

Distr.: General
10 December 2018
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لاتخاذ قرار

منظمة الأمم المتحدة للطفولة

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الأولى لعام ٢٠١٩

٥-٧ شباط/فبراير ٢٠١٩

البند ٨ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض الفريق المستقل لاستجابة منظمة الأمم المتحدة للطفولة في مجال الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين**

موجز تنفيذي***

موجز

طلبت المديرية التنفيذية لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) في آذار/مارس ٢٠١٨ إلى مكتب التقييم إجراء استعراض مستقل لاستجابة اليونيسف في مجال الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين. وُحِدَ للاستعراض المستقل أهداف هي التأكد من فعالية ما يُتخذ من إجراءات والتثبت من المجالات التي تحتاج إلى تحسين، وتحديد سبل زيادة مساءلة الإدارة، وتحسين سياسات المنظمة ونظمها وطرائق استجابتها وثقافتها. وأنشأ مكتب التقييم فريق خبراء مستقل لهذا الغرض. ويعكس التقرير الناتج ما توصل إليه الفريق المستقل من آراء عقب إجراء مقابلات رئيسية وزيارات ميدانية ومراجعة للوثائق.

* E/ICEF/2019/1

** أعد الاستعراض وموجزه التنفيذي فريق مستقل، ومن ثم فهما لا يعكسان بالضرورة سياسات اليونيسف أو وجهات نظرها. ولجعل النص يحتفظ بطابعه المستقل، فقد حُرر من جانب الفريق لا من جانب اليونيسف.

*** يُعمَّم الموجز التنفيذي للاستعراض الذي أُجِزه الفريق، وذلك بجميع اللغات الرسمية. ويُتاح التقرير الكامل باللغة الإنكليزية على موقع مكتب التقييم التابع لليونيسف (انظر المرفق).



الرجاء إعادة استعمال الورق

141218 141218 18-21101 (A)



ويوصي التقرير بـ ٣٢ نقطة عمل تغطي جميع الركائز الأربع للمعايير التشغيلية الدنيا في مجال الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين لعام ٢٠١٢ التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وهي: الإدارة والتنسيق، وإشراك المجتمعات المحلية، والمنع، والاستجابة. ومن الرسائل العامة التي وجهها الفريق كون اليونيسف تحتاج إلى استراتيجية وخطة عمل معنيتين بالحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين تُعملان على صعيد المنظمة برمتها. ولا بد أن تأخذ الاستراتيجية وخطة العمل في الاعتبار خمسة شروط لكي تحسّن اليونيسف الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين بشكل جوهري، وهي: المساواة، والقيادة، والثقافة التنظيمية، والاتساق (داخل اليونيسف وعلى نطاق منظومة الأمم المتحدة كلها)، وتأثير هذه الشروط مجتمعة على الصعيد الميداني. ويخلص الفريق إلى أن عناصر من استيفاء هذه الشروط توجد بالفعل لكنها ليست كافية بعد، بالحجم اللازم لحل المشكلة، أو ليست قوية بما يكفي لتشكل نظاما فعالا بالكامل للحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين. ويرد في الفرع الرابع عناصر قرار كي ينظر فيها المجلس التنفيذي.

أولا - الموجز التنفيذي

- ١ - بعد تزايد المخاوف بشأن طريقة تعامل الأمم المتحدة مع الاستغلال الجنسي والانتهاك الجنسي والتحرش الجنسي، طلبت المديرية التنفيذية الجديدة لليونيسف من مكتب التقييم إنشاء فريق خبراء مستقل في أواخر أيار/مايو ٢٠١٨ لإجراء استعراض للنهج الذي تتبعه اليونيسف في مجال الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين. وأعضاء الفريق هم ياسمين سوكا، وكاثلين كرافيرو، وسوزان فُغوي^(١). واستند الفريق المستقل إلى أعمال بحث أجراها فريق سابق من الاستشاريين في الفترة بين آذار/مارس وأيار/مايو ٢٠١٨.
- ٢ - وينبغي وضع هذا الاستعراض المستقل بشأن الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين في سياق استعراضين موازيين ذوي صلة بالموضوع صدر بهما تكليف خلال هذه الفترة، وهما: (١) الاستعراض الذي أجرته شركة محاماة بشأن الطريقة التي اتبعتها اليونيسف في التحقيق في التحرش الجنسي في السنوات الخمس الأخيرة، والذي بدأ في شباط/فبراير ٢٠١٨ وأُنجز بحلول آب/أغسطس ٢٠١٨؛ (٢) فرقة العمل المستقلة المعنية بالتمييز بين الجنسين والتحرش في أماكن العمل في اليونيسف، التي بدأت عملها في حزيران/يونيه ٢٠١٨ ومن المقرر أن تنجزه بحلول شباط/فبراير ٢٠١٩.
- ٣ - ويعكس التقرير ما توصل إليه فريق الخبراء المستقل من رأي عقب إجراء مقابلات رئيسية وزيارات ميدانية ومراجعة للوثائق. وهو ليس تقييما. ويكمن جوهر الاستعراض في الحاجة إلى تقييم ما وضعته اليونيسف من إجراءات في مجال الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين ومعرفة إلى أي مدى تُعرف هذه الإجراءات وتطبق وتموّل، وفي السؤال عن السبل التي تمكن اليونيسف من التحسّن بما يضمن تطبيق الإجراءات القائمة أو تحسينها إذا لم تكن مطابقة للمعايير.

