برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، ٢٤-٢٦/٣/١٩٩٧

تقارير التقييم

البند ٥ من جدول الأعمال

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.2/97/5/Add.4
27 February 1997
ORIGINAL: ENGLISH

تقرير التقييم الموجز(١) بشأن عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ المعانة من البرنامج في منطقة القوقاز (جورجيا وأذربيجان)، بما في ذلك عملية الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز

(١) اضطلعت بعثة التقييم بزيارة جورجيا وأذربيجان، وأرمينيا، في الفترة من ٢٣ مايو/ أيار إلى ١١ يونيو/ حزيران ١٩٩٦. وكانت البعثة تتألف من مسؤول كبير عن التقييم من قسم التقييم في البرنامج (باعتباره رئيسا للفريق)، وخبير في مجال الاقتصاد واللوجستيات الخاصة بالنقل من قسم التقييم، واستشاري اجتماعي واقتصادي من قسم التقييم، ومسؤول اقتصادي كبير بصفته استشاريا لدى قسم التقييم.

الموجز

في الجمهوريات القوقازية الثلاث أدى تفتت الاتحاد السوفييتي السابق، بالإضافة إلى الصراعات الإثنية إلى نشوء ظروف اجتماعية اقتصادية صعبة بالنسبة للسكان وإلى انتقال أفواج ضخمة من (اللاجئين والنازحين) الذين زادوا من أعداد ا شخاص المعرضين للخطر وللمشقة البالغة. وفي ظل هذه الظروف تكتسب المعونة الغذائية التي يقدمها **البرنامج** في حالة الطوارئ وما بعد الطوارئ أهمية أساسية؛ كما خففت هذه المعونة من ا ثار السلبية التي تقترن بالجهود الجبارة الرامية إلى تحويل المجتمع اقتصاديا وسياسيا. ورغم شيء من التحسن، مازالت المشكلات الاقتصادية المتعلقة بالحصول على الغذاء في هذه البلدان الثلاثة عميقة الجذور وليس من الممكن التغلب عليها بسرعة عن طريق تغيير بنى الملكية وإقامة اقتصاد للسوق. ولذلك، وجدت البعثة أن هناك ما يبرر استمرار المعونة الغذائية الموجهة بدقة. ويمكن القول بصفة عامة، أن العملية التي تحظى بمساعدة **البرنامج** كانت ناجحة وأنها ساعدت على تخفيف المشقة التي يواجهها ا شخاص المعرضون للخطر، وخاصة خلال الفترات الشتوية ا خيرة. وذلك أن هذه العملية، وقد كفلت لقطاعات كبيرة من السكان توافر القمح اللازم للخبز بصفة شبه مستمرة تقريبا؛ ساعدت على تلافي تدهور ظروفهم على نحو أفدح. وقد اكتشفت بعض جوانب الضعف في عملية توجيه المعونة للمستفيدين، كما اكتشفت أحيانا بعض هذه العيوب في التنسيق بين مقدمي المعونة فيما يتعلق بمستويات الحصص الغذائية، بيد أن الجهود في هذا المجال قد تضاعفت ودعمت بتوصيات محددة من جانب البعثة.

والواقع أن عملية الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز كانت لها سمة خاصة ناجحة للعملية؛ فهذه العملية التي أريد بها أصلا تسهيل عمليات نقل ا غذية والسلع المقدمة للإغاثة من **البرنامج** والجهات المانحة ا خرى، قد أدت إلى آثار بعيدة المدى نظرا نها ساعدت على تحسين التعاون الإقليمي بين البلدان الثلاثة رغم علاقاتها الصعبة. يضاف إلى ذلك، أن أنشطة الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز قد ساعدت على إحلال الاستقرار في اقتصاد النقل بالمنطقة وذلك عن طريق تفادي مزيد من التدهور في البنيات ا ساسية اللوجستية والعمل على استخدامها بطريقة أكثر فعالية. وقد حظيت الخبرة التي اكتسبها **البرنامج** في المجال اللوجستي بتقدير كبير من جانب الجهات المانحة على الصعيد الدولي ومن جانب البلدان الثلاثة. ويبدو من التقييم أنه ينبغي **للبرنامج** أن يستخدم هذه الخبرة في المشروعات المقبلة حتى عندما تتجاوز نطاق الدعم لعمليات **البرنامج** في مجال المعونة الغذائية.

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 لينظر فيها

وفقا لقرارات **المجلس التنفيذي** المتعلقة بأساليب عمله التي اتخذها في دورة انعقاده العادية الأولى لعـلم ١٩٩٦، فان وثائق العمل التي أعدتها **الأمانة** لتقدم **للمجلس** قد روعي فيها عنصرا الإيجاز وعرض المسائل بشكل يسـهل أمر البت فيها واتخاذ القرار بشأنها. ويجب أن تدار أعمال **المجلس التنفيذي** بأسلوب عملي يقـوم علـى التشـاور 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 الوثيقة الاتصال بموظفي **برنامج الأغذية العالمي** المذكورة أسمائهم أدناه، ويستحسن أن يتم الاتصال قبـل ابتـداء اجتماعات **المجلس التنفيذي**. إذ أن الغرض من هذه الترتيبات هو تسهيل عمل **المجلس** عند النظر في الوثائق فـي الجلسات العامة.

الموظفان المسؤولان عن الوثيقة هما:

مدير، مكتب التقييم:	W. Kiene	رقم الهاتف: 5228-2029
موظف التقييم:	B. Henze	رقم الهاتف: 5228-2033

الرجاء الاتصال بأمين الوثائق إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثـائق المتعلقـة بأعمـال **المجلـس التنفيذي** أو استلامها وذلك على رقم الهاتف التالي: (5228-2641).

معلومات أساسية

١- أدى تفكك الاتحاد السوفييتي في عام ١٩٩١ إلى تغييرات جذرية في الجمهوريات التي كان يتكون منها سابقاً وإلى انهيارها الاقتصادي. ونظراً لأن هذه الجمهوريات ظلت تعمل على مدى عقود باعتبارها متكاملة، وفق اقتصاديات مخططة مركزياً ومتميزة بقلة الفعالية، فإنها واجهت لدى استقلالها بشؤونها صعوبات ضخمة في أداء وظيفتها الاقتصادية. وذلك أن المشكلات الخاصة باعتماد الإنتاج على عمليات ومعدات بائدة ازدادت تعقيداً نتيجة لفقدان الأسواق السوفييتية التقليدية بصورة مفاجئة وما نجم عن ذلك من قلة الإيرادات والدخول.

٢- وفي جمهوريات القوقاز المتمثلة في جورجيا وأذربيجان وأرمينيا، ازدادت المشكلات الاقتصادية سوءً نتيجة للصراعات القومية والنزاعات الأهلية القديمة التي نشبت من جديد. وعلاوة على الخسائر في الأرواح، أدت هذه النزاعات إلى ظهور أعداد كبيرة من النازحين واللاجئين الذين أسهموا في مضاعفة حجم المجموعات الضعيفة التي تعتمد فعلاً على الدعم المقدم من الدولة وخدمات الرعاية الاجتماعية. وفي الوقت نفسه، كان نظام الرعاية الاجتماعية في ظل الاتحاد السوفييتي سابقاً عاجزاً عن الوفاء بالمتطلبات المتزايدة والملحّة لهذه المجموعات الضعيفة التي أصبحت أكثر عرضة من ذي قبل للعجز الغذائي والتشريد.

