

Distr.: General
11 December 2017
Arabic
Original: Arabic/Chinese/English/
French/Russian/Spanish

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لاتخاذ قرار

منظمة الأمم المتحدة للطفولة

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الأولى لعام ٢٠١٨

٦-٨ شباط/فبراير ٢٠١٨

البند ٩ من جدول الأعمال المؤقت*

نحو تحسين الاستجابة لحالات الطوارئ: توليف تقييمات اليونيسيف للعمل الإنساني

للفترة ٢٠١٠-٢٠١٦

ملخص تنفيذي**

موجز

يعيش في أنحاء العالم أكثر من نصف مليار طفل في بلدان متأثرة بالنزاعات والكوارث. وفي أجزاء كثيرة جدا من العالم يحاصر الأطفال والشباب في حالات الطوارئ التي تعرّض حياتهم ورفاههم للخطر، وكثيرا ما تؤدي بحياة هذه الأرواح الشابة. وتضطلع اليونيسيف بدور بارز في الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي للتصدي لحالات الطوارئ الإنسانية. شكلت نفقات اليونيسيف على المساعدة الإنسانية في عام ٢٠١٦ ما يقرب من نصف مجموع نفقات المنظمة على الصعيد القطري.

وفي السنوات الأخيرة، عملت اليونيسيف جاهدة لتحسين الدعم والخدمات التي تقدمها للأطفال والمجتمعات المتضررة من حالات الطوارئ. وقد أسهمت التقييمات في هذه الجهود وساعدت اليونيسيف على تعلّم الدروس وتحسين قدرتها على الاستجابة بسرعة وفعالية لحالات الطوارئ. في الفترة من ٢٠١٦-٢٠١٧ قام مكتب التقييم التابع لليونيسيف بتجميع ٣٠

تقييما إنسانيا أجريت في الفترة من عام ٢٠١٠ إلى عام ٢٠١٦. ويسرد التقرير الصادر بهذا الخصوص قصة مشجعة عما تحقّق من تقدم وتحسين. ويبيّن التقرير أن اليونيسيف قد تعلمت من التجربة وكيفتّ نهج عملها لتصبح أسرع وأكثر فعالية، في حين أنّها تسهم في الإصلاحات الأوسع

* E/ICEF/2018/1

** يجري تعميم الموجز التنفيذي لتقرير التقييم بجميع اللغات الرسمية. التقرير الكامل متاح باللغة الإنجليزية من موقع مكتب التقييم التابع لليونيسيف (انظر الملحق).



الرجاء إعادة استعمال الورق

090118 090118 18-00331X (A)



نطاقاً لمنظومة العمل الإنساني. وقد تحققت نتائج هامة للأطفال من خلال العمل في القطاعات الرئيسية وعبر العديد من المواقع. ومع ذلك لا تزال هناك نقاط ضعف عدّة، ويستخلص التقرير النتائج ويقدم التوصيات التي تهدف إلى دعم إدخال مزيد من التحسينات على نهج المنظمة وأدائها في الوقت الذي يواجه فيه العالم تحديات إنسانية هائلة.

أولا - المقدمة

١ - شهد العقد الماضي تغييرا غير مسبوق في المشهد الإنساني. فقد تسببت حالات الطوارئ المعقدة والمتزامنة والمطولة إلى زيادة كبيرة في عدد الأطفال الذين يعيشون في أوضاع هشّة. وخلال أي سنة من سنوات التسعينيات، كان ما يقرب من ٦٦ مليون طفل يعيشون في بلدان متأثرة بالنزاعات المسلحة والعنف والكوارث والأزمات المزمّنة. وارتفع هذا العدد في عام ٢٠١٦ إلى ما يقدر بنحو ٥٣٥ مليون - أي ما يقرب من ربع أطفال العالم.^(١) ومن المقدر أنه بحلول عام ٢٠١٨ سيعيش نصف فقراء العالم في أوضاع هشّة.^(٢)

٢ - وفي ذات الوقت تغير النظام الإنساني العالمي تغيرا جذريا. فعقب تحديد نقاط الضعف^(٣) في الاستجابة الدولية لحالات الطوارئ في عام ٢٠١٠، سعى النظام الإنساني إلى قيادة أقوى وتنسيق أوسع ومساءلة متزايدة في العمل الإنساني. وقد لعبت اليونيسيف، بوصفها جهة فاعلة إنسانية رائدة، دورا حاسما في هذه الإصلاحات الإنسانية العالمية.

٣ - وفي ضوء الاحتياجات المتزايدة بسرعة، ارتفعت نفقات المساعدات الإنسانية للمنظمة مما يزيد بقليل عن مبلغ ٩٠٠ مليون دولار في عام ٢٠١٢ إلى ٢,١ مليار دولار في عام ٢٠١٥.^(٤) وقد زادت هذه النفقات الكبيرة من التركيز التنظيمي على تحسين النُظُم والنُهج للاستعداد للطوارئ والاستجابة لها. كما أدت إلى تكثيف الدعوات المنادية بأن تولي اليونيسيف الأولوية للتعليم من عملها الساني ومساءلتها عنه.

٤ - يضم هذا التقرير التوليقي نتائج ٣٠ تقييما للعمل الإنساني. وتمتد فترة التقييم من عام ٢٠١٠، عندما خاضت اليونيسيف التجربة المثيرة لزلزال هايتي والفيضانات الباكستانية، وصولا إلى عام ٢٠١٦، عندما تم تقييم استجابات المنظمة تجاه أزمة إيبولا وجمهورية أفريقيا الوسطى.

٥ - ويطرح التقرير التوليقي ثلاثة أسئلة:

(أ) كيف كان أداء اليونيسيف فيما يتعلق بالعمل الإنساني في الفترة من عام ٢٠١٠ إلى عام ٢٠١٦، وكيف تحسن أداؤها بمرور الوقت؟

(ب) ما هي العوامل التي دعمت أو أعاقَت ذلك التحسين؟

(ج) ما الدرس الذي يمكن تعلّمه وما هي التحسينات التي يمكن إدخالها من أجل العمل

مستقبلا؟

(١) اليونيسيف، "يعيش ما يقرب من ربع أطفال العالم في بلدان تعاني من الصراعات أو الكوارث"، تقرير اليونيسيف للعمل الإنساني من أجل الأطفال، ٢٠١٧.

(٢) تشاندي، إل.، إن. ليدلي و ف. بنسيكوف، "العد التنازلي النهائي: آفاق إنهاء الفقر المدقع بحلول عام ٢٠٣٠" (تفاعلي)، ٢٤ نيسان/أبريل ٢٠١٣، معهد بروكينغز، واشنطن العاصمة. متوفر على الرابط التالي: www.brookings.edu/research/interactives/2013/ending-extreme-poverty.

(٣) غرونوالد، إف. و إي. بايندر، "التقييم الآني المشترك بين الوكالات في هايتي: بعد ثلاثة أشهر من الزلزال"، مجموعة الطوارئ وإعادة التأهيل والتنمية؛ والمعهد العالمي للسياسات العامة، ٢٠١٠.

(٤) المصدر: بيانات الإنفاق الداخلي لليونيسيف.

٦ - ويهدف هذا التقرير التوليقي، الذي يستكمل عملية ماثلة أجريت في عام ٢٠١٣، إلى دعم المساءلة، والمساهمة في التعلم ومساعدة اليونيسيف على تحقيق أهدافها الإنسانية الرامية لخدمة الأطفال المستضعفين الذين تقوم بخدمتهم.

ثانياً - ترتيبات اليونيسيف في مجال العمل الإنساني

٧ - على الرغم من أن البدء في إصلاحات النظام الإنساني يرجع إلى عام ٢٠٠٥، فإن عام ٢٠١٠ كان نقطة تحول بالنسبة للمجتمع الإنساني. فقد كشفت الاستجابات الطارئة لأزمي هايتي وباكستان عن أوجه قصور وثغرات حرجة في تنسيق حالات الطوارئ الكبيرة والمعقدة. وأدت الخبرات الجماعية المكتسبة إلى تنفيذ جدول الأعمال التحويلي، الذي أفضى إلى تغييرات رئيسية في الطريقة التي تم وفقها تنفيذ الاستجابات الإنسانية وتنظيمها وترتيبها. وفي عام ٢٠١٤، قامت العديد من المنظمات الإنسانية^(٥) باعتماد المعيار الإنساني الأساسي بشأن الجودة والمساءلة.^(٦)

٨ - وفي حزيران/يونيو ٢٠١٦، تناول مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني مواضيع مثل التمويل الإنساني؛ وسد الفجوة الإنسانية والإنمائية؛ وتعزيز تولى الجهات المحلية لزام أمور الاستجابات؛ والمساءلة أمام السكان المتضررين (APP). وشملت نتائج مؤتمر القمة إبرام الصفقة الكبرى بشأن التمويل المرن والمناسب.

٩ - وفي الوقت نفسه، اضطلعت اليونيسيف بعملية إصلاح مؤسسية خاصة بها. وفي عام ٢٠١٠، نشرت المنظمة التزاماتها الأساسية المنقحة إزاء الأطفال في مجال العمل الإنساني^(٧)، والتي تشكل الإطار البرنامجي المركزي لعملها الإنساني. واستناداً إلى حقوق الإنسان الدولية، لا سيما اتفاقية حقوق الطفل، والقانون الإنساني الدولي، تحدد سياسة الالتزامات الأساسية إزاء الأطفال في العمل الإنساني التعهدات التشغيلية للعمل الإنساني الذي تقوده اليونيسيف. من الممكن تطبيق هذه الالتزامات في حالات إنسانية حادة ومطلوبة، كما أن التزاماتها البرنامجية المخصصة القطاعات تحدد الحد الأدنى من الإنجازات التي يجب تحقيقها لجميع الأطفال المتأثرين بحالات الطوارئ. وقد صُممت هذه الالتزامات الأساسية إزاء الأطفال لدعم التنسيق الأوسع نطاقاً فيما بين الوكالات.

١٠ - وشملت الإصلاحات الأخرى، التي وضعت تحديداً بعد إجراء تقييم حاسم لاستجابة اليونيسيف لحالة الطوارئ في هايتي في عام ٢٠١٠، ما يلي:^(٨)

(أ) إعادة العمل بعملية التوظيف السريع المسار في حالات الطوارئ، التي أدى غيابها إلى فرض قيود مشددة على توسيع نطاق العمل في هايتي^(٩)؛

(ب) هياكل جديدة للاستجابة لحالات الطوارئ، إلى جانب الإطار العام الذي يوفره الإجراء

(٥) التزمت اليونيسيف بالمعيار الإنساني الأساسي في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني في عام ٢٠١٦.

(٦) ينصّ المعيار الإنساني الأساسي بشأن الجودة والمساءلة على تسعة التزامات يمكن للمنظمات والأفراد المشاركين في الاستجابة الإنسانية توظيفها لتحسين نوعية وفعالية ما يقدمونه من مساعدة. وقد وُضع هذا المعيار لتوضيح مسؤوليات العاملين في مجال المساعدات وتبسيط تنفيذ المعايير الإنسانية والمساهمة في تحسين الاستجابة الإنسانية.