(١) قدم الدعم لعمل الفريق السيد إيلانور أغورمن، كبير خبراء استشاريين.

٤ - ويعكس المنظور الذي طبقه الفريق في عمله خمسة شروط ضرورية لتحقيق فعالية الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين، وهي: المساءلة، والقيادة، والثقافة التنظيمية، والاتساق (داخل اليونيسف وعلى نطاق منظومة الأمم المتحدة كلها)، وتأثير هذه الشروط مجتمعة على الصعيد الميداني. وينبغي التقرير على أربع ركائز هي الإدارة والتنسيق، وإشراك المجتمعات المحلية، والمنع، والاستجابة، وذلك تمشياً مع المعايير التشغيلية الدنيا في مجال الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين لعام ٢٠١٢ التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

٥ - وفي هذا الإطار، يفحص هذا الاستعراض جميع المجالات الخمسة لعمل اليونيسف فيما يتعلق بالحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين، وهي:

- (أ) آليات الإبلاغ؛
- (ب) مساعدة الضحايا؛
- (ج) التحقيق والمساءلة والحوكمة؛
- (د) تعزيز القدرات والتنسيق؛
- (هـ) المنع بما يشمل الصون.

٦ - ويرى الفريق أن اليونيسف تضطلع بدور فريد في منظومة الأمم المتحدة، باعتبارها مناصرة لحماية حقوق الطفل، تسترشد في ذلك باتفاقية حقوق الطفل. ومن المهم على وجه الخصوص أن تكون لليونيسف، باعتبارها منظمة تحمي الأطفال والمراهقين وتساعدهم، سياسات وآليات تناسب مكافحة الاستغلال والانتهاك الجنسيين. ويوافق الفريق على أن اليونيسف لا تستطيع أن تكفل الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين بمفردها؛ بل إن الأمر يتعلق بمسؤولية تتحملها المنظومة برمتها. وفعالية الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين تهم منظومة الأمم المتحدة ككل، بل هي تعني الأوساط العاملة في المجال الإنساني والأوساط الإنمائية وأوساط دعم السلام على الصعيد الدولي، بوجه أعم. ويشجع الفريق الإمكانية المتاحة لليونيسف بأن تتبع نهجاً أكثر استراتيجية في اضطلاعها بدورها الفريد المتمثل في ضمان أن تكون سياسات الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين وممارساتها وعملياتها على نطاق المنظومة ككل مراعية للأطفال وأن تعاملهم معاملة ملائمة باعتبارهم أصحاب حقوق.

٧ - ويرى الفريق أنه قد تأخر كثيراً اتخاذ المزيد من الإجراءات وأن الأمم المتحدة قد حصرت نفسها في التركيز المفرط على الهياكل والتوجيهات وفي عدم التركيز على تحقيق الغرض المتوخى من تلك الهياكل والتوجيهات بشكل أفضل. وهذا التقرير إنما هو واحد ضمن سلسلة من عمليات الاستعراض الحالية أو المقررة أو المستمرة ذات الصلة بالاستغلال والانتهاك الجنسيين، التي يتعين النظر فيها مجتمعة ابتغاء استخلاص دروس عملية لزيادة المساءلة واتخاذ المزيد من الإجراءات.

