



تقرير موجز عن التقييم (١) المشترك بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين/ منظمة اليونيسيف/ برنامج الأغذية العالمي لعملية الطوارئ في منطقة البحيرات الكبرى

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الثالثة

روما، ١٩ - ٢٢/١٠/١٩٩٨

سبتمبر/أيلول ١٩٩٦ - سبتمبر/أيلول ١٩٩٧

مجموع تكاليف الأغذية (أبريل/ نيسان ١٩٩٥ - ٣٧٤ ٤٥٦ ٢٥٢ دولارا
أبريل/ نيسان ١٩٩٨)

مجموع التكاليف التي يتحملها البرنامج
٧١٢ ٦١٤ ٥٦٩ دولارا
١٩٩٥/٣/١٠ تاريخ اعتماد المشروع

١٩٩٥/٧/١٠ تاريخ توقيع خطاب الاتفاق

ثلاث سنوات مدة المشروع (المراحل الثلاث الأولى)

أكتوبر/ تشرين الأول - نوفمبر/ تاريخ التقييم

تشرين الثاني ١٩٩٧

برنامج الأغذية العالمي/ منظمة تشكيل البعثة

اليونيسيف/ مفوضية الأمم

المتحدة لشؤون اللاجئين

جميع القيم النقدية محسوبة بدولار الولايات المتحدة الأمريكية.

(١) النص الكامل للتقرير متوافر باللغة الإنجليزية فقط عند طلبه.

الموجز

يعتبر حجم التعاون غير الرسمي، وكذلك التنسيق الرسمي، بصفة عامة، من وجهة نظر فريق البعثة، على درجة كبيرة من الكفاءة. وتم إبرام عدد من الاتفاقات الرسمية في شكل: (أ) مذكرات تفاهم على المستويات الإقليمية، والقطرية، والمحلية، وخطط تشغيلية؛ (ب) اتفاقات مستقلة بشأن التعاون في قطاعات محددة مثل الإمداد والاتصالات السلوكية واللاسلكية؛ (ج) خطط عمل مشتركة على المستويين القطري والمحلي.

ولكن ربما يكون لحجم الأنشطة المشتركة التي اضطلعت بها الوكالات الثلاث، أهمية أكبر في حالة تنظيم عمليات طارئة في المستقبل. وقد شملت الترتيبات غير الرسمية، بين أشياء أخرى، مراكز مراقبة الإمداد الإقليمية والمحلية ذات الموارد المجمععة. كما تناول ترتيب آخر تقاسم وصلات وترددات الاتصالات السلوكية واللاسلكية، والاستخدام المشترك للتجهيزات وللعاملين، ومقاولات بناء المخازن المشتركة، والمكاتب، وغيرها من المرافق. علاوة على ذلك، اغتنمت الوكالات الثلاث فرصة انحسار حدة أنشطة الطوارئ، للقيام بجهد مشترك في محاولة للإفادة من هذه التجارب، عن طريق وضع إجراءات واتفاقات كتابية للاسترشاد بها عند تنظيم الأنشطة المشتركة أثناء عمليات الطوارئ في المستقبل.



Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/98/5/3
9 September 1998
ORIGINAL: ENGLISH

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها.

وفقا لقرارات المجلس التنفيذي المتعلقة بأساليب عمله التي اتخذها في دورة انعقاده العادية الأولى لعام ١٩٩٦، فإن وثائق العمل التي أعدتها الأمانة لتقديم للمجلس قد روعي فيها عنصر الإيجاز وعرض المسائل بشكل يسهل أمر البت فيها واتخاذ القرار بشأنها. ويجب أن تدار أعمال المجلس التنفيذي بأسلوب عملي يقوم على التشاور المستمر بين أعضاء الوفود والأمانة التي لن تدخر وسعا في وضع هذه التوجيهات موضع التنفيذ.

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إيداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورة أسمائهم أدناه، ويستحسن أن يتم الاتصال قبل ابتداء اجتماعات المجلس التنفيذي. إذ أن الغرض من هذه الترتيبات هو تسهيل عمل المجلس عند النظر في الوثائق في الجلسات العامة.

الموظفان المسؤولان عن الوثيقة هما:

رقم الهاتف: 06/6513-2029	A. Wilkinson	مدير مكتب التقييم:
رقم الهاتف: 06/6513-2032	S. Green	موظف التقييم:

الرجاء الاتصال بأمين الوثائق إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على رقم الهاتف التالي: (06/6513-2641).



معلومات أساسية

- ١- في عام ١٩٩٥ وأوائل عام ١٩٩٦، استعرض " التقييم المشترك للمساعدات الطارئة المقدمة إلى رواندا" الذي أشرفت عليه الجهات المانحة (والمعروف باسم "دراسة الجهات المانحة متعددة الأطراف") برنامج الطوارئ للمنطقة، في وقت كانت غالبية المستفيدين منه من اللاجئين المتجمعين في شرقي زائير وغربي تنزانيا. غير أن اندلاع الحرب الأهلية في زائير في نهاية عام ١٩٩٦، كانت سببا في الأعداد الضخمة من النازحين في هذا البلد، واضطرت أكثر من مليون لاجئ للعودة إلى أوطانهم في رواندا وتنزانيا. كما دفعت قسرا بمئات الآلاف من اللاجئين إلى التوغل في مناطق تقع في شرقي زائير، يصعب الوصول إليها.
- ٢- وفي منتصف عام ١٩٩٧، اقترح برنامج الأغذية العالمي على مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وعلى منظمة اليونيسيف قيام الوكالات الثلاث بإجراء دراسة مشتركة للتنسيق التنفيذي فيما بين الوكالات في منطقة البحيرات الكبرى. وتم الاتفاق على الاختصاصات، وبدأت بالفعل " البعثة الثلاثية" عملها في شهر أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٧. وكان الفريق مكونا من موظف مختص بالتقييم من البرنامج (يتبع لمكتب التقييم)، ومن موظف عمليات شؤون العاملين من مفوضية شؤون اللاجئين، ومن موظف سابق بشؤون العاملين في منظمة اليونيسيف. وتزامنت بداية الفترة المقررة لإجراء الدراسة، أي من سبتمبر/أيلول ١٩٩٦ إلى سبتمبر/أيلول ١٩٩٧، مع اندلاع الحرب في شرقي زائير، وانتهت في الشهر السابق على زيارة البعثة للمنطقة.
- ٣- وخلال فترة امتدت على مدى ثلاثة أسابيع، زارت البعثة ستة بلدان في المنطقة (كينيا، وأوغندا، ورواندا، وبوروندي، وتنزانيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية (زائير سابقا))، كما أجرت مشاورات في مقر الوكالات الثلاث في روما، وجنيف، ونيويورك. والتقت البعثة ميدانيا بالمديرين الإقليميين/المسؤولين وبالممثلين القطريين للوكالات الثلاثة، ومع موظفي هذه الوكالات الذين يعملون على المستويات الإقليمية، والقطرية، والمحلية، في ميادين الاتصالات، والإمداد، والبرمجة، والأمن، والإعلام، ويعتبرون بالتالي وثيقي الصلة بتنفيذ برامج الطوارئ المختلفة. وفي أعقاب الزيارة الميدانية، أعد الفريق مشروع تقرير، تم تعديله فيما بعد للأخذ في الاعتبار تعليقات مديري العمليات والتقييم في مقر الوكالات الثلاث.
- ٤- كما أجرت البعثة مقابلات مع المسؤولين في وكالات الأمم المتحدة الأخرى، بما في ذلك، المنسقين المقيمين لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنسقي الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية. واتصلت بالمنظمات غير الحكومية في رواندا، وبالمسؤولين في الحكومة الوطنية في بوروندي. كما التقت في تنزانيا بأعضاء البعثة المشتركة لتقييم المساعدات الغذائية في منطقة البحيرات الكبرى (JFAM)، واشتركت في جزء من اجتماع هذه البعثة المخصص لتقديم المعلومات. وبالرغم من أن البعثة الثلاثية لم تتمكن من الالتقاء ميدانيا ببعثة فريق عمل اللجنة الدائمة فيما بين الوكالات/ إدارة الشؤون الإنسانية لانشغالها في دراسة التنسيق الاستراتيجي الإنساني في منطقة البحيرات الكبرى، إلا أنه أتيحت لها الفرصة، في فترة لاحقة، لتبادل وجهات النظر معها على نحو مكثف. ويحتوي تقرير البعثة الكامل، الذي يمكن الحصول عليه من مكتب التقييم، على بعض النتائج والتوصيات التي لا تتصل بشكل مباشر بالبرنامج، وبالتالي لم تدرج في هذا الموجز لضيق المساحة.



