

موجز تقرير التقييم النهائي لعملية الطوارئ - الصين ٢٠٠٤ (١)

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المعونة الغذائية الطارئة لمنكوبي الفيضانات في مقاطعات أنهوي، وهوبي، وهونان، وجينانغسي في الصين

المستفيدين:	٥ ٧٨٦ ٩٠٠ مستفيد
مدة المشروع:	خمسة شهور
تاريخ الانتهاء:	١٩٩٩/٣/٢٨
تاريخ توقيع مذكرة التفاهم:	١٩٩٨/٩/٢٨
تاريخ إجازة العملية:	١٩٩٨/٩/١٨
تاريخ التوزيع الأول:	١٩٩٨/١٠/٢٩
تاريخ التقييم:	١٩٩٩/٩/١٥ - ١٩٩٩/١٠/٧

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، ١٧ - ١٩/٥/٢٠٠٠

تقارير التقييم

البند ٣ من جدول الأعمال

(١) التقرير الكامل متاح عند الطلب باللغة الإنكليزية فقط. تألفت البعثة من كبير خبراء علم الاجتماع الريفي/قائد للفريق (مركز الاستثمار في منظمة الأغذية والزراعة)؛ وكبير موظفي التقييم (برنامج الأغذية العالمي)؛ وخبير طوارئ (استشاري في الوكالة الأسترالية للمعونة الدولية)؛ واثنين من الخبراء الصينيين الذين عملوا سابقاً في عملية الطوارئ في الصين. وشارك موظفو الحكومة والمكتب القطري للبرنامج الملمين بتفاصيل عملية الطوارئ في كافة مراحل البعثة الميدانية.

الموجز

تولت عملية التقييم المشتركة هذه تقدير ما أسهمت به مساعدات البرنامج الطارئة في سياق التصدي الحكومي القوي للكوارث واستخلاص الدروس للاستفادة منها في عمليات الطوارئ المقبلة. وأبرزت النتائج النقاط التالية: استخدام أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها في توجيه مساعدات عملية الطوارئ؛ وآليات اقتراض الحبوب؛ والمشاركة الإيجابية للمستفيدين والنساء منهم على وجه الخصوص؛ وتكامل نظم الرصد التابعة للحكومة وللبرنامج؛ والقضايا المتصلة بالتوقيت؛ ومزايا وعيوب الجمع بين أهداف الإغاثة والإحياء في إطار عملية للطوارئ. وثمة تمييز بين أنشطة الغذاء مقابل الإنعاش وأنشطة الغذاء مقابل العمل. فالأنشطة الأولى تصلح لمرحلة الإحياء، في حين لا تصلح لها الأنشطة الثانية. وتتعلق نقاط الضعف الأساسية التي حددتها عملية التقييم بالجدول الزمني للأنشطة الذي لم يتم الالتزام به بسبب تأخر انطلاق المشروع.

وقد خلص فريق التقييم إلى أن عملية الطوارئ ٢٠٠٤ كانت مشروعاً سليماً وناجحاً، حيث وفرت المساعدة لنحو ٥,٨ مليون نسمة في جهود الانتعاش من آثار الفيضانات في وقت قياسي. ويرجع نجاح العملية في المقام الأول إلى أنشطة الحكومة القوية والمنسقة للتصدي للكوارث، وإلى جهود البرنامج التفاعلية الرامية إلى جمع الموارد من الجهات المانحة الدولية، وإلى المساهمة الحكومية النظيرة الضخمة للغاية، وإلى آلية اقتراض الأغذية التي أتاحت تنفيذ عمليات التوزيع قبل أربعة أشهر من الموعد الذي كانت ستبدأ فيه لولا تلك الآلية.



Distribution: GENERAL

WFP/EB.2/2000/3/1

31 March 2000

ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الاطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة برنامج الأغذية

العالمي في شبكة الانترنت على العنوان التالي: (http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html)

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، ونرجو أن يتم الاتصال قبل ابتداء اجتماعات المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مدير مكتب التقييم (OEDE): A. Wilkinson رقم الهاتف: 066513-2029

كبير موظفي التقييم (OEDE): Ms. S. Frueh رقم الهاتف: 066513-2033

الرجاء الاتصال بأمين الوثائق إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).



ملخص

الغرض من البعثة

- ١- إن الغرض من بعثة التقييم النهائي هذه هو تقدير أثر المشروع واستخلاص الدروس للاستفادة منها في تصميم عمليات الطوارئ المقبلة. وتتسم عملية الطوارئ ٦٠٤٥ بأهمية خاصة بالنظر إلى اتساع نطاقها ولأنها ربطت بين إغاثة الطوارئ وإنعاش موارد الرزق. وقد قامت البعثة بتقدير ما أسهمت به مساعدات البرنامج في سياق التصدي الحكومي القوي للكارثة وباستخلاص الدروس لعمليات الطوارئ في المستقبل.

طرق التقييم

- ٢- اعتمدت عملية التقييم نهجا تشاركيا. وشملت طرق التقييم عقد حلقات عمل للجهات المعنية، وعمليات التقييم الريفي السريع القائم على المشاركة، واجتماعات لمجموعات التركيز، ومقابلات أسرية شبة هيكلية، وزيارات لمواقع أنشطة الإحياء التي ينفذها المشروع. وشملت الأدوات التشاركية مقابلات مع موفري المعلومات الرئيسيين، واستخدام بطاقات تخطيط المشروع المستندة إلى الأهداف، والرسم التشاركي للخرائط، ووضع الجداول الزمنية، وترتيب أنشطة الإحياء التي يقوم بها المشروع على شكل مصفوفات، وتحليل الآثار الإيجابية والسلبية. وأدمجت قضايا التمايز بين الجنسين في كافة جوانب العملية.
- ٣- وترتكز نتائج التقييم على زيارات لثلاث من مقاطعات المشروع الأربع ولثمانية من أقسام المشروع الثلاثة والعشرين. وللمقارنة بين الأوضاع قبل المشروع وبعده وكذلك بين المستفيدين وغير المستفيدين، فقد نفذت ثمانين عمليات صغيرة للتقييم الريفي السريع في ثمان من القرى المنكوبة بشدة، وخمس من القرى ذات الأضرار المتوسطة، وأربع من القرى التي لا يشملها المشروع.
- ٤- وفي كل قسم تم انتقاء ثلاث قرى لإجراء التحقيقات الميدانية السريعة كمرتكز لمقارنة مدى الأضرار وتيرة الانتعاش في صفوف المستفيدين وغير المستفيدين من المشروع. وشكلت ثلاثة أفرقة للقيام بعمليات التقييم الريفي السريع على مستوى القرى. وشملت الأفرقة أعضاء بعثة تقييم عملية الطوارئ، وموظفين من مكتب البرنامج في بكين ومن وزارة الزراعة، وموظفي مكتب إدارة المشروع على مستوى المقاطعات في بكين، وموظفي مكتب إدارة المشروع على مستوى الأقسام. وأنفق كل فريق ما بين أربع إلى ست ساعات في المتوسط في كل قرية ونفذ أربع عمليات رئيسية للتقييم التشاركي (وضع التقاويم، وترتيب المصفوفات، ومجموعات التركيز، ووضع خرائط القرى المتصلة بأضرار الكارثة وأعمال الإحياء). والتأم شمل الأفرقة الثلاثة في نهاية العمل الميداني لتقديم النتائج، ومقارنة ومقابلة الاستنتاجات، واستخلاص الدروس.

