

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

المجلس التنفيذي  
الدورة السنوية

روما، 12 - 2006/6/16

## تقارير التقييم

البند 7 من جدول الأعمال

تقرير موجز عن تقييم استجابة البرنامج  
للأزمة في النيجر في عام 2005

مقدمة للمجلس للنظر فيها



Distribution: GENERAL  
**WFP/EB.A/2006/7-A/4**

16 May 2006  
ORIGINAL: FRENCH

## مذكرة للمجلس التنفيذي

### الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر فيها

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورين أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مدير مكتب التقييم (OEDE): Mr K. Tuinenburg رقم الهاتف: 066513-2252

موظف التقييم (OEDE): Ms A.-C. Luzot رقم الهاتف: 066513-3421

الرجاء الاتصال بالسيدة C. Panlilio، المساعد الإداري لوحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

## ملخص

يعرض هذا التقرير نتائج تقييم استجابة برنامج الأغذية العالمي لأزمة النيجر، الذي أوصى به مكتب التقييم. ويفرق التقرير بين الفترة السابقة للأزمة الإنسانية (من حصاد عام 2004 إلى يوليو/تموز 2005) وتفاقم الأزمة وإدارتها حتى ديسمبر/كانون الأول 2005.

إن الأزمة التي تعرضت لها النيجر تطرح من جديد نموذج قراءة الأزمات في الساحل القائم على توهين الحدود بين الأزمة الهيكلية والظرافية. وهذا الشكل من الطوارئ الدائمة يعكس غياب الاستجابة الأساسية للعوامل المشكّلة للأزمة: ضعف السياسات القطاعية وسياسات الاستثمارات والمساعدة الإنمائية.

إن التشخيص الذي أجراه في أواخر عام 2004 مجمل الجهات الفاعلة، ومنها البرنامج، والذي يقوم أساساً على توافر الأغذية، لا يستفيد بقدر كاف من تراكم المعلومات عن تشابك الاقتصادات الزراعية والغذائية وعن ديناميات تكامل الأسواق في غرب أفريقيا. وهذا يقود إلى خطة طوارئ وعملية طوارئ قليلتي الصلة بالأزمة المتصاعدة (ولا سيما من حيث الحصول وسوء التغذية). ومع تضاعف علامات تفاقم الأزمة، لم تحدث إعادة توجيه للتدخلات إلا في يوليو/تموز 2005. وهذا يدعو إلى التساؤل عن اختيار المؤشرات التي تتبّع (الدخل، الأسواق، المتابعة التغذوية)، وكذلك بصفة خاصة عن الوسائل المتاحة للتحليل والتفسير، وصولاً إلى تشخيص طبيعة الأزمات ومتابعة تطورها، وبالتالي تعديل الوسائل المتاحة للتعامل معها.

وحتى يوليو/تموز 2005، ظل العمل الذي أعده البرنامج للتعامل مع الأزمة محدوداً، وذلك لعدة أسباب. فموارد المكتب القطري (الذي يتحرك في سياق يتسم بقدرات مؤسسية محدودة) هي دون الاحتياجات، ولا تسمح له بالتصدي للمهام العديدة الملقاة على عاتقه (تنفيذ العمليات، متابعة تطورات الحالة، الحوار السياسي، التعبئة، الاتصال، الإمداد، إلخ). وحتى إذا كان نظام اللامركزية ينص على دعم المكتب الإقليمي والمقر للمكتب القطري إذا طلب ذلك، فإن الدعم الذي يصل يكون مجزئاً ومنقطعاً، ويقدم في الإطار الضيق لصلاحيات الجهة المقدمة له. ويضاف إلى ذلك أنه لا يوجد نظام مناسب لمتابعة تطورات الحالة وتنفيذ الاستجابة. وأخيراً فإن المكتب القطري لم يكن يحظى بأي دعم تقني متكامل ومنتظم قبل يوليو/تموز 2005، وهو التاريخ الذي شكّل فيه فريق خاص.

