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

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الثالثة

روما، ٢١-٢٤/١٠/١٩٩٦

تقارير التقييم والتقارير الختامية

البند ٥ (أ) من جدول الأعمال

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/96/5-A/Add.3
9 September 1996
ORIGINAL: ENGLISH

تقييم عمليات الطوارئ وعمليات اللاجئين والنازحين المزمنة: المشروع إقليم ليبيريا ٤٦٠٤

تقييم سياسة البرنامج في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥ للعمليات التي يدعمها البرنامج للاجئين والنازحين في ليبيريا وكوت ديفوار وغينيا وسيراليون

الموجز

كانت هذه العملية من أضخم عمليات الطوارئ المعقدة التي نفذها البرنامج – وإن كانت "أكثرها صمتاً"، إذ أنها لم تنل سوى قدرا محدوداً من التغطية الإعلامية لفترات طويلة من تاريخها. وبالمثل، فإن استجابة البرنامج، على الرغم من أنها كانت هائلة، لم تنل سوى قدرا محدوداً نسبياً من الإعلان عنها. ففي ما بين عام ١٩٩٠ وعام ١٩٩٥، قدّم البرنامج إلى البلدان ا ربعة المتضررة سلعاً غذائية بلغ مجموعها نحو ٦٩٥ ٠٠٠ طن، وصل مجموع تكاليفها نحو ٣٩٠ مليون دولار. فقد تلقّت ليبيريا ٣٨ في المائة من مجموع الكميات المرسلة، وغينيا ٢٨ في المائة، وكوت ديفوار ٢١ في المائة وسيراليون ١٣ في المائة. وكانت الولايات المتحدة هي أكبر مساهم في هذه العملية على امتدادها، كما كان **الاتحاد ا وروبي** من أكبر المساهمين أيضاً حتى عام ١٩٩٣. كذلك ساهمت بلدان عديدة أخرى، لاسيما اليابان والسويد وهولندا، مساهمات غذائية ونقدية.

أما من حيث سرعة الاستجابة، فقد كانت العملية بأكملها ذات سجل رائع. وفيما يتعلق بالكميات التي تم تسليمها، وتوزيعها (وإن كان ذلك بدرجة أقل)، فإن أداء هذه العملية من عمليات الإغاثة يعتبر ذا مستوى رفيع للغاية. فقد وصلت إلى هذه المناطق كميات ضخمة من ا غذية لتلبية احتياجات سكانها، وأنقذت مئات ا لاف من ا رواح، في ظل ظروف مادية وأمنية صعبة للغاية. ومع ذلك، فقد كانت إدارة ا زمة هي العنصر الثابت. وهى التى سادت فى العمل العاجل وعلى المدى القصير.

ومع أن الاحتياجات للتوزيع العام قد خفضت نوعاً ما، فإنها لم تستبعد تماماً. إذ كانت البعثة ترى أن إنهاء التوزيع العام على مراحل بتخفيض الحصّة وتعديل سلة ا غذية تدريجياً، وبإدخال خطط للتغذية الموجهة كما حدث في عام ١٩٩٦، إنما هو استجابة معقولة لحالة من أحوال الكوارث التي استمرت وقتاً طويلاً. ومع ذلك فإن القرارات بشأن الخيارات السياسية المتاحة وتنفيذها آخر ا مر في شبه الإقليم كانت ترتكز على بيانات غير كافية عن ا وضاع الاقتصادية والاجتماعية للمستفيدين واستراتيجيات التعامل مع هذه ا وضاع والظروف الاقتصادية المحلية التي يواجهونها. فإذا كان من الصواب إنهاء التوزيع العام في ظل هذه الظروف، لا بد من إيجاد وسيلة أخرى لتحقيق ذلك (أنظر التوصية (أ) تقديم المعونة وإنهائها على مراحل).

ولقد ظل توجيه المعونة بغرض الإغاثة شد المحتاجين إليها بين السكان المتضررين واحداً من أصعب القضايا التي تواجه العملية. وقد تفاقمت هذه المشكلة في العديد من المناطق من جراء تجدد حالات انعدام ا من. وفى غياب بيانات اجتماعية واقتصادية وتغذوية، ورصد أحوال السكان المتضررين وظروفهم، فإن هناك خطراً من ألا يتمكن **البرنامج** من معرفة معلومات كافية عن أحوالهم تجعل توجيه المعونة أمراً له فاعليته ومغزاه.

لدواعي الاقتصاد طبعت هذه الوثيقة فى عدد محدود من النسخ، فالمرجو من السادة أعضاء الوفود والمراقبين أن يكتفوا بهذه النسخة أثناء الجلسات وألا يطلبوا نسخا إضافية منها إلا للضرورة القصوى.

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لاشتمالها على توصيات للنظر فيها

وفقا لقرارات **المجلس التنفيذي** المتعلقة بأساليب عمله التي اتخذها في دورة انعقاده العادية الأولى، فان 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 و**الأمانة** 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:

مدير قسم التقييم:	W. Kiene	رقم الهاتف: 5228-2029
كبير مسؤولي التقييم:	A. Waeschle	رقم الهاتف: 5228-2032

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

معلومات أساسية عن حالة الطوارئ (الباب الأول، القسم (ألف)[١]

١- أحدثت الفترة الأخيرة للحرب الأهلية في ليبيريا (منذ ديسمبر/كانون الأول ١٩٨٩) تأثيرات مدمرة على ليبيريا ذاتها، وكانت لها انعكاسات خطيرة تجاوزت حدودها لا سيما في كل من سيراليون، وغينيا، وكوت ديفوار. فقد شهدت ليبيريا فترات من الهدوء النسبي، وبخاصة خلال النصف الثاني من عام ١٩٩٥ عقب توقيع اتفاقات السلام في أبوجا، لكنه، حتى وقت كتابة هذا التقرير (مايو/أيار ١٩٩٦)، كانت الحرب تضطرم في جميع أرجاء مونروفيا. وبالمثل، كان الوضع يتذبذب في سيراليون، منذ انتخابات ٢٦ فبراير/شباط ١٩٩٦، بين مراعاة وقف إطلاق النار وانتهاكه.

٢- ولقد تضرر من هذه الصراعات التي وقعت في هذا الإقليم، نحو ثلاثة ملايين نسمة، وأصبح ما يزيد على مليوني نسمة من النازحين ونحو ٨٥٠ ٠٠٠ نسمة من اللاجئين، وكان عدد سكان هذه البلاد قبل الحرب يبلغ نحو ٢,٥ مليون نسمة في ليبيريا و٤,٥ مليون نسمة في سيراليون. أما الفئات المتضررة الأخرى من السكان فلا تصنف كلاجئين أو كنازحين، وبالتالى فغالباً ما تتجاهلهم الاحصاءات.

٣- ولقد شهدت ليبيريا أعمال عنف متقطعة فيما قبل عام ١٩٨٩. لكن الهجوم الذي شنّ في ٢٤ ديسمبر/ كانون الأول ١٩٨٩ على مقاطعة نيمبا من جانب مجموعة من الثوار الليبيريين المعروفين باسم "الجبهة الوطنية في ليبيريا"، أشعل بداية حرب أهلية كبيرة استمرت ست سنوات ولم تنته بعد. وبمرور الوقت، انضمت طوائف وشيع إلى الصراع، مما تسبب في خلق فوضى كبيرة، وأدى إلى تعقيد أية جهود تبذل نحو السلام، مما أجبر السكان على إخلاء قراهم والسعي إلى الالتجاء إلى العاصمة المجاورة (تحت حماية مجموعة مراقبة وقف إطلاق النار التابعة للجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا) وفى البلدان المجاورة وهى كوت ديفوار وغينيا وسيراليون بوجه خاص. ويسود الاعتقاد بأن نحو ٢٠٠ ٠٠٠ شخص قد سقطوا ضحايا لهذه الحرب.

