برنامج الأغذية العالمي
Programme Alimentaire Mondial
World Food Programme
Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الثالثة

روما، 20- 2003/10/24

تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

تقرير موجز عن التقييم الآني لاستجابة البرنامج للأزمة في الجنوب الأفريقي، 2002-2003 (عملية الطوارئ 10200)

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/2003/6-A/1
10 September 2003
ORIGINAL: ENGLISH

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

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها

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

مدير مكتب التقييم (OEDE): Mr K. Tuinenburg رقم الهاتف: 066513-2252

كبير موظفي التقييم (OEDE): Mr J. Lefevre رقم الهاتف: 066513-2358

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

وفرت عملية الطوارئ الإقليمية للاستجابة للأزمة في الجنوب الأفريقي[1] استجابة متماسكة لأزمة الأغذية التي نجمت عن تجمع عوامل الجفاف والتراجع الاقتصادي وتفشي فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والمشاكل المتعلقة بنظم الإدارة. وكانت الاستجابات الأولية للمجاعة في ملاوي في أوائل 2002 غير كافية, غير أن التوسع في عمليات **البرنامج** الذي بدأ في يوليو/تموز من تلك السنة تزامن مع إنشاء نظام إقليمي للإدارة والإمداد؛ ثم أنشئ مكتب إقليمي كامل في أكتوبر/تشرين الأول. واستجاب الفريق الإقليمي بصورة جيدة للظروف الاستثنائية المتعلقة بالأغذية المحورة وراثياً, والمستويات غير المسبوقة للشراء من الأسواق المحلية, والحاجة إلى طحن كميات كبيرة من الذرة, والتحديات الجديدة التي يطرحها فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز.

وقد أدى اقتران العجز في الإمدادات بالتحديات اللوجيستية، وعدم وجود شركاء تنفيذ قادرين, إلى ترحيل ما يقرب من 25 في المائة من كميات الأغذية إلى عملية الطوارئ الجديدة في يوليو/تموز 2003, بعد تمديد العملية الأصلية من أبريل/نيسان إلى يونيه/حزيران. ولم يتحقق استكمال أصناف الأغذية إلا في حالات نادرة: بلغ متوسط التوزيع الإقليمي في يناير/كانون الثاني أقل من 55 في المائة من الكمية المستهدفة. ومع ذلك, فإنه لم يلاحظ وجود زيادة كبيرة في سوء التغذية الحاد, باستثناء بعض الأجزاء في موزامبيق, حيث قصرت مستويات الموارد, وإمكانات الوصول, وقدرات المنظمات غير الحكومية عن تحقيق التغطية الكافية. وتحتاج أوجه القصور المتكررة التي تؤثر على الشركاء من المنظمات غير الحكومية إلى إجراء على مستوى **البرنامج**.

وأدت التأخيرات في إيفاد العدد الكافي من الموظفين الذين تتوفر لديهم المهارات الكافية في إدارة عمليات الطوارئ إلى حدوث مشاكل. ويلزم تحسين نظام الإفراج عن الأموال الذي يربط بين نظام معالجة حركة السلع وتحليلها وشبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات, وبخاصة في حالات الطوارئ. ووفرت لجان تقدير أوجه الضعف المشتركة بين الوكالات في الجنوب الأفريقي تقييمات متجددة مفيدة, غير أن ذلك اقترن بعدم وجود معلومات أساسية ومسح تغذوي شامل[2]. ويتعين تحسين عمليات الرصد والتقييم في بداية عمليات الطوارئ. وتحتاج البرامج التكميلية المستهدفة إلى المزيد من القدرات والموارد في المرحلة الانتقالية التي تعقب انتهاء حالة الطوارئ, وبخاصة من أجل التصدي للقضايا المزمنة مثل قضية فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز.

وقد اتسمت الاستجابة بحسن التوقيت والكفاءة. وسوف يعتمد تأكيد فعاليتها على توظيف المزيد من الاستثمارات لتحليل التأثير. وقد ساعد المدير التنفيذي **للبرنامج** بوصفه المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة، والدور المركزي الذي اضطلع به **البرنامج** في استقطاب الدعم وتوفير المعلومات في تعزيز التنسيق بين الوكالات, الذي يعد أحد مصادر قوة الاستجابة على المستوى الإقليمي.

مشروع القرار*

أحاط المجلس علماً بالتوصيات الواردة في تقرير التقييم هذا (WFP/EB.3/2003/6-A/1) وبإجراءات الإدارة التي اتخذت حتى الآن, كما جاءت في مذكرة المعلومات المرفقة (WFP/EB.3/2003/INF/7). كما رحب بنهج التقييم الآني الجديد، وشجع المجلس على مواصلة العمل بهذه التوصيات, مع مراعاة الاعتبارات التي أثيرت أثناء المناقشات.

---

[1] شملت الاستجابة للأزمة في الجنوب الأفريقي, عملية الطوارئ 10200, زامبيا وزمبابوي وسوازيلند وليسوتو وملاوي وموزامبيق.

[2] تقع مسؤولية جمع المعلومات التغذوية على اليونيسيف.

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

التقييم الآني

1- تتضمن جهود **البرنامج** لإيجاد طرائق لتقييم عمليات الإغاثة الإنسانية أثناء تطورها نهج التقييم الآني الذي استحدث مؤخراً, والذي يهدف إلى استخلاص الدروس المهمة في مراحل عديدة من عملية الاستجابة. وقد طبق **البرنامج** نهج التقييم الآني لأول مرة في عملية الطوارئ في الجنوب الأفريقي خلال الفترة 2002-2003.

2- فقد اضطلع بثلاث بعثات, تزامنت مع ثلاث مراحل من عملية الطوارئ: (1) من 13 إلى 30 يونيو/حزيران 2002، أثناء مرحلة الاستهلال؛ (2) ومن 18 نوفمبر/تشرين الثاني إلى 20 ديسمبر/كانون الأول 2002، أثناء مرحلة التنفيذ المكثف؛ (3) ومن 28 أبريل/نيسان إلى 17 مايو/أيار 2003، في أثناء المرحلة الختامية لعملية الطوارئ الأولى والتحضير للعملية الثانية. وتتمثل أهداف التقييم الآني فيما يلي:

- تشجيع تعلم **البرنامج** عن التأهب لعمليات الطوارئ وتصميمها وتنفيذها؛
- وتقييم ملاءمة استجابة **البرنامج** للأزمة الإنسانية في الجنوب الأفريقي والتقدم المحرز في تحقيق الأهداف وأي فجوات أو نواتج لم تكن مستهدفة؛
- وقياس مدى فعالية طريقة التنفيذ وملاءمة السياسات التنفيذية, والخطوط التوجيهية, والدعم.

3- واستخدمت في التقييم أساساً طرائق معترف بها. وتمثلت السمات الفريدة للتقييم الآني في ما يلي: (1) القدرة على تقديم معلومات مرتدة فورية لموظفي البلد والإقليم والمقر؛ (2) ودعم التقييم الذاتي الذي تقوم به الأفرقة التابعة **للبرنامج** على أرض الواقع؛ (3) والقدرة على تقييم عملية معقدة في المراحل المختلفة، مما يسفر عن تحسين التقييم الشامل. وسيجري استعراض داخلي لتقييم كفاءة التقييم الآني وطرائقه وتوثيقه للاستفادة به في المستقبل.

عملية الطوارئ 10200

4- ظهرت البوادر الأولى للعوز في البلدان الستة التي تغطيها عملية الطوارئ في سبتمبر/أيلول وأكتوبر/تشرين الأول 2001. فقد أدى ضعف المحصول إلى خلو الصوامع وتزايد أسعار الأغذية وارتفاع معدلات سوء التغذية. واستجاب **البرنامج** بتوجيه نداءات قطرية فردية من خلال سلسلة من عمليات الطوارئ المرحلية التي أتاحت الفرصة للتوزيع المبكر للأغذية لمواجهة النقص في الأغذية الذي ظهر قبل الحصاد. وقدمت خمس عشرة جهة مانحة 000 139 طن من الأغذية و65.7 مليون دولار أمريكي بحلول نهاية يونيو/حزيران 2002, استخدمت في عملية الطوارئ الإقليمية 10200 في 1 يوليو/تموز 2002.

5- وفي مايو/أيار 2002، اعتمدت العملية الخاصة 10204، بتكلفة قدرها 3.5 مليون دولار، لإنشاء وحدة إقليمية تابعة **للبرنامج** لتنسيق الإدارة لأزمة الجنوب الأفريقي. وأتيح مبلغ 1 مليون دولار من حساب الاستجابة العاجلة. واستهدفت العملية الخاصة كفالة الدعم الإداري وتعزيز تنسيق الإمدادات اللازمة لعملية الطوارئ الإقليمية: فوحدة الإدارة عهد إليها بالمحافظة على علاقة وثيقة مع الجهات المانحة والمكاتب الإقليمية للوكالات الأخرى التابعة للأمم المتحدة وتسهيل الإبلاغ وتدفق المعلومات. ووفرت المبادرة مرحلة انتقالية سلسة سبقت افتتاح المكتب الإقليمي في أكتوبر/تشرين الأول 2002.

6- واستناداً إلى الخبرة المكتسبة من المركز الاستشاري للإمداد التابع للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي و**البرنامج** في أثناء عملية الطوارئ المتعلقة بالجفاف للفترة 1992-1993, تضمنت وحدة الإمداد الإقليمية التابعة **للبرنامج** خلية اتصالات في إطار قسم الأغذية والزراعة والموارد الطبيعية التابع للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي في هراري وهو القسم الذي ساند وحدة الإمداد الإقليمية في تنسيق النقل والإمداد على المستوى الإقليمي. ويجرى تحديث موقع هذه الوحدة على الإنترنت يومياً بمعلومات عن خط الإمداد وتقارير حالة عن فرادي الأقطار, وعمليات الموانئ, وغير ذلك من المعلومات المتعلقة بالإمداد والبرامج ويحظى هذا الموقع بتقدير كبير من أصحاب الشأن كافة.

مرامي عملية الطوارئ وأهدافها

7- تتمثل أهداف عملية الطوارئ فيما يلي:

- منع حالات تعرض الأسر للنقص الحاد في الأغذية التي يمكن أن تؤدي إلى تدهور الوضع التغذوي والموت جوعاً.
- ضمان سلامة الحالة التغذوية للفئات الضعيفة مثل الأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز, والأطفال، والحوامل والمرضعات, وكبار السن؛

- المحافظة على الأصول الإنتاجية والبشرية؛
- منع انتقال حالة العوز من المناطق الريفية إلى المدن والبلدان المجاورة.

