برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثالثة

روما، ١٩ - ١٩٩٩/١٠/٢٢

تقارير التقييم

البند ٤ من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس لينظر فيها

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/99/4/3
31 August 1999
ORIGINAL: ENGLISH

التحديات المتكررة في تقديم المساعدات الغذائية في حالات الطوارئ المعقدة

الموجز

يصف هذا التقرير المعضلات الأخلاقية وكذلك التحديات التشغيلية التي تعترض طريق توفير المساعدات الغذائية لأولئك الذين يحتاجون إليها في حالات الطوارئ المعقدة (أي في ظل النزاعات). وتبرز الوثيقة الحاجة إلى الجمع بين القدرات التشغيلية، أي القدرة على إنجاز الأمور، وبين التحليلات الدقيقة المتواصلة والحساسية السياسية، أي القدرة على تحديد الإجراءات المثلى، وسبل تنفيذها، وما ينبغي تفاديه، وطرق التكيف مع الظروف المتغيرة بسرعة، ومتى يجب الكف عن العمل.

وتوجز الوثيقة الاستنتاجات والتوصيات الرئيسية لتقرير أضخم يحمل العنوان ذاته وينبغي الرجوع إليه للإطلاع على المزيد من التفاصيل، بما في ذلك ثبت المراجع. على أن الوثيقة والتقرير كليهما ليسا في صيغتهما النهائية. ومع الإقرار بالجهود والمبادرات الهائلة التي اضطلع بها **برنامج الأغذية العالمي** وشركاؤه، والموظفون الأفراد في ظل حالات الطوارئ المعقدة، فإن كلا التقريرين يحددان أوجه السياسات، والإجراءات، والممارسات التي يجب أن يوليها **البرنامج** المزيد من الدراسة والانتباه العميقين.

وتتعلق التوصيات الأساسية بما يلي:

توضيح سياسات **البرنامج** ومبادراته الأساسية فيما يتعلق بتقديم المساعدة في ظل حالات الطوارئ المعقدة، وتوفير الإرشاد المناظر للموظفين، بما في ذلك، ما يتصل بقضايا حقوق الإنسان والظروف التي قد تستدعي تعليق المساعدة؛

مواصلة وتعزيز مساهمة **البرنامج** في العمليات متعددة الوكالات المتصلة بتنسيق المساعدات الدولية والتفاعل بين قضايا حقوق الإنسان والحقوق السياسية والإنسانية، مع التأكيد على الالتزام بالمبادئ الإنسانية؛

استعراض الخبرات بصورة معمقة والقيام، بالتعاون مع الشركاء والتشاور مع الجهات المانحة، بتطوير منهجيات، وقوائم تدقيق، ومبادئ توجيهية (حسب الاقتضاء) لاستراتيجيات التقدير والتوجيه والمساعدة في حالات النزاع،بما في ذلك، المساعدة عبر التدخلات السوقية؛

تعزيز وصقل الترتيبات لحشد وإدارة الموارد على أساس إقليمي حيثما تدعو الضرورة للاستجابة إلى الاحتياجات المتغيرة للبلدان المتجاورة؛

متابعة التدابير وعمليات التدريب الأمنية ومواصلة صقلها بالتعاون مع مكتب المنسق الأمني **للأمم المتحدة**، ووكالات **الأمم المتحدة** التشغيلية الأخرى والشركاء من المنظمات غير الحكومية، مع الاهتمام بتوسيع التقبل لعمليات **البرنامج** الإنسانية والعمل على حمايتها؛

تزويد الموظفين الميدانيين في مناطق النزاع بمعلومات تفصيلية وافية وخاصة بالقطر المعني، والعناية بمهارات التواصل الشخصي والتفاوض عند انتقاء وتدريب كل الموظفين في ظل هذه الحالات.

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_public/EB_Home.html)

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها

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، ونرجو أن يتم الاتصال قبل ابتداء اجتماعات **المجلس التنفيذي** بفترة كافية.

مدير مكتب التقييم: A. Wilkinson رقم الهاتف: 066513-2029

موظف التقييم: S. Green رقم الهاتف: 066513-2032

الرجاء الاتصال بأمين الوثائق إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال **المجلس التنفيذي** أو استلامها وذلك على الهاتف رقم: (066513-2641).

أولا: السياق

مقدمة

١- إن "حالة الطوارئ المعقدة" تعني: "أزمة إنسانية في بلد أو إقليم أو مجتمع انهارت فيه السلطة بشكل كامل أو واسع النطاق نتيجة لنزاع داخلي أو خارجي، وهي أزمة تتطلب استجابة دولية تتجاوز حدود أو طاقة أي وكالة منفردة أو برنامج قطري جار **للأمم المتحدة**". [التعريف الذي أقرته جماعة العمل التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في عام ١٩٩٨].

٢- وقد قام **برنامج الأغذية العالمي** بتسليم كميات ضخمة من المعونات الغذائية الطارئة في حالات تتضمن النزاع المسلح. ورغم المشكلات العديدة، فقد تلقى الكثير من السكان المدنيين المساعدات الغذائية وما إليها. على أن هناك آخرين لم تصل لهم تلك المساعدات أو أنهم تلقوا كميات ضئيلة منها فحسب، وكانت تكاليف التسلم عالية، كما ضاعت بعض كميات الأغذية أو سرقت أو أسيء استخدامها، وقتل أو جرح عدد متزايد من العاملين التابعين **للبرنامج** أو لغيره من المنظمات الإنسانية. وفي الوقت ذاته، خضعت عمليات المساعدة الإنسانية لتمحيص نقدي متصاعد، كما وأمعن المعنيون من وكالات وأفراد التفكير في أوضاعهم الذاتية سعيا وراء تحليل ما تخلفه جهودهم من آثار.

٣- ويبرز هذا التقرير الموجز المشكلات والمعضلات المتكررة في ميدان توفير المساعدة الغذائية في هذه الحالات. ويستند التقرير عموما إلى خبرات وأفكار الجهات العاملة في **برنامج الأغذية العالمي** والمنظمات الأخرى. كما يستصحب أيضا التقارير والمؤلفات السابقة. وليس هذا التقرير بالشامل ولكنه يقدم توصيات بشأن تدابير المتابعة. وتتماشى التوصيات المتصلة بالمراحل اللاحقة من العمليات مع التدابير المقترحة في وثيقة سياسات **البرنامج** المعنونة "الانتقال من الأزمة إلى الإنعاش" (WFP/EB.A/98/4-A).

دور المعونة الغذائية وأثرها

٤- يعتبر الغذاء حاجة أساسية لبقاء السكان، ومواردا ضروريا واستراتيجيا للقوى المقاتلة، وسلعة اقتصادية يمكن الاتجار بها واحتكارها. وتعد السيطرة على الإمدادات الغذائية منبعا من منابع القوة والنفوذ. ورغم أن **برنامج الأغذية العالمي** ومعظم الوكالات الإنسانية تسعى للبقاء على "الحياد" في حالات النزاع، وأن تقدم المساعدة "دون تحيز" (على أساس الحاجة)، فإن المساعدات المقدمة، ولاسيما المساعدات الغذائية الضخمة، ليست بالأمر الذي لا يخلف أثرا على مجرى الأحداث وعلى ما تتخذه أطراف النزاع من تدابير.

٥- وتسعى الأطراف المتحاربة إلى حرمان "الأعداء" من الغذاء عبر تكتيكات الحصار (أفغانستان، أنغولا، البوسنة)، ومن خلال حرق المحاصيل ونهب المخزونات الغذائية (الصومال، شمال أوغندا)، وزرع الألغام في الحقول (أنغولا، كمبوديا، موزمبيق)، وعرقلة شحنات المعونة، بما يخرق في غالب الأحيان الاتفاقيات التي تحظر ذلك. واتخذت العرقلة شكل الهجمات المتعمدة على القوافل ونهبها (أنغولا، بوروندي، رواندا، الصومال) أو خلق عقبات "إدارية" (حظر الرحلات الجوية في السودان وتدابير حظر التنقلات الداخلية في ليبيريا).

