

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

المجلس التنفيذي  
الدورة العادية الأولى

روما، 2005/1/31 - 2005/2/2

## قضايا السياسات

البند 4 من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس للإقرار

### الانسحاب من حالات الطوارئ

الاختيارات البرنامجية للانتقال من عمليات التصدي  
لحالات الطوارئ



Distribution: GENERAL  
**WFP/EB.1/2005/4-B**  
30 December 2004  
ORIGINAL: ENGLISH

## مذكرة للمجلس التنفيذي

### الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي للإقرار

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورة أسماؤهم أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مدير شعبة الاستراتيجيات والسياسات ودعم البرامج (PDP):  
Mr S. Samkange رقم الهاتف: 066513-2767

كبير موظفي وحدة تحليل السياسات وحالات الطوارئ والانتقال (PDPT):  
Mr N. Crawford رقم الهاتف: 066513-3122

الرجاء الاتصال بمشرف وحدة التوزيع وخدمات الاجتماعات إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على الهاتف رقم: (066513-2328).



## ملخص

إن معرفة كيفية إنهاء عمليات التصدي لحالات الطوارئ قد لا تقل أهمية عن معرفة متى يتعين الشروع فيها. فمن الضروري أن يتأكد برنامج الأغذية العالمي من أن قدرته الفائقة على الاضطلاع بالتدخلات العاجلة تقترن بأساليب مناسبة للانسحاب بعد ذلك. وتتوقف معرفة متى وكيف ينهي البرنامج عمليات التصدي لحالات الطوارئ على عدة عوامل، كما أن عمليات إنهاء الانسحاب قد تتخذ أشكالاً عدة. وفيما يتعلق بالبرنامج، فإن الانسحاب من عمليات التصدي لحالات الطوارئ يعني إما (1) الإنهاء التدريجي - أي أن يتم سحب المساعدة التي يضطلع بها البرنامج من عملية طوارئ أو من بلد ما، أو (2) الانتقال إلى تنفيذ برامج طويلة الأجل لحماية وتحسين سبل كسب العيش والتكيف مع الظروف.

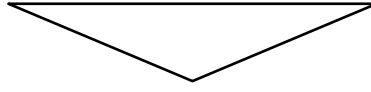
واستراتيجية الانسحاب هي خطة لسحب موارد الطوارئ التي يوفرها البرنامج؛ وينبغي لهذه الخطة أن تشمل مؤشرات، أو "منطلقات"، الانسحاب الممكنة، ونظام رصد لقياس التقدم المحرز نحو تحقيق شروط الانسحاب، والقدرات التي يتعين بناؤها وتركها للبلد عندما تنتهي المساعدات الطارئة التي يقدمها البرنامج. وتكتسب استراتيجيات الانسحاب أهمية لأن البرنامج يستطيع بلوغ مستويات أفضل من النتائج لصالح المجتمعات المحلية المعرضة لانعدام الأمن الغذائي عندما يتم تخطيط الانسحاب مع الشركاء على نحو استراتيجي.

وتحدد هذه الوثيقة معالم من شأنها أن ترشد البرنامج في وضع استراتيجيات الانسحاب من عمليات الطوارئ. وتستند هذه المعالم إلى: (1) خبرة البرنامج بالانسحاب من عمليات الطوارئ في عدد من البلدان، (2) السياسات، واستراتيجيات الانسحاب، وممارسات وخبرات المنظمات الأخرى، (3) التفكير الجاري في العلاقة بين وضع برامج الإغاثة والبرامج الإنمائية، و(4) دراسات الحالة التي نظرت، على نحو أكثر تعمقا، في "أنواع" مختلفة من عمليات إنهاء المساعدات. وتوصي الوثيقة بالممارسات السليمة التي يمكن اتباعها في استراتيجيات الانسحاب، وذلك على سبيل إرشاد عمل البرنامج في المستقبل.

وكثيراً ما تكون لدى البرنامج، في عمليات الطوارئ والإنعاش التي يضطلع بها، إمكانيات لتحقيق تأثير إيجابي طويل الأجل في مجال الأمن الغذائي، حتى في مرحلة الإنهاء التدريجي لمساعداته. وفيما يتعلق بعمليات التدخل الطارئة التي يقوم بها البرنامج، فإن أقوى استراتيجيات الانسحاب هي تلك التي تتجاوز في مرماها مجرد توفير الأغذية على نحو عاجل من أجل إنقاذ الأرواح، فتتمد يد العون أيضاً لتنمية قدرة المجموعات السكانية والحكومات المتلقية على التصدي للأزمات في المستقبل.



## مشروع القرار\*



يصادق المجلس التنفيذي على وثيقة "الانسحاب من حالات الطوارئ" (WFP/EB.1/2005/4-B) ويطلب أن تضاف العبارة التالية إلى ملخص السياسات:

" يسلم برنامج الأغذية العالمي بأنه يمكن لاستراتيجية انسحاب واقعية ومدروسة، ومخطط لها مع الشركاء، ومنصوص عليها بوضوح في بداية عمليات الطوارئ، أن تساعد على تسهيل عمليات التصدي لحالات الطوارئ على الصعيد القطري بمزيد من الفعالية بعد مرحلة الطوارئ الأولية. ويعني "الانسحاب" بالنسبة للبرنامج إما (1) سحب المساعدة التي يقدمها البرنامج في عملية طوارئ ما أو في بلد ما، أو (2) التحول إلى برنامج طويل الأجل لحماية وتحسين سبل كسب العيش والتكيف مع الظروف. وسيسعى البرنامج إلى ضمان أن تصبح استراتيجيات الانسحاب جزءا لا يتجزأ من عمليات التصدي لحالات الطوارئ التي يضطلع بها، وأن مبادئ الانسحاب السليم سترشد الممارسات في المستقبل.

وفيما يتعلق بمعظم عمليات التدخل التي يضطلع بها البرنامج في حالات الطوارئ، فإن أنسب وقت للانسحاب يحين عندما تعود سبل حصول الأسر على الأغذية إلى المستويات السابقة على حالة الطوارئ. وتستهدف استراتيجيات الانسحاب من حالات الطوارئ سحب الدعم الذي يقدمه البرنامج دون أن تتعرض القدرة التي استعادتها المجتمعات المحلية على تلبية احتياجاتها الغذائية. وتتسم عمليات التصدي لحالات الطوارئ بالمزيد من الفعالية، ولا سيما فيما يتعلق بالصدمات المتكررة، إذا ما تم تنفيذها في سياق استراتيجية طويلة الأجل لبناء القدرات والتكيف مع الظروف".

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



## عرض عام

- 1- وافق البرنامج، في دورة المجلس التنفيذي العادية الثالثة لعام 2003، على أن يقوم باستعراض سياسات الطوارئ التي يضطلع بها. وكجزء من هذا الاستعراض، فحصت وثيقتان تم عرضهما في آن معا وهما: "تعريف حالات الطوارئ" WFP/EB.1/2005/4-A و"استراتيجيات الانسحاب من حالات الطوارئ" WFP/EB.1/2005/4-B، ما إذا كان السياق الذي تتم فيه عمليات التدخل التي يضطلع بها البرنامج في حالات الطوارئ هو سياق سليم وما هي الاستراتيجيات التي يتبعها البرنامج لضمان أن انسحابه من حالات الطوارئ يتم على نحو فعال وفي الوقت المناسب. وينبغي أن تُقرأ هاتان الوثيقتان معا.
- 2- وفي عملية الاستعراض التي أُجريت في إطار الوثيقة، تم النظر في النقاط التالية: (1) خبرة البرنامج بالانسحاب من عمليات الطوارئ في عدد من البلدان، (2) السياسات، واستراتيجيات الانسحاب، وممارسات وخبرات المنظمات الأخرى، (3) التفكير الجاري في العلاقة بين وضع برامج الإغاثة والبرامج الإنمائية و (4) دراسات الحالة التي نظرت، على نحو أكثر تعمقا، في "أنواع" مختلفة من عمليات الانسحاب<sup>(1)</sup>.
- 3- وبعد مضي المراحل الأولى من عمليات الطوارئ يكون الدعم المقدم من البرنامج أكثر فعالية إذا كان قد تم التخطيط لاستراتيجيات الانسحاب، ولكن هناك فجوة في التوجيهات السياساتية فيما يتعلق بكيفية القيام بذلك. وتستهدف هذه الوثيقة تحديد معالم من شأنها أن ترشد البرنامج في تطوير استراتيجيات مرنة ومدروسة لعمليات التدخل في حالات الطوارئ. والهدف الذي يسعى البرنامج إلى بلوغه في نهاية المطاف هو أن يتمكن من الانسحاب من البلدان على نحو تتخلف عنه زيادة في القدرات المجتمعية والفردية على التصدي للاحتياجات والأزمات في المستقبل، ويقصد بهذه الوثيقة الإسهام في تحقيق هذا الهدف.
- 4- ويتصدى البرنامج لحالات الطوارئ عن طريق عمليات الطوارئ أو عن طريق الجمع بين عمليات الطوارئ والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش. ويتسم هذان النوعان من العمليات بالمرونة؛ وقد يتوافر في كل منهما عناصر للإغاثة والإنعاش على حد سواء. ومن ثم، فإن هذه الوثيقة تركز على الانسحاب من عمليات التصدي للطوارئ وليس الانسحاب من فئة معينة من المشروعات.