8- وكان مقرراً لعملية الطوارئ 10200 أن توفر 459 992 طناً من السلع لإتاحة الغذاء لنحو 10.3 مليون شخص؛ بتكلفة إجمالية **للبرنامج** قدرها 507 ملايين دولار, منها 193 مليون دولار تكاليف أغذية, بما نسبته 38 في المائة من التكلفة الإجمالية. وأتيح مبلغ 5 ملايين دولار من حساب الاستجابة العاجلة في بداية عملية الطوارئ. واعتمدت العملية أساساً لمدة تسعة أشهر من 1 يوليو/تموز إلى 31 مارس/آذار ومددت حتى 30 يونيو/حزيران 2003 بعد إجراء تعديل في ميزانيتها اعتمد في مارس/آذار 2003 لتغطية الزيادة في تكاليف الأغذية. وكانت أكبر عملية هي عملية زمبابوي, التي حصلت على ما يقرب من نصف السلع المتوقعة.

9- وكان من المقرر التدخل خلال ثلاث فترات موسمية: (1) يوليو/تموز – أغسطس/آب 2002: وهي فترة ما بعد الحصاد, وتحتاج إلى مساعدات غذائية أقل؛ (2) سبتمبر/أيلول – نوفمبر/تشرين الثاني: وهي فترة إعداد الحقول وزراعتها؛ (3) ديسمبر/كانون الأول – مارس/آذار 2003: وهي فترة حرجة تنضب فيها مخزونات الأغذية, وترتفع الأسعار, وتزداد الحاجة إلى الأغذية والمساعدات الإنسانية الأخرى.

10- وقد روعيت في عملية الطوارئ المعونة الغذائية التي خططت لها المنظمات غير الحكومية، ولاسيما اتحاد C-SAFE الذي يضم منظمة كير ومنظمة خدمات الإغاثة الكاثوليكية ومنظمة الرؤية العالمية (World Vision) التي كان من المزمع أن تنفذ برنامج إغاثة إنمائياً مدته ثلاث سنوات في زامبيا وزمبابوي وملاوي يوفر له 000 160 طن من الأغذية من منحة مقدمة من حكومة الولايات المتحدة بمبلغ 114 مليون دولار في السنة الأولى. ولم يبدأ هذا البرنامج في الواقع إلا أوائل عام 2003، ومن ثم فانه لم يسد الفجوة الغذائية الإضافية التي تنبأت بها البعثة المشتركة بين **البرنامج** ومنظمة الأغذية والزراعة لتقدير المحاصيل والأغذية.

السياق الاجتماعي والسياسي

السياسات ونظم الإدارة والمساءلة

11- ثمة اتفاق على نطاق واسع على أن فشل الإنتاج في الجنوب الأفريقي لم يكن هو السبب الوحيد لأزمة الأمن الغذائي. فقد كان نقص كمية الأمطار والصدمات المناخية الأخرى من العوامل التي أسهمت في الأزمة, ولكنها تفاقمت نتيجة إخفاق السياسات ونظم الإدارة وتفشي فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. ووصل انعدام الأمن الغذائي خلال الفترة 2001-2002 إلى مستويات تدعو للدهشة بالنظر إلى أن تقلبات الطقس كانت أقل حدة مقارنة بتقلبات الطقس قبل ذلك بعشر سنوات, عندما نفذت عمليات الاستجابة للطوارئ خلال الفترة 1992-1993، كما أن الخسائر في المحاصيل كانت أقل. وتشمل تفسيرات ذلك ما يلي:

- **إخفاق النمو, واشتداد وطأة الفقر, وتراجع خيارات الهجرة**. أدى التباطؤ الاقتصادي والمشاكل المتعلقة بالاقتصاد الكلي إلى تخلف فرص العمل في المدن والصناعة عن مواكبة النمو في قوة العمل, مما أدى إلى البطالة وتراجع القيم الحقيقية للمرتبات. وأدى انخفاض فرص العمل المتاحة على مستوى الإقليم إلى تفاقم نقص الأموال النقدية المتولدة.
- **القضايا الإقليمية والقطرية والمحلية للسياسات ونظم الإدارة**. كانت الرقابة السعرية وتعذر التنبؤ بمشاركة الدولة في الإمداد بالمدخلات والإنتاج, والتخزين, والتجارة المحلية والدولية مصدراً لرسائل متضاربة للمنتجين وتجار القطاع الخاص. وكان هناك عاملان مهمان في هذا المجال، هما إعادة التوزيع السريعة للأراضي في زمبابوي وبيع الاحتياطيات الإستراتيجية للحبوب في ملاوي. وانتهى التزايد في الأنشطة الاقتصادية المتنوعة بشكل عام، مع أن العامل الحاسم في تعزيز سبل كسب العيش هو النمو الاقتصادي الحضري وغير الزراعي, وليس الإنتاج الزراعي وحده. ويساعد إطار السياسات الناشئ, بما في ذلك وثائق استراتيجية الحد من الفقر, على مساندة الأهداف القطاعية في مجالات مثل التعليم أو الصحة أو الطرق الريفية, وإن كان ذلك لا يعني بالضرورة المساعدة على تنويع سبل كسب العيش. وتزايد انسحاب مزارعي القطاع الخاص من الأسواق.
- **فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز**. كان انتشار الوباء قد بدأ يطغى على جميع مؤشرات هشاشة الأوضاع. وتوجد أعلى معدلات انتشار الوباء في العالم في الجنوب الأفريقي: هناك 5 ملايين شخص بين 26 مليون شخص من البالغين أثبتت التحاليل أنهم مصابون بالفيروس, وتوجد أعلى معدلات الإصابة في سوازيلند وزمبابوي؛ وهناك 000 600 طفل مصابون بالفيروس. ويبلغ عدد اليتامى في الجنوب الأفريقي 4 ملايين طفل, مما يشكل عبئاً ثقيلاً على نظم الرعاية الاجتماعية. وتشير فرضية "الشكل الجديد للمجاعة" إلى أن نضوب الأيدي العاملة سيكون أحد العوامل المحددة لانعدام الأمن الغذائي. وقد انخفض الإنتاج الزراعي للأسر المتضررة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز بنسبة 60 في المائة.

الأمن الغذائي وسوء التغذية في الإقليم

12- لم يحدث في أي وقت من الأوقات خلال العملية أن أصبحت المجاعة أمراً واقعاً, غير أن الحالة كانت تظهر درجة عالية من الفقر والحرمان على مدى سنوات عديدة. ورغم أن الأزمات الغذائية الحادة التي حدثت خلال الفترة 2001-2003 أجهدت آليات التصدي, فإنه يلزم إجراء تحليل على المستويين القطري ودون القطري لتحديد الأهمية النسبية للعوامل المؤثرة في الأزمة, مثل الأغذية والرعاية الصحية.

13- وأظهرت البيانات المتعلقة بالفترة 1997-2001 أن القلق إزاء خطورة المعدلات الشاملة للإصابة بالهزال والتي تتراوح بين 1.2 في المائة و7.9 في المائة, هو قلق له ما يبرره[3]. وسادت في البلدان الستة التي تغطيها عملية الطوارئ مستويات عالية من انعدام الأمن الغذائي المزمن وسوء التغذية. وأصيب ما بين 26.5 في المائة و53.0 في المائة من الأطفال دون سن الخامسة بالتقزم[4] وتراوحت نسبة الذين يعانون نقص الوزن بين 9.6 في المائة و 26.1 في المائة[5]. ولا تتوفر بيانات منتظمة عن الأوضاع التغذوية للبالغين تسمح بتحليل حالتهم.

14- وفي عام 2003، وبعد استعراض المسوح المتاحة, وجدت منظمة الأمم المتحدة للطفولة ما يلي:

- ارتفاع معدلات نقص الوزن إلى مستويات غير مقبولة في ملاوي وموزامبيق؛
- وجود مستويات مثيرة للقلق لسوء التغذية الحاد في أجزاء من موزامبيق في ديسمبر/كانون الأول؛
- توقف التحسن البطيء في الأوضاع المتعلقة بنقص الوزن خلال التسعينات، باستثناء الوضع في ليسوتو؛ بينما تدهورت الأوضاع في كل من زمبابوي وزامبيا خلال الفترة 2001-2003؛
- وتخفى المتوسطات القطرية فروقاً كبيرة في اتجاهات سوء التغذية على المستوى دون القطري؛
- وترتفع أعداد الأطفال ناقصي الوزن في المناطق التي يتفشى فيها فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز؛ وفي ليسوتو بلغ انخفاض الوزن أسوأ معدلاته بين الأطفال اليتامى.

15- ويتطلب التصدي لهذه المشاكل بطريقة مستدامة استراتيجية ذات مدى يتراوح بين المتوسط والطويل لمواجهة الأسباب الهيكلية. وسوف يتطلب الانتقال من عملية طوارئ واسعة النطاق إلى عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش قدراً أكبر من وضوح المفاهيم. وسيتعين على **البرنامج** أن يثبت أنه يتمتع بميزة نسبية فيما يتعلق ببرامج الإنعاش وشبكات الأمان، ولاسيما في تحقيق وفورات الحجم الكبير.

أداء عملية الطوارئ

الأعمال الابتكارية

16- أتاحت عملية الطوارئ فرصة للمكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي والمكاتب القطرية لاستحداث نهج جديدة لمواجهة الأحداث الفريدة في تعقيدها وغير المتوقعة في كثير من الأحيان. ومن المهم لتعلم دروس من الاستجابة إبراز الإنجازات في ضوء العوامل الواردة أدناه.

- كان دور المدير التنفيذي **للبرنامج**، بصفته المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة للاحتياجات الإنسانية في الجنوب الأفريقي، واضحاً بصورة خاصة في مجالات استقطاب الدعم, وتعبئة الموارد, وتنسيق المباحثات الرفيعة المستوى بشأن الأغذية المحورة وراثياً, وفي كفالة توفر استجابة موحدة من الجهات المانحة والوكالات المتخصصة. وقد جذبت مهمة المبعوث الخاص مزيداً من الاهتمام بآثار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز على الأزمة الإقليمية وأبرزت الحاجة إلى زيادة اهتمام الجهات المانحة بالاحتياجات غير الغذائية, من قبيل تحسين النظم الصحية وتوظيف استثمارات في قطاع الزراعة[6].

