

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، ١٢ - ١٥/٥/١٩٩٨

تقارير التقييم

البند ٣ من جدول الأعمال

التقييم المشترك بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي بشأن مساعدات أغذية الطوارئ للعائدين واللاجئين والنازحين وغيرهم من السكان المتضررين من الحرب في البوسنة والهرسك

الموجز

كانت عملية المساعدة الإنسانية في يوغوسلافيا السابقة من أكبر المبادرات الإنسانية التي اضطلع بها المجتمع الدولي على الإطلاق. فقد غطت العملية نحو ٢,٦ مليون شخص في السنة، معظمهم في البوسنة والهرسك. وقد خلصت بعثة التقييم المشتركة إلى أنه ينبغي الإشادة بكل من المفوضية والبرنامج لما حققاه من ضمان وصول المساعدات الغذائية لأشد الناس حاجة إليها حتى في أشد ظروف الحرب صعوبة وأكثرها تعقيدا من الناحية السياسية وضمان عدم انتشار الجوع أو سوء التغذية على نطاق واسع. وعموما، كان التعاون بين وكالتي الأمم المتحدة تعاوننا جيدا جدا على الرغم من بعض الصعوبات التي رافقت نقل المسؤوليات من المفوضية إلى البرنامج - وهي العملية التي استكملت بحلول يناير/كانون الثاني ١٩٩٧. ولم تقتنع البعثة بمبررات إنشاء برنامج كامل في زمن السلم وحذرت من النظر إلى المعونة الغذائية كبديل لقيام نظام للرعاية الاجتماعية.

وقد تبين أن إرسال بعثة مشتركة من المفوضية والبرنامج لتقييم عملية الطوارئ وأنشطة ما بعد الطوارئ في البوسنة والهرسك كان عملية مهمة ومفيدة للجميع. ويؤمل أن يتبع منهج مشابه في أية عمليات مشابهة في المستقبل.



Distribution: GENERAL
WFP/EB.2/98/3/1
24 March 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: 6513-2029 A. Wilkinson مدير مكتب التقييم:

رقم الهاتف: 6513-2027 A. Waeschle رئيس موظفي التقييم:

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



العملية

- ١- يمكن، من حيث ترتيبات التعاون بين الوكالتين، تقسيم تاريخ العملية إلى ثلاث مراحل هي:
- (أ) المشاركة الأولية من جانب **المفوضية** (١٩٩١ حتى أواخر عام ١٩٩٢). وخلال هذه الفترة ازدادت مشاركة **المفوضية** في البوسنة والهرسك وأصبحت "الوكالة الرئيسية" لأعمال الإغاثة الإنسانية. ولم يكن **البرنامج** قد شارك بعد؛
- (ب) العمليات خلال فترة الحرب (من أواخر عام ١٩٩٢ حتى عام ١٩٩٥): وخلال هذه الفترة أصبح **البرنامج** مسؤولاً عن إيصال معظم الأغذية إلى نقاط التسليم الأمامية خارج البوسنة والهرسك قبل أن تقوم **المفوضية** بتوزيعها؛
- (ج) فترة انتقالية (١٩٩٥ إلى ١٩٩٧): وهي الفترة التي تم خلالها التفاوض من أجل التوصل إلى اتفاق دايتون للسلام الذي أدى إلى توقف القتال. وخلال هذه الفترة أسندت إلى **البرنامج** مهمة إدارة سلسلة الأغذية ضمن البوسنة والهرسك.
- ٢- جرى تنفيذ عملية المساعدة الإنسانية في يوغوسلافيا في بيئة سياسية تتسم بتعقيد شديد وفي ظروف دائمة الصعوبة وغالبا خطرة خلال فترة الحرب على وجه الخصوص. ونظرا للتعقيد الاستثنائي الشديد للبيئة السياسية والعسكرية التي كانت تجري فيها العملية وللاهتمام الدولي بنشوب هذه الأزمة في أوروبا فإن أهداف **المفوضية**، المتصلة عادة باللاجئين والنازحين، أخذت مكانها للاهتمام بتخفيف معاناة الناس وإنقاذ حياة أكبر عدد ممكن منهم. وهكذا اكتسبت الأغذية التي كان **البرنامج** يشتريها ويسلمها وتوزعها **المفوضية** أهمية فائقة في السعي لتحقيق هذه الأهداف.
- ٣- واستنادا إلى التفاهم المشترك الذي تم بين الوكالتين جرى توسيع دور **البرنامج** في برنامج المعونة الغذائية تدريجيا من منتصف عام ١٩٩٣، عندما أنشئت مكاتب فرعية في سراييفو وجينكا، وحتى يناير/كانون الثاني ١٩٩٧، عندما أخذ **البرنامج** على عاتقه كامل المسؤولية عن سلسلة المعونة الغذائية بدءا بتعبئة الموارد وبرمجة توزيع المعونات الغذائية وانتهاء بعمليات التوزيع والرصد والإبلاغ.
- ٤- وبحلول سبتمبر/أيلول ١٩٩٧، كان قد تم إنفاق ٧١٠ مليون دولار^(١) لتوفير ١,١٤ مليون طن من الأغذية ليوغوسلافيا السابقة. وبنهاية عام ١٩٩٦ كان متوسط عدد الأشخاص الذين كانت تشملهم المعونة الغذائية ٢,٦ مليون شخص في السنة معظمهم ضمن البوسنة والهرسك. وفي أوج الصراع في البوسنة والهرسك كان هناك ١,٢ مليون نازح و١,٤ مليون "متضرر من الحرب"، أي أشخاص دون ما يعيهم ودون أن يكونوا لاجئين أو نازحين. ويقدر أن ٨٠ في المائة من سكان البوسنة والهرسك كانوا في وقت من الأوقات يستفيدون من المعونة الغذائية التي تقدمها **المفوضية** و**البرنامج**. وفي يونيو/حزيران ١٩٩٧ كان ما يزال هناك ٨٠٠ ٠٠٠ نازح رغم أنهم لم يكونوا جميعا يتلقون مساعدات غذائية.

