برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 9-2009/11/13

تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس للنظر

تقرير موجز عن تقييم العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش لجمهورية الكونغو الديمقراطية 106080

المعونة الغذائية الموجهة إلى ضحايا النزاع المسلح والمجموعات الضعيفة الأخرى

A

Distribution: GENERAL

WFP/EB.2/2009/6-D

30 September 2009

ORIGINAL: FRENCH

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

تناول التقييم مدى ملاءمة وكفاءة وفعالية وأثر واستدامة التدخلات المنفذة في إطار العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 106080 "المعونة الغذائية الموجهة إلى ضحايا النزاع المسلح والمجموعات الضعيفة الأخرى" في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وقد سعى التقييم إلى قياس مدى تحقيق الأهداف المحددة، واستخلاص الدروس المستفادة منها لتعزيز تدخلات **البرنامج** في هذا البلد. وقام بالبعثة فريق من الخبراء الاستشاريين الخارجيين الذين أجروا زيارات ميدانية في الفترة من 25 /1 إلى 14 /2/ 2009.

وفي أعقاب الانتخابات الرئاسية والعامة التي جرت في البلاد لأول مرة منذ أكثر من 40 عاما، وفي سياق الحالة التي كان من المنتظر أن تتحول تدريجيا نحو مزيد من الاستقرار، استهدفت العملية في البداية تقديم المساعدة إلى ما يقدر بنحو 3.4 مليون نسمة من المستفيدين في الفترة من يوليو/تموز 2007 حتى ديسمبر/كانون الأول 2009 من خلال أنشطة الإغاثة والإنعاش. ولكن استمرار تدهور الأوضاع في المناطق الشرقية من البلاد تطلب زيادة ميزانية العملية ست مرات، مما أدى إلى مضاعفة الميزانية الأصلية وزيادة عدد المستفيدين إلى 6.6 مليون نسمة.

وفيما يتعلق بمدى ملاءمة العملية، روعيت في أهداف العملية ما تواجهه جمهورية الكونغو الديمقراطية من قضايا استراتيجية. وتركزت الأنشطة في المناطق الشرقية من البلاد، وهو ما يبرره تماما ارتفاع معدلات انعدام الأمن الغذائي وانتشار العنف في الإقليم، وهو ما لم تشهده المقاطعة الاستوائية.

ويتوافق دعم التغذية المدرسية في المدارس الابتدائية تماما مع الأولويات الوطنية، ولكن تصنيف هذا الدعم باعتباره يشكل جزءا من عناصر عمليات الطوارئ كان أقل ملاءمة. وعلى الرغم من الارتفاع الكبير في عدد المستفيدين من التغذية المدرسية في كاتانغا إثر عودة أعداد كبيرة من المشردين داخليا فإن النتائج لم تكن قوية. وبالإضافة إلى ذلك فقد تعذر رصد الأنشطة بانتظام وبطريقة يمكن الوثوق بها بسبب وجود الكثير من التدخلات في مناطق نائية. وأخيرا، كان من الصعب في بعض الأحيان إجراء استهداف مشترك مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. ويتعين تحسين التنسيق والرصد.

وتتكون الفئة الأوسع من الفئات الضعيفة من سبع مجموعات مختلفة. ويتفاوت حجم الحصة الغذائية ومدة تقديمها وتركيبتها الغذائية من مقاطعة إلى أخرى، وهو ما يحتاج إلى توضيح.

وحدث انقطاع كبير في الإمدادات في الفترة من يوليو/تموز إلى أكتوبر/ تشرين الأول 2008 في أعقاب سلسلة من المشاكل التي نجمت عن الأزمة العالمية. واضطر **البرنامج** إلى تركيز أنشطة الطوارئ ذات الأولوية وإيقاف أنشطة الغذاء مقابل الأصول بسبب تأخر وصول الإمدادات واندلاع أعمال العنف وازدياد تحركات السكان في كيفو الشمالية.

وازدادت كثيرا مشتريات **البرنامج** من الأغذية في عام 2008، الأمر الذي يمكن أن يساهم في إنعاش المناطق الزراعية التي كانت مزدهرة من قبل. ولذلك سيكون من المفيد زيادة توضيح السياسات المتعلقة بالمساعدة اللوجستية للشركاء والشراء من أجل التقدم.

وعلى الرغم من عدم وجود رصد منتظم وموثوق فقد أثرت البرامج التغذوية والتوزيع العام للأغذية تأثيرا إيجابيا على الوضع التغذوي للأطفال دون الخامسة من العمر. وإضافة إلى ذلك فقد انخفضت معدلات الوفيات في جميع أنحاء البلد، لا سيما في المناطق الشرقية، وهو تحسن من المؤكد أن **البرنامج** ساهم في تحقيقه.

وفي إطار الجهود الرامية إلى زيادة كفاءة العملية، ألغيت المركزية في مكاتب **البرنامج** بسبب اتساع مساحة البلاد وتنوع الظروف المحلية، ومع ذلك ما زالت الصعوبات قائمة وينبغي مواصلة بذل الجهود. ويعمل **البرنامج** حاليا مع عدد محدود من الشركاء المختارين بحسب قدراتهم. أما العلاقات مع عدد من الوزارات الرئيسية فقد تعرضت للارتباك، وتباين مستوى التزام السلطات المحلية تباينا كبيرا من منطقة إلى أخرى، الأمر الذي يتطلب تعزيز القدرات والاستفادة من العلاقات.

وقد لا تكون الانجازات المتحققة مستدامة بسبب توطن سوء التغذية وارتباطه في أغلب الأحيان بالفقر أو الجهل أو التقاليد. وينطبق ذلك بشكل خاص على المقاطعة الاستوائية حيث ينبغي الاستفادة من برنامج إنمائي. والحكومة هي الجهة الوحيدة التي لديها القدرة والسلطة لفرض حلول مستدامة من خلال ممثليها المحليين.وينبغي أيضا زيادة أنشطة المناصرة.

