برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، ١٨ - ١٩٩٨/٥/٢١

قضايا السياسات

البند ٤ من جدول الأعمال

الانتقال من الأزمة إلى الإنعاش

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.A/98/4-A
8 April 1998
ORIGINAL: ENGLISH

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 لعام ١٩٩٦، 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 الوثيقة 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:

رئيس قسم السياسات:	D. Spearman	رقم الهاتف: 6513-2601
كبير المستشارين:	D. Hines	رقم الهاتف: 6513-2233

الرجاء الاتصال بأمين الوثائق إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال **المجلس التنفيذي** أو استلامها وذلك على رقم الهاتف التالي: (6513-2641).

مقدمة

١- سيظل الإنعاش من الأزمات الطبيعية أو الناجمة عن فعل الإنسان واحداً من التحديات الرئيسية التي تواجه الوكالات الإنسانية والإنمائية خلال العقود المقبلة. ومنذ عام ١٩٨٠، عانى أكثر من ٥٠ بلداً من نزاعات رئيسية مطولة مايزال الكثير منها دائراً حتى الآن. وفي الوقت الراهن، فإن هناك نحو ٣٥ مليون نازح في ٣٠ بلداً من بلدان الدخل المنخفض أو المتوسط. ويترافق مع هذا النزوح الإنساني والتعرض للعنف، تآكل الهياكل الاجتماعية والموارد البشرية؛ وخراب المنازل والمدارس والمرافق الصحية والبنيات الأساسية؛ وانخفاض القدرات الإنتاجية للفرد. وتتجلى ضخامة الأزمات في أوضح صورها على ضوء تركيبة المستفيدين من **برنامج الأغذية العالمي**. ففي عام ١٩٩٦، قدم **البرنامج** المساعدة لنحو ١٦ مليون نازح، و٤,٥ مليون لاجئ، و٤,١ مليون من ضحايا الكوارث الطبيعية مثل الزلازل والفيضانات وموجات الجفاف، وهو رقم يزيد بنحو ٤ ملايين عن عدد المستفيدين من المشروعات الإنمائية **للبرنامج** والبالغ ٢٠,٧ مليون نسمة.

٢- وقد استجاب المجتمع الدولي لظاهرة تفشي الأزمات بطائفة من تدابير الإغاثة، وحفظ السلام، والإعمار، والتخفيف من آثار الكوارث، والتنمية، بالإضافة إلى استكشاف آليات جديدة للتنسيق في هذا الميدان. وكانت النتيجة هي تحول المعونة بعيداً عن التنمية وتوجيهها نحو المحتاجين إلى مساعدات الإغاثة. وعلى سبيل المثال، فإن المساعدة الإنمائية الرسمية المكرسة للإغاثة زادت من ٢ في المائة عام ١٩٨٩، إلى نحو ١٠ في المائة عام ١٩٩٤ (**البنك الدولي**، ١٩٩٧). وبالنسبة **للبرنامج**، فإن هذا التحول كان كبيراً؛ ففي عام ١٩٨٩، وجه **البرنامج** ٧٠ في المائة من موارده للتنمية و٣٠ في المائة للإغاثة ، أما في عام ١٩٩٦، فقد خصص ٧٠ في المائة من مساعداته لتلبية احتياجات الإغاثة. وفي رواندا فإن التكلفة الإجمالية لثلاثة أشهر من النزاع، بما في ذلك تكلفة مساعدات الإغاثة، بلغت حسب التقديرات ما يعادل حجم المساعدة الإنمائية الحكومية على مدى عقد كامل (**البنك الدولي**، ١٩٩٧).

٣- وقد بينت خبرة **البرنامج** الواسعة في حالات الطوارئ الممتدة أو المعقدة أن استجابات الإغاثة التقليدية – أي معالجة الأزمة أساساً على أنها حدث استثنائي قصير الأجل ومتميز عن التنمية – ليست كافية في غالب الأحيان لتلبية الاحتياجات الحقيقية للناس الساعين إلى ضمان موارد رزقهم وترسيخ أسسها في ظل حالة النزاع. ويمكن أن تسهم الأنشطة الإنمائية الداعمة للجهود الإنسانية في الحيلولة دون استمرار تدهور الهياكل الاجتماعية والاقتصادية، وإرساء الركائز اللازمة للإنعاش والمصالحة، والمساعدة على تفادي حالات الطوارئ المرتبطة بالنزاعات في المستقبل.

٤- كما أن الخبرات المتوافرة من حالات الطوارئ الناجمة عن أحداث طبيعية مثل الزلازل أو الجفاف تشير أيضاً إلى أن الاستجابة إلى هذه الأزمات لا يمكن أن تكون في الغالب مجرد جهد قصير الأجل ولمرة واحدة. فبما أن الأزمات الناجمة عن الظواهر الطبيعية وعن تدهور الموارد تؤثر في آن واحد على الاستهلاك الغذائي الفوري وعلى الإنتاج طويل الأجل، فإن الحاجة تدعو إلى نُهج بعيدة الأمد؛ والأمر يقتضي تدابير لتفادي الكوارث، والاستعداد لها، والإنذار المبكر عن أخطارها.

٥- يدعم عمل **البرنامج** في حالات الإنعاش الالتزام الخامس من خطة عمل "مؤتمر القمة العالمي للأغذية" ولاسيما الهدف ٥-٤ (ب،ج) الذي يدعو لنظرية الصلات بين عمليات الإغاثة والبرامج الإنمائية، والحث على الانتقال من مرحلة الإغاثة عبر الإنعاش إلى مرحلة التنمية.

٦- وتؤكد لجنة التنسيق الإدارية التابعة **للأمم المتحدة** الحاجة إلى إجراءات إغاثية وإنمائية متكاملة، كما وتدعو إلى استحداث استراتيجيات إنمائية تجمع على نحو أفضل بين برامج الإغاثة وبرامج التنمية. وبالنظر إلى المهمة المزدوجة الملقاة على عاتق **البرنامج** والمتمثلة في توفير الإغاثة والمساعدة الإنمائية فإنه يحتل موقعاً رئيسياً يتيح له أن يقدم العون، بالترافق مع شركائه، في المرحلة الانتقالية الفاصلة بين الأزمة والإنعاش. ويتعاون **البرنامج** من خلال أنشطته مع **لجنة الأمم المتحدة لحقوق الانسان** ويعمل بحيث يحصل السكان الضعفاء على الغذاء.

٧- وتهدف هذه الوثيقة إلى عرض القضايا التي تواجه **البرنامج** في ميدان السياسات والعمليات خلال سعيه لتقديم المساعدة اللازمة للانتقال من مرحلة الأزمة إلى مرحلة الإنعاش. وتبرز الوثيقة الحاجة إلى صياغة استراتيجية للإنعاش للإسهام في ردم الفجوة الفاصلة بين عمليات الإغاثة والبرامج الإنمائية. كما أنها تعنى بالتدابير اللازمة لمساندة الانتقال السلس إلى مرحلة الإنعاش، مثل، الاحتياجات من الموظفين، وترتيبات التمويل، وآليات التقدير والتصميم والرصد. وأخيراً، تعرض الوثيقة التوصيات الضرورية.

الدروس المستفادة

٨- شملت الجهود البحثية التي بذلت في إعداد هذه الوثيقة استعراض ما يلي: المؤلفات الحديثة عن الإغاثة الإنسانية، مع التركيز على القضايا المتعلقة بالربط بين الإغاثة والتنمية؛ وسياسات الإعمار واستراتيجياته، بما في ذلك، سياسات واستراتيجيات الجهات التالية: **هيئة المجموعة الأوروبية، ولجنة المساعدات الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومنظمة الأغذية والزراعة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وإدارة الشؤون الإنسانية في الأمم المتحدة** التي تسمى الآن **مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة اليونيسيف، والبنك الدولي.**

٩- وأبرز الاستعراض أن فكرة ربط الإغاثة والتنمية جذابة ومساعدة على تحقيق التطلعات، غير أن هناك عدداً من العوامل التي تعيق أمر إقامة صلات بين الإغاثة والتنمية على المستوى العملي. ومن أبرز هذه العوائق: التضارب المتأصل في غالب الأحيان بين المنظور قصير الأجل للإغاثة والتركيز طويل الأجل للتنمية؛ والتنسيق في الميدان؛ والصلات بين المنظمات الإنسانية والإنمائية؛ والحاجة إلى استراتيجيات متكاملة؛ والميل إلى تأخير تنفيذ الأنشطة الإنمائية بغير مبرر؛ والعجز عن التكهن بمستوى مساعدات الإغاثة من عام إلى آخر؛ وصعوبة توفير التمويل لأنشطة الإعمار وإعادة الإعمار والإنعاش.

١٠- وبالإضافة إلى ذلك، فقد لُخصت الدروس المستقاة من خبرة **البرنامج** الممتدة لأكثر من ٢٠ عاماً في مجال مساعدة السكان المتضررين من الأزمات، وذلك عبر مبادرتين حديثتين **للبرنامج** وهما:

(أ) البعثات المرسلة إلي أنغولا، وكمبوديا، وموزمبيق، والسودان التي درست قضايا الإنعاش في ظل عمليات طوارئ معقدة؛

(ب) سلسلة من دراسات الحالة القطرية التي تفحصت البرامج الإنمائية والانتقالية والغوثية: إثيوبيا، غواتيمالا، كينيا، مالي، باكستان.

١١- ومن بين الجهات التي شاركت في هذه البعثات كل من: **منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة اليونسكو، ومنظمة الصحة العالمية.**

١٢- وتعتبر الدروس الستة التالية أهم الدروس المستخلصة من استعراض المؤلفات ومن خبرة **البرنامج** العملية الواسعة في ميدان الإنعاش والإعمار.

الدرس ١ – الإنعاش عملية عشوائية، ومتباينة، ومعقدة

١٣- إن الطابع المتباين والعشوائي لحالات الطوارئ يطرح تحديات أمام الأفراد، والمجتمعات، والإدارات المحلية، والجهات المانحة عند القيام بالانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة الإنعاش. وسيتسم الانتقال إلى نُهج تستند بشكل أوسع إلى التنمية بالتباين، كما أنه سيتحرك جيئة وذهاباً بين الإغاثة والإنعاش والتنمية، وفقاً لحالة الأمن والاستقرار في المنطقة المنكوبة والاحتياجات الفورية للمجموعات المتأثرة. وعلى حد سواء، فإن حالات الطوارئ المعقدة (مثل رواندا وأنغولا) وحالات الطوارئ "الممتدة" (مثل أفغانستان والسودان) تنحو إلى مزج الإغاثة، والإنعاش، والتنمية إلى أن تغدو الفوارق بين الطوارئ والتنمية مبهمة.

