

Distr.: General
16 March 2021
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة البرنامج والتنسيق

الدورة الحادية والستون

الدورة التنظيمية، 15 نيسان/أبريل 2021

الدورة الموضوعية، 1-25 حزيران/يونيه 2021*

البند 3 (ب) من جدول الأعمال المؤقت **

المسائل البرنامجية: التقييم

تقييم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية

موجز

أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية تقييماً برنامجياً للبرنامج الفرعي 1 لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، ولبرنامج الفرعي 2، الأخذ بنهج شامل ومتوازن لمواجهة مشكلة المخدرات العالمية (مع التركيز حصراً على مسائل الاتجار غير المشروع بالمخدرات). وكان الهدف من هذا التقييم، الذي يغطي الفترة من عام 2015 إلى عام 2019، هو تحديد مدى أهمية وفعالية وكفاءة البرنامجين الفرعيين في تنفيذ ولائتيهما.

وقد اضطلع المكتب المعني بالمخدرات والجريمة بدور هام في التصدي للجريمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع، بوصفه القيم على الاتفاقيات المنطبقة وبروتوكولاتها وغيرها من الصكوك. وكان الجمع بين ولائتيهما والمساعدة التقنية وسيلة حيوية ساعدت على التفاعل مع الحكومات في سياق المناقشات المتعلقة بالسياسات وعلى الاضطلاع بعمليات التنفيذ على أرض الواقع. غير أن المكتب لم يستغل ميزاته النسبية استغلالاً كاملاً بسبب هيكله البرنامجي ونموذج تمويله. وقد أثر ذلك في قدرته على تنسيق جهوده ومرونته في تحقيق النتائج في الميدان.

* تواريخ الدورة الموضوعية هي تواريخ مبدئية.

** E/AC.51/2021/1



الرجاء إعادة استعمال الورق



وأثبت المكتب فعالية في تعزيز قدرات نظرائه في مجال التصدي لأنشطة الجريمة والاتجار العابرين للحدود، وإن كانت السياقات القطرية وعاملا التماسك في البرمجة والتمويل قد قيدت جميعا نطاق الفعالية والاستدامة ومداهما. وتأثرت أهمية المكتب وفعاليته وكفائته بمحدودية تكامل البرامج الفرعية عند نقطة التنفيذ وعدم كفاية الترابط مع البرامج العالمية والإقليمية والقطرية. وعموما، لم يكن لدى المكتب نهج متكامل رأسيا أو أفقيا في برمجته.

وقد بذل المكتب جهودا لتوفير فرص متكافئة للمشاركين من الإناث والذكور في أنشطة بناء القدرات وفي تطبيق منظور جنساني على برامجه. بيد أن برامجه لم تكن ذات أثر تحويلي في المجال الجنساني. واعتمد المكتب، إلى حد ما، نهجاً قائماً على حقوق الإنسان من خلال إدماج حقوق الضحايا في تصميم برامجه.

واعتُبر المكتب الوكالة الرائدة في مساعي تحقيق الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة. ورغم أنه عضو في أفرقة الأمم المتحدة القطرية، فإنه لم يسجل سوى حالات قليلة من التعاون المنتظم مع الوكالات الأخرى، وذلك بسبب عدم تزامن دورات التخطيط والتمويل إضافة إلى وجوده المحدود في الميدان.

وقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية التوصيات المهمة الثلاث التالية:

(أ) وضع خطة استراتيجية ذات نتائج ملموسة للإسهام في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، تشمل: وضع إطار للنتائج يصور نظرية التغيير في المنظمة، وإرساء استراتيجيات التغيير التنظيمي وعوامل التمكين اللازمة لتحقيق النتائج، ووضع استراتيجية مبسطة لجمع الأموال، وتحقيق الفعالية المثلى في أنماط التوظيف بين المقر والمكاتب الميدانية؛

(ب) كفالة أن تتضمن الخطة الاستراتيجية للمكتب المعني بالمخدرات والجريمة تكاملاً تاماً بين المواضيع وترابطاً مع البرامج الإقليمية والعالمية والقطرية، بغية تلبية الاحتياجات على الصعيد الوطني وعبر الحدود وأولويات الجهات المانحة مع مراعاة الاعتبارات الجنسانية واعتبارات حقوق الإنسان على نحو منهجي؛

(ج) وضع خريطة طريق واضحة للتعاون مع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى، للإسهام بشكل مشترك في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة على المستوى القطري بما يتماشى مع خطط التنمية الوطنية.

المحتويات

الصفحة

4	أولا - المقدمة والهدف
4	ثانيا - معلومات أساسية
4	ألف - التاريخ والولاية والحوكمة
5	باء - مجالات العمل الرئيسية
5	جيم - مسار التأثير البرنامجي
7	دال - الهيكل التنظيمي
7	هاء - الموارد
8	واو - السياق التشغيلي
8	ثالثا - النطاق والمنهجية
10	رابعا - نتائج التقييم
10	ألف - الأهمية: كانت أنشطة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ذات أهمية في معالجة الأولويات على الصعيد الوطني والعاور للحدود والدولي في مجال الجريمة المنظمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع، وإن كان الاعتماد الشديد على التمويل الخارج عن الميزانية والتمويل المخصص قد حدًا من قدرته على الاستجابة بشكل كامل للأولويات عند نقطة التنفيذ
13	باء - الفعالية: أسهمت برمجة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في تعزيز القدرات ووضع التشريعات التي تنص على للجريمة المنظمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع، وإن أعاققت عوامل السياق وتوافر الموارد وعدم التماسك في البرمجة الإنجاز المنهجي للنواتج المنشودة واستدامتها ...
18	جيم - الكفاءة: عرقل الاتساق المحدود في برامج مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ونموذج تمويله وقيوده الإدارية كفاءة البرمجة فيما يتعلق بتحقيق النتائج على أرض الواقع
22	دال - مسائل شاملة: فعالية مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وكفاءته في الميدان، وكذلك ميزته النسبية في التصدي للجريمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع، مقيدة بسبب عدم توافر رؤية استراتيجية فيما يتعلق بتحقيق التكامل بين برامج الفرعية وبسبب تعاونه المحدود مع الشركاء وثقافته التنظيمية
24	خامسا - خاتمة
25	سادسا - توصيات
26	التعليقات الواردة من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

المرفق *

أولا - المقدمة والهدف

- 1 - تمثل الهدف من التقييم الذي أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية للبرنامج الفرعي 1 لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في تحديد مدى أهمية وفعالية وكفاءة البرنامج الفرعي 1، مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، إلى جانب البرنامج الفرعي 2، الأخذ بنهج شامل ومتوازن لمواجهة مشكلة المخدرات العالمية (مع التركيز حصرا على مسائل الاتجار غير المشروع بالمخدرات). وقد برز هذا الموضوع عقب تقييم للمخاطر على مستوى البرنامج، يرد وصفه في الورقة التمهيدية للتقييم⁽¹⁾ الذي أُجري وفقا لقواعد ومعايير التقييم المعمول بها في منظومة الأمم المتحدة⁽²⁾.
- 2 - والتُمتست تعليقات من إدارة المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، وأُدرجت ردودها في المرفق.

ثانيا - معلومات أساسية

ألف - التاريخ والولاية والحوكمة

- 3 - تتمثل مهمة المكتب المعني بالمخدرات والجريمة في الإسهام في تحقيق الأمن والعدالة للجميع عن طريق جعل العالم في مأمن من المخدرات والجريمة والإرهاب. وعلى نحو ما ورد في الوثيقة [ST/SGB/2004/6](#)، أنشئ المكتب سعيا لتنفيذ برنامج المنظمة فيما يتعلق بالمخدرات والجريمة بطريقة متكاملة، ولمعالجة المسائل المترابطة المتعلقة بمراقبة المخدرات ومنع الجريمة والإرهاب الدولي في سياق التنمية المستدامة والأمن الإنساني. ويعتمد عمل المكتب فيما يتصل بالبرنامجين الفرعيين الموضوعيين على مجموعة متنوعة من الولايات التي تستند إلى ما يلي:

- (أ) اتفاقيات المراقبة الدولية المخدرات (لأعوام 1961 و 1971 و 1988)؛
- (ب) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (2000) والبروتوكولات الملحق بها؛
- (ج) الدورات الاستثنائية للجمعية العامة بشأن مشكلة المخدرات العالمية، وشملت ما يلي:
 - '1' الإعلان السياسي وخطة العمل بشأن التعاون الدولي صوب استراتيجية متكاملة ومتوازنة لمواجهة مشكلة المخدرات العالمية (2009)؛
 - '2' الوثيقة الختامية للدورة الاستثنائية للجمعية العامة بشأن مشكلة المخدرات العالمية، المعقودة في عام 2016.

(1) تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية، IED-19-016 (باللغة الإنكليزية).

(2) انظر (2) United Nations Evaluation Group, *Norms and Standards for Evaluation* (New York, 2016).

باء - مجالات العمل الرئيسية

4 - أدمج الإطار الاستراتيجي للمكتب عن الفترة 2018-2019 في خطة وأولويات فترة السنتين الشاملة للجمعية العامة باعتباره البرنامج 13⁽³⁾. وحُدِّدَت في الإطار الاستراتيجي تسعة برامج فرعية، هي: البرنامج الفرعي 1، مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية؛ والبرنامج الفرعي 2، الأخذ بنهج شامل ومتوازن لمواجهة مشكلة المخدرات العالمية؛ والبرنامج الفرعي 3، مكافحة الفساد؛ والبرنامج الفرعي 4، منع الإرهاب؛ والبرنامج الفرعي 5، العدالة؛ والبرنامج الفرعي 6، الأبحاث وتحليل الاتجاهات والأدلة الجنائية؛ والبرنامج الفرعي 7، دعم السياسات؛ والبرنامج الفرعي 8، التعاون التقني والدعم الميداني؛ والبرنامج الفرعي 9، تقديم خدمات الأمانة والدعم الفني للهيئات الحكومية الدولية للأمم المتحدة.

جيم - مسار التأثير البرنامجي

5 - يبين الشكل الأول مسار التأثير البرنامجي بالنسبة للبرنامجين الفرعيين 1 و 2 للمكتب المعني بالمخدرات والجريمة.

(3) انظر A/71/6/Rev.1.

الشكل الأول

مسار التأثير البرنامجي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة فيما يتعلق بالبرنامجين الفرعيين 1 و 2 (مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ومشكلة المخدرات العالمية)



دال - الهيكل التنظيمي

6 - ترأس المكتب المعني بالمخدرات والجريمة مديرة تنفيذية برتبة وكيلة للأمين العام، وهي مسؤولة أمام الأمين العام.

7 - ويتألف المكتب من ثلاث شعب فنية، هي شعبة العمليات وشعبة شؤون المعاهدات وشعبة تحليل السياسات والشؤون العامة، بالإضافة إلى شعبة واحدة لشؤون التنظيم والإدارة هي شعبة الإدارة. ويرأس كل شعبة مدير يكون مسؤولاً أمام المديرة التنفيذية. ويقع البرنامج الفرعيان 1 و 2 تحت مسؤولية كل من شعبة شؤون المعاهدات وشعبة العمليات.