الغرض من الدراسة ونطاقها

- ٥- كان الهدف من البعثة المشتركة البرنامج/المفوضية / منظمة اليونيسيف هو دراسة الجوانب التنفيذية لتنسيق المعونة الإنسانية في منطقة البحيرات الكبرى، من أجل:
- (أ) المساهمة في عملية إقليمية مشتركة فيما بين المؤسسات للتقييم الذاتي، تؤدي إلى إيلاء الأولوية للعمل المطلوب إنجازه، بعد تحديده، من أجل تحسين تنسيق المعونة الإنسانية فيما بين الوكالات، على نحو يتلاءم مع الظروف المتغيرة؛
- (ب) دعم الدروس المستفادة بالوثائق من أجل تنفيذ المعونة الإنسانية على نطاق أوسع.
- ٦- تركزت الدراسة على الوكالات التشغيلية الرئيسية الثلاث التابعة للأمم المتحدة أي: مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة اليونيسيف، دون غيرها.

النتائج والتوصيات

الإطار العام

- ٧- لاحظت البعثة أن التعاون الميداني، الرسمي وغير الرسمي بين الموظفين التنفيذيين لمنظمة اليونيسيف، والبرنامج، ومفوضية شؤون اللاجئين، كان، من حيث الحجم والنوعية، على أعلى مستوى من الكفاءة، بل على درجة تفوق ما كانت تتوقعه البعثة. ونتيجة لمبادرات على المستوى الإقليمي، والقطري، والمحلي، أبرمت اتفاقات في شكل خطط تنفيذية، ومذكرات تفاهم، واتفاقيات تقنية شملت ميادين محددة كالإمداد، والاتصالات السلوكية واللاسلكية. كما تم توقيع مذكرة تفاهم شاملة فيما بعد، بين مقرري البرنامج ومنظمة اليونيسيف، بالإضافة إلى اتفاقية تقنية شاملة في ميدان الاتصالات اللاسلكية.
- ٨- ومما لا شك فيه، أن العدد المتزايد من الأنشطة المشتركة التي اضطلعت بها الوكالات الثلاث والتي دفعتها، لفترة محدودة ولأغراض محددة، إلى مزج هويتها، ستكون لها أهميتها الكبرى عند تنسيق الأنشطة في المستقبل. وقد شملت الترتيبات غير الرسمية بعض مراكز مراقبة الإمداد الإقليمي والمحلي التي تتقاسم الموارد، بالإضافة إلى اتفاقية للاستخدام المشترك لوصلات وترددات الاتصالات السلوكية واللاسلكية، والتجهيزات، والعاملين، والاشتراك في مقاولات بناء المخازن المشتركة، والمكاتب وغيرها من المرافق. وقد اغتتمت الوكالات الثلاث فيما بعد فرصة انحسار حدة أنشطة الطوارئ في المنطقة، للقيام بجهد مشترك في محاولة للاستفادة من التجارب، ووضع الإجراءات المتفق عليها كتابية للاسترشاد بها في المستقبل عند تنظيم الأنشطة المشتركة المتصلة بعمليات الطوارئ.
- ٩- وقد طرأت في هذا الشأن، أسوة بعمليات الطوارئ السابقة، خلافات في وجهات النظر بين موظفي وكالات الأمم المتحدة تسببت في إعاقة التنسيق. وفي مثل هذه الحالات، لا نفي كثيرا الاتفاقات الموقعة ومذكرات التفاهم في التغلب على الخلافات وفي التوفيق بين أنشطة الوكالات. ومن الصعاب الأخرى التي كثيرا ما تتكرر، التنافس بين كل وكالة من وكالات الأمم المتحدة للدعاية لنفسها بغرض تعبئة ما تحتاجه من الموارد المالية. ولكن هذه السمات " الطبيعية " لنظام



المعونة الدولية الطارئة، هي التي تساعد بالذات في إبراز أهمية الإنجازات التي حققها موظفي الوكالات الثلاث عند إعدادهم للأشكال الرسمية وغير الرسمية للتنسيق التشغيلي وللأعمال المشتركة.

١٠- رغم أن الدراسة المعمقة لموضوع التنسيق الاستراتيجي تعتبر من مهام بعثة فريق عمل اللجنة الدائمة فيما بين الوكالات/ إدارة الشؤون الإنسانية، إلا أن اللجنة الثلاثية سمحت لنفسها بالتعليق على مثل هذا التنسيق عندما اتضحت بجلاء علاقته المباشرة بالشؤون التنفيذية. فقد لوحظ بصفة عامة أنه كلما كان الأمر على صلة أوثق "بالعمل" المادي، كلما تحددت بجلاء المسؤوليات بين الوكالات، وكلما أصبحت آلية صنع القرار أكثر ترابطاً وتنسيقاً، وكلما كانت الطريقة التي تنفذ بها القرارات أدق تنظيماً. فعلى هذا المستوى، يركز الإداريون، أكثر من أي وقت آخر، على المهام المناطة بهم أكثر من اهتمامهم بسياسات الوكالة أو بصورتها.

١١- في النصف الأخير من عام ١٩٩٦، ومع بدء الحرب الأهلية في شرقي زائير، بدأت مرحلة جديدة من عملية الطوارئ في منطقة البحيرات الكبرى. فنتيجة للتحركات المفاجئة لأعداد ضخمة من اللاجئين والنازحين، احتلت أنشطة الحماية والإغاثة التي تتولاها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والعمليات الإمدادية والتغذوية التي يضطلع بها البرنامج مكان الصدارة. وكلما تصاعدت عمليات البرنامج والمفوضية، بفضل مستوى مواردهما الهامة، اتجهت جهود منظمة اليونيسيف إلى الاندماج في هذه العملية الأوسع. فتوفير الغذاء، والمأوى، والحماية، والنقل أصبح الاهتمام التشغيلي الرئيسي، واجتذبت بالطبع الحجم الأكبر من تمويل الجهات المانحة. وكانت النتيجة أن منظمة اليونيسيف لم تعد تعتبر على الدوام شريكا كاملاً خاصة في هذه الحالات التي احتاجت إلى مراكز محلية لمراقبة الإمداد وإلى ترتيبات للبرمجة.

