

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 9-13/11/2009

## تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس للنظر

تقرير موجز عن التقييم الاستراتيجي للتخطيط  
الاحترازي في البرنامج للفترة 2002-2008



Distribution: GENERAL

**WFP/EB.2/2009/6-A**

9 October 2009

ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع 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 للنظر

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.

مدير مكتب التقييم: السيدة: C. Heider رقم الهاتف: 066513-2030

موظف التقييم: السيدة: C. Conan رقم الهاتف: 066513-3480

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

## ملخص

أدخل البرنامج التخطيط الاحترازي كمنشأ متخصص للاستعداد لحالات الطوارئ، وذلك لتعزيز استجابته الإنسانية. والغرض من هذا التقييم هو النظر في مساهمات هذه المبادرة وما تواجهه من معوقات بدافع التعلم وتحسين الممارسة.

ورغم تنفيذ التخطيط الاحترازي مرة واحدة على الأقل في كل مكتب من المكاتب القطرية للبرنامج تقريباً فقد كشف التقييم عن أن التخطيط الاحترازي بالطريقة التي جرى بها تنفيذه حتى الآن لم يحقق سوى أثر محدود نسبياً على الاستعداد والاستجابة في العديد من الحالات، وخاصة فيما يتعلق بالتحسينات الملموسة في الاستعداد، مثل التخزين المسبق للإمدادات، والترتيبات اللوجستية وتحسين إمكانية الوصول إلى مصادر المعلومات، والاتفاقات المقررة مسبقاً مع الشركاء أو السلطات. وهناك أمثلة بارزة ساهم فيها التخطيط الاحترازي بدور كبير، لكن هذا الإسهام لم يكن متسقاً على وجه العموم، وتحققت النتائج العملية القليلة الملحوظة أساساً عندما كان التخطيط موجهاً إلى تهديدات وشيكة محددة جيداً.

وعندما كانت هناك مشاركة واسعة في هذه العملية، أسفر التخطيط الاحترازي عن زيادة الوعي بالمخاطر وتوقع المشاكل وبلورة فهم أفضل، ولكن الأمر لم يكن كذلك في كل الحالات. وفيما يتعلق بالتخطيط الاحترازي المشترك بين الوكالات، ساهم البرنامج بدور كبير في الجهود العالمية في سياق اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. ويعد التخطيط الاحترازي كقيادة للمجموعات فرصة جديدة بدأ البرنامج يكرس لها جهوده. ورغم أن المشاركة في التخطيط الاحترازي على المستويين الإقليمي والقطري ظلت متسقة بصفة عامة، فقد تضاعف الدور القيادي للبرنامج وانخرطه النشاط خلال السنوات القليلة الماضية.

أما الأسباب وراء تدني نتائج التخطيط الاحترازي كما يطبق حالياً عن المستوى الأمثل فترجع أساساً إلى طريقة التنفيذ، وخاصة التركيز على إعداد خطط تفصيلية كهدف وحيد له. وتشمل العوامل الأخرى اشتراك عدد محدود من الموظفين أو الشركاء، وتفاوت الدعم على المستويين التقني والإداري، وضعف الروابط مع عمليات التخطيط الأخرى، وتناقص الدعم المالي.

ورغم أنه تبين أن الأثر كان أقل من المستوى الأمثل، فقد خلص التقييم إلى أنه من شبه المؤكد أن الاستثمار في التخطيط الاحترازي كان مفيداً، وأن المنافع المحتملة يمكن مضاعفتها بزيادة مستويات الاستثمار في مجال الاستعداد، بما في ذلك التخطيط الاحترازي.

وتشجع التوصيات المطروحة على إعادة صياغة مفهوم التخطيط الاحترازي وتجديد الالتزام التنظيمي بالاستعداد، بما في ذلك التخطيط الاحترازي، وتحديث المواد التوجيهية ومواصلة تعزيز مهارات الموظفين، والاستفادة من الخبرات الميدانية والابتكارات.

## مشروع القرار\*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة "تقرير موجز عن التقييم الاستراتيجي للتخطيط الاحترازي في البرنامج للفترة 2002-2008" (الوثيقة WFP/EB.2/2009/6-A) واستجابة الإدارة الواردة في الوثيقة WFP/EB.2/2009/6-A/Add.1 ويشجع على اتخاذ المزيد من الإجراءات بشأن التوصيات مع مراعاة الاعتبارات المطروحة من المجلس أثناء المناقشة.

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



## معلومات أساسية

### سمات التقييم

1- يهدف هذا التقييم إلى تحديد الإنجازات وجوانب القصور في عمل البرنامج في مجال التخطيط الاحترازي كعملية تشغيلية استراتيجية لها جذور راسخة في الإطار الأوسع للاستعداد والاستجابة لحالات الطوارئ في البرنامج، وإلى تعلم كيفية تحسين الأداء والنتائج من المنجزات وأوجه القصور. ويركز التقييم على ما يلي: (1) تقدير مدى تحسين التخطيط الاحترازي للاستعداد لحالات الطوارئ ومدى إسهامه في جعل العمل الإنساني أنسب وأفضل توقيتاً وكفاءة وفعالية وأعلى نوعية؛ (2) الإطار التنظيمي؛ (3) التوجيه المعياري؛ (4) مساهمة البرنامج في التخطيط الاحترازي الإنساني من خلال العمليات المشتركة بين الوكالات. ويغطي هذا التقييم الفترة 2002-2008 وتم إجراؤه في الفترة من مارس/آذار حتى يوليو/تموز 2009.

2- وتألّف فريق التقييم من خمسة خبراء استشاريين مستقلين. وشمل التقييم إجراء استعراضات مكتبية للوثائق بما في ذلك الكتابات، وجرّد التخطيط الاحترازي، وعمليات التقييم، والتوجيهات المعيارية، والخطط الاحترازية للبرنامج؛ ومقابلات مع أصحاب الشأن في مقر البرنامج، وفي الميدان، ومع المنظمات الشريكة؛ وزيارات ميدانية إلى ثمانية مكاتب قطرية في أفغانستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسلفادور وغينيا ونيكاراغوا والأرض الفلسطينية المحتلة وبيرو والصومال، وأربعة مكاتب إقليمية؛ واستقصاء قائماً على الإنترنت لأفرقة المكاتب القطرية. وأرسلت مشاريع التقارير إلى أصحاب الشأن لإبداء التعليقات التي أخذت بعين الاعتبار عندما دعت إلى إدخال تصويبات وقائعية أو إيضاحات.

### السياق

3- وجهت دعوات مبكرة في أوائل الستينيات إلى كيانات الأمم المتحدة لتحسين الاستجابة لحالات الطوارئ من خلال الأشكال المختلفة للتخطيط والاستعداد، ثم تكررت هذه الدعوات بعد 10 سنوات في أعقاب عدد من حالات الطوارئ الكبرى. وتم في كل حالة جديدة من هذه الحالات تحديد ثغرات الأداء، وتزايدت الدعوة إلى إيجاد آليات أقوى للاستعداد والاستجابة، وهي الترتيبات المالية الخاصة، وتكديس المخزونات، والتخطيط لحالات الطوارئ، والأدلة والخطوط التوجيهية وما إلى ذلك. ويدل الاتجاه السائد في النظم الدولية على وجود تطور مستمر من العمليات الإنسانية المخصصة إلى نظم منسقة لدعم الاستجابة لحالات الطوارئ مع زيادة التركيز على الاستعداد على مستوى المكاتب القطرية.