وفي هذه الفترة ذاتها كانت أنشطة الاتصال وتعبئة الموارد محدودة نسبياً، وكان رد فعل الجهات المانحة بطيئاً، وهذا ما يدعو إلى التساؤل عن طريقة إدارة هذه الأبعاد في سياق تخفيف الأزمة. ومن ناحية أخرى تتسم استجابة البرنامج بقدر من غياب المبادرة لحل مشاكل الإمداد في سوق إقليمية تتطور بشكل كامل. وهذا كله يؤثر سلباً على القدرة على التدخل السريع وصولاً إلى منع الأزمة وتخفيفها.

وفي ضوء الإخفاق في تنفيذ استراتيجية المنع/التخفيف، فإن إعادة توجيه استراتيجية البرنامج التي جرت في يوليو/تموز 2005 تعتبر ملائمة تماماً رغم تأخرها. وحتى إذا تكفل البرنامج وحده بمسؤولية تغيير استراتيجيته، فسرعان ما تنضم إليه الحكومة والأطراف المشاركة الأخرى. ويمضى التنفيذ بنجاح بفضل السلف المعتمدة من حساب الاستجابة العاجلة، والتغطية الإعلامية، وحشد الجهات المانحة، والمبادرات المتخذة في مجال الإمداد، وفعالية عمليات التوزيع.

## مشروع القرار\*

يحيط المجلس علماً بالمعلومات والتوصيات الواردة في الوثيقة تقرير موجز عن تقييم استجابة البرنامج للأزمة في النيجر في عام 2005 (WFP/EB.A/2006/7-A/4) واستجابة الإدارة، ويدعو البرنامج إلى متابعة التوصيات مع الأخذ في الاعتبار المسائل التي طرحها أعضاء المجلس أثناء النقاش.

\* هذا مشروع قرار، وللإطلاع على القرار النهائي الذي اعتمده المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات (WFP/EB.A/2006/16) الصادرة في نهاية الدورة.



## مقدمة

### الغرض من التقييم

- 1- الغرض من هذا التقييم هو استخلاص الدروس من استجابة البرنامج في فترة ما قبل الأزمة، في إطار خطة الطوارئ للفترة 2004-2005، ومن إعادة توجيهها الاستراتيجية في يوليو/تموز 2005، ومن تنفيذها حتى ديسمبر/كانون الأول 2005. ويأتي هذا التقييم في أعقاب "الاستعراض بعد العمل" (حلقة عمل اشتركت في تنظيمها حكومة النيجر والبرنامج في نوفمبر/تشرين الثاني 2005، لإجراء تحليل للأزمة)، ويستفيد من تحليلات ونتائج التقييمات والدراسات والاستقصاءات التي سبقته<sup>(1)</sup>، وبخاصة التقييم الخارجي الذي أجرته الآلية الوطنية لمنع وإدارة الأزمات الغذائية (يشار إليها بالآلية فيما بعد)<sup>(2)</sup>. ويستفيد التقييم بذلك من البيانات والمعلومات غير المتاحة في الفترة الخاضعة للتقييم، مما يجعله يقوم ببعض التحليلات أو الخروج باستنتاجات يصعب الوصول إليها في هذه الفترة.

### المنهجية

- 2- يقوم النهج المتبع على معايير التقييم التي حددتها لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ويستند التقييم إلى ثلاثة مصادر للمعلومات: الببليوغرافيا، والمحادثات<sup>(3)</sup>، والملاحظات الميدانية<sup>(4)</sup> المجرأة في أربع مناطق (تاهاوا، تيلاييري، مارادي، زيندر).
- 3- ويبدأ التقييم ببعثة تحضيرية في مطلع عام 2006، تتلوه محادثات في المقر. واختتمت البعثة الرئيسية بثلاث جلسات لاستخلاص المعلومات، اثنتان منها في النيجر (البرنامج والأطراف المشاركة) وواحدة في روما. وعندما تتوافر التعليقات على التقرير المؤقت، تعقد حلقة عمل بشأن النتائج والتوصيات قبل إنجاز التقرير.
- 4- ومن المصاعب الرئيسية التي قوبلت في غضون التقييم، يجدر بالذكر ما يلي: '1' جمع البيانات الكمية لتحليل نتائج وتكاليف الاستجابة؛ '2' محدودية التمثيل في الملاحظات الميدانية، التي تعوضها جزئياً الدراسات المتاحة؛ '3' المهل الزمنية المحددة للتقييم، وهي مهل قصيرة نسبياً في ضوء تعقد الأزمة، وعدد الأطراف المشاركة، ووفرة الوثائق المتاحة.

