

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الثالثة

روما، 20 - 2003/10/24

تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

وثيقة معلومات عن استعراض عمليات
مركز الأمم المتحدة المشترك للنقل والإمداد
في أفغانستان



* وفقاً لقرارات المجلس التنفيذي بشأن التسيير والإدارة التي اعتمدت في الدورة السنوية والدورة العادية الثالثة لعام 2000، فإن الموضوعات المقدمة للمجلس للعلم والإحاطة ينبغي عدم مناقشتها إلا إذا طلب أحد أعضاء المجلس ذلك تحديداً قبل بداية الدورة ووافق رئيس المجلس على الطلب باعتبار أن نقاش الأمر لا يخرج من الاستخدام السليم لوقت المجلس.

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة برنامج الأغذية العالمي في شبكة انترنت على العنوان التالي: (<http://www.wfp.org/eb>)

Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/2003/6-B
10 September 2003
ORIGINAL: ENGLISH

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي للعلم والإحاطة

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورة أسماؤهم أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مدير مكتب التقييم (OEDE): Mr K. Tuinenberg رقم الهاتف: 066513-2252

الموظف المعني بالتقييم، OEDE: Mr P. Mattei رقم الهاتف: 066513-2981

الرجاء الاتصال بمشرف وحدة التوزيع وخدمات الاجتماعات إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على الهاتف رقم: (066513-2328).



مقدمة

- 1- تعتبر عملية مركز الأمم المتحدة المشترك للنقل والإمداد في أفغانستان خطوة مهمة في تطور مفهوم هذا المركز. إن حجم عملية المركز وطول فترة بقائه في أفغانستان، وكون هذه العملية قد أدت في النهاية إلى إضفاء الطابع الرسمي على هذا المفهوم في منظومة الأمم المتحدة، يبرران القيام باستعراض شامل لاستخلاص الدروس وأفضل الممارسات، من أجل تحسين عمليات النشر مستقبلاً.
- 2- وقد نشأ مفهوم المركز من الاستجابة الإنسانية لأزمة شرق زائير في عام 1996. وفي مارس/آذار 2001، اعتمد الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات هذا المفهوم، وطلب إلى برنامج الأغذية العالمي تطويره هو وعملية البدء والاختصاصات، وإعداد كتيب العمليات الميدانية للمركز. وأدت أحداث 11 سبتمبر/أيلول 2001 إلى التعجيل ببدء عمل المركز في أفغانستان؛ وكان حدوث الأزمة فجأة يعني أنه ليس هناك وقت كاف للإعداد والتجهيز، ولذلك يمكن اعتبار المشروع تجربة لمركز من هذا القبيل. واكتسب المفهوم صفة رسمية في مارس/آذار 2002؛ وفي نوفمبر/تشرين الثاني 2002، اعتمد بروتوكول تشغيله.
- 3- وقد قام بالاستعراض خبراء استشاريون خارجيون من خلال شركة Royal Haskoning الهولندية، تحت إشراف البرنامج من خلال مكتب التقييم، بالتعاون مع إدارة النقل والإمداد ومركز الأمم المتحدة المشترك للنقل والإمداد.

العملية

- 4- استند الاستعراض ذو المراحل الثلاث إلى نهج تشاركي. ففي المرحلة 1، "الإعداد/الوثائق: المقرر"، تولت وكالات الأمم المتحدة استعراض الوثائق وإجراء المقابلات على مستوى المقرر. وفي المرحلة 2، "التعلم من العمل: الميدان"، التي نفذت في أفغانستان وباكستان، استُخدمت أساليب، من قبيل الاستعراض بعد انتهاء العمل، لتحصيل المعرفة وتحديد الدروس. وقد أفضت المرحلة 3، "تحديد الدروس: التقرير"، إلى وضع تقرير فني مفصل وتقرير موجز يحتوي على دروس من تجربة أفغانستان وعلى توصيات للارتقاء بأنشطة المركز في عمليات النشر المقبلة. والتقريران متاحان لدى مكتب التقييم.