4- وحافظت عدة وكالات شريكة للبرنامج على جهودها لتعزيز وتحسين استعدادها بما في ذلك التخطيط الاحترازي. وبدأت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين استخدام التخطيط الاحترازي كأداة تخطيطية للمرة الأولى في مطلع الثمانينات، وحظي منذ ذلك الحين بدعم من موظفي التخطيط المتخصصين العاملين من مقر المكتب. وبدأت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) تولي اهتماماً خاصاً للاستعداد والتخطيط الاحترازي في منتصف التسعينيات مستخدمة إطاراً لتخطيط الاستعداد والاستجابة لحالات الطوارئ كأداة رئيسية للتخطيط، بالإضافة إلى عمليات مماثلة تتلقى الدعم من خلال برنامج عالمي لا مركزي لإضفاء الطابع المؤسسي على تخطيط الاستعداد والاستجابة في جميع المكاتب.

5- كما بحثت منظمات غير حكومية كبرى الاستعداد والتخطيط الاحترازي خلال سنوات عديدة. وتشمل عملية التخطيط في تعاونية المساعدة والإغاثة في كل مكان ("كير") والتي يطلق عليها اسم "التخطيط للاستعداد للطوارئ"، عنصرًا



للتخطيط الاحترازي ينفذ في مواجهة حالات الطوارئ المستقلة. ففي عام 1995، اتبعت منظمة "كبير" سياسة عالمية جعلت خطط عمليات الطوارئ إلزامية في جميع مكاتبها القطرية. وتستخدم منظمة أكسفورد للتحرر من الجوع ("أكسفام") مصطلح "التخطيط الاحترازي" وتعتبره مهمة تخطيطية في جميع المكاتب القطرية تشمل عملية ينبغي تحديثها بانتظام ويصاحبها استعراض للمخاطر وتقدير للاستعداد. وواجهت جميع الوكالات تحديات مشتركة هي: صعوبة الإبقاء على التخطيط والخطط مناسبة للوقت الراهن وذات صلة، والإفراط في إصدار وثائق (خطط) مفصلة ومثقلة تثبت قلة فائدتها، واتجاه المكاتب إلى وضع الخطط كالتزام بيروقراطي بدلا من أن يكون مهمة تخطيطية.

-6 وفي عام 2001، أنشأ البرنامج وترأس بمشاركة اليونيسيف مجموعة العمل الفرعية للإنذار المبكر والتخطيط الاحترازي التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وشاركت في المجموعة على نحو فعال الوكالات المعنية بالاستعداد والتخطيط الاحترازي. وتعمل المجموعة كمنتدى دولي رئيسي للوكالات العاملة في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن القضايا ذات العلاقة. ومن بين أهم المساهمات التصميم الجماعي لوسائل جديدة للإنذار المبكر، ودعم التخطيط الاحترازي المشترك بين الوكالات في حالات طوارئ محددة، وإعداد الخطوط التوجيهية للتخطيط الاحترازي المشترك بين الوكالات. وعلى المستوى الإقليمي أنشئت مجموعات عمل فرعية مشتركة بين الوكالات لتكون إلى حد ما نظيرا إقليميا للمنتدى المشترك بين الوكالات على المستوى العالمي، فتعزز التعاون بشأن الاستعداد والتخطيط الاحترازي، وكثيرا ما يدعمها في ذلك مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. وعلى المستوى القطري يتم التعاون في مجال التأهب والتخطيط الاحترازي عادة تحت تسمية الفريق القطري للشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة.

-7 وتشير أفضل الممارسات المأخوذة عن استعراض خبرات المخططين للطوارئ<sup>(1)</sup> إلى أن التخطيط الاحترازي يكون فعالا عندما:

- ◀ ينظر إليه كوظيفة إدارية وليس كوظيفة تقنية، ويتولى قيادته ويلتزم به كبار صناعات القرار التزاما قويا؛
- ◀ يكون عملية تشاركية تشمل جميع الذين يطلب منهم العمل معا عند وقوع حالة طوارئ، بما في ذلك الموظفون المعنيون بالتمويل والإدارة والموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وكذلك موظفو البرامج والموظفون التشغيليون الآخرون، ويسعى عن قصد إلى تعزيز التنسيق ما بين الوحدات والمنظمات؛
- ◀ يبدأ بتقدير للاحتياجات البشرية مع تقدير للقدرة على الاستجابة، وذلك لتحديد الفجوات وإيجاد السبل للتغلب عليها؛
- ◀ يربط بالنظم القطرية بقدر المستطاع ويأخذ في الحسبان ما هنالك من ممارسات قائمة على المستوى المجتمعي لإدارة الكوارث، والوضع الراهن لإجراءات ونظم الاستعداد، وخطط الحكومة في هذا المجال؛
- ◀ يكون عملية متواصلة تتضمن استعراضات وتحديثات منتظمة؛
- ◀ يكون مدمجا في عمليات التخطيط الجارية؛
- ◀ يربط بنظم الإنذار المبكر وسائر نظم الإعلام واتخاذ القرارات؛

(1) من بين هذه الوثائق:

◀ اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. 2007. Challenges and Suggestions for Enhancing Inter-Agency Contingency Planning – Report of the 1st Global Consultation of Contingency Planners in Humanitarian Agencies. جنيف، مجموعة العمل الفرعية للإنذار المبكر والتخطيط الاحترازي التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. يوليو/تموز؛

◀ Choularton, R. 2007. Conclusions and Challenges for the Future. In Contingency Planning and Humanitarian Action: A Review of Practice، العدد 59. لندن، شبكة الممارسات الإنسانية، مارس/آذار؛

◀ اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. 2007. Inter-Agency Contingency Planning Guidelines for Humanitarian Assistance. جنيف، مجموعة العمل الفرعية للإنذار المبكر والتخطيط الاحترازي التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. نوفمبر/تشرين الثاني.

- ◀ يسهله، دون أن ينفذه، شخص تتوافر لديه خبرة جيدة في مجال التخطيط الاحترازي ومهارات التسهيل على السواء<sup>(2)</sup>؛
  - ◀ يضطلع بالتخطيط الفعلي موظفون في المكتب القطري؛ وتكون الخطة النهائية محكمة وسهلة الاستخدام؛ ويكون من الممكن لمستخدمين مختلفين - كبار صناع القرارات وأخصائيي القطاعات والجهات المانحة - استخدام عناصر متفرقة؛
  - ◀ تقتصر الخطط على التفاصيل المطلوبة لدعم إجراءات الاستعدادات اللازمة، وتضمن قدرات الاستجابة، وتحل المشكلات المتوقعة بحيث تتجنب الإفراط في التخطيط أو "شرك التجميع"؛
  - ◀ تعين محفزات لتحديد الوقت الذي يتم فيه اتخاذ إجراءات محددة للاستعداد أو الاستجابة.
- تؤكد البحوث الأكاديمية<sup>3</sup> على أن التخطيط الاحترازي يكون أكثر فعالية إذا:
- ◀ استند إلى نموذج لحل المشكلات؛
  - ◀ كان موجها نحو الآليات والتقنيات التي تعزز التنسيق المشترك بين الوكالات واتخاذ القرارات بصفة مشتركة بدلا من التعريفات المفصلة لما ينبغي عمله في كل حالة طوارئ؛
  - ◀ انصب التأكيد على عملية التخطيط بدلا من إصدار خطة.