(٧) اليونيسيف، الالتزامات الأساسية إزاء الأطفال في العمل الإنساني، ٢٠١٠.

(٨) اليونيسيف، المراجعة المستقلة للاستجابة التشغيلية لليونيسيف إزاء الزلزال الذي وقع في كانون الثاني/يناير من عام ٢٠١٠ في هايتي، ٢٠١١.

(٩) إنريكو ليونارد، جيسيك ألكسندر، وديفيد بيسيوني، "مراجعة عملية التوظيف السريع المسار"، شعبة الموارد البشرية في اليونيسيف، ٢٠١٣.

المؤسسي لتفعيل الطوارئ، الذي بدأ العمل به في آذار/مارس ٢٠١١^(١٠)، بما في ذلك إجراءات التشغيل الموحدة المبسطة لحالات الطوارئ من المستوى ٣؛^(١١)

(ج) تطبيق مؤشرات رصد الأداء الإنساني لتمكين القياس المؤسسي المنتظم للاستجابات في حالات الطوارئ.

١١ - عملت مبادرة تعزيز العمل الإنساني، التي نُفذت في عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٤، على تنقيح هذه النظم الجديدة. ومن أمثلة التغييرات ما يلي:

(أ) وضع توجيهات جديدة بشأن التنسيق القطاعي، والتأهب ولأطفال والنزاع المسلح؛

(ب) تعزيز التدريب على القيادة الإنسانية؛

(ج) وضع نظام يتسم بقدر أكبر من الطابع الرسمي للتوظيف في حالات الطوارئ.

١٢ - في عام ٢٠١٣ استُحدث المستوى ٢ من إجراءات التشغيل الموحدة المبسطة لمواجهة حالات الطوارئ الواسعة النطاق التي ما تزال تحت عتبة المستوى ٣، وجرى تنقيح المستوى ٣ من إجراءات التشغيل الموحدة المبسطة في عام ٢٠١٥ بعد اختتام مبادرة تعزيز العمل الإنساني. ومنذ تطويرها، اختُبرت تلك الإجراءات المعززة في العديد من حالات الطوارئ المختلفة، بما في ذلك الأزمات المتصلة بالنزاعات في جمهورية أفريقيا الوسطى وفي جنوب السودان في عام ٢٠١٣؛ وفي مواجهة الكارثة الطبيعية لإعصار هايان في الفلبين في نفس العام؛ والانتفاضة التي واجهها العراق منذ عام ٢٠١٤؛ وفي حالة الطوارئ الإقليمية المعقدة والمطولة في الجمهورية العربية السورية، التي ما تزال قائمة منذ عام ٢٠١١. وقد أسفر تطبيق الإجراءات الجديدة في هذه الحالات المختلفة عن توليد الكثير من الخبرة والتعلم.

ثالثاً - التغطية التقييمية لليونيسيف للعمل الإنساني

١٣ - وبالإضافة إلى التقييم، تقوم اليونيسيف بتقييم عملها الإنساني عن طريق الدروس المستفادة والاستعراضات.^(١٢) ومع ذلك، يمكن للتقييم، مع تركيزه المزدوج على المساءلة والتعلم أن يوفر قاعدة أدلة صارمة بشكل خاص. ويصف هذا القسم من التقرير التغطية التقييمية للعمل الإنساني الذي اضطلعت به اليونيسيف بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٦.

١٤ - وتقتصر النظم المؤسسية لليونيسيف "محفزات" لتقييم عملها الإنساني. ووفقاً لسياسة التقييم لعام ٢٠١٣، تشمل المحفزات النطاق (عند الاستجابة لحالات الطوارئ الإنسانية الكبرى) و/أو النفقات (عندما يتم إنفاق أكثر من ١٠ مليون دولار لكل مكّون من نتائج البرنامج). كما يدمج المستوى ٣ من إجراءات التشغيل الموحدة المبسطة عملية التقييم كجزء من دورة البرنامج.

(١٠) التوجيه التنفيذي CF/EXD/2011-001، تاريخ ٢١ آذار/مارس ٢٠١١، "منظمة اليونيسيف إجراءات تنشيط الطوارئ"

(١١) التوجيه التنفيذي CF/EXD/2012-001، تاريخ ١ آذار/مارس ٢٠١٢، "الإجراءات التشغيلية الموحدة المبسطة المتعلقة بإجراءات التفعيل المؤسسية في حالات الطوارئ لدى اليونيسيف".

(١٢) ولضمان أن تحقق التقييمات التوليفية التوازن مع هذه الأدلة التكميلية، فقد ساعد إعداد تجميع منفصل للأعمال غير التقييمية في التحقق من صحة التحليل الحالي.

١٥ - شكلت أعمال التقييم الجارية بتكليف من اليونيسيف والتي تتناول مواضيع تغطي الاستعداد من خلال الاستجابة والتعافي ما يبلغ عدده ٧٦ من مجموع ٦٢٣ تقييماً أو وثائق تقييمية أنتجت بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٦.^(١٣) غطى اثنا عشر عملاً من التقييمات الإنسانية الكبيرة أكثر من النصف - ٥٣ في المائة (١,٥٧ مليار دولار) - من إجمالي النفقات الإنسانية على الاستجابات من المستوى ٢ والمستوى ٣ (٣ مليار دولار)، وهو ما يغطي جزءاً كبيراً من نفقات اليونيسيف.

موجز

١٦ - استُكشفت معظم القطاعات بصورة جيدة، حيث كان التعليم هو الأبرز في عمليات التقييم المخصصة القطاع. وكانت التغطية للقطاع الصحي في معظمها تغطية جيدة ضمن التقييمات المتعددة القطاعات. وكانت حالة الطوارئ الصحية "الصرفة" الوحيدة في الفترة المستعرضة هي حالة تفشي فيروس إيبولا في غرب أفريقيا، حيث تناولها تقييم قائم بذاته.

١٧ - أجريت تقييمات الأعمال الإنسانية الـ ٦٧ التي اضطلعت بها المنظمة في جميع المناطق السبع التي تشارك فيها اليونيسيف. وتناولت ستة من القطاعات السبعة من الخطة الاستراتيجية لليونيسيف للفترة ٢٠١٤-٢٠١٧،^(١٤) وغطى ما يزيد عن نصفها بقليل الاستجابات الإنسانية المتعددة القطاعات. كانت حالات الطوارئ المرتبطة بالكوارث الطبيعية هي الأكثر تقييماً من بين أنواع حالات الطوارئ، تليها حالات الطوارئ المرتبطة بالنزاع. وتغطي نسبة كبيرة من التقييمات الإنسانية أيضاً النهج العالمية أو النظم المتصلة بالطوارئ.

١٨ - وربما بسبب محفزات التقييم، فإن جميع الاستجابات من المستوى ٣ ومعظم الاستجابات من المستوى ٢ كانت قد قُيِّمت منذ عام ٢٠١٢، إما من خلال دراسة مشتركة بين الوكالات أو من خلال دراسة محددة أعدتها اليونيسيف.^(١٥) وكان التكليف بإعداد معظم هذه التقييمات مركزياً وليس عبر مكاتب قطرية أو إقليمية. وبالتالي، فإن الجزء الأكبر من العمل الإنساني الجاري دون الدرجة التصنيفية من المستوى ٢ والمستوى ٣ ما يزال دون تقييم. وعلى الرغم من المحفزات المؤسسية، تعتمد اليونيسيف على استعداد وقدرة المكاتب القطرية والإقليمية على إجراء تقييم للعمل الإنساني.

١٩ - وخلص التوليف إلى أن بإمكان اليونيسيف أن تكتسب قيمة مضافة مؤثرة من خلال ربط الاستجابات ذات الصلة الوثيقة عبر القطاعات في أزمة ما بحد ذاتها. فعلى سبيل المثال، أُجري تقييمان للاستجابة لحالات الطوارئ في الأردن في عام ٢٠١٥، تضمنتا قطاعين مترابطين (التعليم وحماية الطفل). ولكن لم يُشر أي منهما إلى الآخر، ولم ينصا صراحة على أية ارتباطات مشتركة في قطاعات وثيقة الصلة.

٢٠ - ولم تتناول التقييمات التي يتناولها هذا التقرير التوليفي بصورة منتظمة الالتزامات الأساسية إزاء الأطفال في العمل الإنساني، كما لم يتناولها التقرير التوليفي لعام ٢٠١٣، فضلاً عن ابتعادها عن تحليل

(١٣) تم إحصاء جميع تقارير التقييم المنشورة الموجودة في قاعدة بيانات التقييم والبحوث التابعة لليونيسيف في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦.

(١٤) باستثناء وضع فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في حالات الطوارئ، الذي لم يتوفر تقييم بشأنه. (١٥) وكان من المقرر إجراء تقييم إنساني مشترك بين الوكالات لاستجابة العراق، ولكن تم تعليقه. جرى مؤخراً تقييم حالات الطوارئ في منطقة نيجيريا واليمن، ولكن هذه التقارير لم تصدر في الوقت المناسب لإدراجها في التجميع الحالي. ولم يجر تقييم استجابة المستوى ٢ للعواصف في جزر المحيط الهادئ بشكل رسمي.

الالتزام بالمبادئ الإنسانية الدولية،^(١٦) كما لاحظ فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم أيضا في ورقة عمله لعام ٢٠١٦ "التعبير عن المبادئ الإنسانية في التقييم".

رابعاً - إجراء التوليف والقيود

٢١ - تم إعداد هذا التقرير التوليفي من مجموعة مختارة من ٣٠ تقييما من مجموعة أوسع من التقييمات يبلغ عددها ٧٦ تقييما على أساس المعايير التالية:

- (أ) لم تدرج سوى الوثائق ذات النهج التقييمي القوي. وهذا يستبعد على سبيل المثال، الاستعراضات والتقارير البحثية وغيرها من المواد، مثل وثائق الدروس المستفادة؛
- (ب) لم تدرج سوى التقارير التي لاقت تصنيفا "مُرضيا" على الأقل وفقا لآلية اليونيسيف لضمان الجودة في عمليات التقييم،^(١٧) لضمان أن تكون الأدلة صالحة وموثوق بها بما فيه الكفاية.
- ٢٢ - وقدم سكان آخرا من الأدلة نَحجا ثلاثيا:

- (أ) التقييمات الإنسانية المشتركة بين الوكالات التي تقدم دليلا على مدى سعة استجابة المنظومة ولكنها لا تُبلغ عن أداء اليونيسيف تحديدا؛^(١٨)
- (ب) التقرير الصادر عام ٢٠١٧ "التعلم من العمل الإنساني: تجميع للوثائق غير التقييمية بشأن العمل الإنساني لليونيسيف للفترة ٢٠١٠-٢٠١٦"، يجمع بين الأدلة المستمدة من الاستعراضات والمصادر الأخرى ذات الصلة.

٢٣ - وتغطي عمليات التقييم الثلاثون جميع حالات الطوارئ الرئيسية التي استجابت لها اليونيسيف منذ عام ٢٠١٠، باستثناء تلك التي في العراق وجنوب السودان والقرن الأفريقي، والتي عولجت أو التي تعتم المنظمة معالجتها من خلال عمليات التقييم المشتركة بين الوكالات.

