

Distr.: General
13 June 2012
Arabic
Original: English

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



الدورة العادية الثانية لعام ٢٠١٢

المعقودة في الفترة من ٤ حتى ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢، بنيويورك

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

التقييم

تقييم مساهمة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تعزيز النظم والعمليات
الانتخابية

موجز تنفيذي

المحتويات

الصفحة	الفصل
٢	أولا - مقدمة
٨	ثانيا - النتائج
١٣	ثالثا - الاستنتاجات
١٦	رابعا - التوصيات



الرجاء إعادة استعمال الورق

050712 050712 12-37356 X (A)



أولا - مقدمة

١ - يشمل هذا التقييم لمساهمة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تعزيز النظم والعمليات الانتخابية المساعدة الانتخابية المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي منذ عام ١٩٩٠. وهذا التقييم، الذي جرى من حزيران/يونيه ٢٠١١ حتى كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، هو جزء من برنامج عمل مكتب التقييم للفترة ٢٠١١-٢٠١٢ الذي أقره المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ وهو أول تقييم مواضيعي على مستوى الشركات يركز على المساعدة الانتخابية المقدمة من المنظمة. وينظر التقييم في أداء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تعزيز النظم والعمليات الانتخابية، وتحديد موضع البرنامج استراتيجياً وقدرته على تعزيز عمليات ومؤسسات انتخابية أكثر مصداقية وإدماجية.

٢ - والانتخابات هي من أهم الطرق التي يشارك بها المواطنون في القرارات التي تؤثر في حياتهم ويحاسبون بها ممثلهم عن النتائج. وبهذا الوصف، ما برحت الانتخابات مظهراً لا يتجزأ من عمليات الانتقال الديمقراطي التي تدعمها الأمم المتحدة، وعمليات إنهاء الاستعمار، وجهود بناء السلام بعد فترة النزاع. ويبين قرار الجمعية العامة ٢/٥٥ المتعلق بإعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية توافق الآراء الذي توصلت إليه دول العالم "بأن لا تدخر جهداً في سبيل تعزيز الديمقراطية وتدعيم سيادة القانون، وكذلك احترام جميع حقوق الإنسان وحرياته الأساسية المعترف بها دولياً، بما فيها الحق في التنمية". والانتخابات تشكل حجر الزاوية في هذه العملية.

٣ - وترتكز المساعدة الانتخابية التي يقدمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اللذين يؤكدان أن إرادة الشعب هي أساس سلطة الحكومة، وأنه من حق كل مواطن مؤهل/مواطنة مؤهلة المشاركة في حكومة بلده/بلدها. فالانتخابات النظامية الإدماجية ذات المصداقية تضيء الشرعية السياسية الضرورية التي تعزز استقرار الدول وتزود الحكومات بالولايات اللازمة للتصدي للتحديات الصعبة للتنمية المستدامة. وهدف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي النهائي هو "تعميق الديمقراطية وتعجيل التنمية البشرية المستدامة بمنح جميع الناس القدرة على المشاركة في القرارات التي تؤثر في حياتهم".^(١)

٤ - وينظر هذا التقييم في دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تحقيق هذه الأهداف والمساهمة في ذلك. كما أنه يقيّم جودة الأداء والقيمة المضافة للمساعدة الانتخابية المقدمة

(١) الخطة الاستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الفقرة ١، ٢٠٠٨-٢٠١٣.

من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠١١، مع التركيز بشكل رئيسي على السنوات العشر الماضية. كما يدرس هذا التقييم مختلف النهج المستخدمة لتقديم المساعدة الانتخابية في أطر شتى، ويحدد المسائل الرئيسية استناداً إلى الأدلة المتوفرة، ويقيم الأعمال المحلية وغير المحلية، كي يخلص إلى مجموعة من التوصيات المستقبلية المتصلة بالسياسات. كما يهدف التقييم إلى دعم الأعمال في المستقبل عن طريق المساهمة في فهم كيف يمكن لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يقدم المساعدة بطريقة أكثر فعالية واستدامة.

٥ - ويشمل هذا التقييم الدعم المقدم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في جميع المناطق الجغرافية وضمن أطر شتى، مثل: البلدان التي لها علاقة بالبعثات (بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية) والبلدان التي ليس لها علاقة بها، والبيئات السياسية المتباينة (فترة ما بعد النزاع مباشرة، فترة ما بعد النزاع/الفترة الانتقالية، الدولة الأكثر استقراراً) وأنواع المساعدة المختلفة (حسب المناسبة أو العملية). ويولي التقييم اهتماماً خاصاً للمنظورات الوطنية المتعلقة بالدعم المقدم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لهذه العمليات الوطنية الهامة. ومن المهم الإشارة إلى أن هذا التقييم هو ليس تقييماً للعمليات أو المناسبات الانتخابية الوطنية.

٦ - ويستخدم التقييم إطار نتائج المساعدة الانتخابية المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كأساس من أجل تكوين حكم على قيمة عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وجودته. ويربط هذا الإطار المساعدة الانتخابية بمجموعة من النتائج المحددة في وثائق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الاستراتيجية. ومن هذه النتائج تحقيق عمليات ونظم ومؤسسات انتخابية أكثر مصداقية وإدماجية من خلال إدارة انتخابية أكثر مهنية ومشاركة أكثر إدماجية. كما يقيم هذا التقييم قدرة المكاتب القطرية على إدارة المشاريع الانتخابية، وتعبئة الأموال، والتنسيق بين الجهات المانحة.

٧ - وقد استخدم فريق التقييم معايير الجدوى والفعالية والكفاءة والاستدامة للإرشاد في وضع أسئلة التقييم، وجمع البيانات، والتحليل. كما استخدم نهج مختلط الأساليب لإيجاد أساس متين من أجل توليد الأدلة وتعزيز الإيضاحات الداعمة للنتائج. ومن أساليب التقييم المستخدمة دراسات حالة، والدراسات الاستقصائية العريضة القاعدة لمجموعة متباينة من أصحاب المصلحة والمخبرين الخبراء، والمقابلات، واستعراض تحليل عمليات التقييم الموجودة.

٨ - ولتقييم العمل في أطر مختلفة، شمل التقييم ١١ دراسة حالة قطرية للمساعدة المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في أفغانستان، وبنغلاديش، وبوليفيا، وتشاد، وغينيا، وغيانا، وهايتي، وقيرغيزستان، ولبنان، والمكسيك، وموزامبيق. وقد كان من شأن دراسات الحالة تيسير مقارنة النتائج بين البلدان، والمناطق، والأطر، وذلك لتحديد أكثر أنواع

المساعدة فعالية بالنسبة إلى أحوال محددة، والعوامل التي تسهم في تحقيق النتائج أو تعيقه. وفضلاً عن الدراسات المحددة القطر، شملت عمليات التحليل المتعمق الأخرى للدعم المقدم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ما يلي: تحليل تاريخي لأعمال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التي تعود إلى عام ١٩٩٠؛ ودراسة لشراكات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في المساعدة الانتخابية؛ وتقييم لطبيعة وشكل وميزانية حافظة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من المشاريع والبرامج؛ واستعراض لتناسب واستدامة التكنولوجيا الانتخابية المقدمة عن طريق المساعدة التقنية.