### نظرة عامة على التخطيط الاحترازي في البرنامج

- 8- أصبح البرنامج في عام 2000 يقدر ضرورة استعراض نظمه وآلياته المعنية بحالات الطوارئ في ضوء التحديات التي واجهته عند الاستجابة لحالات طوارئ متعددة ومتزامنة منذ أواخر التسعينيات. وكان تنسيق الاهتمام بالتخطيط الاحترازي جزءا من نهج جديد استهدف إثارة تغيير فعلي في البرنامج ليتحول من موقف الاستجابة إلى موقف استشراف المستقبل وتوقعه. فبالإضافة إلى التخطيط الاحترازي، أدخلت مفاهيم ومبادرات ونظم مكملة بما في ذلك الإنذار المبكر على صعيد المنظمة ونظام EPWeb، والتدريب على الاستجابة لحالات الطوارئ، وإنشاء غرفة عمليات.
- 9- ويعرف البرنامج التخطيط الاحترازي بأنه: "عملية تحديد أهداف البرامج والنهج والإجراءات اللازمة للاستجابة لأوضاع أو وقائع بعينها يمكن أن تحدث بما في ذلك تحديد تلك الوقائع ووضع التصورات المحتملة والخطط المناسبة للاستعداد والاستجابة لها بأسلوب فعال". وهو من هذه الناحية يرمي إلى تخطيط الاستجابات لمواجهة حالات طوارئ محددة. فهو عملية يقصد بها التصدي للقضايا الاستراتيجية والتشغيلية، ومن المتوقع عادة أن يؤدي التخطيط إلى خطة محددة وقابلة للتنفيذ.
- 10- و منذ عام 2000 تميز تطور التخطيط الاحترازي في نطاق مبادرة الاستعداد الأعم في البرنامج باندفاع منسق لتطوير وتبسيط العملية، وسهل ذلك دعم قوي من الجهات المانحة، وبخاصة منح ورقات الاستراتيجية المؤسسية المقدمة من إدارة التنمية الدولية. وبدأت أولى سلاسل التدريب المكثفة على التخطيط الاحترازي في عام 2001. وأصدر البرنامج في 2002 خطوط توجيهية للتخطيط الاحترازي دعمت في وقت لاحق بمجموعة من الأدوات ذات الصلة. وفي 2001-2002 صُمم للبرنامج إطار للاستعداد والاستجابة لحالات الطوارئ وتم تنقيحه في 2003. وأجري تدريب شامل في مجال

<sup>(2)</sup> ينبغي أن يكون الدعم التقني للتخطيط الاحترازي المشترك بين الوكالات مقدما من وكالات متعددة بدلا من أن يقدم من وكالة أو هيئة واحدة.

<sup>3</sup> Dynes, Russell R. 1994. Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies, International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 12(2) الصفحات: 141-58؛  
Quarantelli, E.L. 1998. Major Criteria for Judging Disaster Planning and Managing their Applicability in Developing Societies. الوثيقة التمهيدية رقم 268. Newark, DE. مركز بحوث الكوارث، جامعة ديلاوير.



التخطيط الاحترافي بين عامي 2003 و2006 شارك فيه أكثر من 400 شخص. وصدرت في 2002 الخطوط التوجيهية التي أعدتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات حول التخطيط الاحترافي، وتم تحديثها في 2007 مع قيام البرنامج بدور قيادي.

11- وظل التخطيط الاحترافي مؤشرا رئيسيا لحالة الاستعداد على مستوى المكاتب القطرية. وحظي التخطيط الاحترافي بدعم المكاتب الإقليمية مع توجيه ودعم عالمي من موظفي المقر الرئيسي. وبين عامي 2002 و2008 شملت جهود التخطيط الاحترافي طائفة من أنماط الطوارئ المختلفة - منها 60 في المائة تقريبا للأزمات التي سببها الإنسان و40 في المائة للكوارث الطبيعية - واشتملت على التخطيط لكل من حالات الطوارئ الجديدة والتغيرات المحتملة في حالات الطوارئ الممتدة الجارية.

12- وخلال نفس الفترة، تم تسجيل أكثر من 125 خطة احترافية للبرنامج<sup>(4)</sup>، كما شارك البرنامج في أكثر من 84 عملية تخطيط احترافي مشترك بين الوكالات. غير أن وضع رسم بياني للتخطيط الاحترافي حسب السنوات كشف أن عدد الخطط الاحترافية التي أعدتها مكاتب البرنامج رغم تضاعفه من 2002 إلى 2005 تراجع بعد ذلك بحيث بقي عدد الخطط الاحترافية المسجلة في 2008 كما كان عليه في 2002. واتفق حدوث ذلك مع تناقص الأموال المخصصة لدعم أنشطة الاستعداد.

## السمات الرئيسية للأداء

13- لتقدير مساهمة التخطيط الاحترافي في الاستعداد والاستجابة في البرنامج درس التقييم كيفية فهم التخطيط الاحترافي وكيفية تنفيذه، فمن الواضح أنه كان لذلك تأثير على مساهمته الممكنة في الاستعداد والاستجابة. يضاف إلى ذلك، كأساس لإدخال التحسينات، أن التقييم كان يرمي أيضا إلى تحديد العناصر التي تؤثر على الاستفادة من التخطيط الاحترافي.

## ممارسة التخطيط الاحترافي في البرنامج

14- وجد التقييم أن هناك تباينا واسعا بين الموظفين فيما يتعلق بفهم ما يمثل التخطيط الاحترافي والاستعداد. كذلك توجد آراء متباينة فيما يتعلق بأهمية وفعالية العناصر المختلفة للتخطيط الاحترافي وما ينبغي لهذا التخطيط أن يركز عليه، بما في ذلك مدى ضرورة التركيز فيه على القدرات التشغيلية والاهتمامات الإدارية، بالإضافة إلى احتياجات السكان.

15- كذلك وجدت آراء متباينة فيما يتعلق بالوقت الذي ينبغي أن ينفذ فيه التخطيط الاحترافي. وإذا كان التخطيط الاحترافي إلزاميا، خصوصا عندما يفرض في وقت غير مناسب - فإنه يعامل عادة كمطلب بيروقراطي فحسب، ولكنه قد يختفي من جدول الأعمال عندما يترك لينفذ فقط عند الحاجة. وخلص التقييم إلى أن هناك حاجة إلى توضيح التوجيهات وعمليات اتخاذ القرارات لتساعد المكاتب في تحديد متى ينبغي إعداد الخطط الاحترافية، وتطبيق تحليل المخاطر واستعراضات حالة استعداد المكاتب كجزء من إعداد خطة العمل القطرية السنوية وعمليات الاستعراض نصف السنوية.

16- وتتوقف فائدة عملية التخطيط الاحترافي على من سيشارك في تنفيذها. ووجد التقييم أن المشاركة في عمليات البرنامج للتخطيط الاحترافي قد تباينت بصورة ملحوظة، فتراوح اشترك الإدارة العليا بين توفير القيادة في بعض

<sup>(4)</sup> يضاف إلى هذا عدد غير معروف من الخطط التي أعدت على المستوى القطري والتي لم توزع داخليا أو تسجل.



