

Distr.: General

20 January 1997

ARABIC

ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة

الدورة الحادية والخمسون



البند ١٢٨ من جدول الأعمال
تمويل وتصفية سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا
تقييم شامل لجميع جوانب إدارة سلطة الأمم المتحدة
الانتقالية في كمبوديا وتنظيمها

تقرير الأمين العام

موجز

مثل إنشاء سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا بداية توسع سريع لعمليات حفظ السلام من حيث العدد والنطاق، وهو توسع لم يتوقف إلا مؤخرا. ومن هذه الناحية، فقد كانت سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا تجربة أفاد منها جميع المشاركون فيها سواء في الميدان أو في مقر الأمم المتحدة أو في المجتمع الدولي بأسره. وهذا التقرير يشمل عمليات التخطيط للبعثة وإنشائها وإدارتها وتنظيمها، ويقدم معلومات بشيء من التفصيل عن مختلف المجالات المتعلقة بالإدارة والسوقيات. وهو يوجز المشاكل التي ووجهت، والمحاولات التي بُذلت للتغلب على هذه المشاكل في ذلك الوقت، والدروس المستفادة منها والسياسات والإجراءات الجديدة التي وضعت في المقر على أساس تجربة السلطة.

وهناك عدد من القيود التي واجهتها السلطة، من قبيل الهياكل الأساسية المدمرة والحاجة إلى حماية أفراد البعثة من أخطار الحرب، والألغام البرية وقطع الطرق، هي في حقيقة الأمر مشتركة بين غالبية عمليات حفظ السلام. وهذه العوامل لا يمكن إزالتها، إلا أن الخبرة المكتسبة في السلطة أدت إلى زيادة الوعي بالحاجة إلى أخذ هذه القيود في الاعتبار أثناء التخطيط للبعثات وعملياتها اللاحقة. ولا يزال أحد القيود الرئيسية الأخرى التي واجهتها السلطة يعترض سبيل عمليات حفظ السلام في الوقت الحاضر؛ ألا وهو النقص الحاد في الأفراد ذوي الخبرة. وهذا التقرير يصف بوضوح الآثار المترتبة على هذه المشكلة، علاوة على الجهود التي حققت شيئا من النجاح في التغلب عليها، بما في ذلك تنقيح وتبسيط إجراءات التوظيف وتقديم التدريب. ولا تتطلب مواصلة التحسينات في هذه المجالات وغيرها طاقة موظفي الأمم المتحدة والتزامهم فحسب ولكنها تتطلب أيضا الدعم القوي من جانب الدول الأعضاء.

وهذا التقرير، في تركيزه على تجربة سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، ليس سوى أحد الجهود المبذولة من أجل تحسين قدرة الأمم المتحدة فيما يتعلق بحفظ السلام. وهو مع ذلك مرتبط بما يبذل من جهود أوسع نطاقا، ومنها الجهود المبذولة في مسائل من قبيل اتخاذ التدابير لتحسين فترة الاستجابة فيما يتعلق بإنشاء بعثة ما، وإصلاح عمليات الشراء فيها وإدارة أصولها.



المحتويات

الصفحة	الفقرات
٤	١ - ٤ مقدمة - أولاً
٤	٥ - ١٠٢ تقييم إدارة وتنظيم سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا - ثانياً
٤	٥ - ١٢ لمحة عامة - ألف
٦	١٢ - ١٦ التخطيط - باء
٧	١٧ - ٢٤ التنسيق - جيم
٩	٢٥ - ٢٦ الخدمات الإدارية - دال
٩	٢٥ - ٤٣ ١ - الموارد البشرية
١٢	٤٤ - ٥١ ٢ - الميزانية والمالية
١٦	٥٢ - ٦٤ ٣ - المشتريات والسوقيات
١٩	٦٥ - ٦٧ ٤ - المعدات التي تملكها الوحدات
٢٠	٦٨ - ٧٠ ٥ - إدارة الأصول
٢١	٧١ - ٧٢ ٦ - إدارة السجلات
٢١	٧٣ ٧ - مجالس الاستعراض
٢١	٧٤ - ٧٦ ٨ - مجالس التحقيق
٢٢	٧٧ - ٩٠ هاء - الخدمات التقنية
٢٢	٧٧ - ٨٠ ١ - الاتصالات
٢٣	٨١ - ٨٢ ٢ - النقل
٢٤	٨٣ - ٨٥ ٣ - العمليات الجوية
٢٥	٨٦ - ٨٧ ٤ - إدارة المباحي
٢٥	٨٨ - ٩٠ ٥ - التشغيل الآلي والحوسبة
٢٦	٩١ - ٩٤ واو - الأمن
٢٧	٩٥ - ١٠٠ زاي - الازسحاب والتصفية
٢٩	١٠١ - ١٠٢ حاء - مراجعة الحسابات
٢٩	١٠٣ - ١٠٥ ثالسا - النتائج

المرفقات

- ٣١ - الأول - تكوين البعثة حسب فئة الأفراد
- ٣٢ - الثاني - تكوين العناصر العسكرية
- ٣٣ - الثالث - العنصر العسكري
- ٣٣ - ألف - الانتشار الفعلي مقابل الانتشار المأذون به
- ٣٣ - باء - مرحلة التصفية - خطة الانسحاب مقابل الموجود فعلا
- ٣٤ - الرابع - العنصر العسكري: المشاة، المهندسون، السوقيات، الشرطة العسكرية - الانتشار الفعلي مقابل الانتشار المأذون به من آذار/مارس ١٩٩٢ إلى أيار/مايو ١٩٩٣
- ٣٥ - الخامس - العنصر العسكري: المشاة، المهندسون، السوقيات، الشرطة العسكرية - خطة الانسحاب مقابل الموجود فعلا من أيار/مايو إلى كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣
- ٣٦ - السادس - عنصر الشرطة المدنية
- ٣٦ - ألف - الانتشار المأذون به مقابل الانتشار الفعلي
- ٣٦ - باء - مرحلة التصفية - خطة الانسحاب مقابل الموجود فعلا
- ٣٧ - السابع - الموظفون الدوليون
- ٣٧ - ألف - الانتشار المأذون به مقابل الانتشار الفعلي
- ٣٧ - باء - مرحلة التصفية - خطة الانسحاب مقابل الموجود فعلا
- ٣٨ - الثامن - مكتب شؤون الإدارة
- ٣٨ - ألف - الانتشار المأذون به مقابل الانتشار الفعلي
- ٣٨ - باء - مرحلة التصفية - خطة الانسحاب مقابل الموجود فعلا
- ٣٩ - التاسع - سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا: أوليات التصرف بالأصول الناشئة عن تصفية بعثات حفظ السلام

- ١ - هذا التقرير متدم وفقا للفقرة ١١ من قرار الجمعية العامة ٢٥٥/٤٨ المؤرخ ٢٦ أيار/مايو ١٩٩٤، والتي طُلب بموجبها إلى الأمين العام أن يقدم تقييما شاملا لجميع جوانب إدارة وتنظيم سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا بغية الاستفادة من هذه الخبرة في عمليات حفظ السلام الأخرى. وقد حفزت الخبرة المكتسبة من خلال عملية حفظ السلام الفريدة هذه، وهي أكبر العمليات وأعقدها في تاريخ الأمم المتحدة، والتي زادت من خلال العمليات اللاحقة، على القيام بعمليات واسعة تتمثل في إعادة تشكيل الهياكل التنظيمية وإجراء تنقيحات إدارية وتغييرات أخرى في مجال السياسة العامة داخل المنظمة. وهكذا فإن نشر هذا التقرير في الوقت الحاضر يتيح فرصة للتأمل في الدروس المستفادة من السلطة وردود الأفعال للمشاكل المحددة الأمر الذي سيؤدي إلى إجراء استعراض أدق وأشمل مما كان يمكن أن يقدم في الفترة التي تلت البعثة مباشرة.
- ٢ - وقد طلبت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية بعد ذلك، في الفقرة ١٩ من تقريرها عن تمويل وتصنيف السلطة (A/49/867)، أن تدرج في هذا التقرير معلومات عن مقدار الخسائر - بأي طريقة كانت - في أصول عمليات حفظ السلام، وذلك في السنوات الثلاث الماضية. وينوي الأمين العام تقديم تقرير مستقل بشأن هذه المسألة وبشأن ما يتصل بذلك من تدابير اتخذتها الأمانة العامة. وهذا التقرير، يركز إذن على القضايا الرئيسية التي جرى مواجهتها في إدارة وتنظيم السلطة، علاوة على الدروس المستفادة من تجربة السلطة، وهي دروس تضمنها هذا التقرير.
- ٣ - وأنشأت الأمم المتحدة السلطة لتنفيذ اتفاق باريس بشأن التوصل إلى تسوية سياسية شاملة للنزاع الكمبودي، الذي يحتل مركزا محوريا فيه التحضير لإجراء انتخابات عامة حرة ونزيهة لجمعية تأسيسية في كمبوديا وإجراء هذه الانتخابات. لذا فقد صممت البعثة بطريقة تتيح إنشاء العناصر التنظيمية اللازمة لكفالة تهيئة بيئة سياسية محايدة تفضي إلى إجراء الانتخابات، وتضمنت سبعة عناصر تلحق بها المسؤوليات التالية: (أ) تنظيم وإجراء انتخابات عامة حرة ونزيهة؛ (ب) توطيد الحالة الأمنية وبناء الثقة من خلال إعادة تجميع قوات الفصائل الأربع وإيوائها في ثكنات وتسريحها؛ (ج) تعزيز وحماية حقوق الإنسان؛ (د) الإشراف على الهياكل الإدارية للبلد ومراقبتها حتى تجري إقامة حكومة جديدة؛ (هـ) حفظ القانون والنظام من خلال الإشراف على الشرطة المدنية التابعة للفصائل الأربع؛ (و) إعادة اللاجئين والمشردين إلى وطنهم وإعادة توطينهم؛ (ز) وبدء عملية الإصلاح.
- ٤ - وقد سبق السلطة في الفترة من تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩١ إلى آذار/مارس ١٩٩٢ بعثة الأمم المتحدة المتقدمة في كمبوديا، التي كان إنشاؤها بداية فترة انتقالية أعقبت اتفاق باريس. وقد ساعد وجود البعثة في كمبوديا في المحافظة على زخم عملية السلام، مع أنه يمكن القول إنها كانت أقل نجاحا في إرساء أسس العمل للبعثة الضخمة التي تلتها. وقد تقرر أن تستمر ولاية السلطة، التي بدأت في آذار/مارس ١٩٩٢، لفترة لا تتجاوز ١٨ شهرا، على أن تجري الانتخابات في موعد لا يتجاوز أيار/مايو ١٩٩٣.

ثانيا - تقييم إدارة وتنظيم سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا

ألف - لمحة عامة

- ٥ - على الرغم من أنه كان من الواضح أن المنظمة كانت في حاجة إلى قدر كبير جدا من التخطيط والتحضير وتهيئة الموارد قبل بدء عملية بحجم ونطاق سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، فقد اتخذ القرار مع ذلك بالمضي قدما حتى تستمر العملية السلمية الوهشة في كمبوديا. وقد كان لهذه الحقيقة - إلى جانب العديد من الحقائق الأخرى الوارد تفصيلها أدناه، أثر كبير على الطريقة التي تم بها في النهاية تنظيم السلطة وإدارتها.
- ٦ - ومن العوامل الأكثر أهمية التي أثرت على العملية، عدم الوفاء منذ بداية البعثة بشرطين حددا في خطة الأمين العام للتنفيذ (S/23613) بوصفهما أساسيين لنجاح السلطة وهما: التعاون التام من جانب الأطراف الكمبودية،

وحرية تنقل أفراد السلطة. وفي حين أنه كان لذلك أثر كبير على قدرة البعثة على الانتشار وعلى أداء كامل مجموعة المهام المرتآة في مفهوم عملياتها، فقد تمكنت البعثة من التغلب على هذه القيود.

٧ - وقد صمم النشر الأولي للقوات على نحو يسهل عملية إيواء القوات في ثكنات وتجريدها من السلاح وتسريحها، على نحو ما صدر به تكليف من مجلس الأمن. وقد تمركزت القوات في جميع أنحاء البلد، مع التركيز على المناطق التي تأثرت إلى أبعد حد بالحرب الأهلية. إلا أنه نتيجة لرفض حزب كمبوتشيا الديمقراطية احترام التزاماته بموجب اتفاقات باريس، لم تتمكن السلطة من الانتشار في المناطق الخاضعة لسيطرتها، ولم يتسن المضي في تجريد القوات من السلاح وتسريحها على نحو ما هو مقرر. وبحلول أوائل عام ١٩٩٣، وعلى الرغم من استمرار عدم التعاون من جانب حزب كمبوتشيا الديمقراطية، فضلا عن التجاوزات الأمنية من جانب الأطراف الأخرى، أعادت السلطة نشر قواتها بطريقة توفر الأمن للعملية الانتخابية. وقد تعيّن نقل مرافق الإيواء وغيرها من المرافق، كما تعيّن تعديل الخطط المتعلقة بالهياكل الأساسية والدعم السوقي. وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من أنه كان من المقرر إعادة ٥٠ في المائة من الجنود إلى أوطانهم على إثر إتمام عملية التسريح وحملة تسجيل الناخبين على أن يتبع ذلك فوراً تخفيض آخر بعد الانتخابات، فإن الاعتبارات الأمنية التي سببها عدم تعاون حزب كمبوتشيا الديمقراطية تطلبت استبقاء جميع الأفراد العسكريين لأشهر بعد الانتخابات، علاوة على نشر دعم جوي إضافي وغير ذلك من القدرات قبل إجراء الانتخابات بفترة قصيرة وفي أثنائها.

٨ - وبالمثل، وفي حين أنه كان متوقفاً أن تؤثر الحالة المتدهورة للهياكل الأساسية المحدودة لكمبوديا على حرية تنقل أفراد السلطة واتصالاتهم تأثيراً خطيراً، فإن الفصائل المتحاربة عملت أيضاً إلى حد بعيد على الحد من عملية التنقل. وفرضت قيود مماثلة من جراء الملايين من الألغام البرية والانتهاكات المتكررة لوقف إطلاق النار، وكذلك عمليات قطع الطريق في الريف، وهي ظروف سادت طوال عملية انتشار السلطة.

٩ - ولدى تحليل إنجازات السلطة وإخفاقاتها، من الضروري أيضاً أن يؤخذ في الاعتبار حجم المهمة المكلفة بها وتعقدها، والإطار الزمني المحدود الذي كان يتعيّن إنجاز هذه المهام فيه. فقبل سبعة أشهر فقط من بدء الأمطار الموسمية، وفي وجه عقبات هائلة، كان لا بد من تنظيم وإنشاء بعثة معقدة وبلوغها مرحلة التشغيل بدءاً من لا شيء. وقد تعيّن وضع الهيكل التنظيمي للبعثة وتسلسل القيادة وتعيّن القيام بعملية متعددة الجنسيات قوامها ما يزيد على ٢٢ ٠٠٠ جندي ومراقب عسكري وشرطي مدني وموظفون مدنيون تعيّن توزيعهم ونشرهم وإيوائهم في كمبوديا. وعلاوة على ذلك، تعيّن أيضاً توظيف وتدريب أعداد كبيرة من الموظفين الكمبوديين المحليين، بمن فيهم ما يزيد على ٥٠ ٠٠٠ من موظفي الانتخابات الكمبوديين وما يزيد على ١ ٠٠٠ مترجم شفوي ومئات من السائقين؛ وتعيّن إنشاء عشرات المكاتب في جميع أنحاء البلد. وتعيّن أيضاً تنظيم وإنشاء نظم دعم لتلبية احتياجات هؤلاء الأفراد من خدمات الاتصالات والنقل والإمدادات والخدمات الهندسية والطبية، حيث تطلب، فيما تطلب، شراء المئات من المباني الجاهزة واستيرادها وتوزيعها وتشبيدها، وتقديم خدمات الصيانة لآلاف المركبات والمولدات والحواسيب، وتركيب وصيانة شبكات لتنقية المياه وكمية كبيرة من المعدات الضرورية الأخرى. وأخيراً وليس آخراً، كان لا بد من تأمين الأغذية والوقود ومياه الشرب والأدوية وغيرها من الإمدادات المطلوبة في الوقت المناسب.

١٠ - وقد زاد ضيق الجدول الزمني لإنشاء العمليات نتيجة التأخر في نشر الأفراد العسكريين والمدنيين في منطقة البعثة. ففي نهاية نيسان/أبريل ١٩٩٢، بلغ مجموع عدد الجنود الذين جرى نشرهم في كمبوديا ٣ ٦٨٦ جندياً من بين العدد المستط البالغ ١٥ ٩٠٠ جندي (أي ٢٣ في المائة من المجموع)؛ و ١٧٦ مراقباً من الشرطة المدنية من بين ٣ ٦٠٠ مراقب (أقل من ٥ في المائة)؛ و ١٧٢ موظفاً من الموظفين الدوليين من بين الـ ٢٢٧ ١ موظفاً المأذون بهم (١٤ في المائة). وعلى الرغم من أن عمليات نشر كبيرة للأفراد العسكريين قد تمت بعد منتصف العام، إلا أن اكتمال عمليات النشر لم يتحقق تقريباً إلا قرب نهاية عام ١٩٩٢، وهو الوقت الذي اكتملت فيه تقريباً عملية تسجيل الناخبين. وفي حقيقة الأمر، فإن السلطة لم تبلغ قوامها العسكري الكامل إلا قبل الانتخابات بخمسة أشهر في حين لم تتجاوز نسبة عدد الموظفين المدنيين الدوليين مطلقاً ٨٥ في المائة من المستوى المأذون به (انظر المرفقات الأول إلى الثامن).

١١- وتفرض الممارسات العسكرية العادية إنشاء عناصر الدعم العسكري مثل عناصر السوقيات والهندسة قبل وصول كتائب المشاة. ولهذا أهمية خاصة في إطار أي بعثة لحفظ السلام، تقدم فيها هذه العناصر من جانب دول أعضاء مختلفة، ولا توجد كتيبة واحدة قادرة على الاستمرار في الاكتفاء الذاتي بعد فترة قصيرة من وصولها. ولذلك فقد ترتب على حالات التأخير في عمليات النشر في منطقة السلطة، وعلى وجه التحديد عناصر الدعم السوقي والهندسي، (انظر المرفقين الرابع والخامس) آثار خطيرة من حيث فعالية العنصر العسكري في ميدان العمليات، وكذلك من حيث انخفاض مستوى الدعم المقدم للبعثة بكاملها. وعلى الجانب المدني، فإن الآثار التراكمية المترتبة على تأخر وصول موظفين مؤهلين في مرحلة البدء والمراحل الوسطى من العملية وعلى عدم كفاية أعدادهم انعكست انعكاسا خطيرا على البعثة طوال فترة وجودها، وخاصة في مجال الدعم الإداري، الذي تضررت فيه مهام الرصد والمراقبة لصالح المتطلبات التشغيلية الأشد إلحاحا (انظر المرفقين السابع والثامن).

١٢- ويتضح بجملة حجم وتعقد المهام التي تعيّن على البعثة إنجازها من القيود التي واجهتها، وهذه القيود هي: عدم الامتثال أو التعاون من جانب طرف أو أكثر في الاتفاقات؛ وضعف الهياكل الأساسية المحلية؛ والحاجة إلى الاضطلاع بأنشطة متنوعة وشديدة التعقيد خلال فترة زمنية محددة جدا؛ والأخطار التي شكلتها الهجمات العدائية، والألغام البرية، وقطع الطريق، والأحوال المناخية المعاكسة والأمراض؛ وعدم كفاية الوقت والمعلومات اللازمة للتخطيط للبعثة على نحو مرض؛ والطلبات المتزامنة والمتنافسة المقدمة من بعثات أخرى، وخاصة قوة الأمم المتحدة للحماية (شباط/فبراير ١٩٩٢) وعملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال (آذار/مارس ١٩٩٣) للحصول على دعم وموظفين؛ والإجراءات التي استغرقت وقتا طويلا لبدء العملية، وخاصة فيما يتعلق بالشراء وتوظيف الموظفين. ومع ذلك، فعلى الرغم من هذه الصعوبات الجسيمة، أعيد ما يربو على ٣٦٠ ٠٠٠ لاجئ إلى وطنهم؛ وأكملت التشريعات الانتخابية ثم أصدرت؛ وتم تسجيل نحو ٤,٥ مليون ناخب، يمثلون ما يقرب من ١٠٠ في المائة من أولئك الذين تشير التقديرات إلى أنهم مؤهلون؛ وفي أيار/مايو ١٩٩٣، أدلى ٤,٢ مليون كمبودي بأصواتهم، معربين عن إرادتهم في انتخابات ديمقراطية. ومن الضروري، لدى الحكم على أداء السلطة، ألا تغيب عن البال هذه الذروة الملائمة التي بلغت باهظ التكلفة.

١٤ - التخطيط

١٣- يتطلب التخطيط الموثوق للبعثات ليس فقط موارد بشرية ومالية كافية، ولكن أيضا توفر المعلومات اللازمة والحصول عليها، وكذلك يتطلب جدولا زمنيا معقولا لجمعها وتحليلها. ولا يمكن الاضطلاع بتنفيذ فعال حسن التوقيت لرحلة تنفيذية إلا إذا جرت، في جملة أمور، صياغة الافتراضات التخطيطية ذات الصلة على أساس بيانات دقيقة وشاملة.

١٤- وكان التخطيط المسبق لسلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا غير كاف، بالرغم من إيضاح عدة بعثات لتقصي الحقائق للتحقق من الأحوال المحلية في كمبوديا بينما كانت عملية السلام لا تزال في مراحلها الأولى. وأدت الحاجة إلى التنسيق مع أطراف النزاع الأربعة، التي هي متفرقة على نطاق واسع سواء من الناحية السياسية أو المادية، والتعقيدات الناجمة عن الهياكل الأساسية المحطمة أو غير القائمة للبلد، إلى توفر معلومات لا يمكن اعتبارها شاملة أو جديرة بالثقة بالكامل. ومع تزايد الاشارات إلى تحسن الحوار السياسي، أنشئت فرقة عمل مشتركة بين الأمانات المعنية بكمبوديا في شباط/فبراير ١٩٩٠ لاستعراض السيناريوهات والأدوار المحتملة للمنظمة في بعثة محتملة لحفظ السلام. وعلى الرغم من هذه الجهود، فإن الكثير من المعلومات السطوية ظلت غير متاحة أو غير متوقعة من الفصائل الكمبودية خلال وقت اعتماد اتفاقات باريس في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩١، وكان يتعين صياغة خطة تنفيذ البعثة (S/23613) في شباط/فبراير ١٩٩٢ على أساس المعلومات المحدودة المتاحة. وعند اقتراح الخطة، أوضح الأمين العام أنه لا يمكن اعتبار المعلومات التي جرى الحصول عليها كاملة ولذلك فإن التقييمات المتعلقة بالأولويات وعملية النشر ستكون موضعاً للتغيير.

١٥- وأنشئت بعثة الأمم المتحدة المتقدمة في كمبوديا بعد توقيع اتفاق باريس بفترة قصيرة، وضمت موظفي اتصال مدنيين وعسكريين، ووحدة عسكرية للتنبيه إلى وجود أنغام، وأفراد السوقيات والدعم، وفي وقت لاحق برنامجا لإزالة الألغام. غير أن مرفق التخطيط الوحيد داخل البعثة قد كُرس لتخطيط العملية الانتخابية. ولزمت ثمانية

أشهر من العمل المركز من قبل فرقة التخطيط الانتخابي لتجميع تقرير إحصائي جرى وضع خطط تسجيل الناخبين وعملية الاقتراح اللاحقة في صيغتها النهائية. وليس هناك من شك في أن التخطيط الدقيق للعملية الانتخابية، القائم على أساس الخبرة المكتسبة من البعثات الانتخابية السابقة، ولا سيما فريق الأمم المتحدة للمساعدة في فترة الانتقال في ناميبيا، والجمع المتأني للمعلومات المحلية في كمبوديا يعتبر أساسياً لنجاح تنظيم الانتخابات. وبالمثل، ترجع إنجازات عنصر الإعادة إلى الوطن إلى حد كبير إلى المعرفة المتجمعة لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والتجربة المحددة المكتسبة من التواجد الطويل لعملية الأمم المتحدة للإغاثة على الحدود (التي انضوت فيما بعد تحت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين) على الحدود التايلندية - الكمبودية، وقدمت المساعدة الإنسانية إلى اللاجئين والمشردين الذين كان يتعين إعادتهم إلى وطنهم وإعادة توطينهم. ولم تستفد بقية البعثة من هذه التجربة، أو الذاكرة المؤسسية أو النشاط التخطيطي التفصيلي.