٩ - كما قام هذا التقييم بتنسيق المعلومات وتبادلها مع عمليات تقييم أخرى متعددة، تم إجراؤها في الوقت ذاته؛ ومنها: 'تقييم مساعدة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للبلدان المتأثرة بالتزع' (مكتب التقييم في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ و 'الدروس المكتسبة بشأن الأثر الطويل الأجل للمساعدة الانتخابية المقدمة من الأمم المتحدة' (مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للسياسات الإنمائية)؛ و 'الدروس المكتسبة بشأن المساعدة الانتخابية المتكاملة' (مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للسياسات الإنمائية، وإدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام، وإدارة الشؤون السياسية)؛ و 'المدخل لتعميم المفهوم الجنساني وتمكين المرأة' (مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للسياسات الإنمائية)؛ و 'تقييم الدعم الانتخابي المقدم من إدارة التنمية الدولية عن طريق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي' (لجنة المملكة المتحدة المستقلة المعنية بأثر المعونات).

١٠ - والتقييم الرئيسي للتقييم مبعثه ضخامة نطاق أنشطة الدعم المستعرضة، والتعقيدات البرنامجية والمتصلة بالمهام، واتساع نطاق الأطر والظروف التي تقدم فيها المساعدة الانتخابية. ومما يعادل ذلك في الأهمية عدم توفر الاتساق التاريخي في تصنيف المشاريع الانتخابية في نظام أطلس^(٢) ونقص عام في الذاكرة المؤسسية بالنسبة للمشاريع المنجزة على المستوى القطري، وكلاهما جعلاً من جمع البيانات وتحليلها أمراً صعباً. ورغم التحسينات المدخلة مؤخراً على نظام أطلس واستخدامه، ما برح الإبلاغ عن برامج انتخابية كثيرة لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دون الحد المطلوب. وللتعويض عن ذلك، طلب فريق التقييم معلومات محددة من كل مكتب من المكاتب القطرية، التي قدمت بيانات إضافية من أجل ٥٢ بلداً. أما بالنسبة لدراسات الحالة القطرية المتعمقة، فقد كان من شأن الطابع السياسي الحساس لموضوع التقييم، وعدد العمليات الانتخابية المقررة وبعثات التقييم المرافقة لها على

(٢) نظام أطلس هو نظام قواعد بيانات لتخطيط الموارد في المؤسسة المستخدم لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإدارة المشاريع، والشؤون المالية، والموارد البشرية، والمخزون والمشتريات، وتيسير الرقابة والمساءلة داخلياً.

الصعيد القطري، التأثير في انتقاء البلدان من أجل دراسات الحالة. كما كان للوقائع المنظمة على الصعيد القطري كالاتخابات والبعثات الأخرى تأثير في توقيت الأعمال الميدانية، مما ضغط وقت التقييم المخصص للتحليل وإعداد التقارير.

١١ - وقد بدأ دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتعزيز العمليات الانتخابية في عقد السبعينات وتوسع بشكل ملموس بعد نهاية الحرب الباردة، عندما بدأت بلدان كثيرة لأول مرة في تنظيم الانتخابات المتعددة الأحزاب؛ حيث ركزت الجهود الأولى على سد ثغرة المعرفة بشأن كيفية إجراء انتخابات ديمقراطية. ومع تحسُّن فهم العملية، تحول التركيز في المساعدة نحو زيادة المصداقية والشرعية في العمليات والمؤسسات والنتائج الانتخابية. ولتحقيق هذه الأهداف، قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتحديد عشرة مداخل رئيسية، يتم الاسترشاد بها حالياً بشأن كيفية تقديم المنظمة المساعدة الانتخابية، وهي: إصلاح النظام الانتخابي، وتعزيز الإدارة الانتخابية، وإنشاء عمليات انتخابية مستدامة، وتعبئة الموارد وتنسيقها، والتثقيف المدني وتثقيف الناخبين، وحل المنازعات الانتخابية، ودعم المراقبة المحلية، والعمل مع الأحزاب السياسية، وتعزيز وسائل الإعلام، وزيادة مشاركة المرأة. ويقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعم حسب المناسبة وحسب العملية في آن معاً. فأما الأول منهما فيعالج احتياجات مناسبة معينة، كتسجيل الناخبين أو إجراء الانتخاب. وعلى النقيض من ذلك، يتخذ الدعم المقدم حسب العملية نهجاً أكثر شمولاً وإدماجية، وذلك بتقديم المساعدة قبل المناسبة الانتخابية وخلالها وبعدها. ويتخذ هذا الدعم شكل نهج 'الدورة الانتخابية'، وهذا ما يتجلى في حوالي نصف مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحالية.

١٢ - ورغم أن المساعدة الانتخابية تشبه أنواع الدعم الأخرى في قطاع الحكم الديمقراطي، فهي تختلف تماماً عن المساعدة الإنمائية غير المتعلقة بالحكم. فالانتخابات هي مناسبات وطنية يأذن بها الدستور أو القانون أو اتفاق السلام. وهناك في الوقت ذاته التزامات دولية مقبولة على نطاق واسع بالنسبة للانتخابات الموثوقة، بما في ذلك الحاجة إلى وجود خيار تنافسي، وحق جميع المواطنين في المشاركة كناخبين أو مرشحين، وتوفير اقتراع حر سري وشامل. أما الجداول الزمنية والمؤسسات والعمليات الانتخابية والعناصر الفاعلة فيها فهي محددة، مما يؤثر بشكل مباشر في طبيعة المساعدة وجودتها ونتائجها. والانتخابات هي مناسبات بادية للعيان وهي مزيج من أعمال لوجستية وتقنية ذات عواقب سياسية هامة. وبالإضافة إلى كون الانتخابات محددة زمنياً، فلها احتياجات تنظيمية وإجرائية وتكنولوجية ولوجستية وأمنية وتدريبية واسعة النطاق. فالانتخابات تتعلق بالمنافسة على السلطة والتحكم بالموارد؛ والحكومات هي عناصر فاعلة في هذه العمليات، كما أن الأحزاب الحاكمة تتنافس فيها. ويمكن للعملية الانتخابية أن تولد النزاع وأن تساعد في حله في آن معاً. وقد لا تضمن

الانتخابات وجود الديمقراطية، لكن الديمقراطية لا يمكن أن توجد بدون انتخابات موثوقة. ففي الانتخابات الموثوقة الناجحة، فإن جميع أصحاب المصلحة - من راجحين وخاسرين وناخبين - يثقون في العملية ويتقبلون نتائجها. والمساعدة الانتخابية إنما تقدم في هذا الإطار السياسي جداً والمتقلب غالباً.

١٣ - والطلب على المساعدة الانتخابية المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ما برح مستمراً. فقد ازداد عدد البلدان المدعومة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من ٢٨ بلداً في عام ٢٠٠٤ إلى ٦٢ بلداً في عام ٢٠١١، حيث كان أعلى رقم للبلدان في أفريقيا (٢٤)، يليه آسيا ومنطقة المحيط الهادئ (١٢)، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (١٢)، والدول العربية (٧)، وأوروبا ورابطة الدول المستقلة (٧). وإجمالاً، فقد ساعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٨٣ بلداً بميزانية بلغت حوالي ٢،٩ بليون دولار ونفقات بلغت حوالي ٢،٢ بليون دولار وذلك بين عامي ١٩٩٩ و ٢٠١١. وهذا ما يمثل نطاقاً يتراوح بين ٥ و ٢٧ في المائة من جميع المساعدات المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أجل الحكم الديمقراطي وبين ٢ و ١٠ في المائة من مجموع الدعم المقدم منه. والجانب الأعلى من هذه النطاقات يبين المساعدة المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي خلال سنوات الانتخابات الكبيرة التي جرت بعد النزاع، كالاتخابات التي جرت في أفغانستان والسودان. واستناداً إلى البيانات المقدمة من ٤٦ مكتباً قطرياً، فقد تم تمويل حوالي ٩٥ في المائة من المساعدة الانتخابية من مصادر غير أساسية، وهذا كان أكثر ملاحظة في أفريقيا وآسيا ومنطقة المحيط الهادئ.