٣- وتختلف الأحوال في البلدان الثلاثة، اختلافاً ملموساً من حيث المنظور الاقتصادي وكذلك التقدم المحرز في سبيل إعادة الهيكلة، وتحرير الاقتصاد، وخصخصة مؤسسات القطاع العام؛ ففي جورجيا، التي كانت في الماضي تسجل أعلى مستويات المعيشة أضحت قطاعات عريضة من السكان من مختلف الطبقات الاجتماعية (بمن فيهم نحو ٠٠٠ ١٨٠ نازح من أبخازيا وجنوب أوسيتيا) في حالة الفقر المدقع نتيجة للانهيار الاقتصادي والصراعات المدنية والإثنية. وفي أذربيجان، التي كانت فعلاً واحدة من أفقر الجمهوريات، أدى النزاع الذي لايزال قائماً مع أرمينيا بشأن إقليم ناغورني قراباخ إلى نزوح ٠٠٠ ٩٠٠ شخص، كما أسهم على نحو ملموس في انهيار الاقتصاد وزيادة الفقر. أما في أرمينيا، التي كانت تتمتع بارتفاع مستوى المعيشة فيها إبان العهد السوفييتي، فقد ترتبت على النزاع مع أذربيجان آثار بعيدة المدى على الأوضاع الاجتماعية الاقتصادية (٠٠٠ ٣٠٠ لاجئ ونازح في الجانب الأرميني)، فضلا عن الآثار المترتبة على الزلزال الذي وقع في عام ١٩٨٨ والحصار الاقتصادي المفروض عليها من جانب تركيا وأذربيجان.

٤- وفي الفترة التي أوفدت فيها البعثة، كانت عملية الإصلاح الهيكلي تمضي قُدُماً في جورجيا، وخصوصاً في أرمينيا، حيث تم في نهاية الربع الأول من عام ١٩٩٦، في إطار برنامج الخصخصة، بيع ٥٠ في المائة من المؤسسات التي كانت تابعة للدولة فيما مضى. وبالمقابل، كان سير العمل فيما يخص الإصلاح الهيكلي وكذلك خصخصة الأراضي والقطاع الصناعي متباطئاً جداً، حيث كانت نحو ٧٥ في المائة من كافة المؤسسات لاتزال تابعة للدولة. وكانت التقارير الواردة تفيد بتحسن الحالة الاقتصادية العامة بدرجة طفيفة، ولاسيما في جورجيا. إلا أنها لم تكتسب قدراً كافياً من النشاط لتحقيق تحسينات ملموسة في المستوى المعيشي للسكان. أما التوقعات الإيجابية تماماً والتي تحظى بها أذربيجان فيما يخص التنمية في المستقبل، فتعتمد على تنفيذ اتفاقات النفط المبرمة مع شركات أجنبية. وفضلاً عن ذلك، فإن الطبقات الاجتماعية الأشد فقراً قد لا تحصل بصورة تلقائية على نصيبها من إيرادات النفط.

٥- واستجابةً لمقتضيات النزاع الأبخازي والحالة العامة الواردة أعلاه، وفي سبيل الحد من مخاطر سوء التغذية، يقدم **البرنامج** معونة غذائية للطوارئ في البلدان الثلاثة منذ أواخر عام ١٩٩٣، وذلك في إطار النداءات الموحدة لما بين

وكالات الأمم المتحدة. وتوجه أغذية **البرنامج** لفائدة النازحين والعائدين واللاجئين من السكان، وكذلك المجموعات الضعيفة (من المسنين، واليتامى، والأسر التي ترأسها النساء، وغير ذلك) المعرضة بصفة خاصة لانعدام الأمن الغذائي نتيجة لاستمرار الأزمة الاقتصادية. وكانت أعداد المستفيدين المعنيين أثناء البعثة تبلغ ٣٠٠ ٠٠٠ في جورجيا، و٢٥٠ ٠٠٠ في أرمينيا، و٢٢٥ ٠٠٠ في أذربيجان. وتعتبر الحصص الغذائية التي يوفرها **البرنامج** تكميلية، حيث يفترض أن تتيسَّر لمجموعات المستفيدين في العادة بعض الموارد الغذائية.

٦- شكل تسليم كميات كبيرة من الأغذية وغيرها من سلع الإغاثة في جورجيا، وتسليم بعضها إلى الجهات النهائية المقصودة في أرمينيا وأذربيجان، تحدياً كبيراً **للبرنامج** والمجتمع الدولي للجهات المانحة، وذلك نظراً للعزلة السياسية لهذه البلدان وتعقيد الحالة نتيجة للظروف المناخية القاسية في فصل الشتاء وتدهور البنية الأساسية الإقليمية للنقل. وبالنظر إلى زيادة المعونات المقدمة في إطار التعاون الثنائي، طلب المجتمع الدولي للجهات المانحة من **البرنامج** أن يضطلع بعملية دعم لوجستي؛ وأصبحت هذه العملية التي بدئت في أكتوبر/ تشرين الأول ١٩٩٣ في تبليسي، تشكل الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز. وبناءً على التجربة الناجحة لمركز اللوجستيات الذي تولى **البرنامج** إدارته خلال فترة الجفاف في منطقة جنوبي إفريقيا، أُسندت إلى هذه الوحدة الاستشارية مهمة تيسير الدعم اللوجستي للمعونات المقدمة للإغاثة وبرنامج المعونة الغذائية في المنطقة بحيث تصل هذه المعونات إلى المستفيدين في الوقت المناسب، وبطريقة موثوقة وفعَّالة. وشملت مهمة الوحدة تنسيق وصول شحنات الأغذية، ومن ثم نقلها عن طريق السكك الحديدية؛ وتقديم المشورة والمساعدة التقنية للجهات المانحة، وكذلك لسلطات النقل؛ وإدارة مشروعات التدخل اللوجستي الخاص الرامية إلى رفع كفاءة ميناءي جورجيا (بوتي وباتومي) والسكك الحديدية الإقليمية (بما في ذلك توفير المعدات وإعادة بناء الجسور). وتقرر الاضطلاع بأنشطة الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز باعتبارها أنشطة إقليمية، حيث تعتبر جمهوريات القوقاز الثلاث، من زاوية الإغاثة الإنسانية واللوجستيات[١]، منطقة "متجانسة".

٧- وكانت عملية النقل البحري والبري، التي تم توسيع نطاقها بحيث أصبحت آلية معقدة للتنسيق اللوجستي، مسؤولة في نهاية الأمر ليس فقط عن تيسير المعونة الغذائية التكميلية الموجهة من **البرنامج** لفئات معينة بل وكذلك عن كميات كبيرة من المعونة الغذائية المقدمة في إطار التعاون الثنائي من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي.

٨- بلغت قيمة التبرعات التي قدمتها الجهات المانحة في سبيل عمليات أغذية الإغاثة التي يضطلع بها **البرنامج** في جورجيا وأرمينيا وأذربيجان نحو ٧٢ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية. وبلغت التبرعات المقدمة للوجستيات، بما فيها الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز، نحو ١٨,٥ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية[٢].

