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

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثالثة

روما، ٢١-٢٤/١٠/١٩٩٦

التقييم المرحلي الموجز لعمليات اللاجئين والنازحين المزمنة

البند ٥ (أ) من جدول الأعمال

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/96/5-A Add.1
19 September 1996
ORIGINAL: ENGLISH

المشروع أفغانستان ٥٠٨٦ (التوسع الثاني)

الإغاثة وإعادة التعمير في أفغانستان[١]

تاريخ الموافقة على المشروع	١٥ ديسمبر/كانون ا ول ١٩٩٤
تاريخ بدء توزيع ا غذية	١٩٩٥/١/١
مجموع تكاليف ا غذية	٣٢ ٤١٢ ٨٠٠ دولار
مجموع التكاليف التي يتحملها **البرنامج**	٦٦ ١٣٧ ٤٤٣ دولارا
مدة المشروع	سنة واحدة
الموعد الرسمي لإنهاء المشروع	٣١ ديسمبر/كانون ا ول ١٩٩٥
تاريخ التقييم	نوفمبر/تشرين الثاني – ديسمبر/كانون ا ول ١٩٩٥[٢]

جميع القيم النقدية محسوبة بدولار الولايات المتحدة ا مريكية، ما لم يذكر غير ذلك.

(١) التقرير الكامل للبعثة متاح لمن يطلبه، بالإنكليزية فقط.

(٢) تألفت البعثة من موظف تقييم من مكتب التقييم التابع **للبرنامج** (رئيسا للفريق)، واختصاصي في الاقتصاد الاجتماعي، وخبير استشاري في مكتب التقييم، واختصاصي في الاقتصادي الزراعي من مكتب التقييم، وكبير مسؤولي عمليات أفغانستان في مكتب البحر المتوسط والشرق ا وسط واتحاد الدول المستقلة التابع **للبرنامج**.

الموجز

نظرا للاستقرار النسبي الذي يسود معظم مناطق أفغانستان (باستثناء كابول) فقد عمد **برنامج ا غذية العالمي** إلى تحويل مساعداته تدريجيا وبقدر من النجاح من أعمال الإغاثة المباشرة إلى إعادة التعمير بل وحتى إلى مشاريع إنمائية. وقد أتت الاستراتيجية المعتمدة في هذا الصدد في الوقت المناسب واتسمت بالصواب؛ فقد أتاحت إمكانية التحلي بالمرونة عند الاستجابة للظروف المتغيرة في ا حوال التي تتوازى فيها أعمال الإغاثة وإعادة التعمير. وقد قلل التوزيع المجاني للأغذية تدريجيا للحد من مخاطر أن يعتمد السكان كلية على ذلك، ولتشجيعهم على العمل من أجل التوصل بأنفسهم إلى حلول دائمة. وجرى بموازاة هذا زيادة عدد مشاريع شبكة الحماية (الغذاء مقابل العمل ومشاريع المخابز) درءا لخطر تدهور الوضع التغذوي للمجموعات المعنية. وقد أسهم إصلاح البنية ا ساسية لمشروع "الغذاء مقابل العمل" إسهاما كبيرا في إعادة توطين السكان الذين فرقتهم الحرب وإعادة دمجهم. وقد اعتبرت مساعدات **برنامج ا غذية العالمي** على نطاق واسع موردا حيويا رديفا ضمن ذاك الإطار العريض للعمليات الذي يتراوح بين الإغاثة وإعادة التعمير رغم أن درجة تفضيل المعونات الغذائية على الإعانات النقدية تختلف من منطقة إلى أخرى وبين الريف والمدن. وثمة متسع **لبرنامج ا غذية العالمي** ليزيد من تطوير قدراته وقدرات شركائه في التنفيذ على معالجة احتمالات المدى البعيد. إلا أنه ينبغي نشدانا للجودة تعزيز برنامج **برنامج ا غذية العالمي** بدلا من بعثرة قواه في السعي لتلبية الاحتياجات الكلية للبلاد. فعلى الرغم من عدم وجود حكومة فاعلة وغياب أي حل دائم للنزاع، فقد أمكن تحقيق حد أدنى من التخطيط الاستراتيجي الذي يتجاوز حدود الإغاثة على الصعيدين الإقليمي وشبه الإقليمي. وبوسع **برنامج ا غذية العالمي** أن يعمق من مشاركته النشطة في العملية. وينبغي له في حالات انهيار الهياكل الحكومية والإدارية أن يدعم بناء قدرات الشركاء في التنفيذ، بما في ذلك المنظمات الوطنية غير الحكومية.

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.

برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لاشتمالها على توصيات للنظر فيها وإجازتها

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:

المدير الإقليمي:	W. Kiene	رقم الهاتف: 5228-2029
المسؤول عن عمليات أفغانستان:	B. Henze	رقم الهاتف: 5228-2033

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

A

معلومات أساسية

١- منذ عام ١٩٧٩، **وبرنامج الأغذية العالمي** يقدم الإغاثة لسكان أفغانستان التي مزقتها الحرب في داخل بلادهم وخارجها. وقد عاد كثير من اللاجئين إلى أفغانستان في السنوات الأخيرة كما عاد بعض النازحين إلى مواطنهم الأصلية وتمتع بعضهم، في بعض المناطق، بفترات مطردة من السلم والاستقرار النسبيين. ونتيجة لهذا، قام **برنامج الأغذية العالمي**، إلى جانب **منظومة الأمم المتحدة** ومجموعة المانحين، بتحويل تركيز أنشطته تدريجيا من الرعاية والإطعام من أجل البقاء في صفوف اللاجئين في باكستان وإيران إلى دعم أنشطة إعادة التعمير داخل أفغانستان لصالح العائدين والنازحين والسكان المستقرين.