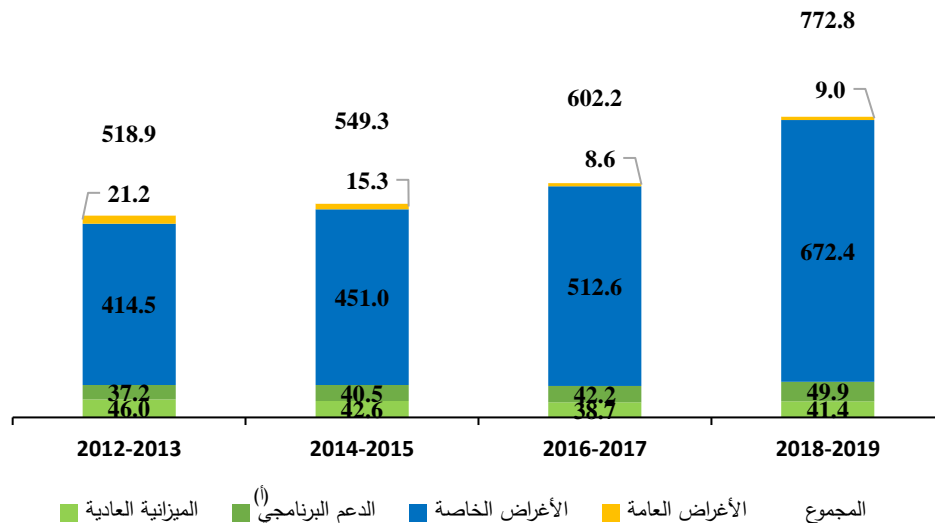
هاء - الموارد

8 - تتدرج ولاية المكتب في إطار الجزأين 16 و 23 من الميزانية البرنامجية للأمانة العامة للأمم المتحدة. وقد بلغت الميزانية المقترحة للفترة 2018-2019 ما مجموعه 772,8 مليون دولار. وشكلت الموارد الخارجة عن الميزانية، التي بلغت 731,4 مليون دولار (95 في المائة)، الغالبية العظمى من الميزانية، في حين بلغت موارد الميزانية العادية ما قدره 41,4 مليون دولار (5 في المائة). وكان معظم التمويل الخارج عن الميزانية مخصصاً بشكل مُحكَم (لأغراض خاصة) في حين لم تشكل الموارد غير المخصصة (الموجهة للأغراض العامة) سوى نسبة ضئيلة بلغت 1,2 في المائة. ويعرض الشكل الثاني ميزانيات فترات السنتين التي تغطي الفترة الممتدة من 2012 إلى 2019⁽⁴⁾.

الشكل الثاني

مصدر الميزانيات البرنامجية، 2012-2019

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



(أ) تكاليف الدعم البرنامجي هي المصاريف المُحمَّلة على التمويل الخارج عن الميزانية لتغطية التكاليف غير المباشرة الإضافية، والمحددة بنسبة 13 في المائة. انظر قرار الجمعية العامة 217/35.

(4) تستند أرقام الفترة من 2018 إلى 2019 إلى التعديلات على الميزانية المُدمجة. انظر E/CN.7/2018/12-E/CN.15/2018/1.

واو - السياق التشغيلي

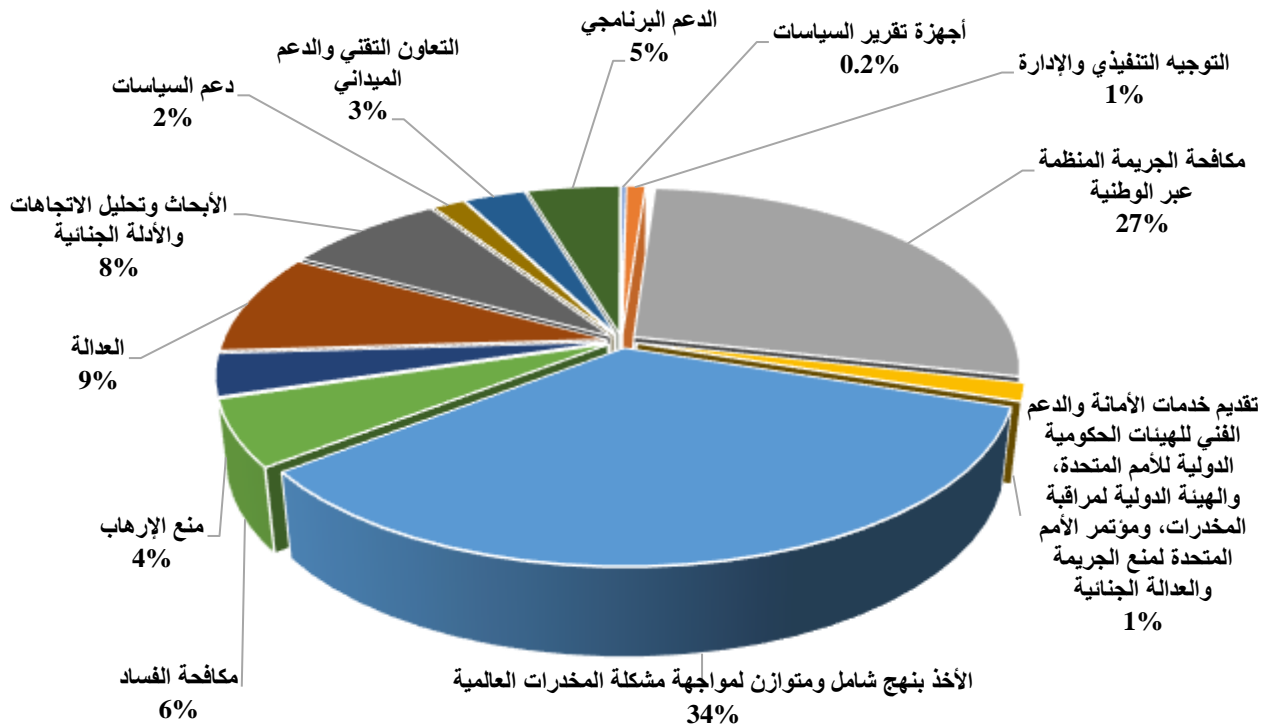
9 - في كانون الثاني/يناير 2020، كان للمكتب وجود في 81 بلداً، وكان له 115 مكتبا على الصعيد العالمي و 2 424 موظفا (678 موظفا دوليا و 1 746 موظفا محليا). وكان لديه 8 مكاتب إقليمية، و 7 مكاتب قطرية، و 94 مكتبا للمشاريع، ومكتبان للاتصال والشراكة، ومكتبان للاتصال. واضطلعت شعبة العمليات بإدارة جميع المكاتب الميدانية وتيسير التنسيق الفعال بين المكاتب الميدانية والمقر.

ثالثا - النطاق والمنهجية

10 - خلال عملية التقييم، جرى تقييم البرنامجين الفرعيين 1 و 2 (مع التركيز حصرا على مسائل الاتجار غير المشروع بالمخدرات) في الفترة 2015-2019، باستخدام معايير الأهمية والفعالية والكفاءة. وقد استوعب البرنامجان الفرعيان 1 و 2 أجزاء كبيرة من الميزانية البرنامجية الإجمالية للمكتب (27 في المائة و 34 في المائة، على التوالي) (انظر الشكل الثالث⁽⁵⁾). وركز التقييم على المجالات التالية المتعلقة بالجريمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع: (أ) أمن الحدود؛ (ب) الاتجار غير المشروع بالمخدرات والسلائف؛ (ج) الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين؛ (د) الجرائم السيبرانية؛ (هـ) غسل الأموال. وكان الأساس المنطقي لتضييق نطاق التقييم يروم تحقيق هدفين هما: تقييم المجالات الموضوعية التي تغطيها معظم البرامج الإقليمية وزيادة خصوصية النتائج بالنظر إلى قلة الموارد.

الشكل الثالث

توزيع الميزانية بحسب البرامج الفرعية والمهام الإدارية



(5) انظر E/CN.7/2017/12-E/CN.15/2017/14.

11 - وقد استُخدمت في التقييم منهجية تعتمد على دراسات الحالة الفردية، شملت إجراء زيارات لثمانية مكاتب ميدانية. وكفل اختيار الحالات التنوع في مستويات الموارد والموقع الجغرافي، وأخذ في الاعتبار عوامل الأمن ومدى حداثة التقييمات الأخرى. وكانت دراسات الحالة الفردية المنجزة هي تلك المتعلقة بالمكتب القطري في باكستان (وهو مكتب قطري ذو موارد عالية)، والمكتب الإقليمي لوسط آسيا (وهو مكتب إقليمي مهم في أوزبكستان وقيرغيزستان)، والمكاتب القطرية في أمريكا اللاتينية (وتشمل المكتب القطري في كولومبيا، وهو مكتب قطري ذو موارد عالية)، ومكتب الاتصال والشراكة في المكسيك، والمكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي (وهو مكتب تتوافر له موارد أقل في جنوب أفريقيا وزامبيا وناميبيا). وبالإضافة إلى ذلك، أجريت مقابلات مع الموظفين وأصحاب المصلحة في المقر بفيينا.

12 - واستُخدمت الأساليب التالية في التقييم:

(أ) استعراض مستندي لما يصدره المكتب من منشورات وتقارير سنوية وتقييمات وتقارير رصد ووثائق برنامجية وملزمات للميزانية ولمواقفه الشبكية وجدول ملاك موظفيه ودراساته القطرية، وما إلى ذلك؛

(ب) مقابلات مع أصحاب المصلحة ومناقشات جماعية، شملت 236 فرداً (48 في المائة من أصحاب المصلحة و 52 في المائة من موظفي المكتب، 42 في المائة منهم من النساء و 58 في المائة من الرجال)؛

(ج) 13 عملية رصد مباشر للدورات التدريبية (باكستان وجنوب أفريقيا والمكسيك)، والحلقات الدراسية (قيرغيزستان)، واجتماعات اللجان الفرعية واجتماعات التنسيق (أوزبكستان)، والإجراءات الرسمية لتسليم المختبرات والمعدات (أوزبكستان وقيرغيزستان)؛

(د) استُخدمت في التقييم أدوات تقييم موحدة لتوثيق وترميز البيانات المستمدة من وثائق الاستعراض المستندي. واستُخدم المحتوى والتحليل المقارن فيما يتعلق بالبيانات المعتمدة على التصورات التي أعرب عنها في المقابلات مع أصحاب المصلحة والمناقشات الجماعية، وذلك لتحديد فئات الإجابة وأنماطها. وجرى تنويع البيانات الكمية والنوعية المستمدة من مصادر البيانات الأولية والثانوية.

القيود التي تؤثر بها التقييم

13 - تأثر هذا التقييم بالقيود التالية:

(أ) شملت القائمة الأصلية للحالات ثلاث مناطق أخرى (هي شرق أفريقيا وشمال أفريقيا وجنوب آسيا) لم يكتمل تقييمها بسبب قيود الميزانية، وهو ما حد من الصلاحية الخارجية للنتائج وقابلية تعميمها على برامج المكتب الإقليمية الأخرى؛

(ب) تفادياً للازدواجية مع تقرير شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف، لم يبحث هذا التقييم أطر النتائج البرنامجية أو نظام الرصد الذي وضعه المكتب في أي من دراسات الحالة الفردية⁽⁶⁾؛

(ج) في غياب بيانات منهجية وموثوقة عن النتائج والآثار الطويلة الأجل لدراسات الحالة الفردية، كان من الصعب إجراء تقييم لفعالية البرنامج على نحو شامل. وقد تمت دراسة النتائج الوسيطة (انظر الشكل الأول) استناداً إلى عملية تنويع البيانات المستمدة من المقابلات مع أصحاب المصلحة والمناقشات الجماعية ومن الاستعراض المستندي والرصد المباشر.

(6) لم يرد تقرير شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف في الوقت المناسب ليتسنى مقارنته بالنتائج التي توصل إليها مكتب خدمات الرقابة الداخلية.

رابعاً - نتائج التقييم

ألف - الأهمية: كانت أنشطة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ذات أهمية في معالجة الأولويات على الصعد الوطني والعابر للحدود والدولي في مجال الجريمة المنظمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع، وإن كان الاعتماد الشديد على التمويل الخارج عن الميزانية والتمويل المخصص قد حداً من قدرته على الاستجابة بشكل كامل للأولويات عند نقطة التنفيذ

حافظ المكتب على ميزته النسبية في مجال منع ومكافحة الجريمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع، وإن ظل غير قادر على الاستفادة بشكل كامل مما يجلبه من قيمة مضافة بسبب قيود التمويل

14 - كان هناك إجماع جلي بشكل مدهش بين المستطلعين على الميزة النسبية التي يتمتع بها المكتب. فقد واصل المكتب تقديم قيمة مضافة واضحة في مجال التصدي للجريمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع، وكان من القيميين الرئيسيين على الاتفاقيات والبروتوكولات وغيرها من الصكوك ذات الصلة. وتمكّن المكتب من تيسير عقد الاجتماعات لمجموعة واسعة من أصحاب المصلحة بفضل ما لديه من تجربة وخبرة تقنية عميقتين، إلى جانب حياده وسلطته الموضوعية⁽⁷⁾. وأدى الجمع بين ولايات المكتب وخبراته إلى وضعه في مكانة فريدة تمكنه من التفاعل مع الحكومات في وضع السياسات وتنفيذها. وبالمقارنة، فإن معظم المستطلعين في دراسات الحالة الفردية يعتقدون أن منظمات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى⁽⁸⁾ لا تتمتع بهذه الميزة.

