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

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الأولى

روما، ٨ - ٢٠٠٠/٢/١٠

تقارير التقييم

البند ٥ من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس لينظر فيها

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.1/2000/5/1
15 December 1999
ORIGINAL: ENGLISH

تقييم موجز لعملية الطوارئ - إقليم أمريكا الوسطى ٦٠٧٩

المساعدات الغذائية الطارئة للأسر المتضررة من "إعصار ميتش"

الموجز

بفضل توافر مخزونات قطرية من الأغذية، من المشروعات الإنمائية أساساً، ووجود عدد صغير من الموظفين العاملين بالفعل في الإقليم، فقد تمكن **البرنامج** من أن يستجيب بسرعة وفعالية لحالة الطوارئ الحادة الناجمة عن إعصار ميتش. وفي أعقاب عدد من عمليات الطوارئ السابقة الممولة من حساب الاستجابة العاجلة، فقد تمكنت عملية الطوارئ الإقليمية- إقليم أمريكا الوسطى ٦٠٧٩، وبتمويل سخي من الجهات المانحة، من مساندة الاحتياجات الغذائية ٠٠٠ ١٢٥ ١ نسمة في أربعة بلدان. وقد تم انتداب أو توظيف المزيد من موظفي **البرنامج**، والعثور على شركاء لتسليم الأغذية، ثم البدء ببرنامج للغذاء مقابل العمل ساند جهود إعمار وإصلاح الأصول المادية المخربة إلى جانب استمراره في تقديم الغذاء للسكان المنكوبين.

وعدّل كل مكتب قطري عملية الطوارئ الإقليمية على نحو يتناسب مع احتياجاته الخاصة وما هو متاح له من فرص. وكانت نوعية المنظمات الشريكة عاملاً حاسماً في نجاح ترتيبات النقل والإمداد وأنشطة الغذاء مقابل العمل. وأمكن إنشاء أصول مادية ضخمة بفضل الأنشطة المذكورة. وفي عملية الإغاثة الممتدة والإنعاش- إقليم أمريكا الوسطى ٦٠٨٩ التي أجيزت في أعقاب عملية الطوارئ - إقليم أمريكا الوسطى ٦٠٧٩، فإن من الواجب أن يكون بالمستطاع إدراج أنشطة ترمي إلى إنشاء أصول اجتماعية طويلة الأجل. وقد تعاون **البرنامج** مع الوكالات الأخرى في مساندة الأوضاع الصحية للمنكوبين. واتسمت إدارة **البرنامج** لعمليات النقل والإمداد المتصلة بالأغذية بالكفاءة والفعالية. وقد تجلت فائدة وجود مكتب إقليمي لامركزي حيث قام هذا المكتب بتسهيل الاتصال، والسفر، والتقدير، واتخاذ القرارات.

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة برنامج الأغذية العالمي في شبكة انترنت 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

موظف التقييم (OEDE): A. de Kock رقم الهاتف: 066513-2981

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

غاية البعثة

١- قام مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بتنظيم بعثة مشتركة للأمم المتحدة لعمليات التصدي للكوارث والإنعاش في فبراير/شباط ١٩٩٩، بمشاركة كل من **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومنظمة الصحة** في البلدان الأمريكية. ومع أن **البرنامج** هو إحدى الجهات الفاعلة الرئيسية في توفير الإغاثة من الطوارئ إلى البلدان المنكوبة فقد أُخطر مع الأسف بأمر البعثة في مرحلة متأخرة إلى حد ما تعذرت معها المشاركة المناسبة. ورغم ذلك فقد وافق مكتب **البرنامج** الإقليمي ومقره الرئيسي في روما على أن من الواجب إجراء تقييم لأداء **البرنامج** في الاستجابة لإعصار ميتش. ويدرس هذا التقييم ما تحقق من إنجازات في إطار عملية الطوارئ الإقليمية- إقليم أمريكا الوسطى ٦٠٧٩ ويشكل دليلاً يهتدى به في تنفيذ العملية اللاحقة للإغاثة الممتدة والإنعاش- إقليم أمريكا الوسطى ٦٠٨٩ التي تستغرق عامين.

٢- ويلقي تقييم عملية الطوارئ الإقليمية هذه الضوء على الاستراتيجيات، وجوانب التنسيق، والفرص، والعوائق، والقيود المتصلة بتخطيط وتنفيذ وإدارة المعونة الغذائية الطارئة **للبرنامج** على المستوى الإقليمي.

المنهجية

٣- أوفد **البرنامج** بعثة مؤلفة من أربعة أشخاص في يوليو/تموز وأغسطس/آب ١٩٩٩ ضمت قائد الفريق، وخبيراً اقتصادياً اجتماعياً، وخبيراً للنقل والإمداد، وخبيراً في التغذية/الصحة العامة. وعقد قائد الفريق مشاورات في المقر الرئيسي **للبرنامج** قبل إرسال البعثة.

٤- وعلى مدى ستة أسابيع، قام ثلاثة من أعضاء البعثة بزيارة كل من غواتيمالا (أسبوع واحد)، والسلفادور (أسبوع واحد)، وهندوراس (أسبوعان)، ونيكاراغوا (أسبوعان). وزار خبير التغذية/الصحة العامة هندوراس ونيكاراغوا فقط وهما البلدان الأشد تضرراً من الإعصار.

٥- والتقت البعثة بموظفي **البرنامج** العاملين في المكتب الإقليمي اللامركزي، ومكاتب التجمعات، والمكاتب القطرية, والمكاتب الفرعية، والميدان. وفي كل بلدان التقت البعثة كذلك بموظفي الإدارات الحكومية المعنية ومجموعة منتقاة من المنظمات الشريكة، بما في ذلك وكالات **الأمم المتحدة**، وبعض الجهات المانحة. ومن حين إلى آخر عملت البعثة كوحدة واحدة، لكنها كثيراً ما انقسمت للالتقاء بالخبراء المطلعين، وتفقد أنشطة التنفيذ الميداني، وإجراء المقابلات مع المستفيدين وغير المستفيدين، وممثلي المجتمعات المحلية المستفيدة (رؤساء البلديات والمجموعات النسائية والتعاونيات).

خلفية حالة الطوارئ

٦- نُفِّذت عملية الطوارئ هذه في منطقة تكثر فيها الكوارث. فبلدان أمريكا الوسطى المنكوبة بإعصار ميتش يشتد تعرضها لآثار المخاطر الطبيعية، وتكثر معاناتها من الزلازل والبراكين، وتشيع فيها أحداث مثل موجة الجفاف التي

نجمت عن ظاهرة النينيو في ١٩٩٨/١٩٩٧. فقد نُكب إقليم أمريكا الوسطى بثلاثة عشر إعصاراً ضخماً منذ عام ١٩٥٠. وعانت البلدان الأربعة جميعاً من آثار النزاعات الداخلية في تاريخها القريب.

٧- وكان ميتش أشد إعصار/حادث مطر غزير يتعرض له الإقليم على مدى المائتي عام الأخيرة. وقد ضرب الإعصار أولاً جزيرة غوانايا في ٢٨ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٨، ثم انتقل إلى بر هندوراس في ٢٩ أكتوبر/تشرين الأول، وتحرك على امتداد شعاع إلى الجنوب والغرب ليترك غواتيمالا في ١ نوفمبر/تشرين الثاني. واجتاحت الأمطار الدافقة معظم أنحاء الإقليم، وأدت إلى فيضانات الأنهار، وانزلاقات أرضية، وتدمير الطرق، والجسور، والمساكن، والممتلكات، والإمدادات الغذائية، والثروة الحيوانية، والمحاصيل، وإمدادات المياه النظيفة. وفي أنحاء من غواتيمالا وهندوراس كان هناك خطر كبير من انفلات حبل الأمن والنظام. وشمل الخراب المناطق الريفية والحضرية على حد سواء.

٨- وأحدثت الأمطار الدافقة خراباً مادياً هائلاً، غير أن أثرها على الناس تباين تبعاً لتباين ظروفهم الاقتصادية-السياسية. وكان الفقراء أشد المعانين لأنهم يعيشون في بيئات محفوفة بالمخاطر، مثل المناطق المنخفضة التي تجتاحها الفيضانات بسهولة، أو الأحياء المعرضة للانزلاقات الأرضية في المراكز الحضرية مثل تيغوسيغالبا، وفي المواقع المرتفعة الفقيرة ذات السفوح الحادة على امتداد جانب كبير من الإقليم. وبفعل الحرمان من الوصول إلى مزارع الأراضي المنخفضة ذات النوعية الجيدة بسبب نظام حيازة الأراضي ذي التركيز الشديد فإن هؤلاء يجبرون على السعي لانتزاع لقمة العيش من خلال زراعة رقع صغيرة من الأراضي سهلة التعرية، والتي كان من الأفضل أن تترك كغابات. وقد تعذر الوصول إلى بعض المجموعات من السكان الأصليين الذين يقطنون المناطق الشرقية النائية من هندوراس ونيكاراغوا لتقديم المساعدة لها لعدة أسابيع.