الغرض من التقييم ونطاقه

٩- أُجري التقييم لمعرفة مدى ملاءمة عمليات الإغاثة التي يضطلع بها **البرنامج**، ومدى إتاحتها في الوقت المناسب، وكذلك الفوائد الناجمة عن المعونة الغذائية المقدمة في البلدان الثلاثة. وفضلاً عن ذلك، كان من الضروري لعملية التقييم

(١) وفي الواقع دعت الضرورة إلى الإمداد بكافة ا غذية عن طريق ميناءي جورجيا المطلَّين على البحر ا سود، أي بوتي وباتومي.

(٢) ا رقام عند إيفاد البعثة.

أن تشمل أيضاً عملية الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز وآثارها على الإغاثة الإنسانية التي يضطلع بها **البرنامج** وغيره من الجهات المانحة. وكان من المقرر لعملية التقييم أن تستخلص الدروس التي يمكن أن يفيد منها **البرنامج** مستقبلاً في تقديم الدعم للعمليات المماثلة، وأن تجرى مناقشة دور **البرنامج** باعتباره مسؤولاً عن توفير الأغذية ومنفذاً في إطار عمليات الإغاثة؛ وبوصفه مسؤولاً عن تقديم الدراية والخدمات التقنية المتعلقة بحركة الأغذية والسلع الخاصة بالإغاثة.

١٠- ونظراً للطابع الطموح الذي تتسم به آليات التنسيق اللوجستي التي أقامها **البرنامج**، والمساعدة المقدمة للبنية الأساسية الإقليمية للنقل، فإن عملية التقييم كان عليها أيضاً أن تتناول اهتمام **البرنامج** بمدى تأثير الأنشطة اللوجستية للطوارئ في عملية التحول من الإغاثة إلى التنمية.

١١- وكذلك كان من المقرر لعملية التقييم أن تتناول قضايا مثل مدى فعالية تحديد المستفيدين؛ واضطلاع **البرنامج** بالتنفيذ المباشر؛ والغذاء مقابل العمل باعتباره خياراً في عملية التحول.

النتائج والاستنتاجات الرئيسية

منجزات العملية وفوائدها

المعونات الغذائية التي يقدمها البرنامج

١٢- لم توضع أهداف تفصيلية لعمليات **البرنامج** في إطار المعونة الغذائية للإغاثة – ولم تحدد المؤشرات اللازمة لقياس التقدم المحرز. إلا أن، النداءات الموحدة لما بين الوكالات، والتي شكلت الأساس لتدخلات **البرنامج** الخاصة بالمعونة الغذائية، يمكن أن يستنتج منها أن معونة **البرنامج** الغذائية كانت ترمي إلى وقاية أكثر المجموعات عرضة للمخاطر من الجوع وسوء التغذية وتعزيز قدرة هذه المجموعات على التغلب على المصاعب. وتحقيق هذه الأهداف من شأنه أن يمكن بدوره من الإسهام في تحقيق الهدف الأوسع مدى والمتمثل في استتباب الاستقرار الاجتماعي والسياسي.

١٣- استنتجت البعثة أن المعونة الغذائية المقدمة من **البرنامج** أسهمت في تحقيق هذه الأهداف عن طريق تقديم الإغاثة المباشرة للاجئين والنازحين، والمساندة لهؤلاء وغيرهم من السكان المعرضين للمخاطر؛ ولولا تقديم المعونة الغذائية من **البرنامج** لمؤازرة الدخول الضئيلة (ثلاثة إلى أربعة دولارات من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية في الشهر) التي توفرها على سبيل المثال خدمات الرعاية الاجتماعية لهؤلاء المستفيدين الذين دفعتهم الظروف إلى البقاء دون حد الفقر، لكانت قدرتهم على التغلب على المصاعب أكثر تدهوراً.

١٤- وفي غياب رصد مدى العرضة للمخاطر وانعدام الأمن الغذائي، قد يحدث بالفعل أن يساء تقدير دور المعونة الغذائية في تيسير البقاء على قيد الحياة. وعلى الرغم من حالات التعطل المؤقتة في سير إمدادات الأغذية، مكّن توزيع الأغذية بصورة موثوقة ومنتظمة عموماً من توفير سبل مأمونة لإتاحة المواد الغذائية للمجموعات والأسر المستفيدة، ولاسيما خلال فترة الشتاء الطويلة والصعبة. وقد مكّن ذلك، جنبا إلى جنب مع نجاح **البرنامج** في التنسيق الشامل للمعونة

الغذائية[١] المقدمة من موارد مختلفة، ولاسيما القمح، من تقديم الدعم لنظام التموين الأساسي فيما يخص الإمداد بالخبز في البلدان الثلاثة. ويمكن الجزم بأن هذه العوامل أسهمت في منع تدهور الحالة التغذوية لشرائح عريضة من السكان، إذ لم يبلغ عن وقوع الجوع ولا عن انتشار سوء التغذية خلال فترة الاستعراض. ومكنت الحصص الغذائية بما لها من قيمة نقدية من تحرير الأموال أو الأصول المتدهورة لدى الأسر لشراء السلع والخدمات الأخرى الضرورية للبقاء على قيد الحياة.

١٥- ومع ذلك، تستعين المجموعات المستفيدة بوسائل إضافية للتغلب على المصاعب، نظرا لأن القيمة النقدية للحصص الغذائية تقل عن ربع متوسط الاحتياجات الدنيا للشخص، كما أن الدخل الناجم عن العمل أو الرعاية الاجتماعية ضئيل للغاية. وعلى ذلك، يقتصد السكان إلى أبعد حد ممكن ويستغلون الشبكة الاجتماعية غير الرسمية، مثل الاستعانة بالأصدقاء والأقارب، استغلالا كاملا. وتشمل الوسائل الأخرى التجارة صغيرة النطاق (مثل الاتجار ببذور عباد الشمس) وتحويلات المهاجرين من الأقارب المقيمين في روسيا، وكذلك الوسائل غير المشروعة.

١٦- ومن المحتمل أن تكون معونة **البرنامج** المقدمة لأعداد كبيرة من السكان قد أسهمت في ملافاة الاضطرابات الأهلية خلال فترات الأزمة الاقتصادية الطاحنة وندرة السلع الغذائية الأساسية. وفي الوقت نفسه، أتاحت المعونة فرصة "استراحة" لحكومات البلدان الثلاثة (وخصوصا في أرمينيا وجورجيا) كي تضطلع ببعض الإصلاحات المؤسسية والهيكلية الضرورية خلال فترة التحول الجذري التي تمر بها المجتمعات في هذه البلدان.

عملية اللوجستيات

١٧- عموما، حققت عملية الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز النتائج المتوقعة، حيث نجمت فوائد كبيرة بالنسبة للاقتصاديات والمجتمعات في المنطقة. وانطوت عملية الوحدة الاستشارية، بخلاف إسهامها الحيوي الناجح في تأمين النقل، والتوزيع، والرصد في إطار عملية الإغاثة، على عنصر إضافي مهم، وهو دعوة **البرنامج** إلى تقديم الخدمات اللوجستية في إطار مشروعات المعونة الثنائية.

١٨- وقد اتسمت النتائج والفوائد المحققة بطابعها "التقني والاستراتيجي" معا؛ فقد مكن توفير "المعدات": و"البرامج" للموانئ والسكك الحديدية في المنطقة من تأمين نقل نحو ٤٠٠ ٧٩٤ ٣ طن متري في إطار برنامج المعونة والمعونة الغذائية الموجهة لمجموعات محددة. أما الحقيقة المتمثلة في أن نصيب **البرنامج** لم يتجاوز نحو ٢,٣ في المائة من هذه الكميات، فتؤكد إمكانات اضطلاع **البرنامج** بدور أكبر في المستقبل في مجال توفير الدراية اللوجستية، ليس في منطقة القوقاز فحسب وإنما أيضا في المناطق الأخرى.