(١) جميع القيم النقدية محسوبة بدولار الولايات المتحدة الأمريكية.



طابع التقييم وأهدافه

- ٥- كانت مهمة بعثة التقييم المشترك بتقييم برنامج المعونة الغذائية من بداية عام ١٩٩٢ حتى يونيو/حزيران ١٩٩٧. وكان المطلوب من عملية التقييم تقدير أهمية المساعدات الغذائية والخدمات المتصلة بها التي كانت تقدم بموجب عملية الطوارئ رقم ٥١٤٢ للبوسنة والهرسك وتحديد حسن توقيتها وفعاليتها وآثارها واستخلاص الدروس منها للاسترشاد بها في حالات الطوارئ وما بعد الطوارئ المشابهة.
- ٦- وكان مطلوباً من عملية التقييم أن تدرس العوامل التي ساهمت في نجاح العملية من حيث وصولها إلى الأشخاص المحتاجين في ظروف القتال، وقدرتها على الحيلولة دون انتشار الجوع وسوء التغذية في صفوف المتأثرين بالحرب، وأن تحدد العوامل التي أثرت سلباً على العملية. وكان مطلوباً من عملية التقييم أيضاً أن تقدر الاستراتيجية والتقدم المحرز في تنفيذها بغية إعادة توجيه المعونات الغذائية في أوضاع ما بعد الحرب.

المسائل الأساسية

- ٧- جرى تحديد المسائل الأساسية ضمن السياق العام لنطاق التقييم. وقد ضمت هذه المسائل: (أ) مدى صحة وفعالية توزيع العمل بين الشريكين الرئيسيين، **المفوضية والبرنامج**، ومدى كفاءة آليات التنسيق؛ و(ب) مدى فعالية القدرات المتوفرة للاستجابة لاحتياجات المنتفعين - بما في ذلك تقدير مسائل التوجيه والرصد والإدارة والتوظيف؛ و(ج) أهمية المعونة الغذائية في فترة الإعمار؛ و(د) مستقبل المعونة الغذائية في البوسنة والهرسك.
- ٨- إن مسألة آثار عملية الطوارئ المشتركة على الحرب ذاتها مسألة كانت وما تزال موضع خلاف، خاصة فيما يتعلق بآثارها على مدة الحرب؛ أي دور المساعدات الإنسانية في إطالة النزاع.

تقييم العملية: النتائج والاستنتاجات

العمليات خلال فترة الحرب

التعاون بين المفوضية والبرنامج

- ٩- كان التعاون جيداً بين الوكالتين. ولم تبرز أي مشكلات خطيرة خلال فترة الحرب نتيجة لاختلاف السياسات أو بسبب ضعف الاتصالات بين الوكالتين. إلا أن بعض الفجوات التي طرأت على أفضلية الاتصالات بسبب صعوبة حشد استجابات كافية من الجهات المانحة والحفاظ عليها أدت أحياناً إلى بعض التوتر ضمن الوكالتين وبينهما.
- ١٠- **بداية المشاركة.** عندما بدأت يوغوسلافيا في التفكك في منتصف ١٩٩١، راقب مكتب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في بلغراد تطور الأوضاع. وبحلول أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩١ أدى اتساع نطاق الأحداث وصلة ولاية المفوضية بها من حيث التحركات السكانية بالسلطات اليوغوسلافية إلى الطلب من المفوضية أن تقدم الدعم بالاستجابة



للأزمة. وتم إثر ذلك إرسال بعثة تقييم خاصة مشتركة بين **المفوضية واليونسيف** زارت مواقع رئيسية في صربيا وكرواتيا والبوسنة والجبل الأسود. وأوصت البعثة بإنشاء برنامج مساعدة متواضع للاستجابة لاحتياجات النازحين بالتعاون مع **اللجنة الدولية للصليب الأحمر** التي كانت تخطط للعمل في مناطق العمليات الحربية عملا بحدود ولايتها.

١١- ومع انهيار الدولة الاتحادية اليوغوسلافية وإنشاء الحدود الجديدة أصبح السكان النازحون لاجئين عمليا أو بحكم اللاجئين مما أكد لدى الأطراف الرئيسية في المجتمع الدولي أن **مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** هي الوكالة التي تملك الصلاحيات الخاصة المطلوبة. وهكذا تم في نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩١ توسيع النطاق التقليدي لولاية **المفوضية** ليشمل النازحين في يوغوسلافيا السابقة من خلال أعمال مفهوم "المساعي الحميدة".

١٢- وكان التعاون بين الوكالات ملموسا منذ البداية عندما صدر النداء المشترك عن **المفوضية واليونسيف ومنظمة الصحة العالمية** من أجل جمع نحو ٣١٦ ٩٠٠ ٢٤ دولار في ٣/١٢/١٩٩١. وقد أتاح هذا توزيع مواد أساسية كمعونة للنازحين في كرواتيا وسلوفينيا وصربيا. وبعد نشوب الحرب في البوسنة في أبريل/نيسان ١٩٩٢، قامت **المفوضية** بتقدير احتياجاتها المالية القادمة تقديرا صحيحا وقامت كذلك بتوعية المجتمع الدولي بحجم الأزمة مطالبة إياه بمبلغ لا سابقة له هو ١٦٥ مليون دولار لتغطية الاحتياجات الإنسانية الأولية لعام ١٩٩٢.

١٣- وجرى بعد ذلك تنظيم عملية النقل الجوي إلى سراييفو التي أدارتها **المفوضية** بالتعاون مع **قوة الحماية التابعة للأمم المتحدة** بمشاركة نحو ٢٠ بلدا مشاركا. ونقل في إطار هذه العملية ما مجموعه ٦٧٧ ١٦٠ طنا من المعونات (بما فيها الأغذية والأدوية والمعدات وإمدادات أخرى). وساعدت عملية النقل الجوي في إجلاء ما يزيد عن ألف شخص، فضلا عن نقل المساعدات. واستمر هذا الجسر الجوي من ٣/٧/١٩٩٢ حتى ٩/١/١٩٩٦، انطلاقا من زغرب وسبليت وفرانكفورت وأكونا حتى أوائل ١٩٩٥، ومن أكونا فقط بعد ذلك.

