

Distr.: General
4 March 2016
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السبعون

البند ١٣٣ من جدول الأعمال

الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠١٤-٢٠١٥

عملية استخلاص الدروس بشأن الأنشطة التنسيقية لبعثة الأمم المتحدة
للتصدي العاجل لفيروس إيبولا

تقرير الأمين العام

موجز

وفقاً لقرار الجمعية العامة ٦٩/٢٧٤ ب، يقدم هذا التقرير النتائج الرئيسية التي
خلصت إليها العملية المكرسة لاستخلاص الدروس فيما يتعلق ببعثة الأمم المتحدة للتصدي
العاجل لفيروس إيبولا.



الرجاء إعادة استعمال الورق

160316 140316 16-03553 (A)



أولا - مقدمة

١ - في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، أي في ذروة أزمة إيبولا، اقترح الأمين العام في رسالتين متطابقتين مؤرختين ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤ موجهتين إلى رئيس الجمعية العامة ورئيس مجلس الأمن (A/69/389-S/2014/679) إنشاء أول بعثة طوارئ صحية للأمم المتحدة على الإطلاق بهدف تسخير قدرات وكفاءات جميع الجهات الفاعلة المعنية التابعة للأمم المتحدة في إطار هيكل تنفيذي موحد، تعزيزا لوحدة الهدف والقيادة الفعالة في الميدان والتوجيه التنفيذي للعمليات. ورحبت الجمعية العامة باعترام الأمين العام بإنشاء بعثة الأمم المتحدة للتصدي العاجل لفيروس إيبولا، بعد أن وجه رؤساء سيراليون وغينيا وليبيريا نداء مشتركا يطلبون فيه من الأمم المتحدة أن تنسق الدعم الدولي للجهود التي تبذلها البلدان المعنية للتصدي للوباء، لتأسس بذلك البعثة في ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤ عقب اتخاذ الجمعية العامة للقرار ١/٦٩.

٢ - وفي الفترة السابقة لإنشاء البعثة، فاقت وتيرة انتشار الإيبولا في غرب أفريقيا قدرة منظمة الصحة العالمية وجهات التصدي للوباء في الخطوط الأمامية على توفير اللوجستيات والقدرات الطبية والمادية اللازمة لوقف انتشار الفيروس. وأجرت أفرقة الأمم المتحدة القطرية في البلدان المتضررة عمليات لتقييم الأهمية الحيوية للبرامج بهدف إعادة توجيه الأنشطة نحو تلبية الاحتياجات المتصلة بفيروس إيبولا، ولكن القدرات المتاحة استلزمت حشد الدعم لرفع مستوى ووتيرة تدخلاتها لمواجهة تصاعد حدة حالة الطوارئ. ودعت منظمة الصحة العالمية إلى تزويدها بموارد وفيرة وتعزيز قدراتها اللوجستية للوصول إلى المستوى المطلوب. ودار نقاش بين رؤساء الكيانات الأعضاء في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن كيفية تصنيف الأزمة، وما إذا كانت الجهات المسؤولة عن تقديم المساعدة الإنسانية في وضع يمكنها أكثر من غيرها من التصدي لحالة تفشي وباء من هذا القبيل، أم أنها غير قادرة على ذلك بالنظر إلى ما تتحمله من أعباء شديدة نتيجة تصديها لعدة أزمات من المستوى الثالث. وفي النهاية، لم تصنف اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أزمة الإيبولا على أنها حالة طوارئ إنسانية من المستوى الثالث.

٣ - وفي ٨ آب/أغسطس ٢٠١٤، وتماشيا مع الرأي الذي أعربت عنه بالإجماع لجنة الطوارئ المجتمعة في إطار اللوائح الصحية الدولية للتصدي لتفشي فيروس إيبولا في غرب أفريقيا في عام ٢٠١٤، أعلنت المديرية العامة لمنظمة الصحة العالمية أن تفشي الإيبولا يستوفي الشروط المطلوبة لتصنيفه على أنه حالة طوارئ في مجال الصحة العامة تثير قلقا دوليا. وفي ١٢ آب/أغسطس ٢٠١٤، عين الأمين العام كبير منسقين في منظومة الأمم المتحدة معني

معرض فيروس إيبولا، وأعيد تعيينه في ٢٣ أيلول/سبتمبر مبعوثا خاصا معنيا بفيروس إيبولا. وفي ٨ أيلول/سبتمبر، قام الأمين العام بتفعيل آلية المنظمة للاستجابة لحالات الطوارئ وتعيين نائب للمنسق المعني بالإيبولا ومدير لعملية إدارة الأزمة من أجل دعم تفعيل خطة الاستجابة العامة للأمم المتحدة. وتوقع خبراء الصحة الدوليون أن ينتشر فيروس إيبولا بسرعة فائقة. ولم يعد تفشي الإيبولا حالة من حالات الطوارئ في مجال الصحة العامة فحسب، بل أصبح متعدد الأبعاد ويتطلب استجابة على نطاق المنظومة بأسرها. وقد أعلن مجلس الأمن، في قراره ٢١٧٧ (٢٠١٤) الذي اتخذ بالإجماع في ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، أن تفشي الإيبولا يشكل تهديدا للسلام والأمن الدوليين.

٤ - وفي وقت كتابة هذا التقرير، كانت منظمة الصحة العالمية قد أفادت بأن عدد الإصابات بلغ ٦٣٨ ٢٨ إصابة وعدد الوفيات بلغ ٣١٦ ١١ وفاة من جراء تفشي الإيبولا في غرب أفريقيا. وقد ترتبت على تفشي الإيبولا عواقب إنسانية واقتصادية وإنمائية وصحية وخيمة طالت الأشخاص المتضررين والبلدان المتضررة. وبعد مرور ستة عشر شهرا على اتخاذ قرار الجمعية العامة ١/٦٩، يواجه العالم حالة مختلفة تماما، مع الإعلان عن انتهاء حالات العدوى التي تعزى مباشرة إلى موجة تفشي المرض في عام ٢٠١٤ في كل من سيراليون وغينيا وليبيريا. غير أن هذه البلدان الثلاثة شهدت كلها ظهورا مفاجئا لحالات جديدة مرتبطة ببقاء الفيروس في أجساد الناجين؛ وفي جميع الحالات، مكّنت الجهود المبذولة للوقاية من الفيروس ومراقبته والتصدي له في هذه البلدان وفيما بينها الشركاء في التصدي للوباء من احتوائه بسرعة.

ثانيا - ولاية البعثة ودورها

٥ - من الضروري وضع قرار إنشاء البعثة في هذا السياق. فمن خلال توفير هيكل قيادة والعمل عن كثب وبطريقة منسقة مع كيانات الأمم المتحدة القائمة، حُدّد الغرض الاستراتيجي للبعثة في العمل مع الجهات الأخرى لدعم حكومات البلدان المتضررة فيما تبذله من جهود لوقف تفشي فيروس إيبولا. وقد ذكر الأمين العام في مقترحه المتعلق بإنشاء البعثة أنها ستسترشد، في تنفيذ ولايتها، بالمبادئ الستة التالية (انظر A/69/389-S/2014/769):

(أ) تعزيز الدور القيادي للحكومات؛

(ب) تحقيق أثر سريع على الأرض؛

(ج) التنسيق والتعاون بشكل وثيق مع الجهات الفاعلة من خارج الأمم المتحدة؛

- (د) تكييف الاستجابات بما يتناسب على وجه الخصوص مع احتياجات البلدان المختلفة؛
- (هـ) إعادة تأكيد الدور القيادي الذي تضطلع به منظمة الصحة العالمية في معالجة جميع المسائل الصحية؛
- (و) تحديد مقاييس مرجعية للمرحلة الانتقالية لما بعد انتهاء حالة الطوارئ والتأكد من أن الإجراءات المتخذة تعزز النظم المتبعة.

٦ - وأوضح الأمين العام في مقترحه أن البعثة ستقدم، من خلال وجودها داخل الدول المتضررة، الدعم اللازم على المستوى الميداني إلى حكومات غرب أفريقيا وشعوبها في تصديها للأزمة. والبعثة، باعتبارها بعثة إقليمية، تتخذ من أكرا مقرا لها ولها مكاتب قطرية في كل بلد من البلدان الثلاثة الأكثر تضررا، لكن ولايتها منحتها أيضا المرونة اللازمة لتوسيع نطاق حضورها إقليميًّا، تمشيا مع انتشار وباء الإيبولا ومع الطلبات الواردة من حكومات أخرى في المنطقة، وهذا ما مكّن البعثة من التعجيل ببدء تشغيل مكتب تابع لها في مالي، بناء على طلب من الحكومة. ويتوخى من هذا الحضور الإقليمي تيسير تحديد الأولويات بكفاءة في استخدام الموارد والقدرات في مختلف البلدان المتضررة وتوفير التوجيه التنفيذي في مختلف المناطق المتضررة من أجل كفاءة الاتساق في استراتيجيات التصدي للوباء، وخصوصا في التصدي لانتشار الفيروس عبر الحدود.

٧ - ومنذ البداية، كان لزاما على البعثة، وهي تستجيب لحالة لم يسبق لها مثيل، أن تكون سريعة بما يكفي لتلبية الاحتياجات على أرض الواقع لتواكب سرعة تطور الحالة الوبائية. وكلفت البعثة بإعداد وتنفيذ إطار شامل للاستجابة على نطاق المنظومة يضع موضع التنفيذ التوجيه الاستراتيجي للمبعوث الخاص المعني بالإيبولا (انظر A/69/590). وبعقد مؤتمر التخطيط في أكرا في الفترة من ١٥ إلى ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، أدت البعثة دورا رئيسيا في جمع مختلف كيانات منظومة الأمم المتحدة لدعم اعتماد إطار تنفيذي بالإجماع يحدد بوضوح الجهات المسؤولة في المقام الأول عن إنجاز محاور العمل الأساسية والأنشطة التمكينية داخل المنظومة. وكان الهدف المتوخى من البعثة أن تضطلع بدور الميسر في دعم الإنجاز في جميع جوانب الإطار التنفيذي، في حين تتولى كيانات الأمم المتحدة والكيانات غير الحكومية العاملة في الخطوط الأمامية تنفيذ محاور عمل وأنشطة تمكينية محددة. وكان لعلاقة البعثة، بصفتها ميسرا، بباقي منظومة الأمم المتحدة وشركائها المنفذين دور حيوي في دعم فعالية التنفيذ واتساق العمليات.

٨ - وقدّم الأمين العام في مقترحه مزيداً من التفاصيل بشأن استراتيجيته القاضية بأن تكون البعثة تدبيراً مؤقتاً يُستبقى طالما كان وجودها ضرورياً من أجل التصدي لهذه الأزمة، مشيراً إلى أنه سوف "تحقق البعثة هدفها ويجري حلها متى انتفى التهديد الخطير الذي يشكله مرض فيروس إيبولا على السكان في البلدان المتضررة".

٩ - ويمكن التمييز بين ثلاث مراحل مختلفة في عمر البعثة. ففي المرحلة الأولى، وبحكم الحاجة الماسة إلى رفع مستوى القدرات البشرية والبنية التحتية واللوجستيات، كان لا بد من اتخاذ إجراء قوي يتيح السرعة اللازمة للوصول إلى المستوى المطلوب. وركزت المرحلة الثانية للبعثة على تعزيز جهود التصدي للوباء من خلال تحسين التنسيق للاستفادة من قدرات كيانات الأمم المتحدة، وخصوصاً الأخذ بنهج اللامركزية في جهود التصدي للوباء. أما المرحلة الثالثة فتميزت بظهور حالات متفرقة، مما تطلب أيضاً التركيز على تحسين الجانب التقني لجهود التصدي للوباء. وقد أظهرت البعثة، وهي تؤدي دوراً تيسيرياً في سد هذه الثغرات، تجاوباً من خلال تعديل وضعها استجابة لما تلقته من مساهمات استراتيجية من الحكومات المضيفة والدول الأعضاء وكيانات الأمم المتحدة، وتمشياً مع اتجاهات الوباء.