وتراعي الأنشطة التشغيلية الرئيسية حماية المرأة، وهي من المسائل الرئيسية الشاملة لعدة قطاعات، حسب ما تسمح به الظروف المحلية. ولكن التفاوت بين الجنسين ملحوظ بدرجة كبيرة بين الموظفين الوطنيين في مكاتب **البرنامج** في جمهورية الكونغو الديمقراطية.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علما بالوثيقة المعنونة "تقرير موجز عن تقييم العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش لجمهورية الكونغو الديمقراطية 106080" (الوثيقة WFP/EB.2/2009/6-D)، واستجابة الإدارة الواردة في الوثيقة WFP/EB.2/2009/6-D/Add.1 ويشجع على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن متابعة التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات المثارة من المجلس أثناء مداولاته.

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

الخلفية

السياق

1- بعد سنوات طويلة من التفكك الاقتصادي والسياسي، تعرضت جمهورية الكونغو الديمقراطية فيما بين عامي 1997 و2003 لسلسلة من الصراعات المدمرة التي أودت بحياة 4.4 مليون نسمة، ونزوح أعداد كبيرة من السكان. واستقرت الأوضاع بعد ذلك تدريجيا بفضل جهود الحكومة الجديدة المدعومة من بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية ومن المجتمع الدولي. وتوجت عملية الإعمار بانتخابات رئاسية وانتخابات عامة في عام 2006، وهي الأولى منذ أكثر من 40 عاما. ومع ذلك ظلت هناك تحديات هائلة وما زالت عملية إحلال السلام هشة بدرجة كبيرة في شرق البلاد كما تشهد على ذلك الاضطرابات التي وقعت في كيفو الشمالية في أواخر عام 2008 والاضطرابات التي تشهدها حاليا منطقة أويلي العليا في المقاطعة الشرقية.

2- وعلى الرغم من أن جمهورية الكونغو الديمقراطية بلد يزخر بالثروات فهي واحد من أفقر بلدان العالم، حيث بلغت حصة الفرد من الناتج القومي الإجمالي 120 دولارا أمريكيا في عام 2005 مقابل 380 دولارا أمريكيا في عام 1960 و224 دولارا أمريكيا في عام 1990. ووفقا لمؤشر التنمية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام 2007 فإن جمهورية الكونغو الديمقراطية تحتل المرتبة 168 من بين 177 بلدا. ومن بين عدد السكان الذين تشير التقديرات إلى أنه يتراوح بين 58 و65 مليون نسمة، يعيش أكثر من 70 في المائة تحت خط الفقر، ويعيش 52 في المائة في فقر مدقع. وعلى الرغم من الإمكانات الزراعية الهائلة لهذا البلد فإن التقارير تشير إلى معدل استهلاك الأغذية بين 30 في المائة من الأسر، ولا سيما في شرق البلاد، وصل إلى مستويات "حرجة" بلغت في المتوسط وجبتين غير كاملتين يوميا؛ ويستهلك 6 في المائة أنواعا "رديئة" من الغذاء الذي يعتمد على الكسافا. وترجع نسبة 11 في المائة من الوفيات لسوء التغذية المتوطن الذي يشكل سببا رئيسيا للوفاة. وانخفضت معدلات الالتحاق بالمدارس لتصل إلى 64 في المائة فيما بين عامي 2001 و2002، وإن كان يبدو أنها عاودت ارتفاعها نوعا ما منذ ذلك الحين. ولا يمكن في بلد تبلغ مساحته مساحة أوروبا الغربية بأكملها الوصول برا إلا إلى 20 في المائة من أراضيه، ولا يوجد فيه من الطرق المعبدة سوى 2000 كيلومتر. كما يعيق تدهور البنية الأساسية وصول المعونات إلى البلاد.

وصف العملية

3- في أعقاب العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 102880 التي ساعدت 3.5 مليون نسمة في جمهورية الكونغو الديمقراطية بين عامي 2004 و2006 بما مقداره 000 203 طن متري من الأغذية بكلفة بلغت 253 مليون دولار أمريكي، تهدف العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 106080 إلى المساعدة على الحد من الجوع والفقر عن طريق توزيع 000 210 طن الأغذية على 3.4 مليون نسمة من المستفيدين في الفترة من يوليو/تموز 2007 حتى ديسمبر/كانون الأول 2009 ومن المتوقع أن يشهد حالة من الاستقرار.

4- وتشمل الأهداف المحددة لهذه العملية الممتدة ما يلي : 1) حصول ضحايا الصراع على الأغذية؛ 2) تحسين أوضاعهم الصحية؛ 3) الحماية من العنف؛ 4) تسجيل الأطفال في مدارس مناطق العائدين. وتتكون العملية الممتدة من مكونين أساسيين يتألفان من خمسة أنشطة:

- **الإغاثة الطارئة:** 1) التوزيع العام للأغذية على المشردين داخليا؛ 2) برامج تغذوية موجهة؛ 3) تقديم المساعدة إلى المجموعات المعرضة لهشاشة كبيرة في أوضاعها، مثل ضحايا العنف الجنسي، أو اللاجئين في بلدان العبور أو الأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية؛ 4) التغذية المدرسية في حالات الطوارئ.
- **الإنعاش:** 1) أنشطة الغذاء مقابل الأصول، 2) مساعدة الجنود المسرحين من الأطفال.

5- أدى استمرار تدهور الأوضاع في شرق البلاد، والنزوح المتعاقب للسكان إلى تعديل ميزانية العملية ست مرات متعاقبة لتزداد الميزانية التي بلغت في البداية 230.8 مليون دولار إلى 499.7 في مطلع 2009. أما كميات الأغذية الموزعة فقد ازدادت لتصل إلى 376 000 طن متري في نوفمبر 2008، وازدادت النسبة المخصصة للإغاثة الطارئة من 78 في المائة إلى 90 في المائة بما يعكس الزيادة في عدد المستفيدين إلى 6.6 مليون نسمة.

