INDEPENDENT Evaluation Office
United Nations Development Programme

سلسلة التأملات

الدروس المستفادة من التقييمات:

الدعم المُقدَّم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للعمليات الانتخابية

مقدمة

تُعدّ جائِحَة «كوفيد-19» أشدُّ أزمة صحية عالمية يشهدها عصرنا الحالي، ولها عواقب اجتماعية واقتصادية وسياسية مدمرة في جميع أنحاء العالم، وخسائر مأساوية في الأرواح. ويضطّلع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بوصفه طرفاً فاعلاً رئيسياً في منظومة الأمم المتحدة الإنمائية، بدورٍ هامٍ في صياغة وقيادة استجابة الأمم المتحدة للأزمة.

لدعم استجابة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لجائِحَة «كوفيد-19»، أجرى مكتب التقييم المستقل استعراضاً للدروس المستفادة من التقييمات السابقة لعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سياقات الأزمات. ويتمثَّل الغرض من ذلك في تقديم المشورة القائمة على الأدلة إلى المكاتب القُطرية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والتي تستجيب لطلبات المساعدة في التأهُّب لجائِحَة «كوفيد-19» والتصدي لها والتعافي منها، مع التركيز بصفةٍ خاصة على الفئات الأكثر ضعفاً.

تركّز هذه الورقة على العمليات الانتخابية، وهي واحدة من سلسلة من المنتجات المعرفية الصادرة عن مكتب التقييم المستقل وتركز على مجالات هامّة من الدعم الذي يقدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للبلدان المنكوبة بالأزمات.

المنهجية

يُعدّ هذا التقييم بمثابة تقييم سريع للأدلة،[1] ويهدفُ إلى توفير توليفة من الأدلة التقييمية المنشورة على الموقع الشبكي لمركز الموارد التقييمية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على مدى العقد الماضي. وشكّلت التقييمات القُطرية والمواضيعية التي أجرتها المنظمة مصدراً هاماً، نظراً لاستقلاليتها ومصداقيتها العالية. وبالإضافة إلى ذلك، جرى النظر في إجراء تقييمات لامركزية عالية الجودة بتكليف من المكاتب القُطرية. وفي كل عملية استعراض، جرى التركيز على تحديد النتائج والاستنتاجات والتوصيات المتسقة التي تستخلص الدروس ذات الصلة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويسعى التحليل إلى تقديم رؤى عملية وحسنة التوقيت لدعم صانعي القرار في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أجل الاستجابة الفعّالة للأزمات. وهي ليست دراسة شاملة للمطبوعات العامة والمؤلفات العلمية المتعلقة بالدعم المقدم في أوقات الأزمات.

السياق

إنّ العمليات الانتخابية الموثوقة والشاملة تُعدّ بمثابة ركائز أساسية للمجتمعات السلمية والمستدامة والشاملة. فهي تُمكّن المواطنين من المشاركة وإبداء الرأي، وتُحاسب الحكومات على سياساتها وأعمالها، وتوفر الشرعية السياسية التي تقوم عليها الدول المستقرة. ويدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي طائفةً واسعةً

من مجالات الدورة الانتخابية بما في ذلك الجهود الوطنية لإصلاح النظام الانتخابي؛ وإدارة الانتخابات؛ ومشاركة النساء والفئات المهمشة؛ وشؤون الناخبين والتربية المدنية؛ ومنع النزاع والعنف الانتخابيين، وتنسيق المساعدة الانتخابية. ويضطلّع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بهذه المهمة من خلال المساعدة التقنية، وبناء القدرات، وشراء المواد الانتخابية، وتنسيق المساعدة والجهود الانتخابيْن، وإدارة الصناديق المشتركة للتبرعات الانتخابية. ويقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعمَ للعمليات الانتخابية في حوالي 60 بلداً كل عام.

تُحدِّد هذه الورقة بعض الدروس الرئيسية المستفادة من تقييم الدعم السابق الذي قدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للعمليات الانتخابية في سياقات الأزمات. واستُمدّ بعض هذه الدروس المستفادة من البلدان المتضررة من الكوارث الطبيعية؛ غير أن معظمها مُستخلصٌ من البلدان المتضررة من النزاعات أو

لمحة سريعة – الدروس المستفادة

1 تستعين التدخلات الأكثر فاعلية بآليات المسار السريع، والعلاقات القائمة، ونُهُج الدورة الانتخابية.	2 إنّ زيادة المشاركة الاستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وتضافر الجهود والمعايير، يمكن أن يحسّنا من مصداقية العملية الانتخابية وأن يحدّا من احتمالات اندلاع أعمال عنف.	3 يُساهم التركيز على العمليات الانتخابية الشاملة في تمكين الفئات المهمّشة من التعبير عن آرائها وتعزيز المشاركة السياسية للمرأة.
4 إنّ الدعم المُقدَّم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يصبح أكثر فاعليةً واستدامةً عندما يستخدم نهجاً قائماً على بناء القدرات ويتسم بالمرونة.	5 يمكن أن يؤدي الاستثمار في التكنولوجيا الانتخابية إلى تحسين جودة العمليات إذا نُفِّذ بشكل استراتيجي ومن خلال حلول ملائمة للسياق.	6 يمكن أن يساعد دعم تحليل المخاطر ونظم الإنذار المبكر في توقُّع العنف المتعلق بالانتخابات والحدّ منه.

الدروس المستفادة

1 تستعين التدخلات الأكثر فاعلية بآليات المسار السريع، والعلاقات القائمة، ونُهُج الدورة الانتخابية.