١٠ - وأغلقت البعثة أبوابها في ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٥، عقب انتهاء مرحلة انتقال تدريجي لمدة ستة أشهر عدّلت تمشياً مع مراحل تفشي الوباء، وهو ما سمح لكيانات منظومة الأمم المتحدة برفع مستوى تدخلاتها مع خفض البعثة لمستوى حضورها. كما أن المرحلة الانتقالية للبعثة صُمّمت خصيصاً لتناسب احتياجات كل بلد على حدة، وانطوت على تقليص تدريجي للبعثة. فقد أغلق مكتب البعثة في مالي في ٣١ آذار/مارس عام ٢٠١٥؛ وأغلق مكتب ليبيريا في ٣١ أيار/مايو ٢٠١٥؛ وأغلق مكتب سيراليون وغينيا في ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٥. وقلص حجم مقر البعثة في أكرا بدرجة كبيرة، عن طريق نقل بعض الأصول والقدرات إلى سيراليون وغينيا، وأغلق في ٣١ أيار/مايو ٢٠١٥، ولم يعد يستخدم إلا كمركز عبور. وفي ١ آب/أغسطس، نُقل الإشراف على عملية تصدي منظومة الأمم المتحدة العاجل لفيروس إيبولا من البعثة إلى منظمة الصحة العالمية، في إطار هيئة التعاون في مكافحة فيروس إيبولا المشتركة بين الوكالات، بقيادة منظمة الصحة العالمية.

ثالثاً - منهجية عملية استخلاص الدروس ونطاقها

١١ - يعرض هذا التقرير النتائج الرئيسية التي أسفرت عنها العملية المخصصة لاستخلاص الدروس التي أجريت فيما يتعلق ببعثة الأمم المتحدة للتصدي للعاجل لفيروس إيبولا عملاً بقرار الجمعية العامة ٦٩/٢٧٤ باء. فقد طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم

معلومات مفصلة، في سياق عملياته لاستخلاص الدروس، عن أنشطة التنسيق التي تقوم بها البعثة ومكتب المبعوث الخاص مع منظومة الأمم المتحدة وحكومات البلدان الأكثر تضررا والجهات الفاعلة الأخرى بشكل أعم وأن يدرج نتائج الدراسة المتعمقة التي قام بها للجوانب التنظيمية والإدارية والتخطيطية، والعملية الجارية على أرض الواقع، فضلا عن معلومات عن الأداء النهائي للبعثة. وإذ رحبت الجمعية العامة بإنشاء الفريق الرفيع المستوى المعني بالاستجابة العالمية للأزمات الصحية، شجعت أيضا الأمين العام على أن يكفل تكامل عمليات استخلاص الدروس.

١٢ - ووفقا للفقرات ٩ إلى ١١ من قرار الجمعية العامة ٢٧٤/٦٩ بء، أكد الأمين العام، في رسالة إلى جميع المخبين، أن الهدف من عملية استخلاص الدروس ليس إقرار نجاح تجربة البعثة، وإنما تقديم آراء صريحة وإتاحة رؤية أعم للطريقة التي تدير بها منظومة الأمم المتحدة بشكل جماعي جهود التصدي للأزمات. وتحلل عملية استخلاص الدروس أداء البعثة من حيث الولاية الموكلة إليها، وكذلك دورها في إطار استجابة منظومة الأمم المتحدة ككل. وأجريت هذه العملية في الفترة من أيلول/سبتمبر إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ بالتعاون الوثيق مع المعهد الدولي للسلام، عن طريق تسخير البحوث المتعلقة بالسياسات والتحليل الاستراتيجية للمعهد وقدراته على عقد الاجتماعات لدعم هذه العملية. وهي عملية فريدة من نوعها من حيث كونها عملية الاستعراض الوحيدة التي تركز على استعراض طريقة العمل في التصدي لتفشي الإيبولا.

١٣ - ووضع الأمين العام توجيهات واضحة مفادها أن عملية استخلاص الدروس تشكل تقييما أساسيا لجوانب تجربة البعثة التي ينبغي النظر في تكرارها في حالات الطوارئ المقبلة وتلك التي ينبغي ألا تتكرر. وتضمنت هذه العملية جمع المعلومات، في إطار عملية متعددة الجوانب، للوصول إلى نتائج شاملة. وبالإضافة إلى استعراض مكثي شامل، أجريت ١٧٥ مقابلة فردية مع الجهات الفاعلة في مجال التصدي للوباء من كيانات تابعة للأمم المتحدة ومنظمات غير حكومية وهيئات المجتمع المدني وهيئات وطنية وإقليمية وحكومية دولية. وأقرت صحة نتائج هذه البحوث اجتماعات مائدة مستديرة استشارية عُقدت بموجب قاعدة دار تشاتام للسرية، وتولى إدارتها المعهد الدولي للسلام. وعُقدت مناقشة المائدة المستديرة الرفيعة المستوى الأولى في ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥ في نيويورك، وشارك فيها ممثلون دائمون من ٢٢ دولة عضوا اضطلعت بدور تنفيذي في جهود التصدي للإيبولا. وشارك ٢٠ من رؤساء وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، والإدارات الداعمة، وممثلو الأمين العام الخاصون السابقون الثلاثة المعنيون بالبعثة جميعهم، في مائدة مستديرة ثانية

رفيعة المستوى، عُقدت في ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥ في نيويورك. وعُقدت مائدة مستديرة أحيرة يومي ٣ و ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥ في داكار، جمعت ٤٠ مشاركا من حكومات البلدان المتضررة والمنظمات غير الحكومية العاملة في الخطوط الأمامية والجهات الفاعلة في مجال التصدي للوباء على الصعيد الثنائي وممثلين إقليميين لجميع كيانات الأمم المتحدة العاملة في الخطوط الأمامية. وأجريت زيارات ميدانية إلى سيراليون وغينيا وليبيريا في الفترة من ٦ إلى ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥.

١٤ - وصُنفت النتائج الرئيسية المعروضة أدناه ضمن ثلاثة مجالات مواضيعية عامة، هي: القيادة، والتنظيم، والآثار والتنفيذ على صعيد العمليات، مع إبراز الدروس المستفادة بالخط العريض.

رابعاً - إدارة الأزمة: الدور الحاسم للقيادة

ألف - دور القيادة الرفيعة المستوى

١٥ - أدت القيادة على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي دورا حاسما في حشد مشاركة رفيعة المستوى في جهود التصدي للأزمة بطريقة تتناسب مع خطورة تفشي الإيبولا.

١٦ - ومن النتائج الرئيسية لهذه العملية إنشاء البعثة التي كان لها دور محفز في حشد الموارد المالية والبشرية اللازمة لرفع مستوى جهود التصدي للوباء. وأوضح ممثلو عدد من كيانات الأمم المتحدة أنهم استطاعوا حشد الموارد بفعالية أكبر من خلال الاستفادة من الزخم الذي تولد عن إنشاء البعثة.

١٧ - ورحب ممثلو الدول الأعضاء ورؤساء كيانات الأمم المتحدة الذين شاركوا في المائتين المستديرتين الرفيعتين المستوى بالإجراء الحاسم الذي اتخذته الجمعية العامة بموجب القرار ١/٦٩. وكفلت مشاركة الجمعية في عقد جلسات إحاطة منتظمة خلال مختلف مراحل تفشي الوباء استمرار التركيز على إتهائه.

١٨ - وكان للاهتمام الشخصي للقيادة العليا لحكومات البلدان المتضررة دور حاسم في توحيد جهود التصدي للوباء على الصعيد الوطني وفي حشد الدعم الدولي. وأدت المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، بما فيها الاتحاد الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا واتحاد نهر مانو، دورا رئيسيا في التوعية بتفشي الوباء وحشد الدعم السياسي والمالي من بلدان المنطقة والقارة، تضامنا مع البلدان المتضررة، وإيفاد أفرقة للمشاركة في جهود التصدي للوباء.

١٩ - وأكد المشاركون في اجتماعات المائدة المستديرة الثلاثة أنه طوال عمر البعثة، كان للمشاركة المباشرة والمتواصلة للأمين العام دور حاسم في كفالة إعطاء الأولوية للأزمة على أعلى مستوى في مختلف كيانات منظومة الأمم المتحدة. وكان للأنشطة الدعوية التي قام بها الأمين العام شخصيا بشأن أهم ما يؤثر على جهود التصدي للوباء من قضايا سياسية واستراتيجية وأخرى متعلقة بالموارد والعمليات دور أساسي في هذا الصدد. كما أنها كفلت تمكين القيادة العليا المعيّنة، والمبعوث الخاص المعني بالإيولا، على الصعيد العالمي الاستراتيجي، والممثل الخاص للأمين العام المعني بالبعثة، على الصعيد الإقليمي، والمسؤولين عن إدارة أزمة الإيولا، على الصعيد القطري، من تنفيذ ولاياتهم.

٢٠ - وقد تطلب التعاون بين الوكالات وبين مختلف الإدارات على نطاق المنظومة لمواجهة الأزمة دعما إداريا تنفيذيا من المكتب التنفيذي للأمين العام. وقد أنشأ المكتب آلية رفيعة المستوى للإشراف والإدارة من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤ حتى إغلاق البعثة، لتوفير التوجيه والإرشاد المستمرين للبعثة، ولكفالة مواءمة جهود التصدي للوباء من الناحيتين التنفيذية والاستراتيجية عن طريق التواصل مع رؤساء كيانات الأمم المتحدة العاملة في الخطوط الأمامية والإدارات الداعمة لها. وكان للإدارة التنفيذية للأزمة دور أساسي في توفير إجراءات سريعة وتوجيه وإشراف قويين، مما كفل تمكين قيادة البعثة من خلال فتح قنوات الوصول والاتصال المباشر بمكتب الأمين العام لرفع بعض المسائل التي تستدعي تدخلا سياسيا أو تنفيذيا فوريا إلى أعلى المستويات. والتوجيه والإدارة التنفيذيان الفعالان للأزمات على نطاق المنظومة عنصران أساسيان لكفالة وحدة الهدف والقيام، في الوقت المناسب، بحل المشاكل وإدخال التعديلات الضرورية لتلبية الاحتياجات المتغيرة على مستوى العمليات.

باء - أهمية القيادة التقنية

٢١ - كُلفت البعثة لتستفيد في آن واحد من الخبرة التقنية التي تتيحها منظمة الصحة العالمية والمزايا والقدرات العملية التي تسهم بها كيانات الأمم المتحدة. وكان من المتوخى، في التصور الأصلي للبعثة، أن تشمل قيادتها مسؤولا صحيا كبيرا ترشحه منظمة الصحة العالمية ليكون نائبا لرئيس البعثة. غير أن ذلك لم ينعكس في الهيكل النهائي الذي اتفقت عليه في نهاية المطاف جميع كيانات الأمم المتحدة في مؤتمر التخطيط في أكرافيا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤. وعوض ذلك، ونظرا لسرعة تفشي الوباء وأهمية تعديل استراتيجية التصدي له باستمرار وفقا للظروف المحلية، اضطلع الممثل الخاص للمديرة العامة لمنظمة الصحة العالمية المعني بالتصدي للإيولا بدور مسؤول متجول. وخلصت عملية استخلاص الدروس إلى أن

القيادة التقنية لمنظمة الصحة العالمية كان لها دور أساسي في فعالية البعثة من خلال توفير التوجيه التنفيذي للشركاء في التصدي للوباء وأن إيفاد مسؤول كبير من منظمة الصحة العالمية خصيصاً إلى عين المكان ليشغل منصب نائب الممثل الخاص للأمين العام المعني بالبعثة في البداية كان من شأنه أن يعزز قدرات البعثة في هذا الصدد بشكل أفضل، على الرغم من أنها لم تستعد الحاجة إلى خبرة تقنية متجولة. وفي غياب هذا الحضور التقني الدائم الرفيع المستوى في المراحل الأولى لنشر البعثة، لوحظ أن المبعوث الخاص المعني بالإيولا كثيراً ما اضطلع بدور بديل في المنطقة من خلال توفير الاستراتيجية الطبية التي يستند إليها عمل البعثة.