---

[3] الهزال (سوء التغذية الحاد) هو فشل في النمو ناجم عن نقصان سريع في الوزن أو عدم حدوث زيادة في الوزن, ويقاس الهزال بمعامل الوزن إلى الطول. وتعد نسبة 2.3 في المائة مستوى مقبولاً, ولكن النسب التي تصل إلى 10 في المائة تعتبر نسباً عادية في البلدان النامية, وبخاصة في أفريقيا.

[4] يقاس التقزم (سوء التغذية المزمن) بمعامل الطول إلى السن.

[5] يقاس نقص الوزن بمعامل الوزن إلى السن.

[6] في زمبابوي، شجع المبعوث الخاص الحكومة على السماح باعتماد المزيد من المنظمات غير الحكومية أو السماح للمنظمات غير الحكومية القائمة بزيادة قدراتها في مختلف أنحاء العالم

- تم وضع نماذج جديدة للتنسيق فيما بين الوكالات تحت قيادة مدير المكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي, وبخاصة مكتب التنسيق والدعم الإقليمي المشترك بين الوكالات. وقام الفريق العامل التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات برصد الحالة ودعا المدير الإقليمي **للبرنامج** إلى القيام بدور رائد في توحيد الاستجابة للأزمة.
- استحدث التركيز على الروابط بين الأمن الغذائي, وسوء التغذية, والأزمة الناجمة عن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. وينبغي أن تساعد النهج التي استحدثت في إطار عملية الطوارئ في وضع معايير موحدة للأنشطة المستقبلية.
- ساعد إعداد استراتيجيتين للتنفيذ في يوليو/تموز وديسمبر/كانون الأول 2002 على توضيح القرارات التنفيذية, والتعرف على القضايا الإقليمية والقطرية, وتحسين الشفافية, وتوفير مبادئ توجيهية للمكاتب القطرية التابعة **للبرنامج** وشركائه. وشكلت هاتان الإستراتيجيتان وثيقة مستكملة بآخر البيانات لتوفير الدعوة والسياسات والتوجيه لعملية الطوارئ في أثناء تطورها.
- تضمن الجهاز الإقليمي للإمداد التخطيط الاحترازي والتمويل الخاص في إطار العمليتين الخاصتين والتوزيع الإقليمي للأغذية من نقاط الدخول الخمس الموجودة في الإقليم.
- شكلت الاستجابة الفعالة لقضية الأغذية المحورة وراثياً تحدياً لخبرة **البرنامج** في الإمداد والاشتراء وتعبئة الموارد على الصعيد الإقليمي لإيجاد أموال جديدة، ومرافق للطحن ومصادر للحصول على الذرة المحلية غير المحورة وراثياً.
- أدت مواصلة الاستثمار في طرائق التقييم التي تتبعها لجنة تقدير هشاشة الأوضاع إلى تحقيق توافق في الآراء على نطاق عريض, وإن كان ذلك قد اقترن بتحفظات من جانب بعض الجهات المانحة الرئيسية.
- عيَّن المكتب الإقليمي مستشاراً اقتصادياً إقليمياً للإحاطة بمؤشرات الاقتصادات الكلية الجزئية واتجاهات السوق.
- تم شراء كميات كبيرة من الأغذية من المناطق التي توجد بها فوائض داخل الإقليم في الفترة بين يناير/كانون الثاني و يوليو/تموز 2003, فقد اشترى المكتب الإقليمي 000 585 طن من الأغذية بلغت تكلفتها 116.8 مليون دولار.

الأداء مقابل المرامي

17- كما هو الحال في كثير من العمليات, كانت معظم حالات "التخلف" الكبير في التنفيذ ترجع لأسباب خارجة عن سيطرة إدارة **البرنامج**؛ وذلك نظراً لوجود عوامل خارجية عديدة. وقد زاد التوزيع من 25 في المائة إلى 77 في المائة فيما بين يوليو/تموز 2002 ومارس/آذار 2003، وهو تاريخ نهاية المرحلة الأصلية لعملية الطوارئ. وبحلول ديسمبر/كانون الأول 2002، لم يكن قد وزع سوى 973 265 طناً، أو 43 في المائة من الكمية المستهدف توزيعها والبالغة 976 620 طناً. وقد تم ترحيل كمية مؤكدة تبلغ 000 92 طن, أو 10 في المائة من الاحتياجات المتوقعة لعملية الطوارئ, من عمليات الطوارئ الانتقالية السابقة، غير أن معظم هذه الكمية نجم عن حالات موروثة للتخلف في التنفيذ, ولم يكن يمثل مخزونات غذائية. ولولا الاستمرارية بين مرحلتي العملية لكان الأداء أسوأ من ذلك مقارنة بالأهداف.

18- وتبين أوجه القصور في التوزيع وجود متغيرين: (1) المشاكل الإمدادية والتشغيلية التي تواجه بلداناً معينة, وبخاصة مسألة الأغذية المحورة وراثياً, وعدم وجود شركاء للتنفيذ, وهو عامل ربما يكون أكثر أهمية؛ (2) وجود فاصل زمني يتراوح بين 3 و5 أشهر بين تأكيد التبرعات المعقودة من المانحين وإيصال الأغذية إلى المستفيدين. وعند توفر مساهمات نقدية يمكن خفض هذه الفترة الزمنية إلى ما يتراوح بين 1 و3 أشهر، وهو عامل ثبت أنه مفيد لعملية الطوارئ الراهنة.

19- على المستوى القطري, لم تنشأ خطوط كاملة للإمداد بالأغذية للسلع الأربع - الحبوب الغذائية, والبقول، والزيت النباتي، ومخاليط الأغذية المدعمة بالعناصر الغذائية النزرة – حتى أواخر 2002 أو أوائل 2003. وحتى بعد ذلك فإن توقف خطوط الإمداد بالنسبة لسلع معينة لم يكن أمراً غير مألوف. وقد ثبت أنه من المتعذر تقديم تشكيلة الأغذية المتوازنة للمستفيدين في الجزء الأكبر من العملية, رغم أنه لم يتم قياس ما يستهلك من السعرات الحرارية والبروتين من جميع المصادر.

20- في الفترة الواقعة بين يوليو/تموز ونوفمبر/تشرين الثاني 2002, أمكن الوصول إلى 45 في المائة فقط من المستفيدين المستهدفين, مقارنة بالتحسن الكبير الذي رفع هذه النسبة إلى 85 في المائة خلال الشهور الحاسمة بين ديسمبر/كانون الأول ومارس/آذار. وفي نوفمبر/تشرين الثاني, كانت ملاوي هي البلد الوحيد الذي وصل إلى 100 في المائة تقريباً من التوزيع المستهدف. وكانت النسب في البلدان الأخرى هي: 75 في المائة في سوازيلند, و45 في المائة في زامبيا, و40 في المائة في موزامبيق, و35 في المائة في ليسوتو, و30 في المائة في زمبابوي. ولابد من توخي الحذر عند قراءة الأرقام الخاصة بالمستفيدين فقط: في بعض الحالات خفضت الحصص الغذائية إلى النصف في ديسمبر/كانون الأول، وكان يتم اقتسام الحصص بعد توزيعها في المجتمعات المحلية مما يعني انخفاض المتحصل للفرد من السعرات الحرارية والبروتينات مقارنة بالمعدل الذي استهدفه **البرنامج**.

21- وفي موزامبيق, حيث لوحظ ارتفاع معدلات سوء التغذية, لم يوزع سوى 33 في المائة من الكميات المستهدفة حتى نوفمبر/تشرين الثاني, ولم يصل التوزيع إلى العلامة المحددة, وهي 60 في المائة, إلا في مارس/آذار 2003. ويرجع ذلك لأسباب معقدة: عدم وجود شركاء في أكثر المناطق تضرراً, ومشاكل الوصول إلى المناطق المقصودة, وتوزيع الجزء الأكبر من الأغذية من خلال 1200 مشروع من مشاريع الغذاء مقابل العمل, الأمر الذي شكل عبئاً كبيراً على قدرات المنظمات غير الحكومية؛ ولاحظ **البرنامج** أن هذا الأسلوب لم ينجح في الاختيار التلقائي لأشد الأشخاص ضعفا. وكانت المساعدات التكميلية غير الغذائية غير كافية. وكان ينبغي إعطاء أفضلية لموزامبيق عند تخصيص الأغذية على المستوى الإقليمي في الأشهر الأولى، وكان ينبغي أيضاً العمل على تحسين قدرتها الاستيعابية.

22- وبحلول نهاية مارس/آذار 2003، لم يكن قد تم توزيع أكثر من ثلث السلع المتعهد بها لخط الإمداد بالأغذية, الممول بنسبة 76 في المائة[7]. وكان التأخر في الإعلان عن التبرعات أحد الأسباب الأخرى للتخلف في التنفيذ الذي أدى، من حسن الحظ, إلى تحسين الاستمرارية في تقديم المساعدة عند الانتقال إلى عملية الطوارئ الجديدة اعتبارا من يوليو/تموز 2003، حيث إنه وفر مخزوناً للترحيل زاد على 000 200 طن. ولكن ما هو التأثير الذي أحدثه هذا التخلف في التنفيذ بالنسبة للسكان المعنيين؟

الأداء مقابل الأهداف

23- يكمن جانب من الإجابة في تحليل الأهداف. فالتقارير التي أفادت بوجود مجاعة في مناطق من ملاوي في أوائل 2002, كانت هي المؤشرات المهمة الوحيدة على إخفاق النظام في الإقليم؛ كما أن حالات سوء التغذية الحاد لم تلاحظ إلا في عدد قليل من المناطق النائية في موزامبيق, حيث لم يمكن في البداية إيجاد شركاء **للبرنامج**، وحيث كان الوصول بالطريق البري صعباً. ولم تكن هناك أي دلائل على انتشار حالات نقص العناصر الغذائية النزرة. ومن الافتراضات المنطقية أن تكون استجابة **البرنامج** أثناء عملية الطوارئ, حتى مع ما شابها من قصور, قد ساعدت على تجنب العواقب الوخيمة.

24- وتختلف الصورة عند بحث أسباب كسب العيش بشكل عام. ورغم عدم توفر أي معلومات أساسية يمكن الرجوع إليها, وعدم إمكانية إجراء تقييم كمي, فإن الأدلة النوعية تشير إلى أن عملية الطوارئ لم تحقق إلا جانباً من أهدافها المتصلة بكسب العيش. وكانت هناك دلائل على استنزاف الأصول المادية في موزامبيق وزامبيا وزمبابوي, حيث كان معدل إيصال المعونة الغذائية أقل من المعدل المستهدف في الشهور الأولى. غير أنه تم الإبلاغ عن عدد أقل من الحالات الخاصة باستنزاف الأصول المادية في ملاوي, حيث كانت الاستجابة لحالات الطوارئ أفضل توقيتاً. ويتوقف تقييم تأثير المعونة الغذائية على تحديد استراتيجيات التصدي التي يتبعها السكان المتضررين من الأزمة وهي استراتيجيات لم تبدأ في الاتضاح إلا الآن.