الانتخابات هي عمليات واسعة النطاق وحساسة من حيث التوقيت ومكلفة ويصعب على كثير من البلدان المتضررة من الأزمات إجراؤها بمفردها. وتتسم كثيرٌ من المشاكل التي نواجهها بأنها ذات طبيعة منهجية وتتطلب نهجاً إنمائياً طويل الأجل للتصدي لها. وتساهم برامج الدورة الانتخابية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى جانب المساعدة المقدمة قبل الانتخابات وفي أثنائها وبعدها، والتي تصل إلى مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة والعناصر اللازمة لتنفيذ عمليات موثوقة وشاملة، في مساعدة هيئات إدارة الانتخابات وأصحاب المصلحة على الصعيد الوطني في إجراء انتخاباتهم وتعزيز الجودة التقنية والمعيارية لعملياتهم. ويكتسي ذلك أهمية خاصة في حالة عدم اليقين التي تشوب الأزمات وانعدام الثقة في بيئات ما بعد النزاع.[2] ركّز برنامج الدورة الانتخابية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في نيجيريا على دعم الإصلاحات المؤسسية والقانونية بالإضافة إلى تعزيز قدرة أصحاب المصلحة الرئيسيين والعمليات في السنوات التي سبقت انتخابات عام 2015. وساعد اتساع نطاق أصحاب المصلحة في هذه الدورة الانتخابية والجهود المترابطة في مضافرة جهود المؤسسات المختلفة معاً لبناء توافق في الآراء بشأن الإصلاحات المطلوبة، وزيادة قدرتها ومعرفتها حول العمليات الانتخابية، وهو الأمر الذي كان ملحوظاً على المستويات التقنية بمجرد إجراء الانتخابات.[3]

ساعد الدعم المُقدَّم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والرامي إلى تطوير البنية التحتية في أعقاب الزلازل التي وقعت في هايتي ونيبال في استعادة الهياكل الأساسية لهيئات إدارة الانتخابات والضرورية لإدارة عملية الانتخابات، وتخزين المواد الانتخابية، وإقامة مراكز الاقتراع، ونشر المعلومات للناخبين. وسمحت قدرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على الاستجابة واتفاقات الشراء طويلة الأجل للسلع الانتخابية بالاستجابة السريعة والمرنة اللازمة لإجراء عمليات معقدة لوجستياً وتلبية المتطلبات المحددة زمنياً للعمليات الانتخابية في أماكن مثل قيرغيزستان وهايتي وأفغانستان، من بين أمور أخرى.[4] وفي اليمن، أتاح استعداد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والدعم السريع المُقدَّم منه للانتخابات الرئاسية المبكرة لعام 2012 والتي وُجِّهت الدعوة لإجرائها خلال فترة قوامها ثلاثة أشهر تحقيق عنصر حاسم في الاتفاق التفاوضي والحيلولة دون تفاقم الأزمة السياسية. وقد ساهمت خبرتها السابقة وعلاقتها القائمة على الثقة مع هيئة إدارة الانتخابات في تسهيل هذه العملية.[5]

إنّ اتخاذ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لنهج الدورة الانتخابية في بوركينا فاسو، الذي عمل على تقديم المساعدة التقنية وحشد الأموال وتسهيل الحوار بين الجهات الانتخابية ودعم جهود تثقيف الناخبين، شكّلَ عنصراً بالغ الأهمية لبناء مصداقية هيئة إدارة الانتخابات وإجراء الانتخابات، والمساهمة بشكل مباشر

في قبول النتائج واختتام العملية الانتخابية بطريقة سلمية 2013–2017.[6] وفي تيمور– ليشتي، ساهمت جهود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في بناء القدرات لهيئة إدارة الانتخابات، ودعم تثقيف الناخبين وتعزيز المشاركة السياسية للنساء والشباب والأشخاص ذوي الإعاقة في إجراء العملية الانتخابية وإدارتها بشكل فاعل، وسجلت مستويات مشاركة عالية بشكل عام عززت نزاهة عمليتها الديمقراطية الأوسع وشرعيتها، الأمر الذي ساهم في إيجاد بيئة سياسية أكثر استقراراً إلى جانب الانتقال السلمي للسلطة.[7]

2 **إنّ زيادة المشاركة الاستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وتضافر الجهود والمعايير، يمكن أن يحسّنا من مصداقية العملية الانتخابية وأن يحدّا من احتمالات اندلاع أعمال عنف.**

يمكن أن تكون الانتخابات وسيلة للخروج من الأزمات واستعادة شرعية البلاد كما حدث في جمهورية الكونغو الديمقراطية وهايتي ومالي. غير أن المسائل العالقة أو الأساسية لا تزال تمثل الدافع وراء النزاعات في مرحلة الانتخابات وما بعدها كما هي الحال في تلك البلدان ذاتها وكذلك في حالات مثل ليبيا واليمن وكوت ديفوار. وتوصي تقييمات البرامج، بما في ذلك التقييم المواضيعي الذي أجراه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لمساعدته الانتخابية،[8] بأن يستفيد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشكل أفضل من ميزته النسبية ليوجّه تركيزاً استراتيجياً أكبر على المسائل الحاسمة الكامنة وراء عدم الاستقرار والعنف الانتخابيْن، والاستفادة من قدراته على عقد الاجتماعات بهدف تعزيز الحوار وبناء توافق في الآراء للإصلاحات المطلوبة (هايتي، السلفادور، موزامبيق وغيرها).

