياق اللجنة البرنامجية الرفيعة المستوى واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى.

المعيار 5: آليات التنسيق المشتركة بين الوكالات القائمة تعزز على نحو فعال التكامل والاتساق على نطاق المنظومة. وذلك من خلال ما يلي: (أ) مجلس الرؤساء التنفيذيين، بدعم من أجهزته، إذا أعطيت له الولاية والأدوات اللازمة لجعله الآلية العليا الفعلية المشتركة بين الوكالات لتنفيذ الولايات الممنوحة من الدول الأعضاء بشأن الاتساق والتكامل على نطاق المنظومة؛ (ب) ضمان تمتع جميع أعضاء أسرة منظومة الأمم المتحدة بحقوق متساوية في سياق "توحيد الأداء"؛ (ج) وجود أمانة قوية مستقلة ومنفصلة عن أي منظمة بمفردها، ويرأسها موظف رفيع المستوى (برتبة وكيل الأمين العام أو الأمين العام المساعد)؛ (د) جعل مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية الأداة العمليّة للإدارة والرقابة فيما يتعلق بالاتساق على المستوى الميداني، بوصفها هيئة مشتركة بين الوكالات، تموّل تمويلًا مشتركًا، ومفتوحة لجميع أعضاء مؤسسات منظومة الأمم المتحدة؛ (هـ) تقديم تقارير إلى مجلس الرؤساء التنفيذيين من قبل جميع آليات التنسيق القائمة، مثل اللجان التنفيذية الأربع، ولجنة السياسات، ولجنة الإدارة بشأن المسائل المشتركة على نطاق المنظومة، وذلك من خلال اللجنة البرنامجية الرفيعة المستوى واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى؛ (و) قيام اللجان التنفيذية الأربع بفتح باب العضوية فيها لجميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، فيما يتعلق بالمسائل المشتركة على نطاق المنظومة.

5 - تشير المنظمة إلى أنه بينما تتجاوز إدارة عمليات حفظ السلام والإشراف عليها نطاق ولاية مجلس الرؤساء التنفيذيين، فإن هذا المجلس وركائزه الثلاث (اللجنة البرنامجية الرفيعة المستوى واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية) تضطلع بدور مهم في الفترات الانتقالية بعد انتهاء الأزمات، ولاسيما الفريق العامل المشترك بين مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية بشأن الحالات الانتقالية.

المعيار 7: تقوم الآليات التنسيقية الإقليمية وأفرقة المديرين الإقليميين بتعزيز الاتساق والتكامل على الصعيد الإقليمي ودون الإقليمي والقطري بصورة فعّالة. وذلك من خلال ما يلي: (أ) قيام الآلية التنسيقية الإقليمية بالعمل في مجالات السياسة العامة ووضع المعايير والتحليل فيما يتعلق بالقضايا المواضيعية على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي؛ (ب) قيام فريق المديرين الإقليميين بتوفير القيادة، والتوجيه الاستراتيجي، والدعم للمنسقين المقيمين/فرق الأمم المتحدة القطرية من أجل تحقيق الأهداف العمليّة على المستوى القطري؛ (ج) اعتماد نماذج ثابتة للآليات التنسيقية الإقليمية وأفرقة المديرين الإقليميين في جميع المناطق، على أن يُترك مجال، رغم ذلك،

لإضافة بعض المهام التي تقتضيها السياقات والأولويات الإقليمية؛ (د) ترسيخ الآليات التنسيقية الإقليمية في بنية الأمم المتحدة التي تشمل مجلس الرؤساء التنفيذيين والأجهزة الثلاثة الرئيسية التابعة له؛ (هـ) تنسيق خطط العمل والاجتماعات السنوية المتعاقبة للآليات التنسيقية الإقليمية وأفرقة المديرين الإقليميين؛ (و) علاقة فعّالة ووثيقة ومتبادلة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والأذرع الإقليمية للوكالات الأخرى واللجان الإقليمية.

6 - تتفق المنظمة مع تعليق مجلس الرؤساء التنفيذيين. ولطالما تعاونت المنظمة ضمن آليات التنسيق الإقليمية، وأصبحت المنظمة في عام 2009 عضواً في الفرق الإقليمية التابعة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. وتلاحظ المنظمة أنه في حين تظلم الفرق الإقليمية التابعة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بدور مهم للنهوض بالتماسك على المستوى الإقليمي، فإن مشاركة عدة وكالات متخصصة محدود، ومن ثم فإن قدرتها على المساهمة في هذه العمليات أقل.

المعيار 9: وجود مجموعة أفكار، وتصور، وفهم، ورؤية، ونهج، وإحساس بالتمكّن بشكل مشترك بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الممتلئة في البلد. وذلك من خلال ما يلي: (أ) الشمول؛ (ب) مراعاة الاستقلال العملي ووضوح الصورة لكل شريك من الشركاء، وملاحظة أن كل كيان يجلب خبرته، ووجوب تجنّب ازدواج؛ (ج) الحوافز التي تشجع على التكامل؛ (د) وضع ورقة استراتيجية مشتركة تنص على مبادئ وأسس العمل معاً يتمسك بها الجميع رسمياً؛ (هـ) إجراءات ومبادئ توجيهية متفق عليها تنطبق على نطاق المنظومة؛ (و) استراتيجية اتصال محسّنة لنشر المعلومات عن المخاطر والفرص التي تنطوي عليها عملية الاتساق والتكامل.

7 - تشارك المنظمة بشكل نشيط في برنامج التماسك المعزز من خلال الأعضاء في فريق الأمم المتحدة القطري وفي الفرق التابعة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، بما في ذلك على مستوى مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة البرنامجية الرفيعة المستوى واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى.

المعيار 13: يمنح "القائد الواحد" على المستوى القطري السلطات اللازمة ويخضع للمساءلة في آلية مجلس الرؤساء التنفيذيين توجهاً للنجاح في تنفيذ "الخطة الواحدة". وذلك من خلال: (أ) تحديد نطاق السلطة المسندة إلى ممثل منظومة الأمم المتحدة لضمان الاتساق/التكامل على المستوى القطري، بما في ذلك السلطة على فرق الأمم المتحدة القطرية؛ (ب) الوضوح وعدم الغموض في التسلسل القيادي في فرق الأمم المتحدة القطرية؛ (ج) التحديد الواضح لإسناد السلطات للغير في الصكوك الإدارية وفي أوامر التفويض الفردية المتوائمة والشاملة، بما في ذلك إسناد السلطة للغير فيما يتعلق بجميع الموارد المالية والبشرية؛ (د) تقييم ممثل منظومة الأمم المتحدة من خلال نظم المساءلة القائمة على أساس الأداء، ومساءلة هذا الممثل مساءلة فعلية عما يتحقق من نتائج؛ (هـ) تقييم مهاراته الإدارية بواسطة مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية (الفريق الاستشاري المشترك بين الوكالات) في حالة المنسق المقيم وفي حالة من له وجود في فرق الأمم المتحدة القطرية، وبواسطة الأمين العام في حالة الممثل الخاص للأمين العام وذلك بمساهمة من إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني/إدارة الشؤون السياسية؛ (و) مشاركة الممثل في تقييم أداء أعضاء

فرقة الأمم المتحدة القطرية من حيث مساهمتهم في عملية الاتساق/التكامل وفي تنفيذ "الخطة الواحدة"؛ (ز) آليات منشأة لحل مشاكل الاختلاف في حالة البعثات المتكاملة.

8 - إنَّ "القائد الواحد" و"الخطة الواحدة" هما مفهومان اعتمدا ضمن إطار المبادرة الرائدة بشأن "توحيد الأداء". وقد كانت المنظمة مشاركاً نشطاً في هذه المبادرة الرائدة في البلدان الثمانية الرائدة كافة وتتطلع إلى النتائج المقبلة للتقييم المستقل.

9 - ويُستخدم هذان المفهومان الآن على نطاق كبير يتجاوز مبادرة "توحيد الأداء" من جانب عدد متزايد من البلدان التي بدأت تنفذ المبادرة "من تلقاء نفسها". ورغم أن المنظمة تقر بأنه لا يزال يتعين بذل جهود إضافية لمعالجة مسألة "الحماية"، فإنها تدعم تعزيز دور المنسق المقيم بصفته قائد فريق الأمم المتحدة القطري المعزز والقائم على تشجيع التنسيق على نطاق المنظومة. وتقبل المنظمة على وجه الخصوص أن يخضع أيضاً الممثلون القطريون للمنظمة، الذين لهم مسؤولية تراتبية مباشرة إزاء المنظمة بشأن جميع المسائل، للمساءلة من الناحية الوظيفية للمنسق المقيم وأعضاء فريق الأمم المتحدة القطري الآخرين بخصوص نتائج هذا الفريق المتفق عليها؛

المعيار 14: يعطى ممثلو منظومة الأمم المتحدة الموارد لممارسة مسؤوليات التنسيق المناطة بهم ممارسة فعالة. وذلك من خلال ما يلي: (أ) جعل ممثلي منظومة الأمم المتحدة برتبة وكيل الأمين العام، أو الأمين العام ٢، بحسب درجة التعقيد في حالة البلد؛ ولكن لا بد من أن يكون / المساعد، أو الرتبة مد ١ هذا الممثل دائماً أعلى برتبة واحدة من أعضاء فرق الأمم المتحدة القطرية الآخرين؛ (ب) الموازنة بين شروط الخدمة للموظفين العاملين في الميدان؛ (ج) اعتماد سياسة لتنقل الموظفين على نطاق المنظومة؛ (د) إنشاء وحدات تنسيق/تكامل في جميع مقار العمل بدون استثناء، ترتبط بخطوط إبلاغ مباشرة بممثلي منظومة الأمم المتحدة؛ (هـ) وحدات التنسيق التي تقدم الدعم لممثلي منظومة الأمم المتحدة في مهامهم التنسيقية في داخل فرق الأمم المتحدة القطرية، وبين فرقة الأمم المتحدة القطرية والبعثة/المكتب، وبين فرقة الأمم المتحدة القطرية والحكومة، وفرقة الأمم المتحدة القطرية وغيره من الشركاء (الجهات المانحة والمجتمع المدني والقطاع الخاص)؛ (و) وحدات التنسيق التي تعقد اجتماعات شهرية منتظمة تشارك فيها جميع الأطراف. وإضافة إلى تبادل المعلومات ودعم الاجتماعات، تتولى وحدات التنسيق مسؤولية عمليات التخطيط والرصد والتقييم المشتركة ومسؤولية تعبئة الموارد.

10 - تشدد المنظمة على الحاجة إلى توفير المزيد من التوضيح بشأن نطاق وحدات التنسيق وحجمها.

المعيار 15: تطبيق نهج يستند إلى النتائج لضمان عملية متسقة ومتكاملة للتخطيط، والبرمجة، والميزنة، والتنفيذ، والرصد، والتقييم والإبلاغ من بداية إعداد "الخطة الواحدة". وذلك من خلال ما يلي: (أ) وضع برنامج قطري مشترك وحيد واستراتيجية لجميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الممثلة أو غير الممثلة في البلد، تشارك فيه جميع

الجهات الفاعلة مشاركة كاملة؛ (ب) إجراء تقييمات مسبقة للحاجات/البعثات لتحديد الأسباب الجذرية للمشاكل، وذلك بمشاركة فرق الأمم المتحدة القطرية وغيرها من الجهات الفاعلة من خارج أسرة الأمم المتحدة؛ (ج) ترجمة الاستراتيجيات القطرية إلى خطط/ برامج مستندة إلى النتائج ومركزة ومحددة الأولويات؛ (د) التركيز على الجهود المتزامنة التي تبذلها جميع عناصر الأمم المتحدة؛ (هـ) تحديد أهداف تدريجية على المستوى القطري لوضع وتنفيذ برامج مشتركة؛ (و) تطوير نهج المجموعات في مجالات حفظ السلام وبناء السلام والتنمية؛ (ز) وضع مؤشرات لقياس التقدم المحرز في بلوغ الأهداف؛ (ح) إنشاء آليات فعالة للرصد والتقييم الذاتي؛ (ط) إدراج نتائج التقييم بانتظام في عملية التخطيط؛ (ي) تحسين نوعية عملية الإبلاغ؛ (ك) اللجوء إلى استخدام آليات الرقابة القائمة للحصول على تقييم مستقل للتقدم المحرز في عملية الاتساق/التكامل؛ (ل) الموازنة بين الموارد المالية والبشرية الموجودة وبين أنظمة وقواعد التخطيط والبرمجة والميزنة والشراء والرصد والتقييم.

11 - تماشياً مع الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات لعام 2007، تدعم المنظمة الطابع المركزي لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية ومصفوفة نتائجه بصفتها إطار البرمجة والرصد الجماعي والمتناسك والمتكامل. كما يدعو الاستعراض الشامل للسياسات لعام 2007 إلى امتلاك السلطات الوطنية لعملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وقيادتها والمشاركة الكاملة فيها. وتذكر المنظمة بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 289/64 المؤرخ في 21 يوليو/تموز 2010 الذي قرر دعوة "البلدان التي تقدم طوعاً وثيقة للبرنامج القطري المشترك إلى أن تعد الوثيقة بما يتسق مع إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، حيثما وجد". وفي هذا السياق، تلاحظ المنظمة الحاجة إلى تجنب الازدواجية في برمجة الأمم المتحدة على المستوى القطري وشرط أن تكون عمليات البرمجة هذه شاملة لفريق الأمم المتحدة القطري بأكمله.

المعيار 17: يُنشأ "بيت واحد للأمم المتحدة" تتقاسم فيه مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أماكن وخدمات مشتركة فيما يُعاد استثمار الوفورات الناشئة عن ذلك في أنشطة إنمائية في البلد.

12 - تؤيد المنظمة تعليق مجلس الرؤساء التنفيذيين. وينبغي تقييم فرصة إنشاء مبان مشتركة للأمم المتحدة على أساس كل حالة على حدة، استناداً إلى معياري فعالية التكلفة والأمن. وفي حالة المنظمة على سبيل المثال، فإن المباني القطرية غالباً ما تستضيفها مبان حكومية. وتنص سياسة المنظمة على أن المباني المشتركة/دور الأمم المتحدة هي خيار مفضل إذا كانت تتسم بفعالية التكلفة والشفافية وينبغي اتخاذ قرار بشأنها على الصعيد القطري.

Distr.: General
20 October 2010
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الخامسة والستون

البنود ٢٥ و ١١٥ و ١٣٥ من جدول الأعمال

الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية: الأنشطة التنفيذية

التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية

متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية

وحدة التفتيش المشتركة

دور الممثلين الخاصين للأمين العام والمنسقين المقيمين

مذكرة من الأمين العام

يشرف الأمين العام بأن يحيل تعليقاته وتعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "دور الممثلين الخاصين للأمين العام والمنسقين المقيمين" (JIU/REP/2009/9) لكي تنظر فيها الجمعية العامة.

موجز

يتضمن تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "دور الممثلين الخاصين للأمين العام والمنسقين المقيمين" دراسة للعوائق الحالية التي تعترض تحقيق الاتساق والتكامل في منظومة الأمم المتحدة ويقترح إلى جانب اعتماد "نموذج مرن" سلسلة من المعايير التي يمكن تكييفها مع مختلف الحالات التي تقوم فيها الأمم المتحدة بعمليات.

ويورد هذا التقرير آراء مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بشأن التوصيات والمعايير المبينة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة. وتستند الآراء إلى المدخلات المتاحة من المنظمات الأعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق التي رحبت بالطابع المتعمق للتقرير وأشارت إلى أنه يتضمن ملاحظات قيمة بشأن الاتساق والتكامل،



وهدفين مرتبطين ببعضهما يتصلان بالسياسة العامة تمت متابعتها بصورة مستقلة ولكن متوازية.

وفي حين وافقت المنظمات إلى حد كبير على الاتجاه العام للمعايير، فإن تعليقاتها بينت رغبة في مزيد من الوضوح بشأن الآليات المقترحة لتنفيذ كل معيار.

أولا - مقدمة

١ - يتضمن تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "دور الممثلين الخاصين للأمين العام والمنسقين المقيمين" دراسة للعوائق الحالية التي تعترض تحقيق الاتساق والتكامل في منظومة الأمم المتحدة ويقترح إلى جانب اعتماد "نموذج مرن" سلسلة من المعايير التي يمكن تكييفها مع مجموعة متنوعة من الحالات القطرية.

ثانيا - التعليقات العامة

٢ - اعتبر أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق أن تقرير وحدة التفتيش المشتركة مثيرا للاهتمام ورحبوا بطابعه المتعمق. ولاحظوا أنه يتضمن ملاحظات قيمة بشأن الاتساق والتكامل، وهدفين مرتبطين ببعضهما البعض يتصلان بالسياسة العامة تمت متابعتها بصورة مستقلة ولكن متوازنة.

٣ - ولاحظت الوكالات المتخصصة أن "الاتساق" يشير عموما إلى تحسين التنسيق والمواءمة بين وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها والوكالات المتخصصة على الصعيد القطري عن طريق أفرقة الأمم المتحدة القطرية. وإن "التكامل"، على العكس من ذلك، ينطبق عموما في البلدان التي تشهد انتشارا لبعثة حفظ السلام أو بعثة سياسية تابعة للأمم المتحدة إلى جانب فريق قطري ويشير إلى الشراكة الاستراتيجية بينهما. ولاحظت الوكالات أن وحدة التفتيش المشتركة تقترح، بغية توحيد هذه الجهود على نحو أفضل، إعادة تعريف الاتساق ليعني "العملية الاستراتيجية العامة اللازمة لكي تحقق عمليات منظومة الأمم المتحدة الأهداف المحددة مسبقا" ومفهوم التكامل ليعني "الطريقة العملية لتطبيق ذلك الاتساق" (انظر الفقرة ١٩). ويستند العديد من المعايير الواردة في التقرير إلى إعادة تعريف هذه. ورأت الوكالات أن هذا النهج صحيح إلا أنه من الممكن أن يزيد من تعقيد هذين المسعين.

٤ - ولاحظت الوكالات أيضا أن التقرير يتضمن مقترحات تفيد بفصل مهام المنسق المقيم (أو الممثل الخاص للأمم المتحدة) عن مهام الممثل المقيم وترى أن ذلك من شأنه أن يحرم المنسق المقيم من حافظة هامة وأن الافتقار إلى قاعدة مؤسسية مميزة قد يضعف قدرته على التعامل مع الحكومات. وترى أيضا أن تنفيذ هذه المقترحات ينطوي على خطر عزل المنسق المقيم وإضعاف قدرته على التنسيق والتأثير ضمن فريق الأمم المتحدة القطري، مما يقوض قدرة الأفرقة على تنفيذ برنامج إنمائي استراتيجي ومنسق ومتسق.

٥ - وبصورة أعم، لم تعترض الوكالات على فرادى المعايير بحد ذاتها إنما وجدت في معظم الحالات أن الآليات المقترحة لتنفيذها تحتاج إلى مزيد من التفصيل والتحليل. كما

رأت أن العديد من الآليات تتطلب تحقيق التكامل في النظام الإنمائي وأن ذلك ليس عمليا. علاوة على ذلك، أشار التقرير في أغلب الأحيان إلى مسؤولية الدول الأعضاء عن تعزيز مستوى التكامل والاتساق إلا أن الإجراءات اللازمة للمضي قدما بهذه العملية موجهة إلى أمانات مختلف الكيانات وليس إلى الدول الأعضاء نفسها.

٦ - وأخيرا، لاحظت الوكالات أن التقرير النهائي، مع تركيزه على وضع إطار معياري لقياس الاتساق والتكامل في منظومة الأمم المتحدة، يختلف، من حيث نطاقه ومحور تركيزه، عن الخطة الأصلية لدراسة دور الممثلين الخاصين للأمين العام والمنسقين المقيمين. ودعمت الحاجة إلى استعراض الاتساق والتكامل في منظومة الأمم المتحدة إلا أنها رأت أنه كان من الممكن أن تكون ردودها مختلفة لو أن الأسئلة طرحت في سياق الاتساق والتكامل في منظومة الأمم المتحدة وليس بالنسبة لدور الممثلين الخاصين للأمين العام والمنسقين المقيمين.

ثالثا - التعليقات المحددة على التوصيات

المعيار ١: الدول الأعضاء هي الموجّه الفعلي لعملية الاتساق والتكامل

٧ - اتفقت الوكالات على أنه يجب في النهاية أن يُستمد الاتساق من الدول الأعضاء، حسبما أشار التقرير، ورحبت بالدعوة إلى تحديد ولايات واضحة يمكن تنفيذها. واتفقت أيضا على ضرورة مواصلة الجهود الرامية إلى تدعيم التخطيط الاستراتيجي والتنفيذي فضلا عن تبادل المعلومات مع الدول الأعضاء. وأشارت إلى الدعوة الموجهة من وحدة التفتيش المشتركة لتفعيل دور اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية إزاء جميع وكالات منظومة الأمم المتحدة ولاحظت أنه، نظرا للوضع الحالي لهيكل الحوكمة، لا تضطلع اللجنة الاستشارية بمهمة الإشراف على الوكالات المتخصصة التي لديها هيكل حوكمة خاصة بها تتولاها الدول الأعضاء. ونتيجة لذلك، شككت في جدوى متابعة ذلك الجانب من المعيار.

المعيار ٢: الولايات الصادرة عن مجلس الأمن محددة وقابلة للقياس ويمكن تحقيقها وذات صلة ومحددة المدة ولها موارد مالية كافية ومناسبة

٨ - في حين لاحظت الوكالات أن هذا المعيار موجه إلى مجلس الأمن، أشارت إلى أن الآليات تدعو إلى بذل الجهود لتدعيم قدرة الأمانة العامة على جمع المعلومات وتحليلها وإشراك الأفرقة القطرية في بعثات التقييم. وأشارت الوكالات إلى أن العديد من هذه التدابير يتم الأخذ بها حاليا إلا أنها رحبت بتدعيمها ومواصلة تحسينها بدرجة كبيرة من خلال عملية تخطيط البعثات المتكاملة وأفرقة العمل المتكاملة التي ترأسها الإدارات الرائدة.

المعيار ٣: إطار مؤسسي ملزم لمنظومة الأمم المتحدة يعرف مبدأ العمليات، وتقسيم العمل، وقواعد الاشتباك، والمبادئ التوجيهية والإجراءات، على أن يغطي هذا الإطار بموافقة مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق وموافقة الأجهزة التشريعية ذات الصلة

٩ - لاحظت الوكالات أن التنفيذ العملي لـ "إطار مؤسسي ملزم"، حسبما يدعو إليه المعيار ٣، قد يكون صعبا وشككت في قدرة مجلس الرؤساء التنفيذيين على التوصل إلى اتفاق بشأن مثل هذا الإطار. واقترحت الوكالات طريقة أفضل لتحقيق تقسيم العمل المناسب قد تتمثل في العمل من خلال آليات من قبيل المجموعة المعنية بالتجارة والقدرة الإنتاجية حيث توافق الوكالات المعنية طوعا على تعريف أدوارها وتحديد مسؤولياتها في سياق إطار متفق عليه للتعاون.

المعيار ٤: وجود جهود متضافرة وآليات تنسيق فعلية بين إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية

١٠ - في معرض تعليقها على المعيار ٤، لاحظت الوكالات أنه، منذ إنجاز تقرير وحدة التفتيش المشتركة، صدرت عن الأمين العام نشرات بشأن تنظيم إدارة عمليات حفظ السلام (ST/SGB/2010/1)، وإدارة الدعم الميداني (ST/SGB/2010/2) وإدارة الشؤون السياسية (ST/SGB/2009/13) توضح الأدوار وعمليات التنسيق داخل تلك الإدارات، مع مراعاة السياسة العامة المتعلقة بالإدارات الرائدة.

المعيار ٥: آليات التنسيق المشتركة بين الوكالات القائمة تعزز على نحو فعال التكامل والاتساق على نطاق المنظومة

١١ - أيدت الوكالات مفهوم "تحقيق التكامل والاتساق في جميع أنحاء المنظومة" إلا أنها أعربت عن بعض المخاوف بشأن الآلية الوارد وصفها في التقرير. فعلى سبيل المثال، لاحظت الوكالات، بالنسبة للنقطة (أ) التي دعت إلى تعزيز دور مجلس الرؤساء التنفيذيين، أن المجلس يركز على كفالة أن تعمل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بشكل متضافر فيما يتعلق بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية والمسائل المتصلة بها. وفي حال إدراج تنظيم عمليات حفظ السلام والإشراف عليها في دور المجلس، وفقا لاقتراح وحدة التفتيش المشتركة، قد يصبح المجلس معنيا بالمسائل السياسية والأمنية، وهو ما قد يتجاوز ولايته. بالإضافة إلى ذلك، لاحظت الوكالات أن تعزيز الاتساق والتكامل على نطاق المنظومة يتوقف ليس فقط على تحقيق اتساق أفضل وأقوى داخل المنظومة بل أيضا على تنفيذ الدول الأعضاء لنهج

”الحكومة بأسرها“ بغية كفالة تجانس الرسائل والقرارات في مختلف الهيئات الحكومية الدولية التابعة للأمم المتحدة. وبالتالي، على الدول الأعضاء أن تؤدي دورا قويا لكفالة هذا التجانس، مما ينبغي أن ينعكس في المعيار.

المعيار ٦: منظومة الأمم المتحدة تتفاعل بطريقة متسقة مع شركائها الخارجيين من المجتمع المدني، ومؤسسات بريتون وودز، والمنظمات الإقليمية، والقطاع الخاص

١٢ - وافقت الوكالات، من حيث المبدأ، على المعيار ٦ إلا أنها اعتبرت أنه قد يكون عمليا بدرجة أكبر أن يتحقق التفاعل على يدفرادى المنظمات وبمبادرة منها مع تطبيق الدروس المستفادة في وقت لاحق على المستوى العام، حيثما أمكن. بالإضافة إلى ذلك، رأت أن العديد من الآليات بحاجة إلى مزيد من التحليل والتوضيح. فعلى سبيل المثال، يظل دور كل من الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والهيئات التشريعية الأخرى المذكورة في النقطة (ب) غير واضح وثمة حاجة إلى المزيد من المعلومات فيما يتعلق بالآلية اللازمة لمجلس الرؤساء التنفيذيين للعمل كعنصر قائم بالإدارة.

المعيار ٧: تقوم الآليات التنسيقية الإقليمية وأفرقة المديرين الإقليميين بتعزيز الاتساق والتكامل على الصعيد الإقليمي ودون الإقليمي والقطري بصورة فعالة

١٣ - في معرض ردها على المعيار ٧، لاحظت الوكالات اقتراح إدماج الآليات التنسيقية الإقليمية في مجلس الرؤساء التنفيذيين ورحبت بأي معلومات إضافية قد تبرر هذا الترتيب الذي لقي مقاومة في الماضي.

المعيار ٨: عملية الاتساق داخل منظومة الأمم المتحدة تساند الدور السيادي لكل بلد في تحديد ”احتياجاته ورغباته“ ووضع أولوياته

١٤ - اتفقت الوكالات على أن كل حكومة تتمتع بالحق السيادي في تحديد أولوياتها الوطنية وأنه ينبغي للأمم المتحدة التشاور مع الحكومات عند وضع الأولويات الإنمائية. إلا أنها اعتبرت أنه في بعض الحالات، مثل سياقات حفظ السلام، لا يمكن أن يمثل ذلك دائما العامل المحدد النهائي لمحمل الأولويات. واتفقت على أهمية التوصل إلى توافق واسع في الآراء إلا أنها أشارت إلى أن التوصل إلى توافق في الآراء بين مشاركين عديدين قد يكون صعبا وأن مثل هذا النهج الواسع القاعدة قد لا يكون بالتالي عمليا.

المعيار ٩: وجود مجموعة أفكار، وتصور، وفهم، ورؤية، ونهج، وإحساس بالملكية بشكل مشترك بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الممثلة في البلد

١٥ - أيد أعضاء المجلس المفهوم المبين في المعيار ٩ إلا أنهم كانوا يودون لو أنه تضمن توجيهها أكثر اتساما بالطابع الفني فيما يتعلق بالآليات اللازمة لتحقيق الهدف منه.

المعيار ١٠: وجود نموذج مرن للتكامل غرضه الاستجابة للحاجات المحددة والمتغيرة لكل بلد، التي تحدد من خلال تقييم للحاجات يضطلع به الفريق القطري والبلد المضيف أو يجري بالتشاور الكامل معهما

١٦ - دعمت الوكالات بعض جوانب المعيار ١٠ فوافقت مثلاً على ضرورة توحيد التمثيل على الصعيد القطري. إلا أنها اعتبرت أيضاً أنه قد يكون من المفيد إمعان النظر في إمكانية العملية لتنفيذ بعض من الآليات المقترحة. فعلى سبيل المثال، في حين دعمت الوكالات الحاجة إلى إجراء "مشاورات كاملة مع الحكومة الوطنية" عند وضع سمات ممثل الأمم المتحدة في بلد ما، فإنها رأت أن ذلك يتم بالفعل من خلال وضع موجز الوظيفة واستعراض المرشحين من جانب الفريق الاستشاري المشترك بين الوكالات الذي يقدم التوصيات إلى مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية والأمين العام فيما يتعلق بتعيينات المنسقين المقيمين. وإن أي مشاركة إضافية من جانب الحكومات الوطنية قد تتطلب المزيد من النظر فيها.

المعيار ١١: وجود عملية اختيار لقادة البعثات من خلال مجلس الرؤساء التنفيذيين لضمان تعيين مديرين ذوي مؤهلات عالية ولهم سلطة كاملة على ممثلي جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في البلد

١٧ - اتفقت الوكالات على أهمية كفالة استقدام وتعيين مديرين ذوي مؤهلات عالية على الرغم من أنها أعربت عن شكوك بشأن الطريقة التي يمكن بها تحقيق ذلك. ولاحظت أن قائد البعثة يجب أن يتمتع بصفات متنوعة عديدة إلا أنه من غير المرجح أن يكون لدى فرد واحد جميع المهارات والكفاءات اللازمة. وبالتالي، من الضروري جدا تكوين فريق قيادة جيد التكامل. وكانت الوكالات تود الحصول على تحليل أكثر تعمقا لأهمية قيام اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى بإدارة عملية الاختيار عوضاً عن مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية.

المعيار ١٢: يتلقى القادة التدريب والتعريف اللازم لأداء مهامهم بفعالية

١٨ - اتفقت الوكالات على أن التدريب على القيادة يعزز قدرات كبار الموظفين. كما اتفقت على أن كلية موظفي الأمم المتحدة يمكنها أن تؤدي دوراً هاماً في هذا الصدد وأنه ينبغي تدعيمها. ففي الواقع، إن اللجوء إلى كلية الموظفين قد يكون أكثر فعالية من الاستخدام المقترح لـ "أفرقة التدريب المتنقلة". ولاحظت الوكالات أن التقرير قد يعكس الحاجة إلى تعزيز العمل المشترك فيما بين القادة، مما من شأنه أن يعزز الإثراء المتبادل والتنقل بين مختلف الكيانات وعمليات التدريب المشتركة.

المعيار ١٣: يمنح "القائد الواحد" على المستوى القطري السلطات اللازمة ويخضع للمساءلة في آلية مجلس الرؤساء التنفيذيين توجيهاً للنجاح في تنفيذ "الخطة الواحدة"

١٩ - أقر المجلس بأنه في حين أن المعيار يدعو إلى تمكين الفرد "الواحد" لتنفيذ خطة مشتركة، ينبغي أولاً تحديد المستوى المعين للسلطة التي ستسند إلى ذلك الفرد. وشككت الوكالات أيضاً في الطابع العملي للعديد من الآليات المحددة، وأشارت إلى أنه في حال عمل المجلس كآلية رقابة قد يتعين تغيير ولايته.

المعيار ١٤: يعطى ممثلو منظومة الأمم المتحدة الموارد لممارسة مسؤوليات التنسيق المناطة بهم ممارسة فعالة

٢٠ - اتفقت الوكالات على ضرورة حصول ممثلي منظومة الأمم المتحدة على المستوى المناسب من الموارد اللازمة لممارسة أنشطة التنسيق إلا أنها أشارت إلى أنه قد يكون من الصعب تنفيذ الآليات. وذكرت، على سبيل المثال، أن جعل رتبة ممثلي منظومة الأمم المتحدة أعلى بدرجة واحدة من رتبة جميع الممثلين الآخرين قد يكون أمراً صعباً وقد ينشأ عنه خفض رتبة بعض المناصب، لا سيما فيما يتعلق بالوكالات المتخصصة.

المعيار ١٥: تطبيق نهج يستند إلى النتائج لضمان عملية متسقة ومتكاملة للتخطيط، والبرمجة، والميزنة، والتنفيذ، والرصد، والتقييم والإبلاغ من بداية إعداد "الخطة الواحدة"

٢١ - أيدت الوكالات تنفيذ نهج يستند إلى النتائج لتخطيط البرامج، كما يدعو إليه المعيار ١٥، إلا أنه نظراً للولايات المختلفة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، شككت في جدوى تنفيذ برنامج قطري مشترك واحد واستراتيجية قطرية مشتركة واحدة. ولاحظت أنه من غير المحتمل، بصورة خاصة، أن يكون من الممكن تطبيق نهج "وحدة العمل في الأمم المتحدة" في سياقات التفاعلات وما بعد انتهاء التفاعلات مباشرة. كما أشارت إلى أن العديد

من الآليات قد تكون غير عملية ضمن إطار زمني معقول؛ فإن المواءمة بين النظم الإدارية في جميع الوكالات قد تكون تحديداً أمراً صعباً ومكلفاً.

المعيار ١٦: توجد آلية تمويل تضم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الموجودة في الميدان، والبلد المضيف، ومؤسسات بريتون وودز، والجهات المانحة الشئانية والمتعددة الأطراف، والمنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية وغيرها من أعضاء المجتمع المدني، وذلك لضمان الاتساق والتكامل والترابط بين تقييمات الحاجات والموارد المتوفرة

٢٢ - في حين أن الوكالات لم تعترض على آلية التمويل الوارد وصفها في المعيار ١٦، لاحظت أن آلية من هذا القبيل موجودة بالفعل استناداً إلى الاتفاقات المتعلقة بإنشاء الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين. كما لاحظت أهمية التمييز بين آلية التمويل ومصادر التمويل وتوافر التمويل وسرعة الدفع. فيمكن أن تتوفر الآلية (عادة صندوق استثماري متعدد المانحين) دون أن تكون الأموال متوفرة، أو يمكن أن تصادف مشاكل في الدفع. وأعربت الوكالات عن بعض الشك في إمكانية تنفيذ المعيار على النحو المبين. فعلى سبيل المثال، لم يتم التأكد من أن إشراك مؤسسات بريتون وودز وكل جهة مانحة بمفردها في عملية التخطيط الاستراتيجي من شأنه أن يعزز الملكية والشفافية. بالمثل، لا يمكن الافتراض أن الأموال المجمعة تزيد الكفاءة دون توفر تقييم واضح لما إذا كانت تولد قدراً أكبر أو أقل من التمويل لمنظومة الأمم المتحدة.