الجدول 1: موجز التعديلات الرئيسية في الميزانية (الكمية و النسبة المخصصة لكل عنصر)

	التاريخ	الميزانية (بالدولارات الأمريكية)	مجموع الأطنان	المستفيدون (2009-2007)	الإغاثة الطارئة %	الإنعاش %
العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش	يوليو/تموز 2007	230 874 212	210 084	3 367 770	78 (150 000 طن)	22 (45 000 طن)
التعديل الثالث	أغسطس/آب 2008	426 878 043 (+ 149 330 759)	320 233 (+ 110 149)	6 594 690	90	10
التعديل الرابع	نوفمبر/تشرين الثاني 2008	497 022 609 (+ 70 144 566)	376 153 (+ 55 920)	6 355 490	90	10
التعديلان الخامس والسادس	2009	499 681 226	لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد

6- ينفذ **البرنامج** أيضا عمليات أخرى في جمهورية الكونغو الديمقراطية، بما في ذلك العملية الخاصة 105560 – تنسيق مجموعة اللوجستيات، والخدمات اللوجستية المشتركة بين الوكالات، وإدارة أسطول الشاحنات، وإصلاح الطرق والبنية الأساسية، والسكك الحديدية، والنقل الجوي والنهري وعبر البحيرات، والعملية الخاصة 107440 - الخدمات الجوية للوكالات الإنسانية في جمهورية الكونغو الديمقراطية (لا تعمل حاليا)، وعملية طوارئ في عام 2009 لمساعدة ضحايا انعدام الأمن في مقاطعة أويلي العليا.

سمات التقييم

7- يهدف التقييم إلى توفير معلومات مستكملة عن مدى نجاح أو فشل أهداف العملية الممتدة حتى فبراير/شباط 2009، لتحديد الأسباب واستخلاص الدروس من أجل تعزيز عمليات **البرنامج** في جمهورية الكونغو الديمقراطية. ويغطي التقييم كافة أنشطة العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش في ست مقاطعات (انظر الخريطة في الملحق).

8- وتتطابق المنهجية مع توصيات نظام تأمين نوعية التقييم لدى **البرنامج** الذي يستند إلى المعايير التي وضعتها مجموعة الأمم المتحدة للتقييم. واستخدمت مصفوفة التقييم كمؤشر للتوجيه في الأنشطة الميدانية. وينبغي ملاحظة بعض المعوقات. فقد تأخرت البعثة الميدانية لمدة شهرين بسبب المشاكل الأمنية في كيفو الشمالية والمقاطعات الشرقية، وصعوبة الوصول إلى المواقع بسبب سوء حالة الطرق. واستطاعت البعثة عموما التركيز حسب ما كان مقررا على الحالات الثلاث

شديدة الاختلاف التي توجد معا في جمهورية الكونغو الديمقراطية والتي تمثل المراحل الرئيسة للتقدم الضروري من الطوارئ الناجمة عن الصراع في كيفو والإنعاش في كاتانغا وبدايات التنمية في المقاطعة الاستوائية.

المعالم البارزة في الأداء

تصميم العملية: الأهمية والملاءمة

9- أخذت أهداف العملية الممتدة على نحو سليم بنظر الاعتبار التوجهات الإستراتيجية التي ترد في الوثائق المرجعية لجمهورية الكونغو الديمقراطية، مثل الخطة الإستراتيجية للحد من انتشار الفقر، والخطة الإطارية للأمم المتحدة للمعونة من أجل التنمية، وخطة العمل الإنسانية. وقد روعيت منذ بداية تصميم العملية توصيات التقييم السابقة، كما روعي كل هدف من الأهداف الإستراتيجية الخمسة الكبرى **للبرنامج** للفترة 2004-2007، ومن ثم روعيت إعادة التعريف الواردة في الخطة الجديدة للسياسات العامة للفترة 2008-2011.

10- في ضوء الدراسات الاستقصائية لعامي 2005 و2008 بشأن حالة الأمن الغذائي تتضح مبررات التركيز على المناطق الشرقية من البلاد. وفي الواقع فإن معدلات انعدام الأمن الغذائي هي الأعلى في كاتانغا وفي كيفو الجنوبية، حيث ينخفض مستوى استهلال الغذاء في 10 في المائة من الأسر. وكذلك يصنف مستوى استهلاك الأغذية في الغالب بمستوى "حرج" في كل من مانييما وكيفو الشمالية والجنوبية وفي المقاطعة الشرقية، وفي كاتانغا. على أن التقدير الذي أجري بعد تصميم العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش يشير إلى أن الهشاشة التي تعاني منها المقاطعة الاستوائية تبدو هيكلية المنشأ وأقل وضوحا مما في المقاطعات الأخرى. وسوء التغذية محلي ومتوطن بسبب العزلة التي تعيشها المقاطعة والعادات الغذائية السيئة المرتبطة بتقاليد الصيادين المحليين. ولذلك يبدو أنه لا توجد مبررات قوية للتركيز على هذه المقاطعة.

11- وكانت مبررات اختيار الأنشطة سليمة تماما. وفيما يتعلق بالإغاثة الطارئة، كانت هناك توصية بتوجيه التغذية الطارئة لمدة قصيرة في المقاطعات الشرقية الخمس المصنفة ضمن المقاطعات الأكثر هشاشة. كما كانت مساعدة الفئات الضعيفة ملائمة. وفي المقابل، بينما يتفق دعم التغذية المدرسية في المدارس الابتدائية مع الأولويات الوطنية فإن تصنيفه باعتباره جزءا من الإغاثة الطارئة لن يكون ملائما إذا استمرت تحركات أو عودة السكان. وتدعم العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش أيضا مشروع المراكز المجتمعية لرعاية الطفل الذي أطلقته منظمة اليونيسيف لصالح الأطفال دون سن الخامسة من العمر والذي لم يدرج في وصف الأنشطة.

12- وفيما يتعلق بعنصر الإنعاش، ينطوي مفهوم الغذاء مقابل الأصول على تشجيع مشاركة المجتمعات المحلية المعنية، لتلبية الحاجة الماسة إلى توعية المستفيدين. وبالمثل فإن عدد الجنود الأطفال السابقين الذين سيعاد إدماجهم آخذ في الهبوط في كاتانغا والمقاطعة الاستوائية، ولكنه ربما سيعاود ارتفاعه بعد انتهاء الأزمة في كيفو.

