برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثالثة

روما، ٢٠ - ١٩٩٧/١٠/٢٣

تقارير التقييم والتقارير الختامية

البند ٥ من جدول الأعمال

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/97/5/Add.2
27 August 1997
ORIGINAL: ENGLISH

الدراسة المرحلية عن قدرات البرنامج الجديدة لمواجهة أزمة منطقة البحيرات الكبرى

الموجز

حظيت استجابة **البرنامج** ا ولية زمة اللاجئين الإنسانية في رواندا في أواسط عام ١٩٩٤ بأولوية عاجلة. ومع أنَّ هذه العملية أُعدت بوصفها مشروعا إقليميا إلاَّ أنَّ تنظيمها اتبع منهاجاً تقليديا. غير أنَّ **البرنامج** و**مفوضية ا مم المتحدة لشؤون اللاجئين** شرعا، خلال السنتين التاليتين في إعداد خطة عمل بغية تمتين التنسيق الميداني. وأعدَّ **البرنامج** مجموعة من التقنيات وا نظمة المبتكرة في مجالات مثل نقل المعلومات صوتيا واستخدام الحاسوب في إدارة تدفق السلع ورصد مسارها استخدمها في عملية البحيرات الكبرى.

وبفضل هذه الوسائل المبتكرة، والخطط المشتركة والإجراءات المتخذة تعززت قدرة **البرنامج** و**منظومة ا مم المتحدة** على الاستجابة العاجلة والفعالة للاحتياجات الإنسانية المنبثقة عن النزاع وعلى مواجهة ا زمات السياسية المتفاقمة بوتيرة متسارعة وهجرات السكان الجماعية المصاحبة لها في كثير من الحالات.

ويقدم هذا التقييم المرحلي الذي يأتي في أعقاب التقييم الذي أجرته الجهات المانحة متعددة ا طراف للمراحل ا ولى من عملية البحيرات الكبرى (١٩٩٤-١٩٩٥)، ونُشر في مارس/ آذار ١٩٩٦، و"تقييم مكتب رواندا/بوروندي لعمليات الطوارئ في منطقة رواندا/ بوروندي" الذي عُرض على **المجلس التنفيذي** في أكتوبر/ تشرين الثاني ١٩٩٦، استعراضاً عاماً للتجديدات التي أدخلها **البرنامج** على تقنياته وأنظمته والترتيبات الجديدة في مضمار تنسيق العمليات مع الشركاء المنفذين الرئيسيين التابعين **للأمم المتحدة**.

وأعقب ذلك اتفاق **البرنامج** و**مفوضية ا مم المتحدة لشؤون اللاجئين** و**منظمة اليونيسيف** على الاضطلاع بعملية مشتركة لاستخلاص "الدروس المستفادة" في المستقبل القريب، وذلك بغية دراسة وتقييم فعالية عملية الطوارئ في البحيرات الكبرى لاسيَّما وسائل التنسيق الميداني بين هذه الوكالات الثلاثية. وسيُقدم تقرير هذه العملية المشتركة **للمجلس التنفيذي** في مطلع عام ١٩٩٨، وسيُستفاد منه أيضاً في إجراء دراسة أوسع نطاقاً لعملية الطوارئ في منطقة البحيرات تجريها، خلال الفترة المشار إليها، **اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.**

لدواعي الاقتصاد طبعت هذه الوثيقة فى عدد محدود من النسخ، فالمرجو من السادة أعضاء الوفود والمراقبين أن يكتفوا بهذه النسخة أثناء الجلسات وألا يطلبوا نسخا إضافية منها إلا للضرورة القصوى.

برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

Programme

de Alimentos

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة المشتملة على توصيات مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها ويجيزها

وفقا لقرارات **المجلس التنفيذي** المتعلقة بأساليب عمله التي اتخذها في دورة انعقاده العادية الأولى لعام ١٩٩٦، فان وثائق العمل التي أعدتها **الأمانة** لتقدم **للمجلس** قد روعي فيها عنصرا 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 و**الأمانة** التي لن تدخر وسعا في وضع هذه التوجيهات موضع التنفيذ.

تدعو **الأمانة** أعضاء **المجلس** الذين يرغبون في إبداء 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:

مدير قسم التقييم: W. Kiene رقم الهاتف: 6513-2029

موظف التقييم: S. Green رقم الهاتف: 6513-2032

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

A

معلومات أساسية

١- أثار العنف العرقي فور اندلاعه في رواندا خلال الفترة الممتدة من أبريل/ نيسان إلى يونيو/ حزيران ١٩٩٤ أزمة إقليمية دفعت في بضعة أيام ما يزيد عن ٧٥٠ ٠٠٠ لاجئ روعهم الخوف صوب البلدان الأربعة الواقعة على الحدود المشتركة مع رواندا (أوغندا وتنزانيا وبورندي وزائير). واضطرت أفواج أكبر من ذلك فاقت أعدادها مليوني شخص إلى النزوح وأصبحت هي أيضا بحاجة إلى المساعدات الإنسانية.

٢- وخلال الأشهر التالية، حين تحولت المجازر إلى حرب أهلية وأصبح الضحايا هم المنتصرون نزحت أفواج أخرى من السكان داخل البلاد أو عبرت أقرب الحدود فتضاعفت أعداد اللاجئين في البلدان المجاورة وتجاوزت مليوني شخص في وقت بالغ القصر.

٣- واتسمت الاستجابة الأولية **للبرنامج** بإتباع منهاج تقليدي إلى حد ما، إذ تم تكوين فريق مهمات لمنطقة البحيرات الكبرى في روما برئاسة المدير الإقليمي لمكتب شرق أفريقيا. وتم توجيه نداءات قطرية فردية جمعت لتضمينها معا في النداء العاجل الذي وجهته **إدارة الشؤون الإنسانية** في أواخر شهر أبريل/ نيسان وفي النداء العادي الموحد الموجه في يوليو/ تموز. وفي ما يتعلق **بالبرنامج** كانت هذه الإجراءات شبيهة بتلك التي اتخذت في المراحل الأولى من أزمة منطقة ليبيريا في عام ١٩٩٠ أو حتى أثناء الجفاف الذي أصاب منطقة السهل في عام ١٩٨٥.

