برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، ١٧ - ٢٠٠٠/٥/١٩

تقارير التقييم

البند ٣ من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس لينظر فيها

A

Distribution: GENERAL

WFP/EB.2/2000/3/5

31 March 2000

ORIGINAL: ENGLISH

تقرير التقييم الموجز عن عملية الطوارئ إقليم كوسوفو ٦٠٤٠

تقديم المعونة الغذائية إلى النازحين في كوسوفو وإلى اللاجئين من كوسوفو في جمهورية يوغسلافيا الاتحادية، وألبانيا وجمهورية مقدونيا اليوغسلافية سابقا.

مدة المشروع:	ثلاثة عشر شهرا	
تاريخ التقييم:	١٩٩٩/١٠/٢٣	١٩٩٩/١١/١٤
تاريخ إجازة المشروع:	١٩٩٨/١١/٣	
تاريخ التوزيع الأول:	١٩٩٨/٩/١	
تاريخ نهاية المشروع رسميا:	١٩٩٩/١٢/٢	

التكاليف (بدولار الولايات المتحدة الأمريكية)

مجموع التكاليف التي يتحملها **البرنامج**:	٨٨١ ٤٤٩ ٩٩ دولارا
مجموع تكاليف الأغذية:	٧٢٦ ٢١٦ ٤٧ دولارا

الموجز

يغطي تقرير **برنامج الأغذية العالمي** عن عملية إقليم كوسوفو، الفترة الحرجة الممتدة من سبتمبر/أيلول ١٩٩٨ إلى يوليو/تموز ١٩٩٩. ويستعرض المراحل الثلاث التالية لتقديم المساعدة: من سبتمبر/أيلول ١٩٩٨ إلى مارس/آذار ١٩٩٩، مرحلة تركزت فيها عناية **برنامج الأغذية العالمي** على النازحين وعلى سائر المجموعات الضعيفة داخل كوسوفو؛ ثم من مارس/آذار إلى منتصف يونيو/حزيران ١٩٩٩، مرحلة انصبت فيها المساعدة بكثافة على اللاجئين إلى ألبانيا وجمهورية مقدونيا اليوغسلافية سابقا وإلى الجبل الأسود؛ وأخيرا، المرحلة التي شهدت العودة السريعة للاجئين والنازحين من منتصف يونيو/حزيران إلى يوليو/تموز ١٩٩٩، إلى مواطنهم الأصلية.

وحُدِّد عدد من المسائل الرئيسية بخصوص هذه العملية، وصيغت توصيات بشأن عمليات تدخُّل ذات طبيعة مماثلة قد تُجرى مستقبلا. وتتعلق التوصيات الرئيسية بالتخطيط لحالات الطوارئ، فقد اقتُرِح فيها أن يضع **البرنامج** إطار عمل للإنذار المبكر، والاستعداد والتصدّي سريعا لحالات الطوارئ المتطوِّرة. ورُئي أيضا في هذه التوصيات أن تُستعرَض الطريقة الناجحة التي استخدم بها **البرنامج** تكنولوجيا الاتصال والمعلومات في عملية كوسوفو، وأن يستفاد من النتائج لزيادة قدرة البرنامج على التصدي بسرعة.

واقتُرح بخصوص التوظيف أن يستفاد من الخبرة المكتسبة في إطار عملية كوسوفو لتصميم نظم سريع لتنمية الموارد البشرية. وتتعلق توصيات أخرى بالفوائد التي تُجنى من تحسين استراتيجيات **البرنامج** بوصفه المنظمة الرائدة في مجال تنسيق الأغذية وسياسات المعونة الغذائية في حالات الطوارئ، كما تتعلق بإمكانات تحسين التنسيق مع القوات المسلحة في ظروف الطوارئ المعقَّدة.

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

رئيس مسؤولي التقييم (OEDE): R. Huss رقم الهاتف: 066513-2358

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

مقدمة

١- أجيزت عملية الطوارئ كوسوفو ٦٠٤٠ "تقديم المعونة الغذائية إلى النازحين في كوسوفو وإلى اللاجئين من كوسوفو في جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية، وألبانيا، وجمهورية مقدونيا اليوغسلافية سابقا" في نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٨. ثم وُسِّع نطاقها بتعديله ١١ مرة.

٢- قرر **برنامج الأغذية العالمي** في عام ١٩٩٩ إجراء تقييم للعملية. وطلب من بعثة التقييم، إضافة إلى تقدير المنجزات، تحديد العناصر التي اتسمت بأهمية خاصة في عملية **برنامج الأغذية العالمي** بحيث صارت نموذجا يحتذى به مستقبلا في عمليات المساعدة الطارئة.

٣- اضطلع بالتقييم خبير استشاري خارجي يسانده مكتب التقييم. واشتمل عمله على استعراض التقارير، وعلى عمل ميداني لمدة ثلاثة أسابيع في ألبانيا، ومقدونيا، وكوسوفو. وقبل ذلك أُرسل استبيان منهجي إلى مكاتب البرنامج الميدانية من أجل جمع المعلومات من الموظفين العاملين في الميدان وغيرهم من الأطراف المشاركة.

٤- اتصلت بعثة التقييم بالجهات الفاعلة الرئيسية، وأجرت أكثر من ٦٠ مقابلة مع أهل الخبرة العاملين لدى منظمات مختلفة مثل: **برنامج الأغذية العالمي**، و**مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين**، والمنظمات غير الحكومية، والجهات المانحة والمنظمات الحكومية، وغير ذلك. وأُجريت مقابلات جماعية مكثَّفة مع الذين تلقوا مساعدات في كوسوفو. وأجريت أيضا مقابلات مع مجموعات مستهدفة أخرى في كل من مقدونيا وألبانيا. وأثناء زيارات ميدانية للمخيّمات والمراكز الجماعية والمستودعات ونقاط التوزيع، أُجريت أيضا مقابلات مع ممثلي مختلف المنظمات.