٢٢ - وكان من شأن إيفاد هذه الخبرة التقنية الرفيعة المستوى أن يساعد أيضاً في التعجيل بتحديد وحشد القدرات المتخصصة اللازمة لاحتواء تفشي الوباء، بما في ذلك أخصائيو علم الأوبئة، فضلاً عن توفير جميع الموظفين اللازمين للركيزة الصحية للبعثة في التصدي للإيولا، التي يشرف عليها مدير عمليات طوارئ من منظمة الصحة العالمية برتبة مد-٢، مع إيفاد الموظفين إلى الميدان لمدة أطول. وبمجرد تعزيز الحضور الدائم الرفيع المستوى لمنظمة الصحة العالمية في المنطقة، جاءت الردود في إطار عملية استخلاص الدروس إيجابية، حيث أشير إلى أن المسؤول المذكور قد اتسم بدرجة كبيرة من الفعالية في الإبلاغ عن التحولات في الاستراتيجية التنفيذية تمثياً مع انتشار الوباء. ومن أجل الاستعداد للتصدي للأزمة بطريقة متخصصة وفعالة، لا بد من توفير الخبرات المتخصصة اللازمة على أعلى المستويات في إطار فريق القيادة الاستراتيجية العليا ودمج الموظفين من المستوى الرفيع والمستوى التقني على نحو سريع ومستدام في جهود التصدي للأزمة.

جيم - دور المبعوث الخاص المعني بالإيولا

٢٣ - كُلف المبعوث الخاص المعني بالإيولا بتمثيل منظومة الأمم المتحدة وتوفير القيادة الاستراتيجية الشاملة، والتنسيق والتوجيه، وقيادة الجهود الدولية في مجال تعبئة الموارد والاتصالات الاستراتيجية وأنشطة الدعوة. وكُلف أيضاً بالعمل عن كثب مع منظمة الصحة العالمية من أجل وضع وتقديم خطة استراتيجية عالمية شاملة للتصدي للوباء، بحيث تتواءم معها الجهود التي تبذلها البعثة والشركاء الآخرون (انظر A/69/660، الفقرة ١٠ (أ)). وعلى العموم، تبين في سياق عملية استخلاص الدروس أن هناك نوعاً من التآزر الإيجابي بين الدور الذي يؤديه كل من المبعوث الخاص المعني بالإيولا الذي يقوم، في إطار ولاية التصدي للوباء على الصعيد العالمي، بالتركيز الخارجي على تنفيذ الأولويات الاستراتيجية والسياساتية المبينة

أعلاه، والممثل الخاص للأمم العام المعني بالبعثة، الذي يركز على إدارة الجوانب التنفيذية للجهود التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة للتصدي للوباء في المنطقة المتضررة.

٢٤ - واستناداً إلى التعليقات الواردة على نطاق واسع خلال عملية استخلاص الدروس، فإن المبعوث الخاص المعني بالإيبولا كان له دور مهم ومكتمل في جهود التصدي للوباء. وقد أشارت الدول الأعضاء المشاركة في اجتماع المائدة المستديرة الرفيع المستوى إلى دوره الحاسم في دعم تبادل المعلومات بين الجهات المشاركة في التصدي للوباء من المستوى العالمي إلى المستوى الميداني من خلال الائتلاف العالمي من أجل التصدي لفيروس إيبولا. وكان له دور حاسم في توفير الاستمرارية لجهود التصدي للوباء، بسبل منها دعم الانتقال السلس من البعثة إلى هيئة التعاون في مكافحة فيروس إيبولا المشتركة بين الوكالات.

٢٥ - وأقر الممثلون الوطنيون بفائدة الصندوق الاستثماري المتعدد الشركاء للتصدي لفيروس إيبولا، الذي يديره المبعوث الخاص المعني بالإيبولا، في توفير تدفق سريع للأموال البرنامجية من أجل سد الثغرات الخطيرة في جهود التصدي للوباء من خلال المشاريع التي تنفذها البعثة وكيانات الأمم المتحدة والشركاء المنفذون. وتوفير أموال برنامجية في إطار التصدي لحالة طارئة عنصر أساسي في الاستجابة بمرونة وفي القدرة على سد ما يحدد من ثغرات خطيرة في جهود التصدي للحالة.

٢٦ - وقد كُلف المبعوث الخاص المعني بالإيبولا، بصفته مسؤول منظومة الأمم المتحدة الأول عن الاتصالات الاستراتيجية المتعلقة بفيروس إيبولا، بدعم إعداد وتنفيذ استراتيجية الاتصالات على نطاق منظومة الأمم المتحدة برمتها. وفي اجتماع المائدة المستديرة الرفيع المستوى مع الدول الأعضاء، أشير إلى أنه كانت هناك رسائل متضاربة في المرحلة المبكرة من جهود التصدي للوباء، وأنه كان من الضروري وضع استراتيجية اتصالات موحدة من هذا القبيل من البداية.

٢٧ - وذكرت كيانات منظومة الأمم المتحدة أنه، عقب نشر البعثة، ظهر انفصام شديد بين ما هو متوقع من البعثة وما أتيح لها من موارد لتمكينها من القيام بذلك، وهو ما بعث برسائل متضاربة. وأدى عدم التوافق بشأن ما إذا كان نطاق مسؤولية البعثة سيتجاوز وقف تفشي الفيروس ومعالجة المصابين به ليشمل تفعيل الأولويات الاستراتيجية الأوسع نطاقاً، بما في ذلك توفير الخدمات الأساسية، والحفاظ على الاستقرار ومنع حالات تفشي المرض في بلدان أخرى غير البلدان المتضررة، على النحو المبين لمنظومة الأمم المتحدة في الإطار الاستراتيجي المبعوث الخاص، إلى حالة ارتباك في البداية بين البعثة وكيانات الأمم المتحدة. وأوضح في سياق مؤتمر التخطيط في أكرا أن البعثة، باعتبارها بعثة طوارئ مؤقتة، لم تمنح

الموارد أو الخبرات اللازمة للاضطلاع بجميع تلك الأولويات الطويلة الأجل. وقد شمل نطاق الإطار الاستراتيجي للمبعوث الخاص المنظومة بأكملها وتجاوز الإطار التنفيذي للبعثة ليشمل ولايات الكيانات التابعة للمنظومة.

٢٨ - وخلصت بشكل منهجي عملية استخلاص الدروس إلى أنه كان بوسع الأمم المتحدة أن تضطلع بدور أكثر فعالية في مواءمة الرسائل في مرحلة مبكرة من جهود التصدي للوباء. وقد اعتُبر أن إعداد استراتيجية اتصالات ومجموعة أساسية من الرسائل على نطاق المنظومة في نهاية المطاف، ثم نشرها وتعزيزها عن طريق منسقي اتصال تابعين للأمم المتحدة، كان له دور فعال في تنسيق وتوحيد جهود الجهات الفاعلة المشاركة في جهود التصدي للوباء. وخلص المخبين إلى أن تعزيز روابط الاتصال بالميدان عن طريق القدرات المتاحة في البلدان المتضررة، عوض تمرکز القدرات فقط في مقر الأمم المتحدة وفي مقر البعثة بأكرا، كان بإمكانه أن يساعد على تصميم وترويج الرسائل بما يتناسب واحتياجات الجهات المستهدفة على أرض الواقع. وينبغي إعطاء الأولوية للاتصالات الاستراتيجية باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من جهود التصدي للأزمة منذ البداية، مع تعيين جهة مسؤولة على نطاق المنظومة وتوفير قدرات اتصالات لامركزية في الميدان.

دال - أهمية الدور القيادي للأمم المتحدة على الصعيد الإقليمي: دور الممثل الخاص للأمين العام

٢٩ - من النتائج التي خلصت إليها العملية على نطاق واسع أن الشروط المطلوبة في القيادة يجب أن تكون موافقة للاحتياجات على أرض الواقع وهي تتطور في مختلف مراحل حالة الطوارئ. ولاحظ المخبين أن التغييرات التي أدخلت على قيادة البعثة تقابلها ثلاث مراحل متميزة في جهود التصدي للوباء. ففي المرحلة الأولى، كانت هناك حاجة إلى قائد يتمتع بالخبرة في مجال الدعم الميداني وقت الأزمات، بالنظر إلى ما ينطوي عليه رفع مستوى جهود التصدي للوباء بشكل كبير من تحديات متعلقة بالبنية التحتية واللوجستيات؛ وفي المرحلة الثانية، ومع توافر معظم العناصر التي تمكن من التصدي للوباء، كانت هناك حاجة إلى قيادة تيسيرية للاستفادة من الشراكات، وخصوصاً لإضفاء طابع لامركزي على جهود التصدي للوباء؛ أما في المرحلة الثالثة، فكانت هناك حاجة إلى تعيين قائد يتمتع بالخبرة التقنية اللازمة على رأس البعثة لدعم الجهود المبذولة لإعادة تعديل تفاصيل الاستراتيجية التنفيذية بما يتماشى والطابع المتفرق والمحلي لحالات تفشي الفيروس. واعتُبر دور الممثل الخاص للأمين العام حاسماً في وضع الإطار التنفيذي لتوجيه الجهود التي يبذلها الشركاء وكفالة الاتساق في الجهود المبذولة للتصدي للوباء في مختلف البلدان المتضررة. وعزز الممثل الخاص أيضاً المساعي

الحميدة التي يبذلها المسؤولون عن إدارة أزمة الإيبولا من خلال قيامه بدور سياسي متحول على الصعيد الإقليمي.

هاء - أهمية القيادة المخولة على الصعيد القطري

٣٠ - ورد في إطار عملية استخلاص الدروس ردود واضحة ترى أن القيادة الفعالة التي أمكن وجودها بفضل رعاية الأمين العام لأعمال التصدي للأزمة كانت واحدة من أهم إسهامات بعثة الأمم المتحدة للتصدي للعاجل لفيروس إيبولا. فقد اعتُبر أن المسؤولين الإداريين لأزمة إيبولا على الصعيد القطري كانوا بمستوى عال من الفعالية في الاضطلاع بدور التنسيق الشامل لعدة قطاعات والرفيع المستوى مع حكومات البلدان المتضررة، حيث أتاحوا آلية للعمل السريع والمستقل في دعم الشركاء الميدانيين. وقام المسؤولون الإداريون أيضا بدور رئيسي في تمثيل كيانات الأمم المتحدة والتحدث باسمها مع الشركاء الثنائيين والجهات المانحة، بما في ذلك من خلال الآليات الرسمية، مثل فريق التنسيق مع الجهات المانحة الذي أنشأته البعثة في غينيا. وإذا كان المسؤولون الإداريون قد سعوا أيضا إلى إقامة علاقات مع الجهات الفاعلة غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، فإن المجهيين ممن طُلبت آراؤهم اعتبروا أن هذا التنسيق كان بالإمكان أن يكون أكثر شمولا، حيث بدأ العمل التنسيقي للمنظومة في أزمة إيبولا مغاليا في توجهه الداخلي. وساعدت المهام القيادية التي قامت بها البعثة على تبسيط التواصل وإجراءات اتخاذ القرارات مع النظراء الحكوميين من خلال إتاحة قناة تخاطب وحيدة لمنظومة الأمم المتحدة، ورفعت من مستوى الاتصالات السياسية، ودعمت العلاقات بين الشركاء، ولا سيما حيثما وجد مجال للاختلاف على المستوى الاستراتيجي أو العملي.

٣١ - وخلص المشاركون في اجتماع المائدة المستديرة الذي عُقد في داكار إلى أن المسؤولين الإداريين، وإن كانت مهام التنسيق التي قاموا بها شبيهة على وجه العموم بمهام منسق الشؤون الإنسانية، فهم كانوا محولين أكثر للتركيز على الصعوبات الخاصة التي تعترض البرامج والسياسات في سياق التصدي لأزمة في الصحة العامة يصعب التنبؤ بتطوراتها، وفُسح أمامهم مجال أوسع من العلاقات والاتصالات، وتمتعوا بصلاحيات أكبر لعقد الاجتماعات. ولقد أعرب رؤساء كيانات الأمم المتحدة خلال عملية التشاور الرفيعة المستوى المشتركة بين الوكالات بشأن المرحلة الانتقالية للبعثة عن رغبتهم قوية في الإبقاء على مهام المسؤولين الإداريين، وهذا دليل على ما لمسوه من قيمة في هذه المهام.