15 - وقدّم الوجود الميداني للمكتب قيمة مضافة هامة. غير أن حجم وجوده في مختلف المناطق يتغير باختلاف مستوى التمويل وأولويات المانحين. وقد تجلّى ذلك في الاختلافات في ملاك الموظفين⁽⁹⁾، ونطاق وموارد مختلف مكاتب المشاريع والبرامج والمكاتب القطرية والإقليمية. ورأى الموظفون وأصحاب المصلحة أن المكتب لا يستغل ميزته النسبية استغلالاً كاملاً (أي قدرته على الحشد، وخبرته التقنية، وعمق تجربته). وعُزّي ذلك إلى نقص الوجود الميداني أو محدوديته، في حين يتم تعيين مجموعة كبيرة من الموظفين في المقر⁽¹⁰⁾؛ وإلى الاعتماد على التمويل من خارج الميزانية والتمويل المخصص؛ وانخفاض حصة الميزانية العادية (5 في المائة). وفي ظل هذه الظروف، كان على المكتب أن يوازن بين الطلبات الواردة من البلدان المضيفة وأولويات المانحين. وأدى التنافس على تأمين التمويل للبرامج والمشاريع العالمية والإقليمية والقطرية، بين شعب البرامج في المقر والمكاتب الإقليمية والقطرية، إلى تأجيل المنافسة والتنازع على الصعيد الداخلي. وحال ذلك بدوره دون استفادة المكتب استفادة كاملة من ميزته النسبية لتقديم مساعدة تقنية أكثر استراتيجية وتكيفاً مع احتياجات الدول الأعضاء.

(7) تمت عمليات الرصد خلال الدورة الرابعة والخمسين للجنة الفرعية المعنية بالاتجار غير المشروع بالمخدرات والمسائل ذات الصلة في الشريقتين الأدنى والأوسط، التي عقدت في طشقند في الفترة من 23 إلى 27 أيلول/سبتمبر 2019.

(8) مثلاً، المنظمة الدولية للهجرة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي والمؤسسة الألمانية للتعاون الدولي.

(9) تشمل عبارة "الموظفين" جميع فئات الموظفين. وفي منطقة الجنوب الأفريقي، كان للمكتب مكتب إقليمي واحد و 5 مكاتب للمشاريع الصغيرة (تضم ما بين موظف واحد و 5 موظفين). وبالإضافة إلى المكتب الإقليمي في أوزبكستان، كان للمكتب الإقليمي لوسط آسيا 6 مكاتب للبرامج (ما بين موظف واحد و 26 موظفاً). وكان المكتب القطري في كولومبيا يضم أكبر عدد من الموظفين (589 موظفاً). وضم مكتب الاتصال والشراكة في المكسيك 154 موظفاً.

(10) في كانون الثاني/يناير 2020، كان هناك 569 موظفاً في المقر (395 موظفاً دولياً و 174 موظفاً محلياً) يعملون في جميع البرامج الفرعية التسعة.

استندت برمجة المكتب فيما يتعلق بالجريمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع إلى أدلة تجريبية استُقيت من البحوث المتعلقة بالاتجاهات العالمية؛ وتم، حيثما كان التمويل متاحاً، توليد أدلة على المستوى القطري

16 - أجرى المكتب بحثاً وتحليلات للاتجاهات المتعلقة بالمخدرات والجريمة على الصعيد العالمي من أجل توجيه عمليات وضع السياسات الدولية في مجال التصدي للمشاكل العالمية، ولا سيما تلك التي تتسم بطابع عبر وطني، وأصدر مجموعة واسعة من التقارير. وقد أعرب أصحاب المصلحة عن تقديرهم لأهمية وجودة بيانات المكتب كأساس لوضع السياسات، ولا سيما الإحصاءات المتعلقة بالمخدرات والجريمة.

17 - وفي حين قدّمت البحوث والتقارير العالمية التي يصدرها المكتب معلومات هامة عن أنماط الأنشطة الإجرامية عبر الوطنية في مناطق وبلدان معينة، لم تصدر استنتاجات على الصعيد القطري بصورة منهجية. وجمعت البيانات على المستوى القطري متى توافر الاهتمام بها والتمويل لها من جانب الجهات المانحة (كحالة مركز الامتياز للمعلومات الإحصائية المتعلقة بالحكومة والجريمة والإبذاء والعدالة في المكسيك⁽¹¹⁾) والنظام المتكامل لرصد المحاصيل غير المشروعة في كولومبيا⁽¹²⁾، مثلاً، وحيثما طلبت الدول الأعضاء ذلك تحديداً.

18 - وجرى بانتظام نشر التقارير التي تستند إلى بيانات من الدراسات الاستقصائية للمحاصيل في أفغانستان، وحظيت بتقدير كبير. ودعم مكتب البرامج في قيرغيزستان بحثاً محدداً وجسدت تصاميم البرامج أحياناً نتائج دراسات محددة، مثل تقييم الاحتياجات الذي أُجري قبل عقد اجتماع التنسيق المشترك لإنشاء مكاتب اتصال على الحدود. ومع ذلك، لم يلاحظ أي تأثير للدراسات الأكثر شمولاً في المكتب الإقليمي لوسط آسيا أو المكتب القطري في باكستان.

19 - وفي كولومبيا والمكسيك، كان هناك استخدام أكبر للبيانات والإحصاءات المنتجة محلياً، إلى جانب الأدلة التجريبية، في تصميم البرامج. وفي هذين المكتبين، حظيت مهام جمع البيانات والإحصاءات بموارد جيدة للغاية، وولدت معلومات وأدلة محدثة ومنهجية تتسم بالدقة من أجل وضع سياسات تتعلق بمكافحة الجريمة المنظمة⁽¹³⁾. ومن ناحية أخرى، أظهرت إحدى الدراسات أن الاعتماد على جهة مانحة واحدة يشكل عامل خطر في حال سحبت هذه الجهة دعمها، كما وقع في حالة المكتب القطري في كولومبيا الذي كان يعتمد على وزارة العدل الكولومبية في تمويل النظام المتكامل لرصد المحاصيل غير المشروعة.

20 - وكان جمع البيانات وتحليلها أحد المجالات البرنامجية الشاملة لقطاعات عدة في المكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي، ولكن لم يتوافر التمويل اللازم ولا الاهتمام من المانحين لتوليد الأدلة على الصعيد القطري⁽¹⁴⁾. وعلى الرغم من أن بعض بلدان المنطقة، مثل زامبيا، أصدرت تقارير سنوية عن مضبوطات المخدرات، كانت تقييمات الاحتياجات على الصعيد القطري تُجرى في معظم الأحيان على سبيل المساعدة

(11) أجرى مكتب الاتصال والشراكة في المكسيك دراسات استقصائية للأسر المعيشية والضحايا وضباط الشرطة، وغيرهم، وتعاون مع المعهد الوطني للإحصاء والجغرافيا في المكسيك لرصد ونشر مجموعة متنوعة من الإحصاءات المستقلة عن الجريمة والمحاصيل غير المشروعة.

(12) في كولومبيا، ولّد النظام المتكامل لرصد المحاصيل غير المشروعة بيانات هامة من مصادر متعددة: الرصد باستخدام نظم المعلومات الجغرافية؛ والدراسات الاستقصائية عن زراعة المحاصيل والفساد والجريمة؛ وآليات جمع البيانات النوعية عن الاتجار بالبشر.

(13) في كولومبيا، قدم النظام المتكامل لرصد المحاصيل غير المشروعة أدلة على وجود تداخل بين العصابات الضالعة في تهريب المهاجرين وعصابات الاتجار بالمخدرات.

(14) انظر UNODC, *Making the Southern African Development Community (SADC) Region Safer from Crime and Drugs: Regional Programme: 2013–2020* (Vienna, 2013).

التقنية من جانب فرادى الموجهين⁽¹⁵⁾ والخبراء الاستشاريين. وعلاوة على ذلك، وفي غياب شراكات قوية مع المنظمات المحلية⁽¹⁶⁾، لم يتمكن المكتب من الاستفادة من المعارف المتوافرة لدى المجتمعات المحلية فيما يتعلق بالشبكات الإجرامية لتوجيه تدخلاته وتفاعلاته مع الدول الأعضاء. واعتمد المكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي في الغالب على التقارير والمنشورات العالمية التي يصدرها المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، وعلى الإحصاءات الحكومية والبيانات النظرية في مختلف المجالات المتصلة بالجريمة والاتجار عبر الحدود، مثل قاعدة بيانات الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بشأن الاتجار بالأشخاص وتقارير شبكة الجنوب الأفريقي المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات⁽¹⁷⁾ بشأن غسل الأموال.

21 - ونظراً إلى محدودية التمويل العام لدعم أنشطة البحوث المحلية، اضطر المكتب إلى الإذعان لأولويات الجهات المانحة عوضاً عن تلبية احتياجات البلدان في مجال توليد الأدلة⁽¹⁸⁾. واتضح أن بيانات المكتب كانت تُستخدم إلى حد كبير في تبادل المعلومات والبحوث والتحليلات عوضاً عن تخطيط السياسات الوطنية⁽¹⁹⁾. فعلى سبيل المثال، لم يُستفد في باقي البرنامج من البيانات التي نشرها المكتب في الدراسات الاستقصائية السنوية عن الأفيون في ميانمار⁽²⁰⁾.

وضع المكتب برامج من أجل الاستجابة لأولويات والسياقات القطرية، رهنا بتوافر التمويل

22 - بصفة عامة، أكد نظراء المكتب والاستعراض المستندي الذي أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية⁽²¹⁾ أن برامج المكتب تستجيب لأولويات القطرية. ففي المكسيك، صُممت معظم البرامج ونفذت تحت رعاية مبادرة ميريدا، التي تتضمن الأولويات الوطنية في مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع. وفي كولومبيا، تم بالمثل تكريس مشاريع التنمية البديلة⁽²²⁾ في اتفاق السلام لعام 2016.

23 - وفي أوزبكستان وقيرغيزستان، كان المكتب الإقليمي لوسط آسيا ومكتب البرامج في قيرغيزستان متسقين تماماً مع الأولويات القطرية الواردة في خرائط الطريق الوطنية للإصلاح. بيد أن هذا الاتساق كان أقل وضوحاً في باكستان، حيث لم يتمكن أي من أصحاب المصلحة الحكوميين ولا موظفي المكتب من توضيح كيفية ومدى تناسب برامج المكتب مع المجالات ذات الأولوية للحكومة الباكستانية. وعوضاً عن ذلك، أفاد أصحاب المصلحة بأن البرمجة تُحدّد من خلال التوافق العام بين احتياجات البلدان وأولويات الجهات المانحة، وبدرجة أقل مع الرؤية الاستراتيجية للمكتب⁽²³⁾.

(15) الموجهون هم خبراء تقنيون يقدمون التوجيه إلى الدول الأعضاء.

(16) مثل المبادرة العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ومعهد الدراسات الأمنية.

(17) هي شبكة غير رسمية من المدعين العامين والمحققين من 16 بلداً، أنشئت لمكافحة غسل الأموال.

(18) هذه النتيجة ترد في التقرير التالي: Professional peer review of UNODC research function, final report, May 2018.

(19) المرجع نفسه.

(20) انظر UNODC, "Mid-term independent project evaluation: sustainable livelihoods and development in Myanmar 2014–2019 – Sub-Programme 5", independent evaluation report (Vienna, August 2018).

(21) انظر UNODC, Final Independent In-Depth Evaluation of the Regional Programme for South-East Asia (Vienna, 2020).