توضح الأحداث التي شهدتها أنغولا خلال العقود السابقة أن عملية الانتقال من الإغاثة إلى التنمية أكثر شبهاً برقاص الساعة منها بالمتسلسلة... فالفترات المتقطعة من السلام النسبي أتاحت البدء بأنشطة الإعمار على نحو منتظم، وهو ما حقق نجاحاً في بعض المناطق يفوق ما حدث في مناطق أخرى. دراسة حالة للبرنامج عن أنشطة الإعمار في أنغولا، ١٩٩٧.

الدرس ٢ – هناك حاجة إلى استراتيجية لدمج النهوج الإنمائية بالإغاثة والإنعاش

١٤- ليست الإغاثة والتنمية مرحلتين متميزتين وغير مترابطتين. وقد أسفر توفير بنود الإغاثة الأساسية (الأغذية، اللقاحات، الماء، الملجأ) عن إنقاذ ملايين الأرواح، ولكن بمقدور برامج الإغاثة أن تحقق المزيد إذا ما صيغت استراتيجية طويلة الأجل تشمل النُهج الإنمائية. وليس هذا هو ما خلص إليه **البرنامج** وحده بل وكذلك شركاؤه. كما أن من المهم إدخال النُهج والأنشطة الإنمائية في موعد مبكر من اندلاع الأزمة حتى لو لم تكن هناك بعد عملية تخطيط إستراتيجية.

أشار استعراض مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لبرنامجها المتعلق بإعادة الدمج في موزمبيق إلى أنه كان يمكن تعزيز أثر عملية المفوضية واستمراريتها وكفاءتها التكاليفية بعدد من الطرق. وفيما يتعلق بالتخطيط البرامجي يذكر الاستعراض إلى أنه كان من الواجب أن تصاغ إستراتيجية إعادة الدمج في وقت سابق، وأن يولى اهتمام أشد إلى الصلات مع وكالات التنمية ذات الأجل الطويل"[1].

الدرس ٣ – التخطيط المسبق مهم للعمليات الإمدادية

١٥- تعد التقديرات السريعة لبنيات النقل الأساسية قبل بدء عمليات **البرنامج** الغذائية مهمة في تحديد مستوى تعبئة الموارد المطلوبة للشؤون الإمدادية وفي تحديد الحلقات الضعيفة في سلسلة تسليم معونة الإغاثة.

بينت العملية في منطقة القوقاز أن التخطيط المسبق وإنشاء آليات للتنسيق يحدان من عدم انتظام تدفق المعونة الغذائية ومن تكاليف ذلك أيضاً، ويقللان من الخسائر، مما يكفل فرصة أفضل لاكتساب ثقة الجهات المانحة ومساندتها – تقرير التقييم الموجز، EB.2/97/5/Add.4.

[1] Rebuilding a War-torn Society- A Review of the UNHCR Reintegration Programme for Mozambican Returnees, UNHCR. July 1996.

الدرس ٤ – الردود الخاصة بكل حالة هي الأفضل

١٦- تحقق نُهج الإنعاش أقصى درجات النجاح حينما تكون خاصة بكل وضع على حدة من حيث معالجة أمر عوائق الاستهلاك الغذائي عقب حالة الطوارئ الأولية، وتُصمم خصيصاً لتلبية الاحتياجات الغذائية العاجلة وطويلة الأجل للمعنيين من النساء والرجال، وتتضمن استجابات مرنة. واحتوت بعض برامج الإنعاش الأشد نجاحاً على نُهج مثل: العمل مع المؤسسات المحلية ومن خلالها؛ والتشاور مع السكان المحليين عن تصوراتهم وحاجاتهم؛ ومشاركة المجتمعات المحلية في عمليات التخطيط والتنفيذ والرصد؛ وأنشطة الربط بالبرامج والمشروعات القائمة.

قامت عملية كمبوديا بتطوير نُهج خاصة بكل حالة فيما يتصل بالانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة الإنعاش. وتمثلت هذه النهج في التخلي بأسرع ما يمكن عن التوزيع العام للأغذية، ودمج المجموعات المعنية في مشروعات "الغذاء مقابل العمل"، والسعي للتوفيق بين حاجات المجموعات المعنية والأنشطة. دراسة حالة للبرنامج عن كمبوديا، ١٩٩٦.

الدرس ٥ – ضرورة اعتماد معايير للإنعاش

١٧- يمكن لأنشطة الإنعاش أن ترسي الأساس اللازم لتنفيذ التنمية في المستقبل. وقد ترتكز الأنشطة على النُهج الإنمائية، غير أن التطلعات والمعايير والآثار ستكون أكثر تواضعاً خلال مرحلة الإنعاش. ومن الواجب أن تكون مفاهيم البرمجة الإنمائية المقبولة عموماً والمتعلقة بالاستمرار، وعائد الاستثمار، والمخاطر، والمعايير التقنية، والانسحاب التدريجي، وقدرة الاستلام المؤسسية، ومعايير الرصد والتقييم متناسبة مع الظروف الفعلية للأزمة وللإنعاش في مواقع محددة. فالطرق الريفية المبنية خلال مرحلة الإنعاش قد تكون أبسط من الطرق المشيدة كجزء من مشروع لتطوير الطرق الريفية يضم عنصراً رئيسياً للمساعدة التقنية. ورغم ذلك، فإن الطرق البسيطة ربما تلبي الاحتياجات المباشرة لمجتمع محلي وترسي القاعدة الضرورية لطرق أفضل في المستقبل.

في السودان، قدم البرنامج المساعدة في إعادة بناء المدارس المدمرة وذلك باستخدام المواد المحلية التي يمكن الحصول عليها من أولياء الأمور. ومنذ البداية كان هناك إدراك بأن العمر التشغيلي لهذه المباني، وبسبب طبيعة المواد المستخدمة، سيدوم، على الأرجح، نحو خمس سنوات، وأن هذه المباني ستكون عرضة لهجمات مقبلة. ولقد تقبل أولياء الأمور هذه القيود كجزء من عملية إعادة بناء حياة أطفالهم في ظل حالة الحرب. دراسة حالة للبرنامج عن عمليات الإعمار في السودان، ١٩٩٧.

الدرس ٦ – ضرورة أن تكفل ترتيبات التمويل تيسير الإنعاش

١٨- هناك إدراك بأن ضعف التنسيق في مرحلتي التخطيط وحشد الموارد بين هيئات الإغاثة والتنمية قد أسفر أحياناً عن ثغرات، وتأخير، بل وحتى ازدواجية في الجهود. وبالإضافة إلى ذلك، فإن أنشطة الإنعاش تُدعم غالباً من خلال ترتيبات تمويلية قصيرة الأجل – تستغرق عادة ١٢ شهراً تقريباً – وهو ما يحابي المشروعات التي تستطيع أن تحقق أثراً سريعاً والمتسمة بالبساطة من الزاويتين الإدارية والتقنية. وفي ظل هذه الترتيبات فليس هناك من فرصة كبيرة أمام الأنشطة ذات الإمكانات في مجال بناء القدرات.

تتسم مسألة التمويل بأهمية بالغة عند النظر في أنشطة الإعمار في السودان. وتكافح المنظمات غير الحكومية لتوسيع حدود ما تقبل به الجهات المانحة من أجل تطوير استجابات لحالة الجفاف أطول أجلاً وأكثر مرونة وإبداعاً[1].

الاستفادة من الدروس المستقاة – التحديات التشغيلية

الإنعاش – استعادة موارد الرزق

١٩- إن مهمة **البرنامج** في حالات الإغاثة هي إنقاذ الأرواح. وبعد أن يتم إنجاز ذلك، فإن *الهدف* التالي لبرنامج إنعاش مدعوم بمعونة **البرنامج** الغذائية هو تمكين الناس من استعادة موارد رزقهم لضمان تلبية احتياجاتهم الغذائية العاجلة وطويلة الأجل.

٢٠- وبمقدور أنشطة الإنعاش أن تحقق إنجازات تتجاوز نطاق العودة إلى الوضع السابق، وفي الواقع، فإن العودة إلى الوضع السابق -- أي إعادة خلق الظروف التي أدت إلى اندلاع الحرب أو إطلاق موجة الجفاف -- هي أمر غير مرغوب في العادة. ويستطيع **البرنامج** أن يسهم في عملية تحويل ظروف مزعزعة وهشة إلى أوضاع مستديمة ومستقرة عبر القيام بأنشطة تساعد على ما يلي:

(أ) تلبية الاحتياجات الغذائية لأشد المجموعات ضعفاً من خلال المساعدات الموجهة؛

(ب) معالجة حالات سوء التغذية الحاد في صفوف الأمهات والأطفال؛

(ج) إعادة بناء الاعتماد الذاتي واستعادة آليات التصدي الإيجابية؛

(د) استعادة التلاحم الاجتماعي والقدرات البشرية، والاستفادة من المساهمات المهمة للنساء في هذه العمليات؛

(هـ) تيسير الوصول إلى الأغذية عبر تعزيز النظم المحلية لتوزيع الأغذية وتسويقها؛

(و) استعادة وخلق قدرات إنتاجية وبنيات أساسية مادية لتوفير منافع مباشرة للمجموعات المعنية، ومعالجة أمر العقبات التي تعترض طريق الأمن الغذائي الأسري (ولاسيما العوائق المتعلقة باليد العاملة والطاقة) وتحرير مايلزم من وقت ودخل للقيام بالمزيد من الأنشطة الإنمائية.

٢١- وقدر المستطاع، فإن عملية الإنعاش ينبغي أن تستفيد من المساعدات الإنسانية من خلال صون أو تحسين الطاقات المحلية وتفادي حدوث تدهور ملموس في الخدمات المقدمة للسكان. وعلى سبيل المثال، فإن الناس في مخيمات النازحين يحصلون على ما يكفي من غذاء ورعاية صحية. ومن الواجب أن يُكفل ذلك لهم خلال مرحلة إعادة التوطين. وعلى العكس، فإن أنشطة الإنعاش ترمي إلى التخفيف من أي آثار سلبية للمعونة الإنسانية. وينبغي إيلاء الانتباه لإزالة الظواهر التشويهية (مثل، الاتكال على مدخلات الإغاثة) وذلك بإقامة آليات العون الذاتي وتسديد الثمن وتصفية دور التعويض الاقتصادي الذي تؤديه المعونة والوكالات.

[1] Harvey, Paul. Care, Rehabilitation and Greater Horn Project: Rehabilitation in Sudan. IDS, 1997.

خلال فترات الأزمة، مثل الجفاف، وعندما تتلقى حكومة إثيوبيا كميات ضخمة من معونة الإغاثة، ترسل المساعدات إلى المناطق المنكوبة، وتوسع الأنشطة الإنمائية وفقاً للخطط القائمة لاستخدام عدد أكبر من المنكوبين ويستمر تنفيذ الأنشطة الإنمائية المصممة لتفادي الكوارث المقبلة، بغية الحيلولة دون وقوع المجاعة والجوع، ولربط الإغاثة بالتنمية، ولتجنب الاتكال على التوزيع المجاني للأغذية. دراسة حالة للبرنامج عن إثيوبيا، ١٩٩٧.