معلومات أساسية عن المشروع

- ٥- أدى انهيار الأمطار الغزيرة المتواصلة بين مارس/آذار وأغسطس/آب عام ١٩٩٨ إلى أسوأ فيضانات تشهدها الصين على مدى القرن. ووفقا للتقديرات الرسمية فقد ألحقت الفيضانات الضرر بنحو ٢٣٠ مليون نسمة، وأودت بحياة



١٥٠ ٤ شخصا، وأدت إلى إجلاء ١٣,٨ مليون نسمة عن منازلهم، وتدمير ما مجموعه ٥ ملايين منزل. وبغية التخفيف من آثار الكارثة، فقد نفذت الحكومة الصينية سلسلة من تدابير الإغاثة في الوقت الذي سعت فيه إلى الحصول على المساعدات الدولية. واستجاب البرنامج لطلب الحكومة الداعي إلى تقديم المعونات الغذائية الطارئة إلى مجموعات محددة من الضحايا في المقاطعات الأشد تضررا وهي هونان، وهوبي، وأنهوي، وجيانغسي.

٦- وتمثلت أهداف المشروع في مساعدة الحكومة على القيام بما يلي:

(أ) تلبية الاحتياجات الغذائية الملحة للشرائح السكانية المقصودة المقيمة في ملاجئ مؤقتة؛

(ب) مساندة جهود إحياء الأصول الأساسية للشرائح السكانية المقصودة في مرحلة ما بعد الكارثة.

٧- وكان من المقرر أن يستغرق المشروع ١٢٠ يوما، على أن تنقسم هذه الفترة إلى مرحلتين هما: مرحلة الإغاثة ومدتها شهر واحد (أغذية مجانية دون التزامات بالعمل) تعقبها مرحلة إحياء لمدة ثلاثة أشهر لمساندة إنعاش الأصول المجتمعية والأسرية.

٨- وتعتبر عملية الطوارئ ٦٠٤٥ أكبر مشروع ينفذه البرنامج في الصين إذ أنها غطت ٥ ٧٨٦ ٩٠٠ مستفيد، و ٢٥ قسما، و ٣٢٠ بلدية، و ٤٥٠ قرية بتكاليف تبلغ قيمتها ١٤٦ مليون دولار. وكان من المزمع أن تتألف المساهمات الغذائية الإجمالية من ٣٤٧ ٢١٤ طنا من الأرز (الحكومة - ١٠٠ ٠٠٠ طن؛ والبرنامج - ٢٤٧ ٢١٤ طنا). واضطلعت وزارة الزراعة بدور الوكالة الرائدة في تنفيذ المشروع، وعملت بتعاون وثيق على مستوى المقاطعات مع إدارات الإغاثة الاجتماعية والطارئة التابعة لوزارة الشؤون المدنية، ومكاتب الحبوب، والاتحاد العام لنساء الصين.

الاستنتاجات والدروس الرئيسية

التقدير الشامل

٩- كانت عملية الطوارئ ٦٠٤٥ مشروعا سليما وناجحا، ووفرت المساعدة إلى قرابة ٥,٨ مليون نسمة في جهود الإنعاش من آثار فيضانات كبرى في وقت قياسي. ويرجع نجاح العملية في المقام الأول إلى أنشطة الحكومة القوية والمنسقة للتصدي للكوارث، وإلى جهود البرنامج التفاعلية الرامية إلى جمع الموارد من الجهات المانحة الدولية، وإلى المساهمة الحكومية النظرية الضخمة للغاية، وإلى آلية اقتراض الأغذية التي أتاحت تنفيذ عمليات التوزيع قبل أربعة أشهر من الموعد الذي كانت ستبدأ فيه لولا تلك الآلية.

١٠- واختبر المشروع نموذجا للجمع بين الإغاثة والإحياء في عملية للطوارئ ووفر دروسا قيمة عن المصاعب العملية للمزاوجة بين الإغاثة والتعمير لأن الأنشطة التقليدية للغذاء مقابل العمل غير مناسبة في هذا المجال.

١١- وتتصل نقطة الضعف الأساسية للمشروع بمسألة التوقيت والجدول الزمنية للأنشطة، حيث لم تنفذ هذه الأنشطة في مواعيدها المقررة بسبب تأخر انطلاق المشروع.

١٢- وفي حين أن بالمستطاع تكرار بعض السمات الابتكارية مثل اقتراض السلع، وتقاسم التكاليف، ومشاركة المستفيدين في مشروعات طوارئ أخرى، فإن المشروع لا يمكن أن يشكل نموذجا يقتدى به لمشروعات أخرى بالنظر



إلى اعتماده على ظروف فريدة حيث تزامنت فيضانات القرن في الصين مع محصول وفير في الولايات المتحدة، ولولا ذلك فربما لم يكن بمقدور البرنامج أن ينجح في توفير الموارد لمثل هذه العملية الضخمة.

قصص نجاح المشروع ومقوماته المبتكرة

استخدام تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها في توجيه المساعدات

١٣- فاقت الاحتياجات بكثير ما هو متاح من موارد، ولذا فلقد كان التوجيه الدقيق للمساعدات أمراً ضرورياً. وكانت فرص التوجيه ممتازة بحسب المعايير الدولية بفضل توافر بيانات تفصيلية عن أضرار الفيضانات على مستوى الأقسام والبلديات وكذلك قوائم جرد للضرر اللاحق بكل منزل على مستوى القرى. وباستخدام نظام تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها لتحديد المجموعات الأشد تضرراً تم تخفيض عدد المستفيدين من أكثر من ٥٥ مليون نسمة، وهو الرقم الذي ورد في طلب الحكومة الأولى، إلى نحو ٥,٨ مليون نسمة.

اقتراض السلع

١٤- كان النظام المعتمد لاقتراض السلع إيجابياً للغاية وأتاح تنفيذ عمليات التوزيع قبل أربعة أشهر من الموعد الذي كانت ستبدأ فيه لولا ذلك النظام. وتعتبر موافقة الحكومة على التفويض بالاقتراض من المخزونات المحلية مقابل تعهد من جهة مانحة (عوضاً عن اشتراط شحن الأغذية أولاً وتفريغها في ميناء) من بين السمات المبتكرة والهامة لعملية الطوارئ هذه. وأتاح ذلك للبرنامج أن يتابع عمليتي التوزيع الحكوميتين الأوليين في إطار عملية الطوارئ دون أي انقطاع في الجدول الزمني للتوزيع.

تقاسم التكاليف

١٥- كان التصدي الحكومي للكارتة على كل المستويات ممتازاً ونموذجياً، وحال دون وقوع المزيد من الأضرار والخسائر في الأرواح. وأسهمت قدرة البرنامج في استخلاص تمويل نظير من الحكومة في نجاح العملية. ووفرت الحكومة مساهماتها النظرية قبل انطلاق استجابة البرنامج؛ ومع ذلك فقد تم تنفيذ التوزيع الأول للأغذية حينما بدأت مرحلة الإغاثة بالتحول إلى مرحلة للإحياء.