(1) تم اختيار خمسة بلدان لتكون موضوعاً لدراسات الحالة التي أُجريت لأغراض هذه الوثيقة وهي: كوت ديفوار وكوسوفو وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وموزامبيق وناميبيا. وقد قامت فرق بزيارة كل هذه البلدان باستثناء كوسوفو. وتم استعراض خبرات إضافية مكتسبة في بلدان أخرى كجزء من دراسة مكتبية. وقد تم اختيار هذه البلدان لدراسة أنماط مختلفة لعمليات الانسحاب. ومثال ذلك أنه تم اختيار موزامبيق بالنظر لكونها بلداً نفذت فيه عدة عمليات طوارئ منفصلة في سياق برنامج إيمائي طويل الأجل؛ وعندما تنتهي أية حالة من حالات الطوارئ، فإن عمليات الطوارئ تنتهي تدريجياً. وقد تم اختيار ناميبيا وكوسوفو بوصفهما من البلدان التي أنهى البرنامج فيها بالتدرج مساعداته كلية بعد تنفيذ عمليات طوارئ واسعة النطاق. وتم اختيار كوت ديفوار ولاو بوصفهما من البلدان التي انتقل فيها البرنامج من تنفيذ عمليات طوارئ إلى تنفيذ عمليات ممتدة للإغاثة والإنعاش.



## تعريف "الانسحاب" و"استراتيجية الانسحاب"

### ماذا يعني "الانسحاب" بالنسبة للبرنامج

- 5- ينسحب البرنامج من عمليات التصدي لحالات الطوارئ بإحدى طريقتين: فهو إما أن ينهي تدريجياً مساعداته بسحب موارده من عملية ما أو بلد ما، أو ينتقل من عمليات التصدي لحالات الطوارئ إلى تنفيذ برامج طويلة الأجل لحماية وتحسين سبل كسب العيش وزيادة التكيف. وينطوي هذان النمطان من الانسحاب على سحب الموارد المالية والبشرية أو تلك التي تتعلق بالمعونات الغذائية العاجلة. ومن حيث أنماط المشروعات التي يضطلع بها البرنامج، فإن الانتقال يتزامن في أكثر الأحوال – ولكن ليس على الدوام – مع إنهاء تقديم المساعدة في إطار عملية للطوارئ والانتقال إلى عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش.
- 6- ويبين استعراض لعمليات الطوارئ في الفترة 2002-2003 التطور النمطي لتصدي البرنامج لحالات الطوارئ<sup>(2)</sup>. ففي أثناء هذه الفترة تصدى البرنامج بصورة مستقلة لحالات طوارئ يبلغ عددها 85 حالة؛ وأفضت 27 في المائة من عمليات الطوارئ المعتمدة في أثناء هذه الفترة إلى مساعدات إضافية لعمليات الطوارئ، إما عن طريق عملية توسيع نطاق أو عملية متابعة للعملية الأصلية قبل أن يتم إنهاؤها تدريجياً أو تحويلها إلى عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش؛ وفي 46 في المائة من الحالات أنهى بالتدريج تقديم مساعدة الطوارئ الذي بدأ مع عملية طوارئ معتمدة. وفي 2 في المائة من الحالات، فإن إنهاء المساعدات تدريجياً كان يعني بالنسبة للبرنامج الانسحاب من البلد؛ وأفضت 21 في المائة من عمليات الطوارئ إلى عمليات طويلة الأجل في إطار العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، أو إلى تنفيذ برامج قطرية في عدد قليل من الحالات<sup>(3)</sup>.

### تعريف "استراتيجية الانسحاب"<sup>(4)</sup>

- 7- استراتيجية الانسحاب هي خطة لسحب الموارد الطارئة التي يوفرها البرنامج من منطقة ما أو من مجموعة سكانية ما، مع ضمان عدم المساس بأهداف التصدي لحالة الطوارئ. ويتعين أن تشمل استراتيجيات الانسحاب ما يلي:
- ◀ معايير للانسحاب؛
  - ◀ نتائج معيارية قابلة للقياس لتقدير التقدم المحرز نحو الوفاء بالمعايير؛
  - ◀ الخطوات اللازمة للوصول إلى هذه النتائج، وتحديد المسؤولين عن اتخاذ هذه الخطوات؛
  - ◀ إجراءات دورية لتقدير التقدم المحرز نحو الوفاء بالمعايير وإمكانية القيام بتعديلات تستند إلى تحليل للمخاطر المحتملة؛
  - ◀ جدول زمني مرن لتحديد متى سيتم الوصول إلى هذه النتائج ومتى سيتم القيام بعمليات التقدير.

(2) يستند هذا الاستعراض إلى المعلومات المستقاة من التقارير الموحدة للمشروعات والوثائق المتعلقة بالمشروعات أثناء الفترة 2002 – 2003.

(3) تم أيضاً وقف 4 في المائة من عمليات التدخل في حالات الطوارئ.

(4) تعتمد المعلومات الواردة في هذه الفقرة على Rogers, B. and Macias, K. 2004. *Program Graduation and Exit Strategies: Title II Program Experiences and Related Researches*. (place?), in ful? FANTA; and Levinger, B. and McLeod, J. 2002. *Hello, I Must Be Going: Ensuring Quality Services and Sustainable Benefits through Well-Designed Exit Strategies*. (place?), Education Development Center.