متى يبدأ الإنعاش ومتى ينتهي؟

٢٢- ليس هناك من لحظة دقيقة تحدد الانتقال من مرحلة الاستجابة لحالات الطوارئ إلى مرحلة الإنعاش. فالإنعاش ليس بعملية تسلسلية، ولكن عملية تتداخل مع كل من مساعدات الطوارئ والمساعدات الإنمائية نتيجة ما يلي:

(أ) **الاحتياجات المعقدة المرتبطة بحالات الطوارئ والحروب.** تتسم حالات النزاع بما يلي: ضخامة عدد الوفيات الناجمة عن الحرب؛ انهيار البنيات الأساسية الاجتماعية والمادية؛ إجبار مجموعات ضخمة من السكان على الخروج من ميدان الإنتاج؛ ارتفاع عدد اللاجئين والنازحين. وهكذا، فستكون هناك مجموعات مختلفة ذات احتياجات متضاربة وهو ما يتطلب أنواعاً متباينة من المساعدات. ويقتضي الأمر توجيه اهتمام خاص لضمان تلبية الاحتياجات الخاصة.

(ب) **التداخل بين حالات الإغاثة وحالات التنمية.** إن احتياجات المتضررين بالأزمات الطبيعية أو الناجمة عن أفعال الإنسان تشابه تماماً احتياجات السكان الذين يعيشون في فقر مدقع في المناطق المحاذية أو المجاورة. وعلى سبيل المثال، فإن احتياجات النساء الفقيرات تماثل احتياجات النساء المعانيات من حالات الأزمات.

٢٣- وإذا طال أمد مرحلة الإغاثة الصرفة بشكل مفرط، فإن ذلك يمكن أن يخلق تشوهات في الهياكل الاقتصادية والاجتماعية، ويعرقل عملية إعادة البناء، ويؤخر انبثاق نظم محلية لتوريد الأغذية. ومن المهم اختيار الوقت المناسب للانتقال إلى مرحلة الإنعاش وذلك بغية:

(أ) تجنب الاتكال من خلال مراعاة انخفاض الحاجة إلى التوزيع المجاني العام للأغذية مع اكتساب الناس للاعتماد الذاتي؛

(ب) ضمان تحديد المجموعات الأشد ضعفاً والمجموعات التي تحتاج إلى الأغذية بشكل عاجل؛

(ج) مساندة الناس في استعادة موارد رزقهم وقدرتهم على تلبية احتياجاتهم الغذائية؛

(د) تفادي الأزمات المقبلة والتخفيف من آثارها وتعزيز قدرة الناس على التصدي للأزمات.

٢٤- وتمنح الظروف التالية الفرصة اللازمة لأنشطة الإنعاش التي يقوم بها **البرنامج:**

(أ) **المساعدات الغذائية قد تلبي احتياجات أخرى.** بعد أن تخف حدة الأزمة الغذائية العاجلة، قد تنتفي الحاجة إلى الأغذية للحفاظ على البقاء فحسب. ومع نشوء جزء من الأمن والاستقرار السياسي النسبي وتيسير الوصول إلى المجموعات المحتاجة، تجري الاستعاضة تدريجياً عن التوزيع المجاني العام للأغذية بمساعدات غذائية محكمة التوجيه. وفي كمبوديا، على سبيل المثال، فإن الأنشطة المدعومة بالغذاء ساهمت في زيادة القدرة الإنتاجية للأيدي العاملة، وشجعت السكان على تطوير قدراتهم للعناية بأمر احتياجاتهم الغذائية الذاتية، بالإضافة إلى تلبية الاحتياجات الغذائية الحادة.

(ب) **نشوء مجموعات طوارئ معنية مختلفة ذات احتياجات متباينة.** تزداد ظاهرة انعدام الأمن الغذائي التصاقاً بمجموعات مقصودة معينة عاجزة عن الاعتماد على استراتيجيات التصدي التي كانت متبعة قبل الأزمة. وتدعو

الحاجة إلى آليات جديدة لتلبية الاحتياجات المتباينة. وعلى سبيل المثال، فقد صمم **البرنامج** في السودان مساعداته على نحو يتلاءم مع احتياجات الفئات العاجزة عن الاعتماد على آليات التصدي التقليدية: فقد تلقت الأمهات والأطفال أطعمة تكميلية؛ وساعد **البرنامج** المزارعين على البدء من جديد بأنشطتهم الزراعية عبر الربط بين المساعدات الغذائية وتوزيع البذور والأدوات؛ كما أسهم **البرنامج** في مجال ثالث في ضمان الوصول إلى الأغذية من خلال تعزيز الأسواق.

(ج) **انخفاض في حجم المساعدات الغذائية المطلوبة المترافق مع تحسين تحديد الأهداف.** وبغية بلوغ وتلبية الاحتياجات المتغيرة للسكان المنكوبين، فإن الأمر يقتضي تحديداً أدق وتقديراً تقنياً للأنشطة.

(د) **العودة الجزئية إلى اقتصاد نقدي عامل.**

(هـ) **انخفاض الاعتماد على الهياكل الخارجية لإدارة الأغذية وتوزيعها.** تنخفض الحاجة خلال مرحلة الإنعاش إلى هياكل الإغاثة ويمكن أن يستعاض عنها تدريجياً بالمنظمات والإدارات المحلية وبالهياكل المجتمعية المحلية المعاد تنظيمها.

(و) **بيئة عمل آمنة.**

(ز) **مساندة الجهات المانحة للإنعاش والتنمية.**

الرد الاستراتيجي

استراتيجية الإنعاش

٢٥- يعتمد النهج التقليدي للإنعاش على أدوات وممارسات التخطيط المعني بالطوارئ، وهي أدوات وممارسات ذات منظور قصير الأجل بحكم طبيعتها. ولم يوجه الكثير من الاهتمام لإرساء صلات إنمائية فعالة في مرحلة مبكرة. ومن المهم أن تُدمج أهداف الإنعاش والتنمية في البداية في تصميم عمليات الإغاثة بحيث لا تُخلَّ مرحلة الإغاثة بالإنعاش والتنمية على الأمد البعيد ولا تؤدي إلى خلق التواكل. وتتيح استراتيجية الإنعاش **للبرنامج** المرونة اللازمة للتصدي للحالات المتغيرة والاحتياجات الإنمائية في سياق ظروف الإغاثة والإنعاش الممتدة. ويقتضي الأمر استعراض هذه الاستراتيجية دورياً وتحديثها سنوياً لمراعاة الظروف المتغيرة.

٢٦- وستعكس استراتيجية الإنعاش، بما في ذلك الأنشطة البرامجية واقتراح التمويل، مخطط الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري في الجانب الإنمائي. وستوضح هذه الاستراتيجية الأساس المنطقي للعمل في حالات الإغاثة والإنعاش الممتدة؛ وستحدد المواقع التي تُعد فيها المعونة الغذائية استجابة مناسبة وأين يمكن أن تستخدم بفعالية وكفاءة لضمان الاستهلاك الغذائي الكافي؛ وستعين أنشطة الإنعاش التي يمكن أن تعزز من مهمة **البرنامج** المتسمة بالتركيز على البشر وبمراعاة التمايز بين الجنسين؛ كما ستحدد الشركاء؛ وآليات بناء القدرات والتنسيق. وسيغطي اقتراح التمويل فترة تصل إلى ثلاث سنوات. ويمكن أن تكون استراتيجيات وبرامج الإنعاش والتنمية على حد سواء جزءاً من أنشطة **البرنامج** في بلد معين. غير أنه ستكون هناك حالات قطرية لا تصلح لها إلا أنشطة الإغاثة وحالات أخرى تكون أنشطة التنمية هي المطلوبة فيها. ففي البوسنة والهرسك تمكن **للبرنامج** أن ينتقل من مرحلة الإغاثة إلى الإنهاء التدريجي لأعماله بينما في موزمبيق انتقل عبر الإنعاش إلى برنامج للتنمية. ويوضح الجدول (١) العناصر الأساسية لاستراتيجية الإنعاش **للبرنامج**.

٢٧- وأثناء إعداد استراتيجية الإنعاش، فإن من الواجب أن يؤخذ في الحسبان اعتباران مهمان هما: الاستعداد لبرنامج أشمل للإنعاش أو التنمية والتخطيط لإنهاء أو خفض مستوى مبادرات الإغاثة. وينبغي أن تقيّم استراتيجية الإنعاش احتمالات تجدد العنف، وفقد المساندة الدولية، والاحتياجات المتغيرة للمجموعات المعنية، واستمرار صلاحية المعونة الغذائية، ومدى صلاحية الأنشطة الجارية، والمخاطر. ومن الواجب بناء آليات في صلب نهج الأنشطة بحيث يمكن لعملية الإغاثة أن تخفض من نشاطاتها في مرحلة الانتقال من الإغاثة إلى الإنعاش. وبالمثل، فإن على الجهات المانحة أن تتجنب خلق مصالح راسخة في المعونة الغذائية.

الجدول ١ – عناصر استراتيجية البرنامج للإنعاش

تحليل الوضع – ينبغي أن تطوّر مكاتب **البرنامج** القطرية تفهماً لما يلي:

السياق السياسي، والاقتصادي والاجتماعي، والأمني، والبيئي للوضع؛ وعلاقات وأدوار الجنسين، واستقرار الأسواق

الدور المحتمل للمعونة الغذائية

المجموعات المعنية واحتياجاتها الخاصة

الشركاء المنفذون ومزاياهم النسبية

الآثار بعيدة الأجل لاستراتيجيات الإغاثة قصيرة الأجل

المشكلات الديموغرافية والاقتصادية والبيئية المؤثرة والناجمة عن التزوح واسع النطاق

تقدير المخاطر – على المكاتب القطرية **للبرنامج** أن تقوم بتقدير ما يلي:

احتمالات النكسات والارتداد وقدرة المستفيدين على الإبلال من خسائرهم

الوضع الأمني والآثار المحتملة على الأنشطة المقترحة من زاوية المستفيدات والمستفيدين وعمال المعونة

الأنشطة التي يمكن أن تسهم في التغلب على التوتر وأن تقود إلى الإنعاش والمصالحة

الاستجابة البرامجية – على المكاتب القطرية **للبرنامج** أن تحدد الآتي:

الأهداف والأولويات البرامجية الفورية وطويلة الأجل

السبل التي يمكن أن تسهم بها المعونة الغذائية في تحقيق تلك الأهداف

الأنشطة الرائدة صغيرة النطاق، التي تراعي مهارات النساء واحتياجاتهن، والقابلة للتنفيذ بسرعة نسبياً للتحول إلى أنشطة أوسع نطاقا