ثانياً - ملخص الاستنتاجات الرئيسية

٨ - يحدد الفريق في التقرير الاستنتاجات الرئيسية في إطار كل فصل من الفصول الرئيسية الأربعة، كما يحدد ٣٢ نقطة عمل تستجيب لتلك الاستنتاجات، التي توجز في ما يلي:

ألف - إدارة وتنسيق الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين

(أ) تحتاج المعايير التشغيلية الدنيا في مجال الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين لعام ٢٠١٢ التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات إلى تحديث لكي تكون فعالة على النحو الأكمل، باعتبارها إطاراً للمساءلة وإطاراً مرجعياً على نطاق المنظومة ككل؛

(ب) يشير الكثير من ورقات السياسات والورقات التوجيهية المنفصلة إلى اليونيسف ليس لديها استراتيجية معنية بالحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين تكون متنسقة وتطبق على صعيد المنظمة برمتها؛ وهناك فيض معلومات وعجز استراتيجي في مجال الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين، كما أن هناك حاجة إلى دعم التنفيذ التشغيلي؛

(ج) هناك حاجة إلى وضع منهج هيكلية (يُتبع على صعيد المنظمة برمتها)، وبنية قيادية محسنة، وإتاحة موارد مستدامة للحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين؛

(د) هناك حاجة إلى تعزيز الاتساق على صعيد الأمم المتحدة في مجال الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين من أجل مساعدة المنظومة على تحسين العمل المشترك.

باء - إشراك المجتمعات المحلية

(أ) هناك حاجة إلى إحداث تحول في النموذج الفكري فيما يتعلق بالتعامل مع المجتمعات المحلية والضحايا باعتبارهم أصحاب حقوق بدلاً من تصنيفها كجهات مستفيدة؛

(ب) هناك حاجة إلى إشراك المجتمعات المحلية بشكل أكمل في مراحل مبكرة من إجراءات المنع، وإلى التعامل مع الأمر في إطار لا يقتصر على المجال الإنساني؛

(ج) الآليات المجتمعية لتلقي الشكاوى ضرورية في البلدان عالية المخاطر، ويجب اختبارها بشكل كامل، باعتبارها جزءاً من الحاجة الشاملة إلى إنشاء نظم موحدة على صعيد الأمم المتحدة برمتها، يُعمل بها على المستوى القطري في جميع الظروف.

جيم - المنع

(أ) هناك حاجة إلى تجاوز تدابير الامتثال الجزئية وإلى إعداد نهج أكثر منهجية لمنع الاستغلال والانتهاك الجنسيين بما يشمل تعزيزاً أكثر فعالية للردع؛

(ب) الثقافة التنظيمية هي البيئة المواتية للحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين، وهي تحتاج إلى اتباع منظور طويل الأجل مع اتخاذ تدابير استباقية مستمرة وتتبع التغيير؛ وهذا يشمل الترويج لثقافة "المجاهرة"؛

(ج) تحويل الأموال إلى الشركاء المنفذين لا يجب أن يقترن بنقل المسؤولية المتعلقة بمخاطر الاستغلال والانتهاك الجنسيين؛

(د) الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين لا تشكل حتى الآن جزءاً لا يتجزأ من إدارة المخاطر في المقر وعلى الصعيد الميداني.

دال - الاستجابة

(أ) النقص المزمّن في الإبلاغ من الشواغل الهيكلية وعائق أساسي للمساءلة ولمنع الاستغلال والانتهاك الجنسيين؛

(ب) يحتاج النهج المتبع في التحقيقات بشأن الاستغلال والانتهاك الجنسيين وإدارة تلك التحقيقات ونتائجها إلى كثير من التحسين والاتساق؛

(ج) تحتاج مساعدة الضحايا إلى استعراض عاجل من منظور قائم على الحقوق لتوضيح ما يقدم للضحايا من دعم وكذلك توضيح أدوار اليونيسف ومسؤولياتها ومواردها في سياق المساءلة على نطاق المنظومة برمتها.

ثالثا - الرسائل الرئيسية وآفاق المستقبل

٩ - الرسالة الأساسية التي وجهها الفريق هي أن اليونيسف تحتاج إلى استراتيجية وخطة عمل معنيتين بالحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين تُعملان على صعيد المنظمة برمتها. وكلاهما يجب أن يعكس الشروط الخمسة اللازمة لكي تحسن اليونيسف بشكل جوهري إجراءات منع الاستغلال والانتهاك الجنسيين، وهي: المساءلة، والقيادة، والثقافة التنظيمية، والاتساق (داخل اليونيسف وعلى نطاق منظومة الأمم المتحدة كلها)، وتأثير هذه الشروط مجتمعة على الصعيد الميداني.