مسار العمل

٢٤ - تم استعراض عمليات التقييم الثلاثين بصورة منتظمة، مع الاستخلاص المتسق للنتائج الرئيسية التي يكفلها تطبيق إطار تحليلي^(١٩) يشمل معايير التقييم ذات الصلة، والفعالية والكفاءة والاتساق والتنسيق فضلا عن المجالات الأخرى ذات الأهمية التحليلية. ومن ثم تم تطبيق تقييم جودة من الطبقة الثانية لعناصر البيانات الفردية. وتم ترتيب الأدلة للتأكد من صحتها وموثوقيتها حسب سلم قياس من ١ (منخفضة) إلى ٤ (عالية)، بوجود أدلة موثوقة فقط - تنال ما لا يقل عن ٢ - جرى إدراجها. وقد أتاح هذا النهج إظهار قوة الأدلة التي تستند إليها كل نتيجة بشكل جلي.

الجدول رقم ١

(١٦) إنسانية والحياد والنزاهة والاستقلال.

(١٧) نظام مراقبة تقارير التقييم العالمي لليونيسيف؛ التفاصيل متاحة من خلال الرابط: [unicef.org/evaluation/index_GEROS.html](http://www.unicef.org/evaluation/index_GEROS.html).

(١٨) أجريت حتى الآن فيما يتعلق بأزمات جمهورية أفريقيا الوسطى وإعصار هايان وجنوب السودان.

(١٩) انظر الملحق رقم ٢ من التقرير التوليفي الكامل "نحو تحسين الاستجابة لحالات الطوارئ: تجميع تقييمات اليونيسيف للعمل الإنساني للفترة ٢٠١٠-٢٠١٦" لمزيد من التفاصيل عن المنهجية.

خصائص التقييمات المشمولة

عدد التقييمات	الخصائص الرئيسية
٣	تقسيم النظم التشغيلية العالمية
٤	تقييم النهج العالمية أو المهام الإنسانية الرئيسية لليونيسيف
٥	تقييم الاستجابات المتعددة البلدان
١٨	تقييم استجابات البلد الواحد
٣٠	المجموع

القيود

٢٥ - تتمثل القيود الرئيسية للتوليف بما يلي: (أ) اعتماده على الأدلة المستمدة من مكونات تقييماته و (ب) تمتد الفترة المرجعية التي يغطيها من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٦، وهي تقيّد مسألة توضيح التغيرات المؤسسية داخل اليونيسيف التي لم يتم إدراجها في عمليات التقييم بعد. ومع ذلك، فإن اتساع قاعدة الأدلة وعمقها - أُجري ٣٠ تقييماً عالية الجودة على مدى فترة ست سنوات - مما يجعل التوليف قادراً على تقديم صورة دقيقة عن أداء اليونيسيف في العمل الإنساني بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٦.

خامساً - النتائج

أ. مدى صلة العمل الإنساني الذي تضطلع به اليونيسيف والاحتياجات الإنسانية

محدودية إعطاء الأولوية لعمليات تقييم الاحتياجات في إطار العمل الإنساني

٢٦ - على الرغم من وجود أدلة على قيام اليونيسيف بدعوة فرق الأمم المتحدة القطرية لإجراء تقييم سريع أولي متعدد (MIRA)، فإن التقييمات تعكس أوجه قصور مستمرة في تنفيذها السريع. إذ أن التوليف الذي أُجري في عام ٢٠١٣ حدد نقاط الضعف في تقييمات احتياجات اليونيسيف على وجه التحديد وخلص إلى أنها لم تحصل، ولم تكن كاملة أو أنها قدمت تحليلات عامة عن الوضع.

٢٧ - وفي عام ٢٠١٧، كان تقييم الاحتياجات محور تركيز ١٤ تقييماً من بين ٣٠ تقييماً وأشاد ٤ من هذه التقييمات بإيلاء اليونيسيف الأولوية لتقييم الاحتياجات. (٢٠) غير أن ١٠ من بين ١٤ تقييماً وجدت ثغرات أو قيوداً في تقييم الاحتياجات:

(أ) في استجابتها للزلزال الذي وقع في نيبال في عام ٢٠١٥، أخفقت اليونيسيف في إقناع المجتمع الدولي بتنفيذ نظام التقييم الأولي السريع المتعدد (MIRA)، ولكن بدلاً من إجراء تقييماتها

(٢٠) وهناك مبادرتان على المستوى المؤسسي: مبادرة بناء السلام والتعليم وبرنامج المناصرة و مبادرة التحرك السريع لحركة السكان في جمهورية الكونغو الديمقراطية؛ واستجابتان للطوارئ: تفشي وباء الكوليرا في هايتي (٢٠١٠ - ٢٠١٥) وأزمة التغذية في الصومال (٢٠١١ - ٢٠١٢).

الخاصة، اعتمدت على بيانات حكومية محدودة. وجرى انتقاد مماثل حول الاستجابة لإعصار هايان في الفلبين (٢٠١٤-٢٠١٣)؛

(ب) لم ترد تفاصيل كافية عن تحليلات حجم الحالات. على الرغم من أن تقديرات حجم الحالات استندت في بعضها إلى الدراسات الاستقصائية لمبادرة الرصد الموحد وتقييم الإغاثة والحالات الانتقالية، إلا أن هذه الدراسات لا توفر سوى صورة واسعة جداً للاحتياجات، كما يشير تقييم الاستجابة لأزمة الغذاء والتغذية في منطقة الساحل؛

(ج) وكانت هناك ثغرات في المشاورات مع المجتمعات المحلية المتضررة، على سبيل المثال، خلال أزمة الغذاء في منطقة الساحل (٢٠١١-٢٠١٠)؛ وفي الاستجابة لإعصار هايان (٢٠١٣-٢٠١٤)؛ وفي جمهورية أفريقيا الوسطى (٢٠١٥-٢٠١٣).

مواءمة قوية مع الاحتياجات الإنسانية

٢٨ - وعلى الرغم من هذه الثغرات، وجدت غالبية التقييمات ذات الصلة (١٨ من أصل ٢٧) أن استجابات برنامج اليونيسيف تتواءم عموماً مع الاحتياجات الإنسانية. ولكن ٩ تقييمات من أصل ٢٧ وجدت أن البرامج قائمة على الفرص بدلاً من أن تكون قائمة على الاحتياجات. وقد حدث ذلك في أربع حالات طوارئ رئيسية على الأقل تمتد من عام ٢٠١٠ إلى عام ٢٠١٦: أزمة الساحل (٢٠١٠-٢٠١١)؛ جمهورية أفريقيا الوسطى (٢٠١٥-٢٠١٣)؛ بعض عناصر استجابة إعصار هايان في عام ٢٠١٣؛ والاستجابة لحالة الطوارئ الإقليمية في الجمهورية العربية السورية (٢٠١٥-٢٠١١).

٢٩ - وجدت ثلاثة تقييمات أيضاً ثغرات في التغطية. وفي أزميتي شمال اليمن والساحل (٢٠١٠-٢٠١١)، لم تعالج الاستجابات البرنامجية جميع الاحتياجات التي تقع ضمن اختصاص اليونيسيف. وخلال تفشي فيروس إيبولا في غرب ووسط أفريقيا (٢٠١٤-٢٠١٥)، لم تعالج استجابة اليونيسيف بالسرعة الملائمة ولا بشكل كاف العواقب الإنسانية الثانوية الخطيرة لفيروس إيبولا من أجل حماية الأطفال وصحتهم وتعليمهم.

ب. ملاءمة الاستراتيجيات أو التصاميم المستخدمة في العمل الإنساني لليونيسيف

صورة مختلطة، ولكن تصحبها رغبة في التكيف

٣٠ - تبين أن الاستراتيجيات أو التصاميم البرنامجية ملائمة في أقل من نصف التقييمات التي تقيم الاستجابات القطرية أو الإقليمية على الرغم من أن اليونيسيف أظهرت استعداداً وقدرة على التكيف عند الضرورة. تشمل الأمثلة:

(أ) مخاطرة محسوبة لتطبيق استجابة توزيع أموال نقدية وقسائم لمواجهة الجفاف في القرن الأفريقي في الصومال في الفترة ٢٠١١-٢٠١٢، وقد أثبتت نجاحها حيث استجابت الأسواق وتمكن الناس من شراء الأغذية اللازمة بأسعار معقولة؛

(ب) وفي باكستان، استجابةً لأزمة كبيرة في النظافة العامة في أعقاب الفيضانات التي وقعت في عام ٢٠١١، اختارت اليونيسيف نهجاً يركز على التنمية موجهها نحو تغيير السلوك على المدى الطويل، الذي عالج مواطن الضعف الكامنة بصورة أكثر استدامة من الإغاثة القصيرة الأجل؛

(ج) وفي أزمة شمال اليمن (٢٠١٠) ورواندا (٢٠١٢-٢٠١٣)، كانت الافتراضات غير الصحيحة التي قدمت في البداية تصحح في مضمار العمل على وجه السرعة استجابةً للحقيقة على أرض الواقع.

أطر أو تصاميم استراتيجية ضعيفة

٣١ - من بين التقييمات الـ ١٤ التي حددت مواطن الضعف، كان الشاغل الرئيسي يتعلق بإطار استراتيجي محدود أو غائب منذ البداية. على سبيل المثال:

(أ) في جمهورية أفريقيا الوسطى، اتسم نهج اليونيسيف (المشارك مع استجابة الأمم المتحدة الأوسع نطاقاً)^(٢١) بأنه رد فعل، تخطيط مخصص في حالة الطوارئ، بدلا من أن يستند إلى رؤية استراتيجية ذات أهداف متوسطة إلى طويلة الأجل.

(ب) في الأزمة الإقليمية في الجمهورية العربية السورية، تفتقر اليونيسيف إلى استراتيجية أولية لربط التحليل المنهجي للوضع والاحتياجات وتقييمات الضعف بقرارات البرامج.

٣٢ - وخلصت التقييمات أيضا إلى أن الافتراضات الواردة في التصميم كثيرا ما تكون مرتبطة بتقييمات ضعيفة للاحتياجات. على سبيل المثال، في استجابة إعصار هايان لعام ٢٠١٣، استندت استجابة اليونيسيف لإنشاء مدارس صديقة للأطفال باعتبارها الاستجابة الأولية لحماية الطفل إلى افتراض أن هذه المدارس هي بلا شك أنسب استجابة لحماية الأطفال في حالة الطوارئ. غير أن التقييم وجد أن المجتمعات المحلية قد حددت احتياجات وأولويات لم تكن المدارس الصديقة للطفل هي الاستجابة المناسبة لها.