الشركاء وتقدير مهاراتهم

البرامج المتصلة بالتمايز بين الجنسين وبناء القدرات

ترتيبات التمويل المناسبة

مؤشرات النجاح – على مكاتب **البرنامج** القطرية أن تحدد العناصر التي يمكن أن تؤثر على نجاح الاستراتيجية، مثل:

قدرة النساء والرجال على تحديد احتياجاتهم والعناية بأمرها

دمج الاحتياجات العاجلة وطويلة الأجل

القدرة على تسليم الأغذية لمن يحتاجونها

القدرة على تغطية التكاليف المتكررة

آليات التنسيق بين الوكالات، والسلطات، والمنظمات غير الحكومية

مشاركة المستفيدين وتخصيص الفوائد للرجال والنساء

صياغة استراتيجية مقبولة لإنهاء المعونة

التنسيق

٢٨- تتسم الحاجة إلى اعتماد استراتيجيات ونهج مشتركة بالأهمية، ولاسيما في أوقات النزاعات. ومع ذلك، فإن من العسير في الغالب تحقيق التنسيق الذي يتضمن أهدافاً طويلة الأجل، بالنظر إلى ضخامة عدد الوكالات الإنسانية والإنمائية في بعض العمليات، والافتقار إلى الجهات الإنمائية العاملة في بعضها الآخر. وقد حددت **اللجنة الاستشارية للمسائل المتصلة بالبرامج والعمليات** الحاجة إلى توسيع مشاركة الشركاء بما يشمل مؤسسات بريتون وودز، والجهات المانحة الثنائية ومتعددة الأطراف، والمنظمات غير الحكومية، بالإضافة إلى الوكالات الإنسانية والإنمائية التابعة **للأمم المتحدة** (ACC, 4/11/1997).

٢٩- ويلتزم **البرنامج** بالعمل بالتشاور مع الشركاء كما يساند بقوة التنسيق على المستوى القطري وضمن المجتمع الدولي. وخلال مرحلتي الإنعاش والتنمية على حد سواء، فإن **البرنامج** سيعمل على تطوير تنسيق فعال في التخطيط وتخصيص الموارد بالعمل من خلال الآليات المشتركة بين الوكالات، مثل الإطار الاستراتيجي المشترك **للأمم المتحدة وإطار المساعدة الإنمائية للأمم المتحدة**. ويوضح الرسم البياني ١ الصلات بين مساعدات **البرنامج** الإنعاشية والإنمائية والعمليات الاستراتيجية الأخرى **للأمم المتحدة**.

٣٠- وتعتبر فكرة إطار استراتيجي مشترك **للأمم المتحدة** نقطة انطلاق مفيدة للعناية بأمر العديد من المسائل والتحديات المتأصلة في برامج الإنعاش، والصلة بين الإغاثة والتنمية، وتحديد الأولويات في مرحلة مبكرة من العمليات. وبصورة مثالية، فإن اعتماد نهج مشترك سيتيح للوكالات متعددة الأطراف أن تدمج هدف المصالحة فيما تقوم به من أنشطة إنعاش على نحو أكثر تكاملاً وشمولاً.

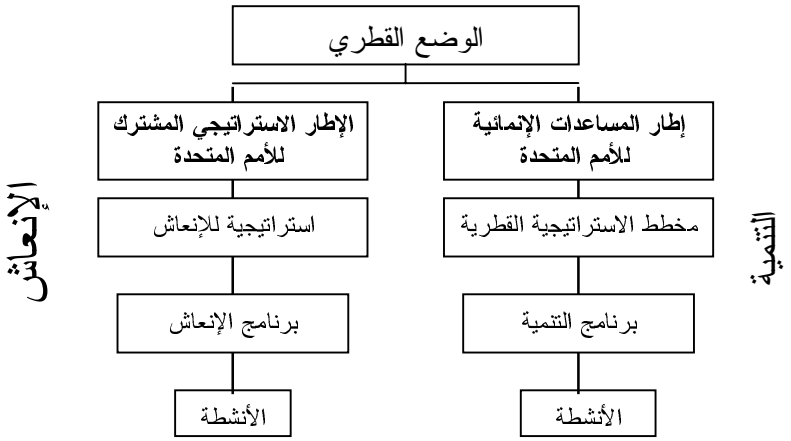
٣١- ويشارك **البرنامج** ويسهم في إعداد وتنفيذ الإطار الاستراتيجي المشترك **للأمم المتحدة**. وأثناء إعداد استراتيجية للإنعاش سيكفل **البرنامج** توفير صلة بين المبادرات المشتركة بين الوكالات ومساندة **البرنامج** للإنعاش. وسينشّط هذا التنسيق الاستخدام الكفوء والفعال للموارد الحالية وسيحسّن من التعاون بين السلطان المتلقية والشركاء. وبالإضافة إلى ذلك، فإن **البرنامج** سيشارك بنشاط في المشاورات المشتركة بين الوكالات لتوسيع نطاق عملية النداء الموحد.

٣٢- وحينما لا يكون هناك إطار استراتيجي مشترك **للأمم المتحدة**، فإن **البرنامج** يمكن أن يسهم في إعداد الأرضية اللازمة لمثل هذا الإطار عبر إعداد استراتيجية خاصة به للإنعاش. وأثناء إعداد هذه الاستراتيجية، فإن **البرنامج** سيستخدم إلى الحد الأقصى الآليات القائمة بما في ذلك نظم المنسقين المقيمين والإنسانيين.

٣٣- وسيعمل **البرنامج** مع الوكالات الشقيقة في **الأمم المتحدة (منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية ومنظمة اليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي)** والشركاء المانحين لخلق ترتيبات تعاونية يمكن أن تقدم هذه الوكالات في إطارها المساعدة إلى **البرنامج** لمساندة وتنفيذ أنشطة المعونة الغذائية المتسمة بالسلامة التقنية وحسن تحديد الأهداف. غير أنه على **البرنامج** ألا يغفل عن مهمته المتمثلة في العناية بالاحتياجات الغذائية لأشد الشرائح فقراً في سبيل العمل مع الشركاء المتاحين في المناطق التي لا تعاني من انعدام الأمن الغذائي.

الرسم البياني (١)

عناصر المساعدات القطرية



تحديد الأهداف

٣٤- يرتبط الاستخدام الكفء والفعال للموارد في حالات الإنعاش والطوارئ الممتدة ارتباطاً مباشراً بتحديد الأهداف. ويتمثل التحدي في التفريق بين الأسر التي يمكن أن تتصدى للمشكلات بقدر ينعدم أو يكاد من المساعدات، دون إهمال الأسر التي تمس حاجتها إليها. وتتأثر هذه الجهود بمشكلات الوصول، وانعدام الأمن، والمعلومات غير الموثوق بها، إلى جانب العوائق الإمدادية والتكاليفية. وقد يكون **البرنامج** غير قادر على الوصول إلى كل الناس المحتاجين إلى الغذاء. غير أن المكاتب القطرية ستشارك في عمليات تقدير الاحتياجات لتحديد المجموعات السكانية المحتاجة للمساعدة الغذائية، والأمد اللازم لذلك، ونوعية الأغذية اللازمة وكمياتها. وستتيح هذه المعلومات النهوض بعمليات تحديد لحظة الانتقال من التوزيع العام إلى التوزيع الموجه، ولحظة خفض حجم الحصص الغذائية وإعادة توجيه المعونات نحو المجموعات المحتاجة سنوياً.

كشفت المقابلات التي أجريت مع اللاجئات واللاجئين الموريتانيين والمجتمعات المحلية المضيفة لهم في مالي عن فوارق في الاحتياجات والأفضليات بين الرجال والنساء، وبين اللاجئين والمقيمين. فقد أكدت اللاجئات حاجتهن إلى أنشطة تكفل اكتساب المهارات وتوفير العمالة، مثل صناعة الصابون والتجارة الصغيرة. بينما أشار اللاجئون إلى أن مساندة أنشطة الزراعة وتربية الحيوان وخلق فرص العمل تتسم بأهمية قصوى بالنسبة لهم. وأبرز السكان المقيمون الحاجة إلى أصول مادية أكثر استمرارية، ولاسيما هياكل الري والبنيات الأساسية المجتمعية. وتوضح هذه الفوارق ضرورة تحديد المجموعات المعنية، وإجراء تحليلات للمشكلات وتقديرات للاحتياجات بحسب الفئات الجنسية مثل: تعيين الأنشطة التي ستُساند عبر تقديم المعونة الغذائية. دراسة حالة للبرنامج عن مالي، ١٩٩٦.

٣٥- ويعتبر التفهم الوافي للفوارق الإقليمية والمحلية من زاوية الهشاشة والرامي إلى تحديد المجتمعات المحلية والمجموعات الضعيفة مهمة ضخمة ولكنها حاسمة. ويُبرز وجود تمايز جلي بين المجموعات السكانية من حيث المخاطر المحدقة، واستراتيجيات التصدي المتبعة، والحاجات النسبية، أهمية منهجيات تحديد الأهداف التي تستطيع التمييز بين المناطق الجغرافية بل وبين الأسر في بعض الأحيان.

٣٦- وأوضحت تجربة **البرنامج** في حالات الأزمات فعالية تطوير مجموعات بيانات دنيا ونهج لتحديد الأهداف ثلاثي المستويات يحدد مناطق الهشاشة إلى جانب المجتمعات المحلية والأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي.

(أ) **المستوى الإقليمي:** تقديرات الهشاشة الجارية مثل، تقدير المحاصيل المشترك بين **منظمة الأغذية والزراعة والبرنامج**، التي تستخدم البيانات الثانوية المتاحة والمسوح المركبة للاقتصاد الغذائي الأسري وتحليلات تقدير الهشاشة ورسم خرائطها في **البرنامج** لتحديد المناطق الجغرافية الهشة وذلك مثلاً على مستوى المحافظات؛

(ب) **مستوى المجتمع المحلي:** تقنيات تحديد أهداف تتسم بطابع محلي أشد، مثل التقديرات الريفية السريعة والتقديرات الريفية القائمة على المشاركة لتحديد المجتمعات المحلية الضعيفة. وتوفر هذه المنهجيات التقديرية الأساس لتحديد القرى في المحافظات المختارة، وتقدم معلومات تفصيلية عن توافر الأغذية، والاستهلاك الغذائي، واستراتيجيات التصدي، وأسباب انعدام الأمن الغذائي.

(ج) **المستوى الأسري:** النُهج المجتمعية، المرتكزة على الهياكل الاجتماعية القائمة، لتحديد المجموعات الأشد ضعفاً والمساعدة في توزيع الأغذية. وتعتبر المنظمات النسائية ولجان الإغاثة القروية آليات فعالة لتحديد الأسر الضعيفة وكذلك أسباب انعدام الأمن الغذائي.