المكاتب وبين عدم تقديم الدعم وعدم الاهتمام في مكاتب أخرى. كذلك تباينت مشاركة موظفي المكاتب القطرية فتراوحت بين عمليات ساهم فيها جميع موظفي المكتب إلى الموقف المتطرف الآخر حيث يتولى كتابة الخطة شخص واحد أو - وهو الغالب - مجموعة صغيرة تقتصر على طلب المعلومات من الغير. وينظر إلى التخطيط الاحترازي عموماً كعملية داخلية لا تقتضي كثيراً من مشاركة الشركاء. وينبغي لتعزيز التخطيط الاحترازي في البرنامج معالجة قضية المشاركة مع الاعتراف بأهمية اشتراك الإدارة العليا وقيادتها، واشتراك الأشخاص الذين يمثلون جميع المهام الأساسية، وفوائد اشتراك الشركاء الرئيسيين. وفي الحالات الحساسة ينبغي إيجاد طرق للتخطيط معاً واقتسام المعلومات الضرورية، مع الاعتراف في الوقت ذاته بالحاجة إلى معاملة تفاصيل بعض التصورات كأمر سرية.

17- ووجد التقييم أن تحديد الشكل والمضمون في العديد من الخطط الاحترازية للمكاتب القطرية يتم بالشكل الذي حددته الخطوط التوجيهية للتخطيط الاحترازي الموجودة حالياً والتي يفهم منها عموماً أنها تدعو إلى إعداد خطط تفصيلية. والكثير من الخطط مطولة ومفصلة رغم أن جميع الموظفين تقريباً يوافقون على أنها قليلة الفائدة. ومنذ أوائل 2004 بدأ بعض موظفي التخطيط الاحترازي يجربون صيغاً بديلة باستخدام الجداول، والخلاصات في صفحة واحدة، وأساليب أخرى. وسوف تستفيد الجهود المقبلة لتحسين الاستعداد والتخطيط الاحترازي في البرنامج من الاعتماد على مثل هذه الصيغ المعدلة التي يبتكرها الموظفون الميدانيون.

18- وتعيد نتائج التقييم تأكيد الاعتقاد الشائع بين المعنيين بالتخطيط الاحترازي الإنساني والذي مؤداه أن التحليل والتخطيط أهم من الخطة النهائية. إلا أن التخطيط الاحترازي كان ينفذ في كثير من الحالات بهدف واحد هو إعداد خطة. ويعتقد المشتغلون بالتقييم أن أسباب هذه الظاهرة تشمل الطريقة التي تفسر بها الخطوط التوجيهية؛ والطلبات الموجهة إلى المكاتب القطرية لتحديث خططها؛ والاعتماد على وجود الخطط الاحترازية بوصفه الإجراء الرئيسي لاستعداد المكاتب؛ وعدم كفاية الأموال للاستعداد. وتبين أن إعداد التصورات يستنفذ في كثير من الأحيان جهداً لا مبرر له ويلعب عموماً دوراً غير متناسب في عملية التخطيط، فيركز على إعداد الخطة بدلاً من الاستعداد.

19- ووجد التقييم أن التخطيط الاحترازي ينفذ عادة كعملية تخطيط متميزة ومنفصلة ذات روابط قليلة سواء مع التخطيط العادي أو العمليات الأخرى المتعلقة بإدارة الأخطار في البرنامج. ويؤثر الافتقار إلى الوضوح فيما يتصل بالعلاقة بين التخطيط الدوري والتخطيط الاحترازي على أداء التخطيط الاحترازي ويؤدي إلى عدم استفادة التخطيط الدوري من تحليل المخاطر، وإلى مواجهة صعوبات في إدماج الإجراءات التصحيحية المحددة في التخطيط الاحترازي في عمليات البرامج، وإلى ازدواجية العمل. كما كشف النقاب عن أوجه الغموض فيما يتعلق بالروابط بين التخطيط الاحترازي، وتخطيط استمرارية العمل، وتخطيط الأمن، وإدارة المخاطر في المؤسسة، والتخطيط المتخصص من قبيل التخطيط المتعلق بالأوبئة، وكلها تتطلب نفس تحليلات المخاطر وأوجه الضعف في قدرة البرنامج.

## الإطار التنظيمي

20- وعلى الجانب الإيجابي أسهم التخطيط الاحترازي في إيجاد ثقافة للاستعداد في البرنامج بأسره، وأصبح الموظفون يدعمون الإجراءات التصحيحية لزيادة فعالية هذا التخطيط. بيد أن نظم دعم المنظمة ما زالت على وجه العموم ضعيفة.

21- وفيما يتعلق بإطار السياسات، فإن التخطيط الاحترازي ينفذ في إطار مبادرة أوسع نطاقاً للبرنامج تتضمن إطاره الخاص بالاستعداد والاستجابة لحالات الطوارئ. ولا توجد سياسات أو توجيهات محددة بشأن الاستعداد بما في ذلك

التخطيط الاحترازي. ويجب النظر في المستقبل فيما إذا كان وجود إطار منظم للسياسات من شأنه أن يعزز ويقوي الجهود الحالية.

22- ووجد التقييم أن الموظفين عبروا عن تقديرهم عموماً للتوجيهات المعيارية القائمة بشأن التخطيط الاحترازي، وبخاصة الخطوط التوجيهية للتخطيط الاحترازي التي صدرت في 2002، ولكنهم يدركون على نطاق واسع حاجة التوجيهات إلى التحديث. ورغم اتخاذ خطوات لتكملة هذا الدليل، فإن هناك حاجة إلى مزيد من التنقيحات الأساسية فيما يتعلق بالقضايا المثارة في هذا التقييم، بما في ذلك المبتكرات التي أدخلها الموظفون الميدانيون والإقليميون لتصميم التخطيط الاحترازي بما يتناسب والاحتياجات الميدانية، وينبغي زيادة استخدام عمليات المحاكاة.

23- كذلك وجد التقييم أن التدريب لتعزيز مهارات الموظفين قد نظم بصورة منظمة خلال السنوات الأولى من تطبيق التخطيط الاستراتيجي. وأوضح المشاركون أنهم ما زالوا يستخدمون المعارف التي اكتسبوها ويرون أن التدريب كان مفيداً. على أن التقارير تشير إلى أن الكثيرين ممن أجريت معهم مقابلات لم يتلقوا أي تدريب على التخطيط الاحترازي لأن جهود التدريب تضاعفت بصورة ملحوظة في السنوات الأخيرة بسبب تضائل الموارد المالية. وخلص التقييم إلى أن تطوير المهارات الحالية في مجال الاستعداد والتخطيط الاحترازي أمر تدعو إليه الحاجة بوضوح، وأنه يكون بناءً للغاية كجزء من استراتيجية متكاملة لتطوير مهارات الاستعداد والاستجابة للطوارئ.

24- وتعد المساءلة بالنسبة للتخطيط الاحترازي قضية إدارية رئيسية وليست مجرد مهمة بيروقراطية، لأنها توضح من هو الشخص الذي سيضمن تنفيذ هذا النشاط التحليلي والتخطيطي على نحو مناسب، بالإضافة إلى الإجراءات التي تترتب عليه. وإلى جانب مساءلة رئيس المكتب، وهي أمر مقرر بوضوح، فإن المساءلة بشأن التخطيط الاحترازي بالنسبة للغير مثل الوحدات التقنية ووحدات التشغيل والإدارة، ما زالت أمراً قضية ملتبسة. ووجد التقييم أن الاستعداد والتخطيط الاحترازي مدرجان في الأوصاف العامة لوظائف المدراء القطريين وموظفي اللوجستيات، لكنها غير مدرجة بالنسبة للموظفين الآخرين. وليس لدى كثير من الموظفين فكرة واضحة عن أدوارهم ومسؤولياتهم في مجال التخطيط الاحترازي. وبالإضافة إلى مزيد من التوضيح للأدوار والمسؤوليات ذات العلاقة، فإن تقدير المخاطر وحالة الاستعداد يمكن أن يضاف إلى وثائق الإدارة الرئيسية. ورغم أن حالة التخطيط الاحترازي تدرس أحياناً في المراجعة الداخلية – وقد يشجع ذلك على اتخاذ إجراءات تصحيحية – فقد يكون من الأفضل إنشاء نظم وأدوات لقياس حالة الاستعداد في مكتب بعينه.