٤- وفى سيراليون، يتصل حراك حالة الطوارئ جزئياً بما يحدث في ليبيريا، وإن كانت تزكى أوارها عوامل داخلية في سيراليون. وقد بدأ الصراع المسلح في مارس/آذار ١٩٩١، عندما شنّ أعضاء "الجبهة المتحدة الثورية" هجمات على القوات الحكومية. وقد أدى استمرار العنف منذ مارس/آذار ١٩٩١ وحتى عام ١٩٩٦ وقتل آلاف المدنيين بلا تمييز إلى حركات نزوح ضخمة للسكان الذين نزحوا إلى المدن الكبرى و إلى العاصمة وكذلك إلى البلدين المجاورين غينيا وليبيريا. وتشير التقديرات إلى أن ثلث السكان البالغ عددهم ٤,٥ مليون نسمة قد أجبروا على الفرار من ديارهم.

نظرة عامة على استجابة البرنامج (الباب الأول، القسم ألف. [٢])

٥- وجهّت معونات **البرنامج** (التي بدأت في ١٩٩٠/٢/١٥)، في بادئ الأمر، من خلال عمليات الطوارئ الخاصة بستة بلدان. فعلى إثر تصاعد الأزمة الليبيرية، وزيادة تعقيدات العملية الشاملة، شرع **البرنامج** في استخدام منهاج إقليمي

---

(١) تشير المراجع الواردة في هذا التقرير إلى ا قسام ذات الصلة في التقرير الكامل عن تقييم سياسة **البرنامج** في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥ في عمليات اللاجئين والنازحين التي يدعمها **البرنامج** في كل من ليبيريا وكوت ديفوار وغينيا وسيراليون. (هذا التقرير متاح باللغة الإنجليزية فقط)

وقد جرى تنسيق هذا التقييم بواسطة واحد من كبار المسؤولين في قسم التقييم، في **البرنامج**. فقد أوفدت البعثة إلى البلدان ا ربعة التي تضررت من أعمال الحرب، وذلك في الفترة من ١٩٩٦/٢/١٢ إلى ١٩٩٦/٣/٢٥، وكانت تتألف من أحد الاستشاريين من كبار المتخصصين في الإدارة الحكومية ورئيس للفريق من البرنامج، وأخصائي في ا نثروبولوجيا الاجتماعية من **البرنامج**، وأخصائى في التغذية لإجراء التقييمات القطرية في كل من ليبيريا وسيراليون (استشاري) من **البرنامج**، واخصائي اقتصاد زراعي من **منظمة ا غذية والزراعة**، واقتصادي في النقل من **البرنامج**. وشارك ممثل من وزارة الخارجية للولايات المتحدة كمراقب في عملية التقييم لسيراليون.

"شامل"[١]، ونُفذ من خلال ثلاث عمليات طوارئ إقليمية وخمسة عمليات إقليمية مزمنة للاجئين والنازحين – برقم ٤٦٠٤ – بما في ذلك المرحلة الجارية. واشتملت العملية الإقليمية كذلك على أربعة آلاف لاجئ ليبيرى في نيجيريا (قدّم لهم **البرنامج** مساعداته حتى نهاية عام ١٩٩٤) و٠٠٠ ١٤ لاجئ ليبيرى في غانا مايزالون يتلقون مساعدات البرنامج بموجب مشروع مزمن للاجئين والنازحين يجرى تنفيذه في الوقت الحاضر.

٦- وطوال الفترة قيد البحث، استهدفت معونات البرنامج توفير أغذية الإغاثة إلى اللاجئين والنازحين في البلدان الأربعة المتضررة بمزيد من الفعالية قدر ما أمكن. وقد صمم برنامج عام ١٩٩٦ بطريقة تهدف إلى إنهاء التوزيع العام للمعونة تدريجياً وذلك لصالح خطط تغذية موجهة، مثال ذلك تغذية المجموعات الضعيفة في أحوال الطوارئ ومشروعات التغذية المدرسية ومشروعات الغذاء مقابل العمل.

٧- وبغية النهوض بالاعتماد على الذات وتجنب التبعية، صيغت بالفعل استراتيجية لإنهاء المعونة تدريجياً منذ عام ١٩٩٢ من خلال التخفيض التدريجي للحصة، ومنذ عام ١٩٩٤-١٩٩٥ من خلال تعديل سلة الأغذية (أنظر الفقرة ٣٥). وعلى أساس التقديرات السنوية للاحتياجات من الأغذية المشتركة بين **البرنامج ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية، أخذت هذه الاستراتيجية في اعتبارها ما كان ينظر إليه بأنه الطابع الخاص لهذه العملية الإقليمية من عمليات الطوارئ التي تدمج فيها الغالبية العظمى من اللاجئين والنازحين في مجتمعات محلية يستعان بها في القيام بالنشاطات المنتجة المدرة للدخل. ومع ذلك، فقد تقرر الإبقاء على "شبكة الأمان" وخطط التغذية التكميلية للمجموعات الضعيفة، مثل الأطفال في سن ما قبل المدرسة والأطفال الذين لا يرافقهم أحد، والحوامل والمرضعات والمسنين وكذلك اللاجئين أو النازحين الذين وصلوا مؤخراً، مع انخفاض أوضاعهم التغذوية، في شتى مراحل المشروع المزمن للاجئين والنازحين، (هذا علاوة على التوزيع العام).

٨- وقد تذبذب عدد المستفيدين على مدى السنوات الست نتيجة لتكثيف الصراعات القائمة، ومن حيث إمكانية الوصول إلى السكان المتضررين. ومن الصعب حساب أعداد السكان المتغيرة دوما على وجه الدقة، وإن تباينت الأرقام الرسمية بين مختلف الوثائق. ويبين الجدول التالى تقديرات **البرنامج** لأعداد المستفيدين خلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥.

السنة	ليبيريا		سيراليون		غينيا	كوت ديفوار
	اللاجئون	النازحون[١]	اللاجئون	النازحون	اللاجئون	اللاجئون
١٩٩٠		٤٦ ٠٠٠	١٢٥ ٠٠٠		٣٢٥ ٠٠٠	٣٠٠ ٠٠٠
١٩٩١		٨٠٠ ٠٠٠	١٢٥ ٠٠٠		٣٢٥ ٠٠٠	٣٠٠ ٠٠٠
١٩٩٢		٨٠٠ ٠٠٠	١٠ ٠٠٠	٢٣٠ ٠٠٠	٤٥٠ ٠٠٠	٢٤٠ ٠٠٠
١٩٩٣	١٠٠ ٠٠٠	١ ٠٠٠ ٠٠٠	٨ ٠٠٠	٢٥٥ ٠٠٠	٤٨٥ ٠٠٠	١٨٠ ٠٠٠
١٩٩٤	١٠٠ ٠٠٠	١ ٠٠٠ ٠٠٠	٦ ٠٠٠	٢٥٥ ٠٠٠	٤٨٥ ٠٠٠	١٨٠ ٠٠٠
١٩٩٥	١٠٠ ٠٠٠	١ ٤٠٠ ٠٠٠	٦ ٠٠٠	٢٩٤ ٠٠٠	٤٨٥ ٠٠٠	٢٥٠ ٠٠٠

(١) يشمل النازحون من ليبيريا ٠٠٠ ٨٠٠ من سكان مونروفيا، يقال أنهم "تضرروا من الحرب". وعلى الرغم من أن تقديرات عام ١٩٩١ حددت السكان المتضررين والذين هم بحاجة إلى المعونة في مونروفيا الكبرى بنحو ٠٠٠ ٦٠٠ نسمة، فإن هذه المنطقة لا يمكن الوصول إليها إلا من وقت خر.