13- ونجحت العملية الممتدة في تحقيق اندماج متكامل مع محور اللامركزية المتنامي على الرغم من المساحة الشاسعة وتنوع الأوضاع السائدة وصعوبات الاتصال ما بين مكاتب البلد والأقاليم. ومع ذلك، فقد ساهم هذا الوضع في تنفيذ ثلاثة برامج مختلفة ذات صلة بحسب طبيعتها بالواقع المحلي لكن من الصعوبة بمكان التوفيق فيما بينها في إطار واحد:

- الإغاثة الطارئة استجابة للصراع المتواصل في كيفو والمقاطعة الشرقية.
- الإنعاش بعد عودة المشردين داخليا إلى كاتانغا ومانييما.
- التنمية في المقاطعة الاستوائية.

النتائج

14- اضطر **البرنامج** إلى التركيز مؤقتا على أنشطة الطوارئ باستخدام 90 في المائة من كميات الأغذية على حساب عنصر الإنعاش بسبب ازدياد تحركات السكان في كيفو الشمالية والصعوبات الكبيرة في الإمدادات خلال الفترة من يوليو/تموز حتى أكتوبر/تشرين/الأول 2008 في أعقاب مجموعة المشاكل التي نجمت عن الأزمة العالمية. وبفضل الاستخدام الحكيم للممرات الواسعة نحو الشرق أمكن تنظيم النقل على نحو مرض رغم حالة الطرق وبعد المناطق المستهدفة التي قلصت أنشطة **البرنامج** خارج الطرق الرئيسية. ويستغرق تسليم المساعدة وقتا طويلا في كاتانغا.

15- وعلى الرغم من المشاكل السالفة الذكر، كان مستوى الإنجاز معقولا بشكل عام. وفي عام 2008 سجلت جميع الأنشطة زيادة ملموسة في عدد المستفيدين (بين 43 و 138 في المائة) باستثناء أنشطة الغذاء مقابل الأصول(3 في المائة).

16- وتركز **التوزيع العام للأغذية** في مقاطعتي كيفو وفي المقاطعة الشرقية. وفي عام 2008، ازدادت نسبة المستفيدين من هذه الأغذية بنسبة 138 في المائة على الكميات التي كان من المتوقع أن تفي بالاحتياجات المتزايدة بسبب تتابع نزوح السكان. وفي ظل العجالة والافتقار إلى بيانات موثقة لدى الجهات الفاعلة الأخرى، اضطر **البرنامج** إلى تقديم تقديرات عن السكان المعنيين. وأدى هذا المنهج في البداية إلى تضخيم احتياجات المستفيدين، وهي مشكلة متأصلة في عملية البرمجة التي يعتمد عليها **البرنامج** في تقديم المعونات الغذائية في الوقت المناسب، كما أنها هي المشكلة التي أساءت بعض الجهات المانحة فهمها. كما أدى عدم تحديد ظاهرة السكان "المتأرجحين" إلى بعض التشوش. فهذه المجموعة تقع ما بين فئتين المشردين داخليا والعائدين، ويعيشون بعض الوقت في المخيمات لدواع أمنية ولكنهم يعودون إلى أماكنهم الأصلية بمجرد أن يتمكنوا من ذلك من أجل رعاية أراضيهم التي تقع في أماكن قريبة في كثير من الأحيان. والشاغل الذي يهمهم هو الحفاظ على حقوقهم في المزارعة بسبب خشيتهم من أن يفقدوا حقولهم. ولهذا السبب فإنهم يعتبرون في كثير من الأحيان مستفيدين مزدوجين.

17- وفيما يتعلق **بالتغذية** فقد تجاوز عدد المستفيدين نسبة 43 % التي كانت مقررة في الأصل، وأمكن تنفيذ عملية الطوارئ في الوقت المناسب ولا سيما في كيفو الشمالية. وركزت التغطية التي وفرتها برامج التغذية في كاتانغا وفي المقاطعة الاستوائية على المناطق ذات الأولوية وإن ظلت منخفضة نسبيا. وتعتبر التغطية في مقاطعتي كيفو أفضل حالا وإن كانت دون مستوى الاحتياجات. وبالإضافة إلى ذلك، ترتبت على مشاكل التجهيز بالإمدادات تأثيرات سلبية على القيمة الغذائية الشاملة للحصص حيث انخفضت نسبة البروتينات والمغذيات الدقيقة. كما أثر ذلك على الحصص الغذائية الوقائية للأسرة دون أن تترتب على ذلك نتائج فعلية، أي معدلات المواظبة ومدة معالجة المصابين بسوء التغذية، الأمر الذي أثار شكوكا حول مزايا الحصص الأسرية. وهذه الأخيرة لا تجد مبررات في المقاطعة الاستوائية، حيث توفر برامج التغذية التكميلية وجبتين مطهيتين في اليوم. ولا توجد تقريبا أي عيادات خارجية لعلاج سوء التغذية في المجتمعات المحلية في جمهورية الكونغو الديمقراطية .

18- تشمل الفئة الأوسع من **المجموعات الضعيفة** سبع مجموعات مختلفة،هم: 1) ضحايا العنف الجنسي 2) المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية الذين يعالجون بالعقاقير المثبطة للفيروس؛ 3) المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية المقيدون في برامج منع انتقال العدوى من الأم إلى الطفل؛ 4) المرضى الذين يتلقون تغذية علاجية؛ 5) المرضى الذين يتلقون تغذية تكميلية؛ 6) اللاجئون؛ 7) ضحايا الكوارث الطبيعية. ويختلف حجم الحصة الغذائية ومدة تقديمها ومحتوياتها، لكن المبررات المقدمة لتعليل أسباب الاختلاف هذه ليست واضحة دائما، وبناء على ذلك يمارس موظفو **البرنامج** سياسات متباينة في مختلف المكاتب الفرعية. وبصفة عامة، فإن الشركاء راضون عن التغطية، وعن تركيبة الحصص الغذائية

المقدمة إلى الجماعات الضعيفة، وكذلك عن كمية ودقة مواعيد التسليم. ومن الجدير بالذكر أن في واقع الحال نجد أن سياسات **البرنامج** ليست مطبقة تماما: وهذه هي حالة الأنشطة الغذائية في المستشفيات وفي الاستهداف والتي تتضمن معايير أخرى من غير الضعف، لذلك وضع التركيز على مساعدة المناطق الحضرية وقلصت مدة تقديم المعونة إلى بعض المجموعات. ومع ذلك يمكن لضحايا العنف وللمصابين بفيروس نقص المناعة البشرية الاستفادة من الأنشطة المولدة للدخل بفضل أنشطة الغذاء مقابل التدريب، كما تساهم أغذية **البرنامج** في الحد من تأثيرات فيروس نقص المناعة البشرية على الأمن الغذائي للسكان.