١٦- وأوضحت التجربة في سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا أن البعثة قد استفادت من الإنشاء المبكر لقدرة جادة على التخطيط كجزء من صلاحيات البعثة المتقدمة. وبغية تصحيح هذه الحالة من أجل المستقبل، جرى وضع مبادئ توجيهية لجمع المعلومات ووضع مفاهيم شاملة للعمليات في مرحلة المسح التقني المتقدم للبعثة، وهي العملية التي جرى تعزيزها أيضاً عن طريق ضم مجموعة أكبر من إحصائيي التشغيل. وعلاوة على ذلك، بذلت جهود لتحديد أفراد الدعم الرئيسيين للبعثة في مرحلة مبكرة بما فيه الكفاية لتمكينهم من الاشتراك في عمليات المسح المتقدمة ووضع خطط تنفيذ البعثة، التي سيصبح تنفيذها من مسؤوليتهم. ويتعين التسليم مع ذلك بأنه، في إطار سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، كان من المحتم أن تعوق الأحوال السائدة توفير الدعم الإداري والسوقي في الوقت المناسب حتى مع وجود خطة تشغيل شاملة ودقيقة تماماً. وكان من المفهوم تماماً قبل نشر البعثة أن عملية الموافقة على الميزانية وإجراءات الشراء القائمة في ذلك الوقت لن تكون كافية للتنفيذ في نطاق القيود الزمنية المعروفة. وفي هذا الصدد، كانت خبرة سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا مضيعة للغاية، في تأكيد عمليات تكييف السياسة العامة والإجراءات الذي سيكون مطلوباً لإعداد المنظمة بصورة أكثر فعالية للاضطلاع بمزيد من عمليات حفظ السلام.

جيم - التنسيق

١٧- وتتطلب عملية ميدانية كبيرة ومعقدة مثل سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا التنسيق المنهجي للجهود على مستويات عديدة، بما فيها تلك المستويات داخل البعثة وفيما بين البعثة والمكاتب المسؤولة في المقر والكيانات التنظيمية الأخرى. ويعتبر النظم الواضح لولاية البعثة أساسياً فيما يتعلق بجميع الجوانب، ويحتاج جميع المعنيين إلى أن يضعوا في الاعتبار طبيعة الاعتماد المتبادل لمختلف البرامج والأنشطة المشاركة في بلوغ الأهداف المشتركة. وتتأثر جميع هذه العلاقات بمدى توفر الموارد والخبرة المهنية.

١٨- وخلال المراحل المبكرة لسلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، كانت الوحدات المسؤولة في المقر عن دعم بعثات حفظ السلام قائمة في مكاتب وإدارات عدة. وفي سياق إعادة التشغيل الكلي للأمانة العامة، جرى توحيد بعض تلك العناصر التنظيمية في عام ١٩٩٢ لكي تشكل إدارة عمليات حفظ السلام. وبالنظر إلى العلاقة الوظيفية بين إدارة عمليات حفظ السلام وشعبة العمليات الميدانية، فقد جرى تحويل الأخيرة من إدارة الشؤون الإدارية والتنظيمية إلى إدارة عمليات حفظ السلام في عام ١٩٩٣، وأصبحت شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات. والنتيجة هي هيكل أكثر تماسكاً، وأفضل تجهيزاً للاستجابة للاحتياجات الطارئة في الميدان خلال فترة التوسع الهائل في أنشطة حفظ السلام.

١٩- وفي مقر سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا في بنوم بنه، جرى تحقيق التنسيق الكلي داخل البعثة من خلال الاجتماعات اليومية لكبار الموظفين التي يحضرها رؤساء العناصر ويتولى رئاستها الممثل الخاص للأمين العام. وتعد أيضاً بصورة منتظمة اجتماعات خاصة فيما بين العناصر لتناول الدعم المتناسق لأهداف البرامج المشتركة. ومن المفيد للغاية، في هذا الصدد، أن شمل هيكل البعثة وظيفية إدارية وتنسيقية قوية بتعيين نائب للممثل الخاص للأمين العام. غير أن التنسيق المنهجي على صعيد المقاطعات قد أثبت أنه أكثر صعوبة.

٢٠- وأوضحت التجربة أن التعقيد الذي يلازم الإدارة المركزية لعدد كبير من الكيانات التنظيمية، المتناثرة في جميع أنحاء منطقة جغرافية واسعة (وهو ما ينطبق على الكثير من عناصر سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا أو جميعها)، يتطلب إطاراً مؤسسياً جيد التحديد تكون فيه الصلات بين مختلف العناصر في المنطقة وكذلك الصلات مع مقر البعثة محددة بصورة واضحة. وشمل الهيكل التنظيمي لسلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا ٧١ مركزاً للمقاطعات/البلديات، ونحو ١٧٦ محافظة، و ٢٢ نقطة تفتيش على الحدود، وموانئ، ومطارات، ومكاتب اتصال في تايلند ولاوس وفييت نام، وكذلك المقر في بنوم بنه. وجرى تمثيل كل عنصر من العناصر المختلفة عند مستوى معين في معظم مواقع السلطة في كمبوديا. وهذا العدد الكبير من المكاتب، المقترن عادة بما يعتبر قيوداً قاسية على حرية التنقل والاتصالات، تطلب أكبر مستوى ممكن من لامركزية الأنشطة والسلطة الإدارية. وبالرغم من أن سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا قد اعترفت بهذا الشرط الأساسي فإن عدم وجود ما يكفي من الموظفين المدنيين المؤهلين قد حال دون تأسيس هيكل لامركزي فعال تماماً.

٢١- وكتدبير بديل، عُهد إلى مساعدي الخدمة الميدانية بمهام إدارية في كل مركز من مراكز المقاطعات/البلديات. وأدى هذا الترتيب إلى تحسين التنسيق الإجمالي للدعم الإداري، واشتملت ميزانيات البعثات اللاحقة على اعتماد من أجل انتداب منسقين إقليميين/موظفين إداريين ميدانيين في مرحلة مبكرة لأي عملية من العمليات. وعن طريق تفويض السلطة لاتخاذ قرارات آنية بشأن المسائل الروتينية للمناطق، فإنه يجري تعزيز الاستخدام الكفء والفعال من حيث التكاليف للموارد وتنسيق احتياجات مختلف العناصر. غير أن تحديد الأعداد الكافية من الموظفين المؤهلين لشغل هذه الوظائف في أقرب فرصة، لا تزال مشكلة.

٢٢- وهناك جانب حيوي آخر للتنسيق في سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا تمثل في العلاقة بين العنصرين العسكري والمدني. وكان يمكن أن تستفيد علاقة العمل بين عناصر السلطة، وخاصة بين العنصرين العسكري والمدني، من الأخذ مبكراً بإطار مؤسسي مصوغ بوضوح من أجل الجهود التعاونية. وتوخت خطة التنفيذ تأسيس دائرة للدعم المتكامل في شعبة الإدارة التابعة للسلطة، وترمي إلى توحيد الخدمات السوقية والداعمة تحت تنظيم واحد بغية الاستجابة لأولويات البعثات عند نشوئها وتوفير تنسيق على نطاق البعثات. وكانت مثل هذه الدائرة ستؤدي إلى توحيد نظم التوريد والدعم للعنصرين المدني والعسكري، بما في ذلك التنقلات، والخدمات الهندسية وخدمات إدارة المياحي، والاتصالات، والسوقيات، وإدارة الخدمات الميدانية، والأمن والنقل. غير أن التأخيرات في نشر جميع فئات الأفراد في سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، بما في ذلك عناصر الدعم العسكري، حالت دون الإنشاء المبكر لمثل هذه الدائرة. وكنتيجة لذلك، كان من المطلوب من العنصر العسكري أن يظل مكتفياً ذاتياً لفترة أطول مما كان متوقعاً، وعند وصول عناصر الدعم العسكري، فإن تركيز أولوياتها كان، كما هو متوقع، على الاحتياجات العسكرية.

٢٣- وكان أبلغ تصوير لهذه الحالة في مجال الاتصالات، حيث جرى استحداث وحدة اتصالات القوة العسكرية قبل تحديد أي هيكل متكامل، وبالتالي تطوير شبكة اتصالاته بصورة مستقلة عن احتياجات البعثة الأوسع نطاقاً. وأصبح ازدواج الجهود الملازم وعدم التوافق بين أجزاء الشبكة مسألة حرجية قبل إجراء الانتخابات مباشرة، نظراً لأن الشبكة في مجملها أصبحت مكتظة وغير متجاوبة بصورة متزايدة. وكان في مقدور فرقة طوارئ متناسقة أن تضطلع بصورة فعالة بإعادة تشكيل هيكل الشبكة وتخصيص الترددات، وكذلك إعادة برمجة المعدات المتنوعة حسب الطلب من أجل العمليات المتكاملة تماماً خلال فترة الانتخابات الحرجية. وكان يمكن تلافي الحاجة إلى هذا الجهد الضخم عن طريق الأخذ مبكراً بهيكل للاتصالات محدد بوضوح ومتناسق في مستهل البعثة إذا ما توفر الموظفون اللازمون.

٢٤- وفي أعقاب هذه التجربة في سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، بذلت جهود لإنشاء هيكل دعم متكامل كمسألة ذات أولوية في البعثات اللاحقة، بما في ذلك عملية الأمم المتحدة في موزامبيق، وقوة الأمم المتحدة للحماية، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى رواندا، وبعثة الأمم المتحدة الثالثة للتحقق في أنغولا، وبعثة الأمم المتحدة في هايتي. وأدى استحداث هذه الهياكل التنظيمية واستمرار تحسينها إلى الإقلال إلى أدنى حد من مصاعب عديدة في التنسيق وأنشطة الدعم التي شاهدها سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا والبعثات السابقة عليها. وفضلاً عن ذلك، فإن مفهوم هيكل الدعم المتكامل قد أدرج في مشروع دليل

دعم العمليات. وللأسف، فإنه في حين أن النتائج المترتبة على عدم توفير الموظفين اللازمين لوضع مثل هذا الهيكل منذ فترة البداية قد جرى بيانها على نطاق واسع، حدث شيء مماثل أيضا بالنسبة للقيود التي تواجه المنظمة في جهودها لتوفير الموظفين اللازمين.

دال - الخدمات الإدارية

١ - الموارد البشرية

٢٥- من الشروط الأساسية لأي بعثة لحفظ السلام توفر موظفين أكفاء وملتزمين وذوي خبرة. ويجب أن تحدد في البداية الاحتياجات من الموظفين العاجلة أكثر من غيرها، بما في ذلك نواة من الموظفين الرئيسيين ذوي المهارات الإدارية والتنظيمية والخبرة والقادرين على العمل تحت ضغط شديد في ظروف ميدانية كثيرا ما تكون صعبة. بيد أنه نظرا لاتساع نطاق أنشطة حفظ السلام منذ عام ١٩٩١، وتفاقم الأوضاع بسبب عمليات التخفيض الأخيرة، فإن الأمانة العامة لا تملك دائما القدرة على انتداب الموظفين اللازمين لبعثات حفظ السلام من داخل المنظمة (بما في ذلك مختلف المكاتب والوكالات ذات الصلة داخل منظومة الأمم المتحدة) دون أن يعرض ذلك الأنشطة المقررة الأخرى للخطر، ولا سيما عندما يلزم توفير أعداد كبيرة من الموظفين في إطار زمني قصير جدا.

٢٦- وتفاقت صعوبة تحديد الموظفين الأكفاء في حالة سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا بسبب اتساع نطاق الاحتياجات الفريدة من المهارات والخبرة، والأعداد الكبيرة من هؤلاء الموظفين الذين تعين تحديدهم وتعيينهم في غضون فترة زمنية محدودة جدا. وعلى سبيل المثال، تطلب عنصر الإدارة المدنية في البعثة قرابة ١٥٠ متخصصا دوليا للإشراف على وزارات الدفاع، والخارجية، والمالية، والأمن العام، والإعلام التابعة للهيكل الإداري لكمبوديا، ورصد تلك الوزارات. وببساطة، لم تكن هذه الأعداد من الموظفين ذوي الخبرة والمؤهلات المطلوبة متوفرة داخل المنظمة.

٢٧- وفي الوقت نفسه، تبين أن إجراءات التوظيف المستقرة في المنظمة، وهي إجراءات وضعت لتستخدم في سياق مستقر متمثل في المقر، تتطلب من الوقت ومن كثافة العاملين قدرا أكبر بكثير مما يسمح لها بتلبية احتياجات بعثة بحجم سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا في مثل هذه القيود الزمنية. وفضلا عن ذلك، فإن مكتب إدارة الموارد البشرية لا يتوفر لديه هو ولا لدى ما كان آنذاك شعبة العمليات الميدانية في المقر العدد الكافي من الموظفين لإنجاز إجراءات التوظيف اللازمة. لذلك كان من الضروري، عند تجميع الموظفين لسلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، تحديد مصادر بديلة للموظفين الأكفاء من خارج النظام الموحد للأمم المتحدة، بما في ذلك أسواق المهنيين الإقليمية، وقائمة المتقاعدين، ومتطوعو الأمم المتحدة، والموظفون المدنيون المعارون من الحكومات، ولقي هذا النهج تشجيعا من الدول الأعضاء. كذلك استخدمت سلطة الأمم المتحدة الانتقالية، في كمبوديا الخدمات التعاقدية في المجالات التقنية، مثل مشاريع التشييد، وصيانة المركبات والمولدات الكهربائية وأجهزة الاتصالات.

٢٨- ومن المصادر البديلة للموظفين التي تبين أنها فعالة بوجه خاص في سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا برنامج متطوعي الأمم المتحدة. وفي البداية، أسند لمتطوعي الأمم المتحدة العنصر الانتخابي، فشكّلوا الغالبية العامة من الموظفين الانتخابيين الدوليين وكانوا الموظفين الوحيدين، إلى جانب عناصر الشرطة المدنية للأمم المتحدة، في العمليات المضطلع بها على صعيد المقاطعات. وفي وقت لاحق، انتدب بعض المتطوعين أيضا لأداء مهام الدعم في مجالات السوقيات، والنقل، والخدمات الإدارية والطبية. وحققت هذا الانتداب نجاحا بفضل جهد تعاوني بين سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا ومقر متطوعي الأمم المتحدة في جنيف؛ فوفرت السلطة الانتقالية المواصفات الوظيفية، دون أن تشترك على أي نحو آخر في عملية الانتقاء، وقام متطوعو الأمم المتحدة في جنيف بتنشيط شبكتهم العالمية وتقليص إجراءاتهم التوظيفية والتدريبية لتلبية احتياجات البعثة. بيد أنه جدير بالملاحظة أن تجربة سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا دلت على أن منافع متطوعي الأمم المتحدة تزداد عندما يعملون بتعاون وثيق مع موظفي الأمم المتحدة، ولا سيما عندما تستلزم مهامهم انتدابهم للمناطق النائية محفوفة بمخاطر كبيرة. ومع ذلك، ثبت أن استخدام متطوعي الأمم المتحدة

إجراء عملي جدا ووسيلة فعالة من حيث التكلفة لتوفير الموظفين الأساسيين للبعثة. وبعد سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، يستخدم متطوعو الأمم المتحدة بدرجات مختلفة في معظم عمليات حفظ السلام، كما يجري حاليا وضع الصيغة النهائية لمذكرة التفاهم الشاملة بين الأمانة العامة للأمم المتحدة وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة لتنظيم مشاركة متطوعي الأمم المتحدة في عمليات حفظ السلام في المستقبل.

٢٩- ونظرا لقلة المتوفرين من الموظفين الأكفاء ولما أُشير إليه أعلاه من الصعوبات التي ووجهت في تزويد سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا بالموظفين، لم يصل إلى البعثة سوى أقل بقليل من ٧٥ في المائة من الموظفين المأذون بتعيينهم رسميا بعد انقضاء ثلاثة أشهر تقريبا على إنشاء البعثة (انظر المرفق السابع)، كما لم يصل سوى ٥٠ في المائة إلى البعثة في غضون الشهر الستة الأولى من بدء العمليات. وبانقضاء نصف مدة البعثة لم يكن يتواجد في منطقة البعثة سوى ٧٥ في المائة من الموظفين الدوليين المأذون بتعيينهم، ولم تزد هذه النسبة المثوية إلا إلى ٨٥ في المائة في أوج العملية. ومن الآثار الرئيسية التي ترتبت على تأخر وصول الموظفين الأساسيين التراكم المستمر للمهام التي تعين إرجاء تنفيذها أو التي أهملت تماما في بعض الحالات لتنفيذ بدلا منها أولويات أكثر إلحاحا. ولذلك، فإن العديد من النتائج السلبية للنشر المتأخر أو البطيء للموظفين المؤهلين وعدم توفرهم بأعداد كافية خلال بداية البعثة وفي المرحلة الوسطى بقيت ملموسة خلال كامل مدة البعثة بل وبعدها نظرا لأن مهام التصفية تعقدت بسبب عدم توفر السجلات الدقيقة.

٣٠- وترتبت أيضا على ضرورة نشر مثل هذه الأعداد الكبيرة من الموظفين في الميدان ضمن الإطار الزمني الضيق للغاية لبعض العيوب في عملية الانتقاء. ومثال ذلك أنه على الرغم من النص على شروط أساسية في طلب الموظفين من مختلف المصادر، بما فيها الدول الأعضاء، فقد وصل إلى منطقة البعثة بعض الموظفين الذين لا يتكلمون الانكليزية ولا الفرنسية مع أنهما لغتا عمل البعثة. وولد هذا الوضع إشكالا خاصا بالنسبة إلى الشرطة المدنية التي يفوق الطلب عليها في عمليات حفظ السلام باستمرار الأعداد المتوفرة منها. ومنذ ذلك الوقت بذلت جهود للتأكيد للدول الأعضاء على أهمية توفير موظفين يستوفون المؤهلات المطلوبة. وفي الحالات التي يتبين فيها أن الموظفين الذين توفرهم الحكومات غير مؤهلين، تتخذ الترتيبات اللازمة لإعادتهم فورا إلى بلدانهم وللاستعاضة عنهم بموظفين آخرين على نفقة الحكومات المساهمة بهم. وهذا الشرط منصوص عليه الآن بالتحديد لعلم الدول الأعضاء في "المبادئ التوجيهية لنشر المراقبين العسكريين والراصدين من الشرطة المدنية التابعين للأمم المتحدة، ونقلهم ومناوبتهم وتمديد فترات عملهم"، وهو منشور وزع في عام ١٩٩٥.

٣١- ولمعالجة المشاكل المواجهة في نشر أفراد مؤهلين من الشرطة المدنية، تم مؤخرا تنفيذ مشروع نموذجي لإيجاد فرق للمساعدة في الانتقاء إلى الدول الأعضاء المراد منها تقديم أعداد كبيرة من أفراد الشرطة المدنية إلى إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في سلافونيا الشرقية وبارانيا وسيرميوم الغربية وإلى بعثة الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك/قوة عمل الشرطة الدولية. وساعدت تلك الفرق الحكومات المعنية في فحص مهارات السياقة والمهارات اللغوية لأفراد الشرطة المدنية الذين جرى انتقاؤهم كما تم حذف عدد كبير من المرشحين غير اللائقين من القائمة قبل أن يتم نشرهم في البعثات. وكتدبير آخر، فإن من المقرر عقد عدد من حلقات العمل الإقليمية لممثلي الدول الأعضاء المسؤولين عن انتقاء المراقبين العسكريين وأفراد الشرطة المدنية لأداء مهام في بعثات حفظ السلام، وذلك لاطلاعهم، على نحو أكثر فعالية، على معايير التدريب ومعايير المؤهلات التي حددتها المنظمة. وقد أخذت هذه الترتيبات تيسر نشر أكثر الأفراد كفاءة وهي تجنب المنظمة ما يرتبط بذلك من كلفة وفقدان الفعالية التنفيذية نجما في الماضي عن تعيين أفراد غير مؤهلين أو إعادتهم إلى أوطانهم في وقت مبكر.

٣٢- وواجهت البعثة أيضا صعوبات جمة في تلبية احتياجات سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا من الموظفين المحليين، ولا سيما في مجال تعيين وتدريب الأعداد اللازمة لرصد العملية الانتخابية. فقد استلزمت الخطة الانتخابية إجراء نشر تدريجي لنحو ٦٠ ٠٠٠ من مسجلي الأمم المتحدة المحليين لأصوات المقترعين في كل أنحاء البلد، وذلك بعد إنشاء البعثة بستة أشهر فقط. وفي تلك الأثناء، كانت عملية توظيف ما يزيد على ٥ ٠٠٠ موظف محلي للبعثة تتقدم ببطء، وذلك نظرا للعقبات الناشئة عن قلة عدد الموظفين الإداريين المتوفرين لإنجاز هذه العملية، ناهيك عن المجموعة المحدودة شيئا ما من الأفراد المؤهلين الذين ظلوا في

كمبوديا بعد تمزقات العقد السابق. وبدأت الجهود الرامية إلى تعيين الموظفين المحليين خلال مدة "بعثة الأمم المتحدة المتقدمة في كمبوديا"، مع إيلاء اهتمام كبير للسكان المشردين المشمولين برعاية الأمم المتحدة في حدود تايلند. ونظرا لارتباط مخيمات المشردين منذ زمن طويل بالأمم المتحدة وبرامج المنظمات غير الحكومية فإنها كانت مصدرا جيدا في أوائل عملية التعيين للعثور على كمبوديين متعلمين نسبيا يتكلمون الانكليزية والفرنسية، وذلك قبل إعادتهم إلى الوطن. واستمر تعيين وتدريب المجموعة الأساسية من الموظفين المحليين حتى عندما تحول موطن التركيز إلى تلبية الاحتياجات الهائلة لفترة الانتخابات. ومع ذلك، نجحت البعثة في تعيين وتدريب ونشر ما يزيد على ٥٠٠ ٤٩ مسجل محلي لأصوات المقترعين (أو ٨٣ في المائة من العدد المأذون بتعيينهم) في الوقت المناسب لإجراء الانتخابات في أيار/مايو ١٩٩٣.

٣٣- وواجهت المنظمة تحديا آخر في إنشاء سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا هو تحديد الحكومات التي يمكن أن تسهم بقوات، بما فيها الحكومات الراغبة في توفير أفراد الشرطة المدنية. ومن ٥٤ دولة عضوا حضرت الاجتماع الأول للبلدان التي يمكن أن تسهم بقوات، تمكن ٣٢ بلدا في النهاية من إيجاد قوات إلى كمبوديا. وعقد الاجتماع النهائي لما قبل نشر القوات في نيسان/أبريل ١٩٩٢، أي قبل النشر المقرر لنحو ٠٠٠ ١٦ جندي بشهر واحد فقط، في حين أن قائمة البلدان المساهمة بعناصر الدعم (السوقيات، والخدمات الطبية، والخدمات البريدية، ومراقبة التنقل والمهندسين) كانت لا تزال قيد المناقشة. وبالفعل، كانت نتيجة ذلك، كما ورد أعلاه، أن معظم كتائب المشاة نشرت قبل نشر الوحدات الهندسية، كما أن كتيبة السوقيات والعناصر الطبية لم تدخل طور العمل الكامل حتى منتصف أيلول/سبتمبر ١٩٩٢. أما عنصر الشرطة المدنية الذي كان من المقرر نشره قبل بدء عملية التسجيل في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٢، فإنه لم يستكمل قوامه البالغ ٦٠٠ ٣ فردا إلا في بداية عام ١٩٩٣ (انظر المرفق السادس). وقد ترتبت آثار بالغة على هذه التأخيرات، التي اقترنت بصعوبات تتعلق بالاستقبال والنشر داخل البلد.

٣٤- إن ما واجهته سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا من تأخيرات في عملية النشر أبرزت الحاجة إلى إقامة نظام عامل للترتيبات الاحتياطية، على النحو المبين في "برنامج للسلام" للأمين العام، وهو نظام توافق بموجبه الدول الأعضاء على توفير أعداد وأنواع معينة من القوات والمعدات لعملية من عمليات حفظ السلام في ظرف مهلة زمنية قصيرة. ومنذ ذلك الوقت، كرست إدارة عمليات حفظ السلام قدرا كبيرا من طاقتها للتفاوض بشأن هذه الترتيبات مع الدول الأعضاء، وحقت نجاحا كبيرا في القيام، مبدئيا، بتنظيم تغطية الاحتياجات الأساسية من القوات لأغراض النشر السريع. وأدت التحسينات المستمرة في تحديد مواصفات الاحتياجات المختلفة لتلك القوات ومواصفات وظائف عناصرها إلى تمكين الدول الأعضاء من المشاركة على نطاق أوسع بمختلف القدرات في هذه الترتيبات. ومع ذلك، يجب التشديد على أن فعالية أي ترتيبات احتياطية تتوقف بكليتها على مدى رغبة المشاركين في العمل عندما يدعون إلى ذلك.