٩- ولقد نجحت عملية الإغاثة، فيما بين عامي ١٩٩١ و١٩٩٥، في تسليم ما متوسطه ٠٠٠ ١٣٠ طن من الأغذية سنوياً أو ما يقرب من ٠٠٠ ٩ طن شهرياً. ومن حيث الحجم، فإن هذه لم تكن عملية ضخمة على غير العادة بالنسبة

([١]) من المنتظر أن يسهل اتباع المنهاج الإقليمي "الشامل" تحسين تخطيط معونة **البرنامج**. وهى تشمل ميزانية شاملة واحدة وسلة غذائية تتيح توخى المرونة وسرعة اتخاذ القرارات المحلية والإقليمية في توزيع ا غذية والموارد غير الغذائية على النازحين واللاجئين في البلدان ا ربعة المتضررة، وفقا لخطى السكان ومدى تحركهم ووفقاً للاحتياجات المتغيرة.

للبرنامج. وإنما كانت هذه العملية معقدة بوجه خاص من حيث تسليم الأغذية، ويعزى هذا أساساً إلى استمرار الحرب الأهلية وتدهور البنيات الأساسية المادية.

١٠- ولقد كان هناك تدفق معقول وباستمرار لسلع **البرنامج** الغذائية التي تعبر من خلال أربعة موانئ رئيسية هي فريتاون ومونروفيا وكوناكرى وسان بدرو، على الرغم من حدوث بعض تباينات كبيرة في استخدام كل ميناء على حده. ولقد أخذ **البرنامج** على عاتقه تحمل هذه المسؤولية بالتعاون مع الشركاء المنفذين وهم المنظمات غير الحكومية في العملية بأكملها، ومن الميناء حتى نقاط التسليم الأمامية إلى آخر نقاط التسليم النهائية، وبالنسبة للنازحين حتى نقاط التوزيع. أما بالنسبة للاجئين، فإن توزيع الأغذية ورصدها ورفع التقارير عنها تتولاه **مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** والمنظمات غير الحكومية المنفذة. ويعمل **البرنامج** بصفة غير مباشرة معها، باستثناء كوت ديفوار، حيث يتولى هذه المسؤولية الشركاء المنفذون **للبرنامج** (لأسباب ذكرت في تقرير التقييم الشامل).

طابع التقييم ونطاقه (الجزء الأول، القسم باء (١) - (٥))

١١- قُصد بهذا التقييم أساساً إجراء تحليل للسياسة البرامجية للمعونات التي قدمها **البرنامج** في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥ للاجئين في كل من ليبيريا وسيراليون، ومن النازحين في ليبيريا وكوت ديفوار وغينيا وسيراليون. وقد كُلّفت البعثة بإلقاء نظرة مرجعية بغرض استكشاف المستقبل واستخلاص الدروس الواجب تعلمها "للمرة القادمة" (وكذلك لبقية هذه العملية الإقليمية "الجارية")، سواء أكانت في هذا الإقليم أم في إقليم آخر. وبالتالي فإن هذا التقييم يتخذ شكل نظرة عامة موضوعية إلى القضايا التي يرد ذكرها في الفقرات التالية، بما في ذلك المسائل المتعلقة بتصميم السياسات وإقامة المؤسسات. وقد بحثت جميع المسائل المتعلقة بالسياسات في إطار تشغيلي، وبحث أحد أعضاء البعثة نظام التوزيع والتسليم بوجه خاص ومدى فعالية تكاليفه للبرنامج.

١٢- وقد طلب **برنامج الأغذية العالمي** من البعثة أن تدرس القضايا التالية: (أ) مدى الكفاءة والفعالية في تحديد المستفيدين وتوجيه المعونات لهم في ضوء المعونات الشاملة التي يزودون بها واستراتيجيات البقاء الفردية، (ب) مدى فعالية التنسيق بين المنظمات المعنية بعملية الإغاثة، (ج) مدى أهمية وكفاءة المنهاج الإقليمي، (د) الصلات القائمة بين الإغاثة والإحياء والتنمية. وأثناء عمل البعثة، سيجرى تحديد موضوعات أخرى، مثل التوزيع العام في مقابل خطط التغذية الموجهة.

الحقائق والنتائج

تسليم المعونات وتوزيعها (الباب الثالث. القسم باء. (٢) - (٣))

١٣- أما فيما يتعلق بتسليم المعونات (وبدرجة أقل) توزيعها، فإن أداء عملية الإغاثة الإقليمية يُعتقد أنه كان ذو مستوى رفيع جداً بوجه عام. فقد وصلت كميات ضخمة من الأغذية إلى المناطق والسكان الذين هم بحاجة إليها في ظل ظروف مادية وأمنية شديدة الصعوبة. ومع ذلك، فإنه بسبب بعض العيوب في تتبع السلع ورفع التقارير عنها، لا يمكن الدفاع عن هذا الأداء القياسي بوضوح، عندما توجه إليه الانتقادات. وقد حدث في مناسبتين على الأقل أثناء هذه العملية، أن تقدمت جهات مانحة رئيسية إلى **البرنامج** باتهامات عن حدوث خسائر كبيرة في السلع في كل من ليبيريا وسيراليون. ونظراً

لعجز **البرنامج** عن الاستجابة على الفور، وبطريقة مقنعة، تركت هذه المشكلات لتتفاقم حتى وصلت إلى نقطة قدمت فيها الدلائل التي تفند هذه المزاعم – فإن ثقة الجهات المانحة في قدرة **البرنامج** على إدارة الأغذية التي عهد إليه بها، كانت تتلاشى على نحو متزايد.

١٤- وبوجه عام، فإن تسليم السلع حقق الفعالية المعقولة للتكاليف، في ضوء المواقع المبعثرة والمتغيرة التي يوجد فيها المستفيدون، وبالنظر إلى العقبات المتقطعة والخطيرة في أغلب الأحيان للوصول إليهم، وكذلك طابع قطاع النقل في الإقليم. ومع ذلك، فقد أمكن تحقيق مزيد من الوفورات، بالاستعانة بكوادر متميزة ومؤهلة من موظفي اللوجستيات.

١٥- أما التأثيرات غير المرضية نسبيا التي أثيرت بشأن التوزيع النهائي والمساءلة فقد نشأت أساسا من عدم فعالية الترتيبات المؤسسية والتنظيمية، والافتقار إلى إجراء حوار سياسي نشط مع **مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين**، نتيجة لوجود مشكلات في الاتصال بين **البرنامج والمفوضية**، لتقييم الترتيبات الجارية والتعرف على ما إذا كانت تؤدى إلى إدخال تحسينات حقيقية (أنظر الفقرة ٢٦).

تحديد أعداد السكان المعرضين للخطر وحصرهم وتحديد احتياجاتهم الغذائية (الباب الثالث، القسم ألف (١) – (٤)، والباب الثالث، القسم باء، (٤))

١٦- تتباين القدرة الفردية للاجئ أو النازح على مواجهة حالة من حالات الطوارئ وفقا لعدة عوامل منها : (أ) الظروف الاقتصادية للمنطقة التي ينزح إليها النازح أو يحاول أن يلتجئ إليها، (ب) مستوى التدريب والتعليم للمستفيد، ووظيفته السابقة، وما يلقاه من دعم بالانضمام إلى أسرة كبيرة وما شابه ذلك، (ج) إمكانية الحصول على معونة تكميلية، (د) أنظمة التسجيل والتوزيع القائمة. ونتيجة لهذه العوامل، توجد اختلافات ملحوظة في قدرات الأفراد على التكيف من خلال اللاجئين والنازحين الذين يغمرهم الإهمال في بعض الأحيان في تعميمات مثل " إدماج اللاجئين في الأسر المضيفة في المناطق التي بها أسواق نشطة "، وكذلك إدماج أعداد النازحين بإتاحة الفرصة لهم لكسب أسباب رزقهم محليا[١].