في سيراليون، ساعدت جهود التنسيق الاستباقية التي اضطلع بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة في الانتخابات على المستويين التقني والسياسي في تحسين مصداقية العمليات، وتقليل احتمالات العنف، وزيادة المشاركة والإدماج، وتشجيع القبول السلمي للنتائج. وفي هذه الحالة، نجح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالتعاون مع مكتب المنسق المقيم للأمم المتحدة والحكومة، في إعداد نظام ذي مستويات لمنابر التنسيق التقني والسياسي المشتركة بهدف تبادل المعلومات، ووضع استراتيجيات مشتركة، وتقييم المخاطر السياسية والأمنية والتخفيف من وطأتها، وضمان تغطية الفجوات من خلال المؤسسات الوطنية والدولية. كانت هذه المشاركة المستمرة متعددة الطبقات ومتعددة القطاعات، التي شددت أيضاً على الالتزام بالمعايير، عاملاً رئيسياً في إبقاء العملية على المسار الصحيح، وإجراء انتخابات سلمية وفي الوقت المناسب وذات مصداقية، وفي نقل السلطة.[9]

في السلفادور، أدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دوراً محورياً في مساعدة هيئة إدارة الانتخابات في بناء توافق في الآراء حول نظام التصويت المحلي الذي يلغي عنصراً مثيراً للجدل في العملية.[10] وفي مالي، كانت قدرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على التنسيق والعمل مع بعثة الأمم المتحدة والشركاء الآخرين عاملاً حاسماً في إجراء انتخابات سلمية ومشاركة أعلى للناخبين،[11] في حين ساهم التنسيق الوثيق والبرامج التآزرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع مقدمي المساعدة الانتخابية الآخرين في نيبال في تجنب ازدواجية الجهود وضمان تكامل نُهجها التقنية التي عززت تكامل العملية.[12]

في تنزانيا، أصبحت النتائج أكثر وضوحاً في تطبيق الاقتراحات المعيارية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن المشاركة الشاملة، مقارنة بالأجزاء الأخرى من العملية الانتخابية التي حظيت باهتمام أقل، مثل جودة العملية الانتخابية واستقلالية هيئة إدارة الانتخابات.[13] ساعد استخدام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للصناديق المشتركة للتبرعات في ضمان الاستخدام والتراسل المنسقيْن في ما يتعلق بتمويل المانحين وبرامجهم في سياقات مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية ومالي وغينيا وكوت ديفوار واليمن. وفي سيراليون، استُخدمت هذه العملية لرصد تنفيذ التزامات التمويل الحكومية الرامية إلى إدارة هيئة إدارة الانتخابات والتي كانت ضرورية لإجراء الانتخابات في أوانها.[14]

في تنزانيا، أصبحت النتائج أكثر وضوحاً في تطبيق الاقتراحات المعيارية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن المشاركة الشاملة، مقارنة بالأجزاء الأخرى من العملية الانتخابية التي حظيت باهتمام أقل، مثل جودة العملية الانتخابية واستقلالية هيئة إدارة الانتخابات.[15] ساعد استخدام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للصناديق المشتركة للتبرعات في ضمان الاستخدام والتراسل المنسقيْن في ما يتعلق بتمويل المانحين وبرامجهم في سياقات مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية ومالي وغينيا وكوت ديفوار واليمن. وفي سيراليون، استُخدمت هذه العملية لرصد تنفيذ التزامات التمويل الحكومية الرامية إلى إدارة هيئة إدارة الانتخابات والتي كانت ضرورية لإجراء الانتخابات في أوانها.[16]

3 يُساهم التركيز على العمليات الانتخابية الشاملة في تمكين الفئات المهمّشة من التعبير عن آرائها وتعزيز المشاركة السياسية للمرأة.

وجد تقييم النزاع الذي أجراه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2012) أن برامج الدعم الانتخابي التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يمكن أن تساعد في إسماع أصوات الأشخاص المهمشين سابقاً وتحقيق مكاسب ملحوظة في إشراك النساء في العمليات السياسية المرتبطة بالانتخابات في مرحلة ما بعد النزاعات.[17] وفي جمهورية الكونغو، ساعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في زيادة تمثيل المرأة بين مرشحي الأحزاب السياسية من خلال الدعوة للإصلاح الانتخابي وتدريب المرشحات على القيادة.[18] وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على بناء الدعم للمرشحات من بين منظمات المجتمع المدني والأفرقة النسائية من خلال تبادل المعلومات، في حين ساعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في جزر سليمان في زيادة ظهور المرشحات في وسائل الإعلام من خلال تدريب الصحفيين الذي ساهم في تحسين تغطيتهن. كما واصل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضاً تثقيف الناخبين في خضم جائحة «كوفيد-19» من خلال وضع معلومات الناخبين على أكياس الأرُز التجارية بهدف بيعها في جميع أنحاء الجزر بغية توسيع نطاق وصولها إلى الفئات المهمشة جغرافياً.[19] وفي الصومال، أشرك مشروع المشاركة السياسية للمرأة التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي القيادات النسائية في التدريب على الدعوة السياسية وتنظيم حملات لتشجيع مشاركتهن كمرشحات قبل الانتخابات، مما ساعد على أن تصل نسبة تمثيل المرأة في الصومال في انتخابات عام 2016 إلى 24 في المائة.[20]