١٢- عندما عادت الأوضاع المحلية إلى حالتها الطبيعية، وبدأت عمليات عودة اللاجئين والنازحين أو إعادة توطينهم، تركزت اهتمامات المجتمعات المحلية والسلطات الحكومية على إعادة بناء البنية الأساسية، وفتح المدارس، وعلى الخدمات الصحية والخدمات الاجتماعية الأخرى. وكان من الضروري، على سبيل المثال، إعداد خطوط طارئة لنقل المياه لتغذية شبكات المجتمعات المحلية. وبالتالي، عندما خفت حدة العمليات الطارئة وبدأت أعمال الإصلاح وإعادة البناء، كان من المتوقع أن يبدأ منظمة اليونيسيف الاضطلاع بعملياتها حتى لو لم تكن الإخطارات قد وصلتها في حينه ولكن قبل بدء العمليات بوقت قصير، وحتى ولو لم تكن قد شاركت في عمليات التخطيط للطوارئ (كما حدث في إقليم كيفو بجمهورية الكونغو الديمقراطية).

توصية: رغبة في الحفاظ على استمرارية البرنامج، والتعجيل بالعودة إلى الأوضاع الطبيعية، واستئناف الخدمات الاجتماعية الأساسية في المناطق المتأثرة بالنزاعات، يتعين بالضرورة على الوكالات الثلاث المشاركة على نحو فعال في تخطيط الأنشطة وتنسيقها، منذ مستهل عمليات الطوارئ المتشعبة (ولا يقصد بذلك مجرد تجهيز البرنامج المناسب فحسب، وإنما أيضاً استراتيجيات البدء فيه وكذلك الانتهاء منه). وبصفة خاصة، نظراً لأن منظمة اليونيسيف تضطلع عادة بدور أساسي خلال المرحلة الانتقالية توطئة لإعادة تشغيل الخدمات الأساسية، فمن الضروري أن تشارك في تخطيط الإغاثة الإنسانية حتى في الحالات أو مراحل العمليات، التي لم تكن تقتضي منها القيام بدور أساسي.

الإمداد ونظام تتبع السلع

١٣- في أعقاب اندلاع الحرب الأهلية في سبتمبر/أيلول-أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٦، اضطر فجأة أكثر من مليون لاجئ رواندي (في الغالبية)، لتجنب أعمال القتال، العودة إلى مواطنهم الأصلية أو التوغل في المناطق الواقعة شرقي جمهورية



الكونغو الديمقراطية، مما تطلب تغيير مواقع وكالات المعونة، ومسار المساعدات. وقد أثار الإمداد والاتصالات السلوكية واللاسلكية في شرقي زائير مشاكل بالغة الصعوبة بعد أن أصبح من الضروري توفير المساعدة والحماية لأعداد ضخمة من اللاجئين والنازحين، الذين تركوا على عجل المناطق التي تكتنفها المخاطر أو عادوا إلى مواطنهم الأصلية، وسط الأعمال الحربية الجارية.

١٤- وعندما هاجر عدد ضخم من السكان أو تم توجيههم إلى مواقع معينة، تمكنت الوكالات الثلاث (أو، في بعض الحالات، "الوكالتان" - مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والبرنامج) من الاتفاق على توزيع الأدوار تبعاً للتحويل، والموظفين، والموارد، والتجهيزات المتاحة لكل طرف في هذا الموقع أو ذلك. ولم يكن من المهم أبداً معرفة ما هي الوكالة التي يمكن أن يطلق عليها رسمياً اسم "الوكالة الرائدة"، إذ أن مراحل ضخمة من العمليات كانت تنفذ على أساس ترتيبات محلية مشتركة، وبفضل تقاسم الموظفين، والمعدات، والموارد المالية.

١٥- وعلى المستوى الإقليمي في كمبالا، خلال ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٦، أنشأت كل من إدارة الشؤون الإنسانية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة اليونيسيف، والبرنامج، مركز الأمم المتحدة المشترك للإمداد، كان المقرر في الأصل أن يصبح نقطة اتصال لقوات الأمم المتحدة متعددة الجنسيات التي انتشرت لفترة وجيزة في المنطقة. ولكن المركز استخدم لمعالجة المعلومات المتعلقة بالعمليات الإمدادية للوكالات التنفيذية الثلاث، وبصورة أوسع لتولى الإدارة المشتركة لعملياتها الإمدادية في مختلف أنحاء المنطقة. وكانت هذه الوحدة مسؤولة عن تنسيق الشحنات القادمة وإرسالها إلى المواقع الميدانية. وقد تم الاتفاق، في شهر فبراير/شباط ١٩٩٧، بين أقسام الإمداد في الوكالات الثلاث، على مسودة وثيقة تحدد الإجراءات اللازمة لإنشاء مركز الأمم المتحدة المشترك للإمداد لعمليات الطوارئ في المستقبل.

١٦- أطلق على المراكز الفردية للعمليات الميدانية التي أنشأها لأول مرة البرنامج والمفوضية في منطقة البحيرات الكبرى، في مواقع مختلفة مثل كيسانغانغي، وغوما، وعنتيبي، ومبانداكا، وموانزا، وبرزافيل، اسم مراكز مراقبة الحركة. وكان لكل مركز شكلاً ومضموناً محدداً، حيث تم تجهيزه لمعالجة مشكلات إمدادية محددة ظهرت في المنطقة التي تشملها العملية.

١٧- وبفضل مركز الأمم المتحدة المشترك للإمداد ومراكز مراقبة الحركة وغيرها من الترتيبات المشابهة، تستطيع أية مجموعة من الوكالات أن تجمع، إلى حين، العاملين والتجهيزات اللازمة لإدارة عمليات النقل عن طريق الجو، أو البحر، أو الأرض على نحو فعال واقتصادي بل بطريقة لا تمثل أي خطر للوكالات المشتركة فيها. علاوة على ذلك، لن يكون لمزج الإسهامات أو لتحديد المسؤوليات (مهام الطائرات، إدارة المخازن، وغير ذلك) أي تأثير مسبق على تنظيم الترتيبات الإمدادية المشتركة للعملية القادمة التي سينتقل تنفيذها في موقع جديد، بعد عدة أسابيع أو أشهر، إذ أنه من المتوقع أن تختلف بالضرورة كافة المؤشرات.

توصية: ينبغي إدماج وثيقة مركز الأمم المتحدة المشترك للإمداد في مذكرة التفاهم الشاملة فيما بين الوكالات الثلاث، وفي كتيبات التعليمات الإمدادية الداخلية.