١٤ - وفي إطار المساعدة الانتخابية، فإن مجال التركيز الأكبر لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو على تعزيز الإدارة الانتخابية، حيث بلغ نصيبه ٢٥ في المائة تقريباً من مجموع الجهود^(٣) حسب تقديرات ٣٩ مكتباً قطرياً. وبلي ذلك التثقيف المدني وتثقيف الناخبين الذي بلغ ١٩ في المائة، في حين احتل إنشاء العمليات الانتخابية المستدامة المرتبة الثالثة بنسبة ١٢ في المائة. وحظي كل من زيادة مشاركة المرأة سياسياً والعمل مع الأحزاب السياسية بـ ٩ في المائة و ٥ في المائة من الدعم، على التوالي. أما المجالات التي تلقت أدنى مستوى من المساعدة فهي حل المنازعات الانتخابية (٤ في المائة)، وتعزيز وسائل الإعلام، والعمل مع الأحزاب السياسية (٥ في المائة لكل منهما). ويقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساعدة 'الكلية' المساعدة 'البسيطة' كليهما، وهذا ما يحدّد بالنسبة لهذا التقييم كمشاريع، ومشورة/دعوة/سمسة في

(٣) تصف كلمة 'الجهود' درجة مشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال التركيز من وجهة نظر موظفي المكاتب القطرية الذين ردوا على الأسئلة المتعلقة بالتقييم. وهذا لا يوازي بالضرورة الأموال المخصصة فعلاً للمشروع.

مجال السياسات، على التوالي. ومن أصل المكاتب القطرية التي قدمت هذه المعلومات والتي بلغ عددها ٣٣ مكتباً، تلقى ٧٠ في المائة منها مساعدة كلية ومساعدة بسيطة في آن معاً. في حين أبلغ ١٨ في المائة منها عن تلقي مساعدة بسيطة أكثر منها كلية. وكل هذه المكاتب القطرية موجودة في بلدان ليس فيها بعثات، باستثناء مكتب واحد (وهو مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في السودان). كما يدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التعاون بين بلدان الجنوب والتعاون بين الأقران: فقد أبلغ أكثر من ٦٠ في المائة من المشتركين في الدراسة الاستقصائية المتعلقة بالتقييم عن تعاون بين بلدان الجنوب وبين الأقران في دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للإدارة الانتخابية و ٥٠ في المائة في دعم البرنامج لمشاركة المرأة.

١٥ - وعلى مستوى الشركات، يقوم فريق الحكم الديمقراطي التابع لمكتب السياسات الإنمائية بإدارة الدعم المقدم للمساعدة الانتخابية ولديه مستشار متفرغ بدوام كامل (قائد الممارسات الفرعية). كما قام البرنامج العالمي لدعم الدورات الانتخابية الحديث العهد، وهو مشروع قيمته ٥٠ مليون دولار ومدته ثلاث سنوات، بتوسيع فريق سياسات المساعدة الانتخابية كي يشمل ١٩ موظفاً يعملون في المقر وعلى المستويات الإقليمية. كما دخل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عدد من الشراكات المتعددة المنظمات؛ وعلى سبيل المثال، شكّل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واللجنة الأوروبية فرقة عمل مشتركة واعتمدا مبادئ توجيهية تنفيذية مشتركة من أجل تنفيذ برامج ومشاريع المساعدة الانتخابية. كما دخل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عدد من مذكرات التفاهم من أجل زيادة التعاون مع منظمات الحكم الديمقراطي وأنتج، من خلال هذه الشراكات، عدداً من المنتجات والأدوات المشتركة المتعلقة بالمسائل الانتخابية.

١٦ - ويقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساعدة الانتخابية ضمن إطار الأمم المتحدة الأوسع نطاقاً. ففي عام ١٩٩١ تم تعيين منسق الأمم المتحدة لأنشطة المساعدة الانتخابية، وذلك إثر اتخاذ الجمعية العامة القرار ٤٦/١٣٧ لتنسيق الأنشطة في هذا المجال وضمان التماسك والاتساق على نطاق المنظومة. ويقوم المنسق، وهو حالياً وكيل الأمين العام للشؤون السياسية، ويساعده في عمله شعبة المساعدة الانتخابية في إدارة الشؤون السياسية، باتخاذ قرارات معيارية بشأن تقديم الأمم المتحدة المساعدة وكيفية تقديمها. وتبدأ المساعدة المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بطلب من حكومة البلد أو بإذن من مجلس الأمن أو الجمعية العامة في الأمم المتحدة. وتحدد طبيعة الطلب معايير عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وقد تحد في بعض الحالات من قدرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على معالجة بعض المكونات الرئيسية في عملية الدعم الانتخابي. وعادةً ما تكون شعبة المساعدة الانتخابية

وإدارة عمليات حفظ السلام في الطليعة لتقديم المساعدة الانتخابية في أطر البعثات، ولو أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عادةً ما يقوم بدور تنفيذي هام.

ثانياً - النتائج

١٧ - أهمية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي القصوى هي في دوره كمقدم حيادي للمساعدة الانتخابية، التي تدعم العمليات والمؤسسات كي تتجلى فيها بشكل أفضل القيم الديمقراطية والالتزامات الدولية - بيد أن هذا الإحساس بالهدف ليس واضحاً بالضرورة أو تتم ممارسته بشكل متسق على الصعيد القطري. فقد ارتأت بعض المكاتب القطرية أن الغرض الرئيسي منها هو دعم الحكومة أكثر منه دعم العمليات. وفي هذه الحالات، كان ينظر إلى برامجها على أنها 'قريبة من الحكومة أكثر مما ينبغي'.

١٨ - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هام جداً ويضيف قيمة عندما يتخذ دوراً إنمائياً لتعزيز العمليات الانتخابية - بيد أن تطبيق إطار سياسات الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية هو أمر فيه إشكال بل ويحد فعلاً في بعض الحالات من قدرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على القيام بدوره الإنمائي بشكل كامل، مما ينتقص من جدوى المنظمة وفعاليتها. وكان هذا أكثر وضوحاً في علاقة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع شعبة المساعدة الانتخابية في إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية، التي يكون تركيزها على تحقيق الضرورات السياسية في ولاية البعثة أو المناسبة الانتخابية أقصر أجلاً.

١٩ - على صعيد المؤسسات، يفهم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي طبيعة المساعدة الانتخابية في مختلف الأطر السياسية، بيد أن هذا الفهم لا يُدمج دائماً في تصميم البرامج أو تنفيذها - فقد دوّن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أفضل الممارسات والسياسات المؤسسية، كنهج الدورات الانتخابية، وأنشأ على مستوى المقرر مجموعة من الوسائل التحليلية. بيد أن هذه الوسائل ليست مؤسسية أو تُستخدم بانتظام على الصعيد القطري، الأمر الذي ما برح يتوقف إلى حد كبير على تحليل كبير المستشارين التقنيين وخبرته الفردية وعلى المهارات والمصالح السياسية للممثل المقيم.

