

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثالثة

روما، ٢١-٢٤/١٠/١٩٩٦

المجلس التنفيذي

البند ٥ (أ) من جدول
الأعمال

تقييم مكتبي لعمليات الطوارئ في رواندا/بوروندي

الموجز

أجرت الجهات المتبرعة الرئيسية المشتركة في أعمال الإغاثة في رواندا - ورواندي تقييمًا معمقًا لكيفية الاستجابة لهذه الأزمة التي لم يسبق لها مثيل. أما التقييم المكتبي الذي أجراه مكتب المديرية التنفيذية للتقييم فلم يكن تكرارًا لما سبق أو محاولة ثانية لإعادة تقييم ما بذلته الجهات المتبرعة متعددة الأطراف من جهود، بل إنه أعدّ باعتبار أن حالة رواندا - بوروندي مثال تجدر دراسته للتعرف على الطريقة التي يتبعها البرنامج لمواجهة الحالات الطارئة المتشعبة. وقد خلص التقييم المكتبي إلى أن البرنامج استجاب بسرعة وفعالية لمواجهة هذه الأزمة، ومن ثم أكد قدراته اللوجستية على توفير كميات ضخمة من الغذاء في أسرع وقت ممكن. كما أن المنهج الإقليمي كان خيارًا استراتيجيًا موفقًا. ولكن تبين أنه لو اتخذت بعض التدابير صبحت هذه الاستجابة أكثر فعالية ومن بين التدابير المشار إليها: المبادرة بتنفيذ مجموعة من المشروعات الإنمائية الملائمة، وباخص في بلد يعاني من بنية أساسية ضعيفة اقتصاديًا واجتماعيًا، ومعرض للصراعات الداخلية ولما يترتب عليها من كوارث؛ إتباع نهج يكون بمثابة إطار منطقي يضمن التخطيط المتناسق والواضح للعمليات الطارئة ورصدها مع تيسير تبادل آراء، على نحو فعال، مع الشركاء المنقذين، حول أهداف التشغيلية؛ الاستعداد منذ بداية العملية للتحويل من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية، في البلد المنشأ وفي البلد المستضيف، على حد سواء.

جميع القيم النقدية محسوبة بدولار الولايات المتحدة الأمريكية.

لدواعي الاقتصاد طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ، فالرجو من السادة أعضاء الوفود والمراقبين أن يكفوا هذه النسخة أثناء الجلسات وألا يطلبوا نسخًا إضافية منها إلا للضرورة القصوى.



Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/96/5-A/Add.2
19 september 1996
ORIGINAL: ENGLISH

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لإبداء الملاحظات بشأنها

وفقا لقرارات المجلس التنفيذي المتعلقة بأساليب عمله التي اتخذها في دورة انعقاده العادية الأولى، فإن وثائق العمل التي أعدتها الأمانة لتقدم للمجلس قد روعي فيها عنصرا الإيجاز وعرض المسائل بشكل يسهل أمر البت فيها واتخاذ القرار بشأنها. ويجب أن تدار أعمال المجلس التنفيذي بأسلوب عملي يقوم على التشاور المستمر بين أعضاء الوفود والأمانة التي لن تدخر وسعا في وضع هذه التوجيهات موضع التنفيذ.

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه المذكرة الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورة أسمائهم أدناه، ويستحسن أن يتم الاتصال قبل ابتداء اجتماعات المجلس التنفيذي. إذ أن الغرض من هذه الترتيبات هو تسهيل عمل المجلس عند النظر في الوثائق في الجلسات العامة.

الموظفان المسؤولان عن الوثيقة هما:

المدير الإقليمي: W. Kiene رقم الهاتف: 5228-2029

المسؤول عن عمليات رواندا-بوروندي: J. Boisclair رقم الهاتف: 5228-2027

الرجاء الاتصال بأمين الوثائق إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على رقم الهاتف التالي: (5228-2641).



أهداف الدراسة ونطاقها

١- خلال شهر يوليو/ تموز ١٩٩٤، تدفقت على زائير أعداد ضخمة من اللاجئين القادمين من رواندا المجاورة. ولم يكن المجتمع الدولي مستعداً تماماً لمواجهة أزمة لها مثل هذه الأبعاد، فبدأ يتصرف على نحو عاجل في محاولة لإنقاذ الآلاف من السكان الذين فروا من ديارهم. وكان لابد لمواجهة هذه الأزمة التي اجتاحت إقليم رواندا - بوروندي، على نحو لا سابقة له، من أن تكون الاستجابة استثنائية. وقد عبأ البرنامج على الفور كل موارده وقدراته، وبدأ خلال ٤٨ ساعة من تدفق اللاجئين على زائير، أولى عمليات توزيع الأغذية. ومنذ ذلك الحين، قدم البرنامج الغذاء إلى الملايين من النازحين داخل رواندا وبوروندي وإلى اللاجئين إلى زائير وتنزانيا المجاورتين، مما تطلب جهوداً ضخمة. أما الدروس المستفادة من هذه المواجهة فهي عديدة، ومن الضروري الاسترشاد بها عند مواجهة أي كارثة مماثلة في المستقبل. ويركز هذا التقييم أساساً على الإجراءات التي يتبناها البرنامج. وإن كان العديد من التغييرات المقترحة لا يمكن تنفيذها إلا إذا ما قدمت الجهات المانحة ما يحتاج إليه من موارد.