النتائج

عرض عام

٥- اشتملت عملية الطوارئ ٦٠٤٠ على مجموعة من الأنشطة، نُفِّذت في سياق أزمة كوسوفو حتى يونيو/حزيران ١٩٩٩. وتمثل النهج المعتمد في دمج مساعدات العمليّتين ٦٠٤٠ و٥١٤٢ في برنامج واحد. وفي يوليو/تموز ١٩٩٩، مضى **برنامج الأغذية العالمي** خطوة أبعد إلى الأمام، إذ دمج جميع الأنشطة الجارية داخل المنطقة في عملية واحدة، وهي عملية الطوارئ ٦١٣٦. واستُكمِلت معلومات وثيقة عملية الطوارئ ٦٠٤٠ تكرارا على أثر تعديلات الميزانية. وتمكن **برنامج الأغذية العالمي**، بالتعاون مع جهات أخرى مانحة للأغذية، من تلبية الاحتياجات الغذائية الأساسية للاجئين والنازحين والمجموعات الضعيفة الأخرى، في مواقع جغرافية مختلفة من جنوب البلقان المنكوب.

٦- بعد إجازة المشروع الأول لعملية الطوارئ ٦٠٤٠، واجه **برنامج الأغذية العالمي** تغيرا مأساويا في الأحداث، فاضطر إلى إدخال تعديلات عليه بغية مواءمة العملية للتطور السريع في الظروف. وعلى الرغم من أن هذه التعديلات يتعلق أكثرها بالإجراءات المالية ونقل المواد الغذائية واستبدال السلع، فقد جرى إدخال ثلاث زيادات كبرى على التقدير الإجمالي للمتطلّبات الغذائية، وتمديد الفترة مرتين، لتعكس التغيرات العسكرية والسياسية والموارد التي قدّمها المانحون.

٧- كانت الاستجابة للنداءات إيجابية للغاية. فمنذ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٩، وصلت قيمة الهبات التي تلقتها عملية الطوارئ ٦٠٤٠ إلى ٨٨ مليون دولار، ما يعادل ٧٣٠ ٩٩ طنا من المواد الغذائية. وكان المانحون الرئيسيّون هم اللجنة الأوروبية وألمانيا وإيطاليا واليابان وهولندا والنرويج والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية. وقدّم أيضا مانحون جدد، مثل كرواتيا، مساعدات نقدية أو بشكل سلع غذائية.

٨- وكانت الاستجابة السخية دليلا على اهتمام المجتمع الدولي بالشؤون الإنسانية. وعبّرت أيضا عن اهتمام سياسي قوي بإيجاد حل للنزاع. وقد يكون زادها زخما الخوف من امتداد النزاع إلى بلدان أخرى داخل المنطقة. وكان للبلدان الأوروبية، المتلقية دفق المهاجرين من أبناء الإثنية الألبانية، مصلحةٌ خاصة في تسوية الوضع. ويمكن تفسير الدعم القوي الذي تلقاه **برنامج الأغذية العالمي** بأنه برهان على ثقة المجتمع الدولي بقدرة **البرنامج** على الاستجابة بسرعة وفعالية لمتطلبات الأزمة.

٩- كان الهدف الإجمالي المنشود من عملية الطوارئ ٦٠٤٠ هو درء المجاعة وسوء التغذية عن المجموعات السكانية التي تم تهجيرها إذ حاولت الهرب من العنف الذي اندلع في كوسوفو. وقد تحقق هذا الهدف، كما ثبت في تقارير موثَّقة عنه. ففي مواقع اللجوء الرئيسية، مثل كوكش في ألبانيا، لم ينخفض مستوى التغذية أبدا عن المعايير المقبولة. ولم يُذكر ارتفاع معدلات الوفيات في أي من مواقع اللجوء.

١٠- ويمكن أن يعزى فضل النتائج إلى توفير **برنامج الأغذية العالمي** وغيره من الجهات المورّدة، إمداداتٍ غذائية وافية وفي الوقت المناسب تقريبا، للمجموعات المستهدفة. ولكن ما حدث في هذه الحالة، كما في الأزمات الكبرى الأخرى المماثلة، أن اللاجئين والنازحين تولَّوا بأنفسهم مسؤولية الحفاظ على بقائهم ورفاهيتهم، ولا سيما خلال الأسابيع الأولى من الطوارئ. فقد وجدت البعثة، بالإضافة إلى المساعدة الخارجية، أن آليات التصدّي المتوافرة لكثير من المجموعات المنكوبة اضطلعت أيضا بدور حاسم في درء المجاعة وسوء التغذية. وتمثلت هذه الآليات في:

(أ) الخطط الاحترازية للاجئين والنازحين وغيرهم من المجموعات الضعيفة، والمخزَّونات الغذائية لحالات الطوارئ، والموارد الاحتياطية التي مكّنتهم من اجتياز فترات تهجيرهم؛

(ب) المساعدات السخية التي قدمها أعضاء الأسر المقيمين داخل كوسوفو وخارجها. إن توفير المواد الغذائية والمأوى، إلى جانب التحويلات المالية من الخارج قد ساعد اللاجئين والنازحين على اجتياز الفترات الشحيحة بالمساعدات الخارجية.

١١- تأكد من خلال المقابلات التي أُجريت مع المجموعات التي كانت مستهدفة بعملية الطوارئ ٦٠٤٠ أنه لم يحصل نفاد عام في المواد الغذائية. فقد أفاد الجميع تقريبا ممن تلقوا المساعدات أن الأغذية التي وُزِّعت عليهم كانت جيدة وكافية.

١٢- ولكن، على الرغم من بقاء الهدف الإجمالي للبرنامج على حاله – أي درء المجاعة وسوء التغذية عن المجموعات الإثنية المهجَّرة جراء العنف الجاري في كوسوفو كانت الأهداف الجزئية والظروف الميدانية ونوع المجموعات المستهدفة تتغير باستمرار. فالعملية شملت بالواقع ثلاث فترات متميزة نوجز بيانها فيما يلي.