٩- واتسمت استجابة الحكومات بالافتقار إلى الاستعداد. وجاء الجانب الأعظم من الاستجابة الفورية من السكان المحليين، وقد أعجبت البعثة بفعالية استجابة المجتمع المدني عموماً. واضطلعت القوات العسكرية الوطنية والدولية بدور مهم في الاستجابة الأولية، مستخدمة في ذلك نظم اتصالاتها، وأفرادها، وطائراتها، ومروحياتها.

التوصيات:

على **البرنامج** أن يواصل مساندة قدرات الحكومات المركزية والمحلية والمجتمع المدني على التأهب للكوارث والاستجابة لها. ومن بين العناصر الأساسية للاستعداد للكوارث إنشاء نظم مرنة لاتخاذ القرارات للاستجابة إلى المخاطر التي لا يمكن التنبؤ بها.

على البرنامج أن يكون تفعيلياً في ضمان مشاركته الكاملة وذات التوقيت المناسب في العمليات متعددة الوكالات لاستعراض حالات الطوارئ وتقييمها.

العمليات المعانة بالأغذية

المرحلة الأولى:

١٠- بدأت عمليات **البرنامج** الغذائية في نيكاراغوا تحسبا للإعصار في ٢٦ أكتوبر/تشرين الأول حينما نُفّذت أول عملية للتوزيع. وفي غضون يومين، كان **البرنامج** ينسق إدارة المواد المنقولة جواً بالنيابة عن عدد من الوكالات. وفي هذه المرحلة الأولى، تمثلت سياسة **البرنامج** في توفير الغذاء لكل من تبدو عليه الحاجة إليه. واستطاع المدراء

القطريون **للبرنامج** في هندوراس، ونيكاراغوا، وغواتيمالا، وهي البلدان الأشد تضرراً، القيام بذلك عبر عمليات الطوارئ الممولة من حساب الاستجابة العاجلة.

المرحلة الثانية:

١١- واستُخدمت التقديرات الحكومية للاحتياجات من الأغذية وغيرها في إعداد عملية الطوارئ- إقليم أمريكا الوسطى ٦٠٧٩، التي صُممت كرد إقليمي لتوفير حصة طوارئ كاملة بقيمة ١٠٠ ٢ كيلو سعرة حرارية للتعويض عن خسائر الأغذية، والمحاصيل، وفرص اكتساب الدخل. ووفر **البرنامج** الغذاء لنحو ٠٠٠ ٦٠٠ من ضحايا الإعصار في هندوراس؛ و٠٠٠ ٤٠٠ في نيكاراغوا؛ و٠٠٠ ٦٥ في غواتيمالا؛ و٠٠٠ ٦٠ في السلفادور. ووجهت هذه المعونة نحو المقاطعات الأشد تأثراً. ورغم أن عملية الطوارئ الإقليمية لم تحدد الانتقال إلى أنشطة الغذاء مقابل العمل كهدف لعملية التنفيذ، فقد غدا ذلك هو الغاية المطلوبة في كل بلد وأُدرج في خطابات التفاهم مع الحكومات.

المرحلة الثالثة:

١٢- وبحلول أواسط نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٨ كان المكتب الإقليمي يعد عملية الإغاثة الممتدة والإنعاش- إقليم أمريكا الوسطى ٦٠٨٩ والتي كان من المفترض في بادئ الأمر أن تمتد من مايو/أيار ١٩٩٩ إلى مايو/أيار ٢٠٠١.

التخطيط والإدارة

التأهب والاستجابة الفورية

١٣- تمكن **البرنامج** من الاستجابة الفورية لحالة طوارئ إعصار ميتش. ففي نيكاراغوا بدأت عمليات تسليم الأغذية اعتباراً من ٢٦ أكتوبر/تشرين الأول، وذلك قبل أن تتقدم الحكومة بطلب رسمي بشأن ذلك. وأتاحت أربعة عوامل هذه الاستجابة السريعة، وهي: (١) وجود نحو ٠٠٠ ١٤ طن من أغذية **البرنامج** في الإقليم (١٦٦ ٥ طناً في هندوراس؛ و٥٠٠ ٣ طن في نيكاراغوا؛ و٣٥٥ ٢ طناً في السلفادور؛ و٧٦٩ ٢ طناً في غواتيمالا)؛ (٢) نظراً لمشروعات التنمية وعمليات الطوارئ الجارية فقد كان **للبرنامج** مكاتب ميدانية يعمل بها موظفون مهنيون، بما في ذلك الرصاد، وعلاقات عمل مع الحكومات والوكالات الأخرى، ونظم للاتصالات ووسائل للنقل فعالة إلى حد ما؛ (٣) أسرع البرنامج في التنسيق مع الوكالات الأخرى وأعاد توزيع الموظفين؛ (٤) وبفضل وجود مدير إقليمي يتمركز في الإقليم المنكوب فقد كانت الفترة اللازمة لاتخاذ القرارات قصيرة نسبياً.

١٤- وأثناء حالة طوارئ ميتش، كان **البرنامج** يقوم بعمليتي طوارئ تتصلان بموجة جفاف النينيو، وهما: عملية الطوارئ الإقليمية- إقليم أمريكا الوسطى ٥٩٤٩ وعملية الطوارئ- نيكاراغوا ٦٠٣٩. كما كانت هناك ثمانية مشروعات إنمائية جارية من مشروعات **البرنامج** هي: هندوراس ٥٦٩١ و٥٦٠٩؛ ونيكاراغوا ٤٥١٥ و٤٥٧١؛ وغواتيمالا ٥٢٧٩ و٢٧٠٤؛ والسلفادور ٣٨٨٦ (التوسع الأول) و٤٥٠٨. وقد أتيحت المخزونات من هذه العمليات والمشروعات بالاتفاق مع الحكومات المعنية. واضطلع موظفو **البرنامج** بدور رئيسي في إدارة أغذية **البرنامج** ذاته وكذلك أغذية الوكالات الأخرى في المطارات.

١٥- وبعد إعداد عملية الطوارئ؛ بدأ **البرنامج** بتعزيز مستويات موظفيه بنقل المزيد من الموظفين المهنيين إلى الإقليم؛ وعبر الزيارات القصيرة أو الطويلة للموظفين الخبراء (مثل خبراء النقل والإمداد، والاتصالات، وتحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها)؛ ومن خلال الزيارات القطرية للموظفين القادمين من المكتب الإقليمي؛ وبنقل موظفي المكاتب القطرية والتعاقد مع متطوعي **الأمم المتحدة** والموظفين المحليين.

التوصيات:

ينبغي تمكين **البرنامج** من الوصول إلى طائفة مناسبة من الأغذية، في أي وقت من الأوقات، كي يستطيع التخفيف من وطأة ظروف الجوع/المجاعة لمدة أسبوع واحد. وقد يتطلب ذلك إعادة النظر في مستوى الدعم للمشروعات الإنمائية من خلال نموذج تخصيص الموارد، بالنظر إلى الأهمية الحيوية للاقتراض من المخزونات الإنمائية القطرية باعتباره يمثل استجابة **البرنامج** الفورية للكوارث. وعلى وجه التحديد فإن عملية إعادة النظر هذه يجب أن تتناول قضية دعم التنمية في بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض، مثل بلدان أمريكا الوسطى، التي تعتبر معرضة بشكل استثنائي للكوارث الطبيعية. وينبغي موازنة هذا الاقتراح مع فرص الاستجابة التي تتيحها عمليات الطوارئ الممولة من حساب الاستجابة العاجلة، بالترافق مع المشتريات المحلية المحتملة.

على **البرنامج**، باعتباره عضواً في فريق **الأمم المتحدة** لإدارة الكوارث، أن يلتمس المزيد من المساندة للقدرات الحكومية وقدرات المجتمع المدني الخاصة للاستجابة للمخاطر المقبلة من خلال توفير التمويل لوحدات تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها، ونظم الإنذار المبكر، وتيسير النظم المحلية للاستجابة لحالات الطوارئ.