توصية: ينبغي على الوكالات الثلاث تشجيع العرف السائر باختيار وكالة للاضطلاع بالدور الرائد في العمليات المحلية، مع القيام، على نحو روتيني، بوضع الترتيبات غير الرسمية للعمليات المشتركة.

١٨- على الرغم من نجاح العمليات الإمدادية المشتركة، إلا أنه لوحظ في بعض مراحل برنامج الطوارئ في منطقة البحيرات الكبرى، ازدواج لا داعي له، بين الوكالات الثلاث، في المخازن، ومرافق الصيانة، والمكاتب، ومعدات النقل،



وحتى فيما يتصل ببدب الموظفين، أدى إلى تبيد الموارد. وتتفق هذه الملاحظة مع النتائج التي انتهى إليها التقييم المشترك للمساعدات الطارئة المقدمة لرواندا. فقد تضخمت بلا داع تكاليف خدمات النقل (النقل بالشاحنات، عقود تأجير الطائرات سواء لنقل الركاب أو للشحن) عندما بدأت الوكالات، في حمأة بدء العمليات، التنافس فيما بينها أثناء المناقصات في العروض المقدمة عن نفس المعدات أو نفس الخدمات. وعند بدء العمليات الجوية الطارئة في منطقة البحيرات الكبرى، نزعت الوكالات إلى التفاوض بشكل مستقل مع السلطات الحكومية المعنية على رسوم المطارات وفئات الهبوط، مما أدى إلى تباين ضخم في نسبها.

١٩- وفي غالبية العمليات الطارئة في منطقة البحيرات الكبرى، ولاسيما من خلال المراحل الأولى، كثيرا ما اتسمت عمليات إدارة طائرات الأمم المتحدة المخصصة لنقل الركاب لمساعدة عمليات الطوارئ، بعدم الاستقرار. ففي العديد من الحالات كانت الإجراءات غير فعالة والتكاليف مرتفعة بشكل غير مقبول. ونتيجة لالازدواج في الإمكانيات المتاحة للوكالات، كانت الطائرات تطير بأحمال خفيفة للغاية أو، كما حدث في بعض الحالات، فارغة تماما. إلا أنه خلال عملية البحيرات الكبرى، تمكنت الوكالات الثلاث، في بعض الأحيان، من التغلب على مثل هذه المشكلات، بعن طريق الاتفاق على ترتيب سبق استخدامه في الصومال وهو تنظيم خدمة مشتركة لنقل الموظفين جوا، عرفت هناك باسم الخدمة الجوية المشتركة للأمم المتحدة (UNCAS). فقد استخدم ترتيب مماثل لنقل موظفي الأمم المتحدة لمسافات قصيرة بين نيروبي، وكمبالا، وغوما، وبوجومبورا، وداخل بوروندي.

توصية: الإجراءات المتعلقة بالعطاءات المشتركة لعقود النقل (يجب الاتفاق عليها بين الوكالات الثلاث).

توصية: يجب على الوكالات الثلاث الاتفاق على موقف موحد فيما يتصل بالمزايا والإعفاءات المطبقة على رسوم وفئات المطارات. وكلما كان ذلك متاحا، ينبغي الاشتراك في التفاوض على اتفاقية تنطبق على الأمم المتحدة ككل في نفس البلد.

توصية: على أقسام الإمداد في الوكالات الثلاث تجهيز الإجراءات المتفق عليها لتنظيم خدمة مشتركة للأمم المتحدة لنقل الركاب في المستقبل أثناء عمليات الطوارئ.

توصية: ينبغي عقد اجتماعات منتظمة فيما بين الوكالات لموظفي الإمداد على المستوى القطري وعلى مستوى المكاتب الفرعية، مع إضافة الأحكام المنظمة لمثل هذه الاجتماعات على مذكرات التفاهم ذات الصلة على المستوى المحلي والقطري، وعلى خطط العمل المشتركة.

٢٠- على مدار عام ١٩٩٧، قامت كل وكالة من الوكالات الثلاث، على نحو مستقل، بإعداد النظام الجديد لتتبع مسار السلع (CTS) باستخدام الحاسوب أو بتحسين الأنظمة القائمة، بما يتفق واحتياجاتها. وتوضح، إلى حد ما، الطرق التي اتبعتها كل منظمة على حدة لتطوير نظامها، التباين بين متطلبات الوكالات الثلاث.. فمُنظمة اليونيسيف تتعامل مع أكثر من ٢٠٠٠ سلعة، يجئ أغلبها، وليس كلها بأي حال من الأحوال، من مخازنها في كوينهاغن، أما الباقي، فيشترى أو يشحن محليا. ويتعامل البرنامج في عدد أقل كثيرا من السلع التي تشتري أو تشحن من نقاط مختلفة عديدة، ولكن بالطبع بكميات أكبر. ومع ذلك، وبالرغم من هذه الاختلافات، وهذا ينطبق بصفة خاصة على عملية البحيرات الكبرى الضخمة والمتشعبة، لكل وكالة من الوكالات الثلاث مصلحة في تتبع مسار السلع في خطوط توريد الوكالات الأخرى، بغية تحقيق التنسيق الإمدادي

توصية: على الأفرقة المختصة بتصميم أنظمة تتبع مسار السلع (CTS) التابعة للوكالات الثلاث العمل معا على نحو وثيق لضمان الشفافية وإمكان الاستفادة من مختلف هذه الأنظمة. وتوصى البعثة، بصفة خاصة، بإنشاء مجموعة عمل



ثلاثية لنظم تتبع مسار السلع (CTS) لضمان تبادل المعلومات بشكل مستمر، ولتحقيق أكبر قدر من التوافق بين هذه الأنظمة.

الاتصالات السلكية واللاسلكية

٢١- تؤدي الاتصالات الصوتية الفورية دورا حاسما في إدارة عمليات المعونة الإنسانية في حالات الطوارئ التي تكتنفها مخاطر كبيرة. فقد مثلت الحرب الأهلية المندلعة في شرقي زائير في أكتوبر/ تشرين الأول -نوفمبر/ تشرين الثاني ١٩٩٦، عدة تحديات لأنظمة الاتصالات الصوتية والبيانية في الوكالات الثلاث. فنتيجة للاهتمام بتوفير الأمن للموظفين العاملين في مناطق نائية (نوقش هذا الموضوع في الجزء المخصص للأمن)، وعمليات الإجلاء الضخمة المتعددة، ولتنسيق الترتيبات الإمدادية المتشعبة فيما بين الوكالات، جوا، وبراء، وبحرا، وبالسكك الحديدية، تحملت أنظمة الاتصالات ضغطا شديدا للغاية.