المرحلة الأولى

١٣- امتدت المرحلة الأولى من سبتمبر/أيلول ١٩٩٨ إلى مارس/آذار ١٩٩٩. وتركزت فيها عمليات **برنامج الأغذية العالمي** على النازحين، موفِّرة لهم الدعم اللازم. وكانت المجموعة المقصودة بصورة رئيسية هي أبناء الإثنية الألبانية الذين اضطروا إلى ترك منازلهم من جراء العنف، وإلى التماس المأوى والمساندة عند الآخرين. وقُدِّمت المساعدات أيضا إلى الأسر المضيفة المحتاجة إلى مواد غذائية. ولم ويلزم نقل مواد غذائية إلى خارج كوسوفو خلال هذه المرحلة إلا بكميات محدودة، أي إلى ألبانيا ومقدونيا والجبل الأسود. وقُدِّرت التكاليف التي ترتبت على **البرنامج** بما مجموعه ٢٠ مليون دولار. وقد تمت تغطية احتياجات عملية الطوارئ الجارية في يوغسلافيا السابقة من العاملين.

١٤- وهدفت هذه العملية إلى درء المجاعة وسوء التغذية عن مجموعة من الناس تبلغ ٤٢٠ ٠٠٠ نسمة، وكذلك درء المزيد من عمليات التهجير. وهدفت الخطة أيضا إلى تأمين احتياجات شهري الشتاء، يناير/كانون الثاني وفبراير/شباط ١٩٩٩.

١٥- وكان **برنامج الأغذية العالمي** واحدا بين عدد من موردي كوسوفو بالمواد الغذائية. وأدام كل من اللجنة الدولية للصليب الأحمر، وخدمات الغوث الكاثوليكية، وجمعية الرحمة الدولية قنوات الإمداد الخاصة به. وبعد أن كان **البرنامج** لا يسهم خلال شهري سبتمبر/أيلول وأكتوبر/تشرين الأول بأكثر من ١٠ بالمائة من مجموع المواد الغذائية الموزعة، ارتفع إسهامه إلى ٢٥ بالمائة في فبراير/شباط ١٩٩٩، حين جرى توزيع كميات كبيرة من المواد الغذائية. وقد اضطلعت جمعية الأم تريزا بدور هام في بلوغ الفئات المستهدفة وتوزيع المؤن عليها.

١٦- واجه **البرنامج** مصاعب في الوصول إلى الفئات المستهدفة داخل كوسوفو خلال الفترة الممتدة من سبتمبر/أيلول إلى ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٨، إذ إن مشكلات اعترضت وحدات الإمداد التابعة له كما اعترضت شركاءه التنفيذيين: من موانئ غير مجهزة كفاية التجهيز، وإجراءات جمركية مربكة، وطرق نقل سيِّئة. ولم تكن مخزونات شهري الشتاء قد وزعت بعد. أما الهدف الثاني، تحاشي المزيد من عمليات التهجير، فقد تعذر تحقيقه حيث كان الناس يطردون من بيوتهم تحت تهديد السلاح.

١٧- إن عدم حصول نقص خطير في المواد الغذائية، على الرغم من المصاعب التي اعترضت إمداد المجموعات المستهدفة بهذه المواد، يعزى إلى آليات التصدّي المشار إليها آنفا. ويمكن الافتراض عن ثقة أن هذه المواد كانت في الأيام الأولى من الطوارئ متوافرة بكميات لا بأس بها، شكلت الرصيد اللازم لصمود الناس ريثما بدأت تصل المساعدات الخارجية. وعند وصول المواد الغذائية من **البرنامج** والجهات الأخرى تم توجيهها إلى تجديد مخزون الأسر الغذائي.

١٨- انصبت العناية خلال هذه الفترة على كوسوفو. وبدأت تُنظَّم بطيئا عمليات الغوث في ألبانيا، بينما احتاجت كل من مقدونيا والجبل الأسود كميات محدودة فقط من المواد الغذائية لمساعدة أعداداً صغيرة من اللاجئين والنازحين.

المرحلة الثانية

١٩- غطت المرحلة الثانية من عملية الطوارئ ٦٠٤٠ فترة الأشهر الثلاثة المأساوية من مارس/آذار إلى يونيو/حزيران ١٩٩٩، وعالجت وضع اللاجئين والنازحين، في كل من ألبانيا ومقدونيا والجبل الأسود وكوسوفو. ففي أوائل يونيو/حزيران ١٩٩٩، كان ٧٥٠ ٠٠٠ لاجئ على وجه التقريب قد فرّوا إلى البلدان المجاورة، و١٥٠ ٠٠٠

شخص قد هُجِّروا إلى أنحاء أخرى من صربيا والجبل الأسود، و٠٠٠ ٦٠٠ قد تركوا منازلهم ولكن بقوا في الإقليم. فبلغ مجموع المهجَّرين نحو مليون ونصف مليون نسمة.

٢٠- ففي هذه المرحلة جرت أكثرية المساعدات المقدمة في إطار عملية الطوارئ ٦٠٤٠، إذ شهدت نزوح اللاجئين بأعداد كبيرة من كوسوفو نزوحا غير متوقع وسريع، كما شهدت عودتهم تلقائيا في غضون فترة قصيرة جدا. وخلال هذه المرحلة، تعيَّن على **برنامج الأغذية العالمي** أن يواجه بصورة حازمة تحديات الإمداد، ونشر العاملين المؤهَّلين، وتنسيق السياسات الغذائية وأعمال الغوث.

٢١- ونتيجة لتعديلات الميزانية استجابة لدواعي الظروف، بلغ برنامج الغوث في هذه الفترة ذروته بتخصيص ما قارب مجموعه ٩٠ مليون دولار. وكان الهدف الإجمالي هو توفير المواد الغذائية لنحو ٠٠٠ ٩٥٠ لاجئ، وللنازحين وغيرهم من الفئات الضعيفة المنكوبة بالنزاع.

٢٢- وظل الهدف الإجمالي في هذه المرحلة نفس الذي اعتُمِد للمرحلة السابقة. وصارت فئات جديدة مستهدفة مثل اللاجئين في المخيمات والمراكز الجماعية، واللاجئين المقيمين في منازل خاصة، والعائلات المضيفة المعوِزة، وغير ذلك من الفئات الضعيفة.