في أفغانستان، قدّم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعم لهيئة إدارة الانتخابات من أجل تطوير سياسات مراعية للمنظور الجنساني، وحملات تثقيف مستهدفة للمرشحات والناخبات، وزيادة نسبة النساء العاملات مع الإدارة الانتخابية، الأمر الذي ساهم في زيادة نسبة النساء في هيئة إدارة الانتخابات وفي التصويت في عام 2015. غير أنّ مكاسب الإقبال التي شهدتها الانتخابات الأخيرة لم يُحافظ عليها، وسجّلت معدلات إقبال أقل بشكل عام.[21] وأتاحت الدورات الإلكترونية التي تلقّت الدعم في السلفادور ومولدوفا الفرصة لتوسيع نطاق برامج التدريب المقدم لهيئات إدارة الانتخابات والذي يتجاوز الأحزاب والعاملين في الاقتراع إلى الأشخاص المهتمين، وتضمنت وحدات حول النوع الاجتماعي والمشاركة التي انطوت على أهمية مشاركة المرأة وكذلك مجتمع 'المثليات والمثليون ومزدوجو الميل الجنسي ومغايرو الهوية الجنسانية وحاملو صفات الجنسين' والأشخاص ذوي الإعاقة، مما ساهم في زيادة حصولهم على المعلومات المتعلقة بالعملية وإجراءات التصويت.[22]

عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في نيبال على توسيع مفهوم الإدماج ليشمل المساواة بين الجنسين والاندماج الاجتماعي من خلال العمل مع هيئة إدارة الانتخابات من أجل تبنّي سياسة المساواة بين الجنسين والإدماج الاجتماعي وإذكاء الوعي بمسائل المساواة بين الجنسين والإدماج الاجتماعي في العملية الانتخابية، وتزويد مجموعات المجتمع المدني بمنح صغيرة لتثقيف الناخبين تستهدف الناخبين للمرة الأولى، والنساء والفئات المهمشة، بما في ذلك الأشخاص الذين يعانون من إعاقات سمعية وبصرية. وواصل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في نيبال تسهيل التعريف بهيئات إدارة الانتخابات في خضم جائحة «كوفيد-19» من خلال برامج مشاركة التعلم الافتراضية مع شركائها من منظمات المجتمع المدني. وأثمرت هذه الجهود عن منح فرصة متساوية لمشاركة المرأة بصفة عاملةٍ في الاقتراع ومسؤولة عن تثقيف الناخبين خلال الانتخابات، ووضع علامات جديدة للمصطلحات الانتخابية حتى يمكن استخدام لغة الإشارة في تثقيف الناخبين المصابين بإعاقة سمعية، مما يشجع أول مرشح أصم على الترشح لمنصب.[23]

في سيراليون، ساهم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إبراز الأشخاص ذوي الإعاقة ومشاركتهم في العملية الانتخابية من خلال توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة للعمل داخل هيئة إدارة الانتخابات كمستشارين ومسؤولين عن تثقيف الناخبين على مستوى القاعدة الشعبية، وتحسين الوصول المادي إلى المواقع الانتخابية، وإعداد دليل للاقتراع اللمسي. وقد عزز ذلك من ثقة بعض الأشخاص ذوي الإعاقة في المشاركة في العملية وساعد في ضمان سرية تصويتهم.[24]

4 إنّ الدعم المُقدَّم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يصبح أكثر فاعليةً واستدامةً عندما يستخدم نهجاً قائماً على بناء القدرات ويتسم بالمرونة.

يمكن للخسائر البشرية والمادية الناجمة عن كارثة طبيعية أو نزاع أن تغير طبيعة المساعدة المقدمة للدورة من تعزيز القدرات الوطنية إلى جهد تشغيلي

عملي أكثر يركز على إنجاز المهمة (أفغانستان، نيبال، هايتي، إندونيسيا، اليمن). ويمكن أن تكون هذه الحلول القصيرة المدى مفيدة تقنياً وسياسياً في سياق الأزمات. غير أن التقييمات وجدت أن هذه الحلول غير مستدامة ما لم تكن تتصدى لبناء القدرات، والإصلاحات المطلوبة، وتطوير النظم الملائمة للسياق.

لقد ثبُت أن دمج الخبراء التقنيين في هيئة إدارة الانتخابات كان فاعلاً في نقل المهارات وزيادة المساءلة المتبادلة والملكية وحقق نتائج تتسم بأنها أكثر إيجابية واستدامة للبرنامج (الأردن، نيبال، هايتي، سيراليون، السلفادور). ولوحظ وجود فروق في النتائج بين الدورات المدعومة في بعض هذه البلدان ذاتها عندما لم تُدرج المساعدة.[25] وساهم الحضور في الموقع والعمل كفريق مع النظراء في زيادة نقل المعرفة وإضفاء الطابع المؤسسي على الممارسات داخل هيئة إدارة الانتخابات، وأدى في كثير من هذه الحالات إلى تقليل حجم المساعدة المطلوبة للدورة التالية. وقد سجل مستوى الملكية الوطنية فارقاً ملحوظا في نتائج البرامج التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وفي جمهورية الكونغو وسيراليون، كانت الزيادة في الملكية في الدورات الأخيرة ملحوظة وساعدت في إحداث التغيير المؤسسي المطلوب وتقبّل عناصر بناء القدرات التي يوفرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وقد ساهم ذلك في زيادة المهنية وتحقيق نتائج أكثر استدامة. كما ساهمت الاستعانة بالخبراء التقنيين على الصعيد الوطني في تعزيز مشاركة هيئة إدارة الانتخابات في جهود البرامج في الأردن ولبنان ونيبال، حيث ظهر أن الخبراء على الصعيد الوطني يتمتعون بالمهارات اللغوية والمعرفة بالسياق اللازم لتسهيل التفاعل.[26] واتسمت الملكية الوطنية بمحدودية أكبر عندما لم يُدرَج النظراء على الصعيد الوطني في تحديد البرامج ومراحل التصميم (ليبيا، آتشيه).[27]