١٠ - ويخلص الفريق إلى أن عناصر من هذه الشروط توجد بالفعل لكنها ليست كافية بعد، بالحجم اللازم لحل المشكلة، أو ليست قوية بما يكفي لتشكيل نظاما فعالا بالكامل للحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين.

١١ - ولا بد أن تكون المساءلة في صميم هذا النظام. وهذا يتطلب تحولا في النموذج الفكري فيما يتعلق بطريقة اليونيسف في التعامل مع الاستغلال والانتهاك الجنسيين، وذلك على النحو التالي.

(أ) يجب أن يُنظر إلى الأفراد والمجتمعات المحلية التي تعمل اليونيسف معهم باعتبارهم أصحاب حقوق وليس كجهات مستفيدة. واليونيسف هي صاحبة المسؤولية في الأمور المتعلقة بهذه الحقوق؛

(ب) يجب الاستعاضة عن الإجراءات الجزأة المخصصة في جميع مستويات اليونيسف المتعددة باستراتيجية واضحة وإلزامية تطبق في المنظمة برمتها؛

(ج) يجب النظر إلى الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين على أنها مسؤولية من مسؤوليات الإدارة بدلا من اعتبارها امتدادا لبرامج حماية الطفل أو برامج العنف الجنساني؛

(د) يجب أن يحول التركيز من متاهة الوثائق المتعلقة بسياسات الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين إلى الواقع التشغيلي. ويحتاج موظفو اليونيسف إلى توجيهات عملية وسهلة الاستخدام بشأن الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين. ولا بد لهم من فهم ما يخضعون له من مساءلة باعتبارهم جهات تتحمل المسؤولية تجاه الأطفال والمجتمعات المحلية التي يعيش فيها أولئك الأطفال؛

(هـ) يجب أن يُنظر إلى الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين باعتبارها ذات صلة بجميع عمليات اليونيسف وغير مقتصرة على سياقات العمل الإنساني. ويجب أن تضطلع اليونيسف بدور المبادر إلى تحديد وإدارة مخاطر الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين، لا أن تقتصر على التصدي للأزمات. ويجب تحديد الأسباب الجذرية للاستغلال والانتهاك الجنسيين وما يتصل بهما من مخاطر في السياقات كافة، وذلك في جميع المجالات البرنامجية وفي كل الأماكن التي تعمل فيها اليونيسف؛

(و) ينبغي أن يُعتبر الشركاء المنفذون حلفاء محتملين في مجال الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين، وعلى هذا النحو، يجب أن يُقدّم لهم الدعم والتوجيه والموارد بما يضمن جعل تلك الحماية جزء من عملياتهم. وبينما يجب مساءلة الشركاء المنفذين في هذا الصدد، لا تستطيع اليونيسف نقل المخاطر والمسؤوليات الخاصة بها إلى هؤلاء الشركاء؛

(ز) يجب إيجاد ثقافة تكافئ التعبير بحرية عن الآراء بشأن الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين، وتزيل الخوف من الانتقام وتوحي بالثقة بأن النظام يعمل بفعالية؛

(ح) الردع يسهم في منع الاستغلال والانتهاك الجنسيين ويعزز إعمال المساءلة. وتحقيقاً لهذه الغاية، لا بد من التعريف بالعواقب المترتبة على الاستغلال والانتهاك الجنسيين وتعزيز ذلك بفرض عقوبات ذات مصداقية؛

(ط) يتعين على اليونيسف أن تضطلع بدورها كمناصرة رئيسية لحقوق الأطفال واحتياجاتهم، وذلك في جميع السياسات والآليات والإجراءات على صعيد المنظومة برمتها؛

(ي) الاستغلال والانتهاك الجنسيين ومنعهما ليسا مشكلة تعني اليونيسف وحدها. فهي قضايا تخص المنظومة برمتها، ومن ثم تتطلب مساءلةً تُعمل وإجراءاتٍ تُتخذ على نطاق المنظومة ككل. ولا يمكن لليونيسف، ولا ينبغي لها، أن تسمح لبقية أجزاء المنظومة أن تتنازل عن مسؤوليتها عن منع الاستغلال والانتهاك الجنسيين أو مساعدة الضحايا. وهي تضطلع بدورين رئيسيين يعزز أحدهما الآخر: حفز المنظومة على اتخاذ المزيد من الإجراءات وتحسين منع الاستغلال والانتهاك الجنسيين؛ وضمان جعل حقوق الأطفال واحتياجاتهم في صميم الإجراءات المتخذة على صعيد المنظومة ككل، أيًا كانت تلك الإجراءات.