واو - تكيف السمات القيادية مع الاحتياجات الميدانية

٣٢ - لقد قام رؤساء كيانات الأمم المتحدة والإدارات المساعدة بأدوار أساسية، من خلال آلية الإدارة التنفيذية، في إنجاز التغييرات التشغيلية الضرورية، كل في الكيان التابع له. والتقت الآراء المستقاة من خلال عملية استخلاص الدروس في قولها إن كيانات الأمم المتحدة التي يغلب عليها الطابع الميداني والتركيز على حالات الطوارئ، مع تمتعها بالمرونة في اختيار القيادة المناسبة للاحتياجات الميدانية وفي تكيف وجودها القطري بحسب الاحتياجات الميدانية، هي الكيانات الأقدر على القيام بتلك التغييرات كلما ظهرت الحاجة إليها. وذهب الرأي إلى أن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى يمكن أن تنظر في اعتماد سياسات ترمي إلى ضمان قدر مماثل من المرونة في سياق العمل الميداني. فإن القدرة على تغيير طرائق عمل المنظمة وإعادة النظر في طبيعة وجودها وسمات قيادتها في أي بلد بحسب تقلب الظروف عنصر حاسم في جعل المنظمة تتصدى للأزمات بفعالية.

خامسا - تنظيم جهود التصدي: جدوى التنسيق والشراكة

ألف - العلاقة بين البعثة ومنظومة الأمم المتحدة

٣٣ - لقد لاحظت الأغلبية الساحقة من المخبين أنه حتى وإن وجد هيكل قيادي، من الضروري التشاور باستمرار مع الشركاء المنفذين، والتنسيق الفعلي معهم بقصد إشراكهم ونيل تأييدهم والاستفادة من الآليات والقدرات ووفورات الحجم القائمة. وهذا لا يقلل من الحاجة إلى القيادة في ظل أزمة وبائية حادة، ولكنه يبين أن التنسيق الفعال يعزز من دور القيادة في واقع الأمر.

٣٤ - لقد قال الأمين العام حينما اقترح إنشاء البعثة إن البعثة ستتيح القيادة الفعالة والتوجيه العملي على أرض الواقع وستعمل عن قرب وبطريقة منسقة مع أي وجود للأمم المتحدة، وهو ما يعني أن القيادة والتنسيق لا يستبعد أحدهما الآخر. ومع ذلك، أشار المخبين خلال عملية استخلاص الدروس إلى أن انقساماً قد ظهر بين القيادة والتوجيه، من جهة، والتنسيق، من جهة أخرى، في المرحلة الأولى من نشر البعثة. وقد أعادت البعثة بعد ذلك النظر في أسلوب عملها لتضطلع بدور أكبر في التنسيق.

٣٥ - وساعدت كيانات الأمم المتحدة العاملة في أرض الميدان في حفز هذا التحول الاستراتيجي الذي بدأ في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤ وزادت وتيرته في كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، سواء على مستوى القيادة، من خلال آلية الإدارة التنفيذية الرفيعة المستوى،

أو من خلال إنشاء مجلس التنسيق على الصعيد الإقليمي في شباط/فبراير ٢٠١٥. وقد أشرك مجلس التنسيق بالفعل كيانات منظومة الأمم المتحدة العاملة في أرض الميدان في إدارة جهود التصدي للأزمة واتخاذ ما يتعلق بها من قرارات استراتيجية. وكان لوجود آليات تنسيق متعددة المستويات على الصعيد العالمي والإقليمي والقُطري أثر في تعزيز موقف كافة الأطراف، كما أن تلك الآليات ساعدت في تنفيذ القرارات التي تم التوصل إليها على مستوى القيادات في إطار آلية الإدارة التنفيذية.

٣٦ - وبينما كانت البعثة تضع الاستراتيجية العامة، بتوجيه تقني من منظمة الصحة العالمية، كان لزاما عليها أن تسخر قدرات وكفاءات شركائها من الأمم المتحدة على نحو يسمح لكل كيان بأداء مسؤوليته الرئيسية، ضمن مجال خبرته وفي نطاق ولايته، إعمالا لمفهوم الوكالة الأنسب في الموقع الأنسب. وقد كان للكيانات العاملة في أرض الميدان دور رئيسي في إفهام الجهات المعنية أن البعثة نُشرت ومعها موارد محدودة لتقوم من تلقاء ذاتها بسد أوجه النقص، ولكن كان متوقعا منها أيضا أن توجه الانتباه إلى أوجه النقص هذه من خلال دورها التنسيق الشامل وأن توجّه قدرات الأمم المتحدة وغيرها من الشركاء المنفذين لسد أوجه النقص. فالحاجة إلى آلية مركزية للقيادة وصنع القرار في حالات الطوارئ لا تنفي منافع التنسيق والتعاون. وعندما توضع آليات فعالة لإشراك جميع أصحاب المصلحة الرئيسيين في الإدارة واتخاذ القرارات الاستراتيجية في سياق التصدي للأزمات يتوسع نطاق المساءلة الجماعية وتزيد الفعالية في العمل.

باء - تكييف هياكل التصدي مع الاحتياجات الميدانية

٣٧ - عندما أنشئت بعثة الأمم المتحدة للتصدي للعاجل لفيروس إيبولا، كانت البلدان المتضررة في مراحل مختلفة من انتشار الوباء، وكانت لها احتياجات متباينة وقدرات متفاوتة على أرض الميدان. وقد أخذ هذا الواقع بعين الاعتبار لدى وضع تصور للبعثة، حيث كان من المبادئ الأساسية التي روعيت ضرورة تكييف العمليات حسب اختلاف الظروف. وذهبت الآراء المعبر عنها خلال عملية استخلاص الدروس إلى أن تصميم البعثة كان ينبغي تكييفه ليلائم احتياجات كل بلد على حدة، الأمر الذي كان من شأنه أن يزيد من التكامل مع القدرات القائمة، كما كان من الممكن أن يجعل للبعثة في كل بلد هيكلا مختلفا عن هيكلها في البلد الآخر. وتبين أيضا أن كفاءة الاستخدام الأمثل لبعثات الأمم المتحدة وعملياتها وقدراتها المتاحة في أرض الميدان كان من شأنه أيضا أن يساعد على جعل هيكل البعثة أكثر ملاءمة للاحتياجات المحلية.

٣٨ - ولما صارت البعثة أكثر حضوراً في البلدان المتضررة وأقرب إلى البؤرة التي انتشر منها الداء، زادت قدرتها على تكييف وجودها بحسب الثغرات والاحتياجات الميدانية الفعلية. فعلى سبيل المثال، عدلت البعثة من انتشار أصولها وقدراتها لمواجهة زيادة مفاجئة في الأعباء في نيسان/أبريل ٢٠١٥ قبل حلول موسم الأمطار. وبفضل مناداة قيادات كيانات الأمم المتحدة بزيادة التكامل بين القدرات في أرض الميدان، وتشجيع الحكومات المضيفة على اتباع نهج إقليمي، أمكن استغلال الموارد أفضل استغلال حيثما دعت الحاجة على صعيد المنطقة برمتها. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، شجعت الجمعية العامة أيضاً على زيادة التركيز على نقل الموارد والأنشطة من مقر البعثة إلى أرض الميدان من أجل تحقيق أقصى تأثير ممكن على أرض الواقع (انظر القرار ٦٩/٢٦٢، الجزء عاشر، الفقرة ٤). ينبغي إذن، حين التصدي لأي أزمة إقليمية، إيلاء العناية اللازمة لتكييف الهياكل مع احتياجات وقدرات كل بلد من البلدان المعنية.

٣٩ - لقد كانت التقييمات الميدانية الأولية التي أنجزها المبعوث الخاص المعني بالإيبولا في آب/أغسطس وأيلول/سبتمبر ٢٠١٤ مفيدة في عملية التخطيط للبعثة، غير أن الحالة على أرض الميدان كانت متقلبة وسريعة التبدل. فقد ساد تضارب بين ضرورة السرعة وإلحاح الحاجة إلى التصدي للوباء بالنظر إلى خطورة الوضع، من جهة، والحاجة إلى توسيع نطاق المشاورات وجمع المعلومات في إطار عملية التخطيط، من جهة ثانية. وأشار الأمين العام في تقريره عن تنفيذ توصيات الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام، إلى أنه متى لزم أن ينشر على الفور وجود كبير الحجم، فإن الولاية يمكن ألا تشمل بداية الأمر جميع المهام. وفي مثل هذه الحالات، تتعقب تقارير الأمين العام اللاحقة التقدم المحرز وتحدد الخيارات المتاحة لإدخال تغييرات على استراتيجية البعثة وولايتها عند الضرورة (انظر A/70/357-S/2015/680، الفقرة ٥٩). وقد أظهرت عملية التصدي لداء إيبولا، من خلال التقارير الشهرية المقدمة عنها إلى الجمعية العامة ومشاريع ميزانيتها، مزايا هذا الأسلوب في التكيف بحسب تغير الحالة على أرض الميدان.

٤٠ - وقد جرت عملية التخطيط للبعثة في المرحلة الأولى تحت إشراف قائد رفيع المستوى مخولة له كامل الصلاحيات ومسؤول أمام الأمين العام، مع تمكينه من الحصول على التوجيهات التقنية من أعلى مستويات المسؤولية في منظمة الصحة العالمية، يدعمه فريق متفرغ متعدد التخصصات يعمل من نفس المكان. وبالنظر إلى استحالة القيام بالتخطيط في مسرح الأحداث، كان لزاماً التركيز أكثر على التخطيط المتواصل انطلاقاً من القاعدة باستغلال المعرفة الميدانية المتاحة لدى الأمم المتحدة والقدرات الوطنية المتاحة على أرض

الميدان في فترة التقييم والتخطيط. وربما كان هذا الأسلوب هو ما ساعد على إتاحة المعلومات الميدانية اللازمة للرفع من مستوى تكييف جهود التصدي لتلائم أوجه النقص المحددة بدقة في قدرات كل بلد، مع مراعاة الأدوار ذات الجدوى التي يمكن أن تقوم بها الجهات الفاعلة المشاركة في العمل. وكما ورد في تقرير الأمين العام عن تنفيذ توصيات الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام، ستستفيد قدرة مركزية مصغرة للتحليل والتخطيط، يجري حالياً إنشاؤها في المكتب التنفيذي للأمين العام، من المعلومات والتحليلات المتاحة على نطاق المنظومة، وستقوم بتجميع تلك المعلومات والتحليلات، بقصد إعداد الاعتبارات والخيارات الاستراتيجية لما يمكن من عمليات للتصدي للأزمات (انظر A/70/357-S/2015/680، الفقرة ٥٤). وستساهم هذه القدرة المصغرة في تعزيز قدرة الأمم المتحدة على التغلب على التحدي المزدوج المتمثل في دمج وتحليل ما تفرق من مصادر المعلومات على نطاق المنظمة في الوقت المناسب، ودعم عمليات التخطيط المنضبطة بهدف التوصل إلى عمليات تصدّ للأزمات تكون أكثر ملاءمة للظروف.

٤١ - لقد اعتمد أول الأمر في تقدير احتياجات البعثة من موارد الميزانية المقدمة في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤ على توقعات بانتشار مطرد لداء إيولا قدمها خبراء دوليون في مجال الصحة وقت تقديم تلك التقديرات (انظر A/69/404). وتضمنت مشاريع الميزانية اللاحقة تعديلات كبيرة اعتماداً على معلومات أكثر دقة بشأن الوضع الوبائي، والأثر المترتب على جهود التصدي الوطنية والدولية، وعمليات المواءمة التي طرأت على دور البعثة في حد ذاته (انظر A/69/590 و Corr.1). فالمشروع الذي قدم إلى الجمعية العامة في آذار/مارس ٢٠١٥ روعي فيه ما كان مقرراً من خفض تدريجي للبعثة والجدول الزمني لإغلاق المكاتب القطرية، بالنظر إلى الوضع الوبائي وإلى تقييم تبين منه تحسن قدرات التصدي الوطنية والدولية في تلك المرحلة (انظر A/69/842).