٢٣- وتعقدت أكثر مهمة توزيع الأغذية على مختلف الفئات المستهدفة. وقدّمت أيضا جهات مانحة ثنائية ومانحون آخرون مواد غذائية بطرق مختلفة. وكان **برنامج الأغذية العالمي** وقتئذ الموزِّع الرئيسي للأغذية، فصار منسِّقَ الأنشطة في هذا المجال. وبخصوص التوزيع الأخير للأغذية، اتفق **البرنامج** مع **مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** ومع عدد من المنظمات الدولية غير الحكومية، التي اضطلعت في أكثرية الحالات بالتوزيع الأخير على الفئات المستهدفة.

٢٤- وعلى أثر تدخل حلف شمال الأطلنطي، تدفق اللاجئون تدفقا مطردا، إلى **ألبانيا** أولا، بمعدل ٠٠٠ ٣٠ نسمة يوميا. وفي نهاية يونيو/حزيران بلغ عدد اللاجئين إليها نحو ٠٠٠ ٤٦٠. وهكذا زاد تدفق اللاجئين الكثيف عن عدد سكان هذا البلد بنسبة تفوق ١٢ بالمائة. وكما حصل في مناطق أخرى، فقد وجد أكثر اللاجئين مأوى في منازل خاصة، ولم يبقَ في المخيمات والمراكز الجماعية إلا أعداداً صغيرة. وفي ألبانيا، أقام ثلثا العدد الإجمالي ضيوفا على عائلات أو استأجروا شققا. وهذا يؤكد ما وقفت عليه البعثة من أنه في كثير من الحالات كان السكان المنكوبون يمتلكون بعض الموارد، وأنهم ما كانوا مرهونين كليا بالمساعدات الخارجية.

٢٥- وأُنزل لاجئون آخرون في مراكز جماعية أو معسكرات. فوجد ٠٠٠ ٨٣ لاجئ تقريبا مأواهم في معسكرات أقامتها وأدارتها منظمات ثنائية ودولية مختلفة. وشارك جنود حلف شمال الأطلنطي وجنود آخرون في بناء المخيمات وتشغيلها وصيانتها. وكانت الخدمات الأساسية المتاحة هي توفير الماء، والمرافق الصحية والجماعية، وفي بعض الحالات مرافق تعليمية. تركز وثلثا مجموع اللاجئين المقيمين في مخيمات كانوا في كوكِش (٠٠٠ ٣١) ودورِّش (٠٠٠ ١٣) وتيرانا (٠٠٠ ١٣)، ووُزّع الثلث الباقي على الأقاليم الأخرى.

٢٦- في نهاية هذه المرحلة، عاد جميع اللاجئين تقريبا إلى كوسوفو بصورة عفوية، مدعومين بإمدادات خارجية بسيطة. ويمكن اعتبار ذلك إحدى الحركات الأشد إثارة للعجب في تاريخ أحداث اللجوء. وكان **برنامج الأغذية العالمي** قد وضع استراتيجية انسحاب واضحة، تقضي أن يسلم **البرنامج** المسؤولية إلى **مفوضية الأمم المتحدة لشؤون**

اللاجئين، حالما ينخفض عدد اللاجئين إلى ما دون حد أدنى هو عدد ٥٠٠٠ لاجئ. ولكن في الواقع، لم يجرِ هذا التسليم إلا في ألبانيا، ولم يتم هنا إلا في أغسطس/آب ١٩٩٩.

٢٧- وفي نهاية مارس/آذار ١٩٩٩، كان تقدير **مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** أن زهاء ٠٠٠ ٦٥ شخص فرّوا من كوسوفو إلى مقدونيا. لكن تدفق اللاجئين إليها استمر حتى أوائل يونيو/حزيران، وقُدِّر وقتئذ عددهم فيها بزهاء ١٠٠ ٢٥٤ نسمة، يقيم أكثرهم عند عائلات مضيفة وبعضهم في معسكرات. وجرى توزيع المؤن على اللاجئين المقيمين عند عائلات مضيفة على يد لجنة الصليب الأحمر المقدونية، بالتنسيق مع الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر.

٢٨- في منتصف يونيو/حزيران كانت ثمانية معسكرات للاجئين قد أقيمت ومعسكر آخرُ قيد البناء. وكان قائما أيضا مركز جماعي. وكان يجري توزيع الحصص الغذائية الأساسية من قبل **برنامج الأغذية العالمي**، وتقدم منظمات غير حكومية حصصا تكميلية. وكانت مخيمات تفتقر إلى مرافق الطبخ، الأمر الذي اضطر **البرنامج** إلى توزيع حصص من الأطعمة الجاهزة.

٢٩- بدأ اللاجئون يعودون إلى إقليم كوسوفو حالما دخلته قوات **الأمم المتحدة** في ١٢ يونيو/حزيران. فبدأ إغلاق المخيَّمات ونقل الكميات المخزونة من المؤن. وبحلول يوليو/تموز كان قد تم إغلاق أربعة معسكرات، ونقل المؤن المخزونة إلى سكوبيي، وتحويل ما يصل من المؤن إلى كوسوفو حتى بلغت كميتها ٥٠٠٠ طن في نهاية سبتمبر/أيلول. ولحقت منظمات غير حكومية كثيرة باللاجئين إلى كوسوفو، بينما بقيت ست منها في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقا إلى جانب منظمات الصليب الأحمر.

٣٠- وبعد مغادرة لاجئي كوسوفو، أتى دفق جديد من اللاجئين، أي من الرومة والصرب قادمين من كوسوفو، ومن الألبان قادمين من جنوبيّ صربيا. فظل **برنامج الأغذية العالمي** مسؤولا طيلة الأزمة عن تقديم المساعدات الغذائية إلى اللاجئين، فيما قدمت خدمات الغوث الكاثوليكية المساعدات إلى العائلات المستضيفة لهم.