١٧- ويجرى تسجيل اللاجئين والنازحين بطرق عديدة، وتتولى ذلك أنواع شتى من الوكالات [٢]. ولقد صودفت مشكلات تعزى من ناحية إلى الصعوبات الكامنة في تعداد هذه الأعداد الضخمة من السكان. وقد تفاقمت هذه المشكلات من جراء طابع "الاستقرار الذاتي" لتدفقات اللاجئين والنازحين، والذي جعل من الصعوبة بمكان التمييز بين المستفيدين المعنيين والسكان المحليين. فقد أدت الأوضاع الأمنية المتغيرة طوال الفترة قيد البحث وقرب منازل السكان من كثير من النقاط الآمنة للاجئين والنازحين إلى خلق مزيد من المشكلات في الوقت الذي تصل فيه تدفقات جديدة إلى هذه المناطق، في حين يحاول آخرون العودة إلى ديارهم. وقد نزعت بعض أنظمة التسجيل إلى أن تؤدى إلى مستويات مرتفعة من الغش والفساد أكثر من غيرها، مما يؤدى إلى زيادة الضغوط على الموارد المحدودة المتاحة. فعلى سبيل المثال، طلب إلى الرؤساء المحليين في أجزاء من هذا الإقليم أن يسجلوا سكانهم (كما حدث في سيراليون بالنسبة للنازحين)، أو عدد اللاجئين في مدنهم أو قراهم. وقد أتاح هذا تسجيل السكان المحليين الذين هم ليسوا بنازحين أو لاجئين، مما ترتب عليه المبالغة في التسجيل. ولا شك أن عمليات التحقق من الأعداد، وإجراء عمليات الحصر المادية، على الرغم من أنها تستغرق وقتا طويلا وتعتبر مكلفة عند تنظيمها، تعالج مشكلة المبالغة في التسجيل معالجة دائمة، وبالتالي تضمن أن يذهب المزيد من معونات البرنامج إلى المجموعات الحقيقية المعنية.

---

(١) المصدر: التقرير المشترك عن تقييم الاحتياجات الغذائية.

(٢) يتولى تسجيل اللاجئين الشركاء المنفذون **لمفوضية ا مم المتحدة لشؤون اللاجئين**، وهم وزارة التخطيط في غينيا، ووزارة الداخلية في كوت ديفوار، في حين تتولى المنظمات غير الحكومية تسجيل النازحين.

١٨- وهناك تباينات كبيرة بين أحوال فئات السكان المستفيدة الأساسية – كاللاجئين والنازحين والمتضررين من الحرب – تؤكد على نوع المشكلات التي يواجهونها. ومن هنا، فإنه يلزم أن تكون لهذه التباينات استجابات مختلفة. فعلى سبيل المثال، وبسبب ضعف الهياكل الاقتصادية المحلية وانعدام الأمن بصفة عامة، فإن الأشخاص المتضررين من الحرب والنازحين في ليبيريا وسيراليون غالباً ما يكونون في حاجة أشد وأكثر اعتماداً على **البرنامج** وعلى المعونات الأخرى أكثر من اللاجئين في كوت ديفوار وغينيا.

١٩- فالسكان في مونروفيا، الذين تتعرض أنشطتهم العادية لخطر الحرب، كان يشار اليهم في البداية على أنهم نازحين، حيث تميع الفوارق بينهم وبين النازحين في مخيمات المدينة. وفى حين كان سكان مونروفيا يشعرون بكل تأكيد بحاجتهم إلى التوزيع العام للأغذية في عام ١٩٩٠، وقت وصول الحرب إلى ذروتها، فإن العديدين في الإقليم يوافقون على أن هذه الحاجة الماسة قد تضاءلت في عام ١٩٩٢. ومع ذلك، فقد استمر التوزيع العام، الذى يعزى جزئياً إلى الصعوبات السياسية في إنهاء المعونة تدريجياً.

٢٠- وعلى الرغم من التوصيات التي قدمت في مناسبات عديدة من جانب البعثات المشتركة لتقييم الاحتياجات من الأغذية لإجراء مسوح أسرية، فإن هذه المسوح أُجريت مرة واحدة من جانب استشاريين محليين ولم تجر سوى مرة واحدة في كوت ديفوار في عام ١٩٩٤، وفى غينيا في عام ١٩٩٤/١٩٩٥. ورغم أن **مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** هى التي موّلت كلا الاستقصائين، فإنهما كانا بمثابة استقصاءات قطاعية وبالتالى لم يعكسا سوى "صورة سريعة" للظروف السائدة في ذلك الوقت بالذات.

٢١- وفى ضوء نقص البيانات التفصيلية بشأن الخصائص الاجتماعية والاقتصادية للسكان المتضررين، فإن توجيه المعونة لمن هم بحاجة حقيقية إليها، قد أثبت أنه أكثر صعوبة من توصيل المعونة إلى المحتاجين من السكان. وتعاني القرارات اللازم اتخاذها لتحديد الاحتياجات من المعونة الغذائية على أساس البيانات المستقاة من المسوح التغذوية من عدد من المعوقات التي تتمثل فيما يلي : (أ) قصور شمولها الجغرافي والسكاني بسبب سوء الأحوال الأمنية، (ب) الوصف المحدود للسكان الذين يجرى عليهم المسح، من حيث طول مدة نزوحهم أو إقامتهم على سبيل المثال، (ج) نقص البيانات عن أسباب سوء التغذية.

تلبية الاحتياجات الغذائية في أحوال الطوارئ (الباب الثالث، القسم جيم. (١) – (٣))

٢٢- **التوزيع العام**. ولقد أمكن تحاشى وقوع مجاعة واسعة النطاق في الإقليم لزيادة كميات الأغذية المتاحة على إطلاقها. وهناك بعض الدلائل التي تم استيفاؤها من مسوح التغذية تفيد بأن معدلات سوء التغذية قد هبطت بسرعة عندما وصلت المعونة الغذائية إلى مناطق الأزمة بكميات كافية. ومع ذلك، فقد لوحظ انخفاض معدلات سوء التغذية في كل من ليبيريا وسيراليون في المناطق التي أمكن الوصول إليها بعد أن كان ذلك مستحيلاً طوال فترات طويلة، ومن غير المحتمل أن يعزى ذلك إلى المدخلات الواردة من **البرنامج** ومن غيره من وكالات الغوث، إذ استؤنفت في الوقت ذاته، حركة التجارة والتبادل التجاري. وفى الوقت ذاته، فإن المعونة الغذائية لم تكن أداة ناجحة على الدوام في تلبية الاحتياجات بسبب تكرار انقطاع التوزيع من ناحية (ويعزى ذلك أساساً للظروف الأمنية) وعندما أصبح حجم الحصة غير كاف للتعويض عن النقص السابق، (إذ لا يرخص بالتوزيع بأثر رجعى).

٢٣- **التغذية التكميلية**. تشير التقارير الواردة من المنظمات غير الحكومية الطبية والتي تدير مراكز التغذية العلاجية والتكميلية في كل من ليبيريا وسيراليون، أن تأثير هذه المراكز على المدى القصير كان إيجابياً بوجه عام (بين الأطفال الذين زاد وزنهم). ومع ذلك، فإن هذه المراكز كانت لديها بعض القيود. فعلى سبيل المثال، من المحتمل أن يتضاءل

التأثير في المدى البعيد حين يترك الأطفال هذه المراكز ويعيشون في نفس الظروف التي أدت بهم إلى المعاناة من سوء التغذية في المقام الأول، فتقديم حصة منزلية لهم لم يكن هو السبيل الفعال على الدوام، إذ أن هذه الحصة قد تفيد في تغذية الأسرة كلها أو تباع في السوق، وقد أفادت التقارير بوجود أعداد كبيرة من المخالفين من بعض المراكز. وعلاوة على ذلك، فإن تكلفة إدارة مراكز التغذية مرتفعة هى الأخرى، أما التكلفة الشهرية للأغذية وحدها فتبلغ نحو أربعة أضعاف قيمة الحصة الأساسية. ومع أن التغذية التكميلية والعلاجية قد تكون ضرورية في أحوال الأزمات، فإنه نظراً للقيود سالفة الذكر، فإن السؤال الذى يثار في هذه الحالة هو ما إذا كانت الأغذية التي توزع لهذا الغرض يمكن توجيهها توجيهاً أفضل لأغراض الوقاية بدلاً من أغراض العلاج.