(22) استهدفت مشاريع التنمية البديلة صغار المزارعين في الأرياف المنخرطين في زراعة المحاصيل غير المشروعة.

(23) انظر: OIOS, Audit of the UNODC operations in Pakistan 2016–2018, report 2018/122, December 2018. تتسق النتائج مع تلك المنبثقة عن مراجعة أجراها مكتب خدمات الرقابة الداخلية للمكتب القطري في باكستان وخلفت إلى أن هناك حاجة إلى تعزيز جوانب التخطيط الاستراتيجي وإدارة المشاريع.

24 - وعمل المكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي على نحو وثيق مع أعضاء الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي للاستجابة للشواغل الإقليمية في مجالي الجريمة المنظمة والاتجار غير المشروع، ولتعزيز تولى أعضاء الجماعة الإنمائية زمام الأمور وتأثرهم عبر الحدود⁽²⁴⁾. ومع ذلك، لم ينفذ المكتب الإقليمي أي تدخلات بشأن الاتجار بالمخدرات أو الجرائم الحضرية رغم أن كلا المجالين من العناصر البرنامجية. وعُزيت الثغرات إلى عدم وجود تمويل كاف⁽²⁵⁾. وبالإضافة إلى ذلك، أشار أصحاب المصلحة في المكتب الإقليمي إلى الافتقار إلى برامج استراتيجية وإلى وجود ممارسة عامة تتمثل في اتباع أولويات المانحين فقط.

باء - الفعالية: أسهمت برمجة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في تعزيز القدرات ووضع التشريعات التي تتصدى للجريمة المنظمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع، وإن أعاققت عوامل السياق وتوافر الموارد وعدم التماسك في البرمجة الإنجاز المنهجي للنواتج المنشودة واستدامتها

ساهم المكتب في تحقيق نتائج ملموسة في منع ومكافحة الجريمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع، وإن اختلفت درجة الفعالية والاستدامة باختلاف السياق والموارد ودرجة التماسك في البرمجة

25 - ساهم المكتب في تعزيز التعاون والتآزر على الصعيد الدولي وعبر الحدود من خلال الاتفاقات المتعددة الأطراف (مثل مبادرة ميريدا)؛ ومذكرات التفاهم (مثل مذكرة التفاهم بين الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة، ومذكرة التفاهم لمنطقة ميكونغ الكبرى، ومذكرة التفاهم بين حكومتي أوزبكستان وطاجيكستان)؛ والبرامج المشتركة والتدريب مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى (مثل التعاون مع المنظمة الدولية للهجرة في فيرغيزستان والجنوب الأفريقي)؛ والشراكات المؤسسية (مثلاً، بين المكتب المعني بالمخدرات والجريمة وبرنامج مراقبة الحاويات التابع لمنظمة الجمارك العالمية، وبين شبكة الجنوب الأفريقي المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، وبين البنك الدولي ووزارات الزراعة في كل من أفغانستان وكولومبيا وميانمار بشأن مشاريع التنمية البديلة)؛ والجهات المانحة؛ وبدرجة أقل، المنظمات غير الحكومية. وفي وسط آسيا، كان المركز الإقليمي للمعلومات والتنسيق في وسط آسيا المعني بمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية وسلانفهما آلية رئيسية لكفالة التعاون عبر الحدود⁽²⁶⁾.

26 - وعموماً، كان تقييم الجهات المانحة والنظراء والموظفين لفعالية أنشطة المكتب تقييماً إيجابياً. ورأى المستطلعون أن المكتب يعمل بنجاح على سد الثغرات في القدرات الوطنية في مجال التصدي للجريمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع. ورأت هذه الأطراف أن الجمع بين الدورات التدريبية التقنية وحلقات العمل، والإرشاد والتوجيه، والأدوات والمبادئ التوجيهية، وحملات التوعية، والمساعدة على صياغة التشريعات والأطر التنظيمية، هي بمثابة آليات هامة لتحقيق النتائج. وأكد أصحاب المصلحة أن الجهود التي يبذلها المكتب في مجال بناء القدرات لها أثر عظيم على زيادة المهارات والمعارف لدى موظفي إنفاذ

(24) تتشاور اللجنة الوزارية للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي مع البلدان المعنية من أجل الاسترشاد بمدخلاتها في وضع وثيقة البرنامج الإقليمي.

(25) استناداً إلى البرنامج الإقليمي للفترة 2013-2020. في وثيقة البرنامج الإقليمي، شملت الركائز البرنامجية للمكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي عدة مجالات موضوعية، ولكن تنفيذها السنوي كان رهناً بتوافر التمويل.

(26) هي شبكة لتبادل المعلومات الاستخباراتية عبر الحدود أنشئت في عام 1996 بين سبع جمهوريات من وسط آسيا والاتحاد الروسي والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة.

القانون وموظفي الهجرة ومراقبة الحدود وأعضاء السلك القضائي، وهي توفر أداة هامة للتنسيق في كافة الإدارات وفيما بين الدول الأعضاء. وعلى الرغم من أن المكتب لم يكن الجهة الفاعلة الوحيدة في هذا المجال، فقد كانت هناك في جميع الحالات أدلة على مساهماته، بما في ذلك تنقيح التشريعات والسياسات، ونظم جمع البيانات ورصدها، ومضبوطات المخدرات، وإنشاء وحدات لمصادرة الأصول، وزيادة كمية الأصول المضبوطة، وانخفاض زراعة المحاصيل غير المشروعة، وكشف حالات الاتجار بالبشر وأحكام الإدانة في القضايا ذات الصلة بها. ويقدم الجدول الوارد أدناه أمثلة على إنجازات المكتب التي حددها المستطلعون.

27 - وقد أثرت عدة تحديات في نطاق ومقدار النتائج المحققة ميدانياً، بما في ذلك الاستقرار السياسي والإرادة السياسية، ومرحلة التنمية وقدرات البلدان، والمعايير الثقافية، ومستوى الثقة، والتنسيق والتعاون (أي فيما بين الوزارات ووكالات إنفاذ القانون والسلطات القضائية المعنية على الصعيد الوطني، وكذلك فيما بين البلدان على الصعيد الإقليمي)، والتماسك في البرمجة، والتمويل⁽²⁷⁾. وذكر المستطلعون أن المكتب ليس له حضور بارز بالقدر الكافي إلا إزاء النظراء الذين يتعامل معهم مباشرة، وذلك بسبب الضائقة النسبية لوجوده في بعض المناطق والبلدان والطابع الحساس لعمله وعدم توافر استراتيجيات للاتصال والدعوة في المقر والمكاتب الميدانية.

28 - واعتبر النظراء وكذلك الموظفون أن الإرادة السياسية والتزام الحكومات أمران حاسمان للتنفيذ الفعال. ففي سياق الأولويات الاقتصادية للحكومات الوطنية، على سبيل المثال، نجحت شراكة مكافحة غسل الأموال بين المكتب ولجنة الأوراق المالية والبورصة بباكستان في تحسين تقييم ذلك البلد من جانب فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. وفي أوزبكستان، اعتبر الانفتاح المتزايد للحكومة تجاه الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات عاملاً محفزاً هاماً للتعاون الإقليمي.

29 - وأعاق عدم الاستقرار السياسي تحقيق النتائج. فقد أدى تدهور الأمن في كافة مواقع المشاريع في كولومبيا وتغير الحكومة في كل من كولومبيا والمكسيك في عام 2018 إلى حدوث تحول في الأولويات الوطنية. وتأكلت الذاكرة المؤسسية في الحالتين كنتيجة طبيعية لرحيل الموظفين، مما أثر في استمرارية برامج المكتب. وأشارت نتائج الاستعراض المستندي إلى أنه في حين اجتذبت البرامج الإقليمية الجهات المانحة، لم تحقق البرامج القطرية الاستفادة المطلوبة بسبب عدة عوامل من بينها عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي⁽²⁸⁾.

30 - وكان لتفاوت القدرات والموارد المؤسسية عبر البلدان أثره على النتائج المحققة على الصعيد الإقليمي. ففي المكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي، على سبيل المثال، اعتبرت بعض البلدان أن تكلفة الحصول على ترخيص نظام goAML⁽²⁹⁾ باهظة، على الرغم من تسعيرها المتميز. وبالمثل، رصد أعضاء الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي الموارد بصورة متفاوتة لقاعدة بيانات الجماعة الإنمائية المتعلقة بالاتجار بالأشخاص، مما يعرض للخطر موثوقية البيانات وحسن توقيتها.

(27) لم يتسن قياس أثر هذه العوامل على الفعالية والاستدامة.

(28) UNODC, *Final Independent In-Depth Evaluation of the Regional Programme for South-East Asia*

(29) goAML هو تطبيق برمجي لمكافحة غسل الأموال استحدثه المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، ويُستخدم في التحقيقات المتعلقة بالجرائم المالية.

إنجازات مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة التي حددها المستطلعون⁽³⁰⁾

دراسات الحالة الإفرادية	الإنجازات	الرابط بنواتج مسار التأثير البرنامجي
الجنوب الأفريقي	<p>وضع إدارة إقليمية لبيانات الجماعة الإثمانية للجنوب الأفريقي بشأن الاتجار بالأشخاص ونظام goAML</p> <p>يسرت بيانات الجماعة الإثمانية للجنوب الأفريقي فهماً أفضل لحجم العمل القسري الذي تنطوي عليه حالات الاتجار بالأشخاص؛ وفي جنوب أفريقيا، تضاعف تقريباً عدد حالات العمل القسري المكتشفة في سنة واحدة</p> <p>جرت محاكاة شبكة الجنوب الأفريقي المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات في مناطق من بينها غرب آسيا ووسطها ومنطقة آسيا والمحيط الهادئ ومنطقة البحر الكاريبي، باعتبارها منبراً ناجحاً لتعزيز التعاون وتبادل المعلومات بشأن مكافحة غسل الأموال</p> <p>زاد مجموع الأصول التي ضبطتها الدول الأعضاء في شبكة الجنوب الأفريقي المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات بمقدار بليون دولار</p> <p>بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية: كانت معظم بلدان الجماعة الإثمانية للجنوب الأفريقي قد جرّمت الاتجار بالأشخاص بحلول عام 2018</p> <p>عززت الدورات التدريبية التي تُنظم بشأن الاتجار بالأشخاص مهارات الرصد والتحليل وتبادل البيانات، مما أدى إلى زيادة الكشف عن حالات الاتجار بالأشخاص وملاحقة مرتكبيها قضائياً</p>	<p>منع ومكافحة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين وغسل الأموال</p>
كولومبيا	<p>اعتُبر الإبلاغ عن زراعة المحاصيل غير المشروعة ممارسة مثلى، مما دفع قدماً السياسات المنتهجة لمكافحة المخدرات في كولومبيا والولايات المتحدة الأمريكية</p> <p>تم من خلال برنامج التنمية البديلة، التخلص من 37 000 هكتار من محصول الكوكا وتقديم الدعم إلى قرابة 100 000 أسرة</p>	<p>منع ومكافحة الاتجار بالمخدرات</p>
المكسيك	<p>مركز الامتياز للمعلومات الإحصائية المتعلقة بالحكومة والجريمة والإيذاء والعدالة تجري محاكماته في جمهورية كوريا</p> <p>مشروع إقليمي لجمع الإحصاءات المتعلقة بالجريمة والضحايا يغطي 19 بلداً في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي</p> <p>وضع معايير دولية بشأن إحصاءات الجريمة مع لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا</p>	<p>منع ومكافحة الاتجار بالمخدرات والاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين</p>
وسط آسيا	<p>ساهم المكتب في زيادة مضبوطات المخدرات وعدد ضحايا الاتجار من خلال تقديم الدعم إلى مكاتب الاتصال على الحدود</p> <p>يسر المكتب إنشاء الأفرقة المتنقلة المشتركة بين الوكالات وتعزيزها لتحسين التنسيق في مجال مضبوطات المخدرات وفيما يتعلق بالاتجار بالأشخاص</p> <p>وثق المكتب التعاون عبر الحدود من أجل مكافحة الاتجار بالمخدرات والاتجار بالأشخاص من خلال المركز الإقليمي للمعلومات والتنسيق في وسط آسيا</p>	<p>منع ومكافحة الاتجار بالمخدرات والاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين</p>
قيرغيزستان	<p>عزز المكتب التعاون الدولي من خلال اللجنة الفرعية المعنية بالاتجار غير المشروع بالمخدرات والمسائل ذات الصلة في الشرفين الأدنى والأوسط</p> <p>ساعد الدعم المقدم إلى دائرة مكافحة المخدرات على إنشاء مختبرين جنائيين لتفسير تحليل المواد المضبوطة في الوقت المناسب</p>	<p>منع ومكافحة الاتجار بالمخدرات</p>
	<p>قام المكتب بحملة فعالة ومحددة الهدف للتوعية بمسألة الاتجار بالأشخاص</p> <p>دعم المكتب البحوث المتعلقة بالاستجابات المؤسسية لضحايا الاتجار</p>	<p>منع ومكافحة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين</p>

(30) لم يتسن لفريق التقييم التحقق من صحة هذه الأمثلة.