٢- والغرض من المشروع المزمن للاجئين والنازحين رقم ٥٠٨٦ (التوسع الثاني) الذي يتم بمساعدة **برنامج الأغذية العالمي**، هو دعم العملية الهادفة إلى تحقيق السلام والاستقرار والتطبيع. وقد كانت هذه العمليات مزيجا من أعمال الإغاثة وإعادة التعمير إضافة إلى عناصر أخرى تشمل : (أ) تراجع عمليات توزيع الإغاثة على النازحين، على أهميتها، و(ب) دعم الأغذية عن طريق مشاريع المخابز، و(ج) الغذاء مقابل العمل، و(د) الإطعام عن طريق المؤسسات، (هـ) وبعض الغذاء مقابل التدريب. وقد استفاد مليوني محتاج من مختلف أنحاء البلاد من معونات **البرنامج** الغذائية – التي بلغت نحو ١٧٢ ٥٠٠ طن عام ١٩٩٥.

نطاق التقييم

٣- انسجاما مع التحول الذي تم في منحى تركيز مساعدات **برنامج الأغذية العالمي**، فقد اقتصر التقييم على المشروع المزمن للاجئين والنازحين داخل أفغانستان، ولم تدخل مساعدة اللاجئين الأفغان في باكستان وإيران ضمن عملية التقييم. ودرس التقييم، على وجه الخصوص، جوانب من عملية تواصل الانتقال من الإغاثة إلى التنمية، لذلك فقد استثنيت من التقييم، عمدا، مسائل لوجستيات الأغذية وإدارتها (على الرغم من أهميتها المتفق عليها).

الحقائق والنتائج

عملية الانتقال

٤- إن افتراض أن مساعدات الإغاثة تمكن بالضرورة من الانتقال إلى التنمية هو افتراض يقوم على التقليل، إلى حد ما، من أهمية حالة الطوارئ المتشعبة في أفغانستان التي خلقت هياكل قوى تسعى إلى انتشار الصراع والانتفاع منه. و ما تزال الهياكل الاجتماعية والسياسية القادرة على تخفيف حدة العنف غير مفهومة تماما. وما فتئت عملية اختيار الشركاء التنفيذيين والمجتمعات المستفيدة تتطلب تحليلا أدق وأشمل لحركية الصراع.

٥- ومع ذلك فإن البرمجة لما بعد الإغاثة في بعض أنحاء أفغانستان تبدو ناجعة، عندما تعتمد أنشطتها كلية على الأموال من الخارج وعندما تنعدم الهياكل الحكومية النظامية. فحيث يسود استقرار نسبي لمدة تتجاوز السنة ونصف السنة، مثلا، تسير أنشطة الإغاثة وإعادة التعمير بالتوازي، وإن لغير ما سبب سوى أن السكان المقيمين قد توالت عليهم زيارات من مجموعات من النازحين (من عائدين ونازحين). ففي هذه الحالات تضطلع قوى عاملة عابرة، هي ذاتها بحاجة إلى إغاثة فورية، بأنشطة تعمير أقرب ما تكون إلى "التنمية" - طرق وقنوات ومجاري صرف في المدن. ولكن حتى حين يوفر السكان المقيمين معظم العمالة، فإنه يصعب خلق شعور بالمشاركة في العمل وفي ملكية المشاريع لدى فئات سكانية لم تعرف سوى الترحال والاعتماد على الآخرين لمدة قد تصل ١٥ سنة.

٦- وقد أصاب برنامج أفغانستان حين ركز على استخدام الدوائر الحكومية - حيثما كانت تعمل - كجهات منفذة وحين عزز تعاونه مع تلك المنظمات غير الحكومية التي برهنت عن استعداد لبناء روابط مع المجتمعات المحلية. ويقوم هذا المنهج على اعتراف بأن التنمية ليست مجرد استبدال للبنيات الأساسية المادية والسياسية بل هي عملية تستند إلى مجتمع مدني معروف ومتطور قادر على توسيع آفاق التمكين وممارسة الحكم. إلا أن الجهات المانحة والأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية لم تتوصل بعد إلى فهم "المدخل" المناسب وإلى الاتفاق عليها بحيث لا يصبح بناء القدرات مجرد عملية تقنية في إطار تحسين تقديم الخدمات أو إعداد التقارير.

٧- للإغاثة وإعادة التعمير والبناء متطلبات تشغيلية وإدارية مختلفة بما فيها توافر قدرات تنفيذية محلية أو بدائل لها. وأدوات تحديد المشاريع "الإنمائية" وتقييمها تختلف نوعا عن تلك التي تستخدم في تدخلات عمليات الإغاثة العاجلة، علما أن هذه مازالت تشكل جزءا مهما من مهمة **برنامج الأغذية العالمي** في أفغانستان. وينبغي التمييز بوضوح بين مدخلات الأغذية المقدمة لتلبية احتياجات الإغاثة المحددة والمقيمة ومدخلات الإغاثة الهادفة إلى المساهمة في تحقيق الاستقرار وتخفيف الفقر. ولهذا التمييز آثاره على مواصفات الموظفين المطلوبين. ومع أن موظفي **برنامج الأغذية العالمي** قد قاموا بعمل يستحق الثناء الشديد في الظروف السائدة - حتى من ناحية الخبرة التقنية - فإن **البرنامج** بحاجة إلى إعادة النظر في أعداد الموظفين ومواصفاتهم.

دور الإعانات الغذائية وآثارها

٨- في أفغانستان، عجز غذائي صاف مستمر ناجم عن انهيار نظم الإنتاج الريفية وعن الهجرة الواسعة إلى المدن. ومع ذلك، فإن المعونات الغذائية الكبيرة التي قدمها **برنامج الأغذية العالمي** لم يكن لها تأثير واضح على أوجه النقص في الإنتاج أو التوزيع على الصعيد القطري بل وحتى الإقليمي. ولم يكن الهدف منها ولا كان بوسعها أن تحقق ذلك. وباستثناء المناطق الصعبة، أي المناطق النائية (كبدكشان مثلا)، أو المدن المحاصرة (كابول) أو الأماكن التي تحول الظروف المناخية الموسمية من وصول الإمدادات إليها (في الشمال الشرقي)، فقد تمكن الأفغان من الإبقاء على طرق التجارة مع البلدان المجاورة مفتوحة على الرغم من ظروف الحرب وهو ما يفسر، في جملة عوامل أخرى، عدم انتشار سوء التغذية[١] على النطاق الذي يتوقعه المرء.

