برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، 7-2010/6/11

مسائل الموارد والمالية والميزانية

البند 6 من جدول الأعمال

التحقيق في عمليات **البرنامج** في الصومال: الضميمة الثانية

آخر المستجدات بشأن إجراءات إدارة البرنامج في الصومال

مقدمة للمجلس للعلم*

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.A/2010/6-K/1/Add.2
4 June 2010
ORIGINAL: ENGLISH

* وفقاً لقرارات المجلس التنفيذي بشأن التسيير والإدارة التي اعتمدت في الدورة السنوية والدورة العادية الثالثة لعام 2000، فإن الموضوعات المقدمة للمجلس للعلم والإحاطة ينبغي عدم مناقشتها إلاّ إذا طلب أحد أعضاء المجلس ذلك تحديداً قبل بداية الدورة ووافق رئيس المجلس على الطلب على أساس أن المناقشة تتفق مع الاستخدام السليم لوقت المجلس.

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

مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للعلم

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين قد تكون لديهم أسئلة فنية تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورين أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

رئيس الموظفين، ومدير مكتب المدير التنفيذي: السيدة: L. Landis رقم الهاتف: 066513-2002

منسق البرامج، مكتب المدير التنفيذي: السيدة: E. Chung رقم الهاتف: 066513-3412

يمكنكم الاتصال بالسيدة I. Carpitella، المساعد الإداري لوحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم أسئلة تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

مشروع القـرار*

يحيط المجلس علما بالوثيقة "التحقيق في عمليات **البرنامج** في الصومال" (WFP/EB.A/2010/6-k/1) وضميمتيها.

* هذا مشروع قرار، وللإطلاع على القرار النهائي الذي اعتمده المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.

مقدمة

1- بناء على طلب المجلس التنفيذي، أعدت الأمانة هذه المذكرة عن آخر المستجدات المتعلقة بالإجراءات المتخذة من إدارة **البرنامج** استجابة لتوصيات تقرير المفتش العام في ديسمبر/كانون الأول 2009 وتقرير صادر عن الفريق المعني بالرصد في الصومال في مارس/آذار 2010 يزعم فيه حدوث تحويل لمسار أغذية مقدمة من **البرنامج**.

2- و**البرنامج** ملتزم بتحقيق أكبر قدر ممكن من الشفافية والفعالية لكفالة نزاهة وكفاءة عمليته في الصومال التي يعتمد عليها ما يقرب من مليونين من الصوماليين. ويطبق **البرنامج** حصيلة عشرات السنين من المعرفة والمهارات والتجارب التي تراكمت لديه في بيئات محفوفة بالتحديات لكي من أجل تعزيز نظم الرقابة والإشراف في الصومال. وتعطي إدارة **البرنامج** أولوية عليا للتحسينات المطلوبة لتنفيذ نظم مراقبة أكثر فعالية ومصداقية وشفافية. وتتسق تدابير الإدارة المعروضة في هذه المذكرة مع التدابير المتخذة من **البرنامج** في أي بيئة ينعدم فيها الأمن. وأجرى المفتش العام خلال السنوات الثلاث الأخيرة ثلاث عمليات للمراجعة الداخلية وتحقيقا واحدا في عمليات **البرنامج** في الصومال. وأسفرت التوصيات التي تلت ذلك عن اتخاذ مجموعة كبيرة من المبادرات لتعزيز الرقابة على سلاسل الإمدادات.

عرض عام لآخر المستجدات

3- تندرج التدابير الإدارية المعروضة في هذه المذكرة في الفئات التالية:

- تعزيز رقابة الإدارة
- متابعة التقرير الصادر عن الفريق المعني بالرصد في الصومال
- تنفيذ توصيات المفتش العام
- زيادة الرقابة على سلاسل الإمدادات

زيادة رقابة الإدارة

4- بناء على التوصيات الصادرة عن تقرير المفتش العام في ديسمبر/كانون الأول 2009 والقضايا المطروحة في تقرير الفريق المعني بالرصد في الصومال، وضع **البرنامج** خطة عمل يجري تنفيذها حالياً. وستكون هذه الخطة وثيقة حية يضاف إليها ما يستجد من بنود، بما في ذلك نتائج استعراض يحلل كل إدعاء من إدعاءات الفريق. وكلفت المديرة التنفيذية بإجراء هذا التحليل وسينتهي المفتش العام من إجرائه في يونيو/حزيران.