25- وفيما يتعلق بدعم المقر الرئيسي لجهود التخطيط الاحترازي، فإن أهمية وجود فريق أساسي من الأشخاص المكرسين الذين يتمتعون بالخبرة والمهارات والمستوى/الأدوية اللازمة لتوجيه ودعم الجهود العالمية ما زالت أمراً معترفاً به، ولكن التقييم وجد أن الدعم القوي المقدم للتخطيط الاحترازي من جانب موظفي المقر الرئيسي في بداية المبادرة قد تراجع بصورة ملحوظة خلال السنوات القليلة الماضية، بحيث لم يعد هناك موظفون مكرسون لتخطيط الاستعداد/التخطيط الاحترازي منذ سنتين تقريباً؛ وقد بدأ مؤخراً اتخاذ إجراءات تصحيحية لذلك الوضع، ويرجع السبب فيما قيل إلى أوجه النقص المالي.

26- وتلعب المكاتب الإقليمية دوراً أساسياً في ضمان التخطيط الاحترازي الفعال، حيث تتحمل مسؤولية وظيفية عن رصد ودعم المكاتب القطرية في جهودها المتعلقة بالاستعداد والاحتراز، ومسؤولية قيادية عن التخطيط الاحترازي المشترك بين البلدان، والتخطيط لصالح البلدان التي ليس للبرنامج حضور فيها. ويعترف الموظفون الذين أجريت مقابلات معهم بالدعم الذي تقدمه المكاتب الإقليمية، ولكن فعاليته تتوقف على مدى ما يضيفه من قيمة والطريقة التي يقدم بها. ووجد التقييم أن الدعم المقدم غير متنسق، فهو فعال في بعض المكاتب لكنه غير موجود أو ضعيف في مكاتب أخرى. ويبدو

بصورة عامة أن الدعم قد تضاعف خلال السنوات الماضية، وخاصة لأن الأموال الخارجية المكرسة قد تناقصت. أما على الجانب الإيجابي، فقد عادت مؤخرًا مهام الدعم الإقليمي للاستعداد والتخطيط الاحترازي إلى الزيادة من خلال الأموال العادية في العديد من المكاتب الإقليمية وبعض التمويل التكميلي.

27- كما تم الاعتراف بالطريقة التي يتم دعم عملية التخطيط الاحترازي بها على مستوى المكاتب القطرية بوصفها عاملاً مساهماً في فعالية التخطيط الاحترازي. ومن بين العناصر الرئيسية هنا الشخص الذي يعين كمنسق في المكتب بشأن المهام ذات الصلة، والكيفية التي تنفذ بها هذه المهام. ووجد التقييم أن أدوار المنسقين تتباين بداية من الشروع في التخطيط الاحترازي وتسهيله، ومروراً بالاضطلاع بدور داعم، وانتهاءً بكتابة الخطة. وبالإضافة إلى القدرات الشخصية، فقد تبين أن أداء هذه المهمة يتأثر بالدعم المقدم - أو غير المقدم - من الإدارة العليا ومدى المشاركة من الآخرين داخل المكتب. وإن ومن المتوقع أن يسهم التدريب والدعم المقدمين للمنسقين والمشاركين الآخرين في التخطيط الاحترازي على مستوى المكاتب القطرية مساهمة إيجابية.

28- وتبين أن العلاقة بين الموارد والتخطيط الاحترازي ذات أهمية حاسمة على مستويين: الموارد المخصصة لدعم عملية التخطيط الاحترازي؛ والموارد المخصصة لضمان تنفيذ أعمال الاستعداد. كما وجد التقييم أن التخطيط الاحترازي تكون ذا فائدة محدودة إذا لم يرتبط بتنفيذ تدابير الاستعداد الأساسية ذات الفعالية التكاليفية التي حددتها عمليات التخطيط الاحترازي. وثمة حاجة إلى استراتيجيات لتحقيق ذلك، بما فيها أساليب إدماج الاستعداد والتخطيط الاحترازي في بنود الميزانية، ودعم الجهات المانحة للاستعداد الأساسي، والتوسع في استخدام آليات تمويل الاستعداد في حالات الطوارئ مثل حساب الاستجابة العاجلة.

29- وتشير تقديرات المقيمين إلى أن ما بين 3 و5 ملايين دولار أمريكي تقريباً قد أنفقت سنوياً في التخطيط الاحترازي بما في ذلك تكاليف وقت الموظفين بالإضافة إلى دعم العمليات والدعم المادي<sup>(5)</sup>. ويجب الحكم على مدى كفاية هذا الاستثمار مقارنة بميزانية البرنامج السنوية التي تتجاوز 5 مليارات دولار، وعلماً بأن الاستجابة للطوارئ جزء في غاية الأهمية من مهام البرنامج. ويعتقد فريق التقييم أن عائد الاستثمارات جدير بالاهتمام نظراً لأن تأثير التخطيط الاحترازي على فعالية وكفاءة الاستجابة يتجاوز مستوى هذا الاستثمار - وهو ما قد يحدث في نطاق عملية طوارئ واحدة. ورغم أن التأثير قد يكون عالياً بقدر ارتفاع مستوى الاستثمار، فإن المزيد من الاستثمارات قد يؤدي إلى أثار أكبر.

### الإسهام في الاستعداد والاستجابة لحالات الطوارئ

30- ليس التخطيط الاحترازي هدفاً في حد ذاته بل هو أداة لتعزيز الاستعداد، وهو يسهم بالتالي في تحسين الاستجابة. ودرس التقييم مختلف عناصر الإسهام المحتمل للتخطيط الاحترازي في الاستعداد، والتي ستعرض فيما يلي، مع الاعتراف في الوقت نفسه بصعوبة رد الأسباب إلى المسببات.

31- وفيما يتعلق بإدراك التهديدات، فقد وجد التقييم أن الموظفين الذين اشتركوا بفعالية في عمليات التخطيط الاحترازي أكدوا أن التخطيط الاحترازي عزز وعيهم بالتهديدات المحتملة، ورأى بعضهم أن هذا هو أهم فائدة. غير أن الوعي بالمخاطر كان ناقصاً في بعض الأحيان، وأن التأثير المحتمل على الأمن الغذائي وعلى عمليات البرنامج لم يحل بالتفصيل

<sup>(5)</sup> يفترض هذا الرقم 40 عملية تخطيط احترازي في المكاتب القطرية، وثلاث عمليات للتخطيط الاحترازي في المكاتب الإقليمية، وعمليات اثنتين للتخطيط الاحترازي في المقر الرئيسي في السنة. كما أنه يفترض وجود موارد مكرسة لدعم التخطيط الاحترازي على مستوى المقر والمكاتب الإقليمية: إدارة المبادرات، ومنسقون متفرغون أو لبعض الوقت للتخطيط الاحترازي، وإدارة المعلومات، والاستثمارات في الخطوط التوجيهية، والأدوات والتكنولوجيا وما إلى ذلك.

في جميع الحالات. يضاف إلى ذلك أن تعزيز الوعي بالمخاطر اقتصر على الأفراد الذين شاركوا في عملية التخطيط الاحترازي، والذين هم قلة قليلة في كثير من الأحيان.