١٩- وتمكنت الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز، من خلال مهمتها المتمثلة في التنسيق الشامل، من جمع المعلومات ومركزتها ونشرها، الأمر الذي قد يصعب على الوكالات الأخرى أن تضطلع به بنفس القدر من الفعالية. وقد كانت البيانات المفصلة بكميات الأغذية وتواريخ وأماكن وصولها (بما في ذلك نقاط التوزيع الأمامية) أساسية بالنسبة للحكومات الثلاث، والجهات المانحة الأخرى، وشركاء **البرنامج** من المنظمات غير الحكومية المنفذة، حتى يتسنى لها الحفاظ على تدفق المعونة وتسليمها للمستفيدين بصورة يمكن التعويل عليها.

---

(١) واجه **البرنامج** بين الحين وا خر بعض المشكلات في جهوده المبذولة لتنسيق مستويات الحصص الغذائية بين مختلف الجهات المانحة. وأدى ذلك أيضاً إلى فقدان السيطرة على المستفيدين وإمكانات حصولهم على مصادر مختلفة للمعونة الغذائية في نفس الوقت.

٢٠- بالاستعانة بالمكاتب القطرية **للبرنامج** في رصد الاحتياجات الكلية من المعونة الغذائية، مربوطة بالتقارير المرفوعة من وكالات الأمم المتحدة الأخرى، وبيانات الشحن المستمدّة من مقر **البرنامج** والجهات المانحة الأخرى، تمكنت الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز من توزيع السفن الواردة بين ميناءي جورجيا توزيعاً ناجحاً، وذلك على أساس مسبّق بحيث لا تتجاوز سعة المرسى في كل منهما. ومكّن اضطلاع الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز بالوصل المنتظم مع الشاحنين، ووكلاء المرافئ، وسلطات السكك الحديدية من تحديد خطوط السير المعينة للنقل وملافاة اكتظاظها عن طريق اختيار خطوط السير البديلة الأخرى.

٢١- وأمكن الحفاظ على التوازن بصورة فعالة بين مجموع الحمولة بالطن وسعة الميناء في كل من بوتي وباتومي نتيجة لاضطلاع الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز على نحو حثيث بالرصد وإسداء المشورة. وشمل ذلك قيام رئيس ميناء عيَّنته الوحدة الاستشارية للوجستيات في باتومي برصد الشحنات ومدى إتاحة المراسي، وكان ذلك عملاً مهماً خصوصاً بالنظر إلى الكميات الكبيرة من شحنات الأغذية المودعة في الميناء والمقدمة من الاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة الأمريكية، علاوة على **البرنامج** والمنظمات غير الحكومية، حيث أمكن بذلك تلافي الآثار السلبية التي تنجم عن تأخر السفن وتراكم كميات الأغذية المودعة في الميناء. وفي الوقت نفسه، قدمت الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز مساعدتها لسلطات السكك الحديدية في جورجيا في تنسيق عملياتها عن طريق مركز عمليات السكك الحديدية في سبيل تزويد الميناءين بالقدر الكافي من عربات السكك الحديدية.

٢٢- وعمدت الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز لدى قيامها بمهمة استبانة المعوقات التي تعترض إدارة اللوجستيات بصورة فعالة، إلى التعجيل بإيفاد بعثات تقدير أولى للنظر في عمليات الموانئ والسكك الحديدية على حدة. وفيما يخص عمليات السكك الحديدية الإقليمية، أدت التدخلات إلى تعزيز التنسيق بين الميناءين والسكك الحديدية وبين سلطات السكك الحديدية والبلدان الثلاثة، وذلك عن طريق إنشاء مركز عمليات السكك الحديدية في تبليسي. وشملت المتطلبات الإضافية صيانة السكك الحديدية وقطع الغيار الخاصة بها، وكذلك بناء جسرين جديدين (في بانوشا ونلتينيبي). وتم تحسين طاقة وأداء كل من الميناءين والسكك الحديدية وفقاً لمعظم المؤشرات المستخدمة لقياس الأداء[١].

٢٣- جرى تعزيز تنمية القدرات المحلية لتنسيق العمليات اللوجستية الإقليمية وإدارتها بصورة فعالة (على نحو مختلف عما كان عليه الحال في العهد السوفييتي)، عن طريق التدريب لفترات قصيرة المدى حيث اضطلعت بعثة سبورنيت (SPOORNET) للسكك الحديدية التابعة لجنوب إفريقيا (في مايو/ أيار ١٩٩٤) بتدريب موظفي السكك الحديدية في جورجيا في مجال إدارة شحنات البضائع الطارئة. ويقدم مركز عمليات السكك الحديدية الذي أنشئ في فترة لاحقة التدريب في موقع العمل لموظفي السكك الحديدية في كل من جورجيا وأرمينيا وأذربيجان في مجال رصد حركة كافة شحنات المعونة الإنسانية بالقطارات وتنسيقها وضمان إتاحة عربات السكك الفارغة في الوقت المناسب بحيث يتسنى نقل هذه المعونات إلى نقاط التوزيع الأمامية.

٢٤- وشكل الإسهام بالمعلومات الخاصة بالعمليات اللوجستية في الاجتماعات نصف الشهرية المعنية بتنسيق المعونة الغذائية والتي يرأسها المديرون القطريون **للبرنامج** في كل من البلدان الثلاثة عاملاً مهماً في تمكين **البرنامج** من

---

(١) تحسنت معدلات التفريغ اليومية في الميناءين حيث ارتفعت من ١,١٥٢ طن متري في اليوم في عام ١٩٩٤ إلى ١,٩٨٨ طن متري في اليوم في مطلع عام ١٩٩٥ ثم إلى ٢,٥٦٦ طن متري في اليوم في منتصف عام ١٩٩٥. وبلغ آخر معدل مسجل للتفريغ ٩,٨٢٩ طن متري في اليوم في يونيو/ حزيران ١٩٩٦. وانخفض معدل دوران عربات السكك الحديدية من ٣٤ يوماً في عام ١٩٩٤ إلى ٢٠ يوماً في عام ١٩٩٦. وكذلك تحسنت سرعة القطارات ومدة انتقالها إلى الحدود ا رمينية وا ذرية حيث انخفضت المدة من ١٢-١٣ يوماً إلى أقل من يومين في عام ١٩٩٦.

المنظمات غير الحكومية المنفذة من تنسيق برامجها مع برامج المكاتب القطرية **للبرنامج**. وخدمة للجهات والوكالات المانحة الأخرى، اضطلع **البرنامج** على نحو ناجح برصد العمليات اللوجستية الخاصة بشحناتها من أغذية الطوارئ.