5- وشكلت المديرة التنفيذية لجنة توجيهية داخلية عليا للصومال تحت رئاستها لكفالة ما يلي: 1) التنفيذ الكامل لخطة العمل في الوقت المناسب؛ 2) إدراج الفجوات التي حددها المفتش العام في خطة العمل ومعالجتها على نحو سليم ؛ 3) توفير موارد كافية لتحقيق هذه الأهداف.

6- وفي 1 مايو/أيار 2010 عينت المديرة التنفيذية السيد Tun Myat – وهو مساعد سابق للأمين العام للأمم المتحدة وأحد موظفي الإدارة العليا في **البرنامج** - ليكون مبعوثها الخاص إلى الصومال. وقد قام في وقت لاحق بزيارة المكتب القطري الذي يتخذ مقره في نيروبي، واجتمع مع الشركاء والجهات المانحة في نيروبي، واستعرض وضع تنفيذ التوصيات المقدمة من بعثات الرقابة السابقة، وحدد طرقا لتحسين بيئة الإدارة والمراقبة.

7- وفي 18 مايو/أيار شكل **البرنامج** فريقا من الخبراء العالميين في اللوجستيات وإدارة خطوط الإمدادات من القطاعات الإنسانية والعسكرية والخاصة للتشاور حول أفضل السبل لمراقبة وإدارة مخاطر سلاسل الإمدادات في البيئات المتقلبة مثل الصومال. وأوصى الخبراء - مع اعترافهم بالمشكلات الضخمة التي تطرحها مثل تلك السياقات وبعدم وجود حلول سهلة - بدراسة حلول موجهة نحو الأسواق لتحقيق أهداف مكافحة الجوع في المناطق التي تقل فرص الوصول إليها؛ وباتباع **البرنامج** لنهج استباقي ومعلن في المناقشات التي تجرى عن المشكلات السياسية والأمنية في حالات الطوارئ المعقدة. وسيجري إطلاع المجلس التنفيذي على توصيات الخبراء، ومن المزمع عقد اجتماع مع أعضاء المجلس في 25 يونيو/حزيران. وسيُدعى عدد من الخبراء من اللجنة للعمل كمستشارين للمديرة التنفيذية.

8- وسعيا نحو تعزيز القيادة في المكتب القطري في الصومال، سيعين **البرنامج** نائبا ثانيا للمدير القطري يكون مسؤولا عن مسائل الامتثال. يضاف إلى ذلك أنه تم إرسال المسؤول المالي الإقليمي إلى المكتب القطري لضمان الامتثال للتوصيات الواردة في تقرير المفتش العام في ديسمبر/كانون الأول 2009 ولقيادة عملية صارمة لتحليل المخاطر.

9- وفي 21 مايو/أيار 2010 أطلعت المديرة التنفيذية، حرصا على الشفافية والتعاون، رئيس لجنة جزاءات الصومال على التقرير السري الصادر عن المفتش العام في ديسمبر/كانون الأول. وأتاحت المديرة التنفيذية لأعضاء المجلس الاطلاع على تلك الوثيقة في مارس/آذار، وطلبت في رسالة مرفقة إطلاع المفتش العام على جميع الوثائق الداعمة المؤيدة للادعاءات الواردة في تقرير الفريق المعني بالرصد في الصومال، وذلك حتى يمكنه متابعة تلك الادعاءات، ويمكن **للبرنامج**، عند اللزوم، أن يتخذ إجراءات تصحيحية فورية نيابة عن المستفيدين في الصومال.

10- وفي يونيو/حزيران 2010 قدم نائب المديرة التنفيذية ومدير الإدارة العامة، والمدير القطري المعين مؤخرا، والمدير الإقليمي إلى ممثلي الجهات المانحة في نيروبي آخر ما استجد من معلومات عن الخطوات المتخذة من **البرنامج** لمعالجة المشكلات الحالية، والتقوا أيضا بالشركاء الآخرين وكبار ممثلي الأمم المتحدة لبحث الطريقة التي يمكن بها لدوائر العمل الإنساني كفالة المحافظة على شريان الحياة للمساعدة الإنسانية.

متابعة تقرير الفريق المعني بالمراقبة في الصومال

11- أعلن **البرنامج** عقب إصدار تقرير الفريق المعني بالرصد في الصومال في مارس/آذار أنه لن يمنح عقودا جديدة لشركات النقل الثلاث المسماة في الوثيقة رهنا بما ستسفر عنه التحقيقات الأخرى.