## أهداف استراتيجية الانسحاب

- 8- تستهدف استراتيجيات الانسحاب بوجه عام ضمان أن أهداف التدخل، إذا ما تم بلوغها، لن تتأثر بالانسحاب أو بوسائله. ويساعد الوضوح في أهداف عملية ما على تحديد كيفية الانسحاب وموعده. وتتمثل النتائج المناسبة لمعظم عمليات الطوارئ التي يضطلع بها البرنامج في أن تستعيد الأسر سبل الحصول على الأغذية بالمستويات السابقة على حالة الطوارئ. وعادة، فإن قيام البرنامج بعمليات التصدي لحالات الطوارئ يستلزم بذل جهود ليس لإنقاذ الأرواح فحسب، وإنما أيضا لمساعدة المجموعات السكانية المستهدفة على أن تستعيد قدراتها التي كانت تتمتع بها قبل وقوع الصدمات من أجل أن تقوم بأنفسها بتوفير ما تحتاجه من الأغذية، مما يعني أن تستعيد وسائل كسب عيشها كما كان الحال قبل وقوع الأزمة. ومن الواجب بالنسبة لمعظم عمليات التصدي لحالات الطوارئ، سواء حصلت على الدعم عن طريق عمليات الطوارئ أو العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، أن تستهدف على وجه العموم استرداد ما فقدته الأسر أثناء الأزمة<sup>(5)</sup>.
- 9- وإن كان الإنعاش يمثل هدفا من أهداف هذه العمليات، فإن توافر سبل مستدامة للمجتمعات المحلية للحصول على الأغذية حسب مستويات ما قبل حالات الطوارئ يمثل إشارة البدء للانسحاب من معظم عمليات التصدي للطوارئ. ولهذا، فإن الهدف الذي ترمي إلى بلوغه استراتيجيات الانسحاب بالنسبة لعمليات الطوارئ التي يدعمها البرنامج هو سحب الدعم دون أن يؤثر ذلك على القدرات التي استعادتها المجتمعات المحلية فيما يتعلق بتلبية احتياجاتها الغذائية. وينبغي أن تساعد الجهود التي يبذلها البرنامج لجمع معلومات أساسية أكثر كمالاً عن البلدان المعرضة للأزمات في عودة فرص الحصول على الأغذية إلى مستويات ما قبل الأزمة.
- 10- ومع ذلك، فإن من الممكن في بعض الحالات أن تكون استعادة الظروف الغذائية التي كانت سائدة قبل الأزمة نتيجة غير مرضية أو هدفاً غير واقعي بالنسبة لعمليات التصدي لحالات الطوارئ. مثال ذلك أنه إذا ظهرت حالة من حالات الطوارئ في سياق انعدام مزمن للأمن الغذائي، فإن استعادة ظروف ما قبل الأزمة عن طريق عملية للتصدي لحالة الطوارئ ينبغي أن تقترن بها عمليات تدخل طويلة الأجل يضطلع بها البرنامج أو شركاؤه لمعالجة الأسباب الجذرية للجوع. وبالمثل، فقد يكون من غير الممكن، في حالات الطوارئ التي تتسم بنقشي الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز على نطاق واسع، الحصول على الأغذية حسب مستويات ما قبل الأزمات، وذلك لسنوات عديدة. وفي مثل هذه الحالات، ينبغي للنهج طويلة الأجل التي يتبناها البرنامج أن تكون مصنفة على نحو واضح باعتبارها عمليات تدخل مستقلة تتم خارج نطاق عمليات التصدي لحالات الطوارئ.
- 11- وتتسم استراتيجيات الانسحاب بالأهمية، ذلك أن احتمالات التوصل إلى نتائج أفضل بالنسبة للمجتمعات المحلية المعرضة لانعدام الأمن الغذائي تزداد إذا ما قام البرنامج مقدماً بتخطيط الانسحاب مع شركائه على نحو استراتيجي. وتسهل هذه الاستراتيجيات بلوغ نتائج أفضل عن طريق تشجيع التخطيط المحسّن مع الأطراف الفاعلة الأخرى لتوفير المعونة بعد انقضاء حالات الطوارئ. ويكتسب ذلك أهمية خاصة في سياق برامج التأهيل والإنعاش التي يتم تنفيذها بعد انقضاء الأزمات، وهي البرامج التي قد لا تمثل في إطارها المعونة الغذائية التي يوفرها البرنامج المدخل الأكثر أهمية. والهدف الذي تسعى استراتيجيات الانسحاب إلى بلوغه ليس هو تعجيل الانسحاب – فالانسحاب لا يمثل قيمة في حد ذاته – وإنما هو تحسين تنفيذه.

(5) بالرغم من عدم وجود تمييز واضح بين "حالة الطوارئ" و"الإنعاش"، فإن الإنعاش يبدأ عادة بعد انقضاء المرحلة الحادة من الأزمات، وذلك عندما تبدأ الأسر في الاستثمار والاضطلاع من جديد بأنشطتها الخاصة بسبل كسب العيش المعتادة؛ وينتهي الإنعاش عندما تستعيد الأسر ما فقته.



## توقيت الانسحاب: "المنطلقات"

- 12- يفهم البرنامج وغيره من الوكالات بوجه عام ما تتطوي عليه أوضاع الطوارئ، ولكن لا يوجد تعريف للوقت الذي تنتهي فيه حالة الطوارئ. فتحديد الوقت المناسب للانسحاب يستلزم تحديد معايير للانسحاب في سياق مُعيّن أو مؤشرات تحدد نقطة الانطلاق إلى اتخاذ قرار الانسحاب.
- 13- وينبغي أن تحدد على نحو يتسم بالشفافية وفي وقت مبكر، المؤشرات التي تفضي بالبرنامج إلى اتخاذ قرار الإنهاء التدريجي لتقديم دعم الطوارئ في حالة معينة، حتى يمكن للشركاء المنفذين والمستفيدين أن يتوقعوا الانسحاب. ويتعين أن يتم وضع هذه المؤشرات عن طريق التشاور مع الأطراف المعنية، بمن فيها الحكومات المحلية والهيئات الإقليمية التي يتوافر لديها فهم واضح للاتجاهات السائدة تاريخياً في أقاليمها. وفي الأوضاع التي تتسم بتكرار الصدمات وعدم الاستقرار، فإن هذه الشروط قد تساعد على تحديد الوقت الذي يتعين فيه الانتقال من برنامج طوارئ إلى برنامج إنعاش، أو الرجوع إلى النهج المتبع في حالات الطوارئ عندما تشير الظروف المتقلبة إلى ضرورة ذلك.
- 14- وينبغي، من الناحية المثالية، أن تكون منطلقات الانسحاب إما سياقية أو برنامجية، وأن تكون مرتبطة بتحسين الأوضاع الإنسانية عموماً أو إحراز تقدم نحو تحقيق الأهداف المتوخاة كتخفيض معدلات سوء التغذية. ومن أمثلة ذلك أن تعافي السكان من الصدمات بعد انقضاء الأزمة يعد نقطة للانطلاق إلى الانسحاب. كما يعد تحسين قدرات الحكومات على تلبية احتياجات مواطنيها منطلقاً آخر. ومع تعزيز نظم الإدارة القائمة على النتائج، ينبغي أن تتحسن القدرة على قياس التقدم نحو الظروف التي تشير إلى توافر الفرص لانسحاب البرنامج. ومع ذلك، فإن عوامل أخرى لا علاقة لها بالبرامج ذاتها قد تكون منطلقاً إلى الانسحاب. ويقتضي الأمر أيضاً مراعاة هذه العوامل عند وضع استراتيجيات واقعية للانسحاب. ويرد في النافذة ألف عرض موجز للمنطلقات الحالية التي تُسهم عموماً في اتخاذ البرنامج لقرارات الانسحاب.

النافذة ألف	
نوع المنطلق	المنطلقات
برنامجي	التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف <sup>(6)</sup>
سياقي	تحسن الحالة الإنسانية الشاملة. عودة اللاجئين (ببقي أقل من 5000 لاجئ) القيود الأمنية التي تحول دون توفير المساعدات فعلاً.
شامل	قدرة الحكومات على تلبية الاحتياجات والتصدي لحالات الطوارئ.
خارجي	انخفاض المساهمات من الجهات المانحة. التزام جهات مانحة أخرى بتمويل برامج الإنعاش.

- 15- تتقلب احتياجات التنمية والإنعاش والإغاثة بين النقص والزيادة في الأماكن الأكثر تعرضاً للضعف وانعدام الأمن. وينبغي لنظم الرصد الخاصة ببرامج الطوارئ أن تساعد على تعريف الموظفين بالوقت المناسب لتحويل عملية

(6) التقدم المحرز كما تم قياسه عن طريق مؤشرات متفق عليها والتي تتضمن مشروع "سفير"، أو المؤشرات المحددة والقابلة للقياس والممكن تحقيقها والمقيدة زمنياً.





للطوارئ إلى عملية تدخل طويلة الأجل مثل تقديم الدعم عن طريق شبكات الأمان ومدى ملائمة هذا الإجراء. ففي حالات تكرر الطوارئ في سياق برنامج جارٍ للبرنامج، مثل برنامجي كوت ديفوار وموزامبيق، تم تعزيز برامج شبكات الأمان التي تستهدف المجموعات السكانية الضعيفة من أجل التصدي لحالات الطوارئ. وفي هذه الحالات، فإن نظم المعلومات التي ترصد مؤشرات الأمن الغذائي، مثل تلك التي تديرها وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، ينبغي أن تساعد على تحديد نقاط الانطلاق إلى رفع مستوى التصدي لحالات الطوارئ أو خفضه. وأخيراً، ينبغي أن تساعد المؤشرات على تحديد ما إذا كانت المجموعات السكانية قد تعافت من الصدمة التي تعرضت لها ومتى تم ذلك.