٢٢- وخلال السنوات العديدة الماضية، مهدت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الطريق أمام الوكالات الثلاث الأخرى، بسبب العدد الكبير من موظفيها المعرضين لأشد المخاطر، لاقتناء معدات للاتصالات اللاسلكية الصوتية أو تطويرها، وبخاصة الأنظمة ذات الترددات العالية جدا (VHF). إلا أنه لإمكان مساندة العمليات الإمدادية ولمتابعة شحنات السلع المخصصة للإغاثة في المواقع النائية، تعتبر الوسائل التي تتيح نقل النصوص والبيانات (الجدول، والبرامج المجدولة، وما إلى ذلك...) في حينه، وبطريقة موثوق بها من الأدوات الأساسية. وفي إطار عملية البحيرات الكبرى، تمكن البرنامج، خلال فترة امتدت من سنتين إلى ثلاث سنوات، من استنباط الطرق اللازمة لتحقيق ذلك بشكل فعال وبأسلوب غير مكلف، باستخدام أجهزة الحاسوب المتصلة بواسطة الإرسال اللاسلكي عالي التردد، بشبكة الانترنت. ويجرى حاليا استخدام هذا النظام المعروف باسم " نظام البريد الإلكتروني للاتصال بالمواقع الميدانية العميقة"، بواسطة منظمة اليونيسيف. كما أنه استرعى اهتمام المجتمعات الدولية المعنية بالمساعدات الطارئة. واشتركت الوكالات الثلاث على نحو فعال في اللجنة الاستشارية فيما بين الوكالات للاتصالات السلكية واللاسلكية التابعة للأمم المتحدة (ITAC)، وهي مجموعة تضم ٢٢ وكالة وبرنامج للأمم المتحدة تستهدف الترويج للتنسيق بين الأمم المتحدة في ميدان الاتصالات السلكية واللاسلكية.

٢٣- واستنادا إلى الخبرة المكتسبة خلال العام الماضي في منطقة البحيرات الكبرى، بدأت الوكالات الثلاث في استخدام اجتماعات الأمم المتحدة للإمداد والاتصالات السلكية واللاسلكية واجتماعات اللجنة الاستشارية فيما بين الوكالات للاتصالات السلكية واللاسلكية التابعة للأمم المتحدة (ITAC) لتوحيد أنظمة اتصالاتها سواء في الميدان الصوتي أو البياني، مع تحقيق التوافق بينها. كما أن هناك إمكانية متاحة في الوقت الحاضر (استخدمت بالفعل في بعض العمليات الدولية الكبرى للمساعدات المقدمة في حالات الطوارئ) وهي استخدام المحطات الأرضية المتصلة بالأقمار الصناعية لربط أي مكان في العالم بجميع وكالات الأمم المتحدة التشغيلية، وفي أسرع وقت ممكن. وسيكون في استطاعة موظفي الطوارئ، عن طريق كمبيوتر صغير يسهل حمله، الاتصال بالوكلاء المحليين لشبكة الانترنت لإرسال الرسائل الصوتية، والنصوص، والبيانات، والصور عبر الشبكة بواسطة الإرسال اللاسلكي على التردد العالي أو العالي جدا، والأقمار الصناعية أو الاتصال الهاتفي إلى أي موقع في العالم.

٢٤- وفي أعقاب عودتها من الزيارة الميدانية، في نوفمبر/ تشرين الثاني وأوائل ديسمبر/ كانون الأول ١٩٩٧، أجرت البعثة مناقشات كما أعدت مشروع توصية لتقترح على الوكالات الثلاث ربط أنظمة اتصالاتها السلكية واللاسلكية الدولية، بشبكة اتصالات إدارة عمليات حفظ السلام عبر الأقمار الصناعية، الموجودة بالفعل في برنيزي بإيطاليا. ونتيجة لاتفاق



تم تحت إشراف اللجنة الاستشارية فيما بين الوكالات للاتصالات السلكية واللاسلكية التابعة للأمم المتحدة (ITAC)، تم توفير هذه الإمكانيات الإضافية في منتصف شهر ديسمبر/كانون الأول، إلا أنها لم تستخدم بالفعل إلا اعتباراً من منتصف عام ١٩٩٨.

٢٥- واستناداً إلى تعاونهم في ميدان الاتصالات السلكية واللاسلكية أثناء عملية البحيرات الكبرى، أبرمت منظمة اليونيسيف والبرنامج مؤخرًا اتفاقاً تقنياً في ميدان الاتصالات السلكية واللاسلكية والدعم، ينص على تقاسم الوصلات المتوافرة، والدعم التقني، والإدارة، وعلى توحيد مواصفات المعدات ومحزونات الاتصالات السلكية واللاسلكية الاستراتيجية، وعلى توفير التدريب في ميدان التكنولوجيا المعلوماتية المشتركة للاتصالات السلكية واللاسلكية. واستكمل الاتفاق في فترة لاحقة، ووقعه منظمة اليونيسيف والبرنامج في شهر مارس/آذار ١٩٩٨، باعتباره اتفاقاً فنياً يدعم مذكرة التفاهم الشاملة بين البرنامج ومنظمة اليونيسيف.

توصية: من أجل وضع نظام شامل حوارياً للتشغيل للمواصلات السلكية واللاسلكية لاستخدام المجتمع الدولي المعنى بتقديم المساعدات في حالات الطوارئ، على الإدارة العليا في الوكالات الثلاث توسيع إطار مذكرات التفاهم الثنائية الشاملة القائمة حالياً لإضافة الاتفاقات التقنية للمواصلات السلكية واللاسلكية التي أعدتها الوكالات الثلاث وغيرها من الوكالات، مع توضيح أسماء الوكالات الرئيسية المشتركة في التنفيذ.

التخطيط والبرمجة والرصد

٢٦- لا تعتبر مذكرات التفاهم، أو خطابات التفاهم، وكذلك خطط العمل المشتركة أو خطط العمليات، إلا عن مجرد تعبير عن النوايا: فهي لا تضمن بالضرورة التنسيق. ومع ذلك، أثناء اللقاءات مع موظفي البرمجة في الوكالات، لاحظت البعثة أن مختلف هذه الاتفاقات المكتوبة تؤخذ عادة مأخذ الجد الشديد. فقد كانت هذه الاتفاقات في العديد من الحالات، وخاصة على الصعيد المحلي، بمثابة إطار للتعاون خلال فترة العمليات التي تلت تاريخ توقيعها. ففيمما يتعلق بخطة العمل المشتركة بين البرنامج ومفوضية شؤون اللاجئين في غوما، روعي بكل دقة تحديث الوثيقة لمرتين متتاليتين. وكان التمديد الثاني ما زال سارياً عند اندلاع الحرب في جمهورية الكونغو الديمقراطية وهروب السكان المعنيين. وحددت خطة العمليات المشتركة للمعونة الإنسانية في بوروندي التي توسط منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية لإتمامها، وأشركت الوكالات الثلاث، دوراً رئيسياً لكل وكالة في مناطق العمليات الخطيرة.

٢٧- وبالرغم من الأشكال العديدة المبتكرة للأنشطة المشتركة في عملية البحيرات الكبرى، ومن سرعة التطورات السياسية والعسكرية خلال الفترة موضوع الاستعراض، فقد بدا بشكل ملموس الافتقار إلى برنامج مشترك للتخطيط للطوارئ بين الوكالات الثلاث. وتعتقد البعثة أن التقييم المشترك المسبق للأوضاع، ودراسة الأصول التي تمتلكها كل وكالة، والأدوار المحتملة لكل منها، قد تؤدي، أقل ما يكون، إلى تحقيق التقدم إن لم يكن ضمان برنامج سلس للتنسيق عند حدوث أية أزمة. فأياً توافق مسبق في وجهات النظر حول هذه المسائل قد يعود، في المقابل، بالفائدة على أي تنسيق لاحق في ميادين الأمن، والإمداد، والخدمات/المرافق المشتركة، والإعلام العام، وحتى في ميدان التمويل.