25- لم ترد تقارير عن الهجرة بسبب المحنة وأمكن السيطرة على نسب التسرب من المدارس, وبخاصة في الحالات التي نفذت فيها برامج التغذية المدرسية.

تنسيق الاستجابة على المستوى الإقليمي

26- كان لبرنامج الأغذية العالمي دور محوري في جمع أصحاب المصلحة تحت مظلة مشروع المكتب الإقليمي للتنسيق بين الوكالات التي لا تنطوي على أعباء كثيرة, والتي استهلت في أكتوبر/تشرين الأول 2002, وفي الجهود التي تبذل لاستقطاب الدعم بالنيابة عن المبعوث الخاص. كما عمل **البرنامج** على تسهيل التنسيق. وجري تشجيع الوكالات على تلبية الاحتياجات غير الغذائية لحالات الطوارئ. وكان الدور الإعلامي الذي قام به **البرنامج** بالغ الأهمية؛ وينبغي أن تساعد شبكة المعلومات الجديدة وموقع تنسيق الشئون الإنسانية ونظام إدارة المعلومات الإنسانية الخاصة بالجنوب الأفريقي على تحسين عملية جمع البيانات وتحليلها.

[7] في نهاية مارس/آذار 2003 كان قد تم الوفاء بنسبة 90 في المائة من الكميات المطلوبة, بينما لم يتم تغطية إلا 76 في المائة من المبالغ المطلوبة مقومة بالدولارات. ووصلت هذه الأرقام إلى 97 في المائة للكميات و 86 في المائة للدولارات في نهاية يونيو/حزيران 2003. وعند قياس الموارد التي تم الحصول عليها مقابل الأهداف المحددة, ربما كان الرقم الخاص بالدولارات مؤشراً أفضل على الإنجاز, لأن بعض الجهات المانحة غير التقليدية لا تقدم كامل التكاليف المقترنة بتسليم السلع الغذائية, كما أن الأغذية المقدمة كانت تصل متأخرة أحياناً.

المواضيع البرنامجية

التقدير

27- أوفدت أول بعثة لتقدير المحاصيل والأغذية أثناء موسم الحصاد الرئيسي في أبريل/نيسان – مايو/أيار 2002. وتنبأت بحدوث نقص إقليمي في الحبوب يصل إلى أربعة ملايين طن حتى مارس/آذار 2002، مما يتطلب تدبير 1.2 مليون طن من الحبوب من المعونة الغذائية الطارئة لنحو 12.8 مليون من الأشخاص الضعفاء. وتم الإعداد لعملية الطوارئ الإقليمية على أساس هذا التقدير.

28- كان هناك تركيز له ما يبرره على الأغذية في التحليل المبدئي الذي أجرته لجنة تقدير المحاصيل والأغذية. وجرت محاولة لإجراء تقدير أوسع نطاقاً لهشاشة الأوضاع من خلال تقديرات متجددة أجريت تحت قيادة قسم الأغذية والزراعة والموارد الطبيعية للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي, وقامت بتنفيذها لجان تقدير هشاشة الأوضاع القطرية, بدعم من موظفي **البرنامج** وموارده, وكانت هذه التقديرات أمثلة على حسن التنسيق التعاون بين الوكالات. وتم الالتزام بأرقام العميلة على الصعيد العالمي تقريباً وساعدت على بناء القدرات المؤسسية في الدول الست الأعضاء المشاركة في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي.

29- جرت ثلاث عمليات تقدير لهشاشة الأوضاع جمعت بين المسوح الأسرية وأساليب الاقتصاد الغذائي في أغسطس/آب 2002 ونوفمبر/تشرين الثاني 2002 وأبريل/نيسان 2003. وفي العملية الأولى, نقح عدد الأشخاص المحتاجين إلى المساعدة فوصل إلى 14.4 مليون شخص, وارتفع هذا العدد إلى 15.2 مليون شخص في العملية الثانية. ورغم أن العمليتين طالبتا بزيادة كميات الأغذية المطلوبة فقد نقح **البرنامج** عملية الطوارئ دون أي زيادة في كميات الأغذية نتيجة للتخلف عن الوصول إلى المستوى المستهدف في عمليات التوزيع السابقة. ووفرت عملية التقدير الثالثة بيانات مستكملة عن الأمن الغذائي للأسر في السنة المحصولية الجديدة وتنبؤات أولية للاحتياجات من المعونة الغذائية في الموسم الجديد.

30- كانت هناك مخاوف بشأن الاحتياجات التي لم يتم تقديرها في المناطق الريفية النائية, كالمناطق الواقعة على حدود زمبابوي في موزامبيق. ولم تجر تقديرات في المناطق الحضرية إلا في زامبيا وزمبابوي. ومع ذلك, وبالنظر إلى التعقيدات التي تتسم بها عمليات التقدير, فإن التغطية التقديرية كانت جيدة فعلاً.

31- ثبت أن المحافظة على توافق في الآراء بين الوكالات يمثل تحدياً. فقد رأى بعض الشركاء أن هناك تركيزاً مبالغاً فيه على الأمن الغذائي, بينما أعرب آخرون عن عدم ارتياحهم إزاء الاحتياجات الفنية لاستخدام نهج التدبير المنزلي الأسري. ونشأت اختلافات بشأن استخدام تقدير هشاشة الأوضاع كأداة لتقدير الاحتياجات الطارئة وكمسح لتحديد خط الأساس للاتجاهات المزمنة الطويلة الأجل. ونظراً للتركيز المبدئي للجان تقدير هشاشة الأوضاع على الأغذية, فقد تم إدراج بعض الاحتياجات القطاعية في الجولتين الثانية والثالثة, ولكن تحليل الاتجاهات مع مرور الوقت لم يتيسر إلا بالنسبة لأسعار الحبوب والواردات التجارية.

32- كانت هناك عراقيل أكثر خطورة تعترض تنبؤات التقدير الدقيقة.

- أدى عدم وجود بيانات موثوقة إلى تقويض التنبؤات الخاصة بالواردات التجارية والمعونة الحكومية. وتراوحت المستويات التقديرية للواردات الحكومية في زمبابوي بين 000 250 طن و 000 800 طن. ولا يوجد بيان دقيق بكمية الأغذية التي تم إدخالها إلى البلد وتوزيعها عن طريق هذه القنوات والقنوات التجارية غير الرسمية.
- قدرت التجارة غير النظامية العابرة للحدود والتي تأتي بذرة أقل ثمناً من تلك التي تتوفر من خلال الأنشطة التي تدعمها الحكومة, تقديراً متدنياً. ففي ملاوي, مثلاً, بلغ مقدار ما تم بيعه بالأسعار المدعومة 000 50 طن فقط من 000 250 طن من الذرة قامت الحكومة بشرائها بالأسعار التجارية.
- كانت الأرقام الحكومية الخاصة بتعداد السكان والتي قدرت على أساسها الاحتياجات الشاملة, غير صحيحة من البداية. ولم تكن أمام لجنة تقييم هشاشة الأوضاع وبعثة تقييم المحاصيل والأغذية مصادر أخرى. وتم بعد ذلك تصحيح بيانات التعداد من قبل حكومتي زمبابوي بطرح مليوني شخص وحكومة زامبيا بطرح مليون شخص. وفي ليسوتو تعقدت التقديرات بسبب ضخامة العدد غير المستقر للمهاجرين من أجل العمل.
- أسفر تدهور نوعية تنبؤات بعض وزارات الزراعة بخصوص نوعية المحاصيل عن بيانات ضعيفة، وبصفة خاصة عن المحاصيل الأساسية البديلة مثل المنيهوت.
- كان هناك نقص في المعلومات الأساسية الخاصة باستهلاك الأغذية من غير الحبوب الغذائية كجزء من استراتيجيات التصدي التي تلجأ إليها الأسر.

على أنه, ينبغي التأكيد على أن كل الأغذية التي تم توزيعها عن طريق وكالات تقديم المعونة قد استهلكت داخل المجتمعات المحلية المستهدفة ولم يتم بيعها في الأسواق.

33- كان تحقيق التكامل بين تقديرات التغذية وتقديرات الأمن الغذائي موضع اهتمام متكرر. فالتقديرات التي أجريت بصورة منعزلة كانت تعوق تحديد الأسباب الغذائية والأسباب غير الغذائية لسوء التغذية. ولذا أدرجت القياسات المتصلة بالتغذية ضمن عمليات تقدير هشاشة الأوضاع الأولى في زامبيا وزمبابوي رغم أن منظمة الأمم المتحدة للطفولة كان يساورها القلق بشأن ملاءمة وكفاية إطار تحديد العينات الذي تستخدمه لجنة تقدير هشاشة الأوضاع فيما يتعلق بالحالة التغذوية, وتم التغلب على هذه العقبة في موزامبيق بعد أن تضمنت عمليتي التقدير الثانية والثالثة مسوحاً تغذوية موازية ومعبرة إحصائياً.

تحديد المستفيدين

34- استخدمت أربع طرائق لتحديد المستفيدين في عملية الطوارئ:

- التحديد الجغرافي لأكثر المناطق ضعفاً, وبخاصة في الحالات التي تطلب فيها تأخر الموارد تحديد أولويات تقديم المساعدات الغوثية للمناطق التي تشتد فيها وطأة الجوع.
- التحديد الزمني - ويعني زيادة التغطية على مراحل على أساس الجوع الموسمي.
- التحديد الأسري على أساس تقارير الهشاشة بما في ذلك استخدام مؤشري تقدير هشاشة الأوضاع والأمن الغذائي.
- تحديد الأنشطة المستهدفة وبما في ذلك أنشطة الغذاء مقابل العمل, والتغذية المدرسية, والتغذية التكميلية, والحصص الغذائية الخاصة بالأسر المتضررة من الإيدز؛ وتراوحت نسبة هذه الأنشطة مقارنة بعمليات التوزيع العامة للأغذية بين أكثر من 80 في المائة في موزامبيق وأقل من 20 في المائة في زمبابوي.