32- وأكد كل الذين أجريت معهم مقابلات تقريبا وكانت لديهم خبرة بعملية للتخطيط الاحترازي التشاركي أنها ساعدت في تحقيق فهم مشترك كما ساعدت في بعض الأحيان على إقامة علاقات بين الأشخاص أعانت على التنسيق وحل المشكلات في الأزمات اللاحقة. بيد أن هذه الفائدة محدودة عندما يقتصر الاشتراك على مجموعة صغيرة من الموظفين ولا تشمل عملية التخطيط الشركاء الآخرين.

33- وفيما يتعلق بكيفية إسهام التخطيط الاحترازي في شواغل البرنامج المحددة بصدد برامجه، يشير استعراض للخطط إلى أن التخطيط الاحترازي في كثير من الحالات ركز على تقديرات لعدد الأشخاص المتوقع لهم أن يحتاجوا إلى مساعدات، وعلى استجابات المعونة الغذائية التقليدية، دون أن يتضمن إلا أدلة محدودة على أنه نظر في استراتيجيات بديلة للمساعدة. وبصفة عامة حددت المسؤوليات، على الأقل بالمعنى الواسع، في حين أن الأداء في تحديد وحل المشكلات المحتملة كان متفاوتا.

34- وهناك علاقة ذات اتجاهين بين التخطيط الاحترازي والإنذار المبكر، فالإنذارات المبكرة تستثير التخطيط الاحترازي ولكن هذا التخطيط ينه في الوقت نفسه عمليات الإنذار المبكر عن طريق تحديد المؤشرات التي يجب رصدها ونقاط الانطلاق الدافعة إلى اتخاذ إجراءات بعينها للاستعداد. ووجد التقييم أن معلومات الإنذار المبكر يتم استخدامها، وأن هناك أمثلة متعددة للجهود المتواصلة لتعزيز نظم الإنذار المبكر بما في ذلك إدماج الأطر الزمنية للأخطار والمخاطر، ونظم الإنذار المبكر الإقليمية، ونظم الإنذار المبكر العالمية المتقدمة. إلا أن التقييم لم يكشف عن وجود رابطة متسقة ومباشرة بين الإنذار المبكر والتخطيط الاحترازي؛ ومن الممكن تقوية هذه الرابطة مع ترشيده نظم الإنذار المبكر العديدة التي تعمل الآن على مستويات مختلفة.

35- وجرت دراسة ثلاثة عناصر متعلقة بالمعلومات، وهي: تحديث معلومات خط الأساس؛ وتحديث المعلومات المتعلقة بالشركاء، واقتسام المعلومات مع الوكالات الشريكة. ورغم أن التقييم وجد أن كثيرا من جهود التخطيط الاحترازي تتضمن تحديثا لبعض المعلومات، فإنه لم يجد دليلا واضحا على أن بيانات خط الأساس اللازمة لجهود البرنامج قد تم تحديثها خلال التخطيط الاحترازي أو نتيجة له - ومن ذلك بصفة خاصة بيانات التقدير الشامل للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع/تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها فيما يتصل بالسكان، وأوضاع الأمن الغذائي والتغذية، والأسواق وما إلى ذلك؛ وبيانات تقدير القدرات اللوجستية. وتبين وجود التباس فيما يتعلق بالمعلومات التي ينبغي اقتسامها مع الشركاء، وأعرب الشركاء عن أسفهم لأن البرنامج لم يتقاسم معهم مزيدا من المعلومات. ورغم أن هناك ما يفيد بأن البرنامج يتقاسم بعض المعلومات عندما يشارك في عمليات التخطيط المشترك بين الوكالات، فإن الشركاء ليسوا على علم بالخطط الاحترازية الداخلية في البرنامج وبما تتضمنه من نتائج بالنسبة لهم. ولتعزيز إسهام التخطيط الاحترازي، فإن هذه العناصر تستحق الاهتمام وهي: تعزيز معلومات خط الأساس؛ وتحديد ما هي المعلومات الضرورية للشركاء؛ وأهمية اقتسام معلومات التخطيط الاحترازي غير الحساسة مع الشركاء.

36- ويتبين من المقابلات واستعراض الخطط الاحترازية أن اللوجستيات وعناصر البرمجة العملية للاستجابة تلقى اهتماما متباينا في التخطيط الاحترازي، حيث يطبق نهج استباقي بشأن الاهتمامات اللوجستية. وقد ارتأى كثيرون أن تعزيز التخطيط الاحترازي المتصل بالبرامج يمكن أن يكون مجالا للتحسينات. ومن القضايا الأخرى التي تستحق المراعاة

في الجهود المبذولة لتحسين فعالية التخطيط الاحترازي إقامة ترتيبات مسبقة مع الشركاء، ومشكلة التخطيط الاحترازي في المكاتب التي لا تتضمن إلا عددا صغيرا جدا من الموظفين والعمليات.

37- ومن مؤشرات التغييرات الناتجة عن التخطيط الاحترازي مدى تنفيذ إجراءات الاستعداد التي حُددت بوصفها لازمة خلال عملية التخطيط الاحترازي. واستعرضت معظم الخطط الاحترازية تدابير الاستعداد الموصى بها، ولكن لم ينفذ من هذه التدابير بالفعل إلا القليل في المكاتب القطرية التي تمت زيارتها، وذلك لأسباب من بينها عدم كفاية الموارد، والافتقار إلى التزام الإدارة، وبالنظر إلى أن الخطة كانت كاملة دون متابعة من ذلك النوع.

38- وبالإضافة إلى الإسهام في الاستعداد، تناول هذا التقييم دور التخطيط الاحترازي في الاستجابة الإنسانية. ومن الواضح أن هناك صعوبة في تحديد العلاقة السببية المباشرة، وربما سيتعذر إثباتها إلا من خلال التقييم الآني لعمليات الطوارئ. غير أن هذا التقييم حاول إيجاد أدلة على مدى تأثير التخطيط الاحترازي على تقديم الاستجابة الإنسانية في الوقت المناسب ومدى ملاءمتها و/أو فعاليتها بناء على تصورات الأطراف الفاعلة والمراقبين.

39- وخلال المقابلات الميدانية، حيث كان بوسع المقيمين تمحيص الآراء المعرب عنها والتثبت منها، تباينت الآراء، فرأى البعض أن التخطيط الاحترازي كان له تأثير ضئيل على الاستجابة، في حين أكدت الأغلبية على أن التخطيط الاحترازي يحدث - أو يمكن أن يحدث - تأثيرا بحسب طريقة تنفيذه. وأشار معظم الذين أجريت معهم مقابلات - وإن استندوا في ذلك أساسا إلى روايات شفوية - إلى حسن توقيت تسليم الأغذية كمبدأ والأثر المحتمل على الاستجابة بينما لم يتم التعامل بنجاح في كثير من الأحيان مع مسألة الملاءمة في عملية التخطيط الاحترازي.

40- ويبدو أنه لم يُستخدم إلا القليل من الخطط الاحترازية كأساس لوثيقة تتعلق بخطة تشغيلية أو عملية طوارئ، حتى في حالة حدوث أزمة تشبه بصفة عامة الأزمة المخطط لها. وقد وافق معظم الذين أجريت معهم مقابلات داخل البرنامج وخارجه، على أن الخطط نادرا ما تستخدم كدليل تشغيلي. وتؤيد مقارنة أجريت بين الإجابات في بلدين - استثمر البرنامج في أحدهما في التخطيط الاحترازي ولم يفعل ذلك في البلد الآخر- الرأي القائل بأن نوعية الاستجابة لا تتأثر بصورة ملحوظة بوجود خطة احترازية، وإن كان من الممكن تعزيز كفاءات الموظفين عن طريق عملية التخطيط الاحترازي.