٢- نظراً لأن التقييم المعمق الذي أجرته الجهات المتبرعة لم ينته إلا منذ فترة وجيزة، فقد ركز هذا التقييم المكتبي، أولاً وقبل كل شيء، على القضايا المتعلقة بتقدم العمل في أنشطة البرنامج. فالهدف الرئيسي من هذا التقييم المكتبي هو التأكد من أن القرارات الإستراتيجية المتخذة، والتخطيط التنفيذي لهذه العملية الإقليمية للإغاثة قد تمت بشكل فعال وفعلي قدر الإمكان، وفي نفس الوقت، اقترح التحسينات اللازمة على عمليات الطوارئ المتشعبة التي سيساهم فيها البرنامج في المستقبل. وانطلاقاً من ذلك، ركز التقييم على النقاط التالية:

(أ) درجة استعداد البرنامج لمواجهة الأزمات؛

(ب) مدى ما تتسم به استجابة البرنامج من ترابط منطقي؛

(ج) تطور استراتيجية التنفيذ طبقاً لمقتضى الحال.

٣- واستندت هذه الدراسة المكتبية على مصادر المعلومات التالية:

(أ) المعلومات غير المباشرة

(ب) المعلومات المستقاة من موظفي البرنامج الميدانيين المشتركين مباشرة أو على نحو غير مباشر في العملية منذ بدايتها أو في مرحلة لاحقة؛

(ج) المناقشات التي دارت مع الموظفين في المقر الرئيسي للبرنامج الذين اشتركوا في العملية أو مازالوا مشتركين فيها.



استعراض العملية

تصميم العمليات: هيكل الأهداف

- ٤- اتضح من التقييم المكتبي - أنه لم يتم وضع هيكل واضح بالأهداف - يمكن الاسترشاد به في هذه العملية الطارئة الاستثنائية (كما هو الحال في غالبية عمليات الطوارئ) رغم أن الجميع كان، كما يبدو، على علم بأهداف العملية. كما أن غالبية خطابات التفاهم لم تشر إلى أي أهداف محددة أو مؤشرات يمكن الاستعانة بها لتقييم أداء العملية بطريقة منهجية مقبولة.
- ٥- تم الاتصال بموظفي البرنامج في الميدان وفي المقر الرئيسي، والرجوع، في نفس الوقت، إلى الملفات الموجودة في المقر الرئيسي في محاولة لتحديد الأهداف باستعادة الأحداث الماضية. وبدل الملحق على أنه كان من المتيسر وضع تخطيط لهذه العملية، وتنفيذها، ورصدها بطريقة تتفق مع الخطوط العريضة لمنهج منطقي.

الخلاصة

- ٦- بما أن عمليات الطوارئ المتشعبة تتطلب حجماً ضخماً من الاتصالات بين مختلف الشركاء، فمما لا شك فيه أنه لو كان قد تم، في مستهل هذه العملية، وضع "هياكل منطقية للتخطيط"، تشارك فيها جميع الأطراف المنفذة وتحديث بشكل منظم، لطرأ تحسن ملموس على القرارات المتخذة.

درجة استعداد البرنامج

- ٧- من بين النتائج التي توصل إليها التقييم الذي أجرته الجهات المتبرعة متعددة الأطراف، أن الاستجابة كانت ستصبح أكثر فعالية لو كان لوكالات الأمم المتحدة خطة للطوارئ تتيح لها مواجهة الهجرة الجماعية التي بدأت في يوليو/ تموز ١٩٩٤، سواء داخل أو خارج رواندا. فهناك طريقتان للاستعداد لمواجهة أي أزمة. أما الأولى فنتمكن، في وضع الآليات التي تسمح بتجنب الأزمة. فالأوضاع المتفجرة المعرضة للتحويل إلى نزاع مسلح، تقتضي إجراء مفاوضات سياسية/ دبلوماسية ملائمة، كما أنها تقتضي تعزيز البرامج الإنمائية التي تدعم على نحو مباشر الجهود المبذولة لتجنب النزاع. أما الطريقة الثانية، فتتلخص في تعزيز التدابير التي تسمح برفع درجة الاستعداد للاستجابة في حالة تحول النزاع إلى أعمال عنف. فإلى أي مدى نجح البرنامج في التحرك بين هذه الخيارات الاستراتيجية؟ وتنقسم التحليل التالية على فترتين: فترة ما قبل ٦ أبريل/ نيسان ١٩٩٤، وفترة مابعد، وهو يوم وفاة رئيسي رواندا وبوروندي.

فترة ما قبل ٦ أبريل/ نيسان ١٩٩٤

- ٨- لم يكن البرنامج مفوضاً لاقتراح حلول سياسية، وإنما كان عليه دعم جهود البلاد الإنمائية. ففي حالة رواندا قبل ٦ أبريل/ نيسان ١٩٩٤، كان للبرنامج مجموعة من المشروعات الإنمائية تبلغ قيمتها ٢٧٠ ١١٥ ٢٣ دولاراً، وتتلخص في أنشطة ثلاثة مشروعات إنمائية عاملة ومشروع واحد قيد التنفيذ. كما كانت هناك عملية طارئة جارية التنفيذ لصالح ٣٥٠ ٠٠٠ شخص من النازحين، و٥٠ ٠٠٠ لاجئ من بوروندي.
- ٩- لم تكن القوة العاملة في المكتب في بداية عام ١٩٩٣، تسمح برصد المشروعات الإنمائية الجارية على نحو ملائم، وإعداد المشروعات الجديدة التي تهدف إلى التخفيف من حدة التوتر المتزايدة. وقد تم في نفس الوقت، تعزيز فريق



اللوجستيات بشكل ملموس (من صفر إلى سبعة فيما بين فبراير/ شباط وأكتوبر/ تشرين الأول ١٩٩٣) لكي يتمكن من التعامل مع أعداد اللاجئين والنازحين المتزايدة القادمة من بوروندي.