مشاركة المستفيدين

١٦- كانت مشاركة المستفيدين إيجابية: وقد أدى النشر العلني لقوائم أسماء المستفيدين واستحقاقاتهم على مستوى القرى إلى زيادة الشفافية وقلل من احتمالات إساءة استخدام المعونة الغذائية. وعبر تمثيل المستفيدين في لجان التسجيل والتوزيع القروية تحققت الملكية المحلية للمشروع وتيسر ضمان الإنصاف في عمليات توزيع الأرز. على أن سجل عملية الطوارئ فيما يتصل بالتخطيط التشاركي لأنشطة الغذاء مقابل الإحياء جاء مخيباً للآمال إلى حد ما. ورغم تمثيل المزارعين في لجان التنمية القروية فلم يتم تنفيذ عمليات التقدير الريفي السريع على مستوى القرى المحددة في وثيقة المشروع، كما وضعت خطط التنمية القروية في صيغتها النهائية قبل بدء عملية الطوارئ.



دور المرأة في التنفيذ

١٧- شاركت أكثر من ١٠ ٠٠٠ امرأة قروية في لجان التنمية القروية، و٧ ٠٠٠ في لجان التسجيل، وقرابة ١٤ ٠٠٠ في لجان التوزيع. وشكلت النساء نسبة ٢٤ من موظفي مكاتب إدارة المشروع، و٣٧ في المائة من أعضاء لجان التنمية القروية، و٣٩ في المائة من أعضاء لجان التسجيل، و٤٥ في المائة من أعضاء لجان التوزيع. ولكن بما أن تمثيل النساء في لجان المشروع كان شرطاً خاصاً مفروضاً خلال مدة المشروع فقط فإنه لم يدم بعد انتهاء المشروع. ومع ذلك فإن مساهمة عدد إضافي من النساء في اللجان أدى إلى تحسين الشفافية وتعزيز مسؤولية زعماء القرى إزاء ضحايا الفيضانات. ووفقاً للاتحاد النسائي فإن الشرط الأولي للمشروع الذي نص على تلقي النساء لنسبة ٦٠ في المائة من الحصص الغذائية لم يكن ضرورياً ولا مناسباً من الزاوية الثقافية لأنه أجبر النساء على حمل ١٥ - ٣٠ كيلو غراماً من الحبوب لمسافات طويلة. وقد تم التخلي عن هذا الشرط في وقت لاحق. ويقول الاتحاد النسائي أنه ما من داع في الصين للإصرار على تلقي النساء للأغذية عوضاً عن الرجال لأنه ليس هناك من كبير خطر في أن يسيء الرجال استخدام تلك الأغذية. فطبقاً للتقاليد الصينية تتولى المرأة التحكم بالمخزونات الغذائية الأسرية، ومن ثم فإن الفئة الجنسية التي ينتمي إليها الشخص المستلم للأغذية ليس لها أثر يذكر على تحكم النساء بالغذاء.

موجز النتائج الأخرى

التقديرات والنداءات المشتركة للأمم المتحدة

١٨- جازف البرنامج بوضع هدف طموح لتمويل عملية الطوارئ، غير أنه تم تمويل نسبة تقرب من ٩٠ في المائة من عملية الطوارئ بفضل الجهود القوية والتفصيلية لحشد الموارد في كل من بكين وروما التي بدأت باكراً في شهر يوليو/تموز.

١٩- نفذت عملية التقدير المشتركة في إطار نظام الأمم المتحدة للتقدير والتنسيق الخاص بالكوارث في الفترة ٧-٢٥/٩/١٩٩٩، بعد انقضاء شهرين على انخراط ضحايا الفيضانات في أعمال بناء السدود. وجاءت العملية متأخرة للغاية، وإن كانت الإعاقة ترجع إلى تباطؤ الحكومة في طلب المساعدة رسمياً. ولو أن البرنامج انتظر صدور نداء الأمم المتحدة لكانت عملية الطوارئ قد جرت بعد فوات الأوان.

الدرس المستفاد:

يعتبر التقدير المبكر للاحتياجات الغذائية، بالتوافق مع جهود تعبئة الموارد المبكرة والتفصيلية، من بين العوامل الضرورية لتوفير المساعدة إلى ضحايا الكوارث في الوقت المناسب.

تغطية احتياجات عملية الطوارئ

٢٠- تحدد نطاق التغطية أساساً في ضوء تقديرات البرنامج لكميات المعونة الغذائية التي يمكن توفيرها من الجهات المانحة. ومع أن الحاجة كانت تدعو إلى تقديم المعونة الغذائية لفترة تتراوح بين ١٠ أشهر و ١١ شهراً، فإن الحكومة والبرنامج فضلاً قصر عملية الطوارئ على أربعة أشهر بغية زيادة عدد المستفيدين.



التمويل النظير

٢١- اجتذبت عملية الطوارئ أموالاً إضافية للمناطق المنكوبة بالفيضانات عبر آلية للمناظرة. وقد استخدم التمويل بشكل أساسي في توفير المدخلات المادية لأنشطة الغذاء مقابل العمل، وكان كافياً لكل الأنشطة ما عدا بناء المنازل، حيث شكلت منحة عملية الطوارئ نسبة ٨ في المائة فقط في المتوسط من التكلفة الإجمالية لبناء البيوت الجديدة في مناطق إعادة الاستيطان. وبما أن الإعانة المقدمة لتعمير المنازل في بعض مناطق إعادة الاستيطان كانت تمنح وفقاً لعدد الغرف المخربة، فقد كانت هذا الإعانة تزيد كلما زادت مساحة المنزل المعني. ونتيجة لذلك فإن نسبة عالية من الإعانات ذهبت إلى الأسر غير الفقيرة بالمقارنة مع ما نالته الأسر الفقيرة. أما الأسر الفقيرة التي كانت عاجزة عن الانتقال إلى قرى جديدة فقد حصلت على قدر أقل من المساعدات.

الدرس المستفاد:

فيما يتعلق بإعانات الإسكان فإن من الأفضل تقديم مبلغ مقطوع لكل منزل عوضاً عن توفير الإعانة وفقاً لعدد الغرف، حيث أن الطريقة الأخيرة ستحابي على الأرجح المجموعات غير الفقيرة على حساب الفقراء. وعلى البرنامج أن يحاذر من إدراج إعانات الإسكان في التمويل النظير حينما تشكل نسبة تقل عن ١٠ في المائة من مجموع الإعانات السكنية وأقل من ٣ في المائة من تكلفة الإسكان.