٣٧- على أن إجراءات ومنهجيات الاستهداف المبسطة ذاتها تتطلب من الموظفين وقتاً طويلاً كما تستدعي إخضاعهم لتدريب مكثف. ومن الواجب تقييم فعالية وكفاءة الاستهداف بالمقارنة مع التكاليف لتحديد المستوى المناسب من الأهداف المحددة للمراحل المختلفة لكل نشاط إنعاشي.

بناء القدرات

٣٨- يدرك **البرنامج** الحاجة إلى بناء واستخدام الطاقات المحلية بصورة فعالة على كافة المستويات: الحكومات والسلطات القطرية النظيرة، والمنظمات غير الحكومية، والمجتمعات المحلية للمستفيدين، والمستفيدون أنفسهم. ويعتبر بناء القدرات عنصراً أساسياً في برامج الإنعاش، إذ أنه يتيح **للبرنامج** التخفيف من مستوى الهشاشة بشكل فعلي، ودعم آليات التصدي، وتعزيز دور المجتمعات المحلية في تسيير الأمور. وستُدمج مساندة بناء القدرات المحلية في صلب عملية النداء الموحد، كما ينبغي استكمال عملية تقدير الهشاشة بتقدير الطاقات.

الحكومات والسلطات القطرية

٣٩- يخلق الضعف في القدرات المالية والتقنية عقبات خطيرة في وجه علاقات الشراكة القابلة للاستمرار مع الحكومات. وهكذا، فإن تنفيذ أنشطة الإنعاش يتطلب عموماً بعض التعزيز للقدرات الحكومية، استعداداً للمرحلة اللاحقة للإنعاش والأنشطة الإنمائية.

٤٠- وإذا ما كانت القدرات ضعيفة والموارد شحيحة، فمن غير المعقول عموماً السعي لخلق إدارات إغاثة حكومية موازية لمناولة حالات الطوارئ. وعلى **البرنامج** أن يعمل على تحديد احتياجات وفرص بناء القدرات ذات الأهمية بالنسبة لتنفيذ عمليات المعونة الغذائية وسيعنى بأمر هذه الاحتياجات في نطاق قدرته. ومن الواجب أن تحدد استراتيجية الإنعاش طبيعة الدعم اللازم للمنظمات الشريكة.

المنظمات غير الحكومية

٤١- ويتضمن الانتقال من الإغاثة إلى الإنعاش في غالب الأحيان تحولاً في الشركاء المنفذين من المنظمات الدولية غير الحكومية إلى منظمات أخرى غير حكومية، هي منظمات محلية في العادة. ويقتضي الأمر ترتيبات أخرى لإشراك المنظمات غير الحكومية مثل اتفاقيات التنفيذ الثلاثية، أو العمل مع الهياكل الحكومية المحلية أو الهياكل الفردية. وينبغي تشجيع المنظمات الدولية غير الحكومية على تطوير علاقات شراكة مع المنظمات المحلية بهدف تحقيق بناء القدرات على مستوى واسع. ومن الواجب أن يقوم **البرنامج** والمنظمات الدولية غير الحكومية بالمساعدة في بناء قدرات المنظمات المحلية غير الحكومية دعماً لأنشطة المعونة الغذائية.

المستفيدون ومشاركتهم

٤٢- إن العوائق التقليدية في حالات الطوارئ وفي مجتمعات مرحلة ما بعد الحرب، وهي غياب القادة السياسيين الشرعيين والإدارات الحكومية الفعالة والمؤسسات الوسيطة، يجعل من نهج **البرنامج** المتمحور حول البشر مناسباً للغاية في أوضاع الإنعاش. وتعتبر مشاركة المستفيدين عنصراً أساسياً في التنفيذ الناجح والفعال لأنشطة الإنعاش. وعبر نهج المشاركة فإن بمقدور **البرنامج** أن يبدأ أنشطة إنمائية مثل تعزيز القدرات التنظيمية للمجتمعات المحلية لتحقيق الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي والمادي.

٤٣- ومن بين العوامل الأساسية في الانتقال من مرحلة مساعدات الإغاثة إلى الأنشطة الإنمائية إشراك المستفيدين في تحديد احتياجاتهم الأساسية، وتفهم العقبات التي تعترض طريق تلبيتها، وتطوير حلولهم الذاتية. وتبين تجربة اللجان المجتمعية التي يدعمها **البرنامج** أنه بالمستطاع إشراك النساء والرجال على السواء في توزيع الأغذية وتحديد الشرائح الأشد ضعفاً حتى أثناء عمليات الإغاثة.

٤٤- ومع بدء استقرار الأوضاع، يغدو بمقدور المستفيدين توسيع مشاركتهم في ميادين التنظيم، والإدارة، والالتزام، مما يعزز من الإحساس بملكيتهم للنشاط المعني وما يخلقه من أصول مادية. كما أن من الضروري أيضاً، وفي حدود مايمكن، أن يسهم الناس في النشاط وذلك بعملهم في العادة. وخلال المراحل المختلفة لعملية الإنعاش تتحدد مشاركة المستفيدين بصورة متزايدة من زاوية مثل هذه المساهمات على يد المستفيدين أنفسهم.

في عملية شريان الحياة في جنوب السودان، يتم توزيع معونات الإغاثة الغذائية من خلال لجان الإغاثة القروية التي تتألف كل منها من سبع نساء وستة رجال. وبالإضافة إلى تحسين تحديد الأهداف، فإن هذه اللجان قد ساهمت في تزويد النساء بالقدرة على العمل في اتخاذ القرارات في الهيكل القروي. ومن النتائج الأولية فإنه يبدو أن مشاركة المستفيدين، ولاسيما النساء، قد حققت نتائج إيجابية وأنها تحظى بمساندة كل الأطراف المعنية، بما في ذلك، زعماء القرى الذين كانوا يتمتعون قبلاً وبصورة حصرية بالمسؤوليات وحقوق المساءلة عن توزيع الأغذية. دراسة حالة للبرنامج عن الإعمار في السودان، ١٩٩٧.

٤٥- وفي الوقت ذاته، فإن تنفيذ عملية ما لمرة واحدة فحسب لا يكفي لبناء الهياكل القروية التي تستطيع أن تدير وتكرر الأنشطة والأصول المادية. وإذا ما اعتمد نشاط للإنعاش نُهجاً قائمة على المشاركة، فإن الحاجة تدعو إلى اعتماد أفق تخطيطي أبعد مدى ونهج إنمائي مجتمعي أكثر تكاملاً في وقت مبكر من العملية.

آليات التصدي وبناء القدرات

٤٦- وبغية توفير مساعدة فعالة للسكان المتضررين من الأزمات فإن من الضروري تفهم سبل تصديهم لها. فأنشطة الإغاثة والإنعاش ذات التصميم السيئ يمكن أن تلحق الضرر بآليات التصدي القائمة، وبالعكس، فإن الافتقار إلى فهم آليات التصدي يفتح الباب أمام سوء استخدام المساعدات. وتدعو الحاجة إلى أن يدرك **البرنامج** والوكالات الإنسانية والإنمائية الأخرى القدرات الكامنة للمجتمعات المحلية في ميدان التصدي للأزمات. ويدل عدد من الدراسات أن مساندة آليات التصدي الخفية في الغالب والفعالة في الوقت ذاته التي تستخدمها المجتمعات المحلية المنكوبة يتيح للناس مساعدة أنفسهم وأن هذه المساندة تندرج في عداد أشد الوسائل فعالية لدحر الجوع[1]. وتعتبر الصلة بين بناء القدرات ومساندة آليات التصدي جزءاً أساسياً من استراتيجية الإنعاش.

٤٧- ويمكن لاستراتيجيات الإنعاش أن تضطلع بدور أساسي في:

(أ) بناء وتعزيز القدرات المحلية، وإشراك المجتمعات في تحديد الأولويات وتوجيه المبادرات التي تثمر فوائد طويلة الأجل؛

(ب) استعادة الأنماط المحلية من الأمن الاجتماعي واستراتيجيات التصدي؛ على سبيل المثال، فإن الأسر التي تترأسها النساء تعاني من نقص الأيدي العاملة وتحتاج إلى مساندة خاصة (رأس مال لبدء العمل وتنظيم مجموعات العون الذاتي).

موظفو البرنامج

٤٨- تبرز خبرة **البرنامج** ووكالاته الشريكة الحاجة إلى اعتماد تخطيط ذي وجهة إنمائية أقوى في وقت مبكر من مرحلة الطوارئ بغية استحداث وتطبيق نهج استراتيجي تفصيلي ومتسق في برمجة الإنعاش. على أن معظم الوكالات، بما في ذلك **البرنامج**، لا تحشد القدرات اللازمة للقيام بهذا النمط من التخطيط في وقت مبكر بما فيه الكفاية. وفي أغلب الأحيان، فإن المتطلبات الملحة لإدارة حالة طوارئ لا تفسح المجال لموظفي الطوارئ للتأمل واعتماد نهج استراتيجي أبعد مدى.

٤٩- ومن بين الحلول المستقبلية تعيين موظفين لتخطيط الإنعاش بعد فترة وجيزة من بدء حالة الطوارئ، (على أن يكونوا من ذوي المهارات اللازمة لوضع استراتيجية للإنعاش)، ولتخطيط وتنفيذ أنشطة ذات طابع إنمائي أقوى حسبما تتيح الفرصة. والعنصر الأساسي هو إدراك فرص الإنعاش المتاحة وتطوير القدرة على الاستجابة لها.

٥٠- وقد يتطلب الانتقال إلى الإنعاش تعيين موظفين إضافيين بشكل مؤقت في مرحلة مبكرة من حالة الطوارئ أو تكليف موظفين من ذوي الخبرة الواسعة؛ وتعزيز عمليات التوظيف على المستوى المحلي؛ والاستقدام التدريجي لموظفي المرحلة الانتقالية مع مغادرة موظفي الطوارئ؛ وتدريب الموظفين الحاليين على الاضطلاع بمهام للتقدير والرصد ذات

[1] Lautze, Sue and Dr. John Hammock. *Coping with Crisis; Coping with Aid*. 1996.

وجهة إنمائية أشد. وتحتاج برامج الإنعاش إلى موظفين لهم القدرة على العمل في حالات الإغاثة والتنمية على حد سواء. وإلى تدريب الموظفين لضمان أنهم قادرون على الانتقال من أنشطة الإنعاش إلى أنشطة التنمية.

٥١- وينبغي ألا يتم الربط مباشرة بين حجم الأغذية الموفرة ومستويات التوظيف لأن ليس ثمة ربط منطقي بين حجم الأغذية والعدد المطلوب من الموظفين لإدارتها بشكل حسن في الحالات المختلفة. فنهج التنمية المتبعة، والحوافز وسوعة تقدير الاحتياجات والرصد تزيد من تكاليف كل عملية. وفي بعض الحالات ينعكس ذلك في انخفاض التكلفة العامة لأن التوزيع المعمم للأغذية يتلاشى لصالح توزيع الأغذية على فئات أكثر تحديدا وفي حالات أخرى، فإن التكلفة ترتبط بسهولة الوصول إليها أكثر من ارتباطها بعدد الموظفين.