← الخلاصة

١٠- يبدو أن المجتمع الدولي كان أكثر استعدادا للتعامل مع الأزمة بعد وقوعها من استعداده لمنع نشوبها، وبالرغم من أن موارد المعونة الغذائية كانت تستخدم للأغراض الإنمائية، إلا أنها لم تكن موجهة على نحو محدد بهدف دعم الجهود المبذولة لتجنب الصراع.

مرحلة ما بعد ٦ أبريل/ نيسان ١٩٩٤

١١- في أعقاب يوم ٦ أبريل/ نيسان، بدأ البرنامج على الفور بالتعاون مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى (إدارة الشؤون الإنسانية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، منظمة اليونيسيف، ومنظمة الصحة العالمية) في وضع إستراتيجية لمواجهة الأزمة المتردية في رواندا.

١٢- وبداية من يوم ١٤ أبريل/ نيسان، شددت المديرية التنفيذية للبرنامج على الحاجة إلى منحى إقليمي من أجل مواجهة المشكلة على نحو أفضل، وطلبت إلى الإدارات المعنية تكوين مخزون احتياطي في بوروندي وتنزانيا، باستخدام ميناء دار السلام، وأن يوزع على الفور موظفو البرنامج المرشحين من رواندا على كل من كينيا، وبوروندي، وزائير. وكان قد بدأ بالفعل، في ذلك الوقت بالذات، عبور بعض اللاجئين من بوروندي للحدود متجهين إلى زائير، كما تكون في نيروبي فريق تابع للأمم المتحدة معني بمواجهة الكارثة في رواندا.

١٣- بدأ البرنامج بتكوين المخزون الاحتياطي في بوروندي وتنزانيا بهدف التمكن من تلبية الاحتياجات المتزايدة بشكل فعال، كما بدأ أيضا في التعاون مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى في تكوين فريق طليعي تابع للأمم المتحدة معني بالشؤون الإنسانية كان عليه التوجه إلى رواندا حالما يسمح بذلك الحد الأدنى من الظروف الأمنية. واعتبارا من شهر مايو/ أيار، تيسر توزيع بعض الأغذية في رواندا بفصل عمليات تمت عبر الحدود واضطلعت بها اللجنة الدولية للصليب الأحمر. وتحقيقا للفعالية، تم الاتفاق بين كل من اللجنة الدولية للصليب الأحمر والبرنامج على تقاسم المهام فيما يخص العمليات عبر الحدود من بوروندي وأوغندا إلى كل من جنوب رواندا وشمالها، على التوالي.

١٤- أعد البرنامج خطة للطوارئ استعدادا لتفاقم الأزمة في رواندا بشكل أكبر. وتم نقل غالبية الموارد التحضيرية إلى بوروندي، وتنزانيا، وأوغندا، مع الإبقاء على بعض الموارد المحدودة في مواقع أعدت مسبقا في زائير، وتحولت فيما بعد إلى منطقة استقبال رئيسية لأفواج ضخمة من اللاجئين.

← الخلاصة

١٥- على الرغم من صعوبة التكهن بالتطورات، إلا أنه من السهل التذليل على أن أي تحليل متقن للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، تجريه الأطراف المعنية في المجتمع الدولي، كان سيؤدي بالضرورة إلى نقل كميات أكبر من الموارد إلى زائير، رغم الصعوبات الناجمة عن ضعف البنية اللوجستية فيها.



الاستجابة

↳ الاستجابة المبكرة

١٦- على الرغم من حجم الأزمة في رواندا الذي لم يسبق له مثيل، وتطورها السريع، إلا أن البرنامج تمكن من الاستجابة بسرعة وفعالية للاحتياجات الضخمة. ففي تنزانيا، تم استعارة الذرة من مخزون الحكومة لتلبية الاحتياجات الملحة. وفي زائير، بدأ التدفق على غوما يوم ١٤ يوليو/ تموز، وفي اليوم التالي مباشرة أي يوم ١٥ يوليو/ تموز، أعلن البرنامج بالفعل عما يلي: اعتماد عملية طوارئ لصالح ٥٠٠ ٠٠٠ مستفيد (في ٢١ يوليو/ تموز، ارتفع هذا الرقم إلى ١,٧ مليون نسمة - ١,٢ مليون في غوما و ٥٠٠ ٠٠٠ في بوكافا وأويرا)؛ إعادة تخصيص ست موظفين للطوارئ اللوجستيات في غوما، قرب وصول شحنات من الأغذية إلى دار السلام ومومباسا. وخلال ٤٨ ساعة من تدفق اللاجئين على غوما، وصلت أول طائرة مستأجرة، وبدأت بالفعل عمليتان عبر الحدود الرواندية: واحدة من أوغندا إلى شمال رواندا، والثانية من بوروندي إلى جنوب البلد. وبعد أسبوع واحد، وصلت أول قافلة من الشاحنات إلى مخيم كاتالا، الواقع خارج غوما، تحمل ٨٥٠ طنا من الأغذية. وقد أتاح ذلك تحرير الممر الجوي لنقل سلع أقل حجماً، مما خفض في تكاليف الشحن الجوي. وكانت غالبية الأغذية التي وصلت إلى غوما وبوكافو في مستهل الأزمة، مستعارة من المشروعات الإنمائية المعانة من البرنامج أو من عمليات الإغاثة الجارية في الإقليم.

١٧- في بوكافو، بدأ البرنامج في توزيع الغذاء على اللاجئين الذين جرى إيواءهم في المخيمات، قبل انقضاء ثلاثة أيام من بدء تدفقهم في ١٨ يوليو/ تموز. وقد تمكن البرنامج من تحقيق ذلك نتيجة لاضطلاحه بالفعل في ذلك الوقت، بعمليات صغيرة في المنطقة، لأنه قد توافرت لديه مخزونات غذائية، ومرافق صغيرة للتخزين، كما أنه كان يتعامل مع شركاء منفيين. وبالإضافة إلى ذلك، كان البرنامج في موقف يسمح له شراء الحبوب، والفاصوليا، وزيت النخيل محلياً.