19- وفي كيفو الشمالية، لم يستفد من أنشطة **التغذية المدرسية** سوى 52 في المائة من المستفيدين، وهو ما يعكس صعوبة إدماج الأطفال المشردين داخليا في المدارس في الظروف العابرة التي يصعب التنبؤ بها في كثير من الأحيان . وحصل 95 في المائة من العدد المقرر للمستفيدين في كاتانغا على المساعدة من أجل إعالة الأعداد الغفيرة من النازحين ولتلافي ممارسات تشتيت الموارد التي كانت موضع انتقاد من قبل، ولكن ذلك تحقق على حساب أنشطة أخرى، وبخاصة الغذاء من أجل الأصول. ووصلت التغذية المدرسية إلى مزيد من الأطفال في المقاطعة الاستوائية في عام 2008.

20- وعلى الرغم مما قد يبدو من كفاءة في الإدارة اليومية في المدارس فقد نشأت بعض مشاكل التنسيق مع الشريكين الأساسيين في هذا النشاط. **فالبرنامج** يعطي في بعض الأحيان انطباعا بأنه يسير في اتجاه منظمة اليونيسيف التي تتبنى سياسة استهداف عدد كبير من المدارس ومراكز التعلم المبكر، وأنه مقتنع في أحيان أخرى باتجاه منظمة الأغذية الزراعة التي تحرص على تحقيق استدامة الأنشطة من خلال إنشاء الحدائق المدرسية. وعلى الرغم من أن بعثات تحديد المستفيدين كانت عموما مشتركة وكانت معايير الاختيار متماثلة فقد كان هناك قدر ما من عدم الاتساق وما زال عدد المدارس المستهدفة استهدافا مشتركا قليل نسبيا.

21- وفي حين أن الدليل على الأثر الملموس للتغذية المدرسية تكشف عنه الزيادة الكبيرة في المعدلات الشاملة للمواظبة على الدراسة (زيادة بنسبة 10 في المائة على المعدل المعياري) وفي تأثيرها على التكافؤ بين الجنسين (زيادة بنسبة 12 في المائة في عدد الفتيات) فإن هذه النتائج هشة بدرجة كبيرة. وبالإضافة إلى أن هذا النشاط لم يحرز حتى الآن استراتيجية فعالة لتحقيق الاستدامة، حيث لا تكفي الحدائق المدرسية لإنتاج الغذاء المطلوب لإعداد الوجبات الغذائية، فقد تحققت هذه النتائج في الغالب على حساب المدارس الأخرى القريبة التي لا تتلقى أي مساعدة لكنها مع ذلك قد تقدم تعليما أفضل. ولم يتحقق التكافؤ بين الجنسين في الصفوف الدراسية العليا، وظلت المواظبة على الدراسة مرتبطة على نحو وثيق بالصدمات الاقتصادية؛ ويمكن لأي زيادة في تكاليف التعليم أن تؤدي أيضا إلى هبوط فجائي في مستويات الحضور على رغم وجود التغذية المدرسية.

22- وأثر انقطاع الإمدادات تأثيرا سلبيا على تنفيذ أنشطة الغذاء مقابل الأصول التي لم تنفذ في كيفو الشمالية. لكن **البرنامج** كان حريصا على حماية البذور الموزعة من منظمة الأغذية والزراعة على العائدين. وفي كاتانغا، جرى تعليق أنشطة الغذاء مقابل الأصول، ولكن قبل انقطاع الإمدادات. وساهم **البرنامج** مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والوكالة الألمانية للتعاون التقني في بناء 320 منزلا للعائدين. وسرعان ما أصبحت هذه المنازل نموذجا يحتذيه السكان المحليون. ويشمل نهج "إعادة إعمار القرى" تكوين لجنة محلية لصيانة الطرق تكون مسؤولة عن الإصلاحات. وكان من المتوقع أن تضرر المقاطعة الاستوائية بدرجة أقل من المناطق الشرقية جراء انقطاع سلسلة الإمدادات وأن تركز أكثر على التنمية، ولكن أنشطة الغذاء مقابل الأصول انخفضت بنسبة 29 في المائة في عام 2008، ولم يدرك السكان المحليون أهمية العمل والحفاظ على الأصول الجديدة. وفي مقابل ذلك تدخل **البرنامج** لحماية البذور التي وزعتها منظمة الأغذية والزراعة، وساهم في برنامج مهم لتدعيم القدرة الذاتية لإنتاج الأغذية استهدف 600 76 أسرة تعيش في مناطق العائدين.

الأثر والاستدامة

23- رغم عدم وجود بيانات دورية منتظمة ووجود نقاط ضعف معينة، أثرت برامج الأغذية المرتبطة بالتوزيع العام للأغذية تأثيرا إيجابيا على صحة الأطفال دون سن الخامسة. فقد أظهرت دراستان أنجزتا في 2008 في كاتانغا تحسن الأمن الغذائي، عموما، على نحو طفيف، كما أنخفض معدل الوفيات ولا سيما في الشرق بفضل مساهمة **البرنامج**.وكان من المنتظر أن تؤثر الأنشطة المولدة للدخل تأثيرا إيجابيا على المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية وعلى ضحايا العنف الجنسي من الأكثر ضعفا وهم في كثير من الأحيان من ضحايا الإقصاء.