قدرات جديدة وترتيبات مختلفة

٤- غير أنه سرعان ما برزت بوادر أوحت بأن عملية الطوارئ في البحيرات الكبرى ستكون نقطة تحول **للبرنامج**. ففي أغسطس/ آب ١٩٩٤، أنشئت وحدة لتنسيق عمليات النقل اتخذت من كيغالي مقرا لها (في البداية) أنيط بها تنسيق عمليات النقل البري في المنطقة بأسرها. وفي نهاية عام ١٩٩٤ اتخذت خطوات لتنميط التقارير الإحصائية الصادرة عن المكاتب القطرية في المنطقة شكلا ومحتوى.

٥- وبدأت أول عملية طوارئ إقليمية في يناير/ كانون الثاني ١٩٩٥. وأقام مكتب أفريقيا في روما قاعدة بيانات إحصائية إقليمية لإدارة تدفق المعونة وتوفير المعلومات بشأن الموارد الغذائية التي يتم توفيرها وشراؤها وشحنها من المنطقة إلى "الداخل". وأقيمت شبكة اتصالات مشتركة بين الوكالات أتاحت تبادل الرسائل الإلكترونية وإرسال الملفات إلى أغلب المواقع الميدانية باستخدام أجهزة المودم الصوتية ذات الذبذبات العالية وربطت هذه الشبكة بمواقع خارج المنطقة عبر شبكة انترنيت.

٦- وفي الوقت الذي كان يجري فيه تحسين النظام ازدادت الأوضاع الميدانية سوء بوتيرة سريعة خلال الجزء الأول من السنة. وقد وصف تقرير سير العمل الذي أعده المكتب لاحقا المشكلة على النحو التالي:

" اتسم تأكيد المساهمات الغذائية بالبطء رغم أن الجهات المانحة أبلغت باحتياجات عام ١٩٩٥ طوال الجزء الأخير من عام ١٩٩٤. وبحلول شهر فبراير/ شباط واجهت عملية الطوارئ الإقليمية أزمة مستفحلة في توافر الأغذية زادتها حدة قلة السلع المعروضة في الأسواق التجارية في المنطقة مما جعل **البرنامج** يواجه حيزا

زمنيا لا يتجاوز شهرين أو ثلاثة لتوفير الأغذية من الأسواق الدولية مثل الصين دون أن تتاح له مساهمات مؤكدة لتمويل عمليات الشراء".

٧- وفي شهر مارس/ آذار أصدر **البرنامج** و**مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** بياناً مشتركا قدرا فيه فجوة التمويل للفترة المتبقية من العام بـ ٢٣٠ مليون دولار[١]. وكان لا مفر من تقليص الحصص الغذائية المقدمة للاجئين في تنزانيا وأغلب مناطق شرق زائير، ممَّا أدى إلى وقوع حوادث أمنية في المخيمات المتضررة. وازدادت الأوضاع سوءا على سوء في شهر أبريل/ نيسان عندما أغلقت رواندا حدودها مع زائير أمام شحنات الأغذية صوب هذا البلد، ودفع استفحال العنف في بوروندي ٠٠٠ ١٨ لاجئ إضافي إلى التوجه إلى يوفيرا (زائير).

٨- ومع اتضاح معالم نمط الأزمات الصغيرة ونقص الأغذية في عملية البحيرات الكبرى عند منتصف العام، رأى **البرنامج** وعدد من الجهات المانحة الرئيسية من باب الحكمة تكوين مخزونات وقائية في المنطقة، لاسيما من الحبوب، بغية استخدامها في الاستجابة على المدى القصير لحالات انفجار العنف وهجرات السكان.

٩- وبعد أن كيَّف قسم النقل والإمداد في روما نظاما حاسوبيا لتتبع مسار السلع كان قد استخدم في موزمبيق قام بتركيبه في المنطقة في آب/ أغسطس ١٩٩٥ باعتباره جزءا أصيلا في وحدة تنسيق النقل. ومنذ ذلك الحين أصبحت المعلومات الخاصة بتدفق السلع داخل المنطقة أكثر توافراً في "الزمن الفعلي" في مواقع العمل في كل أرجاء المنطقة.

١٠- وبحلول منتصف عام ١٩٩٦، كانت عملية البحيرات الكبرى من أكبر العمليات التي اضطلع بها **البرنامج** وأكثرها تطوراً بفضل التجديدات التي صاحبتها. غير أنَّ هذه العملية كانت شديدة الشبه بسابقاتها في مضمارين اثنين هما:

(ا) كان التنسيق المحلي بين **البرنامج** و**مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين**، وهما أكبر وكالات **الأمم المتحدة** المنفذة، عملية آنية اكتنفتها الصعاب وإن لم تفض إلى التضارب؛

(ب) كانت قرارات **البرنامج** التنفيذية الأساسية تتخذ في المقر حتى ذلك الوقت كما هو الشأن في الوكالات النظيرة الأخرى.

غير أن تغيير هذا الوضع بات وشيكا على نحو ما هو مبيّن أدناه.

تطبيق مذكرة التفاهم بين البرنامج ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في غوما

١١- تم التفاوض بشأن أول اتفاقية أساسية عن التعاون بين أهم شريكين في **منظومة الأمم المتحدة** لمساعدات الطوارئ في عام ١٩٩٠-١٩٩١. ووُقع على هذه الاتفاقية في عام ١٩٩٢. وعند بداية عملية البحيرات الكبرى أصبح التعديل الذي أجري على الاتفاقية الأصلية في شهر يناير/ كانون الثاني ١٩٩٤ نافذا. وشمل هذا التعديل، ضمن أمور أخرى، التخطيط وتقدير الاحتياجات وتوفير الأغذية وطحنها وتسليم الأغذية وتوزيعها وتوفير الموارد والرصد والابلاغ والتنسيق.