من الواجب دعم وحدات تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها كجزء من الأنشطة الإنمائية، بما يتيح استخدام ما تتوصل إليه من نتائج في التخطيط الاحترازي المرن قبل وقوع حالات الطوارئ.

على **البرنامج** أن يقوم ، بالتعاون مع وكالات **الأمم المتحدة** الأخرى، بوضع وصون قائمة بأسماء ذوي المهارات المناسبة (مثل الرصاد المحنكين) للاتصال بهم بسرعة في حالات الطوارئ.

التقدير الأولي للاحتياجات الغذائية

١٦- ارتكز تقدير **البرنامج** الأولي للاحتياجات الغذائية على تقديرات الحكومات المتصلة بالخراب الذي لحق بالمساكن والمحاصيل، وانكماش فرص العمالة. واستُكمل ذلك بمعرفة **البرنامج** بالظروف الميدانية وبالقيام بعمليات التقدير السريع. وفي الفترة اللاحقة سعى **البرنامج** بنفسه وعبر شركائه إلى التحقق باستمرار من نقص الإمدادات ومن ازدواجها. وأتاح ذلك لمكاتب **البرنامج** القطرية توجيه المعونات على نحو أفضل إلى الأشد حاجة، وأدى، كما في حالة هندوراس، إلى خفض الأعداد الأولية للمستفيدين خفضاً كبيراً.

التنسيق مع الوكالات الأخرى

١٧- استفاد التنسيق أثناء مرحلة الطوارئ الحادة من العلاقات الرسمية والعملية القائمة، والناجمة في جانب منها عن المشروعات الإنمائية مع وكالات **الأمم المتحدة** الأخرى، والحكومات المركزية والمحلية، والمنظمات غير الحكومية، والجهات المانحة مثل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، والاتحاد الأوربي. وأتاحت هذه الشراكات القائمة اتخاذ القرارات بسرعة ويسّرت من عمليات التقدير المشتركة. وفي ٢٨ أكتوبر/تشرين الأول، على سبيل المثال، عقد **البرنامج، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة اليونيسيف** اجتماعاً في شمال هندوراس لتحديد وتقدير المشكلات،

وجرد الموارد المتاحة، وتوزيع المسؤوليات. وفي هذه العلاقة غير الرسمية، قام **البرنامج** بتوفير الغذاء، وقدمت **منظمة اليونيسيف** مياه الشرب والأموال اللازمة لنقل الأغذية ومناولتها لإتاحة الاستجابة الفورية.

١٨- وفي مرحلة لاحقة، ولكن منذ تاريخ مبكر يرجع إلى ٦ نوفمبر/تشرين الثاني، جرى التوقيع على خطابات تفاهم تفصيلية مع الحكومات والعديد من الشركاء المنفذين، الذين كان عليهم توفير خدمات النقل والإمداد وتنفيذ أنشطة الغذاء مقابل العمل. وشمل هؤلاء الشركاء وكالات الحكومات المركزية والمحلية، والبلديات، ومجموعات المجتمع المدني مثل المنظمات غير الحكومية، والهيئات الدينية، الجمعيات التجارية. وفي بعض الحالات، كانت مسؤوليات الشركاء غير جلية وبحاجة إلى التوضيح؛ وذلك مثلاً فيما يتعلق بتغطية تكاليف النقل الداخلي، والتخزين، والمناولة.

التوصية:

إن ضعف القدرات الحكومية في ميدان التنسيق يلقي على عاتق الوكالات الأخرى عبء القيام بتلك الأنشطة. ومن الواجب تعزيز الإنجازات التي تحققت خلال التصدي لإعصار ميتش عبر مواصلة عقد الاجتماعات لمجموعات الأمن الغذائي التي يترأسها عادة المدراء القطريون **للبرنامج**. وينبغي إدماج ما استخلص من دروس عن التنسيق، وأوجه النجاح والفشل في وثيقة التنفيذ للاستفادة منها في حالات الطوارئ المقبلة؛ ومن ذلك على سبيل المثال التوضيح الكامل للالتزامات المتبادلة للشركاء.

آثار اللامركزية في الإقليم

١٩- على الرغم من أن لكل بلد شخصيته المميزة ومشكلاته المحددة المتصلة بتاريخه القريب، وكذلك، مثلاً، بالمجموعات الإثنية المتعددة، فإن بلدان الإقليم تتقاسم العديد من السمات. فهي على سبيل المثال تتشاطر طائفة من المخاطر والخصائص البيئية، ولاسيما أراضي السفوح الحادة الحساسة بيئياً والفقر الهيكلي المتفشي. وهكذا فلقد كانت عملية الطوارئ الإقليمية، المعدلة لتتلاءم مع حاجات كل بلد، تطوراً مناسباً. وفي هذا الصدد، فإن **البرنامج** يختلف عن منظمات **الأمم المتحدة** الأخرى في الإقليم.

٢٠- وتشمل المنافع المتأتية من العملية الإقليمية والمكتب الإقليمي ما يلي: اتخاذ القرارات على يد مدير وفريق إقليميّين يتمتعان بمعرفة شخصية وثيقة بالمواقع، والأوضاع، والناس، والمشكلات، والفرص، والمخاطر؛ والاستخدام الكفوء والفعال للموارد البشرية النادرة، مع انخفاض النفقات العامة الخاصة بالسفر والاتصالات؛ وإمكانية قيام موظفي المكتب الإقليمي بزيارات متكررة لكل بلد؛ ووفور الحجم المحققة في شراء المعدات؛ وسهولة تبادل العاملين والموارد والأفكار بشأن الممارسات الجيدة ضمن الإقليم؛ وإمكانيات الشراء الإقليمي؛ والحساب المصرفي الإقليمي الذي يتيح إنجاز عمليات الشراء والتحويل بسرعة.

٢١- وفي كل الحالات المذكورة أعلاه، فإن موقع اتخاذ القرارات الاستراتيجية في الإقليم كان مواتياً. وثمة فائدة إضافية وغير متوقعة تكمن في تقديم إعصار ميتش ككارثة إقليمية. ومن شبه المؤكد، أن ذلك كان مفيداً في تعبئة التمويل، ولاسيما للبلدان الأقل تضرراً. على أن من الواضح أن أنشطة تنفيذ وصقل خطط البرامج يجب أن تجري على المستوى القطري بالنظر إلى الحاجة إلى العمل مع الحكومات الوطنية والمؤسسات المحلية.

التوصيات:

على **البرنامج** أن يناقش داخل الإقليم إمكانيات إتباع الأسلوب المركزي المتسم بالكفاءة التكاليفية في تنفيذ الأنشطة والمهام، وفي تقاسم المعلومات عبر الزيارات ما بين البلدان، والتركيز على القضايا المشار إليها في أجزاء أخرى من هذا التقرير.

وضمن نظم معلومات **البرنامج**، فإن من الواجب الإشارة إلى عمليات الطوارئ الإقليمية بصفتها هذه، بحيث يتعذر الخلط بينها وبين المسؤوليات القطرية؛ وعلى سبيل المثال عملية الطوارئ- إقليم أمريكا الوسطى ٦٠٧٩.

آثار الاقتراض من المشروعات الإنمائية

٢٢- لم تكن الاستجابة العاجلة **للبرنامج** ممكنة لولا توافر المخزونات القطرية وإتاحتها للبرنامج بعد تقديم تعهد خطي إلى الحكومات بأن تلك المخزونات ستُجدد. وبحلول مايو/أيار ١٩٩٩ جرى تسديد القروض في السلفادور، غير أنه ظل هناك دين مؤلف من ٣٨٥ طناً من الأرز، و٦٩ طناً من البقول، و٦١ طناً من الأسماك المعلبة. وبحلول ذلك الوقت، بدأت المشروعات الإنمائية تتأثر. ومما تجدر الإشارة إليه أن ٤٠ في المائة فقط من الالتزامات الغذائية الأصلية في ظل عملية الطوارئ- إقليم أمريكا الوسطى ٦٠٧٩ قد وصل إلى السلفادور. ومن حسن الحظ أنه كان بالمستطاع تحويل ٥٩٠ ١ طناً من عملية الطوارئ - إقليم أمريكا الوسطى ٥٩٤٩ (النينيو) بحيث أمكن تغطية ٦٨ في المائة من الالتزامات الأصلية. وفي غواتيمالا تم تسديد ٦٠ في المائة من القروض في فبراير/شباط. على أنه كانت هناك مشكلة تتمثل في أن المستفيدين من المشروع الإنمائي - غواتيمالا ٥٢٧٩ قد عملوا دون أن يتلقوا أي مدفوعات: وقامت هندوراس بتسديد قرض قدره ٣٢٦ طناً من الفاصولياء إلى غواتيمالا في يناير/كانون الثاني ١٩٩٩. وليست هناك معلومات واضحة عن نسب ما سُدد من القرض المقدم من مخزونات هندوراس القطرية، لكن المدفوعات تتصل بالقدرة الاستيعابية حيث أن المشروعات الإنمائية، التي تأخرت بفعل إعصار ميتش، قد استأنفت نشاطها. وفي نيكاراغوا كان قد تم تسديد نسبة ٨٦ في المائة من القرض أثناء عمل البعثة، كما أن تسديد الرصيد المتبقي جار بالفعل. وفي هذه الحالة فإن المشروعات الإنمائية لم تتضرر.