سمحت تصميمات البرامج المرنة وتنفيذها لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتكييف برامجه والبقاء على اطلاع بالطبيعة المتقلبة وغير المؤكدة للعمليات الانتخابية في سياق الأزمات كما لوحظ في حالات مثل ليبيريا ولبنان وكوت ديفوار وهايتي ونيبال وجمهورية الكونغو الديمقراطية. وقد مكّن ذلك برنامجَ الأمم المتحدة الإنمائي من تعديل دعمه بما يلائم تغير مواعيد الانتخابات أو اللجان وتأخر اتخاذ القرارات. وفي ليبيريا، في خلال أزمة إيبولا، تمكّن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من تكييف ما يقدّمه من تدريب ومساعدة شخصية ليشملا احتياطات الصحة والسلامة اللازمة، بما في ذلك اتخاذ تدابير النظافة الصحية وقياس درجات حرارة الناخبين في مواقع الاقتراع، والتباعد الاجتماعي عند الاقتراع.[28] وفي لبنان، أدّت المرونة التي اتسم بها كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمانحين دوراً حاسماً في التمكن من تقديم موارد المشروع لعدّة سنوات في الوقت الذي كان يجري فيه تحديد موعد الانتخابات. وخلال تلك الفترة، اتخذ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نهجَ الدورة الخاص به لبناء قدرات مديري الانتخابات، وتضمّن ذلك إعداد جدول زمني انتخابي للمهام، والنماذج اللازمة ليوم الانتخابات، والمدخلات التنظيمية، بحيث تكون جاهزة عند تحديد موعد إجراء الانتخابات.[29] كما سمحت المرونة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضاً بتعديل دعمه للبيئة الأمنية المتغيرة في ليبيا، وإدارة المساعدة التي يقدّمها في بعض الأحيان من خارج البلاد.[30] وفي الأراضي الفلسطينية التي تأخرت الانتخابات المحلية فيها مراراً وتكراراً، توقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعم الذي تحتاج إليه هيئة إدارة الانتخابات حتى يتسنى لها الاضطّلاع بعملها بمجرد تحديد موعد الانتخابات. وقد اقتضى ذلك الاستمرار في الاستجابة والالتزام والمشاركة مع أصحاب المصلحة الرئيسيين إلى جانب البقاء على علم بأحداث المستجدات السياسة حتى يتسنى للمساعدة التقنية الاستجابة للتطورات السياسية. ووجد التقييم الذي أجراه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن هذا النهج يمثل أحد العناصر الأنجح في برنامجه وأثبت كونه استثماراً مفيداً في العملية وفي بناء القوة المؤسسية لهيئة إدارة الانتخابات.[31]

5 **الاستثمار في التكنولوجيا الانتخابية يمكن أن يحسّن جودة العمليات إذا نُفِّذ على نحو استراتيجي ومن خلال حلول ملائمة للسياق.**

تمثَّل أحد الدروس المستفادة من التقييم المواضيعي الذي أجراه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للمساعدة الانتخابية التي يقدّمها (2012) في أن بناء حلول تكنولوجيا معلومات تتسم بالفاعلية، من حيث تكلفتها وملاءَمتها للسياق واستدامتها، لم يكن أولوية في البرامج وقوّض فاعلية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في بناء الملكية الوطنية والنظم المستدامة. وعلى الرغم من اهتمام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المتزايد بالتكلفة والاستدامة إلا أن هذه المسألة لا تزال تمثل مشكلة لا سيما في سياق الأزمات. ويُعنى أحد الدروس المستفادة من نيبال، التي لا يزال على هيئة إدارة الانتخابات فيها قبول جهودٍ تُبذل على مدار سنوات لوضع تحديثٍ لنظام برمجي، بضرورة التأكد من أن المشتريات الأكبر حجماً و/أو الحساسة تتضمن تحليلاً مخصصاً للمخاطر وجداول زمنية لاتخاذ القرارات والتطوير وتخطيط المصالح المالية في النظم المختلفة، وتحديد تدابير التخفيف.[32] وينبغي أن يتناسب تطوير النظام أيضاً مع الميزانية والإطار الزمني لمشاريع الدعم الانتخابي. وفي سيراليون، لم يتمكن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من إكمال عمله على نظام التسجيل المدني الذي كان من المقرر استخراج سجل الناخبين منه، إذ أنه يتطلب نهجاً أكثر شمولاً ووقتاً للتنفيذ بما يتجاوز قدرات المشروع.[33]

في هايتي، حقق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نجاحاً في تطوير نظام إلكتروني مبتكر ملائم للسياق ويسهّل على هيئة إدارة الانتخابات وأصحاب المصلحة استخدامه. وشمل ذلك نظام تسجيل إلكتروني للمرشحين ومراقبي الاقتراع والمراقبين، الأمر الذي ساهم في زيادة الكفاءة الإدارية لهيئة إدارة الانتخابات، والنظم الموحدة، والحدّ من فرص الحصول على معاملة تفضيلية، والخطأ البشري، والاحتيال. وقد ساهم ذلك في تكافؤ الفرص وعدم تسييس بعض جوانب عملية الإدارة الانتخابية. كما أتاحت الاستعانةُ بنظام سحابي استخدامَ واجهة مباشرة لقاعدة البيانات مع الطابعة مما يتيح إجراء تغييرات اللحظة الأخيرة على بطاقات الاقتراع. وعزز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ذلك من خلال توزيع الهواتف المحمولة على العاملين في الاستطلاع للحصول على أوراق النتائج ونشرها على الفور، والإسراع بإصدار النتائج الأولية، ومكّن المراقبين من التحقق من النتائج في الوقت الفعلي. وقد ساهم ذلك في زيادة شفافية عملية النتائج من خلال 4.3 مليون عملية اقتراع في عام 2015، وحدَّ من فرص تغيير النتائج أو إيجاد أسباب لرفض نتائج الانتخابات.[34] وفي قيرغيزستان، نجح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إدخال نظام تحديد هوية الناخبين البيومترية المستخدم في الانتخابات التي أجريت في عام 2017 ؛ غير أنّ الحاجة استدعت أيضاً الاهتمام بتخزين البرامج والأجهزة وصيانتها، بالإضافة إلى إدراج المعلومات حول النظام وخصوصية البيانات في جهود تثقيف الناخبين.[35]