(١) كل القيم النقدية محسوبة بدولار الولايات المتحدة ا مريكية ما لم يرد خلاف ذلك.

١٢- وشملت الأجزاء الخاصة بالتنسيق تعهد الوكالتين بما يلي:

(أ) تبادل المعلومات على الصعيد الميداني؛

(ب) وضع آليات لتنسيق المعونة الغذائية في الميدان؛

(ج) التعاون في مجال إعلام الجمهور؛

(د) تقاسم المعلومات عن تطور قدرات الاستجابة لحالات الطوارئ؛

(هـ) إجراء حلقات تدريبية وعمليات تقييم مشتركة.

١٣- ورغم مذكرة التفاهم واجهت عملية الطوارئ في البحيرات الكبرى مصاعب في مجال التنسيق. ولعل من أسباب ذلك الصعوبة البالغة التي اتسمت بها الظروف التي جرت فيها العمليات ، إذ ورد في "التقييم المشترك لمساعدات الطوارئ في رواندا" والمعروف على نحو أفضل بالدراسة التي أجرتها الجهات المانحة متعددة الأطراف" في شهر مارس/ آذار ١٩٩٦. ما يلي:

"شكّل أداء **البرنامج** و**مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين**، وهما أكبر الوكالات في **منظومة الأمم المتحدة** للمساعدات الإنسانية، أهمية بالغة في مضمار الاستجابة الشاملة. ومع أنَّ أداء الوكالتين أحدث في كثير من جوانبه أثراً طيباً في الفريق إلاّ أنَّ العلاقة بين هاتين الوكالتين شابتها توترات أعاقت الأداء مردها إلى تقاسمهما مختلف مراحل سلسلة توفير الحصص الغذائية وتوزيعها. ومع أنَّ الوكالتين أعدتا مذكرة تفاهم مفصلة، فإنَّ بؤر التوتر لاتزال قائمة ومن المتوقع أن يظل الأمر على هذا الحال بسبب اختلاف نظرة الوكالتين إلى المشكلات وبفعل الصعوبات الملازمة لتجزئة مثل هذه العملية بالغة الأهمية بين أكبر وكالتين".

١٤- وأضافت الدراسة التي أجرتها الجهات المانحة متعددة الأطراف أنَّ مكتب عملية الطوارئ في رواندا التابع **لإدارة الشؤون الإنسانية للأمم المتحدة** ومقره كيغالي مكتب "صغير أقيم خصيصا لهذا الغرض وكُلِّف بمهمة التنسيق داخل رواندا فقط" وهو عاجز عن تذليل مثل هذه الصعاب التي تواجه وكالتين ضخمتين تضطلعان بعمليات متداخلة يمتد نطاقها إلى خمسة بلدان.

١٥- وفطن موظفو الوكالتين الميدانيون العاملون في منطقة البحيرات الكبرى إلى مجالات أخرى كانت موضع احتكاك بينهما من الناحية التشغيلية مثل حصر أعداد المستفيدين وعمليات الإبلاغ والتوزيع وكل ما يتعلق بالمساءلة بوجه عام.

١٦- وحتى عندما أصبحت الدراسة التي أجرتها الجهات المانحة متعددة الأطراف، مع ما تضمنته من نتائج وتوصيات، ماثلة للطبع، ظلّ موظفو **البرنامج** و**مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** يسعون إلى الإقتداء بنص وروح مذكرة التفاهم في مجال التعاون الميداني بين الوكالتين، فقاموا، في يناير/ كانون الثاني ١٩٩٦، بالتوقيع على "خطة عمل غوما المشتركة بين **البرنامج** و**مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين**"، وشملت هذه الخطة – ضمن مسائل أخرى – تحديد الاحتياجات والتوزيع والرصد وتشكيلة الأغذية والابلاغ واللوجستيات والشركاء المنفذين وأعداد المستفيدين والتغذية الخاصة وآليات إعادة التوطين والإعمار والتنسيق. وأعقبت هذه الاتفاقية خطتا عمل تم تحديثهما وإعدادهما في وقت لاحق من عام ١٩٩٦. وتم التفاوض أيضاً بشأن وثائق شبيهة تتعلق بالتعاون المحلي في بوكافو وبوجمبرا.

"عملية التغيير" والمنهاج الميداني الجديد للبرنامج

١٧- وفي ذلك الوقت كان **البرنامج** يشهد إصلاحات داخلية كان من المتوقع أن تؤثر تأثيراً عميقاً على كافة جوانب العمليات في منطقة البحيرات الكبرى، بما في ذلك مضمار التعاون بين الوكالات. ففي مطلع عام ١٩٩٦، رأت المديرة التنفيذية أنَّ على **البرنامج** القيام بإجراء سلسلة من الإصلاحات المؤسسية تفضي بصفة عامة إلى وضع ("هيكل تنظيمي جديد"). وطُبِّق عدد من أهم هذه الإصلاحات لأول مرة في عملية منطقة البحيرات الكبرى. غير أنَّ ذلك كان، إلى حد كبير، مجرد توافق زمني رغم أنَّ تأثير هذه التغييرات كان عظيماً.

١٨- وفي شهر يوليو/ تموز ١٩٩٦ أصدرت المديرة التنفيذية توجيهات بعنوان "تهيئة **البرنامج** لمواجهة المستقبل: إنشاء منظمة قادرة على أداء رسالتنا". وكان الموضوع الذي تناولته هذه الوثيقة بصفة عامة هو "إبقاء الميدان في مركز الثقل". وفي ضوء ذلك تُنقل السلطات والموارد وكبار الموظفين إلى الميدان ومن ثمَّ ينتظمون في "عناقيد" أو وحدات شبه إقليمية (باستثناء البرامج القطرية الكبرى).