24- بيد أن استدامة الأنشطة ليست مضمونة. ففي كاتانغا والمقاطعة الاستوائية لا يمكن للعملية الحالية أن تشكل حلا طويل الأجل لسوء التغذية المتوطن المرتبط أساسا بالتقاليد، مع عدم توفر البروتينات لتكميل الكسافا، وهو ما يتضح من الانتكاسات الكثيرة التي وقعت بعد الانتهاء من برنامج التغذية. واليوم يتعذر على الهياكل المحلية في المقاطعتين تحمل المسؤولية عن تنفيذ برامج التغذية المدرسية بسبب عدم كفاية الحدائق المدرسية والتثقيف التغذوي والتوعية. ويبدو أن بعض العادات الضارة عميقة الجذور قد تتباين بشدة من منطقة إلى أخرى، وهو ما يتطلب اتباع نهج مختلفة. والحكومة هي الجهة الوحيدة القادرة والتي لديها السلطة لفرض حلول طويلة الأجل.

آليات التنفيذ

⇦ *كفاءة التكاليف*

25- فيما يتعلق بكفاءة التكاليف، خلص التقييم إلى أن ممرات النقل التقليدية الرئيسية من خلال دار السلام وموميا قد استخدمت بحكمة، كما أدى استخدام طرق النقل الجديدة عبر زامبيا إلى تسريع النقل مع خفض التكاليف. لكن المبادرات الرامية إلى تحسين طرق النقل الداخلية، مثل إصلاح معدات السكك الحديدية لم تكن كافية لأسباب تتعلق بضعف الجهات المؤسسية الفاعلة. وتوقفت أيضا الواردات القادمة عبر بحيرة تنغانيكا بسبب ضعف القدرات المتاحة في ميناء كاليمي. وفي كاتانغا أدى التشتت الشديد في طبيعة الأنشطة وبعد المسافات الفاصلة وسوء الطرق إلى خسارة كبيرة في الأموال والطاقة.

⇦ *اللوجستيات والشراء*

26- جرى تكييف الأنشطة اللوجستية مع الأوضاع الإقليمية وبحسب التقلبات المتكررة في عدد المستفيدين وفئاتهم. وساعد **البرنامج** شركاءه من خلال خدمة اللوجستيات المشتركة بين الوكالات عن طريق إتاحة قدرات للنقل وللتخزين سليمة الإدارة. ولكن المساعدة اللوجستية في كاتانغا كانت تقدم في بعض الأحيان خارج نقاط التسليم النهائية المعتادة، وهو ما يعني تحمل أعباء إضافية ومزيدا من النفقات. وفي كيفو الشمالية يسود انعدام الأمن الغذائي في مخيمات اللاجئين بما يطرح ضرورة أن يكون التوزيع مأمونا ومركزيا اعتبارا من غوما، الأمر الذي سيقلل من نطاق التدخل ويستبعد الكثير من المستفيدين المحتملين.

27- وزاد حجم المشتريات المحلية التي نفذها **البرنامج** على نحو ملموس في 2008، وهي تساهم في إحياء المناطق الزراعية التي كانت يوما ما مزدهرة لكنها عانت سنوات من الهبوط الاقتصادي.

⇦ التنظيم الداخلي

28- شملت العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش التزاما بتطبيق اللامركزية بسبب اتساع مساحة البلاد وتنوع الأوضاع في مختلف الأقاليم. ومع ذلك فما زالت المشاكل قائمة ولا سيما في مجالات الاتصال التي تفتقر في بعض الأحيان إلى المتابعة الكافية. وفيما يتعلق بالتنسيق وحدود المسؤولية التشغيلية، مثل تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، والبرمجة، واللوجستيات، والعلاقات مع الشركاء، والرصد والتقييم. وبالإضافة إلى ذلك فإن الأموال المتاحة للمكاتب الفرعية في شرق البلاد غير كافية بالنظر إلى الحجم الأنشطة المنفذة هناك، وهو ما قد يعيق التوزيع أثناء الفترات التي تزداد فيها كثافة الأنشطة، بل ويمكن أن يفضي إلى توترات مع المقاولين المحليين الذين يتم التعاقد معهم من الباطن. وفي كانتاغا قد يسمح الحضور الدائم في المناطق النائية برصد الأنشطة بفعالية ويقلل من تكاليف البعثات واللوجستيات.

29- تفتقر أنشطة الرصد في معظم الحالات إلى عنصري الانتظام والموثوقية، كما لا يتم جمع العديد من المعلومات أو أن الأرقام تبدو غير واقعية. ويؤدي وجود عدد من المناطق التي يصعب الوصول إليها ولا سيما في كانتاغا والمقاطعة الاستوائية إلى تعذر رصد الأنشطة بانتظام. ويمكن ملاحظة هذا العامل الحساس في ميدان سوء التغذية، حيث غالبا ما يجري إغفال بعض المعدلات التي توحي بضرورة التفكير بأن النتائج قد تأثرت إلى حد بعيد بالفترة التي جرت خلالها هذه الدراسة من السنة، والأسباب الكامنة والحاسمة في تحديد إستراتيجية شاملة لمكافحة سوء التغذية. وفيما يتعلق بالتغذية المدرسية، من الصعب التوفيق بين الأرقام الإجمالية المرتفعة للمواظبة لعام 2008 التي نشرها مكتب لوبومباشي والأرقام الأقل كثيرا التي تشير إليها تقارير الشركاء، وهو ما يكشف عن انعدام القدرة على إجراء رصد شهري منتظم للأنشطة في المناطق التي يتعذر الوصول إليها.

⇦ الشراكات

30- كان الهدف من العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش هو العمل مع عدد محدود من الشركاء الخارجيين في 72 منظمة غير حكومية يتم اختيارهم على أساس قدرتهم التشغيلية وخبرتهم الميدانية. وقد تحقق هذا الهدف إلى حد بعيد. وينبغي أن تظل عمليات تعزيز قدرات شركاء **البرنامج** وكذلك توعية المستفيدين وتزويدهم بالمعلومات عمليات متواصلة طيلة العملية لأن هذه الأنشطة تحدد الفعالية الشاملة. ولا تكفي دورة واحدة لتدريب الموظفين الميدانيين أو المديرين المحليين بسبب سرعة معدل تبديلهم.