المعيار ١٧: يُنشأ "بيت واحد للأمم المتحدة" تتقاسم فيه مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أماكن وخدمات مشتركة فيما يُعاد استثمار الوفورات الناشئة عن ذلك في أنشطة إنمائية في البلد

٢٣ - دعمت الوكالات عموماً الدعوة إلى إيجاد أماكن مشتركة وأشارت إلى التقدم المحرز نحو اتباع نهج أكثر تكاملاً بالنسبة للوظائف الإدارية. إلا أنه يبدو من غير العملي اقتراح إيجاد "بيت واحد للأمم المتحدة" في كل بلد بغض النظر عن التكاليف والبيئة المحلية. فإن تنفيذ مفهوم "دور الأمم المتحدة الواحدة" ينبغي أن يستند إلى تحليل سليم للأعمال يراعي جميع التكاليف والفوائد.

المعيار ١٨ : يشارك في عملية "وحدة العمل في الأمم المتحدة" على المستوى القطري ممثلو المجتمع المدني، ومؤسسات بريتون وودز، ومجموعات الجهات المانحة، والقطاع الخاص

٢٤ - اتفقت الوكالات على أن منظومة الأمم المتحدة قد تفيد من عملية شاملة عند وضع الأنشطة البرنامجية إلا أنها لاحظت أن زيادة عدد الجهات الفاعلة يزيد أيضا من صعوبة التوصل إلى توافق في الآراء.

Distr.: General
28 September 2010
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الخامسة والستون

البنود 25 و 115 و 135 من جدول الأعمال

الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية: الأنشطة التنفيذية

التي تضطلع بها الأمم المتحدة من أجل التنمية

متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية

وحدة التفتيش المشتركة

دور الممثلين الخاصين للأمين العام والمنسقين المقيمين

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير وحدة التفتيش

المشتركة المعنون "دور الممثلين الخاصين للأمين العام والمنسقين المقيمين"

(JIU/REP/2009/9).

دور الممثلين الخاصين للأمين العام والمنسقين المقيمين

إطار معياري لقياس الاتساق والتكامل في منظومة الأمم المتحدة

من إعداد
إيفين فونتين أورتيز

وحدة التفتيش المشتركة
جنيف، 2009



الأمم المتحدة
جنيف، 2009

المحتويات

الفصل	الفقرات	الصفحة
مقدمة	29-1	1
ألف - البحث عن تعريف مشترك	19-11	5
باء - تملك الدول الأعضاء	23-20	8
جيم - المنهجية	29-24	9
أولاً - نحو مزيد من الاتساق والتكامل بين الولايات الحكومية الدولية	53-30	11
ألف - دور الدول الأعضاء المحرك	37-30	11
باء - جعل الولايات الصادرة عن مجلس الأمن محددة، وقابلة للقياس، ويمكن تحقيقها، وذات صلة، ومحددة المدة	42-38	14
جيم - التنسيق بين الولايات التكميلية والمكررة والمتضاربة	53-43	17
ثانياً - في الطريق إلى تحقيق الاتساق والتكامل على نطاق المنظومة	77-54	21
ألف - من المشاورات المخصصة إلى زيادة التنسيق الفعال بالأمانة العامة	65-56	21
باء - بعض الخطوات الإيجابية	74-66	26
جيم - العمل مع الشركاء	75	30
دال - تجديد مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق	77-76	30
ثالثاً - الاتساق والتكامل بين الأمم المتحدة وشركائها	90-78	32
ألف - الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني	81-79	32
باء - الأمم المتحدة ومؤسسات بریتون وودز	84-82	33
جيم - الأمم المتحدة والمنظمات الأخرى	88-85	34
دال - الأمم المتحدة والقطاع الخاص	90-89	35
رابعاً - اتساق وتكامل الأمم المتحدة على المستويين الإقليمي ودون الإقليمي	93-91	37
خامساً - تحدي التملك المحلي: احتياجات ورغبات البلد	98-94	38
سادساً - أمم متحدة "واحدة"	223-99	40
ألف - الانتقال من نماذج متنوعة إلى نموذج مرن واحد لوجود الأمم المتحدة	118-112	45
باء - القيادة الفعالة	128-119	48

50	133-129	..... اختيار المنسقين المقيمين	جيم -
51	134	..... اختيار الممثلين الخاصين للأمين العام	دال -
52		”اعتماد قَبَّعات لأدوار متعددة“ من قبل الممثلين الخاصين للأمين العام	هاء -
	140-135	..... ونواب الممثلين الخاصين/المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية	
54	145-141	..... تدريب القادة وتطويرهم	واو -
55	155/146	..... لا سلطة بدون مساءلة	زاي -
59	160-156	..... شروط الخدمة	حاء -
61	168-161	..... هياكل الدعم وآليات التنسيق واتخاذ القرار	طاء -
64	179-169	..... التخطيط للاتساق والتكامل الفعالين	ياء -
69	196-180	..... الرصد والإبلاغ والتقييم	كاف -
75	215-197	..... صندوق واحد	لام -
80	223-216	..... بيت واحد	ميم -
82	226-224	..... فرق الأمم المتحدة القطرية والآخرين	سابعاً -

المهدف

دراسة العوائق الحالية التي تعترض تحقيق الاتساق والتكامل في منظومة الأمم المتحدة، ووضع توصيات لتذليل هذه العوائق، واقتراح نموذج مرّن للاتساق والتكامل يمكن تعديله على نحو يلي حاجات ومتطلبات جميع البلدان التي تعمل فيها منظومة الأمم المتحدة لخدمة البلدان التي تسير على درب التنمية والبلدان التي تشهد نزاعاً أو التي تمر في حالات ما بعد النزاع.

مقدمة

1 - أحرّت وحدة التفتيش المشتركة في الأعوام 2007 و2008 و2009، كجزء من برنامج عملها لعام 2007، استعراضاً لأدوار الممثلين الخاصين للأمين العام⁽¹⁾، والمنسقين المقيمين في سياق عملية الاتساق والتكامل بمنظومة الأمم المتحدة. وقد انتهت وحدة التفتيش المشتركة من وضع مشروع التقرير ثم أرسلته في أيار/مايو 2009 إلى جهات تطلب إليها إبداء تعليقاتها عليه، ويظهر التقرير أحدث المعلومات التي قدمتها المنظمات المشاركة في الوحدة حتى كانون الأول/ديسمبر 2009.

2 - وقد بحثت وحدة التفتيش المشتركة هذه المسألة من منظورات مختلفة في عدد من تقاريرها السابقة⁽²⁾. وقد أوصت وحدة التفتيش المشتركة في وقت مبكر يعود إلى عام 1995 بوجود أن يوفر الممثلون الخاصون للأمين العام القيادة بوجه عام وأن ينسقوا ويوفقوا بين العمليات السياسية والعسكرية والإنسانية، وبوجود أن يقدم قائد قوات الأمم المتحدة، ومنسق الشؤون الإنسانية، وممثل المفوض السامي لحقوق الإنسان الموجودون في الميدان تقارير إلى الممثل الخاص للأمين العام دون أن يمس ذلك بولاية كل واحد منهم وبالإجراءات الداخلية المتعلقة بمقارهم بالأمم المتحدة. وفي عام 1999، أنجزت وحدة

(1) لأغراض هذا التقرير، فإن الإشارة إلى الممثلين الخاصين للأمين العام تشمل أيضاً الممثلين التنفيذيين للأمين العام وممثلي الأمين العام.

(2) JIU/REP/95/6 (استقصاء العلاقة بين عمليات المساعدة الإنسانية وعمليات حفظ السلام)؛ JIU/REP/97/1 (تعزيز التمثيل الميداني لمنظومة الأمم المتحدة)؛ JIU/REP/99/1 (استعراض لجنة التنسيق الإدارية وأجهزتها)؛ JIU/REP/2005/2 (بعض التدابير الرامية إلى تحسين أداء منظومة الأمم المتحدة الشامل على الصعيد القطري)؛ JIU/REP/2006/1 (تقييم الميزنة على أساس النتائج في عمليات حفظ السلام)؛ JIU/REP/2006/6 (الإدارة المستندة إلى النتائج في الأمم المتحدة في سياق عملية الإصلاح).

التفتيش المشتركة استعراضاً للجنة التنسيق الإدارية وآلياتها ووضعت توصيات بتعزيز فعالية وتأثير التنسيق بين الوكالات. وفي عام 2005، أنجزت وحدة التفتيش المشتركة تقريراً آخر عن التدابير المتعلقة بتحسين الأداء العام لمنظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري. وفي عام 2006، أشار تقريرها عن تقييم الميزنة على أساس النتائج في عمليات حفظ السلام وتقريرها عن الإدارة المستندة إلى النتائج في الأمم المتحدة في سياق عملية الإصلاح إلى قلة التكامل باعتبارها عقبة تعترض التنفيذ الفعال للبرامج.

3 - وعلى غرار ذلك، كانت مسألة الاتساق والتكامل في صلب جدول أعمال الإصلاح بالأمم المتحدة منذ بدايته. وفي عام 1996، قال الأمين العام في حينه، كوفي عنان، في التقرير الشامل السنوي للجنة التنسيق الإدارية إنه يجب أن تنشأ ثقافة جديدة على نطاق المنظومة تستند إلى مشاورات منتظمة بشأن السياسة العامة، وإلى اللامركزية الفعالة، واحترام كل مؤسسة لولايات واختصاصات المؤسسات الأخرى احتراماً كاملاً، والتقدير المشترك للتحديات المقبلة ولأوجه القوة في كل مؤسسة من مؤسسات المنظومة المختلفة لمواجهة هذه التحديات⁽³⁾. وطوّر السيد عنان هذه الفكرة في تقريره لعام 1997، المعنون "تجديد الأمم المتحدة: برنامج للإصلاح"⁽⁴⁾، وفي تقريره لعام 2005، المعنون "في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية، والأمن، وحقوق الإنسان للجميع"⁽⁵⁾.

4 - وقُدّم تقريران أعدهما فريقان بتكليف من الأمين العام، الأول في عام 2000 وهو تقرير فريق الأمم المتحدة المعني بعمليات السلام⁽⁶⁾، والثاني في عام 2006 وهو تقرير الفريق رفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق المنظومة المعنون "توحيد الأداء"، وقد تضمن التقريران توصيات عملية لجعل المنظومة تسير بمزيد من الاتساق، الأول في مجال حفظ السلام، والثاني في مجالات التنمية والمساعدة الإنسانية والبيئة. وجدير بالملاحظة أن التقرير الثاني اقترح وضع إطار لهيكل موحد ومتسق للأمم المتحدة على المستوى القطري⁽⁷⁾، يخضع لسلطة المنسق المقيم وقيادة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على أن يوجد "فاصل واقٍ" لتيسير هذه المهمة. ولكن الجمعية العامة للأمم المتحدة لم توافق على تقرير الفريق رفيع المستوى.

(3) "التقرير الشامل السنوي للجنة التنسيق الإدارية لعام 1996" (E/1997/54)، ص 5.

(4) A/51/950، الفقرة 49.

(5) A/59/2005، الفقرة 200.

(6) A/55/305-S/2008/809 (الشائع على أوسع نطاق باسم "تقرير الإبراهيمي").

(7) A/61/583، ص 6.

5 - وفي 19 كانون الأول/ديسمبر 2007، اتخذت الجمعية العامة القرار 208/62 بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية. وجاء فيه إن الجمعية العامة تدرك أن التنمية والسلام والأمن وحقوق الإنسان مترابطة ويعزز بعضها بعضاً، وأنها تدرك كذلك أن القطاع الخاص والمجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، يمكن أن يساهما بشكل إيجابي في تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية.

6 - ورحبت الجمعية العامة في ذلك القرار بالجهود التي تبذل عن طريق مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، ومجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، وذلك من أجل تعزيز اتساق جهاز الأمم المتحدة الإنمائي وفعاليته وكفاءته على المستوى القطري. ودعت أيضاً إلى تعاون أشمل بين الوكالات على نطاق المنظومة على المستوى القطري وعلى مستوى المقرر من أجل سير عمل جهاز الأمم المتحدة الإنمائي بكفاءة وفعالية من خلال مواصلة الموازنة بين دورة إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والعمليات الوطنية.

7 - وفيما يرى المفتش في مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق هيئة راسخة، ورغم ما يلاحظه من تحسينات أدخلت عليه مؤخراً، لا سيما قبول مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية كهيئة فرعية من هيئاته واعتماد "فاصل واق" في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في محاولة لضمان الشفافية وعدم التحيز والتزاهة في عمليات البرنامج، يعتقد أنه لا تزال توجد حاجة إلى الكثير من التحسين في المجلس لتمكينه من قيادة جهود الاتساق والتكامل قيادة حسنة وحقيقية.

8 - ورغم ذلك، فإن إطار "توحيد الأداء" المقترح لا ينطبق على البلدان التي تشهد نزاعاً أو التي تعيش في حالة ما بعد النزاع، ولا يتناول دور الممثلين الخاصين للأمين العام في هذه البلدان إزاء تعزيز دور المنسقين المقيمين⁽⁸⁾. وفي الواقع، وجد حتى تشرين الثاني/نوفمبر 2009 ممثلون خاصون للأمين العام في 15 في المائة من البلدان التي كان قد عُيِّن فيها منسقون مقيمون (21 من 138). ووفقاً لما جاء في "مذكرة توجيهية بشأن العلاقات بين ممثلي الأمين العام والمنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية" صدرت عن الأمين العام في تشرين الأول/أكتوبر 2000، فإن الممثل الخاص للأمين العام في هذه الحالات يكون

(8) ومع ذلك فإن الإطار المقترح نص على ما يلي: "ومنذ صدور تقرير الإبراهيمي المتعلق بعمليات حفظ السلام في عام 2000، تمكنت بعثات متكاملة تابعة للأمم المتحدة لحفظ السلام وبناء السلام من تحسين التنسيق من خلال إخضاع الذراع الإنمائي للأمم المتحدة للقيادة المباشرة للممثل الخاص للأمين العام. وثمة حاجة إلى تحسين الاستراتيجيات الإنمائية لبناء السلام بعد انتهاء الصراعات بغية توجيه تلك البعثات". (A/61/583، الفقرة 26).

”مسؤولاً عن تقديم التوجيهات السياسية للوجود العام للأمم المتحدة وعن توفير الحوافز لاتباع نهج منسق ومتسق من قبل جميع عناصر الأمم المتحدة في البلد“⁽⁹⁾. وقد نُقّحت هذه المذكرة التوجيهية في كانون الثاني/يناير 2006 لتنص على أن الممثل الخاص للأمين العام في البعثات المتكاملة يتولى السلطة العامة على أنشطة الأمم المتحدة، ويمثل الأمين العام، ويتكلم باسم المنظومة، ويضع الإطار العام الذي يوجّه أنشطة البعثة وفرقة الأمم المتحدة القطرية، ويضمن اتباع الجميع نهجاً منسقاً⁽¹⁰⁾.

9 - وأما التوصيات بشأن ”توحيد الأداء“ فهي حالياً قيد الإعداد في إطار عمليتين متشابهتين ومتوازيتين، أولاهما في نظام المنسقين المقيمين في المشاريع الريادية الثمانية (ألبانيا، الرأس الأخضر، موزامبيق، باكستان، رواندا، جمهورية تنزانيا المتحدة، أوروغواي، فييت نام) والثانية في نظام الممثلين الخاصين للأمين العام⁽¹¹⁾ في 18 بعثة سلام/مكتب (حتى تشرين الثاني/نوفمبر 2009) من البعثات والمكاتب المتكاملة (أفغانستان، بوروندي، جمهورية أفريقيا الوسطى، تشاد، كوت ديفوار، جمهورية الكونغو الديمقراطية، غينيا - بيساو، هايتي، العراق، إسرائيل/الأرض الفلسطينية المحتلة، كوسوفو، لبنان، ليبيريا، نيبال، سيراليون، الصومال، السودان/دارفور، تيمور - ليشتي)، رغم أنه ينبغي لهاتين العمليتين أن تتحركا في اتجاه جهد متسق مشترك للأمم المتحدة. وأحد الفوارق الرئيسية بين العمليتين هو أن ”توحيد الأداء“ في إطار نظام المنسقين المقيمين لا يشمل إلا وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها بينما تشمل مذكرة الأمين العام التوجيهية أيضاً أوجه التلاقي بين المنسقين المقيمين وكيانات الأمانة العامة (أي إدارة الشؤون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلام، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، والمفوضية السامية لحقوق الإنسان). وأما لفظ ”الاتساق“ فينطبق عادة على النهج الأول بينما ينطبق لفظ ”التكامل“ على النهج الثاني.

10 - وبدرجة أقل من ذلك، يمثل أيضاً نظام منسقي الشؤون الإنسانية الموجود في 27 بلداً مثلاً آخر على محاولة للاتساق تشمل أيضاً فعاليات من خارج الأمم المتحدة. وأما منسق الشؤون الإنسانية، وهو في معظم الحالات المنسق المقيم ذاته، فيتولى مسؤولية قيادة وتنسيق المساعدة الإنسانية والحماية التي يضطلع بها أعضاء فرق الأمم المتحدة القطرية

(9) الفقرة 9.

(10) ”مذكرة توجيهية بشأن البعثات المتكاملة: توضيح دور ومسؤولية وسلطة الممثل الخاص للأمين العام ونائب الممثل الخاص للأمين العام/المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية“ (كانون الثاني/يناير 2006)، الفقرة 5.

(11) رغم أن بعض البعثات يرأسها رئيس بعثة أو ممثل تنفيذي خاص للأمين العام، يستخدم هذا التقرير عبارة الممثل الخاص للأمين العام في الإشارة إلى رؤساء البعثات، والممثلين التنفيذيين الخاصين للأمين العام، والممثلين الخاصين للأمين العام.

وأعضاء المنظمات غير الحكومية وعناصر الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر الذين يلتزمون بالمشاركة في ترتيبات التنسيق. ويكون منسق الشؤون الإنسانية مسؤولاً أمام منسق الإغاثة الطارئة.

ألف - البحث عن تعريف مشترك

11 - لم يُعتمد حتى الآن في الأمم المتحدة تعريف للفظ الاتساق في حد ذاته. فقد اقترح تقرير "توحيد الأداء" تعريف هذه العملية بأنها دمج لمعظم الأنشطة القطرية للأمم المتحدة في برنامج استراتيجي واحد، وميزانية واحدة، وقيادة واحدة، ومكتب واحد. وأما صحة وانطباق هذا التعريف فقد أثار تساؤلات ولم تُعلن الجمعية العامة موقفاً من هذه المسألة. وعلى وجه العموم، فإن الاتساق لفظ ينطبق على البلدان النامية غير المشاركة في عمليات السلام، بينما يتعلق لفظ التكامل بالبلدان التي توجد فيها عمليات سلام.

12 - وفي عام 2006، وصف الأمين العام التكامل بأنه المبدأ الموجه لتصميم وتنفيذ مجموعة من عمليات الأمم المتحدة في حالات ما بعد النزاع، ولربط بين مختلف أبعاد بناء السلام (الجوانب السياسية، والإنمائية، والإنسانية، وجوانب حقوق الإنسان، وسيادة القانون، والجوانب الاجتماعية والأمنية) في استراتيجية دعم متسقة. وأما البعثة المتكاملة فتقوم على أساس خطة استراتيجية مشتركة، وفهم مشترك لأولويات وأنواع عمليات التدخل البرنامجية التي يقتضي الحال الاضطلاع بها في مراحل متنوعة من مراحل عملية الانتعاش. وتسعى الأمم المتحدة، من خلال هذه العملية المتكاملة، إلى بلوغ الحد الأقصى في مساهمتها في البلدان الخارجة لتوها من نزاع، وذلك بزج قدرات مختلفة من قدراتها بطريقة متسقة وفي شكل دعم متبادل⁽¹²⁾.

13 - وعلاوة على ذلك، أوجزت لجنة السياسات في قرارها 24/2008 المؤرخ 26 حزيران/يونيه 2008 أربعة عناصر من عناصر التكامل هي:

(أ) الغرض الرئيسي للتكامل هو بلوغ أقصى أثر فردي وجماعي ممكن لاستجابة الأمم المتحدة، على أن يكون التركيز في ذلك على الأنشطة المطلوبة لتدعيم السلام؛

(ب) يقتضي بلوغ هذا الغرض الرئيسي على المستوى القطري وجود شراكة استراتيجية فعالة بين بعثة/مكتب الأمم المتحدة والفرقة القطرية، يتولى قيادتها الممثل الخاص

(12) "مذكرة توجيهية..." (انظر الحاشية 10 أعلاه)، الفقرة 4.

للأمين العام، وتضمن عمل جميع عناصر بعثة/مكتب الأمم المتحدة والفرقة القطرية باتساق وفي شكل دعم متبادل وبتعاون وثيق مع غيرهم من الشركاء؛

(ج) ينبغي للمتطلبات على المستوى القطري أن تعكس الاحتياجات والظروف المحددة، ويمكن أن تتخذ أشكالاً بنوية مختلفة. وينبغي لها في جميع الأحوال أن تتضمن ما يلي:

رؤية مشتركة للأهداف الاستراتيجية للأمم المتحدة؛

التخطيط المتوازي أو المتكامل على نحو وثيق؛

مجموعة متفق عليها من النتائج والأطر الزمنية والمسؤوليات لإنجاز مهام حاسمة في عملية توطيد السلام؛

آليات متفق عليها للرصد والتقييم؛

(د) في إمكان النهج المتكامل وترتيبات التكامل جلب منافع كبيرة للعمليات الإنسانية. وينبغي لترتيبات التكامل أن تأخذ في الاعتبار بشكل كامل المبادئ الإنسانية المعترف بها، وأن تراعي تأمين الحماية للمجال الإنساني، وأن تيسر التنسيق الفعال في الشؤون الإنسانية مع الفعاليات الإنسانية كافة.

14 - وأنشأت لجنة السياسات فريقاً توجيهاً للتكامل يتألف من ممثلين عن كيانات الأمانة العامة ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، ويشكل هيئة دائمة تُنَاطُ بها مهمة تيسير سياسة التكامل وتطبيقها. ومع ذلك، فإن قرارات هذا الفريق ليست مُلزمة لجميع الفعاليات المشاركة في عمليات حفظ السلام.

15 - وفيما يرحب المفتش بهذه الجهود الرامية إلى تعريف التكامل تعريفاً أفضل، وفيما يرى أن هذه العناصر تتناول بعض شواغل الجهات صاحبة المصلحة، يسلط الضوء على كونها غير مُلزمة لجميع الشركاء في عملية التكامل بسبب محدودية سلطة لجنة السياسات.

16 - وأما الوثيقة التوجيهية بشأن المبادئ العامة والتوجيهية لعمليات حفظ السلام بالأمم المتحدة التي وضعتها إدارة الدعم الميداني في إدارة عمليات حفظ السلام فترمي إلى تحديد طبيعة عمليات حفظ السلام المعاصرة بالأمم المتحدة ونطاقها وأعمالها الأساسية. وتصف هذه الوثيقة البعثة المتكاملة بأنها بعثة ذات رؤية مشتركة بين جميع فعاليات الأمم المتحدة إزاء الأهداف الاستراتيجية لوجود الأمم المتحدة على المستوى القطري⁽¹³⁾. وفي أحيان كثيرة

(13) عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: المبادئ العامة والتوجيهية (2008)، ص 53.

يولى اهتمام قليل نسبياً لضمان التكامل في البعثات التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام والتي تتولى مسؤولية حفظ السلام المتعدد الأبعاد، وحتى في حالة وجود تكامل شكلي بينها فإن هذا التكامل قد لا يكون قائماً فعلاً سواء داخلياً (بسبب اضطلاع العناصر المدنية والشرطة والعناصر العسكرية بأدوار متميزة ومتخصصة بدءاً بحقوق الإنسان وانتهاءً بترع السلاح والتسريح دعماً للانتخابات) أو خارجياً مع بقية أجزاء منظومة الأمم المتحدة "باتساق ودعم متبادل"⁽¹⁴⁾. وأما التحدي الذي يشكله التكامل الداخلي للبعثة فيزيده تعقيداً مستوى ثان من التكامل هو التكامل مع وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها عموماً التي يتزايد الطلب إليها أن تقدم عناصر برنامجية تشكل جزءاً من مردودات السلام في البلدان المتأثرة بالتراع ضماناً لنجاح حفظ السلام⁽¹⁵⁾. وفي كانون الأول/ديسمبر 2009، وافق الفريق التوجيهي للتكامل على المبادئ التوجيهية الميدانية لعملية التخطيط المتكامل للبعثات التي تنطبق على جميع أشكال وجود الأمم المتحدة المتعدد الأبعاد، أي حيث توجد بعثة للأمم المتحدة (تضم أولئك الذين يخضعون لرئاسة إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية) وفرقة قطري للأمم المتحدة في الوقت ذاته. وتشكل هذه المبادئ التوجيهية معايير دنيا (أ) لياكل التنسيق الميداني المتكاملة ضماناً للتعاون المؤسسي بدءاً بالقيادة العليا وانتهاءً بمستوى العمل التنفيذي؛ (ب) ولوضع وتنفيذ أطر استراتيجية متكاملة تحدد أولويات منظمة الأمم المتحدة في توطيد السلام على المستوى القطري. ومن المؤسف أن هذه المبادئ ليست ملزمة لجميع الفعاليات المشاركة في عمليات حفظ السلام.

17 - وعلاوة على ذلك، نص إعلان باريس بشأن فعالية المعونة، الصادر في آذار/مارس 2005 عن وزراء من البلدان المتقدمة النمو ومن البلدان النامية، على وجوب أن تشمل عملية الاتساق والتكامل فعاليات مهمة أخرى مثل مؤسسات بریتون وودوز، وبلدان مانحة فرادی ومجموعات من البلدان المانحة، ومنظمات إقليمية، واجتمع المدني، والقطاع الخاص، وجميع مؤسسات الدولة.

18 - تنطبق جميع تعريفات الاتساق والتكامل آنفة الذكر على المستوى القطري. غير أن المفتش يرى أن تحقيق الاتساق والتكامل في الميدان يستوجب الاتساق والتكامل على مستوى المقر، ويرى أن فعالية هذا الاتساق والتكامل تستوجب توفرهما على جميع المستويات في منظومة الأمم المتحدة وفي العمل مع الجهات صاحبة المصلحة وغيرها من الشركاء في خارج

(14) انظر الحاشية 10 أعلاه.

(15) عمليات السلام متعددة الأبعاد والمتكاملة: الاتجاهات والتحديات، حلقة دراسية عقدت في أديس أبابا، 26-27 نيسان/أبريل 2007.

منظومة الأمم المتحدة. وأما الاتساق في جميع أجزاء منظومة الأمم المتحدة فينبغي تحقيقه أولاً بين الدول الأعضاء على المستوى الوطني والتشريعي، وثانياً في داخل الأمانة والصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة وفيما بين هذه الهيئات. وكما قيل بصواب، فإن التحدي الأكبر الذي يواجه الاتساق والتكامل هو بنية الأمم المتحدة ذاتها، هذه البنية التي تتسم بيروقراطية شديدة التجزؤ والتعقيد، إذ تضم 17 إدارة ومكتباً، و 14 صندوقاً وبرنامجاً، و 16 وكالة متخصصة، لكل واحدة منها ولاية مختلفة عن ولاية غيرها وبني وإجراءات إدارية مختلفة.

19 - ويقترح المفتش تعريف الاتساق بأنه العملية الاستراتيجية العامة لعمليات منظومة الأمم المتحدة التي ترمي إلى بلوغ أهداف محددة مسبقاً، كما يقترح تعريف التكامل بأنه صيغة عملانية لتطبيق ذلك الاتساق. ولذلك فإن البعثات المتكاملة و "توحيد الأداء" هما وسيلة لا لتلبية حاجات قطرية فحسب بل لتحقيق الاتساق أيضاً.

باء - تملك الدول الأعضاء

20 - أخيراً وليس آخراً، إن حجر الزاوية في عملية تحقيق الاتساق والتكامل في منظومة الأمم المتحدة دعماً لجهود السلام والتنمية هو قبول جميع المعنيين، دون مزيد من النقاش، بوجود أن تكون الدول الأعضاء المعنية هي المحرك لهذه العملية، انطلاقاً من حاجات ومتطلبات كل بلد التي تُحدّد في شراكة مع البلد المعني، وممثلي منظومة الأمم المتحدة، وجماعة المانحين، وغيرهم من الفعاليات، ومن الاحترام التام للأولويات الوطنية المتفق عليها والالتزام القوي من جانب الدولة. ولذلك، فإن من المهم تحقيق الاتساق على مستوى السلطة المحلية في كل بلد. وفي نهاية المطاف، يُعتبر تحقيق الاتساق والتكامل مسؤولية مشتركة للدول الأعضاء ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة فرادى ومجموعة.

21 - يود المفتش أن يؤكد أن النموذج المقترح الحالي للاتساق والتكامل يستلزم درجة عالية من المرونة المطلوبة لتكييفه وفقاً لنهج معالجة كل حالة بمفردها وحسب خصائصها. وعلى سبيل المثال، فإن حاجات البلدان في مرحلة ما بعد النزاع تختلف عن حاجات البلدان النامية غير المشمولة بعمليات لإقامة السلام، ولذلك ينبغي تحديد حاجاتها وفقاً لوضعها. ويلاحظ المفتش أن الجمعية العامة قد قررت في الفقرة 3 من قرارها 277/62 المؤرخ 15 أيلول/سبتمبر 2008 أن يركز الاتساق في المنظومة بأسرها حصراً وبأسلوب متكامل على "توحيد الأداء". ورغم ذلك، يرى المفتش أن بنية هذا النموذج، كما حددت ووصفت

بوضوح في الإطار المعياري الحالي، تحل محل العمليتين الرئيسيتين الراهنتين وهما "توحيد الأداء" وعمليات السلام المتكاملة.

22 - ونظراً لكون هذا الموضوع موضوعاً معقداً، فإن المفتش الذي كان قد توخى في البداية استعراضاً للعلاقة بين الممثلين الخاصين للأمين العام والمنسقين المقيمين انطلاقة من زاوية أضيق فيما يتعلق (أ) بحالة تطبيق مختلف المبادئ التوجيهية التي تحدد مسؤوليات كل واحد منهم؛ (ب) وبرتبيات المقر القائمة دعماً للاتساق والتنسيق على المستوى الميداني؛ (ج) وباختيار الممثلين الخاصين للأمين العام وحساب تكاليفهم، وشروط خدماتهم، واختصاصاتهم، ومسؤوليتهم والرقابة عليهم، قرّر بعد ذلك أن يوسع نطاق هذا التقرير كي يضع في الاعتبار مسائل أخرى تؤثر على عملية الاتساق والتكامل مثل ولايات وشواغل مختلف الفعاليات المشاركة، والقيود التمويلية التي تعرقل تنفيذ "توحيد الأداء".

23 - وكنتيجة لذلك، فإن التقرير يقترح إطاراً معيارياً لقياس الاتساق والتكامل على جميع المستويات في منظومة الأمم المتحدة بأسرها، ومع أصحاب المصلحة فيها/شركائها، ويقترح نموذجاً لوجود ميداني على درجة من المرونة كافية لجعله مناسباً للحاجات المتنوعة والمتغيرة في البلدان التي تعيش حالة سلم ونزاع وما بعد النزاع. ويدعو المفتش الأجهزة التشريعية للمنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة إلى اعتماد هذا الإطار المعياري كمقياس لتوجيه وقياس الجهود المبذولة لزيادة كفاءة وفعالية هذه المنظمات، إذ يساعدها ذلك على تلبية حاجات البلدان على نحو أفضل.

جيم - المنهجية

24 - وفقاً للمقاييس والمبادئ التوجيهية وإجراءات العمل القائمة داخل وحدة التفتيش المشتركة، تضمنت المنهجية التي اتبعت في إعداد هذا التقرير استعراضاً مكتيباً أولياً، واستبيانات، ومقابلات، وتحليلات في العمق. فقد أجرى المفتش أكثر من 100 مقابلة مع مسؤولين في منظمات متنوعة من المنظمات المشاركة الكائنة في جنيف ونيويورك وروما؛ ومع ممثلين خاصين للأمين العام، ومنسقين مقيمين، وأعضاء في فرق الأمم المتحدة القطرية؛ ومع ممثلين لحكومات البلدان المضيفة، والبلدان المانحة، والمنظمات غير الحكومية العاملة في الميدان. وعلى مستوى المقر في نيويورك، أجريت مقابلات مع الأمين العام، ونائب الأمين العام، ووكلاء الأمين العام، والأمينين العامين المساعدين في إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية، ومدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنسق الإغاثة الطارئة، ورئيس المكتب التنفيذي للسلام والأمن، ورئيس المكتب التنفيذي لمكتب دعم بناء السلام،

وغيرهم من المسؤولين. أما في جنيف وروما فقد أجريت مقابلات مع مسؤولين من منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ومنظمة العمل الدولية، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية. وإضافة إلى ذلك، أرسلت استبيانات إلكترونية سرية إلى أشخاص بلغ مجموعهم 47 شخصاً من الممثلين الخاصين للأمين العام، ونواب الممثلين الخاصين للأمين العام الذين قد يجمعون أو لا يجمعون بين مهامهم العادية، ومهام المنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية، وبلغت نسبة الاستجابة إلى تلك الاستبيانات 57 في المائة. وعلاوة على ذلك، زار المفتش عينة من البلدان التي لديها وجود للأمم المتحدة وتمر في مراحل مختلفة من مراحل حالات النزاع هي: بوروندي، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وهاييتي، ونيبال، والصومال (الوجود في نيروبي) وطاجيكستان. وزار المفتش أيضاً الصين كمثال على بلد في حالة تنمية سلمية، وفيت نام التي تعتبر مكاناً لواحد من المشاريع الريادية الثمانية. وطلب المفتش تعليقات من المنظمات المشاركة على مشروع التقرير وأخذها في الاعتبار في الصيغة النهائية للتقرير.

25 - وأما عملية التبادل الداخلي للأفكار بين المفتشين والباحثين العاملين في وحدة التفتيش المشتركة فقد كانت الاختبار الأول لهذا التقرير؛ ثم عقدت في 30 حزيران/يونيه 2008 جلسة موسعة لتبادل الأفكار فُتح باب المشاركة فيها لجميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وممثلي الدول الأعضاء، وغيرهم من الشخصيات الملمة بهذه المسألة. وقد أثرت هذه الجلسة النص الحالي إثراءً كبيراً. وأخذ النص الحالي في الاعتبار على النحو الواجب معظم التعليقات التي أبدت، إن لم يكن قد أخذ بها جميعاً. ونظراً لأن هذا التقرير يستند في تحليله إلى الحالة السائدة في عام 2008، فإن العديد من التطورات الجديدة التي تتعلق بالاتساق والتكامل على نطاق المنظومة منذ عام 2009 تعذر أخذها في الاعتبار كاملة في هذا التحليل وإن ورد ذكرها في التقرير. غير أن المفتش يرى أن العمل الذي جرى في هذا المجال يؤكد تأكيداً كاملاً صحة المعايير، ولا بد له من المساهمة في تحسين الاتساق والتكامل.