### الإسهام في العمليات المشتركة بين الوكالات

41- ينبغي للجهود المشتركة بين الوكالات أن تعزز الجهود الجماعية لكافة الأطراف العاملة معا، وتعزز في الوقت ذاته جهود البرنامج الخاصة. وتؤكد التجربة أن تحقيق كلا الهدفين في التخطيط الاحترازي المشترك بين الوكالات غالبا ما يكون مشكلة. بيد أن الفوائد الإيجابية المحتملة للجهود متعددة الوكالات بما فيها من تعاون واتساق ملزمة بحيث يحظى التخطيط الاحترازي المشترك بين الوكالات بدعم واسع، ويلقى التشجيع من عمليات الإصلاح في الأمم المتحدة. وجدير بالملاحظة عند دراسة إسهام البرنامج في هذا المجال المتنامي أن توقعات المزيد من الجهود النشطة المشتركة بين الوكالات قد تزايدت إلى حد كبير خلال الفترة التي يشملها التقييم؛ وثانيا؛ أنه بالنظر إلى أن التخطيط الاحترازي المشترك بين الوكالات في الميدان قد ظهر في فترة قريبة نسبيا، فما زالت مختلف العمليات المشتركة بين الوكالات نامية، بما فيها نهج المجموعات، والاستعداد المشترك بين الوكالات على الصعيد الإقليمي، ومجموعات التخطيط الاحترازي، وعمليات المحاكاة المشتركة بين الوكالات.

42- واضطلع البرنامج بدور مهم في ترويج وتطوير التوجيهات العالمية بشأن التخطيط الاحترازي المشترك بين الوكالات. وفي السنوات الأولى كثيرا ما أدى البرنامج دور القيادة أو التسهيل في جهود التخطيط الاحترازي التي تبذلها



الأفرقة القطرية للأمم المتحدة - وكثيرا ما كان ذلك بالتعاون مع اليونيسيف أو مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين - ولكن تبين من التقييم أن هذا حدث على سبيل الاستثناء خلال السنوات القليلة الماضية رغم أن البرنامج أسهم في العديد من الخطط المشتركة بين الوكالات بقدر عمله في إعداد خطط البرنامج. وأعرب العديد من الموظفين الذين أجريت معهم مقابلات عن اعتقادهم بأنه ينبغي للبرنامج أن يشارك في التخطيط الاحترافي المشترك بين الوكالات وأن يدعمه. ولكن إذا كانت العملية المشتركة بين الوكالات سيئة التنفيذ، فإنها لا تضيف قيمة كبيرة لجهود البرنامج - وهذا استنتاج أيدته وكالات أخرى. وهناك حاجة إلى ضمان مزيد من التكامل بين العمليات المشتركة بين الوكالات وعمليات البرنامج ذاته تمشيا مع الخطوط المقترحة في الخطوط التوجيهية للتخطيط الاحترافي المشترك بين الوكالات. كذلك هناك حاجة إلى مزيد من الوضوح فيما يتعلق بدور البرنامج المتعلق بالتخطيط الاحترافي سواء كقائد وحيد، أو مشارك في القيادة، لمجموعات الأمن الغذائي واللوجستيات واتصالات الطوارئ على المستويات القطرية.

## الاستنتاجات والتوصيات

### التقدير الإجمالي

43- تنطبق الاستنتاجات التالية على معظم البلدان التي تمت زيارتها، وليس هناك ما يدعو إلى الاعتقاد بأن الوضع سيكون مختلفا في كثير من البلدان الأخرى. وبصفة عامة لم يكن للتخطيط الاحترافي الذي نفذه البرنامج حتى الآن إلا تأثير محدود نسبيا من حيث التحسينات الملموسة للاستعداد مثل التخزين المسبق للإمدادات، والترتيبات اللوجستية، وتحسين إمكانات الوصول إلى مصادر المعلومات، والاتفاقات المعتمدة مسبقا مع الشركاء أو السلطات. ولم تتحقق هذه المساهمات إلا في عدد قليل من الحالات وبصورة أساسية عندما أجريت عملية التخطيط لمواجهة تهديدات وشيكة محددة جيدا. ومع ذلك فقد تحققت، تبعا لحجم المشاركة في العملية، فوائد من حيث زيادة الوعي بالمخاطر، وتوقع بعض المشكلات، وتحسين استيعاب استراتيجيات الاستجابة المحتملة بين المشاركين، فضلا عن تكوين الأفرقة وتحسين التنسيق داخل البرنامج ومع الشركاء. كذلك خلص التقييم إلى أن التخطيط الاحترافي ذاته كنشاط منفصل كان له تأثير ضئيل على الاستجابة. وكانت الفوائد التي أمكن تحديدها تتعلق بتوقيت الاستجابة وليس بمدى ملاءمتها. أما الخطط ذاتها فقد بقيت تقريبا دون استخدام.

44- وعلى الصعيد القطري، استخدم التخطيط الاحترافي كأداة أساسية لتعزيز الاستعداد. وتبين أن تأثيره يعتمد على عوامل من بينها التزام المدير القطري، والطريقة التي نفذت بها العملية، ومدى مواءمتها مع الأوضاع والاحتياجات في المكتب القطري في الوقت المعني، والدعم والموارد التي تم توفيرها. أما على الصعيد الإقليمي، فقد تباين الدعم في السنوات الثلاث أو الأربع الأخيرة تبعا للأولوية التي أعطيت للاستعداد - بما في ذلك التخطيط الاحترافي - من جانب المدراء والموظفين الإقليميين والموارد الخارجة عن الميزانية التي تمكن المكتب من جمعها للأنشطة المشابهة، وخاصة منذ انقضاء ورقة الاستراتيجية المؤسسية التي تمولها إدارة التنمية الدولية. وعلى الصعيد المؤسسي بذلت بعض الجهود المهمة للتخطيط الاحترافي على مستوى المنظمة ومنها ما يتعلق بحالات الطوارئ في العراق والسودان.

45- ومن المعترف به على جميع المستويات أن الغزارة الحالية في المبادرات المستوحاة من المقرر الرئيسي - وهي مبادرات مختلفة وغير مترابطة فيما يبدو ومن المؤكد أنها غير منسقة - فيما يتعلق بالتخطيط لمكافحة الأوبئة، والتخطيط لاستمرار الأعمال، وإدارة المخاطر، وإدارة الأمن الغذائي، بالإضافة إلى التخطيط الاحترافي، أمر يسبب الارتباك

للمكاتب القطرية ويفتقر إلى الكفاءة. ومن المعترف به أيضاً أن من المفيد ربط عملية التخطيط الاحترازي - وعلى وجه التحديد تحليل المخاطر وتقدير الاستعداد - ربطاً وثيقاً بعمليات التخطيط الدورية، وبخاصة خطط العمل السنوية. فإدارة مخاطر المشروع هي مبادرة تنظيمية تهدف إلى تحسين الاتساق فيما بين مختلف تطبيقات تخطيط المخاطرة. وفي الوقت ذاته توفر المبادرات التي نفذت في السنوات القليلة الماضية من جانب العديد من المكاتب القطرية والمسؤولين الإقليميين عن الاستعداد والاستجابة لحالات الطوارئ إشارات مهمة بشأن الأساليب الممكنة المؤدية إلى عمليات أكثر مرونة في مجال التخطيط الاحترازي وخطط الاستعداد.