35- تم تحديد الاحتياجات التقديرية الأولية عن طريق بعثة تقدير المحاصيل والأغذية ولجنة تقدير هشاشة الأوضاع. ولكن تغير خط الإمداد كان يعني أنه يتعين على الشركاء إما خفض عدد المستفيدين أو تخفيض حجم الحصص الغذائية. ومن شأن تقديم كمية أقل من الأغذية لعدد أكبر من الأسر أن يقوض خطة توفير حصة غذائية شهرية كاملة أو حصة مرجعية. وفي بعض البلدان, كان خطأ الاستبعاد - نصيب المستفيدين المستحقين الذين لا يصل إليهم برنامج الإغاثة - أعلى كثيراً من خطأ الإدراج – أي النسبة المئوية لمساعدات الإغاثة التي تصل إلى المستفيدين الذين لا تنطبق عليهم معايير تلقي المساعدات. وأدت معضلة الاختيار بين التوسع والتعمق, وهي معضلة لا تنفرد بها عملية الطوارئ هذه, إلى عرقلة استراتيجية تحديد المستفيدين من بدايتها، وكان حلها الوحيد لهذه المعضلة هو تكييف عمليات التوزيع مع الكميات الإجمالية الواردة من الأغذية. وأدى توسيع نطاق العمليات وتقليصه بسرعة تبعا لما تقوم به لجان تقدير هشاشة الأوضاع من استيفاء للبيانات إلى زيادة العبء الواقع على المنظمات غير الحكومية بما يتجاوز قدراتها.

36- وترتبت على القيود الواردة على الإمداد والقدرات التشغيلية والتنفيذية في بعض البلدان زيادة الخطأ في القرارات الخاصة باستبعاد مناطق أو مجموعات المستفيدين. ولم يتم, مثلاً, تغطية بعض المناطق التي تشتد فيها وطأة الجوع في موزامبيق في الأشهر الأولى لعدم وجود الموارد الغذائية والشركاء.

37- تم الاسترشاد في تحديد المستفيدين والتوزيع النهائي على المستوى الميداني بتقارير تحديد هشاشة الأوضاع وقوائم المستفيدين التي وضعتها اللجان القروية. وساعدت المنظمات غير الحكومية على تحسين قوائم المستفيدين الأولية المستندة إلى المبادئ التوجيهية للتوزيع التي جرى وضعها محلياً والتي لم تكن متوفرة على مستوى **البرنامج**.

38- بيَّن تقييم أجراه **البرنامج** لتحديد المستفيدين في ملاوي في نوفمبر/تشرين الثاني 2002, ما يلي:

- أن المعونة الغذائية قد وصلت إلى الأسر التي تعاني مشكلة انعدام الأمن الغذائي واستهلكت بواسطتها في القرى المستهدفة وجرى تقاسمها مع الأقارب وفي المجتمعات المحلية التزاماً بالتقاليد السائدة؛ وفي الحالات التي وصلت فيها الاستحقاقات إلى زعماء المجتمع المحلي لم تنشأ نزاعات في هذا الصدد بشكل عام.
- أن المجتمعات المحلية نفسها اعتبرت أن نسبة تصل إلى 66 في المائة من الأسر كانت تعاني الفقر المدقع والفقر الشديد, في حين أن النسبة المستهدفة تبلغ 30 في المائة في معظم المجتمعات المحلية.
- أن الحضور الميداني والرصد الدائمين من جانب **البرنامج** والشركاء لتنقيح وتكييف نظم التوزيع كانا أمراً ظاهراً للعيان.

39- وأشاد مكتب مستقل لدعم التعلم[8] في ملاوي بالتنسيق الجيد بين أصحاب المصالح, وبخاصة بين لجان الإغاثة بالمناطق الإدارية ولجان الحماية المدنية بالمناطق الإدارية, وأثنى على **البرنامج** لدوره في تعزيز التعاون بين الحكومة والسلطات والمنظمات غير الحكومية على المستوى المحلي.

[8] تم إنشاء مكتب دعم التعلم بصفة مؤقتة من قبل شبكة التعلم النشط للمساءلة والأداء في الأنشطة الإنسانية ومقرها المملكة المتحدة.

الرصد والتقييم

40- اشتملت وثيقة عملية الطوارئ علي إطار منطقي, واستعراض للمخاطر والفروض، واستراتيجية واضحة لرصد الأداء، إلا أن الترتيبات المتصلة بالعملية قد اعتمدت في جانب كبير منها علي الأدوات والممارسات المتوفرة محليا والتي تتفاوت في نوعيتها. فلم يكن قد تم إعداد نماذج الإبلاغ الموحد ولم يكن من السهل الحصول عليها من المقر. ولا يتضمن نموذج عمليات الطوارئ بندا في الميزانية للرصد والتقييم، بل تم تخصيص الأرصدة اللازمة في هذه الحالة تحت بنود أخري.

41- ومع ذلك, فقد تصدي المكتب الإقليمي للمسألة في أغسطس/أب 2002 بتعميم تقرير شهري موحد بالنواتج مع استخدام آليات أخري. وبذلك يمكن تلخيص الأداء الإقليمي على النحو التالي: بعد ستة أشهر من البدء في تنفيذ العملية كانت كل البلدان قد وصلت إلي درجة كافية من دقة البيانات, مع إيلاء قدر أكبر من العناية للرصد والتقييم مقارنة بعمليات كثيرة أخري.

42- ساعدت المبادئ التوجيهية التي أصدرها المقر في تعريف المصطلحات ورسم الإستراتيجيات العريضة, ولكنها كانت أقل نفعا كصيغة جاهزة يمكن تكييفها لتتلاءم مع ظروف البلدان المختلفة. فلابد من وجود دليل إرشادي مفصل للإجراءات, وبخاصة عند التعامل مع منظمات غير حكومية منفذة تفتقر إلي الخبرة لتنفيذ العمليات, وإلا فإن موظفي الرصد والتقييم يقضون جزءاً كبيراً من وقتهم في وضع مبادئ توجيهية يسيرون على هديها.

43- لوحظ قدر من عدم التوازن بين جمع البيانات الذي اتسع نطاقه أكثر مما ينبغي،وتجهيز البيانات, الذي تأخر عن الموعد المقرر له, والتحليل, الذي لم يرتبط بالدرجة الكافية بتكييف البرامج. وكانت هناك بيانات كثيرة لم تجهز عند انتهاء عملية الطوارئ. وكان يمكن الاستفادة بصورة أكبر من عمليات الاستقصاء بالعينة والدراسات المخصصة, مثل دراسة تحديد المجموعات المستهدفة التي أجريت في ملاوي.

44- أثناء عملية الطوارئ عهد المكتب الإقليمي إلي فريق بإجراء تقييم للتأثير علي استبيان يجري في عدد قليل من المناطق في كل بلد. ولم يتوفر التقرير النهائي لفريق التقييم حتى وقت كتابة تقريريه الكامل والموجز.

45- وضع المكتب الإقليمي نظاما أكثر شمولا للرصد والتقييم ابتداء من فبراير/شباط 2003. وكان ذلك إطاراً إقليمياً حددت فيه ثلاثة عناصر هي: (1) رصد النواتج؛ (2) والرصد بعد التوزيع؛ (3) نظام مراقبة للمجتمع المحلي والأسرة حل محل المحاولات السابقة لوضع نظام لمنافذ التوزيع. وسوف ينفذ هذا النظام بالاشتراك مع اتحاد C-SAFE للمنظمات غير الحكومية وسوف يفيد في العام الثاني من عملية الطوارئ. ويسعى الإطار الجديد للرصد والتقييم إلي تقوية الروابط مع عمليات تقدير هشاشة الأوضاع.

التنفيذ

46- كانت فرصة اختيار الشركاء من المنظمات غير الحكومية محدودة في أحيان كثيرة. وشملت القيود تحديد الحكومة لأعداد المنظمات غير الحكومية في زمبابوي وعدم وجود الشركاء في المناطق النائية من موزامبيق، وإحجام أو عجز المنظمات غير الحكومية الدولية عن توسيع نطاق نشاطها خارج دائرة عملياتها الحالية, والمنظمات غير الحكومية التي تفتقر إلي الخبرة، والتي تكون عادة منظمات محلية. وقد ساعدت بعض المنظمات غير الحكومية الدولية القوية في بناء القدرات المحلية عن طريق التعاقد من الباطن مع المنظمات غير الحكومية القطرية. وفي بعض الأحيان لم يكن توزيع كميات كبيرة من الأغذية علي الأشخاص الذين هم في حاجة ماسة يتوافق مع تحديد الأهداف والرصد والإبلاغ القائم على النتائج.

47- رغم توفر أموال لتغطية تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى لمواجهة القيود المتعلقة بالقدرات، كانت المكاتب القطرية تميل إلي التعامل مع هذه الأموال باعتبارها منحاً تقدم للمنظمات غير الحكومية استجابة لما تقدمه من طلبات. ونظراً لضآلة الدعم أو التوجيه المقدمين من **البرنامج** فقد كان عبء تقديم الاقتراحات يقع علي كاهل المنظمات غير الحكومية. وكان افتقار المنظمات غير الحكومية إلي الخبرة يعني تقديم اقتراحات ضعيفة في بعض الأحيان. وقد أوضح المكتب الإقليمي انه كان يمكن تكييف النماذج الموحدة المتاحة لدى **البرنامج**, مثل نماذج تسجيل المستفيدين وبطاقات الحصص الغذائية بما يناسب احتياجات كل بلد علي حدة،الأمر الذي كان يمكن معه اختصار الإجراءات التصحيحية التي يلزم القيام بها أثناء التنفيذ.

سلة الأغذية والتغذية

48- توفرت معلومات منتظمة كمية ونوعية عن الحصص الموزعة علي المستوي دون القطري, وساعدت علي ذلك نماذج الرصد الموحدة؛ وكانت الحصة المرجعية مناسبة ومتسقة مع المبادئ التوجيهية. وتم في بداية عملية الطوارئ تشكيل حصة مرجعية من 400 جرام من الحبوب الغذائية، و60 جراماً من البقول، و20 جراماً من الزيت، و100 جرام من خليط الذرة والصويا، مع مراعاة تفشي فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ثم عدلت هذه الحصص عندما أتضح أن

الكميات المتوفرة في العالم من خليط الذرة والصويا لا تكفي لسد الاحتياجات. واستخدمت حصة مرجعية منفصلة لشهور الشتاء في ليسوتو.