٩- وحين كانت معونات الأغذية التي يقدمها **برنامج الأغذية العالمي** توجه توجيها دقيقا نحو أكثر الفئات ضعفا في منطقة من المناطق فإنها كانت تترك تأثيرا واضحا على تحسين الأمن الغذائي الأسري أو الدخول. وقد كانت هذه

(١) استنادا إلى الرواة نظرا لقلة عمليات الحصر التي أجريت (من قبل منظمات غير حكومية).

المعونات على درجة كبيرة من الفائدة في المرحلة الأولى من إعادة توطين السكان حين تكون آليات مواجهة المواقف لديهم في الحضيض. إلا أن طرق تقييم العجز الغذائي الأسري – وبالتالي تأثير المعونات الغذائية – مازالت طرقا بدائية وتحتاج إلى تطوير.

١٠- وقد كان يفترض أن "الغذاء مقابل العمل"، بفعل القيمة المنخفضة نسبيا للحصة التي تبلغ سبعة كيلوغرامات، إذا ما قورنت بالأجور، هو ترتيب موجه حكما إلى المجتمعات والأفراد الذين يعانون من عجز غذائي. ومع ذلك، فإن قبول "الغذاء مقابل العمل" هو في أغلب الأحيان دليل على فقر الفرد أكثر مما هو دليل على نقص السلع الغذائية في المنطقة. وبصفته هذه ينافس الغذاء مقابل العمل قوى السوق إذ يتم تحويل الأغذية إلى نقد أو استهلاكها تبعا لإضفاء الصفة النقدية أو للاستهلاك حسب قيمته المتقلبة.

١١- وعموما، أدت المعونات الغذائية دورها على خط الإغاثة – التعمير. وفي إطار الإغاثة في حالات الطوارئ (للنازحين)، لبت هذه المعونات الاحتياجات قصيرة الأجل من أجل البقاء. وتبرهن مشروعات المخابز على أهمية الوصول إلى المجتمعات الحضرية الفقيرة الضعيفة في ذات الوقت الذي تمارس فيه تأثيرا إيجابيا على أسعار القمح ودقيق القمح في السوق. وقد ثبت أن "الغذاء مقابل العمل" هو آلية بديلة وعملية ومواتية ومقبولة لدعم أنشطة التعمير. كما أثبتت الحصص الغذائية أنها سلعة مستقرة في بيئة غير مستقرة. وقد جرى في بعض الأحيان تفضيلها على العمل لأجل قصير مقابل أجور تدفع نقدا. وقد شكل "الغذاء مقابل العمل"، فضلا عن ذلك، "انطلاقة" لنمط من مشروعات إعادة التعمير الذي يمكن في النهاية أن يؤثر على إنتاج الأغذية وتوزيعها، خاصة على صعيد الدوائر.

استراتيجيات عملية اللاجئين المزمنة ومكوناتها

١٢- استمر توزيع **أغذية الإغاثة** من **برنامج الأغذية العالمي** على النازحين. ونظرا لانعدام أي أرقام موثوقة عن سكان المخيمات، وإمكانية تكسب السكان المحليين من المعونات الغذائية المخصصة للنازحين، وتوقف عدد من الأسر عن الإقامة الدائمة في المخيمات، فقد قرر **برنامج الأغذية العالمي** تخفيض حصص النازحين. ويبدو من خلال رصد الأوضاع الذي قامت به **منظمة أطباء بلا حدود** أن هذه الاستراتيجية، التي اعتمدت بالاشتراك مع عدد من الشركاء في **منظومة الأمم المتحدة**، لم تؤد إلى أية آثار سلبية على الوضع الصحي أو التغذوي لسكان المخيمات.

١٣- ومما قد يكون قد أسهم في تخفيف المخاطر على النازحين أن **برنامج الأغذية العالمي** قد لطف الإلغاء التدريجي للحصص العامة في المخيمات بإعطائه النازحين الأولوية في الحصول على فرص العمل، إضافة إلى وجود مخبز يعمل طوال السنة في جلال آباد. ولا يمكن التأكد مما إذا كان تخفيض الحصص قد أدى فعلا إلى إقناع النازحين بالعودة إلى مواطنهم الأصلية نظرا لانعدام الأرقام والدراسات عن أهمية مختلف "عوامل الدفع والجذب" التي تحدد سلوك النازحين.

١٤- وقد يبرر الوضع الأمني المتقلب الاستمرار في توزيع أغذية الإغاثة على نطاق محدود، كما في حالة بعض العائدين الذين حلوا في مخيم للعبور ولم يتمكنوا من مواصلة رحلتهم بسبب الشتاء ولاندلاع الحرب في مناطقهم الأصلية. ومع ذلك، فإنه ينبغي عدم تزويدهم بأغذية الإغاثة إلى الحد الذي قد يثني النازحين عن متابعة سفرهم حالما تسمح الظروف بذلك. وثمة أهمية لتزويد النازحين بتدريب قصير الأجل على المهارات مصحوبا بمعونات غذائية، لأن من شأن ذلك تيسير إعادة توطينهم.

١٥- وقد أثبتت المعونات الغذائية من خلال مشروعات المخابز أنها استراتيجية مبتكرة ناجحة من أجل الوصول إلى أشد فئات سكان المدن ضعفا (النازحون، والأرامل وضحايا الحرب والفقراء المدقعون) ممن لا يستطيعون المشاركة في برامج "الغذاء مقابل العمل" مثلا. وتتباين الطرق المستخدمة لتحديد الفئات التي ينبغي الوصول إليها؛ ففي بعض الحالات كانت المنظمات الدولية غير الحكومية تقوم بإجراء عمليات مسح منزلية بمساعدة ممثلين عن البلدية وزعماء الأحياء. وفي حالات أخرى كانت البلديات تضطلع بمهمة تحديد أشد الفئات فقرا، بمساعدة المنظمات غير الحكومية القطرية المنفذة. ويبدو الإجراء، عموما، كافيا إلى حد ما، إلا أنه يتطلب رصدا دقيقا متواصلا. ولم يبلّغ عن مشاكل إلا في كندهار حيث واجهت السلطات المحلية صعوبات في "التحديد الدقيق" لتحديد الأهداف ضمن نظام لتحديد الأهداف ذي طبقتين عمل به مؤخرا ويتيح استفادة طبقة ثانية من فقراء الحضر، أقل حرمانا من الأولى، من دعم جزئي للخبز.