٢٨- تحقق بالطبع بعثات الرصد العديد من الأغراض، وتضمن تلبية الاحتياجات الأساسية، وتتأكد من أن استخدام الموارد يحقق الحد الأمثل من الفوائد في إطار الظروف المتغيرة. فهي أداة مهمة لضمان الاستفادة من الدروس وتجنب تكرار الأخطاء. كما أنها جزء من ذاكرة الوكالات المؤسسية. ففي الوقت الذي كان يجري فيه، بشكل روتيني، تقييم



مشترك للاحتياجات في إطار عملية الطوارئ الإقليمية في منطقة البحيرات الكبرى، لم تكن هناك أية بعثات مشتركة للرصد.

توصية: في المناطق المعرضة للطوارئ، على الوكالات الثلاث إجراء تخطيط روتيني مشترك لاحتمال حدوث حالة الطوارئ. وعند إعادة النظر في هيكل المكاتب الإقليمية، قد يكون من الأفضل إجراء مثل هذا التقييم على هذا المستوى، على أن يشمل الإمداد، والاتصالات، والإعلام، والأمن، وتزويد البرنامج بالموظفين.

توصية: في مستهل أية حالة طارئة، وعلى فترات متق عليها أثناء تنفيذ برامج الطوارئ الكبرى المتشعبة، على الوكالات الثلاث، كإجراء روتيني، إيفاد بعثات مشتركة للتقييم والرصد. كما ينبغي إجراء تقييم روتيني لعمليات الطوارئ المتشعبة على أساس مشترك.

٢٩- كانت العديد من عمليات الطوارئ القطرية في منطقة البحيرات الكبرى (بوروندي، رواندا)، وبعض العمليات الرئيسية المحلية (بوكافو، غوما، كيغوما، نجارا) تشملها، في البداية، خطط عمل مشتركة أو خطط عمليات. إلا أن هذه الخطط لم تشرك كلها وكالات الأمم المتحدة التشغيلية الرئيسية الثلاث، كما اختلفت هذه الوثائق بشكل كبير في كل ما يتعلق بميادين المسؤولية وبدرجة التخصص. وفي كل مرة اشتركت فيها مفوضية شؤون اللاجئين مع البرنامج، كثيرا ما كانت مذكرة التفاهم الشاملة بين الوكالتين، تستخدم بشكل واع نموذجاً يتبع.

توصية: ينبغي إعداد خطط العمل المشتركة للعمليات في بداية عمليات الطوارئ، على المستويين المحلي والقطري. كما ينبغي إشراك الوكالات الثلاث في هذه العملية. وبالإضافة إلى تحديد ميادين الاختصاصات المختلفة بجلاء، يجب أن تشمل هذه الخطط، كلما أمكن ذلك، الاتفاق على العدد الأصلي للمستفيدين، ومواقع نقاط التسليم النائية، و"استراتيجية الانسحاب" من العملية، بما في ذلك العناصر المتعلقة بالعاملين، والاتصالات، والإمداد، والأمن.

٣٠- لاحظت البعثة أن هناك شبه إجماع في منطقة البحيرات الكبرى على أن اللاجئين يتلقون نصيباً من معونات الإغاثة يفوق ما يتلقاه النازحون أو ضحايا النزاع من المدنيين. وكان من المحتم أن تعتبر السلطات الحاكمة الجديدة في المنطقة هذا التفاوت، سواء أكان صحيحاً أو خاطئاً، موقفاً سياسياً تتبعته هيئات المعونة وجهاتها المانحة. ولاشك أن التفاوت في حجم الإغاثة المقدمة إلى مجموعات المستفيدين المختلفة قد يتسبب في مشكلات خطيرة، تؤثر على رفاهية المستفيدين وكذلك على احتمالات إيجاد حل على الأجل الطويل، بل أنها تعرض، في بعض الحالات، أمن الموظفين المختصين بالمساعدات الطارئة للخطر.

توصية: ينبغي قدر الإمكان تحقيق الاتفاق المتبادل بين الوكالات الثلاث على مستويات وأنواع المساعدات المقدمة إلى مختلف فئات المستفيدين، في بداية العملية أو خلال أي مرحلة جديدة منها.

الإدارة والتوظيف

٣١- يختلف هيكل الإدارة بشكل كبير في كل وكالة من الوكالات الثلاث. ومن بين صور هذا الاختلاف، على سبيل المثال، الأدوار المناطة بالمكاتب الإقليمية وسلطاتها. علاوة على ذلك، تميل الوكالات على الدوام إلى إعادة التنظيم وإلى تغيير توزيع السلطات داخلياً. ومن الأمثلة على ذلك الدور الاستشاري الكبير المناط بمكتب منظمة اليونيسيف الإقليمية، والدور الإداري الضخم الموكل لمكتب البرنامج الإقليمي. ومن الآثار التي قد تترتب على ذلك، أنه في حالة إجراء مناقشات، لأسباب عملية، حول التنسيق بين البرنامج ومنظمة اليونيسيف، من المحتمل جداً أن تتم بين المدير الإقليمي للبرنامج والممثلين القطريين المختصين في منظمة اليونيسيف، وهو ما لا يمكن اعتباره، من أول وهلة، خطأ واضحاً أو



طبيعياً للاتصال. إلا أنه بالرغم من هذه العوائق الظاهرية، من المحتمل أن يتيح النهج الإقليمي الانتفاع بشكل أكثر مرونة من العاملين ومن الموارد وبالتالي يتعين تشجيعه. وقد ساهمت بصفة عامة مذكرة التفاهم الثنائية الشاملة التي تم التفاوض عليها بين الوكالات الثلاث في السنوات الأخيرة، في توضيح الأدوار الخاصة بكل وكالة. إلا أنها لم تتمكن حتى الآن في معالجة قضية " الاختلاف في حدود السلطات".

توصية: ينبغي على الإدارة العليا في الوكالات الثلاث النظر في عملية التوفيق بين الوثائق الثنائية واحتمال تجميعها في مذكرة تفاهم ثلاثية تغطي علاقات العمل بين الوكالات الثلاث.

٣٢- هناك تباين فاضح في الحوافز المقدمة لموظفي مختلف الوكالات. وهذه الحالة تنطبق على جميع الوكالات لا يجب قصرها على مفوضية شؤون اللاجئين، ومنظمة اليونيسيف، والبرنامج، دون غيرهم. ويرجع هذا التباين إلى الاختلاف في طبيعة العقود الممنوحة لنفس المهام؛ وفي تفسير اللوائح المالية (السلف على المرتب وغيرها)؛ وفي ضوع البعثات (يتمتع موظفو بعض الوكالات بوضع البعثات في محطات الطوارئ، وهو وضع لا يتمتع به غيرهم)؛ وفي الراحة والاستجمام، أوفي مهام التوريدات (البعض يمنح إجازات للراحة والاستجمام، والبعض الآخر لا يطبق هذا النظام)؛ وفي البدلات المقررة للأخطار (يتلقى موظفو بعض الوكالات هذه البدلات عندما يكونوا خارج موقع عملهم، في إجازة أو عند الراحة والاستجمام). وبالإضافة إلى الظلم المتمثل في عدم معاملة موظفي الأمم المتحدة على قدم المساواة في الوقت الذي يعملون فيه معاً في ظروف صعبة للغاية، يؤثر مثل هذا التباين على أعمال التنسيق. وإذا كان من السهل إيجاد تفسير لتبرير هذا التناقض، من الصعب تفهم السبب في الإبقاء عليه. وقد اتضحت هذه النقطة بجلاء في بوروندي كما لوحظت أيضاً في جميع أنحاء المنطقة.