٣١- وكان الجبل الأسود قد استقبل نحو ٠٠٠ ٣٤ نازح، قبل وقوع القصف من جانب قوات حلف شمال الأطلنطي، وارتفع هذا العدد إلى ٠٠٠ ٨٣ أثناء الحملة الجوية. وحالما دخلت قوات ك-فور إلى كوسوفو، بدأ النازحون يعودون من الجبل الأسود إلى كوسوفو، مثلما فعل الذين لجأوا إلى ألبانيا ومقدونيا. وفي غضون فترة قصيرة، عاد إلى كوسوفو نحو ٠٠٠ ٤٣ نازح. وفي الوقت نفسه، وجد كثير من الصرب والرومة المقيمين في كوسوفو أنفسهم في خطر، فهربوا، وبلغ عدد من وصل منهم إلى الجبل الأسود حتى نهاية يونيو/حزيران أكثر من ٠٠٠ ٢٠ نسمة.

المرحلة الثالثة

٣٢- تبدل بسرعة سير الأحداث بعد ١٠ يونيو/حزيران، حين وقع اتفاق عسكري تقني بين حكومة جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية وحلف شمال الأطلنطي. فبعد وقت قصير من توقيع الاتفاق، دخل موظفو **الأمم المتحدة** للشؤون الإنسانية ودخلت معهم قوافل الغوث إلى كوسوفو. وفي هذا السياق تلقى **برنامج الأغذية العالمي** دعما كبيرا من المنظمات غير الحكومية من أجل إزالة الألغام التي لم تنفجر بعد من مستودعاته ومكاتبه. وقد كانت هذه العملية حاسمة في سبيل تمكين البرنامج من القيام بعملياته بسرعة كبيرة.

٣٣- غطت المرحلة الثالثة النصف الثاني من يونيو/حزيران وبداية يوليو/تموز، الفترة القصيرة التي شهدت عودة أكثرية اللاجئين والنازحين إلى كوسوفو. ففي الأسبوعين الأولين من حركة العودة هذه، رجع أكثر من ٤١٥ ٠٠٠ لاجئ بوسائلهم الخاصة وبوسائل أخرى بتنظيم انتقالهم جماعيا من المخيَّمات. وفي أواخر يوليو/تموز ناهز عدد العائدين ٧٠٠ ٠٠٠ نسمة. واشتملت أيضا المرحلة الثالثة هذه على إنهاء الأنشطة والانسحاب تدريجيا، ولا سيما من ألبانيا ومقدونيا.

٣٤- وفي حين بقي الهدف الإجمالي كما كان، حصل تغيير كبير في الأهداف المباشرة. إذ أصبح القصد هو تزويد العائدين بأكبر قدر ممكن من المؤن عند مغادرتهم البلد المضيف، بغية تكوين أرصدة من المؤن في كوسوفو، تساعد العائدين وإلى حد ما الذين لم ينزحوا على استرجاع قواهم والبدء بإعادة بناء أسباب معيشتهم. وفي هذه المرحلة كان لدى **البرنامج** خطة احترازية جاهزة بخصوص عودة أعداد كبيرة من الناس إلى كوسوفو، وكان متوافرا لديه أيضا ما يلزم من الموارد.

قضايا وتوصيات

٣٥- طلب من البعثة تحديد عدد من القضايا التي تعتبر أساسية لهذه العملية ويمكن الاسترشاد بها مستقبلا في تقديم المساعدات في ظروف مماثلة. وهنا تجدر الملاحظة أنه مذ كانت العملية جارية، شرع المكتب الإقليمي **لبرنامج الأغذية العالمي** ووحدات المقر المنخرطة في العملية يفكرون في الدروس الممكن استخلاصها من هذا التدخل.

٣٦- تختلف الآراء بشأن الدروس الممكن استفادتها من عملية الطوارئ ٦٠٤٠. ففي حين كان أكثر الذين أجرت البعثة معهم مقابلات ممن اضطلعوا بدور هام، شديدي الإعجاب بطريقة **برنامج الأغذية العالمي** في تصرفه بالعملية، رأى بعضهم أن ذلك من مهمة **البرنامج** الطبيعية، وأنه سبق **للبرنامج** أن تصدى لحالات طوارئ كثيرة إلى حد ما، كانت أكبر من حالة كوسوفو بكثير وأشد تعقيدا منها. ولذا حاولت بعثة التقييم أن تلخص ما تلقته من انطباعات بشأن بعض المسائل الهامة. وفيما يلي بيان ذلك.

التخطيط الاحترازي واستراتيجيات الانسحاب

٣٧- إن أزمة اللاجئين التي وقعت في مارس/آذار ١٩٩٩ أخذت **برنامج الأغذية العالمي**، مثل غيره من المنظمات، على حين غرة. إلا أن **البرنامج** تمكن من مواجهة الموقف الطارئ. فعلى الرغم من أن الكميات المتوافرة كانت في البداية غير كافية لتلبية المتطلبات بصورة كاملة، ولا سيما في ألبانيا ومقدونيا، فقد استطاع **البرنامج** توفير بعض الأغذية، والقدرة على القيام بتوزيعها. وإنما تمثلت المصاعب في تضخم العملية سريعا، وفي السرعة الشديدة التي تغير بها الموقف.

٣٨- كان **برنامج الأغذية العالمي** لا يزال ناشطا في منطقة البلقان منذ عام ١٩٩٢. وبدأ في عام ١٩٩٨ يخطط من أجل تلبية احتياجات غذائية أكبر في سياق أزمة كوسوفو، إذ رُئيت وقتئذٍ الاحتياجات داخل كوسوفو شديدة جدا. فقام بالاشتراك مع **منظمة الأغذية والزراعة** بإجراء تقدير لتلك الاحتياجات الغذائية، في أوائل ١٩٩٨، وعلى أثر هذا التقدير وُجِّهت عدة نداءات بهذا الخصوص.