توزيع الأرز على ضحايا الفيضانات

٢٢- أدارت الحكومة بفعالية عملية ضخمة لتوزيع الأغذية. وغطت عملية الطوارئ نسبة ٩٠ في المائة من هدفها حيث زودت ٧٨٦ ٩٠٠ مستفيد بحصة غذائية قدرها ٠,٥ كيلو غرام على مدى ١٢٠ يوماً. وبسبب عوائق الموارد، فقد تم تقديم الحصص الغذائية لمدة تتراوح بين ١٠٧ و ١٠٩ أيام عوضاً عن المدة المستهدفة وقدرها ١٢٠ يوماً. وبالتالي فإن القرويين الذين أخطروا بأنهم سيحصلون على الحصص لمدة ١٢٠ يوماً استاءوا لعدم حصولهم على استحقاقاتهم كاملة. ورغم أن من المحبذ أن يعلم المزارعون بحجم استحقاقاتهم كوسيلة للنهوض بالشفافية، فإن من المهم تفادي خلق تطلعات زائفة. ولم يكن من الواضح بالنسبة لمعظم المستفيدين أن فترة المائة والعشرين يوماً تعتمد على تعبئة الموارد حسب ما هو منصوص عليه بين البرنامج والحكومة في مذكرة التفاهم. واعتقدت غالبية الناس أن الفترة المذكورة كانت واقعا وليست مجرد هدف يخضع لحجم الموارد المعبأة.

٢٣- وأدى تأخر شحنة القمح الثانية، التي كانت مرهونة بوصول وقبول الشحنة الأولى، إلى انقطاعين في عمليات توزيع الأغذية استغرق كل منهما بين أربعة إلى خمسة أسابيع وذلك من ٢٨ ديسمبر/كانون الأول إلى ٥ فبراير/شباط ومن ٢١ فبراير/شباط إلى ١٨ مارس/آذار. وخلال هذه الفترة لجأ الناس إلى اقتراض الأرز من الحكومة أو من مصادر أخرى.

٢٤- وشكلت كميات الأرز الموفرة في إطار عملية الطوارئ نحو ٣٤ في المائة من مجموع الأرز الموزع مجاناً، أو المقدم كقروض، أو المشتري خلال فترة الأزمة الغذائية. وبلغت مساهمة البرنامج وحده نسبة تقرب من ٢٢ في المائة من الأرز الموزع، أو المقترض، أو المشتري خلال الأزمة المذكورة.



الدرس المستفاد:

ينبغي إخطار شركاء المشروع على كل المستويات أن البرنامج لا يستطيع أن يضمن توفير المعونة الغذائية الطارئة. وسيسهم ذلك في تفادي شعور الشركاء الوطنيين بالإحباط وخيبة الأمل.

الشحن

٢٥- وصلت شحنة القمح الأولى إلى الصين في ٢١ فبراير/شباط، بعد أسبوع واحد فقط من إغلاق المشروع. وكانت عملية شحن قمح الولايات المتحدة بالنسبة للحكومة بطيئة ومكلفة للغاية، ولاسيما وأن الشحنتين الأخيرتين أرسلنا على ظهر ناقلتي نפט، مما أدى إلى تحمل تكاليف إضافية ضخمة تتصل بالتفريغ والعوارية.

التعمير عبر أنشطة الغذاء مقابل الإنعاش^(٢)**التخطيط واتخاذ القرارات بشأن أنشطة الغذاء مقابل الإنعاش**

٢٦- كان تأثير البرنامج محدودا فيما يتصل بالقرارات المتعلقة بأنشطة الغذاء مقابل الإنعاش: فوثيقة المشروع لم تكن واقعية إزاء التأثير على عملية التخطيط بالنظر إلى الأسباب التالية:

(أ) كانت هناك قدرات تخطيط ضخمة للغاية على مستوى الأقسام والبلديات وتمت مساعدة القرى في وضع الخطط اللازمة؛

(ب) جرى الانتهاء من وضع الخطط بالفعل قبل افتتاح المكاتب الفرعية؛

(ج) لم تكن الخطط القروية خططا قائمة لوحدها حيث أنها عكست إلى حد كبير خطط الإحياء على مستوى البلديات والأقسام.

الدرس المستفاد:

قد لا تدعو الحاجة إلى خطط إنمائية قروية منفصلة في الحالات التي تقوم فيها الإدارة المحلية بوضع خطط إحياء شاملة. وعلى مخططي المشروع تقدير خطط الإنعاش المحلية والعمل في إطارها قدر المستطاع.

مدى ملائمة أنشطة الغذاء مقابل الإنعاش ومراحلها

٢٧- كانت الأنشطة الخمسة للغذاء مقابل الإنعاش المدرجة في عملية الطوارئ (تعمير المنازل، وإزالة تغرين الآبار، والأراضي الزراعية، والقنوات، وإصلاح الطرق القروية) مناسبة. كما كان من المناسب أيضا استثناء تعميم السدود

(٢) تحدثت وثيقة المشروع عن هذه الأنشطة على أنها أنشطة الغذاء مقابل العمل، مع أن المقصود منها هو الغذاء مقابل الإنعاش. وبغية تفادي الخلط بين المفهوم المعتاد للغذاء مقابل العمل وهذه الأنشطة فقد أطلق على عنصر الغذاء مقابل العمل اسم الغذاء مقابل الإنعاش في التقرير بأكمله.



بالنظر إلى أن هذه الأشغال تتجاوز الإطار الزمني لعملية الطوارئ كما أنها تتدرج في عداد مسؤوليات الإدارات المحلية لا القرى. ومن الناحية المبدئية كان من الملائم إدراج المأوى؛ على أنه على صعيد الواقع فقد أنفق قدر كبير من تمويل عملية الطوارئ على قرى إعادة الاستيطان علما بأنه شكل نسبة صغيرة فحسب من تكاليف إسكان ضحايا الفيضانات.

إنجازات أنشطة الغذاء مقابل الإنعاش

٢٨- تم إصلاح أو تعميم أكثر من ٧٩ ٠٠٠ منزل، و ١٠٠ ٥٥ هكتار من الأراضي الزراعية، و ٢٤٧ ٠٠٠ من آبار وصهاريج المياه، وإزالة تغرين ٧ ٦٠٠ كيلو متر من قنوات الري، وإصلاح ٢ ٠٠٠ كيلو متر من الطرق القروية الفرعية في مرحلة الغذاء مقابل الإنعاش ضمن عملية الطوارئ التي استغرقت ٩٠ يوماً. وعلى الرغم من العدد الباهر من الإنجازات، فإن الأرقام المستهدفة كانت منخفضة عموماً بالمقارنة مع إمدادات اليد العاملة التي وفرها المستفيدون. وقد تحققت تلك الأرقام عموماً. على أن إنجاز الأرقام المستهدفة لأنشطة الغذاء مقابل الإنعاش بنسبة ١٠٠ في المائة لا يعني بالضرورة إتمام عملية الأحياء: فلقد كان بمقدور عملية الطوارئ تغطية جزء صغير فحسب من مجموع الأراضي الزراعية، والقنوات، والطرق التي تحتاج إلى إحياء.

٢٩- وفي بضع حالات فحسب، وأساساً في مقاطعتي جيانغسي وأنهوي، كانت الأرقام المستهدفة مفرطة الطموح بالمقارنة مع إمدادات اليد العاملة القروية، وتأخر إتمام أنشطة عملية الطوارئ لأن الإدارات المحلية منحت الأفضلية لأشغال تعميم السدود، مما ترك وقتاً محدوداً فحسب للأنشطة الأخرى للغذاء مقابل الإنعاش.