١٦- وقد كان لمشاريع المخابز آثارا جانبية إيجابية: إذ يمكن للأموال الناتجة عن بيع الخبز أن تكمل أنشطة **البرنامج** في مجال إعادة التعمير. وتفيد التقارير أن أسعار القمح ودقيق القمح في الأسواق المحلية تهبط وتستقر خلال فترة التنفيذ، مما يجلب الفائدة لمجموعة سكانية حضرية أكبر. وتجنبا لأية آثار سلبية، فإن موظفي **برنامج الأغذية العالمي** يعلقون مشروعات المخابز عندما تهبط أسعار السوق دون المستويات المقررة، أيام الحصاد أو بعده مثلا. وتحصر مشروعات المخابز بفترات الشتاء باستثناء عمليات على مدار السنة في كابول وجلال آباد، حيث ترتفع أعداد النازحين.

١٧- إن مبررات تقديم **برنامج الأغذية العالمي** لمعونات غذائية إلى **المؤسسات** (مستشفيات وعيادات وبعض دور الأيتام)، في المناطق الحضرية خاصة، هي أن هذه المؤسسات على درجة كبيرة من الضعف نظرا إلى عدم وجود أي نظام صحي وطني ونقص الأموال العامة فيها. ومع اعتراف البعثة بالمشكلة، فإنه يساورها القلق بشأن تنفيذ المشروع ورصده وكذلك بشأن الطابع المتجدد لتمويل النفقات والطابع المفتوح للمشروع.

١٨- لقد كانت مشروعات "الغذاء مقابل العمل" (في المناطق الحضرية والريفية على السواء) المكون الأكبر في برنامج أفغانستان وشكلت استراتيجية مناسبة في سياق المراحل الانتقالية. وعلى الرغم من أنه لم يكن للسكان سابق معرفة بها، فإن مشروعات "الغذاء مقابل العمل" قد نجحت في المناطق التي يمكن فيها استخدام عمال من القرى التي يسهل الوصول إليها من موقع المشروع. وعلى النقيض من ذلك، فإنه يصعب العمل بالحصص اليومية المعيارية التي تبلغ سبعة كيلوغرامات في جلال آباد وحرات، حيث قد تباع حصص "الغذاء مقابل العمل" في السوق المحلية. وهنا، لا يستقدم للعمل في المدن كعمال يومية سوى النازحون وفقراء الريف بشكل رئيسي، لأسباب أقلها أن المشروعات التي تديرها الوكالات الأخرى التابعة **للأمم المتحدة** والمنظمات غير الحكومية تتنافس على العمالة الماهرة وتقدم لها حوافز نقدية مغرية.

١٩- وثمة حالات أدى فيها تصارع المصالح إلى ممارسات رديئة. فقد اختارت السلطات البلدية اتباع منهج كثافة المعدات عند بنائها طريقا على مشارف حرات غير مكترثة بأهداف **برنامج الأغذية العالمي** المتمثلة في السعي من أجل خلق فرص للعمل. ولأن البلدية لا تستطيع تغطية تكاليف الوقود اللازم للآليات الثقيلة حيث كانت تلجأ دوما إلى بيع بعض أغذية المشروع في السوق المحلية لسداد هذه النفقات.

٢٠- ويوضح هذا الوضع الحوار الدائر في أفغانستان حول "العملية والناتج". فعملية اختيار المشروع تتوافق مع أهداف **البرنامج**. وبالنسبة للسلطة المحلية، يشكل دعم **البرنامج** وسيلة لغاية: إذ يوفر عملا للعاملين، ومكانة للمجتمع تجاه السلطة السياسية، ووسيلة ضرورية. وهكذا يسهم الناتج في عملية الانتعاش الاجتماعي والاقتصادي للمنطقة. وإذا لم يستهدف بناء الطريق السكان الضعفاء مباشرة، فإن هذا يدل على وجود اختلاط في الأهداف المنشودة على خط الإغاثة – إعادة التعمير أكثر مما يدل على وجود مأزق على الأرض.

٢١- ويبدو أن ثمة معايير للعمل قد تم اعتمادها من جانب بعض الشركاء في التنفيذ مع شيء من الابتكار في مناطق المدن. ويعود ذلك، في جانب منه، إلى سيولة سوق العمل والتنافس على الرواتب الأعلى، أو إلى تقلبات أسعار القمح في بعض الأوقات من السنة مما يؤثر على قيمة حصص **البرنامج**. وقد يخضع اختيار الأنشطة والمشاركين ومستوى معايير العمل للضغوط السياسية أيضا. ولا يمكن دائما افتراض إمكانية تقديم الفئات الأكثر ضعفا لأنفسهم تلقائيا للاستفادة من الأنشطة.

٢٢- وحين يضطلع بمشروعات من خلال عقود تعتمد بشكل واضح على القيمة النقدية للأغذية وليس على قيمتها "الاستهلاكية"، فإنه يجوز القول بأن الدفع نقدا في هذه الحالات أفضل من الدفع بواسطة "الغذاء مقابل العمل". فكثيرا ما يجد **برنامج الأغذية العالمي** نفسه يضطلع بمشروعات لمجرد عدم وجود وكالة أنسب، وليس بسبب موارده الأفضل.

٢٣- اتسم تنفيذ مشروعات الغذاء مقابل العمل (شأنها شأن غيرها من الأنشطة التي تدعمها وكالات **الأمم المتحدة** والمنظمات غير الحكومية) بتحيز واضح تجاه المناطق الحضرية لكثرة اللاجئين والنازحين الذين يقررون الإقامة في المدن نظرا لانعدام الخدمات الاجتماعية الأساسية والبنيات التحتية في المناطق الريفية. وتأثير أنشطة "الغذاء مقابل العمل" في المناطق الريفية في مجال تخفيف الفقر غير واضح دائما. فمشروعات البنيات الأساسية، مثلا، قد يدفع أصحاب الأراضي العمال الذين يعملون بالشراكة في المحاصيل إلى القيام بكل الأعمال. وهذا يحقق رغبة **البرنامج** في الوصول إلى الفقراء، إلا أنه يثير تساؤلات حول من يستفيد في نهاية المطاف مما يخلق من أرصدة.