تجهيز مركز الأمم المتحدة المشترك للنقل والإمداد وتشغيله ورفع التقارير عنه

- 5- في أواخر سبتمبر/أيلول 2001، طلب الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات إلى البرنامج قيادة عملية بدء تشغيل المركز في أفغانستان، عملاً على تنسيق عمليات النقل والإمداد المشتركة بين الوكالات. وقد أعد البرنامج والمركز العملية الخاصة بـ 10130 لتمويل المرحلة الأولى من أكتوبر/تشرين الأول 2001 إلى مارس/آذار 2002. وشملت الأنشطة الرئيسية إنشاء نظام للمعلومات، وتحديد الاختناقات في مجال النقل والإمداد، وتنسيق عمليات الجسر الجوي، والتعاون مع العسكريين في استخدام الهياكل الأساسية المحدودة. وانتقل المركز بعد ذلك إلى مجال النقل والإمداد السطحيين الداخليين. وفي هذه المرحلة، كان المركز يعمل تحت إشراف فرع تحليل ودعم الشحن التابع للأمم المتحدة، الذي كان يقدم تقاريره إلى فريق إدارة الأزمات. وقليلًا ما كان المركز يقدم تقاريره إلى كليهما، لأن مهامه في مجال النقل والإمداد لم تكن واضحة بالقدر الكافي.
- 6- وفي مارس/آذار 2002، أنشئت بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان، لدعم تشكيل حكومة أفغانية جديدة. وبالتشاور مع منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية، طلبت البعثة إلى المركز البقاء حتى مارس/آذار 2003 للمساعدة في العمليات الإنسانية في فصل شتاء آخر. وأبلغ الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بذلك ووافق على الاستمرار، وإن كان ذلك لم يرد في عملية اتخاذ القرارات. وقد أمتت الأموال اللازمة للمرحلة 2 من خلال العملية الخاصة بـ 10163؛ وشملت الأنشطة توفير المعلومات والتنسيق بين الجانبين المدني والعسكري. وتتألفت خطة العمل التي تلت ذلك إصلاح الطرق والهياكل الأساسية، وتقديم الدعم الإمدادي إلى عملية انتخاب الجمعية الكبرى (لوبا جيرغا)، والاستعداد لفصل الشتاء، ومشروع تحويل العملة. وفي المرحلة 2، قدم المركز تقاريره إلى المكون 2 للبعثة الذي ضم إليه مهمة منسق الشؤون الإنسانية. وفي الواقع كان الاتصال محدوداً مع المركز الذي كان يعمل باستقلالية واسعة. ولم تكن نظم تقديم التقارير الرسمية جيدة في أداؤها، ومن هنا لم يندرج المركز في هيكل الأمم المتحدة تماماً.



الإنجازات الرئيسية

- 7- شملت أنشطة المركز في مجال المعلومات جمع وتحليل وتعميم بيانات النقل والإمداد، مثل مواعيد عمليات الجسر الجوي، وإجراءات التخليص، والهياكل الأساسية، وتوافر النقل وأسعاره، والخرائط، والتنبؤات الجوية، وحركات ومخزونات المواد الغذائية وغير الغذائية. وقام المركز بتنسيق عمليات النقل الجوي الواسعة النطاق للمواد غير الغذائية، وفتح ممرات جوية في أفغانستان من خلال التفاوض مع القوة الدولية للمساعدة الأمنية.
- 8- وأمكن القضاء على العديد من الاختناقات بالتفاوض على إبرام اتفاق مع السلطات الأوزبكية بشأن نقل حمولات إنسانية عبر جسر ترمز وفي سفن إبرار تعبر نهر أموداريا. وقد ساعد المركز كثيرا في التفاوض بشأن الحدود القصوى لرسوم النقل في هيرات، ووفر الدعم في تخطيط عمليات النقل والإمداد لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) في برامجها المتعلقة بالعودة إلى المدارس.
- 9- وظل المركز على اتصاله بالقوة الدولية للمساعدة الأمنية من حيث تقديم الخدمات الجوية المشتركة واستخدام الهياكل الأساسية للنقل. وفيما يتعلق بمشروع الاستعداد لفصل الشتاء، عقد المركز حلقة عمل في يوليو/تموز 2002 لمناقشة استراتيجيات التوريد، وقدم الدعم إلى فرقة العمل التشغيلية المعنية بالاستعداد لفصل الشتاء، وساعد في إعداد خطة العمل الوطنية للشتاء، ونسق المعلومات، وعاون في توفير معدات رفع الثلوج.
- 10- وقد قام المركز، كجزء من بناء القدرات، بتنظيم حلقات عمل عن هندسة الأنهار وعبور الحدود/الإجراءات الجمركية، وإعداد "كتيب هندسة الأنهار"، وتدريب الوكالات على تنسيق عمليات النقل والإمداد. وفيما يتعلق ببناء الدولة، قدم المركز دعما في مجال النقل والإمداد لانتخابات الجمعية الكبرى (لويبا جيرغا)، وبرنامج تحويل العملة، وبرنامج البعثة لنزع السلاح في مزار الشريف والتعامل مع الهزات الأرضية في الشمال. وفي نهاية العملية، نفذ المركز خطة لنقل أنشطة النقل والإمداد إلى وكالات الأمم المتحدة والسلطات المحلية.