٣٥- وكان بإمكان كافة فئات موظفي سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا أن يستفيدوا من برنامج أكثر تنظيما وصرامة لتقليدهم مهام وظائفهم وتوجيههم عند وصولهم إلى منطقة البعثة. وفي الحالات التي قدمت فيها الحكومات التدريب للقوات قبل الانتشار تعزز الأداء بدرجة كبيرة. ونظمت بعض برامج التدريب في كمبوديا، وخاصة لأفراد الشرطة المدنية، بيد أن جدول البعثة الزمني المضغوط لم يؤازر تقديم أي تدريب مكثف أثناء العمل لعدد كبير من الأفراد. وبالرغم من أن الوضع المثالي يتمثل في تدريب الموظفين قبل الوجود في الميدان. بالمستطاع تحقيق ذلك عمليا نظرا لمقتضيات وزع الموظفين المطلوبين في أسرع وقت ممكن إلى الميدان. ويقدم معظم البعثات الآن نوعا من البرامج لتقليد الموظفين من جميع الفئات مهام وظائفهم وتدريبهم عند وصولهم، وغالبا ما تتضمن تلك البرامج موجزا عن تاريخ النزاع وولاية البعثة، ومقدمة عن الأوضاع والثقافة المحليتين، والتدريب على الدراية بالألغام، ولقد ثبتت جدوى بذل الجهد واستثمار الوقت في هذا التدريب. غير أنه لا بد من توفر الحد الأدنى من المهارات والمعرفة لدى الموظفين قبل وزعهم، وبخاصة فيما يتعلق بتطبيقات الحاسوب المعيارية (انظر الفقرتان ٤٦ و ٤٧ أدناه).

٣٦- وكجزء من العملية المستمرة لتحسين قدرة الأمم المتحدة في مجال حفظ السلام، طورت الأمانة العامة منهجا دراسيا معياريا لتدريب الموظفين في مجال حفظ السلام وأصدرت دليلا لتدريب الأفراد العسكريين لكي تستخدمه الدول الأعضاء. وبالمثل، تم تجميع إجراءات وممارسات عمليات الأمم المتحدة في شكل أدلة لمراقبي

الشرطة المدنية والمراقبين العسكريين، وتم كذلك تجميع مناهج دراسية وإجراءات معيارية للتدريب، ووزعت تلك المناهج الدراسية مؤخراً على بعثات حفظ السلام الحالية وعلى الدول الأعضاء بفرض الرجوع إليها واستخدامها. ويتوفر حالياً برامج تدريب وطنية لدى عدد متزايد من الدول الأعضاء. ولقد أعدت الأمانة العامة دراسة مفيدة لتقييم حالة برامج التدريب الراهنة لتحديد سبل تعزيزها، بما في ذلك الطرق البديلة لضمان إعداد الأفراد العسكريين والمدنيين الإعداد المتخصص المطلوب للبعثات (A/48/403، الفقرتان ٢٢ و ٢٤).

٣٧- ومن أنجح الابتكارات التي توصلت إليها سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا في مجال الموارد البشرية إنشاء مكتب للعلاقات المجتمعية ليكون حلقة وصل بين سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا والسكان المحليين. وهذا النوع من المبادرات مفيد لجميع البعثات، ولكن على الأخص العمليات الكبيرة والمتعددة الأبعاد.

٣٨- كما أثبتت بوضوح الخبرة التي اكتسبتها سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا أهمية استمرار جميع الأفراد في أداء مهامهم. وبالنسبة لحالة الضباط العسكريين وأفراد الشرطة المدنية، وباستثناء رؤساء الوحدات، تم تناوب هؤلاء الأفراد بصورة منتظمة كل ستة أشهر في أرجاء منطقة البعثة واستبدالهم وفقاً للممارسة المعمول بها. كما يعين الموظفون المدنيون في العادة، على الأقل بصورة مبدئية، لفترة مدتها ستة أشهر. وتؤثر هذه الخسارة في الذاكرة والخبرة المؤسستين في مجال بعثة معينة ليس فقط في أداء المهام المعينة، بل أنها أيضاً تجعل من الصعب تحديد المسألة، وهذه تتسم بأهمية خاصة حينما يتعلق الأمر بخدمات الدعم. وحينما لا تتبل الحكومات المساهمة بقوات تعيين الأفراد لفترات أطول، طوال فترة البعثة بكاملها وفي الأوضاع المثالية، عندئذ يصبح التناوب الجزئي أو لعدد مختلفة حلاً جزئياً ويحل بالتأكيد بعض المشاكل. وبالنسبة للموظفين المدنيين، ينبغي النظر بجديّة في ضمان الحصول على التزام الموظفين الرئيسيين وإداراتهم التي تخلي سبيلهم، عند الاقتضاء، للبقاء في البعثة طوال مدتها بالكامل، التي ربما تكون لمدة سنتين كحد أدنى. فإذا لم يكن ثمة مفر من التغيير، فبالإمكان أن تتضمن تدابير تخفيف الوضع ضمان تحديد فترات كافية للتسليم فضلاً عن الاحتفاظ بذاكرة مؤسسية كافية لدى موظفين آخرين.

٣٩- وحسبما تدل الخبرة التي اكتسبتها سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا وبعثات أخرى، سيكون على الدوام لإدارة الموارد البشرية في عمليات حفظ السلام، لا سيما العمليات الكبيرة منها، عنصراً مخصصاً، كنتيجة لا يمكن تجنبها من جراء الاعتماد على الدول المشاركة. فمن شأن التغيير المستمر في ولايات بعض بعثات حفظ السلام أن يجعل تخطيط وإدارة متطلبات الموارد البشرية تخطيطاً فعالاً أمراً بالغ الصعوبة.

٤٠- وعلى مر عدة سنين بعد إنشاء سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا وفي ضوء الخبرة المكتسبة، دأبت الأمانة العامة بقوة على متابعة تدابير لحل القضايا المعلقة والتغلب على كثير من المشاكل التي واجهتها سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا وغيرها من البعثات فيما يتصل باجتذاب وتدريب موظفين مؤهلين على مستوى رفيع تتوفر لديهم الخبرة والدوافع المحفزة، وخاصة في المجالات التي تندرج في نطاق سلطة الأمين العام. ويشمل هذا أيضاً، في جملة أمور، تحسين التخطيط، بما في ذلك تطوير، على نحو متواصل، طبعات أدلة (موظفي) البعثة لكي تستخدم كتخطيط لخط الأساس ووضع ترتيبات قانونية وتعاقبية جديدة وإطار للسياسة، وتنوع مصادر موظفي البعثة، وتطوير قواعد بيانات شتى لتسهيل إعداد قوائم بالموظفين وذلك بالتعاون مع وحدات أخرى بالأمانة العامة ومع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وتوحيد عمليات التوظيف وإجراءات إثبات اللياقة الطبية وتحسين التدريب وغير ذلك من المجالات.

٤١- وقد شكل الموظفون المنتدبون من مكاتب الأمم المتحدة الدائمة والذين عملوا في سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، غالبية الموظفين المدنيين الدوليين بها، ويمثلون بصورة بارزة في بعثات أخرى لحفظ السلام. ويؤدي الموظفون المدنيون الدوليون مهام رئيسية محددة مثل التوجيه السياسي والإدارة من جميع أوجهها، فضلاً عن مهام الدعم في الفئات الفنية والخدمة الميدانية والخدمات العامة والفئات ذات الصلة. ويتمتعون بمزايا لا يمكن إنكارها من حيث الاستمرارية والخبرة في الأعمال التي تضطلع بها الأمم المتحدة، بما في ذلك الدراية بسياسات المنظمة وممارساتها. ولقد انصب تركيز جهود الأمانة العامة على تحسين الحالة فيما يتعلق بإخلاء سبيل موظفين على درجة عالية من الكفاءة وتكليفهم القيام بالمهام الخاصة بعمليات حفظ السلام. ولقد وضع إطار جديد للسياسة بغية تحقيق التوازن الصعب بين احتياجات الإدارات التي تخلي سبيل هؤلاء

الموظفين التي يتعين عليها تحمل عبء العمل المتزايد بموارد آخذة في التناقص وبين احتياجات عمليات حفظ السلام، مع تشجيع الموظفين على الخدمة في البعثات. ويرد هذا الإطار للسياسة في نشرة الأمين العام وفي سلسلة إصدارات إدارية نشرها مكتب إدارة الموارد البشرية تناول تعيين الموظفين في بعثات حفظ السلام وتكليفهم بأداء مهام البعثات ثم عودتهم منها.

٤٢- وثمة تدبير آخر لتحسين قدرة المنظمة على وزع وإدارة الموظفين بالبعثات الميدانية وهو القيام في عام ١٩٩٤ بتنقيح وإعادة نشر النظام الإداري للموظفين في الفئة ٣٠٠، كي يتم، إلى أدنى حد ممكن تقليل حالات التأخير في تعيين الموظفين في وظائف البعثات لفترة محدودة، في جميع الفئات (الفنية والخدمة الميدانية والخدمات العامة) (A/48/945، الفقرة ٤٩). ويبسط هذا النظام الإداري ويوحد إدارة مستحقات الموظفين المدنيين المعيّنين للبعثات، ويحد من عبء العمل الإداري في البعثة فضلا عن ضرورة إحالة الأسئلة أو القرارات المتعلقة بالمستحقات إلى المقر، والذي ثبتت فائدته بوجه خاص للبعثات التي تتألف من عناصر كثيرة من الموظفين المدنيين.

٤٣- وبالرغم من زيادة عدد الموظفين الإداريين الأكفاء في السنوات القليلة الماضية في البعثات الحالية من أجل البعثات في المستقبل، من غير المعقول توقع توفر هؤلاء الموظفين أنفسهم على الدوام، سواء بعد إخطارهم بمهلة قصيرة الأجل أو لفترات طويلة، من أجل القيام بمهام في البعثات. ولذلك، يتحتم أن تكفل الأمانة العامة استخدام عدد محدود من الموظفين المؤهلين الذين تتوفر لديهم الخبرة، استخداما يتسم بقدر أكبر من الرشد والفعالية. ولما كان الأمر كذلك، فإن الجهود تبذل لضمان وجود الموظفين المتوافرين في البعثة وفي الوظيفة حيث ثمة حاجة ماسة إلى خدماتهم وحيث تزيد منفعتهم إلى أقصى حد ممكن. وعلى سبيل المثال، وعند إنشاء بعثة جديدة، ربما تدعو الحاجة إلى نقل كبير الموظفين الإداريين أو رؤساء خدمات رئيسية من بعثة منشأة بالفعل تدار بطريقة سلسلة نسبيا إلى عملية جديدة. وفي حين يضر ذلك، في بعض الأحيان، باستمرارية المهمة، إلا أن الحالة التي تواجه المنظمة تتطلب القيام، في بعض الأحيان، بإجراء مقايضات من هذا القبيل.

٢ - الميزانية والمالية

٤٤- إن المشاكل المتعلقة بالميزانية والمالية في عمليات حفظ السلام موثقة توثيقا جيدا وقد نوقشت بإسهاب في مختلف المنتديات داخل الأمانة العامة وعلى المستوى التشريعي على حد سواء. وقد وفرت سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا أمثلة واضحة على الصعوبات التي تواجهها في تنفيذ مهام البعثات ذات العمليات المتعددة الجوانب عندما تعاني من الصعوبة المتأتمية من الممارسات المالية التي سبق أن وضعت لعمليات سابقة ذات نطاق صغير نسبيا. فالمسائل الأساسية، ومنها الحاجة إلى تحويل بالإفناق المسبق، ودورة الميزانية الصعبة التي أدت إلى حالات من التأخر الشامل في اعتماد التمويل الكافي، وما يتصل بذلك من احتياجات لتقديم تقارير الأداء قبل نهاية فترة الإبلاغ عندما لا تكون المعلومات متاحة بعد، ومستوى الاشتراكات المقررة غير المدفوعة مما يؤدي إلى حالات تأخر مستمرة في سداد البلدان المساهمة بقوات، قد أثرت وجرى تناولها عقب سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا في مختلف التقارير والقرارات (A/48/403-S/26450 و A/48/945 و A/49/664 والإضافات، وقرار الجمعية العامة ٢٣٣/٤٩). لذلك لن تُبحث، في سياق التقرير الحالي، سوى الصعوبات الإدارية الأكثر تحديدا والتي تؤثر في سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا.

٤٥- وقد مارس المدير الإداري المسؤولية المالية العامة في سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا. وكما هي الحال في المجالات الأخرى، كانت أشد المشاكل التي ووجهت خطورة تتصل بالافتقار إلى أعداد كافية من الموظفين المؤهلين. وكان هذا النقص حادا بالنسبة للسلطة بسبب حجم هذه العملية وتعقد ميزانيتها، تضاف إليه مشاكل إدخال وتنفيذ ثلاثة نظم مالية جديدة بالحاسوب، هي Sun Accounts و Sun Business و Progen. وكانت لعجز قسم المالية عن القيام على نحو كامل بتحمل عبء العمل الأولي نتيجة لحالات النقص في الموظفين والافتقار إلى التدريب على مجموعات البرمجيات التي أدخلت حديثا مضاعفات طيلة مدة البعثة. فالموارد المتاحة من الموظفين في المراحل الأولى من البعثة كرسست بالضرورة إلى الاحتياجات الأشد، فتمخض عن ذلك أن مسك الدفاتر لم يكن كاملا أو تم على نحو ضعيف، وتعرضت المسألة للخطر. كما استلزم النقص المستمر في الموظفين مزيدا من الاعتماد على شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات في المقر لإنجاز المهام

الكبيرة كإعداد الميزانيات وتقارير الأداء، وهي أنشطة يفترض، في ظروف غير هذه الظروف، أن يتم تناول معظمها في الميدان. ولم تتحسن هذه الحالة في البعثة إلا في وقت متأخر نسبياً من وقت البعثة، بوصول العدد اللازم من الموظفين المؤهلين لمعالجة الاحتياجات الراهنة بكفاءة أكبر وتصحيح التناقضات التي حدثت في الماضي.

٤٦- وقد عانى قسم المالية في سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا أيضاً من عدد من الصعوبات الخاصة بالحالة في كمبوديا، كالانعدام التام لوجود مرافق مصرفية صالحة خارج بنوم بنه. وقد ترتبت على ذلك آثار ضخمة بالنسبة للمرتبات، إذ كان لا بد من دفع مرتبات عشرات الألوف من الموظفين المحليين على نطاق البلد نقداً. وقد نفذت إجراءات أُجريت بموجبها التحويلات والنفقات النقدية اللازمة دون خسائر، رغم أن ذلك أدى إلى مزيد من المشاكل السوقية والأمنية بالنسبة للبعثة. وفي هذا الصدد، يرجع الكثير من الفضل لقسم المالية في السلطة الانتقالية الذي استطاع أن يقوم دون خلل بتنظيم وتنفيذ دفع الأجور مرة واحدة لحوالي ٥٠ ألف موظف من موظفي الاقتراع عقب إجراء الانتخابات، مما استلزم تحويل ودفع مبلغ ١٠,٧ ملايين دولار نقداً في ١٥٠ موقعا في أنحاء البلد.

٤٧- كذلك فإن السلف العديدة من المبالغ النقدية الصغيرة التي كان لا بد من إيجادها لكل من المكاتب والمكاتب الفرعية المنتشرة في أنحاء البلد، استلزمت مهام كبيرة في مجال الرصد والمحاسبة، وعلى الأخص لأن الموظفين المسؤولين عن هذه المبالغ كانوا في كثير من الحالات، في غياب عدد كافٍ من الموظفين ذوي الخبرة، من ساعدي الخدمة الميدانية الذين لم تكن لديهم مؤهلات مالية كاملة، أو حتى من متطوعي الأمم المتحدة أو الموظفين العسكريين في عدد من الحالات. وعندما كانت العمليات في الميدان تتطلب دعماً مالياً بغض النظر عن حالة الملاك الإداري، كان يتعين على البعثة أن تلجأ إلى أكبر قدر ممكن من المرونة، مع التقيد بالقواعد والأنظمة ذات الصلة. وأدى وزع المساعدين الماليين ذوي الخبرة عندما تم توفيرهم إلى التخفيف من بعض المشاكل التي ووجهت في إدارة وتسجيل هذه السلف/المبالغ النقدية الصغيرة. وكان يمكن الحيولة دون حدوث بعض هذه المشاكل بإنشاء فريق مالي متنقل لتقديم المساعدة في الموقع. غير أن هذا الاقتراح لم يقدم إلا خلال المراحل المتأخرة من البعثة. ومما زاد في تعقيد حفظ السجلات الصعوبات التي جاءت مع النظم المالية الجديدة التي تعمل بالحاسوب، والتي كانت حادة جداً في المكاتب الرئيسية، فترتب على ذلك أن السجلات كانت في غالب الأحيان تحتاج إلى إعادة شاملة في قسم المالية في بنوم بنه كي تكون متفقة مع نظام المحاسبة المركزي الذي تم تنفيذه حديثاً.

٤٨- وكان واضحاً منذ البداية أن وجود نظام آلي للكشوف والمحاسبة سيكون أمراً أساسياً لبعثة بحجم سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا. ونظراً لأن نظم نظام المعلومات الإدارية المتكامل لم تكن متاحة للاستعمال بعد، جرى استطلاع البدائل الأخرى كالنظم البديلة المؤقتة لدعم البعثة. واختيرت المجموعات التجارية الصالحة للاستعمال الثوري دون تعديلات تقنية كبيرة لتكييفها مع الاحتياجات الخاصة بالبعثة. وأصبحت برامجيات Sun Accounts و Sun Business و Progen التي ركبت في البداية أول نظم محاسبية تعمل بالحاسوب استعملتها بعثات حفظ السلام وتبين أنها مفيدة للغاية في هذا السياق، رغم أنها استدعت إدخال بعض التعديلات في الإجراءات القائمة. غير أن التدريب أصبح هاماً بالنسبة للبعثة، في مجالي النظم الجديدة والإجراءات الجديدة لاستعمال البرامجيات لأن معظم الموظفين لم يكونوا قد تدربوا على النظم الجديدة. ونظراً لأن الموظفين الماليين وموظفي تجهيز البيانات الإلكترونية التابعين للبعثة لم يتلقوا أي تدريب مسبق على استعمال أو دعم هذه البرامجيات، اضطرت البعثة إلى الاعتماد على دعم دوري يأتي من المقر في مجالي التدريب على هذا النظام وصيانتته، وهو ما لم يمكن تحقيقه دوماً في الوقت المناسب. فدون وجود موظفي الدعم ذوي المعرفة في الموقع ودون كونهم مؤهلين في نظم الحاسوب الثلاثة المستعملة حديثاً، ساءت كثير من المشكلات وكانت تحمل في طياتها انقطاع النظام بأكمله، كما حدث بالفعل لأكثر من فترة شهر في أوائل عام ١٩٩٢ إلى أن أمكن إرسال فريق من المقر إلى الميدان لمعالجة تلك المشكلة. واستمرت مسألة الحاجة إلى التدريب طيلة عمل البعثة نظراً لاستمرار تأخر وزع موظفي المالية إلى البعثة، لأن الموظفين القاشمين لم يكونوا مدربين بما يكفي للمساعدة على تدريب المستعملين الآخرين تدريباً كافياً بطريقة لا تكون آمنة، كما أنهم كانوا منشغلين بواجباتهم المناسبة. وكانت النتائج الجلية التي ترتبت على ذلك إضاعة وقت الموظفين الثمين خلال تعلم تلك النظم عن طريق المحاولة والخطأ، وتقديم مساعدة علاجية للمستعملين الجدد، وأداء عبء العمل الإضافي الذي

نشأ عن الحاجة إلى إعادة تدقيق جميع المدخلات والحسابات وتصحيح الأخطاء التقنية. وفضلا عن ذلك، فإن هذه الحالات من الفوضى، يضاف إليها النقص العام في الموظفين ذوي الخبرة والموظفين المدربين على النظام المحوسب الذي طبق حديثا، قد منعت موظفي الميزانية والمالية من توجيه الاهتمام اللازم للقيام في الوقت المناسب باستعراض الالتزامات غير المصنفة والتسويات المصرفية وأعاقت بشدة قدرتهم على إعداد تقديرات معقولة للميزانية وتقارير الأداء. وفي حين أن معظم هذه المشاكل عولجت في النهاية من خلال الخبرة ووزع الموظفين اللازمين، فإن الإجراءات التصحيحية تطلبت عملا إضافيا كبيرا.

٤٩- ومنذ سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، جرى العمل مع بداية وزع أي بعثة جديدة بالنظم المحوسبة للمالية والميزانية، وكذلك بنظم إدارة الموظفين والمشتريات، وتبذل الجهود حاليا لتوفير تدريب مسبق في النظم ذات الصلة لجميع الموظفين الدوليين المعيّنين لهذه المهام. ويجري قبل وزع البعثة، تركيب جميع معدات الحاسوب مع ما يلزم من برامجيات البعثة، ويزود الموظفون الأقدم بحواسيب حجرية تتركب أيضا مع البرامجيات ذات الصلة بعد تدريبهم، لكفالة أن يصلوا إلى منطقة البعثة مزودين بما يلزم من أدوات وتدريب لأداء مهامهم فورا. كذلك فإن موظفي التجهيز الإلكتروني للبيانات المعيّنين في كل بعثة يدربون تدريبا كاملا في مجال دعم جميع النظم المستعملة في البعثة قبل وزعهم، بحيث يستطيعون معالجة أي مشكلة تنشأ أو يقدمون أية مساعدة تدريبية أخرى محليا داخل البعثة. وبالطبع، فنظرا لأن عدد البعثات قد ازداد، وبدأ يقل مؤخرا، فإن الخبرة التي اكتسبها الموظفون على جميع المستويات في استعمال هذه النظم الحاسوبية التي أصبحت الآن قياسية قد أدت إلى توفر مجموعة كبيرة من الموظفين المؤهلين الذين يمكن الاستفادة منهم في الإيفاد إلى البعثات.

٥٠- لقد كان لاستعمال النظم المحوسبة الموحدة للمالية والموظفين والمشتريات، بالإضافة إلى تبسيط العمل وكفالة تحقيق مزيد من الدقة، أثر كبير على أسباب المراقبة الداخلية المتاحة للبعثة. ففي حين أن النظم التي تستعملها البعثات حاليا ليست موحدة تماما (رغم أن من المتوخى أن يتحقق هذا التوحيد في نهاية المطاف بتطبيق نظام المعلومات الإدارية المتكامل في البعثات)، فإن لدى البعثات بالتأكيد القدرة، بالنظم الحالية، على توفير تقارير مقارنة للبيانات التي تستطيع من خلالها تحديد وجود أية تناقضات وإجراء تصحيحات فورية. ولهذا مزايا جليلة، وخاصة بالنسبة لكشوف المرتبات والحسابات المستحقة الدفع، حيث تكون المصالح المالية للمنظمة ذات أهمية كبيرة. وفضلا عن ذلك، فإن التآلف العام مع النظم الحاسوبية الموحدة للبعثات لا بد أن يمكن مراجعي الحسابات التابعين للمنظمة من القيام بسهولة أكبر بتتبع خطوط مراجعة الحسابات والثغور على جميع المعلومات الأخرى ذات الصلة اللازمة لتحليل مراجعة الحسابات تحليلا كاملا وفي الوقت المناسب.

٥١- ومن المؤكد أن أفضل ضمانة للمساءلة والمراقبة الماليتين هو كفالة وزع الموظفين اللازمين لوحدات الميزانية والمالية في بعثة ما في أبكر مرحلة، بغية القيام بالتنفيذ الكامل للنظم والإجراءات التي يتعين أن تعمل البعثة وفقا لها. وفي ضوء الصعوبات التي تواجه في إيفاد ووزع الموظفين المؤهلين، جرى تطوير استعمال عبارة "الموظفين الماليين المتجولين" الذين يقدمون المساعدة والدعم إلى البعثات الميدانية، لا سيما في المراحل الأولى من البعثة، بوصف ذلك تدبيرا مؤقتا، وهو ما ذكر بإيجاز في تقرير للأمم المتحدة صدر حديثا (A/50/983). ووفقا لذلك، يعين موظفون ماليون ذوو خبرة، يؤخذون من بين موظفي الأمانة العامة العاملين أو يعينون في وظائف مخصصة لهذا الغرض، عندما توجد هذه الوظائف، لفترات قصيرة لتلبية الاحتياجات المحددة في البعثات، من التخطيط للدراسات الاستقصائية ومرحلة البدء في البعثة إلى التدريب و"حل المشاكل". كذلك فإن مفهوم "موظفي الاستعراض الإداري" (الذي أوجزه التقرير ذاته)، يعالج مشاكل المراقبة الداخلية في البعثة ويوصى بموجبه بإدراج قدرة فاعلة على التحليل في مجال الرصد والمجال الإداري تضاف إلى هيكلهم التنظيمي الأساسي. وفي حين أن هذه الأمور لا تعالج ما يكمن من مسائل وزع الموارد البشرية، فإنها لا بد من أن تخفف من المشاكل الآنية لإقامة الضوابط الملائمة بأن تكفل وجود الموظفين ذوي الخبرة لتعيينهم في البعثات عند اللزوم، ولو بصورة مؤقتة، مع ما يتمتعون به من المؤهلات اللازمة ومع تحديد الولايات الضرورية لهم.