12- وطلب المجلس إلى مراجع الحسابات الخارجي إجراء استعراض مستقل لادعاءات الفريق المعني بالرصد في الصومال. وفي وقت لاحق كتب مراجع الحسابات الخارجي – المكتب الوطني لمراجعة الحسابات في المملكة المتحدة – مشورة تتضمن اختصاصات استعراض مفصل لإجراءات **البرنامج** في مجال تسليم الأغذية في الصومال لكي ينظر فيها المجلس في دورته السنوية لعام 2010. ومن المتوقع أن يكون ذلك أحد المهام الأولى التي يضطلع بها المراجع الخارجي الجديد الذي يتولى مسؤوليته في 1 يوليو/تموز 2010.

13- كما طلبت المديرة التنفيذية إلى المفتش العام **للبرنامج** إجراءا استعراض للادعاءات. ويجري المفتش العام في الوقت الحاضر تحليلا للادعاءات على ضوء الأدلة التي جمعت بالفعل خلال عمليات الرقابة السابقة. ومن المتوقع إنجاز الاستعراض الحالي في يونيو/حزيران. و سيحدد الاستعراض - بالإضافة إلى معالجة الادعاءات -القضايا الأخرى التي تتطلب مزيدا من البحث لتعزيز نظم المراقبة الداخلية في **البرنامج**.

تنفيذ توصيات تقرير التحقيق

14- يعمل **البرنامج** حاليا على معالجة توصيات المفتش العام التالية بشأن ما يلي:

- وضع إطار لتحليل التكاليف والفوائد وتحديد مستوى تحمل المخاطر؛
- عمليات تقييم دقيقة لأداء الشركاء المتعاونين وشركات النقل؛
- توسيع نطاق اختيار المقاولين المحتملين؛
- التشدد في الالتزام بدليل **البرنامج** للنقل؛
- تناوب منتظم للموظفين تلافيا للتخندق في أي موقع بعينه؛
- وضع تدابير احتياطية للتصدي لاحتمالات بيع كميات كبيرة من الأغذية؛
- التشدد في عمليات الموافقة والإبلاغ التي تحكم تخصيص العقود لمقدمي الخدمات؛
- ترشيد التسويات بين قوائم الجرد، وخطط التوزيع، وعمليات الإرسال والتسليم؛
- إزالة ما قد يقع من تضارب في المصالح بين الشركاء المتعاونين وبين شركات النقل؛
- تعزيز الاتصالات مع الأطراف الخارجية بما فيها ممثلي الجهات المانحة.

زيادة الرقابة على سلاسل الإمدادات

15- في كثير من المناطق، وبخاصة في جنوب وشمال الصومال، تستبعد البيئة الأمنية حضور موظفي **البرنامج**، أو تعرقل حركتهم. وقد وضع **البرنامج** تدابير لمقاومة ما يفرضه ذلك من مشكلات في مجالات الاستهداف والتقييم والتسليم والرصد.

⇦ *الاستهداف والتقييم*

16- يعمل **البرنامج** على نحو أوثق مع الوكالات – ومنها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين – المكلفة بحساب أعداد السكان عامة والمستفيدين من بين المشردين داخليا. ويقوم **البرنامج** في الوقت الحاضر بتنقيح تلك الأعداد مستخدما معلومات مستقاة من مصادر أخرى، وقد أقام قواعد للبيانات على المستوى القروي. وكبيرة هي المشكلات التي تُواجه عند تحديد أضعف الصوماليين، وهو ما تؤكده دراسة أجراها بتكليف من **البرنامج** مركز فاينشتاين بجامعة تافتس في 2008. كما يقوم **البرنامج** في الوقت الحاضر بتصميم وتنفيذ آليات للبرمجة لتسهيل الاستهداف مثل برامج التغذية المطهية في مقديشو.

⇦ *عمليات التسليم*

17- تم اتخاذ خطوات هامة لزيادة عدد خدمات النقل المستخدمة عن طريق توظيف مزيد من الشركات لنقل كميات أصغر. وفي 2006 كانت قوائم التصفية في **البرنامج** تتضمن 23 شركة. وفي 2010 زاد العدد فأصبح 42. ويدرك **البرنامج** أن كثيرا من الشركات لا تستطيع الوفاء بالتزام **البرنامج** بإيداع 30 في المائة من تكاليف وتأمين وقيمة شحن الحمولة كسند أداء.

18- ويضيف **البرنامج** رموزا إلى الأكياس المرسلة إلى ممر أفغوي حيث تزيد احتمالات التسرب لأن صعوبة الوصول تحول دون الرصد الكافي.

19- يقوم **البرنامج** حاليا ببناء مستودع سعته 20 000 طن متري في ميناء مقديشو داخل منطقة تحميها بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال. وسيتولى **البرنامج** إدارة المستودع. وسيغني المستودع عن الحاجة إلى استخدام مرافق تخزين متعهدين متعددين، وسيكفل إشراف **البرنامج** على المخزونات، وبذلك يقلل من تعرض سلسلة الإمدادات لسوء الاستخدام.