تُعدّ قوائم تسجيل الناخبين الدقيقة إشكالية في سياق الأزمات ويمكن أن تؤدي إلى تأخير العملية الانتخابية (كوت ديفوار) أو إلى اتهامات بوقوع تزوير (أفغانستان). ففي أفغانستان، استُخدمت آلات التحقق من هوية الناخبين البيومترية في الانتخابات التي أجريت في عام 2018 كوسيلة للحد من فرص الاحتيال، في ضوء التصور السائد بأن قوائم الناخبين لم تكن ذات مصداقية. بيد أنّ القرارات بشأن النظم اتُخذت في وقت متأخر من العملية، ولم يكن هناك وقت كاف لاختبارها أو التدريب عليها أو تعريف أصحاب المصلحة بها، مما أدى إلى استخدامها المحدود في يوم الانتخابات. وكان استخدام هذه النظم إلزامياً في الانتخابات التي أجريت في عام 2019، مع توفير تدريبٍ أكثر وبطاريات احتياطية، غير أن استخدامها ساهم في إبطاء عملية الاقتراع، ومنع بعض النساء من التصويت، وأدى إلى تأخير إعلان النتائج.[36] وفي اليمن، شارك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قبل أربعة أشهر فقط من إجراء الانتخابات، مما لم يسمح له بوقتٍ كافٍ للتصدي للمشاكل المتعلقة بتسجيل هذه النظم أو طرح تكنولوجيا جديدة. ولتفادي تعطيل عملية الاقتراع، ولضمان تمكن جميع المواطنين من التصويت، دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي استخدام الحبر الذي لا يمحى لمنع الاقتراع أكثر من مرة وقدم تدريباً لموظفي الاقتراع على طريقة استخدامه على نحوٍ سليم.[37]

6 **إنّ دعم تحليل المخاطر ونظم الإنذار المبكر قد يساعد في توقّع العنف المرتبط بالانتخابات والحدّ منه.**

يرتفع مستوى المخاطرة على أمن العمليات ونزاهتها وعلى مشاركة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدعم الانتخابي في سياق الأزمات. ويمكن أن ينبع ذلك من سوء التخطيط، والتضليل الإعلامي، ومشاكل التنفيذ، والنظم غير المنصفة، والافتقار إلى الإرادة السياسية، من بين أمور أخرى.

ساعد الدعم المُقدَّم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال نظم الإنذار المبكر لهيئة إدارة الانتخابات ومنظمات المجتمع المدني في توقُّع العنف المرتبط بالانتخابات ومنعه وساهم في إجراء انتخابات سلمية في حالات نذكر منها كوت ديفوار. وفي نيبال، أدّى الدعم المُقدَّم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى مركز عمليات مشترك إلى تيسير إقامة علاقات عمل وثيقة بين هيئة إدارة الانتخابات والوكالات الأخرى المسؤولة عن الأمن، وتوفير جهات تنسيق لجمع المعلومات من المكاتب الميدانية وتبادلها، مع إتاحة بيانات من نظم المعلومات الجغرافية المكانية التي استُعين بها في جهود الحدّ من المخاطر الانتخابية الأوسع وجهود التخطيط. وعملت هيئة إدارة الانتخابات على إنشاء هذا المركز مرة أخرى في الانتخابات اللاحقة دون تلقي دعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

في سيراليون، صُمِّمت اللجان التوجيهية المتعددة المستويات التي نسّقها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على المستوى التقني، وقدمت المساعدة التقنية على مستوى السياسات، بما في ذلك أجهزة الشرطة والأمن القومي، لتحديد المخاطر وإدارتها. وأثمر تكامل هذه الجهود عن إعداد خطة شاملة ومتكاملة لإدارة المخاطر والأمن الانتخابي جرى تحديثها بانتظام وتنفيذها عبر القطاعات التقنية ومستويات السياسات وأصحاب المصلحة.[38] وفي غامبيا، عزز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي القدرة الوطنية على تحديد المخاطر الانتخابية وإدارتها من خلال تدريب مراقبي النزاعات والمراقبين المحليين وكتبة إدخال بيانات النزاع ومفوضي الشرطة ونشرهم، وأُشير إلى أن تشكيل فريق الإنذار المبكر والاستجابة الخاص بانتخاباتها الوطنية والمشكّل من مواطنين بارزين وأشخاص من هيئة إدارة الانتخابات والشرطة ومنظمات المجتمع المدني كان بمثابة الممارسة المثلى. وقد أعدّ هذا الفريق استراتيجيات وقدّم توصيات للتخفيف من وطأة العنف والتهديدات المرتبطة بالانتخابات وحلها. وأتاح استخدامُ مجموعة عبر تطبيق واتسآب (WhatsApp Group)، كمنصة للإنذار المبكر، توفيرَ خدمة إبلاغ آنية.[39] وعزّزت الجهود التعاونية المبذولة مع مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الأخرى التي تركز على التماسك الاجتماعي وبناء السلام الجهود