٢٥- أما من ناحية الفوائد "الاستراتيجية" فقد أسهمت عملية الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز في تشجيع التعاون الإقليمي وإقامة البنيات الجديدة اللاحقة للعهد السوفييتي على الرغم من عودة النزاعات القديمة إلى الظهور. وفي الحقيقة، يتمثل أحد الإنجازات السياسية المهمة للوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز في استحثاث ممثلي البلدان الثلاثة على عقد اجتماعات منتظمة لمناقشة الترتيبات اللوجستية عبر الحدود. وبالمثل، فإن نجاح الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز في الحصول على مساهمات متساوية من جميع البلدان الثلاثة لبناء جسر ناتينيبي في جورجيا كان رائعاً نظراً لحساسية العلاقة بين أرمينيا وأذربيجان.

المستفيدون والقضايا المتعلقة بتوجيه الفوائد

٢٦- شملت دائرة المستفيدين الذين يساعدهم **برنامج الأغذية العالمي** اللاجئين (في أرمينيا فقط) والنازحين والفئات المعرضة للخطر من الناحية الاجتماعية مثل، السجناء غير المتزوجين والمعوقين والنساء الحوامل والمرضعات ونزلاء المؤسسات الاجتماعية، وما إلى ذلك (في جميع البلدان). وكانت عملية الاختيار تقوم على انتماء هؤلاء الأشخاص إلى فئة بعينها دون استخدام المعايير الاجتماعية والاقتصادية لتقسيم هذه الفئة بحسب درجات التعرض للخطر من الناحية الاجتماعية والاقتصادية ودرجات الحرمان من الأمن الغذائي. ورغم ذلك، رأت البعثة أن المساعدة قد شملت إلى حد بعيد أكثر الناس عرضة للخطر دون أن تستبعد مع ذلك إمكان امتدادها إلى من هم أقل حاجة.

٢٧- وبينما كان مدى العرضة للخطر ومدى الحاجة واضحين إلى حد كبير في حالة عدد من فئات المستفيدين، فإنه ربما كان متفاوتا في حالة بعض الفئات الأخرى. وهكذا، كان العوز واضحا بصفة خاصة (في جميع البلدان الثلاثة) في حالة النازحين الذين يعيشون في ظل الفقر ويسكنون في مبان عامة مكتظة ومتداعية ولا تتوافر فيها أبسط المرافق. وفي مقابل ذلك، يلاحظ أن مستوى العرضة للخطر وانعدام الأمن الغذائي في حالة النازحين المقيمين مع أسر مضيفة قد يتفاوت إلى حد بعيد.

٢٨- ورغم التفاوت من حيث الحاجة إلى المعونة الغذائية، فإن تحسين توجيه الفوائد للنازحين (في أذربيجان) على أساس المعايير الاجتماعية والاقتصادية لم يكن شاغلا من الشواغل الكبرى، وذلك لأن المكتب القطري **للبرنامج** كان يفترض أن "أغلبية المستفيدين من **البرنامج** يندرجون في الفئة الأساسية التي تشمل الأشخاص المتجانسين من حيث الحرمان من الأمن الغذائي". ويضاف إلى ذلك، من الناحية الأخرى، أن الجهود التي يبذلها مكتب **البرنامج** في التحقق من وضع المستفيدين وفي تفادي "الغش" والازدواج كانت مكثفة وناجحة.

٢٩- أما اللاجئون والنازحون في أرمينيا، فقد حددهم مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين وإدارة شؤون اللاجئين والهجرة بالاعتماد على الوثائق التي تؤكد وضعهم أكثر من الاعتماد على المعايير الاجتماعية والاقتصادية. يضاف إلى ذلك، أن الإجراءات المتبعة في إعداد القوائم لم تستبعد في جميع الحالات إمكان ازدواج التسجيل. غير أن،

جهودا قد بدأت (في أرمينيا) لتسجيل جميع اللاجئين والنازحين في نظام باروس (PAROS)[١] وذلك أن استخدام حد التعرض للخطر كما يحددها النظام من شأنه أن يحسن فحص الفئات المعنية.

٣٠- وكان اختيار المستفيدين في نطاق الفئات المعرضة للخطر يقوم إلى حد بعيد على أساس الفئات التي تحظى بالرعاية الاجتماعية في النظام السوفييتي السابق. وفي مجال توزيع الغذاء استخدم **البرنامج** ومنظمات العمل الإنساني القوائم التي قدمتها كل من السلطات المعنية في كل بلد من البلدان الثلاثة. ويبدو أن هذه القوائم قد أدت الغرض منها في بداية عملية الإغاثة، وذلك نظرا لوجود اقتران بين هذه الفئات وانعدام الأمن الغذائي بما يكفي لتبرير استخدام الوثائق المذكورة. ولكن، من المحتمل أن تكون السلطات قد أساءت الفهم شيئا ما بالنظر إلى أن بعض فئات المستفيدين (مثل قدامى المحاربين) كان يحق لهم بالضرورة أن يحصلوا على بعض الفوائد دون أن يحق لهم الحصول على المعونة الغذائية بمقتضى المعايير الصارمة التي يطبقها **البرنامج**.

٣١- وحول جدوى التفرقة بين الفئات السابقة تزايدت شكوك منظمات العمل الإنساني وذلك لأنها لا تنم عن مدى نقص الأمن الغذائي والفقر في حالة كل أسرة على حدة. يضاف إلى ذلك أن النقص الطارئ على توافر المعونة الغذائية قد زاد من أهمية التوجيه السليم للفوائد وذلك لتغطية احتياجات أكثر الأشخاص عرضة للخطر على أفضل مستوى ممكن وللحفاظ في الوقت نفسه على ثقة الجهات المانحة. وقد ترتب على ذلك، أنه بدأ العمل في إعداد عدد من الاستقصاءات والدراسات لتحسين تحديد الأهداف[٢]. وبعض هذه الاستقصاءات والدراسات يحظى بدعم **البرنامج**، وخاصة في أرمينيا (باروس PAROS) وجورجيا.

٣٢- وكان الغرض من الاستقصاءات تحقيق مزيد من الفهم للظروف الاجتماعية والاقتصادية للفئات المعرضة للخطر والمساعدة في تحديد معايير لاختيار أكثر الأشخاص عرضة لانعدام الأمن الغذائي. بيد أن هذه الاستقصاءات ركزت على معايير مختلفة (العرضة لنقص الغذاء، والعرضة للمخاطر من حيث القيمة الغذائية والمخاطر الصحية وظروف السكن، وما إلى ذلك)، وعلى فئات معنية مختلفة ومناطق مختلفة للاستقصاء؛ ولذلك كانت المعادلة بين النتائج المحرزة صعبة. يضاف إلى ذلك، أنه كان هناك شك في معظم هذه الاستقصاءات من حيث قدرتها على إرساء أساس مباشر لوضع قوائم فردية للتوزيع. ورأت البعثة أن من الضروري لتحقيق عدالة التوزيع إجراء مسح على غرار تعداد السكان (يتناول السكان كافة في كل منطقة بل وفي البلد بأكمله ولا يقتصر على عينة) وتشترك فيه الهياكل الحكومية والهياكل المحلية.