٦- وفي حين أن تسليم الأغذية وتوزيعها يمنح الشرعية ويوفر التعزيز لسلطة الحكومة أو الفئة القادرة على التحكم بفعالية بعمليات التوزيع على المستوى المحلي، فإن العمليات تولد أيضا قسطا كبيرا من النشاط الاقتصادي. ويمكن أن

تكون هذه العمليات مصدرا للعائدات لأطراف النزاع سواء بشكل مباشر، عبر العقود والاختلاسات، أو بشكل غير مباشر من خلال "الضرائب".

٧- وفي كل الحالات تقريبا، سعت الجماعات إلى التحكم بعمليات التخصيص والتوزيع بما يحابي "ما لديها" من مناطق أو تجمعات سكانية. واستخدمت عمليات التوزيع الفعلية أو المأمولة لجلب الناس إلى مواقع معينة حيث يمكن حمايتهم، أو احتواؤهم، أو مهاجمتهم. واستخدم الحرمان من الغذاء لإجبار السكان على الجلاء عن منازلهم. واستعملت الفئات السياسية المحلية أسلوب منح المساعدات الغذائية والحرمان منها للتأثير على التصويت في الانتخابات (في البوسنة).

٨- وتخلف عمليات المساعدة أحيانا أثرا مباشرا على النزاع. ففي أنغولا، والبوسنة، وجنوب السودان، حال نقل الأغذية جوا إلى البلدان والمدن المحاصرة فعلا دون تحقيق المحاصرين لأهدافهم التكتيكية، وأدى إلى إطلاق النار على طائرات **الأمم المتحدة/ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين/ برنامج الأغذية العالمي** في كل من أنغولا والبوسنة.

٩- واستخدمت المعونة الغذائية أيضا، أو اقترح استخدامها، أداة سياسات من قبل أفراد المجتمع الدولي. وخصصت بعض الجهات المانحة مساهمات مقدمة إلى **برنامج الأغذية العالمي** لمشروعات معينة في مواقع محلية محددة مع استبعاد مواقع أخرى. وطلب الممثلون الخاصون للأمين العام **للأمم المتحدة** أحيانا من **البرنامج** تعديل برامجه لتيسير المفاوضات السياسية. ويمكن أن تتأثر القرارات المتصلة بمستويات حصص اللاجئين من حين إلى آخر بالرغبة في تشجيع إعادة هؤلاء اللاجئين إلى ديارهم.

١٠- وفي عدد من الحالات (البوسنة، إثيوبيا، نيجيريا/بيافرا، جنوب السودان)، فإن الجهات الموفرة للمعونة الغذائية قد تعرضت لتهمة مساندة النزاع وإطالة أمده. ومن ناحية أخف وطأة، فإن هناك تساؤلات عن الآثار المثبطة للمعونة الغذائية. ومن المعتقد على نطاق واسع، أن وصول وتوزيع كميات ضخمة من الأغذية في الصومال في أواخر عام ١٩٩٤، قد أضر بالانتعاش الهش الذي كان في مرحلته الجنينية. ويقال أن المعونة الغذائية غير حسنة التوقيت وغير القابلة للتنبؤ بمسارها شكلت عاملا مثبطا للتجار المحليين وخلقت بلبلة في أسواق إريتريا ورواندا.

ثانيا - العلاقات

إيصال المساعدات والعلاقات مع الأطراف المتحاربة

١١- وصف الأمين العام **للأمم المتحدة** في تقرير بعث به إلى **مجلس الأمن** مؤخرا المشكلات المرتبطة بإيصال المساعدات بقوله "لقد تعرقل إيصال المساعدات الإنسانية بسبب انعدام الأمن العام نتيجة النزاع، وعجز القطاعات الحكومية وغير الحكومية أو عدم رغبتها في إتاحة مثل هذا الأمر بل والمحاولات المتعمدة أحيانا لعرقلة المساعدات الإنسانية. ويعكس الانقطاع المتكرر للمساعدات إلى الضحايا في السودان وأفغانستان مصاعب الحفاظ على عملية إيصال المساعدات الإنسانية حتى في الحالات التي تقر فيها الأطراف بالحاجة إلى مثل هذه المساعدات".

١٢- وفي معظم حالات النزاع، دعت الحاجة إلى التفاوض مع الأطراف المتنازعة للوصول إلى بعض المجموعات السكانية المتضررة، إن لم يكن كلها، أو ضمان العبور الآمن لشحنات الأغذية وإمدادات الإغاثة الأخرى إليها. وفي بعض الحالات تم فعليا "شراء" الوصول والعبور الآمن (مثل أنغولا ١٩٩٣، والصومال ١٩٩٢). وغالبا ما تولى منسق

الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية، وموظفو **برنامج الأغذية العالمي** وشركاؤه المنفذون من المنظمات غير الحكومية إجراء المفاوضات على مختلف الأصعدة في البلاد. وفي بعض الحالات كانت هناك مفاوضات دولية رفيعة المستوى. ومنذ عام ١٩٩٧، اضطلع منسق الإغاثة الطارئة وكبار مسؤولي **مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية** بدور نشط في عمليات المناصرة والتفاوض المتعلقة بإيصال المساعدات وذلك بالنيابة عن وكالات **الأمم المتحدة** والمنظمات غير الحكومية (السودان مثلا).

١٣- على أن التجربة قد دلت على أن الاتفاقات العامة لا يمكن الاعتماد عليها بشكل كامل، إذ أن القادة الميدانيين لا يحترمون دائما الاتفاقيات التي توقعها السلطات العليا، كما أن هؤلاء القادة يتغيرون وتتغير القوى المسيطرة على منطقة محلية ما. ولذلك، فإن الموظفين المعينين في مواقع نائية أو المرافقين للقوافل يضطرون في كثير من الأحيان، إلى التفاوض مع أفراد مسلحين يقيمون حواجز على الطرق ومع أولئك الذين يسيطرون فعليا على مناطق محلية معينة.

التوصية ثانيا-١ : مع متابعة البرنامج للمساندة والتعاون الوثيق مع منسق الإغاثة الطارئة/مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في كل حالة من حالات النزاع المعقد في: (١) التفاوض للوصول إلى كل المجموعات السكانية المدنية بغية تقدير وتسليم ورصد المساعدات الإنسانية؛ (٢) إرساء علاقات عملية محددة بجلاء بين الوكالات الإنسانية الدولية والأطراف المتحاربة، فإن عليه أن يقوم بما يلي:

(أ) إجراء استعراض وتحليل تفصيليين لخبرات **البرنامج** الذاتية في التعامل مع الكيانات غير الحكومية وآثار ذلك على الأمن الغذائي وأمن الموظفين؛

(ب) القيام، من خلال الانتقاء الدقيق والتدريب، بضمان تمتع موظفي **البرنامج** ذاته في الميدان بالقدرة على التفاوض وإقناع القادة المحليين والزعماء الفئويين بالتعاون في توفير المساعدات الغذائية لمن تمس حاجتهم إليها.

١٤- ويناقش التقرير الكامل العوامل الحاسمة التي تؤثر على العلاقات والمفاوضات مع الأطراف المتحاربة، ويقدم توصيات بشأن نشر المعلومات، في كل حالة، فيما يتصل بالأهداف والأشكال المحددة للمساعدات الغذائية.

التخطيط الشامل وإدارة المساعدات الدولية

١٥- وفي الحالات التي تتعطل أو تتبعثر فيها الهياكل والخدمات الحكومية العادية، فإن على المنظمات الدولية أو الهيئات المخصصة التي تمثل المجتمع الدولي أن تضطلع بالمسؤولية بالنسبة للعديد من جوانب وضع السياسات والتنسيق وكذلك الجوانب التشغيلية، والتي تكون من مسؤولية الحكومة في حالات الطوارئ "العادية". وفيما يتصل بالبلدان المنكوبة بحالات طوارئ معقدة، فإن للوكالات والجهات المانحة المنفردة أولويات وسياسات محددة كأمر واقع، وذلك على الأقل بالنسبة للمناطق غير الخاضعة لسيطرة الحكومة، من خلال قراراتها البرامجية الخاصة. وقد قام الأمين العام **للأمم المتحدة** في بضعة حالات بتعيين وكالة رائدة من وكالات **الأمم المتحدة**. كما أنشئت آليات خاصة لأفغانستان والصومال. وتدرس النقاط الإيجابية والسلبية لمختلف الآليات في عدة محافل دولية.