٢٤- **التغذية المدرسية في أحوال الطوارئ.** بدأت التغذية المدرسية في أحوال الطوارئ في ليبيريا في عام ١٩٩١، وتم تشغيلها أساساً في مونروفيا. وفى سيراليون، حيث بدأ البرنامج في عام ١٩٩٢، تسلم الأطفال من بعض مخيمات اللاجئين والنازحين وجبات مدرسية. واستبعد من بينهم غير المقيمين في المخيمات. وفى هذين البلدين، فإن الوجبات المدرسية كانت تقوم بمثابة تحويل للدخل، وتشجع الأسر على إرسال الأبناء إلى المدرسة. وبالتالى فإن التأثير التغذوي للوجبة كان أقل أهمية. وقد وردت تقارير تفيد أن إعداد الوجبات كان أمراً صعباً، إذ تقدم الأغذية من الحبوب فقط، وكان من المنتظر أن توفر المدرسة بعض الإضافات، وبدلاً من ذلك كانت تقدم للأطفال حصصاً جافة. ولما كانت التغذية المدرسية تلعب دوراً يحفز الأطفال على "العودة إلى المدرسة"، فإن التوزيع الذى يسمح بأخذ الحصة إلى المنزل في نهاية اليوم، قد يكون فعالاً بنفس القدر كتوفير وجبة مطهية. وعلى خلاف برامج التغذية التكميلية، فإن التغذية المدرسية ليست موجهة إلى الأطفال ذوي الأوضاع الهشة بوجه خاص، ولذا فإن التحويل داخل الأسرة لا يمثل مشكلة كبرى.

التنسيق بين المنظمات المشتركة في أحوال الطوارئ (الباب الثالث، القسم هاء. (١) - (٤))

٢٥- يتباين التنسيق والاتصال داخل الإقليم بين **البرنامج ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** وغيرها من منظمات **الأمم المتحدة** تبايناً كبيراً. ولقد أنشأت **الأمم المتحدة إدارة للشؤون الإنسانية** في مارس/آذار ١٩٩٢، وإن كانت لم تصل إلى الإقليم إلا في عام ١٩٩٥. وقبل ذلك التاريخ كان الممثل المقيم **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي** (وهو الآن المنسق المقيم **للأمم المتحدة**) يعين كممثل **لإدارة الشؤون الإنسانية** في ليبيريا وسيراليون. ولقد أكد **برنامج الأغذية العالمي** في مناسبات عديدة أهمية تعيين الأشخاص من ذوى الخبرة في منصب المنسق **لإدارة الشؤون الإنسانية**.

٢٦- وفى ليبيريا، يعتبر التنسيق جيداً بوجه عام، لاسيما في المراحل الأولى من الصراع. وقد **لعب برنامج الأغذية العالمي** دوراً قيادياً، بوصفه من ناحية أكبر وكالات **الأمم المتحدة** العاملة في البلاد، ولأنه كان أول من وصل مبكراً إلى مونروفيا أثناء الحرب. كذلك يعزى التنسيق الجيد والعلاقات الطيبة مع أوساط الإغاثة إلى الشخصية القوية التي كان يتمتع بها المدير القطري **للبرنامج** والذي كان يعمل في الفترة من ١٩٩١ إلى ١٩٩٥، وكان يتمتع باحترام وثقة زملائه. ومع ذلك، فإن أهمية الشخصية في هذه الحالة تدلل على الطابع التعسفي لنظام القيادة والتنسيق. ففي غينيا، على سبيل المثال، فإن العلاقة ذات الأهمية العليا التي كانت قائمة بين **برنامج الأغذية العالمي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** لم تكن مرضية نوعاً ما أثناء تلك الفترة، على الرغم من أنها تحسنت في الآونة الأخيرة. وكان هذا يعزى من ناحية إلى المشكلات الكامنة في العمل ذاته - وهى مشكلة تسجيل فئات السكان وعدد اللاجئين والنازحين المقرر تقديم المعونة لهم مما سبب خلافات كبيرة - كما كانت تعزى كذلك إلى تحديد المشكلات في نظام التدخل ذاته. وتحاول المفاوضات بشأن إبرام مذكرة التفاهم بين **برنامج الأغذية العالمي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** أن تعالج بعض هذه المشكلات.

٢٧- ولقد حدثت انعكاسات للاستجابة في بعض الحالات لاحتياجات الطوارئ حالما تنشأ، بالنسبة لحجم الاستجابة، والمثال على ذلك هو الافتقار إلى أية وكالة محددة تضطلع بمسؤولية توفير الاحتياجات غير الغذائية للنازحين. ولا شك أن الافتقار إلى المعونة التكميلية للنازحين يقلل من شأن جهود **البرنامج**.

٢٨- كذلك فإن آليات التنسيق بين **البرنامج** والحكومات، باستثناء الترتيبات التي اتفق عليها مع وزارة الداخلية في كوت ديفوار، لم تكن مرضية تماماً، بالرغم من تباين الأوضاع في الإقليم لأسباب شتى.

٢٩- وقد تتصل المشكلات التي تنشأ في العلاقة بين المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية بقضايا غموض الصلاحيات والمسؤوليات، والافتقار إلى قنوات فعالة لمعالجة المشكلات فور حدوثها. ففي الحالات التي يتعامل فيها **برنامج الأغذية العالمي** تعاملاً مباشراً مع المنظمات غير الحكومية، كشركاء منفذين، فإنه يصيغ مذكرات تفاهم تحاول أن تعالج بعض هذه المشكلات. وقد تنطوي أنشطة المنظمات غير الحكومية التي قد تؤثر على عمل **البرنامج** ولكنها مستقلة عنه، على مشكلات تصعب السيطرة عليها. فمثلاً، صودفت في سيراليون أمثلة تطبق فيها **جمعية الصليب الأحمر** سلة غذائية مختلفة وحجماً مختلفاً للحصة الغذائية يوزع على مجموعات المستفيدين في نفس المناطق. وعلى الرغم من مذكرة التفاهم الأخيرة بين **البرنامج وجمعية الصليب الأحمر**، فإن هذه الأمثلة لاتزال تحدث باستمرار.

المنهاج الإقليمي (الباب الثالث، القسم جيم (١) - (٣))

٣٠- ساعد المنهاج الإقليمي على تيسير أنشطة تسليم السلع تيسيراً كبيراً. فلقد كانت عمليات إعادة توزيع الموارد الإقليمية فيما بين البلدان، والقيام بعمليات عبر الحدود، والمشتريات المحلية من زيت النخيل، وعمليات المقايضة، ونشاطات التسليم التي أثبتت فعالية تكاليفها كانت كلها إجراءات إيجابية للغاية. ولقد أتاح المنهاج الإقليمي، بدرجة أخص، اتخاذ القرارات إزاء إعادة توزيع السلع فيما بين البلدان الأربعة في وقت متأخر بكثير عما كان من الممكن أن يحدث بالنسبة للمشروعات القطرية المحددة. وكانت ميزة هذا التأخير كبيرة من حيث توجيه عمليات التسليم على نحو أمثل وخاصة في ظل ظروف من التغييرات المهمة التي تحدث في مواقع المستفيدين وأعدادهم وتذبذب هذه الأعداد في عملية إعداد السلع. وعلاوة على ذلك، فإن المنهاج الإقليمي سهل كيفية استخدام أموال النقل الداخلي والتخزين والمناولة وتقديم الحسابات عنها.