٣٠- ولم يتم إنجاز أرقام الإسكان المستهدفة بنسبة ١٠٠ في المائة لأنه كان على المستفيدين تمويل نسبة تزيد على ٧٠ في المائة من التكاليف من مواردهم الذاتية. وبما أن معايير المساكن في قرى إعادة الاستيطان تتجاوز القدرات الاقتصادية للفقراء فإن بناء غالبية البيوت الجديدة لم ينجز بعد، ومن ثم فإن الفقراء قد تخلفوا عن الركب بسبب افتقارهم إلى الموارد المالية.

٣١- بدأ العمل المتصل بالمساكن، والآبار، والأراضي الزراعية، والقنوات، والطرق عموماً قبل شهر أو شهرين من بدء عملية الطوارئ واستمر لمدة تصل إلى ثلاثة أشهر بعد انتهائها. وقد شارك الناس مشاركة كاملة خلال فترة العملية المذكورة، ولكن من المحتمل أن مدة مساهمتهم في أنشطة العملية كانت قصيرة للغاية بحيث لم تتجاوز ٣٠ يوماً فقط.

المدخلات غير الغذائية

٣٢- كانت وتيرة الانتعاش الزراعي أبطأ مما هو ضروري بسبب افتقار المزارعين إلى البذور أو النقود اللازمة لشراء المدخلات: فقد افترض تصميم عملية الطوارئ أنه سيتم تمويل تكاليف المدخلات الزراعية عبر نداء مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ورغم أن مشروع منظمة الأغذية والزراعة قد وفر البذور والأسمدة لنحو ١٦٠ ٠٠٠ من المزارعين المتضررين بالفيضانات في ستة من أقسام مقاطعات أنهوي، وجيانغسي، وهونان (ثلاثة أقسام مغطاة بعملية الطوارئ وثلاثة غير مغطاة)، فإن نسبة تقدر بستة في المائة فقط من المجموعة السكانية المقصودة لعملية الطوارئ استفادت من مساعدة تلك المنظمة. وعلى هذا فقد يكون من المستصوب أن يدرج البرنامج المدخلات غير الغذائية كجزء من المساهمة الحكومية النظيرة.



الإدارة والتنسيق

- ٣٣- كان هيكل إدارة عملية الطوارئ بسيطاً نسبياً وذا كفاءة تكاليفية في ضوء نطاق المشروع. وكانت تكاليف الدعم أقل بكثير من تكاليف الأنماط المماثلة من عمليات الطوارئ (أقل من ٦ دولارات لكل مستفيد)، لأنه كان بالمستطاع الاعتماد على نظام وطني للرصد يتسم بالكفاءة من حيث الهيكل والموظفين. وكان هيكل مكتب إدارة المشروع/المجموعة القائدة/مجموعة التنفيذ البلدية ملائماً لظروف الصين وقد عمل بصورة جيدة.
- ٣٤- وفر موظفو مكتب البرنامج في بكين مدخلات قيمة عند استهلال المشروع والرصد المبكر لتوزيع الأغذية قبل التعاقد مع موظفي المشروع. وكانت الحكومة قد قطعت شوطاً بعيداً في تنفيذ عملية الطوارئ عند إنشاء المكاتب الفرعية، وكان أداؤها الذي ارتكز على الآليات والإجراءات القائمة طيباً. واتسمت فكرة إنشاء المكاتب الفرعية بالجودة وحسن التطبيق. غير أن هذه المكاتب تحملت جزءاً مفرطاً من أعباء العمل بالمقارنة مع مكتب بكين. وعمل موظفو المكاتب الفرعية، ولاسيما رصاد الأغذية، دون هواده على مدى كل أيام الأسبوع وغطوا مساحات شاسعة في زياراتهم الرصدية. ورأى المكتب الفرعي في مقاطعة جيانغسي أن معرفة الرصاد الأجانب باللغة الصينية كانت محدودة، ومن ثم فقد قرر الملازمة بينهم وبين الرصاد الوطنيين. وأدى ذلك عملياً إلى خفض عدد أفرقة التغطية في جيانغسي وأنهوي من ستة إلى ثلاثة.
- ٣٥- وكشفت عملية مراجعة للحسابات قام بها مجلس الشعب الوطني أن هناك سوء استخدام لأموال الطوارئ الحكومية على مستوى البلديات. ولو كان هناك استعراض واف لنظم الرصد قد تم مسبقاً، لكان الرصد البلدي، الذي نفذ إلى حد ما، قد لقي اهتماماً أكبر في إطار رصد عملية الطوارئ.
- ٣٦- وبذل المشروع أنشطة رسمية محدودة لبناء القدرات، ولو أن رصاد الأغذية تلقوا قسطاً كبيراً من التدريب أثناء العمل. وكانت الحاجة تدعو إلى قدر أكبر من التدريب النظير لضمان تطبيق طرق التقدير الريفي التشاركي وتماشياً الأنشطة المبكرة للرصد والإبلاغ مع متطلبات البرنامج.

فعالية الرصد

- ٣٧- اعتمدت فعالية نظام الرصد على وجود نظامين متوازيين للرصد، أسفر الجمع بينهما عن قيام نظام كفوء وفعال ذي تغطية واسعة. ومع ذلك فقد كان بالمستطاع النهوض بالفعالية وبناء القدرات عبر عقد اجتماعات منتظمة للتبادل والتحليل يشارك فيها الرصاد من كلا النظامين المذكورين.
- ٣٨- كان تصميم نماذج تقارير عملية الطوارئ رديئاً وغير واضح بصورة كافية، مما أدى في بادئ الأمر إلى افتقار المعلومات المرتدة إلى الدقة. كما أن تتبع السلع لم يكن متسقاً وأدى إلى استخلاص أرقام نهائية تصعب مطابقتها مع المساهمات الفعلية للبرنامج والحكومة.
- ٣٩- ولم تتوافر أي أدلة على أن عملية الطوارئ قد رصدت التمويل الحكومي النظير. وبما أن التقرير النهائي للحكومة لم يعد بعد، فإن البعثة لم تتمكن من أن تستعرض هذا الموضوع بصورة مرضية.
- ٤٠- ولم تكن مؤشرات الأداء المحددة في وثيقة المشروع مفيدة لأنها لا تتصل بهدف المشروع الأساسي وتركز على رصد مخرجات الهدف الثاني. وكانت دراسة أثر عملية الطوارئ، الهادفة إلى قياس تأثير المعونة الغذائية الطارئة على موارد رزق السكان، مبادرة قيمة ولكنها عانت من عيوب منهجية.



الدروس المستفادة:

إن توافر نظام وثقافة وطنيين وقويين في ميدان الرصد يتيح للبرنامج خفض دوره وعدد موظفيه في المجال المذكور. ومع ذلك، وبغية الجمع بين النظامين في نظام فعال واحد، فإن من الواجب أن يعقد هذان النظامان اجتماعات مشتركة منتظمة للنظر في المعلومات المترددة وتحليلها بما يتيح استعراض القضايا الناشئة أثناء الزيارات الرصدية، وافتراضات المشروع، والأثر على المستفيدين.