١٩- ويرأس هذه الوحدات المديرون الإقليميون الذين ستخول لهم السلطة الإدارية المباشرة على المديرين القطريين في نطاق الوحدة. ومن ثمَّ "ينبغي أن تصدر المبادرات المتعلقة بالعمليات المحدَّدة من الميدان لا من المقر". وقد ربطت الوثيقة هذا الإجراء الجديد بصفة دقيقة بقدرة **البرنامج** على مواجهة عمليات الطوارئ المتشعبة والمتفاقمة:

"أُعِدَّت الخلايا/ الهياكل دون الإقليمية بكيفية تكسبها المرونة والحيوية وذلك بغية تمكيننا من الاستجابة العاجلة والمنسقة في آن واحد لعمليات الطوارئ المتشعبة. وسنحقق هذا الهدف بضمان تناسب الانتشار الجغرافي الذي توفره هياكلنا الميدانية مع نطاق الأزمة وتمتعها بمرونة تتيح تعديلها بسهولة عندما تتغير الأوضاع أو تنحسر الأزمة".

٢٠- وأُنشئت أول وحدة من هذه الوحدات في منطقة البحيرات الكبرى واتخذت كمبالا مقراً لها. وتم تعيين مدير إقليمي في أغسطس/ آب قام بمزاولة مهامه في كمبالا في سبتمبر/ أيلول.

٢١- وخلال الشهر التالي، اندلعت الحرب الأهلية في جنوب كيفو الواقعة في المنطقة الشرقية من زائير فعرضت الهيكل التنظيمي الجديد لامتحان عسير في وقت باكر. وكان **البرنامج** قد قطع أشواطا بعيدة في الالتزام بعملية التغيير ولم يكن بوسعه النكوص على عقبيه، فالحرب لم تفعل شيئا سوى أنَّها سارعت وتيرة تجديدات **البرنامج** التنفيذية. وكان الحقل الجديد القادم هو مجال الإمداد.

البرنامج يرافق المستفيدين الفارين من ويلات الحرب

٢٢- اندلعت الحرب التي أدت إلى تغيير الحكومة في زائير في المناطق المجاورة لمخيمات اللاجئين في غوما وبوكافو ويوفيرا في المقاطعات الشمالية والشرقية من كيفو. وفي أواخر أكتوبر/ تشرين الأول ومطلع سبتمبر/ أيلول ١٩٩٦، انفرط عقد الأمن في المخيمات عندما امتدت رقعة الحرب من جنوب المقاطعة إلى شمالها. وفقد إثر ذلك مئات الآلاف من اللاجئين. وتم إخلاء موظفي الإغاثة الذين لم يكن بقاؤهم ضروريا وتبعهم في نهاية المطاف كافة الموظفين. وقد أنجز **البرنامج** هذه العملية باتفاق عام بين الوكالات.

٢٣- وبما أنَّ بلوغ المناطق المتاخمة لم يكن متاحاً بصفة عامة، صار من الصعب في كثير من الأحيان تحديد مواقع اللاجئين على وجه الدقة رغم أنَّ القوات متعددة الجنسيات أبدت قدراً كبيراً من التعاون في هذا الصدد. وخلال الأيام والأسابيع التالية عبرت أعداد قليلة من اللاجئين الحدود عائدة إلى رواندا، واتضح أنَّ أعداداً غفيرة منهم لاذت بالفرار غرباً صوب كيندو وكيسنغاني في منطقة يستحيل على وكالات الإغاثة بلوغها. وفضلاً عن ذلك، كان أغلب هؤلاء اللاجئين من الهوتو، الذين يُعتقد أنهم كانوا يتجنبون قدر المستطاع الاحتكاك بالمتمردين أي بتحالف القوات الديمقراطية لتحرير الكونغو – زائير الذي كان يضم في صفوفه فرقاً من جنود التوتسي القادمين من رواندا وزائير وأوغندا.

٢٤- وخلال الفترة من منتصف شهر نوفمبر/ تشرين الثاني إلى أواخر ديسمبر/ كانون الأول عاد أكثر من مليون لاجئ إلى رواندا من زائير وتنزانيا مما ضاعف عدد المستفيدين أربع مرات فبلغوا ١,٧ مليون لاجئ. وحتى يتمكن **البرنامج** من توفير الأغذية لهؤلاء اللاجئين الذين عادوا فجأة إلى بلادهم استقدم أجهزة الاتصال من مخزون اللوجستيات الاستراتيجي لافريقيا في نيروبي وأتى بسرعة بأكثر من ٧٠ شاحنة من باكستان والبوسنة واثيوبيا.

٢٥- غير أنَّ اهتمام وسائل الإعلام الدولية انصب على تتبع أخبار نصف مليون لاجئ فُقد أثرهم في شرق زائير. وحينما بدأ تحديد مواقع كثيرين منهم في أواخر شهر ديسمبر/ كانون الأول، جذبت المساعدات الدولية لحالات الطوارئ (وحقوق الإنسان) اهتمام وسائل الإعلام أيضاً. وعُثر على قرابة ١٧٠ ٠٠٠ لاجئ في قرى ومدن صغيرة واقعة في الغابات في تنغي تنغي وأميسي وشابوندا وقد هدَّهم التعب وأضناهم الجوع وهم يفرون أمام قوات التحالف الزاحفة غربا.

٢٦- وأثار هذا الوضع غير المألوف استجابة استثنائية من نظام **الأمم المتحدة** للطوارئ في المنطقة. وحتى عندما كان "النداء العاجل" الذي وجهته **إدارة الشؤون الإنسانية** لتمويل العمليات الجديدة قيد الإعداد، كان **البرنامج** يختار قواعد متقدمة لشحن الأغذية إلى شرق زائير براً وبحراً. غير أنَّ الحاجة برزت إلى اعتماد مبدأ تنظيمي يكون أساساً للعمليات اللوجستية بين الوكالات حتى يمكن اتقاء المشكلات الشبيهة بتلك التي أثارتها الدراسة التي أجرتها الجهات المانحة متعددة الأطراف.