٢ - المشتريات والسوقيات

٥٢- لقد استفيد من خبرة سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا لإبراز مواطن الضعف في سياسات المنظمات في مجال المشتريات وتطبيقها في سياق عمليات حفظ السلام. وإن الإجراءات والعمليات المتبعة في مجال المشتريات الرسمية (التي وضعت كي تستعمل في بيئة ثابتة كبيئة المقر)، والتي زادت تعقيدا باعتماد البعثات شبه الكامل على المشتريات الدولية من جراء الصعوبات التي تنفرد بها الحالة المحلية في كمبوديا، قد تبين في غالب الأحيان أنها شديدة البيروقراطية ومستهلكة للوقت بحيث لا تلبي الاحتياجات التشغيلية. وقد تم الاضطلاع ببعض التدابير الفورية لمعالجة الصعوبات التي ووجهت في سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، كإقامة سلطة متزايدة فيما يتعلق بالمشتريات المحلية، رغم أنه يجب النظر في إيجاد حلول هيكلية أوسع لتلبية احتياجات بعثات حفظ السلام الكبيرة والقصيرة الأجل عموما.

٥٣- لقد كانت سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، في أي اعتبار، أشبه بالكابوس من الناحية السوقية منذ بدايتها. فالهياكل الأساسية في البلد لم تكن موجودة من الناحية العملية طيلة معظم فترة البعثة، ولم يكن هناك إنتاج أو سوق محلي يمكن منه تأمين لوازم البعثة، كما أن البدائل لجلب السلع إلى البلد كانت شديدة المحدودية. وكانت البعثة في حد ذاتها كبيرة الحجم فوق العادة، ولها إطار زمني واضح التحديد وقصير، مع ولاية واسعة ينبغي تنفيذها في عدة مسارات في الوقت نفسه وبزمن أولي محدود جدا للإعداد لوزعها. فكل حاجة دعم أساسية، ومنها الإقامة والغذاء والمياه وتوليد الطاقة الكهربائية والوقود، ينبغي أن تجلب من الخارج، ولم يكن بالإمكان توقع كثير من الاحتياجات الإضافية كما كان يصعب تحديدها وكانت متغيرة على نحو متكرر. وأخيرا فإن الحالة السياسية الهشة التي أنشئت البعثة من أجلها أدت إلى حدوث تمزقات منذ البداية، لأن عدم تعاون أحد الفرق التي النزاع كان يعيق الوصول إلى أجزاء كبيرة من البلد ويستلزم إجراء تنقيحات، في وقت متأخر، على أهداف البعثة ومفهوم العمليات.

٥٤- وإدراكا لهذه العقبات والأعمال التحضيرية الضخمة التي يتعين الاضطلاع بها للتمكّن من نشر البعثة، طلب اعتماد مسبق كبير (٢٠٠ مليون دولار) لشراء ما يلزم للإقامة، والنقل، والاتصالات، وغيرها من معدات وخدمات داعمة. ولكن الجمعية العامة لم توافق على رصد هذا الاعتماد إلا قبل أسبوعين من بدء البعثة. ولما كان النظام المالي والقواعد المالية للمنظمة يمنع الشراء إلى أن تُخصص الأموال على وجه التحديد، فقد أعاق تأخر هذا الاعتماد الأولي إعاقه كبيرة توفير الاحتياجات المحددة من المعدات/اللوازم في الوقت المناسب، وكان لهذا أصداء في البعثة بأسرها. يضاف إلى ذلك أنه على الرغم من أن هذا الاعتماد كان مطلوباً في المقام الأول لدعم الأعمال التحضيرية للهيكل الأساسي للبعثة، فقد استخدمت نسبة كبيرة من هذه الأموال للوزع الفعلي لأفراد البعثة ووجدها. واستمرت الصعوبات في توفير المعدات الأساسية لإنشاء البعثة ودعمها مع استمرار التأخر في إعداد ميزانيات البعثة ورصد الأموال المتصلة بها.

٥٥- وكما ذكر أعلاه، كان من بين المحاولات المبكرة لتيسير شراء مستلزمات البعثة، مع وضع نطاق الاحتياجات والتأخر الذي لا مفر منه في إحالة جميع المسائل إلى المقر في الاعتبار، زيادة السلطة المنوطة للممثل الخاص للأمين العام في كمبوديا للموافقة على شراء المستلزمات محليا بحد أقصى لم يسبق له مثيل يبلغ ٥٠٠ ٠٠٠ دولار. وبهذا القدر من السلطة، إلى جانب تحديد منطقة الشراء المحلية بحيث تشمل المراكز التجارية الإقليمية الرئيسية (سنغافورة وتايلند وماليزيا واندونيسيا والفلبين، بالإضافة إلى لاوس وفيت نام) أتيحت للبعثة إمكانية الوصول مباشرة إلى أسواق إقليمية أعرض نطاقا، مع ما يقترن بتلك الأسواق من فعالية من حيث التكاليف. وعلى الرغم من أن البعثة لم تكن مجهزة في بادئ الأمر بحيث تتمكن من استغلال هذا التضييق استغلالا كاملا، فقد أدى تعزيز قسم الشراء في نهاية المطاف وإنشاء مكتب الشراء عن طريق الساتل في سنغافورة، في منتصف عام ١٩٩٢ لتيسير المعاملات التجارية، إلى تحسن كبير في قدرة البعثة على الشراء من المنطقة المحلية وإلى الحد بالتالي من فترات انتظار التسليم.

٥٦- وكما ذكر أعلاه، كان مما أعاق البعثة منذ البداية الافتقار إلى بيانات محددة وموثوقة لأغراض التخطيط. وكان معنى ذلك في مجال الشراء الافتقار إلى الاحتياجات المفصلة والمواصفات التقنية المساندة، وهي متطلبات مسبقة لأي إجراء شرطي. وكان لهذا الأمر، مقترنا بالافتقار بوجه عام إلى موظفين متمرسين، أثر ملحوظ بوجه

خاص على توفير الأصناف المستخدمة على نطاق واسع للبعثة، كحصى الإعاشة والمياه والوقود والمعدات واللوازم المتصلة بأماكن الإقامة. وكان من جراء افتتار البعثة إلى مسؤولين إداريين للعتود من أهل الخبرة حرمت البعثة بصورة خطيرة من قدرتها على الاضطلاع برصد دقيق لأداء المقاولين، مما أسفر عن تكرار المشاكل المتصلة بالتنوع والكمية وتوزيع اللوازم في الوقت المناسب. وعلى سبيل المثال، لم يتح لسلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا في بداية إنشائها سوى إرشاد عاجل للغاية بالنسبة لوضع عقود من أجل توفير الجرايات لوحدة متناثرة بدرجة كبيرة، بالاستناد تحديداً إلى سعر ثابت للشخص الواحد. وبمساعدة إحصائي عسكري في المقر موفر من إحدى الحكومات، أمكن التعاقد مع أربعة موردين إقليميين على توريد أغذية ومياه إلى مواقع الوحدات مباشرة، ولكن نشأت مشاكل عديدة تتعلق بتنوع وكمية الجرايات الموردة وما يقترن بها من احتياجات إثنية ودينية. وعالجت هذه المشاكل في بادئ الأمر، بحكم الضرورة، الوحدات العسكرية المعنية، أما المسائل الأكبر منها المتعلقة بالأداء وبرصد الاحتياجات فكانت ملقاة على عاتق مقر البعثة الذي لم يكن مزوداً بعدد كاف من الموظفين لتوفير مراقبة كافية تماماً.

٥٧- وقد أجرت المنظمة منذ ذلك الحين تحسينات كبيرة في شراء الجرايات وتوزيعها، منها إصدار جدول منقح للجرايات يحدد الاستحقاقات تحديداً واضحاً ويراعي الاحتياجات الغذائية والإثنية، مع وضع حد أقصى للأسعار اليومية في جميع عقود الجرايات. ووضعت فضلاً عن ذلك عقود نموذجية تنص على نقاط التسليم وإجراءات الاستبدال، وعلى آلية لتسوية المسائل المرتبطة بالتغيرات في مواقع وأعداد الجنود الذين يتعين إطعامهم، وعلى التسوية الشهرية للفواتير.

٥٨- وصودفت صعوبات أيضاً في مراقبة توزيع الوقود وغيره من المنتجات النفطية في جميع أنحاء البلد. وأدى الافتقار إلى موظفين متمرسين وإلى هيكل أساسي للسوقيات في المرحلة الباكزة من البعثة إلى اللجوء إلى سلسلة من الترتيبات المخصصة فيما يتعلق بتوفير هذه اللوازم الحيوية. وتولى المتاول تنظيم شبكة التوزيع، وقام فضلاً عن ذلك بصنع وتركيب نحو ٤٠٠ صهريج للوقود على نطاق البلد، بالإضافة إلى صنع وتركيب قرب لوقود الطائرات مزودة بنظم للترشيح وبمضخات في جميع المطارات. وتطلبت هذه التركيبات عملية رصد ومراقبة وتحقق متواصلة ولكن لم يتسن القيام بها دائماً بسبب نقص الموظفين. ولم يبدأ شراء هذه اللوازم بالجملة إلا في نهاية عام ١٩٩٢ عندما أتاحت الموارد المناسبة وأصبح من الممكن تحديد الاحتياجات الفعلية بمزيد من الدقة.

٥٩- وروعي تماماً عند التعاقد على توفير مساكن جاهزة للبعثة نقص الموظفين في مجال الهندسة وقصور الهيكل الأساسي للسوقيات. ونظراً للتقدير الأولي بأنه سيلزم توفير هذه المساكن لكل وحدة وعنصر في البعثة تقريباً (لعدم وجود مرافق أو خدمات في معظم أنحاء البلد)، طلبت من موردين مختلفين مخيمات مستقلة، بعدد من الأحجام والتشكيلات لكل من المستعملين المحددين. وتصدر الإشارة في هذا السياق إلى أنه لم يشتر في النهاية سوى جزء من الاحتياجات التي قدرت في الأصل، بسبب عجز الباعة عن توفير الأعداد المطلوبة في حدود الإطار الزمني المطلوب. وشملت العقود جميع العناصر اللازمة للمباني الجاهزة تماماً للاستعمال، بالإضافة إلى التوريد وتركيب في مواقع نهائية غير محددة في جميع أنحاء البلد. ولكن تعيين المواقع المحددة تأخر في العديد من الحالات بسبب تغير الخطط التنفيذية نتيجة للتطورات السياسية. ومع وضع هذا الأمر في الاعتبار، وبعد استعراض موارد النقل المتاحة للبعثة، نقحت معظم العقود بينما كانت الوحدات المسبقة الصنع في الطريق، وذلك بغية إزالة شروط النقل الداخلي والتركيب. وعلى الرغم من أن هذا الإجراء حقق بعض الوفورات للمنظمة، فقد ذهب ببعض الفوائد التي تجنى من بقاء الموردين مسؤولين تماماً عن تركيب الوحدات ونصبها وتسليمها جاهزة للاستعمال. ولما كانت السوقيات اللازمة لتوريد الوحدات الجاهزة إلى مختلف المواقع صعبة بالإضافة إلى تأخرها أحياناً إلى حين اكتمال استعدادات الموقع، فقد نشأت بعض المشاكل المتعلقة بالأمن بينما كانت الوحدات في انتظار التوزيع، الذي لم يكن مسؤولاً عنه في ذلك الوقت إلا المنظمة. وأدت الخبرة المستفادة من هذه العملية إلى اتباع نهج قائم أكثر من ذي قبل على الوحدات المستقلة التكاملية لتوفير وحدات سكنية مسبقة الصنع تستند إلى مواصفات موحدة، وباستخدام هذا النهج، تستطيع البعثات تقرير احتياجاتها المحددة من أي من التشكيلات، وأن تتولى بنفسها عملية التركيب أو تستخدم لهذا الغرض مقاولين محليين، فتختصر الوقت وتقتصد في التكاليف. وعلى الرغم من عدم وجود حاجة متوقعة تذكر في الوقت

الحالي لشراء مكونات مسبقة الصنع نظرا للفاصل المتاح من هذه المعدات من البعثات التي أغلقت مؤخرا، فقد اتخذت خطوات أولية لإعداد عقد طارئ لتوريد وحدات تكاملية جاهزة في حالة الاحتياج إليها في المستقبل.

٦٠- واقتضت ضرورة الحصول على كميات ضخمة من المعدات في إطار زمني محدود جدا، اللجوء إلى عدد من الموردين أو المنتجين، وتقديم اعتبارات التوافر على اعتبارات المواصفات القياسية أو التوافق بين المعدات. وهذا ما حدث إلى حد ما فيما يتعلق بالوحدات السكنية المسبقة الصنع، وإلى حد أبعد فيما يتعلق بتوفير المركبات ومولدات الكهرباء. فقد لزم للبعثة ما مجموعه ٦٠٠٠ مركبة تقريبا، ولم يكن باستطاعة أي مورد بمفرده أن يوفر كامل الاحتياجات من طراز واحد من المركبات، واضطرت البعثة إلى شراء مركبات متنوعة الصنع والطراز. وبالمثل، تجاوزت الاحتياجات الضرورية التي تتكون من عدد كبير من المولدات ذات القدرات المختلفة المتاح منها من الموردين الموجودين في المنطقة تجاوزا كبيرا واشترت هذه المولدات بالتالي عالميا من منتجين مختلفين بصرف النظر عن المواصفات الموحدة. ولئن كانت هذه الحالة قد شكلت أمرا لا مفر منه ومعقدا بفعل ضرورة اتخاذ أسرع إجراء ممكن للشراء قبل التمكن من وضع تقديرات موثوقة، فقد أدى التنوع الكبير الناجم عن ذلك إلى الكثير من التعقيدات في توفير الصيانة والاحتفاظ بمخزون مناسب من قطع الغيار. وبذلت محاولة لمعالجة مشكلة صيانة المركبات باتخاذ ترتيبات لجعل المورد الرئيسي للمركبات يدعم مرافق صيانة المركبات، بما فيها الورش ومخزون قطع الغيار، ولكن تبين أن هذا الترتيب غير ملائم. أما فيما يتعلق بالمولدات، فقد أمكن التغلب على مشاكل الصيانة التي كانت كبيرة في بادئ الأمر، ما أن ألم العمال الميكانيكيون بخصائص جميع طرز المولدات وأنواعها. ومع ذلك، اكتسبت المنظمة خبرة ثمينة في كيفية تنظيم عملية الشراء لتوافق الأوضاع الميدانية للبعثة، وبنيت هذه العملية للمنافسة العالمية والسماح بتقسيم الشراء بين الموردين الداخليين في المناقصات وفنا للكميات المتاحة، تمكنت المنظمة من الاستفادة من حيث توفير المعدات اللازمة في الوقت المناسب ومن حيث انخفاض التكاليف التشغيلية نتيجة لذلك.

٦١- وقد ازداد تعقيد صعوبات الشراء المشروحة أعلاه بسبب الاحتياجات الإضافية غير المتوقعة للوحدات العسكرية التي وصلت إلى كمبوديا دون المعدات المناسبة على النحو المحدد في المبادئ التوجيهية للبلدان المساهمة بقوات. وقد أضعف هذا الوضع الفعالية التنفيذية لتلك الوحدات، وللبعثة بأكملها بالتالي، وأشأ فضلا عن ذلك فئة جديدة من الاحتياجات العاجلة أضيفت إلى عبء العمل الملقى على عاتق العدد غير الكافي أصلا من موظفي المشتريات، وحول الموارد الشحيحة، البشرية والمالية على السواء، عن مهام لا تقل عن ذلك أهمية. يضاف إلى ذلك أن تدبير الأصناف المطلوبة انطوى في العديد من الحالات على مهلة تنفيذ طويلة وحدثت هذه التجربة بالمنظمة إلى أن تؤكد بمزيد من الشدة عند مناقشة احتمال المساهمة بقوات مع الدول الأعضاء ضرورة الاكتفاء الذاتي منذ البداية، وإلى استهلال عملية يمكن بمقتضاها إيجاد موظفين من الأمم المتحدة لمساعدة الدول الأعضاء في تقدير اللوازم والمعدات التي يتعين إرسالها مع الوحدات العسكرية، ولمعالجة أي نواحي نقص بالتالي قبل مغادرة الوحدة المعنية. وقد تبين نجاح هذا النهج في إرسال قوات إلى قوة الأمم المتحدة للحماية، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى رواندا، وبعثة الأمم المتحدة للتحقق في أنغولا، ولا سيما بالنسبة للوحدات القادمة من الدول الأعضاء التي صادفت صعوبات في هذا الصدد في الماضي. كذلك، يتوقع أن تساعد زيادة تفصيل مواصفات الترتيبات الاحتياطية، على النحو المذكور في الفقرة ٣٤ أعلاه، على أن تكون الوحدات التي ترسل وفقا لذلك مجهزة تجهيزا كاملا ومناسبا.

٦٢- وقد أوجز في الفقرات ٧٦ إلى ٨١ من تقرير الأمين العام إلى الجمعية العامة بشأن تخطيط وميزنة وإدارة عمليات حفظ السلم بصورة فعالة (A/49/9/54، الفقرات ٧٦ إلى ٨١) عدد من التدابير العامة الرامية إلى تذليل بعض الصعوبات العريضة التي صادفتها السلطة الانتقالية في عمليات الشراء، وشملت هذه التدابير الاحتفاظ بمخزون احتياطي دائر لأنواع معينة من المعدات واللوازم الأساسية على هيئة "مجموعات من المعدات اللازمة للبدء" تتيح للبعثات الجديدة أن تصبح عاملة ومكتملة ذاتيا بحد أدنى دون تأخير لا داعي له (ويرد شرح هذا التدبير بمزيد من التفصيل في الوثيقة (A/49/936)، واستخدام أساليب التعاقد الطارئ للتمكن من زيادة السرعة في شراء المعدات أو اللوازم المتاحة بالفعل أو الأصناف التي قد تتعرض لتحديثات تكنولوجية أو الانخفاض في التكاليف بشكل متواتر؛ ووضع مواصفات قياسية للمعدات استنادا إلى الاحتياجات الميدانية الفعلية لضمان توافق المعدات وكفاءتها وفعاليتها من حيث التكاليف. وأوصي أيضا بزيادة اللامركزية في مسؤولية الشراء

زيادة حد الإنفاق الأقصى المقرر للجان المحلية المعنية بالعقود في البعثات الميدانية وبتوسيع نطاق مناطق الشراء، مع الاحتفاظ بنظام الشراء المركزي بالمقر بالنسبة لشراء المعدات الموحدة على أساس عالمي.

٦٣- وأبرزت تجربة السلطة الانتقالية ضرورة تحسين إدارة عمليتي الشراء والتعاقد من جانب المنظمة بوجه عام، ولكن فيما يتعلق بالعمليات الميدانية بوجه خاص. وتقتضي الظروف الميدانية مزيداً من المرونة في التعاقد ليتسنى تنقيح شروط العقد في حدود بارامترات عريضة، لتعكس التطورات المتواصلة في منطقة البعثة وولايتها. وتحتاج عمليات الشراء نفسها إلى تنسيق على نحو يتيح للبعثات إمكانية ممارسة المرونة اللازمة مع ضمان إيلاء الاعتبار الواجب في الوقت نفسه للضوابط الداخلية. وأعدت منذ ذلك الحين نماذج موحدة لوثائق المناقصة والعقود للظروف الميدانية تشمل أحكاماً محددة بالنسبة لمواقع التسليم، والتعديلات في الكمية أو النوعية، والاحتياجات الطارئة، وأحكاماً للإنفاذ، وشروطاً للإلغاء في حالة عدم التنفيذ. ومع ذلك، لا يزال من الضروري زيادة العمليات الإدارية الفعلية للعقود، بما في ذلك الدأب على رصد استمرار صلاحية بارامترات التخطيط التنفيذية والاحتياجات ذات الصلة، بالإضافة إلى إنجاز العقود. ولا بد من وجود مسؤولين إداريين متمرسين في مجال العقود من أجل تحسين المراقبة والاستجابة، ومن أجل المساعدة على منع المنازعات التعاقدية؛ ولكن، فبينما يبذل كل جهد لإيصال موظفين من هذا القبيل، هناك نقص خطير في الموظفين من ذوي الخبرة في هذا المجال المتاحين للإيفاء إلى البعثات.

٦٤- ونظراً للمشاكل التي واجهتها السلطة الانتقالية واعتبارات أخرى استهل الأمين العام استعراضاً لعملية الشراء يجريه خبراء رفيعو المستوى بقصد التوصل إلى توصيات محددة تؤدي إلى وضع عملية شراء تتسم بالكفاءة وسرعة الاستجابة وتشمل الشراء للبعثات الميدانية والشراء في الميدان. وقدم فريق الاستعراض هذا المكون من خبراء في الشراء موفرين من دول أعضاء مختلفة تقريراً في شهر كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ تضمن مجموعة من التوصيات تتضمن اتخاذ إجراءات فورية ترمي إلى جني فوائد سريعة وإجراء تحسينات طويلة الأجل. وأيدت هذه التوصيات الرامية إلى تنسيق العملية والإجراءات العديد من التدابير التي اقترحها الأمين العام في وقت سابق (A/45/945) وأصبح معظمها قيد التنفيذ بالفعل. ويتضمن تقريران لاحقان للأمين العام (A/C.5/49/67 و A/C.5/50/13) مزيداً من التفاصيل عن التقدم المحرز حتى الآن في تنفيذ إصلاح الشراء. ومع ذلك، وعلى الرغم من تحقيق تحسينات كبيرة، لا تزال عملية الشراء المستهلكة للوقت تحد من قدرة المنظمة على الاستجابة بسرعة للحالات الطارئة، ولا بد بالتالي من بذل مزيد من الجهود في هذا المجال.

٤ - المعدات التي تملكها الوحدات

٦٥- عانت سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا من صعوبات خاصة في تسجيل وتحديد المعدات التي تملكها الوحدات والتي أحضرتها الوحدات العسكرية إلى البعثة. ورغم الإشارة إلى هذه العملية في "المبادئ التوجيهية، ذات الصلة، للدول المساهمة بقوات"، لم تؤكد الأمانة العامة للدول الأعضاء بما فيه الكفاية أهمية عملية المسح للداخل والخارج من المعدات المصاحبة لقواتها في منطقة البعثة. ولذا، فإنه بينما بذلت جهود أكبر لتعميم هذه المعلومات على الدول المساهمة بقوات في العمليات التالية، لم تكن عدة وحدات تابعة لسلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا على علم تام بأهمية إجراء عملية مسح سليمة للداخل من أجل القيام في وقت لاحق بسداد قيمة ما استخدم أو فقد من الأصول المملوكة للوحدات. وفي بعض الحالات، لم تجر عملية مسح للداخل على الإطلاق بالنظر، إلى حد ما، للجدول الزمني المضغوط للانتشار ونقص الموظفين الإداريين اللازمين للإشراف على العملية. وبالمثل، أغفلت عملية مسح للداخل اللازمة في كثير من الحالات حيث جلبت المعدات والإمدادات إلى البعثة عن طريق رحلات جوية وطنية لإعادة الإمداد، مما زاد من إفساد عملية مسك الدفاتر الدقيقة، وعلاوة على ذلك، ففي حين كانت عملية المسح للخارج أفضل وأكثر تنظيماً وأكثر فعالية عموماً، أدت نواحي القصور الخطيرة في الدعم الوثائقي لمطالبات الوحدات باسترداد التكاليف إلى تراكم ما زال يعالج حتى اليوم، بعد مضي أكثر من عامين على انتهاء البعثة.

٦٦- وبالإضافة إلى الصعوبات المواجهة عند التحقق المادي من المعدات، فقد سلّم بأن الممارسة المتبعة للسداد على أساس استهلاك القيمة الكاملة للمعدات على مدى أربعة أعوام، غير عملية في سياق العمليات قصيرة الأجل. ولذلك بدأ العمل بإجراء مخصص في سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، بموافقة الدول

الأعضاء، لتقليل ما تدفعه الأمم المتحدة سنويا مقابل استهلاك المعدات المملوكة للوحدات باستخدام جدول زمني موحد للاستهلاك بدرجة أكبر. واقترح الأمين العام بعد ذلك إجراء منقحا لتحديد التعويض الملائم للدول الأعضاء عن المعدات المملوكة للوحدات (A/48/945)، وأذنت له الجمعية العامة في قرارها ٢٢٢/٤٩ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ بالبدء في مشروع تشترك الدول الأعضاء من خلاله في فريق عامل معني بالمعدات التي تملكها الوحدات لوضع معايير شاملة لفئات المعدات وتحديد معدلات جديدة للسداد. واجتمع الفريق العامل المشكل من خبراء تقنيين وماليين من الدول الأعضاء في الفترة من آذار/مارس إلى آب/أغسطس ١٩٩٥، ووضع توصياته التي أوجزت في تقرير الأمين العام (A/50/807) وقدمت إلى الجمعية العامة للموافقة عليها. وقد أيدت الجمعية التوصيات في قرارها ٢٢٢/٥٠ المؤرخ ١١ نيسان/أبريل ١٩٩٦. وبدأ تنفيذ الإجراءات الجديدة في ١ تموز/يوليه ١٩٩٦ وسيقدم تقرير يفصل تجربة العام الأول من التنفيذ بالكامل.