ينبغي بناء نظام فعال للرصد على أساس التحليل الشامل لنقاط الضعف المحتملة في النظام القائم أو في النظام الذي يعتزم المشروع إقامته. وسيتيح مثل هذا التحليل لرصد المشروع أن يوجهوا اهتماما خاصا إلى الحلقات الضعيفة في السلسلة وسيؤدي إلى إنشاء نظام سليم.

يمكن أن تكون دراسة الأثر التي ترافق مشروعاً للطوارئ أداة مهمة لزيادة الرصد والتقييم. على أن من الواجب العناية بتوفير ما تدعو إليه الحاجة من دعم تقني وموظفين لاعتماد طرق مسح صالحة ولإدراج قرى لا يغطيها المشروع في عملية المسح بحيث يمكن تقدير الأثر على نحو أفضل.

أثر المشروع^(٣)

أثر المعونة الغذائية

٤١- كان عدد الخسائر في الأرواح منخفضاً بصورة ملحوظة بالمقارنة مع ما شهدته الفيضانات السابقة وذلك بفضل ما اتخذته الحكومة من استعدادات لمواجهة الكوارث. وأسهمت عملية الطوارئ في مساندة الالتزام الحكومي بأن لا يموت أحد من الجوع. على أنه لم يشر قط إلى أن عملية الطوارئ ستؤدي إلى إنقاذ الأرواح، وهو موقف صحيح، حيث أنه وقعت حالات وفيات تتصل بالفيضانات في شهري يوليو/تموز وأغسطس/آب نتيجة انهيار السدود، والغرق، والأعاصير. وأولت الحكومة اهتماماً شديداً إلى مياه الشرب، والإصحاح، ومكافحة الأمراض بغية خفض عدد الوفيات الناجمة عن الأمراض. ورغم المزاعم المنكرة للإدارات المحلية بأن عملية الطوارئ تمكنت من إنقاذ الأرواح، فإن البعثة لم تعثر على دليل يساند تلك المزاعم.

٤٢- أدت المعونة الغذائية إلى التقليل من أعباء الديون. وقد اضطر أبناء القرى التي لا يشملها المشروع وغير المستفيدين إلى شراء الأرز أو اقتراضه طيلة الفترة الممتدة من العودة إلى القرى وحتى موعد الحصاد الأول للأرز في منتصف يونيو/حزيران، في حين حصل المستفيدون من عملية الطوارئ على الأرز مجاناً على مدى أربعة أشهر من المشروع. على أن الأثر على الديون كان متواضعاً، حيث أن قيمة حصة الفرد من الأرز في إطار العملية لم تتجاوز ٨٥٠ يواناً^(٤) لأسرة مؤلفة من أربعة أفراد، في حين أن الأسرة المتوسطة اقتترضت في المعتاد ١٥٠٠٠ يوان لبناء

(٣) تميز مصطلحات التقييم بين "النتيجة"، وهي التأثير قصير الأجل للتدخل، وبين "الأثر" الذي يعتبر تأثيراً ذا مستوى أعلى. ويشير مصطلح "الأثر" المستخدم في موجز التقرير هذا إلى التأثيرات قصيرة الأجل التي حققتها عملية الطوارئ.

(٤) ما يعادل ١٠٢ من الدولارات تقريباً.



منزل جديد. وأكد المستفيدون أن المساعدة وفرت بعض الأمن الغذائي وعززت من معنوياتهم وثقتهم بأنفسهم. وإلى حد ما، فإن التمويل الحكومي النظير خلف أثره في تفادي تراكم الديون.

٤٣- لم تسفر المعونة الغذائية عن خلق الاتكالية أو تثبيط مساهمات اليد العاملة في إطار العون الذاتي. وعلى العكس فإنها قد قللت من الاتكالية من حيث أنها عجلت بوتيرة الانتعاش. ومع أن كميات هذه المعونة كانت ضخمة فإنها لم تترك أثرا يذكر على الاقتصاديات والأسواق المحلية. وهكذا فإنها لم تكن عاملا مثبتا للإنتاج كما لم تشوه الأسعار المحلية.

أثر أنشطة الغذاء مقابل الإنعاش

٤٤- كانت أشغال التعمير ستتم على أي حال سواء نفذ مثل هذا المشروع أم لم ينفذ. على أنه بالمقارنة مع القرى التي لم يشملها المشروع فإن عملية الطوارئ أدت إلى التعجيل بوتيرة الإنعاش. وتم تنفيذ الأشغال بمستوى أفضل نظرا إلى أن عملية الطوارئ حظيت باهتمام أكبر من جانب الحكومة التي وفرت قدرا من التمويل يفوق ما كان يمكن أن تقدمه من دون العملية.

٤٥- رغم أن المعونة الغذائية قللت من الهجرة عبر توفير المزيد من الأمن للأسر، فإنها لم توقف تماما توجه الناس إلى خارج المنطقة للعمل. واعتمدت القرارات المتعلقة بالتوجه إلى الخارج للعمل أم لا في غالب الأحيان على الموازنة بين الحاجة إلى النقد والحاجة إلى المساهمة بدنيا في أنشطة التعمير. ولم تؤد الحصص الغذائية إلى زيادة ملموسة في حوافز المزارعين للعمل لأن كل القرويين كانوا ملزمين بالمشاركة في أنشطة التعمير، كما أن قيمة الأرز المتلقى كانت تعادل جزءا ضئيلا فحسب من الأجور السوقية. ولم تمنح الحصص الغذائية الناس المزيد من الوقت للتعمير لأنه لم يكن لديهم أي فائض من اليد العاملة وكانوا منشغلين تماما بما عليهم من مهام.

٤٦- انتعش الإنتاج المحصولي تماما باستثناء حالات الخراب الشديد في الأراضي، ومن ثم فإن الأسر التي عانت فحسب من فقد المحاصيل ستتعافى بانتعاش اقتصادي قريبا، في حين أن الأسر التي فقدت منازلها وكل أصولها ستحتاج إلى العديد من السنوات لاستعادة مستوياتها المعيشية السابقة. وشكلت الفيضانات الجديدة عام ١٩٩٩ نكسة خطيرة للمناطق المنكوبة بشدة.

الأثر على المرأة

٤٧- عززت عملية الطوارئ من مكانة أكثر من ١٠ ٠٠٠ امرأة من المشاركات في لجان التنمية القروية، ومن ثقتهم بأنفسهن، ومن قدراتهن الإدارية. وستستمر التأثيرات على المشاركات كأفراد رغم أنه تم حل اللجان عند انتهاء المشروع. وكان الأثر على مكانة النساء الزراعيات العاديات أقل تواضعا. فالمشاركة في أنشطة الغذاء مقابل الإنعاش لم تخلف كبير تأثير على مكانة المرأة لأن للنساء الصينيات تاريخ طويل في المشاركة في العمل الجماعي. كما أن تلقي الحصص الغذائية لم يؤثر بصورة تذكر على التحكم بالأغذية لأن النساء الصينيات هن اللواتي يسيطنن تقليديا على مؤن الأسر الغذائية ومدخراتها. ومع أن دراسة الأثر والتقارير المرحلية الأسبوعية تقول أن المعونة الغذائية أتاحت للنساء البدء بأنشطة مدرة للدخل، فإن ذلك حدث في بضعة حالات معزولة فقط حيث وفرت الإدارة المحلية فرص العمل للنساء في الصناعات البلدية أو قدمت لهن قروضا لتعويض حيواناتهن التي ذهبت بها الفيضانات. وبشكل عام



فإن المشروع لم يعزز من دخول النساء لأنه ليس لديهن من وقت فائض أو موارد زائدة للبدء بأنشطة جديدة مدرة للدخل.