٢٣- وفي بعض الحالات فإن القروض من المشروعات الإنمائية قد أثّرت على البرامج طويلة الأجل بسبب عدم السداد. وينبغي تسديد هذه القروض، لأن المشروعات الإنمائية في أمريكا الوسطى تتصدى لوضع مزمن يمكن أن يتحول إلى حالات طوارئ إذا لم تقدم المساندة الكافية.

التوصيات

ينبغي أن يمثل سداد القروض من المشروعات الإنمائية أو أي مصدر آخر أولوية متقدمة حينما تُسلّم مخزونات عملية الطوارئ في أي حالة طارئة. وإذا لم يتم ذلك فإن قيمة مثل هذه المخزونات القطرية كاحتياطيات استراتيجية يمكن أن تنخفض، كما يمكن أن تتعرض منعة البرامج الإنمائية للخطر.

على **البرنامج** أن يستخلص دروس النجاح والفشل في عملية الطوارئ، وأن يكفل إعادة توزيع المواد والمعدات قبل استئناف عملية الإغاثة الممتدة والإنعاش- إقليم أمريكا الوسطى ٦٠٨٩.

الاتصالات

٢٤- تعتبر نظم الاتصالات عنصراً أساسياً في ميادين النقل والإمداد، وتنسيق الأنشطة، وسلامة الموظفين. وقد تجلت مشكلات الاتصالات في أكثر أشكالها حدة خلال المرحلة الأولية حينما كان من الضروري جمع معلومات صحيحة

للاستفادة منها في التخطيط. وكانت الاتصالات اللاحقة أسهل، على الرغم من عدم توافر الكثير من وسائل الاتصالات في بعض المناطق الواقعة على ساحل الأطلسي في كل من هندوراس ونيكاراغوا. وفي المراحل المبكرة، تم شراء أجهزة الهاتف الخلوي في إطار عملية الطوارئ في هندوراس. واستخدم أسلوب جلسات المؤتمرات الأسبوعية التي يستغرق كل منها إلى حدود ساعة واحدة في التخطيط الإقليمي مع المقر الرئيسي **للبرنامج** في روما ومع المكاتب القطرية. وفي فترة قريبة أقيم نظام تتبُّع سلع **البرنامج** حتى مستوى المكاتب الفرعية في هندوراس، وسيقام قريباً في بلدان أخرى. وإبان حالات الطوارئ وضع نظام للاتصالات الميدانية العميقة في نيكاراغوا وهندوراس. ويشمل هذا النظام مرافق التردد العالي، والتردد العالي جداً، والبريد الإلكتروني في المكاتب والعربات. وأثبت هذا النظام قيمته بالنسبة لمنظومة **الأمم المتحدة** ككل في أمريكا الوسطى. وبالنظر إلى أن الإقليم سيواجه دون شك حالات طوارئ رئيسية في المستقبل، فإن من المهم أن يتوافر نظام موثوق وشامل للاتصالات الميدانية المتنقلة. وستدعو الحاجة إلى مثل هذا النظام على وجه الخصوص خلال المراحل القاسية من حالات الطوارئ المقبلة حينما تُنفّذ عمليات التقدير وتتسم المعلومات الدقيقة بأهمية حاسمة.

توصية:

بالنسبة لعمليات الطوارئ في المستقبل سيما التي تحدث فجأة يتسم نظام الاتصالات الميدانية العميقة بالأهمية. وينبغي الحفاظ على النظام القائم وتوسيعه ليغطي غواتيمالا والسلفادور.

الأمن

٢٥- شهدت البلدان الأربعة جميعاً مشكلات متزايدة في انعدام الأمن في المناطق الحضرية والريفية على حد سواء. وقد كان موظفو **البرنامج** من ضحايا السطو المسلح، والخطف، وسرقة العربات. وقد بدأت مؤخراً أنشطة تدريب الموظفين في القضايا الأمنية، وتُطبّق إجراءات أمن موحدة في مختلف أنحاء الإقليم. ومن بين المشاكل الأخرى انجراف الألغام الأرضية من أماكنها خلال فيضانات إعصار ميتش في نيكاراغوا.

التغذية والصحة العامة

تأثيرات إعصار ميتش على الصحة والتغذية في هندوراس ونيكاراغوا

٢٦- كانت ظروف الصحة والتغذية رديئة حتى قبل إعصار ميتش وذلك في البلدان الأربعة كلها. وعلى سبيل المثال فإن نسبة ٣٩ في المائة من الأطفال دون الخامسة في هندوراس ونسبة ٢٥ في المائة في نيكاراغوا يعانون من سوء التغذية المزمن، في حين أن ٩٠ في المائة من سكان الريف في هندوراس و٧٨ في المائة من الريفيين في نيكاراغوا محرومون من إمدادات المياه النقية. ولا يتاح لنسبة ٨٦ في المائة من سكان الريف في نيكاراغوا و٨٢ في المائة في هندوراس استخدام المراحيض.

٢٧- ويمكن إيجاز الآثار الصحية المباشرة لإعصار ميتش على النحو التالي:

	هندوراس	نيكاراغوا
القتلى	٥ ٦٥٧	٣ ٠٤٥
الجرحى	٨ ٠٥٨	٢٨٧
المفقودون	١٢ ٢٢٥	١ ٠٠٠
الأضرار اللاحقة بالمرافق الصحية (النسبة المئوية)	١٤,٦	١٢

٢٨- وعلى مدى ستة أشهر بعد إعصار ميتش، لوحظت زيادة تفشي التهابات الجهاز التنفسي الأعلى، والزحار الحاد، والملاريا، ومرضي leptospirosis وleishmaniasis. وعلى الأرجح أن زيادة الإصابات بالمرضين الأخيرين ترجع إلى تغير الظروف البيئية. وثمة دلائل على حدوث بعض الزيادة في سوء التغذية المزمن والحاد على حد سواء.

النوعية التغذوية للمعونة الغذائية

٢٩- قدمت المعونة الغذائية للمجموعات الضعيفة، وللمقيمين في الملاجئ، ومن خلال أنشطة الغذاء مقابل العمل. وكانت الحصص مقبولة من الناحية الثقافية، ولو أن بعض السلع لم تكن مألوفة كالأسماك المعلبة. كما أن بعض المجموعات المعينة، مثل المسكيتو على الساحل الكاريبي لهندوراس ونيكاراغوا لم تكن معتادة على الذرة، وخليط الذرة والصويا، والبازلاء المشقوقة. وكانت القيمة الحرارية للحصة كافية، وبُذلت محاولات للتعويض عن العناصر الغذائية الناقصة.

٣٠- وفي البداية، وخلال مرحلة الطوارئ الحادة، قيّدت عوائق الإمداد والنقل من الإمدادات الغذائية بحيث تعذر توفير الأغذية للمجموعات المعزولة أو المهملة. وفي وقت لاحق قدم **البرنامج** الغذاء لكل حالات الحاجة البديهية وهي: ٦٠٠ ٠٠٠ من ضحايا الإعصار في هندوراس و٤٠٠ ٠٠٠ في نيكاراغوا. وظلت الحصة الغذائية ثابتة قدر الإمكان إلا أن أعداد المستفيدين في هندوراس انخفضت بعد تدقيق القوائم، بينما استخدمت عمليات التعداد في نيكاراغوا لتركيز التوزيع على الشرائح ذات الحاجة الماسة. وبذل **البرنامج** بذاته وعبر الشركاء جهداً دؤوباً للتحقق من أن المحتاجين يتلقون الحصص الغذائية.