49- ومع ذلك لم يتم الوفاء بالحصة الغذائية اليومية المثلى في أي بلد من البلدان بطريقة ثابتة مع الزمن. ووضعت المكاتب القطرية حصصاً غذائية مخططة مختلفة بالتشاور مع المكتب الإقليمي؛ وتم تكييف استراتيجيات تحديد الأولويات لتتواءم مع المستويات المتاحة من الموارد والمعلومات خلال عمليات تقييم هشاشة الأوضاع.

50- عندما كانت الموارد منخفضة في بداية عملية الطوارئ اتخذ قرار بإعطاء أولوية لشراء الذرة, رغم أن هذا القرار لم يكن أفضل القرارات بالنسبة لتشكيلة الأغذية المتوازنة تغذوياً. إلا أن هذا القرار كان معقولاً رغم ذلك من المنظور الشامل للبرمجة. وكان المكتب الإقليمي يدعو بصورة مستمرة لتحسين الأوضاع التغذوية, وتمكن في مرحلة لاحقة من العملية من توفير كميات متزايدة من الأغذية عالية الجودة، وتزامن ذلك مع ذروة الأزمة.

51- كانت المزية غير المتوقعة لمسألة الأغذية المحورة وراثياً هي أنها أتاحت الفرصة لتقوية الذرة بالعناصر الغذائية أثناء عملية الطحن لتحسين نسبة العناصر الغذائية النزرة. وتمت بين يوليو/تموز 2002 وأبريل/نيسان 2003 تقوية 322 70 طناً من دقيق الذرة، وتم شراء 000 12 طن إضافية بالأسعار التجارية.

52- لم تكن هناك مراقبة تغذوية شاملة في الإقليم، ولم تعد النظم التي كانت تديرها الحكومات من قبل صالحة للعمل. وكان أصحاب المصلحة هم الذين يجرون المسوح التغذوية في بلدان عديدة. وفي ملاوي, أمكن إجراء مسوح المناطق بطريقة متزامنة لتوليد بيانات مع مرور الوقت تعطي صورة عامة جيدة للوضع التغذوي في المناطق المستهدفة في أثناء عملية الطوارئ؛ وتعذر إجراء هذه المسوح في زامبيا بسبب الافتقار إلي القدرة الفنية, وفي زمبابوي بسبب عدم وجود الإرادة السياسية. وتم في بعض البلدان دمج البيانات الخاصة بالتغذية والأمن الغذائي أثناء الدورة الأولي من التقديرات التي وضعتها لجان تقدير هشاشة الأوضاع, إلا أنه كانت هناك مخاوف من عدم ملاءمة إطار تحديد العينات الذي استخدمته لجنة تقدير هشاشة الأوضاع من أجل تقدير الوضع التغذوي؛ ولذلك لم تشمل التقديرات اللاحقة التي وضعتها لجنة تقدير هشاشة الأوضاع مؤشرات القياس الأنثروبولوجية. وينظر **البرنامج** وأصحاب المصلحة الآخرون حالياً في إمكانية وضع نظام مراقبة تديره منظمة الأمم المتحدة للطفولة.

النهج المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز

53- من الصعب تحديد المستفيدين من أنشطة المعونة الغذائية من الأشخاص الذين يعانون من فيروس نقص المناعة البشرية /الإيدز: فمازالت المعلومات الخاصة بانتشار الفيروس غير متكاملة. وكما أن الخوف من الفضيحة يحول دون فحص المصابين عن قرب. وقد استجاب برنامج الأغذية العالمي فوراً للمشاريع التي تتوفر لها مقومات البقاء اللازمة, وإن كان حجمها يقصر عن مواجهة الأزمة الناشئة.

54- وشملت المبادرات ما يلي:

- استقطاب الدعم عند المستويات العليا, بما في ذلك عن طريق إيفاد بعثة مشتركة بين المبعوث الخاص (للشئون الإنسانية) والمبعوث الخاص (لشئون فيروس نقص المناعة البشرية /الإيدز في أفريقيا) إلى أربعة بلدان في الإقليم في يناير/كانون الثاني 2003؛
- حصة معونة غذائية مرجعية جديدة أكثر تنوعاً للتوزيع العام؛
- إدماج مؤشرات فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز البديلة في عملية تقدير هشاشة الأوضاع؛
- شن حملات تثقيفية للتوعية بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز بما في ذلك الحملات التي تتم عن طريق الفرق المسرحية المحلية وأجهزة الفيديو في مواقع التوزيع العام في ملاوي وزامبيا؛
- مشاريع رائدة صغيرة في البرامج التي تنفذ في المجتمع المحلي ومدارس المجتمع المحلي, في إطار البرنامج القطري في ملاوي وعملية الطوارئ في زامبيا، على أن يتم التوسع فيها في عملية الطوارئ الجديدة؛
- نشرة للتوزيع المجاني بعنوان "الأغذية وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز" في إطار البرنامج التجريبي المعنون "منع الاستغلال والاعتداء الجنسي في الأزمة الإنسانية في الجنوب الأفريقي".

55- يمكن أن تؤدي المعونة الغذائية دوراً حفازاً في الأزمة الإقليمية لفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز, بتغيير أنماط العمل ودعم الاحتياجات التغذوية, مثلاً. ومع ذلك, فإنها لا تكفي بالمرة من دون التدخلات الإضافية غير الغذائية، وهي نقطة أكد عليها **البرنامج** مراراً.

المساعدات التكميلية

56- بذلت جهود لإشراك جماعات سكانية معينة في برنامج متنوع، رغم ضآلة عدد مثل هذه الأنشطة بالنسبة للتوزيع العام. وشملت المشاريع التغذية المدرسية, والتغذية العلاجية والتكميلية للأطفال تحت سن الخامسة والحوامل والمرضعات, ومساندة أيتام الإيدز, والأسر الحضرية المتضررة بالإيدز في زامبيا. وشملت التحديات:

- عدم توفر الوقت الكافي للتخطيط وجمع البيانات, والتعرف على قدرات شركاء التنفيذ وتقييمها, والتحضير للأنشطة.
- تنقيح البروتوكولات السابقة للتغذية التكميلية والعلاجية, ووضع مبادئ توجيهية جديدة وتدريب موظفي الحكومة والمنظمات غير الحكومية, كما حدث في ملاوي
- الاعتراف بأن التحضير لأنشطة إضافية تتصل بعملية الطوارئ وتنفيذ هذه الأنشطة ورصدها يزيد من عبء العمل الواقع علي موظفي المكتب القطري. وأن هناك حاجة إلى موارد بشرية ومالية إضافية تشمل مدخلات غير غذائية, ومعارف وخبرات فنية.

57- قد لا يكون من الملائم البدء في أنشطة تكميلية متنوعة لعدة أشهر فحسب بموارد غير كافية. فالأنشطة التي بدأت في منتصف مدة العملية نادراً ما كانت تحقق أهدافها. ومن الضروري دعم أنشطة الإنعاش الجارية لخلق فرص جديدة لكسب العيش يجري دمجها في وقت لاحق في العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش والبرامج القطرية. وترمي عملية الطوارئ الجديدة إلي توسيع نطاق هذه البرامج لتشمل 550 214 2 من المستفيدين في البلدان الستة؛ ومع ذلك, لم يتضح حتى الآن ما إذا كان من الممكن التغلب علي القيود علي المدى القريب.

المسائل الجنسانية

58- ظهرت بوادر مشجعة علي تعميم المسائل الجنسانية في السياق العام لعملية الطوارئ الإقليمية, وعناصرها القطرية, ووثائقها الداعمة. وتعرف المكتب الإقليمي والمكاتب القطرية في وقت مبكر علي بعض جوانب القصور؛ التي ترجع في الغالب إلى افتقار الشركاء إلي القدرات.

59- انعكست التزامات برنامج الأغذية العالمي تجاه المرأة في مذكرات التفاهم المبرمة مع المنظمات غير الحكومية ألا أنه لم تكن هناك متابعة منتظمة لها أثناء التنفيذ. وفي بداية العملية لم يراع في استمارات التسجيل الموجودة في نقاط التوزيع الأخيرة أن تتضمن خانات لجمع وتحليل البيانات الأساسية لكل من الذكور والإناث. وكان أغلب الموظفين الميدانيين التابعين للمنظمات غير الحكومية في ملاوي وزامبيا من الرجال. وفي المواقع التي زارتها البعثة, كانت مشاركة النساء في اختيار المستفيدين محدودة أو معدومة في أغلب الأحيان. وعلي المستوي الإقليمي, كان تمثيل النساء في لجنة إدارة الأغذية أقل من المستوي الذي استهدفه **البرنامج** وهو 50 في المائة من الأعضاء والمناصب التنفيذية، وغالباً ما كان يجري تثبيط مشاركتهن.

60- ينبغي الاعتراف بحدوث تطورات إيجابية عديدة.

- نظمت فرقة العمل الناجحة المشتركة بين منظمة الأمم المتحدة للطفولة, وإنقاذ الأطفال - المملكة المتحدة, وبرنامج الأغذية العالمي حلقات دراسية في جميع أنحاء الإقليم حول: منع الاستغلال الجنسي والإيذاء الجنسي على النساء والأطفال في الأعمال الإنسانية. وتم تدريب أكثر من 650 4 مشاركاً بين نوفمبر/تشرين الثاني 2002 وأبريل/نيسان 2003.
- كانت بعض بيانات تقييم هشاشة الأوضاع مفصلة بصورة كافية لتحديد مستويات انعدام المساواة الجنسانية والهشاشة الجنسانية.
- لعبت لجان إغاثة النساء في سوازيلند دوراً مركزياً في إدارة عمليات توزيع الأغذية ويجري إنشاء لجان مماثلة في زامبيا.

الإمداد

الأداء العام

61- حقق إنشاء مركز للإدارة والإمداد في جوهانسبرج قدراً محموداً من التماسك في عملية معقدة. وكانت هناك سياسات ومبادئ توجيهية ملائمة عالمياً جاهزة في مجال الإمداد, وتصورات للتخطيط الاحترازي, تم وضعها خلال زيارات تحضيرية لرئيس دائرة النقل البري. وتم إجراء تقديرات قطرية للإمداد بسرعة وكفاءة.

62- تم توسيع نطاق العملية الخاصة التي وضعت أصلاً للاستجابة الإمدادية، لتشمل الإدارة العامة للمكتب الإقليمي وكان لها دور حيوي في توفير الموارد اللازمة للإدارة الإقليمية ووحدة الإمداد الإقليمي, ومع ذلك, فقد كانت مستويات التزويد بالموظفين والخبرات غير كافية لعملية بهذا الحجم. كما كان هناك فراغ تخلّف عن اختفاء فرع النقل التابع للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي الذي أنشئ في 1992 - 1993.