الدرس المستفاد:

إن مشاركة المرأة في اتخاذ القرارات، ولاسيما في الصين، تنتم فيما يتصل بالنهوض بمكانتها بأهمية أكبر من مشاركتها في العمل البدني أو في تلقي المخصصات الغذائية. ولذلك فإن على المشروعات الساعية إلى توسيع مشاركة النساء أن توجه اهتماما أوسع إلى تعزيز دورهن بصورة فعالة في عمليات اتخاذ القرارات.

الأثر على الاستعداد للطوارئ/قدرات الاستجابة

٤٨- رغم أن الحكومة قد عززت كثيرا من استعدادها للطوارئ وقدراتها على الاستجابة عبر تدعيم السدود المترافق مع نقل قرى بأكملها بعيدا عن المناطق المعرضة للفيضانات، فإن إسهام عملية الطوارئ في ذلك كان ضئيلا. وبالنظر إلى أن الإفراج عن المخزونات الغذائية مقابل تعهد من جهة مانحة قد يسر كثيرا من التوزيع العاجل للأغذية، فإن إضفاء الصفة المؤسسية على الاتفاقية القائمة لاقتراض السلع مع البرنامج لمواجهة حالات الطوارئ المقبلة يمكن أن يعزز من الاستعداد للطوارئ ومن قدرات الاستجابة.

القيمة المضافة لعملية الطوارئ

٤٩- لو أن الجهات المانحة بعثت بمعوناتها الغذائية مباشرة إلى الحكومة، عوضا عن إرسالها عن طريق البرنامج، فإنها كانت ستذهب على الأرجح إلى إدارة الإغاثة الاجتماعية والطائرة التابعة لوزارة الشؤون المدنية لا إلى وزارة الزراعة. ووفرت عمليات تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها طريقة توجيه جديدة يمكن للبرنامج والحكومة استخدامها في المستقبل. وفي الغالب فإن التمويل الحكومي النظير الخاص بالإحياء كان سيتفتت تفتتا كبيرا. وعلى الأرجح فإن الحبوب المقدمة من الجهات المانحة كانت ستسلم إلى المستفيدين كقروض ائتمانية (لقاء وعد بتسديدها عند أول موسم). ولم تكن الفرصة ستتاح للمانحين لرصد أين ذهبت حبوبهم وكيف استخدمت، كما لم يكن ليتاح للقرويين أي وسيلة لضمان أن التوزيع منصف. ومع ذلك فإن إرسال المعونة الغذائية عبر وزارة الشؤون المدنية كان سيتمتع بميزة نقادي حالات الانقطاع المؤلم في التوزيع على المستفيدين وتقليل حاجة الأقسام إلى الاقتراض من مراكز الحبوب.

٥٠- وبالمقارنة مع خيار إرسال المعونة الغذائية عبر وزارة الأشغال المدنية فإن عملية الطوارئ القيمة المضافة التالية:

أنها قللت من ديون الأسر المستفيدة بنحو ٨٥٠ يوانا (١٠٣ دولارات)؛

أنها عجلت بوتيرة إنعاش موارد الرزق عبر إحياء الأصول الأسرية والقروية؛

أنها اجتذبت نحو ١٢ مليون دولار من الأموال النظيرة إلى الأقسام التي شملها المشروع؛

أنها زادت، عبر تقاسم المعلومات مع القرويين، من شفافية تنفيذ المشروع ومكنت المستفيدين من رصد توزيع الأغذية؛



أنها أشركت ١٠ ٠٠٠ امرأة في لجان التنمية الريفية، وأتاحت لنحو ٢٠ ٠٠٠ امرأة الاشتراك في لجان تسجيل المستفيدين وتوزيع الأغذية؛

أنها بنت وعززت القدرات المحلية في ميادين تصميم العمليات الكبرى لمواجهة حالات الطوارئ، وتنفيذها، ورصدها؛

أن أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها قد أدت إلى النهوض بتوجيه المعونات؛

أن نظام الرصد في البرنامج قد طمأن المانحين إلى أن الأغذية المقدمة قد رصدت على النحو الملائم وأنها بلغت المستفيدين المقصودين؛

أنها كفلت رفع التقارير الفعالة وذات التوقيت الحسن عن التقدم المحرز، مما لقي الكثير من التقدير في صفوف الجهات المانحة؛

سلط المشروع الكثير من الأضواء على البرنامج باعتباره منظمة للطوارئ كما عزز من صورته في الصين؛

أنها وفرت للبرنامج خبرة قيمة لحالات الطوارئ المقبلة ودروسا قابلة للتطبيق في الصين وفي أماكن أخرى، ولاسيما فيما يتعلق بمدى ملاءمة الجمع بين الإغاثة وأنشطة الغذاء مقابل الإنعاش.

نقاط الضعف وقضايا تصميم المشروع ذات الصلة

التوقيت

٥١- يتعلق ضعف المشروع الأساسي بالجدول الزمني للأنشطة وبالموازنة بين الإغاثة والإنعاش في تصميم المشروع الشامل (انظر الملحق).

ضاع التوقيت الأمثل لمرحلة الإغاثة بسبب تأخر امتد شهرا بين التوقيع على خطاب التفاهم والتوزيع الحكومي الأول للأغذية. وكانت الحكومة على استعداد للتوزيع ولكن البرنامج لم يفوضها بذلك لأنه لا يمكن القيام بالتوزيع الأول إلا بعد تأكيد تمويل الجهات المانحة. ونتيجة لذلك فإن التمييز بين شهر تقديم حبوب الإغاثة والأشهر الثلاثة لأنشطة الغذاء مقابل العمل كان بدون معنى لأن ضحايا الفيضانات كانوا قد عادوا إلى قراهم وانخرطوا (فعليا) في أشغال الإحياء.

كانت المدة الإجمالية لعملية الطوارئ قصيرة جدا بحيث تعذر عليها أن تنجز بصورة كاملة أهدافها فسي تلبية الاحتياجات الغذائية الملحة وإنعاش الأصول الأسرية والمجتمعية.

لم تلب الاحتياجات الغذائية تلبية تامة: فعند نهاية المشروع اضطر المستفيدون إلى اقتراض الأرز لمدة إضافية قدرها شهران ونصف الشهر.