المبذولة لإجراء انتخابات سلمية ومواجهة التضليل الإعلامي (نيبال، تنزانيا، كينيا) ولكن دون الاضطّلاع بها على نحو موحَّد. ولوحظت فُرصٌ ضائعة لربط هذه البرامج بجهود تثقيف الناخبين في حالات مثل موزامبيق وليبيريا وأفغانستان والسلفادور. كما جرى تعزيز الجهود الرامية إلى إجراء عمليات سلمية في تنزانيا من خلال مشاركة البرامج مع الزعماء الدينيين بهدف إجراء حوارات واسعة النطاق من أجل السلام الأمر الذي ساعد في تحديد المشاكل المحتملة والتخفيف من وطأتها.[40]

ساهم نشر مستشاري السلام والتنمية من خلال البرنامج المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام في تعزيز الجهود التي يبذلها كل من الأمم المتحدة/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تحليل المخاطر والتخفيف من وطأتها على الصعيد القُطري، وأثمر عن إجراء انتخابات خالية من العنف في سيراليون وقيرغيزستان وجزر سليمان. وعزّز تخطيط سيناريو الانتخابات الذي أجري بواسطة مستشاري السلام والتنمية بالتعاون مع السلطات الوطنية في سيراليون وأماكن أخرى التخطيط للطوارئ من قبل أصحاب المصلحة على الصعيد الوطني والإجراءات الوقائية والتخفيف.[41]

أولت البرامج التعاونية التي أجريت بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة ومع أصحاب المصلحة الآخرين على الصعيدين الوطني والدولي اهتماماً خاصاً بمسألة العنف ضد المرأة في الانتخابات والذي يتجلى على نحو أكثر وضوحاً في سياق الأزمات، ويمكن أن يكون بمثابة عمل من أعمال العنف السياسي في الحالات التي يؤثر فيها على مشاركة المرأة في العملية.[42] وقدّم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة الدعم لغرف عمليات المرأة في سيراليون وليبيريا للتخفيف من وطأة العنف ضد المرأة في الانتخابات وذلك من خلال إشراك أصحاب المصلحة في الدعوة للسلام وتنسيق المعلومات والعمل مع الجهات المعنية بالانتخابات والوكالات الأمنية. وشمل ذلك رصد الحوادث وإعداد أنشطة التخفيف والتراسل. وفي تنزانيا، قدّم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تدريباً مهنياً بين الأقران لمدربي الشرطة في مجال حقوق الإنسان، والنوع الاجتماعي، بما في ذلك العنف ضد المرأة في الانتخابات، ودور الشرطة في الانتخابات. وقد ساعد ذلك في تحسين قدرة الشرطة على تأمين الانتخابات ولاحظ المراقبون انخفاض عدد الحوادث المرتبطة بالشرطة وزيادة مهنية الشرطة في ما يتعلق بأمن الانتخابات.[43]

المراجع

[1] يُشير مفهوم «التقييم السريع للأدلة» إلى العملية التي يجري فيها تجميع معلومات ومعارف من مصادر مختلفة لإثراء المناقشات والقرارات السياسية العاجلة بشأن مسائل محدّدة. ومثل المراجعات المنهجية المعروفة، تعمل «التقييمات السريعة للأدلة» على توليف نتائج الدراسات الفردية التي تتّبع بروتوكولاً معيارياً ولكنها لا تحلل المؤلفات الكاملة حول موضوع ما: تقدّم «التقييمات السريعة للأدلة» تنازلات في ما يتعلق باتّساع البحث وعمقه وشموليته من أجل تحقيق نتائج أسرع.

[2] دليل المساعدة الانتخابية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فريق الحكم الديمقراطي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكتب السياسات الإنمائية، 2007.

[3] تقييم منتصف المدة لدعم الدورة الانتخابية في نيجيريا 2012–2015 (2014) وبعثة مراقبة الانتخابات التابعة للاتحاد الأوروبي، نيجيريا، التقرير النهائي للانتخابات العامة لعام 2015.

[4] أتمتة عملية تحديد هوية الناخبين خلال الدورة الانتخابية للفترة 2015–2017، تقييم نهائي مستقل، قرغيزستان (2017).

[5] الانتخابات الرئاسية المبكرة في اليمن، تقييم المساعدة الدولية (2013).

[6] تقييم نهائي لمشروع دعم الانتخابات للفترة 2015–2016، بوركينا فاسو (2017).

[7] التقييم المستقل للبرامج القُطرية: تيمور ليشتي (2018).

[8] تقييم مساهمة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تعزيز النظم والعمليات الانتخابية (2012).

[9] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، سيراليون، اللجنة التوجيهية الانتخابية، الدروس المستفادة للفترة 2016–2018 ؛ تعزيز المساواة بين الجنسين في مجال المساعدة الانتخابية: الدروس المستفادة من منظور مقارن، التقرير القُطري لنيبال (2014).

[10] تقييم نهائي لمشروع "دعم الدورة الانتخابية في السلفادور" للفترة 2018–2019، السلفادور (2020).

[11] التقييم المستقل للبرامج القُطرية: مالي (2019).

[12] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تعزيز الشراكات من أجل انتخابات شاملة في نيبال.

[13] تقييم نهائي لمشروع تمكين الديمقراطية، تنزانيا (2016).

[14] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سيراليون، الدعم المقدم للجنة الانتخابية الوطنية للفترة 2016–2018، تقرير تقييم نهائي (2019).

[15] تقييم نهائي لمشروع تمكين الديمقراطية، تنزانيا (2016).

[16] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سيراليون، الدعم المقدم للجنة الانتخابية الوطنية للفترة 2016–2018، تقرير تقييم نهائي (2019).

[17] تقييم الدعم المُقدَّم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للبلدان المتضررة من النزاعات في سياق عمليات الأمم المتحدة للسلام (2013).