٦٧- ويستهدف النظام المقترح تقليل البيروقراطية عن طريق إلغاء إجراءات المسح المطولة وتحسين التنسيق والكفاءة في إدارة أصول البعثة في الميدان بالنسبة للعنصرين المدني والعسكري على السواء. وسيتمكن للنظام، عن طريق توفير المرونة في تطبيق مفهوم "التأجير" أو مفهوم الاكتفاء الذاتي وفقا للمعدلات المقررة، أن يزيد الشفافية في عملية مبسطة للتخطيط ووضع الميزانية، ويحسن عملية السداد، ويشجع مشاركة أكبر من جانب الدول الأعضاء في عمليات حفظ السلام.

٥ - إدارة الأصول

٦٨- لم تكن مسألة إدارة المنظمة لأصول حفظ السلام، قبل التوسع السريع في عمليات حفظ السلام التي بدأت بسلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، موضع انشغال ملح. غير أن الكمية الهائلة من المعدات التي قدمت لسلطة الأمم المتحدة الانتقالية وكذلك للبعثات الكبيرة اللاحقة، كوتت لدى المنظمة مخزونا كبيرا من الأصول. وبينما نقلت بعض الأصول فيما سبق بين البعثات أو وضعت في مخزن الإمدادات التابع للأمم المتحدة في بيزا بإيطاليا، فإن نطاق أصول السلطة الانتقالية التي بحاجة إلى تنظيم وتسجيل فاقت أي تجربة سابقة. ومما أضنى تعقيدا على الإشراف على إدارة السلطة الانتقالية للأصول ومراقبتها، الجدول الزمني للانتشار السريع ومواقع العمل المتفرقة وحالة الأمن الصعبة، وبطبيعة الحال، نقص الأفراد. وتعاضمت هذه المشكلة حين أوشكت البعثة على الانتهاء، بعد الانتشار الأولي بما يزيد عن سنة بقليل، وتعين تقديم كشف حساب بالأصول وإعدادها لاستخدام آخر أو للتخلص منها إذا كانت فائضة. وفي غياب سجلات كاملة منذ بداية البعثة، أصبحت عملية التصفية أكثر صعوبة.

٦٩- وتتوقف فعالية مراقبة الممتلكات ومهام الجرد إلى حد كبير على اتباع الإجراءات السليمة في شراء الأصول وتسليمها وفحصها وتوزيعها على القطاعات والمستعملين. كما أن الإبلاغ السليم عن الأصول المنقودة والتحري عنها في حينها أمر أساسي. وإذا كانت هناك ثغرات في العملية، فستعكس تلك الثغرات حتما على القدرة على مراقبة الأصول وإدارتها وتقديم بيان عنها أثناء البعثة وبعدها. وينبغي إيلاء أولوية إدارية في أي بعثة للإنشاء السريع لقنوات الاتصال والمراقبة بين الوحدات المسؤولة. وكما كان الحال طوال سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، أضر التأخر في تنظيم المهام الإدارية بفعالية البعثة وزاد من عبء العمل إجمالا.

٧٠- واتضح أيضا في سلطة الأمم المتحدة الانتقالية أن من الضروري اتباع تدابير أكثر صرامة لكفالة أن يفي الموظفون بمسؤولياتهم فيما يتعلق باستخدامهم لممتلكات الأمم المتحدة وكذلك التشديد على مساءلة رؤساء الأقسام والوحدات. ولدى التوقيع على استلام المعدات المخصصة لهم، يبلغ الموظفون بمسؤوليتهم عن صون المعدات وبأنهم مسؤولين ماليا عن فقدان ممتلكات الأمم المتحدة نتيجة لسوء التصرف أو الإهمال أو أي ضرر يلحق بها. وعادة ما يكون ذلك رادعا لإهمال ممتلكات الأمم المتحدة، ويذكر الموظفون بشكل دوري بمسؤوليتهم من خلال توزيع المنشورات الإدارية.

٦ - إدارة السجلات

٧١- وبالإضافة إلى سجلات الجرد الدقيقة، هناك ضرورة واضحة لإنشاء سجلات شاملة جيدة التنظيم لأنشطة البعثة بصفة عامة ولحفظها. ومع أخذ ذلك في الاعتبار، أنشئت بنجاح وحدة إدارة السجلات في سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا لأول مرة باعتبارها جزءاً مكملاً للهيكل الإداري للبعثة. وقد أظهرت التجربة الحاجة إلى الاتساق في حفظ السجلات، خاصة في حالات مثل سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا حيث تعمل عدة مكاتب على نحو متوازٍ مع بعضها البعض. وقد أوكلت لوحدة إدارة السجلات في السلطة مسؤولية تنظيم الملفات في كل موقع وفقاً لخطة مركزية، مع رصد كل مكتب بشكل دوري لكفالة الاتساق، ثم توحيد وفهرسة السجلات في مقر البعثة. وفي نهاية البعثة، تمكنت الوحدة من تنسيق نقل منظم لجميع سجلات البعثة إلى وحدة إدارة السجلات والمحفوظات المركزية في المقر. ونظراً لأن هذه السجلات يجب أن تحفظ بطريقة سليمة لأغراض إدارية وتاريخية وقانونية تمتد إلى ما بعد انتهاء البعثة، فإن من الضروري أن تكون كاملة بقدر الإمكان ومنظمة على نحو منطقي ومجددة بوضوح، وقد وفيت السلطة بهذه الشروط عن طريق تكليف موظف دولي وثلاثة موظفين محليين بهذه المهمة الهامة. إلا أنه ينبغي إجراء المزيد من الدراسة فيما يتعلق بترتيبات وسياسة تلقي سجلات البعثة وتنظيمها والوصول إليها فور شحنها إلى المقر.

٧٢- وحيث أن وضع الإجراءات المناسبة في وقت مبكر يوفر الوقت والجهد على المدى الطويل، لقي هذا تشديداً أكبر في البعثات الأكثر حداثة. كما يجري حالياً الأخذ بالتكنولوجيات الجديدة التي تجعل بالإمكان حفظ كميات غير محدودة من البيانات في مساحة تخزين محدودة للغاية. وفي هذا الصدد، وريثاً يتم التنفيذ التام لاستخدام التخزين الإلكتروني للسجلات، أعدت جداول زمنية قياسية لحفظ السجلات للمساعدة في تنظيم إدارة سجلات البعثة وتقليل عمليات النقل المكلفة لوثائق لا لزوم لها إلى أدنى حد. وبخذاً ما اتبع في السلطة أصبح الهيكل التنظيمي الموحد للبعثات يتضمن وحدة إدارة السجلات، ويجري حالياً إصدار إجراءات إدارة السجلات.

٧ - مجالس الاستعراض

٧٣- ينبغي توجيه جهود إدارية كبيرة في كل بعثة للمحاسبة على الأصول التي تفقد أو يلحق بها ضرر بسبب السرقة أو الحوادث أو غير ذلك من الأسباب، وكذلك لتسوية مطالبات كل من الموظفين والأطراف الثالثة بالتعويض عن الخسائر أو الإصابات، بما في ذلك الوفاة، التي تقع أثناء أنشطة البعثة. وينشأ في البعثات بشكل روتيني مجلس محلي لحصر الممتلكات ومجلس لاستعراض المطالبات ويخولان السلطة لمعالجة هذه المسائل محلياً وتقديم توصيات لهيئات المقر لتوافق على إجراءات أو تسويات خارج نطاق ولايتهما. وفي حالة السلطة الانتقالية، ويمجرد النظر إلى حجمها، وإلى الحالة الأمنية المحلية المتعددة وحالة الهياكل الأساسية المحلية، انبثقت القضايا على المجلسين، مما أضاف عبئاً ثقيلاً على كاهل أعضائهما، الذين كانوا يضطرون إلى أن يضعوا جانباً بصورة مستمرة مسؤولياتهم الأساسية بوصفهم من كبار الموظفين الإداريين كي يعالجوا هذه المسائل. ونظراً للحدود المالية المنخفضة نسبياً التي توكل عادة للبعثات فقد أوجدت بالمثل عبء عمل هائل بالنسبة للمقر، من جراء الحاجة إلى تجهيز وتسليم القضايا التي ترسل من أجل الموافقة. ولذا، فمن أجل تيسير عمل مجلس السلطة الانتقالية، أحدثت تعديلات لتبسيط العملية ورفع معدلات السلطة المالية المفوضة للمجلسين والمدير الإداري فيما يتعلق بالتسويات المحلية. كما تقرررت زيادات مماثلة في السلطة الممنوحة للبعثات في يوغوسلافيا السابقة لأسباب مماثلة، ويجري استعراض القضية بوجه عام داخل الأمانة العامة.

٨ - مجالس التحقيق

٧٤- إن أحد الإجراءات القياسية المتبعة في التصدي لأي حادث أو أية واقعة أخرى تنطوي على إصابة شخصية/وفاة أو ضرر/فقدان يلحق الممتلكات ويكون لموظفي الأمم المتحدة ضلع فيها يتمثل في عقد مجلس تحقيق لإعداد تقرير عن الحادث يُرفع إلى المسؤولين المعنيين. وفي أية بعثة لحفظ السلام بحجم سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا يمكن أن يتطلب العمل المرتبط بعقد مجالس التحقيق وإعداد التقارير ذات الصلة عدداً كبيراً من الموظفين وأن يستغرق ساعات عمل طويلة والشرطة العسكرية والمدنية التابعة لسلطة

الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، بالإضافة إلى مهامها العادية المتصلة بالرصد، كانت مسؤولة عن التحقيق في الحوادث التي تقع خارج بنوم بنه، في حين أن قسم الأمن المدني والسلامة المدنية كان، بقدر ما يتعلق الأمر بموارد الموظفين، مسؤولاً عن الحوادث التي تقع داخل بنوم بنه. وكانت التقارير النهائية للتحقيق تشكل الأساس المعتمد في الفصل في القضايا.

٧٥- وكانت إحدى الصعوبات التي واجهت سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا فيما يتعلق بمجالس التحقيق تتمثل في عدم وجود العدد الكافي من الموظفين المدربين للاضطلاع بالتحقيقات اللازمة أو للمساعدة على الاضطلاع بها. وقد استمرت هذه المشكلة في بعض البعثات الأخرى، ومما يزيد من خطورتها ضرورة إجراء التحقيقات بأسرع وقت ممكن بعد وقوع الحادث. وقد تم الاعتراف بوجود هذه المشكلة، وهناك جهود تبذل لضمان توفر العدد الكافي من موظفي الأمن والشرطة العسكرية والمدنية للاضطلاع بالتحقيقات الفعلية بحسب ما هو مطلوب. وعلاوة على ذلك، بما أن الشرطة المدنية والعسكرية الملحقة بكل بعثة مكلفة بالضرورة بأداء دور رئيسي في عملية مجالس التحقيق يتجاوز مرحلة التحقيق الأولي، فإن من الأهمية بمكان ضمان إدراج هذه المهام بصورة واضحة في اختصاصاتها، لتجنب سوء الفهم أو الامتناع بشأن ما يمكن أن يتألف منه جزء كبير من عبء عملها الكلي.

٧٦- لقد تم تطوير إجراءات التشغيل القياسية التي استرشدت بها مجالس التحقيق في البعثات السابقة في سياق مستقر هو سياق العمليات الطويلة الأجل، وتبين أن معايير التحقيق والإبلاغ بصفتها تلك، تستغرق وقتاً مفرط الطول في بعثة بحجم وطبيعة سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا. وبلغ عدد القضايا التي تطلبت نظر مجالس التحقيق التابعة لسلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا فيها ٥٥٠ يتعلق معظمها بحوادث المرور، والإضرار بالممتلكات، والسرقه، ولجعل العملية أجدى وأيسر، تم تنقيح الإجراءات والمعايير بهدف تركيز موارد البعثة المحدودة على الوقائع والحوادث التي تنسم بطبيعة أخطر، بما في ذلك تلك التي يشتبه في انطوائها على تدليس. وتطبق هذه المعايير الآن في بعثات أخرى، وينتظر أن تكون ذات فائدة خاصة بالنسبة إلى البعثات الكبيرة من حيث الإسراع في التصرف في الأعداد الكبيرة من التقارير المتراكمة.

هـ - الخدمات التقنية

١ - الاتصالات

٧٧- إن ضرورة تحقيق الاكتفاء الذاتي التشغيلي داخل بعثات حفظ السلام هي على أوضحها في مجال الاتصالات. وكانت مرافق الاتصالات، أي كان نوعها، منعدمة تقريباً في كمبوديا قبل بدء عمليات سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا. ولكي تؤدي مرافق الاتصالات وظيفتها وتكفل، بالإضافة إلى ذلك، توفير الأمن لموظفي الأمم المتحدة وممتلكاتها على الأرض، كان الشرط المسبق للانتشار الكامل لسلطة الأمم المتحدة الانتقالية إنشاء شبكة يمكن الاعتماد عليها تغطي الاتصالات الخارجية وفضلاً عن الاتصالات المحلية المتشعبة بين بنوم بنه وكثير من المواقع الأخرى الموجودة في كثير من الأحيان في مناطق نائية. وبما أن هذه الشبكة هي الوسيلة المتاحة الوحيدة للاتصالات في منطقة البعثة، فقد اقتضى الأمر توفير الاعتمادات لتلبية الاحتياجات العامة والمتخصصة لكل عنصر من العناصر المكونة للبعثة، ولتمكين الموظفين بصفة عامة من الاتصال للأغراض الرسمية (العسكرية والمدنية) والخاصة على السواء.

٧٨- وإنشاء هذه الشبكة، تم شراء وتركيب وصيانة وحفظ معدات للاتصالات تزيد قيمتها عن ٣٢ مليون دولار، ومن بينها ٥٨ سوقاً نائياً لمعدات ذات تردد عال جداً في مختلف أنحاء البلد. ومن حيث أنه لم يكن للمنظمة في تلك المرحلة القدرة على أن تتركب وتصون وتشغل بشكل مستقل شبكة بالغة الضخامة كهذه، فقد تم الدخول في عتود إضافية تتجاوز قيمتها ٤١ مليون دولار لتوفير الخدمات التقنية اللازمة، وقد تطلب هذا المشروع في آخر الأمر ما يقرب من ٣٠٠ إخصائي مدني (من موظفي ملاكات الأمم المتحدة والموظفين المتعاقدين) وحوالي ٤٠٠ من الأفراد العسكريين ممن لهم خبرة في مختلف تكنولوجيات الاتصالات، بما فيها الأجهزة اللاسلكية الساتلية المحمولة ذات التردد العالي جداً، والأجهزة اللاسلكية المتنقلة، والأجهزة اللاسلكية العاملة من محطات ثابتة، والاتصالات اللاسلكية على مسافات طويلة بالتردد العالي للمناطق النائية، وشبكة

خطوط رئيسية تربط بين مكاتب سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا بالفاكس والهاتف والإرسال اللاسلكي، والاتصالات التجارية الدولية. وهذه الشبكة المعقدة للغاية، وهي أكبر شبكة أقامتها المنظمة حتى الآن، لا تخلو من العيوب، ولكنها أدت وظيفتها بصورة عامة. وعلى الرغم من أنه ما كان بالإمكان الاضطلاع بالمشروع في كمبوديا بدون اللجوء بصورة مكثفة ومكلفة للمتعهدين التجاريين، فإن الخبرة المكتسبة كانت ذات أهمية بالغة بالنسبة لتحقيق الاكتفاء الذاتي التنظيمي في مشاريع مماثلة، وإن كانت أصغر حجماً، في البعثات اللاحقة لحفظ السلام ولا سيما منها عملية الأمم المتحدة في الصومال، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة في رواندا، وبعثة الأمم المتحدة في هايتي.

٧٩- وبما أن شبكة الاتصالات التابعة لسلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا كانت الشبكة الوحيدة العاملة في البلد، فقد سمح لموظفي البعثة بالاستعانة بها للاتصالات الخاصة على أساس دفع قيمتها، ونظراً للأولويات الملحة الكثيرة المطلوبة من عدد قليل من الموظفين أثناء المراحل الأولى من البعثة، فإنه لم يتم إنشاء وحدة للرصد المنهجي وإصدار الفواتير لتسديد قيمة الاستخدام الخاص للشبكة إلا في وقت متأخر، ولم يتم وضع نظام للحصول الشهري المنتظم من الموظفين والعسكريين إلا فيما بعد، وتطلب النجاح في استرداد حوالي ٢,٥ مليون دولار من التكاليف المتكبدة لأغراض الاتصالات الخاصة التي أجريت في السابق بذل جهود إضافية كبيرة من جانب تلك الوحدة. أما البعثات اللاحقة فقد وضعت إجراءات من هذا النوع في مراحل مبكرة من إنشائها، وذلك قبل أن تتزايد الأرصدة المستحقة إلى مستويات كبيرة كهذه، مما سهل عملية تسجيل الاتصالات واسترداد قيمتها.

٨٠- وكان قسم الاتصالات التابع للسلطة الانتقالية مسؤولاً أيضاً عن تركيب وصيانة معدات الاستنساخ والمولدات. ونظراً لأن الإخصائين التقنيين في مجال الاتصالات كانوا عادة الموظفين الوحيدين المؤهلين تقنياً في البعثة، فإن هذه الطريقة كانت الطريقة القياسية المتبعة في عمليات حفظ السلام. غير أن الأمر بالنسبة إلى سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا لم يقتصر على كونها بعثت كبيرة جداً منتشرة في منطقة جغرافية شاسعة، بل تجاوز ذلك إلى أنها كانت تعتمد اعتماداً كلياً تقريباً على المولدات بالنسبة لكل احتياجاتها من الطاقة. وعليه فإنه لو تم إلغاء المسؤولية عن المولدات على عاتق وحدة قائمة بذاتها لتم الاضطلاع بهذه المسؤولية بصورة أسهل وأكثر فعالية. والواقع أن المسؤولية عن المولدات فصلت في البعثات اللاحقة عن قسم الاتصالات إلا في حالة البعثات الصغيرة جداً التي لم يكن هذا الفصل فيها ممكناً أو ضرورياً.

٢ - النقل

٨١- كان قسم النقل مسؤولاً عن صيانة أسطول من المركبات بلغ تعداده حوالي ٦ ٠٠٠ مركبة مدنية النمط وحوالي ٤ ٠٠٠ مركبة عسكرية النمط مملوكة للوحدات العسكرية. ومما زاد من الحجم الهائل من أعمال الصيانة الروتينية شدة وعورة الطرق في البلد، وطول المسافات التي كان يتعين قطعها، ناهيك عن قلة خبرة السائقين في كثير من الحالات، مما أدى إلى زيادة استهلاك المركبات وحوادث المرور عن المتوسط، وما يرتبط بذلك من المتطلبات الإضافية من حيث خدمة العربات، وقطع الغيار، واللوازم، وقسم النقل التابع للسلطة، شأنه في ذلك شأن معظم الوحدات الأخرى، بدأ عمله في البعثة بدون توفر العدد اللازم من الموظفين وبدون الخبرة اللازمة للاضطلاع بمهام بهذا الحجم. وكما جاء في الفقرة ٥٨ أعلاه، فإن الدعم التقني الذي قدمه الموردون الرئيسيون للمركبات لم يتحقق قط بالمقدار المتوقع. وبسبب الافتقار إلى هذا العنصر الرئيسي من عناصر خطة صيانة المركبات، عمدت البعثة إلى إدماج عمليات النقل المدنية والعسكرية بغية الاستعادة القصوى من مواردها وتنسيق مخزونات هائلة من الإمدادات وقطع الغيار في بنوم بنه. وقد تم إنشاء عدد قليل من الورش في أماكن استراتيجية في الريف، وزيد من تخفيف حدة الأزمة بغضل تعيين متطوعين من الأمم المتحدة ميكانيكيين، مما مكن البعثة من توسيع نطاق عمليات الصيانة بورش صغيرة في كل إقليم.

٨٢- وبسبب التأخير في تسليم المركبات وبسبب مشاكل صيانتها، كان من الضروري إعادة النظر بصورة دورية في أمر تخصيص المركبات بغية كفاءة القيام بالأنشطة ذات الأولوية. وبالإضافة إلى ذلك، كانت بعض العقود تنص على تزويد الموظفين العاملين بعقود، مثل أفراد طواقم الطائرات وموظفي التشييد، بمركبات تابعة للسلطة الانتقالية. ولم يحسب الحساب لذلك في التخطيط الأولي لملاك مركبات البعثة أو لميزانيتها. وقد اتخذت

الأمانة العامة خطوات عديدة لمنع تكرار هذه الحالة. وتوصى عقود الخدمة الآن على أنه يتعين على المتعهدين أن يتخذوا ترتيباتهم الخاصة فيما يتعلق بالنقل البري أو إذا تعذر ذلك فإن يخطر الأمام المتحدة مقدما بتلك الاحتياجات.

٣ - العمليات الجوية

٨٢- على الرغم من بذل جهود هائلة لإصلاح شبكة الطرق الأساسية في كمبوديا لتمكين الفرق الانتخابية وغيرها من السفر في مختلف أنحاء البلد والإقلال من اعتماد البعثة على الطائرات بصفة عامة، فقد اضطرت سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا إلى الاعتماد اعتمادا كبيرا على إمكانياتها الجوية. ولهذا، فإن العمليات الجوية شكلت عنصرا حيويا من عناصر تنظيم الدعم الذي تقدمه السلطة الانتقالية في مجال احتياجات النقل بالنسبة إلى الموظفين وكذلك بالنسبة إلى تسليم الإمدادات والمعدات. وفي بعض الحالات، كان النقل الجوي ضروريا لأسباب أمنية، وذلك لتقليل المخاطر المرتبطة بالسفر البري لمسافات طويلة إلى حدها الأدنى، ومن أمثال تلك المخاطر قطاع الطرق والألغام البرية. وفي حالات أخرى، كان النقل الجوي أسرع الوسائل وأنجعها، إذا وضع في الاعتبار الوقت اللازم للوصول إلى المناطق النائية برا. وفي حين أن استعمال النقل الجوي كان بالغ الأهمية بالنسبة لنجاح عمليات البعثة، إلا أنه كان مكلفا للغاية، ومن ثم فإن التخطيط المسبق وإنشاء آليات للمراقبة كانا أمرين بالغين الأهمية. وعلى الرغم من أن عمليات المراقبة أقيمت في فترة متأخرة إلى حد ما من بعد إنشاء البعثة، فإن الشروع فيها تم من خلال إنشاء مركز لمراقبة التنقلات أسندت إليه مسؤولية تحديد مهمة كل طائرة.

٨٤- وقد زاد الافتقار إلى العدد الكافي من الموظفين ذوي الخبرة من سوء حالة العمليات الجوية نتيجة لعدم وجود إجراءات تشغيلية قياسية واضحة. وقد قام العنصر العسكري في البعثة بدور قيادي في إدارة العمليات الجوية في المراحل الأولى من البعثة، غير أنه لو توفر موظفون ذوو خبرة ولو توفر إعداد وتوجيه أفضل على مستوى المقر يمكن لأفراد العنصر المدني في البعثة أن يتولوا عمليات المراقبة على النحو السليم من البداية. ويتم التأكيد الآن تأكيدا أكبر على إعداد وتدريب موظفي العمليات الجوية قبل نشرهم في الميدان، كما تم وضع سياسات ومبادئ توجيهية لإدارة الموارد الجوية وتنظيمها ومراقبتها تتسم بمزيد من التفصيل. وبالإضافة إلى ذلك أصبح من الواضح في سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا أنه يتعين التأكيد على نحو أكبر من ذي قبل بكثير على السلامة الجوية. ولهذا فإن إدارة عمليات حفظ السلام عمدت إلى تعزيز قدرة المقر على التنظيم والدعم عن طريق إنشاء وحدة متميزة للسلامة الجوية في شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات وعن طريق تخصيص موارد أكبر لوحدة العمليات الجوية وقسم النقل عامة. وتم إعداد دورة دراسية تدريبية متخصصة لموظفي العمليات الجوية، ونجد خلال السنتين الماضيتين أن ما يقرب من جميع أمثال هؤلاء الموظفين المختارين لخدمة البعثات قد تلقوا التدريب قبل نشرهم. كذلك نجد أن المبادئ التوجيهية والتعليمات ذات الصلة بالعمليات الجوية الواردة في مشروع "دليل الإدارة الميدانية" قد تم استكمالها خلال مدة ولاية سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا، كما أضيفت إليها منذ ذلك الوقت مبادئ توجيهية أكثر تفصيلا وذلك في مشروع "دليل دعم العمليات" الذي أكمل حديثا. وأخيرا، فإن "دليل العمليات الجوية"، وهو دليل يتناول موضوعات محددة للغاية، هو في المراحل الأولى من إعدادها، وسيصف وصفا واضحا كيف تستخدم الموارد الجوية لتحقيق أكبر قدر من الكفاءة والفعالية دعما لجميع عناصر البعثة كما أنه سيصف إجراءات رصد الأداء وتنفيذ العقود، والتحقق من ساعات التحليق التجميعية ومن فواتير استعمال الوقود، وجميع التفاصيل ذات الصلة بالأنشطة التي تقع ضمن مجال العمليات الجوية.