أنشطة الإنعاش

٥٢- يوجز الجدول ٢ الأنشطة التي يرجّح أن تكون مناسبة لأوضاع الإنعاش. وتشمل هذه الأنشطة ما يلي:

(أ) العمالة من خلال أنشطة "الغذاء مقابل العمل" التي تعود بالفائدة المباشرة على الشرائح السكانية المعنية وتكفل استعادة الأمن الغذائي؛

(ب) مساندة جهود استعادة الطاقة الإنتاجية وزيادة إنتاج الأغذية على المستوى الأسري. ويجب أن تُربط الأنشطة بصورة وثيقة مع إعادة تنشيط آليات التصدي الإيجابية، وتوليد الدخول، واستعادة القدرات الإنتاجية التي تتمكن الأسر بفضلها من الوصول إلى الوسائل الأساسية للإنتاج؛

(ج) البرامج التغذوية التكميلية؛

(د) مساندة الأسواق من خلال المشتريات المحلية، وإشراك القطاع الخاص في نقل الأغذية وتسليمها، ومنافذ الأسواق الاجتماعية، والأنشطة المستندة إلى المجتمعات المحلية مثل المشروعات الصغيرة للنساء والرجال على حد سواء؛

(هـ) تمكين الناس من المشاركة في التعليم والتدريب على المهارات؛

(و) المحافظة على قدرات التصدي لحالات الطوارئ وذلك للاستجابة لأي نكسات؛

(ز) تنفيذ أنشطة للتخفيف من آثار الكوارث بغية التقليل من أثر الكوارث الطبيعية خلال فترات النزاع.

الجدول ٢ – أنشطة المعونة الغذائية الخاصة بالإنعاش

الإنعاش المبكر		الإنعاش المتأخر
التوزيع المجاني الموجه للأغذية الإطعام التكميلي	استمرار التوزيع المجاني الموجه للأغذية على المجموعات الضعيفة الإطعام التكميلي	الإطعام التكميلي أنشطة تقليل المخاطر وتفادي الكوارث
أنشطة تلبية الاحتياجات الأساسية – الغذاء، المأوى، الماء	مساندة استراتيجيات التصدي	التدريب – الإطعام في المراكز إصلاح المدارس
	أنشطة قليلة المدخلات والمخاطر لمساندة استراتيجيات موارد الرزق: مصارف البذور/الحبوب، الأعلاف، الحيوانات الزراعية، البرك التدريب الأساسي مصارف البذور والحبوب مساندة الأسواق	الغذاء مقابل العمل: الزراعة، الحيوانات الزراعية، المراعي، الحراجة الزراعية، الطرق الزراعة الرامية إلى دعم الأمن الغذائي مساندة الأسواق

ضمان النوعية المناسبة للبرامج

٥٣- تواجه المكاتب القطرية والجهات الشريكة المنفذة في حالات الإنعاش معضلة حقيقية للغاية وهي الاستجابة العاجلة لاحتياجات المجموعات المعنية، مع ضمان مستوى مناسب من الجودة التقنية في أنشطة المشروعات في الوقت ذاته. وإذا لم يتم تقدير جدوى النشاط وتصميمه على نحو مناسب، فلن يكون هناك من اهتمام كاف بتحديد المشاركين؛ وبالصلة بين الأغذية الموزعة وأعراف العمل؛ وبضمان تماشي التكاليف والتصميم مع الوضع المحلي. وبالإضافة إلى ذلك، ومع تقدم الإنعاش، فإن **البرنامج** ينحو إلى الاضطلاع بدور مباشر أقل في التنفيذ، معتمداً بصورة أكبر على قدرة شركائه المحليين الذين يتسمون بطاقات تنفيذية متباينة للغاية.

٥٤- وكجزء من استراتيجية الإنعاش، فسيعمل المكتب القطري مع الخبراء المحليين لتعديل أو تطوير معايير مناسبة وخاصة بالسياق المعني لضمان أن تلبي الأنشطة الاحتياجات المحددة للمستفيدين ولتيسير الرصد. وينبغي أن ترتكز هذه المعايير على الحاجة إلى: الأنشطة ذات المدخلات والمخاطر القليلة؛ والتصميم البسيط؛ والأنشطة صغيرة النطاق والقابلة للتنفيذ السريع. وسيساند **البرنامج**، في ظل ظروف خاصة، صون الأصول المادية المستعادة والمنشأة خلال المراحل الأولية لعملية الإنعاش. وعلى وجه الخصوص فإن المكتب القطري سيطّور:

(أ) مشاركة المجتمعات المحلية والشركاء المنفذين في استعراضات جدوى لتصميمات الأنشطة المقترحة؛

(ب) آليات سريعة وسهلة لتقدير الجدوى ورصد تقدم الأنشطة المعانة بالأغذية؛

(ج) آليات تكفل مساهمات المجتمعات المحلية والجهات الشريكة وتضمن التزاماتها؛

(د) معايير تقنية مناسبة، بالعمل مع الخبراء المحليين والوكالات الشريكة؛

(هـ) التدريب لإبلاغ الجهات الشريكة بالإرشادات المحددة عن المعايير التقنية المناسبة، مع التأكيد على التصميمات ومتطلبات المواد الملائمة للحالة؛

(و) معايير انتقاء الشركاء المنفذين ووسائل تقدير طاقاتهم التقنية.

الاستمرارية

٥٥- وبما أن الإنعاش هو خطوة وسيطة تلبي احتياجات انتقالية، فإنه يكاد يكون من المتعذر تطبيق المعايير الإنمائية المعتادة بشأن الاستمرارية. وترتبط الاستمرارية في مرحلة الإنعاش بثلاثة اعتبارات أساسية هي:

(أ) التركيز الأساسي على استعادة الاعتماد الذاتي في صفوف المجموعات المتضررة ومساعدة النساء والرجال على إعادة بناء موارد رزقهم بمزيد من الاستقلالية والقدرة على مقاومة الأزمات المقبلة؛

(ب) الحاجة إلى التخطيط لمواجهة النكسات والارتداد في بعض الحالات وبالتالي السعي للتقليل من مدخلات الموارد للتخفيف من المخاطر؛

(ج) الطبيعة التدريجية للاستمرارية في مرحلة الإنعاش. وسيكون هناك إدماج تدريجي لمشاغل الاستدامة، مع دمج العناصر الاجتماعية، والاقتصادية، والفنية، والبيئية حسب ما هو مناسب. وتعد الاستمرارية الاجتماعية من الشواغل الأساسية في المرحلة المبكرة لعملية الانتقال، إذ أنها تمثل تمتيناً للهياكل الاجتماعية التي تتيح للناس الخروج من الأزمة وإعادة البناء بعد ذلك.

الرصد والتقييم

٥٦- ومع انتهاء مرحلة الطوارئ الحادة وبدء عملية الإنعاش، فإن بؤرة تركيز أنشطة الرصد والتقييم تبدأ بالتحول. وينبغي أن تمنح الأولوية المتقدمة إلى إنشاء نظم معلومات دنيا تتيح النهوض بتحديد الأهداف وتحدد المستوى المناسب من الحصص الغذائية على مدى عملية الإنعاش.

٥٧- وبغية تفهم احتياجات المستفيدين المتغيرة ولمعرفة اللحظة المناسبة للبدء بتغيير نظام توزيع الأغذية، فإن من الواجب أن تتوافر بيانات كافية لمساندة التنمية وتطبيق استراتيجيات خفض الأغذية والانتقال من التوزيعات العامة إلى التوزيعات الموجهة. وهكذا، فإن من المهم وضع خط قاعدي ثم القيام بانتظام برصد أثر الحصص الغذائية وأي تحولات في الحالة التغذوية للسكان المتضررين.

٥٨- ومع مضي مرحلة الانتقال قدماً لتصل إلى التوزيع الموجه والتركيز الأشد على بناء القدرات، والأنشطة الإنتاجية، ومساندة استراتيجيات موارد الرزق، فإن الآثار التغذوية المباشرة تغدو أقل أهمية ويستعاض عنها تدريجياً بالبيانات المتصلة باستراتيجيات التصدي، وآثار المساعدات على الأمن الغذائي الأسري، وما إذا كان متلقو حصص **البرنامج** الغذائية هم بالفعل المستفيدين المزمعين. ويتطلب ذلك بيانات كافية عن آليات التصدي الناشئة، والحالة التغذوية والاستهلاك الغذائي، وإمدادات الأغذية المحلية، وآليات التسعير.

٥٩- وخلال مرحلة الإنعاش، تدعو الحاجة إلى رصد أوثق للأنشطة لضمان الجودة التقنية، وفائدة الأصول المادية، وما إذا كان المستفيدون المزمعون ينتفعون من تلك الأصول. وليست فوائد وآثار نشاط ما دالة من دالات إنجاز هذا النشاط.

٦٠- غير أن الرصد في ظل حالات الإنعاش مقيد بفعل عدد من الأسباب العملية وهي: قصر الإطار الزمني للمشروعات؛ والافتقار إلى الأمن؛ وقصر المهلة المتاحة؛ والأولويات غير المنظورة. وتؤثر هذه العوامل على نوعية الرصد في حالات الإنعاش وتتطلب إدخال تعديلات على نظم الرصد والتقييم. وكحد أدنى، فإن على **البرنامج** أن يجيب على الأسئلة التالية: ما هي المجموعات المستفيدة من المساعدة الغذائية؟ وكيف تستفيد هذه المجموعات؟ وما هو التغيير الذي تحدثه الأغذية في حياة المستفيدين من النساء والأطفال والرجال؟

٦١- وللإجابة على هذه الأسئلة فإن الأمر يقتضي أن يكون الرصد في حالة الإنعاش أشد عمقاً منه في أوضاع الأزمات الحادة. وتقليلاً للتكاليف، فإن من الواجب بذل الجهود للقيام بأنشطة رصد وتقييم مشتركة مع وكالات **الأمم المتحدة** الأخرى، والجهات المانحة، والشركاء المنفذين، واستخدام مصادر البيانات الثانوية كلما كان ذلك عملياً. غير أن الواقع الذي يظل ماثلاً هو أن اعتبارات التكاليف والأمن قد تحول دون تحقيق درجة الرصد المثلى.