جيم - الاستفادة من الآليات القائمة لكفالة التكامل الأمثل

٤٢ - لقد بدا واضحاً من عملية استخلاص الدروس أن هناك أوجه قصور في استخدام الآليات الجديدة بالنظر إلى الوقت الذي يضيع في التمرن للتعود عليها. وتؤكد من العملية بجلاء أنه من المناسب الاستفادة من آليات التنسيق القائمة والمصطلحات المعهودة، حيثما أمكن ذلك، بغية الحد من الارتباك لدى الشركاء المنفذين، ولا سيما في خضم الأزمة. ولم يكن نشر البعثة باعتبارها كياناتاً جديدة ليحول دون الاستفادة من الآليات والهياكل والمعارف والموارد البشرية القائمة. فقد تبين في بعض الحالات أن البعثة أنشأت بالفعل أو استخدمت آليات تنسيق مألوفة لأغراض التواصل والتشاور مع كيانات الأمم المتحدة،

مثل فريق التصدي لداء إيولا، وهو آلية تنسيق على الصعيد القطري يتألف من كيانات المنظومة التنفيذية العاملة في أرض الميدان على غرار أي فريق قطري للعمل الإنساني.

٤٣ - وقد أكد المخبون أن استخدام آليات التنسيق القائمة يزيد من التكامل مع الجهات التي تعمل بالفعل في أرض الميدان ويسر المزيد من الاستمرارية. فحيثما أدمجت البعثة في عملها الهياكل والآليات والموارد البشرية القائمة، إلا وكانت أقدر على ضمان هذه الاستمرارية في الفترة التالية لانسحابها. وتبين من ردود كثيرة أنه كان من الممكن تحقيق قدر أكبر من التكامل مع المنسقين المقيمين، وأن ذلك كان من شأنه أن يساعد على كفاءة انتقال أكثر سلاسة من جهود التصدي للأزمة إلى جهود الإنعاش. وقد تباينت درجة التكامل من بلد إلى آخر. ففي ليبيريا، تبين أنه كان هناك قدر أكبر من التكامل بين الهياكل والآليات القائمة والمسؤول الإداري لأزمة إيولا بوصفه عضواً في الفريق القطري وفريق الإدارة العليا لبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا. وأكدت كيانات المنظومة العاملة في أرض الميدان أنها كانت لتدعم تحسين التنسيق مع مكاتبها الإقليمية لو أن مركز الاتصال التابع للبعثة الذي كان مقرراً إنشاؤه في داكار تحقق بالفعل. وقيل أيضاً إن استخدام آليات تنسيق الشؤون الإنسانية القائمة، مثل المجموعات المواضيعية، كان من شأنه أن ييسر العمل على نطاق أوسع مع الجهات الفاعلة غير الحكومية. فباستثناء الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر الذي ضُم رسمياً إلى عضوية مجلس التنسيق، رأت الجهات الفاعلة غير الحكومية العاملة في المجال الإنساني، بوجه عام، أنها لم تحظ بفرصة كافية للعمل مع البعثة. وإذا كان من المفهوم أن تدعو الضرورة أحياناً إلى الاستفادة من الحلول المبتكرة لمعالجة حالات غير مسبوقة، فإنه لا ينبغي إغفال المزايا التي تتحقق من استخدام الآليات القائمة والمصطلحات المألوفة، متى أمكن استخدامها، بغية التقليل إلى أدنى حد من أوجه القصور التي ينطوي عليها استخدام الهياكل الجديدة.

دال - الدور المنوط بمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

٤٤ - بدأ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في آذار/مارس ٢٠١٤ يقدم الدعم التشغيلي لجهود التصدي العاجل لوباء إيولا، بما في ذلك من خلال تقديم الدعم في مجال إدارة المعلومات والتنسيق إلى البلدان المتضررة وإيفاد فريق تابع للأمم المتحدة لتقييم الكوارث والتنسيق إلى ليبيريا في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤. ومنذ إنشاء بعثة الأمم المتحدة للتصدي العاجل لفيروس إيولا، قدم أكثر من ١٤٠ موظفاً من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية الدعم في جهود التصدي لداء إيولا من خلال البعثة ومنظمة الصحة العالمية والمنسقين المقيمين، في مجالات التتبع المالي وإدارة المعلومات وتنسيق الشؤون الإنسانية. ولم يكن استنفار المكتب

بالأعداد أو القدرات التي كان ليحشدتها للتصدي لحالة طوارئ إنسانية من المستوى الثالث وفق تصنيف اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وأشار العديد من المخبين إلى أن هذا الأمر هو السبب في النقص الملحوظ في التنسيق، معتبرين أن البعثة كان بإمكانها أن تستفيد من أدوات وقدرات التنسيق المتاحة لدى المكتب. وأعرب ممثلو الحكومات الوطنية وممثلو الدول الأعضاء عن أسفهم من أن البعثة لم تقم بدور أكبر في التنسيق بين الجهات المانحة وفي التتبع المالي في الزمن الحقيقي على الصعيد القطري. وقام مكتب المبعوث الخاص المعني بالإيولاء، في وقت لاحق، وبالتشاور الوثيق مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، بتتبع أموال الجهات المانحة وأعد ثلاثة تقارير لاستعراض الاحتياجات والمتطلبات وخطط تعبئة الموارد للمنطقة. فحتى حين يُنشر كيان آخر لتولي قيادة جهود التصدي لأزمة ما، فإن مجموعة أدوات التنسيق المتاحة لدى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية تبقى لها قيمة تضيفها وينبغي الاستفادة منها.

هاء - اختيار مقر البعثة

٤٥ - عندما أنشئت البعثة كانت قيود قد فرضت على الرحلات الجوية المتجهة إلى البلدان المتضررة، وكان يسود حينها شعور متزايد بالخوف من التعرض للعدوى والإصابة بالداء. وفي هذا السياق، اتخذ قرار بإنشاء مقر في أكرا، بدعم من حكومة غانا، إذ كان متاحا هناك أيضا مستودع للاستجابة للحالات الإنسانية تابع لبرنامج الأغذية العالمي وجسر جوي لتيسير نقل الأفراد والإمدادات بانتظام إلى البلدان المتضررة وإلى المكاتب في كل بلد من البلدان المتضررة. وقد اعترف بأن المقر كان له في المرحلة الأولى من أعمال التصدي للأزمة دور عملي في تيسير تدفق السلع والإمدادات والأفراد إلى البلدان المتضررة.

٤٦ - وإذا كان اتخاذ أكرا مقرا للبعثة قد اعتُبر أمرا مبررا من الناحية العملية، فقد تبين أيضا أن هذا الاختيار زاد من بعد البعثة عن الشركاء الميدانيين. وارتأى ممثلون وطنيون وعدد من الشركاء الميدانيين أنه كان بالإمكان أن يتخذ للبعثة مقر في أحد البلدان المتضررة، وهو ما كان من شأنه أن يساعد في اتخاذ القرارات بالسرعة اللازمة. وأجمعت الآراء المعبر عنها في اجتماعات المائدة المستديرة الثلاثة كلها على أن مقر أكرا كان ينبغي أن يكون له حضور أخف بكثير يتناسب مع وجود البعثة في البلدان المتضررة، وقد تأكدت تلك الآراء من خلال المقابلات التي أُجريت في إطار عملية استخلاص الدروس. وذهب الرأي أيضا إلى أن مركز ثقل البعثة كان ينبغي أن يتحول إلى البلدان المعنية بأسرع مما حدث. فإن تنسيق العمليات يزداد فعالية إلى حد بعيد من خلال الاقتراب من مواقع الأزمة

إلى أقصى ما تسمح به الظروف، الأمر الذي يزيد من الفعالية في الاضطلاع بالرقابة الاستراتيجية والتوجيه التنفيذي للجهات العاملة في التصدي للأزمة.

واو - قوام البعثة من الموظفين

٤٧ - تبين من عملية استخلاص الدروس أن البعثة وإن كان إنشاؤها ونشرها لم يستغرقا وقتاً طويلاً، فإنها أخذت وقتاً قبل أن تصبح قادرة على أداء مهامها ويكتمل قوامها من الموظفين. ففي البداية، استعارت البعثة الموارد البشرية والعتاد ووسائل النقل من بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا ومن أفرقة الأمم المتحدة القطرية. ووجدت البعثة صعوبة في العثور على الأفراد من ذوي المهارات المتخصصة المطلوبة ونشرهم بأعداد كافية للقيام بأعمال التصدي في الوقت المناسب، وهو ما يبرز أهمية إعداد استراتيجية توظيف واضحة تركز على توجيه جهود التوظيف حيثما وجدت المزايا النسبية. ولم يكن لدى الأمانة العامة قوائم مناسبة من المرشحين تلجأ إليها في كثير من المجالات الوظيفية، مثل إدارة الحالات، التي تقع ضمن اختصاص مختلف كيانات المنظومة. ولجأت البعثة في نهاية المطاف إلى جلب الموظفين من كيانات تابعة للأمم المتحدة من خلال ترتيبات الإعارة بين الوكالات لسد النقص. ولم يتسن الاستفادة بالكامل من التدابير المتخذة لتيسير التعجيل بعمليات الاستقدام والنشر، لانعدام استراتيجية توظيف تلي الاحتياجات ذات الأولوية. وظهرت صعوبات تتعلق بترتيبات الإعارة مع الكيانات المتخصصة التابعة للمنظومة، حيث لم تكن الأنظمة الإدارية ولا الأنظمة الأساسية لموظفي هذه الكيانات متسقة دائماً مع النظامين الإداري والأساسي لموظفي الأمانة العامة، ولم تكن هناك ترتيبات مسبقة للإعارة من شأنها أن تيسر التبادل بين الوكالات.

٤٨ - وفيما يتعلق بطبيعة الملاك الوظيفي للبعثة، ذهب الرأي إلى أن الموظفين من ذوي الخبرة والمكانة اللازمين هم وحدهم من يمكنهم التواصل بفعالية على أعلى المستويات مع الحكومات الوطنية ومنظومة الأمم المتحدة والمجتمع الدولي. فبالنظر إلى طبيعة العمل والمستوى الرفيع من المخاطبين الرئيسيين، تطلب الأمر أن يرأس البعثة شخص برتبة وكيل للأمين العام، يتولى المسؤولية عن أعمال التصدي للأزمة على صعيد المنطقة برمتها، وأن يكون في كل بلد معني مسؤول إداري لأزمة إيولا برتبة أمين عام مساعد. وعدا هذه المناصب القيادية، فإن إجمالي عدد الوظائف من الرتب العليا في البعثة عدل في الميزانية المنقحة المقدمة في آذار/مارس ٢٠١٥ (انظر A/69/842). فقد أُلغيت أربع وظائف برتبة مد-٢ وست وظائف برتبة مد-١ من ملاك موظفي البعثة. إنه ينبغي إذن، لاعتبارات تخطيط الميزانية، إجراء تقييم متواصل طيلة فترة وجود أي بعثة للاحتياجات من الوظائف، من حيث عددها ورتبها، في ضوء تغير الاحتياجات.

زاي - كفالة إطار إداري لحالات الطوارئ يركز على العمل الميداني

٤٩ - لقد كان تأمين ما يكفي من مرافق العلاج الطبي داخل كل بلد وما يلزم من قدرة في مجال الإجراء الطبي أمراً حاسماً في التأهب الطبي والقيام بواجب العناية. واعتُبر أن غياب حلول هيكلية في هذا الصدد، في ظل تصاعد المخاوف من الإصابة بالعدوى، مانع يحول دون استنفار المسعفين وغيرهم من الأفراد. وبينما هيئت لأفراد الأمم المتحدة في نهاية المطاف خيارات للعلاج في البلدان التي يوجدون بها، فإن عمليات الإجراء الطبي بسبب داء إيولا تطلبت قدرات طيران مكلفة وعالية التخصص. ورغم جهود الإقناع التي بذلها الأمين العام والمديرة العامة لمنظمة الصحة العالمية ونائب الأمين العام ورئيس مكتب الأمين العام والمبعوث الخاص المعني بالإيولا، فإنه ما كان يُتوصل إلى اتفاقات مع البلدان المضيفة لوضع من يتم إجلاؤه من المرضى في مستشفيات تلك البلدان إلا على أساس كل حالة على حدة، ولم تكن هناك اتفاقات دائمة للمصابين بالعدوى من موظفي الأمم المتحدة. في إطار التأهب على نطاق المنظومة، تشجّع الدول الأعضاء على وضع اتفاقات احتياطية لتحسين أي دعم يُقدم في المستقبل لأعمال التصدي لأزمات في الصحة العامة.