٢٠ - المساعدة الانتخابية المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هامة من أجل تحسين التنمية البشرية والاستجابة للأولويات الوطنية في سبيل تعزيز العمليات الانتخابية - ففي سياق البعثات، ساعدت المساعدة المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بنجاح في تحقيق العمليات التي تأذن بها اتفاقات السلام، مما ساعد في تعزيز السلام والاستقرار. وتُعتبر مساعدة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هامة، في إطار البعثات وفي إطار غير البعثات على حد

سواء، وذلك عندما تبني الملكية الوطنية للعملية الانتخابية وتساهم في تعزيز الحكم الديمقراطي وقدرة المجتمع السياسي والمدني على المشاركة بحرية وبشكل أكثر فعالية.

٢١ - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فعال بوجه عام في تقديم المساعدة التقنية التي تعزز أعمال هيئات الإدارة الانتخابية وتسفر عن إجراء انتخابات ذات مصداقية - فقد كان من شأن المساعدة التقنية المقدمة من البرنامج تحسين المهنية لدى هيئات الإدارة الانتخابية في معظم الأطر. وكذلك، فإن هذه المساعدة قد أدت إلى إجراء عمليات انتخابية أكثر مصداقية مما كانت ستكون عليه في حال عدم توفرها. بيد أن درجة الإرادة السياسية المتوفرة لدى مختلف أصحاب المصلحة في إجراء انتخابات حرة عادلة هي عامل مساهم هام في هذا الإنجاز، وكذا الأمر بالنسبة إلى توفر الوقت الكافي لتصميم عمليات محددة وإنجازها بشكل مناسب.

٢٢ - فعالية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تحسين البيئة القادرة على توفير انتخابات وعمليات أكثر مصداقية لا تتطابق مع درجة نجاح المنظمة على المستوى التقني - فالعملية الانتخابية الموثوقة تتطلب مشاركة مجدية من قبل المواطنين، والمرشحين، والأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام. وقد حقق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بعض النتائج الجيدة على مستوى المناسبات الانتخابية، كما ظهر من تحسن إقبال الناخبين أو الحد من إفراط وسائل الإعلام. بيد أن المنظمة كانت أقل اتساقاً مع تعزيز القيم المعيارية للعملية الحرة العادلة بشكل مسبق، الأمر الذي حد من الفعالية.

٢٣ - أدى الدعم المقدم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى إيجاد عمليات انتخابية أكثر إدماجاً وزيادة المشاركة من قبل النساء والمجموعات الأخرى، بيد أن الحاجة تدعو إلى بذل مزيد من الجهود في هذا المجال - فقد ساعد الدعم المقدم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تحسين الأطر القانونية للمساواة في المشاركة من قبل جميع مجموعات أصحاب المصلحة. وهذا ما زاد في إقبال الناخبين بالنسبة للنساء والمجموعات المهمشة، كما زاد من عدد الموظفين المنتخبين. بل كان من شأن عمليات التسجيل التي يدعمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن وفرت في بعض الحالات لأول مرة هوية مدنية لمجموعات مهمشة معينة. ورغم أن البرنامج العالمي لدعم الدورات الانتخابية يوفر منبراً من أجل تعميم المفهوم الجنساني، ما برحت الجهود التي يبذلها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتعميم المفهوم الجنساني خارج نطاق هذا البرنامج غير متسقة.

٢٤ - في وسع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يقدم بشكل فعال حلولاً ذات تقنية عالية من أجل العمليات الانتخابية في البلدان النامية، لكن هناك نواحي تثير قلقاً متزايداً

بشأن تكاليف وملاءمة بعض هذه النظم في الإطار الإنمائي - فقد قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشكل فعال حلولاً ذات تقنية عالية في أكثر من نصف البلدان التي قدمت لها المساعدة (حوالي ٥٥ في المائة). ورغم أن هذه المساعدة فعالة من ناحية المعونة من حيث أنها حسّنت أهداف المناسبة الانتخابية القصيرة الأجل، لكنها لم تكن فعالة من ناحية التنمية، لأن بعض النظم المستخدمة لا يمكن استدامتها بدون دعم مالي و/أو تقني خارجي مستمر.

٢٥ - استطاع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ببرمجته التخفيف من بعض العنف المتصل بالانتخابات أو منعه - ففهم الشركات للصلات القائمة بين الانتخابات والعنف، والدور المخفّف الذي يمكن أن يقوم به برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لما يبدأ منهجياً بعد. وقد نجحت البرامج التي يضطلع بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الحد من بعض العنف المتصل بالانتخابات أو التخفيف منه، لكن هذا يتوقف إلى حد كبير - شأنه في ذلك شأن قرارات البرمجة المتخذة على الصعيد القطري - على نوعية الممثلين المقيمين وكبار المستشارين التقنيين، وحساسيتهم السياسية وخبراتهم. بيد أنه هناك حدود للجهود المبذولة في سبيل منع النزاع، إن لم يعالج بشكل مباشر الأسباب العميقة للنزاع وعدم توفر الإرادة السياسية في إجراء عملية انتخابية حرة عادلة وسلمية.

٢٦ - نهج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي يركز على العملية (الدورة الانتخابية) لا يطبّق بشكل منتظم عملياً، بالنظر إلى أن معظم المساعدة المقدمة ما برحت تركز على المناسبة - فهذا النهج القائم على أساس العملية هو امتداد منطقي للولاية الإنمائية للمنظمة ويُستعمل في حوالي نصف مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. بيد أن تركيز المشروع الفعلي في كثير من الحالات ما برح على المناسبات ولا يبيّن جهوداً مستمرة لتعزيز عمليات الدورات الانتخابية ذاتها. وفي الحالات التي يُتبع فيها نهج الدورات بإخلاص يكون فعالاً بوجه عام في إنشاء الشراكات الوطنية، وتعزيز القدرات المؤسسية، وإيجاد بيئة قادرة أقوى.

٢٧ - الإجراءات المعيقة وعمليات التوظيف والشراء البطيئة تؤثر في إدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للمشاريع الانتخابية - فقد قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بإدارة بلايين الدولارات في مجال المساعدة الانتخابية ويُنظر إليه على نطاق واسع بأنه المنظمة الوحيدة التي تستطيع أن تدير مثل هذه المبالغ الضخمة من الأموال. بيد أن الشركاء الوطنيين والدوليين ينتقدون باطراد تباطؤ سرعة الإجراءات المؤسسية لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التي أسفرت في بعض الحالات عن التأخر في توريد البضائع أو الموظفين، مما أثر بشكل سلبي في العمليات التي تتلقى الدعم وأضر بمصداقية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٢٨ - عدم اتساق الجودة في الإبلاغ عن الصناديق المشتركة وأداء المشاريع لا يزود الجهات المانحة بمعلومات كافية عن استعمال أموالهم - فقد أعربت هيئات الإدارة الانتخابية والجهات المانحة عن قلقها لافتقار تقارير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لبيانات كافية عن الأداء (الإبلاغ إزاء النتائج) وللمعلومات المالية اللازمة لتقييم فعالية المساعدة من حيث التكلفة. وترى الجهات المانحة أن الافتقار الواسع النطاق للإبلاغ الكافي أو في الوقت المناسب قد زاد فعلاً من تكاليف معاملاتهم وذلك نتيجة طلبات المتابعة المتعلقة بالمعلومات.