16- ومهما كانت درجة وضوح المؤشرات، فإن من الصعب أحياناً التأكد من ملائمة عمليات الانسحاب. ويتعين أن تشكل نقاط الانطلاق جزءاً لا يتجزأ من استراتيجيات انسحاب تتسم بالمرونة وتتيح للبرنامج وموظفي الشركاء مجالاً للنقاش وإجراء التقديرات النوعية واتخاذ القرارات عن بيئته.

## العوامل السياقية التي ينبغي النظر فيها عند التخطيط للانسحاب

### طبيعة الصدمة أو الأزمة

17- ستعين طبيعة الصدمة أو الأزمة إلى حد بعيد نمط الانسحاب اللازم في أوضاع ما بعد الأزمة. وفي العديد من الأماكن، تتعرض عمليات الانسحاب لتعقيدات بسبب تعدد الصدمات أو تكرارها، فضلاً عن التحديات التي تواجه مجموعات سكانية معينة، والتي قد تأتي من مصادر متنوعة وغير متصلة بالحالة. وقد يكون الانسحاب من عمليات التصدي للصدمة النادرة – مثل حالات الجفاف التي تدوم لمدة عشر سنوات – أسهل من الانسحاب من الصدمات المتكررة أو ظروف الطوارئ المعقدة. فمن الممكن الانسحاب من الأماكن التي تتعرض لصدمة متكررة، كما هو الحال في موزامبيق، ولكن ليس من المرجح أن يروم الانسحاب ما لم تُبذل جهود في سياق برامج طويلة الأجل لتحسين تكيف السكان للصدمة المقبلة. وحدثت الصدمات على نحو مفاجئ يجب أن يؤخذ في الاعتبار أيضاً: ففي موزامبيق، تؤدي الفيضانات والأعاصير المفاجئة إلى إلحاق أضرار جسيمة بالأصول الأسرية والبنى الأساسية، ولكنها لا تدوم طويلاً وتنتهي بعد فترات محددة تماماً. وفي المقابل، فإن الكوارث الغذائية في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية تبدأ تدريجياً: وقد يتوافر للمجتمعات المحلية الوقت اللازم لحماية الأصول الأسرية مثل الثروة الحيوانية، ولكن أثر هذه الكوارث على الأمن الغذائي طويل الأجل.

18- وبالإضافة إلى ذلك، فمن الواجب أن تؤخذ في الاعتبار عوامل عدم اليقين فيما يتعلق بالصدمة: فارتفاع درجة عدم اليقين فيما يخص مدة الصدمة وتوقيتها من شأنه أن يزيد من صعوبة التخطيط لعمليات الانسحاب. ويكتسب ذلك أهمية خاصة بالنسبة لحالات الطوارئ المعقدة أو الأزمات الممتدة الخاصة بأوضاع اللجوء واللاجئين، كما هو الحال في كوت ديفوار، حيث أنه ليس من الواقعي وضع خطط ذات معنى لتنفيذ عمليات الانسحاب أو الانتقال بسبب ارتفاع مستويات انعدام الأمن والإبهام الذي يكتنف الأحداث المقبلة.



## هشاشة أوضاع السكان

- 19- ينبغي، في عمليات الانسحاب، مراعاة هشاشة أوضاع السكان إزاء الصدمات. وفي هذا الصدد، فإن التكيف وفقا للظروف يعد مفهوما من المفاهيم المهمة؛ فهو يشير إلى قدرة الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية على التصدي للأزمات والتعافي من الضغوط أو الصدمات. ويعد الانسحاب من عمليات التصدي لحالات الطوارئ مناسبة عندما تتم مساعدة الأسر المتأثرة بالصدمات حتى تتعافى منها.
- 20- وتستلزم استراتيجيات الانسحاب أيضا إدراك الفوارق بين هشاشة الأوضاع المزمنة إزاء انعدام الأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع المؤقتة. وتشير هشاشة الأوضاع المزمنة إزاء انعدام الأمن الغذائي إلى طابعها المستمر على مر الزمن. أما هشاشة الأوضاع المؤقتة إزاء انعدام الأمن الغذائي، فهي تعني العجز بصفة مؤقتة عن تلبية الاحتياجات الغذائية أو بلوغ مستويات استهلاكية ميسرة<sup>(7)</sup>. وفي حالة هشاشة الأوضاع المؤقتة يكون من المرجح أن يستعد السكان في وقت مبكر للانسحاب من تقديم مساعدات الطوارئ. والتصدي لانعدام الأمن الغذائي المزمن في المناطق التي تضررت قبل وقوع الصدمات يتجاوز نطاق معظم عمليات الطوارئ. ويتأثر بالصدمات عدد كبير من الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي، ومع ذلك، فيلزم لاستراتيجيات الانسحاب في مثل هذه الحالات الانتقال ببسر نحو تنفيذ برامج طويلة الأجل لمعالجة هشاشة الأوضاع المزمنة. ومثال ذلك أن عملية الانسحاب التي اضطلع بها البرنامج في تيمور ليستي قد تحولت إلى عملية مؤقتة لأنه لم تتم معالجة هشاشة الأوضاع المزمنة، بما في ذلك انعدام الأمن الغذائي، التي يعاني منها عدد كبير من المستفيدين من عمليات الطوارئ.

## أنماط الأصول المستنفدة

- 21- من المهم، عند التخطيط لاستراتيجيات الانسحاب، تمييز أنماط الأصول التي أُستنفدت أثناء الأزمات. فقد يعني استنفاد الأصول القضاء على الأصول المجتمعية أو بيع الأصول الأسرية. وكلا النمطين يتعرضان للاستنفاد أثناء الصدمات التي تصيب الاقتصاد الكلي، وتقشي فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز على نطاق واسع، ونشوب النزاعات الأهلية، وحدوث حالات الجفاف والفيضانات. وفي حالة تقشي فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، فإن الأصول البشرية تُستنفد على نطاق كبير. وفهم طبيعة الأصول المفقودة أو المسلوقة أساس من أجل فهم كيفية تعافي مختلف المجموعات السكانية. ومن أمثلة ذلك أن هشاشة الأوضاع المزمنة ترتبط على نحو وثيق بقلة الأصول؛ وغالبا، فإن الأسر التي تعاني من هشاشة الأوضاع المؤقتة تستطيع الاعتماد على قدرتها على الحصول على الأصول، من بين جملة موارد أخرى، للتغلب على مشكلات نقص الموارد في الأجل القصير. واستراتيجيات التصدي التي يتبعها السكان تؤثر، في حد ذاتها، تأثيرا حاسما على عمليات الانسحاب التدريجي من برامج الطوارئ؛ وكلما عملت المساعدة التي يضطلع بها البرنامج على تعزيز قدرات السكان مع تلبية احتياجاتهم العاجلة، كلما زادت احتمالات إنجاز عمليات الإنعاش وإمكانية الانسحاب.

## السياق الإقليمي

- 22- أما العامل السياقي الرابع الذي ينبغي النظر فيه، فهو البعد الإقليمي للنزاعات والأزمات. فمن الممكن للنزاعات الإقليمية ووباء نقص المناعة البشرية/الإيدز وصدمات الاقتصاد الكلي أن تعرقل استراتيجيات الانسحاب. ومثال ذلك

(7) Elis, F. 2003. Human Vulnerability and Food Insecurity. Forum for Food Security in South Africa theme paper. London, Overseas Development Institute.