دراسات الحالة الإفرادية	الإنجازات	الرابط بنواتج مسار التأثير البرنامجي
	دعم المكتبُ الجهود التي تبذلها وزارة الداخلية في قيرغيزستان من أجل تعميم مراعاة المنظور الجنساني	تعميم مراعاة المنظور الجنساني
باكستان	ساهم المكتب في التشريعات الوطنية الموضوعة من أجل التصدي للاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين	منع ومكافحة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين
	عُززت قدرات وكالة التحقيقات الفدرالية في مجال البحوث من خلال دعم بناء القدرات على المدى الطويل	منع ومكافحة الاتجار بالمخدرات والاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين وغسل الأموال
	دعم المكتب عدة وكالات وطنية لتعزيز السياسات المالية وإجراءات التشغيل الموحدة، مما أدى إلى تحسين تصنيفات المخاطر المالية	منع ومكافحة غسل الأموال

31 - والمعايير الثقافية والممارسات العرفية من بين التحديات الأخرى التي تواجه تحقيق النتائج. وتبين الأدلة الواردة من الجنوب الأفريقي أنه من الصعب، في بعض الحالات، وقف الاتجار بالأطفال عبر الحدود لأغراض العمل، لأن ذلك الاتجار يمثل ممارسة معتادة لدى المجتمعات المحلية. وفي بعض الأحيان، يُبدي موظفو الهجرة تساهلاً إزاء المتجرين أو لا يقومون بحماية الضحايا.

32 - وعلى الرغم من أن المكتب قام بدور فعال في حشد مختلف الجهات الفاعلة في نظام العدالة الجنائية وإنفاذ القانون، وكذلك حشد الدول الأعضاء على مستوى المناطق، فإن الأدلة بينت أن التحديات ما زالت قائمة. ففي الجنوب الأفريقي، تعذر تحقيق النتائج بسبب انعدام الثقة والتعاون فيما بين المسؤولين من مختلف المؤسسات (مثل الشرطة والمدعين العامين والقضاة والهجرة والجمارك). وعلاوة على ذلك، فإن انعدام الثقة فيما بين الدول الأعضاء أعاق تبادل المعلومات في بعض الحالات، وأدى بالبلدان إلى العمل بمعزل عن بعضها البعض. وفي المكتب الإقليمي لوسط آسيا، أفاد الموظفون بأن استثمارهم الطويل الأمد في تعزيز الثقة والتعاون فيما بين النظراء الحكوميين في كافة الدول الأعضاء لم يبدأ في تحقيق نتائج إلا مؤخراً.

33 - وفي بعض الحالات، لوحظ أن التماسك في البرمجة والتنفيذ أسهم في تحقيق الفعالية والاستدامة، كما كان الحال في حملة القلب الأزرق المناهضة للاتجار بالبشر في المكسيك التي استُخدمت كنموذج لحملات مكافحة غسل الأموال في المكسيك وجرت محاكاتها في بلدان أخرى. غير أنه في غياب هذا التماسك، كانت الأدلة قليلة على تحقيق الفعالية والاستدامة. فعلى سبيل المثال، لم تتضمن مشاريع التنمية البديلة في ميانمار الآليات اللازمة التي كان من شأنها أن تكفل نتائج أفضل، مثل تعاونيات المزارعين والطرق والأمن، قبل تسجيل الجهات المستفيدة⁽³¹⁾.

34 - ويؤدي التمويل دوراً رئيسياً في ضمان الفعالية والاستدامة. فالمكتب القطري في كولومبيا مثلاً، وهو المكتب القطري الذي تتوفر له أفضل الموارد في أمريكا اللاتينية، قدم الدعم للبلدان المجاورة مثل الأرجنتين والبرازيل وبوليفيا وبيرو من خلال تبادل المعلومات والدروس المستفادة. وكان المكتب القطري في كولومبيا جهة التنسيق الإقليمية العاملة مع البنك الدولي فيما يتعلق بمبادرة استرداد الأصول المسروقة (مصادرة الأصول). ومن ناحية أخرى، فإن النتائج تميل إلى التلاشي في غياب التمويل المستمر. ففي قيرغيزستان، واصلت أجهزة الدولة الاعتماد على المكتب المعني بالمخدرات والجريمة في توفير الكوشف

(31) UNODC, "Mid-term independent project evaluation: sustainable livelihoods and development in Myanmar 2014–2019"

والمعدات الكيميائية لمواصلة العمل في مختبرات مكافحة المخدرات التي ساعد المكتب على إنشائها. وفي المكتب القطري في باكستان، حيث كانت مرحلة جديدة من التمويل على وشك البدء، أعرب عدة نظراء حكوميين عن قلقهم إزاء انقطاع الدعم وما يترتب على ذلك من عدم يقين فيما يتعلق بشراكتهم مع المكتب، بل أعربوا عن تحفظهم بشأن استدامة النتائج المحققة.

تناول المكتب على نطاق محدود نهج المساواة بين الجنسين والنهج القائمة على حقوق الإنسان في برامجه، على الرغم من صعوبة السياقات السياسية والثقافية

35 - عُني المكتب بالمسائل الجنسانية من خلال المناقشات المتعلقة بالسياسات والتشريعات، وأتاح نفس فرص المشاركة في أنشطته للنساء والرجال. ومع ذلك، لم تتبين من دراسات الحالة الفردية والمصادر الثانوية أدلة تذكر على أن التدخلات كانت ذات أثر تحويلي على الصعيد الجنساني⁽³²⁾. وفي قبرغيزستان، كان للمكتب تعاون طويل الأمد مع وزارة الداخلية لدعم تعميم مراعاة المنظور الجنساني في الشرطة. وأقام شراكة مع الرابطة القيرغيزية للقاضيات، حيث ساعد على إجراء دراسة عن المجرمات. واعتمدت في أوزبكستان وباكستان نهج تركز على الضحايا في التشريعات المتعلقة بالاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين. وفي كولومبيا، سعت برامج التنمية البديلة إلى إدراج منظور جنساني في بعض مشاريعها، وذلك على سبيل المثال بإنشاء تعاونيات نسائية وتلبية احتياجات الأسر التي تتولى المرأة شؤونها. غير أن أصحاب المصلحة اعتبروا العديد من هذه الأنشطة قاصراً عن تزويد المرأة بالمهارات اللازمة.

36 - وعلى وجه العموم، لم تلاقِ الجهود التي بذلها المكتب من أجل تحقيق التوازن الجنساني في الدورات التدريبية وحلقات العمل سوى نجاح محدود، نظراً إلى الطابع الذكوري الذي يهيمن على المؤسسات المستهدفة⁽³³⁾. واتفق الموظفون وأصحاب المصلحة على أن المكتب يركّز على بناء القدرات الوطنية في مجال حماية النساء والأطفال المتجر بهم. وفي الجنوب الأفريقي، جمع المكتب بين ضباط الشرطة وأعضاء السلطة القضائية لوضع استراتيجية إقليمية للتصدي للعنف الجنساني. واعتمد المكتب على الدول الأعضاء لدعم المساواة بين الجنسين في مختلف صفوف الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون وموظفي السلطة القضائية. وكان اهتمام الجهات المانحة عاملاً مؤثراً في مدى التركيز الموجه إلى القضايا الجنسانية. ففي مكتب الاتصال والشرطة في المكسيك، مثلاً، فضّلت الجهة المانحة الرئيسية التركيز على مكافحة الجريمة المنظمة في سياق المشروع المتعلق بتهريب المهاجرين. ومع ذلك، تضمنت التدريبات عناصر تهدف إلى توعية مسؤولي إنفاذ القانون فيما يتصل بالاستجابة لضحايا الاعتداء الجنسي والضحايا من مغايري الهوية الجنسية.

37 - وفي حالات معينة، تناول المكتب حقوق الإنسان استناداً إلى اهتمام الجهات المانحة ودعم البلدان المضيفة. وفي هذه الحالات، تعاون المكتب مع الدول الأعضاء بأن أدمج حقوق الضحايا والمشتبه فيهم في أنشطته التدريبية. وقد تجلّى ذلك في برامجه التي كان محورها الضحايا، والتي ركّزت بقدر مماثل على عدد الضحايا الذين تم إنقاذهم ودعمهم وعلى كمية المخدرات المضبوطة أو عدد المتجرين الذين أدينوا. وفي المكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي والمكتب القطري في باكستان، قدم المكتب المساعدة التقنية على وضع التشريعات التي تكفل احترام حقوق ضحايا الاتجار.

(32) المرجع نفسه.

(33) حققت حلقات العمل التدريبية التي رُصدت في المكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي مشاركة جنسانية متوازنة. وعلى النقيض من ذلك، لم يشمل التدريب المتعلق بالقضاء على المحاصيل غير المشروعة الذي رُصد في المكسيك سوى مشاركين من الذكور.

جيم - الكفاءة: عرقل الاتساق المحدود في برامج مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ونموذج تمويله وقيوده الإدارية كفاءة البرمجة فيما يتعلق بتحقيق النتائج على أرض الواقع

ثمة أدلة محدودة على وجود ترابط مع البرامج العالمية والإقليمية والقطرية، باستثناء الحالات التي يوجد فيها قدر من التمويل المشترك

38 - التنسيق الفعال على كافة مستويات البرمجة، مثل التنسيق بين المشروع العالمي لمراقبة الحاويات وبرامج المكتب الإقليمي لوسط آسيا أو بين المشاريع العالمية لمكافحة غسل الأموال والاتجار بالأشخاص في الجنوب الأفريقي وبرامج المكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي، أدى إلى تحقيق وفورات كبيرة. غير أن هناك أدلة محدودة على وجود ترابط منهجي مع البرامج العالمية والإقليمية والقطرية، باستثناء الحالات التي يوجد فيها قدر ما من التمويل المشترك⁽³⁴⁾. وفي جميع دراسات الحالة الفردية، أبرز أصحاب المصلحة الحكوميون ضرورة زيادة التكامل على جميع مستويات البرمجة.

39 - وقد أعاق التنسيق التنافس على الموارد المالية والجمهور، بالإضافة إلى الاتصال المعطل فيما بين مديري البرامج العالمية والبرامج الإقليمية⁽³⁵⁾. واعتمدت البرامج العالمية، التي يديرها المقر عادة، على المكاتب الميدانية لتقديم خدمات خارج نطاق أنشطتها العادية. وأفاد بعض الجهات المانحة والموظفين بأن البرامج العالمية تميل إلى تحقيق نتائج أفضل بسبب ترشيدها إدارة الأنشطة وخبرتها التقنية القوية، بينما أشار آخرون إلى عدة قيود يفرضها عليها تمويلها. وشملت هذه القيود انعدام المرونة، وعدم قدرة الممثلين الإقليميين على تحديد كيفية تخصيص الأموال؛ وانعدام الشفافية في الإنفاق؛ وتعارض التسلسل الإداري الذي يؤدي أحياناً إلى توتر العلاقة بين الموظفين؛ والاستخدام غير الفعال للتمويل من خلال ندب الموظفين للعمل في فيينا بدلاً من المكاتب الميدانية. وأشار الموظفون في المكسيك والجنوب الأفريقي إلى وجود ثغرات في التنسيق والاتصال بين البرامج العالمية والمكاتب الميدانية؛ ففي بعض الأحيان، شارك موظفو المقر في اجتماعات أو مؤتمرات في بلدان دون إبلاغ جهات التنسيق المحلية فيها.