٣٩- وحين خرج زهاء مليون لاجئ من كوسوفو في غضون ما لا يزيد عن أسبوعين، استطاع **برنامج الأغذية العالمي**، بفضل استجابة نشطة وبذل كثير من الجهود، أن يلبي المتطلبات تلبية وافية. لقد تمكنت المنظمة من التصدي للأزمة والقيام بدورها منسّقةً للمساعدات الغذائية، من خلال تغيير مسار الموارد الغذائية القادمة، الموجهة في الأصل إلى النازحين، والمسارعة في إبرام اتفاقات احتياطية للمساندة بالإمداد والمعدات، ومن خلال نشر سريع لأفرقة العاملين ذوي الخبرة لدى **برنامج الأغذية العالمي** وقد استُدعوا من مختلف أنحاء العالم.

٤٠- وبصدد عودة اللاجئين إلى كوسوفو، كانت الخطط أفضل إعدادا بكثير. إذ كان التخطيط أسهل دون شك، لأن الظروف والفئات المستهدفة كانت عندئذ معروفة. ولم يكن مجهولا من العوامل سوى مواعيد العودة وسرعتها. ففي هذا الظرف، كان فضل كبار موظفي **البرنامج** الميدانيين أنهم فهموا تصميم اللاجئين الشديد على الرجوع إلى كوسوفو فور توقف القصف. وقد أدركوا ذلك في حين كانت أقسام كبيرة من المجتمع الدولي لا تزال مترددة بشأن مساندة نشطة لرجوع اللاجئين، بسبب هموم الإمداد والخوف من الألغام. ثم إن قرار الإدارة مساندة العودة بصورة عفوية، وتوزيع المؤن بغزارة على العائدين، عند النقاط الحدودية، ساعد على إدخال كميات من المواد الغذائية إلى كوسوفو في ظروف حرِج من الزمن.

٤١- إن الترتيبات الخاصة التي لُجئ إليها خلال المراحل الأولى تعني أن **برنامج الأغذية العالمي** ليس له بعد آليات قائمة من أجل الإنذار والاستعداد والاستجابة في وقت مبكر. فإنشاء إطار لذلك يكون مفيدا لمواجهة أي كارثة تتطور ظروفها بسرعة. واقترح المكتب الإقليمي، في التقييم الذي أجراه، وضع شكل موحَّد للتخطيط الاحترازي. ونصت توصيات أخرى على إنشاء أرصدة احتياطية من المؤن الجاهزة لنقلها جوا، وعلى توفير اللوازم الاستراتيجية للإمدادات الأساسية، ووسائل الاتصال، والتجهيزات المكتبية والأمنية. وتؤيد بعثة التقييم بقوة هذه التوصيات.

٤٢- يمكن الانتفاع بالمرافق المتوافرة **لبرنامج الأغذية العالمي**، مثل COMPAS، أدوات عظيمة للتخطيط الاحترازي، من أجل تحديد الفائض من المؤن في منطقة ما والممكن تسييره سريعا إلى المناطق المنكوبة.

٤٣- يجب إعادة النظر في الخطط الاحترازية واستيفاؤها باستمرار. وينبغي استطلاع الإمكانات لتنسيق هذه الجهود مع الجهات الفاعلة الرئيسية، مثل **مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين**، **ومنظمة اليونيسيف**، وذلك على الخصوص في صدد حالات طوارئ أكثر تعقيدا.

٤٤- وجدت بعثة التقييم أن **برنامج الأغذية العالمي** يعتبر بصفة عامة قويا في تقدير الأحوال التموينية وفي تصميم استراتيجيات واضحة للخروج من الضائقة. وتقوم هذه الاستراتيجيات بمثابة روابط مع الجهود الإنمائية اللاحقة. فيوصى بمواصلة هذه الجهود لأنها تمد جسرا إلى التنمية المستدامة، وتزوّد المانحين بلمحة إجمالية عن متطلبات المستقبل. وينبغي أن تبقى ممارسةً ثابتة العمليةُ المشتركة التي يضطلع بها **البرنامج ومنظمة الأغذية والزراعة** معا، في بداية عملية غوث، من أجل تقدير الأحوال التموينية والاحتياجات الغذائية. وينبغي إطلاع الجهات المانحة والشركاء التنفيذيين وسائر الجهات الفاعلة الرئيسية، على نتائج هذه التقديرات، في وقت مبكر، تعزيزا لقيام استراتيجية مشتركة.

تعيين موظفين لشغل الوظائف القيادية

٤٥- إن من القرارات الحاسمة التي اتخذتها إدارة **برنامج الأغذية العالمي** نشر موظفين قياديين ذوي خبرة. ولم يكن بمقدور منظمات أخرى أن تأتي بمثل ذلك. وقد نوقشت على نطاق واسع داخل **البرنامج** الخبرات المستفادة من هذا

النشر السريع لذوي الخبرات، وقدم المكتب الإقليمي في بريشتينا عددا من الاقتراحات والتوصيات ضمن وثيقة عمل عنوانها "الدروس المستفادة".

٤٦- إن للاعتبارات المتعلقة بالعاملين أهمية في إعداد السياسات الخاصة بالتصدي لحالات الطوارئ. فهذه الحالات تختلف عادة ظروفها ومحيطها اختلافا كبيرا، يجعل من الصعب تطبيق آليات مبرمجة سلفا. ولذا فإن حالات الطوارئ تستدعي أن تتوافر في المكان كفاءة إدارية كاملة، تمكِّن من معالجة الوضع فورا معالجة جوهرية. ومن ثم فإن عمليات الطوارئ تستدعي في مثل هذه الظروف، ولا سيما في المراحل الأولى، وجود موظفين ذوي خبرة وحذق، ولا توجد فرصة عادة لإجراء تدريب في المكان، كما يتسنّى في المشروعات الإنمائية. فيقترح أن يُتَّخَذ النهج المختار بشأن عملية كوسوفو أساسا لدراسة تهدف إلى صياغة نظام انتشار سريع لدى البرنامج.

التنسيق بين الشؤون العسكرية والشؤون الإنسانية

٤٧- ثبت أن التعاون مع حلف شمال الأطلنطي كان أساسيا لنجاح العملية الإنسانية. إذ لم يكن بد من معونة العسكريين لبناء المخيمات والمراكز الجماعية على وجه السرعة. ثم إنهم قدموا دعما قيِّما لإمدادات المؤن وتوزيع الحصص الغذائية الضرورية. لقد نجح **برنامج الأغذية العالمي** في التفاوض مع قوات حلف شمال الأطلنطي على عدد من ترتيبات الإمداد.