26 - ويشكر المفتش بخاصة وزارة خارجية النرويج لما قدمته من دعم وأبدته من تشجيع في أثناء عملية إعداد هذا الاستعراض، لا سيما عقد الجلسة الموسعة لتبادل الأفكار في حزيران/يونيه 2008.

27 - ووفقاً للفقرة 2 من المادة 11 من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، وُضع هذا التقرير في صيغته النهائية بعد التشاور بين المفتشين لاختبار معاييرهم وتوصياتهم على محك الحكمة الجماعية لوحدة التفتيش المشتركة.

28 - ويود المفتش أن يعبر عن تقديره لجميع الذين ساعدوا على إعداد هذا التقرير، وبخاصة أولئك الذين شاركوا في المقابلات وأسهموا بكل رضى بمعرفتهم وخبرتهم. ويعرب المفتش عن عرفانه العميق للمفتش السابق خوان لويس لارابوري الذي لم يكن مجرد مصدر إحاء بفكرة وضع هذا التقرير، بل كان أيضاً مصدراً قيماً للمعرفة والتفاني. وقد حافظ التقرير على أفكاره ونهجه. ويود المفتش أيضاً، بمناسبة نشر هذا التقرير، أن يهديه لذكرى المرحوم لويس كارلوس دا كوستا، نائب الممثل الخاص للأمين العام سابقاً، لالتزامه تجاه الأمم المتحدة وبخاصة عمليات الأمم المتحدة للسلام بما يفوق جميع التوقعات. وكانت مساهمة السيد دا كوستا في هذا التقرير مساهمة حاسمة في إعداده.

29 - ويعتقد المفتش بأن المعايير البالغ عددها 18 معياراً ينبغي أخذها في الاعتبار وتطبيقها من أجل إحراز مزيد من التقدم في تحقيق الاتساق في منظومة الأمم المتحدة. وتقسم هذه المعايير إلى فئتين، واحدة لمسؤوليات المقر والأخرى للمسؤوليات الميدانية.

توصية

إن الأجهزة التشريعية مدعوة إلى اعتماد هذا الإطار المعياري باعتباره مقياساً تكتدي به وتقاس عليه الجهود التي تبذل لرفع كفاءة وفعالية المنظمة، مما يلي حاجات البلدان على نحو أفضل.

أولاً - نحو مزيد من الاتساق والتكامل بين الولايات الحكومية الدولية

ألف - دور الدول الأعضاء المحرك

30 - تتألف منظومة الأمم المتحدة من 30 منظمة تحكم كل واحدة منها هيئة تشريعية مؤلفة من الدول الأعضاء (التي تضم أرباب العمل والعمال في حالة منظمة العمل الدولية). أما العضوية فتختلف من منظمة إلى أخرى من حيث ممثلي الدول والخبرة الفنية. ولذلك فإن ولايات هذه الهيئات التشريعية قد تختلف أو قد تتداخل.

31 - وأما في مجال السلام والتنمية، فإن الولايات تصدر بوجه عام عن مجلس الأمن، والجمعية العامة، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي. ويساعد في معالجة هذه المسائل عدد من

الهيئات الفرعية والاستشارية ذات العضوية المحدودة بدرجة أكبر، مثل اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام⁽¹⁶⁾، ولجنة بناء السلام⁽¹⁷⁾، ولجنة التنمية المستدامة⁽¹⁸⁾.

32 - وتشارك في التمويل والبرمجة هيئات فرعية واستشارية أخرى في الأمم المتحدة مثل اللجنة الخامسة، ولجنة التنمية الاجتماعية، واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، ولجنة البرنامج والتنسيق. وللهيئتين الأخيرتين بالذات دور معياري في ضمان الانسجام بين القرارات التي تتخذ على المستويات العليا، وتؤديان هذا الدور بفعالية وتأثير مختلفين.

33 - وتؤدي لجنة البرنامج والتنسيق المؤلفة من 34 دولة عضو دوراً حاسماً في تحقيق الاتساق في المنظومة، فهي تساعد المجلس الاقتصادي والاجتماعي في أداء مهامه التنسيقية. ومن مهامها النظر في أنشطة وبرامج وكالات منظومة الأمم المتحدة وضمان أن تكون برامج عمل الأمم المتحدة ووكالاتها متوافقة ومتكاملة بصورة متبادلة، محددة أولويات في ذلك لتجنب الازدواج والتكرار⁽¹⁹⁾. ومنذ عام 2004، دعت الجمعية العامة في عدد من قراراتها إلى تحسين أساليب وإجراءات عمل اللجنة⁽²⁰⁾. وقد أحرز تقدم بطيء في هذا المجال، كما

(16) أنشأت الجمعية العامة بقرارها 2006 (د-19) المؤرخ 18 شباط/فبراير 1965 اللجنة الخاصة وأناطت بها ولاية إجراء دراسة استعراضية شاملة لكامل مسائل عمليات حفظ السلام. وتقدم اللجنة تقاريرها إلى الجمعية العامة من خلال اللجنة الرابعة (المسائل السياسية الخاصة وإنهاء الاستعمار)، وهي واحدة من اللجان الرئيسية الست في الجمعية العامة. وتتألف اللجنة الخاصة من 124 دولة عضو، معظمها دول مساهمة بأفراد في عمليات حفظ السلام، و 17 دولة مراقبة.

(17) أنشئت في عام 2005 كهيئة استشارية حكومية دولية تابعة للجمعية العامة ومجلس الأمن لسد فجوة في هذا المجال عن طريق الاستجابة للحاجة إلى نهج منسق ومتسق ومتكامل لإزاء بناء السلام في مرحلة ما بعد النزاع. وتضم اللجنة جميع الفعاليات ذات الصلة لتعبئة الموارد وتقديم المشورة بشأن الاستراتيجيات المتكاملة المقترحة لبناء السلام والانتعاش بعد النزاع، وتركيز الانتباه على جهود الإعمار وبناء المؤسسات.

(18) أنشئت كلجنة فنية تابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي وذلك بموجب قرار المجلس 207/1973. وترد مهام هذه اللجنة في قرار الجمعية العامة 191/47 المؤرخ 22 كانون الأول/ديسمبر 1992. وتتألف اللجنة من 53 عضواً، وتتلقى خدمات فنية وتقنية من شعبة التنمية المستدامة بإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية. وتقدم تقاريرها من خلال المجلس إلى اللجنة الثانية في الجمعية العامة.

(19) قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي 920(د-34) المؤرخ 3 آب/أغسطس 1962، و 1171 (د-41) المؤرخ 5 آب/أغسطس 1966، و 2008(د-60) المؤرخ 14 أيار/مايو 1976، وقرارات الجمعية العامة 93/31 المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 1976، و 269/58 المؤرخ 23 كانون الأول/ديسمبر 2003.

(20) القرارات 269/58 المؤرخ 23 كانون الأول/ديسمبر 2003، و 257/60 المؤرخ 8 أيار/مايو 2006، و 235/61 المؤرخ 22 كانون الأول/ديسمبر 2006.

يشهد على ذلك تقرير اللجنة عن أعمال دورتها الفنية التي عقدت في حزيران/يونيه - تموز/يوليه 2007⁽²¹⁾.

34 - وأما من ناحية اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، فينبغي لها أن تحقق الاتساق في المنظومة عند نظرها في الميزانية التي يقدمها الأمين العام إلى الجمعية العامة، وفي الميزانيات الإدارية للوكالات المتخصصة، والمقترحات المتعلقة بترتيبات مالية مع هذه الوكالات؛ وعند نظرها في تقارير مراجعي حسابات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة وتقديمها تقارير عن ذلك إلى الجمعية العامة⁽²²⁾. غير أن اللجنة الاستشارية ركزت طوال السنين الماضية تركيزاً متزايداً على أعمال الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، خارجة بذلك عن نطاق مسؤولياتها في الرقابة على الوكالات المتخصصة، وذلك لأسباب كانت في بعض الأحيان خارج سيطرتها.

35 - ويرى المفتش أنه ينبغي للجنة البرنامج والتنسيق واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية أن يعيدا تموضعهما إزاء مسؤولياتهما في تحقيق الاتساق في جوانب البرامج والميزانية في المنظومة ككل. وتحتاج اللجنتان إلى تحديد يرمي إلى تمكينهما من مجاراة الاتجاهات الجديدة في الاتساق والتكامل على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

36 - ويلاحظ المفتش أيضاً الاختلاف بين مواقف الدول الأعضاء من عملية الاتساق والتكامل. فقد قدم تقرير الفريق رفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق المنظومة ("توحيد الأداء" (الفقرة 4 أعلاه)) إلى الجمعية العامة كي تنظر فيه، غير أنه تعذر التوصل إلى اتفاق بشأن المقترحات الواردة فيه. ومن الواضح أن عملية الاتساق والتكامل في الأمم المتحدة عملية تحركها الدول الأعضاء ولن تصل إلى أبعد مما تلتزم الدول الأعضاء ببلوغه. وينبغي للهيئة التشريعية في كل منظمة أن تبعث بإشارات واضحة إلى أمانة منظماتها بشأن ما يتوقع منها في مجال الاتساق والتكامل.

37 - ومن الضروري أن تعرّف الدول الأعضاء الاتساق وأن تبين ما تتوقع من منظومة الأمم المتحدة أن تحققه في هذا المجال.

(21) A/62/16، الصفحات 44-47.

(22) قرار الجمعية العامة 14 (د-1) المؤرخ 13 شباط/فبراير 1946 و 103/32 المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 1977، والمواد 155-157 من النظام الداخلي للجمعية العامة.

المعيار 1

الدول الأعضاء هي الموجّه الفعلي لعملية الاتساق والتكامل.

وذلك من خلال ما يلي:

- (أ) تزويد أمانات جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بتوجيهات واضحة بشأن ما يتوقع منها في مجال الاتساق والتكامل؛
- (ب) تعزيز الدور التنسيقي الحالي للجنة البرنامج والتنسيق بغية تمكينها بشكل أفضل من زيادة الاتساق بين الجوانب البرنامجية للمنظومة ككل؛
- (ج) تفعيل دور اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية إزاء جميع وكالات منظومة الأمم المتحدة بغية زيادة الاتساق في مسائل الإدارة والميزانية في المنظومة بأسرها.

باء - جعل الولايات الصادرة عن مجلس الأمن محددة، وقابلة للقياس، ويمكن تحقيقها، وذات صلة، ومحددة المدة

38 - في محاولة لمعالجة الفشل في عمليات من عمليات السلام السابقة وحركة التغيرات في حالات ما بعد النزاع، أصبحت الولايات الصادرة عن مجلس الأمن بشأن عمليات السلام في السنوات الأخيرة أكثر تعديداً في أبعادها، مما ساعد على وضع الأسس لسلام مستمر. وقد برز مفهوم جديد لحفظ السلام⁽²³⁾ ينطوي على آثار تطلّ أعمال مؤسسات أخرى في منظومة الأمم المتحدة تختلف فيما بينها من حيث الجهات صاحبة المصلحة، والولايات، والأولويات الاستراتيجية التي تحددها هيئاتها الإدارية المستقلة التي لا تخضع من حيث المبدأ لسلطة مجلس الأمن.

39 - وبموجب الفصلين السادس والسابع من ميثاق الأمم المتحدة، تقتصر سلطة مجلس الأمن على السلام والأمن. فالفصل السادس يدعو إلى حل المنازعات حلاً سلمياً من خلال الإجراءات أو الطرق المناسبة للتسوية⁽²⁴⁾. أما الفصل السابع فيدعو إلى القيام بأعمال من قبل القوات الجوية أو البحرية أو البرية لحفظ أو استعادة السلم والأمن الدوليين⁽²⁵⁾. ولذلك فإن من المهم، عندما يقرر المجلس منح ولاية بالاضطلاع بأنشطة لوضع الأسس لسلام مستدام

(23) عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام: المبادئ العامة والتوجيهية (انظر الحاشية 13 آنفاً).

(24) المادة 36، الفقرة 1.

(25) المادة 42.

(في مجالات محددة مثل الإدارة، وسيادة القانون، وحقوق الإنسان، وحماية الأطفال)، أن يضع في اعتباره الأنشطة التي تقوم بها الأمم المتحدة في حينه، وذلك بغية تصميم الولاية وفقاً للحاجات الفعلية. وبدون ذلك، قد يكون إنشاء عناصر البعثة واستخدام موظفين لمعالجة المسائل آنفة الذكر عملاً موازياً أو مكرراً لعمل الهياكل القائمة في فرق الأمم المتحدة القطرية. غير أن الولاية قد تظل تقتضي التصدي لمجالات يتطلب فيها السلم والأمن مشاركة إضافية ومحددة من قبل الأمم المتحدة. فتنفيذ النهج المتكامل تنفيذاً متسقاً ضروري لضمان التنسيق والتكامل بين الجهود التي تبذلها البعثة وفرقة الأمم المتحدة القطرية.

40 - وفي بعض الأحيان، عندما تقدم إلى الجمعية العامة ميزانيات البعثات للموافقة عليها، تنشأ فجوات تمويلية في تنفيذ أنشطة يضطلع بها في إطار الولاية. وعلى سبيل المثال، فإن هدف بعثتي حفظ السلام في إريتريا/إثيوبيا ولبنان توفير الاستقرار في أثناء عملية ترسيم الحدود، ولكن الأموال لم تخصص لتمويل لجان الحدود. وعلى غرار ذلك، إذا كان من المفترض أن تنتهي إحدى عمليات حفظ السلام بتسليم المهام الموكولة إليها إلى السلطات الوطنية التي تحتاج إلى تدريب ومعدات مثل الشرطة، فإن الجمعية العامة تقرر عادة وجوب تمويل هذا النشاط بتبرعات غالباً ما تصل متأخرة، أو لا تصل على الإطلاق⁽²⁶⁾. ويلقي المفتش الضوء على وجوب توفير تمويل مناسب للانتقال من عمليات السلام إلى التنمية.

41 - وفي أعقاب صدور تقرير الإبراهيمي⁽²⁷⁾، الذي دعا مجلس الأمن إلى إسناد ولايات واقعية والذي شدد على ضرورة تحسين القدرة على جمع المعلومات وتحليلها في الأمانة العامة لذلك الغرض، قرر مجلس الأمن نفسه أن يسند إلى عمليات حفظ السلام ولايات واضحة وذات مصداقية وقابلة للإنجاز⁽²⁸⁾. وعلى الرغم من إحراز بعض التقدم منذ ذلك الحين، لا تزال الولايات التي يسندها مجلس الأمن لعمليات حفظ السلام تفتقر إلى الوضوح والواقعية وتتسم بالتفاؤل المفرط، ولا تتضمن مؤشرات وافية لقياس التقدم المحرز⁽²⁹⁾ ولا استراتيجيات خروج⁽³⁰⁾ لنقل المسؤوليات وإنهاء العمليات. ولذلك فإن المفتش يكرر

(26) انظر الوثيقة: S/2001/394، الفقرة 32.

(27) انظر الحاشية 6 أعلاه.

(28) قرار مجلس الأمن 1327 (2000)، المرفق، الجزء أولاً.

(29) انظر التقرير عن تقييم الميزنة على أساس النتائج في عمليات حفظ السلام (JIU/REP/2006/1)، الفقرات 24-35.

(30) رد 77 في المائة ممن استجابوا لاستبيان وحدة التفتيش المشتركة بـ "لا" على سؤالهم عما إذا كانت وثيقة تخطيط البعثات المشتركة تتضمن استراتيجية خروج.

التأكيد على ضرورة تحقيق اتساق في استجابة الأمم المتحدة لحالات النزاع وحالات ما بعد النزاع من خلال ولايات محددة وقابلة للقياس ويمكن تحقيقها وذات صلة ومحددة المدة يسندها مجلس الأمن لبعثات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة.

42 - وعلاوة على ذلك، يرى المفتش أنه إذا وجدت حاجة إلى نهج شامل لمعالجة الأسباب الجذرية للنزاعات التي تؤثر على أفقر البلدان في العالم في الوقت الحاضر، ولمنع تكرار نشوء هذه الأسباب، وهو تكرار من المسلم أنه يحتمل أن يزداد في أثناء العقد الذي يعقب النزاع، اقتضى الحال أن ينطلق هذا النهج الشامل من استجابة متسقة من قبل المنظومة ككل إزاء الحد من الفقر وتحقيق التنمية. ولذلك فإن مفتاح النجاح في هذه العمليات هو إشراك منظمات الأمم المتحدة كافة منذ مرحلة البداية في بعثات التقييم وفي إعداد تقارير مجلس الأمن التي تنطلق منها الولايات. وحتى الآن، لم تقم هذه التقارير على قاعدة واسعة ولم تشارك في صياغتها فرق الأمم المتحدة القطرية الميدانية بانتظام وهمة. وفي أفضل الأحوال، عندما شاركت فرق الأمم المتحدة القطرية في ذلك وُصفت مشاركتها بالضعف. ويرى المفتش وجوب أن تعتمد إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني بانتظام إلى الخبرة الفنية لفرق الأمم المتحدة القطرية وذلك لزيادة قدرتهما على جمع المعلومات والتحليل بغية تمكين مجلس الأمن من وضع ولايات محددة وقابلة للقياس ويمكن تحقيقها وذات صلة ومحددة المدة. وينبغي إحداث تغييرات مماثلة، بحسب الاقتضاء، في صياغة ولايات البعثات السياسية.

المعيار 2

الولايات الصادرة عن مجلس الأمن محددة، وقابلة للقياس، ويمكن تحقيقها، وذات صلة، ومحددة المدة ولها موارد مالية كافية ومناسبة.

وذلك من خلال:

- (أ) تعزيز القدرة على جمع المعلومات والتحليل في الأمانة العامة؛
- (ب) إشراك فرق الأمم المتحدة القطرية في بعثات التقييم وتحديداً في وضع توصيات بشأن التدابير اللازمة لدعم التدابير الأطول أجلاً في عملية بناء السلام وفي تقديم مساهمات للتقارير التي تقدم إلى مجلس الأمن؛
- (ج) وضع مؤشرات متفق عليها بشكل مشترك لقياس التقدم المحرز في تنفيذ الأنشطة التي تنص عليها الولايات؛

- (د) الاتفاق منذ بداية العمليات على استراتيجية خروج لتسليم مهام بعثات حفظ السلام أو البعثات السياسية إلى الفعاليات الإنمائية؛
- (هـ) تلقي بيانات واضحة من الأمين العام بشأن الآثار التي تترتب على اعتماد القرارات والمقررات في البرنامج والميزانية.

جيم - التنسيق بين الولايات التكميلية والمكررة والمتضاربة

- 43 - في الحالات الإنسانية بالذات، يمكن أن تكون الولايات العمالية لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، والمفوضية السامية لحقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومؤسسة الأمم المتحدة للطفولة، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، ولايات متكاملة أو مكررة لا سيما في المسائل الشاملة لأكثر من منظمة مثل الحماية، والتنمية المستدامة، وحقوق الإنسان، ونوع الجنس. وفي حالات عديدة، لا تكمن الميزة النسبية لمنظومة الأمم المتحدة في قدرتها التمويلية ولكن في قدرتها على تقديم خبرة تقنية موثوقة، ووضع قواعد ومعايير، ومساعدة الحكومات على مواجهة التحديات المتزايدة التعقيد.
- 44 - وبما أنه لا يمكن توقع حدوث تغييرات كبيرة في الأجل القصير في إعادة تحديد الولايات والبنى الإدارية للمنظمات الإنسانية، فإن تقسيم العمل على نحو مناسب بين هذه المنظمات ضروري لضمان المشاركة المتسقة والفعالة لكل وكالة بمفردها ومنظومة الأمم المتحدة مجتمعة بالاستناد إلى ولاياتها، وميزاتها النسبية، وتجربتها الفعلية في الميدان.
- 45 - غير أنه لا يوجد في الوقت الحاضر إطار مؤسسي ملزم لمنظومة الأمم المتحدة بتحديد مذهب عملي، وتقسيم للعمل ووضع قواعد للمشاركة من قبل كل وكالة من الوكالات. ويعتقد المفتش أن إطاراً مؤسسياً ملزماً من هذا النوع لا يمكن إنشاؤه إلا على مستوى مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، ولا بد من التصديق على هذا الإطار من قبل الهيئات التشريعية ذات الصلة. ويدرك المفتش أن اتفاقاً من هذا النوع يستغرق وقتاً طويلاً، بل يدرك وجوب سير الاتساق والتكامل بالتوازي دون انتظار إبرام مثل هذا الاتفاق.
- 46 - وفي هذه الأثناء، فإن نهج المجموعات بحسب القطاع الذي اعتمدته المنظمات الإنمائية والإنسانية تحت مظلة الوكالة الرئيسية المختارة يمثل تحسناً ملحوظاً من حيث الفعالية. ويوجد عدد من الأمثلة على نجاح هذا النهج تشهد على منفعته في العمل المشترك على مستوى المقر والمستوى

القطري في جملة مجالات منها مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وإنفلونزا الطيور، والقضاء على شلل الأطفال، والصحة الإنجابية. ومع ذلك، يعتقد المفتش بوجود مجال لمزيد من التحسين في فعالية التكاليف. ويثير تزايد عدد اجتماعات التنسيق مخاوف جديدة إزاء تكاليفها، ويؤدي عدم نشر أفضل الممارسات إلى تكرار عمليات وإجراءات التعلم.

47 - وهناك مثال جيد في مجال حفظ السلام على تقسيم العمل تقسيماً متفقاً عليه، هو قرار لجنة السياسات التابعة للأمين العام بشأن سيادة القانون، إذ تحدد بموجبه أدوار رئيسية لوكالات ومكاتب متنوعة في الأمم المتحدة تشارك في أعمال سيادة القانون بحيث يمكن أن تتولى التنسيق المحدد بوضوح وغيره من المسؤوليات، فيما تواصل الوكالات والمكاتب ممارسة مسؤوليتها عن أنشطة محددة من الأنشطة التي يضطلع بها في مجال سيادة القانون. ورغم ذلك، فإن ذلك القرار ليس معروفاً في جميع الأحوال ولا يطبق على المستوى العملي لأنه قرار غير ملزم.

48 - وأوصى الفريق رفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق المنظومة بأن ينشئ الأمين العام فرقة عمل مستقلة للقضاء على تزايد الازدواج في منظومة الأمم المتحدة، ولدمج كيانات الأمم المتحدة عند الاقتضاء، فيما توجه الوفورات ذات الصلة بذلك من حيث الكفاءة إلى برامج القطر "الواحد". وبما أن هذه المبادرة تنطبق أساساً على المنظمات التي تمول من خلال الأنصبة المقررة، فإنه ينبغي إيجاد سبل ووسائل مبتكرة لتوسيع نطاق ذلك النهج توسيعاً يشمل المنظمات التي تمول بالتبرعات.

49 - وعلاوة على ذلك، وجد المفتش ولايات "متضاربة". فالدور المزدوج لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي باعتباره وسيطاً في الأنشطة التنفيذية ومنسقاً/داعية لأسرة الأمم المتحدة ينطوي على تضارب في المصالح. فدور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كمنسق عام لمنظومة الأمم المتحدة يبدو دوراً متحيزاً في نظر بعض أعضاء فرق الأمم المتحدة القطرية الذين يرون أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يذهب في قيادته عملية الاتساق إلى حد أبعد مما ينبغي. ووجد المفتش أيضاً أن ولاية البرنامج الإنمائي المنشأة حديثاً لبناء القدرات في مجالات الإدارة الديمقراطية، ومنع نشوب الأزمات والانتعاش، والطاقة والبيئة، وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وتمكين المرأة هي ولاية تتداخل مع ولايات قائمة منذ أمد بعيد في وكالات أخرى⁽³¹⁾. وفي هذا الصدد، أوصى الفريق رفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق المنظومة بأن ينسحب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بحلول عام 2008 من السياسات التي تركز على القطاعات وأعمال بناء القدرات التي لدى كيانات الأمم المتحدة الأخرى الكفاءات الملائمة

(31) انظر: موقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على الشبكة العالمية: www.undp.org/about/.

للقيام بها. وأن يركز على تعزيز الاتساق وتحديد الموقع العام لفرقة الأمم المتحدة القطرية الذي ينفذ برنامجاً قوطرياً موحداً⁽³²⁾.

50 - وكمساهمة في التقدم بتحقيق الاتساق على نطاق المنظومة، عقدت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) حواراً رفيع المستوى حول الموضوع في يومي 4 و5 آذار/مارس 2008 في مقرها بفيينا. وكان الهدف الأساسي هو التقدم في فهم الجوانب الإنمائية للاتساق ومبادرة "توحيد الأداء" على مستوى المنظومة، وتحديد القضايا والتحديات الرئيسية وكذلك الوسائل الكفيلة بالمضي قدماً. وفي مسألة الدور المزدوج للبرنامج الإنمائي، رأى المؤتمر أن من الضروري تطوير "الجدار الواقعي" الذي يفصل بين مهام المنسق المقيم في مجال التنسيق والأنشطة التنفيذية للبرنامج الإنمائي. وقد بُحثت هذه المسائل لاحقاً في نظام الإدارة والمساءلة (2008)⁽³³⁾، وتقارير الجرد لعامي 2007 و2008⁽³⁴⁾ وحصيلة اجتماع كيغالي في عام 2009⁽³⁵⁾.

51 - وولايات حفظ السلام هي بحكم تعريفها عمليات تدخل ذات رؤية قصيرة المدى، وتنفذ على مراحل وتتسم بطابع الحالة الملحة، وقد تتضارب هذه الولايات مع الولايات الإنمائية والمعارية للوكالات التي لديها حس أقوى بالتملك، ورؤية أطول أجلاً، وميل أشد إلى الحوار مع الحكومات. وهذه المفاهيم التي تبدو "متعارضة" شكلت مصدراً للخلاف أيضاً، ولكنه في هذه الحالة خلاف بين البعثات وفرق الأمم المتحدة القطرية. فمع أن بعثات حفظ السلام تركز على تحقيق السلام وإيجاد بيئة سياسية آمنة، أسندت إليها مؤخراً ولايات تنص على الاضطلاع بأنشطة بناء السلام. وفي هذه الحالة تشدد الحاجة الملحة إلى قيام عمليات السلام وفرق الأمم المتحدة القطرية بتنسيق عملية الانتقال من سيناريوهات ما بعد التراع إلى التنمية.

(32) الوثيقة A/61/583، ص 31، الفقرة 19.

(33) "نظام الإدارة والمساءلة في نظام الأمم المتحدة للتنمية والمنسقين المقيمين، بما فيه "الجدار الواقعي الفني" لنظام المنسقين المقيمين" (مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، 27 آب/أغسطس 2008).

(34) "عملية الجرد لمبادرة توحيد الأداء لعام 2007" (مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، 27 آذار/مارس 2008)، و "تقرير الجرد التوليقي لمبادرة توحيد الأداء لعام 2008" (مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، 2009).

(35) "بيان النتائج والطريق إلى أمام: الاجتماع الحكومي الدولي لبلدان 'المشاريع التجريبية للبرامج القطرية' بشأن توحيد الأداء" (كيغالي، 19-21 تشرين الأول/أكتوبر 2009).

52 - وعلى وجه التخصيص، فإن ولاية البعثات المتكاملة التي تشمل اللجوء إلى استعمال القوة بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة⁽³⁶⁾ ينظر إليها نظرة مختلفة من قبل الوكالات الإنسانية التي تدافع عما يسمى "المجال الإنساني" لعمليات التدخل التي تضطلع بها استناداً إلى الحياد، وعدم التحيز، وتقديم المساعدة على أساس الحاجة دون تمييز، والاستقلال في عملها. وأما المنشور الصادر في عام 2008 عن إدارة حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني بشأن المبادئ العامة والتوجيهية لعمليات حفظ السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة⁽³⁷⁾، فيذكر أن الدور الرئيسي لعمليات حفظ السلام فيما يتعلق بالمساعدة الإنسانية هو تهيئة بيئة آمنة ومستقرة يستطيع فيها العاملون في الشؤون الإنسانية الاضطلاع بأنشطتهم. وينص المنشور كذلك على ضرورة التنسيق في تنفيذ المشاريع سريعة الأثر والمشاريع الصغيرة التي ترمي إلى جلب المنافع للسكان المحليين، على أن يجري هذا التنسيق بالتشاور مع الجهات العاملة في الشؤون الإنسانية لأنها تعتبر عنصراً أساسياً في التخفيف من وطأة مشاعر القلق الإنسانية إزاء خطر دمج الأنشطة السياسية والعسكرية في العمليات الإنسانية. ويؤيد المفتش هذا النهج ويأمل أن يطبق دون تأخير.

53 - ويرى المفتش أن إيجاد رؤية استراتيجية متسقة لوجود منظومة الأمم المتحدة من شأنه أن يوفق بين جميع الأطراف المعنية. وهذه الرؤية وجدت حتى الآن على المستوى القطري بفضل الدور القيادي الذي يضطلع به الممثلون الخاصون للأمين العام و/أو نواب الممثلين الخاصين للأمين العام/المنسقون المقيمون/منسقو الشؤون الإنسانية. ويعتقد المفتش أنه إضافة إلى الجاذبية الشخصية وروح التطوع لدى قادة وأفراد يأتون ويذهبون، ينبغي للمنظومة أن توفر إطاراً مؤسسياً ملزماً ومستقراً يمكن أن ترجع إليه جميع الفعاليات بسهولة طلباً للتوجيه بشأن مسؤولياتهم وأدوارهم الجماعية والفردية.

المعيار 3

إطار مؤسسي ملزم لمنظومة الأمم المتحدة يعرّف مذهب العمليات، وتقسيم العمل، وقواعد الاشتباك، والمبادئ التوجيهية والإجراءات، على أن يحظى هذا الإطار بموافقة مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق وموافقة الأجهزة التشريعية ذات الصلة.

(36) انظر الحاشية 25 أعلاه.

(37) انظر الحاشية 13 أعلاه.

وذلك من خلال ما يلي:

(أ) التشجيع على التوصل إلى فهم مشترك بأن تحقيق الاتساق والتكامل هو عملية تجد فيها كل مؤسسة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على مستوى الميدان والمقر ميزتها النسبية للحصول على نتائج في إطار الخطة الواحدة/البرنامج الواحد من خلال أهداف مشتركة واستقلال في تنفيذ العمليات؛

(ب) إسناد مسؤولية مؤسسية واضحة لكل نشاط من أنشطة الولاية؛

(ج) تحديد مجال للشؤون الإنسانية مخصص لفعاليات الشؤون الإنسانية؛

(د) إعادة تحديد موضع كل وكالة من الوكالات المتخصصة وفقاً لدورها الإنمائي الذي لا يقل أهمية عن دور غيرها من الوكالات.

ثانياً - في الطريق إلى تحقيق الاتساق والتكامل على نطاق المنظومة

54 - نظراً لأن أسرة الأمم المتحدة تتألف من 17 إدارة ومكتباً، و14 صندوقاً وبرنامجاً، و16 وكالة متخصصة، فإن تحقيق الاتساق والتكامل فيها يمثل تحدياً حقيقياً، كما ذكر من قبل، ليس فقط للدول الأعضاء بل أيضاً للمديرين والموظفين في تحويل ثقافة عقود من التجزؤ والتنافس إلى ثقافة للعمل معاً بشكل فعال والتحدث بصوت واحد.

55 - وأما التخوف من فقدان الاستقلال العملي، والصورة الواضحة، والقدرة على تعبئة الأموال فيفسر عدم إبداء جميع المنظمات القدر نفسه من التأييد للاتساق والتكامل. ويزيد هذا الأمر تعقيداً اقتصار سلطة الأمين العام على إدارات الأمانة العامة للأمم المتحدة وإلى حد ما على صناديقها وبرامجها (ولكنها لا تشمل الوكالات المتخصصة)، وعدم وجود هيئة جامعة لديها السلطة اللازمة لدفع عملية التكامل والاتساق على نطاق المنظومة.

ألف - من المشاورات المخصصة إلى زيادة التنسيق الفعال بالأمانة العامة

56 - الإدارات الرئيسية الثلاث للأمانة العامة المشاركة في وضع السياسات وتقديم الدعم لبعثات/مكاتب حفظ السلام هي إدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الدعم الميداني، وإدارة الشؤون السياسية. وأما ولاية إدارة عمليات حفظ السلام فهي أداء دور الذراع التنفيذية للأمين العام فيما يتعلق بجميع عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام المسؤولة عن الاضطلاع بها وإدارتها وتوجيهها والتخطيط لها وإعدادها⁽³⁸⁾. وإدارة الدعم الميداني مسؤولة عن تقديم

(38) نشرة الأمين العام ST/SGB/2000/9، البند 1-2 (أ).

الدعم المخصص إلى عمليات الأمم المتحدة الميدانية، بما فيها شؤون الموظفين، والشؤون المالية، والشراء الميداني، واللوجستيات، والاتصالات، وتكنولوجيا المعلومات، وغيرها من الشؤون الإدارية والتنظيمية العامة. وتشرف إدارة الشؤون السياسية على التوجيهات والتعليمات السياسية وتقدمها إلى المبعوثين الخاصين/الممثلين الخاصين للأمين العام، وغيرهم من الممثلين الميدانيين، وتقوم، بالنيابة عن الأمين العام، بتوجيه وإدارة بعثات المساعي الحميدة، وبعثات تقصي الحقائق، وغيرها من البعثات السياسية الخاصة⁽³⁹⁾. وعلى الرغم من عدم وجود تعريف لهذه البعثات في سنداها التشريعية، قد تضمنت في الممارسة العملية عنصراً قوياً للسلام والأمن بها، لكنها لا تتضمن سياسة عامة أو وحدات عسكرية مشكّلة. وتستند البعثات عادة إلى الولايات الممنوحة من الجمعية العامة أو مجلس الأمن، ولا تتضمن وحدات عسكرية، وإن تضمنت أفراداً من العسكريين و/أو الشرطة المدنية كان ذلك بأعداد محدودة جداً، كما في بعثة الأمم المتحدة في نيبال، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق. وقد توجد البعثات في المقر (مثل ميانمار) أو في الميدان.