40 - وأشار المستطلعون إلى أنه من الصعب الحفاظ على التوازن بين أولويات الجهات المانحة وأولويات البلدان، وتحقيق التكامل الفعال بين البرامج العالمية والإقليمية والقطرية. ففي وسط آسيا، أدى التداخل الجغرافي بين البرنامج الإقليمي لأفغانستان والبلدان المجاورة والمكتب الإقليمي لوسط آسيا، وكذلك الغموض في الولايات الفنية لكل من المكتبين⁽³⁶⁾، إلى عدم الكفاءة في البرمجة. وأفاد العديد من أصحاب المصلحة، بما في ذلك الإدارة العليا، بأن هذا التداخل أوجد تنافساً على التمويل وخلافاً في الاتصال الداخلي. بيد أن التصور السائد في المقر هو أن البرنامج الإقليمي والمكتب الإقليمي لهما مجموعة منفصلة من المهام؛ فالبرنامج الإقليمي ييسر التعاون الإقليمي في مجال الاتجار بالمخدرات ومواد الإدمان غير المشروعة، في حين أن المكتب الإقليمي يعمل مستقيماً بالمسارات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية المشتركة بين الدول الأعضاء في وسط آسيا.

(34) مثلاً البرامج العالمية والبرامج الإقليمية المعنية بمكافحة غسل الأموال في الجنوب الأفريقي.

(35) مثلاً، بين البرنامج الإقليمي لأفغانستان والبلدان المجاورة والمكتب الإقليمي لوسط آسيا، وبين المكتب الإقليمي لوسط آسيا ومكتب البرامج في قيرغيزستان، وبين إطار العمل الباكستاني لمكافحة الإرهاب والمكتب القطري في باكستان.

(36) في الميدان، كثيراً ما كان عمل المكتب الإقليمي لوسط آسيا في البرنامجين الفرعيين 1 و 2 متعلقاً بمكافحة الاتجار بمواد الإدمان غير المشروعة، فكان بذلك متداخلاً مع البرنامج الإقليمي لأفغانستان والبلدان المجاورة على مستوى الولاية الموضوعية أيضاً.

41 - وفي المكسيك، أفاد العديد من الموظفين بعدم وجود نهج إقليمي لبلدان أمريكا الوسطى بسبب التعاون المحدود مع المكتب الإقليمي لأمريكا الوسطى ومنطقة البحر الكاريبي في بنما. وعلاوة على ذلك، وبالرغم من اهتمام الجهات المانحة بمشروع لمنع الاتجار بالبشر في مجتمعات الشعوب الأصلية، يجهل المانحون والموظفون على السواء كيف يمكن ربط المشروع ببرنامج مكتب الاتصال والشراكة في المكسيك.

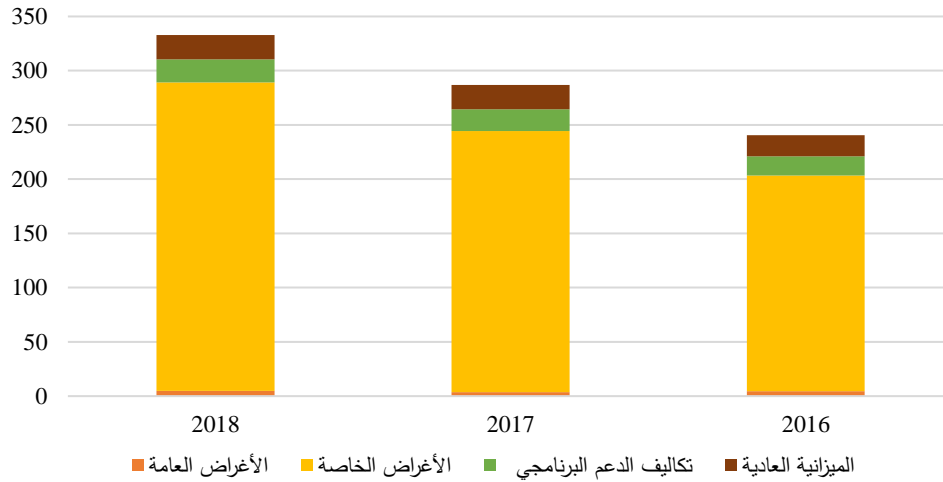
42 - وتواجه البرامج العالمية قيوداً في التنسيق لأنها توائم عملها مع أولويات الجهات المانحة، وليس بالضرورة مع احتياجات فرادى البلدان. ثم إن التنسيق بين المقر والمكاتب الميدانية منعدم لأن المكاتب الميدانية، لكون طابع عملها هو الاستجابة للاحتياجات، تلزم نفسها أحياناً ببرامج لا تتوافر للمقر الخبرة اللازمة من أجل دعمها، وإن كانت الميزة في ذلك تتمثل في سرعة التحرك والقدرة على الاستجابة بغية تلبية الاحتياجات المحلية.

43 - وتتيح الميزانيات الإقليمية لمديري البرامج قدراً من المرونة أكبر مما يتاح في البرامج العالمية. وفي حين كانت هناك مرونة محدودة في إعادة مواءمة البرامج بالنظر إلى اختلاف الأهداف التي تتوخاها الجهات المانحة، استثمر كل من المكتب الإقليمي لوسط آسيا والمكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي في توثيق العلاقات مع الجهات المانحة بغية البناء على العمل المنجز وسد الثغرات المتصورة. ومن مزايا البرامج العالمية القدرة على الاستفادة من الخبرة التقنية المتوفرة في البرامج التي تدعمها الجهات المانحة منذ فترة طويلة نسبياً. ولكن البعض يتصور أن تكلفة الاستعانة بالخبراء في فيينا أعلى منها في المكاتب الميدانية وأن هؤلاء الخبراء كثيراً ما تكون الديناميات المحلية غير مألوفة لهم، وقد أدى ذلك إلى شعور موظفي المكاتب الميدانية بالإحباط.

ليس لدى المكتب سوى قدر محدود من المرونة وسرعة الحركة بسبب نموذج تمويله والقيود الإدارية العديدة التي يواجهها

44 - كانت قدرة المكتب على سرعة التحرك في مجال البرمجة وعلى التكيف مع تغير السياقات محدودةً بسبب نموذج تمويله، الذي يشمل نسبة كبيرة من الأموال المخصصة لأغراض خاصة مكرسةً للأنشطة القائمة على المشاريع والحساسية من حيث التوقيت (انظر الشكل الرابع). وكما سبقت الإشارة إليه، يفقر المكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي إلى عنصر تشدد الحاجة إليه للتعامل مع الاتجار غير المشروع بالمخدرات والجريمة الحضرية، وذلك بسبب قيود التمويل. وبالمثل، اضطر المكتب القطري في باكستان إلى التركيز على برامج مكافحة الإرهاب رغم حرص النظراء على التصدي للاتجار غير المشروع بالمخدرات. كما واجه مكتب الاتصال والشراكة في المكسيك صعوبة في الاضطلاع بعمله المواضيعي، نظراً لاعتماده الشديد على جهة مانحة واحدة. وعموماً، كان نموذج تمويل المكتب المعني بالمخدرات والجريمة يستند إلى اعتماد المكاتب الميدانية تماماً على ما تجمع من موارد خارجة عن الميزانية. وأدى الطابع القصير الأجل للتمويل، الذي نشأ إلى حد كبير عن تفضيلات الجهات المانحة وتفاقم بفعل عوامل سياسية واقتصادية، إلى انخفاض القدرة على سرعة التحرك على صعيد البرمجة.

الشكل الرابع
اتجاهات الإنفاق في مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



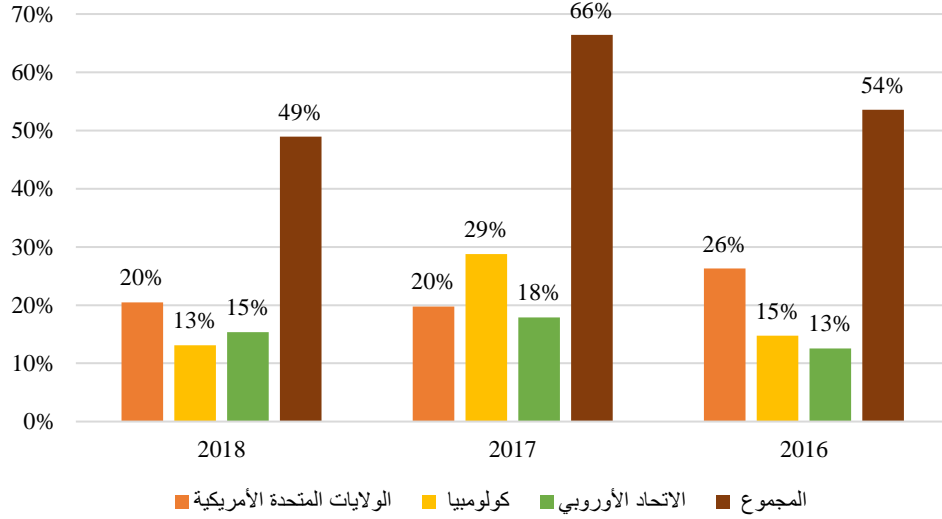
45 - وفي وسط آسيا والجنوب الأفريقي، رأى الموظفون أن خطط العمل السنوية في إطار البرامج الإقليمية والقطرية تتيح بعض المرونة للتكيف مع تغير الاحتياجات والسياق، ولكن لا توجد أدلة على وجود أطر منطقية أو تقييمات للمخاطر مصحوبة بتدابير للتخفيف منها لإتاحة قابلية التكيف. واقتزن الاعتماد على عدد محدود من الجهات المانحة أو على جهة مانحة رئيسية واحدة بمخاطر أخرى تحد من المرونة. وعلى النحو المبين في الشكل الخامس، أنتت نسبة تتراوح بين 49 و 66 في المائة من تمويل المكتب من ثلاث جهات مانحة فقط. ففي مكتب الاتصال والشراكة في المكسيك، على سبيل المثال، اعتبرت الجهة المانحة المكتب المعني بالمخدرات والجريمة شريكاً في التنفيذ أكثر منه فاعلاً رئيسياً يصمم برنامجه الخاص. وفي كولومبيا كذلك، رأى المستطلعون أن زيادة مجموعة الجهات المانحة للمكتب من شأنه أن يعزز التخطيط لأجل أطول. ورغم أن الموظفين حاولوا التوفيق بين مجالات اهتمام الجهات المانحة واحتياجات البلدان، ظل البرنامج بصفة عامة مربوطاً بأولويات الجهات المانحة. وأدى ذلك بدوره إلى الحد من قدرة مديري البرامج على دمج العمل في مختلف البرامج الفرعية، ومواءمة البرامج العالمية مع البرامج الإقليمية أو القطرية، وتصميم التدخلات من الناحية الاستراتيجية⁽³⁷⁾.

(37) انظر: UNODC, “Mid-term evaluation of Paris Pact Initiative Phase IV: a partnership to combat illicit traffic in opiates originating in Afghanistan”, evaluation report, October 2018. تتسق النتائج مع تلك الواردة في ذلك التقييم.