قضايا المساواة بين الجنسين

٢٤- إن المجتمع الأفغاني مجتمع محافظ كما هو معروف، ويبدو أن ظروف الحرب قد رسخت مقولة أن "المرأة ضعيفة وبحاجة إلى حماية"، وهو ما قد ينطوي على تحكم صارم بحركتها وأنشطتها عندما تنزح الأسر. ومع ذلك، فإن الوضع قد أدى إلى تغييرات في دور المرأة: فمثلا، اضطرت الأرامل وغيرهن من النساء من الأسر الضعيفة اقتصاديا إلى العمل كأطراف اقتصادية مستقلة تدير الموارد كالأرض وعمليات توزيع المعونات الغذائية وأماكن البيع في السوق. ومع ذلك، فإنه لا يبدو أن علاقات المساواة بين الجنسين قد تعرضت للتغيير على أي صعيد يذكر.

٢٥- ولا يجوز الفصل بين الأولويات المتعلقة بالمساواة بين الجنسين وتلك المتصلة بتخفيف الفقر. ومن هنا، فإن مشروعات البنيات الأساسية الريفية تلعب دورا حاسما في زيادة الأمن الغذائي للرجال والنساء على السواء ولها تأثير أكبر بكثير من مشروعات الحياكة للمرأة في المدن. وفيما يخص المشاركة، من غير المتوقع أن تشرك المرأة المستفيدة في وضع وتصميم أكثر من نسبة ضئيلة من برنامج أفغانستان التابع **للبرنامج** في المستقبل المنظور.

٢٦- وعلى الرغم من أن وثائق مشروعات **برنامج الأغذية العالمي** تنص صراحة على أن المرأة جزء من المجموعة المعنية بالمشروع (أطرافا ومستفيدين) فإن هنالك حاجة لزيادة الوعي بمسائل المساواة بين الجنسين خاصة على مستوى المكاتب الفرعية. ولا يمكن أن يفترض، حتى فيما يتعلق بالمشروعات المصممة خصيصا للنساء، أن المرأة المستفيدة ستتمكن بالضرورة من الحصول على مزيد من الدخل أو الثروة. ومشروع حياكة السجاد وصباغته الذي وضع لنساء حيرات لم يضمن بصورة آلية للنساء المشاركات الحصول على الموارد والتحكم فيها (كان الرجال ينظمون عمليات شراء المواد وبيع السجاد). ومازالت النسوة اللواتي يعملن في منازلهن واللائي تخرجن خياطات من مشروع في جلال آباد يكسبن ما يقل كثيرا عن ما يكسبه الخياطون العاملون في السوق.

٢٧- أدى الحظر المفروض على تعليم الإناث بعد سن الثامنة في المناطق التي تسيطر عليها حركة طالبان إلى الحد من الأنشطة التي يدعمها **برنامج الأغذية العالمي** ومنها بناء مدارس للبنات وتنظيم دروس محو الأمية. ومع ذلك فقد لاحظت البعثة وجود إمكانيات تتيح **للبرنامج** "أن يستمر إلى أن يؤمر بالتوقف" وأن يستكشف طرقا حذرة لدعم أنشطة من هذا القبيل في المنازل على الأرجح، وهو ما نجحت برامج عدة منظمات غير حكومية في البرهان على إمكانية تحقيقه.

٢٨- وعلى الرغم من الجهود الجديرة بالثناء فإن مسألة تعيين إناث في المكاتب الفرعية **لبرنامج الأغذية العالمي** تبقى مسألة ذات أولوية عاجلة، خاصة من أجل رصد المشروعات التي لا يستطيع الموظفون الذكور الوصول إليها. وهنالك في معظم عواصم المقاطعات مجموعات كبيرة من الأفغانيات المثقفات ممن هن على استعداد للعمل مع **برنامج الأغذية العالمي** وقادرات على ذلك، إن وُفر لهن قدر كاف من الخصوصية والحماية. ويبدو أن الخوف من الانتقام، خصوصا في المناطق الخاضعة لسيطرة حركة طالبان، يعرض العاملين في المكاتب الفرعية لقيود غير ضرورية تمنعهم من البحث عن حلول بديلة مبتكرة. وتحتاج هذه المسألة أيضا إلى مزيد من الدعم من **البرنامج** ومن **منظومة الأمم المتحدة**.

القدرات التشغيلية

٢٩- حاول مكتب **البرنامج** القطري التغلب على القيود القائمة على القدرة الاستيعابية وعلى التدخلات الغذائية "المختارة"؛ وتشمل هذه القيود ما يلي: قلة المؤسسات الحكومية المحلية العاملة التي لديها قدرة على تنفيذ برامج المساعدات الغذائية، وقلة الوكالات التابعة **للأمم المتحدة** والمنظمات الدولية غير الحكومية التي لديها برامج تشغيلية وقلة مواردها، وعدم تناسب أعداد الموظفين في **برنامج الأغذية العالمي** مع الاحتياجات المتزايدة في مجالات تخطيط مشروعات الرصد والتقييم، مما يحد من مدى المعونة الغذائية والإمكانيات المتاحة لها. وقد أخذ المكتب بمنهج "المشروعات الشاملة" (انظر لاحقا) مع التركيز على المشروعات الكبيرة وتقليص عدد المشاريع الصغيرة التي يتبين أنها مرهقة وصعبة الرصد.

٣٠- يعمل **برنامج الأغذية العالمي** مع الوكالات الشقيقة في **منظومة الأمم المتحدة** كما يعمل من خلال الفئات التالية من الشركاء التنفيذيين (التي قد تتباين كثيرا منهجا وتنفيذا): (أ) المنظمات غير الحكومية التي لها قواعد مجتمعية عريضة ولديها قدرات إدارية وإدراك لتقاليد الرعاية الاجتماعية؛ و(ب) المنظمات غير الحكومية "المتعاقدة"؛ و(ج) السلطات المحلية الإقليمية أو البلدية أو كليهما؛ و(د) مجالس الشورى المجتمعية في القرى والدوائر. وعبرت البعثة عن بعض القلق إزاء نقص قدرة **البرنامج** على رصد توزيع الأغذية وتوجيهها من خلال شركاء التنفيذ بشكل دقيق.