31- وقد أخلت عملية إعادة تنظيم الحكومة المركزية أواخر عام 2008، بالنسق السابق لسير الأعمال من خلال العلاقات مع الوزارات الرئيسية، مثل الزراعة، أما في المحافظات فالحالة تختلف اختلافا كبيرا وذلك اعتمادا على الحكومة المحلية في المقاطعة والتزاماتها إزاء المساعدات الدولية.

⇦ حماية المرأة

32- وفقا لالتزامات **البرنامج** المعززة تجاه النساء وحمايتها، تنعكس هذه الأهداف في العملية الممتدة وتنفيذها شريطة أن تسمح الظروف المحلية بذلك. والنساء هن المتلقيات الأساسيات للحصص الغذائية الأسرية في المخيمات ويشرفن على توجيه العديد من اللجان المعنية بالمعونات الغذائية، حيث يجري تطبيق التدابير الحمائية لدى نشوب اضطرابات لتجنب العنف وإساءة معاملتهن. ولكن معظم الموظفين المحليين في مكاتب **البرنامج** في جمهورية الكونغو الديمقراطية من الذكور، وليس لجهة الاتصال المعنية بالتمايز بين الجنسين دور كبير في تصميم البرامج.

التوصيات

الاستهداف

33- ينبغي أن يواصل **البرنامج** تركيز أنشطته على المناطق والأنشطة التي يمكن الوصول إليها والأنشطة التي يمكن إنجازها، ولا سيما في كاتانغا بحدود الموارد المتاحة لديه.

البرنامج

34- ينبغي أن تستفيد المقاطعة الاستوائية من برنامج للتنمية بمجرد تطبيق اللامركزية. ويمكن لهذه المنطقة أن تشكل مشروعا رائدا يتطلب تدخلا حقيقيا من الحكومة. كما ينبغي وضع استراتيجية متكاملة للخروج من الأزمة في كيفو الشمالية، وهو ما يمكن أن يشمل أيضا أنشطة للغذاء مقابل العمل إذا تم التحضير لها بدقة قبل التنفيذ. وينبغي إجراء دراسة عن المشردين داخليا "المتأرجحين" بالنظر إلى ما يمكن أن يقوموا به من دور مهم في تحقيق الإنعاش في المستقبل.

35- وفيما يتعلق بالتوزيع العام للأغذية، ينبغي إدراج الأغذية الغنية بالمغذيات الدقيقة ضمن السلة الغذائية للمشردين داخليا والحوامل والمرضعات الذين يحصلون على دعم غذائي. كما ينبغي تحسين الاستهداف، وتقليص العدد الكبير لأنواع الحصص الغذائية الموزعة على مختلف الفئات الضعيفة؛ وتوسيع نطاق التغطية إلى خارج المراكز الحضرية، وتسريع إنشاء مراكز التغذية العلاجية المجتمعية والأنشطة المرتبطة بالصحة وتغذية الأم والطفل، وتشجيع الأنشطة المدرة للدخل على أساس برامج الغذاء مقابل العمل. وأخيرا، يتعين تعزيز المهارات التغذوية.

36- وينبغي تحسين الاتساق في نهج التعامل مع المدارس التي تتلقى دعما مشتركا من منظمة اليونيسيف ومنظمة الأغذية والزراعة و**البرنامج**، ولا سيما من أجل تلافي تشتيت المعونة، وكفالة الصيانة السليمة للبنية الأساسية، وتوفير البذور بانتظام للحدائق المدرسية. وينبغي دعم المدارس المؤهلة في أي منطقة مستهدفة على قدم المساواة قدر المستطاع لتلافي تفريغ المدارس المجاورة التي لا تقدم فيها التغذية المدرسية ولكنها تتيح مستوى لائقا من التعليم. وينبغي عدم دعم مراكز التعلم المبكر إلا إذا لم يكن لها أي تأثير سلبي على التغذية المدرسية في المدارس الابتدائية، وينبغي أن يظل ذلك على رأس أولويات **البرنامج**. وأخيرا، ينبغي دراسة نهج مبادرة التنمية المتكاملة، وتعميم نتائجها، وتوصية الشركاء باتباع نهجها عند الاقتضاء.

اللوجستيات

37- ينبغي على **البرنامج** أن يواصل خفض التكاليف، ولا سيما من خلال إنشاء نقاط التوزيع النهائية في كاتانغا حيث يتحمل الشركاء المسؤولية الكاملة عن الخدمات اللوجستية، والتحديد الواضح لتكلفة الشاحنات المعارة إلى المنظمات غير الحكومية، والتعجيل بخصم المبالغ الضرورية من الصندوق المشترك (مجمع الأموال)، والعمل على محور كاليمي-نيونزو - كابالو، بما قد يساهم في إنهاء العزلة الاقتصادية للمنطقة. وينبغي ألا يتولى **البرنامج** إصلاح الطرق إلا إذا كانت ستساعد على التغلب على العزلة وإذا كان السكان المحليون مستعدون لصيانتها.

المشتريات المحلية

38- يجب تحديد سياسات الشراء المحلي بوضوح. وإذا كان **البرنامج** يرغب في المشاركة في التنمية الزراعية في إطار مبادرة الشراء من أجل التقدم من خلال إعادة تفعيل مراكز الصادرات الزراعية إلى تنغانيكا وفي المقاطعة الاستوائية، فسيكون من الضروري الاشتراك مع أصحاب المصلحة في تحديد الأهداف التي ينبغي تحقيقها وإنشاء خطة عمل لكفالة تنافسية الأسعار في الأسواق المحلية.

الرصد

39- ينبغي قياس فعالية البرامج بانتظام من خلال دراسات استقصائية دقيقة، أو على أساس البيانات المستمدة من الشركاء الموثوقين إذا تعذر ذلك. وينبغي التمييز بين المستفيدين المباشرين وبين أسرهم. وينبغي إجراء دراسات استقصائية مشتركة لرصد سوء التغذية، بما في ذلك الأسباب الكامنة وراءه، وحالات الوفيات في جميع مناطق التدخل لقياس أثر الأنشطة. وفيما يتعلق بالتغذية المدرسية، ينبغي مواصلة تصنيف البيانات بحسب نوع الجنس والسنة الدراسية.