٥٠ - وفي إطار الجهود الرامية إلى جعل الإطار الإداري الداخلي للبعثة أكثر مرونة وتركيزاً على الاحتياجات الميدانية، تمت الموافقة للبعثة على ١٠ تدابير خاصة منفصلة. ففي غياب "التدابير الإدارية الدائمة"، طلبت البعثة الاستفادة من تدابير خاصة واستثناءات مماثلة لتلك التي طُلبت في الآونة الأخيرة في سياقات التصدي للأزمات والمراحل الأولى للعمليات. وكانت التدابير الخاصة التي تمت الموافقة عليها مفيدة للغاية في الإسراع بنشر البعثة ومكنت البعثة من استقدام عدد كبير من الموظفين، وإن كان التشكيل الفعلي لقوام البعثة من الموظفين وبدء تشغيلها قد استغرقا وقتاً أطول بكثير. وكان للتفويضات الممنوحة لشراء الحاجيات والتخلص منها دور رئيسي ليس فقط في تمكين البعثة من العمل بكفاءة منذ الموافقة على إنشائها أول الأمر، ولكن أيضاً في جعل قدراتها المادية تُستغل باستدامة حتى موعد إغلاق البعثة.

٥١ - وتبين أن البعثة، وهي تتولى عملية تشارك فيها المنظومة بأكملها، لم تكن بحاجة إلى الاستفادة من تدابير خاصة فحسب، بل كانت بحاجة أيضاً إلى الاستفادة من المزايا النسبية لكيانات الأمم المتحدة التي تكون أقدر من غيرها على الاضطلاع بمهام معينة. ففي حالات الطوارئ، من الأهمية بمكان إتاحة عناصر التمكين، مثل المركبات والوقود والهواتف، وينبغي الاستفادة في هذا الصدد من الجهة الفاعلة الأقدر على القيام بذلك بأقل تكلفة وبأسرع ما يمكن.

٥٢ - وتمشيا مع توصية الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام، يقوم الأمين العام حاليا بإعداد تدابير إدارية احتياطية يُلجأ إليها في أوقات بدء العمليات وحالات الأزمات ويتم تفعيلها متى تقرر أن هناك أزمة أو حالة طوارئ. والمقصود أن تكون هذه التدابير جزءا من الحل، ولكنها ليست بأية حال حلا سحريا. وحتى وإن كانت هذه التدابير ستساعد على تسريع بعض العمليات للحصول على الموظفين والسلع والخدمات، فإنها ستكون محدودة النطاق. وسيظل من المفيد للغاية استخدام الآليات الأخرى بفعالية، بما في ذلك التعاون بين البعثات، والترتيبات الدائمة مع الدول الأعضاء والكيانات المتخصصة، إضافة إلى الاستفادة من القدرات استنادا إلى مبدأ الميزة النسبية. ويجب أيضا أن تدرج هذه التدابير ضمن استراتيجيات شاملة لشؤون الموظفين والمشتريات، وغير ذلك من المجالات، لكي تكون فعالة.

سادسا - الوفاء بالولاية: الآثار والتنفيذ على صعيد العمليات

ألف - الاستفادة من المزايا النسبية لأداء دور تيسيري

٥٣ - ذكر الأمين العام، في مقترحه، أن البعثة ستعمل على ممارسة قيادة فعالة وتحتب الازدواجية غير الضرورية وكفالة تحديد الأولويات على نحو يتسم بالكفاءة في ما يتعلق باستعمال الأصول والموارد المتاحة. فالبعثة، باعتبارها هيئة للتصدي لفيروس إيبولا شاملة لمنظومة الأمم المتحدة بأكملها، ليست مكلفة بتوفير قدرة أو خبرة ذاتية لاستيعاب جميع المهام الحيوية ولا هي مزودة بالموارد اللازمة لذلك، بل أنيطت بها مهمة إتاحة الإطار التنفيذي لتسخير ودعم إدماج تلك المهام المضطلع بها حاليا على نطاق المنظومة بأسرها، استناداً إلى الميزة النسبية والمسؤولية الصادر بشأنها تكليف. فمع تولّي منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) دور الجهة الرائدة في مجال البعثة الاجتماعية، على سبيل المثال، لم يكن على البعثة سوى أن تدعم العمل الذي كانت اليونيسيف أقدر من غيرها على أدائه، لا أن تحل محلها. وبالنظر إلى أن الخبرة التقنية كانت لازمة لترشيد وضع استراتيجيات ومناهج تدريب العاملين في مجال الرعاية الصحية والمشاركين في جهود التصدي للوباء، فقد كان لا بد للبعثة أن تستفيد من منظمة الصحة العالمية لتوفير التدريب المطلوب. وقد اقتضت ولاية البعثة، بحكم تصميمها، أن تضطلع بدور تيسيري لتحديد الثغرات والاستفادة من قدرات الكيانات التابعة للأمم المتحدة أو غير التابعة لها لسد تلك الثغرات. فمثلاً اضطلعت البعثة بدور رئيسي في استخدام قدرات خارجية عالية التخصص في مجالي التحليل الإحصائي وعلم الإنسان، إضافة إلى استفادتها من الخبرة المتاحة ضمن المؤسسات

الخيرية، وذلك لاكتساب فهم أفضل لمسار تفشي الفيروس والتدخلات المراعية لحساسيات المجتمع المحلي. غير أن عملية استخلاص الدروس بيّنت أن البعثة تولت، في بعض الحالات، المسؤولية عن أنشطة معينة كإدارة المعلومات كانت كيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة أقدر على الاضطلاع بها^(١).

٥٤ - وقد ارتأى شركاء الأمم المتحدة أن عمل البعثة، بصفتها هيئة ميسّرة، كان أنجع بكثير منه بصفتها التنفيذية. واستتبع ذلك أن تضطلع البعثة بدور في إنشاء الإطار التنفيذي لجهود التصدي للوباء، حيث وفّرت الركيزة اللوجستية، إلى جانب برنامج الأغذية العالمي، الأمر الذي ضمن اتباع نهج إقليمي متعدد الأقطار وتوفير التنسيق وبذل المساعي الحميدة على الصعيد السياسي. وحيث أصبح انخراط البعثة في جهود التصدي التقني مبالغ فيه، كمشاركتها في إدارة المعلومات، فقد لاحظت جهات التصدي للوباء أن البعثة كان دورها سيكون أكثر فعالية لو أنها أفسحت المجال للوكالات وفقاً للمزايا النسبية والخبرة الميدانية لكل منها في تلك المجالات.

٥٥ - وحتى وإن كانت البعثة قد أيدت اصطفاً للشركاء في التصدي للوباء حول إطار تنفيذي، فقد اعتُبرت أن فعاليتها كانت أقل من ذلك بشكل ملحوظ في توفير التنسيق المطلوب على الصعيد الميداني. فقد واجهت البعثة صعوبات في تحديد واستقدام المسؤولين عن إدارة الأزمة في الميدان ممن يتمتعون بالكفاءات والمهارات المناسبة ولديهم الاستعداد للانتشار. ولم يُعرّف هذا الدور دائماً بوضوح، على خلاف منسقين منظمة الصحة العالمية الميدانيين المعيّنين بفيروس إيبولا. وأبرز عدد من ممثلي الدول الأعضاء أن توفير قيادة وقدرات تقنية أعلى مستوى على صعيد المقاطعات كان أمراً ضرورياً لأن مديري الأزمة في الميدان الذين تم إيفادهم لم يتوفروا جميعاً على الخبرة اللازمة والأقدمية الضرورية لتنسيق جهود شركاء التصدي للفيروس. وكان ذلك مجالاً من المجالات التي تقرّر أن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية قد يكون فيه أقدر على الوفاء بهذا المطلب من خلال إيفاد خبراء في مجال التنسيق، معزل عن البعثة، يعيّنون من قوائمهم الخاصة بالاحتياجات المفاجئة المتحورة حول الميدان. ويلقى هذا الاستنتاج المزيد من التأييد بتولّي المكتب لمهام التنسيق الميداني تلك في إطار التعاون المشترك بين الوكالات بشأن التصدي للإيبولا. وينبغي أن يسترشد تحديد الأدوار والمسؤوليات عند إنشاء هيئة جديدة بمبدأ الميزة النسبية.

(١) انظر التقرير رقم ١١٩/٢٠١٥ الصادر عن شعبة المراجعة الداخلية للحسابات في مكتب خدمات الرقابة الداخلية بعنوان "مراجعة حسابات بعثة الأمم المتحدة للتصدي للعاجل لفيروس إيبولا" (١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥).

باء - دور البعثة في تقديم التوجيه التنفيذي

٥٦ - اتضح من عملية استخلاص الدروس أن أحد التوقعات الرئيسية السائدة بين كيانات الأمم المتحدة هو أن البعثة ستوفر قاعدة تنفيذية وقدرة ذات طابع مركزي في مجاليّ الشراء والتوزيع من أجل توفير عناصر التمكين اللازمة لتيسير عمليات إيفاد موظفي تلك الكيانات إلى الميدان. ولئن كان العناد الجوي للبعثة قد دعم الأخذ بالنهج اللامركزي في التصدي للفيروس، فإن القاعدة التنفيذية لدعم عمليات إيفاد جهات التصدي له إلى الميدان لم تتحقق بالكامل. إضافةً إلى ذلك، وعلى الرغم من أن قدرة الشراء المركزية الطابع كانت مقرّرة في البداية ضمن مجموعة الخدمات التي ستقدمها البعثة، فسرعان ما تبين أن البعثة لم تكن مهياًة على الوجه الأكمل للاضطلاع بتلك المهمة، ذلك أن كيانات أخرى في المنظومة كانت قد أنشأت بالفعل سلاسل إمداد لتلبية احتياجاتها من شراء معدات الوقاية الشخصية ومعدات رئيسية أخرى.

٥٧ - ومن أكثر الأمثلة التي يُستشهد بها على كون البعثة تسد بفعالية فجوة قائمة وتجمع بين المعني من الشركاء والقدرات هو سياق "عملية التصدي المعزز في المنطقة الغربية" في سيراليون، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤. وقد دعمت البعثة تلك العملية من خلال إيفاد فريق متخصص يدمج ما تتيحه منظمة الصحة العالمية من خبرة تقنية وتنفيذية رفيعة المستوى؛ ونقلت الموارد والقدرات جواً، بما فيها مختبر تابع للاتحاد الأوروبي استُقدم من ليبريا، فضلاً عن سيارات إسعاف؛ وضمنت وجود عناصر أساسية للاستراتيجية التنفيذية، من التعبئة الاجتماعية إلى القدرة الاستيعابية من حيث الأسرّة مروراً بتوفير المختبرات. وفي إطار التصدي لزيادة التفشي، دعمت البعثة إجراء تغيير حاسم يقضي بالانتقال من استراتيجية تنفيذية ثابتة إلى اتباع نهج يتسم بقدر أكبر من المرونة والسرعة، اعترافاً بأن وحدات معالجة الإيبولا الكبيرة الحجم لا تتناسب جيداً مع التحوّلات في انتقال الفيروس. وشكّل ذلك الأمر تغييراً حيوياً في موقف البعثة، إذ سلّمت بأن تعزيز التنسيق لا بد منه للاستفادة بشكل أفضل من قدرات الشركاء من داخل الأمم المتحدة وخارجها بهدف الأخذ بنهج اللامركزية في جهود الاستجابة.