57 - وكقاعدة عامة، تضطلع إدارة الشؤون السياسية بالريادة فيما يتعلق بالدبلوماسية الوقائية وصنع السلام، بينما تؤدي إدارة عمليات حفظ السلام ذلك الدور في حفظ السلام، وذلك عن طريق استخدام وحدات الشرطة أو الوحدات العسكرية المشكّلة، في الحالات التي يكون فيها حفظ السلام مطلوباً أو بتكليف مباشر من مجلس الأمن. وتبلغ ولاية إدارة الشؤون السياسية أشدّها في مرحلة الوقاية وصنع السلام على الرغم من أنها توفر أيضاً دعماً سياسياً لإدارة عمليات حفظ السلام في أثناء مرحلة حفظ السلام، وتوفر أحياناً الدعم للجهود الإقليمية الأوسع نطاقاً، فضلاً عن دعم عمليات الانتخاب والوساطة. وبالإضافة إلى ذلك، تتولى إدارة الشؤون السياسية عادة الدور الريادي حالما تكتمل مرحلة حفظ السلام، وذلك بغية تعزيز وبناء السلام والحؤول دون الانتكاس والعودة إلى دورة جديدة من النزاع.

58 - وأبلغ المفتش بأن العلاقة بين إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام قد تحسنت كثيراً في السنوات الأخيرة. وتسود فيها المشاورات المخصصة وكذلك تكليف موظفي المكاتب القطاعية في إدارة الشؤون السياسية بمهام مؤقتة في إدارة عمليات حفظ السلام عند تحويل بعثة خاصة، بناء على قرار من مجلس الأمن، إلى بعثة لحفظ السلام أو عند

(39) نشرة الأمين العام ST/SGB/2009/13 بشأن تنظيم إدارة الشؤون السياسية، الفقرة 3-2.

تغيير ولايتها لتشمل عناصر عسكرية أو عناصر من الشرطة، وذلك لضمان عدم فقدان الذاكرة المؤسسية⁽⁴⁰⁾.

59 - ووفقاً لمكتب خدمات الرقابة الداخلية في المراجعة التي قام بها للطريقة التي تنتهجها إدارة الشؤون السياسية في إدارة البعثات الخاصة في أيلول/سبتمبر 2006⁽⁴¹⁾، فإن أداتي التنسيق والتعاون اللتين أنشأهما الأمين العام، وهما المشاركة بين الشعب الإقليمية لكل من إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام في الموقع⁽⁴²⁾ وتشكيل أفرقة عمل مشتركة بين الإدارتين⁽⁴³⁾ لم تعملتا عملهما فعلاً على النحو المطلوب.

60 - وأفاد مكتب خدمات الرقابة الداخلية أيضاً⁽⁴⁴⁾ بأن "سياسة الإدارة الرائدة"⁽⁴⁵⁾ التي أصدرها الأمين العام في عام 1999 تفتقر إلى معايير واضحة، ولم تطبق بانتظام. وكان الهدف من هذه السياسة هو ضمان تقديم الدعم الكامل، والتقليل إلى أدنى حد ممكن من الازدواجية، وإسناد المسؤولية عن التنسيق مع الكيانات التنظيمية الأخرى إلى الإدارة الرائدة. وكان على إدارة الشؤون السياسية أن تضطلع بالريادة فيما يتعلق بالدبلوماسية الوقائية، وصنع السلام، وبناء السلام، بينما تتولى إدارة عمليات حفظ السلام الريادة في حفظ السلام⁽⁴⁶⁾. ونقحت هذه السياسة بعد ذلك في عام 2002⁽⁴⁷⁾. وإدارة عمليات حفظ السلام الآن هي الإدارة الرائدة في تخطيط وإدارة جميع عمليات السلام والأمن في الميدان. وأما من الناحية العملية، فقد أسندت إلى إدارة عمليات حفظ السلام مسؤولية قيادة البعثات الميدانية التي لا تدخل بوضوح في نطاق حفظ السلام مثل مكتب الأمم المتحدة في تيمور - ليشتي، ومكتب الأمم المتحدة المتكامل في سيراليون، ومكتب المبعوث الخاص للأمين العام لعملية تحديد الوضع المستقبلي لكوسوفو، وغيرها مثل بعثة المساعدة في أفغانستان. وعلى غرار ذلك، تولت إدارة الشؤون السياسية القيادة في مراحل التفاوض المبكرة لبعض بعثات حفظ السلام أو عملت على حل النزاعات في الأماكن التي توجد بها

(40) تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن مراجعة الطريقة التي تنتهجها إدارة الشؤون السياسية في إدارة البعثات السياسية الخاصة" (A/61/357)، الفقرات 52-56.

(41) المرجع نفسه، الفقرة 52.

(42) A/55/977، الفقرة 236.

(43) A/55/502، الفقرات 49-60.

(44) A/61/357، الفقرات 9-15.

(45) A/53/854/Add.1، الفقرة 27.

(46) المرجع نفسه.

(47) A/57/387، الفقرة 126.

بعثات لحفظ السلام. وعلى ما يبدو، أخذت في الاعتبار عند تحديد الإدارة الرائدة في الحالات المذكورة أعلاه عناصر أخرى غير محددة في السياسة العامة، مثل معرفة ما إذا كانت البعثات متكاملة وبها عنصر عسكري، وهي حالة تكون فيها إدارة عمليات حفظ السلام الإدارة الوحيدة التي لديها القدرة اللوجستية لدعمها. وتجري أمانة لجنة السياسات في عام 2010 مراجعة لسياسة الإدارة الرائدة بناء على التقرير الذي قدمه الأمين العام في عام 2009 بشأن بناء السلام في ما بعد النزاع مباشرة. وعلاوة على ذلك، يأمل المفتش في أن تؤدي نشرات الأمين العام التي صدرت حديثاً بشأن إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية إلى مزيد من الوضوح في ما سبقها.

61 - وفي تقرير آخر، صدر في عام 2006، عن المراجعة الإدارية الشاملة لإدارة عمليات حفظ السلام⁽⁴⁸⁾، أشار مكتب خدمات الرقابة الداخلية الذي أعد ذلك التقرير إلى أن تحقيق التعاون والتنسيق، وتجنب الازدواجية والتداخل، يقتضيان إدخال بعض التعديلات الهيكلية على إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام، بما في ذلك الدمج الكامل للإدارتين أو الجمع بين التخطيط والتوجيه السياسي والموضوعي، والفصل بين الوظيفة الإدارية ووظيفة الدعم اللوجستي. وأشار مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى تقرير التقييم الذاتي الذي قدمته إدارة الشؤون السياسية إلى نائب الأمين العام في عام 2002 والذي يقترح دمج الإدارتين دمجاً كاملاً. بيد أن الكثير من هذه التوصيات أصبح الآن قديماً وفقد صلته بموضوعه بعد فصل إدارة الدعم الميداني عن إدارة عمليات حفظ السلام في عام 2006.

62 - وأما فكرة دمج الإدارتين فلها منطقتها الذي يظهر عند الأخذ في الاعتبار أنه ينبغي لإدارة عمليات حفظ السلام أن تستفيد من المعرفة المؤسسية لدى إدارة الشؤون السياسية فيما يتعلق بتراعات وبلدان معينة، وأن تعتمد عليها كمصدر للمشورة بشأن الأبعاد الإقليمية للنزاعات وتأثيرها المحتمل على قدرة البعثات على أداء مهامها. ولكل من الإدارتين موظفون للشؤون السياسية وشعب إقليمية؛ وليس بينهما اتصال من غير انقطاع، لكنهما متداخلتان بين حفظ السلام وبناء السلام، و40 في المائة من البلدان الخارجة من النزاع تنزلق إليه مجدداً، وترتفع هذه النسبة إلى 60 في المائة في حالة البلدان الأفريقية⁽⁴⁹⁾. وعوضاً عن ذلك،

(48) A/60/717. انظر على وجه الخصوص الفقرتين 66 و 67، والفقرات 88-94.

(49) كلمة وزير التكامل والتعاون الإنمائي، برتل هاردر، في المؤتمر المعني بالمرأة والسلام والأمن المعقود في كوبنهاغن (9 أيلول/سبتمبر 2004).

اقترح الأمين العام⁽⁵⁰⁾ في شباط/فبراير 2007، وقررت الجمعية العامة⁽⁵¹⁾، تعزيز قدرة الأمم المتحدة على إدارة عمليات حفظ السلام ودعم استمرارها عن طريق إعادة تشكيل هياكل إدارة عمليات حفظ السلام وتقسيمها إلى إدارتين وزيادة الموارد من الموظفين. وهكذا نشأت إدارة الدعم الميداني.

63 - وأما الحاجة إلى آليات تنسيق فعالة بين الإدارات الثلاث، وهي إدارة الدعم الميداني، وإدارة الشؤون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلام فلا تزال اليوم مهمة كما كانت دائماً في تمكين هذه الإدارات من أداء أدوارها بتنسيق وفعالية.

64 - وعلى الرغم من أهمية آليات التنسيق الفعالة بين إدارة الدعم الميداني وإدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام في توجيه السياسات العامة، فإن أجهزة التنسيق المشتركة بين إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام وغيرهما من إدارات ومكاتب الأمانة العامة، مثل إدارة شؤون الإعلام، ومكتب شؤون نزع السلاح، وشعبة النهوض بالمرأة، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية/شعبة التنمية المستدامة، ومكتب الشؤون القانونية، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، تعتبر أجهزة حاسمة أيضاً في أداء تلك الهيئات لوظائفها بطريقة متماسكة، وقد تشمل مجموعة واسعة من المهام. وفي هذا الصدد، لاحظ المفتش أن العلاقة بين إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية من ناحية، وتلك الإدارات والمكاتب، من ناحية أخرى، علاقة غير ثابتة.

65 - وأخيراً، قد يقتضي الحال إعادة تحديد دور إدارة الشؤون السياسية في بناء السلام فيما بعد النزاع، على النحو الوارد في الوثيقة ST/SGB/2000/10، المادة 2-1(أ)، وتوضيح علاقة العمل بين إدارة الشؤون السياسية ومكتب دعم بناء السلام⁽⁵²⁾ الذي أنشئ مؤخراً لمساعدة لجنة بناء السلام، عملاً بطلب مكتب خدمات الرقابة الداخلية الذي رأى خطر الازدواج المحتمل بينهما⁽⁵³⁾.

(50) انظر الوثيقة A/61/749، المرفق الأول (تعزيز قدرة المنظمة على إدارة عمليات السلام والأمن والإنفاق عليها)، الفقرتان 15 و 16، والفقرات 22-25.

(51) القرار 279/61 المؤرخ 29 حزيران/يونيه 2007.

(52) بلغت متطلبات إنشاء هذا المكتب من الموارد نحو 5.6 ملايين دولار أمريكي للفترة 2006-2007 (الوثيقة A/60/694 المؤرخة 23 شباط/فبراير 2006).

(53) الوثيقة A/61/357، الفقرة 57.

المعيار 4

وجود فعّال لجهود متضافرة وآليات تنسيق بين إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية.

وذلك من خلال ما يلي:

- (أ) تعزيز التعاون اليومي بين إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية؛
- (ب) تعزيز آليات التنسيق المشتركة القائمة مع الإدارات والمكاتب الأخرى بالأمانة العامة؛ وعدم إنشاء مكاتب جديدة إلا عند وجود ضرورة لذلك؛
- (ج) توضيح دور مكتب دعم بناء السلام الذي أنشئ حديثاً إزاء إدارة الشؤون السياسية وإدارات أخرى بالمقر؛
- (د) تعزيز التحليل الاستراتيجي والقدرة على صنع القرار في إدارة الشؤون السياسية لتمكينها من المشاركة بمزيد من الفعالية مع إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني وتحسين فعالية منظومة الأمم المتحدة في العمل الوقائي وصنع السلام.

باء - بعض الخطوات الإيجابية

- 66 - في أثناء العقد الماضي، وفي محاولة للتغلب على تجزؤ المنظومة، أنشأ الأمين العام، في إطار إصلاحات الأمم المتحدة، عدة لجان وأفرقة إدارية وفرق عمل بوصفها أدوات لتطوير السياسات وعملية صنع القرار من أجل تسهيل الاتساق على نطاق المنظومة.
- 67 - وفي كانون الثاني/يناير 1997، أنشئت أربع لجان تنفيذية في أربعة من المجالات الخمسة التي تشكل المهمة الأساسية للأمم المتحدة وهي السلام والأمن، والشؤون الاقتصادية والاجتماعية، والتعاون الإنمائي، والشؤون الإنسانية.

68 - وتتناول اللجنة التنفيذية للسلام والأمن قضايا مشتركة في مجال السلام والأمن، وتحدد مسارات العمل في الحالات ذات الأهمية الأمنية المباشرة وحالات النزاع المحتملة⁽⁵⁴⁾. واللجنة التنفيذية للسلام والأمن ليست هيئة دائمة، إذ تنعقد مرة واحدة كل شهر، وتنشئ أحياناً فرق عمل للقضايا التي تتطلب إجراء تحليل متعمق يستغرق فترة طويلة من الزمن (مثل أفغانستان، وحقوق الإنسان، والأهداف الإنمائية للألفية، وبناء السلام، وسيادة القانون، والسودان، والإرهاب). غير أنه يبدو لأول وهلة أن اللجنة التنفيذية للسلام والأمن وفرق العمل التابعة لها لم تبلغ مستوى الفعالية التشغيلية لنظام المجموعات الذي أنشأته لجان تنفيذية أخرى، ولا سيما اللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

69 - وأما اللجنة التنفيذية للشؤون الاقتصادية والاجتماعية فهي من اللجان التنفيذية بالأمم المتحدة، وتهدف إلى تحقيق الاتساق واتباع نهج مشتركة في كيانات الأمم المتحدة التي تضطلع بعمل تقني معياري وتحليلي في الميدان الاقتصادي والاجتماعي. وتنظر اللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية في السياسات الإنسانية والمسائل التشغيلية⁽⁵⁵⁾. وتجتمع هذه اللجنة شهرياً وتعمل أيضاً من خلال مجموعات مواضيعية مع الوكالات الرائدة على الصعيدين العالمي والميداني. وأصبحت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية مؤخراً ركيزة من الركائز الثلاث لمجلس الرؤساء التنفيذيين.

70 - وفي أواخر عام 1997، أنشئ فريق الإدارة العليا⁽⁵⁶⁾ بوصفه ديوان الأمين العام ووحدة مركزية لتخطيط السياسات، وذلك للنظر في تقديم مساهمات للهيئات التشريعية، والتوصية بسياسات لمعالجة قضايا قطاعية معقدة شاملة لعدة قطاعات، ورصد تنفيذ الإصلاحات، وتوجيه أعمال اللجان التنفيذية الأربع، وتقديم المشورة بشأن المسائل المتعلقة

(54) تتألف اللجنة من إدارة الشؤون السياسية (وهي جهة تنظيم الاجتماعات)، وإدارة عمليات حفظ السلام، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وإدارة شؤون نزع السلاح، ومكتب الشؤون القانونية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، والمدير العام لمكتب الأمم المتحدة في جنيف، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والنزاع المسلح، واليونيسيف، ومنسق الأمم المتحدة لشؤون الأمن.

(55) يرأسها منسق الإغاثة في حالات الطوارئ. وتتألف من إدارة الشؤون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة شؤون الإعلام، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، والممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والنزاع المسلح، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، واليونيسيف، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية.

(56) انظر الوثيقتين ST/SGB/1997/3 و ST/SGB/2005/16.

بالخطة المتوسطة الأجل، وتقارير الميزانية البرنامجية، وتعبئة الموارد. وكان هذا الفريق⁽⁵⁷⁾ يجتمع أسبوعياً، ولكنه أصبح بعد إنشاء لجنتي السياسات والإدارة⁽⁵⁸⁾ في عام 2005 محفلاً لتبادل المعلومات والخبرات بين رؤساء الإدارات، والمكاتب، والصناديق، والبرامج، التابعة للأمم المتحدة. ويبدو أن تكاثر اللجان يؤدي إلى مزيد من التداخل في عملية التكامل.

71 - وتتناول لجنة السياسات المسائل التي تتطلب توجيهاً استراتيجياً واتخاذ قرارات بشأن السياسة العامة تجاه قضايا مواضيعية وقضايا قطرية معينة تؤثر على الأمم المتحدة، وقضايا ناشئة⁽⁵⁹⁾. وتنظر لجنة الإدارة في المسائل المتعلقة بالإصلاح الداخلي والإدارة التي تتطلب توجيهاً استراتيجياً، وتعمل على ضمان الأخذ بالنتائج التي يتوصل إليها مجلس مراجعي الحسابات، ووحدة التفتيش المشتركة، ومكتب خدمات الرقابة الداخلية في العمليات الإدارية، ومتابعة التوصيات المقبولة وتنفيذها⁽⁶⁰⁾. وينبغي للجنة السياسات أن تنسق عملها بشكل وثيق مع آلية مجلس الرؤساء التنفيذيين في المسائل ذات الطابع المشترك على نطاق المنظومة.

72 - ويلاحظ المفتش أن أعضاء هذه اللجان هم أساساً المديرون التنفيذيون أنفسهم في الأمم المتحدة والصناديق والبرامج التابعة لها، بينما تشارك في اللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية وكالتان متخصصتان هما منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية، ويشارك كل هؤلاء في مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. ونظراً لأن جميع هذه اللجان متشابهة في تكوينها وجدول أعمالها ومختلفة في تواتر اجتماعاتها، ويرى المفتش أنه ينبغي ترشيد هذه اللجان للحد من تكاليف معاملات التنسيق، وأنه يمكن دمج البعض منها.

73 - وفي هذا الصدد، أوصى الفريق الرفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق المنظومة باستيعاب مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة التنفيذية للشؤون الاقتصادية والاجتماعية في فريق لسياسات وعمليات التنمية، وبالجمع بين السياسات والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية

(57) تتألف من نائب الأمين العام، والجهات التي تنظم اجتماعات اللجان التنفيذية الأربع، ووكلاء الأمين العام لعمليات حفظ السلام، والشؤون الإدارية، وإدارة شؤون الجمعية العامة والمؤتمرات، والاتصالات والإعلام، والمستشار القانوني، ومفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ومفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، والمدير العام لمكتب الأمم المتحدة في جنيف، والمدير العام لمكتب الأمم المتحدة في فيينا.

(58) انظر الوثيقتين ST/SGB/2005/16 و ST/SGB/2006/14.

(59) يرأسها الأمين العام وتتألف من نائب الأمين العام، ورئيس ديوان الأمين العام، ورؤساء اللجان التنفيذية الأربع، ووكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام، ووكيل الأمين العام للاتصالات والإعلام، ومفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، والمستشار القانوني، والمستشار الخاص للأمين العام لشؤون أفريقيا.

(60) تتألف من نائب الأمين العام، ورئيس ديوان الأمين العام، ووكلاء الأمين العام للشؤون الإدارية، والشؤون الاقتصادية والاجتماعية، وإدارة شؤون الجمعية العامة والمؤتمرات، وعمليات حفظ السلام.

والبيئية ككل متكامل يخضع لرقابة مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. واقترح الفريق العامل المشترك بين مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية بشأن الحالات الانتقالية إنشاء "آلية تتألف من أمانات مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، واللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية، واللجنة التنفيذية للسلام والأمن ... لضمان أن يظل دعم المقرر للفرق القطرية التابعة للأمم المتحدة متسقاً ومناسباً من حيث التوقيت" (61).

74 - وثمة محاولة أخرى لتحسين التنسيق على مستوى عملائي أوسع نطاقاً، ويجسد هذه المحاولة فرقة العمل المتكاملة للبعثات التي أنشئت في عام 2001، عملاً بتوصية وردت في تقرير الإبراهيمي⁽⁶²⁾ بشأن الحاجة إلى مركز تنسيق عامل واحد في المقر بوسعه أن يعالج شواغل البعثات على جناح السرعة. وأصبحت الآن الأفرقة العملائية المتكاملة أفرقة عاملة. وبدأ التنسيق المقترح في التحسن الآن عن طريق فرق العمل المتكاملة للبعثات التي يرأسها، في حالة البعثات التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام، رئيس الفريق العملائي المتكامل. وفي الممارسة العملية، لم يتحقق بنجاح سوى عدد قليل من تجارب فرق العمل المتكاملة للبعثات. ومع ذلك، ومنذ إصدار المبادئ التوجيهية المؤونة لعملية التخطيط المتكامل للبعثات التي تركز على إنشاء وإدارة فرق عمل متكاملة للبعثات على مستوى المقر وإطلاق مجموعة تدريبية أولى لعملية فرقة العمل المتكاملة للبعثات، قدمت إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية، كإدارتين رائدتين، قيادة إضافية متفانية لفرق العمل المتكاملة للبعثات/قوات المهام المؤقتة. وعلاوة على ذلك، يعمل شركاء منظومة الأمم المتحدة بمزيد من الانتظام على مستوى المقر والمستوى الميداني. وفي عام 2007، تمت الموافقة على 26 وظيفة إضافية للأفرقة العملائية المتكاملة⁽⁶³⁾؛ وأخضع المفهوم بأكمله للاختبار. وبالإضافة إلى ذلك، اعتمدت لجنة السياسات، في اجتماعها المعقود في 25 حزيران/يونيه 2008، قراراً بشأن التكامل، يطلب إلى الإدارات الرائدة، في جملة أمور، الإبقاء في المقر على فرق العمل المتعلقة بكل شكل من أشكال الوجود الميداني للأمم المتحدة يتلقى الدعم من هذه الفرق. ويرى المفتش أنه ينبغي للفرق العملائية المتكاملة أن تشرك مؤسسات منظومة الأمم المتحدة المعنية في أنشطتها عن طريق مكاتب الاتصال بالمقر. ويقدم تقرير وحدة التفتيش المشتركة بشأن

(61) "تقرير الفريق العامل التابع لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية/اللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية بشأن المسائل الانتقالية" (شباط/فبراير 2004)، الصفحة 7.

(62) الفقرتان 201 و 202 (انظر الحاشية 6 أعلاه).

(63) قرار الجمعية العامة 279/61، الفقرة 35.

مكاتب الاتصال في منظومة الأمم المتحدة معلومات كافية عن الدور الذي تقوم به هذه المكاتب وإمكاناتها⁽⁶⁴⁾.

جيم - العمل مع الشركاء

75 - لاحظ المفتش طوال عملية التحليل والمقابلات بأكملها عدم التطرق بما فيه الكفاية لنقطة مهمة تتصل بالاتساق والتكامل، هي إشراك المنظمات غير المقيمة في العملية. وفي بعض الأحيان، لا تعتبر هذه المنظمات شريكة بكل معنى الكلمة، أي شريكة مقبولة وصاحبة مصلحة ثابتة. وهي عادة منظمات صغيرة ليست لديها موارد كافية لإقامة وجود إقليمي أو ميداني فعال، ولكنها تضطلع، في المقابل، بمشاريع وأنشطة ميدانية أخرى. ولهذا الغرض، يتعين على هذه المنظمات أن تلجأ إلى الخدمات الخارجية لمنظمة أخرى في الميدان. ويرى المفتش أن مصالح هذه المنظمات لا تتمتع في أحيان كثيرة بالحماية الواجبة. ويدعو إلى حل هذه المسألة كجزء من عملية الاتساق والتكامل في الأمم المتحدة.

دال - تجديد مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق

76 - يقوم مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق بتعزيز التنسيق والتعاون بشأن مجموعة كاملة من المسائل الفنية والإدارية التي تواجه مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ويتلقى المجلس الدعم من اللجنة البرنامجية الرفيعة المستوى، واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. ويمكن تلخيص توزيع المسؤوليات بين هذه الهيئات الثلاث على النحو التالي:

- اللجنة البرنامجية الرفيعة المستوى: تعزيز اتساق السياسات العالمية، بما في ذلك تطوير أدوات مشتركة للسياسة العامة تضم مجموعات من الأدوات، بالإضافة إلى عملها في المسائل المتعلقة بالسياسات العامة والبرامج والمنفعة العامة العالمية؛
- اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى: تنسيق الممارسات التجارية على مستوى المنظومة، بما في ذلك القضايا الإدارية العامة، وبالتالي ضمان الاتساق الإداري العام من المستوى العالمي إلى المستوى القطري؛
- مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية: تعزيز الرقابة المتسقة والفعالة، وتوفير التوجيه وبناء القدرات مع الشركاء على الصعيد القطري، وتنسيق العمليات الإنمائية التي تضطلع

بها الأمم المتحدة على الصعيد القطري، ومعالجة مسائل توجيه السياسات العامة المتصلة بالعمليات على الصعيد القطري، بما في ذلك تنفيذ استعراض السياسات العامة الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات، وتقديم الدعم لنظام المنسق المقيم⁽⁶⁵⁾.

77 - وفيما تقوم اللجنتان الأوليان أساساً بدور في وضع المعايير وفي التنسيق، فإن مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية تشارك أكثر منهما في الأنشطة التشغيلية. ورغم أن المفتش يرحب بوضع مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية تحت مظلة المجلس، فإنه يقول بضرورة تحديد دور مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية الوارد في ولايتها الحالية لتصبح أداة عملانية حقاً لإدارة ومراقبة عملية الاتساق والتكامل بأكملها، ويكون ذلك الخطوة الأولى التي تخطوها أي منظمة بمفردها نحو الاستقلال.

المعيار 5

آليات التنسيق المشتركة بين الوكالات القائمة تعزز على نحو فعال التكامل والاتساق على نطاق المنظومة.

وذلك من خلال ما يلي:

- (أ) مجلس الرؤساء التنفيذيين، بدعم من أجهزته، إذا أعطيت له الولاية والأدوات اللازمة لجعله الآلية العليا الفعلية المشتركة بين الوكالات لتنفيذ الولايات الممنوحة من الدول الأعضاء بشأن الاتساق والتكامل على نطاق المنظومة؛
- (ب) ضمان تمتع جميع أعضاء أسرة منظومة الأمم المتحدة بحقوق متساوية في سياق "توحيد الأداء"؛
- (ج) وجود أمانة قوية مستقلة ومنفصلة عن أي منظمة بمفردها، ويرأسها موظف رفيع المستوى (برتبة وكيل الأمين العام أو الأمين العام المساعد)؛
- (د) جعل مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية الأداة العملانية للإدارة والرقابة فيما يتعلق بالاتساق على المستوى الميداني، بوصفها هيئة مشتركة بين الوكالات، تمول تمويلاً مشتركاً، ومفتوحة لجميع أعضاء مؤسسات منظومة الأمم المتحدة؛
- (هـ) تقديم تقارير إلى مجلس الرؤساء التنفيذيين من قبل جميع آليات التنسيق القائمة، مثل اللجان التنفيذية الأربع، ولجنة السياسات، ولجنة الإدارة بشأن المسائل المشتركة

(65) من موقع مجلس الرؤساء التنفيذيين.

على نطاق المنظومة، وذلك من خلال اللجنة البرنامجية الرفيعة المستوى واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى؛

(و) قيام اللجان التنفيذية الأربع بفتح باب العضوية فيها لجميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، فيما يتعلق بالمسائل المشتركة على نطاق المنظومة.

ثالثاً - الاتساق والتكامل بين الأمم المتحدة وشركائها

78 - يعتقد المفتش أن نجاح عملية الاتساق داخل الأمم المتحدة ومصادقتها يقتضيان عدم النظر إلى هذه العملية بمعزل عن الأطراف الفاعلة الدولية الأخرى التي تتفاعل معها منظومة الأمم المتحدة بطرق مختلفة.

ألف - الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني

79 - ليست منظمات المجتمع المدني مكتملة للأمم المتحدة فحسب ولكنها تؤدي في أحيان كثيرة مهام ليس بوسع الأمم المتحدة أن تقوم بها لأسباب مختلفة. واعترافاً بالدور الرئيسي الذي تضطلع به هذه المنظمات، لا سيما في البلدان التي تشهد أزمات والخارجة من نزاع، في مجالات المصالحة وبناء السلام، وتحقيق التقدم في برامج التنمية الداعمة للأهداف الإنمائية للألفية، أنشأ الأمين العام "فريقاً من الشخصيات البارزة"⁽⁶⁶⁾ وضع في حزيران/يونيه 2004 تقريراً عن العلاقات بين الأمم المتحدة والمجتمع المدني⁽⁶⁷⁾.

80 - واستناداً إلى اقتراحات فريق الشخصيات البارزة، قدم الأمين العام اقتراحات ملموسة لزيادة مشاركة المنظمات غير الحكومية في أعمال الأمم المتحدة بوجه عام وهيئاتها الحكومية الدولية بوجه خاص⁽⁶⁸⁾. وتضمنت هذه الاقتراحات إنشاء صندوق استثماري لزيادة مشاركة ممثلي المنظمات غير الحكومية من البلدان النامية، وتحسين الحوار بين الأمانة العامة للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، وتعزيز المشاركة مع المنظمات غير الحكومية على الصعيد القطري.

(66) الوثيقة A/57/387 و Corr.1، الفقرة 141، وقرار الجمعية العامة 300/57 المؤرخ 20 كانون الأول/ديسمبر 2002، الفقرة 27.

(67) الوثيقة A/58/817 و Corr.1.

(68) الوثيقة A/59/354.

81 - وكانت الوكالات الإنسانية فعلاً أكثر جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة نجاحاً في التعامل مع المنظمات غير الحكومية، وذلك من خلال جهودهما المتضافرة. ويرجع إنشاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات إلى عام 1992 بوصفها محفلاً وحيداً مشتركاً بين الوكالات للتنسيق مع الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر وثلاثة اتحادات للمنظمات غير الحكومية⁽⁶⁹⁾. وهذه اللجنة التي يرأسها منسق الإغاثة في حالات الطوارئ تقوم بوضع السياسات للشؤون الإنسانية، والموافقة على توزيع المسؤوليات على مختلف الجهات الفاعلة، وتحديد الثغرات في الاستجابة للاحتياجات ومعالجتها، والدعوة إلى تطبيق المبادئ الإنسانية، وضمان الاستجابة المتسقة فيما بين الوكالات للطوارئ المعقدة والكوارث الطبيعية والبيئية.

باء - الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز

82 - على مر السنين، وضعت الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز تدريجياً آليات مختلفة للعمل معاً. بيد أن هناك حاجة إلى مزيد من التكامل من أجل تحقيق التوازن بين "المنافسة السليمة والتداخل غير الفعال والثغرات غير المسدودة"⁽⁷⁰⁾. وفي هذا الصدد، قدمت توصية بأن يعمل الأمين العام ورئيس البنك الدولي والمدير التنفيذي لصندوق النقد الدولي بصورة عاجلة على "إبرام اتفاقات رسمية بشأن أدوار وعلاقات كل منهم على الصعيدين العالمي والقطري"⁽⁷¹⁾.

83 - ومن نفس المنطلق، أوصى أيضاً الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير بأن يُمثل المدير العام لصندوق النقد الدولي ورئيس البنك الدولي في اجتماعات لجنة بناء السلام التي تعقد من أجل القيام "بجشد جهود المجتمع الدولي للمشاركة في بناء السلام بعد انتهاء النزاع"⁽⁷²⁾.

84 - وأحد الأمثلة الملموسة على التعاون الفعال من أجل تحقيق الاتساق بين الأمم المتحدة وهذه المؤسسات المنهجية التي وضعتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية والبنك الدولي لتقييم احتياجات ما بعد النزاع والتي طبقت في هايتي والعراق وليبيريا والصومال والسودان لتقييم

(69) استجابة لقرار الجمعية العامة 182/46 المؤرخ 19 كانون الأول/ديسمبر 1991 بشأن تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ.

(70) الوثيقة A/61/583، الفقرة 71.

(71) المرجع نفسه.

(72) A/59/565، المرفق الأول، التوصيتان 83 و 84 (و).

الاحتياجات والتكاليف. وتحدد المنهجية أيضاً أولويات النتائج، وأجري استعراض مشترك لهذه المنهجية في عام 2006 من أجل "تحديد الدروس المستخلصة وتحسين العمليات في المستقبل"،⁽⁷³⁾ وفي عام 2006 أيضاً، اتفقت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية والبنك الدولي على برنامج مشترك لتسهيل التمويل من الجهات المانحة عن طريق آلية أكثر فعالية⁽⁷⁴⁾. وفي عام 2007، أصدرت إدارة عمليات حفظ السلام مبادئ توجيهية للمبادرات العملية المشتركة مع البنك الدولي، مستندة في ذلك إلى تعاون مبتكر في ليبيريا بين الحكومة والبنك الدولي وعدة شركاء من الأمم المتحدة، بما في ذلك وحدات الهندسة العسكرية التابعة لبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، فضلاً عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وفي تشرين الأول/أكتوبر 2008، وقعت الأمم المتحدة والبنك الدولي على إطار الشراكة بشأن حالات الأزمات وما بعدها، ودعماً لذلك الإطار جرى التفاوض على اتفاق مبادئ استثمارية مع 11 وكالة من وكالات الأمم المتحدة لتيسير نقل الموارد المالية في الوقت المناسب⁽⁷⁵⁾.

جيم - الأمم المتحدة والمنظمات الأخرى

85 - قامت المنظمات الإقليمية مثل الاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي طوال العقد الماضي بدور متزايد الأهمية في عمليات السلام. وبما أن التعاون بين الأمم المتحدة وهذه المنظمات كان تعاوناً لأغراض محددة، فإن المطلوب وضع إطار استراتيجي متفق عليه بين الطرفين. وإنشاء إطار من هذا النوع تضطلع الأمم المتحدة فيه بالدور القيادي يتطلب مرونة من كل طرف لفهم الاختلافات، ومواءمة الإجراءات والثقافات الإدارية، ووضع أهداف وأولويات مشتركة، والاتفاق على توزيع المسؤوليات على مستوى الميدان. وفي هذه الحالة بالذات، قد يستلزم التعاون من جانب الأمم المتحدة أيضاً بناء قدرة المنظمة الإقليمية على أداء دورها. وهذا ما هو جارٍ فعلاً في الاتحاد الأفريقي وعدة منظمات شريكة أخرى في أفريقيا على المستوى دون الإقليمي. وتجري حالياً مباحثات مع منظمات في مناطق أخرى أيضاً، وسوف

(73) "استعراض الأمم المتحدة والبنك الدولي لعملية تقييم احتياجات ما بعد النزاع: دعماً لبناء السلم: تعزيز تقييم احتياجات ما بعد النزاع" (كانون الثاني/يناير 2007) (انظر <http://www.undg.org>).

(74) مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، "التقرير التجميعي للتقارير السنوية المقدمة من المنسقين المقيمين لعام 2006"، الصفحة 72.

(75) للاطلاع على استعراض شامل للتعاقد والتعاون بين الأمم المتحدة ومؤسسات بریتون وودز، انظر مذكرة الأمانة العامة المؤرخة 15 أيلول/سبتمبر 2009 الموجهة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي بشأن تعزيز التعاقد والتعاون بين الأمم المتحدة ومؤسسات بریتون وودز (E/2009/113).