ج. مواءمة العمل الإنساني لليونيسيف مع الأولويات الوطنية

مواءمة قوية مع الأولويات الوطنية حيثما سمحت الظروف

٣٣ - خلص اثنا عشر تقييما من بين التقييمات الـ ١٨ التي قيمت مواءمة العمل الإنساني الذي تضطلع به اليونيسيف مع الأولويات الوطنية إلى أن العمل الإنساني الذي تضطلع به المنظمة يتماشى تماما مع الأولويات الوطنية، حيثما سمحت الظروف بذلك. ويرجع ذلك بدرجة كبيرة إلى التركيز الصريح على المواءمة في التصميم، مثل الاستجابة للزلازل الذي وقع في نيبال وإعصار هايان. وفي تركيا، استفادت المواءمة من مساعدة الملكية الوطنية القوية للاستجابة الإنسانية للأزمة الإقليمية في الجمهورية العربية السورية.

٣٤ - في حين وجدت ستة تقييمات أوجه ضعف. وقد نشأت هذه أساسا من ثغرتين:

(أ) عدم النظر مليا بما فيه الكفاية في النظم المحلية، مثل إنشاء مدارس صديقة للأطفال في الفلبين خلال فترة إعصار هايان، وفي دعم الأطفال اللاجئين السوريين في الأردن، والتي كانت في منافسة مع المدارس المحلية أو مع مراكز رعاية الطفولة المبكرة؛

(ب) فك الارتباط مع الآليات أو السياسات الوطنية ذات الصلة، لا سيما في الحالات التي تكون فيها هذه المؤسسات ضعيفة من الناحية المؤسسية، مثل النظم الوطنية للأمن الغذائي والتغذية خلال

(٢١) التقييم الإنساني المشترك بين الوكالات، جمهورية أفريقيا الوسطى، ٢٠١٦.

أزمة الساحل، أو في الآونة الأخيرة، الأولويات الوطنية لتعزيز النظم الصحية التي أصبحت طاغية خلال أزمة الإيبولا.

د. مواءمة العمل الإنساني لليونيسيف مع المبادئ الدولية الرئيسية

الأدلة المحدودة والتحديات القائمة على السياق بما يتماشى مع المبادئ الإنسانية الدولية والالتزامات الأساسية للأطفال في العمل الإنساني

٣٥ - التقييمات الثلاثة الوحيدة لتقييم المبادئ الإنسانية الدولية المتمثلة في الحياد وعدم التحيز والاستقلال والإنسانية^(٢٢) تثير معضلات مألوفة. إذ تشير إلى التحديات التي تواجه اليونيسيف فيما يتعلق بضرورة مواءمة استجابتها مع استجابة السلطات الوطنية، مع تلبية احتياجات السكان المتضررين. وتعبّر عمليات تقييم استجابات اليونيسيف في نيبال والجمهورية العربية السورية عن هذا القلق، وكذلك تقييم دور اليونيسيف في قيادة المجموعات.

٣٦ - تناولت ١٠ تقييمات فقط من بين ٣٠ تقييماً بشكل منتظم الالتزامات الأساسية إزاء الأطفال في العمل الإنساني. وجدت ثلاثة منها^(٢٣) أن العمل الإنساني لليونيسيف متواءم تماماً مع الالتزامات الأساسية إزاء الأطفال، في حين وجدت التقييمات السبعة الأخرى صورة أو فجوات مختلطة. في حين دعت التقييمات السبعة كافة إلى مزيد من الحرص في وضع سياقات الالتزامات الأساسية إزاء الأطفال في العمل الإنساني حسب مختلف أنواع الطوارئ التي تواجهها اليونيسيف والجهات الفاعلة الدولية الأخرى في الوقت الراهن، بما في ذلك الأزمات البطيئة الظهور؛ والأزمات ذات الأبعاد القوية للحماية، مثل الأزمة الإقليمية في الجمهورية العربية السورية؛ وحالات الطوارئ المطوّلة؛ أو حالات الطوارئ الصحية العامة، مثل وباء إيبولا.

هـ. أداء العمل الإنساني الذي تضطلع به اليونيسيف مقابل الأهداف المنشودة

أداء مختلط في تحقيق النتائج

٣٧ - كما ورد في التقرير التوليقي لعام ٢٠١٣، أورد ما يزيد عن نصف تقييمات عمل المنظمة في المجال الإنساني أدلة قوية على النتائج. فقد تحققت أهداف اليونيسيف و/أو المخرجات والنواتج والنتائج بالنسبة للتدخلات أو تجاوزتها حسبما ورد في نصف التقييمات، بينما حقق النصف المتبقي أداء معتدلاً أو مختلطاً. وبينت معظم التقييمات الخاصة بمخرجات الأهداف، من خلال تطبيق مؤشرات رصد الأداء الإنساني أن ١٣ من تلك التقييمات أشارت إلى تحقق مخرجات الأهداف أو ما يتجاوزها.

٣٨ - وخلصت بعض التقييمات إلى تحقيق إجمالي إيجابي عام مقارنة بالأهداف الموضوعية، في حين بينت أن الأداء كان مختلطاً في مجالات برمجية مختلفة. على سبيل المثال، كان الأداء جيداً في الاستجابة لإعصار هايان، في مجال المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية والتدخلات الصحية والتعليمية وذلك مقارنة بالأهداف المنشودة، ولكن مبادرات التغذية وحماية الطفل كافتحت من أجل تحقيق أهدافها، ويرجع

(٢٢) انظر https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_humanitarianprinciples_eng_June12.pdf.

(٢٣) الاستجابة لزلزال نيبال، وتوفير الدعم النفسي الاجتماعي للأطفال السوريين في الأردن، والاستجابة الطارئة لشعبة الإمدادات التابعة لليونيسيف

ذلك جزئياً إلى المبالغة في تقدير عدد الأطفال الذين سيتم الوصول إليهم، وعدم إدخال تعديلات لاحقة بالنسبة لحجم الحالات.

مكاسب هامة على مستوى النتائج

٣٩ - سجلت التقييمات أيضاً بعض النتائج الهامة على مستوى النواتج التي نشأت إما كنتيجة مباشرة لتدخلات اليونيسيف (الإسناد) أو مع تدخلات اليونيسيف التي تؤدي دوراً هاماً (المساهمة). وتشمل هذه:

(أ) خفض انتشار الأمراض ومنع حدوث مزيد من العدوى في هايتي في عام ٢٠١٣؛ خلال استجابة إعصار هايان في عام ٢٠١٣؛ وفي الصومال (٢٠١١)، وإيولا (٢٠١٤-٢٠١٥) ونيبال (٢٠١٥)؛

(ب) التغيرات في سلوك المجتمع المحلي كنتيجة للاستجابة لفيروس إيولا؛

(ج) عاد الأطفال إلى أسرهم و عادوا إلى المدرسة بعد زلزال نيبال (٢٠١٥)؛

(د) الإفراج عن الأطفال وإعادة لم الشمل في عدة تدخلات لحماية الطفل في حالات

الطوارئ.

و. القدرات الوطنية والمحلية التي بناها العمل الإنساني لليونيسيف

نتائج قوية في تعزيز النظم

٤٠ - من بين الإنجازات الرئيسية لعمل اليونيسيف الإنساني المبينة في كلا توليفي عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٧ ، هو نجاحها في تعزيز النظم الوطنية والمحلية من أجل التأهب لحالات الطوارئ والاستجابة لها. فقد وُجدت في ١٠ تقييمات مكاسب في القدرات على الصعيد الوطني نتيجة لتدخلات اليونيسيف وتحسينات على المستوى المحلي في ١٢ من التقييمات. وقد مكّن عاملان رئيسيان من تحقيق هذه المكاسب وهما: (أ) إدماج نهج قوي لبناء النظم منذ البداية، مثلاً في جمهورية أفريقيا الوسطى وفي إطار برنامج بناء السلام والتعليم والدعوة؛ و/أو (ب) اعتماد نهج نشطة لدعم الملكية الوطنية للمبادرات، على سبيل المثال في نيبال وشمال اليمن.

٤١ - وخلصت خمس عشرة عملية تقييم إلى أن النتائج المنشودة لم تتحقق. وتكمن أسباب ذلك فيما يلي:

(أ) الضعف التقني في تصميم التدخل؛

(ب) القيود المفروضة على التغطية، لا سيما فيما يتعلق بالتدخلات في مجال التغذية، والمياه والصرف الصحي والنظافة والتعليم، حيث لا تعمل اليونيسيف دائماً في جميع مجالات الحاجة؛

(ج) الأهداف المبالغة في الطموح، كما هو الحال في الجمهورية العربية السورية حيث يعتمد التنفيذ أيضاً على قدرة الشركاء؛

(د) تحقيق نتائج قصيرة الأجل، ولكن آثارها طويلة الأجل، على سبيل المثال، في المدارس الصديقة للطفل في الفلبين (٢٠١٤) وليبيريا (٢٠١٣)؛

(هـ) الحاجة إلى اتباع نهج أكثر تنظيماً وأقل تخصيصاً في العمل مع الحكومات، مثلاً في الفلبين أثناء إعصار هايان والجمهورية العربية السورية في الأزمة الإقليمية.

ز. حسن توقيت الاستجابة الإنسانية لليونيسيف

أعاققت العوامل الخارجية التوقيت المناسب

٤٢ - وتشمل العوامل الخارجية التي أعاققت سرعة استجابة اليونيسيف (والاستجابة الدولية) تأخر إعلان الجهات الوطنية والدولية عن الأزمات غير المفاجئة، كما هو الحال في الصراع الإقليمي في الجمهورية العربية السورية، والتأخر في الاعتراف بحالات الطوارئ من جانب جهات فاعلة رئيسية أخرى كما هو الحال في أزمة إييولا في غرب أفريقيا. كما أدى نقص التمويل والتأخير في تمويل المانحين وعدم توفر آليات التمويل الجماعي إلى تقييد الاستجابات السريعة على أرض الواقع.

يتواصل الأداء المختلط في التوقيت المناسب

٤٣ - خلص كل من التوليفين لعامي ٢٠١٣ و ٢٠١٧ إلى وجود تحسين توقيت مختلط فيما يتعلق بالاستجابة الإنسانية لليونيسيف. ووجدت سبعة من التقييمات الـ ٢٢ التي جرى تحليلها في عام ٢٠١٧ أن الاستجابة العامة جاءت في الوقت المناسب. وقد شكل المستويان المنقحان ٢ و ٣ من إجراءات التشغيل الموحدة المبسطة عاملاً رئيسياً من عوامل المساهمة في هذا الصدد، أتت بمنافع - تم تطبيقها عبر استجابات الطوارئ - التي شملت ما يلي:

(أ) النشر السريع لفرق لاستجابة الفورية؛

(ب) التتبع السريع لعمليات الموارد البشرية والتوظيف؛

(ج) عمليات الشراء السريعة؛

(د) التتبع السريع للمتطلبات الإدارية الأخرى.

٤٤ - وعلى الرغم من ذلك، وجدت سبعة تقييمات أن بعض الموظفين يترددون في تطبيق إجراءات التشغيل الموحدة المبسطة الجديدة، وخصوصاً بالنظر إلى المخاطر المتعلقة بالمساءلة المالية فيما يتعلق باتفاقيات التعاون البرنامجي مع الشركاء. وأدى هذا التردد إلى تأخير تحضير عدد من الاتفاقات لفترة بلغت خمسة أشهر خلال كارثة إعصار هايان، وحالة الطوارئ الإقليمية في الجمهورية العربية السورية، وأزمة جمهورية أفريقيا الوسطى.