التنظيم الداخلي

40- ينبغي أن يواصل **البرنامج** القضاء على المركزية في آليات التنفيذ من خلال منح المكاتب القطرية مزيدا من الاستقلالية في البرمجة والجوانب المالية تبعا للاحتياجات. وسوف يساعد الحضور الدائم في بعض المناطق النائية من كاتانغا على زيادة فعالية رصد الأنشطة وتقليص تكاليف البعثات واللوجستيات. وينبغي تعيين منسق عام يعهد إليه بمسؤوليات واسعة في المقاطعات الشرقية ويكون مسئولا عن الاتصالات مع كينشاسا. ولذلك ينبغي إعادة تحديد المهام الأساسية الموكولة للمكتب القطري في كينشاسا. وينبغي إفساح مجال أوسع في الهيكل التنظيمي للمنسق المعني بالتمايز بين الجنسين، وينبغي زيادة الإنصاف بين الجنسين بين الموظفين المحليين.

الشراكة

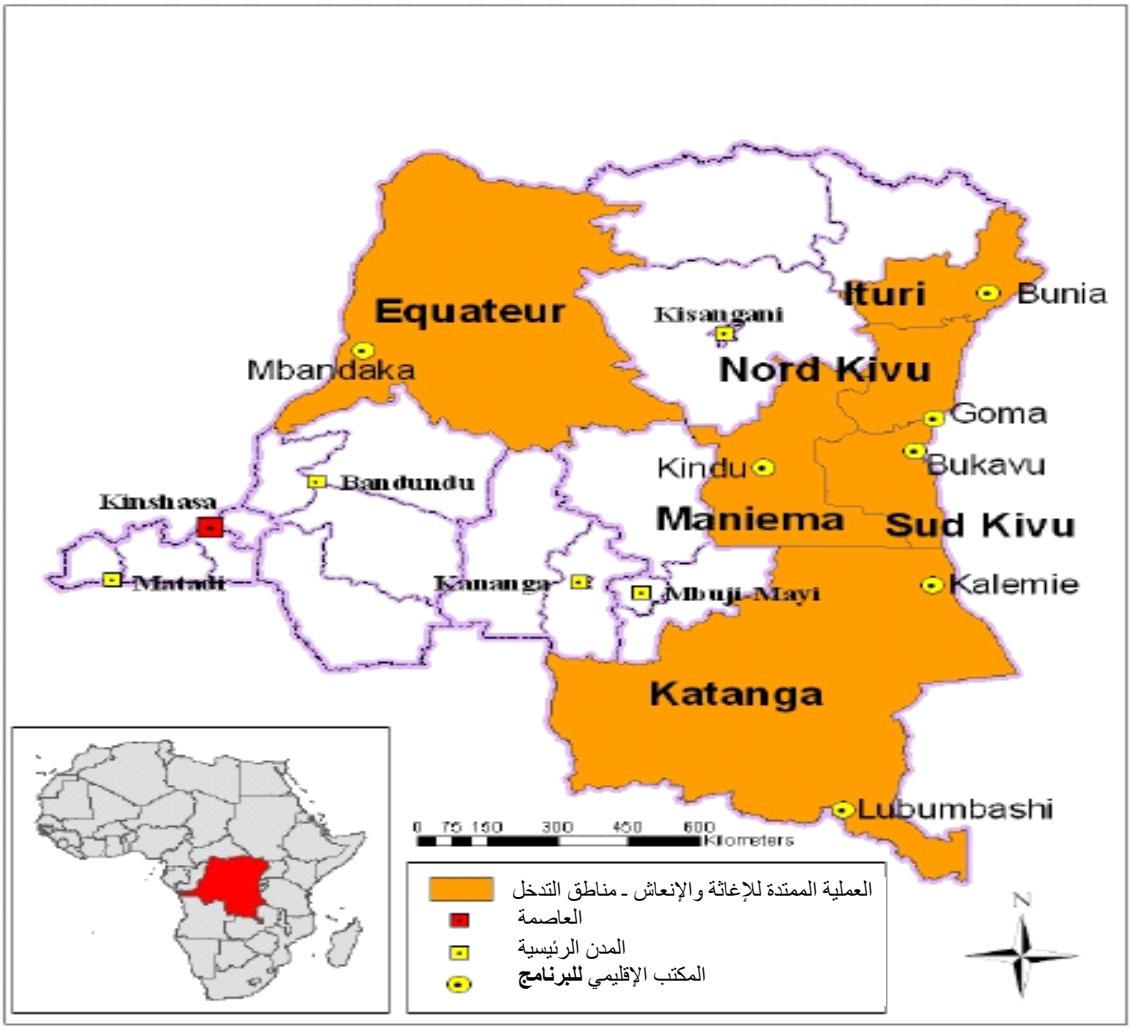
41- ينبغي تدريب الشركاء باستمرار طيلة العملية لتحسين فعالية واستدامة المنجزات وتيسير تسليم المسؤوليات إلى أصحاب المصلحة الوطنيين. وينبغي تحسين الاتصالات مع بعض الجهات المانحة بخصوص الأعداد التقديرية للمستفيدين، والأرقام المرصودة في الميزانية، وتعديلات الميزانية.

المناصرة

42- يجب زيادة عدد الاتصالات وتكثيف جهود الدعوة لتحسين مشاركة الجهات الشريكة الحكومية على الصعيد المحلي وفي المقاطعات. ولن تتحقق استدامة برامج برنامج الأغذية العالمي بدون مشاركة من الحكومة. كما يلزم اتخاذ مبادرات للتوعية المتعمقة والمتواصلة للمستفيدين.

الملحق

مناطق تدخل البرنامج ـ العملية الممتدة للإغاثة والأنعاش
لجمهورية الكونغو الديمقراطية 106080



طريقة رسم الحدود في هذه الخريطة لا تعني أي حكم من جانب **البرنامج** على الوضع القانوني لأي منطقة أو بلد أو أي إقرار أو قبول بهذه الحدود.