٥٨ - وقد برهنت البعثة على جدوى بعدها الإقليمي بإقامة وجودها في مالي، حيث تسنى لها أن تقوم فوراً، بدعم من المجموعة المعنية باللوجستيات، بإعادة نشر المعدات والقدرات انطلاقاً من ليبريا دعماً لجهود التصدي للوباء بقيادة جهات وطنية في مالي. واتضحت القيمة المضافة لأعمال المراقبة عبر الحدود التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة، بالتعاون مع الجهات الفاعلة الوطنية والإقليمية، من الإسراع باحتواء تفشي الإيبولا في مالي. ففي عملية التصدي

لزيادة التفشي السالفة الذكر، استطاعت البعثة أن تستفيد من وجودها الإقليمي وقدرتها الجوية لإعادة نشر الأصول والقدرات من ليبريا إلى سيراليون. وكان لإضفاء الطابع الإقليمي على البعثة أثر أكبر من غيره. بمجرد أن تحوّلت جهود التصدي من نهج يقلّ فيه البعد الوطني إلى نهج ذي منحى مجتمعي أكبر يولي الاعتبار إلى الروابط الثقافية واللغوية والأسرية بين المجتمعات المحلية التي تتجاوز الحدود، فضلاً عن زيادة حركة التنقل في المنطقة. وساعد الدور الإقليمي الذي قامت به البعثة في كفالة الاتساق بين جهود التصدي للوباء على الصعيد القطري، بطرق منها تيسير إجراء مشاورات فنية بين البلدان المتضررة.

٥٩ - وألقى شركاء التصدي للوباء على الصعيد الوطني الضوء على مساهمات البعثة في تعزيز قدرات التصدي التنفيذية الوطنية. ففي سياق اجتماع المائدة المستديرة الرفيع المستوى، ذكرت الدول الأعضاء أن البعثة تساعد في تفعيل مراكز العمليات الوطنية المتعلقة بإيولا. وأشارت إلى أن البعثة استحدثت إجراءات طوارئ من قبيل الاجتماعات التنفيذية اليومية الدائمة التي تُعقد لتسهيل تبادل المعلومات واتخاذ القرارات بصورة آنية. ومن المساهمات الأخرى للبعثة في زيادة القدرة الوطنية على التصدي للأزمة تقديمها التمويل في الوقت المناسب لدعم إمداد غرف العمليات الوطنية بالموظفين، وإيفاد أفرقة الاستجابة السريعة، وتيسير الحصول على أماكن المكاتب الحيوية لتعزيز أن تكون جهود التصدي للوباء مشتركة في مواقع واحدة على نحو فعال في سيراليون.

جيم - الجوانب اللوجستية والعمليات الجوية

٦٠ - تبين من عملية استخلاص الدروس أن الدعم اللوجستي المقدم من البعثة وبرنامج الأغذية العالمي وبعثة الأمم المتحدة في ليبريا كان مُضاعفاً بالغ الأهمية في جهود التصدي لتيسير العمليات الميدانية. فقد تسنى بفضل التمويل المستمد من الأنصبة المقررة تقديم أصول لوجستية وأدوات تمكين، كالمركبات والطائرات العمودية، إلى الشركاء المنفذين من أجل تكثيف التصدي وإضفاء طابع اللامركزية عليه بشكل فوري أكبر، بينما قام برنامج الأغذية العالمي بتعبئة التمويل اللازم لإطلاق عملياته الخاصة المتعلقة بتوفير الوقود والمستودعات وخدمات النقل. وتم التبرع بعدد كبير من المركبات للشركاء المنفذين لتيسير اضطلاعهم بأنشطة التصدي الحيوية، بما في ذلك تمكين أخصائيي الوبائيات من الوصول إلى المقاطعات.

٦١ - وخلال بدء تشغيل البعثة، تم تحليل الطريقة المثلى لتقديم الخدمات الجوية الضرورية المقررة. فنظراً للقدرة على القيام فوراً بتفعيل عقود الخدمات الاحتياطية في إطار ترتيبات الأمانة العامة، وعلى إعادة نشر طائرات من بعثات حفظ السلام الإقليمية بصفة مؤقتة، إضافةً إلى كون دائرة الأمم المتحدة لخدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية ستحتاج

إلى تمويل من موارد خارجة عن الميزانية وقتها لتوفير خدمات إضافية، فإن إنشاء عملية جوية للبعثة اعتُبر تصرفاً حكيماً.

٦٢ - ويسّرت البعثة تقديم خدمة جوية تابعة للأمم المتحدة كان باب الاستفادة منها مفتوحاً أمام جميع جهات التصدي في حالات الطوارئ. وقد وسّعت تلك الخدمة الجوية نطاق عمليات دائرة الأمم المتحدة لخدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية في المنطقة. وكان هناك تنسيق كامل بين دائرة خدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية والخدمة الجوية التي يسيّرهما البعثة، وذلك من خلال إزالة أوجب التضارب بين الطرق، والاشتراك في المواقع بين رؤساء الشؤون الجوية التابعين للمنظمات، واتباع عملية حجز موحدة عن طريق دائرة خدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية. غير أن استخدام نظام الحجز لم يكن متاحاً للكيانات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، بما فيها منظمة الصحة العالمية، الأمر الذي زاد من تعقيد حجز الرحلات الجوية لتلك الكيانات. ويعزز ذلك التحدي الحاجة السالفة الذكر إلى توحيد نظم الدعم من أجل كفاءة قابليتها للتشغيل البيئي في تنسيق جهود التصدي للوباء على نطاق المنظومة.

دال - إدارة الأسطول

٦٣ - اضطلعت البعثة بعدد من أدوار الإدارة والمساعدة المتعلقة بأسطولها. فتلبيةً لطلب الجهات المانحة، أسدت البعثة المشورة بشأن أولويات الاحتياجات من المركبات ويسّرت نقل المركبات وفقاً لذلك. وترعت البعثة بعدد كبير من المركبات للشركاء في التصدي للوباء تعزيزاً لجهودهم. وعملت البعثة أيضاً عن كثب مع الجهات المانحة والحكومات والمتعاقدين لإنشاء ورشات صيانة وتصليح المركبات لضمان صيانة أسطول المركبات.

هاء - التخطيط للمرحلة الانتقالية

٦٤ - كانت بعثة الأمم المتحدة للتصدي للعاجل لفيروس إيبولا بعثة استثنائية نظراً لمدتها المحدودة التي لم تتجاوز سنة واحدة. ويجسّد هذا الأمر رؤية الأمين العام الواردة في مقترحه الأصلي الداعي إلى أن تكون البعثة بمثابة تدبير مؤقت.

٦٥ - وتمشياً مع التوجيه السياسي القائم^(٢) وأفضل الممارسات المؤثقة، بدأت مبكراً الجهود الرامية إلى الشروع في التخطيط للمرحلة الانتقالية، من أجل إتاحة متسع من الوقت لمنظومة الأمم المتحدة لتعبئة الموارد اللازمة للنهوض بتلك الجهود وفقاً لذلك لسد أي ثغرات

(٢) السياسة المتعلقة بالمراحل الانتقالية للأمم المتحدة في سياق الإنهاء التدريجي للبعثات أو انسحابها (٢٠١٣).

من شأن انسحاب البعثة أن يحدثها، وذلك لضمان أن تكون عملية الانتقال تدريجية ومنسقة. وقد سُرع في التخطيط الأولي في شباط/فبراير ٢٠١٥ في معتكف استراتيجي نظمته البعثة في أكرا حيث تولت رئيسة مكتب الأمين العام قيادة عملية إعداد الجدول الزمني والمعايير والمبادئ التي سيرتكز عليها الانتقال التدريجي.

٦٦ - وبدأ الأمين العام الإشارة إلى انتقال البعثة في نهاية المطاف في رسالته الموجهة إلى رئيس الجمعية العامة والمؤرخة ١٠ شباط/فبراير ٢٠١٥، حيث أشار فيها إلى أن عملية الانتقال ستنتوي على تسليم المهام والقدرات والأصول تدريجياً وبسلاسة وتنسيق إلى أفرقة الأمم المتحدة القطرية (انظر A/69/759). وأكد فيها أن عملية الانتقال ستُصمّم سواء بحسب حالة علم الأوبئة في كل بلد على حدة أو تقييمات قدرة الأمم المتحدة الحالية على استلام مهام البعثة. وفي التقارير اللاحقة المقدمة إلى الجمعية العامة على مدى الأشهر الخمسة التالية حتى إغلاق البعثة في تموز/يوليه ٢٠١٥، قدم الأمين العام تقارير شهرية مستكملة عن التقدم المحرز في المرحلة الانتقالية.

٦٧ - ومن خلال آلية الإدارة التنفيذية الرفيعة المستوى التي يعقدها بانتظام الأمين العام وفريق الإدارة العليا التابع له، تم التوصل إلى توافق في الآراء بين كيانات الأمم المتحدة على الترتيبات المتعلقة بخلافة القيادة في مرحلة ما بعد البعثة. وكانت نتيجة تلك العملية أن اتخذ رؤساء كيانات الأمم المتحدة قراراً بالإجماع يقضي باستبقاء الجهات المسؤولة عن إدارة أزمة إيبولا، في إطار التعاون المشترك بين الوكالات بشأن فيروس إيبولا بقيادة منظمة الصحة العالمية، من أجل ضمان استمرار قيادة متفانية والزمم اللازم لبلوغ نقطة الصفر في حالات الإصابة بفيروس إيبولا، ويقضي كذلك بأن يتولّى المنسقون المقيمون، بالتزامن مع ذلك، قيادة جهود التعافي من المرض. وقد ضمنت تلك العملية أن حظيت بدعم رفيع المستوى في أوساط جميع مسؤولي كيانات الأمم المتحدة لمفهوم وطرائق آفاق المستقبل، وذلك من خلال عقدهم سلسلة اجتماعات في الفترة بين حزيران/يونيه وتموز/يوليه ٢٠١٥، دعوا أثناءها إلى هذه النتيجة. واسترشد هذا القرار أيضاً بحلقة عمل إقليمية عن المرحلة الانتقالية موجهة لكيانات الأمم المتحدة، نُظمت في أيار/مايو ٢٠١٥ في داكار. وقد تباحث الأمين العام مع رؤساء دول البلدان المتضررة استراتيجياً سحب البعثة واستبقاء الجهات المسؤولة عن إدارة أزمة إيبولا لفترة محدودة المدة.

٦٨ - ولقي الإعلان عن استراتيجية خروج تدريجية معارضة أولية في الميدان في ظل مخاوف من أن يُخطأ في فهم دلالة انسحاب البعثة على أن تمشي الفيروس قد توقّف وأن يخلف ذلك تأثيراً ضاراً في الجهود المبذولة لتعبئة الموارد اللازمة. وقد قام كل من المدير العام لمنظمة

الصحة العالمية والمبعوث الخاص المعني بالإيولا وقيادات البلدان المتضررة ورؤساء كيانات الأمم المتحدة بتحليل ممنهج لخطر الإشارة إلى نهاية مبكرة لتفشي الإيولا وقدموا التوجيه بشأن ذلك الأمر. فقام المبعوث الخاص المعني بالإيولا بتعميم استراتيجيات الاتصال للتخفيف من حدة ذلك الخطر، بالتشاور الوثيق مع البلدان المتضررة، مراعيًا فيها شروط التراسل الخاصة بكل جمهور بحسب اختلافه.

٦٩ - ورغم تلك الاستراتيجيات وتنفيذها، برهن الاعتراض الذي صادفته المرحلة الانتقالية المقررة إثر الإعلان عنها بدايةً في شباط/فبراير ٢٠١٥، أي بفترة ستة أشهر قبل إغلاق البعثة في تموز/يوليه، على أن التخطيط لخروج متقدم من هذا القبيل ليس ممارسة متأصلة في ثقافة منظومة الأمم المتحدة. ويشير أيضا إلى ضرورة المزج بين الفكرة القائلة بأن التخطيط للمرحلة الانتقالية لا ينبغي اعتباره انتقاصاً من الزخم السائد في جهود التصدي للوباء، بل مرحلة أخرى من مراحل التصدي نفسه.

٧٠ - ولاحظ البعض أن اتصالات أكثر تواترا وأفضل توقيتا مع الشركاء المنفذين والشركاء الوطنيين لإدارة التوقعات المتصلة بإغلاق البعثة قبل أن تبلغ البلدان نقطة الصفر في حالات الإصابات الجديدة بفيروس إيولا، يُحتمل أن تكون قد ساعدت في تبديد الخوف من ذلك الأثر السلبي في زخم جهود التصدي للوباء. ولا بد من القيام من البداية بزيادة ترسيخ أهمية إدماج استراتيجية خروج ممنهجة لعملية ما والإبلاغ عنها في منظومة الأمم المتحدة لضمان أن يجري التخطيط لاستراتيجيات خروج البعثات بطريقة تتسم بالمسؤولية وألا تترك أي ثغرات في عملية انتقالها ونقل مهامها إلى أفرقة الأمم المتحدة القطرية.