46- وتجدر الإشارة، من جديد، إلى أن العملية ذاتها كانت مفيدة. ومن الممكن تلخيص نتيجة التقييم على أفضل وجه بصياغة ما قاله أحد المديرين القطريين بعبارة أخرى: "كثيراً ما يتبين أن حالات الطوارئ مختلفة تمام الاختلاف عن الخطة. فالخطط الاحترازية ذات طابع نظري مفرط وتمعن في التفاصيل العقيمة. ولكن المكتب والشركاء تتكون لديهم بفضل عملية التخطيط الاحترازي فكرة عما ينبغي عمله، حتى لو اقتضى الأمر تعديل هذه الفكرة". فالتحدي الذي يواجهه البرنامج هو الحفاظ على هذه العملية التشاورية دون تحمل أعباء الخطط الاحترازية المفصلة حينما لا تكون هناك ضرورة لها. ويتفق المقيمون مع الاستنتاجات التي توصل إليها بعض أطراف الحوار والتي مفادها أن الخطط المفصلة ينبغي ألا تعد إلا في حالات التهديدات التي تكون مؤكدة تقريباً ومحددة جيداً. أما في الحالات الأخرى، فإن من الأنسب التحول إلى التخطيط العام للاستعداد المرتبط بأدوات أخرى؛ وينبغي دمج عمليات المحاكاة كأداة أساسية للاستعداد.

## التوصيات

- 47- يقترح المقيمون ثلاث توصيات استراتيجية عامة يتصل بكل منها عدد من التوصيات التشغيلية وهي:
- 48- **التوصية التشغيلية 1.** إعادة صياغة مفهوم التخطيط الاحترازي من تخطيط تشغيلي قائم بذاته إلى عنصر في عملية استراتيجية متكاملة لحل المشكلات ضمن إطار عام مشترك بين الوكالات. وتشمل التوصيات التشغيلية الخاصة ما يلي:
- (1) التركيز على هدف التأكيد من أن البرنامج (وبخاصة كل مكتب من المكاتب القطرية) يدرك المخاطر المحتملة وأنه مستعد للاستجابة على النحو الملائم عند الاقتضاء. وإعداد خطط احترازية مفصلة بشأن التهديدات الوشيكة أو المحددة بوضوح. واستنباط واستخدام الوسائل التي تضمن الإدراك وزيادة التأهب عموماً. وتحديث إطار التأهب والاستجابة لحالة الطوارئ تبعاً لذلك.
  - (2) إعداد استعراض لتحليل المخاطر والاستعداد - يعقبه تخطيط احترازي عند اللزوم - كجزء لا يتجزأ من عمليات منتظمة للتخطيط والإدارة والإبلاغ.
  - (3) إدماج أنشطة التخطيط الاحترازي الراهنة، وتخطيط استمرار الأعمال بشأن حالات معينة مثل مكافحة الأوبئة، والتخطيط الآمن، وإدارة المخاطر في إطار موحد للتحليل والتخطيط لاسيما على مستوى المكاتب القطرية.
  - (4) إعادة توجيه التخطيط الاحترازي على نحو أكثر تحديداً لتوقع وحل المشكلات الممكنة وبناء قدرات الاستعداد.
  - (5) مواصلة الأخذ بزمam المبادرة في دعم والتماس التكامل مع التخطيط الاحترازي المشترك بين الوكالات. والتأكد من أن تحليل المخاطر والتخطيط الاحترازي من جانب البرنامج، إنما يمثل استكمالاً (وليس ازدواجاً) للجهود المشتركة بين الوكالات، بما في ذلك جهود المجموعات.

(6) توطيد الصلات بين التخطيط الاحترافي ونظم الإنذار المبكر، الراهنة والمستجدة، في البرنامج وعلى المستوى المشترك بين الوكالات. والتي يحددها الإبلاغ عن تطوير الأوضاع، والاستعدادات المتخذة، وأسباب عدم اتخاذ الإجراءات.

**49-** **التوصية التشغيلية 2.** تأكيد وتوطيد الالتزام بالاستعداد وتوفير الدعم والمساءلة من أجله، بما في ذلك التخطيط الاحترافي كلما كان مناسباً. وتشمل توصيات التشغيل الخاصة ما يلي:

(1) التأكيد من جديد على الأولوية التي يعطيها البرنامج للاستعداد للتصدي للأزمات والاحتياجات الإنسانية باستخدام كل الوسائل الممكنة بما فيها التخطيط الاحترافي، عند الاقتضاء، واستنباط مؤشرات الجودة؛ والتحديد الواضح للمسؤوليات مع يتصل بذلك من لمساءلات والحوافز بخصوص الموظفين في جميع المجالات الوظيفية.

(2) التأكيد مما يلي، كمهمة تشغيلية ضمن البرنامج: (1) توفير الدعم التقني الضروري للمكاتب القطرية (والمكاتب الإقليمية) وذلك لتسهيل عمليات تحليل المخاطر، والاستعداد، والتخطيط الاحترافي؛ (2) نظم رصد جودة مخرجات تلك العمليات والتأكد من التعلم من تلك الدروس ونشرها واقتسام الخبرات فيما بين المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية.

(3) ضمان تمويل كاف وطويل الأجل للدعم الفني والمهام الأخرى الواردة في هذه التوصيات، وعمليات التخطيط الاحترافي النوعية، حسب الاقتضاء.

(4) إدراج تقدير لدور وأثر التخطيط الاحترافي المسبق وتدابير الاستعداد ذات الصلة في اختصاصات جميع التقييمات المقبلة لعمليات الطوارئ وأي من العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش. التي خضعت ميزانياتها للتنقيح لتستجيب لأية أزمة جديدة أثناء الفترة موضع الاستعراض.

(5) وضع عملية لقياس مرونة التكاليف على مستوى المكاتب القطرية حتى يمكن تقدير قيمة التخطيط الاحترافي مقارنة بالاستثمار في النشاط.

**50-** **التوصية الاستراتيجية 3.** الاستناد إلى الخبرات والمبادرات الميدانية لتحديث المواد التوجيهية وتطوير المهارات، مع العمل في الوقت نفسه على إضفاء الطابع المؤسسي على المنهج المنقح الموصى به. وتشمل التوصيات التشغيلية الخاصة ما يلي:

(1) تنقيح وتحديث الخطوط التوجيهية للتخطيط الاحترافي ومواصلة تطوير مجموعة دورات الاتصال المباشر لتعكس إعادة الصياغة المقترحة أعلاه وإدماج الخبرة الميدانية وتوكيل تحليل تبعات انعدام الأمن الغذائي وخيارات الاستجابة، وتوقعات المشكلات المحتملة وتحديد السبل لتلافي أو تقليل مثل هذه المشكلات.

(2) استعراض السياسات والممارسات الحديثة واستنباط الخطوط التوجيهية العملية حول ضمان السرية بشأن التصورات الحساسة، وفي الوقت ذاته تشجيع أوسع مشاركة ممكنة في مجال استعراضات الاستعداد والتخطيط الاحترافي.

(3) ضمان تنمية الخبرات المناسبة بين الموظفين في جميع المجالات الوظيفية وإدخال وحدات نمطية بشأن الاستعداد والتخطيط الاحترافي في أنشطة التدريب القائمة.

(4) توحيد الترتيبات والممارسات بشأن التخطيط الاحترافي المشترك بين البلدان، والتخطيط بشأن الأوضاع التي يمكن أن تصبح حالات طوارئ مشتركة.