١٦- ومنذ عام ١٩٩٤، تكفل عملية النداءات الموحدة قسطا من التنسيق، بين وكالات **الأمم المتحدة** على الأقل، في تخطيط أنشطة المساعدة. ومنذ عام ١٩٩٨/١٩٩٧ يجري السعي لتحقيق قدر أكبر من التلاحم من خلال تحديد استراتيجيات شاملة متعددة القطاعات ومتفق عليها، وذلك كجزء من كل عملية من عمليات النداءات الموحدة. وحتى هذا التاريخ، فإن تقدير الاحتياجات الغذائية على يد **برنامج الأغذية العالمي** وشركائه الأساسيين والجهات المانحة الرئيسية، قد نفذ بصورة منفصلة وأدرجت الاستنتاجات في عملية النداءات الموحدة.

التوصية ثانيا–٢ : على **البرنامج** أن يواصل ويعزز مشاركته الكاملة في مختلف المداولات الدائرة على المستوى الدولي بشأن ترتيبات وضع السياسات، والتنسيق، وتوفير التمويل في حالات الطوارئ الممتدة والحالات الانتقالية، وللجمع بين حاجات الإعمار، وإعادة الاندماج، وتسريح المقاتلين، واحتياجات الإغاثة المتواصلة، في النداءات الموحدة. وفي كل حالة، فإن على **البرنامج** أن يتخذ المبادرات بالتعاون مع الأعضاء الآخرين في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والشركاء من المنظمات غير الحكومية لتحديد الاستراتيجيات، والأولويات، والمعايير المتصلة بمساعدات الأغذية الدولية وما يتصل بها، كجزء أصيل من إطار متماسك شامل للمساعدة.

١٧- ويورد التقرير الكامل توصيات أخرى بشأن استعراض آثار مختلف الترتيبات التنسيقية في مجالات مساعدات الأمن الغذائي والعمل ضمن اللجنة المشتركة بين الوكالات لترويج إنشاء هيئات استشارية ملائمة وعريضة القاعدة حيثما اقتضى الأمر. كما ويناقش التقرير المسائل المتعلقة بـ "التحكم عن بعد" في الحالات التي أقيمت فيها مقرات القيادة التشغيلية واستمرت في بلد مجاور كما هو الحال بالنسبة لأفغانستان والصومال.

العلاقات مع قوات حفظ السلام والمبادرات الرئيسية

١٨- تباين التعاون مع بعثات حفظ السلام، من حيث الطابع والنطاق، تبعا لتباين وظائف تلك القوات والموارد الموضوعة تحت تصرفها. على أن المجموعات المحلية لم تدرك على الدوام الفارق بين عمليات الشؤون الإنسانية وحفظ السلام التي تقوم بها **الأمم المتحدة** وعملياتها المتصلة بمراقبة وقف إطلاق النار. وهكذا، فإن المجموعات المعارضة لبعثات وقف إطلاق النار في الصومال وطاجيكستان قامت باستهداف العمليات الإنسانية أيضا. ومن جهة أخرى، فإن بعثة المراقبة في أنغولا عانت من الربط بينها وبين العملية الإنسانية التي يعتبرها حركة الاتحاد الوطني للاستقلال التام لأنغولا "يونيتا" تدبيرا مساندا أساسا للحكومة.

١٩- وفي ليبيريا، فإن قوات حفظ السلام لغرب أفريقيا (إيكومغ) قدمت المساندة حينما وحيثما أتيح لها الوقت والموارد. على أنه سرعان ما غدا ينظر إلى هذه القوات على نطاق واسع كقوات غير محايدة. وقامت هذه القوات في عام ١٩٩٣، وبدعم من الممثل الخاص للأمين العام، بحظر عمليات الإغاثة العابرة للحدود التي كانت تقوم بها المنظمات غير الحكومية القادمة من كوت ديفوار، بل وأطلقت النار في بعض الحالات على قوافل الإغاثة في المناطق الحدودية.

٢٠- وفي بعض الأحيان، طلب الممثل الخاص للأمين العام من **البرنامج** في كل من أنغولا وأفغانستان وليبيريا والصومال، أو من الوكالات الإنسانية عموما تعديل البرامج المزمعة على أساس الاحتياجات المقدرة لتيسير المفاوضات السياسية. وقد عارض **البرنامج**، وبأدب، مثل هذه الطلبات، إلا أن الوضع كان حرجا في بعض الأحيان. ومن جهة أخرى، فقد تمكن **البرنامج** في لحظة حرجة في ليبيريا، من مساعدة الممثل الخاص للأمين العام في الالتقاء بزعيم فصيل أساسي للبحث في وقف لإطلاق النار.

٢١- ويمكن أن تسهم المذكرة الإرشادية الصادرة عن **اللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية** في أبريل/نيسان ١٩٩٩، في تفادي الضغط المباشر على الوكالات في المستقبل. وتؤكد المذكرة أن منسقي الشؤون الإنسانية مسؤولون أمام منسق الإغاثة الطارئة في ظل القيادة الاستراتيجية للممثل الخاص للأمين العام الذي يتمتع بالسلطة الشاملة على عمليات **الأمم المتحدة** وبالمسؤولية المباشرة عن مسائل حفظ السلام والجوانب السياسية. ويرتبط ذلك بالتقدم الأعم الذي شهدته السنوات القليلة الماضية فيما يتصل بالتنسيق بين أجهزة حفظ السلام والأجهزة السياسية والإنسانية **للأمم المتحدة**، بما في ذلك وضع ترتيبات تكفل النظر في الجوانب الإنسانية كلما أوكل **مجلس الأمن** مهام لقوات حفظ السلام أو القوات الدولية الأخرى أو أطلق تدابير أخرى تتصل بحالات النزاع.

التوصية ثانيا–٣ : ومع استمرار **البرنامج** في التنسيق (عبر منسق الإغاثة الطارئة ومنسقي الشؤون الإنسانية) مع المبادرات السياسية **للأمم المتحدة**، والتعاون مع قوات حفظ السلام التابعة لها والاستفادة من حمايتها حيثما دعت الضرورة، فإن عليه أن يقوم بما يلي:

(أ) السعي، في كل حالة، إلى تعريف السلطات المحلية والسكان عموما بالأدوار والأهداف الإنسانية الخالصة **للبرنامج** وشركائه؛

(ب) مواصلة العمل عبر اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وبشكل وثيق مع منسق الإغاثة الطارئة **ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية** لضمان الحفاظ على حقوق ضحايا النزاع في تلقي المساعدات الغذائية الإنسانية وعدم ربط ذلك بالاعتبارات السياسية.

ثالثا - القضايا البرامجية

التقدير والرصد

٢٢- تتسم حالات الطوارئ المعقدة بفجوات خطيرة في المعلومات، وشكوك محيطة بموثوقية العديد من البيانات، ومصاعب في التحقق من المعلومات. وتنشأ المشكلات من حالة الفوضى العامة، وغياب المؤسسات المحلية التي تمثل كل شرائح المجتمع، ووجود مجموعات عازمة على تأكيد مصالحها الذاتية وسيطرتها. ومما يزيد من تفاقم هذه المشكلات ما يتعرض له المترجمون والموظفون الوطنيون في كثير من الأحيان من ضغوط تمارسها جماعات المصالح المحلية، بل إن بعثات التقدير ذاتها يمكن أن تغدو من المهمات الخطرة.