إنشاء أول مركز مشترك للنقل والإمداد تابع للأمم المتحدة

٢٧- ومنذ سنوات عديدة برزت الحاجة إلى إقامة هيكل تنسيقي لإدارة اللوجستيات الخاصة **بالأمم المتحدة** في عمليات الطوارئ المتشعبة الناجمة عن حالات النزاع، إذ أشارت إلى هذه الضرورة **إدارة الشؤون الإنسانية**، عبر أنشطة وحدة الدفاع العسكري أو المدنى التابعة لها، في كثير من الاجتماعات والتقارير وعمليات استخلاص الدروس التي تمت في إطار **الأمم المتحدة**. غير أنَّ هذه الإدارة افتقدت "الهمة" اللازمة لتحقيق هذا الهدف. فعوضاً عن ذلك وعلى شاكلة آلية التنسيق، كانت الآلية الخاصة بآليات **الأمم المتحدة** للإمداد يعاد وضعها كل مرة في كل عملية طوارئ متشعبة وفي مناخ تغلب عليه العجلة والاعتبارات السياسية.

٢٨- غير أنَّه تبين، في أواخر خريف عام ١٩٩٦، لجميع الأطراف المشاركة أنَّ عملية الطوارئ في البحيرات الكبرى مقبلة على مرحلة جديدة حاسمة في ظروف ميدانية مختلفة تمام الاختلاف. وعلى غرار ما يحدث في كل الحالات، على وجه التقريب شهد الميدان مهاماً متعددة كانت في حد ذاتها مثيرة للتضارب، إذ كُلفت **مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** بإدارة العمليات الخاصة باللاجئين بينما عُهد إلى **البرنامج** بتوفير وشحن وإدارة الأغذية المخصصة لضحايا النزاع لمن هم "موضوع اهتمام" **المفوضية** من السكان وذلك بموجب الاتفاق الأساسي المبرم بين **البرنامج** و**المفوضية**.

٢٩- وقد يظن المرء أنَّ الأمور "ستختلط تارة أخرى". غير أنَّ النظام تناسق هذه المرة على نحو يثير الإعجاب، ففي نوفمبر/ تشرين الثاني اتفق **البرنامج** و**المفوضية** و**منظمة اليونيسيف**، تحت إشراف إدارة الشؤون الإنسانية، على إنشاء مركز مشترك للنقل والإمداد تابع **للأمم المتحدة** في كمبالا ليضطلع بمهمة الإدارة الكاملة لعمليات الإمداد في المنطقة بأسرها على أن يقوم **البرنامج**، من خلال مديره الإقليمي في كمبالا، بأعباء الأمانة في إطار هذا الاتفاق دون استبعاد أية ترتيبات أخرى قد تُتخذ في المستقبل. ومنذ وقت وجيز وافق **مجلس الأمن** على إنشاء قوة متعددة الجنسيات لشرق زائير. ويتوقع أن يكون مركز النقل والإمداد المشترك التابع **للأمم المتحدة** حلقة الوصل الوحيدة لإدارة الإمدادات العسكرية أو المدنية.

٣٠- بيد أنَّ اللاجئين في زائير كانوا على الجانب الآخر من خط المعارك الزاحف. وحتى يمكن توفير الغذاء والحماية لهم ومن ثمَّ إعادتهم إلى وطنهم تقرر تجاوز مناطق القتال واللاجئين واتخاذ كيسنغاني الواقعة على بعد نحو ٥٠٠ كيلو متر إلى الشمال الغربي من غوما قاعدة متقدمة للعمليات الجوية عبر بعض أشد مناطق وسط أفريقيا كثافة بالغابات وأقلها سكانا. وفي المراحل اللاحقة نُفذت العمليات الجوية في ظل ضغوط زمنية شديدة؛ إذ أعلن زعيم قوات التحالف في مارس/ آذار أنَّ جنوده سيتيحون **للأمم المتحدة** فترة مدتها ستين يوماً فقط لإعادة كافة اللاجئين في شرق زائير إلى وطنهم.

٣١- وتقرر اتخاذ محورين صغيرين هما – كيسنغاني ومبانداكو – فيما بعد مرصدين للتحرك. وعلى شاكلة مركز اللوجستيات المشترك في كمبالا، أُقيم هذان المرصدان على أساس موجهات عامة مكتوبة وافقت عليها الأطراف المشاركة أي **البرنامج** و**المفوضية** و**منظمة اليونيسيف**. وأُسندت إدارة مراصد التحرك إلى لجنة محلية مع تكليف كل وكالة من الوكالتين الرئيسيتين – **البرنامج** و**المفوضية** – بمهام يتفق عليها في كل موقع. وتم تجميع كل وسائل النقل (بما فيها الوسائل التابعة **للصليب الأحمر** وللمنظمات غير الحكومية) بغية استخدامها وقت الحاجة إليها.

٣٢- وتقرر في كيسنغاني أن يضطلع **البرنامج** بمهمة النقل جواً وبواسطة القطارات بينما تتولى **المفوضية** ترتيب وإدارة عمليات الشحن براً وعبر الأنهار مستعينة في ذلك بأسطولها من الشاحنات. غير أنَّ ترتيباً آخر اتخذ فيما بعد في مبانداكا حيث كان **البرنامج** يملك مخزونات غذائية متاحة حين أخذ اللاجئون يتوافدون. وخُصصت عمليات النقل اللازمة لإعادة اللاجئين إلى رواندا جواً بصفة أساسية. وفي هذه المرة قامت **المفوضية** بتنسيق كل العمليات اللوجستية مستخدمة لهذا الغرض طائرات **البرنامج** في أغلب الأحيان.