النتائج الرئيسية

- 11- في أثناء مرحلة تجهيز المركز وفي الأشهر الأولى من بداية عمله، بدأت ببطء عملية إعاره موظفي النقل والإمداد من الوكالات الأخرى؛ ولم تتوافر الموارد المالية من العملية الخاصة إلا بعد شهرين، ولذلك كان نطاق الأنشطة الأولية محدودا. ولم يكن مفهوم المركز معروفا بشكل جيد للآخرين من وكالات الأمم المتحدة والشركاء؛ وكانت هناك مهام معينة غير واضحة، ولا سيما فيما يتصل بالمهام الأساسية للوكالات والتمييز بين وظائف التنسيق ووظائف التشغيل. ووردت أنباء عن قدر من الاعتراض أبداه مكتب الأمم المتحدة لتنسيق المساعدة الإنسانية المقدمة إلى أفغانستان. ولم يتبع تنفيذ المرحلة 2 مشروع المبادئ التوجيهية، ولم تكن عملية صنع القرارات شفافة تماما. وفي غضون المرحلة 2، زاد اشتراك الوكالات في الاضطلاع بوظائفها الأساسية، وقلت إلى حد كبير الحاجة إلى الخدمات المشتركة في مجال النقل والإمداد، على أساس عودة الحالة إلى طبيعتها بعد مرحلة الطوارئ.
- 12- وترى كل الوكالات أن القيم المضافة الرئيسية للمركز تتمثل في تنسيق عمليات الجسر الجوي، والفعالية في الإتيان بالسلع إلى البلد في ظروف صعبة. وكان نشاط التعاون بين الجانبين المدني والعسكري، الذي جرى الاضطلاع به باسم مجتمع الأمم المتحدة لإنهاء النزاع وتقاسم أصول النقل والإمداد، بالغ الأهمية بالنسبة إلى التدخل الإنساني. وكان المركز في البداية يشارك في تحديد مهام كل طائفة على حدة، وبعد ذلك اقتصر اشتراكه على تنسيق عمليات الشحن الجوي.
- 13- وفي بعض الأحيان، نجحت الجهود المبذولة للقضاء على الاختناقات في النقل، ومن أمثلة ذلك إمكان المرور عبر نقطة عبور الحدود في هيراتون، والتفاوض بشأن رسوم النقل في هيرات، والتفاوض مع الحكومة بشأن أماكن المستودعات في الشمال.
- 14- وقد تعرضت إدارة المركز للمعلومات لاستعراضات متعددة. وساندت الوكالات مبدأ المعلومات المشتركة للنقل والإمداد، وإن لم يكن معظمها في حاجة إلا إلى المعلومات ذات الصلة بوظائفها الأساسية، ولم تجد أي ميزة في تجميع المعلومات. ولم يكن الإطلاع على موقع المركز على الإنترنت متاحا لجميع المستخدمين في الميدان، ولذلك استُخدمت الأقراص المضغوطة (CD) لتحسين الحالة؛ وكثيرا ما كانت هذه الأقراص تصل متأخرة، ولم تكن المعلومات مستكملة. ولم تكن النشرات توزع على نطاق واسع. واعتُبرت خرائط المركز المتعلقة بالنقل والإمداد مفيدة للغاية بصفة عامة.
- 15- وفي المرحلة 2، انكبّ المركز على بناء القدرات والتدريب في مجال هندسة الأنهار والطرق، وإدارة المستودعات، ومناولة البضائع في المطارات، وتنسيق عمليات النقل والإمداد. وقد تولت وكالات الأمم المتحدة والشركاء المحليون أمر معظم أنشطة المركز. وقد أنهى المركز الموجود في أفغانستان أنشطته في أواخر مارس/آذار 2003. ولم تكن الاختصاصات المبدئية تتضمن استراتيجية واضحة للانسحاب، رغم أن الاختصاصات العامة تذكر أنه في أعقاب العودة إلى مزيد من الأحوال الطبيعية بعد حالة طوارئ واسعة النطاق، فإنه يجب توقع حدوث الانتقال ووضع استراتيجية للانسحاب.