٣١- ولقد كان سجل شركاء التنفيذ العملي أحد العوامل المهمة التي روعيت في اختيار هؤلاء الشركاء. ومع ذلك، فإن نجاح مشروع ما أو فشله لا يقاس فقط بالقدرات التقنية والإدارية لشريك التنفيذ. ويوازي هذا في الأهمية أن بناء القدرات على مستوى المؤسسات ينبغي أن يعكس تفهما مشتركا للأهداف السياسية والاجتماعية والتنموية لسائر الأطراف (الجهات المانحة، الجهات المنفذة والجهات المشاركة والجهات المنتفعة). ويستدعي هذا أن تدرس قدرات شركاء التنفيذ ومواقفها واستراتيجياتها التمويلية دراسة دقيقة كيما يعمد إلى إنشاء برنامج للتشاور الوثيق والتدريب حيثما تدعو الضرورة إلى ذلك.

٣٢- لم يكن لدى أفغانستان قبل عام ١٩٩٠، أي تقاليد في مجال المنظمات غير الحكومية سوى عدد قليل من جمعيات الرعاية الاجتماعية معظمها في العاصمة. وبعد توقيع اتفاقات جنيف، لم يُعمل بشكل منهجي على ضم المنظمات غير الحكومية الأفغانية المشكلة حديثا إلى عملية إعادة بناء المجتمع المدني. فلم يكن بناء القدرات والتمويل منتظما وكان هناك

قناعة عامة بأن معظم المنظمات غير الحكومية الوطنية الأفغانية أنشئت كوكالات خدمات لبرامج المـــانحين الخـــارجيين وأنها لم تستوعب التقاليد والأعراف الوطنية ولا القدرات الداخلية المطلوبة لتصبح منظمات غير حكومية حقا. ومع ذلـــك فإنه يمكن القول بأنه ينبغي **لبرنامج الأغذية العالمي** أن يدعم بناء قدرات المنظمات غير الحكومية في أفغانستان ليساعدها على الاضطلاع بدور "شبه حكومي" عندما يسود السلام.

٣٣- وما زال **البرنامج** يفيد على نحو فعال من ACBAR (وهي هيئة تنسيق بين المنظمات غير الحكومية) التي تـؤدي دور "المصفاة" لتقاسم المعلومات وللتنسيق القطاعي والإقليمي ومؤخرا لرصد بعض المشروعات الشاملة التي يســـاعدها **البرنامج** والتي يتم تنفيذها من خلال المنظمات غير الحكومية. وقد قدرت البعثة لـــهذه الهيئـــة جـــهودها فـــي "مراقبـــة" المنظمات غير الحكومية الأعضاء فيها وفي توفير قاعدة بيانات مدروسة عن أنشطة المنظمات غير الحكومية، رغـــم أن بعض الممارسات السيئة والازدواجية وحتى الابتزاز ما زالت قائمة. وتؤدي SWABAC (هيئة أخرى للتنســـيق بيـــن المنظمات غير الحكومية)، بوصفها وكالة رئيسية، دورا مشابها في المشروعات الرائدة الشاملة في كندهار.

٣٤- ونظرا للمدة القصيرة التي انقضت على تجربة منهج المشروعات الشاملة، لم تتمكن البعثة من تقدير ما إذا كـــانت هذه التجربة قد حققت ما هو متوقع منها فعلا. ومع ذلك، فمن المتوقع أن يفضي هذا المنهج إلى تخفيض عدد الشركاء في التنفيذ المسؤولين مباشرة أمام **البرنامج** وأن يتيح، في نفس الوقت، فرز المنظمات غير الحكومية غير الفاعلة. وســـتكون النتيجة المباشرة قصيرة الأجل لهذا زيادة استخدام المنظمات غير الحكومية المانحة، رغم أن الاستراتيجية لا تقضي بعـدم استخدام المنظمات الوطنية غير الحكومية ذات السمعة الجيدة أو الإدارات الحكومية الفاعلة. ومن شأن هـــذا المفـــهوم أن يعزز عمليات الرصد التي تعاني كثيرا في الوقت الحاضر من القيود على التوظيف في **البرنامج** ذاتـــه. ثـــم إن زيـــادة القدرات التنفيذية بالترافق مع تخفيض عدد التدخلات الصغيرة (الكثير منها دون ٥٠ طنا، وهو الحـــد الأقصـــى الـــذي تستطيع المكاتب الفرعية إقراره) قد يساعد على برمجة برنامج مساعدات **البرنامج** على نحو أكثر منهجية وعلى تحســـين النتائج التي يحققها في منطقة جغرافية أكبر.

٣٥- وتعزى الزيادة الملحوظة في التعاون مع الوكالات الشقيقة ضمن منظومة الأمم المتحدة (نحو ٢٥٢ مشروعا فـــي عام ١٩٩٥) إلى إدراك الشركاء بأن المعونات الغذائية التي يقدمها **البرنامج** قد لعبت دورا مهما في الوضـــع الأفغـــاني، ومن جهة أخرى، فقد كانت موارد **البرنامج** لهذا البلد مرتفعة نسبيا مقارنة بالموارد المحدودة المتاحة للوكالات الأخـــرى. وقد لقي هذا التعاون مع **البرنامج** في أفغانستان تقديرا كبيرا لأنه مكن وكالات **الأمم المتحدة** والمنظمات غير الحكوميـــة، عبر وحدة الدعم اللوجستي الأفغانية، من نقل مواد الإغاثة من باكستان إلى مقاصدها داخل أفغانستان بتكاليف معقولة.