٨٥- وقد عادت العمليات الجوية لسلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا أيضا صعوبات كثيرة فيما يتصل بعقود الدعم الجوي، ولا سيما رصد أداء المتعهدين وتنفيذ العقود بصفة عامة. وقد تم الدخول في سلسلة من العقود القصيرة الأجل ريثما تنتهي المفاوضات المتعلقة بإبرام عقود أطول أجلا واستحصال الموافقة عليها، كما أجريت مفاوضات فردية في المقر مع عدة متعهدين. وأدى ذلك إلى فروق في الشروط والمتطلبات لم يتمكن موظفو البعثة من تبينها بسهولة. ولهذا لم تلاحظ في كثير من الأحيان النواقص في أداء المتعهدين أو لم تصح تلك النواقص إلا بعد حصولها بفترة طويلة، مما جعل التحقق من الفواتير أمرا أشد صعوبة. ونتيجة

لذلك وضعت المنظمة اتفاقاً قياسياً لاستئجار الطائرات لأغراض الأمم المتحدة، حددت فيه شروطاً وإجراءات وعوامل أداء موحدة لكل طائرة مستأجرة، مما بسط إلى حد كبير مهام الرصد والمراقبة التي تقوم بها البعثات.

٤ - إدارة المياني

٨٦- كانت هناك بصفة عامة مبانٍ وخدمات مناسبة متوفرة في كمبوديا، ومن ثم فإن تهيئة خدمات فعالة لإدارة المياني والهندسة كانت أمراً حاسماً بالنسبة للبعثة. والدائرة التي اضطلعت بهذه الخدمات كانت مسؤولة عن أعمال التجديد والتشغيل والصيانة، وأحياناً أعمال التشييد أيضاً، فيما يتصل بمجموعة كبيرة من المياني والمعسكرات، تشمل مكاتب صغيرة بالمقاطعات ومستشفى يضم ١٠٠ سرير ومبنى للسفر الجوي ومجمعا لمقر البعثة في بنوم بنه. وكانت الدائرة مسؤولة أيضاً عن إنشاء وتشغيل شبكة لتلقيه المياه على نطاق منطقة البعثة، وهذه قد تضمنت حفر وتجهيز ١١٠ آبار، وتحسين ٤ مطارات، وإصلاح ٤٢٥ جسراً ومئات الكيلومترات من الطرق. وبالنظر إلى الضيق الشديد الذي يتسم به جدول الانتشار، إلى جانب وشوك حلول موعد الأمطار الموسمية، كان من المحتم أن تُنجز هذه المهام خلال آجال محددة بالفة القصر، وخاصة في مرحلة البداية، وكان السبيل الوحيد لإنهاء هذه المشاريع في مواعيدها هو أداء غالبية الأعمال على أيدي مقاولين. وفي هذا المجال، كانت هناك نواحي قصور كثيرة من حيث إعداد وإدارة العقود (انظر الفقرة ٦١ أعلاه).

٨٧- والتقدير المبدئي للاحتياجات المتعلقة ببناء أماكن الإقامة أو توفير أماكن جاهزة للإقامة، حتى مع وجود بعثة الأمم المتحدة المتقدمة في كمبوديا، كان مستنداً إلى معلومات غير مكتملة. وبالإضافة إلى ذلك، قللت خطة التنفيذ لدى البعثة من شأن إمكانية قيام اليد العاملة المحلية بجعل المياني القائمة صالحة للعمل، فضلاً عن السرعة الفائقة التي يمكن بها لمنظمي المشاريع المحليين أن يقيموا مبانٍ تفي باحتياجات سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا. وما نتج عن ذلك من توفر أماكن إقامة على نحو غير متوقع، قد مكن البعثة من تحويل عدد كبير من مجمعات الإقامة والمكاتب الجاهزة إلى البعثة في الصومال، مما يسر من استقرار هذه البعثة.

٥ - التشغيل الآلي والحوسبة

٨٨- كانت هناك حاجة واضحة منذ البداية للاضطلاع على نحو فعال بالتشغيل الآلي والحوسبة فيما يتصل بجميع عناصر سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا. ونجاح البعثة كان يحتم القيام بحوسبة نظم حفظ السجلات والرقابة، وذلك بالنظر إلى مجموعة من العوامل مثل توزع مواقع المكاتب في جميع أنحاء البلد، وسوء حالة الهياكل الأساسية للاتصال والنقل، واعتبارات الأمن والقيود الزمنية، وكبر أعداد الموظفين الذين يلزم إدارتهم وسداد رواتبهم. ومن ثم، فإن التشغيل الآلي كان بالغ الأهمية لأعمال الدعم الإداري، وذلك رغم اعتماد معظم العناصر بشكل كبير على النظم الحوسبية كيما تنهض بأعمالها. وعلى سبيل المثال، لم يكن من المستطاع أن يضطلع على نحو يدوي بتناول عملية فحص وتجهيز كمية هائلة من البيانات متأتية من الانتخابات الكمبودية، بما فيها تسجيل الناخبين.

٨٩- ورغم أن إدخال النظام المحوسب في إدارة عمليات حفظ السلام قد بدأ قبل السلطة الانتقالية بفترة طويلة، فإن الاحتياجات التي تنفرد بها البعثة قد حفزت على القيام باستعراض كبير المدى للنظم التي يمكنها أن تفي بمثل هذه الاحتياجات على نطاق واسع. ونتيجة لذلك، تم تنفيذ نظم جديدة دون أن يكون هناك وقت كاف لإجراء اختبارات ميدانية دقيقة، ولم يكن لدى أحد من الموظفين تدريب سابق أو خبرة ماضية في مجال استعمال هذه النظم. وهذا قد أفضى إلى مشاكل كثيرة، أثناء تهيئة النظم وتعويد الموظفين، العاملين فيها والداعمين لهم، عليها. وكانت ثمة حاجة إلى تكييفات كثيرة لتناول مشاكل بعينها من مشاكل المعالجة التي أخذت في الظهور، أو لتوفير وصلات، أو للسماح بقيودات غير قياسية لم تكن متوقعة. وبالإضافة إلى ذلك، أدى استعمال نظم مستقلة دون توفر روابط بين أقسام شؤون الموظفين والشؤون المالية وشؤون التعيين إلى وجود حالات قصور، وهذا قد أفضى بالضرورة إلى ازدواجية في العمل، كما أنه قد حال دون قيام نظم رقابة آلية. ومنذ السلطة الانتقالية، تزود كل بعثة في مراحلها الأولى بمجموعة شاملة من نظم الحوسبة القياسية، المترابطة في العمل والثابت صلاحها، كما أن الموظفين يدرّبون على العمليات ذات الصلة قبل الوجود. وغالبية البعثات لها الآن أيضاً اتصال إلكتروني بالمقر، كما أن لديها دعماً معززاً آخر على صعيدي الاتصالات والتقنيات.

وقد نشرت في عام ١٩٩٤ "المبادئ التوجيهية المتعلقة بإنشاء وتشغيل أقسام/وحدات التجهيز الإلكتروني للبيانات في البعثات الميدانية"، وهذه تتضمن تعليمات تفصيلية تنظم كافة جوانب أساليب الإدارة والاشتراء والوزع والتدريب والدعم والرقابة فيما يتصل بعمليات التجهيز الإلكتروني للبيانات، بما في ذلك تدابير الأمن المادية والإعلامية.

٩٠- وحالات التأخير في مجال وزع موظفي التجهيز الإلكتروني للبيانات وتسليم معدات الحوسبة إلى السلطة الانتقالية قد أثرت على كل عنصر من عناصر البعثة. ونقص معدات الحوسبة قد أدى بصفة خاصة إلى توليد طلب هائل عليها وإلى الحفز على التوزيع الفوري عند وصول هذه المعدات، مما أفضى إلى وجود سجلات غير موثوقة وإلى عدم القيام بمراقبة الأرصدة المخزونة على نحو مناسب. والتوزيع المتعجل لمعدات الحوسبة، الذي نجم عن ذلك، قد تم للأسف على حساب دقة تدابير القيد في السجلات ومراقبة المخزونات، وهذا سوف يعتقد فيما بعد من عملية التصنية (انظر أيضا الفقرة ٩٣ أدناه). وتغطي الفقرات ٩٠ إلى ٩٢ أدناه موضوع أمن أصول الأمم المتحدة، ومع هذا، فإنه ينبغي أن يلاحظ أن معدات التجهيز الإلكتروني للبيانات معرضة للسرقة، وينشج الآن على توفير سلاسل لإقفال محطات التشغيل.

واو - الأمن

٩١- نظرا للحالة غير المستقرة في كثير من أنحاء البلد، تم التسليم بأن موضوع أمن ممتلكات وأفراد السلطة الانتقالية يشكل أولوية إدارية، وكان وضع خطة أمنية شاملة وقابلة للتطبيق يمثل عملية مليئة بالتحديات الهائلة، وهي عملية على جانب كبير من الأهمية، وهذا يرجع إلى ما اكتنف الهياكل الأساسية والاتصالات من قيود، وأيضا إلى توزيع آلاف من الموظفين في جميع أنحاء البلد، فضلا عن تقلب الحالة السياسية. ومن خلال تخصيص خطة مستقلة لمقاطعة أو أكثر، مع تناسق هذه الخطط، تمكنت وحدة الأمن المدني من تصميم استراتيجية عملية على صعيد البعثة بأسرها. وقد عملت وحدة الأمن في تعاون وثيق مع العنصر العسكري للبعثة، الذي كان مجهزا على أفضل وجه لتوفير الأمن في حالة الإخلاء، واحتفظت بسجل لتحركات الموظفين وأماكن إقامتهم، وعينت ودربت المنسقين الأمنيين المحليين وأمناء المقاطعات. وكان من المتوقع بأن يلم كافة موظفي البعثة بالخطة الأمنية.

٩٢- وتعرضت السلطة الانتقالية لأعمال نهب وسرقة على نطاق واسع فيما يتصل بممتلكات الأمم المتحدة، وخاصة في المراحل النهائية للبعثة، وكانت أكثر البنود جاذبية للسرقة متمثلة في المركبات ومعدات اللاسلكي والمولدات والحواسيب الحجرية. وفي إطار حجم البعثة وتوزيعها على نطاق واسع، كانت مهمة تأمين ممتلكات السلطة الانتقالية من مسؤوليات الموظفين، بصفة أساسية، في ضوء توجيه وحدة الأمن. وقد قام العنصر العسكري بالمساعدة في حراسة أماكن العمل الرئيسية للسلطة الانتقالية، إلى جانب مرافقة عمليات النقل الكبيرة لأصول السلطة، رغم أن هذه المهام لا تدخل في نطاق صلاحياته. وثمة منشآت أخرى قد جرى تأمينها على أيدي حراس أمن تم تعيينهم محليا، ولم يكن ذلك دائما ترتيبا يبعث على الارتياح. وكثيرا ما تعرضت ممتلكات السلطة للسرقة دون مقاومة تذكر من هؤلاء الحراس، بل وبتعاون منهم في بعض الأحيان. وقد شملت محاولات معالجة مشكلة تأمين أصول الأمم المتحدة، في نهاية فترة البعثة، تأخير عودة القوات إلى وطنها قدر الإمكان لتمكينها من مواصلة الاضطلاع بالدوريات المحلية ومرافقة القوافل التي تنقل أصول السلطة من المناطق البعيدة والاعتماد على الأفراد العسكريين الكمبوديين لحماية المناطق المحيطة بالأماكن التي تضم أصول السلطة بالتنسيق مع موظفي الأمن المدنيين والشرطة العسكرية. وبناء على طلب مجلس الأمن (S/26675)، احتفظ بعدد من رجال الشرطة العسكرية، بعد عودة الوحدات العسكرية التابعة للسلطة الانتقالية إلى أوطانها، لمواصلة توفير الأمن أثناء المرحلة النهائية للعملية. ومع هذا، فقد ضاعت نتيجة السرقات معدات تناهز قيمتها ٨ مليون دولار، أي ٣ في المائة فقط من قيمة الأصول الإجمالية لمعدات البعثة البالغة ٢٣٢ مليون دولار، وهذه خسارة ملموسة رغم ذلك. والجهود التي بذلت لتحديد واستعادة أصول السلطة المفقودة، بمساعدة الحكومة الكمبودية فضلا عن حكومات البلدان المجاورة، لم تكن ناجحة، إلى حد كبير.

٩٣- والبيئة التشغيلية التي تكتنف بعثات حفظ السلام تجعل ضياع بعض الأصول أمرا لا مفر منه. فموظفو الأمم المتحدة والمراقبون العسكريون ورجال الشرطة المدنية غير المسلحين والذين يعملون أحيانا، في مناطق معادية

لا يستتب فيها القانون والنظام، لا بد لهم من أن يعتمدوا على السلطات المحلية، وكذلك على الوحدات العسكرية عند توفرها، من أجل توفير الأمن الضروري. ومن الواضح أن هذا لا يكفي بشكل دائم، وقد تبين ذلك من خلال كثرة قيام أفراد وعناصر منظمة في بنوم بينه بسرقة مركبات السلطة تحت تهديد السلاح وفي وضوح النهار. ومن الممكن توفير مستوى أعلى من الأمن بالنسبة للأفراد والمعدات من خلال وجود مدير أمن كفاء أثناء جميع مراحل البعثة، كيما يقدم المشورة في حينها لموظفي البعثة، الى جانب اضطلاعهم على نحو فعال بالإشراف على موظفي الأمن المحليين، وتوفيره لمعلومات فريدة، لا يمكن الحصول عليها من مصدر آخر، عن طريق اتصالاته على الصعيد الأمني المحلي. ومن الجدير بالذكر، مع هذا، أنه حتى في إطار الظروف التي لا توجد فيها في أحوال كثيرة شرطة محلية أو نظم قضائية، أو يندم فيها منفعول تلك الشرطة وهذه النظم، فإن معدل السرقات التي تتعرض لها البعثة يماثل عموماً معدلات الجريمة ذات الصلة في بعض البلدان الأكثر استقراراً وتقدماً. والصعوبة الرئيسية في مجال حماية أصول البعثة تظهر عندما تتدهور الحالة المحلية على نحو سريع، مما يحتم إجلاء أفراد البعثة قبل التمكن من الترتيب لانسحاب منظم. وبالمثل، اتسمت المراحل النهائية للبعثات بزيادة تعرضها لسرقة الأصول. وثمة جهود تبذل بالتالي، في إطار التصورات المتعلقة بالإجلاء والانسحاب، لنقل الأصول المتنقلة مع الأفراد الراحلين وتجميع وتأمين الأصول المتبقية في موقع واحد. ومن اليسير أن يتم ذلك عند انسحاب الأفراد في نهاية البعثة مع التمكن من وضع الخطط اللازمة على نحو مسبق، لا عندما يكون الإجلاء في إطار حالة من حالات الطوارئ. ومع هذا، ففي الحالات التي يتعرض فيها الأمن للتدهور بشكل تدريجي أو التي يمكن فيها التنبؤ بهذا التدهور، فإنه تتخذ خطوات من قبيل نقل الأصول غير الضرورية الى المقر أو الى مواقع أكثر أمناً وأوزع عدد كاف من الأفراد العسكريين لتوفير أحوال أمنية أكثر مواءمة.

٩٤- ووفقاً لمثال كمبوديا، قامت البعثات اللاحقة بإدراج بند حماية موظفي البعثة وأصولها، بأسلوب أكثر وضوحاً، في صلاحيات الشرطة العسكرية والمدنية، وذلك من مرحلة الانتشار الأولية الى فترة التصفية. وقد سعى لدى الدول الأعضاء، بصفة محددة، لتسمح ببقاء أعداد كافية من القوات في منطقة البعثة للاضطلاع بمهام الحراسة والمرافقة فيما يتعلق بالأصول أثناء عملية الانسحاب والتصفية. وقد أولي مزيد من الاهتمام لتدابير الأمن المادية المتصلة بمناطق العمل والتخزين، وأصبحت هناك ممارسة قياسية تتمثل في بناء سور كامل حول المناطق المعنية مع توفير إضاءة أمنية. وتضمنت التدابير الأخرى التي اتخذت لردع أعمال السرقة تنفيذ نظام للترانك اللاسلكي يؤدي الى التعطيل الفوري لمعدات الاتصال المسروقة، مما يجعلها عديمة الفائدة بالنسبة لمن يستخدمها دون ترخيص (وكثيراً ما يتيح استردادها في وقت لاحق عن طريق الأسواق المحلية)، الى جانب تعطيل معدات الاتصالات بسواتل انمارسات، التي يمكن تقصيها واستردادها في حالة محاولة إعادة تسجيلها للاستعمال في وقت لاحق. وقد ثبت نجاح هذه التدابير في الصومال، على سبيل المثال، حيث تبين، بعد حدوث سرقات قليلة في البداية، أن هذه المعدات لا يمكن استخدامها.

زاي - الانسحاب والتصفية

٩٥- قررت الجمعية العامة في القرار ٢٠٩/٤٧ باء المؤرخ ١٤ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣ أن يجري التصرف في أصول السلطة الانتقالية على أساس تدرج في الأولويات من وضع الأمين العام (انظر المرفق الحادي عشر)، مع الإبقاء على كافة الأصول التي يمكن استخدامها من جديد كيما تنقل الى بعثات أخرى، قائمة أو مقبلة، من بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام، كلما كان ذلك ممكناً وفعالاً من حيث التكلفة. وقد شكلت قوة عمل معنية بالتصفيه في إطار السلطة الانتقالية كي تقوم أساساً بتحديد الأصول المتوفرة للإرسال الى بعثات أخرى أو للتخزين. وانعقد أيضاً مجلس لحصر الممتلكات من أجل تقديم توصيات بشأن التصرف في الأصول التي يُعد نقلها الى بعثات أخرى غير اقتصادي أو التي يضير نقلها بعملية الإصلاح على الصعيد الوطني. وفي نفس الوقت، اضطلع بتخطيط تفصيلي لتنظيم الشروط العملية لشحن الأصول التي تقرر إرسالها، مع مراعاة أولويات العمل التالية: (١) حماية أصول البعثة في الموقع؛ (٢) تجميع الأصول في أماكن مركزية؛ (٣) تقييم إمكانية الاستفادة من هذه الأصول في المستقبل فيما يتصل باستخدامات البعثات الأخرى؛ (٤) إخراج الأصول من كمبوديا بأسرع ما يمكن.

٩٦- وبمجرد تحديد احتياجات البعثات الأخرى، تم تصنيف الأصول حسب نوع المعدات والبعثات المستقبلية، ووضعت خطط لأفضل الجداول الزمنية ومسارات الشحن فعالية من حيث التكلفة. وأرسلت المعدات التي لا توجد حاجة فورية لها من جانب البعثات الأخرى إلى مستودعات التخزين، وذلك رغم أن محدودية الحيز المتاح في مستودع لوازم الأمم المتحدة في بيزا قد اقتضت إرسال كميات كبيرة من المعدات الفائضة إلى بعثات قائمة لديها قدرة على استيعاب المخزونات (مع احتمال ظهور احتياجات لديها في المستقبل، وذلك من قبيل المولدات وغيرها من المعدات التي أرسلت إلى زغرب). وفي نطاق فترة شهر واحد، كان قد تم بالتالي تجميع وتجهيز وحزم وتحميل ما يقرب من ١٢ شحنة سفينة من الأصول المملوكة للأمم المتحدة. وبالإضافة إلى هذه الأصول المملوكة للأمم المتحدة، لزم وضع خطط للمسح الخارجي للمعدات المملوكة للوحدات، وإعادة هذه المعدات إلى وطنها.

٩٧- وبسبب كبر حجم البعثة وما لديها من أصول، ووجوب الإسراع في نقل هذه الأصول من كمبوديا، وعدم وجود موظفين من ذوي الخبرات اللازمة، لم يكن من الممكن دائما أن يضطلع بتفتيش مادي دقيق لأصول البعثة قبل شحنها أو أن يجري بهذه الأصول ما يلزم من إصلاحات. وبشكل جرد أصول البعثة، بصفة عامة، أساس تحديد القيم وتقديم التوصيات بشأن النقل أو التصرف؛ وفي هذه الحالة، يلاحظ أن المشاكل التي قابلتها وحدة مراقبة وحصر الممتلكات التابعة للسلطة الانتقالية في أوائل مراحل البعثة (وخاصة نقص الموظفين المؤهلين، وسوء توثيق تفاصيل المشتريات/اللوازم، والحاجة إلى توزيع السلع على الموظفين في جميع أنحاء البلد بشكل فوري كما هو الحال فيما يتصل بمعدات التجهيز الإلكتروني للبيانات) قد حالت دون القيام بتجميع كامل دقيق للأرصدة المخزونة، مما أثر في التسوية النهائية لأصول البعثة عند التصفية. وعملية المحاسبة المتصلة بالمعدات التي تملكها الوحدات كانت، مع هذا، أكثر تنظيما؛ فالتقاضي الأساسية في هذا الصدد كانت تتصل بالتحقق من قيم المعدات، وكان من الممكن تيسير هذا الأمر عن طريق إشراك مقيم عسكري من ذوي الخبرة. وهذه المشكلة سوف تحل، رغم ذلك، في إطار الترتيبات الجديدة المتعلقة بسداد قيمة المعدات المملوكة للوحدات (انظر الفقرتين ٦٤ و ٦٥ أعلاه).

٩٨- وقد بقي فريق التصفية بكمبوديا لمدة ثمانية أشهر بعد انتهاء ولاية البعثة، ولكن هذه المدة قد ثبت عدم كفايتها؛ وجرى نقل المرحلة الختامية لعملية تصفية السلطة الانتقالية إلى المقر، على أن يكون موعد إنهاؤها وهو شهر شباط/فبراير ١٩٩٥. إلا أنه بالإضافة إلى التعقيدات الإدارية من قبيل القرارات المعلقة والاختلافات المتصلة بالأصول المنقولة إلى البعثات الأخرى وغيرها من الجهات المستقبلية، وإلى جانب التعطيلات التي حدثت في نطاق إعادة نقل السجلات إلى نيويورك، حدث مزيد من التأخير في إنجاز التصفية بسبب التأخر في تقديم المطالبات من جانب البلدان المساهمة بقوات. وما زالت إدارة عمليات حفظ السلام تتابع بنشاط عملية تصفية السلطة الانتقالية ومن المتوقع لهذه العملية أن تنجز في المستقبل القريب.

٩٩- والتخطيط المناسب لمرحلة التصفية لا يقل أهمية عن التخطيط لوزع البعثة وتشغيلها. فتخطيط انسحاب البعثة وتصفياتها ينبغي له في الواقع أن يدرج، قدر الإمكان، في عملية التخطيط المبدئية وأن يعالج من جانب الإدارة في فترات مناسبة أثناء البعثة. وفي هذا الصدد، لا يجوز عند التخطيط لانسحاب الأفراد والأصول من منطقة البعثة أن يقتصر الأمر على مراعاة الاعتبارات ذات الضرورة السياسية ومتطلبات الدعم السوقي والمادي واحتياجات الأمن، بل ينبغي أن تراعى أيضا متطلبات فريق التصفية نفسه. ومن الواجب، على سبيل المثال، أن يُسب في موضوع الاحتفاظ بأفراد ضروريين عقب انتهاء ولاية البعثة للقيام حسب الحاجة بتوفير دعم أمني وسوقي وطبي وغير ذلك من ألوان الدعم في نفس وقت البعث في حجم فريق التصفية والأصول المتبقية اللازمة لهذا الفريق والمدة التقديرية لفترة التصفية. وينبغي أيضا أن يتيسر عبء العمل المتبقي المتوقع تقييما دقيقا. ويتوقف إنجاز المهام المتبقية في مجال الإدارة والدعم، إلى حد كبير على مستوى أداء وإنهاء بعض المهام ذات الصلة أثناء المرحلة التشغيلية، وذلك من قبيل دفع المطالبات المعلقة وسداد الفواتير المستحقة واسترداد السلف المقدمة وتسوية سجلات الممتلكات وما إلى ذلك.