٤٥ - وكانت الاستجابات الأبطأ من اللازم، التي وجدت في ١٥ تقييماً من أصل ٢٢ تقييماً تتعلق في معظمها بالانطلاقة البطيئة التي اكتسبت زخماً، مثل الاستجابة الإقليمية للجمهورية العربية السورية، أو بداية سريعة تواجهها تأخيرات حالما تكون الاستجابة الفورية قيد التنفيذ، على سبيل المثال، في الاستجابة للزلزال فان إيرسيس في تركيا (٢٠١١) والأزمة في مالي (٢٠١٢).

ح. فعالية الاستجابة الإنسانية لليونيسيف من حيث التكلفة

التكاليف معقولة بالنسبة للاستجابة

٤٦ - فيما يتعلق بالتقييمات الإنسانية الـ ١٤ التي تتوفر معلومات حولها، وجدت الأغلبية (١٠ من أصل ١٤) أن التكاليف معقولة بالنسبة للاستجابة. وحددت التقييمات وجود بعض الجهود القوية لتحقيق مكاسب في الكفاءة، كما في الأردن، حيث انخفضت تكاليف الدعم النفسي والاجتماعي لكل طفل بمقدار النصف تقريبا. وقد وجد التقييمان اللذان قيما فعالية التكاليف للتحويلات النقدية في حالات الطوارئ (زلازل نيبال والصومال) مستويات عالية من الفعالية من حيث التكلفة.

نقاط الضعف الناشئة عن السياق

٤٧ - وكانت أوجه الضعف في فعالية التكاليف محددة للسياق، بما في ذلك حلول الصرف الصحي المكلفة أثناء تفشي الكوليرا في هايتي وارتفاع تكاليف المعاملات مع الشركاء المنفذين خلال استجابة إعصار هايان.

ط. ارتباط تدخلات اليونيسيف بعمليات اليونيسيف الأخرى في القطر

تعليق البرامج القطرية القائمة للتصدي لحالات الطوارئ

٤٨ - وبموجب إجراءات اليونيسيف للطوارئ من المستوى ٢ والمستوى ٣، إذا حدثت أزمة مفاجئة، يمكن تعليق البرامج القطرية من أجل توجيه الموارد نحو الاحتياجات الفورية. وأسفرت جميع حالات الطوارئ المفاجئة التي جرى تقييمها في هذا التقرير التوليقي (إعصار هايان والزلازل في هايتي ونيبال) عن تعليق البرامج القطرية الحالية لليونيسيف.

ضعف الروابط من برامج الطوارئ إلى التنمية

٤٩ - قيمت عشرة تقييمات الصلات بالعمليات القطرية. ووجدت تسعة من التقييمات عدم وجود صلة بين الاستجابات في حالات الطوارئ والبرامج القطرية (التي غالبا ما تكون موجهة نحو التنمية)، مثل الاستجابة لحالات الطوارئ وإعصار هايان في جمهورية أفريقيا الوسطى. وفي هذه الحالات، كانت أدوار موظفي المكاتب القطرية غير واضحة وأحيانا تم تجاوزها أثناء حالات الطوارئ. هذا بالإضافة إلى تعقيد التنسيق على أرض الواقع، وهو ما ترك إرثا صعبا للمكتب القطري فور انتهاء حالة الطوارئ.

ي. مدى الصلة بين العمل الإنساني الذي تضطلع به اليونيسيف والانتقال

العوامل الخارجية التي أعاقت الروابط بالانتقال والقدرة على الصمود

٥٠ - حددت التقييمات نطاقا من العوامل الخارجية التي أعاقت تخطيط الانتقال والقدرة على الصمود، بما في ذلك (أ) الافتقار إلى التمويل الخارجي لجهود التعافي بعد حالات الطوارئ، على سبيل المثال في جمهورية أفريقيا الوسطى وأزمات إييولا؛ (ب) عدم القدرة على "التحويل المرن" لمصادر تمويل المانحين من التنمية إلى حالات الطوارئ والعكس بالعكس؛ و (ج) توجيهات السياسة غير الواضحة بشأن التعافي المبكر والانتقال فيما يخص الالتزامات الأساسية إزاء الأطفال في العمل الإنساني، كما أشار تقييم زلازل نيبال.

مجال لتحسين الربط بين الاستجابة لحالات الطوارئ والانتقال

٥١ - وعموماً، خلص ١٨ تقييماً من أصل ٢٠ تقييماً إلى أن اليونيسيف لم تنجح بعد في دمج الروابط مع الانتقال، حتى خلال الأزمات الأخيرة، مثل الاستجابات تجاه الأزمة الإقليمية في الجمهورية العربية السورية وحالة الطوارئ الناجمة عن فيروس إيبولا. وتشمل الدروس التي حددتها التقييمات ما يلي:

- (أ) أهمية الاستعداد، ولا سيما القدرة على وضع برامج وقدرات مرنة تتحول من التنمية إلى حالة الطوارئ والعكس بالعكس؛
- (ب) حيثما تتوفر الخطط، الحاجة إلى الاتساق العام، مع وجود تباين فيما بين الخطط القطاعية؛
- (ج) ضرورة اغتنام الفرص للتصدي للتغير الاجتماعي،
- (د) الحاجة إلى المشاركة في التقييمات الوطنية والتخطيط للتعاين وإعادة الإعمار؛
- (هـ) أهمية الانتقال من حالة الطوارئ إلى الانتقال حالما تسمح الظروف بذلك؛
- (و) الحاجة إلى الوضوح فيما يتعلق بعملية الخروج من إجراءات الطوارئ والعمليات ذات الصلة، مثل انسحاب فريق الاستجابة الفورية.

ك. إدماج العمل الإنساني لليونيسيف عبر القطاعات

تكامل محدود للعمل الإنساني

٥٢ - يعكس هيكل اليونيسيف القائم على أقسام برنامجية منفصلة التقسيم القطاعي تجاه الالتزامات الأساسية للأطفال في العمل الإنساني، الأمر الذي لا يتيح تيسير الروابط المشتركة بين القطاعات. لم يلحظ سوى اثنين من التقييمات التي جرى تحليلها وجود استجابات متكاملة تماماً، فيما أشارت ثلاثة منها إلى وجود تحسينات تدريجية تمت بمرور الوقت. وقد نشأ التكامل الضعيف أساساً من:

- (أ) وجود تقييمات للاحتياجات غير شاملة بما فيه الكفاية لوضع الأساس للاستجابة المتكاملة على نحو أفضل؛
- (ب) عدم وجود تخطيط وتأهب بين القطاعات بما في ذلك إدماج الإجراءات ذات الأهداف المشتركة لتفادي الاستجابات المدفوعة بالإمدادات، التي وجدت في ١١ تقييماً؛
- (ج) الافتقار إلى التنسيق التشغيلي الداخلي، الذي تم تحديده في ١١ تقييماً، وفي بعض الأحيان على الرغم من التخطيط القوي في الوثائق؛
- (د) النهج الانعزالية حسب القطاع في المكتب الإقليمي مما أثر أيضاً على ما تقوم المكاتب القطرية بتنفيذه.

ل. اتساق العمل الإنساني الذي تضطلع به اليونيسيف مع عمل الشركاء العاملين في السياق الإنساني.

يعدّ الاتساق أمراً جوهرياً لطرائق عمل اليونيسيف

٥٣ - اليونيسيف هي قائدة المجموعات أو مشاركة في القيادة على المستويين العالمي والقطري لمجموعات المياه والصرف الصحي والنظافة والتعليم والتغذية وتقود مجال المسؤولية المتعلقة بحماية الأطفال. لذلك فإن الترابط يشكل جزءاً لا يتجزأ من طرائق عملها.

اتساق قوي مع خطط الاستجابة الاستراتيجية وخطط الحكومة الوطنية

٥٤ - خلصت التقييمات إلى أن التخطيط الاستراتيجي لليونيسيف يتسق في معظمه مع خطط الاستجابة الاستراتيجية على الصعيد القطري. وجاءت أقوى مجالات الشراكة مع الحكومة أو السلطات الوطنية. ففي تركيا، على سبيل المثال، طبقت اليونيسيف علاقة العمل الوثيقة مع وزارة التعليم للمساعدة في توسيع نطاق الوصول إلى عنصر التعليم في استجابتها للمجتمعات المضيفة التي كان من المتعذر الوصول إليها في السابق. وخلال الاستجابة لإعصار هايان، وقعت اليونيسيف مذكرات تفاهم مع ٤٠ وحدة من وحدات الحكم المحلي في المناطق المتضررة في الفلبين والتي لم تكن قد عملت فيها من قبل.

تجربة مختلطة في الشراكات مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى، ولكن قيادة قطاعية فعالة

٥٥ - وجدت التقييمات بعض مواطن الضعف في الشراكات مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى. وقد نشأت هذه في جزء منها عن عدم وضوح منهجي في الأدوار والمسؤوليات، على سبيل المثال في المراحل الأولى من الاستجابة الإقليمية للجمهورية العربية السورية. وتبين أن القيادة القطاعية لليونيسيف على الصعيد القطري فعالة على نطاق واسع، وإن كانت الأدوار على الصعيدين الإقليمي والعالمي ليست واضحة دائماً.

تقيم المنظمات غير الحكومية في الغالب على أنهم شركاء منفذين

٥٦ - اعتبرت الشراكات مع المنظمات غير الحكومية شراكات تنفيذ عموماً ونوقشت فيما يتعلق بتفعيل اتفاقيات التعاون البرنامجي. وتؤكد أهمية الشراكات الاحتياطية كجزء من التأهب لحالات الطوارئ من خلال التقييم النبائي؛^(٢٤) حيث لم يكن هناك أية اتفاقيات تعاون برامجي طارئة أو احتياطية.

الرغبة في التعامل مع الشركاء غير التقليديين

٥٧ - وجدت عدة تقييمات مشاركة مبتكرة مع الشركاء غير التقليديين، بما في ذلك لجان السلام والمؤسسات الدينية ومجموعات الوساطة في النزاعات. وأُشيد بالتعاون مع القطاع الخاص في عمليات تقييم الاستجابة السريعة لتحركات السكان في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبرنامج التحويلات النقدية الطارئة في الصومال.

الدروس المتعلقة بشراكات اليونيسيف

٥٨ - تشمل الدروس التي وثقتها التقييمات ما يلي:

(أ) الحاجة إلى استراتيجية شراكة واضحة، بدلا من اتباع نهج مخصص، بما في ذلك كيفية تطوير قدرة الحكومة أو السلطة الوطنية أو المحافظة عليها؛

(٢٤) فولكر هولس، "التعلم من العمل الإنساني: توليفة من الوثائق غير التقييمية حول العمل الإنساني لليونيسيف للفترة ٢٠١٠-٢٠١٦"، وثيقة داخلية لم تنشر، ٢٠١٧.

(ب) الحاجة، حين التعاقد مع منظمات دولية كبيرة، إلى الإقرار بأنها تعمل من خلال الشركاء المنفذين المحليين، مع إضافة طبقة إدارية إضافية وتحتمل درجة من المخاطرة .