قضايا التنسيق

٣٦- تقوم بأعمال التنسيق في الوقت الراهن جهتان هما **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحـــدة لتنســـيق المساعدات الإنسانية لأفغانستان** وتتداخل اختصاصاتهما في تلك الحدود الفاصلة بين الإغاثة والتنمية[١]. فمكتـــب الأمـــم المتحدة لتنسيق المساعدات الإنسانية لأفغانستان ينسق المساعدات الإنسانية وهو مسؤول عن عمليـــة توجيـــه النـــداءات

([١]) لما كانت أفغانستان ستبقى لسنوات عديدة قادمة بحاجة إلى مزيج من أنشطة الإغاثة وإعادة التعمير فإنه من الضروري مراجعة دور **مكتب ا مـــم المتحـــدة لتنســـيق المساعدات الإنسانية فغانستان**، وخاصة دوره مقابل دور **برنامج ا مم المتحدة الإنمائي**، مراجعة كاملة وتوضيح هذا الدور بما يرضي وكالات **ا مم المتحدة** ومجتمـــع الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية العريض.

الموحدة. أما **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** فيركز على جانبي إعادة التعمير والتنمية رغم أنه يعترف بأنه لا يمارس البرمجة الإنمائية بحد ذاتها في المناخ المضطرب السائد حاليا في أفغانستان.

٣٧- وبناء على "خطة العمل من أجل إعادة التعمير الفوري لأفغانستان"[١] وسع **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** دوره كمنسق للأنشطة من خلال لجان تسيير إعادة التعمير. وقد شارك **برنامج الأغذية العالمي** مشاركة فعالة على الصعيدين القطري والإقليمي. وعلى الرغم من الوضع غير المستقر للبلاد، فإن أهداف الخطة مازالت تبدو راهنة ومرغوب فيها وهي: إنشاء إطار إداري يتطور تدريجيا ليشمل المنظمات غير الحكومية والوكالات الحكومية ليصبح مستقبلا منبرا لعمليات إعادة التعمير الأوسع نطاقا التي سيتم الاضطلاع بها على الصعيد الوطني مع شركاء متعددي الأطراف أو ثنائيين في ظل حكومة معترف بها. وتعتبر البعثة أن **برنامج الأغذية العالمي**، بوصفه أكبر مصدر وحيد لمعونات **الأمم المتحدة** إلى هذا البلد وصاحب شبكة من سبعة مكاتب فرعية، مؤهل تماما للاستفادة من أي زيادة في التنسيق المنتظم على الصعيد الميداني تولدها لجان تسيير إعادة التعمير.

٣٨- ورغبة من مكتب **الأمم المتحدة لدعم المشروعات** لضمان دخول الكيانات المؤسسية المتصلة بالمساعدات إلى مجتمع أفغانستان المدني المعقد عبر البوابة المناسبة، فقد عمد هذا المكتب عام ١٩٩٥ إلى تشجيع تشكيل مجالس شورى لإعادة التعمير في الدوائر لتتم عن طريقها جميع عمليات التنفيذ، بدعوى أن إعادة بناء الجهاز المدني والوفاقي أمر عاجل. وتعمل مجالس شورى إعادة التعمير في الدوائر على مستوى أدنى من مستوى المقاطعات (رهنا بالتدخلات الحزبية السياسية/العسكرية) وأعلى من مستوى القرى أو الأسر (رهنا بأشكال الابتزاز المحلي الضيق/الفردي). وتبدو هذه طريقة عملية للاضطلاع بمشروعات للتعمير تنطوي على قدر من الملكية والمشاركة المجتمعية. وعلى الرغم من أن مجالس الشورى ليست مجالس منتخبة فإنها فيما يبدو مجالس تمثيلية تتمتع بالقدرة على التوصل إلى توافق في الآراء.

٣٩- أعرب **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** عن قلقه لأن بعض أنشطة **برنامج الأغذية العالمي** على مستوى القرى تقوض عملية تحديد المشروعات ذات الأولوية وتنفيذها من خلال مجالس شورى إعادة التعمير في الدوائر التي تهدف إلى إنشاء هياكل قادرة على معالجة قضايا التنمية على المدى الطويل بما في ذلك قضية الحكم. ويشير **برنامج الأغذية العالمي**/أفغانستان إلى أن الاستخدام الحصري لمجالس شورى إعادة التعمير في الدوائر كنقاط انطلاق لتحديد المشروعات لا يستنفذ كل قدرات المبادرات الصادرة عن السلطات الإقليمية الفاعلة (مزار، كابول) أو عن وكالات **الأمم المتحدة** والمنظمات غير الحكومية. وتبقى جهود **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** جديرة بالدراسة المتأنية، أما التحدي الذي يواجهه **برنامج الأغذية العالمي** فيتمثل في استكشاف أفضل السبل المؤدية إلى التوافق المجتمعي والاستجابة السريعة للتجاوزات.

التوصيات

٤٠- إن التوصيات الرئيسية هي التالية، إضافة إلى عدد من التوصيات التفصيلية الواردة في التقرير الكامل:

(١) أعدت هذه الخطة بمبادرة من **برنامج ا مم المتحدة الإنمائي**، وهي إلى اليوم، المنهج البرامجي الرئيسي الوحيد سرة ا **مم المتحدة.**

المرحلة الانتقالية

(أ) ينبغي لبرنامج الأغذية العالمي أن يعيد النظر في موقفه من الحوار عن الإغاثة والتنمية. وعليه أن يطور منهجية لتحديد أوجه استخدام وإساءة استخدام المعونة الغذائية في حالات الطوارئ المزمنة وفي إطار الاقتصاد السياسي للحرب.

(ب) وينبغي **للبرنامج** وللوكالات الأخرى في **منظومة الأمم المتحدة** والمنظمات غير الحكومية أن تدرس معا الخيارات المتاحة من أجل تعزيز المجتمع المدني في أفغانستان. وينبغي أن يستند هذا، خصوصا، إلى تحديد للروابط التي يقيمها شركاء التنفيذ مع المؤسسات الوفاقية والمستمرة (كالمنظمات القائمة على المجتمعات المحلية وتعاونيات المزارعين والطوائف المهنية والحكومات المحلية ومجالس الشورى).

(ج) ينبغي **للبرنامج** أن يزيد من عدد العاملين الميدانيين وأن يعيد النظر في المؤهلات المحددة لشغل الوظائف الرفيعة في المكاتب الفرعية بما يكفل وفاءها بالمتطلبات المعقدة لكل وظيفة من الوظائف في إطار سلسلة الإغاثة – التنمية.