---

(١) بتمويل من الوكالة ا مريكية للتنمية الدولية، وبمعونة **البرنامج** أنشأت حكومة أرمينيا نظاما لجمع ومعالجة البيانات بالحاسوب (باروس PAROS) وذلك لتقدير مدى التعرض النسبي للخطر (الفقر) في ذلك البلد ولضمان الإنصاف في نظام توزيع المعونة الإنسانية. (وقد بدأ العمل في الثالث من بين مشروعات أربعة وقت ذهاب البعثة). وقد أخذ في هذا الصدد بالبيت ا سري كوحدة للتقدير. ويطلب إلى ا سر التي ترى أنها فقيرة أن تسجل نفسها وأن تقدم بيانات اجتماعية واقتصادية وغير ذلك من البيانات التي تجمعها على مستوى القرية والإقليم عن طريق إدارة الرعاية الاجتماعية. وعلى أساس هذه البيانات وبالاضافة إلى نموذج رياضي وضعه معهد بحوث وتنمية الحاسوب في إرفاق تقدر درجة التعرض النسبية للخطر في حالة كل أسرة بمراعاة المتغيرات التالية: (١) الفئة الاجتماعية لمختلف أعضاء ا سرة، (٢) حجم ا سرة، (٣) الدخل الرسمي وغير الرسمي من العمل وا رض والمعونة الإنسانية وغير ذلك من المصادر، (٤) أحوال السكن، (٥) مكان الإقامة. وكلما علا موقع المؤشر الناتج بهذه الطريقة من الميزان، زادت الدرجة المقدرة لتعرض ا سرة للخطر. وبحلول يونيو/ حزيران ١٩٩٦ كانت ٨٠ في المائة من ا سر قد سجلت أنفسها؛ وعدت ٢٠ في المائة منها أي ما يعادل ٠٠٠ ٩٥ أسرة أكثر عرضة للخطر؛ حيث أحرزت مايربو على ٣٩ نقطة. ويستطيع نظام جمع البيانات ومعالجتها بالحاسوب (باروس) أن يحدد من الفئات ما هو فرعي، وهو بذلك يصبح أداة مفيدة لتحديد الفئات المعنية لمختلف أنواع المعونة. ويجدر بالذكر أن عددا من المنظمات قد بدأ يستخدم القوائم التي يصدرها نظام باروس.

(٢) استقصاءات وبحوث IRCF وكير CARE وAICF في جورجيا وECHO وإدارة الشؤون الإنسانية وSave The Children. وعند إرسال البعثة كان معظم هذه البحوث والدراسات قيد الإعداد أو على وشك أن تنشر.

٣٣- ورغم ذلك بذلت جهود للتوصل إلى قوائم فردية للمستفيدين مثل استقصاء العرضة للخطر الذي أجري في بعض أقاليم جورجيا[١]، ويكون من شأنها أن ترسي أساسا للتوزيع المباشر على يدي **البرنامج** في نطاق البلد. ولما كان النظام يمكن أيضا أن يستخدم في إعداد نظام معدل للرعاية الاجتماعية ومشروعات معدلة للأمن الصحي فإنه قد يكون مثالا جيدا (مثل نظام باروس PAROS) في أرمينيا لبيان الطريقة التي يمكن بها ربط الإغاثة بالبنيات الدائمة في شبكة للأمن الاجتماعي.

قضايا الرصد

٣٤- يشمل الرصد المنتظم لأنشطة المعونة الغذائية التي يضطلع بها **البرنامج** في البلدان الثلاثة بالإضافة إلى المهام الخاصة التي تشترك فيها الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز مراقبة نقل السلع من نقاط التوزيع الأمامية إلى مواقع التوزيع والتحقق من أن التوزيع على المستفيدين قد تم بالفعل فضلا عن رصد كميات الأغذية الموزعة وجودتها واستخدامها.

٣٥- وعلى عكس ذلك يبدو أن مراقبة وقع المعونة الغذائية وتأثيرها على المستفيدين لا تعد بين الأولويات وأن من النادر أن تجرى كذلك[٢]؛ وهو أمر قد يسهل فهمه في المرحلة الأولية من مشروع للطوارئ. ومن الممكن لنظام باروس أن يكون أداة مفيدة لرصد تأثير الغذاء وغير ذلك من أنواع المعونة الإنسانية الموجهة خلال فترة من الزمن. ومثال ذلك أن متوسط النقاط التي يحرزها المستفيدون على ميزان الفقر وانعدام الأمن الغذائي أن يكون مؤشرا على نجاح عملية المعونة. بيد أنه ينبغي أن يراعى أن تحسين مراقبة استمرار أحقية المستفيدين وآثار المعونة الغذائية يتطلب قدرا من الاستمرار في الدعم المقدم من **البرنامج** والجهات المانحة، وهو الأمر الذي لم يكن مضمونا دائما نظرا لأن الهبات كثيرا ما تكون غير منتظمة وغير كافية.

٣٦- وفي أذربيجان بصفة خاصة رصدت أحقية المستفيدين على أساس الوثائق التي تثبت الوضع (بالنسبة للاجئين على سبيل المثال) كما روقبت العمليات اللوجستية وعمليات التوزيع عن طريق نظام شامل لمراقبة البطاقات يمنع إلى حد بعيد تعدد التسجيل والغش. وفي مقابل ذلك لا تعد مراقبة مستويات فقر المستفيدين ولا مراقبة تأثير المعونة من الأمور الممكنة وذلك لأنها مازالت تتسم بطابع العملية الطارئة ذات المجال المحدود بالنسبة للأهداف الطويلة الأجل. يضاف إلى ذلك أن القيود المفروضة على تعيين الموظفين قد ذكرت وخاصة في حالة اضطلاع **البرنامج** بالتنفيذ المباشر.

اضطلاع البرنامج بالتنفيذ

٣٧- نظرا لأسباب تتعلق بفعالية التكلفة وزيادة الوضوح بالنسبة للمستفيدين وتحسين جميع خطوات العملية، تعرض **البرنامج** للضغط لكي ينفذ عملية المعونة الغذائية مباشرة بدلا من الاستعانة بشركاء منفذين. ويبدو أن التنفيذ المباشر للجوانب اللوجستية والتوزيعية التي تتجاوز نقاط التوزيع الأمامية يتيح مرونة في التخزين والنقل قد لا يستطيع تحقيقها

---

(١) مثل استقصاء "نظام الجواز الاجتماعي" الذي اضطلعت به رابطة الدكتور كويتسي/ ACTS والذي لقي دعما قويا من الحكومة المحلية ومن **البرنامج**. وكان الاستقصاء تعدادا انتقائيا بناء على قوائم قديمة للمستفيدين وللأسر الفقيرة الراغبة في التسجيل. وقد روعي نظام باروس (PAROS) وغير ذلك من تجارب الاستقصاء.

(٢) هذا إلا إذا استثنينا أحد شركاء **البرنامج** المنفذين، وهو منظمة المعونة النسائية في أرمينيا.

الشركاء المنفذون الذين تتضارب مصالحهم أحيانا في تنفيذ برامجهم الخاصة. وكما لوحظ في أرمينيا وأذربيجان حيث بدأ تطبيق نظام التوزيع المباشر، قد يؤدى هذا النوع من التوزيع إلى خفض التكاليف بالنسبة للطن وبالتالي إلى تحقيق وفورات في تكاليف النقل البري والتخزين والمناولة. إلا أن التنفيذ المباشر قد يقتضي ضمان سير إمدادات الأغذية لفترة دنيا (من أربعة إلى خمسة أشهر) تفاديا لتفاقم التكاليف نتيجة لحشد الموظفين واستئجار المعدات على نحو عشوائي. غير أن التجارب الأولى قد أثبتت خضوع العملية لمراقبة أدق، بما في ذلك كتابة التقارير.