أن من أعراض عمليات الطوارئ المعقدة في كوت ديفوار نزوح السكان على نحو واسع النطاق إلى المناطق الداخلية في البلاد والبلدان المجاورة على حد سواء. وتعد موجات الهجرة عبر الحدود من استراتيجيات التصدي المألوفة للسكان الذين يعانون من أوضاع الجوع طويلة الأجل والنزاعات والتغيرات الضارة في الأوضاع السياسية أو الاقتصاد الكلي؛ وذلك من الأمور التي تثير صعوبات بصفة خاصة في المناطق التي تنسم بارتفاع معدلات الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، كما هو الحال في الجنوب الأفريقي. فضلاً عن ذلك، فإن فهم السياق الإقليمي ورحيل السكان عبر الحدود يعتبر قضية بالنسبة لبلد مثل جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية التي تتميز بانخفاض معدلات الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز مقارنة بالبلدان المجاورة؛ وتزيد التغييرات الاقتصادية الحالية وتنمية البنى الأساسية التي تربط جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية بالبلدان الواقعة على حدودها من مخاطر تفشي وباء الإيدز في البلد. ويستند التخطيط الناجح لعمليات الانسحاب إلى تقدير واقعي للعوامل التي قد تسهل الانسحاب وتلك التي تعمل على تعقيده أو إعاقته؛ وستقتضي العوامل الإقليمية اتباع نهج إقليمي في تخطيط الانسحاب.

### الوصول إلى الشراكات

- 23- يقوم نمط ومستوى الشراكات المتاحة – مع منظمات الأمم المتحدة والهيكل الحكومية والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية – بدور رئيسي في تحديد استراتيجيات الانسحاب. وتكتسب الموارد والتغطية التي يتيحها هؤلاء الشركاء أهمية في تخطيط توقيت الانسحاب: فإن كان الشركاء قد استثمروا موارد كبيرة في البرامج المحلية، فقد يكون من المناسب للبرنامج أن ينسحب أو يسحب معونته الغذائية في وقت مبكر. وإن كانت عمليات الدعم البرنامجي الأخرى، محدودة أو معدومة، فقد يكون من الصعب سحب المعونات الغذائية الطارئة.
- 24- وتبرز النافذة بآء مختلف النهج التي يتبعها شركاء البرنامج والتي تتفاوت بحسب السياق وقدرات الجهة المشاركة. وقد كان تعزيز قدرات المشاركين على الاستجابة لعمليات الإنعاش وتسهيلها تمثل، في كل حالة، مكوناً مهماً من مكونات عمليات الانسحاب. فقد انصب التركيز على: (1) تعزيز قدرات التقدير والتحليل (2) وضع استراتيجيات للأمن الغذائي (3) التصدي للكوارث وتخفيف وطأتها (4) تحديد الأهداف والمعايير (5) تصميم البرامج (6) التنفيذ، وإدارة المعونة الغذائية، والرصد.



### النافذة بآء: النهج التي يتبعها البرنامج في إقامة الشراكات

**الحالة الأولى:** في موزامبيق. أقام البرنامج شراكات مع المنظمات الحكومية والمنظمات غير الحكومية. وأدمجت في عمليات التصدي لحالات الطوارئ التي نُفذت على مدى السنوات العشر الأخيرة عمليات التدريب والدعم المؤسسي للمعهد الوطني المسؤول عن تنسيق عمليات التصدي للكوارث (INGC) والوحدات الحكومية الأخرى. وقد أتاح هذا المعهد توفير قدرات كبيرة ووضع آليات إغاثة فعالة على المستويين الوطني والإقليمي. ويواصل البرنامج تقديم الدعم لهذا المعهد في مجال الاستعداد لحالات الطوارئ والتخطيط للتصدي لها. وترمي المنظمات غير الحكومية والشريكة إلى بلوغ أهداف إنمائية واسعة النطاق: ففي حالات الطوارئ، تقوم هذه المنظمات بحشد الموارد من أجل التصدي لها، وعندئذ تستأنف السعي إلى تحقيق أهدافها الطويلة الأجل، مما يوفر الدعم للمجموعات السكانية التي لا تزال تعاني من هشاشة الأوضاع نتيجة لحالات الطوارئ في سياق البرامج الجارية الطويلة الأجل. وتوفر المنظمات غير الحكومية الاعتمادات وغيرها من المدخلات غير الغذائية على سبيل تحويل الأنشطة من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة الإنعاش.

**الحالة الثانية:** في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية. اعتبر البرنامج أن قدرات الحكومة المحدودة تمثل عقبة خطيرة لعمليات التصدي لحالات الطوارئ وتحقيق الأمن الغذائي على الصعيد الوطني. ومن أجل تعزيز هذه القدرات، فإن البرنامج اتبع نهجا تحالفيا يلزم الحكومة على كافة المستويات عن طريق التدريب والدعم أثناء العمل. ويُعدّ بناء القدرات فيما يخص كافة جوانب عمليات التقدير والتنفيذ مكونا أساسيا من مكونات عملية الطوارئ الأخيرة، كما أنه يمثل تحولا فعالا عن عمليات الطوارئ التي سبق تنفيذها والتي كانت توجه الموارد عن طريق المنظمات غير الحكومية أو شركاء الحكومة التنفيذيين دون توفير دعم طويل الأجل.

**الحالة الثالثة:** يعمل البرنامج مع شركاء متنوعين في كوت ديفوار، بمن فيهم الحكومات المحلية والوكالات التابعة للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية. وقد شكلت القدرات المحدودة للوكالات الشريكة قيادا رئيسيا أثر على استراتيجية عملية الطوارئ وعلى التحول إلى برامج الإنعاش. وحتى تاريخه، فإن مجال بناء القدرات كان محدودا بالنسبة للحكومة بسبب قلة الهياكل الواضحة؛ وقد قام البرنامج بتركيز جهوده في مجال بناء القدرات على شريك حكومي واحد تميز بالالتزام والقدرة على الاستجابة.

## التوصيات

25- يمكن للبرنامج، عند الاضطلاع بعمليات التدخل الطارئة، أن يؤثر تأثيرا إيجابيا على الأمن الغذائي بطرق تتجاوز مجرد تقديم معونة غذائية عاجلة، وذلك حتى عندما يقلل من مساعدته تدريجيا. وقد استطاع البرنامج استخدام موارده لإتاحة المساهمة والحفز للعمليات التي تجعل الانسحاب ممكنا وتفضي إلى تحسين النتائج المنشودة للمجتمعات المحلية المحرومة من الأمن الغذائي. ويقتضي التخطيط الفعال لعمليات الانسحاب وضع استراتيجية: اتسمت عمليات الانسحاب بأكثر قدر من الفعالية عندما كانت الاستراتيجية تتجاوز توفير المعونة الغذائية و تربط المعونات الغذائية العاجلة باستراتيجيات من أجل تحسين القدرات على المستويات الأسرية والمجتمعية والمؤسسية للتصدي للأزمات بقدر أكبر من الفعالية في المستقبل.

26- والإطار الزمني القصير للعديد من عمليات التصدي لحالات الطوارئ والتمويل المقترن بها يمكن أن يعرقل تنفيذ بعض من أفضل الممارسات في مجال الانسحاب. وتنتم عمليات التصدي لحالات الطوارئ التي يضطلع بها البرنامج، ولأسيما عندما ترمي إلى الإسهام في بناء القدرات من أجل معالجة الصدمات في المستقبل، بقدر أكبر من الفعالية إذا نُفذت في سياق استراتيجية قطرية طويلة الأجل والتزام يستند إلى موارد يمكن التنبؤ بها بدرجة أكبر.