١٤- وكانت تقع أحيانا احتكاكات وملابسات بين **المفوضية وقوة الأمم المتحدة للحماية** بسبب عدد من العوامل منها الهوة بين الثقافة المدنية والإنسانية **للمفوضية** والثقافة العسكرية للقوة، وانعدام أي تجربة سابقة في العمل معاً، وتغير دوري المنظمتين مع الزمن. فقد تغير دور قوة الحماية من دعم العملية الإنسانية إلى تقديم المشورة الأمنية فالإيضاح بالدور القيادي في مجال الأمن، بل إن القوة قامت فعلا، بناء على طلب **المفوضية**، بتسليم المعونات الغذائية نيابة عن **المفوضية**.

١٥- تبين بازدياد إثر إطلاق النداء من أجل تمويل الأنشطة الإنسانية في أبريل/نيسان ١٩٩٢ وبدء عمليات النقل الجوي إلى سراييفو في يونيو/حزيران من السنة ذاتها مدى خطورة الأزمة واتساع العملية وبالتالي مدى الحاجة إلى تعبئة قدرات **البرنامج** لإدارة عمليات إغاثة غذائية دولية واسعة النطاق. وبدأ **البرنامج** مشاركته في يوليو/تموز ١٩٩٢ بعد التشاور مع **المفوضية** إذ شارك **البرنامج** في بعثة مشتركة بين وكالات **الأمم المتحدة** والجهات المانحة في أغسطس/آب ١٩٩٢. وشددت هذه البعثة على الحاجة إلى مساعدات إنسانية للجمهوريات الست المنبثقة عن يوغوسلافيا السابقة. وشكلت النتائج التي توصلت إليها البعثة أساسا للنداء المشترك الذي أطلق في سبتمبر/أيلول ١٩٩٢ الذي ينص على أن "البرنامج سيقوم بحشد الموارد من المجتمع الدولي ويشرف على تسليم السلع إلى نقاط التسليم الأمامية". وخلال الفترة الواقعة بين سبتمبر/أيلول وديسمبر/كانون الأول ١٩٩٢، عكفت **المفوضية والبرنامج** معا على زيادة مشاركة **البرنامج** إلى أن تولى **البرنامج** المسؤولية الكاملة عن تسليم السلع إلى نقاط التسليم الأمامية في ١/١/١٩٩٣.

١٦- وعند النظر في حضور **المفوضية** في الفترة الأولية، فإن المسألة الرئيسية ذات الصلة بالعملية المشتركة اللاحقة هي ما إذا كان يتعين إشراك **البرنامج** قبل نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٢ عندما بدأ مشاركته في البرنامج الإنساني. إذ إن جوانب تشغيلية حاسمة من برنامج الأغذية المشترك تأثرت بكون **المفوضية** أنشأت عملياتها ووظفت العاملين فيها فعلا



قبل مشاركة البرنامج. وطراً توسع على دور المفوضية في أنشطة الإغاثة خلال عام ١٩٩٢ كما تلقت دعماً دولياً وواسعاً لاستجاباتها للأعداد المتزايدة من اللاجئين والنازحين والمتضررين من الحرب. وارتفع عدد المنتفعين بالنسبة لكامل يوغوسلافيا السابقة من ٥٠٠ ٠٠٠ منتفع في ديسمبر/كانون الأول ١٩٩١، إلى ٦٥٠ ٠٠٠ فإلى مليون فإلى ٢,٧ مليون لبيبلغ ٣ ٠٥٥ ٠٠٠ منتفع بحلول ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٢.

١٧- إلا أن الصمت الذي لزمه البرنامج في المرحلة الأولى كان صمتاً له ما يبرره، فعندما لم يكن حجم العملية قد اتضح لم تكن هناك مبررات قوية للمشاركة في عمليات في ما كان يومئذ بلداً أوروبياً من بلدان الدخل المتوسط يقع خارج المجال المعتاد لتركيز البرنامج وهو البلدان الأشد فقراً وأزمات الأمن الغذائي في بلدان الدخل المنخفض. لهذا أجل قوار المشاركة ولم ترسل الشحنات الأولى من البرنامج حتى نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٢ بعد أن أصبح أسطول الشاحنات الدولي والجسر الجوي قيد التشغيل بفضل مبادرات المفوضية.

١٨- **العمليات خلال الحرب:** وزع العمل بين الوكالتين خلال فترة الحرب إلى حد كبير على أساس معطين اثنين: أولهما أن مسؤولية البرنامج كانت تتركز على تسليم الأغذية إلى نقاط التسليم الأمامية التي كانت تقع، في مجمل الأحوال، خارج البوسنة (في كرواتيا ويوغوسلافيا في البداية، وبعد ذلك في إيطاليا وألمانيا لخدمة التسليمات الجوية). وثانيهما أن تواصل المفوضية الاضطلاع بمسؤولية إدارة سلسلة إمدادات الأغذية ضمن البوسنة. أي أن العملية المشتركة خلال الحرب كانت تنطوي على توزيع واضح للعمل مع بعد جغرافي كان يعني انعدام النشاط "المشترك" ضمن البوسنة ذاتها. ومن الطبيعي تجنب ازدواجية الهياكل الإدارية في ظروف كذلك التي كانت سائدة ضمن البوسنة.