م. إدماج قضايا اليونيسيف الشاملة في العمل الإنساني

عدم الاتساق في الاهتمام بالإنصاف والحماية والمساءلة إزاء السكان المتضررين

(أ) الإنصاف خلص توليف عام ٢٠١٣ إلى وجود اهتمام غير متنسق بالإنصاف فيما يتعلق بتقييم الاحتياجات المحدودة في العمل الإنساني لليونيسيف. وخُصّص توليف عام ٢٠١٧ إلى نتائج مماثلة: فقد وجدت ٧ تقييمات من أصل ١٧ تقييماً أن العمل الإنساني لليونيسيف نجح في إدماج بواعث القلق المتعلقة بالإنصاف. بيد أن ١٠ تقييمات خلصت إلى أن هذه المسألة تفتقر إلى الاهتمام الممنهج، مما يؤدي إلى مجموعة من الثغرات المحددة في الإنصاف، والتي تم تحديدها عند تقييم استجابة اليونيسيف ككل. وتم تحديد مسألة نوع الجنس (في خمس استجابات)، والعمر (في اثنتين)، والإعاقة (في ست)، باعتبارها الثغرات الرئيسية في مسألة الإنصاف؛

(ب) الحماية: أصدرت اليونيسيف معاييرها الدنيا لحماية الأطفال في حالات الطوارئ كجزء من التزاماتها الأساسية إزاء الأطفال في العمل الإنساني. ومع ذلك، فإن تلك المعايير تعتمد اعتماداً كبيراً على شركاء آخرين لدعم بيئة حماية أوسع.^(٢٥) ويشير الدليل المحدود المتاح إلى وجود معالجة غير متنسقة لهذه القضية. علماً أن اليونيسيف تبنت نهجاً استباقياً قوياً للحماية في جمهورية أفريقيا الوسطى، ولكن خمسة تقييمات وجدت نقاط ضعف، بما في ذلك استجابة زلزال نيبال واستجابة اللاجئين السوريين في تركيا؛

(ج) المساءلة أمام السكان المتضررين: تبين التقييمات أن اليونيسيف لم تدمج بعد ممارساتها في إجراءاتها الإنسانية بشكل عام. ومن بين التقييمات الـ ١٦ التي أجريت بعد أن أقرت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات الالتزامات المتعلقة بالمساءلة أمام السكان المتضررين في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١،^(٢٦) لم تجد سوى ٥ تقييمات أن اليونيسيف نفذت تلك التزامات بشكل كامل أو تدريجي .

ن. العوامل المؤسسية التي تؤثر على العمل الإنساني لليونيسيف

العوامل المؤسسية المحددة

٥٩ - حدد التوليف أدلة على وجود خصائص أو نظم مؤسسية مشتركة تؤثر تأثيراً إيجابياً وسلبياً على عمل اليونيسيف الإنساني. ويرد موجز لها في الجدول ٢.

(٢٥) انظر www.unicef.org/protection/57929_62178.html.

(٢٦) متاح من <https://interagencystandingcommittee.org/accountability-affected-populations-including-protection-sexual-exploitation-and-abuse>

الجدول ٢

العوامل المؤسسية

العامل	الداعم	المعوق
التأهب للطوارئ	دعمت الاستجابات حيث وُجدت، كما هو الحال في نيبال	
التنسيق القطري الإقليمي	ودعمت إجراءات المستوى ٢ والمستوى ٣ الاستجابات الفورية في الوقت المناسب، بما في ذلك الدعم المقدم من المكتب الإقليمي	أدت التفسيرات المختلفة لإجراءات التشغيل الموحدة المبسطة على الصعيد القطري إلى إعاقة الكفاءة والفعالية في بعض الأحيان
الإدارة / التوظيف / الموارد البشرية، بما في ذلك آليات الاحتياجات المفاجئة	حظيت بتأييد إجراءات المستوى ٢ والمستوى ٣، التي مكنت، على سبيل المثال، زيادة في القوائم الإقليمية	ويشار إلى ذلك عادة على أنه عقبة رئيسية، مع وجود ثغرات في التوظيف بارزة في العديد من الاستجابات لحالات الطوارئ
التمويل والخدمات اللوجستية	دعمت كفاءة وفعالية الاستجابات	تحدد رصد ضعيف أو غير متسق للمستخدم النهائي
قياس أداء العمل الإنساني	دعمت اتساق قياس الأداء عبر أنواع الاستجابة المختلفة	هناك حاجة إلى زيادة خصوصية السياق، لا سيما في مختلف أنواع حالات الطوارئ التي تواجهها اليونيسيف حالياً
الاتصالات والمناصرة	لعبت أدواراً رئيسية في مجالي التوعية والتمويل للأزمة كما أسهمت إسهاماً كبيراً في أزمة إيولا، على سبيل المثال	الافتقار إلى قدرة الموظفين في بعض الأحيان

أدلة مختلطة على الاهتمام بالاستعداد

٦٠ - الاستعداد هو التزام مؤسسي بموجب إطار الالتزامات الأساسية إزاء الأطفال في العمل الإنساني. وقد علقت عشرة تقييمات (صراحة أو ضمناً) على قضايا التأهب. ووجد ثلاثة منها أن اليونيسيف مستعدة تماماً للمشاركة في العمل الإنساني. وحيث تم تقييم التأهب على أنه غير كاف (في ٧ من أصل ١٠ تقييمات)، فقد شملت الدروس المستفادة ما يلي:

- (أ) يجب أن تكون خطط التأهب الحالية ومستكملة بانتظام ومحسوسة وملموسة؛
- (ب) يجب توسيع نطاق الخطط بشكل جيد، حتى في حالات الطوارئ الكبرى؛
- (ج) يجب أن تعالج الخطط العلاقات وترتيبات العمل مع الشركاء الحكوميين؛
- (د) تتطلب اتفاقيات التعاون البرنامجي إدراج شروط لحالات الطوارئ؛
- (هـ) يجب أن يكون لدى المكاتب موظفين مكرسين مسؤولين عن التأهب لحالات الطوارئ والاستجابة لها.

التنسيق القوي بين المكاتب القطرية والإقليمية

٦١ - أشادت ثمانية تقييمات بدور المكاتب الإقليمية لليونسيف في دعم التنسيق الداخلي للعمل الإنساني. وشملت المساهمات المحددة ما يلي:

- (أ) جمع الأموال المشترك؛
- (ب) تقديم الدعم في الإمداد واللوجستيات؛

- (ج) توفير القدرة على مواجهة الاحتياجات المفاجئة؛
 (د) المساعدة التقنية العامة؛
 (هـ) الاتصالات والدعوة والعلاقات مع المانحين؛
 (و) دعم البحوث و/أو مشاركة الدروس.

التقدم المحرز في توفير الموظفين لحالات الطوارئ، ولكن مع بقاء التحديات قائمة

٦٢ - أورد سبعة عشر تقييماً من بين ٣٠ تقييماً، فضلاً عن مواد غير تقييمية،^(٢٧) تعليقات على إدارة اليونيسيف، وملاك موظفيها، ومواردها البشرية في حالات الطوارئ. وبشكل إيجابي، وجدت التقييمات أن المستوى ٢ أو المستوى ٣ من الإجراءات التشغيلية الموحدة المبسطة قد دعما التعبئة السريعة للموارد البشرية، مثلما حدث في كوارث الساحل ونيبال وإعصار هايان وفي جمهورية أفريقيا الوسطى. وخلص استعراض عام ٢٠١٢ لعملية التوظيف السريع إلى أن الآلية فعالة في الحصول على الأشخاص المناسبين ذوي المهارات المناسبة على أرض الواقع في الوقت المناسب.

٦٣ - ومع ذلك، لا يزال التوظيف السريع والمستدام لعمليات الطوارئ يشكل تحدياً. وقد وجدت التقييمات:

- (أ) وجود إفراط في الاعتماد على عمليات النشر القصيرة الأجل، والحد من الذاكرة المؤسسية بالنسبة للاستجابات في اليمن (٢٠١٠) ورواندا (٢٠١٤) وتركيا والأردن (وكلاهما قُيم في عام ٢٠١٥)؛
 (ب) التحديد المخصص للموارد البشرية، مثل الأزمة الإقليمية في الجمهورية العربية السورية؛
 (ج) التركيز على موظفي البرامج على حساب المهام الإدارية والمتعلقة بالميزانية، على سبيل المثال في استجابة مالي لعام ٢٠١٣؛
 (د) عدم كفاية استخدام الموظفين الوطنيين في جمهورية أفريقيا الوسطى في الفترة ٢٠١٣-٢٠١٤ والفلبين في عام ٢٠١٤.

الإمدادات القوية والخدمات اللوجستية لدعم الاستجابة الفعالة

٦٤ - تعلق ثمانية تقييمات على قدرة اليونيسيف في مجال الإمدادات والقدرة اللوجستية في دعم الاستجابة الإنسانية. ووجدت ثمانية من بين التقييمات كافة أنها قد أثرت إيجابياً على توقيت الاستجابة، حيث كانت الإمدادات مخططة بشكل صحيح، ووضعت مسبقاً وتمت تعبئتها في الوقت المناسب وفقاً لخطة الاستجابة. ومن الشواغل المتبقية انخفاض وتيرة رصد المستخدمين النهائيين للإمدادات، على الرغم من تقييم ذلك في ٥ تقييمات فقط من أصل ٣٠ تقييماً. ومن بين هذه النتائج الخمس، كانت نتائج تقييم الاستجابة الإقليمية في الجمهورية العربية السورية هي فقط النتائج الإيجابية، مع وجود ثغرات أو أوجه قصور أخرى في ما يتعلق برصد المستخدمين النهائيين.

الحاجة إلى إعادة النظر في نظم قياس النتائج والإبلاغ في حالات الطوارئ

(٢٧) هلس، "التعلم من العمل الإنساني" (انظر الحاشية ٢٤).