63- نتج البطء في استكمال التوزيع في الأشهر الستة الأولى عن عدم توفر السلع, والقدرة المحدودة للموانئ, والنقل البري, والتوظيف عند المستويات الدنيا, ومسألة الأغذية المحورة وراثياً, الانتقال إلى الشراء من الأسواق المحلية, والطحن, والمتطلبات الإجرائية, وعدم وجود شركاء للتنفيذ من البداية. وتم التغلب على معظم هذه القيود بحلول يناير/كانون الثاني 2003.

64- مكنت قوة القطاع التجاري في الجنوب الأفريقي **البرنامج** من تنفيذ أعمال المناولة في الموانئ وإدارة عمليات نقل الأغذية على شبكة السكك الحديدية في الجنوب الأفريقي, وإدارة عمليات تحويل البضائع في الموانئ, ونقاط التوزيع الممتدة من خلال مقاولين, أما نقاط التوزيع الأخيرة وعمليات التوزيع الثانوية فكان يديرها شركاء التنفيذ.

65- تأخر إصدار أذون الاستيراد لمدد وصلت إلى ثلاثة أسابيع, ولم تجد الطلبات التي قدمت من خلال الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي لخفض مدة التأخير. وكان لذلك في بعض الأحيان آثار سلبية على توفر الأغذية مما زاد من تعقيد إدارة خطوط الإمداد.

66- اعتمدت العملية الخاصة 224 10 في أواخر 2003 لإصلاح خط حديدي طوله 77 كيلو متراً من ميناء ناكالا في موزامبيق إلى ملاوي ولتوفير قاطرات مؤجرة إضافية. وتم تمويل هذه العمليات الخاصة بالكامل عن طريق اثنتين من الجهات المانحة وسوف تكتمل في ديسمبر/كانون الأول 2003.

67- حققت المائتا شاحنة ذات العجلات الست التي تبرع بها الاتحاد الدولي للصليب الأحمر/النرويج نجاحاً كبيراً, وبخاصة في النقل إلى المناطق النائية رغم التحفظات الأولية وتفضيل بعض المكاتب القطرية لشركات النقل التجارية بخاصة في ملاوي. وقد لا يكون من السهل مقارنة كفاءة التكلفة لهذه الشاحنات بمقاولي النقل التجاريين رغم أن ذلك قد يكون أمراً مرغوباً فيه, لأن هذا النوع من القدرات لا يوجد في سوق النقل العادي.

مسألة الأغذية المحورة وراثياً

68- جاءت الاستجابة لمسألة الأغذية المحورة وراثياً في صورة توسع كبير في الشراء من السوق الإقليمية في جنوب أفريقيا, بشكل حول وحدة الإمداد الإقليمي إلى عملية قطرية أخرى ترسل من الصوامع وتتعامل مع الطحن, والتعبئة والمتطلبات الإجرائية. وفي زامبيا, كان لابد من التخلص من الأغذية المحورة وراثياً بما في ذلك الأغذية الموجودة فعلاً في البلد. وتم تحويل الذرة المحورة وراثياً إلى صوامع في ديربان ودار السلام وتوقفت الإمدادات بينما كان البحث يجري عن سلع تشتري على الصعيد الإقليمي.

69- كانت هناك آثار عديدة لمسألة الأغذية المحورة وراثياً. فقد استلزم الأمر طحن الذرة المحورة وراثياً من الولايات المتحدة جنباً إلى جنب مع الشراء من الأسواق المحلية وتم في غضون ذلك تدعيم الذرة بعناصر غذائية إضافية. وتم التعاقد مع مطاحن جنوب أفريقيا مقابل الاحتفاظ بنسبة 25 في المائة من المنتجات الثانوية للطحن لاستخدمها كأعلاف, ولكن حتى هذا الإجراء أصبح غير اقتصادي بعد انخفاض أسعار الذرة والأعلاف. وفي بولاوايو ترتب على ذلك خسارة بنسبة 8 في المائة بالإضافة إلى تكاليف الطحن. ولم تقبل زامبيا أي منتجات محورة وراثياً, مطحونة أو كاملة. ونظم المكتب القطري في ملاوي الطحن داخل القطر ولكنه اضطر فقط إلي طحن الذرة الواردة من الولايات المتحدة بمجرد ابتداء موسم الزراعة.

المشتريات المحلية والإقليمية

70- كانت هذه أكبر عملية شراء من السوق المحلية والإقليمية في التاريخ الحديث **للبرنامج**. وقد عملت وحدات المشتريات التابعة للمكتب الإقليمي والمكاتب القطرية بصورة جيدة ولكن ملاك الموظفين لم يكن كافياً لمواجهة الظروف الجديدة. وبسبب مسألة الأغذية المحورة وراثياً، والتي كان يتوقع لها منذ البداية أن تشكل 15 في المائة من كل السلع المسلمة زادت المشتريات الإقليمية مع منتصف يونيو/حزيران 2003 إلي 000 334 طن بتكلفة قدرها 63 مليون دولار أمريكي، جاء 000 280 طن منها من جنوب أفريقيا؛ كما تم شراء 000 121 طن إضافية من السوق العالمية[9]. وكانت السياسة المتبعة هي الشراء بكميات صغيرة منعاً لحدوث تأثير عكسي في السوق فقد كانت تكلفة ذرة جنوب أفريقيا ترتفع

[9] حسب البيانات المتاحة للبعثة في منتصف يونيه 2003 لعملية الطوارئ 10200. وارتفعت المشتريات الدولية والإقليمية ألي 000 585 طن بين يناير 2002 ويوليو 2003 لعملية الطوارئ المرحلتين السابقة وعملية الطوارئ 10200 كما ذكر من قبل في هذا التقرير

أحياناً لتصل إلي 195 دولاراً أمريكياً للطن في أواخر 2002. وكان ارتفاع سعر رند جنوب أفريقيا مقابل الدولار الأمريكي أهم عامل وراء الارتفاعات في الأسعار.

71- ورغم أن التعاقد علي مشتريات الأغذية كان جيداً وفعالاً فان المكتب الإقليمي لم يتمكن من تخصيص الوقت والجهد اللازمين للمشتريات غير الغذائية. وكان هناك افتقار إلي الوضوح فيما يتصل بالتمويل المتاح: فلم تحصل زمبابوي مثلاً علي مخصصاتها الكاملة من المركبات إلا في نهاية عملية الطوارئ، وانقضت خمسة أشهر قبل تسليم خيام التخزين المؤقتة لملاوي التي كانت قد طلبت لأغراض التخزين المسبق قبل موسم الأمطار.

نظم المعلومات

72- نفذت في الإقليم عملية فعالة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتوفير الاتصالات العامة, والأمن والبريد الإلكتروني, والأجهزة اللازمة لشبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات, ونظام معالجة حركة البضاعة وتحليلها. ومع ذلك, فقد حدثت مشاكل اتصال في بعض المواقع كميناء ناكالا. وكان تدريب الموظفين دون المستوى المطلوب. وتميز الفريق المبدئي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات بالكفاءة ولكن الاستمرار في العمل والتغطية شهدا حالات عدم انتظام بسبب بقاء الموظفين لفترات قصيرة فقط.

73- كانت المعلومات الخاصة بخطوط الإمداد منتظمة ودُعمت بوجود موقع وحدة الإمداد الإقليمي على شبكة الإنترنت. وكان من نقاط الضعف أن دائرة الشحن التابعة لبرنامج الأغذية العالمي لم تكن تستأجر سفن الولايات المتحدة. فلم يكن يتم إخطار الأجهزة المسؤولة عن عمليات الإمداد على الصعيد الإقليمي بالشحنات إلا بعد إبحار السفن في أغلب الأحيان. وبذلت المكاتب القطرية والمكتب الإقليمي جهداً كبيراً في إدارة خطوط الإمداد, ولكن لم يكن واضحاً منذ البداية ما إذا كان الموظفون المسؤولون عن خط الإمداد مسؤولين أمام الأجهزة المسئولة عن وضع البرنامج أو عن عمليات الإمداد. وأصدر المكتب الإقليمي قرارات إدارية بأن يكون الموظف الإقليمي المسؤول عن الإمداد تابعا لمكتب المدير الإقليمي وبأن ترأس وحدة البرامج اللجنة المعنية بخط الإمداد.

تعبئة الموارد

74- كرس المكتب الإقليمي وقتاً وجهداً كبيرين لاستقطاب الدعم وتعبئة الموارد, وسانده في ذلك قسم تعبئة الموارد ومكتب الاتصالات في المقر. وكان للمدير التنفيذي، باعتباره مبعوثاً خاصاً، دور أساسي في تحسين صورة العملية. وزادت استجابة الجهات المانحة لعملية الطوارئ من 37 في المائة في نهاية سبتمبر/أيلول 2002 إلى 86 في المائة بنهاية يونيو/حزيران 2003 مقومة بالدولارات وبنسبة 97 في المائة مقومة بالأطنان.

75- كان من السمات المميزة لهذه العملية ارتفاع عدد الجهات المانحة وتنوعها: فقد أسهمت فيها أكثر من 40 جهة مانحة بنهاية مايو/أيار 2003. وكان لابد من إيجاد حلول مبتكرة لبعض الجهات المانحة غير التقليدية لتدبير التكاليف المرتبطة بالتبرعات لأن هذه الجهات لم توفر الوسيلة اللازمة لاسترداد التكاليف بالكامل.

76- استفادت ملاوي وزامبيا بصفة خاصة من المرونة الإقليمية في تعبئة الموارد, فتم اقتراض الأغذية المبدئية اللازمة لسوازيلند من موزامبيق. واستفاد عدد من الحالات الصغيرة نسبياً في موزامبيق أيضاً, حتى دون أن تعلن الحكومة حالة الطوارئ, غير أنه كان من الممكن تحسين الاستجابة في الأشهر الستة الأولى من عملية الطوارئ.