١٩- إلا أنه كان لهذا الترتيب إيجابياته وسلبياته. ومن الإيجابيات التقسيم الواضح للعمل الذي ترك لوكالة واحدة مهمة معالجة عمليات الإمداد الصعبة التي ينطوي عليها تسليم الأغذية والإمدادات الإنسانية الأخرى ضمن البوسنة مما أتاح فرصة، من ناحية المبدأ على الأقل، لتحقيق قدر أكبر من الكفاءة. إلا أن الوكالات عندما تشترك في عمليات ميدانية تتوقع عادة أن تنشئ نفسها هيكلها وبنائها الأساسية الخاصة بها في الميدان، مع أنشطة مشتركة تشمل التعاون الأفقي بين مكنتي الوكالتين الميدانيين. إلا أن التكاليف المالية التي يتطلبها مثل هذا الترتيب في ظروف الحرب التي تتطلب تقليص عدد العاملين الميدانيين إلى أقصى حد ممكن جعل من تحقيق انتشار من هذا القبيل أمراً غير مرغوب فيه.

٢٠- إلا أن حشد خبرات الوكالات المتخصصة وقدراتها يمكن أن يتحقق من خلال ندب العاملين المتخصصين للعمل لدى الوكالة الرئيسية لمدة ميدانية محددة. وفي هذه العملية التي واجهت فيها المفوضية صعوبات في ملء بعض الوظائف من بين موظفيها الدائمين ووجدت نفسها مضطرة لتوظيف معظم العاملين الميدانيين من خارج الوكالة فإن ندب الموظفين من الوكالات الأخرى كان يمكن على الأقل أن لا يؤدي إلى حجب فرص التوظيف أمام موظفي المفوضية بالذات.

٢١- وهناك مسألة أخرى تتعلق بالتوزيع الجغرافي للعمل بسبب بعض الصعوبات بين الوكالتين وهي تتصل بالمصروفات التي تتحملها المفوضية لقاء تكاليف النقل الداخلي والتخزين والمناولة وتسديدها لاحقاً من جانب البرنامج لحساب المفوضية. إن انعدام التوافق بين نظامي المحاسبة للوكالتين أدى إلى بعض الخلافات التي لم تؤثر، مع ذلك، على فعالية الأنشطة الميدانية خلال فترة الحرب الصعبة أو الفترة التي تلتها. إلا أن هذه الخلافات التي جرى حلها لحسن الحظ كانت محل مناقشات متواصلة بين المقرين الرئيسيين للوكالتين.

٢٢- **انتقال الإدارة ضمن البوسنة:** اتفق على تغيير توزيع العمل بين الوكالتين ونفذ ذلك خلال فترة ١٩٩٥-١٩٩٧ وتوج هذا التغيير بتسليم البرنامج إدارة كامل السلسلة الغذائية ضمن البوسنة والهرسك في يناير/كانون الثاني ١٩٩٧. وبعد اتفاق دايتون للسلام، عندما لم تعد هناك أي أسباب ملحة لمواصلة المفوضية إدارة أعمال البرمجة ضمن البوسنة والهرسك، حرص البرنامج على تنفيذ نقل سريع للمسؤوليات. إلا أن الانطباع ما زال سائداً بأن التعاون بين الوكالتين



واجه بعض الصعوبات خلال هذه الفترة. ويعود ذلك إلى حد ما إلى الصعوبات الكامنة في نقل إدارة عملية واسعة النطاق في سياق سياسي وعسكري معقد. ولعله يعكس أيضا مصالح من ساهموا في بناء النظام الذي أدارته المفوضية.

٢٣- وكان هناك تغيير آخر كان لا بد أن يحدث سواء جرى نقل الإدارة أم لا وهو التخفيض الكبير الذي طرأ على تدفق الأغذية خلال عامي ١٩٩٦ و١٩٩٧. وتزامن هذا التخفيض مع نقل الإدارة إلى البرنامج مما أضاف على الأرجح إلى الصعوبات التي واجهها البرنامج في جهوده لترسيخ حضوره وكسب قبول السلطات المحلية له. ومع ذلك فقد تمت عملية النقل دون صعوبات كبيرة بين الوكالتين.

٢٤- وسرعان ما حقق هذا النقل وفورات كبيرة كان العنصر الرئيسي فيها تحول البرنامج الكامل إلى النقل التجاري. وكانت المفوضية قد فكرت في هذا التحول قبل التوقيع على اتفاق دايتون للسلام في ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٥ إلا أنها لم تطبقه بسبب قيود الحرب. وقد أدى هذا التحول أيضا فضلا عن الوفورات التي حققها إلى إعطاء دفعة كبيرة للاقتصاد المحلي. ولم يشكل إنشاء البرنامج لهيكله الإدارية ضمن البوسنة والهرسك تكاليف صافية بالنسبة للمجتمع الدولي إلا خلال الفترة القصيرة التي كان فيها البرنامج يفتح مكاتبه ويعين موظفين لها قبل انسحاب المفوضية تماما.

توفير المساعدات في ظروف الحرب

٢٥- توفر العملية الإنسانية في يوغوسلافيا السابقة مثلا عن الصعوبات الشديدة التي تواجه الوكالات الإنسانية في حالات الطوارئ التي تتطلب، في غياب البيانات الموثوق بها، السعي لإنقاذ حياة الناس وتلبية احتياجاتهم الأساسية. ومما يسجل لصالح المفوضية والبرنامج أن الأغذية التي وزعت على أساس الحسابات الأولية المستندة إلى البيانات البسيطة المتاحة، غطت احتياجات السكان الملحة حتى في المناطق الكثيرة المعزولة والمحرومة بشكل خاص. وحدث هذا رغم نقاط الضعف في خط الإمداد بما في ذلك عدم انتظام الإمدادات وعدم إمكانية التنبؤ بها. ولا أدل على هذا من الطلبات العاجلة والمتكررة من جانب البرنامج والمفوضية للحصول على استجابة من المانحين. وفي حالة الطوارئ هذه، كما في غيرها، تعاضمت إمكانات التوجيه بما أتاح إدخال تصحيحات تدريجية على المستويات المحلية للإمداد الناقص أو المفرط.