إنهاء العملية بالتدريج

٣٨- عند إرسال البعثة لم يكن في البلاد الثلاثة أي مؤشرات تدل على انتعاش اقتصادي دائم أو على تحسن في قدرة قطاعات كبيرة من السكان على الحصول على الغذاء. وفي ظل هذه الظروف بدا سحب المعونة الغذائية بالتدريج أمراً لا يمكن تبريره حتى ينهض الاقتصاد. وفي الوقت نفسه بدا أنَّ توجيه المعونة مع زيادة مراعاة الأمن الغذائي من شأنه أن يساعد على تحديد أكثر الأسر عرضة للخطر مع مراعاة التحسينات القطاعية التي تطرأ في نهاية المطاف. ولهذا الغرض قد تثبت فائدة النتائج المتوقعة من شتى الاستقصاءات وتحليلات البيانات (لاسيما في جورجيا وأرمينيا).

٣٩- وتمهيداً لسحب المعونة بالتدريج على المدى البعيد، يبدو أن الغذاء مقابل العمل وغير ذلك من الأنشطة المدرة للدخل بدائل ممكنة قد تغني عن توزيع الغذاء مجانا. ويبدو من الخبرة المحصلة في أرمينيا والانطباعات المستخلصة من المقابلات مع المستفيدين أن هنالك مجالا واهتماما كافيين للاضطلاع بمثل هذه المشروعات. وفي أرمينيا قامت مشروعات في إطار الغذاء مقابل العمل ترتكز على المجتمع المحلي وتشمل أشخاصا عاطلين أو غير موظفين بما فيه الكفاية يعملون في حوالي ٣٠٠ مشروع صغير (إصلاح المباني والبنيات الأساسية وقنوات الري وجمع القمامة وإعادة غرس الغابات). ورغم حدة التجربة، فقد لاقت أنشطة الغذاء مقابل العمل قبولاً واسع النطاق، وذلك فيما يبدو بسبب مستوى العوز وتضاؤل قدرة قطاعات كبيرة من السكان على التحمل. ورغم أن مثل هذا البرنامج يتيح عددا من الفوائد فإنه لا ينبغي التقليل من أهمية الإدارة والرقابة المشددة المفروضة في كثير من مواقع أنشطة الغذاء مقابل العمل. يضاف إلى ذلك، أن أنشطة الغذاء مقابل العمل لا تشمل بالضرورة أشد الفئات احتياجا وذلك لأنه موجه إلى أقوياء البنية.

٤٠- أما في ما يتعلق بأنشطة الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز فإن البعثة رأت أن العملية قد حققت غرضها العاجل وهو إعادة تأهيل الشبكة اللوجستية وتسهيل تسليم المعونة الغذائية. ولكن لما كانت العملية قد أدت إلى عدد من الفوائد البعيدة المدى في مجال التنمية، فإن إنهاء المعونة ينبغي أن يكون عملية خاضعة للمراقبة وذلك لحماية تلك النتائج؛ فالتوقف المفاجئ لأنشطة الوحدة الاستشارية للوجستيات قد ينجم عنه فراغ، سيما وأن الوكالات الإنمائية الأخرى لم تكن أثناء البعثة قد تهيأت لسد مثل هذا الفراغ. ويترتب على ذلك أن الأمر يقتضي اتخاذ إجراءات لـ"إضفاء الطابع المؤسسي" على إعادة التنسيق بين عمليات الموانئ والسكك الحديدية وعلى التنسيق التقني عن طريق مركز عمليات السكك الحديدية. ورغم أن ضرورة استمرار التنسيق قد فهمت على الصعيد الإقليمي، فإن الحكومات الثلاث ومعظم الجهات المانحة تعتقد أن الإرادة السياسية لتحقيق ذلك لن تكفي في غياب "مؤسسة جامعة" مثل الهيئة المشتركة بين **البرنامج** والوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز بدون شيء من الالتزام تتفق عليه الجمهوريات الثلاث. ونظراً لأن البعثة تعني بهذه الاهتمامات، فقد استخلصت أن المعونة الفنية ينبغي أن تكفل بقاء مؤسسة مشابهة للوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز قبل انسحاب هذه الأخيرة، وذلك لتغطية الفجوة بين أنشطة الطوارئ وعمليات التنمية؛ فبدون ذلك قد تتعرض للخطر النوايا الحسنة التي ولدها **البرنامج** عن طريق الوحدة المذكورة. ومن الممكن إذن النظر في استمرار اشتراك هذه الوحدة في المراقبة والتنسيق لفترة قد تتجاوز نهاية المعونة الغذائية التي يقدمها **البرنامج**.

التوصيات

٤١- في ما يلي ملخص التوصيات الرئيسية للبعثة:

التوصيات بشأن المعونة الغذائية

٤٢- ينبغي استمرار المعونة الغذائية التي يقدمها **البرنامج** وذلك للمساهمة في الاستقرار الاجتماعي وللحد من أخطار سوء التغذية والجوع. وينبغي لمواجهة الموارد المحدودة ولتقديم مستوى يعول عليه من المعونة لأشد الفئات احتياجا تعزيز توجيه الفوائد عن طريق مزيد من التركيز على انعدام الأمن الغذائي ومراعاة النتائج التي انتهت إليها دراسات شتى عن التعرض للخطر في مجال الجهود المبذولة للتوصل إلى الأداء الأمثل. وينبغي في نفس الوقت استكشاف إمكانيات تنفيذ برامج أخرى في إطار أنشطة الغذاء مقابل العمل وغير ذلك من الأنشطة المدرة للدخل وذلك للتقليل من التوزيع المجاني وتمهيداً لإنهاء العملية بالتدريج على المدى البعيد.

٤٣- ينبغي تكثيف الرصد فيما يتعلق بالجودة، ومن شأن زيادة رصد أحقية المستفيدين ومدى تعرضهم للخطر وآثار المعونة الغذائية أن يعزز مصداقية العملية. ومن الممكن التغلب على المشكلات المتعلقة بقلة الموارد من الموظفين عن طريق زيادة استخدام أساليب التقييم السريع والاستقصاءات التي تعتمد على العينات العشوائية.

التوصيات بشأن العملية اللوجستية

٤٤- للمساعدة في المرحلة الانتقالية ينبغي للوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز أن تبقى موجودة في منطقة القوقاز لمدة إضافية من اثني عشر شهرا حتى نهاية ١٩٧٧، على أن يتم ذلك في المرحلة الأخيرة عن طريق المكتب القطري **للبرنامج** في تبليسي. وينبغي للوحدة المذكورة أن تحدد في قطاع النقل أنشطة إنمائية لتتكفل بها بعد انسحابها الوكالات (الاستثمارية) المناسبة. فمن شأن هذا أن يساعد على تحقيق تحول راسخ إلى التنمية، وذلك نظرا لأن وجود برامج أخرى لقطاع النقل بدا أمرا غير مؤكد وقت وجود البعثة.

٤٥- وفي نفس السياق تستطيع الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز أن تروج بالتعاون مع الوكالات المناسبة لدراسات تجرى عن "برنامج لإنعاش قطاع النقل" يشمل بين مكوناته "مشروعاً لإعادة بناء السكك الحديدية" و"مشروعا لتحديث الموانئ وذلك على ضوء ازدياد المنافسة من جانب النقل البري والزيادة المتوقعة في النقل عن طريق الحاويلت، وهي المنافسة التي لا تقوى عليها الآن الموانى والسكك الحديدية. كذلك ينبغي للوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز أن تعمل بقدر الإمكان على تحديد المعونة التقنية المطلوبة لوضع مبادئ للعمل التجاري بالنسبة للموانى والسكك الحديدية في جميع أنحاء المنطقة. فمن شأن ذلك أن يسهم في الحفاظ على العملات عن طريق الصيانة المناسبة وتجديد البنيات الأساسية والمعدات.