الموارد البشرية

77- تطلبت عملية الطوارئ زيادات سريعة في الموظفين غير الموجودين أصلا؛ واستخدم في البداية موظفون منتدبون من المكتب الإقليمي لشرق وجنوب أفريقيا (كمبالا), وموظفون وخبراء استشاريون مؤقتون للعمل لفترات قصيرة. كان وجود الموظفين العشرة الذين أتيحوا بموجب اتفاق توفير الموظفين الاحتياطيين مفيداً, وبخاصة في عمليات الإمداد؛ كما كان هناك أيضاً 11 متطوعا من متطوعي الأمم المتحدة. وكان هناك مكتب قطري جديد في زمبابوي ومكتب فرعي جديد في سوازيلند. وبحلول ديسمبر/كانون الأول 2002، كان قد تم نشر 900 موظف في الإقليم ولكن كان هناك نقص حاد في الموظفين في المراحل الأولية للعملية. وكان على مجموعة صغيرة من الموظفين الفنيين أن تقوم بتدريب الموظفين المعينين محلياً وتوجيه الخبراء الاستشاريين[10] إلى جانب عبء العمل الثقيل الملقي على عاتقهم.

[10] كان هناك خمسون خبيراً استشارياً في نوفمبر/تشرين الثاني.

78- كان اشتراك فريق موجود في المقر في روما في تصميم عملية الطوارئ عملاً مبتكراً, ولكن قيام قسم الموارد البشرية بالرصد المتسق كان يمكن أن يفيد. ووفرت قائمة المرشحين للتصدي لحالات الطوارئ 22 موظفاً للمكتب الإقليمي. وتبين من استعراض التقييم الآني لترتيبات قائمة المرشحين للتصدي لحالات الطوارئ أن هناك عزوفاً من جانب المديرين عن التخلي عن الموظفين المدربين, وأن معظمهم كان من الفئة ف-3 أو أقل وأن موظفي قائمة المرشحين للتصدي لحالات الطوارئ كانوا يستخدمون فقط لسد الثغرات لحين تعيين موظفين نظاميين.

79- كان تمثيل النساء جيداً على كل المستويات. ولم يكن التنسيق بين وحدات المقر يتسم بالكفاءة دائماً فيما يتصل بتزويد المكتب الإقليمي بالموظفين. فكانت الموارد البشرية تتولى مهمة نقل الموظفين وتكليف موظفين للقيام بمهام مؤقتة, وإحاطة مكتب الشؤون الإنسانية علماً بالموظفين الذين يكلفون من القائمة وكان الفريق المعزز للتدخلات الإمدادية الطارئة يتولى أمور الاتفاقات الاحتياطية.

80- لاحظت أول بعثتين للتقييم الآني وجود مستويات عالية من التوتر لفترات طويلة. ولم يكن من السهل إيجاد حلول لهذه الأمور؛ وقد تكون مساندة الأقران بصورة غير رسمية هي أفضل أسلوب في كثير من الأحيان. ومع استقرار العملية انخفضت مستويات التوتر.

التمويل

81- لم تكن لدى مديري المكاتب القطرية معلومات واضحة عن التمويل المتوفر بشكل عام ولا عن تمويل النقل البري والتخزين والمناولة بصفة خاصة. وغالباً ما كانت مستحقات مقاولي النقل تصرف متأخرة بسبب التأخر في الإفراج عن الأرصدة.

82- كانت مشاكل التدفق النقدي مشاكل نابعة من جوهر النظام, ومرتبطة بالتعامل مع نظام معالجة حركة السلع وتحليلها, وهو جزء لا يتجزأ من الترخيص باعتمادات تكاليف الدعم المباشر في شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات. وكان الترخيص بصرف النقدية يتوقف إما على إدخال مستند الشحن في النظام في حالة الشحنات العينية, أو تأكيد الوصول إلى الجهة المقصودة في حالة المشتريات الإقليمية والمحلية. وفي كلتا الحالتين كانت هناك فترات تأخير تصل إلى عدة أشهر بين تأكيد التعهد المعقود وتوفر أرصدة تكاليف الدعم المباشر اللازمة للدخول في الالتزام. وتفاقمت المشكلة بسبب الحاجة إلى نقل البيانات يدوياً بين نظام كومباس وشبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات وكان ذلك يتطلب مهارات لم تكن متوفرة دائماً. وكان نظام كومباس صارماً أكثر مما ينبغي؛ ولكن كان هناك إخفاق من جانب الإدارة في تنفيذ السياسة المؤسسية في إعداد الوثائق المناسبة قبل تركيب نظام كومباس.

83- كان وجود التدفق النقدي تحت بند تكاليف الدعم المباشر مثيراً للمشاكل بصفة خاصة. وفي مارس/آذار 2003 تجاوزت الالتزامات التي كانت تقدر بمبلغ 18.9 مليون دولار أمريكي, مستوى الإيرادات البالغ 18.3 مليون دولار أمريكي. وتبرز أربعة أسباب لذلك:

- أن الجهات المانحة غير التقليدية لا توفر دائماً أموالاً لتغطية تكاليف الدعم المباشر. وأدى ذلك - مع عوامل أخرى – إلى عجز يقدر بمبلغ 5 ملايين دولار أمريكي في ميزانية تكاليف الدعم المباشر؛
- كانت هناك مشاكل تتعلق بالأرصدة المرخص بصرفها من خلال شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات (انظر ما سبق)؛
- قام **البرنامج** من جانب واحد بتحويل مليون دولار أمريكي من تكاليف الموظفين من ميزانية مصروفات دعم البرنامج والإدارة إلى ميزانية تكاليف الدعم المباشر لعملية الطوارئ للأشهر الستة الأخيرة من 2002, مما كان له تأثير سلبي على التدفق النقدي لتكاليف الدعم المباشر في أوائل 2003؛
- في المراحل المبكرة كانت التبرعات تتضمن تكاليف الدعم المباشر بمعدل 31 دولاراً أمريكياً للطن, وليس القيمة المعدلة لتكاليف الدعم المباشر لعملية الطوارئ.

84- اعترافاً بهذه المشاكل, وضع مقر **البرنامج** تدابير آلية جديدة للنقل البري والتخزين والمناولة, وتكاليف التشغيل المباشر الأخرى وتحويلات أرصدة تكاليف الدعم المباشر. وسوف تظهر نتائج هذا الإجراء في عمليات الطوارئ في المستقبل.

الاستنتاجات

85- تضمنت استجابة **البرنامج** المتناسقة لحالة الطوارئ في الجنوب الأفريقي تغييرات جديدة كبيرة, وبخاصة في ما يتصل بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز, والتنسيق بين الوكالات, والاستجابة لمسائل الأغذية المحورة وراثياً والشراء على المستوى الإقليمي. ورغم أن التقييم الآني تضمن تحفظات إزاء بعض المسائل, فإنه يؤكد على التفاني وعلى الخبرات والابتكارات التي جعلت من عملية الطوارئ عملاً ناجحاً بصورة ملحوظة من عدة جوانب, وسوف يفيد في استخلاص دروس مهمة.

التوصيات

86- يوصى بما يلي:

- تعزيز التقديرات المتصلة باحتياجات **البرنامج** من خلال (1) استعراض منهجية بعثات تقييم المحاصيل والأغذية وتحسين تقييم الواردات المتوقعة, وإحلال بيان ميزانية الأغذية محل بيان ميزانية المحاصيل، وتحديد احتياجات الفرد من الأغذية؛ (2) الخطوط التوجيهية لتقييم احتياجات الطوارئ التي تلبي المعايير الدنيا في عمليات تحديد العينات, وسبل كسب العيش, وتحليل الأسواق والاحتياجات غير الغذائية؛ (3) توضيح انعدام الأمن الغذائي المزمن والمرحلي من خلال إجراء المزيد من الدراسات الأساسية في المناطق التي يتعرض فيها السكان للصدمات المتكررة.
- توفير السياسة المؤسسية والتوجيه التشغيلي لتحديد المستفيدين واستراتيجيات التوزيع, واستعراض مفهوم الحصص الغذائية المرجعية الفردية والأسرية في ضوء الفهم المحسن لآليات الدعم الاجتماعي للمجتمع المحلي وقدرات الأسر على الصمود بما فيها دور أغذية المجاعات.
- التأكد من أن نظام الرصد والتقييم يتضمن تمويلاً وبنداً في الميزانية مكرسين لهذا الغرض في وثائق عملية الطوارئ. وينبغي إيفاد موظفين متخصصين في الرصد والتقييم وفي تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها من بداية أي عملية طوارئ جديدة. وينبغي أن يشمل التوجيه المؤسسي للرصد والتقييم وحدات نمطية عملية, ونصائح متدرجة ونماذج قياسية يسهل تعديلها لتتلائم مع الاحتياجات المحلية. وينبغي تحقيق التوازن بين جمع البيانات وتنقية/تجهيز البيانات المتعلقة بالرصد والتقييم وتحليلها.
- استعراض احتياجات التركيب السريع لشبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات ونظام كومباس وتشغيلها وتوفير الروابط اللازمة لها في ظروف الطوارئ. والأهم من ذلك كله التأكد من توفر التدريب المناسب في المكاتب القطرية.
- ترشيد تعيين الموظفين لعمليات الطوارئ. ويمكن أن يكون فريق واحد بالمقر مسؤولاً عن تزويد جميع عمليات الطوارئ بالموظفين. ولاستكمال قائمة المرشحين للتصدي لحالات الطوارئ, ينشأ سجل للخبراء الاستشاريين الخارجيين, بما فيهم كبار المبرمجين الذين تتوفر لديهم معرفة ببرنامج الأغذية العالمي, والتأكد من وجود توازن بين الجنسين. ويُطلب من نائب المدير التنفيذي لشؤون العمليات ومدير مكتبه القيام بدور أكبر في تعميم القائمة, والتأكد من تقديم المديرين لمبررات فيما يتعلق بالاحتفاظ بالموظفين عندما تكون هناك حاجة ماسة إليهم.
- معالجة مسألة قدرات المنظمات غير الحكومية في حالات الطوارئ وتوفير التوجيه للمكاتب القطرية في ما يتعلق بإجراء تقييم سريع لقدرة المنظمات غير الحكومية والخيارات المتاحة لها فيما يختص بمعالجة نقاط الضعف في قدراتها على المدى البعيد والمدى القريب فيما يتعلق بالتمويل والتدريب والمدخلات الخارجية.
- إقامة الحجج الواضحة لإبراز الميزة النسبية لبرنامج الأغذية العالمي في ما يتصل بالتصدي للأسباب الهيكلية لانعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية, بما في ذلك فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز, وبشكل خاص في سياق وثائق استراتيجية الحد من الفقر والتقييم القطري المشترك وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وينبغي أن تقتصر عمليات توزيع الغذاء العامة على فترات محددة بوضوح.
- توحيد وتحسين نوعية الأنشطة التكميلية المستهدفة القائمة, بدلاً من زيادتها.

87- يتضمن التقرير النهائي الكامل توصيات أكثر تفصيلاً.