الشكل الخامس

أكبر ثلاث جهات مانحة للأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، حسب حجم التبرع

(النسبة المئوية من مجموع التمويل)



46 - وأكد كل من الجهات المانحة والنظراء والموظفين أن الترتيبات الإدارية المتعلقة بالمشترقيات والتوظيف المستمدة من الأمانة العامة للأمم المتحدة والتي يتعين على المكتب اتباعها ترتيبات بيروقراطية غير فعالة بالنسبة لعمليات المكاتب الميدانية. ومن منظور المقر، أدت الإصلاحات التي أجريت في عمليات الشراء منذ عام 2019 إلى صعوبة توفير استجابة سريعة لاحتياجات البلدان. وكان الغرض من خدمات الموارد البشرية التي يقدمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تعزيز الكفاءة، ولكن نوعية الخدمات كانت متفاوتة في الممارسة العملية. وكشفت النتائج المستخلصة من دراسات الحالة الفردية والمصادر الثانوية نقاط اختناق في التنفيذ بسبب متطلبات المقر للموافقة على العمليات. وفي المكسيك، رأت الجهة المانحة الرئيسية أن هناك افتقاراً إلى التحرك العاجل والكفاءة في اتخاذ القرارات، يعزى إلى قصور التنسيق بين مكتب الاتصال والشراكة في المكسيك والمقر. وأفاد الموظفون في المكتب الإقليمي لوسط آسيا بأن المعدات تكون في بعض الأحيان قد أهلكت عندما تُمنح الموافقة على إخراجها من الخدمة. ومن جهة أخرى، رأى أصحاب المصلحة في بعض الحالات، كما في حالة مكتب البرامج في قيرغيزستان، أن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة يتوخى المرونة ويستجيب في الوقت المناسب بوجه عام.

47 - وارتئي أن نظام أوموجا نظام مرهق يهدر الكثير من وقت الإدارة والموظفين عند إجراء عمليات الشراء والسفر والمدفوعات. واشتكى الموظفون من انعدام المرونة في العمليات ذات الصلة، مما يؤخر تنفيذ الأنشطة. وأثبتت المصادر الثانوية صحة هذا التصور⁽³⁸⁾. وعلى الرغم من أن نظام أوموجا صُمم لكي يشجع المزيد من المساءلة والشفافية، فإنه لم يصمم بالضرورة بما يتناسب مع حقائق الميدان.

(38) UNODC, Final Independent In-Depth Evaluation of the Regional Programme for South-East Asia

48 - ومثل عدم تفويض السلطة الكافية إلى المكاتب الميدانية مشكلة. ففي جميع دراسات الحالة الفردية، اشتكى الموظفون من أن المكاتب الميدانية لا تستطيع إتمام الإجراءات البسيطة في مجالات المشتريات والشؤون الإدارية والمالية بسبب عدم كفاية السلطة المفوضة إليها. وأشاروا إلى أن مستوى مساهمة المكاتب الميدانية يتجاوز في كثير من الأحيان مستوى السلطة المفوضة إليها، مما يجعل تحقيق النتائج المتوقعة بكفاءة أمراً صعباً.

دال - مسائل شاملة: فعالية مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وكفاءته في الميدان، وكذلك ميزته النسبية في التصدي للجريمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع، مقيدة بسبب عدم توافر رؤية استراتيجية فيما يتعلق بتحقيق التكامل بين برامجه الفرعية وبسبب تعاونه المحدود مع الشركاء وثقافته التنظيمية

كانت هناك أدلة محدودة على التكامل عند نقطة التنفيذ، مما يقلل من الفعالية والكفاءة

49 - ينظر أصحاب المصلحة إلى التكامل بين البرامج الفرعية من منظورين هما: (أ) مدى استيعاب المشاريع بشكل متسق في إطار البرامج الفرعية المنفصلة؛ (ب) وجود روابط كافية بين البرامج الفرعية في المكتب الواحد.

50 - وفيما يتعلق بمدى استيعاب المشاريع بشكل متسق في إطار البرامج الفرعية المنفصلة، أفاد كل من الجهات المانحة والموظفين بأن سياسة الجهات المانحة لا تدعم اتباع نهج متكامل، وإن كانوا متفقين على إمكانية تحقيق أوجه كفاءة لو تسنى تضمين الاتفاقات المؤسسية الموضوعية مجالات عمل متعددة.

51 - وأعرب النظراء والموظفون عن أهمية الروابط بين البرامج الفرعية. إذ رأى المستطلعون أن الأنشطة الإجرامية أنشطة مترابطة، وأبرزوا ضرورة التكامل بين الركائز المواضيعية من أجل زيادة الكفاءة والفعالية. ففي كولومبيا مثلاً، قامت العصابات المنظمة بتنوع أنشطتها لتشمل تعدين الذهب بشكل غير مشروع باعتباره نشاطاً يدر ربحاً أكبر مقارنة بزراعة المحاصيل غير المشروعة.

52 - ورأى الموظفون أن نموذج التمويل عائق يمنع التكامل عند نقطة التنفيذ، بينما تعتقد الجهات المانحة أن على المكتب أن يولي مزيداً من الاهتمام لضمان أوجه الترابط. وأعرب المستطلعون في المقر عن الشاغل نفسه، حيث ارتأوا أن الشعب غالباً ما تعمل بشكل مستقل، دون تبادل كافٍ للمعلومات.

رغم أن المكتب اضطلع بقدر من التنسيق مع الشركاء وأصحاب المصلحة في مجال المساهمة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، فقد أضعاف فرصاً لزيادة التعاون مما قلل من الفعالية والكفاءة

53 - سلّم كل من الجهات المانحة والنظراء والموظفين بأن المكتب المعني بالمخدرات والجريمة هو الوكالة الرائدة في مساعي تحقيق الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة، وأنه يساهم أيضاً في تحقيق الأهداف 5 و 8 و 10 و 11 و 15. ولم يلاحظ في دراسات الحالة الفردية إلا حالات قليلة من التعاون المنهجي بين المكتب والوكالات الأخرى. وأقر عموماً بأن وكالات الأمم المتحدة تعتبر كلّ منها الأخرى منافساً لها على التمويل المقدم من الجهات المانحة. وبيّن المنسقون المقيمون إمكانية اضطلاع المكتب بدور أبرز في أفرقة الأمم المتحدة القطرية. غير أن عدم تزامن دورات التخطيط والتمويل وتباين أطر النتائج يمنعان توثيق التعاون. ورأى بعض المنسقين المقيمين أن هناك قيوداً تحد من التعاون الفعال في غياب آليات تشغيلية مشتركة.

54 - وفي جميع دراسات الحالة الفردية، أبرز أصحاب المصلحة الحكوميون ضرورة تحسين التنسيق داخل المكتب وعلى نطاق المنظومة عموماً، لإتاحة استخدام الموارد بفعالية. وعلى الصعيد الداخلي، كان المتصور أن من الممكن أن يصيب الضعف مجال التركيز لو أصبح المكتبُ عضواً أكثر فعالية في فريق الأمم المتحدة القطري، لا سيما بالنظر إلى الفرق في الحجم بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمكتب. وفي إحدى دراسات الحالة الفردية، رأى الموظفون أن من الصعب العمل مع وكالات أخرى في مجال مكافحة غسل الأموال بسبب الولايات الخاصة بكل وكالة، خاصة وأن الاتفاقيات ذات الصلة لا تنطبق إلا على المكتب.

55 - وكان كل من مكتب الاتصال والشراكة في المكسيك والمكتب الإقليمي لوسط آسيا والمكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي المنسق الرئيسي لجهود تحقيق الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة في فريق الأمم المتحدة القطري الذي ينتمي إليه. غير أن المكتب الإقليمي لوسط آسيا والمكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي لم يكن بهما ما يدل على أن هناك جهوداً محددة تُبذل بصورة مشتركة بين الوكالات. وكانت المكسيك من البلدان القليلة التي شارك فيها المكتب المعني بالمخدرات والجريمة في مبادرة "بقعة ضوء" (Spotlight) التي يمولها الاتحاد الأوروبي للقضاء على العنف ضد النساء والفتيات، حيث عمل مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة. وإضافة إلى ذلك، أنتجت مبادرة الدراسة الاستقصائية لضحايا الجريمة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بيانات لأربعة من مؤشرات التنمية المستدامة. غير أن بعض الجهود الرامية إلى تحسين التعاون الداخلي عبر الركائز المواضيعية المختلفة أسفرت عن زيادة البيروقراطية. فإعادة هيكلة مكتب الاتصال والشراكة في المكسيك من أجل إنشاء مكتب برنامجي يعزز التفاعل وتبادل المعارف بشأن المواضيع المختلفة أدت، على سبيل المثال، إلى زيادة البيروقراطية حيث ازداد عقد الاجتماعات الداخلية وملء الاستمارات، مما قلل من الوقت المتاح للعمل البرنامجي.

الثقافة التنظيمية في المكتب عرقلت تنفيذ البرامج بفعالية وكفاءة في الميدان

56 - أتاح المكتب الخبرة التقنية والتيسير المحايد على الصعيد الإقليمي. ورأى المستطلعون في المكسيك أن مكتب الاتصال والشراكة في المكسيك يشجع الابتكار ويحتضن الأفكار والحملات الجديدة⁽³⁹⁾. غير أن الثقافة التنظيمية اعتُبرت ثقافة انعزالية، لا متكاملة. فقد أشار المستطلعون مثلاً إلى قلة أوجه الترابط ومحدودية تبادل المعلومات بين الشعب في المقر فيما يتعلق بالبرمجة والإدارة المالية والموارد البشرية، مع ما يترتب على ذلك من آثار في تصميم البرامج وتنفيذها. ويعزى ما تقدّم إلى عدم وجود استراتيجية ورؤية تنظيميتين شاملتين وعدم توافر توجيهات محددة للقيادة.

57 - وكانت العلاقة بين المقر والمكاتب الميدانية وبين المراكز الإقليمية ومكاتب البرامج مصدراً للقلق. فقد أشار الموظفون والشركاء إلى سيادة ثقافة شديدة المركزية والبيروقراطية مصدرها المقر، من سماتها تعثر تبادل المعلومات واشتراط الحصول على الموافقات في كل مرحلة وحوادث حالات تأخر طويلة في التنفيذ. وفي المقر، انتقد الموظفون افتقار القيادة العليا إلى الرؤية على مستوى المقر وعلى المستوى الإقليمي، وانتشار النهج الانعزالية والتنافسية بين البرامج الفرعية كنتيجة طبيعية لنموذج التمويل. وأشار الموظفون

(39) مثل حملة القلب الأزرق لمناهضة الاتجار بالبشر، والمنهجيات التي وضعها مركز الامتياز للمعلومات الإحصائية المتعلقة بالحكومة والجريمة والإيذاء والعدالة في المكسيك.

في المكتب القطري في كولومبيا إلى أن المكتب المعني بالمخدرات والجريمة لا يشجع نشر الخبرات في جميع بلدان المنطقة.

58 - ورأى الموظفون أن عدم وجود استراتيجية اتصال داخلية أو خارجية يؤدي إلى غموض الأدوار وانعدام الثقة على نطاق المنظمة⁽⁴⁰⁾. وأشار أحد الموظفين إلى أن العلاقة بين المكاتب الميدانية والمقر تعتمد على الشخصية وأسلوب الإدارة. فإن تعذر التفاهم بين الإدارة والفريق، كان هناك قصور في العلاقة وفي الدعم الذي يقدمه المقر. وتأثر الموظفون في المكاتب الميدانية بعدم ضمان التمويل، والعقود القصيرة الأجل ذات المزايا المحدودة، والتصور السائد بأن المكاتب الميدانية مسؤولة عن تحمل تكاليف المقر. فعلى سبيل المثال، اشتكى الموظفون في مكتب البرامج في قيرغيزستان والمكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي من انعدام الأمن الوظيفي والافتقار إلى الفرص الوظيفية. وأشار إلى أن معظم كبار المديرين في المنظمة رجال، وارتئي أن ذلك يديم ثقافة هيمنة الذكور. وخلص استعراض داخلي لتكافؤ الجنسين في مكتب الاتصال والشراسة في المكسيك إلى وجود فجوة كبيرة بين الجنسين في المرتبات، رغم العدد الكبير للموظفات العاملات به.