٢٣- ومن الصعب تقدير عدد المحتاجين إلى المساعدة وتحديث هذه الأرقام في ضوء ما يحدث من تغيرات. وفي العديد من الحالات، فإن المعلومات عن مدى قدرة المجموعات السكانية المختلفة على الوصول إلى الأغذية وعن استراتيجيات التصدي المتباينة كانت محدودة. ولم تتوافر على الدوام معلومات وافية عند اتخاذ القرارات المتصلة بمستوى الحصص، واستراتيجيات المساعدة، وخفض/إنهاء عمليات التوزيع تدريجيا.

٢٤- وبما أن القرارات تتخذ دائما في ضوء معلومات أقل من الكافية، فإن ذوي الخبرة من الموظفين يؤكدون أهمية الرصد الدقيق لحالة المجموعات السكانية الأشد تعرضا لانعدام الأمن الغذائي وضمان القيام باستجابة فورية للتغيرات الملحوظة في الوضع. ولكن الرصد عملية صعبة، كما أن أنشطة الرصد بعد التوزيع تظل قليلة في معظم المناطق المنكوبة بالنزاعات حيث تحد منها المخاطر الأمنية، والعراقيل، أو ضعف الموارد. وقد تعرض موظفو الرصد في بعض الحالات، للتهديد والتخويف.

توجيه المساعدات وتوزيعها

٢٥- استخدم **البرنامج** في كل حالات الطوارئ المعقدة مجموعات مختلفة من تدابير التوزيع المعمم للحصص الغذائية، والتوزيع الموجه أو تغذية المجموعات الضعيفة، وبرامج التغذية التكميلية، والغذاء مقابل العمل. وقامت اللجنة الدولية لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر/ والمنظمات غير الحكومية بتنظيم عمليات التغذية الفورية، أي توفير الأغذية لتناولها في الحال، في بعض الحالات الحرجة بشكل خاص (ليبيريا، الصومال، شرقي زائير). وفي بعض الأحيان،

استخدمت مجموعات متباينة من هذه الاستراتيجيات في أنحاء مختلفة من البلد ذاته وفي الوقت ذاته (بوروندي). ومن النادر اللجوء إلى استخدام التدخل الأسواق. وبعد انقضاء الأزمة الأولية وبدء استقرار العمليات، يصب اهتمام متزايد على مسألة توجيه المعونة، على أن توجيه المساعدات إلى من هم أشد الناس حاجة إليها كان بالغ الصعوبة في العديد من الحالات.

٢٦- وكانت عمليات توجيه المعونة صعبة على نحو خاص حينما تعارضت معايير المعونة الموضوعية المعتادة مع التقاليد المحلية (كما في السودان)، وحيثما كان انفلات حبل الأمن على أشده (ليبيريا ومناطق كثيرة من الصومال)، وعند استخدام السلطات للمعونة الغذائية لخدمة أهداف سياسية أو عسكرية (البوسنة)، ومع استرداد السكان تدريجيا للأمن الغذائي (في أعقاب اتفاقيات السلام في أنغولا وكمبوديا).

٢٧- وتتبع مشكلات مماثلة، وذات صلة، فيما يتعلق بانتقاء آليات التنفيذ والشركاء. وقد تعاون **البرنامج** مع الهيئات الحكومية، عند توافرها، ومع الشركاء من المنظمات غير الحكومية. وكان التعاون طيبا بصفة عامة رغم المصاعب التشغيلية وحالات سوء الفهم من حين إلى آخر. وقد تباينت تجربة العمل مع المنظمات المحلية الجديدة غير الحكومية تباينا واسعا، فلقد كانت ناجحة رغم ما اقتضته من جهود بالغة في مونروفيا، ومحفوفة بالمشكلات في بقية أنحاء ليبيريا، وفي أفغانستان، والصومال، وجنوب السودان.

٢٨- وفي الوقت ذاته، فإن عمليات التوزيع المباشر التي يقوم بها **البرنامج** تتزايد، وهو ما يرجع أحيانا إلى الافتقار إلى شركاء موثوق بهم وراغبين في العمل، ويرجع في أحيان أخرى، إلى السعي لزيادة الكفاءة أو التحكم (وإبراز الصورة). وفي عملية شريان الحياة في السودان القطاع الجنوبي، تولت فرق تعاقد معها **البرنامج** أمر توزيع أكثر من ٩٠ في المائة من أغذية **البرنامج** عام ١٩٩٨. ونظم **البرنامج** مباشرة كل عمليات التوزيع المعمم للإغاثة تقريبا في الصومال منذ عام ١٩٩٧، وطاجيكستان منذ عام ١٩٩٤.

٢٩- وفي بعض الحالات جرى توزيع المعونات على النساء وحدهن. ومع أن هذا النهج جيد من الناحية المبدئية، وأثبت نجاحه في بعض الظروف، فقد تبين أنه يعرض النساء في كل من ليبيريا وجنوب السودان لخطر مهاجمتهن. وطبقت آليات التوزيع على المجموعات الأسرية، التي استخدمت بنجاح في بعض مخيمات اللاجئين، في بعض مناطق جنوب السودان ولكنها لم تختبر بعد على نطاق واسع في ظل ظروف النزاع المتقلقلة.

الاختلاس

٣٠- وردت تقارير عديدة عن اختلاس الإمدادات الغذائية في حالات النزاع، بما في ذلك، تحويل المواد الغذائية إلى الجنود، وبيع سلع المعونات الغذائية على نطاق واسع في الأسواق المحلية أو المناطق المجاورة، وسرقة بعض الكميات أو حجبها عن المستفيدين. وبالإضافة إلى الخسائر اللاحقة أثناء النقل والتخزين، فإن السلع تتعرض للاختلاس بطرق مختلفة أثناء توزيعها على المستفيدين أو بعد ذلك. وقد طرحت أرقام شديدة التباين عن حجم الخسائر وعمليات التحويل/الاختلاس في العمليات المختلفة، غير أن البيانات المؤكدة نادرة باستثناء حالات (قليلة نسبيا) حينما "تختفي" كمية ضخمة في حادث منفرد.

٣١- وما من شك أن كميات ضخمة قد ضلت طريقها أو اختلست في عمليات في مناطق النزاع. ويعتقد معظم العاملين في هذا الميدان أن ذلك أمر محتم في ظل هذه الظروف رغم طائفة التدابير المضادة المتخذة. والأسئلة الحقيقية تتعلق بكيفية التقليل من عمليات التحويل والاختلاس، وما هي الأمور التي تعتبر غير مقبولة، وماذا يمكن أن تخلف التدابير العلاجية من أثر على المستفيدين المزمعين.

٣٢- ويتباين الرد على حوادث الاختلاس ضمن العمليات وفيما بينها. وفي بعض الحالات تم تقديم الاحتجاجات، وأصدرت التحذيرات، أو علقت عمليات التوزيع في المنطقة المعنية لفترة قصيرة على الأقل. وفي بضع حالات أعيدت السلع المسروقة (وممتلكات الوكالة). وفي حالات أخرى فإن الحوادث قد مرت من الناحية العملية.

التوصية ثالثا-١: على **البرنامج**، بالتشاور مع شركائه الرئيسيين من المنظمات غير الحكومية، والأعضاء الآخرين في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والجهات المانحة ومؤسسات البحوث ذات الصلة، القيام بما يلي:

(أ) استعراض الخبرات، والنهج، والمنهجيات العملية، وصقل المبادئ التوجيهية القائمة، فيما يتصل بعمليات التقدير، وتوجيه وتوزيع ورصد الأغذية والمساعدات ذات الصلة بها في حالات النزاع. وينبغي مراعاة الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وكذلك الجوانب المتصلة باختيار السلع؛

(ب) استعراض فعالية الاستراتيجيات المختلفة للتدخل البرامجي والمتصلة بتعزيز قدرة المحتاجين على الوصول إلى الأغذية في المناطق غير الآمنة المنكوبة بالنزاع، واستخلاص الدروس، ووضع المبادئ التوجيهية قدر الإمكان. ومن الواجب إجراء التحليلات بصورة صريحة للتكاليف، والفوائد المنتظرة، والآثار الجانبية المحتملة. كما ينبغي إدراج الإمكانيات والمعايير العامة للتدخل في الأسواق؛

(ج) تحديد الحالات التي خلفت فيها المعونة الغذائية آثارا غير مقصودة ولا مرغوب فيها، واستعراض التدابير التي تتخذها مختلف الوكالات لتفادي مثل تلك الآثار إلى جانب استعراض مدى فائدة الأدوات والمنهجيات القائمة لتحليل الآثار الفعلية والمحتملة للتدخلات.