توصية: على الإدارة العليا في الوكالات الثلاث النظر في توحيد الحوافز وظروف العمل، بالإضافة (قدر الإمكان) إلى أشكال العقود ومضمونها للموظفين الذين يعملون في مناطق الطوارئ، وكذلك العقود المبرمة مع المنظمات غير الحكومية المشتركة في التنفيذ.

الأمن

٣٣- كانت الأقاليم المنتفحة بمعونة الإغاثة في هذه المنطقة مسرحاً دائماً، طوال الأربع سنوات الماضية تقريبا، للنزاعات المسلحة. وخلال الفترة التي قامت فيها البعثة بزيارتها الميدانية، استؤنف القتال، على نطاق واسع، في غربي رواندا، كما اندلعت نزاعات عشوائية في شرقي جمهورية الكونغو الديمقراطية وفي بوروندي. وحتى في المناطق التي لا يدور فيها أي قتال، أجمعت المصادر التي تستقى منها البعثة معلوماتها الأساسية على احتمال تفجر نزاعات عرقية تمتد لتشمل معظم المنطقة. وفي مثل هذه الظروف، يعتبر أمن الموظفين عاملاً حاسماً في توزيع المعونات الطارئة في المنطقة. وهو أمر يؤدي في حد ذاته إلى ضمان أعلى درجة من التعاون بين الوكالات في المسائل الأمنية.

٣٤- وفي حين اضطلعت أفرقة الأمن القطرية أو أفرقة إدارة الأزمة بمهامها، غير أنه نظراً لكثافة عبء العمل ولنسبة الموارد، كانت تميل إلى أن يعاد تنشيطها من جديد بدلاً من مجرد الاكتفاء بناصره النشاط الأمني، تنفيذاً للنهج المتبع في هذا الشأن. ومما لا شك فيه أنه سادت حالة من القلق العام على الموظفين وعلى المعدات، ولكنها لم تتحول بالضرورة لا إلى مساهلة عامة عن الأمن، باستثناء المعنيين به مباشرة، ولا إلى دعم مادي للأمن. فمن الأمور التي لها دلالتها، أن النداء العاجل لصالح الكونغو برازافيل لم يتضمن أية إشارة إلى الاحتياجات الأمنية، بخلاف نظام للاتصالات كان



البرنامج يحتاجه. وقد بدا للبعثة أن الجهات المانحة المستجيبة لهذا النداء، كانت، بلا شك، على استعداد لإعطاء الأولوية القصوى لأمن موظفي الوكالة المسؤولين عن توزيع المعونات المقدمة تلبية للنداء، إذا ما طلب منها ذلك.

٣٥- كان التقدم الذي تحققه البعثات في المناطق غير الآمنة موضوع رصد دقيق على المستوى المركزي داخل البلد. ولكن هنا أيضا، وباستثناء بعض الحالات النادرة، كان الاتجاه يميل إلى اعتبار تلك العملية من العمليات المناطة بالوكالة، بدلا من اعتبارها مشروعا مشتركا. وفي بعض الحالات كان بعض السائقين غير مزودين بأجهزة الاتصال اللاسلكية، كما أنه لم يكن قد تم توحيد قواعد الانضباط المطبقة على القوافل. وتأرجحت خطط الإجلاء بين المعقول واللامعقول (وخاصة الخطط المنفذة على المستوى القطري) - ومن أشد الأمور إحباطا الأوضاع التي سادت كينشاسا، عندما اتفق الجميع، بكل بساطة، على أن الإجلاء يعتبر مستحيلا.

٣٦- أسوة بالعديد من جوانب التنسيق التنفيذي الأخرى، يبدو أن الأمن كان مطبقا على نحو أفضل ميدانيا على المستوى القطري الفرعي، حيث أن المقصود عادة بمفهوم "الوكالة الرائدة" هو أن الوكالة المختصة بالأمن تمتلك الموارد والسلطة اللازمة للاضطلاع بمهامها. وهنا تبرز المعضلة التي تواجهها الوكالات الثلاث في العديد من البلدان. فمנסق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية أو المنسق المقيم، رغم أنه في الغالب هو الموظف المعين للأمن من طرف منسق الأمم المتحدة للأمن في نيويورك، إلا أنه لا تتوافر له عادة الموارد اللازمة لوضع نظام شامل للأمن. كما أن الرغبة في المشاركة في تمويل مشترك ضعيفة للغاية، وفي بعض الأحيان تكون ضعيفة لدرجة لا تسمح بالمشاركة الفعالة. والموظف المعين للأمن يجد نفسه في هذه الحالة مكبلا بمسؤوليات ضخمة مع قلة الموارد المتاحة له (وبالتبعية، مع تقلص سلطاته) للاضطلاع بمهمة حيوية. وفي هذه الظروف، اتجهت الوكالات إلى وضع أنظمة موازية للأمن، إن لم تكن مستقلة تماما. توصيات: تتضح الحاجة الملحة في جميع بلدان المنطقة الستة إلى الأعمال التالية:

- (أ) قيام الوكالات الثلاث بتعيين مهنيين مؤهلين في أعمال الأمن على المستوى القطري وفي المواقع الميدانية التي تكتنفها مخاطر أمنية كبيرة؛
- (ب) توفير التدريب الأمني على المستوى القطري وعلى مواقع أمنية محددة لجميع الموظفين الميدانيين، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية المشتركة في التنفيذ؛
- (ج) تحديث الطوارئ الأمنية وخطط الإجلاء، بما في ذلك الخيارات الإمدادية، وتوضيح وضع مختلف فئات العاملين، بما فيهم موظفي الشركاء المنفذين؛
- (د) وضع قائمة مركزية بأسماء ومواقع مختلف الموظفين الدوليين وغيرهم في المنطقة القابلين للإجلاء، مع تحديثها باستمرار؛

(هـ) إعداد آلية على المستوى الإقليمي لتنسيق الخطط والأنشطة الأمنية للوكالات الثلاث.

توصية: تعتبر البعثة مقتنعة تماما بضرورة إضافة، تكاليف الأمن (العاملون، المعدات، التدريب، الخ..) لموظفي الوكالة ولموظفي الشركاء المنفذين العاملين في مواقع معرضة لأخطار شديدة، سواء إلى النداءات الوضعية أو إلى النداءات المجمعمة المشتركة بين الوكالات باعتبارها جزءا من "تكاليف إنجاز العمل".