الأنشطة التكميلية

٣١- ورغم أن **البرنامج** لا يقوم بأنشطة صحية، فقد نسقت المكاتب القطرية مع المنظمات الشريكة مثل الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر لتوفير إمدادات المياه النقية، وبناء المراحيض، وتوفير الخدمات الصحية في الملاجئ وكجزء من مشروعات إسكان أنشطة الغذاء مقابل العمل على حد سواء وفي كلتا الحالتين، قدم **البرنامج** أغذية كتكملة لها. وتم توفير المياه النقية (المكلورة عادة). وفي الملاجئ نُفّذ برنامج فعال للتحصين عبر المراكز الصحية. وفي مشروعات إسكان أنشطة الغذاء مقابل العمل، فقد تباين الأداء فيما يتصل بتوفير الشركاء في الوقت المناسب لإمدادات المياه الكاملة، والمراحيض، وجمع النفايات.

٣٢- ويمكن القول بأنه فيما يتعلق بالتغذية والصحة، فإن **البرنامج** قد استجاب بسرعة وعلى النحو المناسب، وساعد الحكومات على تحقيق الأمن الغذائي، مع تنفيذ برنامج صحي/غذائي مرضي ومتماسك ومتناسق دون أي مشكلات

رئيسية صحية أو تغذوية. غير أن بعض المستوطنات ما تزال بحاجة إلى خدمات كافية في ميادين إمدادات المياه/الإصحاح/خدمات جمع النفايات.

التوصيات:

على **البرنامج** أن يشجع، عبر علاقات الشراكة، مساندة تدريب العاملين الصحيين، ولاسيما فيما يتصل بالتغذية.

وبالإضافة إلى التنسيق الراهن بين وكالات **الأمم المتحدة** والوكالات الوطنية، وتحسباً لحالات الطوارئ المقبلة، فإن على **البرنامج** أن يبني تحالفات استراتيجية مع الوكالات الإقليمية مثل المعهد التغذوي لأمريكا الوسطى وبنما، ومعاهد التكنولوجيا الزراعية، للتصدي على نحو أكثر فعالية لقضايا الصحة، والتغذية، والأمن الغذائي.

على **البرنامج** أن يشجع رصد الحالة التغذوية من خلال المدارس، وأن يسجل طول الأطفال عند دخولهم إلى المدرسة (نسبة الطول إلى العمر).

وبالترافق مع المؤسسات الصحية والتغذوية في مختلف أنحاء الإقليم، فإن على **البرنامج** أن يتابع التحقق من النقص في المغذيات الدقيقة وإنتاج الأغذية المدعمة.

على **البرنامج** أن يشجع القيام بعمليات التقدير التغذوي السريع خلال حالات الطوارئ وأن يستخدم نتائجها.

نقل المعونة الغذائية وإمداداتها

فعالية وكفاءة ترتيبات تسليم الأغذية

٣٣- كان الميناءان المجهزان بالمستودعات اللذان زارتهما البعثة (كورينتو وسان لورينزو) يداران بطريقة فعالة تتسم بسرعة دوران السلع المخزونة وترتيبات عمل جيدة مع السلطات الجمركية، بمساعدة موظفين **للبرنامج** من ذوي الخبرة. كما كانت المستودعات حسنة الإدارة وذات تدابير مناسبة للمناولة، والتخزين، والتسجيل. ومُنحت عقود النقل الداخلي من نقاط التسليم الأمامية من خلال عطاءات لمتعهدين معروفين. وكان هناك بعض التأخير في تسديد تكاليف هذا النقل لحدوث لبس بشأن بند النقل الداخلي والتخزين والمناولة (انظر الفقرة ٣٧). وفي نيكاراغوا وغواتيمالا، اشتكى بعض المستفيدين من أن الشركاء المنفّذين فرضوا عليهم تسديد تكاليف التسليم النهائي. ولم يكن ذلك مناسباً، وقد قام **البرنامج** بتصحيح الوضع بعد ذلك.

٣٤- ومن الواضح أنه حدث تحسن في الفعالية والكفاءة خلال عملية الطوارئ مع تعيين المزيد من الرّصاد واكتسابهم الخبرة. واستطاع الرصّاد في نيكاراغوا، من راكبي الدراجات النارية، مراقبة عمليتي توزيع في اليوم الواحد، بل وثلاثة في الحالات الاستثنائية.

٣٥- وأوضحت المقابلات التي أجريت مع المستفيدين أنهم يربطون بين تسليم الأغذية **والبرنامج** ولو أن إحدى الحكومات حاولت استخدام أغذية البرنامج لتسجيل انتصارات سياسية. وقد قاوم **البرنامج** ذلك بصرامة. وادعى بعض المستفيدين أن الحصة الغذائية كانت ضئيلة للغاية، وقال آخرون، وإن لم يكن الجميع بالطبع، أن بعض السلع الغذائية، ولاسيما البازلاء المشقوقة والأسماك المعلبة، لا تتناسب مع أذواقهم. وبذل **البرنامج** محاولات لتعليمهم سبل استخدام الأغذية غير المألوفة، وذلك مثلاً بالاستعانة بطلبة علم التغذية في غواتيمالا.

عمليات الشراء المحلية

٣٦- تؤكد الفقرة ١٣ أهمية المخزونات القطرية في المرحلة المبكرة من حالة الطوارئ. وقد نُفذت أيضاً عمليات شراء محلية منذ انطلاق عملية الطوارئ فما بعد. وقام مكتب **البرنامج** في غواتيمالا بشراء بعض الذرة من جنوب غرب المكسيك، بينما اقترض مكتب **البرنامج** في هندوراس الفاصولياء من غواتيمالا. وفي نيكاراغوا اشترى **البرنامج** محلياً ٤ ٦٩٨ طناً من خلال ١٥ عملية تقريباً شملت الذرة، والأرز، والدقيق، والزيت، والفاصولياء. وأيدت كل المكاتب القطرية عمليات الشراء المحلية لأنها تسهم في إنعاش الإنتاج المحلي، لكن بعض هذه العملية فشل لأن البائعين غالوا في أسعارهم. وبالإضافة إلى ذلك كانت هناك صعوبات عملية لأن الأسعار المحلية تكون عادة أعلى من أسعار السوق العالمية كما أن الطلبات المحلية تؤدي إلى ارتفاعها أكثر. وقد يصعب القيام بعمليات الشراء المحلية خلال حالة طوارئ من زاوية الدورة المحصولية وكذلك لأنه ليست هناك من معلومات مؤكدة عن حجم عنصر النقد المتاح في مساهمات الجهات المانحة.

توصية:

على الرغم من المصاعب العديدة التي تحيط بإجراء عمليات الشراء المحلية، فإنه من المحبذ استكشاف السوق المحلية.

تكاليف الدعم المباشر والنقل الداخلي والتخزين والمناولة

٣٧- أدت تكاليف الدعم المباشر وتكاليف النقل الداخلي والتخزين والمناولة على حد سواء إلى بعض المشكلات في عملية الطوارئ- إقليم أمريكا الوسطى ٦٠٧٩. وأبدت الجهات المانحة استعدادها لدعم تكاليف النقل الداخلي والتخزين والمناولة لعملية الطوارئ هذه بمعدل ٧٠ دولاراً للطن الواحد. وعلى صعيد الواقع فإن التكاليف الحقيقية تباينت كثيراً بحيث أن تكاليف عمليات التسليم إلى المناطق الوعرة مثل سواحل الأطلسي في هندوراس ونيكاراغوا ربما زادت على ٢٥٠ دولاراً للطن (نتيجة الاضطرار إلى استخدام عدة وسائط للنقل وإلى ضآلة حجم الحمولات). وبالإضافة إلى ذلك فإن تلك المناطق الوعرة لم تكن جذابة كبيئة للعمل، ومن ثم فقد دعت الحاجة إلى تشجيع الشركاء من خلال تعويض التكاليف الفعلية. وحدث التباس في صفوف الشركاء بشأن مسألة التكاليف المرخّص بها (رسوم الموانئ، واستئجار وسائط النقل، وتكاليف المستودعات، مثلاً) والتكاليف غير المرخص بها (مثل تكاليف السفر، الرصد والتقييم، والتكاليف المكتبية). وقد تقرر أنه في مصفوفة التكاليف، سيكون للسلفادور وغواتيمالا تكاليف أساسية تقل عما هو قائم بالنسبة للبلدان الأشد تضرراً، وذلك للإيضاح بأن على الحكومات المعنية أن تدعم تكاليف النقل الداخلي والتخزين والمناولة.