وفيما يتعلق بكل ما تقدم فإن على **البرنامج:** أن يطور دراسات حالة وجيزة عن "الدروس المستفادة"؛ وأن يسعى لتوفير أقصى قدر من اتفاق الآراء مع أبرز الشركاء المنفذين والجهات المانحة؛ وتزويد المكاتب القطرية والموظفين القطريين بالإرشادات العملية، وقوائم التدقيق، والأدوات الأخرى، والتدريب، وضمان الدعم التقني الفوري للمكاتب القطرية حيثما وحينما تدعو الحاجة.

التوصية ثالثا-٢: على **البرنامج** أن ينظر في إنشاء نظام للإبلاغ عن اختلاسات في المساعدات الغذائية ضمن النظام العام الحالي للإبلاغ عن خسائر ما بعد التسليم. وعلى **البرنامج** أن يرصد وأن يبلغ بانتظام المستفيدين، والسلطات المحلية، وزعماء الفئات، والجهات المانحة بما يقع من حوادث وبعواقبها. كما ينبغي أن يجمع **البرنامج** وينشر تقديراته الخاصة عن مستويات إساءة الاستخدام/الاختلاس وأخطاء توجيه المعونة.

٣٣- ويناقش التقرير الكامل أيضا الأهداف والاستراتيجيات البرامجية، وانتقاء الشركاء من المنظمات غير الحكومية، والعمل مع الجمعيات الوطنية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، ومساندة الأنشطة الساعية إلى المصالحة. ويوفر التقرير توصيات إضافية فيما يتصل بالآتي:

(أ) الإقرار الصريح بالحاجة إلى بدء المساعدات على أساس المعلومات المحدودة والتقديرات التقريبية؛

(ب) الاتفاق على الأهداف واستراتيجيات التدخل مع ممثلي المجتمعات المحلية والأطراف المتحاربة، ونشر المعلومات على نطاق واسع عن المستحقات والمعايير؛

(ج) الاتفاق بين الوكالات على أساس كل حالة على حدة بشأن توفير أي نوع من الحوافز للعمال الحكوميين وغيرهم، ووضع تصورات منذ البداية عن طريقة إنهائها تدريجيا في نهاية المطاف؛

(د) تضمين تقارير الرصد تقديرات تقارير الاختلاس ومستويات أخطاء الإدراج والاستبعاد في عمليات التوزيع.

رابعا - قضايا الأمن والإدارة

سلامة الموظفين وأمنهم

٣٤- يواجه موظفو **البرنامج** وغيرهم من العاملين في ميدان الشؤون الإنسانية في حالات الطوارئ المعقدة، التهديدات والمضايقات والخطف ومخاطر التعرض للقتل أو الإصابة بشكل متعمد أو بسبب تبادل إطلاق النيران، والقصف الجوي والأرضي، وانفجار الألغام. وتجئ هذه الأخطار المتعلقة بالنزاعات، علاوة على مخاطر الحوادث، والسطو، وحالات الطوارئ الصحية التي تخلف ضحاياها في كل العمليات الميدانية. كما أن من المعروف وقوع حالات اعتداءات جنسية ولو أنه قلما يبلغ عنها. وفي الفترة الواقعة بين يونيو/حزيران ١٩٩٧ ويوليو/تموز ١٩٩٨، فقد عشرة من موظفي **البرنامج** حياتهم في بلدان حالات الطوارئ المعقدة.

٣٥- ولم يجر حتى الآن تحليل منتظم في **منظومة الأمم المتحدة** لعدد وطبيعة وأسباب الحوادث الأمنية التي يتعرض لها موظفو **الأمم المتحدة** والوكالات الإنسانية الأخرى في حالات النزاع. وفي الواقع، فلم يجمع إلا القليل من البيانات بحيث يتعذر القيام بأي تحليل مفيد، على أن دراسة مستقلة حديثة خلصت إلى أنه ليس هناك من أنماط عالمية مميزة للحوادث الأمنية التي يتعرض لها عمال الإغاثة. وفي حين أن من المتعذر إجراء مقارنات مع الوكالات الأخرى، فإن الخسائر الجسيمة في الفترة ١٩٩٧/١٩٩٨ تدل على أن موظفي **البرنامج**، ولاسيما الموظفين المحليين، كانوا عرضة بشدة لخطر فقد أرواحهم خلال السنوات القليلة الماضية، وأن معظم الوفيات جاءت نتيجة الكمائن أو عمليات السطو.

٣٦- وقد تباينت ترتيبات الأمن تباينا شديدا من بلد إلى آخر، وتطورت على مدى الزمن تبعا لمبادرات المسؤولين المعنيين من الأفراد ورؤساء الوكالات، ووفقا للموارد التي قاموا بتعبئتها لهذه الغاية. واتخذت **مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة اليونيسيف، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الصحة العالمية، وبرنامج الأغذية العالمي** التدابير اللازمة، والتزمت بالموارد، للنهوض بالأمن وتقليل الأخطار التي تتعرض لها عملياتها الميدانية بصورة فردية أو جماعية. وشملت التدابير إيفاد موظفي الأمن المهنيين إلى الميدان، وقد تم تمويل بعضهم على أساس متعدد الوكالات وجرى التعاقد معهم على يد منسق **الأمم المتحدة** للأمن أو **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، بينما قامت الوكالات المنفردة بتمويل البعض الآخر والتعاقد معهم؛ وتحسين الاتصالات اللاسلكية؛ وتوفير بعض التدريب المحلي؛ وتقديم المركبات الخاصة والمعدات الواقية للموظفين، عند الاقتضاء.

٣٧- وضمن **البرنامج**، بدأ اتخاذ تدابير أمنية مهمة في عام ١٩٩٨، وجاء ذلك أولا في إقليم البحيرات الكبرى ثم توسع ليغدو على المستوى العالمي. وشجعت كل المكاتب القطرية على إجراء تقييم للمخاطر الفعلية والمحتملة، ولترتيبات الأمن الجارية. وأقيم نظام للإبلاغ بالحوادث يستند إلى النظام الذي تستخدمه بالفعل **منظمة اليونيسيف** و**مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين**. وجرى تعزيز الأمن بشكل كبير بفضل الاتصالات الميدانية العميقة التي طورها **البرنامج** لدعم عملياته في ميدان النقل والإمداد. ومنذ أواخر عام ١٩٩٨، غدا الأمن عنصرا إلزاميا في كل وثائق عمليات الطوارئ وعمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش المتصلة بحالات النزاع المعقدة. (سيكون هذا العنصر إلزاميا أيضا في كل النداءات الموحدة **للأمم المتحدة** اعتبارا من عام ٢٠٠٠).

٣٨- بدأ تدريب على التوعية الأمنية لكل موظفي **البرنامج** في أوائل عام ١٩٩٩، وذلك بالاستناد إلى خبرات **مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** و**منظمة اليونيسيف** وما لديهما من مواد، وبالتنسيق مع منسق **الأمم المتحدة** للأمن. وسيتلقى ما مجموعه ٠٠٠ ٥ من موظفي **البرنامج** التدريبات الأساسية على الوعي الأمني بحلول نهاية عام ١٩٩٩.

ويجري تطوير وحدات نموذجية تدريبية متخصصة للمدراء والموظفين الآخرين المضطلعين بمسؤوليات خاصة تتصل بالأمن.