20- ويستطيع **البرنامج** بوصفه عضوا في اللجنة المشتركة لإدارة المخاطر التابعة لفريق الأمم المتحدة القطري الوصول إلى قاعدة بيانات إدارة الشراكات، وهو ما سيؤدي إلى تحسين قدرة **البرنامج** على تأهيل الشركاء المتعاونين.

⇦ *الرصد*

21- يواصل **البرنامج** بغية تحسين الرصد في الحالات التي يكون فيها الوصول صعبا دراسة خيارات للرصد من الغير، وإجراء بعض عمليات الرصد عبر الحدود، بالإضافة إلى رصد الأسواق المحلية على جانبي الحدود الصومالية.

22- وأقام **البرنامج** وأحد الشركاء المتعاونين، وهو مجلس اللاجئين الدانمركي خطا هاتفيا ساخنا للمستفيدين في مدينة بوساسو الشمالية. ويقيم **البرنامج** في الوقت الحاضر خطوطا ساخنة مماثلة للمستفيدين في أجزاء أخرى من البلد تسمح فيها إمكانية الوصول بذلك. ويقيم **البرنامج** أيضا شبكة من الاتصالات مع الزعماء التقليديين والدينيين وغيرهم من أجل التثبت من بيانات توزيع شركاء التعاون.

الخلفية وسياق العمليات

23- تتوقف عملية الطوارئ التي يضطلع بها **البرنامج** في الصومال على النزاع والجفاف. فقد تمخض النزاع في جزء كبير من جنوب ووسط الصومال عن حالة شبه دائمة من نزوح السكان حيث ينتقل الناس إلى العاصمة ومناطق أخرى أو يخرجون منها بحسب تقلب القتال. وهناك حوالي 1.4 مليون شخص مشرد في الصومال يتركز جميعهم تقريبا في الجنوب والوسط. يضاف إلى ذلك أنه تبين من أحدث تقييم للأمن الغذائي أجرته منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بالاشتراك مع وحدة تحليل الأمن الغذائي والتغذية في الصومال[1] في أوائل 2010 أنه ما زال هناك وضع إنساني شديد الصعوبة رغم الأمطار الجيدة نسبيا، وأن ما يقدر بنحو 3.25 مليون نسمة أو 42 في المائة من السكان يحتاجون إلى المساعدة المعيشية والإنسانية.

[1] وحدة تحليل الأمن الغذائي والتغذية في الصومال هيئة تحظى بتأييد واسع النطاق من الجهات المانحة، والوكالات، والمنظمات غير الحكومية، وتتولى إدارتها منظمة الأغذية والزراعة. وهي توفر تحليل مدعما بالأدلة للتمكين من الاستجابات الطارئة قصيرة الأجل والتخطيط الاستراتيجي طويل الأجل من أجل تعزيز الأمن الغذائي وأمن سبل العيش.

24- وفي محاولة لمواكبة الاحتياجات الغذائية المتزايدة بسرعة وسع **البرنامج** عمليات تسليم الأغذية التي كانت تدعم 1.5 مليون نسمة في عام 2007 بما قدره 94 000 طن متري من الأغذية لتصل في عام 2009 إلى 3.2 مليون شخص بما قدره 334 600 طن متري من الأغذية. واقتضى هذا التوسع السريع استثمارات كبيرة في جميع مجالات عمل **البرنامج**، وأمكن تحقيقه في بيئة محفوفة بصعوبات متزايدة. وفي عام 2009 وصفت الصومال بأنها أخطر بلد في العالم بالنسبة للعاملين في مجال تقديم المعونة. وقتل بعض موظفي **البرنامج** بينما كانوا يرصدون توزيع الأغذية (قتل أربعة منهم بين أغسطس/تموز 2008 ويناير/كانون الثاني 2009)، ووقعت هجمات على المتعهدين المتعاقدين مع **البرنامج** ومجمعاته. واضطر **البرنامج** بإزاء زيادة التهديدات التي يتعرض لها الموظفون والأحد عشر شرطا غير المقبولة التي وضعتها مجموعة "الشباب" في يناير/كانون الثاني 2010 لتوزيع أغذية المعونة في المناطق التي يسيطرون عليها – بما في ذلك حظر توظيف النساء، وفرض طرق جديدة لتوزيع الأغذية، وفرض رسوم أمنية كبيرة – إلى تعليق العمليات بصفة مؤقتة في تلك المناطق. وأصبح **البرنامج** بسبب طبيعة عملياته وضخامتها مركز انتباه الجماعات المسلحة مثل "الشباب". ووضعت شروط إضافية في أواخر مايو/أيار 2010 بالنسبة للوكالات والمنظمات غير الحكومية التي ما زالت تعمل في تلك المناطق. ولم تُحدد بعد آثارها.