٢٦- ومن منجزات العملية المشتركة أيضا عدم انتشار الفقر أو سوء التغذية. ومع ذلك فإن بعض صعوبات الوصول المتصلة بالأمن جعلت توزيع المواد مسألة صعبة في حالة الفئات السكانية المعزولة أو المدن المحاصرة. وعندما كان يمنع الوصول برا كان يلجأ إلى التوزيع عن طريق الجو كما حدث في عمليات الإمداد من الجو الصعبة والناجحة أحيانا: في سربينسكا وغوراجده وزيبا وبيهاش. ويبدو في الواقع أن عمليات الإمداد من الجو كانت ناجحة في بيهاش فقط في أواخر عام ١٩٩٤ وعلى مدى عام ١٩٩٥ حيث جرى إبعاد المجاعة من خلال الإنزال من الجو. وأدت صعوبات الوصول أيضا إلى تسليمات من الجو طويلة الأجل كما يتبين من تجربة الجسر الجوي إلى سراييفو، ذاك الجسر الذي فاقت مدته مدة أي جسر جوي آخر في التاريخ إذ امتد من ١٩٩٢/٧/٣ إلى ١٩٩٦/١/٩.

٢٧- ونظرا لكميات الأغذية الموردة، فإن السبب الرئيسي للجوع كان القيود المفروضة على إمداد المجتمعات بالأغذية في ظروف الحصار. وخلصت بعثة التقييم إلى ضرورة إيلاء مزيد من الاهتمام إلى زيادة كميات الأغذية المسلمة بتوفير سلة غذائية من سلع غذائية تشرى أصلاً على أساس قيمتها التغذوية بالنسبة لحجمها.

بعض النتائج غير المقصودة

٢٨- يقول البعض إن توفير المعونة الإنسانية في البوسنة والهرسك ساهم في إطالة مدة النزاع.



٢٩- وهناك حجتان تساقان دفاعاً عن مقولة الإطالة. الحجة الأولى هي حجة "ورقة التين" التي تقول بأن الجهات المانحة قدمت الدعم السخي للمعونة الغذائية كي لا تنتهم بالتقاعس في البوسنة وأدت بالتالي إلى تأجيل التدخل العسكري المطلوب لإنهاء النزاع. وقد كان هذا رأي عدد من الزعماء في سراييفو ممن عارضوا توفير المعونة الغذائية في المراحل الأولى للحرب. إلا أن هذا هو نقد أولويات المجتمع الدولي وإرادته السياسية أكثر منه للمعونة الغذائية ذاتها. ولا بد من ملاحظة أن المعونة الغذائية ما هي إلا مجرد جزء من مجموعة المساعدات الإنسانية والإعمازية. ولا يوجد أي دليل على أن تقديم المعونات، بما فيها المعونات الغذائية، حول أنظار الرأي العام عن ضرورة دعم التدخل العسكري. ثم إن تنفيذ المساعدات الإنسانية صاحبته تغطية إعلامية دولية إضافية بشرت بالتدخل الحاسم في نهاية المطاف - هذه حجة لا تتطوي على أي مصداقية.

٣٠- الحجة البديلة هي أن المساعدات الإنسانية أطالت أمد الحرب بتوفيرها المساعدة المادية للمحاربين. والواقع أن المعونة الإنسانية دعمت بالضرورة الجهود العسكرية، إذ إنه حتى لو أن الإمدادات الإنسانية الفعلية لم تحول للمقاتلين، فإن تقديم المعونات، بما في ذلك (وليس حصراً) المعونات الغذائية، كان سيتيح تحويل موارد مطلوبة لإعاشة السكان من غير المحاربين إلى الجهود الحربية. ومن الممكن القول إنه لو لم تقدم المعونات الغذائية لأدت المعاناة الناجمة عن ذلك إلى التعجيل بوقف العمليات الحربية. ولكن هذا كان سيتم مقابل زيادة عذاب السكان من غير الفئات المتحاربة (بما في ذلك أهوال مجاعات فعلية محتملة) وحل النزاع بانتصار أحد الأطراف. كان من الممكن في هذه الحالة للنزاع أن يكون أقصر ولكن المعاناة كانت ستكون أطول والنتيجة أسوأ: عالم بدون البوسنة ومقسم بين جيرانها. ولا يمكن القول بأي قدر من الإقناع إن احتمال تزايد المعاناة في غياب الدعم الإنساني كان سيبرره تزايد احتمال التوصل إلى حل مرض وأسرع للنزاع.

٣١- ومع ذلك فإن تقديم المساعدات، بما فيها المعونة الغذائية، أدى إلى بعض النتائج السياسية السلبية المحتملة. فلما كان الحصول على المساعدة في مجال التوزيع خاضع للسلطات القائمة على الأرض فإن التفاوض معها والموافقة على استخدام القنوات التي تتحكم بها عزز بالضرورة سلطتها إلى حد ما. وفرضت السلطات العسكرية في بعض الحالات رسوماً على الأغذية مقابل السماح بمرور القوافل. وكان موظفو المفوضية الميدانيون يقاومون دائماً محاولات جباية رسوم على الأغذية في البوسنة، وكانت لديهم تعليمات متكررة ومحددة بهذا الخصوص. إلا أن الموظفين الميدانيين كانوا يتعرضون أحياناً لضغوط للتخلي عن المعونات وجرى الاستيلاء على الأغذية بالقوة في بعض الحالات الاستثنائية. وهذا جزء من واقع العمليات في وقت الحرب وهو يبين الإطار المتوتر الذي يعمل فيه الموظفون والمهام الصعبة التي يضطلعون بها.

٣٢- ويستنتج من كل هذا أن على الوكالات الإنسانية في ظروف الحرب أن تختار موظفيها في ضوء قدرتهم على الدخول باستمرار في مفاوضات منهكة مع محاورين عنيدين وعلى المحافظة على رباطة جأشهم حتى تحت التهديد دون أن يعرضوا استمرار العملية للخطر. ومما هو جدير بالتنويه هو أن هذا هو تماماً ما حققته الوكالتان العاملتان في البوسنة خلال الحرب.