٣٨- وكانت الجهات المانحة أقل استعداداً لمساندة تكاليف الدعم المباشر، وتم توفير نسبة تقل عن نحو نصف تكاليف الدعم المباشر المخصصة. وحدث أشد تخفيض في السلع غير الغذائية، مما أدى إلى تقديم بضعة أدوات فحسب. ونتيجة لذلك فإن التركيز في بعض مشروعات الغذاء مقابل العمل انصب على الأنشطة التي لا تحتاج إلى مثل هذه المدخلات، مثل التنظيف والتطهير. ولم تكن كل المنظمات غير الحكومية ذات تمويل جيد بحيث يمكن لها توفير الأدوات. وبالإضافة إلى ذلك فإنه إذا ما تم نقل مخزونات عملية الطوارئ غير الموزعة إلى عملية الإغاثة الممتدة والإنعاش فلن تكون هناك تكاليف مصاحبة للدعم المباشر.

التوصيات:

ينبغي إيضاح القواعد التي تحكم دعم تكاليف النقل الداخلي والتخزين والمناولة خطياً لمجموع المنظمات الشريكة.

من الواجب حض الجهات المانحة على توفير تكاليف الدعم المباشر بالكامل، على نحو ما هو متفق عليه أصلاً.

أنشطة الغذاء مقابل العمل

٣٩- غدت أنشطة الغذاء مقابل العمل المنوال المعتاد في توزيع المعونة الغذائية في غضون أربعة أشهر وبدأ تطويرها بنشاط في كل البلدان منذ شهر يناير/كانون الثاني. ولقيت أنشطة الغذاء مقابل العمل ترحيب وطلب الحكومات المركزية، والحكومات المحلية، والشركاء المنفذين، والأفراد. وأشرفت أكثر من ٥٠ وكالة رئيسية، بما في ذلك وكالات **الأمم المتحدة**، والهيئات الحكومية، والمنظمات الدولية والمحلية غير الحكومية، على طائفة واسعة من أنشطة الغذاء مقابل العمل. واستُخدمت الأنشطة "المرنة" للغذاء مقابل العمل في نيكاراغوا كطريقة لتمكين الجميع من المشاركة، ولاسيما النساء اللواتي تقع على عاتقهن التزامات مثل رعاية الأطفال وتحضير الطعام. فقد تحول مثل هذه الالتزامات دون مشاركة المعنيين في العمل على مدى الوحدات الزمنية المعتادة التي تستغرق أربع ساعات. على أن الأنشطة "المرنة" للغذاء مقابل العمل تتيح للناس المشاركة في الفترات التي تسمح بها التزاماتهم.

٤٠- وفي غواتيمالا اعتُبرت أنشطة الغذاء مقابل العمل المنفذة في إطار عملية الطوارئ- إقليم أمريكا الوسطى ٦٠٧٩ "جسراً يكفل استمرار التنمية". وحيثما كان ذلك ممكناً تم انتقاء وكالات حسنة الموارد وذات مهارات ملائمة لتوفير السلع غير الغذائية؛ وقيَّد الافتقار إلى المعدات ومهارات الوكالات أنشطة بعض المجتمعات المحلية. وكانت المشروعات الجارية أهدافاً مغرية للمساندة عبر أنشطة الغذاء مقابل العمل.

٤١- وتسهم الأصول المادية مثل المنازل الجديدة أو المعاد بناؤها وإمدادات المياه في النهوض بالأوضاع المعيشية بالنسبة لبعض ضحايا الإعصار؛ ومن هؤلاء مثلاً الأسر التي كانت تعيش في السابق في منازل متعددة الأسر وغدت الآن تمتلك منزلاً خاصاً بها. وساعدت جهود إحياء البيئة وصيانتها في الحفاظ على موارد الرزق. وتشكّل الأصول البشرية مثل المهارات القابلة للنقل والهياكل المجتمعية المعززة منافع دائمة سواء للتصدي لحالات الطوارئ أو لتنفيذ عمليات التنمية الأطول أجلاً. وبعد كارثة ما فإن أنشطة الغذاء مقابل العمل تساعد على إعادة بناء موارد الرزق، كما أنها تسهم أيضاً في تأهيل المعرضين لهزات نفسية. ويمكن للأنشطة "المرنة" للغذاء مقابل العمل أن تسمح بدمج الاحتياجات والفرص المتباينة في إطار الغذاء مقابل العمل.

٤٢- وقامت العديد من المجتمعات المحلية بعمليات إصلاح المنازل أو بنائها كأنشطة للغذاء مقابل العمل. وبلا شك فإن هناك حاجة كبيرة للمساكن كي يتمكن الناس من ترك الملاجئ. على أن البعثة لاحظت أن هناك فوارق كبيرة في نوعية المساكن الموفرة، تبعاً للوكالات الشريكة أساساً. فثمة فرق شاسع بين مبنى بسيط مؤلف من غرفة واحدة قيمته ٥٠٠ دولار وآخر متعدد الغرف ومجهز بالكهرباء، والموقد، وإمدادات المياه المباشرة، ونظام الصرف الصحي وتبلغ تكلفته ٠٠٠ ٤ دولار. وكجهة مشاركة فإن من المستصوب أن ينظر **البرنامج** في القضايا التالية: السلامة من المخاطر المقبلة (الموقع)؛ والصحة (ما إذا كانت خدمات المياه النقية والصرف الصحي موفرة)؛ والملكية (منح سندات التملك للنساء؟)؛ وعملية التخصيص (الشفافية)؛ والموقع من زاوية فرص كسب العيش.

٤٣- وتلفت البعثة الانتباه بشكل خاص إلى قضايا السكن لأنها عاينت فوارق شاسعة في النوعية وفي ظروف توفير هذا الاستثمار. وهذه المشكلة العامة ذاتها قائمة في كل البرامج ذات الجهات المنفذة الشريكة، ولاسيما في ضوء تباين

اختصاصاتها وحجم تمويلها من المصادر الأخرى. ومما يزيد الأمر تعقيداً أن الوكالات المستقلة عن **البرنامج** ربما كانت تقوم بتنفيذ برامج مشابهة في المناطق ذاتها ولكن بمقاييس مختلفة. وفي الحالات الأخيرة فإن الاتساق وضبط النوعية سيعتمدان على قوة الوكالات الشريكة **للبرنامج** واختصاصها وشعورها العام بالمسؤولية.

٤٤- وتتسم مشكلة السكن بالحدة على وجه خاص في تيغوسيغالبا والمدن الضخمة الأخرى حيث دُمرت العديد من المساكن أثناء إعصار ميتش. وهنا أيضاً فإن الكثير من الناس ما زالوا يعيشون في منازل مؤقتة بل وحتى في ملاجئ بنيت خصيصاً لذلك. وفي غالب الأحيان تبنى المساكن الجديدة بعيداً عن مواقع العمل، ولذا فإن الناس لا يرغبون في مغادرة الملاجئ، وعلى أي حال فإن وتيرة بناء المساكن الجديدة تتسم بالبطء. وبالتالي فإن من المستبعد أن تُخلى الملاجئ أثناء عملية الإغاثة الممتدة والإنعاش أو أن تتم إعادة إسكان الناس على نحو واف.

التوصيات:

على **البرنامج** أن يتفق على طريقة عمل مع الشركاء لتحديد المستويات المقبولة فيما يتصل ببناء المساكن والاستثمارات الأخرى للغذاء مقابل العمل. ويتمتع **البرنامج** بالتأثير كما ويتحمل واجباً أخلاقياً بالنظر إلى أنه يساند هذه الاستثمارات عبر أنشطة الغذاء مقابل العمل.

على **البرنامج** أن يرصد أنشطة الوكالات، وأن يجري محاورات ومناقشات بشأن أنماط الشراكات المحتملة، وأن يقوم بذلك في ظل الظروف غير الطارئة ليتمكن من تحديد الشركاء الأقوياء والأنشطة المعينة لتدخلات الطوارئ على وجه السرعة.

على الخيارات الاستراتيجية لبرامج الغذاء مقابل العمل في إطار عملية للإغاثة الممتدة والإنعاش: (أ) أن تراعي الأطر الإنمائية القطرية بغية مساندتها وعدم إيذائها؛ (ب) أن تسعى لضمان الاستدامة عبر التشجيع على الصيانة (قضايا الملكية والمسؤولية)؛ (ج) أن تعمل بنشاط للسماح بمشاركة النساء؛ (د) أن تركّز على الإنتاج، والتخفيف من وطأة الفقر، والوصول إلى الأشد تضرراً؛ (هـ) أن تواصل التركيز على صغار المنتجين.