↳ الخلاصة

١٨- اتسمت استجابة البرنامج بالسرعة، إلا أنه يتضح من المستندات المتاحة أنه لم يكن هناك أي نهج داخلي للتخطيط لهذه العملية، يتسم بالاتساق والوضوح. ومما لاشك فيه، أن البرنامج قادر على الاستعداد مسبقاً، على نحو أكثر تنظيمياً وفعالية، لمختلف التصورات، بدلا من أن ينتظر تطورات الموقف ثم يتفاعل معها.

تعزيز القدرة على الاستجابة: المنهاج الإقليمي

١٩- في عام ١٩٩٤، خصص البرنامج ٣٢ في المائة من إجمالي معوناته للإغاثة، لعملية البحيرات الكبرى، حيث مثلت معونات البرنامج الغذائية وحدها أكثر من ٧٠ في المائة من إجمالي الأغذية الموزعة.

• المنهاج الإقليمي

٢٠- أسوة بما اتبع خلال عملية الطوارئ بوروندي عام ١٩٩١، تقرر أيضا الأخذ بالمنهاج الإقليمي لمعالجة أزمة رواندا. وقد تم تطبيقه على: (أ) النداءات الموجهة للحصول على المعونات الغذائية؛ (ب) الاتصالات بين مختلف مكاتب البرنامج المعنية والمخيمات في زائير؛ (ج) استخدام الأغذية والموارد النقدية؛ و(د) اللوجستيات.

٢١- أضفت النداءات الإقليمية للحصول على المعونات الغذائية، قدرا من المرونة على العمليات، كما أنها أتاحت الحصول على الردود بسرعة أكبر. ومن السمات الرئيسية للإستراتيجية التي يطبقها البرنامج في الإقليم، منذ منتصف



عام ١٩٩٤، أن الأغذية أصبحت تتبع السكان المحتاجين عبر الحدود الدولية، أينما كانوا. وقد كان اختيار تنزانيا كمركز لتفريغ شحنات الأغذية المخصصة للاجئين، عنصرا فعّالا في هذه الإستراتيجية.

← الخلاصة

٢٢- أنجز النهج الإقليمي أهدافه بالفعل. فبعد أن ترددت غالبية الجهات المتبرعة بعض الشيء، في بداية الأمر، عادت وأكدت مساندتها التامة لهذه السياسة، وأتاحت للبرنامج بذلك أكبر قدر من المرونة على الصعيد الإقليمي لبرمجة مساهماتها.

• حدود السلطات

٢٣- كان من الضروري تحديد دور كل واحد من العاملين المشتركين بشكل واضح، لضمان أكبر قدر من الفعالية. وقد احتاج ذلك إلى بعض الوقت. ولاقى في البداية، بعض الصعاب ميدانيا، إذ أن المكاتب القطرية لم تكن تفهم كلها المنهج الإقليمي بنفس الكيفية، وكانت تترك الكثير من المهام للقدرة الفردية وللمقدرة على الابتكار والتصرف. ففي زائير، كان هناك العديدون ممن يحاولون في البداية، الانفراد بجزء صغير من عملية غوما ليديروها عن بعد. وكانت التعليمات والمقترحات تعطى إلى الموظفين مباشرة من أشخاص ليست لديهم فكرة واضحة عما يدور ميدانيا، واتضح أن العديد من القرارات لم تكن، على ما يبدو، تتفق مع ما جرت مناقشته فيما سبق وتمت الموافقة عليه. ولكن من الواضح أن القرار القاضي بضرورة رجوع بوكافا وغوما إلى المقر مباشرة، كان قرارا سليما (من حيث الفعالية) ونتيجة لإبقاء هذه العمليات مستقلة عن كينشاسا، أصبح من المتيسر اتخاذ القرارات على الفور كلما دعت الحاجة لذلك. وخلال الفترات العصيبة، كان المقر يصادق على بعض القرارات في أقل من ٢٤ ساعة.

٢٤- في بداية الأزمة، كانت العملية الإقليمية منطوية بثلاثة مكاتب إقليمية، وهي: مكتب شرق إفريقيا، ومكتب غرب إفريقيا، ومكتب الجنوب الإفريقي. إلا أن هذا التقسيم أدى إلى خلق بعض الصعاب الإجرائية. فقد كان من المتعذر، على سبيل المثال، على مكتب شرق إفريقيا استعارة بعض السلع المخصصة للاجئين في تنزانيا، حيث أن هذه الأخيرة كانت تتبع، في ذلك الحين، مكتب الجنوب الإفريقي. وقد أدى تركيز مسؤولية العملية الإقليمية كلها، في مكتب شرق إفريقيا، في نهاية عام ١٩٩٤، إلى تحسين إجراءات التنسيق، والاتصالات، والمشتريات.

← الخلاصة

٢٥- بعد أن واجهت العملية بعض الصعاب والتعويق في بدايتها، عمل البرنامج على تكييف تنظيمها وحدود السلطات المفوضة بما يتفق واحتياجاتها.