٣٩- وتتخذ المنظمات غير الحكومية بدورها مبادرات فيما يتعلق بالأمن، ولو أن للكثير منها منظورا مختلفا عن المخاطر، وأنها تقرر أحيانا البقاء ومواصلة العمل حينما يجلى موظفو **الأمم المتحدة**. ويؤكد منهج تدريبي أعده ائتلاف للمنظمات غير الحكومية، بما في ذلك بعض الشركاء المنفذين الرئيسيين **للبرنامج** أهمية ما يلي: العلاقات (مع أسرة المساعدات الإنسانية ومع السكان المحليين على حد سواء)؛ الصورة (كيف ينظر إلى الوكالة نتيجة سلوكها وأعمالها)؛ وتحديد التركيبة المناسبة للاستراتيجيات الأمنية (بما في ذلك القبول، والحماية، أو الردع، حسب الاقتضاء) بالاستناد إلى تحليل شامل للوضع المعني والتهديدات ونقاط ضعف الوكالة.

التوصية رابعا-١ : ومع متابعة التعاون الوثيق القائم مع منسق **الأمم المتحدة للأمن ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية** ووكالات **الأمم المتحدة** التنفيذية الأخرى، فإن على البرنامج أن يقوم بما يلي:

(أ) تشجيع منسق **الأمم المتحدة** للأمن ومساعدته على أن يرصد ويحلل بانتظام واستمرار الطبيعة الدقيقة والأسباب الجلية للحوادث الأمنية التي تؤثر على موظفي الوكالات الإنسانية وعملياتها، وذلك بالاستناد إلى ترتيبات موحدة مشتركة بين الوكالات للإبلاغ عن الحوادث؛

(ب) استعراض الخبرات والسعي إلى التوصل إلى اتفاق للآراء مع منسق **الأمم المتحدة** للأمن والوكالات التنفيذية الأخرى بشأن الترتيبات لتعيين موظفي الأمن على المستوى القطري بما يلبي الحاجة إلى نظام موحد مع إرضاء الاحتياجات البرامجية والتشغيلية الخاصة للوكالات التشغيلية.

التوصية رابعا-٢: على **البرنامج**، بالتشاور مع منسق **الأمم المتحدة** للأمن **ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية** ووكالات **الأمم المتحدة** التشغيلية الأخرى، أن يقوم بالآتي:

(أ) تنظيم المشاورات، الدولية منها والقطرية، مع شركاء **البرنامج** الرئيسي من المنظمات غير الحكومية لاستعراض تقديرات كل جانب عن الأخطار ونقاط الضعف المتصلة بتسليم المساعدات الغذائية، وفعالية التدابير المتخذة للتقليل من المخاطر؛

(ب) مواصلة عمليات التدريب الأساسية الجارية للتوعية الأمنية لموظفي **البرنامج** وصقلها، والاستفادة من خبرات عمليات التدريب التي تنظمها المنظمات غير الحكومية **والبرنامج** ذاته، وتطوير وتسليم الوحدات النموذجية المتخصصة المزمعة بأسرع ما يمكن مع اهتمام خاص بتقديرات المخاطر وانتقاء الاستراتيجيات المناسبة لتقليل الأخطار.

٤٠- ويوفر التقرير الكامل توصيات إضافية للعمل تتعلق بما يلي:

(أ) الاستمرارية والتسليم والتسلم بين موظفي الأمن؛

(ب) تنظيم عمليات الإجلاء، بما في ذلك، تحديد موظفي **الأمم المتحدة** الواجب بقاؤهم؛

(ج) المبادئ التوجيهية بشأن مدفوعات خدمات الحراسة؛

(د) التعاون مع الشركاء من المنظمات غير الحكومية فيما يتعلق بالأمن، والاستجابة للحوادث الأمنية وعمليات الإجلاء، سواء أكانت هذه المنظمات متعاقدة مع النظام الأمني **للأمم المتحدة** أم لا؛

(ه) مرافق الاتصالات (المعايير الدنيا انطلاقا من العمليات الميدانية) والقدرة على إنشاء ودعم مثل هذه المرافق ونظم المعلومات مثل نظام البريد الميداني الممتد وما يشتق عنه؛

(و) تعزيز وتوسيع التعاون واندماج النظم في ميدان الاتصالات مع وكالات **الأمم المتحدة** الأخرى.

تسليم الأغذية وتفادي الخسائر

٤١- ثمة تحديات جسيمة تطرحها أنشطة إيصال كميات ضخمة من الأغذية إلى مناطق النزاع/انعدام الأمن وتسليمها إلى الشركاء في نقاط تسليم متفق عليها أو جلبها مباشرة إلى مواقع التوزيع المنفردة. وكانت الإنجازات باهرة، ولكن الأمر اتسم بارتفاع التكاليف، وكثرة المشكلات.

٤٢- وجرى الاعتماد على شركات النقل التجارية في العديد من الحالات، غير أنه تبين أن من الضروري أن تستخدم في ذلك أساسا شاحنات **البرنامج** نفسه أو شركائه في العديد من الحالات التي لم تتوافر فيها للنقل التجاري القدرات الكافية أو حينما كانت شركات النقل غير راغبة في العمل. واستخدمت في معظم الحالات نظم القوافل تعزيزا للأمن.

٤٣- وكانت عمليات الشحن والإنزال الجويين عناصر أساسية في أنغولا، ويوغسلافيا السابقة (بتنظيم من **مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين**) وعملية شريان الحياة في السودان القطاع الجنوبي. وفي جميع الحالات تولت الطائرات المستأجرة تجاريا نقل الجانب الأعظم من الشحنات. واستخدمت قوافل الصنادل والقطارات بصورة متقطعة في أنحاء من جنوب السودان، وكانت المشكلات الأمنية السبب وراء الانقطاع المتكرر. وشكلت السفن الساحلية المستأجرة عنصرا حيويا في شبكة الإمداد والنقل الإقليمية (والنظام الأمني) في إقليم ليبيريا.

٤٤- وبغية التعجيل بوتيرة الشحنات، وخفض التكاليف، أو ضمان استمرار العمليات، فقد أصلح **البرنامج** الطرق والجسور (كما هو الحال في أفغانستان، وليبيريا، وأوغندا)، وقام بإعمار الموانئ أو قدم لها معدات إضافية ومساعدات إدارية (موزمبيق في الثمانينات، وليبيريا ١٩٩٣/١٩٩٥، والصومال ١٩٩٢)؛ ووفر المساندة لمرافق السكك الحديدية (في تنزانيا لصالح عملية البحيرات الكبرى)، إلى جانب كميات محدودة من المدخلات للمطارات (أفغانستان، ليبيريا، لوكي شوكيو- كينيا لصالح عملية جنوب السودان). ونفذت عمليات مشتركة في ميدان النقل والإمداد مع **مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** في باكستان (لصالح اللاجئين الأفغان) والبحيرات الكبرى.

٤٥- ورغم المفاوضات الواسعة والمتكررة لضمان العبور الآمن، فقد انفجرت الألغام بالشاحنات ومركبات المرافقة من حين إلى آخر، كما وأنها وقعت في مصيدة المعارك المحلية، وفرض الزعماء المحليون ضرائب عليها في العديد من الأماكن. ولكن الأسباب الرئيسية للخسائر في سلسلة التسليم ترجع إلى الكمائن المنصوبة للقوافل وإلى نهب المخازن.

٤٦- واستخدمت مكاتب **البرنامج** الميدانية مختلف أنواع المرافقة المسلحة لحماية القوافل. ويرى الكثير من العاملين في الهيئات الإنسانية أن استخدام المرافقين المسلحين يتعارض مع أخلاقيات العمل الإنساني، بل وأن ذلك يبارك ضمنا استخدام القوة المسلحة. ويعتقد آخرون، ومن بينهم الكثيرون في **البرنامج**، أن من الواجب تأدية المهمة الأساسية المتمثلة في تسليم المساعدة إلى المحتاجين باستخدام أي وسيلة ضرورية. وتطبق منظمة الصليب الأحمر سياسة أشد صرامة حيال استخدام الحراسة المسلحة المرافقة، حيث تقصر هذا الاستخدام على الحماية من قطاع الطرق والمجرمين العاديين في حالات الانهيار العام للقانون والنظام وبموافقة الجهة أو السلطة المتحكمة بالمناطق المعنية. وحيثما لا يكون هناك انضباط وعندما تتفشى اللصوصية، فإن الخيار فعليا هو بين استخدام الحراسة المسلحة أو وقف العمليات.