٣٣- وفي واقع الأمر استحدث مفهوم **مراصد التحرك** مظلة متنقلة أتاحت تغطية عملية تنسيق الترتيبات اللوجستية المؤقتة في أوقات وأوضاع معينة. وعند انتهاء العملية المحلية يتم طي المظلة ويعود الموظفون العاملون إلى مقار عملهم أو ينتقلون بالأحرى إلى المرصد التالي.

٣٤- وأدركت كل الأطراف المشاركة أنَّ القصد لا يتعلق بوضع سوابق في هذا المضمار. فكلّما استجد وضع من الأوضاع أُعدت ترتيبات جديدة وتم توزيع الأدوار بصورة أخرى. وفي الوقت الراهن يجري التفكير في إقامة مراصد للتحرك في كيغوما (تنزانيا) وشابوندا وبرازافيل وبانغي (افريقيا الوسطى). ولعل هذه المراصد أُقيمت فعلا. وقد أعدَّ قسم **النقل والإمداد** التابع **للبرنامج** ترتيبات الإمداد والخطط الخاصة بحالات الطوارئ لكل هذه المواقع.

٣٥- وقد أُزيل مرصدا كيسنغاني ومبانداكا، فالأول منهما دام قرابة ثمانية أسابيع، بينما استمر الثاني نحو أربعة أسابيع. ونُقلت الأغذية ومواد الإغاثة الأخرى جوا من عنتيبي بصفة أساسية بينما تم ترحيل اللاجئين إلى كيغالي. ورغم وجود خلاف بشأن توزيع الأدوار في المراحل الأولى، أنجز **البرنامج** و**المفوضية** هذه المهمة بسرعة وفعالية؛ إذ أُعيد أكثر من ٤١ ٠٠٠ لاجئ إلى بلادهم جواً من كيسنغاني وأكثر من ٧ ٠٠٠ من مبانداكا خلال أربعين يوماً ونيف.

٣٦- وقامت الوكالات المشاركة في هذا المضمار بدراسة التجديدات ومشكلات التنفيذ التي أبرزتها التجارب القليلة وذلك أثناء ثلاثة اجتماعات عن اللوجستيات الإقليمية أعدَّها وأدارها قسم اللوجستيات التابع **للبرنامج**. واضطلع هذا القسم، بالتعاون مع **المفوضية** و**منظمة اليونيسيف**، بدور قيادي أيضا في إعداد إجراءات التنفيذ المعيارية الخاصة بإنشاء مراكز اللوجستيات. وقد أعدَّ هذا القسم أيضاً اتفاقاً شبيها يُسترشد به في إنشاء مراصد التحرك في المستقبل يعكف الشركاء المنفذون التابعون للأمم المتحدة على دراسته في الوقت الراهن.

٣٧- ونظرت **المفوضية** و**البرنامج** و**منظمة اليونيسيف**، وهي أكبر الوكالات المنفذة التابعة **للأمم المتحدة**، في موضوع "تقاسم المسؤوليات" الشائك الذي أثارته الدراسة التي أجرتها الجهات المانحة متعددة الأطراف عن رواندا. واهتدت الوكالات الثلاثة إلى حل لهذه المشكلة اختبرته ميدانياً في العمليات اللاحقة في منطقة البحيرات الكبرى ودرست نتائجه واستفادت من التجارب التي اكتسبتها في وضع إجراءات متفق عليها يُستعان بها في إعداد الترتيبات اللوجستية في عمليات الطوارئ المتشعبة التي قد تضطلع بها **الأمم المتحدة** في المستقبل.

توفير الدعم في مجال الاتصالات في الوقت المناسب

٣٨- وقد سبقت الإشارة إلى أنَّ **البرنامج** كان قد تلقى في أواخر عام ١٩٩٥ مساهمة كبيرة لإنشاء شبكة افريقيا (أفرينيت) وهي شبكة اتصالات ترمي إلى تزويد مواقع التنفيذ الميدانية النائية التابعة **للبرنامج**، ومن ضمنها قواعد **النقل والإمداد** ومراكز تنسيق الإغاثة والمكاتب الميدانية والقطرية لاسيما في منطقة القرن الأفريقي، بقدرات اتصال متطورة وكفؤة. وفي بداية الأمر تقرر تركيز أنشطة المشروع في منطقة البحيرات الكبرى حيث تُجرى أكبر العمليات وتتسم وسائل الاتصال المتاحة بالضعف.

٣٩- وكان التوقيت موفقاً في هذا المضمار إذ سبق بعام واحد على وجه التقريب نقل السلطات إلى الميدان وإعداد عمليات الإمداد المشتركة واختبارها في منطقة شرق زائير القفر من وسائل الاتصال. وكان نجاح هاتين العمليتين رهيناً إلى حد كبير بوجود أنظمة اتصال سريعة وكفؤة لاسيما داخل هذه المنطقة.

٤٠- وعلى صعيد آخر أثبتت عملية إخلاء الموظفين من مقاطعات كيفو الشمالية والجنوبية عند اندلاع الحرب أهمية الدعم في مجال الاتصالات. فخلال عملية إخلاء غوما توفرت في كمبالا/ عنتيبي طائرات كانت على أتم الاستعداد لترحيل السكان ولكنها كانت تفتقر إلى وسائل تحديد مواقعهم أو الاتصال بهم لاتخاذ الترتيبات اللازمة. وتمكن مركز الاتصالات الصوتية في كمبالا التابع **للبرنامج** من تحديد مواقع الموظفين الذين لجأوا إلى مباني **المفوضية** في غوما وذلك "بتبادل الذبذبات" مع شبكة الاتصالات الصوتية التابعة لها في غوما. غير أنَّ ذلك تم في وقت متأخر حال دون هبوط الطائرات في غوما نفسها، فتمت عملية الاخلاء براً حتى كيغالي ومن ثمَّ جوا.