١٠٠- وبنساء على الخبرة المكتسبة من خلال تصفية السلطة الانتقالية، التي جادب بعثات لاحقة، يلاحظ أن إدارة عمليات حفظ السلام تمر بالمراحل النهائية للإتيان بمبادئ توجيهية مفصلة تتعلق بتصفية البعثات الميدانية، وتتضمن معايير وممارسات محددة للتخطيط والإدارة والإبلاغ والقيادة والمراقبة، وذلك لتوجيه

المسؤولين في الميدان وفي المقر أيضا. والمشروع التجريبي الذي استخدم المبادئ التوجيهية المقترحة قد أدى الى نجاح معقول أثناء تصفية عملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال، وذلك على الرغم من الضغوط الأمنية الهائلة أثناء الانسحاب. وقد أدخلت تحسينات في وقت لاحق، وسوف تستخدم المبادئ التوجيهية مستقبلا في مجال تصفية وتخطيط كافة البعثات.

حاء - مراجعة الحسابات

١٠١- طالما أن مراجعة الحسابات هي حسبها هو مسلم به جزء لا يتجزأ من الإدارة الجيدة، فإن سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا بادرت الى طلب ندب مراجع حسابات مقيم للعمل في البعثة كقائمة امثال إجراءات وممارسات الإدارة مع قواعد وأنظمة الأمم المتحدة، وللمساعدة في تحديد المشاكل في الوقت المناسب، واقتراح إدخال تحسينات في العمليات الإدارية. ومن الفوائد الناجمة عن وجود مراجعي حسابات متفرغين مرتبطين في البعثة معرفتهم الكاملة بالظروف المحلية التي يقيمون على أساسها الأداء الإداري، وتوافر جميع الوثائق، وسهولة الحصول عليها. لكن الرأي الذي ساد في المقر آنذاك أن هذا الندب قد ينشأ عنه "تضارب المصالح" وبالتالي لم تتحقق الفكرة.

١٠٢- وأعيد النظر في المسألة فيما بعد، وجرى منذئذ ندب مراجعي حسابات مقيمين للعمل في البعثات الأخرى الكبيرة الحجم وتحققت النتائج المنيدة المرجوة منها، ويرفع هؤلاء المراجعون تقاريرهم الى مكتب المراقبة الداخلية، وفي الحقيقة، لعب هذا المكتب دورا أساسيا في تنظيم مراجعة حسابات بعثات حفظ السلام على نحو أكثر اتساقا وتجاوبا. وبالإضافة الى ذلك، طورت الأمانة العامة مفهوم الموظفين الماليين الجوالين وموظفي الاستعراض الإداري من أجل عمليات حفظ السلام والبعثات الخاصة بغية تلافى أوجه الضعف الإداري في تنفيذ البرامج، أو تحديدها، أو تصويبها في أبكر وقت ممكن (انظر A/50/983).

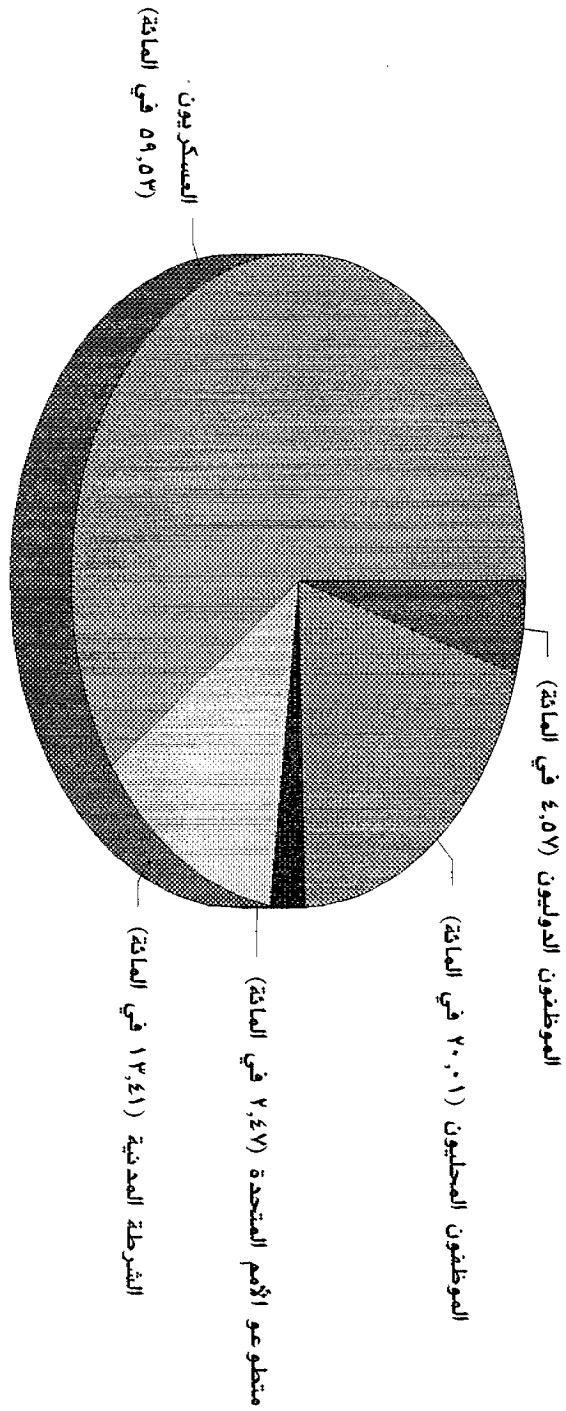
ثالثا - النتائج

١٠٣- حتى في الوقت الذي كانت فيه سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا تواجه التحديات الإدارية والتنظيمية في كمبوديا، نشأت أيضا صعوبات ذات صلة في البعثات الأخرى تمت معالجتها بصورة إفرادية أو جماعية من جانب إدارة عمليات حفظ السلام ومكاتب الأمانة العامة الأخرى. وحيث أن الزيادة المثيرة في عمليات حفظ السلام الكبيرة والمتعددة العناصر قد بدأت في السلطة الانتقالية في كمبوديا، فإن الخبرة المكتسبة في كمبوديا عملت على إبراز مواطن القوة والضعف لدى المنظمة في إدارة عمليات معقدة من هذا القبيل. وقد اتخذت إجراءات لتخفيف مشاكل محددة أو حلها لدى ظهورها قدر الإمكان مع القيام في الوقت نفسه بتطوير نهج شامل بتحسين قدرة الأمم المتحدة في مجال حفظ السلام بصورة عامة. وقد نقلت المعلومات المتعلقة بهذه الجهود الى الجمعية العامة في تقارير مختلفة قدمها الأمين العام منذ نهاية ولاية السلطة الانتقالية في كمبوديا، وهي تغطي مسائل عديدة منها تحسين قدرة الأمم المتحدة في مجال عمليات حفظ السلام (A/48/403-S/26450)؛ واستخدام الموظفين المدنيين في عمليات حفظ السلام (A/48/707). وتخطيط عمليات حفظ السلام وميزنتها وإدارتها بشكل فعال (A/48/945)؛ وإصلاح عملية الشراء في الأمانة العامة للأمم المتحدة (A/C.5/49/67 و A/C.5/50/13)؛ ومرافق تخزين الأصول الفائضة ومجموعات بدء تشغيل البعثات (A/49/936)؛ وقضايا السياسات والأساليب والمحاسبة فيما يتعلق بأصول حفظ السلام (A/50/965)؛ وموظفو الاستعراض الإداري والموظفون الماليون الجوالون (A/50/983). وإن النهوض بقدرة المنظمة في مجال حفظ السلام فضلا عن تحسين الكفاءة والفعالية من حيث التكاليف في العمليات الميدانية هما عمليتان مستمرتان جاريان تتطلبان الدعم والمساعدة من الدول الأعضاء وما لديها من مدخلات إفرادية وجماعية في مجال الخبرات التقنية والموظفين والموارد الأخرى.

١٠٤- والقاسم المشترك الذي يجمع هذا التقرير بكثير من التقارير الأخرى هو أن الافتقار للموارد البشرية وندرة الموظفين المهرة والمتمرسين وضرورة وجود هذا النوع من الموظفين في كل من المقر والميدان على حد سواء، لا يحد من قدرة المنظمة ككل وفرادى البعثات على حل كثير من المشاكل وأوجه القصور فحسب، وإنما يؤدي أيضا، في الواقع، الى خلق بعض هذه المشاكل في حد ذاتها. ومما يؤسف له أن اتباع سياسات

جديدة وبذل جهد أكبر من جانب الموظفين لا يمكنهما حل المشاكل الجذرية للمشكلة. فقد تم الإسراع بتطبيق قواعد وإجراءات التعيين وتخفيف القيود المفروضة عليها قدر المستطاع إلى حد لم يعد بالإمكان بعده القيام بأي شيء آخر إذا لم يتوفر التزام أكبر من جانب الإدارات بالسماح للموظفين العاملين لديها للخدمة في البعثات. وإن التعيينات الخارجية ولئن كانت تسد كثيراً من الفجوات، لا تحل مشكلة ضرورة وجود موظفين ذوي خبرة مباشرة ببعثات حفظ السلام. ولا بد من اكتساب الدروس على الصعيد المؤسسي وكذلك على صعيد الأفراد الذين نفذوا فعلاً السياسات والإجراءات على أرض الواقع.

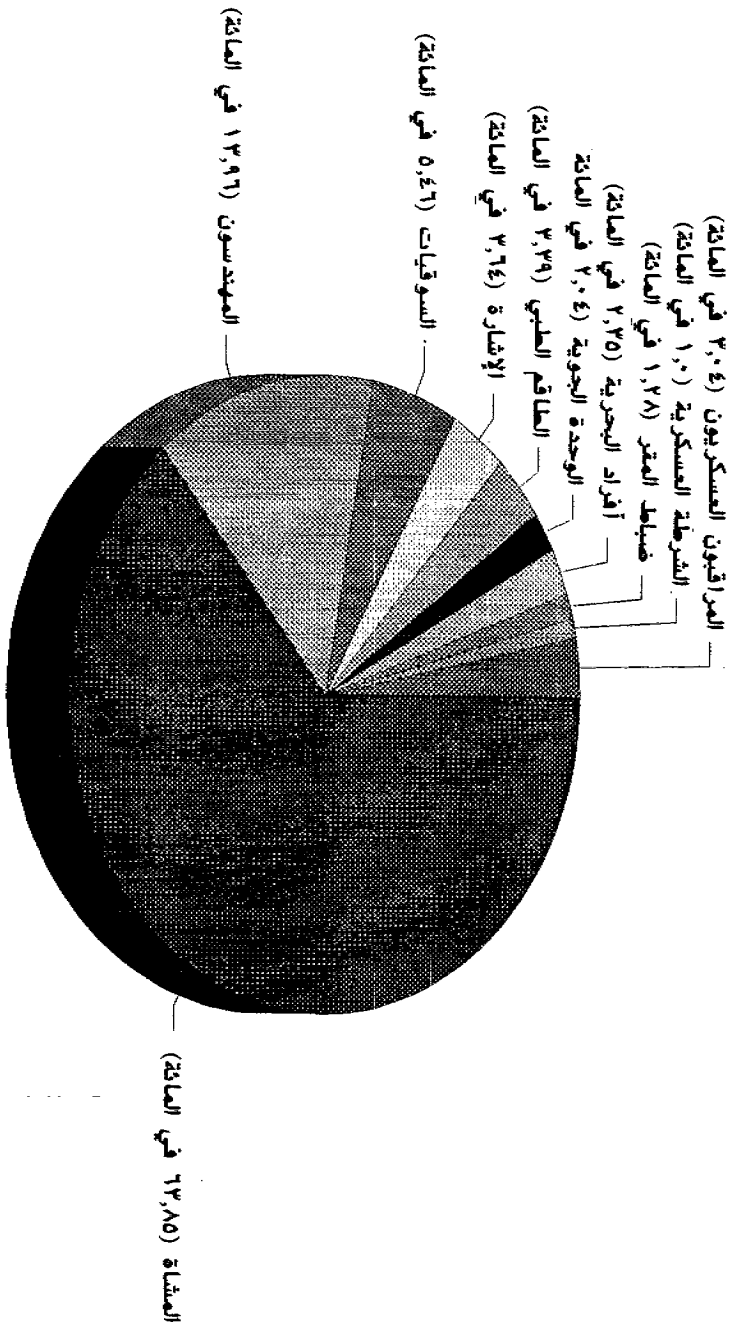
١٠٥- وأخيراً، تجدر الإشارة، التي أنه بالرغم من الافتقار للموظفين والقيود المفروضة من قبل بلد منكوب بالحرب، وعدم تعاون طرف أو عدة أطراف من وقت لآخر، وبالرغم كذلك من الأمطار الموسمية، فإن عدم وجود دعم إداري أو سوقي لم يؤد إلى تمديد البعثة. فقد اختتمت البعثة وفق ما هو مقرر في أيار/مايو ١٩٩٣ بعد إجراء انتخابات حرة ونزيهة، وبعد عودة كمبوديا إلى الحكم الديمقراطي ومواصلة شعبها العيش بدون ويلات الحرب بصورة عامة.



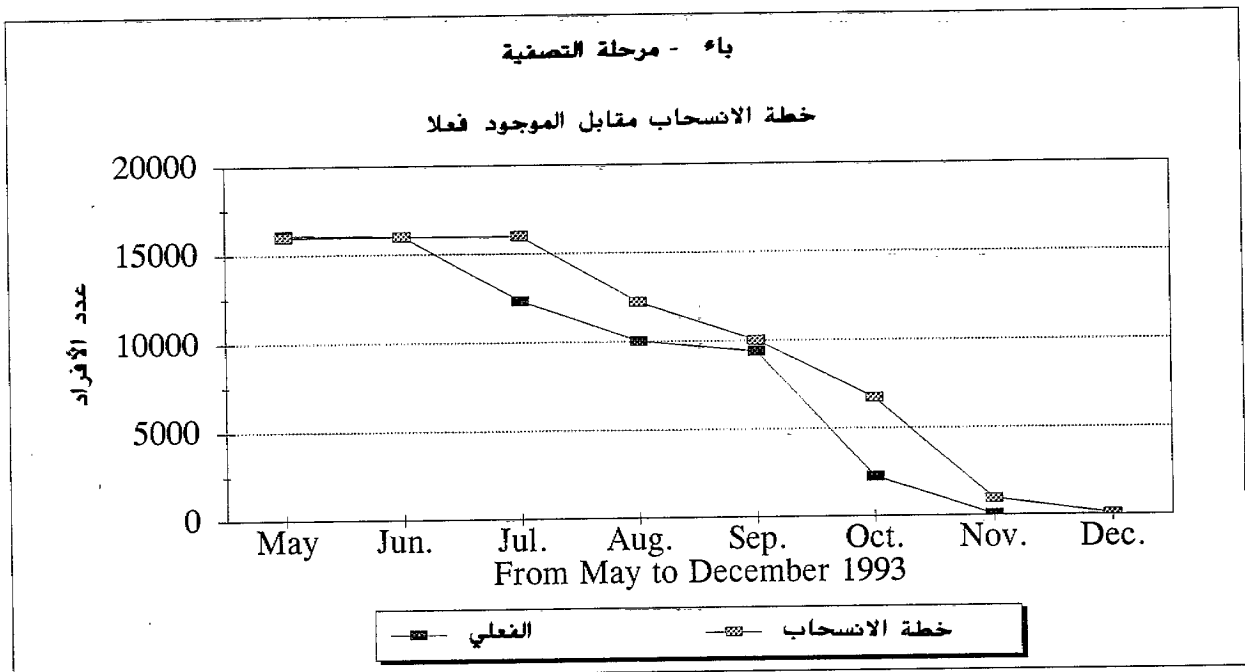
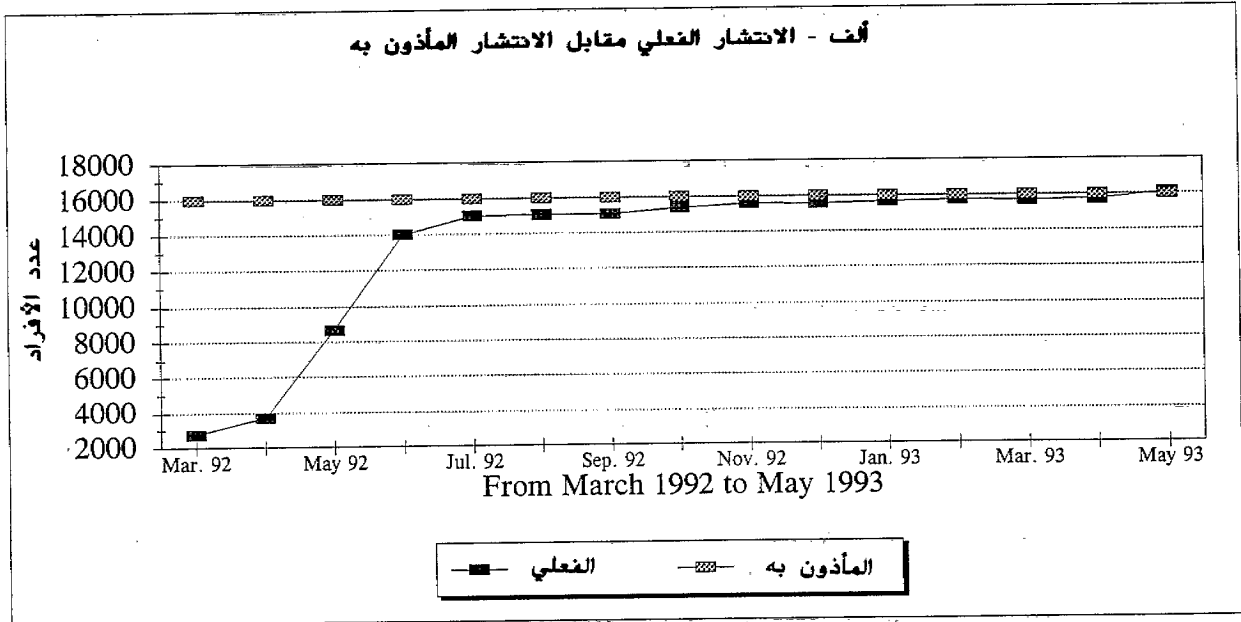
المرفق الأول
تكوين العينة حسب فئة الأفراد

المرفق الثاني
تكوين العناصر العسكرية

97-01512



المرفق الثالث
 العنصر العسكري



المرق الرابع

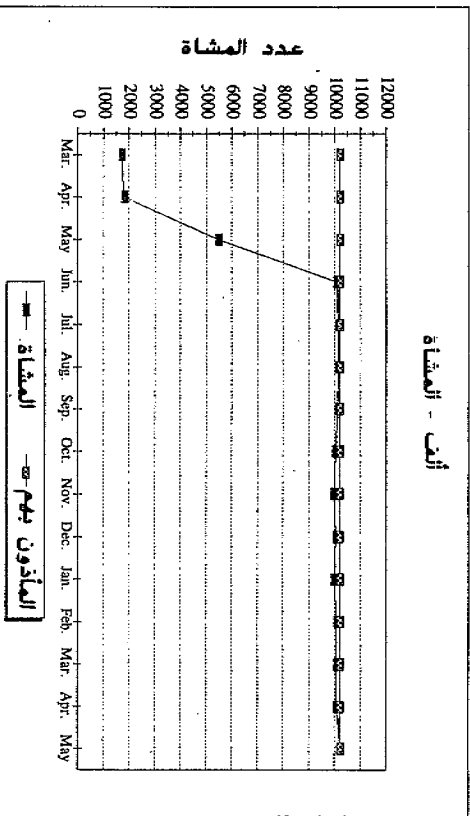
العصر العسكري: المشاة المهندسون، السوقيات، الشرطة العسكرية

الانتشار الفعلي مقابل الانتعاش المأذون به

من آذار/ مارس ١٩٩٢ إلى أيار/ مايو ١٩٩٢

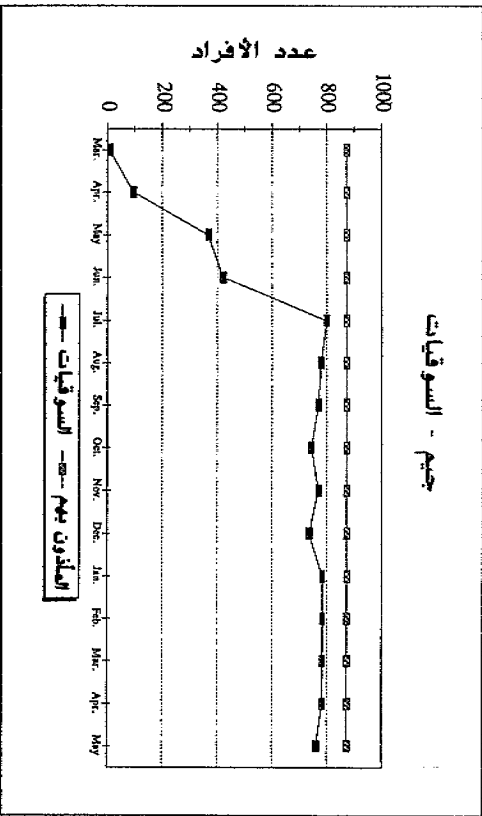
97-01512

ألف - المشاة



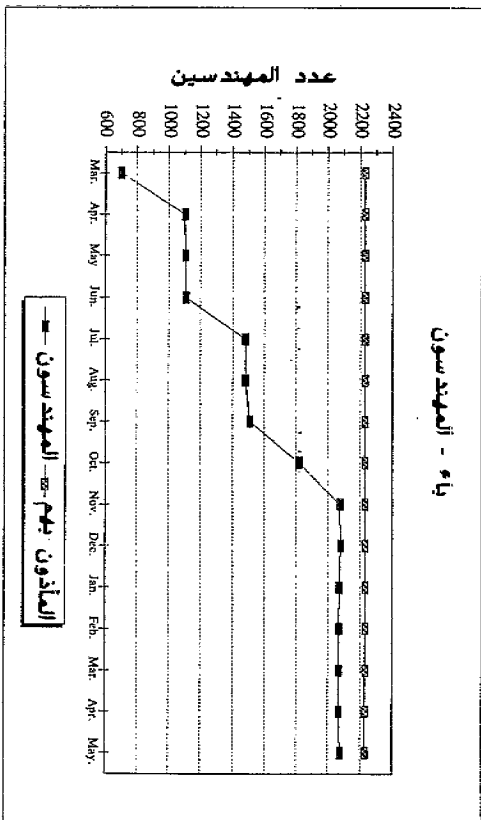
المأذون بهم - المشاة

جيم - السوقيات



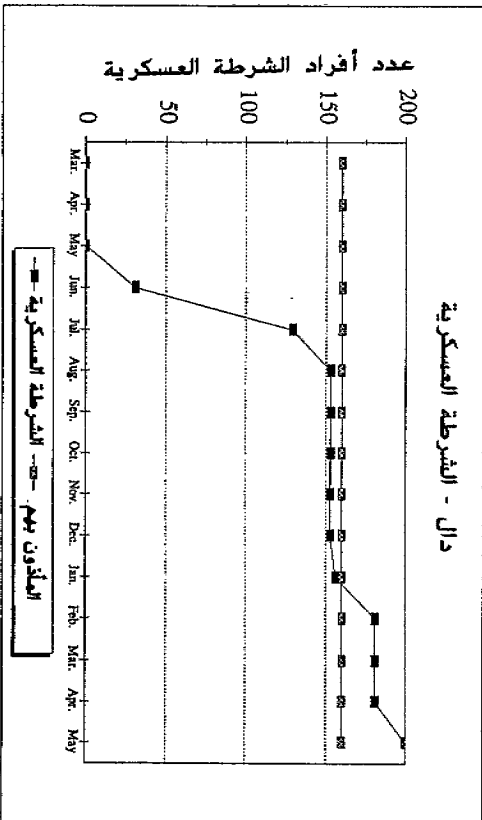
السوقيات بهم - السوقيات

باء - المهندسون



المأذون بهم - المهندسون

دال - الشرطة العسكرية



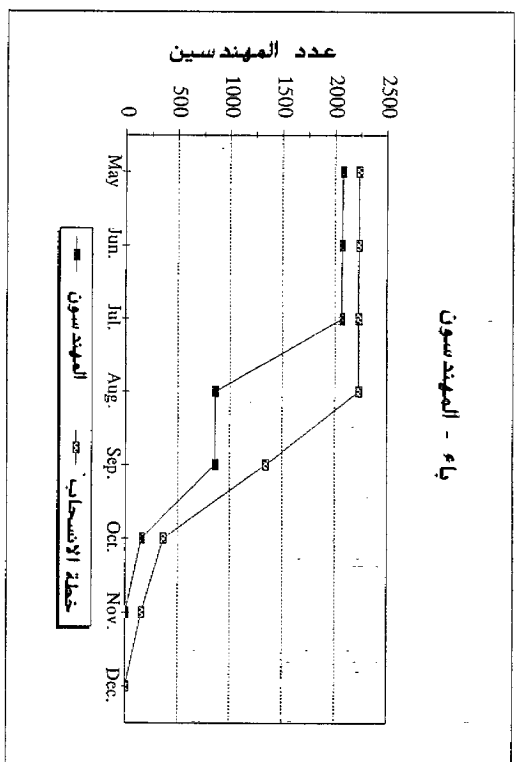
المأذون بهم - الشرطة العسكرية

المرفق الخامس

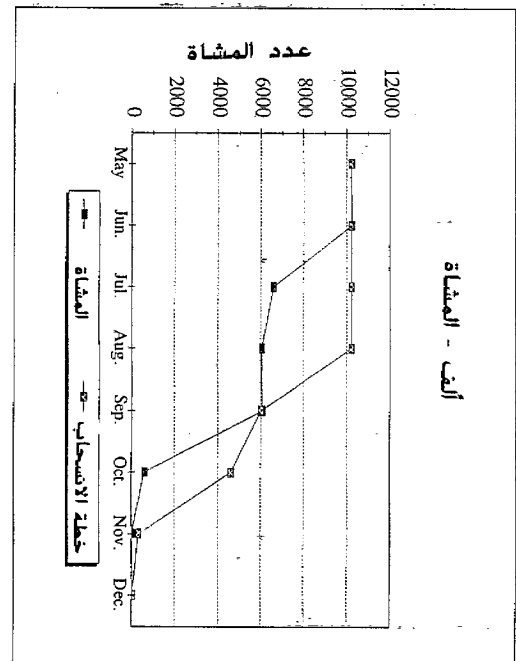
المتن العسكري: المشاة، المهندسون، السوقيات، الشرطة العسكرية
 خطة الإصحاح مقابل الموجود فعلا