٤٧- واقترحت دراسة كندية أخيرة موجهة إلى المنظمات غير الحكومية، أنه في ضوء الافتقار إلى الأمن الذي توفره الحكومات، وإلى التردد الواضح للقوى الكبرى في إرسال قوات لتوفير الأمن في البلدان التي ليست لها فيها مصالح وطنية حيوية، فإن من الواجب النظر بجدية في استخدام قوات أمنية خاصة لحماية العمليات الإنسانية في الحالات التي لا تتوافر أو تجدي فيها خيارات أفضل من زاوية الكفاءة التكاليفية.

٤٨- وتشمل التدابير الأخرى للتقليل من النفقات خلال النقل والتخزين ما يلي: تحسين الأمن المادي للمخازن؛ والنهوض بنظم مراقبة السلع؛ وإرسال القوافل، بمرافقة مسلحة أحيانا؛ واستخدام سلع أقل جاذبية، والاحتفاظ بالمخزونات الدنيا فحسب في المواقع الميدانية (مما يقلل من خطر ضياع المخزونات ولكنه يزيد من المخاطر التي يتعرض لها المستفيدون في حال حدوث انقطاع في خطوط الإمداد المحلية).

التوصية رابعا-٣ : على البرنامج:

(أ) أن يروج لتنفيذ عمليات مشتركة **للأمم المتحدة** في ميدان النقل والإمداد وأن يضمن قدرته على الاضطلاع بدور القيادة في هذه الجهود وذلك بالنسبة للحالات المستقبلية التي تتسم فيها تدابير الإمداد والنقل بصعوبة خاصة ويكون فيها توحيد الجهود والموارد متسما بأهمية حاسمة؛

(ب) أن يضع مبادئ توجيهية بشأن استخدام الحراس والمرافقين المسلحين في عمليات **البرنامج/الأمم المتحدة** الإنسانية بالاتفاق مع وكالات **الأمم المتحدة** الأخرى وبالتشاور مع الجهات المانحة الرئيسية.

٤٩- ويوفر التقرير الكامل توصيات إضافية تتعلق بما يلي:

(أ) استخلاص خبرات **البرنامج** وما استقاه من دروس في ميدان النقل والإمداد، بما في ذلك، توثيق عمليات النقل والإمداد المشتركة **للأمم المتحدة** في إقليم البحيرات الكبرى بالتعاون مع **مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين**؛

(ب) ضمان نظم مراقبة كافية منذ البداية في كل العمليات المقبلة المتصلة بالنقل والتخزين في المستودعات؛

(ج) استعراض السياسات والممارسات، والتشاور مع الجهات المانحة، فيما يتصل بتمويل أنشطة تحسين النقل والإمداد (سواء في شكل تعليمات خاصة أو عبر أنشطة النقل البري والتخزين والمناولة).

حشد الموظفين والموارد

٥٠- يشكل العثور على الموظفين من ذوي الخبرات والمهارات المناسبة للعمل في حالات النزاع مشكلة بالنسبة لكل الوكالات الإنسانية، بما في ذلك **البرنامج**. ويشكو المدراء من الوقت الطويل الذي تتطلبه عمليات حشد المزيد من الموظفين، والاعتماد الشديد على موظفين ليست لهم، أية خبرة سابقة أو التقليل منها في أعمال **البرنامج** أو القليل منها فقط، وعجز **البرنامج**، بسبب اعتبارات التمويل، عن إبرام عقود يمتد أجلها إلى أكثر من بضعة أشهر في كل مرة في العديد من الحالات، مما يجعل من العسير اجتذاب الموظفين الفنيين المهرة والاحتفاظ بهم. ويؤكد هؤلاء أهمية المهارات الجيدة في ميدان التواصل مع الآخرين وتفهم كل الموظفين للقضايا الاجتماعية والسياسية والاقتصادية الأساسية ومراعاتهم لها. على أن غالبية موظفي **البرنامج** العاملين في حالات النزاع قلما يتلقون أي معلومات تنويرية عن تاريخ الحالات التي يلقى بهم في خضمها أو عن سياقها الاجتماعي.

٥١- ومن زاوية السلع الغذائية، ورغم الإنجازات الواضحة في حشد وتسليم كميات هائلة من الأغذية في السنوات الأخيرة (مثل ما حدث في إقليم البحيرات الكبرى، ١٩٩٤-١٩٩٨) فما تزال هناك مشكلات في الحفاظ على تدفق خط الإمدادات في العمليات الممتدة، وفي الاستجابة بسرعة أحيانا للزيادة في الاحتياجات. وبفضل الإدارة الإقليمية للموارد في ليبيريا والبلدان المجاورة (١٩٩١-١٩٩٩)، وفي إقليم البحيرات الكبرى (١٩٩٤-١٩٩٨)، والنظام الحاسوبي لإدارة خطوط الإمداد المطور لهذا الغرض، سهل كثيرا الحفاظ على خطوط الإمدادات إلى المناطق ذات الأولوية في مختلف البلدان المعنية، وكذلك الاستجابة للاحتياجات المتغيرة مع تحرك اللاجئين والنازحين. وأتاحت الميزانية الإقليمية **للبرنامج** أن يخصص السلع وموارد النقل البري والتخزين والمناولة ويعيد تخصيصها بمرونة بحيث "تلحق الأغذية بالمستفيدين المنكوبين". على أن هذه المرونة انكمشت مؤخرا بسبب توسع تخصيص الجهات المانحة لما تقدمه من موارد، وواجه **البرنامج** صعوبة في الحفاظ على الإمدادات إلى مناطق/برامج معينة في الإقليمين المذكورين.

التوصية رابعا-٤ : على البرنامج:

(أ) أن يطور ترتيبات احتياطية مع شركائه الرئيسيين، وأن يحسن من ترتيباته القائمة مع متطوعي **الأمم المتحدة**، وأن يعزز نظمه الذاتية لتمحيص المرشحين بسرعة وحشد الموظفين من ذوي المؤهلات الشخصية والخبرات الضرورية للعمليات المعقدة، والشروع في إدخال تعديلات على لوائح النظام المشترك **للأمم المتحدة** حسب الضرورة؛

(ب) أن يزود كل الموظفين الجدد، الوطنيين منهم والدوليين، في كل حالة، بمعلومات مفصلة عن الخلفية الاجتماعية والسياسية للوضع، وسياسة **الأمم المتحدة**، ومهمة **البرنامج** وأهدافه الخاصة، والمسلك الشخصي؛

(ج) استعراض عنصر مهارات التفاوض والتواصل مع الآخرين في برنامج التدريب على التوعية الأمنية وضمان تزويد كل الموظفين الذين يعملون في حالات طوارئ النزاعات أو المزمع إرسالهم إليها بتدريب واف.

التوصية رابعا-٥ : على **البرنامج** أن يستعرض، داخليا ومع الجهات المانحة، الأداء والعوائق في تمويل عمليات الطوارئ المعقدة، بما في ذلك المشكلات الناشئة تخصيص الموارد وفيما يتصل باقتراض السلع. وينبغي أن يقترح **البرنامج**، وأن تساند الجهات المانحة، تنفيذ برامج إقليمية حيثما كانت إدارة الموارد على المستوى الإقليمي تحسن من مدى الاستجابة لحاجات المستفيدين في وضع متحول.

٥٢- ويحتوي التقرير الكامل على توصيات إضافية بشأن ما يلي:

(أ) حماية الموظفين المحليين من المخاطر والضغوط غير المعقولة؛

(ب) توفير موظفين فنيين لإدارة شؤون العاملين في أي عملية رئيسية، ولاسيما حينما يزمع القيام بعملية واسعة للتوظيف المحلي؛

(ج) استعراض خبرات الإدارة الإقليمية في إقليمي ليبيريا والبحيرات الكبرى، وتطوير الإجراءات لتقديم حصص تفاضلية للمجموعات المختلفة.