• الاتصالات

٢٦- كان من المتعين على مكاتب البرنامج القطرية في منطقة البحيرات الكبرى تبادل المعلومات عن الأنشطة الجارية وتنسيق أساليب الاستجابة لها. ولذا كان من الضروري تحسين وسائل الاتصال فيما بينها. وقد تطلب ذلك بعض الوقت، نظرا لأنه لم يكن قد تحقق، عند بدء العمليات، سوى جزء ضئيل من الإجراءات اللازمة لتوحيد أنماط المعدات والمواد المستخدمة. وكانت هذه العملية متروكة كلها للمبادرات المحلية للمكاتب القطرية. ونتيجة لذلك، لم تكن المكاتب القطرية والمواقع الميدانية في الإقليم تعمل كلها على نفس الأسس وتستخدم نفس النظام. وقد تم إصلاح هذا الخلل فيما بعد. وربة في إيجاد حل لمشكلات الاتصالات في الإقليم، اتخذ البرنامج مبادرة تهدف إلى إنشاء شبكة للاتصالات السلكية



واللاسلكية عبر القرن الإفريقي، مع إبلاء الأولوية لإقليم رواندا - بوروندي. وقد تم تصميم مشروع AFRINET (الشبكة الإفريقية) لإقامة مرافق للاتصالات موحدة المقاييس، موثوق بها، للاتصالات الصوتية ونقل البريد الإلكتروني بين مختلف مكاتب البرنامج القطرية والفرعية، وقواعد اللوجستيات، ومواقع التنفيذ الميدانية النائية. ونظرا للعلاقة الوثيقة بين الاتصالات وتدفق المعلومات اللوجستية، أنبسطت مسؤولية إدارة مشروع (الشبكة الإفريقية) بوحدة الإعلام الإقليمية التابعة للبرنامج TCU في كمبالا. ورغم هذه التحسينات، احتاج البرنامج لأكثر من سنة لكي يتمكن من وضع نظام موحد لإعداد التقارير التي يحتاجها للحصول على البيانات الصحيحة في حينه ومنها، على سبيل المثال، إمكانية التعرف في أي وقت، على المكان الذي توجد به الأغذية، وعلى وجهتها. وأكد التقييم، من ناحية أخرى، أن النظام الموضوع للوفاء بالالتزامات المتعلقة بمصاريف النقل الداخلي والتخزين والمناولة غير ملائم وأن تبسيط الإجراءات البيروقراطية المطولة لم يتحقق بالقدر الذي يسمح بمواجهة الموقف على وجه السرعة.

٢٧- على الرغم من النجاح الذي حققته العملية في نهاية الأمر، إلا أنه كان من المتيسر، بفضل تخطيط للطوارئ يتسم بفعالية أكبر، تجنب التأخر في تنفيذ نظام إقليمي للاتصالات والإعلام، مع خفض تكاليف إقامة آليات للتنسيق.

التعاون بين الوكالات

٢٨- في شهر أبريل/ نيسان ١٩٩٤، أقيمت آلية للتنسيق بين وكالات الأمم المتحدة قادت إلى سلسلة من الاجتماعات المنتظمة في نيروبي. وعلى الرغم من التحسن في مستوى التعاون بين الشركاء المنفذين أثناء العملية، إلا أنه قد برزت بعض الصعوبات في التنسيق بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمات غير الحكومية، ولقد استمر ذلك نتيجة لتقاسم المهام بين البرنامج و المفوضية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، يوجّه البرنامج النداءات للحصول على السلع الأساسية، ويسلم الأغذية حتى نقاط التسليم النائية ونقاط التوزيع النهائية، ويبلغ الجهات المتبرعة عن كيفية استخدام السلع الغذائية المقدمة منها. أما المفوضية التي كثيرا ما تتعاقد، من الباطن، مع وكالات أخرى (عادة من المنظمات غير الحكومية) لتولى عمليات التوزيع، فتضطلع بمسؤولية توزيع الأغذية ورصدها. وقد كانت بعض المنظمات غير الحكومية غير مرحبة بمد البرنامج بالبيانات المتعلقة بالتوزيع، أو التعاون مع موظفيه المسؤولين عن أعمال رصد الأغذية. كما يبدو أن الجهات المتبرعة لم تكن على علم بالترتيبات المقررة لتوزيع الأغذية. وقد تأكد ذلك مؤخرا عندما طلبت إحدى الجهات المتبرعة الرئيسية من البرنامج إبلاغها عن بعض المشكلات المزعومة المتعلقة بتوزيع الأغذية وإيجاد حل لهذه المشكلات، ولم يكن توزيع تلك الأغذية يقع تحت مسؤولية البرنامج. لأن البرنامج مسؤول عن الإبلاغ عن كميات الأغذية المستلمة وليس عن توزيعها. وربما كان من الأفيد أن تضطلع وكالة واحدة بالإشراف الكامل على الأغذية.

٢٩- وانتهت الجهود التي بذلها البرنامج للمشاركة على نحو أوقع في عملية التوزيع إلى تحسين هذا النظام وخفض حجم خسائر ما بعد التسليم. وبناء على طلب البرنامج، بدأ اعتبارا من شهر يوليو/ تموز ١٩٩٤، تطبيق نظام للتوزيع يركز على تحسين خدمة المنفعين بالأغذية، عن طريق إشراك النساء المستفيدات في نجارا. ونتيجة لذلك، انخفضت الخسائر إلى أدنى حد، وتسلمت الأسر حصصها بالكامل. وبدأ تطبيق هذا النظام بنجاح في المخيمات في زائير في نهاية عام ١٩٩٤. ويعمل شركاء البرنامج الآن (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والمنظمات غير الحكومية) على تطبيق هذا النظام تدريجيا على باقي المواقع، وتدرس، في نفس الوقت، طرق تعزيز مشاركة المرأة في عملية التوزيع. وقد أدى قيام البرنامج بتعيين مسؤولين عن رصد الأغذية، إلى توثيق أواصر التعاون بين الشركاء المعنيين بتوزيع الأغذية ومراقبته، كما أنه أدى إلى تحسين نظام التوزيع.