٤٦- ينبغي الحفاظ على مركز عمليات السكك الحديدية رغم ما سيحدث في نهاية المطاف من توقف للمعونة المقدمة من **البرنامج** والوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز. وينبغي للوحدة أن تكفل التزام جميع الأطراف المعنية بهذا المسعى عن طريق إعداد مشروعات اتفاقات. وينبغي للعمليات الميدانية في ما يتعلق بالتنسيق والمراقبة والتقصي وما إلى

ذلك، أن تنظم في "مرجع لمركز العمليات" وذلك تفاديا لضياع تلك المعارف القيمة بعد انسحاب الوحدة الاستشارية. يضاف إلى ذلك أن هذا المرجع سيكون مفيدا لإدخال مزيد من التنمية في قطاعات السكك الحديدية والنقل في المنطقة.

الدروس المستفادة

فيما يتعلق بالمعونة الغذائية

٤٧- تبدو العملية إلى حد بعيد وكأنها مهمة لوجستية ونقلية تكاد محاولة توصيل الغذاء للمستفيدين المعنيين أن تحل فيها محل أي هدف آخر. ومن الصعب أن يلقى الدور الذي لعبته المعونة الغذائية في المحافظة على البقاء التقدير الكافي إذا لم توجد استقصاءات يعول عليها في مجال العرضة للمخاطر وانعدام الأمن الغذائي. وهذه مشكلة يتكرر ظهورها في عمليات الإغاثة الطارئة؛ وعلى **البرنامج** أن يبذل مزيدا من الجهود حتى يتمكن من إبراز آثار معونته الغذائية على المستفيدين.

٤٨- من الممكن أن ينظر إلى عمليات الإغاثة الطارئة وأن تعامل كغيرها من المشروعات من حيث الحاجة إلى توخي أهداف ومؤشرات محددة لقياس الإنجازات. كما ينبغي **للبرنامج** بوصفه منسقا للمعونة الغذائية وصاحب وظائف مهمة في مضاعفة الأثر بشأن قضايا المعونة أن يتخذ موقع القيادة فيما يتعلق بالتطورات المنهجية والتنظيمية. والواقع أن الجهود التي يبذلها **البرنامج** للتوصل إلى تعريفات ومؤشرات أدق للأداء في مجال عمليات المعونة الغذائية الطارئة تمضي في الاتجاه الصحيح.

٤٩- **للبرنامج** مصلحة كبرى في إجراء استقصاءات عن العرضة للمخاطر وانعدام الأمن الغذائي من أجل أغراض توجيه الفوائد. ولا ينبغي **للبرنامج** أن يتنازل للغير تماما عن هذا المجال الهام، بل وينبغي له أن يشترك بمزيد من النشاط في إجراء تلك الاستقصاءات وتنسيقها. فمن شأن هذا أيضا أن يعزز من مشروعية **البرنامج** كمنسق للمعونة الغذائية يركز في كثير من الأحيان على المشاركة في المعلومات والجوانب اللوجستية.

في ما يتعلق بالجوانب اللوجستية

٥٠- لقد بينت عملية الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز أهمية التخطيط المسبق للعمليات اللوجستية. وفي هذا السياق يتضح أن إيفاد البعثات الخاصة بالتقييم السريع – كلما كان ذلك ممكنا – لبنيات النقل الأساسية قبل البدء في عمليات الإغاثة الغذائية التي يضطلع بها **البرنامج**. وذلك أن هذه البعثات تساعد على تحديد مستوى تعبئة الموارد اللازم للعمليات اللوجستية وفي العمل مبكرا على تحديد وتقوية الحلقات الضعيفة في سلسلة تسليم الإغاثة الغذائية.

٥١- كذلك تساعد إقامة آليات للتنسيق على غرار النمط المتبع في الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز على التقليل من عدم الانتظام والحد من التكاليف في ما يتعلق بتدفق المعونة الغذائية، وبذلك تتيح فرصا أفضل لنيل ثقة الجهات المانحة واستمرار دعمهم.

٥٢- غير أن الميزة العظمى لنمط العملية المتبع في الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز تكمن في قدرته على إحراز نتائج في ظل الظروف الصعبة. وفي إطار المهام المنوطة **بالبرنامج** يمكن لوحدة التنسيق أن تعمل بسرعة

وبكفاءة إذا لوحظ أن هناك خللا لوجستيا، ولكنها يمكن أيضا أن تتجاوز ذلك إلى مجال التنمية، كما ثبت خلال الفترة الانتقالية الحالية. غير أن التنمية لم تكن إلا نتاجا فرعيا وليس العامل المحدد لعملية الوحدة الاستشارية للوجستيات في منطقة القوقاز. أما بالنسبة لعملية **البرنامج** اللوجستية في المستقبل فإن الأمر يقتضي الإدراك الكامل والمتابعة النشطة في مرحلة مبكرة لإمكانيات التنمية التي يمكن أن تنطوي عليها هذه العمليات في الأجل الطويل.

٥٣- وقد برهنت عملية القوقاز على أن باستطاعة **البرنامج** أن يضطلع بالقيادة في تنسيق ومراقبة الجوانب اللوجستية وعمليات النقل في حالة الطوارئ. إلا أن مسألة المهام التي يمكن أن تناط ب**البرنامج** مازالت مثارا للجدل. فلم تتحقق بعد موافقة واسعة النطاق على أن (أ) الجوانب اللوجستية يمكن أن تكون مهمة مشروعة من مهام **البرنامج** وليست خاضعة بالضرورة لمهمته في مجال المعونة الغذائية؛ وعلى أن (ب) **البرنامج** إذ يضطلع بأنشطة متشابكة للنقل واللوجستيات تتجاوز نطاق مرحلة الطوارئ المباشرة لا يقحم نفسه في مجالات اختصاص الوكالات الأخرى ولكنه بناء على الخبرة المكتسبة يمكن أن يؤدي دورا حقيقيا في الانتقال من الإغاثة إلى التنمية.

٥٤- وقد أثبت أداء **البرنامج** في مجال العمليات اللوجستية درجة من الخبرة التي يمكن أن تسوق تسويقا مناسبا. والواقع أن **البرنامج** بوصفه مستشارا في هذه العمليات ومنسقا للمعونة الغذائية في عدد من عمليات الطوارئ قد حقق شهرة في ما يتعلق بالاستجابة السريعة وتوصيل الإغاثة الغذائية. وهو بذلك يتمتع بميزة يتفوق بها على الوكالات الأخرى في هذا المجال. ومن شأن الاعتراف الواضح بهذه القدرة أن تمكن **البرنامج** من توسيع نطاق عملياته وقدرته على جذب الجهات المانحة. وبناء على تجربة القوقاز ينبغي **للبرنامج** أن ينظر في مزايا إنشاء قدرة لوجستية يمكنها إذا طلبت الجهات المانحة ذلك أن تعمل على نحو مستقل عن مستوى عمليات **البرنامج** في مجال توزيع الغذاء في أي حالة بعينها.