٤١- واستُخدمت وسائل الاتصال الصوتية ذات الذبذبة العالية لتمكين ٣٥٠ من موظفي **البرنامج** الذين كانوا يستعملون هذه الوسيلة من إرسال الرسائل الصوتية والبريد الالكتروني إلى محور كمبالا عبر المحاور الفرعية في كيغالي وبوجمبرا ودار السلام. وبلغ عدد الرسائل الالكترونية نحو ١ ٥٠٠ رسالة في اليوم أُرسلت بواسطة أنظمة قادرة على إرسال الرسائل النصية وسائر أنواع الملحقات (أكسل وورد وحتى الصور الرقمية). ويتم الربط خارج نطاق الشبكة الإقليمية عبر شبكة انترنيت. وتشمل تكاليف التشغيل استخدام شبكة انترنيت والخطوط الأرضية القليلة المستخدمة لاسيَّما في

الاتصال مع تنزانيا وكيغالي وتمثل هذه التكاليف قسطاً ضئيلاً من التكاليف التقليدية مثل استخدام أجهزة الهاتف عبر القمر الصناعي "انمارسات".

٤٢- ومع أنَّ بنية الاتصالات التي تستخدمها **المفوضية** والمعبرة عن الأسس التنظيمية التي تتبعها باستخدام الموجات القصيرة للاتصال بمركز جنيف تختلف اختلافا كبيراً عن نظيرتها لدى **البرنامج**، فإنَّ المنظمتين تكافلتا في كثير من المجالات وظلتا تتقاسمان الموظفين والمهارات الفنية والأجهزة. وأتاح **البرنامج** لشركائه في التنفيذ فرصة استخدام شبكة الاتصالات الخاصة به. ووافقت منظمتا **اليونيسيف وأُكسفام** على إضافة عدة محطات إلى الشبكة ولعلها فعلت ذلك أو تكاد. وعبَّرت **المعونة الأمريكية** ومنظمة **أطباء بلا حدود** عن اهتمامهما بهذا الأمر. وكانت إقامة شبكة موحّدة للاتصالات هدفا حددته الوثيقة الأساسية لمشروع شبكة افرينيت.

٤٣- وعلى خلاف مراصد التحرك المتنقلة فإن أنشطة الاتصالات – أو بعضها على أقل تقدير – التي يضطلع بها **البرنامج** في إطار عملية الطوارئ في منطقة البحيرات الكبرى لا يمكن طيها ونقلها عند انتهاء حالة الطوارئ؛ إذ أن **البرنامج** أمد شركة تجارية تعرف باسم "بوشنت" بأغلب الموظفين الرئيسيين وقام بتدريبهم. وتقوم هذه الشركة بمهمة ربط الشركات التجارية التي تساهم في تحويل الاقتصاد الأوغندي إلى "نمر اقتصادي" بشبكة انترنيت. وتقدم وحدة الدعم الفني التابعة **للبرنامج** المساعدات الفنية بانتظام لمشروع الربط الأوغندي الذي يربط المنظمات غير الحكومية المحلية بواسطة البريد الالكتروني ذي الذبذبة العالية.

شفافية تدفق المعونة من المنبع إلى المصب

٤٤- وإذا صح القول بأن الاستثناء يثبت القاعدة"، فإن الحكمة من إجراء عمليات **البرنامج** الميدانية على أساس إقليمي تتضح من نظام إدارة تدفق المعونة الذي يضطلع بها مكتب افريقيا في روما.

٤٥- وفي يناير/ كانون الثاني ١٩٩٥، أي بعد مضي بضعة أشهر على الهجرة الجماعية من رواندا، أعد مكتب افريقيا أول عملية طوارئ إقليمية في منطقة البحيرات الكبرى. واتخذ في ذلك الحين قرار بإنشاء قاعدة بيانات إقليمية تعمل بواسطة الحاسوب لإدارة العمليات المتشعبة المتصلة بتوفير الموارد وشحن الأغذية في أكبر عملية ينجزها **البرنامج**، ويمتد نطاقها إلى خمسة بلدان وأربعة موانئ وتشمل أعداد المستفيدين التي سبقت الإشارة إليها.

٤٦- ويستخدم هذا النظام برامج إكسل لتوجيه دفة عملية توفير الموارد وتحديد أوقات الشحن وتخصيص وإعادة تخصيص المساهمة الغذائية على أساس إقليمي منتظم. وتعد توقعات الاحتياجات لفترة تتراوح بين عشرة أشهر واثنتي عشر شهرا قادمة. وتوضع الاحتياجات مقابل الأغذية المتوافرة أو التي يجري توفير الموارد لها. وبفضل هذا المنهاج يمكن إتباع طريقة محددة في الاتصال بالجهات المانحة كأن يقال لهذه الجهات: "نحتاج إلى ٢ ٠٠٠ طن من البقول لتسليمها في دار السلام في شهر فبراير/ شباط المقبل لاستخدامها في مخيمات اللاجئين في كيغوما حسبما ورد في النداء الموحد".

٤٧- ومع أن النقاش لايزال دائرا بشأن نقل هذه المهمة إلى كمبالا، فإن الرأي السائد حتى الآن هو تركيز مهام التعبئة والشراء والشحن واللوجستيات في روما، مثلما هو الحال في ما يتعلق بالاتصال بالجهات المانحة التي توفر الموارد. وفي هذه الحالة الثانية شكل استمرار الجهات المانحة في اتخاذ القرارات الخاصة بالمساهمات في مقارها لا في الميدان أو على الصعيد الإقليمي حجة قوية بل حاسمة في النقاش.