[18] التقييم المستقل للبرامج القُطرية: الكونغو (2017).

[19] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام، العمليات الانتخابية للأمم المتحدة في خضم جائحة «كوفيد–19»، دليل عملي لمستشاري الانتخابات التابعين للأمم المتحدة، أيار/مايو 2020.

[20] التقييم المستقل للبرامج القُطرية: الصومال (2019).

[21] تقييم نهائي لمشروع "تعزيز القدرات القانونية والانتخابية من أجل الغد"، المرحلة الثانية، كانون الثاني/يناير 2012 – تموز/يوليه 2015، أفغانستان (2014).

[22] تقييم نهائي لمشروع "دعم الدورة الانتخابية في السلفادور" للفترة 2018–2019، السلفادور (2020).

[23] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تعزيز الشراكات من أجل انتخابات شاملة في نيبال .

[24] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سيراليون، الدعم المُقدَّم من اللجنة الانتخابية الوطنية للفترة 2016–2018، تقرير تقييم نهائي (2019).

[25] الدعم المُقدَّم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للعمليات الانتخابية في مشروع هايتي، تقرير تقييم نهائي، 2018؛ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، سيراليون، الدعم المقدم للجنة الانتخابية الوطنية للفترة 2016–2018، تقرير تقييم نهائي (2019).

[26] تقييم نهائي مستقل لمشروع الاتحاد الأوروبي–برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دعم الدورة الانتخابية في الأردن للفترة 2012–2017؛ تقييم مشروع المساعدة الانتخابية للبنان، لبنان (2010)؛ تقرير تقييم نهائي للمرحلة الثانية لمشروع دعم الانتخابات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في نيبال (2018).

[27] تقييم مستقل نهائي للبرنامج المتعدد الجهات المانحة للانتخابات لدعم الانتخابات المحلية في آتشيه (2012).

[28] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام، العمليات الانتخابية للأمم المتحدة في خضم جائحة «كوفيد–19»، دليل عملي لمستشاري الانتخابات التابعين للأمم المتحدة، أيار/مايو 2020.

[29] تقييم مشروع تقديم المساعدة الانتخابية للبنان، لبنان (2010) .

[30] تقييم مستقل لمشروع المساعدة الانتخابية في ليبيا التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2012–2016، تقرير نهائي.

[31] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التأثير الطويل الأمد للمساعدة الانتخابية المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: الدروس المستفادة، دراسة حالة: الأراضي الفلسطينية المحتلة.

[32] تقرير تقييم نهائي للمرحلة الثانية لمشروع دعم الانتخابات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في نيبال (2018) .

[33] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سيراليون، الدعم المقدم للجنة الانتخابية الوطنية للفترة 2016-2018، تقرير تقييم نهائي (2019) .

[34] الدعم المُقدَّم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للعمليات الانتخابية في مشروع هايتي، تقرير تقييم نهائي، 2018.

[35] أتمتة عملية تحديد هوية الناخبين في خلال الدورة الانتخابية للفترة 2015–2017، تقييم نهائي مستقل، قرغيزستان (2017).

[36] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام، العمليات الانتخابية للأمم المتحدة في خضم جائحة «كوفيد–19»، دليل عملي لمستشاري الانتخابات التابعين للأمم المتحدة، أيار/مايو 2020؛ معضلة الانتخابات في أفغانستان (21): من المحتمل أن يؤدي التحقق من الهوية البيومترية إلى ظهور مجموعة من المشاكل الجديدة https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/afghanistan-elections-conundrum-21-biometric-testing-likely-to-spawn-host-of-new-problems/؛ المؤسسة الأفغانية لانتخابات شفافة، تقرير سردي نهائي حول مراقبة الانتخابات لعام 2018.

[37] الانتخابات الرئاسية المبكرة في اليمن، تقييم المساعدة الدولية (2013) .

[38] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، سيراليون، اللجنة التوجيهية الانتخابية، الدروس المستفادة للفترة 2016–2018.

[39] مشروع الدعم الانتخابي المقدم إلى غامبيا (2016–2018)، تقرير تقييم نهائي (2016).

[40] تقييم نهائي لمشروع تمكين الديمقراطية، تنزانيا (2016).

[41] تقييم البرنامج المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/ إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام بشأن بناء القدرات الوطنية من أجل منع النزاعات، تقرير تقييم منتصف المدة للفترة 2015–2017.

[42] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، العمليات الانتخابية الشاملة، دليل لهيئات إدارة الانتخابات حول تعزيز المساواة بين الجنسين ومشاركة المرأة (2016).

[43] تقييم نهائي لمشروع تمكين الديمقراطية، تنزانيا (2016).

نبذة عن مكتب التقييم المستقل

يُقدّم مكتب التقييم المستقل، من خلال توليد أدلة موضوعية، الدعمَ لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتحقيق قدر أكبر من المساءلة وتسهيل تحسين الدروس المستفادة من التجارب. ويعمل مكتب التقييم المستقل على تعزيز الفاعلية الإنمائية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي من خلال تقييماته البرنامجية والمواضيعية ويساهم في الشفافية التنظيمية.

حول سلسلة التأملات

تبحث سلسلة *التأملات* الصادرة عن مكتب التقييم المستقل في التقييمات السابقة وتستخلص الدروس المستفادة من عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في جميع برامجه. وتعملُ على تعبئة المعرفة التقييمية لتوفير رؤى قيّمة لتحسين عملية صنع القرار وتحسين النتائج الإنمائية. وتسلط هذه الطبعة الضوءَ على الدروس المستفادة من تقييمات عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في حالات الأزمات.