يقيم الأمين العام للأمم المتحدة في كانون الثاني/يناير 2010 حلوة مع المنظمات الإقليمية والمنظمات الأخرى التي تتعاون الأمم المتحدة معها في قضايا السلم والأمن من أجل تعزيز طرق التعاون وسبل العمل معاً في الميدان.

86 - وفيما يتعلق بضرورة جعل التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية في صيغة رسمية وفي إطار محسّن، يرى المفتش أن من الأمور الإيجابية المباحثات الجارية مع المنظمات الإقليمية، بما في ذلك ما يصدر من إعلانات الأمم المتحدة على نطاق المنظومة، وما يوضع من خطط العمل (الاتحاد الأفريقي)، ومبادئ توجيهية مشتركة (الاتحاد الأوروبي). ويرى المفتش أنه ينبغي التفاوض على اتفاقات مماثلة مع منظمات إقليمية أخرى.

87 - وأما في مجال التنمية، فبالإضافة إلى اللجان الإقليمية القائمة (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، واللجنة الاقتصادية لأوروبا، واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، قامت مؤسسات مختلفة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على مر السنين بإنشاء شبكاتها من المكاتب الإقليمية في مواقع متفرقة بجميع أنحاء العالم وفقاً لمخططات إقليمية مختلفة. وهذه اللجان/المكاتب الإقليمية تتفاعل بطرق مختلفة مع المؤسسات الإقليمية التي ذكرت أعلاه، والتي تعتبر مصادر محتملة للتمويل وتبادل الخبرات. ويلزم وجود سياق ونهج متسق لتجنب الازدواجية على هذا المستوى أيضاً. وفي هذا الصدد، أجرت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية دراسات في عام 2007 وأخذت الكفاءة من حيث التكلفة والقضايا الأمنية في الاعتبار.

88 - وينبغي للجان الإقليمية والمؤسسات الإقليمية الأخرى في منظومة الأمم المتحدة أن تؤدي دوراً أساسياً كصلة وصل بين المقر والميدان. وينبغي لبرامج عملها أن تتدرج نزولاً من برنامج العمل العالمي للمؤسسة. وينبغي للمؤسسات أن تركز على مساعدة المستوى الإقليمي ودون الإقليمي في تصميم وتنفيذ برامجها الإقليمية ودون الإقليمية. وعلاوة على ذلك، ينبغي لها أن تحصل على ولاية واضحة لضمان تنفيذ سياسات وقرارات الدول الأعضاء، في إطار سلطة وإشراف مجلس الرؤساء التنفيذيين، وكذلك تنفيذ العملية الرامية إلى تحقيق الاتساق والتكامل الأمثل على المستويات الإقليمي ودون الإقليمي والقطري.

دال - الأمم المتحدة والقطاع الخاص

89 - التفاعل بين منظومة الأمم المتحدة والقطاع الخاص تفاعل حاسم من ناحيتين: فهو مصدر هام لنقل الأموال والتكنولوجيا لأغراض التنمية، وهو المسؤول عن العمالة وعن إدارة

الموارد الطبيعية والبيئة. وفي هذا الصدد، تعتبر تركيبة منظمة العمل الدولية فريدة من نوعها لأنها تضم ممثلين للقطاع الخاص والمنظمات العمالية في هياكلها الإدارية.

90 - وقد شهد العقد الماضي انتشار الشراكات الفردية والآليات العالمية بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والقطاع الخاص في جميع مجالات النشاط. واستعرضت وحدة التفتيش المشتركة المبادئ العامة لرعاية الشركات في منظومة الأمم المتحدة، وتحديد أفضل الممارسات، والمجالات التي تتطلب اعتماد سياسات ومبادئ توجيهية، والممارسات التي قد تسبب تضارباً في المصالح أو التي قد تسيء إلى الأمم المتحدة⁽⁷⁶⁾.

المعيار 6

منظومة الأمم المتحدة تتفاعل بطريقة متسقة مع شركائها الخارجيين من المجتمع المدني، ومؤسسات بريتون وودز، والمنظمات الإقليمية، والقطاع الخاص.

وذلك من خلال ما يلي:

- (أ) توفير الإطار المؤسسي اللازم للتفاعل الذي يحدد دور كل كيان في التخطيط والتقييم والتنفيذ؛
- (ب) مشاركة الشركاء الخارجيين العملية المنحى في المجلس الاقتصادي والاجتماعي، والجمعية العامة، والهيئات التشريعية للمؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة؛
- (ج) وضع سياسات ومبادئ توجيهية مشتركة للتفاعل بين منظومة الأمم المتحدة وشركائها؛
- (د) إنشاء آلية متابعة للرقابة على متابعة التزامات كل شريك؛
- (هـ) إعطاء ولاية وأدوات واضحة للجان الإقليمية للأمم المتحدة والمكاتب الإقليمية الأخرى في منظومة الأمم المتحدة لضمان القيام، تحت سلطة ورقابة مجلس الرؤساء التنفيذيين، بتنفيذ سياسات وقرارات الدول الأعضاء، وتنفيذ عملية الاتساق والتكامل الأمثل على المستويات الإقليمية ودون الإقليمية والقطرية؛
- (و) مواءمة ولايات ومواقع اللجان الإقليمية للأمم المتحدة مع المكاتب الإقليمية الأخرى للأمم المتحدة.

(76) JIU/NOTE/2009/1.

رابعاً - اتساق وتكامل الأمم المتحدة على المستويين الإقليمي ودون الإقليمي

91 - هناك آليتان للتنسيق الإقليمي في منظومة الأمم المتحدة هما الآلية التنسيقية الإقليمية وفريق المديرين الإقليميين. وتعمل اللجان الإقليمية الخمس كجهات تنظيم لاجتماعات الآلية التنسيقية الإقليمية: اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، واللجنة الاقتصادية لأوروبا، واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. وذكر المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره 26/1998 أن "الدور القيادي للجان الإقليمية [يتطلب] قيامها بعقد اجتماعات مشتركة بين الوكالات في كل منطقة من أجل تحسين التنسيق بين برامج العمل لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة في المنطقة". بيد أن كل آلية من الآليات التنسيقية الإقليمية الخمس في تلك المناطق قد تطورت تطوراً مختلفاً عنه في غيرها. ويتضمن نطاق فريق المديرين الإقليميين وولايتيه عنصرين: دعم برنامجي منسق لفرق الأمم المتحدة القطرية وإشراف متسق على المنسقين المقيمين/فرق الأمم المتحدة القطرية. وأفرقة المديرين الإقليميين ستة: فريقان لأفريقيا، وفريق واحد لكل منطقة من المناطق الأربع الباقية، التي تطورت جميعها أيضاً تطورها يختلف عنه في غيرها.

92 - وفي تموز/يوليه 2008، أصدر مكتب نيويورك للجان الإقليمية تكليفاً بإجراء دراسة لتحديد أوجه التآزر والتكامل المحتملة واقتراح تقسيم للعمل بين الآليات التنسيقية الإقليمية وأفرقة المديرين الإقليميين بغية تحسين الاتساق على نطاق المنظومة على الصعيد الإقليمي. ويرحب المفتش بنتائج الاستعراض.

93 - ويرى المفتش أنه ينبغي للآلية التنسيقية الإقليمية أن تركز على جدول الأعمال الإقليمي/دون الإقليمي، والقضايا العابرة للحدود، والاتساق المواضيعي/السياساتي. وينبغي تطبيق نموذج أساسي ثابت على جميع الآليات التنسيقية الإقليمية الخمس، على أن تضاف إليه وظائف تتفق مع السياق والأولويات المتعلقة بكل منطقة. وينبغي للنموذج الأساسي أن يركز على مجموعة محدودة من الوظائف الأساسية والإنجازات المتأصلة في سلطة اللجان للدعوة إلى عقد الاجتماعات، والخبرة في مجال السياسات، والقدرات التحليلية. ولا بد من أن يكون الدور المحوري للآلية التنسيقية الإقليمية توفير الريادة، والتوجيه الاستراتيجي، والدعم للمنسقين المقيمين/فرق الأمم المتحدة القطرية من أجل تحقيق الأهداف العمالية على الصعيد القطري. وينبغي للآليات التنسيقية الإقليمية وأفرقة المديرين الإقليميين كذلك أن تسعى إلى تنسيق خطط عملها وعقد اجتماعات سنوية متعاقبة. وأخيراً، ينبغي النظر في دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في السياق الإقليمي بسبب دوره الحاسم في الآلية التنسيقية

الإقليمية وفريق المديرين الإقليميين على حد سواء. ولذلك ينبغي للجان الإقليمية أن تقيم علاقات فعالة ووثيقة ومتبادلة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والأذرع الإقليمية للوكالات الأخرى وأن تحافظ على هذه العلاقات.

المعيار 7

تقوم الآليات التنسيقية الإقليمية وأفرقة المديرين الإقليميين بتعزيز الاتساق والتكامل على الصعيد الإقليمي ودون الإقليمي والقطري بصورة فعالة.

وذلك من خلال ما يلي:

- (أ) قيام الآلية التنسيقية الإقليمية بالعمل في مجالات السياسة العامة ووضع المعايير والتحليل فيما يتعلق بالقضايا المواضيعية على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي؛
- (ب) قيام فريق المديرين الإقليميين بتوفير القيادة، والتوجيه الاستراتيجي، والدعم للمنسقين المقيمين/فرق الأمم المتحدة القطرية من أجل تحقيق الأهداف العملانية على المستوى القطري؛
- (ج) اعتماد نماذج ثابتة للآليات التنسيقية الإقليمية وأفرقة المديرين الإقليميين في جميع المناطق، على أن يترك مجال، رغم ذلك، لإضافة بعض المهام التي تقتضيها السياقات والأولويات الإقليمية؛
- (د) ترسيخ الآليات التنسيقية الإقليمية في بنية الأمم المتحدة التي تشمل مجلس الرؤساء التنفيذيين والأجهزة الثلاثة الرئيسية التابعة له؛
- (هـ) تنسيق خطط العمل والاجتماعات السنوية المتعاقبة للآليات التنسيقية الإقليمية وأفرقة المديرين الإقليميين؛
- (و) علاقة فعالة ووثيقة ومتبادلة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والأذرع الإقليمية للوكالات الأخرى واللجان الإقليمية.

خامساً - تحدي التملك المحلي: احتياجات ورغبات البلد

94 - وفقاً لمبدأ المساواة في السيادة لكل دولة، المنصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة، ينبغي جعل التملك القطري في قلب عملية الاتساق والتكامل في منظومة الأمم المتحدة. وأما احترام حق كل دولة في تحديد ما هو الأفضل لها وللمواطنيها فليس شديداً الأهمية لشرعية

وجود منظومة الأمم المتحدة في أي بلد فحسب، بل هو شديد الأهمية أيضاً لمساهمة كل منظمة من منظمات الأمم المتحدة، مساهمة جوهرية في تصميم وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للإنعاش/التنمية في البلد والدفاع في الوقت ذاته عن القواعد والمعايير الدولية. وفي بعض الحالات، قد تفتقر الدول إلى القدرة، أو الرغبة، أو التمثيل، أو الشرعية، ولذلك قد يختلف دور الدولة في هذه الحالات. ويحيط المفتش علماً بأن بعض الدول الخارجة من نزاع قد لا تكون لديها القدرة أو الخبرة اللازمة لتنفيذ هذه العملية؛ والحل في هذه الحالات، هو إنشاء آلية تشاور مع الحكومة تعمل طوال سير العملية وتشارك فيها السلطات الوطنية، ومنظومة الأمم المتحدة، ومؤسسات بريتون وودز، والمجتمع المدني، والجهات المانحة الثنائية.

95 - وهذا النوع من المشاركة من جانب منظومة الأمم المتحدة في أي بلد بعينه وفي أي وقت معلوم سيتوقف على مدى توطيد السلطة الحكومية وغيرها من القوى المحلية، بحسب الاقتضاء، وعلى الحالة المحددة والمتطورة للبلد. وفي حالات ما بعد النزاع غير المستقرة، وفي البلدان قليلة القدرة على استيعاب تدفق الموارد، قد تكون زيادة مشاركة الأمم المتحدة ضرورية لمساعدة البلد على تحديد احتياجاته وأولوياته، خلافاً لحالة البلدان المستقرة التي لديها هياكل حكومية متينة.

96 - وعلى الرغم مما ذكر أعلاه، فإن من الضروري الموازنة بين الحضور القوي لمنظومة الأمم المتحدة والحاجة الشديدة التي لا تقل قوة على ذلك الحضور للتملك المحلي، لا سيما في البعثات المتكاملة التي أنشئت بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة والتي لها صلاحية اللجوء إلى القوة. ويتعين على منظومة الأمم المتحدة أن تستجيب لاحتياجات البلد وأن تكون مرنة بما فيه الكفاية لفهم رغبات البلد وتلبيتها.

97 - ونتيجة لذلك، يرى المفتش وجوب أن تتولى السلطات الحكومية القيادة في جميع مراحل عملية تحقيق "أمم متحدة واحدة" على المستوى القطري، وهذه المراحل هي: تصور "الخطوة الواحدة" وتنفيذها وتقييمها وإقرار ودعم "القيادة الواحدة"، وتحديد شكل وجود الأمم المتحدة في البلد، وتحديد الأولويات في استخدام الموارد من "الصندوق الواحد"، واختيار "البيت الواحد". وربما كانت محاولات فرض الشروط على الدعم الذي تقدمه منظومة الأمم المتحدة هي العقبة الرئيسية التي تعترض تعزيز التكامل الحقيقي لمنظومة الأمم المتحدة، ولذلك ينبغي جعل احترام الأولويات و"الرغبات" الوطنية القاعدة الذهبية للدعم الذي تقدمه منظومة الأمم المتحدة للبلدان المتلقية.

98 - وأما في الجانب الآخر، فإن الاتساق مطلوب أيضاً على الصعيد الوطني لمعرفة مدى الرغبة في قبول منظومة الأمم المتحدة، وفي مشاركتها الفعلية. وقد أدى إنشاء نقطة دخول

في حكومة فييت نام لتيسير الحوار مع المنسق المقيم إلى تعزيز التخطيط والتنسيق مع السلطات المحلية وتخفيض تكاليف المعاملات. وقد تبين أن هذا هو مفتاح النجاح لعملية "توحيد الأداء" وقد يكون من أفضل الممارسات التي ينبغي اعتمادها.

المعيار 8

عملية الاتساق داخل منظومة الأمم المتحدة تساند الدور السيادي لكل بلد في تحديد "احتياجاته ورغباته" ووضع أولوياته.

وذلك من خلال ما يلي:

- (أ) إجراء تقييمات موثوقة مشتركة للاحتياجات في البلد، بقيادة السلطات الوطنية؛
- (ب) احترام القيادة القطرية عند وضع وتنفيذ استراتيجيات الإنعاش/التنمية الوطنية، وتعزيز القدرات الوطنية؛
- (ج) إنشاء آلية استشارية مع الحكومة تعمل طوال الفترة، بمشاركة السلطات الوطنية، ومنظومة الأمم المتحدة، ومؤسسات بريتون وودز، والمجتمع المدني، والجهات المانحة الثنائية.

سادساً - أمم متحدة "واحدة"

99 - كما ذكر آنفاً، فإنه رغم وجوب وجود عملية واحدة فقط، يجري العمل حالياً على تطوير "أمم متحدة واحدة" ضمن عمليتين متوازيتين مختلفتين على المستوى القطري: واحدة في نظام المنسقين المقيمين في المشاريع التجريبية الثمانية (في ألبانيا، والرأس الأخضر، وموزامبيق، وباكستان، ورواندا، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وأوروغواي، وفييت نام)، وأخرى في نظام الممثلين الخاصين للأمين العام في البلدان التي تطبق مبادئ التكامل والتي يبلغ عددها 18 بلداً (انظر الفقرة 9 أعلاه)، وقد وُضعت ثلاثة من هذه المبادئ بقرار من مجلس الأمن.

100 - ومن المتفق عليه وجوب تحديد مجموعة سمات ممثل منظومة الأمم المتحدة في أي بلد وفقاً للحاجات المحددة والمتطورة لذلك البلد. وينبغي لتكوين فرقة الأمم المتحدة القطرية أن يكون مناسباً لحاجات و "رغبات" ذلك البلد، ويمكن أن يختلف هذا التكوين باختلاف الظروف المتطورة، على أن يأخذ في الاعتبار الميزة النسبية لكل وكالة. ومن الناحية العملية،

فإن محور وجود الأمم المتحدة في البلدان التي تنشر فيها عمليات السلام هو إدارة عملية سياسية تستدعي تعيين رئيس عملية السلام باعتباره ممثل منظومة الأمم المتحدة.

101 - وبدرجة أقل من ذلك، يمثل أيضاً نظام منسق الشؤون الإنسانية الموجود في 27 بلداً نموذجاً للاتساق/التكامل يشمل المنظمات غير الحكومية.

102 - ويضم نظام المنسقين المقيمين جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تُعنى بالأنشطة التنفيذية من أجل التنمية، بصرف النظر عن وجودها الرسمي في البلد. والمنسق المقيم هو المسؤول المكلف بتمثيل الأمين العام ورئاسة فرقة الأمم المتحدة القطرية الذي يتألف من ممثلي صناديق الأمم المتحدة وبرامجها، والوكالات المتخصصة، وغيرها من كيانات الأمم المتحدة المعتمدة في البلد، والذي يمكن أن يضم ممثلين عن مؤسسات بريتون وودز. وقد وضعت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية عدداً من السياسات والمواد التوجيهية دعماً لنظام المنسقين المقيمين.

103 - وفي إطار البعثة المتكاملة، يُعتبر الممثل الخاص للأمين العام "كبير ممثلي الأمم المتحدة في البلد وله سلطة عامة على أنشطة الأمم المتحدة"⁽⁷⁷⁾. وينبغي للممثل الخاص للأمين العام، سواء أكان وحيداً أم مدعوماً بنائب له يؤدي عدداً من المهام المختلفة، أن يُنشئ آليات تنسيق فعالة بين مختلف العناصر المكوّنة للبعثة (مثل عناصر الأمن، والسياسة، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون، والشؤون الإنسانية، والتنمية)، على أن يأخذ في الاعتبار آليات تنسيق الشؤون الإنسانية القائمة والخبرة الفنية الموجودة لدى فرقة الأمم المتحدة القطرية.

104 - وأما بالنسبة إلى نظام منسقي الشؤون الإنسانية، فإن اختصاصاته التي أقرها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في 31 آذار/مارس 2009 تشير إلى أن لمنسقي الشؤون الإنسانية مسؤولية عامة عن ضمان الاتساق في الجهود الغوثية في الميدان من خلال عمليات تقييم الحاجات، والتخطيط الاحتمالي، وصياغة البرامج الإنسانية، وتوفير أدوات الاستجابة، وتقديم خدمات الدعوة والإعلام⁽⁷⁸⁾. وفي نيسان/أبريل 2006، وافقت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على خطة عمل، وأنشأت فريقاً عاملاً لتعزيز نظام منسقي الشؤون الإنسانية⁽⁷⁹⁾. وقد أنشأ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وحدة لدعم تعزيز نظام منسقي الشؤون الإنسانية، وطلبت استباقياً توسيع مجموعة منسقي الشؤون الإنسانية بحيث تضم

(77) "مذكرة توجيهية ... " (انظر الحاشية 10 أعلاه)، الفقرة 5.

(78) موقع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية على الشبكة العالمية: <http://ochaonline.un.org/>.

(79) المرجع نفسه، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في عام 2007، ص 153.

مرشحين من المنظمات غير الحكومية أيضاً. ويُجرى الآن تدريب سنوي منتظم لمنسقي الشؤون الإنسانية.

105 - وعلى غرار ما فعلته مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، وضعت إدارة عمليات حفظ السلام واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أيضاً سياسات وتوجيهات لتدابير حفظ السلام والشؤون الإنسانية في الميدان على الترتيب. ومما يؤسف له أن التوجيهات الصادرة عن إدارة عمليات حفظ السلام لا تنطبق إلا على البعثات التي تقودها هذه الإدارة، ولا تنطبق على البعثات التي تقودها إدارة الشؤون السياسية، وتكرر تلك التوجيهات في مبادئ توجيهية أخرى. فعلى سبيل المثال، أصدرت إدارة عمليات حفظ السلام في عام 2002 "سياسة التنسيق في العلاقات المدنية العسكرية"، بينما أصدرت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في عام 2008 "مبادئ توجيهية ومرجع للعلاقات المدنية العسكرية في حالات الطوارئ المعقدة". ويرى المفتش أنه رغم ما يمثله إصدار هذه السياسات والمبادئ التوجيهية من محاولات إيجابية لزيادة فعالية التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة الميدانية التابعة للأمم المتحدة، لن يتحقق الاتساق في إطار "أمم متحدة واحدة" إلا عند توفر مجموعة واحدة من السياسات والمبادئ التوجيهية التي تنطبق على الجميع. والعمل جارٍ لوضع بعض المبادرات الجديدة، ويأمل المفتش في أن تؤدي هذه المبادرات إلى تحسن ملموس في مجال العمليات التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية. وقد أُبلغ المفتش بأن إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام تتعاونان على نحو وثيق جداً لوضع توجيهات، وبخاصة توجيهات بشأن المسائل المتصلة بالتكامل الذي يريعه في الغالب الفريق التوجيهي للتكامل.

106 - وبصرف النظر عن هذه المبادئ التوجيهية والسياسات وغيرهما من المبادئ التوجيهية والسياسات التي تكون إمكانية انطباقها على نطاق المنظومة موضع شك أو غير معروفة في بعض الأحيان لدى مختلف الجهات الفاعلة في الميدان، ورغم إدراك الحاجة إلى "استراتيجية متسقة وحيدة لجميع الجهات الفاعلة في منظومة الأمم المتحدة" تؤدي إلى "تآزر سياسي وعملائي"⁽⁸⁰⁾، وبخاصة في السياقات الانتقالية، فإن مواقف الموظفين العاملين في المجالات السياسية والعسكرية والإنمائية وفي مجال المعونة تختلف في الواقع عن بعضها بعضاً عندما يتعلق الأمر بالتنفيذ الفعلي في الميدان، وهو اختلاف حول إمكانية ومدى تحقيق التكامل وحول من يشمله التكامل وفي أي مرحلة. ويخشى البعض التكامل لاعتقادهم أنه

(80) "تقرير الفريق العامل المشترك المعني بقضايا الانتقال التابع لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية/اللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية ... " (انظر الحاشية 61 أعلاه)، ص 7.

يجعل جميع المؤسسات تحت راية واحدة دون وجود سلطة وصورة "فردية" واضحة. ومما يساهم أيضاً في إثارة المخاوف الموجودة عدم توصل الدول الأعضاء فعلاً حتى الآن إلى اتفاق سياسي بشأن عملية "توحيد الأداء"، وعدم تمكّنها بعد من إضافة قدر مماثل من الاتساق إلى مداولاتها الحكومية الدولية (فهي تتحدث في أحيان كثيرة بأصوات مختلفة في هيئات مختلفة).

107 - وكما ذكر آنفاً، يساور المنظمات الغوثية قلق شديد إزاء قدرتها على المحافظة على وضعها المشروع القائم على الحياد والتزاهة، فتضع قدماً في البعثة المتكاملة والقدم الأخرى في خارجها. واعتمد هذا الموقف في التقرير الذي وُضِعَ في عام 2005 عن البعثات المتكاملة⁽⁸¹⁾، وطُبّقَ هذا المفهوم بنجاح في بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وفي بعثة الأمم المتحدة في السودان، حيث بقي مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية خارج أماكن تينك البعثتين كجزء معترف به من أسرة الأمم المتحدة لكنه جزء غير "مشمول بالتكامل". ويخشى أعضاء فرق الأمم المتحدة القطرية الآخرون فقدان الاستقلال العمالي، والصورة الواضحة، والقدرة على تعبئة الموارد، وهذا ما أكدته نتائج استبيان المفتش بنسبة 72 في المائة من الردود. ورغم صحة القول بضرورة حماية الحياد والتزاهة، يعتقد المفتش أنه ينبغي أخذ هذه المخاوف في الاعتبار على النحو الواجب في أي عملية من عمليات الاتساق/التكامل. ولذلك ينبغي مواصلة السعي لإقامة التكامل في غياب مواقف مبدئية ضده⁽⁸²⁾. ويرى المفتش أن معظم المشكلة في الواقع هو عدم وجود فهم متبادل للأدوار، وبؤس التوجيهات والاتصالات ونشر المعلومات عن عملية الاتساق والتكامل.

108 - وأما فيما يتعلق بالتنفيذ الفعلي في الميدان فلا توجد أي استراتيجية لذلك؛ ولا توجد اختصاصات مكتوبة لتوجيه العلاقات داخل فرقة الأمم المتحدة القطرية أو بين هذا الفريق والبعثة. ويلاحظ المفتش أن النهج المتبع إزاء وضع السياسات والتوجيهات هو نهج تدريجي. وأحد الأمثلة الإيجابية على ذلك المعايير المتكاملة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج التي أُتِفِقَ عليها من خلال عملية مشتركة بين الوكالات والتي تقدّم توجيهات للعاملين في برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. واتخذت لجنة السياسات قراراتاً أيضاً بشأن سيادة القانون، والمعايير المتكاملة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج،

(81) أسبن بارث. أيدي وآخرون، "تقرير عن البعثات المتكاملة: منظورات وتوصيات عملية، دراسة مستقلة للمجموعة الأساسية الموسعة للجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية بالأمم المتحدة" (أيار/مايو 2005).

(82) انظر: قرار لجنة السياسات (الفقرة 13 أعلاه) الذي أكد فيه الأمين العام من جديد التكامل باعتباره المبدأ الموجه في جميع حالات النزاع وما بعد النزاع التي يوجد فيها فرقة قطري للأمم المتحدة وعملية حفظ سلام متعددة الأبعاد أو بعثة سياسية/مكتب، سواء أكانت أشكال هذا الوجود متكاملة بنويًا أم لا.

وحقوق الإنسان. غير أنه لا بد من اتباع نهج كلي بدرجة أكبر. وعلاوة على ذلك، يسلم المفتش بأن إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني تدركان غياب هذه السياسة والتوجيهات لأغراض البعثات المتكاملة وأنها بذلتا جهوداً جدية لوضع توجيهات وشبكة إلكترونية داخلية مشتركة أيضاً لتعميم التوجيهات على البعثات. ومن الضروري أن ينضم شركاء الأمم المتحدة في حفظ السلام انضماماً جدياً إلى إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني للعمل على وضع هذه التوجيهات. ويدرك المفتش أن إدارة الشؤون السياسية، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان تقوم حالياً وبشكل متزايد بوضع سياسات وتوجيهات مشتركة مع إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني. ويرى أن هذه الجهود جديرة بالثناء، وينبغي مضاعفتها ومواصلتها بمزيد من الانتظام.

109 - وقد قامت بعض فرق الأمم المتحدة القطرية والبعثات/المكاتب بوضع اختصاصاتها ومبادئها التوجيهية مستنسخة في كل مرة العمليات ذاتها. أما المشاريع التجريبية الثمانية فهي جميعاً تضطلع بعملية اختبار انطلاقاً من نقطة الصفر مثلما تفعل البعثات الثماني المتكاملة، رغم أنه كان بإمكان هذه البعثات أن تستفيد من التعلم من التجارب السابقة. فهناك محاولات إيجابية لضبط قضايا معينة من خلال قرارات لجنة السياسات مثل توزيع المسؤوليات على مكاتب ووكالات الأمم المتحدة العاملة في مجال سيادة القانون، هذا التوزيع الذي لا يطبق دائماً على ما يبدو على مستوى الميدان، كما في بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي ومكتب الأمم المتحدة السياسي للصومال.

110 - ويوجد شعور بأن عملية وضع توجيهات بشأن الاتساق يحركها إلى حد بعيد جداً برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيره من الأعضاء المؤسسين للجنة التنفيذية، بينما لا يظهر بوضوح دور الوكالات المتخصصة. ويوجد شعور مماثل لذلك بأن عملية التكامل تحددها بدرجة كبيرة إدارة عمليات حفظ السلام، بينما لا تؤخذ في الاعتبار دائماً آراء أعضاء فرقة الأمم المتحدة القطرية وتجربتهم الثرية، فقد كانوا في البلد "قبل" إنشاء عملية السلام وفي "أثناءها"، وسيقون فيه "بعد" تلك العملية.

111 - ويمكن تلخيص ذلك بالقول إنه لا وجود لمجموعة مشتركة من الأفكار، أو لتصور مشترك، أو رؤية أو استراتيجية أو إجراءات مشتركة لتنفيذ عملية الاتساق والتكامل على المستوى القطري. وبدون ذلك تفتقر العملية إلى إحساس بالتملك لدى الجهات الفاعلة فيها وتفتقر إلى دعم هذه الجهات. وبما أن مجموعة الجهات الفاعلة التي تتبع الأمم المتحدة والتي قد تشارك في نشاط بعينه يمكن أن تتغير في أي وقت، فإن ذلك يجعل من المهم أهمية بالغة

تلبية الحاجة إلى الوضوح والاتفاق منذ البداية. وقد أُبلغ المفتش بإصدار مبادئ توجيهية لعملية التخطيط المتكامل للبعثات، وإنشاء فرقة العمل المتكاملة التابعة للبعثة، والفريق التوجيهي للتكامل، وقوة المهام المؤقتة.

المعيار 9

وجود مجموعة أفكار، وتصور، وفهم، ورؤية، ونهج، وإحساس بالتملك بشكل مشترك بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الممثلة في البلد.

وذلك من خلال ما يلي:

- (أ) الشمول؛
- (ب) مراعاة الاستقلال العملي ووضوح الصورة لكل شريك من الشركاء، وملاحظة أن كل كيان يجلب خبرته، ووجوب تجنب الازدواج؛
- (ج) الحوافز التي تشجع على التكامل؛
- (د) وضع ورقة استراتيجية مشتركة تنص على مبادئ وأسس العمل معاً يتمسك بها الجميع رسمياً؛
- (هـ) إجراءات ومبادئ توجيهية متفق عليها تنطبق على نطاق المنظومة؛
- (و) استراتيجية اتصال محسنة لنشر المعلومات عن المخاطر والفرص التي تنطوي عليها عملية الاتساق والتكامل.

ألف - الانتقال من نماذج متنوعة إلى نموذج مرن واحد لوجود الأمم المتحدة

112 - لاحظ المفتش أن جميع البعثات/المكاتب التي تقودها إدارة الشؤون السياسية في البلدان التي يوجد فيها منسق مقيم تسمى الآن "وجوداً متكاملًا"، باستثناء النماذج الإنمائية/الإنسانية لوجود الأمم المتحدة في البلدان التي تعيش حالة من السلام ونموذجي البعثات المتكاملة التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني وإدارة الشؤون السياسية ((أ) نموذج يتألف من ممثل خاص للأمين العام ونائبين له، أحدهما سياسي والآخر يكون أيضاً المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية (كما في جمهورية الكونغو الديمقراطية وهاييتي)؛ (ب) ونموذج رئيسه ممثل تنفيذي للأمين العام يكون أيضاً المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية (كما في بوروندي)). وأما البعثات/المكاتب غير المتكاملة الأربع في البلدان

التي يوجد لديها منسق مقيم فهي ذات طابع عسكري (قوة الأمم المتحدة لمراقبة فض الاشتباك، وقوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان، وفريق مراقبي الأمم المتحدة العسكريين في الهند وباكستان، وهيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة).

113 - ولاحظ المفتش أيضاً أن عملية الاتساق والتكامل في البلدان التي زارها في عامي 2007/2008 لم تكن قد أحرزت بعد تقدماً كافياً، بصرف النظر عن النموذج المطبق فيها. ورغم وجود بعض الأمثلة على إنشاء برامج وآليات متكاملة ومشتركة، لا تزال بعض الأفرقة غير قادرة على العمل معاً ولكنها تكتفي بمجرد التعايش؛ وطورت أفرقة أخرى آليات على قدر من الفعالية لتبادل المعلومات والتنسيق واتخاذ القرارات؛ وبلغ قليل من الأفرقة مرحلة وضع وثيقة تخطيط واحدة استراتيجية ومركزة وشاملة. وأما المبادئ التوجيهية لإطار عملية التخطيط المتكامل للبعثات بشأن التخطيط الميداني التي اعتمدت في كانون الأول/ديسمبر 2009 فتورد نماذج مفيدة في هذا الصدد. ويورد المفتش هذه النماذج بحسب الارتفاع النسبي لدرجة التكامل فيها، وذلك على النحو التالي: الصين، والصومال، ونيبال، وطاجيكستان، وهايتي، وفييت نام، وبوروندي، وجمهورية الكونغو الديمقراطية.

114 - ومن الواضح أنه لا يوجد نهج مناسب لجميع الحالات، ولا نهج ثابت لتصميم نموذج تام للتكامل من شأنه أن يناسب جميع البلدان في جميع الحالات. ومع ذلك، فإنه من الضروري وجود نموذج عام لضمان عدم التضارب بين أهداف العمل.

115 - وفي هذا الصدد، يرى المفتش أنه، مثلما يساعد حالياً قرار البرنامج الإنمائي بتعيين مدراء قطريين في نحو 40 بلداً لإدارة أنشطته الأساسية⁽⁸³⁾ في تغيير الشعور بوجود محاباة للبرنامج الإنمائي في فرق الأمم المتحدة القطرية، يمكن أن تستفيد وظيفة الممثل الخاص للأمين العام من اتخاذ قرار مماثل يفصل هذه الوظيفة عن إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية لأن مكتب الأمين العام هو الذي يتولى اختيار وتعيين الممثل الخاص للأمين العام.

116 - وعلاوة على ذلك، يرى المفتش أنه إذا أصبح ممثل خاص للأمين العام أو منسق مقيم أرفع أو أكبر ممثل لمنظومة الأمم المتحدة في البلد، وجب أن يسمى بكل بساطة "ممثل منظومة الأمم المتحدة في (البلد)"، وأن يفحصه ويقترحه مجلس الرؤساء التنفيذيين. وينبغي تسمية أعضاء فرق الأمم المتحدة القطريين الآخرين "ممثل (المنظمة) في (البلد)". وقد يضم فرقة الأمم المتحدة القطرية ممثلاً لإدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الشؤون السياسية، بحسب الاقتضاء.

(83) قرار الجمعية العامة 250/59 المؤرخ 22 كانون الأول/ديسمبر 2004، الفقرة 60. ولدى البرنامج الإنمائي حالياً 51 مديراً قوطرياً.

117 - وبما أن الممثل يؤدي مهام مصممة وفقاً لحاجات ورغبات معينة، فإنه ينبغي تحديد وتطوير مجموعة السمات الرئيسية لممثل منظومة الأمم المتحدة في البلد ولوجود الأمم المتحدة فيه وفقاً "لحاجات ورغبات البلد"، وذلك في أثناء عملية الفحص، على أن تؤخذ في الاعتبار الميزة النسبية لكل وكالة بالاستناد إلى وجودها المحلي التاريخي، وخبرتها الفنية، ومواردها.