- 16- ولما كان البرنامج يتولى الإشراف على المركز، فإنه يوفر الدعم في مجال الإدارة، والمالية، والموارد البشرية، والمشتريات. وطبقت النظم الدقيقة لخدمات الدعم، وإن لم تكن دائما مناسبة للتعامل مع الظروف الطارئة؛ ونتيجة لذلك، تعرضت أنشطة المركز لعوائق خطيرة. وأفضى الهيكل إلى تكرر الشكوى والاحتكاك: فقد اشتكى المركز من التأخر في تعيين الموظفين، وشراء المعدات، ودفع المرتبات؛ واشتكى البرنامج من مسائل مثل الإجراءات غير الصحيحة، وعدم كفاية أو صحة المستندات الداعمة لمدفوعات السفر والمرتبات.
- 17- وشدد أصحاب المصلحة الذين جرت مقابلتهم على حاجة المركز إلى أن يكون محايدا ومستقلا عن البرنامج، وهو ترتيب من شأنه، في رأيهم، أن يسهم في التنفيذ الفعال لمهامهم.

توصيات لتحسين أنشطة مركز الأمم المتحدة المشترك للنقل والإمداد في عمليات النشر المقبلة

- 18- يجب التعجيل بإنشاء المركز، وسرعة تزويده بما يكفي من الموارد البشرية والمالية. ويجب أن تحدد له مسبقا فترة قصيرة في المرحلة الأولى من الأزمة الطارئة، مع التركيز على الحد من المنازعات والقضاء على الاختناقات. ويجب أن تتسم ولايته واختصاصاته بالوضوح، وأن تبُلغ على وجه السرعة إلى وكالات الأمم المتحدة على صعيدي المقر والميدان. ويجب أن تعير وكالات الأمم المتحدة الموظفين المدربين في غضون 72 ساعة من بدء تنفيذ مشروع المركز.
- 19- ويجب أن تكون للمركز مبادئ واضحة وغير ملتبسة في رفع التقارير، وتسلسل قيادي واحد منعاً للالتباس وسوء الفهم.
- 20- ويجب أن يكون المركز صغيرا وبسيطا بقدر الإمكان، وأن يستخدم نظاما معياريا في الوفاء باحتياجات حالة الطوارئ. ويجب في كل عملية نشر أن يحدّد النطاق والمهام بوضوح، وأن يُتخذ قرار يتعلق بالمشاركة في المهام العملية.
- 21- ويجب أن يزاول المركز والخدمات الجوية الإنسانية للأمم المتحدة عملهما في مكتب واحد لتسهيل عملية تحديد مهام الطائرات. ويجب أن تحدد بالتفصيل العلاقة بين المركز وهذه الخدمات.
- 22- ويتعين على المركز الاجتهاد في البقاء مستقلا عن البرنامج دعما لوضعه المحايد في أثناء التدخلات الإنسانية. ويمكن النظر في منابذة منصب رئيس المركز بين وكالات الأمم المتحدة.
- 23- وعلى المركز أن يتشاور مع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية في الميدان بشأن احتياجاتها من المعلومات، لتحديد تصميم النظام وتوقيته المناسب. ويجب أن يكفل المركز سهولة الوصول إلى موقعه على الإنترنت، وأن يتيح وصلات للإنترنت في الميدان حسب الحاجة. ويجب تحديث المعلومات باستمرار طوال فترة المشروع. ويعتبر التعاون مع مركز المعلومات الإنسانية ضروريا لتقاسم المعلومات وقواعد البيانات والموارد بشكل فعال. وأفضل حل هو الوجود في مكان عمل واحد.
- 24- ويجب على المكاتب القطرية للبرنامج، باعتبارها مشرفة على المركز، أن توفر خدمات الدعم. وعلى البرنامج مراجعة إجراءات الدعم لتحديد السبل الكفيلة بتخفيف العبء عن الموظفين ورفع مستوى الدعم. وهناك خيار متمثل في زيادة موظفي البرنامج بصفة مؤقتة، مع تحميل ميزانية العمليات الخاصة للمركز التكاليف. وقد يحتاج الأمر إلى عمليات تنازل للحد من التعيينات وتقليل فترات الشراء اللازمة للوفاء باحتياجات المركز في مجال النقل والإمداد لتوفير الدعم في حالات الطوارئ؛ ويجب الاتفاق على عمليات التنازل هذه قبل البدء في المشروع أو بعد الشروع فيه مباشرة.
- 25- وهناك حاجة إلى الوضوح في مجتمع الأمم المتحدة فيما يتصل بدور المركز في عمليات الطوارئ المعقدة. وفي المراحل الأولى من عمليات النشر الجديدة، يجب عقد حلقة عمل لجميع الشركاء لتفسير دور المركز والاتفاق عليه، وصولا إلى زيادة استيعاب المفهوم.