## التخطيط للانسحاب اعتبارا من المراحل المبكرة

27- ينبغي وضع استراتيجيات الانسحاب في المراحل المبكرة من عمليات التصدي لحالات الطوارئ. وليس من الواقعي التخطيط لعمليات الانسحاب عندما تبدأ الأزمات الحادة، ولكن التخطيط الاستراتيجي هو أمر ممكن ومرغوب



فيه اعتباراً من المراحل المبكرة لعمليات التصدي لحالات الطوارئ. وفيما يتعلق بكوت ديفوار وموزامبيق، شعر موظفو البرنامج أنهم كانوا، منذ وقت مبكر، مستعدين فكرياً للتوجه نحو تنفيذ عمليات التصدي الأطول أجلاً. وينبغي للبرنامج النظر في إدماج أهداف ضمن مكونات الأطر المنطقية التي توضع لعمليات الطوارئ في أثناء مرحلة الصياغة، ولا مناص من عمل الشيء نفسه بالنسبة للعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش.<sup>(8)</sup> ومن الواجب أن تحدد الأهداف المرجوة من عمليات الطوارئ نهاية أعمال التصدي للطوارئ بما يتفق مع الغرض من عمليات التدخل الطارئة عموماً – وهو أن تستعيد المجتمعات المحلية سبل الحصول على الأغذية بالمستويات السابقة على الأزمة. وحتى تاريخه، لم يتم تركيز الجهود، في إطار تقييم معظم عمليات الطوارئ والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، على تحديد استراتيجية للانسحاب؛ وينبغي في عمليات التقييم المقبلة تقدير مدى ملائمة استراتيجيات الانسحاب واتساقها منطقياً.

## إبلاغ الخطة

28- تمثل الاتصالات عنصراً رئيسياً في استراتيجيات الانسحاب الفعالة.<sup>(9)</sup> وينبغي أن تكون للبرنامج اتصالات واضحة مع كل الأطراف المعنية، بما في ذلك المجتمعات المحلية والمستفيدين، فيما يتعلق بخطط الانسحاب والعوامل التي تؤثر في طبيعتها وتوقيتها. ويفقد البرنامج فرصة للدعوة إلى تحسين النتائج المرجوة للمجتمعات المحلية المحرومة من الأمن الغذائي إذا لم تكن الأطراف المعنية على دراية بتوقيت وكيفية انتهاء عمليات التصدي للطوارئ. وتعد الاتصالات مع الجهات المانحة عاملاً حاسماً عندما يكون الدعم مطلوباً لبرامج الانتقال التالية. وبينت تجربة كوسوفو أن تأكد الشركاء من رغبة البرنامج في الانسحاب جدياً كان عاملاً أساسياً في نجاح الانسحاب.

## الإبقاء على إطار زمني مرن

29- ينبغي أن تتسم الأطر الزمنية بالواقعية: فهناك مخاطر ليس في تأخير الانسحاب أكثر مما ينبغي فحسب، وإنما أيضاً في تنفيذه في وقت مبكر أكثر مما ينبغي<sup>(10)</sup>. ويتعين أن يتسم الإطار الزمني لعمليات الانسحاب التي يضطلع بها البرنامج بالوضوح والواقعية والمرونة، مع اتخاذ قرارات تستند إلى تقديرات تتم في مواعيد منتظمة. وفي الواقع، فإن عمل البرنامج في العديد من حالات الطوارئ يبين أن التخطيط مقدماً قد يكون صعباً إلى أبعد حد. وقد يكون من الضروري تعديل الأهداف والتوقيت وطرق التخطيط فيما يخص عمليات الانسحاب تبعاً للظروف ورأي المكاتب القطرية. وفي كوسوفو، أفضت التقديرات الدورية للاحتياجات الغذائية إلى خفض العمليات وإنهائها في الوقت المناسب. وفضلاً عن ذلك، فإن من الواجب تنفيذ عمليات انسحاب جزئية – أي تنفيذ الانسحاب من بعض عناصر عمليات الطوارئ التي تم بلوغ الأهداف المرجوة منها.

(8) "WFP Emergency Operations Good Practices Review" (internal draft, 2002) and "Summary Report of the Evaluation of Emergency Operations in East Timor" (WFP/EB.3/2001/6/5).

(9) Rogers and Macis, 2004.

(10) [www.iasc.org](http://www.iasc.org) Exit Strategy for Humanitarian Actors in the Context of Complex Emergencies, Inter-Agency Standing Committee (IASC) فضلاً عن ذلك، فقد بينت الوثيقة الأخيرة (WFP/EB.1/2004/6-A) تقرير موجز عن التقييم المواضيعي لفئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش "أن من المحتمل تماماً أن ينتقل البرنامج من عمليات الإغاثة بأسرع مما تقتضيه الأوضاع ومما يقتضيه تنفيذ برامج الإنعاش على نحو موثوق به وبالكامل.



## ربط التصدي لحالات الطوارئ بأطر استراتيجية طويلة الأجل

30- ينبغي للبرنامج، قدر الإمكان، أن يضع لإدارة المخاطر، استراتيجيات قطرية طويلة الأجل، تشمل أعمال التصدي للطوارئ ووضع البرامج الإنمائية وتبيين كيفية تفاعل البرامج. وكما تبين في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وموزامبيق وناميبيا، فإن وضع إطار استراتيجي طويل الأجل يتبع نهج سبل كسب العيش هو أكثر فعالية من تنفيذ عمليات للطوارئ متتابعة ولا رابط بينها (انظر النافذة جيم). وقد أُعتبر النهج الطويل الأجل أكثر فعالية في غواتيمالا لتلبية الاحتياجات التغذوية التي كان يتم تلبيتها فيما سبق عن طريق عمليات التصدي لحالات الطوارئ. وفي إثيوبيا، برزت أيضا ضرورة تصميم استراتيجيات انسحاب للبرنامج من منظور طويل الأجل، بما في ذلك استبدال الأجل القصير باتخاذ تدابير تتسم بقدر أكبر من التنظيم للتصدي لأوضاع انعدام الأمن الغذائي<sup>(11)</sup>. ومن شأن الاستراتيجيات طويلة الأجل أن تحسّن التحليلات التي يقوم بها البرنامج بصدد (1) المخاطر وهشاشة الأوضاع، (2) قدرة السكان على التصدي للأزمات، (3) إقامة الشراكات، (4) الجهود الرامية إلى بناء القدرات<sup>(12)</sup>، وكل هذه الأمور تسهم في تنفيذ العمليات الانتقالية وعمليات الانسحاب.

31- وينبغي، من الناحية التالية، ربط التصدي للطوارئ في سياق الصدمات المتكررة بشبكات الأمان والأنشطة الإنمائية في الإطار الأوسع لإدارة المخاطر<sup>13</sup>، أو "استراتيجيات الأصول"<sup>(14)</sup>. وتتوافر للبرامج التي يضطلع بها البرنامج والتي تدعم شبكات الأمان التي تقودها الحكومة وترتبط بها، كما في إثيوبيا أو سيراليوني، إمكانيات تهيئة الظروف التي يمكن للبرنامج من خلالها أن يتفادى في المستقبل تكرار الأنشطة التي يتعين القيام بها في الوقت الحاضر<sup>(15)</sup>.

### النافذة جيم: أهمية الإطار الاستراتيجي: حالة البرنامج/جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية

قام البرنامج/جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، على مدى التسعينات، بتنفيذ سلسلة من عمليات الطوارئ غير المتكررة لتوفير المساعدة للأسر المتضررة من الفيضانات وحالات الجفاف. وفي عام 2000، وضع البرنامج إطارا استراتيجيا بالاعتماد على الدروس المستفادة من العقد السابق وعمليات تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها والخبرات المكتسبة على الصعيد الإقليمي. ولم يتم مطلقا إقامة برنامج قطري على نحو رسمي، ولكن البرنامج/جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وضع إطارا طويل الأجل للإغاثة الإنمائية. وفي جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، فإن البرنامج يسعى للتصدي لأوضاع انعدام الأمن الغذائي المزمنة في أشد المناطق ضعفا، كما أنه يدعم قرارات الحكومة فيما يتعلق بنظم الإنذار المبكر ويضع حاليا استراتيجيات لتوفير المعونة الغذائية على نحو فعال. وتشمل هذه الاستراتيجية بنداً احتياطياً لتقديم المساعدات في الوقت المناسب للأسر المتضررة من الفيضانات وحالات الجفاف والتي تعاني من انعدام الأمن الغذائي في الأجل القصير. وفي هذا الإطار، فإن عملية الطوارئ استكملت برامج إنمائية أخرى لدعم قدرات الموظفين المحليين، وتطوير كفاءة وسائل الاتصال والبنى الأساسية والاستثمار في علاقات الشراكة المهمة، وتطوير أدوات لتحليل هشاشة الأوضاع، وتعزيز قدرات التصدي.