الإدارة

٣٣- كان للقرارين اللذين اتخذتهما الوكالتان بإنشاء وحدات إدارية خاصة في مقريهما الرئيسيين لمعالجة عملية الطوارئ ما يبررها في ضوء حجم العملية وضرورة المحافظة على تدفق المعلومات بين الوكالتين ومع الجهات المانحة. كذلك



فقد كان تعيين موظف كبير لتمثيل المفوضية بوصفها الوكالة الرئيسية في بلد التدخل متمتعا بصلاحيات واسعة للاستجابة الفورية لتطور الأحداث السياسية والعسكرية إجراء جديرا بالتنويه.

التوجيه والرصد

٣٤- وخلصت البعثة إلى أن عمليات التوجيه في ظروف الحرب الشديدة الصعوبة كانت جديرة بالثناء، ولا أدل على ذلك من عدم وقوع أي حالات شديدة من الجوع أو سوء التغذية. أما عمليات الرصد فكانت تعيقها الظروف الخطرة وكذلك نقص الموارد رغم طلبات الدعم الكثيرة إلى الجهات المانحة التي كانت هي ذاتها حريصة على تلقي تقارير عن عمليات الرصد. ومع ذلك استطاع العاملون في مجال الرصد تغطية أكبر عدد ممكن من نقاط التوزيع وحصلوا على ما يكفي من المعلومات للدلالة على أن فئات المنتفعين ذات الأولوية تتلقى حصصا مناسبة.

ما بعد دايتون

نقل المسؤوليات من المفوضية إلى البرنامج

٣٥- في ظروف ما بعد دايتون، نقلت مسؤوليات إدارة سلسلة الغذاء ضمن البوسنة والهرسك تدريجيا من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى برنامج الأغذية العالمي، واستكملت هذه العملية خلال يناير/كانون الثاني ١٩٩٧. وبرر نقل إدارة عمليات الإمداد بانتقال مواز من استخدام القوافل التي توفرها الحكومة المانحة إلى استخدام وسائل النقل التجارية، مما شكل خطوة مناسبة باتجاه العودة إلى ظروف السلم الطبيعية وترويجا لترتيبات اقتصاد السوق.

٣٦- أما القرار بإنشاء عملية ميدانية واسعة النطاق للبرمجة والتسليم فكان موضع تساؤلات أكثر، إذ كانت العملية المطلوبة يومئذ عملية تقليص مع أدنى حد ممكن من العواقب على المنتفعين. وكانت هذه المسألة مختلفة عن تلك التي تم معالجتها عمليا، وهي كيفية الانتقال من برنامج معونة غذائية في زمن الحرب إلى برنامج معونة غذائية زمن السلم. وبطرح هذا السؤال انتقلت عملية البرمجة إلى مساعدة الفئات الضعيفة بدلا من الاقتصار على اللاجئين والنازحين وغيرهم من السكان المتأثرين بالحرب.

تقليص إمدادات الأغذية

٣٧- مع توقف الأعمال العدوانية اتخذ قرار بتقليص برنامج المعونة الغذائية. وبرر هذا القرار، كما هو متوقع، بأن السلام يجلب معه الانتعاش والاستقرار الاقتصاديين. ومع انتعاش الاقتصاد تبدأ مشكلة ضعف الأسر التي أخذت تنجم بازدياد عن نقص دخولها أكثر مما تنجم عن تقليص إمدادات الأغذية وعن انعدام نظام رعاية اجتماعية مناسب لدعم الفئات الضعيفة. وفي البوسنة والهرسك ينبغي عدم النظر إلى المعونة الغذائية كبديل لنظام الرعاية الاجتماعية. فعند تقليص المعونة الغذائية ينبغي على السلطات الوطنية والوكالات المانحة أن تتخذ الخطوات اللازمة من أجل إقامة نظام فعال للرعاية الاجتماعية. وهذه مسألة مستعجلة اليوم.