من أيار/مايو الى كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٣

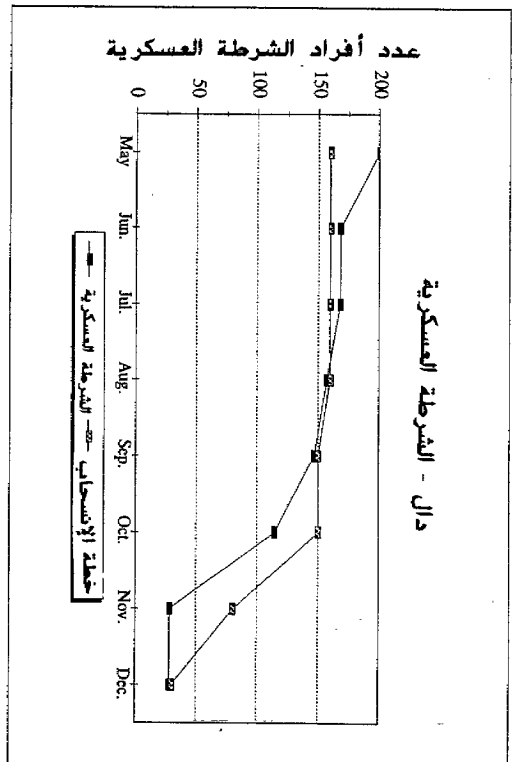
باء - المهندسون



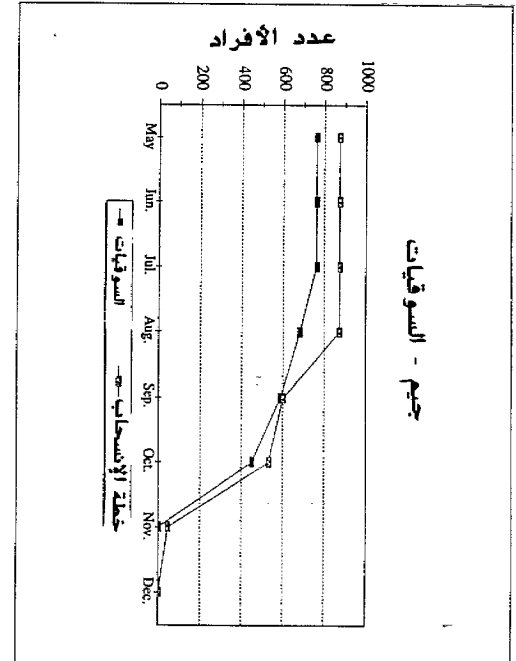
ألف - المشاة



دال - الشرطة العسكرية

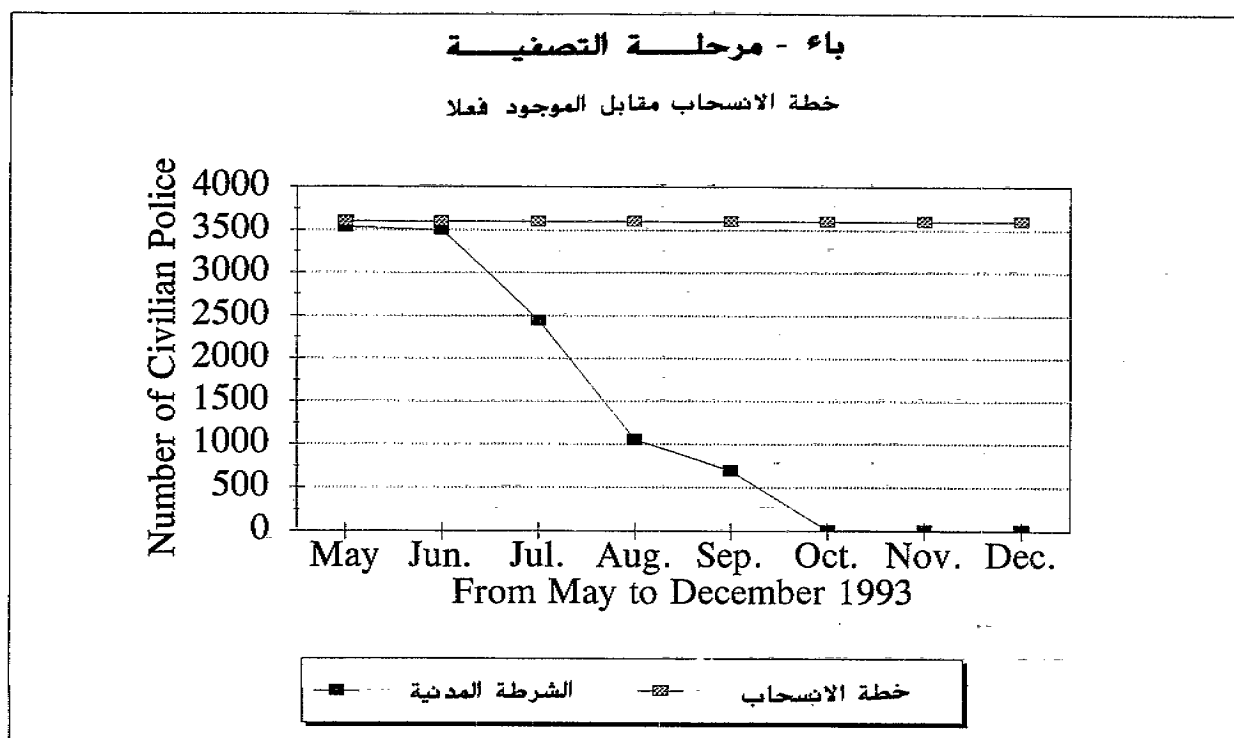
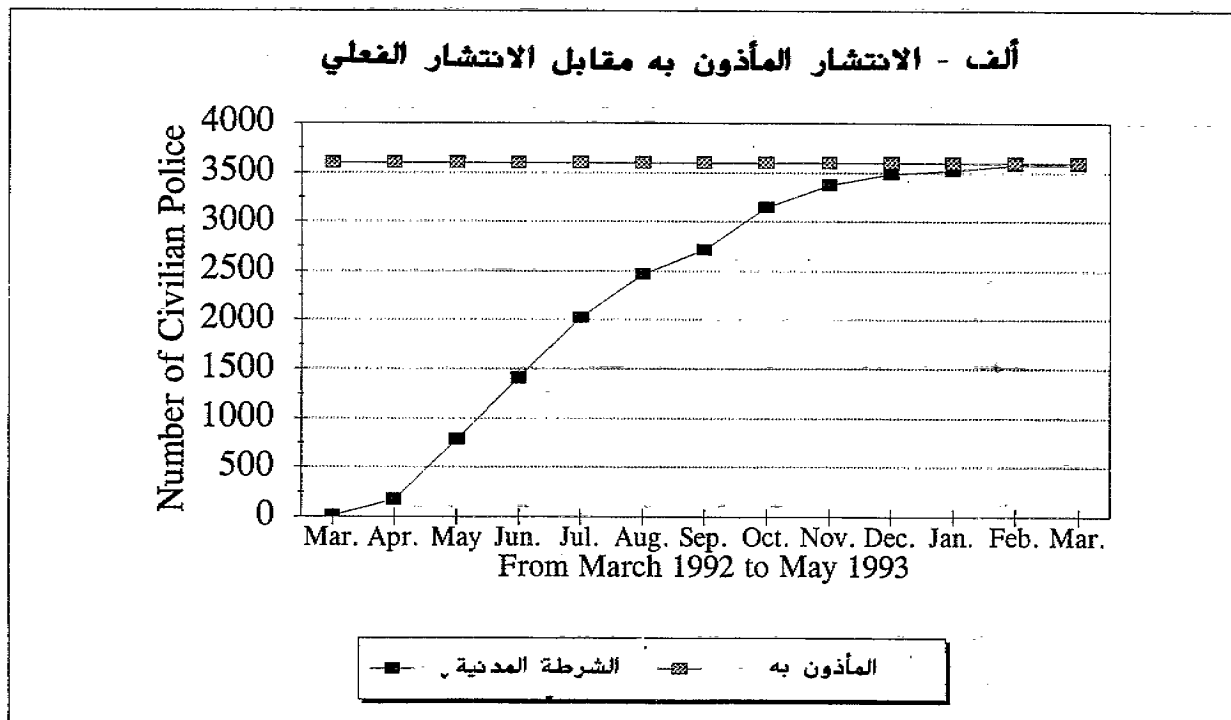


جيم - السوقيات



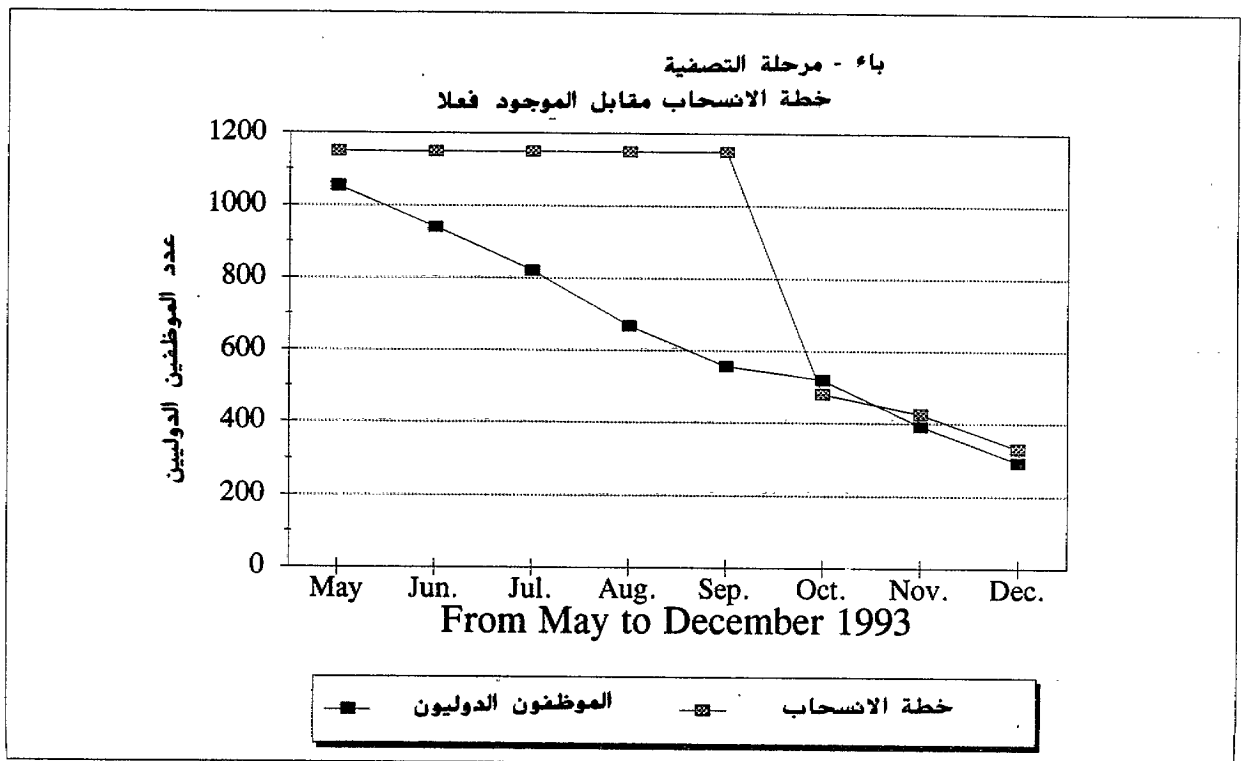
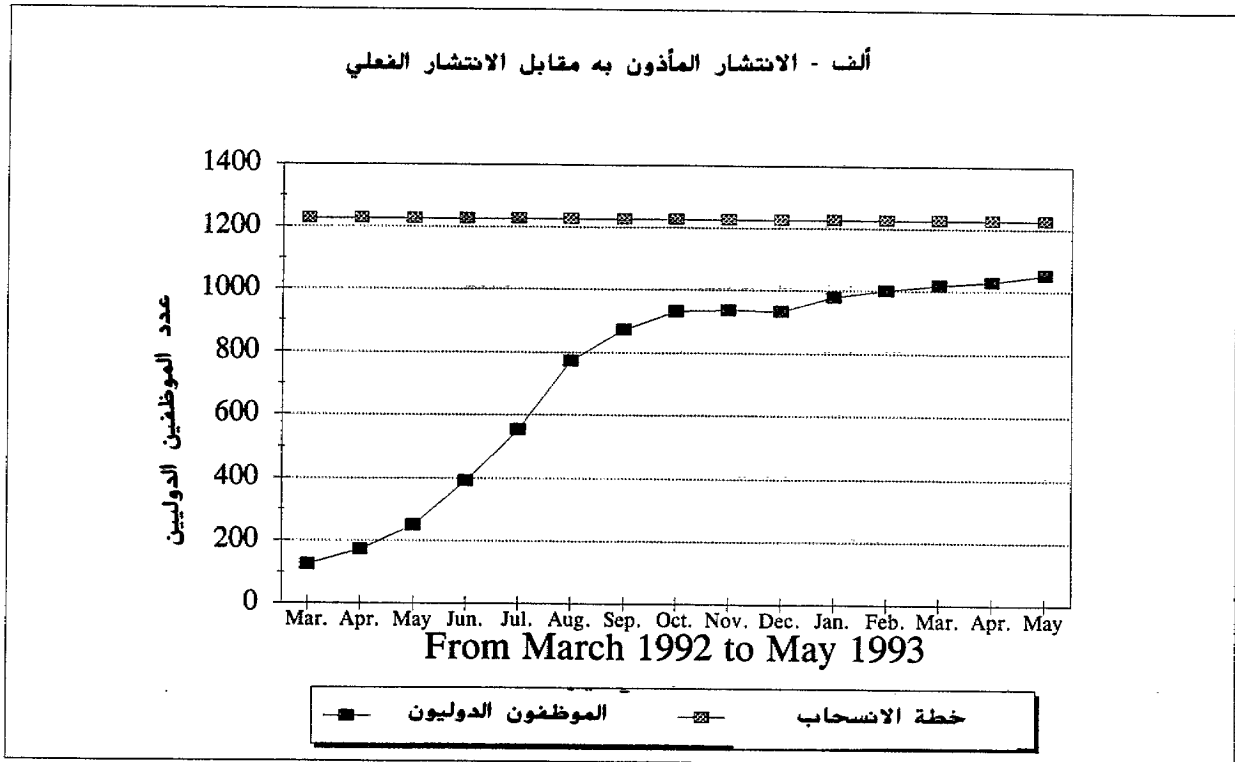
المرفق السادس

عنصر الشرطة المدنية



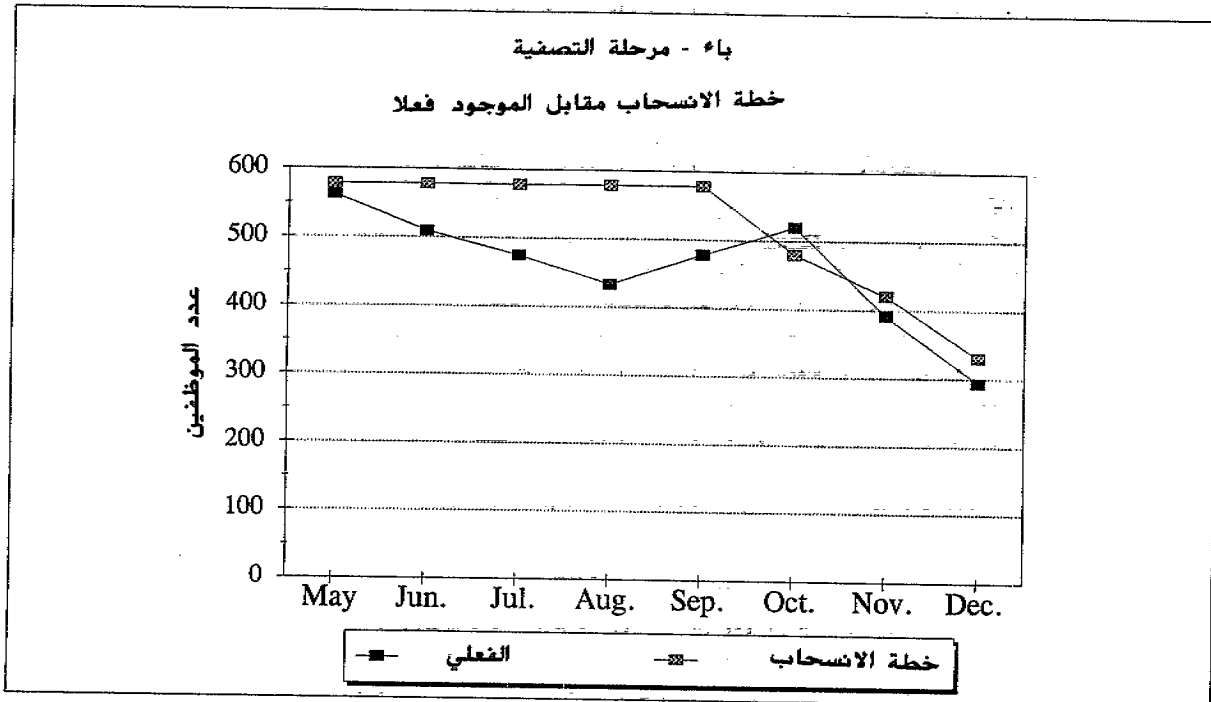
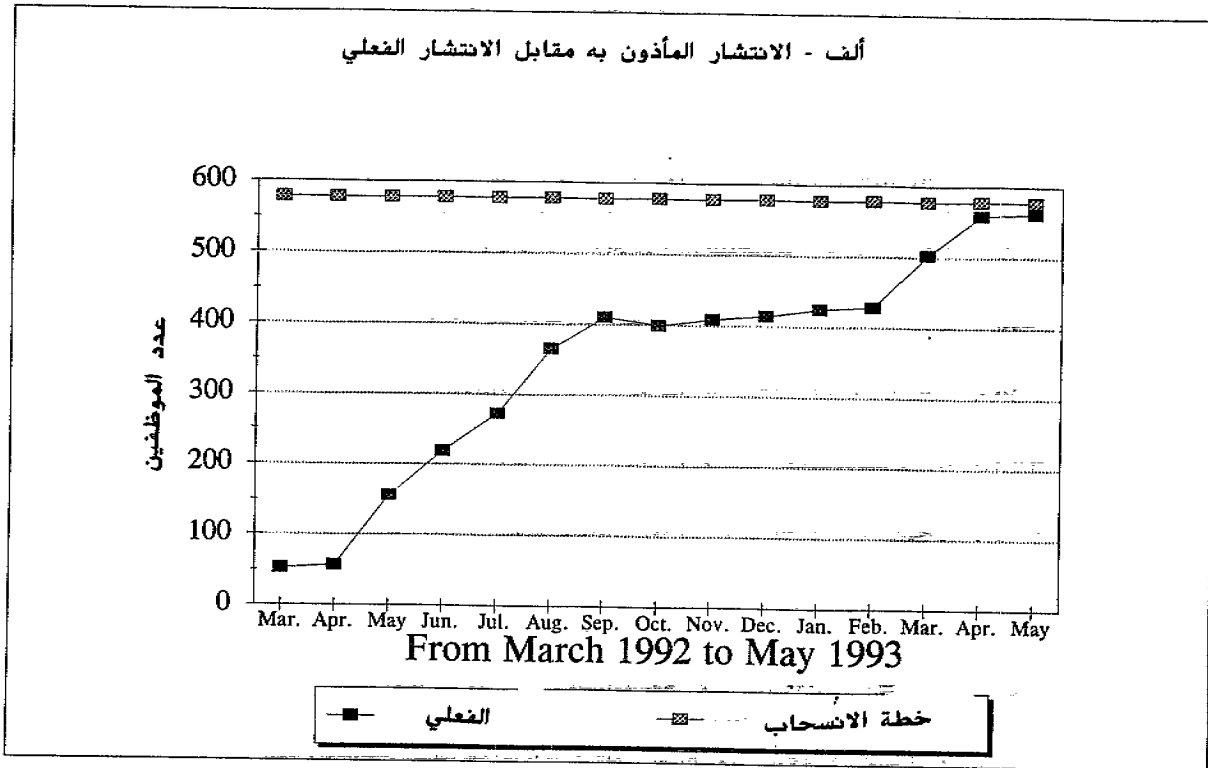
المرفق السابع

الموظفون الدوليون



المرفق الثامن

مكتب شؤون الإدارة
الموظفون الإداريون الدوائيون



المرفق التاسع

سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا

أوليات التصرف بالأصول الناشئة عن تصفية بعثات حفظ السلام

- ١ - مع تزايد عدد عمليات حفظ السلام في سائر أرجاء العالم، أضحت نقل المعدات الى بعثات أخرى أو تخزينها توقعاً لبعثات مقبلة الخيار البديل باعتبار أن عمليات النقل تسفر عن خفض التكاليف الإجمالية للمنظمة. ويتولى موظفو البعثة الإداريون مسؤولية تحديد طرق التصرف بجميع أصول البعثة تمشياً مع الأولويات المحددة أدناه آخذين في الاعتبار فعالية التكاليف والاحتياجات الإجمالية لجميع البعثات الميدانية.
- ٢ - عند إنهاء بعثة من بعثات حفظ السلام، يتم التصرف في معدات البعثة وسائر ممتلكاتها على النحو التالي:
- (أ) المعدات التي تتفق مع المعايير المقررة أو التي تعتبر متطابقة مع المعدات الموجودة، يعاد نقلها الى عمليات الأمم المتحدة الأخرى في مكان آخر من العالم أو توضع كاحتياطي لتشكل "مجموعات تشغيل البعثات" لاستخدامها من قبل بعثات أخرى في المستقبل.
- (ب) المعدات التي لا حاجة لبعثات حفظ السلام الأخرى بها، ولكن قد تكون مفيدة لعمليات وكالات الأمم المتحدة الأخرى أو المنظمات الدولية أو المنظمات غير الحكومية، والتي يتعذر الاحتفاظ بها من أجل ما ذكر في الفقرة (أ) أعلاه، يجوز بيعها لتلك الوكالات أو المنظمات بثمن مخفض.
- (ج) المعدات أو الممتلكات التي لا لزوم لها والتي يتعذر التصرف بها وفق ما ذكر أعلاه، يتم التصرف بها تجارياً داخل البلد نفسه وفق الأنظمة والإجراءات الموحدة المتبعة في الأمم المتحدة.
- (د) الفائض المتبقي من أصول البعثات بعد التصرف بها بمقتضى الفقرات (أ) الى (ج) أعلاه، وأو الأصول التي تم تركيبها بالفعل في البلد والتي تؤدي، إذا تم تفكيكها الى انتكاس عملية الانتعاش في البلد، يقدمان كتبرع، دون أي مقابل، الى الحكومة المعترف بها حسب الأصول. ويتصل هذا على وجه الخصوص بمنشآت ومعدات المطارات، والجسور ومعدات إزالة الألفام وتبلغ الجمعية العامة، بطبيعة الحال، بهذه التبرعات فيما بعد. ومن المفيد أن تحدد مقدماً قدر الإمكان الأصول التي سيتم التبرع بها للبلد لإتاحة الفرصة لإجراء التخطيط الملائم وتجنب اتخاذ قرارات متأخرة خلال المراحل الأخيرة من البعثة.