على **البرنامج** أن يساند تنفيذ رسائل وثيقة "تمكين التنمية" لعام ١٩٩٩ عبر العمل لضمان الاستدامة في برامج الغذاء مقابل العمل.

على **البرنامج** أن يركز في حالات الطوارئ على جهود تنمية الأصول البشرية وكذلك الأصول المادية وأن يساندها.

على **البرنامج** أن يستكشف إمكانية توسيع الأنشطة "المرنة" للغذاء مقابل العمل بحيث تنتشر فوائد الغذاء مقابل العمل لتصل إلى عدد أكبر من النساء.

على **البرنامج** أن يسعى للعثور على وكالات أخرى لتكليفها بمسؤولية عمليات إعادة إسكان النازحين الحضريين عندما تنتهي عملية الإغاثة الممتدة والإنعاش.

نوعية العبوات

٤٥- كانت نوعية العبوات على وجه العموم جيدة ولو أن الحاجة دعت إلى رفض بعض علب الأسماك لأنها كانت معطوبة، كما تمزقت بعض علب الأرز الكرتونية، وانخرقت بعض عبوات الزيت البلاستيكية سعة خمسة غالونات المشتراة محلياً وألحقت الضرر بسلع أخرى. على أن عدد أكياس الحبوب المعطوبة كان ضئيلاً بشكل عام.

خسائر ما بعد "سيف"

٤٦- كانت خسائر ما بعد "سيف" (التكلفة، التأمين، الشحن) في كل بلد ضمن حدود مقبولة، ولو أنه تعذر التأكد من الحالة خلال مرحلة الطوارئ الحادة حينما كانت الضوابط على التوزيع أضعف، وعندما جرى استخدام طائفة واسعة من وكلاء التسليم وتعيين موظفين لا يتمتعون بالكثير من الخبرة في ميدان النقل والإمداد. وبشكل عام فلقد كانت معدلات الخسائر أدنى من ٠,١ في المائة في هندوراس، و٠,٤٧ في المائة في نيكاراغوا، وأقل من ٠,٢٥ في المائة في غواتيمالا، و٠,٠٣ في المائة في السلفادور.

الجوانب الاقتصادية – الاجتماعية لأنشطة البرنامج

قضايا التمايز بين الجنسين

٤٧- كان معظم الموظفين المهنيين **للبرنامج** على وعي بالتزامات المنظمة تجاه النساء. وأكدت خطابات التفاهم أن من الأفضل أن تُوزع الأغذية على النساء. على أن العديد من الموظفين لم يكونوا على ثقة بأن من الصواب أن تكون الاستجابة ذات توجيه يراعي التمايز الجنسي خلال حالات الطوارئ الحادة. ومن جهة أخرى يمكن الافتراض بأن إعصار ميتش قد أثّر على الرجال والنساء بطريقة متباينة، وذلك في ضوء اختلاف درجة هشاشة أوضاع الفئتين المذكورتين قبل الكارثة. ورغم أن هناك موظفي ارتباط لقضايا التمايز بين الجنسين على مستوى المكاتب القطرية والإقليمية، فإن هؤلاء الموظفين كانوا يمتلكون مستويات مختلفة من المهارات. ولم يشارك أي خبير في قضايا التمايز في برمجة عملية الطوارئ، ولو أن **البرنامج** قام بتوعية الرّصاد الميدانيين في السلفادور مثلا. وتم جمع بعض البيانات المفصلة بحسب الجنس.

٤٨- وفي الملاجئ، اضطلعت النساء بأدوارهن التقليدية المتمثلة في التنظيف، والطهي، ورعاية الأسرة؛ وفي ملاجئ نيكاراغوا كانت هناك بعض الدلائل على مشاركة الرجال في دور غير تقليدي هو إعداد الطعام. وفي الوقت ذاته فإن النساء شاركن في إعادة بناء المنازل.

٤٩- واكتسبت النساء المشاركات في الأنشطة "المرنة" للغذاء مقابل العمل قدرة أكبر على التحكم بأوقاتهن للاضطلاع بأدوارهن المتعددة، ولو أن هناك الكثير الذي كان بالمستطاع فعله لمساندة النساء في استعادة فرص اكتساب الدخل. وبشكل عام فإن أنشطة الغذاء مقابل العمل عادت بفوائد أكبر على الرجال حيث أن أعداداً أكثر منهم استطاعت أن تحصل على عمالة مؤقتة عبر هذه الأنشطة.

٥٠- وتباين التقسيم الجنسي للموظفين المهنيين، والمنسقين، والرصّاد العاملين في **البرنامج** من بلد إلى آخر. ففي نيكاراغوا على سبيل المثال فإن النساء شكّلن نسبة ٦٤ في المائة من مجموع الموظفين المهنيين المشاركين في عملية الطوارئ. وفي شولوتيكا (هندوراس) لوحظ أن بعض النساء اعتبرن وجود امرأة في موقع السلطة عاملاً ييسر التواصل ويعزز من قدرتهن على التماس المساندة.

التوصيات:

على **البرنامج** أن يستعرض الموارد البشرية كي يفي "بالتزاماته تجاه النساء"، كما ينبغي أن يتولى موظف/خبير استشاري على المستوى الإقليمي أمر الإشراف على التقدم المحرز في هذا الصدد.

على **البرنامج** أن يسعى للتعاون مع الوكالات ذات الخبرة الطويلة في مراعاة قضايا التمايز بين الجنسين والمتعاقدة مع استشاريين مختصين بهذا المجال (الوكالة الكندية للتنمية الدولية في هندوراس، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في نيكاراغوا). وينبغي أن يتيح ذلك **للبرنامج** الانتفاع من إنجازاتها في الاستجابة للفرص والتصدي للمشكلات المتصلة بدمج بُعد قضايا التمايز في الأنشطة.

على **البرنامج** أن يستعرض أهداف استثمارية معينة للنساء ضمن عملية الإغاثة الممتدة والإنعاش، وذلك مثلاً بتيسير مشاركتهن في أنشطة الغذاء مقابل العمل.

توجيه المعونة

٥١- حددت الحكومات المعنية، في غضون الأيام القليلة الأولى لحالة الطوارئ، المناطق الجغرافية المحتاجة. وضمن هذا الإطار سعى **البرنامج** للتحقق من قوائم المستفيدين حسب الحاجة، مع الإدراك بأن الأشد فقراً يعانون على حد سواء من ضعف نظم موارد الرزق ومن اضطرارهم للعيش في المواقع الأكثر خطورة. وتم القبول بفقد المساكن كدليل على فقد الغذاء وفقد أساس مورد الرزق، وهو ما انطبق أيضاً على فقد الأرض. كما أقر **البرنامج** بأهمية فقدان العمل فيما يتصل بالإنتاج الغذائي والزراعة التصديرية، واتخذ قرارات عملية لمساندة إحياء بعضٍ من هذه الأنشطة. وانطلاقاً من يناير/كانون الثاني ١٩٩٩ شملت المجموعات المقصودة الأشخاص الذين ظلوا في الملاجئ، والمجموعات الضعيفة، وأولئك الذين تم تحديدهم بأسلوب الانتقاء الذاتي من خلال أنشطة الغذاء مقابل العمل. واشتد تركيز التوجيه أكثر فأكثر عبر التدقيق المتواصل لقوائم المستفيدين.

٥٢- وفي الواقع فإن قدرة **البرنامج** على توجيه المعونة كانت مقيدة بفعل ما يلي: الاعتماد على كفاءة، وقدرة، واستقامة الوكالات الشريكة؛ وصعوبة التوجيه في ظل ضخامة عدد الفقراء؛ والتعاريف الفضفاضة للمستفيدين، وندرة الشركاء المحتملين في المناطق الصعبة مثل الأراضي الساحلية المطلة على المحيط الأطلسي. وكان من المستبعد أن تحظى المجتمعات المحلية في تلك المناطق النائية بالأولوية، مهما كانت حاجتها، حتى مراحل لاحقة. ومن الناحية العملية فإن من غير الممكن أن يكون الأمر بخلاف ذلك.

التوصيات:

على **البرنامج** أن يحدد معايير توجيه واضحة للاستخدام الداخلي ولاستخدام الشركاء، وأن يراعي احتياجات المجموعات التي تُستبعد عادة وكذلك متطلبات كل حالة طوارئ.

على **البرنامج** أن يقوم بعمليات تقدير مشتركة مع الوكالات الشريكة فيما يتصل بضرورة توجيه المعونة وتقييم ذلك التوجيه.