١٢ - ويخلص الفريق إلى أن من الضروري تنفيذ نقاط العمل المحددة في هذا التقرير، وذلك استرشاداً بالتوجيهات الاستراتيجية التالية.

(أ) مواصلة اتباع النهج القيادي المنتظم الرامي إلى تغيير الثقافة على جميع المستويات بشق الوسائل، بما فيها ضمان إعطاء أهمية مركزية للمساءلة في جميع إجراءات اليونيسف في مجال الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين؛

- (ب) تحويل التركيز من الإبلاغ ووضع السياسات وإعداد المواد التوجيهية إلى إجراءات المنع وضمان المساءلة على الصعيدين العالمي والقطري على حد سواء؛
- (ج) وضع استراتيجية ذات طابع موجز واستراتيجي تغطي ثلاث سنوات وتطبق على صعيد المنظمة برمتها وتقتزن بنظرية للتغيير وإطار للمساءلة؛
- (د) وضع نهج واضح للتواصل بشأن الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين يكون قابلاً للمواءمة مع سياق كل بلد على حدة؛
- (هـ) استخدام نهج قائم على المخاطر، وتقديم الدعم (بوسائل تشمل إتاحة المزيد من الموارد) ابتغاء تطبيق الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين تطبيقاً كاملاً في اليونيسف ككل وفي السياقين الإنساني والإنمائي معاً؛
- (و) جعل المساءلة في صميم عمليات كشف الحالات والتحقيق فيها والمعاقبة عليها، وكذلك معاملة الضحايا باعتبارهم أصحاب حقوق في جميع مراحل الإبلاغ والتحقيق والمساعدة واستخلاص النتائج؛
- (ز) استخدام رئاسة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المعنية بالاستغلال والانتهاك الجنسيين وبالتحرش والانتهاك الجنسيين في تعزيز الإجراءات المشتركة بين الوكالات للمساءلة والتعلم وتجميع الموارد بغية تحقيق أقصى قدر من التأثير داخل البلدان، وتعميم نهج قائم على الحقوق فيما يتعلق بإشراك المجتمعات المحلية في الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين، وتبسيط عملية الإبلاغ وإضفاء الطابع المركزي عليها بحيث توكل مهامها إلى جهة تنسيق واحدة تكون مسؤولة أمام الممثل الخاص للأمين العام/المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية، الذي ينبغي أن يكون بدوره مسؤولاً عن ضمان استدامة نظم الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين.

رابعا - مشروع قرار

إن المجلس التنفيذي،

يحيط علماً بالوثائق التالية المقدمة إلى المجلس التنفيذي في الدورة العادية الأولى لعام ٢٠١٩:

- (أ) الموجز التنفيذي للتقييم البنوي للمبادرة المعنية بالأطفال غير الملتحقين بالمدارس (E/ICEF/2019/3) ورد الإدارة على ذلك التقييم (E/ICEF/2019/4)؛
- (ب) الموجز التنفيذي لاستعراض الفريق المستقل لاستجابة منظمة الأمم المتحدة للطفولة في مجال الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين (E/ICEF/2019/5) ورد الإدارة على ذلك الاستعراض (E/ICEF/2019/6).

المرفق

استعراض الفريق المستقل لاستجابة منظمة الأمم المتحدة للطفولة في مجال الحماية
من الاستغلال والانتهاك الجنسيين

نظرا لضيق الحيز المتاح، لا يرد في هذا المرفق نص التقرير المستقل المعنون "استعراض الفريق
المستقل لاستجابة منظمة الأمم المتحدة للطفولة في مجال الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين".
ويمكن الاطلاع على التقرير (٧٨ صفحة) عبر الموقع الشبكي لمكتب التقييم التابع لليونيسف:
www.unicef.org/evaluation/files/Independent_Panel_Report_UNICEF_Review_PSEA.pdf