٢٩ - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يتمتع بوجه عام بالكفاءة في التنسيق بين الجهات المانحة وتعبئة الأموال، لكن الجهات المانحة تبحث باطراد عن حلول أكثر فعالية من حيث التكلفة وعن إدارة المشاريع وإنجازها بشكل أكثر كفاءة - وما برحت الصناديق المشتركة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي آلية الدعم الانتخابي المستخدمة بالنسبة للكثير من الجهات المانحة. وهذا ما ساعد في ضمان الاتساق في النهج، وتفادي الازدواجية في الجهود، ورفع مستويات التمويل للعمليات الانتخابية الوطنية بشكل ملموس. بيد أن انعدام الكفاءة الداخلية وارتفاع تكاليف بعض العمليات قد أسفر عن تساؤل بعض الجهات المانحة عن قيمة مساعداتها المقدمة من خلال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالنسبة للتكاليف. وتقوم هذه الجهات المانحة الآن بتقييم خيارات أخرى.

٣٠ - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي رائد في ميدان المعرفة الانتخابية، لكن هذه المعرفة لا تطبق أو تُشاطر بشكل منتظم على المستوى القطري، مما يؤثر في الكفاءات وفي الأداء - فما برح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يقوم بدور رئيسي في تدوين المعرفة في مجال المساعدة الانتخابية. وهناك الآن كمٌّ من المعرفة والخبرات المتاحة للاستخدام في تصميم المشاريع على المستوى القطري وتنفيذها، وللاستخدام من قِبَل هيئات الإدارة الانتخابية المحلية، والمنظمات غير الحكومية، وأصحاب المصلحة الوطنيين الآخرين. والتحدي الذي يواجهه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو ضمان استخدام المعرفة التي تتضمنها هذه الموارد في إرشاد البرمجة الانتخابية على المستوى القطري، وذلك بخلاف الممارسة الحالية، التي تستند قراراتها بشكل رئيسي إلى التصورات والخبرات الفردية للممثلين المقيمين، أو وحدات الإدارة، أو الخبراء التقنيين.

٣١ - تتطلب وسائط تنفيذ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للمساعدة الانتخابية الموزنة بين الحاجة إلى الحياد وبين الكفاءة اللازمة في الأطر الانتخابية - فبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يستخدم وسائط التنفيذ الوطني للمشاريع ووسائط التنفيذ المباشر للمشاريع، في آن واحد. فالمشاريع التي يتم تنفيذها وطنياً تساعد في بناء القدرات المحلية وتشجع الملكية

الوطنية. بيد أنه بالنظر إلى حجم المشاريع الانتخابية وتعقيدها وطبيعتها السياسية وإلى العمليات التي تساعدها هذه المشاريع، فإن التنفيذ الوطني هو الأنسب بالنسبة لأطر التنمية العالية المستوى وهيئات الإدارة الانتخابية الناضجة.

٣٢ - المساعدة المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التي تجمع بين اعتبارات التنمية واعتبارات بناء القدرات إنما تزيد من الملكية الوطنية وتسهم في تحقيق نتائج أكثر استقراراً - فقد أظهرت مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التي تبني القدرات ولا تستبدلها تقدماً واضحاً في الملكية الوطنية - حسب هيئات الإدارة الانتخابية والمجتمع المدني - للأنشطة والقيم المعيارية التي يدعمها البرنامج. فهذه الملكية قد حدثت من الحاجة إلى المساعدة التقنية المستمرة طوال الوقت. كما أن الاستقلال المالي وإدخال تعديلات طويلة الأجل في البيئة القادرة إنما يتوقفان إلى درجة كبيرة على الإرادة السياسية المحلية بالنسبة لهذه العمليات.

٣٣ - الدعم المقدم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإنشاء عمليات انتخابية مستدامة يتطلب زيادة في التركيز على ملائمة الحلول وفعاليتها من حيث التكلفة - فالبرامج التي يدعمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لا تؤكد بشكل كاف على إنشاء العمليات الانتخابية المستدامة التي تستخدم نظماً وتكنولوجيات فعالة من حيث التكلفة وملائمة من حيث الإطار. وبعض هذه العمليات قد تكون مفيدة سياسياً، وبخاصة في أطر البعثات والأطر الهشة، لكن بعض البلدان لا تستطيع الحفاظ على النظم بدون مساعدة خارجية.

٣٤ - وجود بيئة قادرة أو عدمه، وما إذا كانت الأسباب العميقة للمشاكل الانتخابية المحلية قد عولجت، كل هذا يؤثر بشكل مباشر في استدامة مساهمات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - فالكثير من المشاكل المتصلة بالبيئة القادرة هي مشاكل هيكلية مبعثها طبيعة النظم الانتخابية والسياسية التي تعمل بمقولة الرابع يأخذ كل شيء. وفي هذه الحالات، قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وآخرون مساهمات كبيرة في حال وجود حكومات تميل إلى الإصلاح أو هيئات إدارة انتخابية. بيد أن الحفاظ على هذه المكاسب بعد انتهاء فترات هذه الهيئات التقديمية أو بعد انتهاء المناسبة ذاتها تبين أنه أمر صعب إن لم تدخل أيضاً تعديلات كافية على البيئة الأوسع نطاقاً. ومع ذلك، توحى المؤشرات بأنه قد تم الحفاظ بوجه عام على المكاسب في الأصوات والمساءلة طوال الوقت.

ثالثاً - الاستنتاجات

الاستنتاج ١: ما برح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يقدم مساهمات هامة في تعزيز النظم والعمليات الانتخابية.

٣٥ - ما برحت المساعدة المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هامة في إجراء انتخابات ذات مصداقية في الأجواء المعقدة التالية للتراع وفي خضم المراحل الانتقالية السياسية الحساسة. بل وفي بعض الحالات، لم تكن الانتخابات لتجرى لولا مساعدة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. فمنظوره الإنمائي، وحافظته الأكبر حجماً التي تضم برامج الحكم الديمقراطي، وعلاقاته الطويلة الأمد مع الحكومات المضيفة، ووضعه في منظومة الأمم المتحدة، كل هذا يتيح له المكانة، والخبرة، والسلطة الأدبية التي تؤهله لكي يسدي المشورة للبلدان بشأن هذه العمليات الوطنية الحساسة السياسية جداً. كما يضيفي هذا الوضع على برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الشرعية لتمثيل المجتمع الدولي فيما يبذله من جهود جماعية لدعم العمليات الانتخابية الوطنية والمساعدة في ضمان أن تستوفي هذه العمليات المعايير الدولية. وبقيام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بهذا الدور، فهو إنما يقدم خدمة عالية القيمة ويسهم في توسيع الممارسات الديمقراطية عالمياً. وفي الوقت ذاته، ما برحت النتائج التي تحققت تقنية بطبيعتها إلى حد كبير.

الاستنتاج ٢: إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقديم المساعدة الانتخابية حسن التصميم ويمكن من الاستجابة بشكل فعال، إذا ما طُبّق بالشكل المناسب.