25- وبينما يواصل **البرنامج** أنشطته الغوثية عن طريق التوزيع العام للغذاء، والتغذية الموجهة، وبرامج التغذية التكميلية لصالح الأطفال والنساء الحوامل والمرضعات بصفة خاصة، فإنه يواصل بنشاط أنشطة الإنعاش المبكرة لدعم إعادة إنشاء سبل العيش المتاحة للأسر المستهدفة في الأجزاء الشمالية من البلد التي تنعم باستقرار نسبي. ويعمل **البرنامج** على التأكد من أن الدعم الغذائي الحيوي يمكن أن يساعد الجهود الصومالية على تعزيز أهداف التنمية عن طريق الوجبات المدرسية، والغذاء مقابل العمل، وشراء الأغذية محليا حيثما أمكن. كما يوظف **البرنامج** كثيرا من المواطنين الصوماليين أعمال إعادة التأهيل والعمل الإنساني، واستثمر الكثير في إصلاح البنية الأساسية البالغة الأهمية مثل ميناء مقديشو، وبعض الطرق الحيوية. ووفرت هذه المشروعات فرص عمل مباشرة للسكان المحليين عن طريق العمل في إعادة التأهيل، وزادت من العمالة عن طريق تعزيز النشاط التجاري الناجم عن تحسين الميناء. وقد جرى التشديد مرارا على أهمية الحضور المتواصل **للبرنامج** في المؤتمر الرفيع المستوى المعني بالصومال الذي عقد في اسطنبول في أواخر مايو/أيار 2010 حيث شاركت المديرة التنفيذية في وفد الأمين العام.

26- ويعد التوتر بين الأهداف الإنسانية والسياسية للأمم المتحدة في الصومال مشكلة تواجه جميع الوكالات، ولكنها تواجه **البرنامج** بصفة خاصة؛ فهو أكبر الوكالات بفارق كبير مما يجعله عرضة للضغوط والتهديدات من جانب مجموعة شتى من الكيانات السياسية في الصومال ويلقى بعبء ثقيل على عملية إنسانية معقدة أصلا. و**البرنامج** ملتزم بأن يبقى مشتركا اشتراكا كاملا مع مكتب الأمم المتحدة السياسي في الصومال. ويشارك **البرنامج** في بعثة مشتركة بين الوكالات ترسل من نيويورك لاستعراض اشتراك منظومة الأمم المتحدة في الصومال مع التركيز على اتساق سياسي أفضل وتحسين الفعالية. وهذا جزء من تحرك عام نحو إنشاء بعثة متكاملة في البلد – وهو ما يعد مشكلة رهيبة بالنظر إلى الحقائق الأمنية والسياسية المتطرفة على الأرض في الصومال في الوقت الحاضر.

27- وما زالت أنشطة **البرنامج** في المناطق الخاضعة للجزاءات شديدة التعقيد. وقد يتيح قرار مجلس الأمن رقم 1916 (2010) قدرا من حرية الحركة بالنسبة للمساعدة الإنسانية.

28- وحاول **البرنامج** المحافظة على عمليات التسليم الإنسانية في مناطق من البلد لا يستطيع الوصول إليها العاملون في مجال تقديم المعونة الإنسانية الدولية – مناطق يشيع فيها القتال والخروج على القانون وغير ذلك من الشواغل الأمنية الشديدة – مدركا أن تهيئة بيئة للمراقبة ذات مصداقية ضرورة لا جدال بشأنها. ولكن ينبغي للمجتمع الدولي، بالنظر إلى

المخاطر والمشكلات السائدة التي يطرحها البلد، أن يعي أن أي نظم مقترحة للرصد والمراقبة قد لا تستطيع ضمان توقف تحويل المسارات تماما وتحقيق المساءلة الكاملة، وذلك على الأقل حتى يتحسن الوضع إلى حد كبير.

29- وسوف يستجيب **البرنامج**، بناء على طلب المجلس، لكل قضية أثيرت في تقرير الفريق المعني بالرصد في الصومال حالما ينظر في الاستعراض الذي أجراه المفتش العام. و**البرنامج** ملتزم أيضا بإطلاع أعضاء مجلسه والجهات المانحة والشركاء على ما يحرزه من تقدم في تحسين بيئة الرقابة والمشكلات التي تواجهه، بما في الأوضاع المتطرفة كلما نشأت.