118 - ولا بد من وجود مجموعة أساسية من المنظمات التي تشكل فرقة الأمم المتحدة القطرية بحسب ميزاتها النسبية. وعندما تتغير بيئة البلد يمكن إضافة عناصر مختلفة. وعلى سبيل المثال، إذا أوشك البلد على دخول مرحلة ما بعد النزاع أمكن إضافة عناصر في مجالي حفظ السلام وبناء السلام، ثم سحب هذه العناصر عندما تتغير البيئة ويدخل البلد مرحلة انتقالية.

المعيار 10

وجود نموذج مرّن للتكامل غرضه الاستجابة للحاجات المحددة والمتغيرة لكل بلد، التي تحدد من خلال تقييم للحاجات يضطلع به فرقة الأمم المتحدة القطرية والبلد المضيف أو يجري بالتشاور الكامل معهما.

وذلك من خلال ما يلي:

(أ) نظر الأمين العام في تعيين "ممثل لمنظومة الأمم المتحدة" بالتشاور مع مجلس الرؤساء التنفيذيين كي يتولى قيادة فرقة الأمم المتحدة القطرية باعتبار هذا الممثل أكبر ممثل للمنظومة في البلد، يدعمه في ذلك "ممثل" لمؤسسات الأمم المتحدة؛

(ب) عملية مبسطة تضمن إنشاء أفضل فريق، على أن يستند اختيار الممثل الخاص للأمين العام إلى استعراض لتكوين فريق الإدارة العليا للبعثة؛

(ج) تحديد مجموعة السمات الرئيسية لممثل منظومة الأمم المتحدة في أي بلد وفقاً للحاجات المحددة والمتطورة لذلك البلد، وذلك بالتشاور الكامل مع الحكومة الوطنية؛

(د) تكوين فرق الأمم المتحدة القطرية تكويناً يستجيب لما "تحتاجه وترغب فيه" البلدان في الظروف المحددة. وقد يختلف هذا التكوين وفقاً للظروف المتطورة، آخذاً في الاعتبار الميزة النسبية لكل وكالة بحسب وجودها المحلي التاريخي، وخبرتها الفنية، ومواردها. وينبغي إعادة تقييم التكوين بصورة دورية وفقاً لمقتضيات دورة البرمجة الاستراتيجية؛

(هـ) إضافة عناصر جديدة إلى البنية القائمة للفرقة القطرية عند الاقتضاء، مثل عمليات السلام القائمة بموجب ولاية من مجلس الأمن أو بموجب أي ولاية أخرى، وذلك بالتشاور الكامل مع فرقة الأمم المتحدة القطرية والحكومة، وذلك من خلال إدخال البنى المؤقتة في التشكيلة الدائمة.

باء - القيادة الفعالة

119 - ذكرت الجمعية العامة في الفقرة 169 من قرارها 1/60 المؤرخ 16 أيلول/سبتمبر 2005 الحاجة إلى وجود قطري للأمم المتحدة ذي دور معزّز للمسؤول المقيم الأقدم، سواء أكان ممثلاً خاصاً أو منسقاً مقيماً أو منسقاً للشؤون الإنسانية، بما في ذلك تمتعه بقدر مناسب من السلطة والموارد والمساءلة.

120 - ويرى المفتش أن القيادة القوية ضرورية لتمكين الأمم المتحدة من التحدث بصوت واحد على المستوى القطري. والقيادة القوية تعني وجود مديرين من ذوي الرؤية والكفاءة والخبرة الذين أنيطت بهم السلطات الضرورية، ولديهم القدرة على التفاوض باسم منظومة الأمم المتحدة، وذلك لتكوين البرنامج القطري "الواحد" وضمان تنفيذه عن طريق توجيه العملية الجماعية للتعبة، وتحديد الأولويات، وتوزيع الموارد، وفي الوقت نفسه الخضوع فردياً للمساءلة عن أعمالهم من قبل مجلس الرؤساء التنفيذيين. ولا يستطيع القادة العمل بفعالية دون سلطات ومساءلة، وأفرقة وهيكل إدارية فعّالة.

121 - وأما المديرون من أصحاب الرؤية والكفاءة والخبرة فلا ينبغي اختيارهم إلا من خلال عملية تنافسية منظمة تنظيمياً جيداً. وبدلاً من تدريب المديرين، يفضل تحديد المديرين من بين ذوي الكفاءات الإدارية وتطوير هذه الكفاءات.

122 - ومسألة الشخصيات هي في الواقع العقبة الكبرى التي تعترض سبيل تحقيق التكامل/الاتساق على المستوى الميداني، بحسب 41 في المائة من الردود على الاستبيان الذي أعده المفتش.

123 - وذكر الأمين العام في تقريره عن الاستثمار في الموارد البشرية الذي صدر في آب/أغسطس 2006 أن نهجاً أكثر صرامة وانتظاماً سوف ينشأ لاختيار كبار المسؤولين (برتبة مدير وما فوقها)، بما في ذلك اختيار مسؤولي عمليات السلام، ويأخذ هذا النهج

بإجراء مقابلات على أساس الكفاءات وبطرق تقييم أخرى لاختيار المسؤولين على أساس "سجل سليم حافل بالخبرة الإدارية والقيادية الناجحة"،⁽⁸⁴⁾.

124 - وفي هذا الصدد، لاحظ المفتش أن لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نظاماً متطوراً جداً وقائماً منذ أمد بعيد لاختيار المنسقين المقيمين لمنظومة الأمم المتحدة، ولاحظ في الوقت ذاته أن اختيار الممثل الخاص للأمين العام يعتبر في أحيان كثيرة تعييناً سياسياً يتولاه مكتب الأمين العام. ونتيجة لذلك، فإن اختيار القادة في البعثات المتكاملة عملية شخصية إلى حد بعيد جداً، حيث يكون دور الأفراد في الأفرقة دوراً حاسماً في ضمان نجاحها. ولذلك فإنه من المهم الاعتماد على كفاءات إدارية محددة واختبار هذه الكفاءات، وعدم الاعتماد على الكفاءات الفنية الظاهرة فقط.

125 - ومن الواضح أن الشروط التي يتعين توفرها في نوع معين من القادة قد تتغير بحسب تطور حالة البلد وحاجاته حتى في أثناء الدورة الزمنية للبعثة. ولذلك، ورغم وجود مجموعة من السمات الرئيسية العامة ووجود نصوص اختصاصات عامة، يمكن تصميم مجموعة سمات رئيسية محددة بدرجة أكبر للتكيف مع الظروف التي تقتضي تلبية احتياجات أكثر تحديداً.

126 - ويعتبر التنوع الجنساني والثقافي أيضاً عاملاً مهماً في قيم الأمم المتحدة⁽⁸⁵⁾. ومن المؤسف أنه حتى تشرين الثاني/نوفمبر 2009 لم يكن في صفوف الممثلين الشخصيين للأمين العام إلا أربع نساء فقط، بينما تشكل النساء 32 في المائة من المنسقين المقيمين⁽⁸⁶⁾ وفيما يتعلق بالتمثيل الجغرافي، فإن الأوروبيين يشكلون 46 في المائة من رؤساء البعثات المدنية و50 في المائة من رؤساء البعثات العسكرية.

127 - ويرى المفتش أن من العوامل الرئيسية لضمان صدقية عملية الاتساق والتكامل مشاركة جميع أعضاء فرق الأمم المتحدة القطرية على قدم المساواة في نظام الاختيار، وممارسة الحق في اقتراح أسماء المرشحين، وفحصهم، والاعتراض على ترشيحهم، وتركيتهم للموافقة من قبل مجلس الرؤساء التنفيذيين.

128 - أخيراً وليس آخراً، ينبغي للدول الأعضاء أن تكون مسؤولة عن اقتراح مرشحين ذوي قيمة عالية، وذلك بتحديد طالبي الوظيفة المحتملين على المستوى الوطني ثم تعريفهم ببيئة الأمم المتحدة.

(84) A/61/255، الفقرة 316.

(85) A/RES/62/155.

(86) انظر الفقرة 131.

جيم - اختيار المنسقين المقيمين

129 - لخصت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية (في عام 2000) عملية اختيار وتعيين المنسقين المقيمين على النحو التالي:

(أ) عند شغور منصب المنسق المقيم، يدعو مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وكالات الأمم المتحدة إلى تسمية مرشحين لتقييم كفاءاتهم. ويعتبر الرد على المرشح رداً سرياً ويترك له إطلاع وكالته عليه. وإذا تابع المرشح طلبه، قامت الوكالة باستعراض نتيجة التقييم والبت في التقدم أو عدم التقدم بالترشيح إلى الفريق الاستشاري المشترك بين الوكالات؛

(ب) يتألف الفريق الاستشاري المشترك بين الوكالات من 11 وكالة. وإضافة إلى ذلك، يطلب إلى ممثلين عن إدارة شؤون الإعلام، وإدارة السلامة والأمن، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين المشاركة في أعمال الفريق عند مناقشته تعيينات المنسقين المقيمين للعمل في البلدان التي تواجه حالات طارئة معقدة والبلدان التي يتولّى المنسقون المقيمون فيها إدارة مراكز الأمم المتحدة للإعلام في الوقت ذاته؛

(ج) يتولى الفريق الاستشاري المشترك بين الوكالات مسؤولية النظر قبل التقييم فيما إذا كان المرشحون لوظائف معينة مناسبين لها. ويوصي الفريق مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالمرشحين المناسبين لاختيار أسماء منهم. وأما المرشحون الذين يجدهم الفريق مناسبين لكنهم لا يختارون لوظيفة معينة فيشكلون مجموعة مرشحين ملء شواغر مقبلة؛

(د) قبل اتخاذ قرارات بشأن تسمية المنسقين المقيمين لتقديمها إلى الأمين العام، يتشاور مدير البرنامج الإنمائي مع الرؤساء التنفيذيين أعضاء اللجنة التنفيذية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. ثم يطلب مدير البرنامج إلى أعضاء مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وآخرين يستشارون عادة في عملية الاختيار إبداء آرائهم. وبعد موافقة الأمين العام على المرشح، يُطلب إلى أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين غير الأعضاء في الفريق الاستشاري المشترك بين الوكالات إجازة الترشيح بإبداء عدم الاعتراض. ثم يحال الترشيح إلى البعثة المعنية للحصول على قبول الحكومة به.

130 - وتلقى المفتش قبيل انتهائه من وضع هذا التقرير تعليقات من مكتب تنسيق عمليات التنمية وإدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني تشير إلى اعتماد مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في 30 تشرين الثاني/نوفمبر 2009 إجراءات عملانية موحدة جديدة

وضعها الفريق الاستشاري المشترك بين الوكالات. وهذه الإجراءات الجديدة تشكل على ما يبدو تحسیناً للعملية. ويأسف المفتش لأنه لم يتمكن من تقييم الإجراءات الجديدة لتبين ما إذا كانت تمثل فعلاً تحسیناً للعملية بسبب ورودها متأخرة ونظراً إلى ضرورة إنجاز التقرير.

131 - وحتى آذار/مارس 2009، كان في عداد المنسقين المقيمين 41 امرأة (أو 32 في المائة)، و 64 منسقاً مقيماً من بلدان الجنوب، (49 في المائة)، و 43 منسقاً مقيماً (33 في المائة) اختيروا من خارج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي⁽⁸⁷⁾. ورغم أن ذلك يشكل خطوة إلى الأمام، لا يزال التساؤل يثار حول النزاهة، وذلك لعدة أسباب. وأحد أهم هذه الأسباب كون المنسقين المقيمين مسؤولين أمام مدير البرنامج الإنمائي. وفي الواقع، أدى دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كجهة مسؤولة عن إدارة نظام المنسقين المقيمين ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في دعم ذلك النظام إلى الشعور بوجود تعارض بين مصالح البرنامج ومصالح النظام.

132 - ورداً على أسئلة المفتش في أثناء مقابلاته، أشار مسؤولو بعض المنظمات إلى أنهم لا يشعرون بأنهم يملكون عملية الاختيار لأن مشاركتهم تجري على مستوى إدارات الموارد البشرية، ولأن مرشحيهم لم يختاروا في نهاية المطاف، ولأن الإجراءات التي طبقت تفتقر إلى الشفافية.

133 - وأشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من جهته إلى أن المؤسسات لم تقدم عدداً كافياً من المرشحين الذين يستوفون شروط المستوى المطلوب، وسلّم في هذا الصدد بأن النظام يمثل استنزافاً لأفضل المديرين في تلك المؤسسات.

دال - اختيار الممثلين الخاصين للأمين العام

134 - خلافاً لعملية اختيار المنسقين المقيمين، يعتبر اختيار الممثلين الخاصين للأمين العام عملية سياسية بدرجة أكبر. وقد وضعت إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني اختصاصات وسجلاً بالمرشحين المحتملين لكل وظيفة، ويمكن الدول الأعضاء أن تسمي مرشحين لها بصورة اعتيادية⁽⁸⁸⁾.

(87) إحصاءات مقدمة إلى المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في حزيران/يونيه 2009.

(88) انظر قرار الجمعية العامة 261/63 المؤرخ 24 كانون الأول/ديسمبر 2008 بشأن تعزيز إدارة الشؤون السياسية الذي أكدت الجمعية في الفقرة 12 منه "الأهمية المستمرة لدور الأمين العام، عند تعيينه لممثليه ومبعوثيه الخاصين، في ضمان أعلى معايير الاستقامة والكفاءة والنزاهة والاقتدار المهني".

هاء - "اعتماد قِبعات لأدوار متعددة" من قبل الممثلين الخاصين للأمين العام ونواب الممثلين الخاصين/المنسقين المقيمين/منسقي الشؤون الإنسانية

135 - إن الممثلين الخاصين للأمين العام ونواب الممثلين الخاصين/المنسقين المقيمين/ومنسقي الشؤون الإنسانية الذين "يعتَمرون قِبعات لأدوار متعددة" يعتبرون نوعاً جديداً نسبياً من الموظفين في النظام ظهر عند إنشاء البعثات المتكاملة. وفي نهاية تشرين الثاني/نوفمبر 2009، بلغ عدد ما أنشئ من هذه المناصب 12 وظيفة ويتوقع أن يستمر في الازدياد.

136 - وعند النظر إلى تنوع المسؤوليات المسندة إلى شخص واحد واحتمال نشوء تضارب في المصالح جرّاء تعدد المرجعيات، قد يميل المرء لأول وهلة إلى الاعتقاد بأن أداء هذه الوظيفة التي تتطلب "اعتماد قِبعات لأدوار متعددة" أداء غير فعال. وعلى العكس من ذلك، هناك اليوم إقرار عام، وإن بعد شيء من التردد، بأن الأمر ليس كذلك، وهذا ما تؤكدته الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة. وفيما وافق نحو نصف الذين أجابوا على الاستبيان (54 في المائة) على القول إن المهام المختلفة قد تتضارب في بعض الأحيان، لم توافق الأغلبية (85 في المائة) على القول بالفصل بينها. وفي هذا الصدد، علّم المفتش أن الفريق العامل المعني بتعزيز نظام منسقي الشؤون الإنسانية الذي أنشأته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات سيستعرض مسائل إحداها مسألة الظروف التي قد تؤدي إلى فصل مهمة الشؤون الإنسانية عن غيرها.

137 - ومن الواضح في نظر المفتش أن أداء مهام متنوعة تتضارب في بعض الأحيان يتطلب كفاءات محدّدة مثل سلامة التقدير ومهارات الوصل التي يُتوقع توفرها لدى موظفين مُعيّنين على هذه المستويات الرفيعة. وفيما يتعلق بأماكن عمل المسؤولين، لاحظ المفتش في أثناء زيارته الميدانية أن أصحاب هذه المناصب لديهم مكاتب إما في أماكن البعثة أو في مكاتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو في كليهما وأنهم يقسّمون وقتهم بينهما. ويبدو أن هذا الترتيب الثاني هو الأكثر فعالية.

138 - وعلى العكس من ذلك، فإن المفتش يجذب فصل وظيفة الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وأما "الجدار الواقعي" الذي أُقيم عند إنشاء وظيفة المدير القطري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي فقد يفى بغرضه في وظيفة الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضاً، إذ يضيف مزيداً من الاستقلال والتزاهة إلى الوظيفة التي تقتضي "اعتماد قِبعات لأدوار متعددة".

139 - وأما فيما يتعلق باختيار الممثلين الشخصيين للأمين العام ونواب الممثلين الشخصيين/المنسقين المقيمين/ومنسقي الشؤون الإنسانية/والممثلين المقيمين لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذين "يعتَمرون قِبعات لأدوار متعددة"، فإن المفتش يُدرك أن الممثلين الخاصين للأمين العام يُعينهم الأمين العام في الوقت الحاضر، بينما يُسمى الآخرون الآن من خلال عملية الفريق الاستشاري المشترك بين الوكالات، وبعد ذلك يعينهم الأمين العام.

140 - وتحاول إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، وإدارة الشؤون السياسية العمل على نحو أوثق مع مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في عملية اختيار المرشحين لتلك المناصب، وذلك مثلاً من خلال المشاركة في أفرقة إجراء المقابلات. ويرى المفتش أن هذا الحل يُفضّل على إنشاء هياكل جديدة ووضع شروط جديدة.

المعيار 11

وجود عملية اختيار لقادة البعثات من خلال مجلس الرؤساء التنفيذيين لضمان تعيين مديرين ذوي مؤهلات عالية ولهم سلطة كاملة على ممثلي جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في البلد.

وذلك من خلال ما يلي:

- (أ) تغيير اللقب الحالي للمنسق المقيم وجعله ممثل منظومة الأمم المتحدة؛
- (ب) عملية اختيار مصممة وفقاً لحاجات البلد وحالته بالذات؛
- (ج) مشاركة جميع وكالات الأمم المتحدة الموجودة في البلد مشاركة قائمة على قدم المساواة وعلى الحقوق ذاتها في اقتراح وفحص ورفض وتسمية المرشحين؛
- (د) إدارة العملية بواسطة اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، وتعيين المرشحين من قبل الأمين العام بعد التشاور مع مجلس الرؤساء التنفيذيين ومجلس الأمن؛
- (هـ) فصل وظيفة الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن غيرها؛
- (و) اقتراح الدول الأعضاء أسماء مرشحين ذوي قيمة كبيرة؛
- (ز) تقييم المهارات الإدارية للمرشحين؛
- (ح) تحقيق التنوع في التوزيع الجغرافي والجنساني وفقاً لقيم الأمم المتحدة.

واو - تدريب القادة وتطويرهم

141 - انقسمت الردود على استبيان المفتش بالتساوي بين قائل بتلقي قدر "كاف" من التدريب/التعريف وقائل بـ "عدم تلقي تدريب/تعريف" بصدد التكليف بتولي مناصب قيادية.

142 - وقد وضعت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية عدداً من البرامج التدريبية بدعم من كلية منظومة الأمم المتحدة لتعزيز نظام المنسقين المقيمين؛ ويتسم بعض هذه البرامج بطابع عام ويتعلق بعضها الآخر بمهام محدّدة مثل: التدريب التعريفي للمنسقين المقيمين الذين يشغلون هذه المناصب للمرة الأولى، واجتماعات إحاطة المنسقين المقيمين في أثناء الخدمة، والتدريب على تقييم الأداء انطلاقاً من المهارات، وبناء الأفرقة، وعمليات الإصلاح بالأمم المتحدة والبرمجة القطرية، ومنتجعات التخطيط الاستراتيجي في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

143 - وأنشأت إدارة عمليات حفظ السلام برنامجاً تعريفياً لكبار القادة، وهو برنامج مخصص لكبار قادة البعثات (مثل الممثلين الخاصين للأمين العام، ونواب الممثلين الخاصين، وقادة القوات، ومفوضي الشرطة، ورؤساء الأركان، ورؤساء البعثات)، والمشاركة فيه إلزامية في أثناء الأشهر الستة الأولى من التكليف بالمهمة. وإضافة إلى ذلك، تنظم إدارة عمليات حفظ السلام دورات لكبار قادة البعثات مرة أو مرتين في السنة. وأخذت هذه الإدارة ترى تدريجياً وجود ترابط أوثق بين المشاركة في الدورات والإيفاد إلى الميدان، رغم أن هذا الترابط لم يكن قائماً دوماً. وأنشأت الأمم المتحدة أيضاً برنامجاً لتنمية القدرات القيادية للمديرين من الرتبين مد-1 ومد-2، وأيد مجلس الرؤساء التنفيذيين قيام كلية موظفي منظومة الأمم المتحدة بإنشاء برنامج شبكة الإدارة العليا لتنمية القدرات القيادية المشترك بين الوكالات⁽⁸⁹⁾. ويعتقد المفتش أنه ينبغي تعديل برنامج التعريف وفقاً للجدول الزمني لبعثات حفظ السلام، كما ينبغي جعله إلزامياً للمديرين قبل إيفادهم إلى الميدان.

144 - وكرّس مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أيضاً إقامة مناسبة تعريف لمنسقي الشؤون الإنسانية يُشارك فيها منسقون للشؤون الإنسانية سابقون ومحتملون، وأنشأ مجموعة من هؤلاء (تضم ممثلين لمنظمات غير حكومية) سيلتحقون "بنظام إحاطة وتعلّم يتألف من أربع مراحل ويستغرق فترة سنة واحدة"⁽⁹⁰⁾.

(89) الوثيقة A/61/255، الفقرتان 319-320.

(90) انظر الحاشية 80 أعلاه.

145 - وتدريب الأفرقة ضروري أيضاً؛ غير أنه من المستحيل إجراؤه في وقت التعيين لأن قادة فرق الأمم المتحدة القطرية/البعثات لا يعيّنون جميعاً في وقت واحد، ولكن ذلك ممكن من خلال أفرقة التدريب المتنقلة التي تحول على المناطق. وفي هذا الصدد، أنشأ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في عام 2007 برنامجاً تدريبياً على القدرات القيادية على مستوى المجموعة/القطاع للرؤساء أو الأفراد الحاليين المدرجة أسمائهم في قائمة مجموعة من المجموعات. وهذا البرنامج يمكن أن يكون تجربة تحظى باهتمام يستدعي تكرارها خارج مجال الشؤون الإنسانية.

المعيار 12

يتلقى القادة التدريب/التعريف اللازم لأداء مهامهم بفعالية.

وذلك من خلال ما يلي:

- (أ) إنشاء نموذج تعريف/تدريب للقادة بالتنسيق مع كلية موظفي منظومة الأمم المتحدة، على أن يكون مخصصاً للحالات والحاجات القطرية المختلفة؛
- (ب) أفرقة تدريب متنقلة تقدم تدريباً جماعياً لقادة فرق الأمم المتحدة القطرية والبعثات بحسب المنطقة؛
- (ج) تنظيم التدريب في مجموعات بحسب الموضوع.

زاي - لا سلطة بدون مساءلة

146 - ينبغي عدم منح سلطة بدون مساءلة وعدم وجود مساءلة بدون سلطة. وهذا المبدأ كرسه الجمعية العامة ومجلس الرؤساء التنفيذيين عندما وافقا على الإطار المعياري المقترح من وحدة التفتيش المشتركة (JIU/REP/2004/5). أما الممثلون الخاصون للأمين العام فيفتقرون إلى السلطة ولا يخضعون للمساءلة في الوقت الحاضر. ويفتقر المنسقون المقيمون إلى السلطة اللازمة لإدارة فرق الأمم المتحدة القطرية والرقابة عليها، ولكنهم يخضعون لقدر من المساءلة لأن أدائهم يُقاس بمدى قدرتهم على دفع جدول الأعمال الإصلاحي قُدماً. وفي الوقت الحاضر، لا يؤدي إلى حل هذه المسألة لا المبادئ التوجيهية التي وضعتها لجنة التنسيق الإدارية

في عام 1999⁽⁹¹⁾ ولا المذكرات التوجيهية التي صدرت عن الأمين العام لاحقاً. غير أن تقرير الأمين العام عن بناء السلام بعد النزاع مباشرة (A/63/881-S/2009/304) المؤرخ 11 حزيران/يونيه 2009) وخطة التنفيذ التي وضعها لاحقاً استجابةً لمشاعر القلق لدى الدول الأعضاء إزاء غياب الأداء الفعال والمنسق في حالات ما بعد النزاع، ينبغي اعتبارهما محاولة لتصحيح الحالة. ويُطلب حالياً إلى الممثلين الخاصين للأمين العام وغيرهم من رؤساء بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية أن يتوصلوا إلى اتفاقات مع الأمين العام.

147 - وأما المبادئ التوجيهية المتعلقة بسير نظام المنسقين المقيمين فتشير إلى أن المنسق المقيم مسؤول عن قيادة الفريق، ويُتوقع من أعضاء نظام المنسقين المقيمين أن يُقدموا دعماً كاملاً لسير نظامهم. وينبغي للممثل الخاص للأمين العام أن يتشاور وينسق بانتظام مع المنسق المقيم و/أو منسق الشؤون الإنسانية ومع الفرقة القطرية، للاستفادة من خبراتهم الفنية، ووضع استراتيجية واضحة، وتبادل المعلومات، لا سيما فيما يتعلق بمبادرات بناء السلام⁽⁹²⁾.

148 - وقد أُعْلِمَ المفتش بأن الوصف الوظيفي والاختصاصات لنظام المنسقين المقيمين قد جرى تأويله باعتماد وتنفيذ نظام مساءلة إدارية وخطة لتنفيذه (أقرت/اعتمدت من قِبَل مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في آب/أغسطس 2008 وكانون الثاني/يناير 2009 على الترتيب).

149 - وأما المذكرة المعنونة "مذكرة توجيهية بشأن العلاقات بين ممثلي الأمين العام، والمنسقين المقيمين، ومنسقي الشؤون الإنسانية" الصادرة في كانون الأول/ديسمبر 2000 فتتصّح تحديداً على كَوْن الممثل الخاص للأمين العام مسؤولاً عن تقديم التوجيه السياسي لوجود الأمم المتحدة كله، والحث على اتباع نهج منسق ومتسق من قِبَل جميع العناصر المكوّنة لوجود الأمم المتحدة في البلد.

150 - وأما المذكرة المنقحة المعنونة "مذكرة توجيهية بشأن البعثات المتكاملة" الصادرة في عام 2006 فتتصّح على أن للممثل الخاص للأمين العام في البعثات المتكاملة سلطة عامة على أنشطة الأمم المتحدة، وعلى أنه يمثل الأمين العام، ويتكلم باسم الأمم المتحدة، ويضع الإطار العام الذي يوجّه أنشطة البعثة وفرقة الأمم المتحدة القطرية ويضمن اتباع الجميع نهجاً منسقاً⁽⁹³⁾. ويعتبر نائب الممثل الخاص/المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية الذي "يعتمر

(91) "المبادئ التوجيهية للجنة التنسيق الإدارية بشأن سير نظام المنسقين المقيمين"، أقرت باسم لجنة التنسيق الإدارية من قِبَل اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية في دورتها الخامسة عشرة، نيويورك، 21-24 أيلول/سبتمبر 1999، الفقرة 21.

(92) المرجع نفسه، و "التوجيهات الموحدة للممثل الخاص للأمين العام" (3 آب/أغسطس 1998)، الفقرة 7.

(93) انظر الحاشية 10 أعلاه.

قبعات لأدوار متعددة“ صلة الوصل الرئيسية بين البعثة وفرقة الأمم المتحدة القطرية، ويتولى مسؤولية التنسيق في فرقة الأمم المتحدة القطرية، ومسؤولية التخطيط والتنسيق في العمليات الإنمائية والإنسانية وفقاً لصفته ذات الصلة كمنسق مقيم ومنسق للشؤون الإنسانية، ويقوم صلات وصل بالحكومات، والجهات المانحة، وغيرها من الشركاء الإنمائيين لهذا الغرض. وفي عام 2006 أيضاً، وافق الأمين العام على المبادئ التوجيهية لعمليات التخطيط المتكامل للبعثات، وعلى إنشاء أو استمرار فرق عمل على مستوى المقرر لكل وجود متكامل، وذلك بغية ضمان تزويد الوجود الميداني بالدعم والتوجيه للسياسات العامة في شكل متسق وثابت، وطلب إلى كل واحد من أشكال هذا الوجود البالغ عددها 19 وجوداً أن تقيم قدرة مشتركة للتحليل والتخطيط وأن تضع وإطاراً استراتيجياً متكاملًا يظهر في جميع أدوات الأمم المتحدة الأخرى للتخطيط والبرمجة والميزنة، وأن تستفيد من هذه الأدوات. ويذكر مرة أخرى أن تلك المبادئ التوجيهية ليست ملزمة لجميع الجهات الفاعلة المشاركة في عمليات التخطيط المتكامل للبعثات.

151 - وأما إطار المساءلة للمنسقين المقيمين، الذي وضعه في آذار/مارس 2006 فريق قضايا المنسقين المقيمين التابع لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، عملاً بطلب الجمعية العامة الوارد في الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية⁽⁹⁴⁾، فلا يضيف الكثير إلى المبادئ التوجيهية آنفة الذكر، ما عدا إدراج إشارة إلى مسؤولية المنسق المقيم عن رصد تنفيذ إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وتقديم تقارير عن ذلك التنفيذ، ودعم تعبئة الموارد لأجله.

152 - وأما الكلام الذي ورد آنفاً بشأن سلطات ومسؤوليات الممثلين الخاصين للأمين العام، والمنسقين المقيمين، ونواب الممثلين الخاصين الذين “يعتَمرون قبعات لأدوار متعددة” فهو كلام عام جداً، وتكاد لا ترد فيه أي إشارة إلى المساءلة. ولا يزال الغموض يكتنف الكثير من المسائل التي تتعلق بسلطات هؤلاء القادة، لا سيما في البعثات غير المتكاملة. وقد يؤدي هذا الغموض إلى نشوء توتر بينهم.

153 - وعلاوة على ذلك، فإنه ليس في وسع الممثلين الخاصين للأمين العام والمنسقين المقيمين التأثير في تعيين أو إقالة أعضاء فرق الأمم المتحدة القطرية، وليس في وسعهم المشاركة في تقييم مساهمتهم في مبادرة “الأمم المتحدة الواحدة”⁽⁹⁵⁾.

(94) القرار 250/59، الفقرة 58.

(95) انظر: JIU/REP/2005/02، وDP/2004/12 - E/2004/4، الفقرة 41.

154 - وأخيراً فإن أداء المنسقين المقيمين يخضع للتقييم، لكن الممثلين الخاصين للأمين العام لا يقيمون تقييماً منتظماً. ونظام تقييم أداء المنسقين المقيمين الذي يجريه مديرون إقليمييون من عدة وكالات نظام مربك وبطيء إلى حد بعيد. ويتولى تقييم المنسقين المقيمين منذ عام 2007 هيئة مشتركة بين الوكالات (الدورة الخاصة لفريق المديرين الإقليميين حول تقييم المنسقين المقيمين/فرق الأمم المتحدة القطرية). بمساهمة من أعضاء فرق الأمم المتحدة القطرية من خلال تقييم 180 درجة.

155 - وقد تأكد المفتش في أثناء زيارته من أن التحدي الذي يجسده موضوع سلطات ومساءلة الممثلين الخاصين للأمين العام والمنسقين المقيمين هو تحدٍ واحد وحقيقي ولم يتم التوصل إلى حل له.

المعيار 13

يمنح "القائد الواحد" على المستوى القطري السلطات اللازمة ويخضع للمساءلة في آلية مجلس الرؤساء التنفيذيين توجهاً للنجاح في تنفيذ "الخطة الواحدة".

وذلك من خلال:

(أ) تحديد نطاق السلطة المسندة إلى ممثل منظومة الأمم المتحدة لضمان الاتساق/التكامل على المستوى القطري، بما في ذلك السلطة على فرق الأمم المتحدة القطرية؛

(ب) الوضوح وعدم الغموض في التسلسل القيادي في فرق الأمم المتحدة القطرية؛

(ج) التحديد الواضح لإسناد السلطات للغير في الصكوك الإدارية وفي أوامر التفويض الفردية المتوائمة والشاملة، بما في ذلك إسناد السلطة للغير فيما يتعلق بجميع الموارد المالية والبشرية؛

(د) تقييم ممثل منظومة الأمم المتحدة من خلال نظم المساءلة القائمة على أساس الأداء، ومساءلة هذا الممثل مساءلة فعلية عما يتحقق من نتائج؛

(هـ) تقييم مهاراته الإدارية بواسطة مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية (الفريق الاستشاري المشترك بين الوكالات) في حالة المنسق المقيم وفي حالة من له وجود في فرق

الأمم المتحدة القطرية، وبواسطة الأمين العام في حالة الممثل الخاص للأمين العام وذلك بمساهمة من إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني/إدارة الشؤون السياسية؛

- (و) مشاركة الممثل في تقييم أداء أعضاء فرقة الأمم المتحدة القطرية من حيث مساهمتهم في عملية الاتساق/التكامل وفي تنفيذ "الخطة الواحدة"؛
- (ز) آليات منشأة لحل مشاكل الاختلاف في حالة البعثات المتكاملة.

حاء - شروط الخدمة

156 - يَعيّن الممثلون الخاصون للأمين العام عادة برتبة وكيل الأمين العام لأنهم يعالجون حالات "كبيرة ومعقدة سياسياً"، تتطلب درجة عالية من السلطة السياسية والمهارة الدبلوماسية، بما في ذلك معالجة المشاكل على أعلى المستويات الوطنية، وفي أغلب الأحيان على مستوى رئيس الدولة أو الحكومة⁽⁹⁶⁾. وتحتاج بعض البعثات إلى نائب أو نائبين يعينان برتبة الأمين العام المساعد أو برتبة مد-2، كما في حالة قادة القوات. وأما الممثلون التنفيذيون وممثلو الأمين العام فيعينون عادة برتبة الأمين العام المساعد وبرتبة مد-2 وفي بعض الحالات الاستثنائية برتبة وكيل الأمين العام وذلك بحسب درجة التعقيد في البعثة. وقد يَعيّن المنسقون المقيمون، والمديرون القطريون، والرؤساء المحليون للوكالات برتبة مد-1/مد-2. ورغم أن رتبة "القائد الواحد" لا ترتبط بالضرورة بمسألة السلطة، إلا أن للرتبة تأثيراً في بعض الحالات عندما يكون أعضاء فرق الأمم المتحدة القطرية بالرتبة ذاتها. غير أن مفهوم "القائد الواحد" لا يعني إطلاقاً سلطة فردية لاتخاذ القرارات، فهذه نتيجة لعملية جماعية. ويمنح "القائد الواحد" صلاحية ضمان تنفيذ القرارات الجماعية لفرق الأمم المتحدة القطرية ويسأَل عن ذلك.