٤٨- لا يعد التعاون بين المنظمات الإنسانية والسلطات العسكرية مفهوما جديدا. ولكن يبدو أن كثافة وحجم هذا التعاون بلغا مستويات جديدة أثناء أزمة كوسوفو. إذ إن العسكريين، على الرغم من قيام تعاون جيد، ما كانوا يقدِّرون دائما المبادئ التنفيذية للمنظمات الإنسانية. ولذا يبقى تحسين هذا التعاون تحديا تجب مواجهته، وسيقتضي من كلا الجانبين تطويع إجراءاته. فهناك عدد من التدابير التي يجوز أن يتخذها **برنامج الأغذية العالمي**، من أجل تحسين هذه العلاقات في المستقبل، مثل تنظيم التدريب على التنسيق مع العسكريين لإطلاع موظفي **البرنامج** على المساعدات الممكن أن يقدمها العسكريون، بصورة رئيسية فيما يتعلق بالأمن، والإيواء، ومختلف جوانب الإمداد، والاتصالات.

٤٩- يعتبر فريق الطوارئ الإداري الذي أنشئ في ألبانيا مثالا على التعاون الفعال بين مختلف الجهات الفاعلة أثناء الأزمة. فقد أوكل إلى هذا الفريق، بقيادة حكومة ألبانيا، الاضطلاع بمهمة توفير الدعم الإعلامي والإداري لجماعة الهيئات المعنية بالشؤون الإنسانية، بمن فيها المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية وأيضا قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام في ألبانيا (قوات آفور). وقد تم الاعتراف بالدور القيِّم الذي أدّاه طوال الأزمة. ففي إطار هذا الفريق، أنشئت عدة مكاتب قطاعية، مثل مكتب الإيواء، ومكتب الإمداد، ومكتب الصحة والغذاء، من أجل تنسيق المُدخَلات مع مكتب التموين الذي تولاه **برنامج الأغذية العالمي**. ولذا يوصى باعتماد مثل هذا النموذج، المطوَّع للظروف المحلية، في الحالات الطارئة مستقبلا.

تنسيق المعونة الغذائية

٥٠- شارك **برنامج الأغذية العالمي** في شتى آليات التنسيق المشتركة بين الوكالات على كافة المستويات. ففي ألبانيا، اضطلع **البرنامج** بمسؤولية تنسيق الإمدادات الغذائية، في إطار فريق الطوارئ الإداري. وفي مقدونيا أخذ البرنامج سريعا دور المنسق، يتلقى ويوزع أيضا المواد الغذائية الواردة من جهات أخرى. وتعاون أيضا مع قوات حلف شمال الأطلنطي، فاستضاف أسبوعيا اجتماعات لتنسيق المعونة الغذائية.

٥١- إن تعدد سبل المعونة الغذائية والشروط التي وضعها المانحون جعلت من الصعب التنسيق ووضع سياسة مشتركة بشأن المعونة الغذائية. فاتُّخذت مبادرات من أجل وضع استراتيجية جماعية تثني المانحين عن استخدام سبل متعددة لإيصال المعونة الغذائية، وعن فرض شروطهم. وظل **برنامج الأغذية العالمي** طيلة أزمة كوسوفو المورِّد الرئيسي للمواد الغذائية، وابتداء من مارس/آذار ١٩٩٩ تجاوز إسهامه نسبة ٥٠ بالمائة. ورأس اجتماعات دورية لتنسيق المعونة الغذائية، وقاد مباحثات بشأن سياسة المعونة الغذائية. وعلى العموم، حظيت توصياته بالاحترام، وإن لم يأخذ بها جميع مورِّدي المواد الغذائية.

٥٢- يُقتَرَح أن يواصل **البرنامج** تحسين استراتيجياته كمنظمة رائدة لتنسيق المعونة الغذائية والسياسة الغذائية في الحالات الطارئة، وأن يواصل إرساء تدخلاته على تقديرات الأخصائيين بشأن الظروف التموينية والأحوال الغذائية، تقديرات تُجرى بالاشتراك مع المنظمات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة ومع منظمات أخرى. وينبغي أن تتضمن الخطط استراتيجيات الانسحاب أن توضع في وقت مبكر، بالتعاون مع الشركاء الميدانيين. ويُفتَرَض في استراتيجية الانسحاب أن تبيِّن، عند اللزوم، الجسر الذي ينقل من مرحلة المساعدة في الحالة الطارئة إلى مرحلة التنمية المستدامة.

٥٣- ليس من المنطقي أن نتوقع أن يعطي المانحون الرئيسيّون **البرنامج** كل معوناتهم الغذائية في الحالات الطارئة. إلا أن مهام التنسيق وصياغة السياسة يمكن الاضطلاع بها بصورة مرضية دون السيطرة على المساعدات الغذائية بأكملها. ويتمثل الحد الأدنى المطلوب لذلك في الأمور التالية:

(أ) أن يكون **لبرنامج الأغذية العالمي** سيطرة مباشرة على كميات كافية من المعونة الغذائية، ومن المعدات، لكي يتصرف بسرعة في الحالة الطارئة؛

(ب) أن يضع **البرنامج** استراتيجيات تصدٍّ لحالات الطوارئ، بما فيها استراتيجيات إنهاء للمعونة. وينبغي اعتماد نهج يُعنى بالجودة التقنية وبالكفاءة أكثر مما يعنى بكميات المواد الغذائية التي تصله؛

(ج) يجب أن يكون مقدار المؤن الموضوعة في تصرف **برنامج الأغذية العالمي** كبيرا إلى حد معيَّن، بحيث يكفي لتكوين مثال يحتذي به غير البرنامج من الجهات الفاعلة، ولضمان الاحترام اللازم لتوصيات سياسة تصريف شؤون الأزمة.