٣٦ - لقد أثبتت نتائج التقييم صحة إطار المساعدة الانتخابية لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. فبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو أكثر ما يكون فعالية في تعزيزه العمليات والنظم والمؤسسات الانتخابية الموثوقة المستدامة عندما تكون المساعدة الانتخابية مدموجة في حزمة دعم أكثر شمولاً. فهذا الدعم يستهدف تمكين البيئة إلى جانب الجوانب التقنية من العملية، وتوحيد رؤية طويلة الأجل للنتيجة النهائية للمساعدة برمتها. وتضم الجهود الناجحة المساعدات البسيطة والكلية، وتستهدف واضعي السياسات والمنفذين التقنيين، وتعزز مجموعة المداخل وقدرتها على المساهمة في عملية أقوى وأكثر ديمقراطية. وقد كانت جهود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أكثر نجاحاً عندما تجاوز دعمه مساعدة هيئات الإدارة الانتخابية إلى تعزيز أصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين أيضاً في المجتمع المدني، والهيئات التشريعية، والأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام. وحزمة المساعدة هذه لم تأت بكاملها من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو من أي مجموعة واحدة، بل هي تضم وتنسق الجهود التي تبذلها الجهات الفاعلة والمؤسسات الوطنية والدولية. كما أن نجاح الجهود قد وضع تعزيز العمليات

الانتخابية في صلب العملية الأكبر حجماً المتمثلة في تعزيز الحكم الديمقراطي. بيد أنه من الضروري بذل المزيد من الجهود المنتظمة والمستدامة لتنفيذ هذا النوع من الدعم الكلي الطويل الأجل.

الاستنتاج ٣: تدني أثر مساهمة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عندما لا تطبق معايير الأمم المتحدة المعيارية بشكل متسق في البرمجة والتنفيذ الانتخابيين.

٣٧ - فبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو أكثر ما يكون فعالية عندما تركز مساعدته على قيم الأمم المتحدة المعيارية للتطوير الديمقراطي. وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو المنظمة الوحيدة القادرة على تمثيل المصالح الوطنية والدولية معاً، ووضع جزئيات المساعدة الفردية في إطار أوسع نطاقاً للتطوير الديمقراطي والانتخابي، وتوفير هذا الإحساس بالهدف الأكبر حجماً. وفي هذا الخصوص، ليس لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي من بديل. فهو، كمؤسسة، قد تَقَمَّص هذا الدور تماماً، وهذا ما يتجلى بشكل واضح في خطته الاستراتيجية ومبادئه التوجيهية المتعلقة بالبرامج. بيد أن هذا ليس بهذا الوضوح على المستوى القطري، حيث يتوقف الإحساس بالهدف كما يبدو على المنظورات الفردية للممثلين المقيمين وكبار المستشارين التقنيين، وفي أطر بعثات الأمم المتحدة، على الدور الذي يتصوره الممثل الخاص للأمين العام وشعبة المساعدة الانتخابية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أكثر مما يتوقف على استجابة مؤسسية متسقة. وفي الحالات التي يُفقد فيها هذا الإحساس بالهدف في البرامج على المستوى القطري، تتعرض مصداقية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وقدرته على إحداث فرقٍ مجديٍّ لضرر كبير.

الاستنتاج ٤: عدم منح الأولوية على الدوام لإيجاد الحلول المستدامة الفعالة من حيث التكلفة والمناسبة من حيث الإطار، مما يحد من فعالية الجهود التي يبذلها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتكوين الملكية الوطنية في العمليات الانتخابية.

٣٨ - فقد أصبحت الانتخابات عمليات مكلفة. وأسفر بعض الدعم، ولا سيما في البلدان التي تتلقى مساعدة واسعة النطاق من خلال البعثات، عن إنشاء نظم لا يستطيع بعضها تحمل تكاليفها أو إدارتها بدون مساعدة دولية مستمرة. وعلى هذا النحو، ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي التركيز على تعزيز نظم انتخابية أكثر تناسلاً مع الأطر وأقل كلفةً وعلى بناء القدرة الوطنية لإدارتها، وبهذا يمكن تحيُّب الدورة المتواصلة من المساعدة والالتكالية. وهذه أهداف ومداخل معلنة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لكنها لا توضع دائماً موضع التنفيذ وذلك نتيجة استمرار التركيز على المناسبات، والجداول الزمنية غير الواقعية، وعدم توفر الاهتمام الوطني أو الدولي في الجوانب الإنمائية الأطول أجلاً للمساعدة الانتخابية. وبالإضافة

إلى هذا، تتطلب الاستدامة دعماً وطنياً واسع النطاق للعمليات السياسية. فمسائل الملكية التي تتبدى حول العملية الانتخابية، كتدني المشاركة أو حدوث نزاع، ستستمر إن لم تعالج، مما يهدد أوجه التقدم الديمقراطي واستدامتها.

الاستنتاج ٥: عدم تكيّف الإجراءات بما يكفي مع احتياجات الدعم الانتخابي المتسارعة الخطى، مما يؤثر بشكل سيئ في أداء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وجدواه.

٣٩ - هذه مسألة تتعلق بكيان برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ذاته وتؤثر في المساعدة الانتخابية بدءاً من أولى القرارات المتعلقة بنوع المساعدة المقرر تقديمها (وهي عملية تتعلق بشعبة المساعدة الانتخابية ومسائل التوقيت لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) حتى إيجاد الأشخاص المناسبين لتعيينهم في المشروع، وتدبير المعدات أو المواد ضمن الوقت الضيق المتاح في الجدول الانتخابي. وتتعلق النقائص الإجرائية في هذا المجال أيضاً بعدم توفر النظم الفعالة لضمان تطبيق المبادئ التوجيهية على المستوى القطري، والحفاظ على الذاكرة المؤسسية في المكتب القطري، وتزويد الجهات المانحة بإبلاغ دقيق بتفاصيل كافية وفي الوقت المناسب عن أداء المشروع واستخدام الأموال. فما لم يصبح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أكثر كفاءة، فإنه سيكون من الصعب عليه باطراد إيجاد دعم لبرامجه من الجهات المانحة - ولا سيما في الأطر غير المتعلقة بالبعثات، حيث تستطيع هيئات المساعدة الانتخابية الموثوقة الأخرى من تقديم الدعم التقني.

الاستنتاج ٦: شراكات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تؤثر في أدائه وقد تحتاج في بعض الحالات إلى أن توضع في إطار مختلف عن أطر البرامج الأخرى التي يضطلع بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٤٠ - الحكومة هي أهم شريك مؤسسي لمكتب برنامج الأمم المتحدة القطري في برنامجه الإنمائي. بيد أنه، في التنافس الانتخابي، عادة ما تكون الحكومة إحدى الجهات الفاعلة في السباق الانتخابي ولها مصلحة في النتيجة. وهذا ما يغيّر حركية العلاقة ويتطلب من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الاستجابة أولاً وقبل كل شيء للاحتياجات الوطنية من أجل عملية انتخابية موثوقة وليس لأولويات الحكومة، التي هي ليست بالضرورة مماثلة للاحتياجات. ورغم أن هيئات الإدارة الانتخابية هي نظراء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الأكثر احتمالاً في تقديم المساعدة الانتخابية، وأن إطار عمل الأمم المتحدة يسمح لهذه الهيئات بتقديم الطلبات الوطنية من أجل المساعدة، فإن الكثير من المكاتب القطرية تتردد في تقديم المساعدة بدون الموافقة الرسمية من الجهة التنفيذية على مضمون برنامج المساعدة. وعلى المستوى العالمي، كان من شأن جهود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإقامة شراكات مع الاتحاد الأوروبي

وآخرين أن وسّعت بشكل فعال من نطاق عمل المنظمة. بيد أن ماهية هذه الشراكات تحتاج إلى التنسيق والاستغلال بشكل أفضل على المستوى القطري. أما ضمن منظومة الأمم المتحدة، فينبغي تحديد الشراكة مع شعبة المساعدة الانتخابية بشكل أفضل على مستوى التشغيل، كي لا تحد من قدرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على وضع وتنفيذ برنامج للمساعدة الانتخابية يركز على التنمية.