٣١- وربما يكمن العيب في المنهاج الإقليمي في نزوعه نحو تطبيق أساليب مبسطة للغاية في معايرة سلة الأغذية والحصص الغذائية. ولما كانت الظروف التي يواجهها النازحون واللاجئون والسكان المقيمون هى ظروف متباينة، فإن تأثير عملية المعايرة هذه قد يتمثل في توفير مزيد من الأغذية لبعض مجموعات السكان على حساب البعض الآخر.

٣٢- ومن رأى البعثة أنه لم يتسن بعد إدراك الإمكانات الكاملة لهذا المنهاج الإقليمي فيما يتعلق بالاتصال والتعلم والتذكر المؤسسي. ولا يبدو أن هناك تقسيماً واضحاً للمسؤوليات والمهام فيما بين المقر الرئيسي **للبرنامج** والمدير القطري في أبيدجان الذى يقوم بأعمال المنسق الإقليمي **للبرنامج** لحالة الطوارئ هذه، وعلاوة على ذلك، فانه أصبح منذ يونيو/حزيران ١٩٩٥، محور الارتكاز الإقليمي لإدارة الشؤون الإنسانية والمنسق لحالة الطوارئ في ليبيريا وسيراليون. كما يبدو أنه ليست هناك معايير واضحة يمكن وفقاً لها إحالة المسائل التي تنشأ في مجال السياسات والتي لا يغطيها أي منهما إلى المقر الرئيسي أو إلى مكتب أبيدجان. وبطبيعة الحال إذا تولى المكتب القطري المهام الإقليمية (وهو ما يجب أن يكون في رأى البعثة) فانه يلزم تدعيم اختصاصاته وموارده وقدراته.

الربط بين عمليات الإغاثة وإعادة التعمير والتنمية (الباب الثالث، القسم حاء، (١) – (٥))

٣٣- تعتبر النتائج التي توصلت إليها البعثة بشأن هذه المشكلة الصعبة نتائج مؤقتة. فمع الاعتراف بكثير من المعوقات العملية، ترى البعثة أن هناك إمكانيات متاحة لاستخدام جزء من مجموع المعونة الغذائية المخصصة للإغاثة بطريقة أكثر إنتاجية في عمليات الطوارئ المعقدة، وبالتالي يمكن الاستفادة من الفرص المتاحة إلى أقصى حدّ ممكن. ومن المهم النظر إلى هذه الأنشطة على أنها توازى جهود الإغاثة الرئيسية، بل يجب كذلك الاعتراف بإمكانات توسيع نطاقها. وتوجد نماذج إيجابية في الإقليم، لاسيما في مونروفيا، حيث استخدمت برامج "الغذاء مقابل العمل" بطريقة مبتكرة من جانب الجمعيات غير الحكومية المحلية. فقد استخدم البرنامج الوطني للمتطوعين برامج "الغذاء مقابل العمل" لدعم قدامى المحاربين في التدريب على الحرف، وفى زراعة الأرز بالمستنقعات، وفى مشروعات إصلاح البنية الأساسية. وتعتبر مشروعات التغذية المدرسية في أحوال الطوارئ التي نفذت في كل من ليبيريا وسيراليون محاولة جديرة بالثناء لاستخدام أغذية الإغاثة لتحقيق أهداف أكثر إنتاجاً. ومع ذلك فان القدرات المؤسسية والمدخلات غير الغذائية تعتبر عناصر مهمة لمشروعات الإغاثة المنتجة ويجب إقامتها من خلال تحسين التنسيق بين المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية وبين وكالات **الأمم المتحدة** الأخرى.

إنهاء التوزيع العام للمعونة تدريجياً (الباب الثالث، القسم دال، (١) – (٤))

٣٤- استخدمت طرق شتى في المحاولات التي تهدف إلى ضمان مساعدة السكان ومساعدتهم على الاعتماد على الذات، وتشجيع الاستخدام الكفء لموارد **البرنامج** بتوجيهها إلى أشد السكان حاجة. وكانت سياسة التخفيض التدريجي لحجم الحصة يرتكز على اعتقاد مؤداه أن المستفيدين يمكنهم الحصول على وسائل أخرى من خلال "استراتيجيات التكيُّف". وفى حين أن بعض مجموعات السكان وفئاتهم قد نجحت في الالتحاق بأنشطة اقتصادية محلية في البلدان الأربعة، فإن هذا يعتمد على عدد من العوامل لم تقم البعثات المشتركة لتقييم الاحتياجات الغذائية بدراستها تفصيلاً. فهناك بعض فئات من المستفيدين، وبخاصة النازحين، قد وجدوا من الصعب عليهم الحصول على مصادر مستقرة للدخل لاستكمال المعونة الغذائية. وفى غياب معلومات تفصيلية، كان من المستطاع التمييز فيما بينها على الأقل على أساس معرفة كيفية تأثير الحرب على شتى المجموعات المتضررة. فاللاجئون في غينيا وكوت ديفوار كانت لديهم احتياجات مختلفة عن النازحين في المخيمات في المدن وعواصم الأقاليم.

٣٥- فالاستعاضة عن الأرز مرتفع القيمة بسلع أقل قيمة (كبرغل القمح في ليبيريا وسيراليون، ومسحوق الذرة في غينيا وكوت ديفوار) إنما هو اتجاه مفيد، إذ أنه يؤدى إلى تخفيض معدّل التحويل، ويقلل من التأثيرات المثبطة على السعر المحلى للأرز. ويحتوى برغل القمح على مضمون مرتفع من السعرات يزيد كثيراً عن محتوى الأرز المقشور. وعلاوة على ذلك، فإن هذا التحول يعتبر ذا طبيعة تعتمد على التحديد الذاتي، بمعنى أن أشد الناس حاجة هم وحدهم الذين سيختارون أنفسهم للاستفادة من معونة **البرنامج**. ومما يدعو للأسف، أنه على الرغم من التوصيات التي قدمتها مرارا البعثات المشتركة بين **البرنامج ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** والأطراف المانحة والمنظمات غير الحكومية لتقييم الاحتياجات الغذائية، فإنه لم يتسن تنفيذ القرار بتوزيع سلع أقل تكلفة في موعد سابق.

٣٦- ولقد فشل التوسع في الإنهاء التدريجي للحصة الغذائية التي تقدم لمختلف السكان وتوحيد الحصة المخفضة – في أن يأخذ في الاعتبار إمكانية حصول المستفيدين على استراتيجيات تكميلية للبقاء. وفى حين يتلقى النازحون (كما هو الحال في مونروفيا الكبرى) والمجموعات الضعيفة من اللاجئين قد تلقوا معونات إضافية بموجب شبكة الأمان اعتماداً على

الأحوال الأمنية في الحالة السابقة والتحديد الدقيق في الحالة التالية، فإن هذه المزايا لم تكن كافية على الـــدوام. ويشـيع الاعتماد على أنشطة هامشية للغاية، على الرغم من صعوبة قياسها.

٣٧- وفى البلاد التي تستضيف اللاجئين، فإن سياسة المعونة كانت تعتمد على استراتيجية متكاملة، تنطوي علـى تقديـم المعونة المتكاملة في صورة بنود غير غذائية توفرها **مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئيـن** والمشـروعات المـدرة للدخل، لدعم النهوض بالاعتماد على الذات. وفى حين تباين توفير هذه المعونة المتكاملة تبايناً كبـيراً بالنسـبة للسـكان اللاجئين من حيث حجمها ونوعيتها، فإن النازحين في سيراليون وليبيريا غالباً ما كانوا يفتقرون إليها، ممـا يزيـد مـن اعتمادهم على الأغذية التكميلية التي تقدم لهم. ولقد أفادت الاستقصاءات الأسرية بأن ما يتراوح بين ٤ في المائة و ٦ في المائة فقط من اللاجئين الذين وصلوا قبل عام ١٩٩٣ إلى كوت ديفوار وغينيا على التوالى، هـم الذيـن اسـتفادوا مـن المشروعات التي تمول من **المفوضية** أو من مشروعات إدرار الدخل أو المشروعات الزراعية.