65 - ومنذ زلزال هايتي الذي وقع في عام ٢٠١١، استثمرت اليونيسيف في نظام مؤسسي لرصد الأداء في مجال العمل الإنساني يؤسس مجموعة من المؤشرات المشتركة ترتبط بالالتزامات الأساسية إزاء الأطفال في العمل الإنساني، وتوائم الإبلاغ بالتقدم المحرز عبر مختلف حالات الطوارئ. وعلى الرغم من إحراز بعض التقدم الملحوظ، بيّنت ٤ تقييمات من بين ٢٤ تقييماً، أن عمل اليونيسيف كان إيجابياً، في حين خلصت الـ ٢٠ المتبقية إلى وجود تحديات. وأظهرت التقييمات تحدياً خاصاً فيما يتعلق بالمؤشرات القياسية لرصد الأداء في مجال العمل الإنساني، داعية إلى قدر أكبر من التكيف مع السياق لتعكس بشكل أفضل حالات الطوارئ المتفاوتة. وعلى وجه التحديد، وجدت تقييمات الاستجابة لأزمات زلزال نيبال وفي جمهورية أفريقيا الوسطى ومن حيث دور اليونيسيف كوكالة قطاعية رائدة في المجموعة أن نهج رصد الأداء الإنساني كان صارماً أو رسمياً جداً لتلبية الظروف المتقلبة على الأرض. أما بالنسبة لاستجابة إيولا، فقد تبين أن نهج رصد الأداء الإنساني غير مناسب لحالة الطوارئ الصحية. (٢٨)

66 - ووجدت نظم الرصد المستخدمة لتقييم التقدم المحرز في ضوء مؤشرات رصد الأداء الإنساني على أنها قاصرة. ووجدت التقييمات أن هذه النظم هي:

(أ) غير كاملة أو غير واقعية في بعض السياقات، مثل الاستجابة للفيضانات في باكستان (٢٠١٣) أو أزمة الغذاء في منطقة الساحل (٢٠١٢)؛

(ب) منقّذة بصورة غير متسقة، على سبيل المثال، في استجابة رواندا (٢٠١٤)، واستجابة زلزال فان-إرسييس في تركيا (٢٠١٥) وأثناء تفشي فيروس إيولا (٢٠١٤-٢٠١٥)؛

(ج) مركزية جداً، على سبيل المثال، مانيفلا خلال استجابة إعصار هايان (٢٠١٤)، أو تعمل بالتوازي في قطاعات مختلفة، مثل استجابة زلزال نيبال (٢٠١٥)؛

(د) تمثّل تحدياً للشركاء، مثل برنامج المدارس الصديقة للأطفال في الفلبين (٢٠١٤) والاستجابة للفيضانات في باكستان (٢٠١٣).

67 - وأدت أوجه القصور هذه مجتمعة إلى عيوب شابت المساءلة، وحدثت من قدرة اليونيسيف على الإبلاغ عن الأداء وقوضت من قدرتها على تقديم حالة واضحة تستند إلى البيانات لدعمها.

الاتصالات والدعوة لدعم الاستجابة لحالات الطوارئ

68 - ويثني أربعة عشر تقييماً من أصل ٣٠ تقييماً على اتصالات اليونيسيف ودعوتها في حالات الطوارئ، مع قيامها بأدوار هامة كما أنها داعمة للعمليات. ومن الأمثلة على ذلك أزمة الساحل، حيث استخدمت وسائل التواصل الاجتماعي في المناصرة، والأزمة الإقليمية في الجمهورية العربية السورية، حيث ساعدت جهود الدعوة على تحقيق حقوق الطفل. وفي أثناء أزمة إيولا، أدى استخدام نهج الاتصال لأغراض التنمية إلى تحقيق مكاسب كبيرة من حيث تغيير سلوك المجتمع المحلي.

(٢٨) وقد أُجري استعراض لنظام رصد الأداء الإنساني (ما زال في صورة مسودة وقت كتابة هذا التقرير).

س. الاستنتاجات

69 - بصورة عامة، فإن التقرير التوليقي لعام ٢٠١٧ لـ ٣٠٤ تقييمًا للعمل الإنساني يعكس منظمة تطورت إلى حد كبير منذ تجربة التعلم الصعبة في هايتي في عام ٢٠١٠. وقد تم تنفيذ إجراءات جديدة وتطوير طرق عمل جديدة وتوليد التعلّم ومشاركته. وقد انعكست الإصلاحات التي أدخلت على النظام الإنساني الأوسع نطاقًا، الذي اضطلعت فيه اليونيسيف بدور بارز، من خلال تحسين الممارسات المؤسسية والتشغيلية.

70 - وتمشيا مع مُثلها الأساسية العليا في العمل الميداني للأطفال في حالات الطوارئ، وجدت التقييمات أن الاستجابات الإنسانية لليونيسيف هي في معظمها ذات صلة بالموضوع وتتواءم مع الاحتياجات الإنسانية. وتتواءم البرنامجية بقوة أيضا، حيثما أمكن، مع الاستجابات والأولويات والخطط الوطنية.

71 - وخلصت التقييمات إلى أن اليونيسيف تأخذ مسؤولياتها بصفتها جهة إنسانية فاعلة على محمل الجد، وتشارك في الاستجابة المشتركة لحالات الطوارئ وترتيب أولويات الشراكات، على الرغم من أن صلاتها الحكومية أو مع السلطات الوطنية أقوى من علاقاتها مع وكالاتها الشريكة في الأمم المتحدة. كذلك فقد انفتحت اليونيسيف بصورة براغماتية على علاقات جديدة، مثل علاقاتها مع الجماعات القائمة على العقيدة والدين، حيث من شأنها أن تعود بمكاسب إنسانية ملموسة.

72 - وعموما، فإن التقييمات الموثقة هنا تظهر بعض النتائج الهامة بالنسبة للأطفال الذين يواجهون الصراع والأزمات. وقد أسهمت اليونيسيف في خفض انتقال الأمراض؛ وساعدت في منع الجوع ونقص التغذية؛ ووفرت المياه النظيفة والتعليم للعديد من الأطفال الضعفاء. ووفرت الحماية للأطفال في بيئات شديدة الخطورة، وقامت ببناء قدرات الجهات الفاعلة المحلية والوطنية في الحالات الإنسانية.

73 - ومع ذلك لا تزال هناك بعض مواطن الضعف المستمرة في العمل الإنساني الذي تضطلع به اليونيسيف. وقد تم إدراج العديد من هذه المواطن أيضا في التقرير التوليقي لعام ٢٠١٣ وفيما يلي المجالات المحددة التي بيّنت التقييمات أنها تحتاج إلى التحسين:

(أ) تقييمات الاحتياجات للسكان المتضررين، حتى في ظل ظروف يسهل الوصول إليها، تكون أحيانا ناقصة أو عامة جدا. ونتيجة لذلك، يستمر العمل بالبرنامجية القائمة على الفرص، بدلا من البرنامجية القائمة على الاحتياجات؛

(ب) تكون الاستراتيجيات وبرامج التصميم ضعيفة في بعض الأحيان، وتؤدي إلى نهج ارتجاعي وليس نهجا استباقيا مرتبطا بعوامل من قبيل التأهب المحدود، وضعف الأطر الاستراتيجية (القصيرة الأجل مقابل المتوسطة الأجل) و/أو ضعف تقييم الاحتياجات؛

(ج) لم يتم تبني أو معالجة المسألة أمام السكان المتضررين (APP) على نحو كامل، بما في ذلك المعيار الإنساني الأساسي بشأن الجودة والمساءلة والالتزامات الأوسع نطاقا نحو اتباع نهج منسقة للعمل الإنساني الذي يركز على الإنسان؛

(د) وفي حين دعم المستوى ٢ والمستوى ٣ من إجراءات التشغيل الموحدة المبسطة الاستجابة في الوقت المناسب للآزمات المفاجئة؛ إلا أن هذين المستويين أخفقا في توضيح أوجه التآزر بين الجهود

الإمائية الجارية للبرامج القطرية وأنشطة الاستجابة لحالات الطوارئ. وهذا ما جعل الفرق لقطرية غير متأكدة من دورها، في أحسن الأحوال، وفي أسوأ الأحوال، أدى إلى حرمانها من حقوقها؛

(هـ) لا يزال الاتساق الداخلي محدوداً، مع اتباع نهج قائم على القطاع بشكل مفرط، مما يعيق الفعالية ويقيّد النتائج على أرض الواقع.

74 - وقد أظهرت اليونيسيف أنها ملتزمة بالمبادئ الإنسانية الدولية. غير أن التقييمات تعكس أيضاً التحديات والتوترات التي تواجهها الجهات الفاعلة الدولية العاملة في بيئات الحوكمة المعقدة، بينما تحاول ضمان النزاهة والاستقلال. ومن شأن اتخاذ موقف ومنطق أكثر وضوحاً في سياقات تشغيلية محددة أن يفيد اليونيسيف هنا. وبالمثل فإن كل من الالتزامات الأساسية للأطفال في العمل الإنساني ومؤشرات رصد الأداء يلقيان الضوء على الحاجة إلى أطر قابلة للتكيف على مستوى المؤسسة بحيث يمكن أن تشمل الخصوصيات المحددة للسياق.

75 - وخلصت التقييمات إلى أن اليونيسيف لا تزال تعمل على إقامة صلات واضحة من الاستجابات الإنسانية إلى الاستجابات الإنمائية. وقد كان لتطبيق الإجراءات التشغيلية الموحدة المبسطة من المستوى ٢ والمستوى ٣ تأثير إيجابي قوي على توقيت الاستجابة. غير أن آثارها على البرامج القطرية القائمة والتقدم المحرز مرحلياً أو التخطيط الانتقالي القوي لا تزال غير واضحة.

76 - ووجدت التقييمات دليلاً على اتباع نهج أكثر استعداداً للمخاطر والانفتاح على الابتكار والتجريب. بيد أن الموظفين لا يطبقون دائماً إجراءات جديدة لتخفيف الأعباء الإدارية. ولا يزال يتعين بناء ثقافة الثقة في تطبيق تلك الإجراءات عملياً.

77 - وأخيراً، لم تواظب اليونيسيف على اعتماد نهج استباقي في ممارستها للعمل الإنساني. ولم تواءم قضايا مثل التأهب و التخطيط الانتقالي وتنفيذ المساءلة أمام السكان المتضررين (APP) بصورة دائمة مع التحولات العالمية. وفي حين أن اليونيسيف تقود استراتيجياً الكثير من النقاش الإنساني في مجالات خبرتها، وتلعب أدواراً قيادية في نظام المجموعات والمنتديات العالمية الأخرى، فإن التقييمات تعكس منظمة تتطور استجابة للتغير العالمي وليس قبله.

سادساً - التوصيات

78 - استناداً إلى الأدلة الناشئة عن هذه التقييمات الثلاثين للعمل الإنساني، يقدم هذا التقرير التوليقي سبع توصيات للمستقبل. وتهدف هذه التوصيات إلى مساعدة اليونيسيف على تحسين عملها الإنساني والاستجابة بفعالية أكبر وكفاءة لاحتياجات الأطفال الضعفاء الذين تخدّمهم.

١- متطلبات أكثر صرامة للتقييم

جمعت اليونيسيف مجموعة كبيرة من الأدلة على عملها الإنساني (٧٦ تقييماً منذ عام ٢٠١٠). وتنص سياسة التقييم الخاصة بها على أن "تقييمات العمل الإنساني ستجرى بصورة معتادة". لكن وعلى الرغم من وجود مجموعة من المحفزات المؤسسية، فإن التغطية لا تزال غير منتظمة، وغير متناسقة، لا سيما في حالات الطوارئ من المستوى ١.

الإجراء 1-1 يجب أن تنظر اليونيسيف في وضع محفزات أكثر وضوحا لتقييم عملها الإنساني. ويتعين على مكتب برامج الطوارئ أن يحدد تلك المحفزات صراحة في مناقشاته مع مكتب التقييم. ويمكن أن تشمل النقاشات ما يلي: (أ) الإنفاق (على سبيل المثال تنفيذ الالتزام في سياسة التقييم الحالية بحيث يجري التقييم بصورة اعتيادية لمجال ناتج برنامجي يزيد عن ١٠ ملايين دولار من النفقات)؛ (ب) مدة الأزمة (على سبيل المثال، الاستجابة لمدة سنتين)؛ (ج) الأهمية الاستراتيجية بالنسبة للمكتب الإقليمي؛ و(د) إمكانية تعلم الدروس على نطاق أوسع للمنظمة.