المستفيدون

٥٣- على الرغم من أن أنشطة الغذاء مقابل العمل تسعى للسماح بمشاركة المستفيدين، فإن العديد يشاركون عبر أسلوب الانتقاء الذاتي فحسب في النشاط المعني. وعلى ما يبدو فإن بعض الوكالات الشريكة تنظر إلى المستفيدين

باعتبارهم أداة للاستخدام، أي كأيد عاملة لا كواضعي قرارات. وهكذا فإنه ليس لبنّائي المساكن من تأثير على التصميم والتخطيط. وفي العديد من الحالات فإن من المفترض أن يكون هؤلاء قادرين في وقت لاحق على أن يكيفوا منازلهم حسب ما يرغبون عند توسيعها، وهو خيار لجأ إليه الكثيرون. وبالمثل فإن المستفيدين تمكنوا، في مشروعات الحماية البيئية، من انتقاء المحاصيل التي سيزرعون، ونوع الأشجار التي سيشترون، رغم أن القرارات المتصلة بنطاق الخيارات قد اتُخذت على يد الوكالات الشريكة.

٥٤- وفي السلفادور عمل الرصّاد كنقاط نفاذ للمستفيدين. وأدرك الرصّاد وجهات نظر المستفيدين لأن قوائم التدقيق التي يحملونها تكفل مراعاة تلك الوجهات.

توصية:

تتطلب المناقشات مع المستفيدين عن حاجاتهم ومفاهيمهم الوقت والمهارة. وعلى **البرنامج** أن ينظر في استخدام خبير في الانثروبولوجيا الاجتماعية لاستكشاف مفاهيم المستفيدين إزاء المعونة واحتياجات الطوارئ، وخصوصاً ولكن دون حصر، في صفوف مجموعات مثل الميسكيتو. ومن المستصوب الاتصال بمجموعات المناطق النائية/ الوعرة بهذا الشأن أثناء الأوقات "الطبيعية"، لا خلال حالة طوارئ.

الرصد والتقييم

٥٥- تتسم أنشطة الرصد والتقييم بأهمية حاسمة في ضمان الفعالية والكفاءة. ويؤثر الرّصاد، وهم عيون **البرنامج** وآذانه وصوته، على نوعية أدائه، ولاسيما على رأي المستفيدين فيه. وقد بدأ التعاقد مع الرصّاد وتدريبهم اعتباراً من ديسمبر/كانون الأول، ولو أن بعضهم (ولحسن الحظ) جاء من البرامج الجارية والمكاتب المحلية القائمة. وعلى ما يبدو فإن تجربة استخدام الرصّاد النظراء، العاملين انطلاقاً من المكاتب ذاتها، مثل ما حدث في نيكاراغوا، كانت مفيدة وذات كفاءة تكاليفية وقابلة للتكرار. وأنفق الرصّاد الكثير من الوقت (وعلى حق) في تدقيق قوائم المستفيدين، بما أتاح لهم اكتساب معرفة وافية بالمجتمعات المحلية. وفي السلفادور قدم الرصّاد تقارير وجيزة يومية عن أنشطتهم، موفرين بذلك صورة قيمة وفورية عن الظروف القائمة لواضعي القرارات الرئيسيين.

٥٦- وعلى النقيض من ذلك فإن التقارير الأسبوعية، المكتظة بالبيانات الكمية، تطلبت وقتاً طويلاً. وبمقدور البيانات النوعية حسنة التوقيت أن تعزز من تركيز تسليم البرنامج إذا ما تم طرح الأسئلة الصحيحة كما حدث في نيكاراغوا. وهذه الأسئلة هي التي توفر مثلاً معلومات عن قضايا التمايز بين الجنسين، واحتياجات المستفيدين ومفاهيمهم، وعن الخصوصية المحلية.

٥٧- وكما هو الأمر بالنسبة لتوجيه المعونة، فإن الرصد يعتمد على نوعية الوكالات الشريكة. وتعرب البعثة عن ترحيبها بتعيين خبير استشاري مؤخراً تدعمه الوكالة الألمانية للتعاون التقني في مكتب هندوراس للاضطلاع بمسؤولية رصد وتقييم الجوانب الاجتماعية لعملية الإغاثة الممتدة والإنعاش.

التوصيات:

على **البرنامج** أن ينظم الخبرة المتراكمة في ميدان الرصد والتقييم بغية وضع كتيب تشغيلي بسيط لعمليات الطوارئ المقبلة.

ينبغي وضع خطوط توجيهية للاستخدام الداخلي ولاستخدام الشركاء تحدد معلومات الرصد والتقييم الضرورية النوعية منها والكمية.

على **البرنامج** أن يواصل التقدم نحو استخدام الرصد والتقييم كإسهام رئيسي في تطوير ثقافة مؤسسية تأملية وكأداة للإدارة.

الدروس المستفادة

٥٨- يمكن تنظيم أنشطة الغذاء مقابل العمل على نطاق واسع للغاية وتنفيذها بُعيد مرحلة الطوارئ الحادة. على أن تحقيق فعاليتها الكاملة يتطلب شراكات لتوفير المساعدات التقنية والسلع غير الغذائية، لضمان استدامة الأصول المنشأة.

٥٩- ينبغي أن يُحسب حساب المخاطر الطبيعية، وهي جزء من الحياة العادية في أمريكا الوسطى، في المشروعات الإنمائية، وذلك من خلال التخطيط الاحترازي. ويمكن أن تكون وحدات تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها ذات أهمية حاسمة في وضع الخطط الاحترازية الفعالة، وأن تقوم بتنفيذ أنشطتها كجانب من جوانب الأنشطة الإنمائية المعتادة، لا خلال حالات الطوارئ فقط.

الاستنتاجات

٦٠- هناك العديد من المزايا المهمة في استخدام المكاتب والتجمعات الإقليمية في تصميم أنشطة **البرنامج** ومساندتها، ولو أن من الواجب أن يتم التسليم عبر النظم القطرية. وقد أسهمت ترتيبات **البرنامج** الاحتياطية ونشره السريع للموارد المتاحة وللموظفين المتوافرين في ضمان استجابته الفعالة. ورغم أن قيمة المخزونات الغذائية القطرية في حالات الطوارئ الحادة قد تأكدت من جديد، فإن من الضروري التوصل إلى حل لمشكلة التسديد السريع للقروض لتفادي تعريض المشروعات الإنمائية للخطر. وبالإضافة إلى ذلك فإن اقتراض المخزونات الغذائية من المشروعات الإنمائية، التي لم تكن لها بنود للنقل الداخلي والتخزين والمناولة في ثلاثة من البلدان المنكوبة، قد سبب مشكلات في استخدام هذه الموارد في حالات الطوارئ. وكان مستوى الأموال المتاحة لتغطية تكاليف الدعم المباشر مفرط الانخفاض مما أقام عقبات في وجه تنفيذ عملية الطوارئ- إقليم أمريكا الوسطى ٦٠٧٩. ويمكن أن تكون الزيارات الميدانية التي تقوم بها الجهات المانحة فعالة للغاية في ضمان المساندة المتواصلة المستنيرة لعمليات **البرنامج**.

٦١- شملت عملية الطوارئ- إقليم أمريكا الوسطى ٦٠٧٩ واحدة من أضخم عمليات تنفيذ أنشطة الغذاء مقابل العمل في الأشهر الثلاثة التي أعقبت الكارثة الطبيعية. ويتمتع **البرنامج**، باعتباره موفراً رئيسياً للإغاثة من الكوارث، بالتأثير في مشروعات الغذاء مقابل العمل ضمن عملية الطوارئ بما يتيح له ضمان زيادة الفرص للقيام بالأنشطة المسؤولة اجتماعياً بعد الكارثة. ويمكن أن تكون معونة **البرنامج** الغذائية المقدمة مع المساعدات التقنية والسلع غير الغذائية التي توفرها المنظمات الشريكة المختصة فعالة للغاية من الزاوية التضافرية في انشاء الأصول. وقد اضطلعت هيئات المجتمع المدني والقوات العسكرية بدور هام في مرحلة الطوارئ الحادة، وأتاحت قدراتها للاستخدام. ومن المهم للغاية

تحديد الشركاء الفعالين والكفوئين قبل حالات الطوارئ ومواصلة رصد فعاليتهم وكفاءتهم خلال تلك الحالات. وقد شكّل توفير المعونة الغذائية الطارئة في الوقت المناسب مساهمة قيمة في الحفاظ على الاستقرار الاجتماعي في أعقاب إعصار ميتش.