٣٨- وفى رأى البعثة، أن السياسة الرامية إلى وقف المعونة تدريجياً بتخفيض الحصة يمكن أن تعمل، إذا وضعت النقـاط الآتية موضع الاعتبار : (أ) معرفة المستفيدين (من هم ؟، وأين هم؟، وما هى أنواع احتياجاتهم على المستوى الأسـرى والمستوى العام؟)، (ب) إجراءات التسجيل (التي تصمم وتنفذ بطريقة تتيح التعامل مع الأعداد الصحيحة، والنوع الصحيح من بيانات تكوين الأسرة)، و (ج) النوع الصحيح والكمية الصحيحة للمعونة التكاملية التي تقدم.

٣٩- ومنذ عام ١٩٩٦، كان التحول التدريجي نحو مشاريع التغذية الموجهـة يعنـى أن أقسـاماً بعينـها مـن السـكان المتضررين[١] هى التي تتلقى الأغذية. ومن داخل هذه الفئات الأساسية، تعامل جميع المجموعات بنفس الطريقـة. ومـن المؤكد أن بعض الأقسام قد حققت الاكتفاء الذاتي. فوفقاً للاستقصاءات الدورية التي أجريت في كل مـن كـوت ديفـوار وغينيا، هناك ما يقدر بنسبة ٣٠ إلى ٥٠ في المائة من اللاجئين الذين وصلوا قبل عام ١٩٩٣ قد حققوا درجة معينة مـن الاكتفاء الذاتي. ومع ذلك، فإن من غير المستطاع في ضوء البيانات المتاحة حالياً معرفة إلى أي الأقسـام مـن السـكان تنتمي هذه الفئات. ففي حين صنف اللاجئون الحضريون الذين وصلوا قبل عام ١٩٩٣ بوصفهم حققوا الاكتفـاء الذاتـي، على أساس أن لديهم مستويات دخلية تماثل تلك المستويات التي حققها سكان الحضر المحليون، فـإن التحليـل الوثيـق للبيانات في الاستقصاءات الأسرية يبين أن مستويات الدخل ترتبط ارتباطاً جغرافياً، بتلك السائدة في المناطق التـي بـها أسواق أكثر نشاطاً، سواء أكانت ريفية أم حضرية، وأنها تحقق دخولاً مرتفعة عما هو سائد في مناطق أخرى. وبالتـالى فإن أوضاع اللاجئين في المناطق الحضرية في جويكيدو (غينيا) وتابو (كوت ديفوار) قد تكون أكثر هشاشة من أوضـاع اللاجئين الريفيين في أقاليم نيزيريكور (غينيا) وأقاليم دانان (كوت ديفوار)، حيث تتسم أسواقهما بالوفرة. وفيمـا يتعلـق بسياسة التخفيض التدريجي للحصة، فإنه يمكن تنفيذ تحديد المستفيدين (بوصفه جزءاً من استراتيجية الإنهاء) بطريقة أكثر كفاءة من خلال جمع البيانات وتحليلها عن السكان المعنيين، والحقائق الاقتصادية التي يواجهونها.

التوصيات والمتابعة والدروس المستفادة

٤٠- أعدت البعثة قائمة تفصيلية مطولة بالتوصيات، والدروس المستفادة، وإجراءات المتابعة، التي وردت فـي التقريـر الكامل للتقييم. وفيما يلي النقاط الرئيسية التي أبرزتها.

(١) تشمل تلك المجموعات التي تم تحديدها كمجموعات ضعيفة، ا سر التي ترأسها النساء وا طفال وسكان الريف واللاجئين الريفيين الذين وصلوا فـي عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٥، والنازحين في المناطق الريفية من ليبيريا وسيراليون، وكذلك المرضى والعجزة والمسنين.

التوصيات (الباب الرابع. (١) - (١٢))

⇦ *المبادئ الموجهة للمعونة الإنسانية*

(أ) ينبغي أن يكون المبرر لتقديم المعونة الغذائية في حالات الطوارئ المعقدة إنسانيا أساساً. وينبغي ألا تستبعد المبررات الأخرى، وإن كانت المبررات الإنسانية تفوق ما عداها. وبالتالى، فإن التوزيع العام هو الطريقة الرئيسية للمعونة الغذائية والتي يجب تطبيقها طالما أن غالبية السكان المعنيين يواجهون حالة طوارئ.

(ب) وينبغي الربط بين عمليات الإغاثة وإعادة التعمير والتنمية من خلال "الإغاثة المنتجة" ولكن ليس إلى حد إخضاع ما هو عاجل ومباشر لما هو مهم في المدى البعيد، أو إهمال جميع الاحتياجات للفئات المتضررة الأضعف ثم الأشد ضعفاً.

⇦ *تقديم المعونة وإنهائها تدريجيا*

(أ) درست البعثة خيارين مختلفين لإنهاء التوزيع العام، وذلك عندما لا تصبح احتياجات الإغاثة بنفس الطابع الذى كانت عليه في مرحلة الطوارئ الكاملة. وأول خيار هو الاستمرار في التوزيع العام حتى يتوقف التوزيع عند نقطة ما سلف تحديدها، مع تقديم إشعار مسبق للسكان بهذه النية. وقد يقترن التوزيع العام الأخير في بعض الأحيان بتقديم سلة أغذية مخفضة أو بتقديم حصص مخفضة، مع "إكرامية" أو بدونها، ربما تتخذ "الإكرامية" شكل حصة إضافية (وهكذا يصبح التوزيع العام الأخير حصة مزدوجة في واقع الأمر). أما الخيار الثاني وهو استمرار التوزيع العام لا لجميع فئات السكان، وإنما لتلك الفئات من السكان التي يعتبر التوزيع غاية في الأهمية بالنسبة لها، وقد يسمى هذا "بالتوزيع العام الانتقائي". فالخيار الأول إنما هو اختيار أبسط نسبياً ويمكن إنجازه مع الاستمرار في تلبية الأهداف الإنسانية. ويلزم له عملية رصد إنسانية، وتقييم، واتخاذ قرارات. أما الخيار الثاني فينصح بتطبيقه فقط عندما لا تكون هناك بيانات اجتماعية واقتصادية كافية تجعل منه خيارا مجديا. وتعنى كلمة "مجديا" في هذا السياق الأمر الممكن إداريا وكذلك بما يحقق الأهداف. وهو يتطلب عملية رصد اجتماعية واقتصادية وتغذوية وتقييم واتخاذ قرارات.

(ب) وينبغي أن تتقرر الطريقة التي ينهى بها التوزيع العام من اللحظة التي يبدأ فيها التوزيع العام، وأن يحاط بها علما جميع من يعنيهم الأمر. ولا يجب أن تترك هذه العملية دون تخطيط، لكي تحدث كيفما يتفق، لأن ذلك يعرضها لأن تتأثر تأثيرا قويا أو أن تحسم بالفعل من جراء "تعب الأطراف المانحة"، أو حدوث "فراغ سياسي" أو ما إلى ذلك. ويجب أن يعتمد اختيار الطريقة التي تستخدم نوع بيانات الرصد والتقييم. ولابد في هذه الحالة أن تتوافر هذه المعلومات.

⇦ *تسليم السلع وتوزيعها*

(أ) ينبغي المحافظة على نظام التوزيع الحالي، مع إدخال تحسينات تسمح بتنفيذ نظام شامل لتتبع السلع ورفع التقارير عنها ولتوفير البيانات والمعلومات الدقيقة وفى الوقت المناسب لكي تستخدم في أغراض إدارة **البرنامج** ورفع التقارير للجهات المانحة. وتدرك البعثة أن **البرنامج** يتخذ هذه الخطوات، وتوصى بأن تعطى لها أسبقية متقدمة.