(11) Development Researchers' Network (DRN). 2004. *Joint Evaluation of the Effectiveness and Impact of the Enabling Development policy of the*

*World Food Programme, Ethiopia Country Study*. Ref 120-E7110-309, pp.63-64 Rome

(12) كما ورد في وثيقة "بناء القدرات القطرية والإقليمية"، فإن اتباع نهج مخصصة لا يكفي لكي يسلم البرنامج بالتدريج الأنشطة البرنامجية للوكالات الحكومية. ومن الضروري الاستثمار في نظم مستدامة، بما في ذلك التدريب والأشكال الأخرى من بناء القدرات، وذلك لضمان اكتساب الخبرات. ومن الضروري أن يشكل هذا الاستثمار جزءا لا يتجزأ من استراتيجية برنامجية ذات منظور طويل الأجل يتجاوز مدة عملية الطوارئ، وينبغي تمويلها وتوفير الموظفين لها تبعا لذلك.

(13) يطلق أيضا على هذا النهج البرنامجي، الذي يربط تدخلات الإغاثة والتدخلات الإنمائية بالأمن الغذائي وبالتركيز الاستراتيجي على تخفيض المخاطر وشبكات الأمان الفعالة، اسم "الإغاثة الإنمائية".

(14) Webb, P. and Rogers, *Addressing the "In" in Food Insecurity*. USAID Occasional Paper N° 1. Washington DC. USAID

(15) تحدد الوثيقة (WFP/EB.3/2004/4-A) "برنامج الأغذية العالمي وشبكات الأمان القائمة على الغذاء: المفاهيم والتجارب وفرص البرمجة في المستقبل" ثلاثة أُمَامَ لمشاركة البرنامج في شبكات الأمان الوطنية.



## إعطاء الأولوية لتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها

32- ينبغي أن يكون إنشاء وحدة لتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها أولوية في المكاتب القطرية، مع النظر إلى بناء القدرات الحكومية بوصفه المهمة الرئيسية لهذه الوحدة، ولا سيما إذا كانت قدرات الحكومة محدودة أو لم تنشأ بعد وكالات أو نظم أخرى مثل نظام الإنذار المبكر عن المجاعات. ويُعد تحليل هشاشة الأوضاع عاملاً حاسماً لفهم سياق انعدام الأمن الغذائي في حالات الطوارئ ووضع المؤشرات لعمليات الانسحاب وصياغة الاستراتيجيات طويلة الأجل. وفي جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، قام تحليل هشاشة الأوضاع بدور حاسم في تحليل المشاكل الإنمائية وجمع تدخلات الطوارئ والإنعاش في إطار استراتيجية طويلة الأجل. وباستخدام عمليات التصدي للفيضانات كنقطة بداية، فإن البرنامج/جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية قام بتوسيع نطاق اللجوء إلى تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها لإقامة حوار بشأن مجالات الإغاثة والإنعاش والتنمية مع النظراء الحكوميين والمنظمات غير الحكومية الشريكة والجهات المانحة والشركاء الآخرين.

## العمل على تعزيز التكيف في المناطق المعرضة للصدمة المتكررة

33- إن مشروعات تحسين التكيف والقدرات في المجتمعات المحلية تقتضي، بصفة عامة، التزاماً طويل الأجل؛ ويتعين التمييز بين هذه المشروعات وعمليات التصدي للطوارئ التي ترمي إلى الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل الأزمة. ومع ذلك، فإن بعض حالات الطوارئ توفر فرصاً للإسهام في عمليات بناء القدرات والتكيف طويلة الأجل. ومن الواجب في تدخلات التصدي للطوارئ في المناطق المعرضة للصدمة المتكررة أن تُبذل الجهود من أجل تحديد الأهداف والأنشطة التي تسهم في تخفيض تعرض الأسر للمخاطر وزيادة قدرتها على التكيف في ظل الصدمات في المستقبل. ومن أمثلة الجهود - الرامية إلى تحسين قدرات التكيف في سياق التصدي لحالات الطوارئ - تنفيذ برامج الغذاء مقابل العمل في الجنوب الأفريقي التي تدعم إكثار البذور وزراعة المحاصيل التي تقاوم الجفاف. وفي المناطق المعرضة للفيضانات في موزامبيق، شجعت المنظمات غير الحكومية الشريكة للبرنامج زراعة المحاصيل على نطاق كبير للحد من التعرض للمخاطر وتعزيز التكيف أثناء الفيضانات في المستقبل. وهذه هي أمثلة على الممارسات الجيدة التي يمكن للبرنامج عن طريقها، وفي إطار عمليات التصدي لحالات الطوارئ، أن يسهم في تحقيق أهداف تتجاوز عمليات إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل الأزمات.

## زيادة القدرة المؤسسية على التصدي لحالات الطوارئ

34- ينبغي أن يشكل بناء القدرات المؤسسية لتخطيط عمليات الطوارئ والتصدي لها جزءاً لا يتجزأ من أي استراتيجية من استراتيجيات الانسحاب<sup>(16)</sup>. ويستند عدد من أفضل معايير الانسحاب إلى استعداد المجتمعات المحلية والحكومات وغيرها من الأطراف للاضطلاع بمهام التصدي للطوارئ. وينبغي القيام بتقديرات لتحديد فرص بناء القدرات بين الجهات غير الحكومية والحكومية العاملة في هذا المجال. ومن بين الجهات المذكورة، ينبغي للبرنامج أن يركز جهوده على الجهات التي يتم تحديدها على أن لديها الدوافع والإمكانات اللازمة لإحداث التغيير، وذلك من أجل الوصول بعائدات استثماراته في مجال بناء القدرات إلى الحد الأقصى.

(16) تتفق نتائج استعراض استراتيجيات الانسحاب مع توصيات الوثيقة "بناء القدرات القطرية والإقليمية" (WFP/EB.3/2004/4-B) بشأن اتباع البرنامج نهجاً منظم في مجال بناء القدرات على الصعيدين الوطني والإقليمي من أجل الحد من وطأة الجوع.





35- وهناك أمثلة جيدة عديدة على إسهام البرنامج في زيادة قدرات الحكومة على إدارة حالات الطوارئ في المستقبل، وذلك رغم القيود الواردة على ميزانيات البرامج القصيرة الأجل. وفي موزامبيق وناميبيا، فإن البرنامج ركز جهوده على تعزيز قدرات الوحدات الوطنية لإدارة حالات الطوارئ من أجل التخطيط للتصدي للطوارئ في المستقبل وتنسيق الأنشطة التي تضطلع بها الجهات المانحة وغيرها من الوكالات الحكومية والمنظمات غير الحكومية. وقد وضعت الوحدات في كلا البلدين آليات الاستعداد والتصدي لحالات الطوارئ على الصعيدين الوطني والإقليمي، كما أنها قامت بدور تنسيقي مهم أثناء حالات الطوارئ الأخيرة. وفي موزامبيق، فإن البرنامج عمل أيضاً مع الوحدة لإعداد خطط الطوارئ السنوية.

36- عندما تكون مشاركة الحكومة ومساهمتها بالموارد معدومة أو سطحية، يكون الانسحاب من البرامج أكثر صعوبة. ويفضي عدم توافر الهياكل والقدرات الحكومية إلى مشكلات خاصة فيما يتعلق بحالات الطوارئ المعقدة، كما هو الحال في كوت ديفوار حيث تحد الانقسامات السياسية من عمليات التدخل ذات الطابع البناء.

#### النافذة دال - ربط بناء القدرات بالانسحاب

تقدم ناميبيا مثالاً للهدف الذي ينبغي للبرنامج أن يجاهد من أجل بلوغه في البلدان المعرضة للكوارث الطبيعية: أن تصل البلدان إلى حد يتوافر لديها عنده القدرات المؤسسية والموارد المالية اللازمة (1) لوضع خطط الاستعداد لحالات الطوارئ الخاصة بها (2) تنمية القدرات اللوجيستية والإدارية اللازمة لتوفير المعونة الغذائية وغيرها من أنواع المساعدة في حالات الطوارئ (3) التصدي لحالات الطوارئ الأصغر نطاقاً داخل البلد مع استخدام الموارد المحلية. ويمكن عند حدوث حالات طوارئ على نطاق أوسع، للحصول على الموارد الغذائية من البرنامج، لكن من الممكن تسليم هذه الموارد عن طريق النظم الحالية التي قامت الوكالات الحكومية بوضعها وتشغيلها.