157 - وفيما يتعلق بشروط الخدمة، يشير تقرير الأمين العام عن الاستثمار في الموارد البشرية إلى وجود اختلافات كبيرة بين الموظفين المعيّنين في إطار المجموعة 300 وأولئك المعيّنين في إطار المجموعة 100، وبين موظفي المجموعة 100 المعيّنين في بعثات وأولئك المنتدبين من المقر، وكذلك بين الموظفين الذين يعملون في عمليات السلام وأولئك الذين يعملون في صناديق الأمم المتحدة وبرامجها. وترتبط هذه الاختلافات بتصنيف البعثات باعتبارها بعثات يسمح فيها أو لا يسمح فيها باصطحاب أفراد الأسرة، وبدفع التعويضات

(96) الوثيقة A/C.5/48/26، الفقرة 5.

للإنفاق على أسرة معيشية ثانية، وبنطاق نظام الاستراحة والاستجمام، وبحساب مدفوعات الخطر، وبدفع المبالغ المقطوعة مقابل مستحقات السفر⁽⁹⁷⁾.

ويسلم المفتش بإحراز قدر من التقدم في المواءمة بين شروط الخدمة، وبأن العمل مستمر في هذا المجال. ووافقت الجمعية العامة في قرارها 250/63 المؤرخ 24 كانون الأول/ديسمبر 2008 على مجموعة من الإصلاحات في إدارة الموارد البشرية، وقد بدأ نفاذ هذه الإصلاحات في 1 تموز/يوليه 2009. ويستمر بذل الجهود لمعالجة الغبن في معاملة الموظفين في مقام العمل التي لا يسمح فيها باصطحاب أفراد الأسرة.

158 - ومن الصعوبة البالغة الاحتفاظ بموظفين ذوي كفاءات عالية، وتسجل معدلات شغور عالية "تتراوح بين 22 و 26 في المائة ومعدل دوران قدره 30 في المائة بالنسبة للوظائف الفنية"⁽⁹⁸⁾، وذلك مقارنة بمعدل أقصاه 8 في المائة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى المثلة في الميدان. ومن الواضح أن القادة لا يستطيعون النجاح في مهامهم الاستراتيجية بدون دعم من موظفين مؤهلين. ولذلك اقترح الأمين العام: (أ) بدء العمل بعقد واحد لموظفي الأمم المتحدة وفق مجموعة واحدة من قواعد النظام الإداري للموظفين، على أن يكون التعيين على ثلاثة أنواع (مؤقت ومحدد المدة ومستمر)، وبشروط خدمة مكافئة لشروط الخدمة بعقود في إطار المجموعة 100، وعلى أن تتباين وفقاً لطول مدة الخدمة؛ (ب) ومواءمة شروط خدمة موظفي الأمانة العامة في الميدان مع شروط خدمة الموظفين في مؤسسات أخرى بتصنيف البعثات الميدانية تبعاً للمراحل الأمنية، والعمل بنهج العمليات الخاصة في مراكز العمل التي لا يسمح فيها باصطحاب أفراد الأسرة، ومراجعة نظام إجازات الاستراحة بطرق منها دفع مبالغ مقطوعة⁽⁹⁹⁾.

159 - ونظراً إلى التكاليف السنوية المتكررة التي تترتب على هذه الاقتراحات، والتي تقدر بمبلغ 280 مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، قررت الجمعية العامة⁽¹⁰⁰⁾ أن تطلب إلى لجنة الخدمة المدنية الدولية أن تنظر في هذه الاقتراحات وأن تقدم إليها تقريراً عن ذلك في الجزء الثاني من دورتها الحادية والستين المستأنفة. واستنتجت لجنة الخدمة المدنية الدولية في تقريرها لعام 2006⁽¹⁰¹⁾ أنه ينبغي تنقيح اقتراح الأمين العام بشأن الأخذ بعقد

(97) الوثيقة A/61/255، الفقرة 272.

(98) المرجع نفسه، الفقرة 276.

(99) المرجع نفسه، الفقرة 277، المقترح 4.

(100) القرار 244/61 المؤرخ 22 كانون الأول/ديسمبر 2006.

(101) A/61/30/Add.1.

واحد لجعل هذا الاقتراح مطابقاً للإطار التعاقدى للجنة، وأوصت بالإلغاء التدريجي للتعيينات محددة المدة في أماكن العمل غير المسموح فيها باصطحاب الأسرة، والأخذ بدلاً من ذلك بالعقود محددة المدة وبمجموعة المكافآت ذاتها. وقد وافقت الجمعية العامة على ذلك واعتمدته⁽¹⁰²⁾.

160 - وإضافة إلى شروط الخدمة الأقل جاذبية من غيرها التي وُصفت آنفاً، فإن التحديات الراهنة التي تواجه تنفيذ سياسة تنقل الموظفين "الإلزامية" التي أخذ بها مؤخراً في الأمم المتحدة⁽¹⁰³⁾ والتحديات التي يواجهها حتى الموظفون الذين ينتقلون في النظام طوعاً، تحد من إمكانية إيجاد مرشحين مؤهلين لتلبية الطلب المتزايد على الموارد البشرية في الميدان. ويدرك المفتش الصعوبات التي تواجه التشجيع على التنقل داخل منظومة الأمم المتحدة بسبب التباين في المكافآت وغيرها من الاستحقاقات وشروط الخدمة.

طاء - هياكل الدعم وآليات التنسيق واتخاذ القرار

161 - تعمل على المستوى الميداني بضع آليات لتبادل المعلومات، والتنسيق واتخاذ القرار، ويشرف عليها ممثلون خاصون للأمين العام، ونواب ممثلين خاصين للأمين العام، ومنسقو الشؤون الإنسانية، والمنسقون المقيمون.

162 - وأما اللجان الميدانية التي أنشئت بموجب قرار للجمعية العامة⁽¹⁰⁴⁾ الذي ينعكس في "المبادئ التوجيهية للجنة التنسيق الإدارية بشأن سير نظام المنسقين المقيمين"⁽¹⁰⁵⁾، والتي تتألف من جميع ممثلي منظومة الأمم المتحدة المقيمين وغير المقيمين، والتي يرأسها المنسق المقيم، فتقوم باستعراض الأنشطة الفنية، والبرامج القطرية، والبرامج والمشاريع القطاعية، وتنسق الأنشطة المشتركة، وتتفاعل مع الشركاء الإغاثيين الآخرين ومع الحكومات الوطنية.

163 - وفي البعثات المتكاملة، يقوم فريق الإدارة العليا المؤلف من رؤساء العناصر الوظيفية الرئيسية المكوّنة للبعثة بمساعدة الممثلين الخاصين للأمين العام برسم وتنفيذ خطط البعثة مدعوماً في ذلك بقدرة متكاملة للتخطيط تضم فرقة الأمم المتحدة القطرية والمؤسسات المالية إلى عملية التخطيط والتنفيذ. وأنشأ بعض البعثات المتكاملة أفرقة إدارية فعالة مشتركة بين

(102) القرار 250/63.

(103) انظر الوثيقة JIU/REP/2006/7.

(104) القرار 199/47 المؤرخ 22 كانون الأول/ديسمبر 1992، الفقرة 40. انظر أيضاً القرار 120/50 المؤرخ 20 كانون الأول/ديسمبر 1995، الفقرة 41.

(105) الفقرة 24 (انظر الحاشية 92 أعلاه).

البعثات المتكاملة و فرق الأمم المتحدة القطرية واضعاً لها اختصاصات وخطط عمل متفق عليها كما في جمهورية الكونغو الديمقراطية.

164 - ومن آليات التنسيق الميدانية الأخرى المفتوح باب المشاركة فيها لجميع مؤسسات المنظومة فرق إدارة الأمن للمجال الأمني و فرق إدارة العمليات لإدارة الخدمات المشتركة.

165 - أما فيما يتعلق بهياكل الدعم، فإن وظيفة المنسق المقيم تتلقى الإسناد من وحدة تنسيق، وتمول من صندوق دعم المنسق المقيم وصندوق التنسيق القطري اللذين يخصص منهما سنوياً مبلغ 100 000 دولار من دولارات الولايات المتحدة للقدرة الأساسية البسيطة (موظف دولي/وطني واحد ومساعد إداري). ويمكن تعبئة أموال إضافية من وكالات أخرى أو من مانحين محليين. وفي عام 2006، تراوح عدد أفراد الملاك في كل وحدة من هذه الوحدات بين 1 أو 2 و 12 فرداً يدعمون أنشطة فرقة الأمم المتحدة القطرية⁽¹⁰⁶⁾.

166 - وفي عمليات السلام، ذكر 67 في المائة من البعثات/المكاتب التي استجابت لاستبيان المفتش في عام 2007 أنها تضم وحدة واحدة و/أو موظفين مكرسين للتكامل مع فرق الأمم المتحدة القطرية. وقد قامت هذه الوحدات بتنسيق الأنشطة (93 في المائة)، وتبادل المعلومات (86 في المائة)، والتخطيط المشترك (71 في المائة). غير أنه لم يكن لديها في ذلك الوقت هياكل للبعثات المتكاملة التي تقودها إدارة الشؤون السياسية، وذلك خلافاً لحالة البعثات التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام والتي صممت هياكل متكاملة لدعم فرق قيادة البعثات (مركز عمليات مشترك، ومركز تحليل مشترك للبعثة، ومركز مشترك للعمليات اللوجيستية).

167 - ووفقاً للردود على استبيان المفتش، فإن مكاتب الممثلين الخاصين للأمين العام لا تُزوّد بموارد كافية للتكامل، ولديها نقص في عدد الموظفين وفي التمويل. وكذلك فإن وظيفة نائب الممثل الخاص/المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية التي تمول تمويلاً مشتركاً من البعثة ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بموجب قرار الجمعية العامة⁽¹⁰⁷⁾ تقتصر إلى الدعم الكافي "لمهامه التي تقتضي اعتمار قبعات لأدوار مختلفة"، وهذا ما أكدته ثلثا الذين استجابوا للاستبيان. وأما عدد الموظفين المكرسين لدعم هذه الوظائف فلم يتجاوز الثلاثة في 79 في المائة من الحالات، ولم يقدم التمويل من إدارة عمليات حفظ السلام إلا في 43 في المائة من

(106) تقرير مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية (انظر الحاشية 74 أعلاه)، الصفحة 67.

(107) القرار 296/59 المؤرخ 22 حزيران/يونيه 2005.

الحالات. غير أنه يتوقع تناول موضوع الموارد المخصصة لمكاتب الممثلين الخاصين للأمين العام وذلك على سبيل متابعة تقرير الأمين العام عن بناء السلام⁽¹⁰⁸⁾.

168 - ويعقد ممثلو البعثة وفرقة الأمم المتحدة القطرية اجتماعاً أسبوعياً في 41 في المائة من الحالات، واجتماعين شهريين في 27 في المائة من الحالات، واجتماعاً شهرياً واحداً في 18 في المائة منها. ويجتمع ممثلون آخرون بشكل غير منتظم أو لا يجتمعون على الإطلاق. ويرأس هذه الاجتماعات الممثل الخاص للأمين العام، بينما يتناوب على رئاستها نائب الممثل الخاص/المنسق المقيم والمنسق المقيم. ووفقاً لنتائج الاستبيان، فإن 43 في المائة ممن استجابوا له وصفوا نوعية العلاقة بفرق الأمم المتحدة القطرية بأنها ممتازة، ووصفها 19 في المائة منهم بأنها جيدة جداً ومُرضية، ووصفها 14 في المائة بأنها مجرد جيدة، و5 في المائة بأنها بائسة.

المعيار 14

يعطى ممثلو منظومة الأمم المتحدة الموارد للممارسة مسؤوليات التنسيق المناطة بهم ممارسة فعالة.

وذلك من خلال ما يلي:

(أ) جعل ممثلو منظومة الأمم المتحدة برتبة وكيل الأمين العام، أو الأمين العام المساعد، أو الرتبة مد 2/1، بحسب درجة التعقيد في حالة البلد؛ ولكن لا بد من أن يكون هذا الممثل دائماً أعلى برتبة واحدة من أعضاء فرق الأمم المتحدة القطرية الآخرين؛

(ب) الموازنة بين شروط الخدمة للموظفين العاملين في الميدان؛

(ج) اعتماد سياسة لتنقل الموظفين على نطاق المنظومة؛

(د) إنشاء وحدات تنسيق/تكامل في جميع مقر العمل بدون استثناء، ترتبط بخطوط إبلاغ مباشرة بممثلي منظومة الأمم المتحدة؛

(هـ) وحدات التنسيق التي تقدم الدعم لممثلي منظومة الأمم المتحدة في مهامهم التنسيقية في داخل فرق الأمم المتحدة القطرية، وبين فرقة الأمم المتحدة القطرية والبعثة/المكتب، وبين فرقة الأمم المتحدة القطرية والحكومة، وفرقة الأمم المتحدة القطرية وغيره من الشركاء (الجهات المانحة والمجتمع المدني والقطاع الخاص)؛

(108) انظر الفقرة 146 أعلاه.

(و) وحدات التنسيق التي تعقد اجتماعات شهرية منتظمة تشارك فيها جميع الأطراف. وإضافة إلى تبادل المعلومات ودعم الاجتماعات، تتولى وحدات التنسيق مسؤولية عمليات التخطيط والرصد والتقييم المشتركة ومسؤولية تعبئة الموارد.

باء - التخطيط للاتساق والتكامل الفعالين

169 - لا يمكن تحقيق الاتساق والتكامل بدون تخطيط فعال. وتوجد في الوقت الحاضر داخل منظومة الأمم المتحدة بضع عمليات للتخطيط الاستراتيجي "التكامل"، هي عملية التخطيط المتكامل للبعثات التي لا تزال في مرحلة البداية أو القائمة التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام أو إدارة الشؤون السياسية (بغض النظر عما إذا كانت تنطوي على تكامل هيكلي لفرقة الأمم المتحدة القطرية والبعثة القائمة في الميدان من خلال قيام الممثل بـ "اعتماد ثلاث قبعات كقائد للممثل الخاص/منسق مقيم/منسق للشؤون الإنسانية)؛ وخطة العمل الإنسانية المشتركة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية؛ والوكالات المنفذة وأنشطة الشؤون الإنسانية للمنظمات غير الحكومية؛ وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، فضلاً عن وركات استراتيجية الحد من الفقر التي تضعها الحكومات والبنك الدولي، أو أي استراتيجية وطنية أخرى.

170 - ومن حيث المبدأ، ينبغي لأي عملية تخطيط من هذا النوع أن تكون شاملة، ومركزة، وموجهة لإحراز نتائج، ومملوكة وطنياً، ومستندة إلى الميزة النسبية لكل وكالة وإلى الميزة النسبية للأمم المتحدة ككل. وينبغي للحكومات الوطنية والشركاء من خارج منظومة الأمم المتحدة أن يشاركوا في هذه العملية التي لا بد وأن تبدأ عادة بتقييم مستقل يحدد تقسيم للعمل على مختلف الجهات الفاعلة من الأمم المتحدة ومن غيرها (مؤسسات بريتون وودز، والجهات المانحة الثنائية، والمنظمات غير الحكومية) التي تعمل في تقييم الحاجات بصرف النظر عما إذا كانت هذه الجهات مقيمة في البلد أو غير مقيمة فيه. ومن الضروري أن تستفيد هذه التقييمات مما لدى فرق الأمم المتحدة القطرية من خبرة طويلة كي تحدد الأسباب الجذرية للمشاكل، وتجعل البعد الإقليمي في صلب الحالة القطرية عند إجراء هذه التقييمات. ولا بد من تجنب الرغبة في التخلي عن التركيز مقابل الأخذ بالشمولية.

171 - وكان إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أداة التخطيط الاستراتيجي الرئيسية التي أنشئت كجزء من جدول أعمال الإصلاح الذي قدمه الأمين العام في 1997 لوضع رؤية متسقة لنهج موحد إزاء الأهداف الإنمائية المشتركة على المستوى القطري⁽¹⁰⁹⁾.

(109) "تجديد الأمم المتحدة: برنامج للإصلاح" (A/51/950)، الفقرة 73.

وقد اعتمدت المبادئ التوجيهية الأولى لأطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في نيسان/أبريل 1999 ثم نقحت فيما بعد. وفي نهاية عام 2006 كانت جميع فرق الأمم المتحدة القطرية تقريباً قد شاركت في عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية باستثناء عدد قليل من البلدان التي كانت تشهد أزمة أو تمر في حالة ما بعد الأزمة أو التي كان لديها وجود محدود جداً للأمم المتحدة. ويلاحظ المفتش أن نوعية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية قد تحسنت تحسناً كبيراً في السنوات الأخيرة.

172 - غير أن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية لا يقيم تكاملاً بين النتائج والموارد ولا يربط بين عمليات البرمجة والرصد والإبلاغ والتقييم لأغراض المساءلة. ورغم وجود بعض الأمثلة الجيدة على إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، ليس هذا الإطار في حالات عديدة إلا مجرد مجموع الأنشطة في البرنامج القطري لكل وكالة، مجمعة حول بعض النتائج العامة، علماً أن قليلاً من البرامج المشتركة يأخذ بنهج متعدد التخصصات في عمليات التدخل، فيتجنب الازدواج، ويشدد الأثر وفي عام 2006، لم تشكل فرق الأمم المتحدة القطرية التي قامت أو كانت تقوم في حينه بتنفيذ برنامج مشترك واحد على الأقل مما مجموعه 345 برنامجاً مشتركاً في المنظومة بأسرها إلا 57 في المائة في العدد الإجمالي لفرق الأمم المتحدة القطرية. والمجالات الرئيسية الثلاثة للبرمجة/التنفيذ المشترك هي فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والصحة، والإدارة الرشيدة/الديمقراطية. وأما الوكالات التي كانت أكثر مشاركة من غيرها في ذلك فهي بوجه عام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونيسيف، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ثم منظمة الصحة العالمية، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)⁽¹¹⁰⁾.

173 - ولم توضع أي وثائق للتخطيط المشترك. وعلى سبيل المثال، فإن "الخطة الواحدة" في فييت نام شكل موسع من أشكال إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية تجمع نواتج حول خمس حصائل رئيسية وتتضمن موارد إرشادية. وقد دفعت الحكومة الوطنية بعملية إعدادها دفعةً قوياً فتت على مرحلتين، مرحلة أولى بدأت قبل إطلاق مبادرة المشروع التجريبي والتقت فيها الصناديق والبرامج الستة التي كانت مستعدة لمبادرة "أمم متحدة واحدة" (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة

(110) مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية (انظر الحاشية 74 أعلاه)، الصفحة 56.

نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسيف، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة)، وفي مرحلة ثانية انضمت إلى الخطة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى المقيمة في البلد. وأما التحدي الرئيسي الذي واجه هذه العملية فهو معضلة التوفيق بين التركيز والشمولية.

174 - واعتمدت لجنة السياسات التابعة للأمين العام في تشرين الأول/أكتوبر 2006 عملية التخطيط المتكامل للبعثات. غير أن هذه العملية كانت في صيغتها التي أوصى بها في البداية عملية شديدة التعقيد مما استدعى الشروع في تنقيحها. وقد أثرت هذه الجهود مؤخراً فأدت إلى وضع مبادئ توجيهية منقحة لعملية التخطيط المتكامل للبعثات في المقر والميدان في حزيران/يونيه 2009، ووافق الفريق التوجيهي للتكامل على هذه المبادئ في حزيران/يونيه وفي كانون الأول/ديسمبر 2009. وقللت المبادئ التوجيهية الجديدة من التركيز على توجيه التعليمات، فحددت معايير دنيا للتكامل طوال فترة البعثة. واستجابة لاستبيان المفتش، أشار ثلث البعثات/المكاتب إلى عدم مشاركتها في عملية تخطيط مشترك مع فرقة الأمم المتحدة القطرية. وعمليات التخطيط المشترك هذه أدت إلى وضع وثيقة للتخطيط المشترك في 60 في المائة من الحالات، ولم تتضمن وثيقة التخطيط المشترك استراتيجية خروج إلا في 24 في المائة من هذه الحالات. وعند وضع هذه الوثيقة، استخدمت عملية التخطيط المتكامل للبعثات بشكل جزئي أو لم تستخدم إطلاقاً في 37 في المائة من الحالات. وأما أعداد البرامج المشتركة التي شملها الاستبيان فكانت 2-3 (22 في المائة)، و5-10 (28 في المائة)، ولا شيء (22 في المائة)، أما المجالات الرئيسية لهذه البرامج فكانت فيروس نقص المناعة البشرية المكتسب/الإيدز، والانتخابات، والحكم الرشيد/الديمقراطية، وسيادة القانون، ونوع الجنس. وشارك المانحون في عملية التخطيط في 44 في المائة من الحالات.

175 - وأما المبادئ التوجيهية لعملية التخطيط المتكامل للبعثات التي صدرت في عام 2009 بشأن التخطيط المتكامل لأشكال الوجود الميداني للأمم المتحدة، فقد تمثل توجيهات مفيدة بشأن الإطار الاستراتيجي المتكامل الذي يجمع بين ولايات وموارد البعثة وفرقة الأمم المتحدة القطرية حول إطار عام من أولويات توطيد السلام المتفق عليها. ويتيح الإطار الاستراتيجي المتكامل للبعثة وفرقة الأمم المتحدة القطرية أيضاً القيام بما يلي: تحديد أولويات وتعاقب العناصر المتفق عليها؛ وتيسير إجراء تحول مناسب في الأولويات و/أو الموارد؛ وإجراء استعراض بصورة منتظمة. ومن المؤسف أن هذه المبادئ التوجيهية ليست ملزمة لجميع الجهات الفاعلة المشاركة في عمليات منظومة الأمم المتحدة في الميدان، بما فيها عمليات السلام.

176 - وقد توجد خطط البعثات وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية جنباً إلى جنب لأن أحدهما لا يستبعد الآخر ولأنهما يخضعان لقيادة جهات فاعلة مختلفة. ورغم ذلك، قد يكون هناك ازدواج. وعليه فإنه من الضروري إيجاد صلات بينهما تجنباً للتداخل وبياناً فعالاً لتحول دور منظومة الأمم المتحدة من حفظ السلام إلى بناء السلام والتنمية. وقد تتيح استراتيجية بناء السلام المتكاملة فرصة للجمع بين الجهات الفاعلة كافة، بما فيها الحكومات، والأمم المتحدة، ومؤسسات بريتون وودز، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، والجهات المانحة، وفرصة لتحديد استراتيجية مشتركة لطريقة اتباع نهج متكامل إزاء بناء السلام. وأما الاستعراض الذي يجري في عام 2010 لهيكل بناء السلام فسوف يتيح فرصة لإجراء استعراض نقدي لهذا النهج. ولا بد من الإشارة إلى أن استراتيجية بناء السلام المتكاملة في سيراليون قد أُدمجت في نهاية المطاف في ورقة استراتيجية الحد من الفقر تجنباً للازدواج المحتمل بين الاستراتيجيات.

177 - ويشكل إطار المساعدة القطرية للفترة 2008-2010 في جمهورية الكونغو الديمقراطية وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية المنقح والموسع في بوروندي مثالين جديدين على استراتيجيات المساعدة الانتقالية في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع. ويمثل إطار المساعدة القطرية الممارسة الفضلى حتى الآن في التخطيط المتكامل لأنه يشمل الأمم المتحدة، والبنك الدولي، و19 جهة من الجهات المانحة الثنائية التي تمثل 95 في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة للبلد. ويشمل هذا الإطار أيضاً معايير في عدد من المجالات (المؤهلة منها وغير المؤهلة لتلقي المساعدة الإنمائية الرسمية) التي تعتبر مهمة أهمية حاسمة في العودة إلى مسار إنمائي. وتعتمد هذه المعايير على ورقة استراتيجية الحد من الفقر، وعلى إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، واستراتيجيات الحكومات، وتضع عدداً محدوداً من الأولويات الاستراتيجية المشتركة ضمن نطاق رؤية مشتركة لسلام مستدام. وتضع كل وكالة بمفردها أولويات محددة أخرى في برامجها القطرية وفقاً لولايتها الممنوحة لها من هيئاتها الإدارية والممولة وفقاً لعملية الميزنة المستندة إلى النتائج. وقد بدأت الأمم المتحدة عملياتها المتعلقة بإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في جمهورية الكونغو الديمقراطية، بينما قامت في بوروندي بتنقيح عملياتها قبل نهاية الدورة لجعلها موافقة لتوقيت البعثة. وضمت هاتان العمليتان موظفين مكلفين الاضطلاع بهذه الجهود في مجالي التنسيق والتخطيط. وفي بوروندي، حضر ممثل عن الحكومة الاجتماعات كافة، وخُصص موظف متفرغ لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية مؤلت وظيفته من مكتب تنسيق عمليات التنمية وتلقى تدريبه في كلية موظفي منظومة الأمم المتحدة بتورينو في إيطاليا. وهاتان عمليتان طويلتان من عمليات التخطيط استغرقتا بضعة أشهر من التفاعل، وبدأتا في مرحلتين مختلفتين من

مراحل مشاركة الأمم المتحدة (بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية تعتبر عملية متكاملة لحفظ سلام بلغت مرحلة التوطيد في منتصف المدة، ومكتب الأمم المتحدة المتكامل في بوروندي الذي أنشئ في عام 2007 يمثل عملية انتقال من بعثة لحفظ السلام إلى مكتب متكامل لبناء السلام). وأما الاستراتيجية المتكاملة لبناء السلام التي وضعت في بوروندي في عام 2007 فقد استندت إلى الأطر القائمة مثل إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وورقة استراتيجية الحد من الفقر، ورسمت الخطوط العامة لاستراتيجية مشتركة للجهات الفاعلة في داخل البلد من أجل بناء السلام. وقد أوصت بعثة تقييم تقني في أواسط عام 2009 بإجراء تحول تدريجي ومرحلي من بعثة لحفظ السلام إلى بعثة لبناء السلام في أعقاب انتخابات عام 2010.

178 - ويرى المفتش أنه ينبغي لأداة التخطيط المستخدمة، بصرف النظر عن نوعها، أن تتضمن الأمور التالية المطلوبة لجعلها أداة إدارية فعالة: رؤية للميزة النسبية للأمم المتحدة ودورها في البلد، وعدد قليل من الأهداف والأولويات والأغراض وفقاً لـ "حاجات ورغبات" البلد، وتقديرات للتكاليف، ومؤشرات لقياس النتائج.

179 - الممارسة الفضلى حتى الآن في تنفيذ "الخطة الواحدة" هي نهج الموضوع/المجموعة. ويستند هذا النهج، في أوساط الوكالات الإنمائية، إلى ميزتها النسبية، وقد بدأ بوصفه آلية تشاور لإعداد التقييم القطري المشترك وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في الموضوعات المشتركة بين القطاعات، ثم تطور إلى عملية برمجة وتنفيذ مشتركة. أما نهج المجموعة الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لأغراض الوكالات العاملة في الشؤون الإنسانية فهو نهج أفضل تنظيمياً من النهج القائم على مفهوم مجموعة المواضيع الذي وضعته مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، وأكثر منه قابلية للتنبؤ وأفضل منه من ناحية الأطر الزمنية والمساءلة. ولدى اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات 11 مجموعة منشأة سلفاً بحسب القطاع/مجال النشاط والجهة القائدة لها على المستوى العالمي وعلى المستوى القطري بمشاركة المنظمات غير الحكومية، ولها اختصاصات تتعلق بسير أعمالها، وصلاحيات تعبئة الموارد، وآليات لتقييم أدائها، ونماذج تدريبية لقادتها وأعضائها. ونهج الموضوع/المجموعة لا يطبق في عمليات السلام، رغم وجود أمثلة متفرقة على عملية التخطيط والتنفيذ الفعالة مثل عملية الانتخابات في جمهورية الكونغو الديمقراطية. ويلاحظ المفتش أن هذا النهج لا يعمل عمله إلا إذا التقت الوكالات التقاء حقيقياً حول اهتماماتها/ولاياتها، وإذا وجدت قدرة كافية لإدارة المجموعة، كما يلاحظ وجود تكاليف تتصل بهذا النهج. وقد أدرج مفهوم "المجموعة" هذا أيضاً في المبادئ التوجيهية الجديدة لعملية التخطيط المتكامل للبعثات في الميدان حيث يُشجّع على تشكيل أفرقة عمل مواضيعية وعلى تنفيذ عناصر رئيسية من عناصر استراتيجية متكاملة لتوطيد السلام.

كاف - الرصد والإبلاغ والتقييم

180 - بدأت عملية الإبلاغ عن الأداء في أثناء فترة السنتين 2003-2004 من خلال نظام الإدارة المستندة إلى النتائج في الأمم المتحدة، وذلك قياساً على الخطط.

181 - ويرصد التقدم في تنفيذ الولايات الصادرة عن مجلس الأمن والمتعلقة بالسلام من خلال تقارير دورية يقدمها إليه الأمين العام، ويعد هذه التقارير البعثات/المكاتب بمشاركة متزايدة من قبل فرق الأمم المتحدة القطرية، وتوضع في صيغتها النهائية في مقر الأمم المتحدة. غير أنه نظراً إلى عدم وجود مؤشرات للنجاح لقياس التقدم المحرز في بلوغ الأهداف المحددة وعدم وجود صيغة إبلاغ متفق عليها، فإن بعض هذه التقارير يفتقر إلى الوضوح والتحليل في العمق اللذين من شأنهما تسهيل عملية اتخاذ القرارات.

182 - وفيما عدا هذه التقارير، لا توجد أي آلية للتقييم سواء لتقييم البعثات المتكاملة أو البعثات غير المتكاملة. وقد كان التقييم عادةً مجالاً ضعيفاً من مجالات عمل إدارة عمليات حفظ السلام. ورغم أن إنشاء قسم أفضل ممارسات حفظ السلام في عام 2002 شكل خطوة إلى الأمام، فقد كان في المقام الأول آلية لتطوير السياسة العامة الداخلية واستخلاص الدروس في إدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الدعم الميداني، والبعثات التي تدعمها إدارة عمليات حفظ السلام والبالغ عددها 17 بعثة. وينشر هذا القسم معظم استنتاجاته داخلياً على شبكة حاسوب داخلية يستخدمها موظفو الأمم المتحدة، أما المنشورات الخارجية الموجهة إلى أوساط حفظ السلام بوجه عام فتتوفر على موقعها على الشبكة الذي أنشئ في عام 2004. وفي عام 2009، افتتح القسم بالاشتراك مع دائرة التدريب المتكامل محطة موارد على شبكته خدمة للدول الأعضاء ومؤسسات التدريب الشريكة كي تحصل على مواد تدعم جهودها التدريبية. وفي السنوات الأخيرة، وضع القسم عدداً من موظفي أفضل الممارسات في بعثات مختارة، وشملت اختصاصاتهم إجراء تقييمات لغرض محدد وعند الطلب تتناول البنية وخطوط تسلسل المسؤولية. وليس لهؤلاء الموظفين صلة بوحدة الرصد والتقييم التي يُنظر حالياً في إنشائها في بعض البعثات/المكاتب؛ والدور الذي يؤديه هؤلاء الموظفون أقرب إلى الدعم الإداري الاستباقي ودعم البعثات منه إلى دور وحدات التقييم.

183 - وقد خطت إدارة عمليات حفظ السلام منذ عام 2004 خطوات كبيرة نحو تأسيس عمليات تقييم شامل لأداء البعثات. وفي أثناء الفترة 2004-2007، أجرت إدارة عمليات حفظ السلام تقييمات للبعثات (التقليدية منها والمتكاملة على حد سواء) مستخدمة في ذلك موارد كانت قد حوّلت مؤقتاً من مهام أخرى. وتتألف عمليات التقييم هذه من أفرقة خبراء في مجالات متنوعة مستقدمين من سائر أجزاء إدارة

عمليات حفظ السلام ويقودها موظف كبير متقاعد عمل في حفظ السلام (يكون في معظم الأحيان قائداً سابقاً للقوات). وقد زارت أفرقة التقييم بعثات واستعرضت أدائها استعراضاً يستند إلى معايير تشمل ولاية البعثة، وسياسات وإجراءات إدارة عمليات حفظ السلام، والمعايير المرعية على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وشكلت نتائج هذه التقييمات الأساس لخطة عمل لاتخاذ إجراءات تصحيحية تعالج مواطن النقص على مستوى إدارة عمليات حفظ السلام ومستوى البعثات.

184 - وكجزء من إعادة تنظيم إدارة عمليات حفظ السلام بتقسيمها إلى إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني في عام 2007، أنشأت إدارة عمليات حفظ السلام قدرة تقييمية صغيرة داخل شعبة السياسات العامة والتقييم والتدريب تتألف من قسم أفضل ممارسات حفظ السلام ودائرة التدريب المتكامل. وتقدم هذه الشعبة الدعم لإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، وتضمن وجود منبر مشترك للسياسة العامة والتقييم والتدريب لخدمة الإدارتين والبعثات الميدانية. ووضع فريق التقييم سياسة تقييم للبعثات والمقر، وواصل الاضطلاع بتقييمات في البعثات الميدانية، وفي إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، فضلاً عن تقديم الدعم للبرامج والبرامج الفرعية للتقييم الذاتي في الإدارتين المذكورتين. وتشمل التقييمات التي أجريت تقييمات شاملة لبعثات حفظ السلام، وتقييمات مواضيعية، وتقييمات لبرامج المقر. وهذه التقييمات تشكل تقييماً لأداء البعثات والبرامج، والاستفادة من الموارد، وفعالية السياسة العامة وحيويتها، وتحديد مجالات يمكن تعزيزها لزيادة فعالية سير إدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الدعم الميداني، والعمليات الميدانية التي تتلقى الدعم من هاتين الإدارتين. وأما استنتاجات وتوصيات التقييمات فتوفر معلومات للأنشطة الإدارية وأنشطة وضع السياسة العامة والتدريب في الإدارتين، وتعزيز قدرة المقر على تقديم التوجيه الاستراتيجي لقيادة البعثة. وإضافة إلى ذلك، فإن شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية فتجري تقييمات لعمليات وأنشطة حفظ السلام. وتجنباً للازدواج في الجهود المبذولة، يجري التنسيق بين برنامج عمل فريق التقييم في إدارة عمليات حفظ السلام وبرنامج عمل الشعبة.

185 - وأما المنسقون المقيمون فمن المطلوب منهم إعداد تقارير سنوية استناداً إلى مبادئ توجيهية مفصلة لتقييم التقدم المحرز لبلوغ أهداف إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، مما يساهم في عملية التنمية الوطنية وتحديد أفضل الممارسات والدروس المستخلصة في مجال التنسيق والبرمجة المشتركة.

186 - وأما التقارير الفردية فتدمج في تقارير توليفية سنوية توفر معلومات للمجلس الاقتصادي والاجتماعي يستخدمها في عملية الاستعراض والتقييم الوزارية السنوية، وتوفر معلومات للاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، هذه العملية التي يقدم الأمين العام تقارير عنها إلى الجمعية العامة.