٤٨- ومن المقرر أن تُنقل مسؤولية الأغذية في موقع التفريغ إلى مدير يكون مسؤولاً عن تدفق المعونة في كمبالا (وربما في غيرها من المكاتب الفرعية). وفي الوقت الراهن يُستخدم "نظام مراقبة ورصد المعونة الغذائية" في رصد الأغذية وإدارتها من هذا الموقع إلى نقاط التوزيع. وقد تم تركيب البرامج الخاصة بهذا النظام في ٢٢ موقعاً في منطقة البحيرات الكبرى ستتبعها مواقع أخرى. وكان هذا النظام عند تركيبه لأول مرة في أواسط عام ١٩٩٥، أول نظام للمراقبة والرصد يقيمه **البرنامج**. و**للبرنامج**، خارج منطقة البحيرات الكبرى، أنظمة مماثلة تعمل في سبعة مشروعات كبيرة أخرى خاصة بحالات الطوارئ في غرب افريقيا.

٤٩- وتستخدم **منظمة اليونيسيف** نظاماً مركزيا للرصد في مستودعها الرئيسي في كوبنهاغن. وتزمع المنظمة إنشاء نظام ميداني للتتبع في العام المقبل بمساعدة محتملة من **البرنامج**. أمَّا **مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** فتستخدم نظاماً ميدانياً للمراقبة والرصد وإن كان لا يقوم بوظائف إدارة التدفقات. وسيتم تركيب نظام جديد أكثر قوة (SIMS) لأداء هذه الوظيفة في جنيف ونيروبي وسراييفو خلال الأشهر المقبلة. ومع ذلك فإن **المفوضية** و**منظمة اليونيسيف** بحاجة إلى تطوير بنية الاتصال والشبكة الداخلية (LAN) المستعملة لدى كل منهما لتتمكنا من الحصول على المعلومات الخاصة بوضع السلع وتكنولوجيا المعلومات في الزمن الفعلي.

٥٠- وتُجمع الوكالات الثلاثة على أنَّ معرفتها لتدفقات كل واحدة منها ستكون مفيدة في عمليات الطوارئ واسعة النطاق وبالغة الأهمية في عمليات مثل عملية شرق زائير حيث تتم العمليات اللوجستية على أساس مشترك بين هذه الوكالات. وتتمثل الخطوة الأولى في هذا الصدد في تدريب مدراء البيانات في كل وكالة على الأنظمة التي تستخدمها الوكالات الأخرى. وحتى الوقت الراهن، يقتصر الإطار الذي تدرس فيه مثل هذه المسائل على حلقات العمل الإقليمية التي ينظمها **البرنامج** في نطاق عملية البحيرات الكبرى عن النقل والإمداد وأنظمة التتبع والرصد ووضع السلع وتكنولوجيا المعلومات.

تقدم ملحوظ

٥١- وأهم ما يستلفت الأنظار في هذه التجديدات الفنية والإدارية والبرمجية العديدة التي أجراها **البرنامج** في منطقة البحيرات الكبرى هو مدى تداخلها وهشاشتها في بعض جوانبها. وقد سهل التزام **البرنامج** بنقل السلطات إلى الميدان اتخاذ القرارات بشأن الترتيبات الخاصة بمركز اللوجستيات المشترك التابع **للأمم المتحدة** ومراصد التحرك. ويعتمد أداء نظام تتبع السلع بل مفهوم الإقليمية برمته اعتماداً كبيراً على الشبكة الداخلية (LAN) وإدارتها.

٥٢- وتجدر الإشارة إلى أن الحظ حالف إلى حد كبير التوقيت الذي طُبقت فيه هذه التجديدات والقدرات الجديدة أو المطورة، إذ أنَّ مفهوم "عملية التغيير" على أساس المنهاج الإقليمي كان جاهزاً للاختبار الميداني قبل العودة الجماعية الطوعية للاجئين في شرق زائير. وتم توفير الموارد اللازمة لشبكة افرينيت وتعيين مدير المشروع في الوقت المناسب لدعم وضع الترتيبات اللوجستية المشتركة وإدخال أنظمة المراقبة والرصد في هذه المنطقة، وقد حدث ذلك تلقائيا ودون تخطيط من أحد.

٥٣- وحقيقة الأمر أن كثيراً من التجديدات انبثقت من الميدان في خضم المشكلات الملموسة، حيث كانت الحلول تبدو في متناول اليد وتحت تأثير الضغوط الزمنية. ولعل هذا الأمر ساعد في بعض جوانبه على تفكيك مشكلة التنسيق إلى مكوناتها المحلية والإدارية والفنية في أغلب الأحوال. فهل يا ترى يحقق خبراء الإمداد وتكنولوجيا المعلومات وضباط

البرامج وراصدو حركة السلع نجاحاً لم يكتمل عبر المفاوضات؟ يبدو أن ذلك يحدث حقاً في منطقة البحيرات الكبرى. ومثلت هذه العملية، في جوانب هامة منها، تقدماً ملموسا لنظام الإغاثة الذي يستخدمه **البرنامج** و**منظومة الأمم المتحدة** في حالات الطوارئ.

الخطوة التالية: عملية مشتركة لاستخلاص الدروس المستفادة

٥٤- وبعد اكتمال هذه الدراسة المرحلية، اقترح مكتب التقييم التابع **للبرنامج** على **مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** و**منظمة اليونيسيف** أن تقوم الوكالات الثلاثة بعملية مشتركة لاستخلاص الدروس المستفادة ودراسة وتقييم فعالية إجراءات التنسيق التنفيذي في منطقة البحيرات الكبرى. وقد وافقت **المفوضية** على هذا الاقتراح وتعكف **منظمة اليونيسيف** على دراسته. ومن المؤمل أن تقدم الوكالات الثلاثة معاً التقرير الذي سيصدر عن هذه العملية إلى الدورة العادية الأولى أو الثانية **للمجلس التنفيذي** في عام ١٩٩٨. وحسب الاتفاق الذي تم مع **إدارة الشؤون الإنسانية**، سيكون هذا التقرير نواة لعملية أوسع لاستخلاص الدروس في منطقة البحيرات تنظمها هذه الإدارة بطلب من **اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات**.