٣٠- مازالت مسؤولية إعادة التوطين منطوية بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. ولاتتم دعوة البرنامج للاشتراك في الاجتماعات الثلاثية التي تضم حكومات البلدان المضيفة للاجئين وبلدان المنشأ ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، لمناقشة ترتيبات إعادة التوطين. في الوقت الذي يتعين على البرنامج الاضطلاع بدور مساند أساسي، ألا وهو تقديم مجموعات من الأغذية لضمان توافر ما يحتاجه اللاجئون منها عند عودتهم. وفي هذه العملية، أسوة بالعديد غيرها، ساهم البرنامج في عمليات إعادة التوطين الطوعية بتكوين مخزونات في مراكز العبور في رواندا التي يتوقف فيها العائدون وهم في طريق عودتهم إلى المناطق التي ينتمون إليها. إلا أن مساهمة البرنامج في عملية إعادة التوطين، لن تكون لها أية فعالية طالما لم يكن هناك تعاون وثيق بينه وبين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

← الخلاصة

٣١- إن عدم الوضوح الذي يكتنف في بعض الأحيان حدود المسؤولية عن توزيع المعونة الغذائية على ضحايا حالات الطوارئ، أضر بفعالية إدارة موارد المعونة الغذائية. ويتضح من الدلائل المتاحة أن هذه الفعالية ستزداد عندما يشترك البرنامج، على نحو أوقع، في عملية التوزيع وفي أنشطة الرصد المتصلة بذلك.

البناء وإعادة التعمير

• بلدان المنشأ

٣٢- إن الانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة إعادة التعمير لا تعتبر عملية متصلة، وهو ما يعترف به البرنامج. ومن الأمثلة الواضحة على ذلك، حالة بوروندي حيث كان برنامج إعادة التعمير جاري تنفيذه بهمة عندما انفجرت أزمة أبريل/ نيسان ١٩٩٤. وخلال ١٩٩٤-١٩٩٥، طُبِّق البرنامج استراتيجيات تقضي بمواصلة أنشطة "الغذاء مقابل العمل" لصالح برنامج إعادة التعمير، بالإضافة إلى المساعدات المقدمة لإغاثة النازحين واللاجئين العائدين إلى بوروندي.

٣٣- وفي رواندا، بدأت المرحلة الأولى من برنامج إعادة التعمير في أغسطس/ آب ١٩٩٤. وخلال عام ١٩٩٥، ركزت استراتيجية البرنامج على تحقيق الأمن الغذائي على المستويات المركزية والمجتمعية والأسرية وعلى تعزيز قدرات الحكومة التنظيمية. كما أنها قدمت دعماً مالياً قصير الأجل، في شكل مبلغ مكمل للأجر أو "غذاء مقابل العمل" للقطاع العام، ولمساندة جهود إعادة تعمير المجتمعات المحلية بفضل المشروعات الصغيرة وبرامج التدريب المهني المخصصة للشباب. وقد تم وضع برنامج ناجح يقضي بالانسحاب التدريجي من عمليه دعم الأجور نقداً، حينما تستأنف الحكومة دفع مرتبات موظفيها. وخلال الثلاثة أشهر الأولى من عام ١٩٩٦، حصلت أنشطة الإصلاح وإعادة التعمير وحدها على ٦٨ في المائة من إجمالي أغذية البرنامج الموزعة في رواندا. كما اضطلع البرنامج خلال نفس الفترة بأكثر من ٢٠٠ مشروع للغذاء مقابل العمل، ولأنشطة المدرة للدخل، اشركت ٧٨ ٠٠٠ عامل وأسرههم.

← الخلاصة

٣٤- تم إيلاء العناية الكافية لجهود إعادة التعمير، في أعقاب مرحلة الطوارئ، في بلدان المنشأ، واستطاع البرنامج التحول بسرعة شديدة، بفضل الدعم القوي للجهات المانحة، من الإغاثة إلى التنمية.

• البلدان المضيفة

٣٥- في الوقت الذي وضع فيه للبرنامج استراتيجية للتحويل من الإغاثة إلى إعادة التعمير في بلدان المنشأ، لم تكن تتوافر أصلاً أي اعتمادات لدعم البلدان والسكان المضيفين لآلاف من اللاجئين. ففي الحالات الطارئة لم تجر العادة على وضع



خطة استثنائية لمساعدة الحكومة المضيفة ومواطنيها استنادا إلى أن الجميع يأمل في عودة الأوضاع إلى حالتها الطبيعية في أقرب وقت ممكن، وأن اللاجئين سيعودون إلى أوطانهم بسرعة. إلا أن الواقع كثيرا ما يختلف عن ذلك خصوصا في الأزمات التي يكون سببها الإنسان، فاللاجئون يحتاجون عادة إلى بعض الوقت ليستعيدوا ثقتهم في حكومة بلدهم الجديدة.

٣٦- خلال أزمة رواندا / بوروندي الإقليمية، لم يكن الافتقار إلى إستراتيجية لدعم البلدان المضيفة يعني سوى أن على هذه البلدان أن تدفع ثمنا باهظا لاستضافتها للاجئين. ففي شمال غرب تنزانيا، أصيبت البيئة بأضرار فادحة نتيجة لإقامة أعداد ضخمة من اللاجئين لفترة طويلة في هذه المنطقة، واضطرارهم لقطع الأخشاب للطهي وجلب المياه للشرب وللأغراض المنزلية. ولم يقر البرنامج وحكومة تنزانيا، إلا في نهاية عام ١٩٩٥، إيفاد بعثة مشتركة لوضع برنامج لمساعدة سكان منطقتي نجارا وكرا نجوى الذين تأثروا بشدة من استضافتهم لأعداد ضخمة من اللاجئين.