رابعاً - التوصيات

ألف - تحديد الاتجاه المؤسسي والاستراتيجي

التوصية ١: ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يكشف الجهود لتكوين إحساس مشترك بالهدف فيما بين المقر، والمكاتب القطرية، والأفرقة العاملة في المشاريع، ولتحسين فهمها لنهج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وخياراته البرمجية بالنسبة للمساعدة الانتخابية.

٤١ - ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يضمن الفهم الكامل لأطره المؤسسية، ورؤيته للمساعدة الانتخابية، وكيفية تطابق هذا مع إطار الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية الأوسع نطاقاً، من قِبَل الموظفين وأصحاب المصلحة الرئيسيين العاملين على المستوى القطري. وينبغي أن يتضمن هذا التدريب لموظفي المكاتب القطرية والمشاريع بشأن الكيفية التي يعزز بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قيم الأمم المتحدة المعيارية ويؤدي دوراً حيادياً في تقديم المساعدة الانتخابية. كما ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الاستعانة بشكل أفضل بالمقدار الكبير من منتجاته المعرفية وخبراته الداخلية عن طريق النشر الأكثر انتظاماً، وجهود التواصل الشبكي، ومتابعة اجتماعاته المتعلقة بشبكة الممارسين. كما ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي النظر في تقديم تدريب توجيهي أكثر كثافة وشمولاً - بشأن الرؤية المؤسسية والمبادئ التوجيهية التنفيذية للمنظمة بالنسبة للمساعدة الانتخابية - للممثلين المقيمين، وكبار المستشارين التقنيين، وكبار موظفي الإدارة في المكاتب القطرية والوحدات الإدارية، الجدد.

التوصية ٢: ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يقيّم الطريقة التي يكون بها العلاقات مع السلطات المحلية من أجل المشاريع الانتخابية، وأن يضع نموذجاً لعلاقة طويلة الأمد في البلد تجسّد حياد الأمم المتحدة.

٤٢ - ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يصون سمعته كمقدم حيادي للمساعدة الانتخابية، لأن هذه السمعة يمكن أن تؤدي دوراً هاماً في إدارة الحركة السياسية المحلية في

ذات الحين الذي تعزز فيه احتياجات التزاهة الانتخابية الأوسع نطاقاً. كما ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يضمن أن يكون في مشاركته في العملية الانتخابية دلالة على الشرعية، فيوحي بالثقة لهيئات الإدارة الانتخابية كي تتخذ القرارات الصحيحة ويثني القوى غير الديمقراطية عن التقدم بمطالبات مستهترة أو تعطيل العملية. كما ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يضمن بأن تكون جميع المكاتب القطرية على علم بأن لها الخيار في تقديم الدعم على أساس طلب من إحدى هيئات الإدارة الانتخابية. كما ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يركز أرصده التقنية والمعارية على تعزيز هذه المؤسسات المستقلة بقصد تحسين مكانتها في المجتمع وتعزيز الدور السياسي الذي تقوم به كحكماء في المسابقة الانتخابية.

التوصية ٣: ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يضمن ترسيخاً أكثر اتساقاً للمساعدة الانتخابية في إطار الحكم الديمقراطي الأوسع نطاقاً بقصد دمج قيم ذاك الإطار بشكل أفضل.

٤٣ - ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يرسخ المساعدة الانتخابية بشكل أقوى في برنامجه للحكم الديمقراطي الأكبر حجماً كي يزيد من مغزى دعمه. وهذا يعني على وجه التحديد العمل بشكل أكثر انتظاماً على إيجاد تضافر بين مختلف برامج الحكم الديمقراطي، التي قد يكون بعضها يساعد فعلاً المجموعات النسائية، والناشطين في المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، والأحزاب السياسية، وأعضاء البرلمان. وينبغي أن تبدأ هذه العملية باستغلال الفرص المتاحة وبأن تصبح أكثر انخراطاً في الجهاز كجزء من عملية خطط عمل البرامج القطرية. وهذا ما يتطلب تشخيصاً أفضل لمسائل الحكم وتصميماً لبرامج الحكم، بما في ذلك المساعدة الانتخابية، حول ذاك التحليل. أما في الأطر التي تتميز بافتقارها للإرادة السياسية، وحيث لم تسفر فيها المساعدة التقنية الانتخابية المتكررة عن النتائج المتوخاة، فينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يضمن بأن تمنح المكاتب القطرية الدعم الكامل من المقر والدعم الإقليمي وذلك من خلال التوجيه والتعزيز. أما في الحالات التي لا يوجد فيها إرادة سياسية لإجراء عمليات تنافسية متعددة الأحزاب، فينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يقيم بعناية خيارات دعمه، بالنظر إلى أن مساعدة أجزاء من العملية في ظل هذه الظروف هو موافقة ضمنية عليها. كما ينبغي منح الأولوية للمكاتب القطرية التي ستجرى فيها عمليات انتخابية من أجل التدريب على تحليل المنظمة السياسي الجديد القائم على أساس الاقتصاد وعلى كيفية دمج هذا التحليل السياسي في المساعدة البسيطة والمساعدة الكلية. وفي تعزيز التحليلات الإطارية ودمج نظم الإنذار المبكر في برجة المساعدة الانتخابية ما قد يساعد

المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية في تحديد العناصر المحتملة المثيرة للمنازعات الانتخابية وتوفير استجابات على المستوى التقني ومستوى السياسات للتخفيف منها ومنعها.

التوصية ٤: فضلاً عن تلبية الاحتياجات التقنية، ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يركز استراتيجياً على المجالات ذات الاحتياجات الحساسة بالنسبة للعمليات الإدماجية الموثوقة.

٤٤ - ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يكون استراتيجياً في اختياره المجالات التي يقدم فيها المساعدة. فينبغي أن يركز على ضمان أن تكون الاحتياجات الأكثر ضرورة للعمليات مشمولة بدوره التعبوي والتنسيقي، وأن يقرر، بالاشتراك مع الشركاء الوطنيين والدوليين، من هم الشركاء الذين في أفضل وضع لتلبية الاحتياجات المحددة والقادرين على ذلك. وينبغي أن تستند هذه العملية إلى تحليل سليم للسياق السياسي والانتخابي، وتحديد الأولويات الاحتياجات، واستراتيجية واضحة للخروج. كما ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ضمان أن تستغل برامجه بشكل فعال وضعه في الأمم المتحدة، وطبيعته المتعددة الجنسيات، وولايته الإنمائية، وأن تركز هذه البرامج بشكل مباشر على تعزيز مصداقية العمليات التي تتلقى المساعدة. كما ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بوجه خاص، أن يفعل المزيد لاستغلال قدراته على عقد الاجتماعات وميزته النسبية في تيسير الحوار الوطني بشأن الإصلاحات الانتخابية الضرورية والحد من طابع النظم الانتخابية المتمثل في مقولة الفائز يأخذ كل شيء. فتعزيز النظم السياسية المتعددة الأحزاب ينبغي أن يكون جزءاً من هذه العملية.