تمويل الإنعاش

٦٢- تموّل أنشطة الإنعاش عادة عبر عمليات الطوارئ وعمليات اللاجئين والنازحين الممتدة. وهناك عيوب لذلك وهي:

(أ) أن التمويل قصير الأجل – ١٢ شهراً أو أقل في كل مرة عموماً – ينحو إلى ترويج المشروعات ذات التدابير السريعة والتي لا تتيح مجالاً كبيراً للآثار بعيدة الأجل، وذلك مثلاً فيما يتعلق ببناء القدرات؛

(ب) أن ترتيبات ميزانيات بعض الجهات المانحة تضطرها إلى تمويل أنشطة الإغاثة والإنعاش من اعتمادات الإغاثة؛

(ج) الافتقار إلى المرونة للاستجابة لفرص الإنعاش عند نشوئها؛

(د) أن التمويل قصير الأجل يلقي بأعباء إضافية على كاهل المنظمات الشريكة فيما يتصل بكتابة المقترحات ورفع التقارير.

٦٣- وإقراراً بهذه العوائق، فقد أوصى **المجلس التنفيذي** بدراسة الإجراءات بهدف تبسيط الآثار المالية لأنشطة الإنعاش في **البرنامج** (**المجلس التنفيذي** ٣، ١٩٩٦). كما أن فريق المهمات المعني بالنزاع والسلام والتعاون الإنمائي في لجنة المساعدة الإنمائية **لمكتب منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية** يدرس منذ العام الماضي، وضمن جملة أمور، الحاجة إلى أشكال مبتكرة لتخصيص الموارد لمساعدات مرحلة ما بعد النزاع. كما أن هذه المسألة كانت من بين القضايا التي شغلت بال الأمين العام **للأمم المتحدة** خلال عامه الأول في منصبه. وأكد الأمين العام أن أسلوب النداءات الموحدة متعددة الوكالات ينبغي أن يتوسع ليتيح المجال أمام إمكانية إقامة آلية لسد الفجوات بغية تيسير عمليات إنعاش أكثر تكاملاً وشمولاً. ***وفي تقريره المتعلق بالإصلاح في الأمم المتحدة في يوليو/تموز ١٩٩٧*** أعلن الأمين العام "أنه بما أن هدف التدابير الإنسانية يجب أن يكون على الدوام السعي للتوصل إلى حلول دائمة؛ فإن نداءات الإعمار والأعمار ستدرج في عملية النداءات الموحدة، حيثما كان ذلك مناسباً، بالاستناد إلى مدخلات من مجموعة التنمية في **الأمم المتحدة**".

٦٤- ويحتاج **البرنامج** إلى ترتيبات تمويل تمكنه من: ضمان التزامات طويلة الأجل للإنعاش والتخطيط للمساعدات الخاصة بحالات معينة بأسلوب أكثر شمولاً. ولذلك فمن المقترح استخدام فئة برامج عمليات الطوارئ المقبلة للاستجابة فحسب لاحتياجات الطوارئ الحادة وأن تغطي فترة لا تتجاوز سنتين إلا في الظروف النادرة. وخلال مرحلة عملية الطوارئ يبدأ المكتب القطري في تطوير تصور أبعد أجلاً، حتى بدون استراتيجية إنعاش، وذلك للاستفادة من فرص الإنعاش المحتملة.

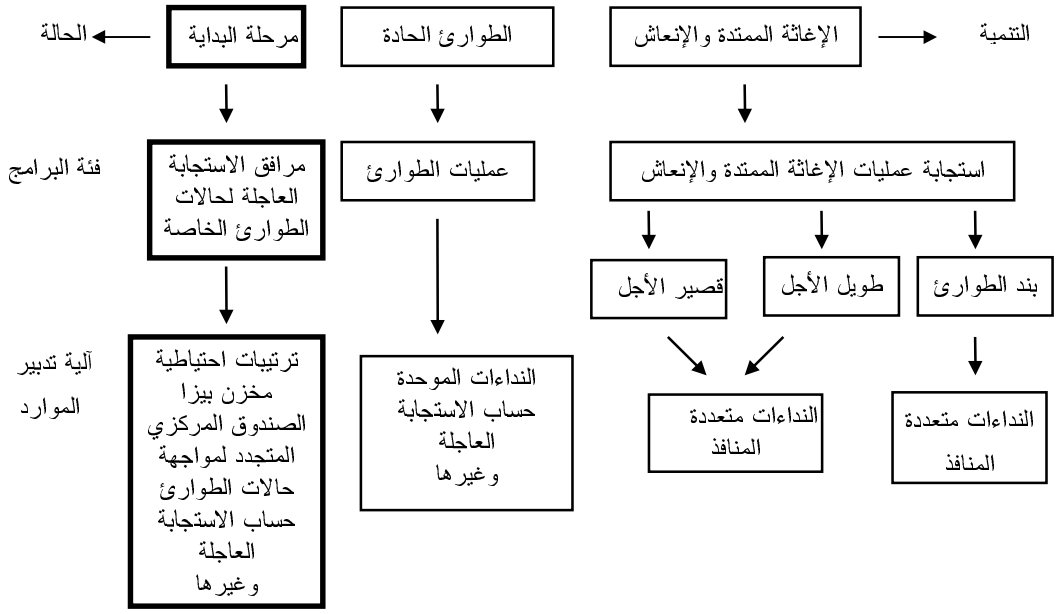
٦٥- وتوضح تجربة المكاتب القطرية أن الحاجة تدعو واقعياً إلى فترة تقرب من ستة أشهر في الغالب لاستهلال العمليات، وإلى ستة أشهر أخرى لاستقرار الوضع، وهو ما يتماشى مع الإطار الزمني الحالي لعمليات الطوارئ والبالغ ١٢ شهراً. وعلى مدى فترة الأشهر الستة التالية تصاغ استراتيجية الإنعاش لتوضع موضع التنفيذ في موعد أقصاه نهاية فترة السنتين. وإذا ما سمحت الأوضاع فإن **البرنامج** سيسعى لاختصار الفترة المطلوبة لإعداد استراتيجية الإنعاش وتشغيلها، ومن ثم اختصار أمد عملية الطوارئ.

٦٦- وينبغي أن تتحول العملية بأسرع ما يكون إلى عملية إغاثة ممتدة وإنعاش تشتمل على أنشطة ونُهج إنعاشية حالما تتاح الفرصة. وهكذا فإن من المحتمل أن تتضمن العملية مزيجاً من أنشطة الإغاثة والإنعاش في أي لحظة معينة. وبالاعتماد المبكر لنهج استشرافية أكثر، فإن **البرنامج** سيكون قادراً على أن يستجيب في آن واحد لاحتياجات الإنعاش والإغاثة المتعلقة بحالات محددة.

٦٧- ويجب أن تُعد استراتيجية الإنعاش في موعد لا يتجاوز الشهر الثامن عشر لعملية الطوارئ. وينبغي أن تشمل الاستراتيجية الأنشطة البرامجية المقترحة واقتراح التمويل، بما في ذلك، اعتمادات كافية للبنود غير الغذائية، وستغطي الاستراتيجية وكذلك الأنشطة البرامجية المصاحبة والتمويل المقترح فترة تصل إلى ثلاث سنوات، على أن تعد في وثيقة واحدة ترفع إلى **المجلس التنفيذي** لإجازتها. ويبدأ برنامج الإنعاش حال انتهاء عملية الطوارئ الجارية. ويوفَّر التمويل من خلال عمليات الإغاثة الممتدة المعدلة.

٦٨- ومن المقترح أن تعاد تسمية فئة البرامج الحالية "عمليات اللاجئين والنازحين الممتدة" لتصبح "عمليات اللاجئين والنازحين الممتدة والإنعاش" ولتغدو فئة البرامج التي يستخدمها **البرنامج** بصورة دائمة لتلبية احتياجات اللاجئين والنازحين الممتدة والإنعاش. وستكون "عمليات اللاجئين والنازحين الممتدة والإنعاش" الآلية التي تسعى من خلالها أنشطة برامج الإغاثة والإنعاش، حسب ما هي موضحة في استراتيجية الإنعاش، للحصول على التمويل. وستُستعرض الاستجابة البرامجية دورياً وتعدل على يد المكتب القطري لتعكس الاحتياجات والأولويات الجارية. وسيتمتع المدير القطري بصلاحية نقل الاعتمادات بين الأنشطة والمجالات الموضحة في استراتيجية الإنعاش. وستتاح آلية طوارئ للتصدي للنكسات المحتملة ولوقوع الطوارئ والكوارث مجدداً. وسيموّل ذلك من خلال: تعديل في الميزانية باستخدام تفويض الصلاحيات ذاته المستخدم للبرامج القطرية والمشروعات الإنمائية. وفي حال العودة إلى وضع طوارئ حاد واسع النطاق، وحينما لا تكفي عملية إعادة تخصيص الموارد بين اعتمادات البرامج والطوارئ، فإن المدير القطري سيسعى للحصول على موارد إغاثة إضافية عبر آلية عمليات الطوارئ. ويعرض الرسم البياني ٢ هذه التعديلات.

الرسم البياني (٢)
فئات البرامج وآليات التمويل



٦٩- وستتيح استراتيجية الإنعاش ذات السنوات الثلاث **للبرنامج**، وشركائه والجهات المانحة إرساء أساس للالتزام إزاء استراتيجية الإغاثة الممتدة والإنعاش وفقاً لمتطلبات الآليات التمويلية في كل من هذه الأطراف. وستواصل الجهات المانحة تمويل التزاماتها إزاء استراتيجية للإنعاش وفقاً لمتطلبات تمويل الجهات المانحة المعنية.

٧٠- ويعتبر توفير بنود غير غذائية كافية، بما في ذلك الدعم التقني، من الشواغل الرئيسية بالنسبة لأنشطة **البرنامج** عند تحولها من الإغاثة إلى الإنعاش. وستناقش الخيارات المتاحة عند استعراض خطة سياسات الموارد طويلة الأجل (في الدورة السنوية **للمجلس التنفيذي** لعام ١٩٩٨) ولكن هذه البنود يتم تمويلها عادة بوصفها تكاليف دعم مباشر. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه يمكن النظر في تحويل السلع إلى نقد، في ظل ظروف استثنائية، بما يتماشى مع سياسة **البرنامج** في هذا

المجال (١٩٩٧) – و"ستطبق المرونة على حالات الإنعاش بالنظر إلى تعقيدها وطابعها الانتقالي" – وعلى سبيل المثال، فإن الأسباب الأمنية قد تحبذ تطبيق تحويل السلع إلى نقد أو أن ذلك قد يكون معقولاً حينما يكون الهدف هو استعادة هياكل التجارة.