٣٧- وقد ترتبت أيضا آثار وخيمة على البيئة وعلى السكان المحليين في شمال وجنوب كينيو، نتيجة لوجود أكثر من مليون لاجئ في غربي زائير. فقد أزيلت الغابات على نطاق واسع في جميع المناطق التي نزح إليها اللاجئون، كما أنهم ألحقوا أضرارا بالغة بالحدائق الأهلية في فيرونجا وكاهوزي - بيجا. وقد تسببت أيضا هذه الأعداد الضخمة من اللاجئين في ارتفاع نسبة الجرائم، ابتداء من السرقات الصغيرة حتى جرائم قتل المواطنين من زائير. وأدت سرقات الماشية التي اقترفتها اللاجئون إلى استنزاف ما يمتلكه المزارعون في هذه المناطق من أصول. ووفقا لما تنبأت به منظمة الأغذية والزراعة قد يحتاج انتعاش قطاع الثروة الحيوانية في شرقي زائير إلى سنوات عديدة.

٣٨- كما تأثرت الأسواق المحلية والأسعار على نحو سلبي، بسبب الأعداد الغفيرة من اللاجئين. وتقلبت الأسعار بشكل ضخم، تبعا لكميات الأغذية الموزعة في المخيمات. فبعد وصول الأفواج الأولى، أصبحت أسعار السلع الأساسية فاحشة، لا يقدر عليها السكان المحليون كما انخفضت أجور الأعمال العرضية على نحو ملموس. فقد كان العديد من اللاجئين على استعداد للعمل بأجور تقل عما يتقاضاه السكان المحليون.

٣٩- وتجاهد الأمم المتحدة والوكالات الثنائية لمعالجة بعض هذه المشكلات، وإن كانت المحاولات تتركز، في المقام الأول، على الحد من الأضرار البيئية. وسيطلب الافتقار إلى استراتيجية لدعم السكان الذين استضافوا اللاجئين في كل من تنزانيا وزائير، وضع خطط ضخمة في المستقبل لإعادة التعمير لتمكين السكان المضيفين من العودة إلى المستوى الذي كانوا يعيشون عليه قبل انفجار الأزمة.

← الخلاصة

٤٠- لم يخطط لجهود إعادة التعمير والتنمية لفترة ما بعد الطوارئ بالقدر الكافي، كما أن تنفيذ هذا التخطيط بدأ متأخرا، في الوقت الذي لم يعر المجتمع الدولي الاهتمام الكافي بالعبء الذي تمثله الأعداد الضخمة من اللاجئين والذي أثقل كاهل سكان البلدان المضيفة.

الدروس المستفادة والتوصيات للمستقبل

٤١- ينبغي التخطيط للعمليات الطارئة وإدارتها بشكل واضح. وإذا لم يكن من المجدي وضع خطة مفصلة في مستهل الحالات الطارئة، إلا أنه في الإمكان وضع "إطار منطقي" وتطويره، خلال بضعة أيام أو أسابيع. وقد يجوز استخدام إطار معمم، كالموضح في الملحق، كأساس للتخطيط الأولي.



- ٤٢- ينبغي، منذ المراحل الأولى من عمليات الإغاثة، توضيح الأهداف الشاملة والعاجلة التي يسعى البرنامج لتحقيقها من عملياته في خطابات التفاهم. وسيتمكن ذلك جميع الأطراف المشتركة من التعرف بكل دقة على ما يسعى البرنامج إليه. ويجوز الاسترشاد بالأهداف وتفرعها كما أوضحها الملحق، كأساس لتحديد العمليات الطارئة المتشعبة في المستقبل.
- ٤٣- نوصي بأن يولي البرنامج، في حالات التوتر الشديد، مثل ما كان عليه الوضع في رواندا منذ عام ١٩٩٠، عناية خاصة لمجموعة مشروعاته الإنمائية، التي يمكن توجيهها بهدف تجنب الصراعات، شريطة أن تتفق مؤهلات العاملين وأعدادهم مع المهام المناطة بهم ومدى تشعبها.
- ٤٤- في حالة عدم استقرار الأوضاع، كما هو الحال في منطقة رواندا/ بوروندي، ينبغي على البرنامج مواصلة إقامة مخزونات للطوارئ. ويجب ألا يقتصر ذلك على الأماكن المناسبة فحسب، بل يجب أن يمتد ليشمل أيضا المناطق التي تواجه صعوبات لوجستية وتشغيلية خطيرة، والتي قد تصبح - وفقا للتحليلات الاقتصادية والسياسية - في أشد الحاجة إليها في أي وقت.
- ٤٥- يجب على البرنامج أن يعمل في حينه، مسترشدا بالدروس المستفادة، على وضع تخطيط لمواجهة الحالات الطارئة الإقليمية المتشعبة. كما يتعين عليه وضع استراتيجية شاملة منذ بدء العملية، مع تحديد الأدوار وتقسيم المهام بين المقر والموظفين الميدانيين بطريقة تسمح بتحقيق أكبر قدر من الفعالية وضمان التنسيق اللائق. وتتضح أهمية ذلك، بصفة خاصة، في العمليات الإقليمية الخاضعة لأكثر من مكتب إقليمي واحد في المقر. وفي نفس الوقت، يجب أن تضطلع إدارة واحدة، على مستوى المقر، بجميع المسؤوليات، منذ بداية العمليات، لتجنب أي خلط في المهام المناطة بكل مكتب من المكاتب المشتركة في العملية.
- ٤٦- للتخفيف من الآثار السلبية الناجمة عن تدفقات اللاجئين، على السكان المحليين، ينبغي وضع التخطيط اللازم لبعض الأنشطة لحماية البيئة، والإمداد بالمياه، وشق الطرق الفرعية، مع ضمان تمويلها والبدء فيها بمجرد وصول اللاجئين.
- ٤٧- كما أنه من الضروري إعادة تحديد علاقات العمل بين البرنامج، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والمنظمات غير الحكومية المنفذة، ومسؤولية كل طرف من الأطراف تجاه الآخر، وكذلك تجاه مختلف فئات اللاجئين، باعتبار ذلك من الأمور الحاسمة. ومن الضروري أيضا تمكين البرنامج من مراجعة عمليات توزيع الأغذية، وأن يعيد تصميم نظم التوزيع بما يتيح المساءلة. فضلا عن ضرورة التأكد من عدم التمايز بين الجنسين، ومراعاة مختلف العوامل الاجتماعية الأخرى.