التوجيه والرصد

- ٣٨- برزت مسألة ضرورة تعزيز الجهود من أجل تحسين التوجيه فور التوقيع على اتفاق دايتون للسلام تقريبا. وكان العامل الحاسم هو الضغط الممارس من الجهات المانحة الذي كان مصدره رغبتها الشديدة في تخفيض هباتها. فالمنطق البسيط كان يقضي بأن يجلب السلام معه الاستقرار والانتعاش الاقتصادي وأن الناس ستعود إلى مواطنها الأصلية وأن انتهاء القتال سيعني إمكانية استئناف النقل التجاري. وعلى هذا الأساس فإن تخفيض المعونة الغذائية تخفيضا كبيرا سيكون ممكنا وضروريا. وقدمت أيضا مبررات أخرى كثيرة لتخفيض المساعدات الإنسانية بما فيها الحجج المعتادة حول تجنب خلق اتكالية غذائية أو مثبطات للإنتاج الزراعي. وكان واضحا، في كل الأحوال، أن قرارا قد اتخذ باعتماد سياسة تدعو إلى تخفيض كميات الأغذية التي تسلم مما يستدعي بالتالي تخفيض عدد المنتفعين من المساعدة.
- ٣٩- ومع اضطراره المتزايد بالمسؤولية عن سلسلة المعونة الغذائية، بدأ البرنامج خلال عام ١٩٩٦ بعض المحاولات من أجل توجيه المعونة في اتجاهات تتوافق مع ممارسات البرنامج في عمليات الطوارئ. فتوقف البرنامج عن تحديد منتفعين بالرجوع إلى تصنيفات المفوضية وأخذ يحدد أشد الفئات حاجة ضمن السكان ككل. وحدد مكون البرنامج في بعثة تقدير احتياجات المعونة الغذائية المشتركة بين البرنامج والمفوضية ومنظمة الأغذية والزراعة إلى البوسنة والهرسك في ١٩٩٦ عدد المنتفعين (أو قائمة المنتفعين) بنحو ١,٩ مليون شخص. بينما اعتمدت المفوضية رقما لأغراض التخطيط قدره ٢,٧ مليون شخص من أصل مجموع عدد السكان البالغ عددهم ثلاثة ملايين. وأوصت البعثة بتخفيض عدد "المنتفعين المباشرين" (أي المؤهلين للتوزيع العام) إلى ٦٠٠ ٠٠٠ أي إلى ٢٠ في المائة من مجموع السكان.
- ٤٠- وعلى الرغم من أن السلطات المحلية قد تكون قبلت بهذه المعايير، نظريا على الأقل، فإن تطبيقها كان بطيئا. فمع توافر الاختصاص والقدرة لدى السلطات المحلية فإن مفهوم التوجيه لا يلقى قبولا لديها. وإن هناك حماسا قليلا لإنشاء نظام للتوجيه. بل إن السلطات المحلية في ضوء التوتر الاجتماعي القائم والخوف من أي زعزعة إضافية للاستقرار، ما زالت تعتبر التوجيه مفهوما غريبا وهي أميل إلى التشدق به في نفس الوقت الذي تنفذ فيه عمليات توزيع عامة إلى حد ما. ويبدو أن إعطاء القليل لكل الناس تقريبا بغض النظر عن الاحتياجات، يفضل على التوزيع الموجه الاستثنائي القائم على الاحتياجات.
- ٤١- ومع ذلك فإن المكاتب الفرعية للبرنامج قد أبلغت عن تحقيق تقدم في مجال التحقق من قوائم المنتفعين وتنظيمها وإصدار بطاقات للمنتفعين، مما أدى بحلول منتصف ١٩٩٧ إلى بعض التخفيض في عدد المستفيدين من المعونة الغذائية.
- ٤٢- هذه بعض الصعوبات التي رافقت تقليص العملية. وتجري عملية التخفيض اليوم بسرعة كبيرة مما لا يتيح للسلطات وقتا كثيرا لتنظيم تعدادات سكانية موثوق بها أو لإنشاء الهياكل الضرورية لمساعدة الأشخاص الذين ستختفي أسماؤهم من قوائم المنتفعين. ونسبة ٢٠ في المائة هي رقم اعتباطي، لعدم وجود بيانات تتنبأ بتوزيع السكان حسب مستوى الدخل أو وفق أي معايير أخرى مختارة. ومن غير المرجح أن تتوافر لدى أفراد السلطات المحلية الموارد البشرية أو المادية الكافية لاستكمال الدراسة الاستقصائية على النحو المناسب حتى لو كان لديها الحافز لذلك.
- ٤٣- وعملية الرصد في مرحلة ما بعد الحرب هي أقل صعوبة من حيث الظروف المادية والمخاطر الأمنية. ومع ذلك فإن الدقة المطلوبة في التوجيه وسرعة تخفيض قوائم المنتفعين قد فرضا على أنشطة الرصد أن تصبح أكثر تعقيدا، مما يتطلب مزيدا من العاملين من ذوي المهارات التقنية ومزيدا من الموارد. ولكن المانحين ما زالوا، رغم طلباتهم للمعلومات، محجمين عن تقديم التمويل اللازم.



التوصيات والدروس المستفادة

التوصية ١: تحسين استخدام الموارد البشرية القليلة

٤٤- كان الترتيب الذي أوكل بمقتضاه إلى البرنامج القيام بعمليات التسليم إلى نقاط التسليم الأمامية خارج البوسنة والهرسك بينما تولت المفوضية إدارة سلسلة الأغذية ضمن البوسنة والهرسك ترتيبا معقول في ضوء الحاجة إلى المحافظة على تسلسل قيادي واضح وموحد يقلل من المخاطر الأمنية في ظروف الحرب. وكان هذا الترتيب مهما لتجنب التكاليف المرتبطة بإنشاء بنيتين أساسيتين متوازيتين للقيادة والإدارة ضمن عملية واسعة النطاق. ولكن نظرا للصعوبات التي واجهتها المفوضية في توظيف العاملين عموما والعاملين في الإمداد خصوصا فإن على البرنامج والمفوضية أن يعملوا من أجل ندب موظفين متخصصين من البرنامج لملء الوظائف الرئيسية في مجال الإمداد في أي عمليات مشابهة مستقبلا.

التوصية رقم ٢: مزاجنة نظامي المحاسبة والتسجيل

٤٥- أدى التباين بين حسابات البرنامج لعدد الأطنان المسلمة وحسابات المفوضية لعدد الأطنان الموزعة فيما يخص تسديد تكاليف النقل الداخلي والتخزين والمناولة للمفوضية، وهي عملية تتطلب حسابات كثيفة العمالة، إلى توتير العلاقات بين الوكالتين. وكان ينبغي وضع إجراءات أكثر وضوحا. ونظرا لكثرة ما تتعاون الوكالتان في عمليات مشتركة فإن عليهما أن تعملوا من أجل جعل نظامي المحاسبة والتسجيل لدى كل منهما متوافقان مع النظامين الموازيين لدى الطرف الآخر وأن يكونا سهلي التشغيل.

التوصية رقم ٣: المساواة في التغطية الإعلامية

٤٦- في هذه العملية المشتركة للأمم المتحدة، كان ينبغي للمفوضية، بوصفها الوكالة الرئيسية، أن تكفل تغطية إعلامية لسائر الوكالات المشاركة ضمن منظومة الأمم المتحدة وخارجها على حد سواء. وفيما يخص الوكالات التابعة للأمم المتحدة قد تتحقق المساواة في درجة تسليط الأضواء من خلال وضع لصاقات مشتركة بارزة على المواد (على المركبات وطرود السلع مثلا) أكثر مما كان يجري في الماضي وكذلك، وهو الأهم، من خلال بذل جهد واع من جانب الوكالات، سواء كانت تؤدي دورا قياديا أم لا، للتأكيد على الطابع المشترك للعملية الإنسانية في أنشطتها في مجالي العلاقات العامة والإعلام. فالعلاقات مع وسائط الإعلام هي أيضا موضوع تنسيق مشترك بين الوكالات.