إدارة المعلومات

٣٧- توجد ثلاث فئات أساسية من المعلومات التي يتعين إدارتها مع مراعاة نوع العملية الطارئة المنفذة في منطقة البحيرات الكبرى. ولا تعتبر هذه الفئات الثلاث حاسمة فحسب لنجاح العملية، وإنما أيضا حساسة للغاية، ومعالجتها بطريقة خاطئة قد يعرض العملية كلها للأخطار. أما الفئة الأولى من المعلومات فهي المعلومات العامة، أي إيلاغ العالم الخارجي بالموقف وبكيفية معالجته. أما الفئة الثانية، وهي منفصلة تماما عن الأولى، وإن كانت وثيقة الصلة بها، فهي المعلومات الإحصائية المطلوبة للتخطيط وللرصد. والثالثة هي نوع من المعلومات التي يتعين تعميمها بين السكان المعنيين.

٣٨- نظرا للحجم المطلق للنزاع الطارئ في منطقة البحيرات الكبرى، ولنطاقه، ولطابعه السياسي العميق، كثيرا ما ثار الخلط والخلاف حول الإحصائيات المستخدمة في عمليات المعونة الإنسانية. وقد أولتها الوسائط اهتماما بالغاً لم يخبو أبداً. أما أعداد اللاجئين، والنازحين وغيرهم من الأشخاص المتأثرين بالنزاع، مع أصلهم، وسنهم، وجنسهم، والتكوين العرقي للمجموعات، فقد كانت كلها مثار خلافات، أسوة بالأرقام المتصلة بأحجام الأغذية وغيرها من مواد الإغاثة المقدمة، وبالمصابين، والمفقودين، وهلم جرا.

توصية: في مثل هذه العمليات المتشعبة الطارئة وفي العمليات المماثلة في المستقبل، من الأهمية بمكان أن تتسق الوكالات الثلاث ما لديها من معلومات عامة على مستوى المقر، وعلى المستويين الإقليمي والقطري. أما فيما بين المقار والمكاتب الإقليمية، فقد يكون ربما من المناسب أن يتم ذلك مسبقاً عن طريق الاتصالات الهاتفية، أو الفاكس، أو البريد الإلكتروني. ولكن على المستوى القطري، توصي اللجنة الوكالات الثلاث بأن تكرر عملية نفذت في دار السلام في العام الماضي، حيث كان مجتمع الأمم المتحدة بالكامل يصدر، تحت إشراف مكتب المنسق المقيم، نشرات إعلامية أسبوعية توضح في حينه برنامج الإحصائيات المعد على أساس التوافق في الآراء. وبالطبع كانت كل وكالة في دار السلام تستمر في الاضطلاع بعلاقاتها العامة، وإن كان هناك جهد واع ومنسق للتغلب مسبقاً على أية خلافات عامة في الإحصائيات.

٣٩- وخلال المواقف المتشعبة الأخيرة (مشكلة الفيتناميين من سكان القوارب، وألبانيا، ويوغسلافيا السابقة) برز جانب جديد هام من عملية الإعلام في حالات الطوارئ تمثل في الحملات الإعلامية الجماهيرية التي تركز على المستفيدين من جهود الإغاثة، سواء أكانوا من اللاجئين، أو النازحين داخليا، أو من المدنيين المقيمين في المناطق المتأثرة بالأوضاع. وهذه الحملات تقدم معلومات دقيقة عن الأوضاع الحقيقية السائدة في المواطن الأصلية للاجئين والنازحين داخليا الذين يتعين عليهم اتخاذ قرار بشأن تحركهم، كما أنها قد تعلن عن برامج جماهيرية للتطعيم، أو تقدم معلومات من شأنها تبديد مخاوف السكان المحليين المتأثرين بالأعداد الضخمة من اللاجئين والنازحين الموجودين بينهم. وقد يكون من أهدافها الأخرى تحسين عملية رصد الأوضاع المتصلة بحقوق الإنسان، عن طريق تعميق الوعي بها وتشجيع السكان على الإبلاغ عن أي انتهاك. ومما لا شك فيه أن مثل هذه الحملات كانت ستعود بالفائدة الأكيدة على برنامج الطوارئ المنفذ في منطقة البحيرات الكبرى، لو تم تنفيذها منذ بداية العمليات في ١٩٩٤.



ملاحظات ختامية

- ٤٠- كانت الطريقة المتبعة في إعداد البرنامج الدولي للمساعدات الطارئة في منطقة البحيرات الكبرى، وفي تطويره على مدار الأربع سنوات الماضية عشوائية، إلى حد كبير، وعرضية ولا تستهدف سوى أغراض خاصة مؤقتة. فقد تعرض السكان المدنيون لأعمال العنف العرقي لفترات طويلة، إلا أن حجم المذبحة التي حدثت في رواندا في عام ١٩٩٤ وطريقة تنظيمها فاقت كل ما عرفته القارة منذ عدة أجيال. وقد أدى الشعور بالغضب وبالمرارة الذي انتشر في أعقاب ذلك إلى إزكاء سعيير القتال الدائر بشكل متقطع حتى الآن. ولاشك أن استمرار النزاعات الصغيرة والمتوسطة بشكل دائم في بلدان المنطقة الستة، بالإضافة إلى تحركات السكان المفاجئة، هي التي ساهمت، إلى حد كبير، في فرض هذا الخليط العشوائي من الأعمال التنظيمية المتعلقة بالموظفين، والمسؤوليات، والأنشطة، والتمويل، الخ.. على الأمم المتحدة، والجهات الثنائية، والمنظمات غير الحكومية. والأوضاع في تطور مستمر أما النظام فيستجيب لها بشكل لا إرادي.
- ٤١- وكانت هناك بالطبع عوامل أخرى حاسمة، من بينها الدوافع السياسية للجهات المانحة، والتقلبات الحادة في التغطية الإعلامية، وفي الاهتمام/التمويل العام، والحجم الحقيقي للنظام الدولي للمعونة الطارئة، ومدى تشعبه. والعديد من هذه العوامل يعتبر جزءا من عمليات أخرى تمت مؤخرا لمواجهة نزاعات طارئة، كما أنه سيظهر بلا شك أثناء العمليات الكبرى الأخرى التي ستتم في المستقبل.
- ٤٢- وعلى ضوء ما سبق، تعتقد البعثة أن عناصر النظام المتباينة المشتركة في عملية الطوارئ في منطقة البحيرات الكبرى، وخاصة وكالات الأمم المتحدة الثلاث التي ارتكزت عليها العملية أساسا، بدأت في التعامل مع بعضها البعض، من الناحية التشغيلية، بطريقة وبدرجة لم يسبق لهما مثل في برامج المعونة الطارئة الكبرى. كما بدأ التغلب، إلى حد مل على روح التنافس نتيجة لهذا التعاون. ويقدم هذا التقرير الدليل المادي على هذه الحقيقة الواقعة، كما أنه يوضح تفاصيل بعض الجوانب البارزة من القصور في التنسيق التي ما زالت لم تعالج. ولاشك أن النهج المشوش لنظام حماية أمن الموظفين العاملين في مواقع تكتنفها المخاطر طوال فترة تنفيذ العملية، سيلقى، بالضرورة، ظللا على الاحتفال بأي شكل من أشكال الأعمال المشتركة الجديدة أو من التنسيق.