وضع مجموعة المشروعات الجارية
الوقت الذي يحتاجه توزيع الغذاء على النازحين داخليا

- مقابلات مع مجموعات منتقاة من
المستفيدين
- تقييم سلة ا غذية الملائمة
- التركيز على المعوزين
- توزيع الغذاء
- برامج التدريب
- تقديم الحوافز للنازحين داخليا
لتشجيعهم على العودة في الظروف التي
تساعد على ذلك
- توفير وسائل النقل للعائدين طوعا

- مقابلات مع مجموعات منتقاة من
المستفيدين
- تقييم سلة ا غذية الملائمة
- التركيز على المعوزين
- توزيع ا غذية
- برامج التدريب
- ا- أنشطة الإنمائية
- توفير الحوافز للاجئين لتشجيعهم على
العودة (إذا سمحت الظروف)
- توفير وسائل النقل للعائدين طوعا
- بالتعاون مع مفوضية اللاجئين
والشركاء المنفذين تشجيع تكوين
مجتمعات من اللاجئين للأنشطة التي
تتيح الاعتماد على النفس

- التركيز على شديدي التأثر
- توزيع الغذاء
- توزيع البذور والمدخلات الزراعية
من أجل تحقيق الاعتماد على الذات
غذائيا
- برامج التدريب
- ا- أنشطة الإنمائية
- مقابلات مع مجموعات منتقاة من
المستفيدين

- كمية الغذاء الموزعة على كل فرد
- مدى تقبل المستفيدين لمعونة البرنامج
- معدل الوفيات الإجمالي ولمن هم دون الخامسة بالمقارنة بالمعدلات قبل ا زمة
- معدلات المرضى بالمقارنة بالمعدلات قبل ا زمة
- معدلات أداة توطيّن النازحين داخليا طوعا
1. - عدد أبناء النازحين داخليا الملتحقين بالمدارس أو ممن يتلقون دروسا
بالمقارنة إلى المعدلات قبل ا زمة
- معدلات ارتياد المجموعات المستفيدة للدورات التدريبية الإنمائية
- الدخل من ا أنشطة الإنمائية، والمحصول في ا أنشطة الزراعية
- تحركات السكان بحثا عن الغذاء
- حجم ا غذية الموزعة على كل فرد
- مدى تقبل المستفيدين لمعونة البرنامج
- نسبة المرضى بالمقارنة إلى فترة ما قبل ا زمة
- معدل الوفيات الإجمالي وبين من هم دون الخامسة بالمقارنة إلى فترة ما قبل
ا زمة
- الدخل الناتج عن ا أنشطة الإنمائية، ومحصول ا أنشطة الزراعية
- عدد أبناء اللاجئين المترددين على المدارس أو يتلقون دروسا
- معدل ارتياد المجموعات المستفيدة للدورات التدريبية الإنمائية

معدلات عودة اللاجئين الطوعية
الوقت الذي يحتاجه توزيع الغذاء على اللاجئين
وضع مجموعة المشروعات الجارية
-وضع مجموعة المشروعات الجارية
-الموعد النهائي لتسليم البذور والمدخلات الزراعية ا خرى على اللاجئين
- كميات البذور والمدخلات الزراعية ا خرى الموزعة على كل عائد بالنسبة
لاحتياجاته
- نسبة العائدين المنتفعين بما يوزعه البرنامج
- كمية البذور والمدخلات الزراعية الموزعة على كل عائد / ناتج المحصول
- نسبة العائدين المنتفعين بما يوزعه البرنامج
-معدل ارتياد العائدين لدورات التدريب الإنمائية
- وضع مجموعة المشروعات الجارية
- كمية الغذاء الموزعة على كل فرد
- مدى تقبل المستفيدين لمعونة البرنامج
- الموعد النهائي لتوزيع المزاي
-معدل الوفيات الإجمالي ولمن هم دون الخامسة
-نسبة المرضى بالمقارنة بالمعدلات قبل ا زمة

تسليم ا غذية أو المعونة الإنسانية في
حينها وبطريقة عادلة

تلبية الاحتياجات الإنسانية المؤقتة

تيسير إعادة التوطيّن الطوعية

تشجيع التدريب وا أنشطة الإنمائية
كلما سنحت الظروف

تجذب الهجرة الجماعية بحثا عن الغذاء

تلبية الاحتياجات الإنسانية المؤقتة

تجذب الهجرة الجماعية بحثا عن الغذاء

تشجيع التدريب وا أنشطة الإنمائية
كلما سنحت الظروف

مساعدة إعادة التوطيّن الطوعية

توزيع الغذاء أو المعونة الإنسانية في
حينه بطريقة عادلة

إيجاد حلول دائمة في اقرب فرصة
ممكنة

مساعدة السكان على تحقيق أي مستوى
من الاكتفاء الذاتي

تلبية الاحتياجات الإنسانية المؤقتة

المساعدة على
خلق أفضل
الظروف
الصحية
والاجتماعية
للنازحين داخليا

لمساعدة على
خلق أفضل
الظروف
الصحية
والاجتماعية
للنازحين داخليا

لمساعدة على
خلق أفضل
الظروف
الصحية
والاجتماعية
للنازحين داخليا

لضمان بقاء أكبر عدد ممكن من السكان
المتأثرين واستعادة ظروف العيشة الطبيعية