واو - التصفية ونقل الأصول

٧١ - انتهت عملية تصفية بعثة الأمم المتحدة للتصدي للعاجل لفيروس إيولا في ٣١ آب/أغسطس ٢٠١٥. ووقت التصفية، استعملت البعثة أصولا غير مستهلكة بقيمة شرائية قدرها ١٩,٢ مليون دولار بقيمة بعد خصم الإهلاك قدرها ٩,٦ ملايين دولار. وكانت هذه الأصول مخصصة أساساً لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، تضمنت عددا أقل من الأصول المتصلة بالنقل والإمدادات وأصولا طبية وهندسية. وباستخدام أدوات سداد التكاليف الملائمة، صدر الإذن بأن تستخدم بعثات أخرى تلك الأصول، حسب الأولوية.

٧٢ - وفي آب/أغسطس ٢٠١٥، تمت الموافقة بمقتضى واقع الأمر على نقل ٢٩٧ صنفا من الأصول المرسمة وغير المرسمة و ٢١ ٩٩١ صنفا قابلا للاستهلاك من التي سبق أن تصرف فيها البعثة، وفقا لصلاحياتها الخاصة لتفويض السلطة، إلى كيانات تابعة للأمم

المتحدة ومنظمات غير حكومية وأخرى حكومية. وكان من الأفضل الإخطار بعمليات النقل والتصرف هذه والموافقة عليها على أساس متجدد، ولكن ذلك تعذر بسبب احتياجات تشغيلية عاجلة للبعثة وإطارها الزمني.

٧٣ - وكانت تصفية البعثة عملية انفردت بتعقيدها نتيجةً لموقعها على نطاق خمسة بلدان مختلفة وسرعة انتشارها وطبيعة إغلاقها المحددة زمنياً. ونظراً إلى الحاجة إلى نشر البعثة وتشغيلها بشكل سريع، برزت بعض أوجه القصور في تطبيق بعض عمليات إدارة الممتلكات، وقلة نشر الخبرة الكافية في مجال إدارة الممتلكات في فترة بدء التشغيل الأولي. وقد أدت هذه العوامل إلى تعقيد عملية التصفية. ولكي تكون عملية التصفية أكثر فعالية وكفاءة، يتعين زيادة التآزر بين الجهات المسؤولة عن التخفيض التدريجي لقوام الموظفين والشؤون المالية والأصول ضمن بعثة ما وفي مقر الأمم المتحدة. وبالرغم من تلك العوامل فقد اكتملت عملية التصفية في موعدها المحدد.

٧٤ - وقُدِّم في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥ تقرير كامل عن تصفية البعثة (انظر A/70/557). ويرد استعراض عام لتفاصيل عملية التصرف في أصول البعثة، مستمدة من تقرير التصفية، في مرفق هذا التقرير.

زاي - أداء البعثة واسترداد التكاليف

٧٥ - يرد تقرير الأداء للبعثة في تقرير الأداء الثاني عن الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠١٤-٢٠١٥ (انظر A/70/557).

٧٦ - وقد نُفذت واستُكملت إجراءات إعداد الفواتير والإجراءات الإدارية المشتركة بين الوكالات لسداد تكاليف غير موظفي الأمانة العامة الذين تم إيفادهم في إطار البعثة بموجب اتفاقات الإعارة مع رد التكاليف.

٧٧ - ونظراً للطابع الفريد للبعثة وبعض ما استخدمته من المعدات المتخصصة الجديدة وشبه الجديدة، فقد أتيح لبعثات أخرى فائض معين من تلك المعدات على أساس استرداد التكلفة الكاملة (مقابل تكاليف الشحن فقط). وطُبق ذلك الإجراء أساساً على الأصول من المركبات المدرّعة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي نُقلت إلى بعثات أخرى قبل ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٥، بقيمة إجمالية قدرها ٢,٣ مليون دولار. ولم تُحتسب في تكاليف الأصول التي نُقلت إلى بعثات أخرى في ما يتصل بتصفية البعثة إلا تكاليف شحنها.

٧٨ - ونظراً للطبيعة التي تنفرد بها جهود التصدي لفيروس إيبولا، فقد تم التبرع بعدد كبير من الأصول للحكومات المضيفة والشركاء في جهود التصدي له خلال عمر البعثة وعلى

إثر تصفيتها. وتبرعت الأمم المتحدة بما قدره ٣٥٩ مركبة مستعملة تابعة لها وعددا كبيرا من الممتلكات المصنفة تحت فئة الممتلكات المستهلكة أو المواد الاستهلاكية. وأشرفت البعثة أيضا بشكل منفصل على عملية التبرع بما قدره ٨١٠ مساهمات عينية مقدمة من جهات مانحة (أصول غير تابعة للأمم المتحدة). وقد قدمت هذه التبرعات في إطار الامتثال التام للنظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة والتدابير الخاصة المتصلة بالبعثة.

سابعاً - استنتاجات

٧٩ - رغم ما أعرب عن من آراء ذهب إلى أن تنفيذ ولاية بعثة الأمم المتحدة للتصدي العاجل لفيروس إيبولا أو هيكلها كان من الممكن تحسينهما، فقد تم الإقرار بمفهوم البعثة والفوائد الاستراتيجية التي جلبتها لجهود التصدي للوباء من حيث القيادة والتيسير واللوجستيات والتمويل الفوري.

٨٠ - والسؤال المحوري الذي ما زال يدور حول ما إذا كان ينبغي النظر في إنشاء كيان مماثل للبعثة في المستقبل، للتصدي لأزمات لم يسبق لها مثيل. واتضح من عملية استخلاص الدروس وجود دعم لوضع نموذج محسّن ومبسّط، يجمع بين العناصر الحيوية اللازمة لتدفق الموارد فوراً، والقيادة المتمكنة والدعم اللوجستي بحضور هيكل خفيف يستند إلى القائم من آليات تنسيق الشؤون الإنسانية والقدرات القطرية الداخلية. وخلص اجتماعا المائة المستديرة الرفيعة المستوى كلاهما إلى أن المفهوم مناسب طالما هناك حاجة إلى هيكل قيادي يوفر قيادة تيسيرية والسرعة في اتخاذ القرارات والتوجيه التنفيذي لكي يتسنى رفع مستوى التصدي للأزمة على نطاق واسع. غير أنه لوحظ أيضا أن المفهوم كان بالإمكان تنفيذه بالاستفادة من القدرات وآليات التنسيق القائمة بدرجة أكبر بكثير مما كان، حيث كان ذلك سيؤدي إلى هيكل ذي حضور أخف.

٨١ - وأيدت الاستنتاجات التي تمخض عنها ما عُقد من اجتماعات موائد مستديرة وأجري من مقابلات الرأي الذي ذهب إلى أن البعثة حققت فائدة جيدة على صعيد استراتيجي ولكن قيمتها المضافة كانت أقل من ذلك بكثير لما شاركت في العمليات أو جهود التصدي التقني للوباء عند التنفيذ الفعلي. ولكي تضطلع البعثة بهذا الدور التيسيري بشكل فعال، كان لا بد من أن تكون لها علاقة تآزر مع سائر الشركاء المنفذين في مكونات منظومة الأمم المتحدة. وأكد البحث أيضا أن على المنظومة أن تتوخى قدرا أكبر من المرونة عند تعديل وتكييف الموجود لديها من نظم التنسيق والتصدي على صعيد العمليات لمعالجة خصوصيات الأزمات وقت وقوعها. ولا بد أن تكون المنظومة مستعدة لتكييف أجهزتها

بطرق جديدة تمكّنها من الاستجابة لسياقات مختلفة، ولكن عليها أيضا الحرص على ألا تغفل القدرات والآليات والهياكل القائمة، التي يمكن أحيانا أن تستجيب بسرعة أكبر إذا تم تفعيلها في الوقت المناسب.

٨٢ - وقد مكنت المرونة التي أبدتها الدول الأعضاء في عملية إعداد ميزانية البعثة بشكل إيجابي من التصدي العاجل للأزمة. وكان لتخصيص التمويل بناءً على مفهوم أولي ثم تكييف ذلك المفهوم مع ما يستجد من عمليات تقييم الاحتياجات والقدرات في الميدان، دور أساسي في هذا الصدد.

٨٣ - ويثير التفكير في نشر البعثة أسئلة رئيسية بالنسبة لمنظومة الأمم المتحدة، لأنها تُدعى إلى أن تكون مستعدة للنشر في سياقات إقليمية وأخرى عابرة للحدود، فيما يتعلق بسبل تحقيق التوازن بين كفاءة القرب من الخصائص المحلية ومراعاة حساسيتها مع توفير الإشراف الاستراتيجي على صعيد إقليمي. ومن تلك الأسئلة ما إذا كان ينبغي أن يُطلب من كيان ما أداء تلكا المهمتين، وإذا كان الأمر كذلك، ما هي الآثار التي ستترتب على وضع تصور وتصميم وهيكل لعملية ما.

٨٤ - ويتيح الخروج من الأزمة فرصة لتقييم ما استُخلص من دروس بشكل جماعي. ففي أعقاب ذلك يجب تطبيق الدروس المستخلصة لتحسين قدرات الأمم المتحدة في مجال إدارة الأزمات من أجل التصدي لأي أزمة مقبلة لم يسبق لها مثيل. ويتمخض عن عملية استخلاص الدروس المتعلقة بالبعثة عدد من الاعتبارات الهامة بشأن السبل التي يمكن أن تعمل بها منظومة الأمم المتحدة. بمزيد من الفعالية في التصدي للأزمات.

٨٥ - ولا ينتقص إجراء استعراض مثير للتفكير ونقدي وبنّاء للجهود التدخل على نطاق منظومة الأمم المتحدة من المساهمات الرئيسية والالتزام المشترك لكيانات الأمم المتحدة وموظفيها ممن لبّى الدعوة إلى العمل، بل يدعم المنظومة في اكتساب الفهم الجماعي اللازم لتعزيز التغيير المؤسسي. وتمشيا مع رؤية الأمين العام التي مفادها أن عملية استخلاص الدروس تستدعي إبداء آراء صريحة تسهم في تحديد الدروس الهادفة، فإن النتائج الرئيسية تعكس تحليلا بالغ الأهمية ينبغي ألا يُفهم منه أنه ينتقص من الجهود الفردية والجماعية لجميع الجهات المشاركة في التصدي للوباء.

٨٦ - ويود الأمين العام أن يعرب عن بالغ شكره وتقديره لأعضاء الجمعية العامة على ما قدموه من دعم سياسي ومالي وتنفيذي في جهود التصدي لتفشي الإيبولا في غرب أفريقيا. فقد أظهرت الجمعية ما يمكن فعله عندما توحد المنظمة جهودها وتتخذ إجراءات حاسمة وجريئة في مواجهة تحديات لم يسبق لها مثيل.

٨٧ - ويطلب إلى الجمعية العامة الإحاطة علما بهذا التقرير.

تفاصيل التصرف في الأصول

(بدولارات الولايات المتحدة)

فريق التصرف في الأصول	الكمية	النسبة المئوية	قيمة المخزون	القيمة بعد خصم الإهلاك
الفريق ١: عمليات النقل إلى بعثات أخرى	٢٣٠٨	٧٠,٦٢	٩٢٣٧٤٤٥,١٢	٥٩٠٨٨٦٢,٢٢
الفريق ٢: عمليات النقل إلى كيانات تابعة للأمانة العامة	٣٢	١,٢٥	١٧٥٥٨٥,٨٣	٦٥٠٠,٨٠
الفريق ٣: التبرعات المقدمة إلى الوكالات والصناديق والبرامج	٣٧	١,١٩	١٧٣٨٦٣٧,٧٣	٧٠١١٣٣,٥١
الفريق ٤: التبرعات المقدمة إلى الحكومات والمنظمات غير الحكومية	٨٧١	٢٦,٩٤	١٠٠٩٢٢٩٦,٩٧	٢١٩٠٩٥٢,٩٢

ملاحظة: انظر A/70/557.