خامسا - القضايا الأساسية

القواعد الإجرائية والمبادئ والمعضلات الأخلاقية

٥٣- تواجه كل المنظمات التي تقدم المساعدات في المناطق المنكوبة بالنزاعات، ولاسيما الحروب الأهلية، عددا من المعضلات. وتتسم هذه المعضلات بالحدة بشكل خاص بالنسبة **للبرنامج** وشركائه، بالنظر إلى أهمية الغذاء للصحة ولبقاء الناس في العديد من الحالات، وإلى الاعتبارات المعروضة في الجزء الأول أعلاه، وإلى نطاق وتكاليف عمليات المساعدة الغذائية. وتشمل هذه المعضلات ما يلي: ما هو مقدار المجازفة التي ينتظر أن يتحملها الموظف؟ أين يقع خط التوازن بين أمن الموظف وحاجات المستفيدين ومسؤولية الوكالات إزاءهم؟ ما هي المستويات المقبولة من الخسائر والاختلاسات؟ ما هي المبادئ، إن وجدت، التي تحكم توفير المساعدات الإنسانية؟ وما هي الخطوات الواجب اتخاذها في حال عدم احترامها؟ هل يمكن البقاء على الحياد ودون تحيز في وجه الخرق الفاضح للحقوق الإنسانية؟ هل يجب أن تعدل المنظمات برامجها أمام مثل هذه المفاسد أو استجابة لاعتبارات سياسية أخرى؟ ما هو نوع العلاقة التي يجب أن تقوم بين **البرنامج** والأطراف غير الحكومية للنزاع؟ إلى أي مدى، إن سمح بذلك على الإطلاق، يمكن للآثار الجانبية غير المرغوبة أن تؤثر على القرارات المتصلة بتوفير المساعدات الإنسانية؟ ومتى، إن سمح بذلك على الإطلاق، يجب تعليق المساعدات أو حجبها؟

٥٤- وليس هناك الكثير من الحوار الرسمي عن هذه الأسئلة ضمن **البرنامج** ولم يتلق الموظفون بعد إلا القليل من الإرشاد في هذا الشأن. على أن الموظفين في الميدان يواجهون أكثر فأكثر هذه القضايا وذلك مع اضطلاع **البرنامج** تدريجيا بالمزيد من المسؤوليات المباشرة عن تسليم الإمدادات الغذائية إلى نقاط تسليم أمامية متعددة ضمن المناطق المنكوبة بالنزاعات وعن انتقاء المستفيدين في بعض الحالات وتوزيع المعونات عليهم. وفي السابق كان الشركاء المنفذون يتولون مجابهة معظم مشكلات "الجبهة". وبصورة متزايدة، فإن موظفي **البرنامج** مضطرون إلى التصدي لها واتخاذ القرارات الصعبة المتعلقة بها، إلى جانب مواجهة طلبات المساءلة الدولية لا بشأن الموارد وحدها فحسب، بل وبشأن أثر التدخلات.

٥٥- وتعتبر حقوق الإنسان، والحماية، وإرساء السلام، عناصر أساسية في الحوار عن "المبادئ"، ويرتبط تركيز المناقشات الجارية ببرنامج الأمين العام الخاص بالإصلاح. وتشدد بعض الجهات المانحة على اعتبارات حقوق الإنسان. وقد تم اعتماد إطار استراتيجي (من جانب اللجنة الإدارية للتنسيق في **الأمم المتحدة**) لأفغانستان، ويرمي هذا الإطار إلى دمج القضايا الإنسانية، والتنموية، والحقوق السياسية، والحقوق الإنسان على أساس تقديرات وأهداف ومبادئ مشتركة تلتزم بها أسرة المساعدات الإنسانية بأسرها. ومن المزمع قريبا إعداد إطار مماثل لسيراليون.

٥٦- ومن بين القضايا الرئيسية، التساؤل عن ما إذا كان يجب تعليق المساعدات في حال حدوث عمليات خطيرة للنهب والاختلاس ومتى ينبغي أن يتم ذلك. وترفض معظم "الجهات الإنسانية" فكرة المشروطية فيما يتعلق بتوفير المساعدات الإنسانية. على أن المساعدات علقت من جانب **البرنامج** والوكالات الأخرى، لفترة مؤقتة على الأقل، ردا على الحوادث الأمنية أو الاختلاسات. وفي الكثير من الحالات فليس هناك من نظام قضائي عامل أو فعال، والعقوبة الوحيدة التي يمكن تطبيقها هي تعليق المساعدات. على أن مثل هذه التدابير قد تؤدي إلى معاقبة السكان من المستفيدين عوضا عن معاقبة المرتكبين لهذه الأعمال. وعلى الصعيد العملي، فإن قرار التعليق يرتكز على تقدير الوضع. وفي هذا التقدير، فإن هشاشة السكان المدنيين إزاء أي انقطاع في الإمدادات الغذائية ستكون عاملا حاسما في ذلك.

التوصية خامسا-١ : على **البرنامج**:

(أ) أن يجري استعراضا معمقا عن الطرق التي طبقت فيها القواعد الإجرائية ومدونات السلوك الحالية (الدولية منها والقطرية) فيما يتعلق بالمساعدات الغذائية في حالات الطوارئ المتصلة بالنزاعات المعقدة؛

(ب) تحديد وتوفير الإرشاد والتدريب لكل موظفي **البرنامج** فيما يتصل بالمبادئ العامة لعمل **البرنامج** الإنساني، ووضع مدونة سلوك لموظفي **البرنامج** في حالات النزاع. وينبغي القيام بذلك بالتشاور والتنسيق الوثيقين مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وبقية أعضاء اللجنة المشتركة بين الوكالات؛

(ج) القيام مع الأعضاء الآخرين للجنة المشتركة بين الوكالات، باستعراض ما يخلفه دمج مسائل حقوق الإنسان في عمل **الأمم المتحدة** من آثار على الوكالات الإنسانية وتوفير المعلومات والإرشادات الضرورية لكل موظفي **البرنامج**؛

(د) السعي، مع الشركاء والمؤسسات المعنية الأخرى، إلى تقدير آثار وفعالية عمليات تعليق المساعدة في ظروف معينة، والعمل مع منسق الإغاثة الطارئة ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومع منسقي الشؤون الإنسانية، على المستوى القطري، للاتفاق على ردود منسقة على الحوادث التي قد تبرر النظر في الانسحاب.

التوصية خامسا-٢: على مصلحة العمليات في **البرنامج** إنشاء فريق مهمات متعدد الأقسام وجماعة استشارية مرتبطة به من الموظفين العاملين في الميدان، ووضع خطة عمل معينة لمتابعة القضايا والتوصيات الواردة في هذا التقرير والتقرير الكامل المناظر. وينبغي أن تتضمن خطة العمل تدابير مشتركة مع الوكالات الأخرى وترتيبات للاستفادة من خبرات المجموعات الأخرى المعترف بها دوليا حسب الاقتضاء.

٥٧- ويوصي التقرير الكامل أيضا بإنشاء آليات تكفل التنسيق وتبادل المعلومات بانتظام بين الأقسام إزاء قضايا الطوارئ المعقدة وتعزيز الشبكة الإلكترونية الداخلية لاقتسام نتائج الدراسات وعمليات التقييم المتصلة بحالات الطوارئ، ولاسيما المعقدة منها.

خاتمة

٥٨- تعتبر القضايا المطروحة في هذا التقرير أساسية بالنسبة لجزء كبير من عمليات **البرنامج** اليوم، وكذلك لأرواح ورفاه العديد من الناس في المناطق المنكوبة بالنزاعات. وتدعو الحاجة إلى دراستها وتحليلها واتخاذ تدابير بشأنها بصورة منتظمة داخل **البرنامج**، وذلك على أساس متعدد الأقسام. وينبغي الاستفادة من ثروة الخبرات المتاحة ضمن **البرنامج** والمتصلة بتوفير الأغذية في حالات الطوارئ المعقدة وذلك بشكل مستمر. كما يجب تمكين الموظفين الأفراد و**البرنامج** كمؤسسة من الاستفادة من أفكار وخبرات المؤسسات والمنظمات الأخرى.