استراتيجيات عمليات اللاجئين المزمنة ومكوناتها

(أ) ينبغي مواصلة دعم النازحين المقيمين في المخيمات بحصص غذائية مخفضة حتى انتهاء عملية وقفها التدريجي المقررة. كما يتعين مواصلة تقديم المساعدات للأنشطة المهنية في المخيمات.

(ب) ينبغي للبرنامج أن يشجع على إجراء دراسة عن الظروف الاقتصادية والاجتماعية للنازحين سواء في المخيمات أو خارجها وأن يمول هذه الدراسة وذلك لإلقاء مزيد من الضوء على أهمية عوامل "الدفع والجذب" المختلفة.

(ج) ينبغي إدراج العائدات من مشروعات المخابز (مشروعات الصف الثاني) في حساب منفصل عن حساب البرنامج الأخرى وينبغي أن تشكل مصدرا لمدخلات المشاريع غير الغذائية لأنشطة إعادة التعمير في المناطق المختلفة.

(د) ينبغي مواصلة تقديم الدعم للإطعام من خلال المؤسسات. كما ينبغي أن يتجنب البرنامج الاضطلاع بمسؤوليات عن نفقات متكررة محددة، كنفقات دعم العاملين في المستشفيات.

(هـ)وينبغي للبرنامج أيضا التركيز على مزيد من مشاريع إعادة التعمير في الريف لتشجيع إعادة توطين العائدين في المناطق الريفية. وينبغي ألا تعطى أسبقية للأشغال العامة التي تشجعها السلطات المحلية في المناطق الريفية على المشروعات الريفية الأقل "بروزا" التي تصدر عن مجموعات في المجتمعات المحلية.

(و) وينبغي للبرنامج وشركائه في التنفيذ إيلاء مزيد من الاهتمام لمسألة توجيه المعونات (جغرافيا وحسب فئات المستفيدين) حتى في الحالات التي يضاهي فيها "الغذاء مقابل العمل" العمل المأجور.

المساواة بين الجنسين

(أ) ينبغي **للبرنامج** أن يبذل جهودا مكثفة لاستخدام موظفات مدربات وحساسات لقضايا المرأة خصوصا في المكاتب الفرعية.

(ب) ولقياس تأثير بعض المشروعات على مستويات دخل النساء، ينبغي جمع معلومات أساسية عما كانت عليه ظروف النساء المعنيات قبل المشروع.

(ج) ينبغي عند تعليم النساء مهارات جديدة لتوليد الدخل اعتماد حاجة السوق كنقطة مرجعية بدلا من محاولة المزاوجة بين مهارات قائمة وأسواق تعرضت بفعل النزوح إلى تغييرات كبيرة.

(د) ينبغي **للبرنامج** أن يناقش مع الوكالات الشقيقة في **منظومة الأمم المتحدة** إمكانية أن يربط مستقبلا أي إصلاح لمدرسة للبنين في منطقة ما بإصلاح مدرسة مماثلة للبنات في نفس المنطقة.

القدرات التنفيذية والتعاون والتنسيق

(أ) ينبغي **للبرنامج**، حرصا على جودة التدخلات، أن يدرك إدراكا تاما حدود الاستيعاب عند برمجة مستوى الموارد الغذائية المطلوب لأفغانستان.

(ب) ونظرا للفوائد المتوقعة من اتباع منهج المشروعات الشاملة، فإنه يتعين متابعة السير على هذا المنهج وتطويره.

(ج) ينبغي **لبرنامج الأغذية العالمي** أن يواصل استكشاف إمكانيات البرمجة المشتركة مع الوكالات الشقيقة ضمن **منظومة الأمم المتحدة** التي لها برامج تنفيذية داخل أفغانستان. وينبغي **للبرنامج** أن يعمل، ضمن حدود ولايته، على تعزيز دعمه لجهود التنسيق التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة دعما لبرامج إعادة التعمير الإقليمية الأكثر قابلية للاستمرار.

(د) وينبغي **للبرنامج** أن يدرس دراسة دقيقة المستوى المناسب الذي يتعين عليه توجيه تدخلات المعونة الغذائية من خلاله، بما في ذلك إجراء مناقشات مع **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** بخصوص مشاركة مجالس شورى إعادة التعمير في الدوائر.

(هـ)وفي مجال البرامج الاجتماعية على وجه الخصوص، ينبغي **للبرنامج** أن يولي مزيدا من الاهتمام بالمنظمات غير الحكومية "الحقيقية" التي أثبتت جدارتها وأن يوفر لها التدريب التنظيمي ويعزز قدراتها ويدعمها من أجل المستقبل. كما ينبغي له أيضا أن يراقب عن كثب شركاءه في التنفيذ (في الغذاء مقابل العمل مثلا) كيما تتفهم ولاية **البرنامج** واستراتيجياته.

الدروس المستخلصة وأبعاد السياسات

٤١- لابد **لبرنامج الأغذية العالمي** في حالات الطوارئ المعقدة التي تنطوي على انهيار كامل لمختلف مستويات الهياكل الحكومية والإدارية من أن يعد نفسه لتقديم الدعم الفعال من أجل بناء قدرات شركائه في التنفيذ، بما فيها المنظمات غير الحكومية المحلية، من خلال توفير التدريب والتمويل.

٤٢- من الضروري أن يقوم **البرنامج** باستكشاف السبل الكفيلة بضمان توافر قاعدة متينة لتمويل حالات الطوارئ المتشعبة. ولابد من إعادة تنظيم التمويل بمعزل عن التدابير قصيرة الأجل والمؤقتة إذا ما أريد الإسهام إسهاما جوهريا في عملية الانتقال من الإغاثة إلى التنمية.

٤٣- إن المهارات التحليلية والإدارية هي مهارات أساسية من أجل التخطيط الفعال في حالات الطوارئ المتشعبة وفي سياق الانتقال. لذلك لابد **للبرنامج** أن يدرك، في إطار توظيف العاملين والاحتفاظ بهم، أن استخدام عاملين لآجال قصيرة "للإغاثة" قد يكون تدبيرا غير كاف وغير مناسب في الأحوال التي تتطلب تفهما عميقا لدينامية حالات الطوارئ والانتقال "الدائمة".