خامسا - خاتمة

59 - لا يمكن إنكار مساهمة المكتب المعني بالمخدرات والجريمة في تعزيز قدرات نظرائه في مجال التصدي للجريمة عبر الحدود وأنشطة الاتجار غير المشروع. بيد أن كفاءته وفعالته واستدامته يقوضها عدم وجود روابط كافية بين البرامج العالمية والإقليمية والقطرية وغياب التكامل في البرامج الفرعية عند نقطة التنفيذ. وعلاوة على ذلك، تتخفّض الفعالية والاستدامة إن لم يكن هناك تماسك في البرمجة.

60 - وقد أتيحت للمكتب فرصة فريدة للانخراط مع الدول الأعضاء في مناقشات بشأن السياسات وفي التنفيذ على أرض الواقع من خلال ولاياته والمساعدة التقنية التي يقدمها، إضافة إلى قدرته على الحشد. غير أن المكتب لا يستغل هذه الفرصة استغلالاً كاملاً رغم ما يتمتع به من ميزة نسبية. ويعود ذلك من جهة إلى هيكله وثقافته على الصعيد التنظيمي وعدم امتلاكه رؤية استراتيجية والتكامل المحدود في أعماله، وإلى نموذج تمويله من جهة أخرى. وهذه العوامل تمنع المكتب من إقامة أوجه تآزر داخلية في برامجه ومن الموازنة بين أولويات الجهات المانحة وأولويات البلدان. وهو لذلك يضطر أحياناً إلى إخضاع الأولويات القطرية لمجالات اهتمام الجهات المانحة من أجل تأمين ما يحتاج من تمويل خارج عن الميزانية. ويؤثر ذلك بدوره على تناسق الجهود وسرعة الحركة في تحقيق النتائج في الميدان.

61 - وعلى الرغم من أن المكتب عضو في فريق الأمم المتحدة القطري وأنه الوكالة الرائدة فيما يتعلق بالهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة، فإن حالات تعاونه المنهجي مع وكالات أخرى قليلة، ويعود ذلك إلى عدم تزامن دورات التخطيط والتمويل من جهة وإلى محدودية حضوره ووجوده في الميدان من جهة أخرى. ويمكن للمكتب أن يُبلي بلاء أحسن في اجتذاب الأموال من أجل البرمجة المشتركة مع المنظمات الأخرى، سواء من الناحية الجغرافية أو حسب نوع التدخل، إذا ما توافرت له استراتيجية فعالة للاتصال والدعوة في المقر وفي الميدان.

(40) تتسق هذه النتائج مع تلك الواردة في تقرير "Mid-term evaluation of Paris Pact Initiative Phase IV"، تشرين الأول/أكتوبر 2018.

سادسا - توصيات

62 - يقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية ثلاث توصيات مهمة هي:

التوصية 1

63 - ينبغي أن يضع المكتب المعني بالمخدرات والجريمة خطة استراتيجية ذات نتائج ملموسة (مخرجات ونواتج وآثار) يساهم تنفيذها في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وينبغي أن تتضمن الخطة الاستراتيجية إطاراً للنتائج يصور نظرية التغيير في المنظمة واستراتيجيات التغيير التنظيمي وعوامل التمكين اللازمة لتحقيق النتائج (بما في ذلك استراتيجية مبسطة لجمع الأموال وأنماط توظيف مثلى بين المقر والمكاتب الميدانية).

مؤشرات الإنجاز: (أ) وضع خطة استراتيجية تشمل خطة لتعبئة الموارد وخريطة طريق للتعاون في جمع الأموال بين المقر والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية؛ (ب) وضع إطار نتائج يشمل نظرية التغيير ويتضمن مؤشرات محددة للنتائج والآثار ومساهمات محددة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة؛ (ج) إرساء نظام رصد تنظيمي محكم لمتابعة النتائج على مستوى المخرجات والنواتج والآثار

التوصية 2

64 - ينبغي أن يكفل المكتب المعني بالمخدرات والجريمة أن تتضمن خطته الاستراتيجية تكاملاً تاماً بين المواضيع وفي البرامج الإقليمية والعالمية والقطرية، من أجل تلبية الاحتياجات على الصعيد الوطني وعبر الحدود وأولويات الجهات المانحة مع مراعاة الاعتبارات الجنسانية واعتبارات حقوق الإنسان على نحو منهجي. مؤشرات الإنجاز: (أ) توافر أدلة على استناد مختلف البرامج إلى بحوث سليمة؛ (ب) توافر أدلة على التكامل بين المواضيع والترابط مع البرامج العالمية والإقليمية والقطرية؛ (ج) توافر أدلة على إدماج الاعتبارات الجنسانية والاعتبارات المتعلقة بحقوق الإنسان بصورة منهجية في تصميم البرامج وتنفيذها والإبلاغ عنها

التوصية 3

65 - ينبغي أن يضع المكتب المعني بالمخدرات والجريمة خريطة طريق واضحة للتعاون مع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى، وفقاً لولاية كل منها، تستند إلى مواطن القوة والميزات النسبية للمكتب وكل من هذه الوكالات والمنظمات من أجل المساهمة بشكل مشترك في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة على المستوى القطري بما يتماشى مع خطط التنمية الوطنية (أو مع إطار الأمم المتحدة للتعاون في مجال التنمية المستدامة، إذا كان متوافراً).

مؤشر الإنجاز: توافر أدلة، مصنفة حسب المساهمة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، على قيام الشراكات وتنفيذ الأنشطة المشتركة والتمويل المشترك مع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى في الميدان.

(توقيع) فاتوماتا اندياي

وكيلة الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية

آذار/مارس 2021

المرفق *

التعليقات الواردة من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

يود مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن يعرب عن امتنانه لمكتب خدمات الرقابة الداخلية على إتاحة الفرصة له لتقديم تعليقات على التقرير المذكور أعلاه. ويقر المكتب تماما بأهمية هذا التقييم ويثمن النهج التشاوري والشفاف المتبع في جميع مراحل عملية التقييم.

ويقدر المكتب النتائج المتعلقة بأهمية دوره في مكافحة الجريمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع ومدى فعاليته في تعزيز قدرات نظرائه، كما يقدر إقرارها به باعتباره الوكالة الرائدة فيما يتعلق بتحقيق الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة. وكذلك يحيط علما مع الامتتان بتسليط التقييم الضوء على الميزة النسبية للمكتب في مجال منع الجريمة عبر الوطنية والاتجار غير المشروع ومكافحتهما، وعلى أن عمل المكتب يستند إلى أدلة تجريبية ويستعان فيه بالبحوث المتعلقة بالاتجاهات في العالم. وعلاوة على ذلك، يقر المكتب بأن مكتب خدمات الرقابة الداخلية رأى أن الاعتماد على التمويل من الموارد الخارجة عن الميزانية والموارد المخصصة عاملٌ يحد من قدرة المكتب على الاستجابة للأولويات بشكل كامل على الصعيد القطري.

وقد درس المكتب التقرير بعناية، وهو يؤكد أن النتائج والتوصيات التي وردت فيه ستزيد من دعم عمل المكتب في مجال التنمية المؤسسية، بما في ذلك عدة مبادرات جارية اتخذتها الإدارة العليا للمكتب في عام 2020.

غير أن المكتب يود أن يؤكد من جديد أن النتائج المتعلقة بنظام أوموجا يبدو أنها بلا أساس، نظرا لعدم تسليط الضوء على أي مسألة معينة. وقد تجلّى من التجربة، خلال السنوات الماضية، أن العديد من المسائل المتعلقة بنظام أوموجا في المكاتب الميدانية هي في الواقع مسائل سياسية أو إجرائية وليست مسائل متعلقة بالنظام. وعلاوة على ذلك ووفق التطورات المستجدة في الآونة الأخيرة (شباط/فبراير 2020)، مُنحت المكاتب الميدانية التابعة للمكتب تفويضا لسلطة الشراء بمبلغ يصل إلى 100 000 دولار.

ويقر المكتب بالقيود التي تأثر بها التقييم على نحو ما حددها مكتب خدمات الرقابة الداخلية (مثل عدم زيارة ثلاث مناطق بسبب ضيق موارد الميزانية وعدم إجراء دراسة منهجية للأطر المنطقية للبرامج). ولكن بالنظر إلى هذه القيود وإلى أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية لم يركز إلا على البرنامج الفرعي 1 والبرنامج الفرعي 2 (مع التركيز حصرا على مسائل الاتجار غير المشروع بالمخدرات)، يبدو أن التوصيات المتعلقة بالاستراتيجية العامة للمكتب ونموذج عملياته تتجاوز النطاق الأولي لهذا التقييم.

ومع ذلك، يتفق المكتب مع التوصيات الواردة في التقرير والمنظورات العامة ذات الصلة. وتشكل الردود الواردة أدناه جزءا من خطة عمل أوسع نطاقا للمكتب بشأن التوصيات، وهي تقدم أمثلة عن كيفية الاستفادة من هذه التوصيات. وفي هذا السياق، سيلتزم المكتب بدعم الدول الأعضاء في المضي قدما في تنفيذها.

* يعرض مكتب خدمات الرقابة الداخلية في هذا المرفق النص الكامل للتعليقات الواردة من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. وقد أُرسيَت هذه الممارسة تمثيلا مع قرار الجمعية العامة 263/64، بناء على توصية اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة.

التوصية 1: يقبل المكتب هذه التوصية. ويجري بالفعل وضع استراتيجية على نطاق المنظمة تراعى فيها بشكل تام جميع النقاط التي أثّرت في هذا التقييم. ورهنا بالسياق والموارد المتاحة، سيفنّف بعض العناصر التي أبرزها مكتب خدمات الرقابة الداخلية أو كلها. بيد أن المكتب قد لا يستطيع أن يمثل تماما لطلب اعتماد أنماط توظيف مثلى بين المقر والمكاتب الميدانية. فالحفاظ على مرونة البرمجة وتجاوبها على المستويات الوطني والإقليمي والعالمي يحد من القدرة على تحديد مستويات التوظيف مسبقا والحفاظ عليها.

التوصية 2: يقبل المكتب هذه التوصية. وستصمّم الاستراتيجية الجديدة، التي يجري وضعها حاليا، وفقا للمحورين المواضيعي والجغرافي. وستستند إلى مجموعة متنوعة من الأدلة، منها تحليل للأوضاع، وستزيد من تعزيز التعاون الداخلي بين مشاريع المكتب وبرامجه. وسيجري تنفيذ هذه الاستراتيجية بوضع أطر نتائج تشكّل جزءا من برامج المكتب على جميع المستويات. وستتناول الاستراتيجية من زوايا مختلفة الاحتياجات التي أعرب عنها الشركاء في التنمية وأولويات الجهات المانحة وبيانات البحوث والتحليلات، وكذلك سائر الأدلة التي ينتجها المكتب. ويضاف إلى ذلك أن الاعتبار المتعلقة بالمساواة بين الجنسين تراعى بصورة منهجية في وضع جميع البرامج. وسيواصل المكتب إدماج حماية وتعزيز حقوق الإنسان في جميع المجالات الموضوعية ومراحل الدورة البرنامجية.

التوصية 3: يقبل المكتب هذه التوصية. ولكن قد يكون من الصعب وضع خريطة طريق مفصلة من أجل زيادة التعاون مع كيانات الأمم المتحدة الأخرى لأن أوجه التعاون تتوقف على السياق، من حيث المحتوى والنطاق الجغرافي على حد سواء. والمكتب، مع ذلك، ملتزم تماما بمبادرات إصلاح الأمم المتحدة وبالعامل المشترك مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى، وستبذل الجهود لتحديد الممارسات الجيدة المستمدة من الأنشطة والبرامج المشتركة. وفضلا عن ذلك، سيتتبع المكتب جهوده المتزايدة من أجل تنفيذ الأنشطة وجمع الأموال بصورة مشتركة. وبسبب ترابط أهداف التنمية المستدامة وإطار الأمانة العامة للتخطيط المركزي للموارد (نظام أوموجا)، قد يكون من الصعب تصنيف البيانات حسب أهداف التنمية المستدامة ولكن سيستمر النظر في إمكانية القيام بذلك. وأخيرا، سيواصل المكتب بذل الجهود لدعم الدول الأعضاء في بلوغ أهداف التنمية المستدامة على المستويات القطري والإقليمي والعالمي والمواضيعي.