(ب) وفيما يتعلق بالمؤسسات والتوزيع النهائي، يوصى بأن يتوسع **البرنامج** في مسؤولياته اللوجستية والتشغيلية لكي تتضمن، إلى جانب التوزيع حتى النقطة النهائية للتوزيع، التوزيع من هذه النقطة أيضا إلى اللاجئين. ومع ذلك، فإن هذا لا يطبق بالضرورة على جميع الفصول والظروف، بل انه يتباين (مثلا فيما بين المنظمات غير الحكومية ومنظمات اللاجئين أو النازحين) لكي يتناسب مع الإطار المحلى والظروف المحلية.

⇦ *تطبيق المنهاج الإقليمي*

(أ) ينبغي تدعيم "المنهاج الإقليمي" عقب تحليل تقسيم المسؤوليات والمهام فيما بين المقر الرئيسي **للبرنامج** والمكتب القطري في كوت ديفوار. والهدف من ذلك هو الاستفادة إلى أقصى حدّ ممكن بالإمكانات المتاحة في المكتب الإقليمي وكذلك من العلاقات مع المكاتب القطرية الأخرى.

⇦ *المعلومات والتقييم والرصد*

(أ) يجب تدعيم الإجراءات الحالية فيما يتعلق باللوجستيات وأنظمة التشغيل، لاسيما فيما يتعلق بالبيانات عن العمليات، وهي التي تلزم في المساءلة المحلية وغيرها. ويجب أن تخضع البيانات في نهاية كل مشروع للمراجعة، ويفضل أن يكون ذلك من خلال مراجع داخلي.

(ب) كما يلزم إجراء تغيير أساسي بالنسبة لعمليات التقييم الاجتماعي والاقتصادي التغذوي وعمليات الرصد، في صورة إنشاء نوع جديد من الوظائف قصيرة الأجل المتكررة في **البرنامج**. وبداية، وعلى أساس تجريبي، ينبغي إلحاق أخصائي إلى المكتب الإقليمي في أبيدجان لمدة ستة أشهر لغرض موحد هو محاولة وضع منهجية لهذا النوع من عمليات التقييم والرصد واختبارها.

(ج) ولابد من إيجاد الطرق والوسائل الكفيلة بتحسين الموارد وقدرات التقييم للاحتياجات الغذائية المشتركة بين **البرنامج ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** والأطراف المانحة والمنظمات غير الحكومية، بحيث تكون ملائمة لنطاقها وطابعها الحالي كتقييمات مشتركة للعمليات.

⇦ *الأدوات المتعلقة بالسياسة*

(أ) وفيما يتعلق بالحوار السياسي والتنسيق والاتصالات، يجب أن تكون هناك نقاط مركزية أو وكالات رائدة في كل نقطة في هذه العملية وتسلسلها. فحيث توجد اختصاصات قطاعية (مثل الاختصاصات الموزعة بين **البرنامج والمفوضية**) وغيرها فإنها تستمر في أن تكون موضع تفهم فعّال، أما الأدوار الرائدة ينبغي أن تضطلع بها الوكالات المعنية بهذه المشكلة. وينبغي أن يكون الهدف هو الحد من النزاعات قدر ما أمكن، سواء أكانت حول الاختصاصات أو الموارد أو القدرات.

(ب) ينبغي أن يكون تقييم السياسات البرامجية نشاطاً منتظماً ومحدد الموعد، تتولاه فرق التقييم التي تختص أساساً بتقييم السياسات البرامجية، لا تقييم طرق التشغيل. وينبغي أن تدمج هذه في العادة في طريقة تشكيل فرق التقييم المحلية والخارجية من ذوى الاختصاص بأحوال الطوارئ. ويجب تشجيع مشاركة الجهات المانحة في هذه التقييمات بطرق تتناسب والظروف في كل حالة بعينها.

⇦ *الدروس المستفادة (الباب الخامس (١)- (٦))*

(أ) لإيجاد حل لمشكلة ما، يجب أولاً تحديد هذه المشكلة ومتابعتها. ففي أية حالة طوارئ إنسانية، تكون المشكلة هى ما أصبح معروفاً بعبارة "حالة الطوارئ المعقدة" لا لأنه من المحتمل أن تتضمن سلسلة متغيرة من المشكلات، لا مجرد حالات فردية، بل علاوة على ذلك، أن هذه المشكلات قد لا تتشابه بالنسبة لجميع الأطراف المعنية. وما نعنيه عندئذ بعبارة "حالة طوارئ معقدة" لا بد من فهمه فهماً حقيقياً، من حيث أنها تسمح بأن يصبح التدخل والمعونة الغذائية جزءاً من حلها.

(ب) ولا يمكن فهم الإنجاز الرئيسي للوصول إلى السكان ذوي الأوضاع الهشة في أحوال الطوارئ المعقدة أو الدفاع عنهم كلية في حالة عدم توافر لوجستيات مرضية أو توافر بيانات عن الإدارة.

(ج) وينبغي أن تهتدي السياسة البرامجية بالسياسات لا بالموارد (حتى وإن كانت الموارد تمثل عائقاً مستمراً) من خلال التقييمات المرحلية التي تعدها فرق مختلطة من أخصائيي التقييم الداخليين والخارجيين.

(د) ففي إطار أي منهاج إقليمي، يحتاج المرء إلى أن يعرف تماماً الاتجاه غير المنتج في بعض الأحيان لتشجيع توحيد معايير سلة الأغذية والحصص الغذائية بطريقة مبسطة للغاية.

(هـ) فبدون التقييم والرصد المتخصص للظروف الاجتماعية والاقتصادية للسكان المتضررين وتغذيتهم، يقوم خطر من ألا يعرف **البرنامج** القدر الكافي عن أحوالهم بحيث يصبح توجيه المعونة إليهم أمراً فعالاً وهادفاً.

(و) ولكي يتسنى تدعيم أنظمة التوزيع الفعالة، فإنه ينبغي ألا يعهد بمسؤولية توزيع أغذية الإغاثة **للبرنامج** إلى هيئات تقل مؤهلاتها وسمعتها بكثير عن المنظمة التي تتولى مسؤولية العملية حتى ذلك الحين. (انظر التوصية (ب) تسليم الأغذية وتوزيعها).

⇦ *المتابعة (الباب السادس (١) - (٥))*

٤١- فيما يلي الإجراءات التي يوصى بتنفيذها في أقرب وقت ممكن :

(أ) يجب أن تعقد حلقة عمل للمتابعة في أبيدجان، يكون الغرض منها التعريف بنتائج البعثة، وبحث مبادئ السياسة البرامجية في توصياتها لأهميتها للعمليات، وأن تقترح خطة عمل للمتابعة في هذا الإقليم. كما يجب عقد حلقة عمل أخرى في المقر الرئيسي **للبرنامج** بغرض بحث الموضوعات العامة في تقييم السياسات البرامجية للطوارئ المعقدة، مع توجيه اهتمام خاص إلى المنهجية.

(ب) أن يتم إنشاء وظيفة لأخصائي في التقييم والرصد الاجتماعي والاقتصادي التغذوي، (انظر التوصية (ب) المعلومات والتقييم والرصد) لضمان تخصيص معونات **البرنامج** إلى السكان الذين هم بحاجة إليها على نحو يتسم بالكفاءة والفعالية.

(ج) وبالإضافة إلى ذلك، يجب دراسة تدعيم (وتدبير موارد جديدة) لمكتب أبيدجان، عن طريق إجراء عمليات الشراء والمالية واللوجستيات والطوارئ داخل الإقليم وكذلك قيام الموظفين برفع التقارير عنها.

٤٢- وتقوم المديرة التنفيذية في الوقت الحاضر بدراسة توصيات البعثة وإجراءات المتابعة لها.