التوصية ٥: ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يمنح الأولوية للجهود المبذولة في سبيل توضيح تطبيق إطار سياسات الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية بقصد القيام بشكل أكثر فعالية بالولاية المؤسسية للمساعدة الإنمائية.

٤٥ - ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يسعى إلى حل الخلافات الناجمة عن تطبيق إطار سياسات الأمم المتحدة للمساعدة الانتخابية في الحالات التي يؤثر هذا في قدرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على تأدية ولايته الإنمائية. كما ينبغي لكبار المديرين في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يشتركوا مع منسق الأمم المتحدة في بحث هذه المسائل والسعي إلى تطبيق الإطار بالتضافر كي يتسنى لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وكذلك لمنظمات الأمم المتحدة الأخرى، استخدام ولاياتها المؤسسية أفضل استخدام لدعم هذه العمليات الوطنية الهامة. كما ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يواصل بذل جهوده من خلال آلية التنسيق المشتركة بين الوكالات والمعنية بالمساعدة الانتخابية لحل المسائل المتعلقة بالتشغيل.

باء - التحسينات البرنامجية

التوصية ٦: ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يعزز تنفيذ مشاريع الدورات الانتخابية كي يتسنى لها الاحتفاظ بتركيزها الموجه نحو العملية.

٤٦ - ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يعزز جهوده لتنفيذ مشاريع الدورة الانتخابية تنفيذاً كاملاً وذلك بالتركيز على العملية إلى جانب المناسبة. كما ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يزود المكاتب القطرية، وكبار المستشارين التقنيين، والأفرقة العاملة في المشاريع، بالتدريب على نهج الدورات الانتخابية، وأن يحسن نشر المبادئ التوجيهية، وأن يعزز زيادة التواصل الشبكي وعمليات التبادل بين الأقران فيما بين هيئات الإدارة الانتخابية ومنظمات المجتمع المدني وذلك خلال الفترات الفاصلة بين المناسبات الانتخابية. كما ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يستغل نطاق المداخل في نهج الدورات الانتخابية للوصول إلى وسائط الإعلام، والأحزاب السياسية، والمشرعين، وغيرهم وذلك لتدعيم العملية وتعزيز استقلال هيئات الإدارة الانتخابية، سواء أكانت هذه مستقلة رسمياً أم أنها جزء من السلطة التنفيذية. كما ينبغي لمكاتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي القطرية أن تكون أكثر استباقية في الفترة الفاصلة بين العمليات الانتخابية للحفاظ على العلاقات مع هذه الهيئات ومع منظمات المجتمع المدني ذات الواجهة الانتخابية (مثل مجموعات المراقبين المحلية) وذلك لتعزيز التحسينات في العمليات الانتخابية، وآليات حل المنازعات الانتخابية، واستقلال هيئات الإدارة الانتخابية، والقانون الانتخابي. أما المشاركة مع الجهات المانحة بشأن الأنشطة التالية للانتخابات فيجب أن تبدأ قبل المناسبة الانتخابية بوقت طويل، بقصد تجنب فقدان الزخم في الأشهر الحساسة التي تلي الانتخابات. فاستراتيجية ما بعد الانتخابات التي تشدد كما ينبغي على الاستدامة وعلى استراتيجية الخروج ينبغي أن تعد كجزء من أي وثيقة لمشاريع المساعدة الانتخابية.

التوصية ٧: تدعو الحاجة إلى مزيد من التأكيد والجهود للحد من تكاليف بعض العمليات التي تتلقى الدعم وضمان أن تكون هذه العمليات مستدامة ومناسبة من حيث الإطار.

٤٧ - ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يحدد جهوده وينعشها من جديد لإيجاد حلول مستدامة فعالة من حيث التكلفة من أجل العمليات والمؤسسات الانتخابية، ولتكوين الملكية الوطنية الضرورية لإدارة هذه النظم وصيانتها. كما ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يسهّل إيجاد حلول محلية للمشاكل المحلية وأن يتجنب الاعتماد المفرط على الواردات المكلفة، بما في ذلك حلول التكنولوجيا العالية غير المناسبة التي تطبق في أطر

التكنولوجيا المنخفضة. وينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يزيد من تركيزه على تعزيز القدرات والخبرات الوطنية، وحيث يلزم، القدرات والخبرات دون الوطنية، من أجل التخطيط الاستراتيجي، والإدارة، والشراء والميزنة في الوقت المناسب. كما ينبغي النظر في وضع المعايير المناسبة، والرصد، ووضع ضوابط على الميزانية، وذلك للمساعدة في تعزيز الوعي بالتكاليف. فالانتخابات هي أعمال تجارية ضخمة بالنسبة للبعض، ولا سيما بالنسبة للبايعين، فينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي مساعدة هيئات الإدارة الانتخابية ومنظمات المجتمع المدني في وضع إجراءات شفافة تتسم بالمسؤولية، تحد من فرص الفساد الاقتصادي والسياسي.

التوصية ٨: ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يشدّد عمليات مساعدته الانتخابية كي يضمن أن تكون أكثر كفاءة في البيئة المتسارعة الخطى للعملية الانتخابية التي يدعمها.

٤٨ - ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يستعرض سلسلة عملياته للدعم الانتخابي بدءاً من وضع المفاهيم النظرية حتى تقديم المساعدة. فبعض المسائل الإجرائية والمتصلة بالكفاءة تتعلق ببرنامج الأمم المتحدة ذاته، في حين تنجم المسائل الأخرى عن إطار الأمم المتحدة للاستجابة الأوسع نطاقاً وتتطلب الحل. وهذا ينطبق بوجه خاص على العلاقة القائمة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وشعبة المساعدة الانتخابية ومدى السلطة التي تتمتع بها هذه الأخيرة على البرامج التي يضطلع بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. فتشمل الجدول الزمنية التي يتعين استعراضها ما يتعلق بتلقي طلبات المساعدة وتجهيزها، وتقييم الاحتياجات وانتقاء المشاركين فيها، ووضع المشاريع والتفاوض بشأنها واعتمادها. كما ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يفحص بإمعان عملياته المتعلقة بالتوظيف والشراء وتشييدها. وبالإضافة إلى هذا، ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يشجع ما يلي: إيجاد تحليل للآثار المتعلقة بأعماله؛ ووضع نموذج موحد لتحسين المتابعة والرصد والإبلاغ بشأن منجزات المشاريع وتكاليفها وذلك حسب النتائج المقصودة؛ وبذل جهود أكثر انتظاماً لتوثيق الذاكرة المؤسسية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمشاركة فيها. كما ينبغي لمكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الإقليمية ومكتب السياسات الإنمائية فيه أن تعزز رقابة البرامج الانتخابية ورصدها وأن تحسّن من قدرات الموظفين المعنيين، ولا سيما بالنسبة للعمليات أو المشاريع المثيرة للإشكال.