187 - وتدعو عملية الرصد والتقييم التي تجري ضمن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية إلى إجراء استعراض سنوي ونصف سنوي ونهائي. وفي عام 2006، أبلغت فرق الأمم المتحدة القطرية عن قيامها بإجراء 18 استعراضاً من هذا النوع فقط. غير أنه ذكر أنه من الصعب صعوبة بالغة تطبيق هذا الإطار في ظل الظروف الحالية.

188 - ووفقاً للقرار الذي اتخذته لجنة السياسات في عام 2008 بشأن التكامل وما أعقبه من صدور مبادئ توجيهية ميدانية لعملية التخطيط المتكامل للبعثات، فإنه مطلوب من البعثات و فرق الأمم المتحدة القطرية أن تضع أطراً استراتيجية متكاملة تشمل آليات للرصد، وتتيح لكبار المديرين فرصة القيام بانتظام بإجراء تقدير للتقدم المحرز. وفي هذا الصدد، يلاحظ أن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية قد يستوفي في بعض أشكال وجود الأمم المتحدة (وبخاصة تلك التي بلغت مرحلة بناء السلام المتقدمة) الشروط الدنيا لذلك الإطار، وفي هذه الحالة قد لا توجد حاجة إلى آليات إضافية.

189 - وسوف تضع المشاريع التجريبية أيضاً إطارها للرصد والتقييم الذي يتعلق ببرنامج "الخطوة الواحدة". وفي وقت زيارة المفتش إلى فييت نام كان هذا الإطار قيد التصميم.

190 - وتعتبر جميع أشكال التقييم التي ذكرت آنفاً عمليات تقييم ذاتي داخلية ولذلك لا تعتبر مستقلة وإن كانت ضرورية ومفيدة لإدراج ما تستخلصه من دروس وتتوصل إليه من نتائج في عملية التخطيط والبرمجة. وأما التقييم المستقل فلا بد من أن تضطلع به هيئات خارجية، ويعقبه تقييم داخلي في نهاية المطاف عندما يكون هذا التقييم مناسباً من حيث إنشائه ووضعه وموارده.

191 - ويذكر في هذا الصدد أن كل منظمة في منظومة الأمم المتحدة قد أنشأت بدرجات متفاوتة آلية رقابة خاصة بها قد تشمل وقد لا تشمل جميع عناصر الرقابة (مراجعة الحسابات، والتقييم، والتحقيق، والتفتيش)، وهذه الآليات لا تستوفي كلها معايير الاستقلال

التي حددها تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن ثغرات الرقابة في منظومة الأمم المتحدة⁽¹¹¹⁾، وقد تعمل كل واحدة منها بشكل مستقل عن الأخرى.

192 - وأما فيما يتعلق بالرقابة الخارجية، فإضافة إلى هيئات استعراض السياسات العامة التي ذكرت آنفاً مثل اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، ولجنة البرنامج والتنسيق، ولجنة الخدمة المدنية الدولية، هناك مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها (باستثناء برنامج الأغذية العالمي)، والمراجعون الخارجيون لحسابات الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية، وهناك أيضاً وحدة التفتيش المشتركة. وتعتبر وحدة التفتيش المشتركة في الوقت الحاضر آلية الرقابة الوحيدة الموجودة على نطاق منظومة الأمم المتحدة بولاية للاضطلاع بعمليات التفتيش والتقييم والتحقيق⁽¹¹²⁾. وقد شهدت وحدة التفتيش المشتركة في السنوات الأخيرة عملية إصلاح داخلي لتحسين كفاءتها وفعاليتها⁽¹¹³⁾، ولكنها تحتاج إلى مزيد من الموظفين المؤهلين للأداء الفعال لمهمتها الواسعة.

193 - وفي عام 2006، أوصى الفريق الرفيع المستوى المعني بكفالة الاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة بإنشاء آلية تقييم على نطاق المنظومة بحلول عام 2008، وبوضع منهجية تقييم مشتركة تطبق في المنظومة بأسرها بحلول عام 2010. ورغم فشل المحاولات الأولى لإنشاء هذه الآلية، فقد طلب مجلس الرؤساء التنفيذيين في دورته العادية الأولى لعام 2007 إلى فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم، وهو شبكة الوحدات المسؤولة عن التقييم في منظومة الأمم المتحدة، أن يرجع إليه بمعلومات مفصلة عن نطاق وتمويل وإدارة آلية التقييم على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وفي أيلول/سبتمبر 2007، أعد فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم مشروع ورقة عنوانها "إنشاء نظام تقييم على نطاق منظومة الأمم المتحدة" اقترح فيه تعزيز وحدات التقييم في جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، والشبكات الفنية لفريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم، وإنشاء وحدة تقييم مستقلة. ووجهت وحدة التفتيش المشتركة رسالة إلى فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم تعترض فيه على إنشاء وحدة تقييم مستقلة لأن ذلك يشكل ازدواجاً مع ولاية وحدة التفتيش المشتركة، ويخالف تأكيد الجمعية العامة في قرارها "من جديد الدور الفريد الذي تضطلع به الوحدة بوصفها الهيئة الرقابية الخارجية

(111) الوثيقة JIU/REP/2006/2، الفقرات 38-48.

(112) إن فريق المراجعين الخارجيين لحسابات الأمم المتحدة الذي يتألف من جميع مراجعي الحسابات الخارجيين لأسرة الأمم المتحدة يضطلع بدور في التنسيق، وتبادل المعلومات، وترويج الممارسات الفضلى في المحاسبة ومراجعة الحسابات.

(113) انظر قرارات الجمعية العامة 226/62 المؤرخ 22 كانون الأول/ديسمبر 2007، و 246/62 المؤرخ 3 نيسان/أبريل 2008، و 272/63 المؤرخ 7 نيسان/أبريل 2009.

الوحيدة على نطاق المنظومة“(114). وإدراكاً للحاجة إلى المزيد من التقييم على نطاق المنظومة، لا سيما على المستوى القطري، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقترح عليها في دورتها الرابعة والستين ”... طرائق لإنشاء آلية تقييم مستقلة على نطاق المنظومة من أجل تقييم الكفاءة والفعالية والأداء في المنظومة بأكملها، مع مراعاة مهام التقييم التي تنفذها منظمات الأمم المتحدة ووحدة التفتيش المشتركة وفريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم، كل في مجال اختصاصه“(115).

194 - وفي نيسان/أبريل 2007، كلف مجلس الرؤساء التنفيذيين فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم وضع عناصر وعمليات موضوعية لتقييم المشاريع الريادية لمبادرة ”توحيد الأداء“(116). وبعد ذلك وضع فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم الصيغة النهائية لدراسة هدفها تقييم خطوط الأساس والمؤشرات المطلوبة لتقييم هذه المشاريع(117).

195 - وفي كانون الأول/ديسمبر 2007، دعت الجمعية العامة ”لإجراء تقييم مستقل للدروس المستفادة“ من الجهود الطوعية التي تبذل من أجل تحسين الاتساق والتنسيق والتواءم داخل جهاز الأمم المتحدة الإنمائي (إشارة إلى المشاريع التجريبية)، ”لتنظر فيه الدول الأعضاء، دون المساس بقرار حكومي دولي في المستقبل“(118). ورغم أن الجهة التي سوف تضطلع بهذا التقييم غير معروفة بشكل واضح في وقت إعداد هذا التقرير، فإن المفتش يعتقد اعتقاداً قوياً بأن هذا التقييم يمكن أن تضطلع به وحدة التفتيش المشتركة استناداً إلى الإطار المعياري المقترح في هذا التقرير.

196 - ويسلم المفتش الحاجة إلى آلية رقابة ”واحدة“ لمراجعة الحسابات، والتقييم، والتفتيش، والتحقيق في ”الخطوة الواحدة“ وما يتصل بها من برامج ومشاريع مشتركة ضماناً لاتباع نهج متسق واستخدام رشيد لموارد الرقابة القائمة، وتجنب الإعياء من الرقابة في الوقت ذاته.

(114) القرار 258/60 المؤرخ 8 أيار/مايو 2006، الفقرة 2.

(115) قرار الجمعية العامة 311/63 المؤرخ 14 أيلول/سبتمبر 2009، الفقرة 8.

(116) الوثيقة E/2007/69.

(117) فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم، تقدير قابلية التقييم للمشاريع الريادية في البرنامج القطري، توحيد الأداء بالأمم المتحدة: تقرير توليفي (كانون الأول/ديسمبر 2008).

(118) قرار الجمعية العامة 208/62 المؤرخ 19 كانون الأول/ديسمبر 2007، الفقرة 139.

المعيار 15

تطبيق نهج يستند إلى النتائج لضمان عملية متسقة ومتكاملة للتخطيط، والبرمجة، والميزنة، والتنفيذ، والرصد، والتقييم والإبلاغ من بداية إعداد "الخطة الواحدة".

وذلك من خلال ما يلي:

- (أ) وضع برنامج قطري مشترك وحيد واستراتيجية لجميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الممثلة أو غير الممثلة في البلد، تشارك فيه جميع الجهات الفاعلة مشاركة كاملة؛
- (ب) إجراء تقييمات مسبقة للحاجات/البعثات لتحديد الأسباب الجذرية للمشاكل، وذلك بمشاركة فرق الأمم المتحدة القطرية وغيرها من الجهات الفاعلة من خارج أسرة الأمم المتحدة؛
- (ج) ترجمة الاستراتيجيات القطرية إلى خطط/برامج مستندة إلى النتائج ومركزة ومحددة الأولويات؛
- (د) التركيز على الجهود المتزامنة التي تبذلها جميع عناصر الأمم المتحدة؛
- (هـ) تحديد أهداف تدريجية على المستوى القطري لوضع وتنفيذ برامج مشتركة؛
- (و) تطوير نهج المجموعات في مجالات حفظ السلام وبناء السلام والتنمية؛
- (ز) وضع مؤشرات لقياس التقدم المحرز في بلوغ الأهداف؛
- (ح) إنشاء آليات فعالة للرصد والتقييم الذاتي؛
- (ط) إدراج نتائج التقييم بانتظام في عملية التخطيط؛
- (ي) تحسين نوعية عملية الإبلاغ؛
- (ك) اللجوء إلى استخدام آليات الرقابة القائمة للحصول على تقييم مستقل للتقدم المحرز في عملية الاتساق/التكامل؛
- (ل) الموازنة بين الموارد المالية والبشرية الموجودة وبين أنظمة وقواعد التخطيط والبرمجة والميزنة والشراء والرصد والتقييم.

لام - صندوق واحد

197 - ذكر المفتش في بداية هذا التقرير أنه لا يمكن تحقيق الاتساق والتكامل دون وجود الإرادة السياسية لذلك لدى الدول الأعضاء، هذه الإرادة السياسية التي تترجم إلى التزام مالي من قبل الجهات المانحة بدعم عملية "أمم متحدة واحدة". ولا بد من أن تكون الموارد والولايات متوازنة.

198 - ومعروف جيداً أن العمليات والبرامج الميدانية تموّل من ميزانيات مختلفة: فهناك جدول خاص للاشتراكات المقررة لبناء السلام، واشتراكات مقررة للبعثات السياسية على أساس الميزانية العادية، وتبرعات للعديد من مبادرات السلام التي ترمي إلى بناء السلام والتنمية والأنشطة الإنسانية، بل يوجد تمويل حتى من القطاع الخاص.

199 - وتمويل حفظ السلام إلزامي. وهذا يعطي عمليات حفظ السلام ميزة كبيرة مقارنة بالوكالات. ولذلك فإن أحد العناصر الهامة من عناصر التكامل وجوب التركيز على جعل أنشطة وموظفي الوكالات الذين يخضعون لولاية من مجلس الأمن جزءاً من عملية حفظ السلام لضمان تمويل هذه الأنشطة وهؤلاء الموظفين، والحد من الازدواج والتنافس على النفوذ.

200 - ويموّل بالتبرعات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسيف، وبرنامج الأغذية العالمي، كما يموّل بالتبرعات بشكل متزايد وبما لا يقل عن ثلثي التمويل الإجمالي مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج المم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا). وتعتمد الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية اعتماداً متزايداً على موارد من خارج الميزانية لأغراض برامج التعاون التقني.

201 - وبغية التقليل من مخاطر الاعتماد المتزايد على التمويل من التبرعات، اتخذت مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على مستوى المقر وعلى المستوى القطري مبادرات مختلفة تفاوتت في درجات نجاحها، ومن هذه المبادرات الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين، والصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، وصندوق بناء السلام، وجدول إرشادي للتبرعات، وصناديق مواضيعية، وتمويل مشترك، واتفاقات شاملة استراتيجية مبرمة مع جهات مانحة بعينها.

202 - وعلى المستوى القطري، فإن الأمم المتحدة لا تعتبر مصدراً رئيسياً لتمويل الأنشطة الإنمائية، ولكنها عامل جمع وتنسيق، وجهة فاعلة في وضع المعايير وبناء القدرات. والأموال الأساسية المتاحة على المستوى القطري موزعة على ميزانيات صغيرة بحسب المنظمة، فلا يبقى إلا القليل من الموارد لتنفيذ برامج فردية، وأقل من ذلك للبرامج المشتركة. وتبذل جهود هائلة في جمع المال وإدارة العلاقات بين العديد من الجهات المانحة/المتلقية بواسطة مجموعة متنوعة من شروط الإبلاغ، ودورها وإجراءاتها مما يؤدي إلى ارتفاع تكاليف المعاملات. ويؤدي ازدياد التنافس على الأموال إلى مزيد من الارتفاع في تكاليف الإدارة والدعم.

203 - ويخضع التمويل الطوعي للتنمية في أحيان كثيرة لشروط تملئها المصالح المحددة للجهات المانحة، وهذه المصالح قد تختلف عن "حاجات ورغبات" البلد المتلقي. وأما مشروعية هذا التمويل وعدم القدرة على التنبؤ به فيقوضان التخطيط ويشوهان إنجاز البرامج والمشاريع بنقص/إفراط في التمويل ناشئ عن أولويات الجهات المانحة التي لا تكون دائماً موازية للأولويات الإنمائية للبلدان المتلقية.

204 - والتمويل أيسر منالاً في الحالات الإنسانية التي قد تؤدي الأمم المتحدة فيها دوراً أكثر حسماً، وشروط التمويل فيها أقل وتوقيته أفضل. وقد حقق التمويل الجمعي نجاحاً كبيراً في الحد من تكاليف المعاملات للجهات المانحة وللجهات المتلقية، وفي زيادة الشفافية والتركيز، كما في جمهورية الكونغو الديمقراطية.

205 - وفي أثناء السعي في عام 2006 إلى زيادة المواءمة من خلال التقييم القطري المشترك في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، موّل 48 في المائة من البرامج المشتركة تمويلًا موازيًا، وموّل 22 في المائة من تلك البرامج تمويلًا جمعيًا؛ بينما أطلق 22 نداءً موحدًا لبلد بعينه أو لمنطقة بحد ذاتها ما أدى إلى تمويل بنسبة 67 في المائة⁽¹¹⁹⁾.

206 - وفي بعثات حفظ السلام متعددة الأبعاد، يفتقر عدد من أنشطتها القائمة بموجب ولاية من مجلس الأمن إلى التمويل، وتنشأ لذلك الغرض صناديق استثمارية. غير أن المساهمات في هذه الصناديق نادرة، ولا تتوفر للممثلين الخاصين للأمين العام موارد يتصرفون بها لتلبية حاجات عملائية معينة ما عدا مبلغ يقدر بمليون دولار من دولارات الولايات المتحدة للبعثة الواحدة يخصص للمشاريع سريعة الأثر التي لا تتجاوز كلفة المشروع الواحد منها مبلغ 25 000 دولار من دولارات الولايات المتحدة. والقصد من هذه المشاريع هو بناء الثقة فقط.

(119) مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية (انظر الحاشية 74 أعلاه)، الصفحتان 55 و 76.

207 - وفي هذا الصدد، فإن صندوق بناء السلام الذي أنشئ في آب/أغسطس 2006⁽¹²⁰⁾ يشكل خطوة هامة في اتجاه تعبئة الموارد للإنعاش بعد انتهاء النزاع في مجالات لا تتوفر لها أية آلية تمويل أخرى. وتشمل هذه المجالات أنشطة تقديم الدعم لاتفاقات السلام من حيث صلتها بالمؤسسات الوطنية، وأنشطة تعزيز القدرة على تشجيع التعايش وحل النزاع، والأنشطة المتصلة بإنشاء خدمات إدارية أساسية وتنظيم عمليات تدخل مهمة أهمية حاسمة في الاستجابة للأخطار المحدقة التي تهدد السلام مثل إعادة إدماج المقاتلين السابقين في إطار برنامج لزرع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وقد تلقى صندوق بناء السلام حتى الآن أكثر من 310 ملايين دولار من دولارات الولايات المتحدة كتبرعات من 46 جهة مانحة يعتبر العديد منها جهات غير تقليدية. وقد استفاد من الصندوق حتى الآن 14 بلداً منها البلدان الأربعة جميعاً المدرجة في جدول أعمال لجنة بناء السلام. وأما القرارات التي تتخذ في بلدان لجنة بناء السلام فتضع في الاعتبار الاستراتيجية المتكاملة لبناء السلام التي اعتمدها لجنة بناء السلام وقرارات التمويل التي تتخذها لجنة توجيهية وطنية ترأسها شراكة الحكومة والأمم المتحدة⁽¹²¹⁾.

208 - وأوصى الفريق الرفيع المستوى المعني بكفالة الاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة بتأمين تقديم تمويل أساسي/مقرر كاف للمنظمات الملتزمة بعملية الإصلاح، بما فيها دعم نظام المنسقين المقيمين، وأوصى أيضاً بتجميع المساهمات كلها على المستوى القطري في إطار ميزانية واحد، على أن تمتنع الجهات المانحة من تمويل عمليات التدخل التي تجري خارج نطاق البرنامج "الواحد". ولا بد لهذا التمويل من أن يكون قابلاً للتنبؤ به وأن يغطي عدة سنوات، وينبغي للمنظمات أن توازي بين دوراتها التمويلية.

209 - ويذكر في هذا الصدد أن مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية قد وضعت اختصاصات عامة لإدارة الصناديق الاستثمارية متعددة الجهات المانحة، وتتولى إدارة كل صندوق منها لجنة توجيهية برئاسة الحكومة والمنسق المقيم أو نائب الممثل الخاص، وتتألف اللجنة من الأمم المتحدة، والحكومة، وممثلي الجهات المانحة، ويتولى البرنامج الإنمائي دور المسؤول الإداري عنها في معظم الحالات، وتتخذ اللجنة القرارات بشأن توزيع الأموال مستندة في ذلك إلى الشروط والأولويات القائمة، وتقرر مواعيد الإبلاغ حسب الأصول ومواعيد مراجعة الحسابات.

(120) الوثيقة A/60/984.

(121) موقع صندوق الأمم المتحدة لبناء السلام على الشبكة العالمية: www.unpbf.org.

210 - ولاحظ المفتش وجود بعض الأمثلة الجيدة على العمل مع مجموعة واسعة من الجهات المانحة لضمان الحصول على تمويل كاف للبرنامج "الواحد". ففي حالة جمهورية الكونغو الديمقراطية، جرى تأمين التمويل لإطار المساعدة القطرية بإبرام اتفاق مع البنك الدولي و 19 جهة من الجهات المانحة الثنائية الموجودة في البلد. وفي فييت نام، التزمت الجهات المانحة بتمويل أنشطة المرحلة الأولى من "الخطة الواحدة"، وأنشئت لجنة لتعبئة وتوزيع الموارد لصندوق الخطة الواحدة، وذلك لتحديد أولويات الأنشطة لأغراض تمويلها وتنسيق وثيق مع الحكومة. ويتولى المنسق المقيم إدارة هذا الصندوق نيابة عن فرقة الأمم المتحدة القطرية ويكون مسؤولاً عن تعبئة الموارد للصندوق.

211 - ويقر المفتش بسلامة مبادئ التمويل الموجهة في تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بكفالة الاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة، وينظر نظرة إيجابية إلى الجهود التي تبذلها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لوضع إطار تشغيلي لصندوق الخطة الواحدة من خلال اللجان التوجيهية.

212 - وعلى غرار ذلك، لا بد للجهات المانحة من أن تدرك إدراكاً أعمق أن من الأفضل الاستثمار في مكافحة الأسباب الجذرية للتزاع، وأن من الأجدي منطقياً إيجاد القدرة على منع نشوء التزاع وعلى حلها قبل أن تتصاعد فتصبح مأساً مكلفة، كما قال الأمين العام مؤخراً.

213 - وقد ازدادت الجهات المانحة وعياً وشعوراً بالقلق إزاء مسألة المواءمة وفعالية المعونة، وهذا ما اتضح في بيان روما الصادر في شباط/فبراير 2003، والمبادئ والممارسة السليمة للمنح الإنسانية التي اعتمدت في ستوكهولم في عام 2003 والتي تسلم بالحاجة إلى استجابة دينامية ومرنة، وإعلان باريس الذي التزمت فيه الجهات المانحة بـ "ربط التمويل بإطار واحد من الشروط و/أو مجموعة معقولة من المؤشرات المستقاة من استراتيجية التنمية الوطنية"، وبـ "تنفيذ ترتيبات مشتركة، متى أمكن، على المستوى القطري فيما يتعلق بالتخطيط، والتمويل (مثلاً، ترتيبات مالية مشتركة)، والدفع، والرصد، والتقييم، وإبلاغ الحكومة عن أنشطة الجهات المانحة وتدفقات المعونات"⁽¹²²⁾، وحددت الجهات المانحة في الوقت ذاته مؤشرات لقياس التقدم المحرز، وتشمل هذه المؤشرات القدرة على التنبؤ بالمعونة، والمعونة غير المشروطة. ويذكر أخيراً أن برنامج عمل أكرا الصادر في عام 2008 قد دعا إلى الحد من "تجزؤ المعونة بتحسين التكامل بين جهود الجهات المانحة وتقسيم

(122) إعلان باريس بشأن فعالية المعونة (انظر الفقرة 17 أعلاه)، الفقرتان 16 و 32.

العمل على هذه الجهات، وذلك بطرق منها تحسين توزيع الموارد في داخل القطاعات والبلدان وفيما بين البلدان⁽¹²³⁾.

214 - ومن المسلم به، إضافة إلى القيود آنفة الذكر التي تفرضها الجهات المانحة بتفضيلها المعونة المشروطة والثنائية، أن القواعد والإجراءات المالية للأمم المتحدة لا تزال تشكل عقبة بارزة في سبيل "الصندوق الواحد". وأما العقبات التي يتكرر ذكرها أكثر من غيرها فهي الفوارق بين دورات الميزانية، والتكاليف الإدارية للوكالات، والنظم المالية، واسترداد التكاليف، وإجراءات تحويل النقد. وفي هذا الصدد، أحرز تقدم في تطبيق النهج المتوائم الجديد لعمليات تحويل النقد إلى الشركاء في التنفيذ، فقد أخذ به في عام 2006 عدد من البلدان التي نسقت بين دوراتها البرنامجية. ومن المتوقع أن يطبق النهج المتوائم في جميع البلدان، ما عدا بلدان مبادرة "توحيد الأداء"، وقد أنشئ فريق عامل لهذا الغرض تتمثل فيه الحكومة وفرقة الأمم المتحدة القطرية.

215 - ويذكر أخيراً أن التحدي الذي يواجه فرق الأمم المتحدة القطرية لا يقتصر على زيادة حجم الأموال المتلقاة ومرونتها، والمواءمة بين الإجراءات بغية توجيه هذه الموارد بمزيد من الفعالية، بل يشمل أيضاً تمكين هذه الفرق من التكيف مع القدرة القطرية على استيعاب هذه المعونة وتحقيق توقعات الجهات المانحة بشأن سرعة الإنفاق والتنفيذ.

المعيار 16

توجد آلية تمويل تضم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الموجودة في الميدان، والبلد المضيف، ومؤسسات بريتون وودز، والجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف، والمنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية وغيرها من أعضاء المجتمع المدني، وذلك لضمان الاتساق والتكامل والترابط بين تقييمات الحاجات والموارد المتوفرة.

وذلك من خلال ما يلي:

(أ) ربط البرامج والاستراتيجيات القطرية بالتمويل؛

(ب) إشراك مؤسسات بريتون وودز وكل جهة مانحة بمفردها في عملية التخطيط الاستراتيجي بغية زيادة التملك والشفافية؛

(123) جدول أعمال أكر، الفقرة 17.

- (ج) تقديم مزيد من الأموال للمشاريع سريعة الأثر وتمويل أنشطة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في إطار البرامج الأمنية، وذلك من الاشتراكات المقررة؛
- (د) تطبيق التمويل المجمع المشترك لزيادة الكفاءة؛
- (هـ) إنشاء آليات لتحديد أولويات الأنشطة لأغراض تمويلها؛
- (و) وضع إجراءات فعالة للصرف بين الوكالات؛
- (ز) تنقيح القواعد المالية والإدارية على مستوى المقرر لجعلها متناسقة فيما بينها.

ميم - بيت واحد

- 216 - يقصد بالتكامل/الاتساق على المستوى الإداري وجود أماكن وخدمات مشتركة في "بيت واحد للأمم المتحدة". أما ميرر فكرة البيت الواحد فهو تخفيض التكاليف الإدارية التي تمتص موارد يمكن بدلاً من ذلك أن تخصص للتنمية، فتحسن نسبة تكاليف البرنامج إلى تكاليف الدعم⁽¹²⁴⁾. وفي هذا الصدد، يذكر أن الأمين العام قد أوصى في عام 2007، في تقريره عن الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة، بتحسين رصد الوفورات الناشئة عن ذلك في تكاليف المعاملات، وتحويل هذه الوفورات "إلى أموال برنامجية يمكن أن تتاح للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية في البلدان النامية"⁽¹²⁵⁾. ويود المفتش أن يرى إعادة استثمار هذه الوفورات في التنمية على أساس متكرر وليس على أساس الإنفاق مرة واحدة، وذلك على نحو شبيه بالمبادئ المرعية في الحساب الإنمائي.
- 217 - ويدرك المفتش أنه لا يمكن دائماً جمع أجزاء الأمم المتحدة كافة بسبب اختلاف أنواع العلاقات مع السلطات الحكومية والمجتمع المدني، غير أنه لا بد من العمل عند الإمكان على جمع هذه الأجزاء في "بيت واحد".

- 218 - ورغم الدفع قديماً بالتكامل الإداري على نطاق المنظومة وبخاصة في المشاريع الريادية الثمانية، ظل هذا التكامل متخلفاً جداً عن التكامل الاستراتيجي والبرنامجي. وقد طُلب في عام 2005 في الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة إنشاء 20 مكتباً مشتركاً

(124) المجلس الاقتصادي والاجتماعي، "قائمة موحدة بالمسائل المتصلة بتنسيق الأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية، 2005" (E/2005/CRP.1).

(125) الوثيقة A/62/253، الفقرتان 50 و 51 (هـ) '1'.

بحلول عام 2007. ولم ينشأ حتى الآن إلا مكتب واحد فقط في الرأس الأخضر لأربعة من صناديق وبرامج الأمم المتحدة. وهناك ترتيبات جارية لإنشاء مكاتب أخرى من هذا النوع.

219 - وأما إنشاء خدمات مشتركة فيتقدم في الوقت الحاضر وإن يكن تقدماً بطيئاً. وفي عام 2005، أبلغت 60 فرقة قطرية للأمم المتحدة البالغ عددها 134 فرقة عن الاضطلاع بأنشطة مشتركة في مجالات الأمن (الذي يعتبر المجال الأكثر شيوعاً)؛ وشراء الوقود والورق والقرطاسية؛ وترتيبات السفر؛ وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات⁽¹²⁶⁾.

220 - وكخطوة أولى، أنشئت فرق إدارة العمليات الميدانية التي تتألف من أكبر مديري العمليات والشؤون الإدارية، وذلك لوضع تقييمات وتوصيات تقدم إلى فرق الأمم المتحدة القطرية بشأن الأنشطة التي تقتضي موافقة هذه الفرق على المبادرات المشتركة. وفرق إدارة العمليات الميدانية مدعوة أيضاً إلى تخطيط وإدارة الأنشطة المشتركة. وقد أصدرت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية اختصاصات ومبادئ توجيهية لعمل هذه الفرق.

221 - وبوجه عام، يقف دون التقدم الفعال غياب الإرادة السياسية والالتزام، وعدم كفاية الدعم التقني والتمويل، والفوارق بين المنظمات في النظم والقواعد واللوائح.

222 - ومع ذلك فإن التكامل يحدث رغم القواعد، ويتطلب قدراً من المرونة يتيح "مخالفة القواعد"، مما يجعل العمليات المالية وعمليات الميزانية موافقة للهدف العام وهو تحقيق التكامل. وفي هذا الصدد، يمارس حالياً كثير من الضغط على رؤساء الإدارات والمسؤولين الإداريين الرئيسيين للامتثال للقواعد والالتفاف عليها في وقت واحد لتحقيق نتائج فورية.

223 - وفيما تُشكّل الموازنة بين اللوائح والقواعد عملية تقتضي اتخاذ قرارات بشأن السياسة العامة من قبل مراقبي الحسابات، واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، واللجنة الخامسة، ولجان الميزانية والمالية، تسير الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة في أحيان كثيرة في الاتجاه المعاكس، فتتناول دقائق الشؤون الإدارية وتعتمد سياسات تُقوّض الجهود الرامية إلى تحقيق التكامل. وفي وقت كتابة هذا التقرير، كان مراقبو الحسابات بالأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للسكان، واليونسيف، وبرنامج الأغذية العالمي يعملون على وضع مجموعة وحيدة من الأنظمة والقواعد المالية المتوائمة. وقد أعدّ فريق عامل مؤلف من ممثلين عن هذه الوكالات مشروع مجموعة أنظمة وقواعد مالية متوائمة، ثم استعرضها مكتب الشؤون القانونية. وعلاوة على ذلك، فإن إدارة عمليات حفظ السلام تذكر في تقاريرها أن مكاتب بناء السلام قد تناولت موضوع

(126) مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، "توليف التقارير السنوية للمنسقين المقيمين، 2005"، الصفحة 30.

الخدمات المشتركة، وتبين التقارير الأولية المتوفرة في وقت كتابة هذا التقرير أن تنفيذ ذلك في مكتب الأمم المتحدة المتكامل في بوروندي قد حقق نجاحاً نسبياً. وهذه الدروس يمكن اعتمادها كممارسة فضلى تُطبَّق على نطاق أوسع.

المعيار 17

يُنشأ "بيت واحد للأمم المتحدة" تتقاسم فيه مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أماكن وخدمات مشتركة فيما يُعاد استثمار الوفورات الناشئة عن ذلك في أنشطة إنمائية في البلد.

سابعاً - فرق الأمم المتحدة القطرية والآخرين

224 - كانت لجنة التنسيق الإدارية أول مَنْ شجّع على إدماج شركاء من خارج منظومة الأمم المتحدة في أنشطة فرق الأمم المتحدة القطرية، وذلك في المبادئ التوجيهية التي وضعتها في عام 1999 لسير نظام المنسقين المقيمين، فهذه المبادئ التوجيهية تشير إلى مشاركة ممثلين عن مؤسسات بريتون وودز والمجتمع المدني في الأفرقة المواضيعية وفي عملية التقييم القطري المشترك لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية⁽¹²⁷⁾.

225 - وتلا ذلك بضع مبادرات تفاوتت في نجاحها. وفي عام 2004، وفي أعقاب نشر تقرير فريق الشخصيات البارزة المعني بالعلاقات بين الأمم المتحدة والمجتمع المدني الذي دعا الأمم المتحدة أن تصبح "منظمة منفتحة"، وإلى ربط المحلي بالعالمي⁽¹²⁸⁾، اقترح الأمين العام تعزيز القدرة المؤسسية على العمل مع المنظمات غير الحكومية على المستوى القطري من خلال إنشاء جهات تنسيق داخل مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وفرق الأمم المتحدة القطرية⁽¹²⁹⁾. وفي عام 2006، أوصى الفريق الرفيع المستوى المعني بكفالة الاتساق على نطاق الأمم المتحدة بالتعاون بين الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز على المستوى

(127) "المبادئ التوجيهية للجنة التنسيق الإدارية..." (انظر الحاشية 92 أعلاه)، الفقرتان 11 و 19. وفي المشروع الأخير للمبادئ التوجيهية لإعداد التقييم القطري المشترك في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية تذكر فعلاً الجهات صاحبة المصلحة" التي "تشير إلى الحكومات، بما فيها الوزارات الفنية؛ والشركاء الاجتماعيون ومنهم منظمات العمال وأرباب العمل، وغيرها من الشركاء الإنمائيين الذين لهم صلة بسياق قطري؛ والمجتمع المدني؛ والمنظمات غير الحكومية".

(128) الوثيقة A/58/817 و Corr.1.

(129) الوثيقة A/59/354.

القطري في إجراء تقييمات الحاجات، وفي إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر، واستراتيجيات الأهداف الإنمائية للألفية، وفي آليات جمع البيانات والتقييم، وفي إنشاء صناديق استثمارية متعددة الجهات المانحة، وترسيخ تقسيم واضح للعمل⁽¹³⁰⁾. وقد أبلغت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية عن محاولات لإشراك المنظمات غير الحكومية في إعداد التقييمات القطرية وأطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وأما "الاستراتيجية المتكاملة لبناء السلام" التي يتشارك في وضعها البلد ومكتب بناء السلام فهي أحدث وثيقة تخطيط استراتيجي شاملة تضم الأمم المتحدة، ومؤسسات بریتون وودز، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، والجهات المانحة على المستوى القطري. ولذلك ينبغي للاستراتيجية المتكاملة لبناء السلام أن تصبح وثيقة تخطيط استراتيجي لجميع الجهات الفاعلة رغم أنها لا تزال، في وقت وضع الصيغة النهائية لهذا التقرير، أداة من عدة أدوات تخطيطية متوازنة، الأمر الذي يؤثر سلباً على التكامل والتنسيق.

226 - وفي سياق البعثات المتكاملة، فإنه من المهم أن تُبين بوضوح حدود التكامل والتعاون بين الأمم المتحدة والمجتمع المدني، بما فيه المنظمات غير الحكومية، وأن يتفق على مبادئ مشتركة للتدخل بهدف المحافظة على نوعية العلاقة بينهما.

المعيار 18

يشترك في عملية "أمم متحدة واحدة" على المستوى القطري ممثلو المجتمع المدني، ومؤسسات بریتون وودز، ومجموعات الجهات المانحة، والقطاع الخاص.

وذلك من خلال ما يلي:

- (أ) تسمية جهات التنسيق لدى فرق الأمم المتحدة القطرية؛
- (ب) المشاركة في عمليات تقييم الحاجات القطرية؛
- (ج) المشاركة في تصميم وتنفيذ وتقييم الاستراتيجيات والخطط القطرية.

(130) الوثيقة A/61/583، الصفحة 48.