ويبين هذا المثال أنه من الضروري، عندما يحين الوقت، سحب معظم عمليات الدعم التي يضطلع بها البرنامج. ومن الواجب أن يقوم البرنامج، مع الحكومات الوطنية، بوضع الحد الذي يمكن عنده للمؤسسات ذات الصلة أن تتصرف بدون مساعدة خارجية. وسيعتمد هذا القرار على (1) الهياكل التنظيمية وكيف تُسهل هذه الهياكل أو تعرقل التنسيق فيما بين المستويات الإدارية والوزارات المعنية والمنظمات غير الحكومية (2) القدرات الإدارية (3) القدرات التقنية (4) التمويل.

#### النظر إلى ما بعد المعونة الغذائية: دور البرنامج كنصير وحفاز

37- ينبغي للبرنامج أن يشرع في أنشطة تتجاوز تسليم المعونات الغذائية الطارئة للمستفيدين، وذلك لتهيئة الظروف التي قد تجعل الانسحاب ممكناً. ويعني ذلك، من الناحية العملية، تحديد القدرات والمدخلات غير الغذائية، بما في ذلك الموارد النقدية، التي ستصبح ضرورية مع تخفيض المعونة الغذائية، والدعوة إلى توفيرها. وكثيراً ما تصبح الأغذية مورداً أقل أهمية مع تحول الأنشطة من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة الإنعاش والتنمية، ولكن نقص الموارد غير الغذائية قد يكون من شأنه إبطاء هذه التحول إلى حد كبير<sup>(17)</sup>. وعادة، فإن البرنامج لا يستطيع توفير هذه الموارد على نحو مباشر، ولكنه يستطيع أن يساعد على الدعوة لتوفير احتياجات الموارد لدى الجهات المانحة. ونتيح تجربة كوسوفو مثالاً جيداً لاتخاذ البرنامج لإجراء يتجاوز مسؤولياته المباشرة لتهيئة الظروف التي تمكنه من الانسحاب (انظر النافذة هاء). وفضلاً عن ذلك، فمن الواجب أن يدعو البرنامج إلى حسم العوامل السياسية التي قد تسبب انعدام الأمن الغذائي أو تعمل على تفاقمه، مما يفضي إلى وقوع أزمات ممتدة ويعوق الانسحاب.

(17) قلت أهمية المعونة الغذائية في موزامبيق واقتضى الأمر توفير المزيد من الموارد النقدية مع التقدم الذي شهنته عمليات إنعاش المجتمعات المحلية بعد فيضانات 2002. وقد اعتبرت، المنظمات غير الحكومية في موزامبيق، توفير الائتمان حاجة بالغة الأهمية للانتقال إلى البرامج الإنمائية.





### النافذة هاء: استخدام تأثير البرنامج بطرق ابتكارية

عندما استقرت الأوضاع في كوسوفو في عام 2002 وأنهى البرنامج تدريجياً مساعدته، فإنه قام بدور مهم في دعم التنمية وتمويل الاتحاد المالي للتنمية المشتركة بين الإثنيات. وقد ضمن إنشاء هذا الإتحاد، الذي يتألف من ست منظمات غير حكومية محلية متعددة الإثنيات، أن المعونة المقدمة للسكان الضعفاء في كوسوفو ستستمر. وقام البرنامج مع الجهات المانحة بالدعوة إلى دعم المشروعات التي يظطلع بها هذا الإتحاد، والتي تتضمن العناية الصحية والتنمية الزراعية والأنشطة الشبابية فيما بين الإثنيات وخدمات الرعاية الاجتماعية للمجموعات السكانية الضعيفة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن البرنامج قام بتنفيذ دورات تدريب على نطاق واسع لموظفي الإتحاد المالي للتنمية المشتركة بين الإثنيات في مجال المهارات الحاسمة مثل إدارة المستودعات وعمليات رصد المعونة الغذائية. وتعد إقامة هذا الإتحاد في منطقة تعاني منذ سنوات من النزاعات فيما بين الإثنيات بمثابة تركة إيجابية خلفها البرنامج عندما أنهى برنامج المعونة الغذائية للطوارئ الذي اضطلع به<sup>(18)</sup>.

### الحفاظ على العلاقات بعد الانسحاب

38- بالنظر إلى أن البلدان التي انسحب منها البرنامج كليةً يمكن أن تنزلق إلى أوضاع قد تستلزم توفير معونات غذائية، فإن من المهم أن ينظر البرنامج في كيفية مواصلة رصد أوضاع الأمن الغذائي داخل البلدان. وعلى سبيل المثال، فإن البرنامج عندما انسحب من تيمور ليشتي، ظل يمارس مسؤولياته في إندونيسيا فيما يتعلق بعمليات الرصد الدورية الخاصة بالأمن الغذائي هناك. وفي نهاية المطاف، فإن المعلومات التي توافرت نتيجة لعمليات الرصد أدت إلى اتخاذ قرار يقضي بإعادة فتح مكتب في تيمور ليشتي. ومن الواجب أيضاً أن تستمر الاتصالات مع الحكومات بعد أن ينهي البرنامج عملياته بالتدريب، ولاسيما فيما يتعلق بالتخطيط لعمليات الطوارئ على الصعيد الوطني من أجل وضع سيناريوهات ممكنة في المستقبل قد تستلزم معونة من الخارج. وقد تشمل العلاقات الجارية مواصلة تقديم المساعدات التقنية لبناء القدرات كما هو متوقع في إطار الأولوية الاستراتيجية الخامسة للبرنامج: مساعدة الحكومات على إقامة برامج للمعونة الغذائية على الصعيد الوطني والحفاظ عليها.

### خطط لموظفي البرنامج

39- عندما ينطوي التخطيط لعمليات الانسحاب على إعفاء الموظفين من مناصبهم، فمن الواجب أن يحاول البرنامج ضمان منح هؤلاء الوقت والدعم اللازمين للبحث من أعمال بديلة. وتقدم كوسوفو مرة أخرى مثلاً على الممارسات الجيدة في هذا الصدد: فقد تم التخطيط لخفض عدد الموظفين في نفس الوقت الذي تم فيه خفض الأنشطة البرنامجية، كما أن المساعدة الاستباقية التي قُدمت للموظفين المحليين في العثور على وظائف بديلة قبل تاريخ انتهاء عقود عملهم أسهمت في رفع معنوياتهم أثناء الإنهاء التدريجي لعمليات البرنامج.<sup>(19)</sup>

### إدماج خطط البرنامج مع خطط الأمم المتحدة والجهات المانحة

40- ينبغي أن تكون استراتيجيات الانسحاب التي يظطلع بها البرنامج جزءاً لا يتجزأ من الخطط الاستراتيجية التي تضعها الجهات المعنية في منظومة الأمم المتحدة لتوفير المساعدة<sup>(20)</sup>. وحيثما يكون من المحتمل أن توجد أوضاع انتقالية بعد النزاعات، "من الحتمي وضع استراتيجية واحدة متسقة لكل الفاعلين في منظومة الأمم المتحدة في سياقات

(18) اختتام عمليات برنامج الأغذية العالمي في كوسوفو (WFP/EB.2/2000/3/5) "تقرير التقييم الموجز عن عملية الطوارئ إقليم كوسوفو"

(WFP/EB.3/2002/INF/26).

(19) (WFP/EB.3/2002/INF/26)

(20) Exit Strategy for Humanitarian Actors in the Context of Complex Emergencies, IASC.



الانتقال ولا بد من تدعيم التآزر السياسي والتشغيلي على الرغم من أن هذه الاستراتيجية لا تعني بالضرورة تحقيق اندماج تشغيلي بين الفاعلين في منظومة الأمم المتحدة<sup>(21)</sup>.