٢- دمج الاحتياجات في التصميم

وجدت التقييمات أن العمل الإنساني الذي تضطلع به اليونيسيف كثيرا ما يكون غير كاف في تقييم الاحتياجات، حتى في الحالات التي تكون فيها هذه التدخلات ممكنة. وتتطلب تصاميم البرامج روابط أوضح مع الاحتياجات.

الإجراء 1-2 يجب أن تكون تصاميم اليونيسيف البرنامجية للاستجابات الإنسانية مطلوبة لتحديد بوضوح المسارات المتوخاة من وضع الاحتياجات؛ بدءا من الاحتياجات ووصولاً إلى النتائج المرجوة؛ وتبرير الخيارات التي تم اتخاذها من أجل اختبار الافتراضات. وتجنب الاستجابات القائمة على العرض، ووضع الناس واحتياجاتهم المتطورة بقوة في مركز الاهتمام. ويجب أن يكون ذلك جزءا أساسيا من التوجيه البرنامجي؛

الإجراء 2-2 يجب أن تركز استراتيجيات رصد الأداء وخطط العمل الإنساني بوضوح على تقييم الأداء في تسجيل التقدم المحرز في الاستجابة للاحتياجات المحددة وقياس التكيف مع تغير الاحتياجات؛

الإجراء 2-3 يجب لليونيسيف أن تدعو، بموجب عملية الصفقة الكبرى، إلى أن يُجري النظام الإنساني تعلم الدروس بشأن تجربة تنفيذ تقييمات الاحتياجات، بما في ذلك التحديات التي تواجه نهج التقييم الأولي السريع المتعدد (MIRA)، والحاجة إلى الاستثمار في عمليات تقييم للاحتياجات تكون أكثر تفصيلا وتمحيصا؛

الإجراء 2-4 في إطار نتائج مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني، تتطلب المساءلة أمام السكان المتضررين (APP) نهجا أكثر استباقية واتساقا واستراتيجية. ويجب أن يكون ولاء اليونيسيف بالتزاماتها شرطا أساسيا في جميع الإجراءات الإنسانية التي تقوم بها المنظمة، وليس مكافأة.

٣- بناء ثقافة الثقة في الإجراءات

وبالنظر إلى طابعها اللامركزي بدرجة عالية، فإن التوجيهات والإجراءات الصادرة عن المركز لا تؤثر إلا بقدر ما تسمح به إدارة اليونيسيف القطرية وما اعتاد الموظفين القيام به. وهناك حاجة إلى أن تواكب البروتوكولات والإجراءات الجديدة، مثل المستوى 2 والمستوى 3 من الإجراءات التشغيلية الموحدة المبسطة، بتطوير القدرات وأعمال تدريب لبناء نهج مستجيب للمخاطر.

الإجراء 1-3 يجب أن تقوم اليونيسيف بتدريب وزيادة توعية الموظفين والشركاء بشأن أهمية تطبيق المستوى 2 والمستوى 3 من الإجراءات التشغيلية الموحدة المبسطة في حالات الطوارئ الإنسانية، وخاصة فيما يتعلق بالالتزامات بالتعجيل في تجهيز اتفاقية التعاون مع البرامج. وفي ذات الوقت، يجب للإدارة أن تؤكد صراحة ضرورة تنفيذها كجزء من الإجراءات المؤسسية للعمل الإنساني. وعند الاقتضاء، يجب على جميع التقييمات تقييم ما إذا كان قد تم تنفيذ الإجراءات التشغيلية الموحدة المبسطة على النحو المطلوب؛

الإجراء ٣-٢ يجب أن تبني اليونيسيف الوعي بين شركائها بالتزامها بالتعجيل بتجهيز اتفاقية التعاون مع البرامج في إطار المستوى ٢ والمستوى ٣ من الإجراءات التشغيلية الموحدة المبسطة . وفي الوقت نفسه ، يجب عليها أن توضح للشركاء الآليات التي يمكن لهم مساءلة اليونيسيف في حالة عدم الوفاء بهذه الالتزامات.

٤- تكثيف النهج المتبع في البرمجة المستتيرة بالمخاطر ضمن جدول أعمال التوطين

المقصود من الهيكل اللامركزي لليونيسيف أنه يستفيد من كادر ضخم من الموظفين الوطنيين والشركاء، مما يوفر له القدرة الأساسية على التحضير للعمل الإنساني من وجهة نظر محلية. وبموجب التزامات المفاوضات الكبرى ، يجب الأخذ بمسألة التأهب وتحديد المخاطر من هذا المنظور. وتشمل الإجراءات المحددة ما يلي: الإجراء ٤-١ التخطيط: يجب أن تدمج جميع وثائق البرامج القطرية ذات الصلة بشكل صريح تحليلاً للمخاطر السياسية ومواطن الضعف والمناخ وغيرها من المخاطر، وأن تقيّم إمكانية العودة إلى الظروف الطارئة. وهذا يعني ضمناً اقتران التحليل بالتكامل التشغيلي للقدرة على المرونة، إذا اقتضت الظروف ذلك، كجزء من البرمجة المستتيرة بالمخاطر؛

الإجراء ٤-٢ بناء القدرات المحلية: يجب على اليونيسيف أن تبني كادر من المستجيبين الأوائل فيما بين الشركاء على المستوى القطري، بحيث يمكن للبرامج القطرية أن تتحلل وتتحوّل من التنمية إلى العمل في حالات الطوارئ حسبما تلميه الظروف؛

الإجراء ٤-٣ القدرة على التكيف: يجب لليونيسيف أن تضمن أن تشمل جميع اتفاقيات التعاون البرنامجي مجال التكيف مع الاستجابة لحالات الطوارئ ، كجزء من التأهب.

٥- إعادة النظر في الالتزامات الأساسية إزاء الأطفال في العمل الإنساني، التي لا تعكس، بصيغتها الحالية، الطبيعة المتغيرة للأزمات الإنسانية، وتعزز الاستجابات المنفردة بدلا من الاستجابات المتكاملة.

الإجراء ٥-١ من الممكن تفتيح الالتزامات الأساسية إزاء الأطفال في العمل الإنساني لتعكس التحديات الجديدة للأزمات الإنسانية، مثل حالات الطوارئ المتعلقة بالهجرة والصحة، مع تعزيز الاستجابات المتعددة القطاعات، أو يمكن تحديثها لتتضمن جدولا ملحقا يبيّن تحديات جديدة، وينص على أهداف برنامجية مدمجة ويوفر إطارا مصاحبا يتعلق بالرصد.

٦- المساءلة مع المرونة

يشكل رصد أداء العمل الإنساني تحديا متسقا، إلا أن التقييمات التي جرى تحليلها هنا وجدت مجالا كبيرا لتحسين رصد اليونيسيف لأدائها في حالات الطوارئ، تمشيا مع الجهود الداخلية التي بذلت مؤخرا لتعزيز رصد الأداء الإنساني.^(٢٩)

(٢٩) وعلى نحو مماثل، وجد استعراض كامل لنهج رصد الأداء الإنساني في عام ٢٠١٦، الوارد في تولىف العمل غير التقييمي، أن هذه الآلية غالبا ما ينظر إليها على أنها صارمة جدا، و منفصلة عن نظم المتابعة والتقييم الموجودة على الصعيد القطري، ولا تقدم دائما مؤشرات سليمة. وفي الوقت الحالي تقوم اليونيسيف بتنفيذ توصياتها.

الإجراء ٦-١ يجب على اليونيسيف أن تعجل بالجهود الرامية إلى زيادة إدماج إدارة الصحة البشرية مع نظم الرصد على الصعيد القطري لضمان أن تعبر المؤشرات عن الاحتياجات العالمية من المعلومات والحقائق المحلية؛

الإجراء ٦-٢ يجب على اليونيسيف، في إطار نهجها الخاص برصد الأداء في مجال العمل الإنساني أن تعطي الأولوية لتوسيع نطاق مؤشرات النتائج المتاحة لتعكس بشكل أفضل التغييرات النوعية في ظروف السكان المتضررين كجزء من التزاماتها المتعلقة بالمساءلة.

٧- ربط دمج البرنامج بالتحافي

هناك حاجة إلى القيام باستعراض استراتيجي أكثر وضوحاً وتحديدًا في إطار العمل الإنساني لليونيسيف، ويكون موجهاً بقوة نحو تحقيق الأهداف المتعلقة بالقدرة على الصمود والانتقال. ويجب ربط ذلك بسياسة الالتزامات الأساسية إزاء لأطفال المنقحة.

الإجراء ٧-١ هناك حاجة إلى التخطيط الجماعي في المجالات البرنامجية، مع توجيه البرمجة المتعددة القطاعات إلى نفس الأهداف المنشودة المتمثلة في القدرة على الصمود والانتقال. ويجب أن تكون الأهداف المحددة عالية المستوى وشاملة، وليست محدودة أو خاصة بكل قطاع؛

الإجراء ٧-٢ تحتاج المكاتب الإقليمية إلى توفير التعاون بين القطاعات، بدلا من التعاون في البرامج، والمشاركة مع الفرق القطرية التابعة لليونيسيف؛

الإجراء ٧-٣ يجب أن تحدد اليونيسيف بشكل أفضل استراتيجيتها لحالات الطوارئ المطولة، مع ربط واضح بالانتقال؛

الإجراء ٧-٤ يجب أن تكون الحاجة إلى خطط الانتقال محددة بوضوح ومتكاملة ضمن التوجيه المؤسسي، مع الإقرار بأنواع المختلفة من حالات الطوارئ والوجود الحتمي للأزمات المطولة. ويجب تصميم جميع الاستجابات الإنسانية وتنفيذها برؤية واضحة نحو الاحتياجات المتغيرة وطرائق البرامج المتطورة، مع إدماج الانتقال في صلب دورة البرنامج الإنساني لليونيسيف^(٣٠) ومثلها العليا.

(٣٠) للاطلاع على تفاصيل دورة البرنامج الإنساني، انظر "اللجنة المرجعية المشتركة بين الوكالات لتنفيذ دورة البرامج الإنسانية"، وهي متاحة على الموقع الإلكتروني: https://interagencystandingcommittee.org/system/files/hpc_reference_module_2015_final_.pdf

الملحق

نحو تحسين الاستجابة لحالات الطوارئ: تولى تقييمات اليونيسيف للعمل الإنساني للفترة
٢٠١٠-٢٠١٦

ونظرا للقيود بالنسبة لحجم الملف، لم يرد في هذا المرفق نص التقرير المستقل المعنون "نحو تحسين الاستجابة
لحالات الطوارئ: تجميع تقييمات اليونيسيف للعمل الإنساني للفترة ٢٠١٠-٢٠١٦". يمكن الاطلاع
على التقرير (٨٣ صفحة) وتقرير موجز (٢٦ صفحة) من موقع مكتب التقييم التابع لليونيسيف من خلال
الرابط التالي: https://www.unicef.org/evaldatabase/index_100819.html.