التوصية ٤: اللامركزية، تحكم أقل واتصالات أكثر

٤٧- تتطلب القدرة على الاستجابة الميدانية السريعة لتطور الأحداث المتسارعة في العمليات التي تنفذ في ظروف الحرب إنشاء نظام لا مركزي في بلد العمليات. وينبغي مع ذلك إتاحة التحكم بالأنشطة الميدانية من خلال الاتصالات الفعالة بين المكاتب الميدانية والمكتب القطري الرئيسي. وينبغي، أيضا، مراقبة المكاتب الميدانية بانتظام ربما من قبل مراقبين



دوريين من المكتب القطري. وينبغي في العمليات التي تتم في ظروف الحرب أن يتاح للمركزية أن تذهب إلى أقصى حد ممكن يتوافق مع الحدود الدنيا للتحكم التي تسمح بها الوكالات مع إقامة أقصى حد ممكن من الاتصالات.

التوصية ٥: توفير المهارات المناسبة للعمل في ظروف الحرب

٤٨- هناك جوانب عديدة غير مقصودة لتوزيع المعونات، بما فيها الأغذية، خلال العمليات الإنسانية: تحرير الموارد لأي أغراض تفضلها السلطات بما فيها العسكرية؛ وتعزيز سلطة الجهات المسؤولة عن الموافقة على التوزيع أو القيام به؛ والاستيلاء بالقوة على المعونات. وينبغي مراعاة هذه الجوانب من العمليات الإنسانية التي تتم في ظروف الحرب عند اختيار العاملين فمهارات التفاوض مع محاورين عنيدين في أوضاع خطيرة هي مهارات ضرورية جدا للعاملين في الأنشطة الإنسانية في ظروف الحرب.

التوصية ٦: ينبغي أن تكون السلطات المحلية على معرفة بإجراءات التقليل

٤٩- ينفذ البرنامج عملية التقليل بسرعة أكبر من السرعة التي تستطيع بها الحكومة إنشاء شبكات سلامة اجتماعية قابلة للبقاء ومضمونة الاستمرار. وهناك اختلافات بهذا الشأن بين الكيانات وضمنها أيضا. وينبغي أن يشارك البرنامج مشاركة وثيقة في تقدير هذه الاختلافات عند تقليل قوائم المنتفعين كي تعرف السلطات الفئات المحرومة من السكان.

التوصية ٧: ينبغي الإقرار بالتكاليف الحقيقية لعمليات الرصد

٥٠- إن الرصد في فترة ما بعد دايتون يشترك مع الرصد في فترة ما قبل الحرب في قلة نسبة العاملين إلى نقاط التوزيع وقلة نسبة المراقبين الأشد إلى المنتفعين. وإذا كان المانحون يريدون حقا من المفوضية والبرنامج أن يراقبا توزيع المعونات، بما فيها الأغذية، مراقبة جديّة فإن عليها أن تكون على علم كامل بالأبعاد المتعلقة بالتكاليف من حيث العاملين والمواد والمركبات. وينبغي بالطبع أيضا تطبيق المعايير ذاتها على سائر الوكالات المنفذة. ويمكن في الوقت نفسه أن يفضي تغيير المناهج الإدارية إلى استخدام العاملين المخصصين لهذا النشاط استخداما يفيد من أقصى طاقاتهم.

التوصية ٨: ينبغي السعي لملء الوظائف الرئيسية بأفضل العاملين

٥١- في نهاية المطاف، تعتمد قدرة وكالات كالبرنامج والمفوضية على الاستجابة لحالات الطوارئ على قدرتها على الاستجابة على الصعيد الميداني. لذلك فإن انتقاء عدد كاف من مديري المكاتب الميدانية ممن لديهم خبرة سابقة بعمليات الطوارئ ومعرفة بمبادئ الوكالتين وأهدافهما يصبح من الأمور الهامة ذات الأولوية. فحتى في العمليات الكبيرة ينبغي أن يتاح توظيف عدد كاف من العاملين من هذا النوع في الوظائف الأساسية والقليلة نسبيا في المكاتب الميدانية والمركزية. ويمكن ضمان ذلك في إطار المفوضية من قبل قسم الموارد البشرية والإدارة بالتنسيق مع وحدة الاستعداد والاستجابة للطوارئ. وفي البرنامج يتولى قسم الموارد البشرية وإدارة العمليات مسؤولية تحقيق الشيء ذاته.



التوصية ٩: على البرنامج والمفوضية أن يدركا المخاطر المحتملة لانعدام الاستقرار خلال

فترات الانسحاب

٥٢- تتزامن فترة ما بعد الحرب مع الانتقال من الطوارئ إلى الإعمار ومع العبور من الاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق. وعلى البرنامج في هذا السياق، شأنه شأن وكالات المعونة الأخرى، أن يتوخى الحذر فيما يخص إمكانات الاستغلال السياسي للمساعدات بما فيها المعونة الغذائية. وينبغي للبرنامج بصفته جزءاً من عملية الأمم المتحدة الملتزمة حالياً باتفاق دايتون للسلام أن يراعي ضرورة تجنب أي انسحاب متسرع من شأنه أن يؤدي إلى ذلك النوع من التدمر وعدم الاستقرار الذي يستغله السياسيون بمن فيهم ذوي الأيديولوجيات المتشددة.

التوصية ١٠: ينبغي الإقرار بحدود المعونة الغذائية في فترة ما بعد الحرب وقبولها

٥٣- إن معالجة القضايا المتخصصة المتعلقة بإعادة بناء نظام الرعاية الاجتماعية أمر يقع خارج نطاق ولاية البرنامج. إلا أن بوسع مكتب البرنامج القطري أن يساهم، خلال المرحلة القادمة من عملية الطوارئ ٥١٤٢ في البوسنة والهرسك، في التخطيط للتطورات في هذا المجال نظراً، على وجه الخصوص، للخبرات التي اكتسبها موظفوه من خلال مساعدتهم السلطات على تحديد الضعفاء اجتماعياً في أماكن أخرى.