مسائل أخرى

نزع الألغام

٧١- سيواصل **البرنامج** إيلاء انتباه خاص إلى السكان الذين دمرت الألغام حياتهم ويواجهون مسألة كبرى هي بناء موارد رزقهم في مناطق ملغومة. وسيشارك **البرنامج** في كل مداولات نزع الألغام الجارية بين الوكالات والتي تتصل بشكل مباشر بمهمته وعملياته. وسيساند **البرنامج إدارة عمليات حفظ السلام** في مهمتها التنسيقية وسيساعد في تحديد الاحتياجات الطارئة والإنسانية المتصلة بإزالة الألغام من حيث ارتباطها بقضايا الأغذية وتخزينها وتوزيعها. كما سيتعاون **البرنامج** مع **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** والمنظمات غير الحكومية مثل Halo Trust وMAG وCOFRAS، وذلك تحديداً بشأن القضايا المرتبطة بالقدرات المحلية، والتوعية، ودعم موارد الرزق في المجتمعات المحلية المنكوبة.

٧٢- وستقتصر مشاركة **البرنامج** في عمليات نزع الألغام على ما يلي:

(أ) مساندة عمليات تطهير الألغام في الحالات التي يتعذر فيها إيصال الغذاء إلى المستفيدين بسبب الألغام، وحينما لا تتوافر مصادر تمويل أخرى؛

(ب) مساندة المجتمعات المحلية كي تفصح عن احتياجاتها ومشاغلها المتصلة بالألغام المزروعة في بيئاتها وتدافع عن مطالبها، وذلك في الحالات التي يكون فيها ذلك مهماً لعملية الأغذية؛

(ج) استخدام الأغذية لدعم الأنشطة المجتمعية المرتبطة مباشرة ببرامج نزع الألغام وحينما تكون المعونة الغذائية مورداً مناسباً للأنشطة، وذلك مثلاً، عند إعادة إنشاء الحقول الزراعية في المناطق المطهرة من الألغام.

تسريح المقاتلين

٧٣- تعتبر برامج التسريح وإعادة الإدماج عمليات معقدة سيساندها **البرنامج** في سياق جهود المصالحة الوطنية على أن تنفذ كجزء من استراتيجية **للأمم المتحدة**. وفي نطاق هذه الاستراتيجية ينبغي إجراء تحليل دقيق لضمان أن تكون المعونة الغذائية مدخلاً من المدخلات المناسبة وأنها ستسهم في الإدماج طويل الأجل للمقاتلين السابقين وأسرهم. وستقدم المعونة الغذائية كأحد الموارد التكميلية. وضمن برامج التسريح وإعادة الإدماج فإن مشاركة **البرنامج**:

(أ) لن تعرقل تلبية احتياجات البقاء للمجموعات السكانية الضعيفة ولن تؤثر سلبياً على الجهود الإنسانية العاجلة؛

(ب) ستكون في إطار عملية سلام منسقة ومعقولة تدمج عناصر التسريح، والتوطين، وإعادة الإدماج، والإنعاش؛

(ج) ستسعى لتوفير مساندة طويلة الأجل تشمل إعادة إدماج المقاتلين السابقين في مرحلة ما بعد الحرب. وتخلّف مساعدة **البرنامج** أفضل النتائج في برامج إعادة الإدماج الهادفة إلى تلبية الاحتياجات الاستهلاكية الغذائية للجنود السابقين المدمجين حديثاً ولأسرهم.

٧٤- ولن تتضمن مساعدة **البرنامج** المساندة للعناصر المسلحة في أي مرحلة من مراحل التسريح أو إعادة الإدماج. لاتشمل مساعدات **البرنامج** دعما للعسكريين في أية مرحلة من مراحل تسريح المقاتلين أو إدماجهم في المجتمع. ولكن يمكن **للبرنامج** أن يساعد في برامج الغذاء مقابل تسليم الأسلحة في بعض الحالات المختارة التي يمثل الغذاء فيها عنصرا مناسبا في إطار عام لبرنامج تسريح وإدماج للمقاتلين في الحياة العادية.

البيئة

٧٥- يمكن أن تخلف برامج الإغاثة آثاراً بيئية في الأجلين القصير والطويل إذا لم يتم إدراج تدابير التفادي والتخفيف في التخطيط. وتشير الأدلة المتوافرة من رواندا، وليبيريا، وتنزانيا، وكينيا أن الآثار البيئية المرتبطة باللاجئين، والنازحين، والمتضررين من الأزمات الذين يعتمدون على استراتيجيات للتصدي تستند إلى الموارد الطبيعية، يمكن أن تخلف عواقب سلبية على كل المعنيين بما في ذلك السكان المحليين. ولقد غدت البلدان والمجتمعات المحلية المضيفة أكثر إدراكاً للخسائر الاقتصادية المحتملة الناجمة عن الأضرار البيئية في حالات الأزمة، وبدأت تطلب أكثر فأكثر المساعدة في إحياء المناطق المتضررة.

٧٦- وتتسم جهود التخفيف من الآثار البيئية في المراحل المبكرة من عمليات الإغاثة والإنعاش بكفاءة تكاليفية أكبر بالمقارنة مع الاعتماد على أنشطة حصر الأضرار. وسيطور **البرنامج** عمليات إنعاش تتضمن أنشطة مجتمعية لإدارة الموارد الطبيعية وذلك كآلية لتلبية الاحتياجات الغذائية للسكان المعانين من انعدام الأمن الغذائي وللعناية في الوقت ذاته بأمر مسائل التدهور البيئي. وسيواصل **البرنامج** جهوده لتوفير الحبوب المطحونة والسلع الأخرى التي لا تحتاج إلى وقت طويل لطهيها.

يخلف تدفق اللاجئين آثاره على الأسواق المحلية. ففي حين أن بعض قطاعات السكان المحليين قد تنتفع من ذلك، فإن الفقراء المحليين يتضررون منه لأن طلب اللاجئين يرفع أسعار الوقود. كما أن عمليات قطع أشجار الغابات، وتدهور الأراضي، واستنزاف الموارد المائية تحمّل السكان المحليين تكاليف اقتصادية. المبادئ التوجيهية البيئية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ١٩٩٦.

٧٧- وتعني استراتيجية الإنعاش بأمر المشاغل البيئية من خلال:

(أ) دراسة القضايا المرتبطة بالطاقة عند تقدير تركيبة الحصص الغذائية، وذلك مثلاً الوقت اللازم لطهي السلع الغذائية المتوفرة؛

(ب) العمل مع الوكالات الأخرى لدراسة المبادئ البيئية الأساسية عند اختيار مواقع مخيمات النازحين واللاجئين؛

(ج) مراعاة الآثار البيئية المحتملة لدى تحديد الأنشطة القطاعية؛

(د) مساندة الإعمار البيئي حيثما كان ذلك مناسباً.

التوصيات

٧٨- يوصى بما يلي:

(أ) أن تُستخدم فئة البرامج "عمليات الطوارئ" للاستجابة لاحتياجات الطوارئ الحادة فحسب وألا تتجاوز فترة السنتين إلا في الحالات الاستثنائية فقط. وستعد استراتيجية إنعاش في موعد لا يتجاوز الشهر الثامن عشر من عملية الطوارئ. وعلى البرنامج أن يبدأ في إدخال نهج إنعاش حيثما وأينما كان ذلك مناسبا حتى قبل وضع استراتيجية للإنعاش.

(ب) تهتدي مساندة **البرنامج** لعمليات الإغاثة الممتدة والإنعاش من الأزمة باستراتيجية إنعاش توفر الأساس المنطقي للعمل في حالات الإغاثة الممتدة والإنعاش، وتحدد دور ومبررات المعونة الغذائية، والمناطق والمجموعات المعنية، كما تعين أشكال المساعدة.

٧٩- وستقترح استراتيجية الإنعاش الأنشطة البرامجية وتشمل اقتراح التمويل، مع اعتمادات كافية للبنود غير الغذائية وإعداد استراتيجية الإنعاش بما يتماشى مع خطة التمويل طويل الأجل، وستغطي الاستراتيجية فترة تصل إلى ثلاث سنوات وترفع إلى **المجلس التنفيذي** ليجيزها. وتبدأ الأنشطة حال انتهاء عملية الطوارئ الجارية وعند توافر الموارد اللازمة.

٨٠- ومن المقترح أن تعاد تسمية فئة البرامج الحالية "عمليات الطوارئ" لتغدو "عمليات الطوارئ الممتدة والإنعاش" وتصبح فئة البرامج التي يستخدمها **البرنامج** في الاستجابة لاحتياجات الإغاثة الممتدة والإنعاش. وستكون عمليات الطوارئ الممتدة والإنعاش هي الآلية التي تمول من خلالها الأنشطة البرامجية للإغاثة الممتدة والإنعاش المطورة في إطار استراتيجية الإنعاش.

٨١- وتشمل عمليات الطوارئ الممتدة والإنعاش آلية طوارئ للاستجابة إلى النكسات والارتداد المحتملة واندلاع حالات الطوارئ والكوارث مجدداً. وسيموّل ذلك من خلال تعديل الميزانية باستخدام تفويض الصلاحيات ذاته المستخدم للبرامج القطرية والمشروعات الإنمائية.

٨٢- وسيقوم **البرنامج:** بالعمل بالتشاور مع الشركاء ومن خلال آليات متعددة الوكالات؛ وسيشارك ويساند عمليات صياغة وتنفيذ **الإطار الاستراتيجي المشترك للأمم المتحدة** في الحالات التي تجري فيها صياغة مثل هذا الإطار؛ وسيدعم عملية إطار المساعدة الإنمائية **للأمم المتحدة**؛ وسيشارك بنشاط في المشاورات بين الوكالات لتوسيع نطاق عملية النداء الموحد. وستُربط استراتيجية الإنعاش في الصندوق بهذه العمليات قدر الإمكان. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المكاتب القطرية ستشارك في عمليات تقدير الاحتياجات بالتعاون مع الشركاء لتحديد المجموعات السكانية التي تحتاج إلى المساعدة الغذائية، والمدة التي سيستغرقها ذلك، ونوع الأغذية المطلوبة وكميتها.

٨٣- ستقتصر مشاركة **البرنامج** في عمليات نزع الألغام على ما يلي: مساندة تطهير الألغام في الحالات التي تتعرقل فيها المساعدات الغذائية الإنسانية بسبب الألغام وبتعذر وصول الأغذية إلى المستفيدين المعنيين، والتي لا تتاح في ظلها اعتمادات أخرى؛ واستخدام الأغذية لمساعدة البرامج المجتمعية المرتبطة مباشرة ببرامج نزع الألغام وحيث تشكل المعونة الغذائية مورداً مناسباً للأنشطة.

٨٤- تصاغ عمليات التسريح في الأقطار الخارجة من مرحلة النزاع وتنفذ كجزء من استراتيجية **للأمم المتحـــدة**. ولـــن تشمل مساعدات **البرنامج** مساندة العناصر المسلحة في أي مرحلة من مراحل التسريح وإعادة الإدماج.

٨٥- وعندما يعتمد **المجلس التنفيذي** هذه التوصيات سيتم وضع مبادئ توجيهية تشغيلية للتخطيط لاستراتيجية للإنعـــاش وولتنفيذها ووضع استجابة برامجية.