الدعم السياسي وأوضاع البنيات الأساسية

٥٤- لقد أثر الوضع السياسي وأوضاع البنيات الأساسية تأثيرا كبيرا على الأداء. ففي ألبانيا، قدمت الحكومة والشعب أيضا الدعم السياسي، لكن ضعف البنيات الأساسية عاق توزيع المؤن. وعلى العكس كان الأمر في مقدونيا، حيث يسَّرت البنيات الأساسية والاقتصاد المحلي عمليات الغوث، لكن الظروف السياسية كانت أقل مؤاتاة. وفي ألبانيا، كان باستطاعة اللاجئين أن يتنقلوا بحرية تقريبا، وأما في مقدونيا فكان تحركهم تحت المراقبة، لأن الحكومة كانت قلقة من أن تؤثر إقامة الألبانيين طويلا داخل أراضيها، على التوازن الإثني الهش القائم عندها.

٥٥- وكذلك لم يكن الموقف السياسي بالسهل في الجبل الأسود، لأن الجبل الأسود ظل إقليما من أقاليم جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية. ولكن، على الرغم من بعض المصاعب، اتخذت سلطات الجبل الأسود موقفا إيجابيا تجاه النازحين وتجاه **برنامج الأغذية العالمي** أيضا.

نظام بريدي لعمق الميدان

٥٦- قدم العاملون في مجال تكنولوجيا الاتصال والمعلومات لدى **برنامج الأغذية العالمي** دعما جوهريا للعمليات. إذ إنهم أقاموا بنجاح، منذ وقت مبكر، شبكة إذاعية بالترددات العالية والعالية جدا، ما يسمّى بالنظام البريدي لعمق الميدان، وأنظمة هاتف أرضي وخلوي وساتلي، وشبكة حاسوبية.

٥٧- ويبدو أن **برنامج الأغذية العالمي** كان أسرع من سائر الجهات الفاعلة الرئيسية في إقامة منظومة اتصالات فعالة. وهذا أمر جوهري، على اعتبار أن الاتصالات عنصر حاسم في عمليات الطوارئ. فيوصى **برنامج الأغذية العالمي** بأن يبدأ استعراضا للخبرة التي اكتسبها أثناء عملية كوسوفو، في مجال تكنولوجيا الاتصال والمعلومات، وأن يستفيد من ذلك لزيادة قدرته على التصدي السريع.

أطعمة لا تحتاج إلى طهي

٥٨- أثناء المرحلة الثانية، تمثلت مشكلة كبرى في أن اللاجئين والنازحين لم يكن لديهم أدوات طهي. فلزم توفير أطعمة لا تحتاج إلى طهي. وقد تم توفيرها بنجاح على العموم. وعلى وجه الخصوص، سرعان ما اتضح أن توزيع الخبز مع معلبات اللحم أو السمك أحرز الرضا من وجهتي نظر المقبولية والقيمة الغذائية. فأبطلت هذه الاستراتيجية الحاجة إلى توزيع أدوات الطهي بأعداد ضخمة. واتسم ذلك بأهمية خاصة في مقدونيا، حيث كانت الحكومة رافضة لأي تصرف من شأنه إطالة إقامة اللاجئين على أراضيها. وبديهي أن الافتقار إلى وسائل الطهي من شأنه التأثير على تشكيلة المؤن المخزونة لحالات الطوارئ، التي تناولها البحث تحت عنوان "التخطيط الاحترازي واستراتيجيات إنهاء المعونة".

الخبز

٥٩- كان تحضير الخبز عنصرا حاسما في استراتيجية **البرنامج** الغذائية. فحين أقيم النظام، صار كل لاجئ في ألبانيا ومقدونيا يحصل على حصته اليومية من الخبز الطازج وقدرها ٠,٥ كيلو غرام. في مقدونيا كان النظام بسيطا، يقوم على تنفيذ عقود أُبرمَت مع عدد صغير من المخابز الكبيرة، واقتضت منها تسليم الخبز الطازج يوميا في نقاط توزيع متفق عليها. وكان مبدأ هذا النظام هو مقايضة الخبز بطحين القمح. أما في ألبانيا فكانت مهمة إنتاج الخبز وتوزيعه معقدة. إذ إنه، بالإضافة إلى عدد قليل من المخابز المتنقلة التي قدمها المانحون، كان الخبز يُحضَّر في أكثر من مائة مخبز صغير منتشرة على امتداد البلاد. وكانت العقود مماثلة للعقود المبرَمة في مقدونيا. وفي بعض الحالات كانت تُدفع تكملة نقدية من أجل تغطية تكاليف التوزيع.

٦٠- يبدو أن الفئات المستهدفة كانت على العموم تستطيع الحصول على الخبز. إلا أن ذلك لا ينفي وقوع حالات وظروف معيَّنة نقص فيها الخبز أو شابته عيوب. ولم تلاحَظ ضغوط ولا أوجه تقصير كبرى فيما يتعلق بالترتيبات مع المخابز المحلية، في حين واجهت المخابز المتنقلة بعض المشكلات في مرحلة الانطلاق.

وسائل الإعلام وموظفو الإعلام لدى برنامج الأغذية العالمي

٦١- كانت التغطية الصحافية كثيفة طيلة العملية، ولا سيما خلال المرحلتين الثانية والثالثة. ومن قبيل التعميم، يجوز الاستنتاج أن الصحافة تناولت بالنقد الجوانب المتعلقة بحماية اللاجئين، في حين وصفت شؤون المعونة الغذائية وصفا

أكثر إيجابية. وحظيت أنشطة **برنامج الأغذية العالمي** بصيت كبير، الأمر الذي كان له على الراجح تأثير إيجابي قوي على جهود جمع الأموال. فقد تسنّى **للبرنامج** بفضل نشر موظفيه الإعلاميين أن يعرض آراءه ويشرح للجمهور أنشطته. وليس من شك في أن هذه الترتيبات أسهمت إسهاما كبيرا في تغطية عملياته تغطية إيجابية. فينبغي أن يواصل نشر موظفيه الإعلاميين في حالات الطوارئ، وأن يضمِّن برامجه التدريبية العادية إرشادا بشأن العلاقات مع وسائل الإعلام.