وفي المناطق المنكوبة بشدة لم تكن الأشهر الثلاثة من أنشطة الغذاء مقابل الإنعاش كافية كي تصلح الأسر المنازل، والآبار، والأراضي الزراعية، والقنوات، والطرق. وبدأت أشغال الإحياء قبل عملية الطوارئ ورغم



أنها أنجزت الأرقام المستهدفة لأنشطة الغذاء مقابل الإنعاش بنسبة ١٠٠ في المائة فقد استمرت بعد انتهاء عملية الطوارئ.

على الرغم من إرسال موظفي المشروع إلى الميدان في المواعيد المحددة، فإن ذلك جاء في وقت متأخر للغاية بالنسبة للتأثير على عملية التخطيط التشاركي لأن خطط التنمية القروية كانت قد وضعت في صيغتها النهائية على يد الإدارات المحلية قبل بدء عملية الطوارئ.

على الرغم من افتتاح وإقبال المكاتب الفرعية لعملية الطوارئ في المواعيد المقررة (والمخصوص عليها في وثيقة المشروع)، فإن التوقيت لم يكن بالتوقيت الأمثل لأن التوزيع الأول للأغذية تم قبل افتتاح المكاتب الفرعية المذكورة كما أن التوزيع الأخير نفذ بعد إقبال المكاتب.

خضعت أنشطة الغذاء مقابل الإنعاش لرصد جزئي فقط لأن رصاد الأغذية التابعين لمكاتب البرنامج الفرعية لم يكونوا على رأس عملهم للقيام بعملية الرصد قبل ١٢ ديسمبر/كانون الأول عام ١٩٩٨.

أدى تأخر وصول شحنات القمح إلى انقطاعين في توزيع الأرز؛ ووقع هذان الانقطاعان لأن الجهة المانحة رهنّت إرسال شحنة القمح الثانية بوصول وقبول الشحنة الأولى.

تصنيف المشروع وأهدافه

٥٢- منحت وثيقة المشروع الأولوية القصوى لهدف الإغاثة إلا أنه كان من الواضح من المراسلات الداخلية أن البرنامج كان ينتظر أن تغطي الحكومة احتياجات الطوارئ وأن تنصب مساعدات البرنامج أساساً على مرحلة الإنعاش. وأوردت وثيقة المشروع الإحياء كهدف ثانوي، غير أن من الجلي أن هذا الهدف أضحي الهدف الأساسي أثناء مرحلة التنفيذ.

٥٣- وعندما تقدمت الحكومة بطلبها، كانت هناك حالة طوارئ حقيقية تستلزم الغوث، ولو أن المشروع بدأ وفقاً للجدول الزمني الأصلي لغطي مرحلة الإغاثة. وكان من المناسب تصنيف المشروع على أنه عملية طوارئ لأن تركيزه الأساسي كان على تلبية الاحتياجات الغذائية الملحة وقصيرة الأمد لضحايا الفيضانات. ويسر تقديم المشروع على أنه عملية طوارئ تجهيزه العاجل وزاد من جاذبيته للمانحين المحتملين للمعونات الغذائية. ولو اعتمدت عوضاً عن ذلك إجراءات عمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش لكانت بطيئة للغاية ولم يكن ذلك ليمنحها على الأرجح قدراً أكبر من الملاءمة بالنظر إلى أن الفيضانات ليست بحالة طوارئ 'ممتدة'.

الربط بين الإغاثة والتعمير والتنمية

٥٤- قد يبدو الربط بين الإغاثة من الكوارث، والإحياء، والتنمية جذاباً من الناحية النظرية، إلا أن من المهم من الناحية العملية الإقرار بأن كل مرحلة من هذه المراحل تفترض وجود مجموعة مختلفة من المستفيدين المقصودين وطريقة مختلفة لاستخدام الأغذية. وقد عانت عملية الطوارئ من الصعوبات عندما سعت إلى الجمع بين الإغاثة والغذاء مقابل العمل في مشروع منفرد. وساعدت هذه التجربة البرنامج والحكومة على توضيح بعض المضامين العملية لمساندة أنشطة من نوع الغذاء مقابل العمل في عملية للإنعاش.



الغذاء مقابل العمل إزاء الغذاء مقابل الإنعاش

٥٥- كانت الترتيبات التي أطلق عليها اسم الغذاء مقابل العمل مختلفة عما طبق في المشروعات الإنمائية للحكومة أو البرنامج، ورغم أن موظفي مكاتب الأقسام كانوا على وعي بالفارق، فإن استخدام تعبير "الغذاء مقابل العمل" أدى إلى تشويش كبير على مستوى الإدارات المحلية. ولم يكن هناك من ارتباط يذكر بين الأغذية الموزعة والعمل المنفذ. وبما أن الأمر كان يتعلق أساساً بتوزيع عوثة لا يستثنى أحداً، فلم يكن بالمستطاع تطبيق أعراف العمل.

الدرس المستفاد:

تختلف متطلبات وأشكال أنشطة الغذاء مقابل العمل الخاصة بالإنعاش عما هو قائم في المشروعات الإنمائية. وعلى أغذية البرنامج أن تساند بكل بساطة جهود الأسر لإنعاش موارد رزقها وأن تتجنب تحديد أرقام مستهدفة للعمل. وبوصف مثل هذه الأنشطة على أنها أنشطة لـ "الغذاء مقابل الإنعاش" عوضاً عن الغذاء مقابل العمل يمكن إزالة التشويش غير الضروري وتحقيق نتائج وجهود إنعاشية مماثلة.

الحاجة إلى الإغاثة

٥٦- كانت المعونة الغذائية مبررة بسبب ضخامة الكارثة وافتقار المنكوبين إلى القدرة الشرائية، لا بسبب وجود عجز شامل في الحبوب. وفي المناطق المتضررة بشدة، فقد ضحايا الفيضانات كل شيء: المنازل، والمحاصيل، والثروة الحيوانية، والممتلكات. ولم يكن لديهم أغذية مخزونة ولا النقود اللازمة لشرائها. وكانت لدى مكاتب الحبوب مخزونات كافية، إلا أن الأسر لم تكن قادرة على الحصول على الحبوب إلا عن طريق الدفع نقداً أو الاقتراض. وكانت هذه الأسر تنوء أكثر فأكثر تحت وطأة الديون لشراء الغذاء. وتوافرت فوائض أرز للشراء من مكاتب الحبوب، إلا أن الأقسام والبلديات لم تكن تمتلك الأموال اللازمة لذلك. ورغم أنه يمكن القول بأن المقاطعات و/أو الحكومة المركزية تتمتع بالموارد الضرورية لشراء الحبوب، فإنه لم يكن بمقدور الحكومة أن تصدر ببساطة مرسوماً بأن تفرج مكاتب الحبوب عن المخزونات لضحايا الفيضانات لأنها لم تكن ترغب في الإخلال بالسلامة المالية لهذه المكاتب.



الملحق

أحداث عملية الطوارئ وأنشطتها^(٥)



(٥) قامت الجهات المعنية بالمشروع في كل القرى والأقسام التي زارتها بعثة التقييم بإعداد مثل هذا الرسم البياني. ويمثل الرسم الوارد أعلاه رسماً مجملاً للنتائج الكلية.