(1) ولا سيما التقييم في الزمن الحقيقي لاستجابة منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)؛ والتقييم المشترك بين المنظمات لاستجابة المنظمات غير الحكومية للأزمة، وكذلك دراسات واستقصاءات البرنامج خصوصاً (تقييم الأمن الغذائي في حالات الطوارئ، التقييم المتعمق للأمن الغذائي والهشاشة، دراسة الأسواق).

(2) أجراه معهد أبحاث وتطبيقات طرائق التنمية.

(3) نظمها البرنامج (المقر، المكتب الإقليمي، المكتب القطري، المكاتب الفرعية)؛ اللجنة الدائمة المشتركة بين الدول والمعنية بمكافحة الجفاف في منطقة الساحل والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا؛ وفي النيجر مع السلطات العامة، وهيئات الأمم المتحدة، والجهات المانحة، والمنظمات غير الحكومية، والمجتمع المدني، والمستفيدين.

(4) بهدف جمع البيانات النوعية من السكان والمنظمات غير الحكومية والسلطات المحلية، فيما يتعلق بنظرتهم إلى الأزمة الغذائية وتدخلات البرنامج.



## سياق الأزمة وسمااتها

5- تعد النيجر، بسكانها البالغ عددهم 12,5 مليون نسمة ومتوسط سنوي لدخل الفرد يصل إلى 232 دولارا أمريكيا، من أفقر بلدان العالم، حيث يعيش أكثر من 60 في المائة من السكان بأقل من دولار في اليوم. وتضاف إلى ذلك مؤشرات للتنمية الاجتماعية بالغة التدني، وديمغرافيا متفجرة، وفروق واضحة تماما بين الجنسين، مما يضع النيجر في ذيل قائمة التنمية البشرية التي وضعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام 2005. ويعيش السكان المركزون في رقعة الأرض المستخدمة في الزراعة والرعي في الجنوب على الزراعة أساسا (85 في المائة من السكان ريفيون). ويخضع اقتصاد البلد بشدة للأخطار المناخية، ويعتمد على السياق الإقليمي. وبذلك فإن نيجيريا تقوم بدور رئيسي في النشاط الاقتصادي والاجتماعي للبلد، حيث إنها المنفذ الرئيسي لمنتجات النيجر، والموارد الأساسية للمنتجات الغذائية المستوردة، وبلد الاستقبال الرئيسي للمهاجرين. ويضاف إلى ذلك أن منطقة الحدود مع نيجيريا تعد من أكثر المناطق اكتظاظا بالسكان في أفريقيا.

### الآلية الوطنية لمنع وإدارة الأزمات الغذائية

تجمع هذه الآلية، الملحقة بمكتب رئيس الوزراء، بين الدولة والجهات المانحة (دور أساسي لفرنسا والاتحاد الأوروبي نظرا إلى الموارد المقدمة)، مع البرنامج في المقدمة. وتلتزم الأطراف، التي يجمعها اتفاق إطاري، بالتشاور والتنسيق. وتتخذ القرارات بتوافق الآراء. وتحظى الآلية حاليا بوسيلة للتدخل تقوم على الإنذار المبكر وتخفيف الأزمات. وتعد المعونة الغذائية المجانية الملاذ الأخير. ويجب أن يتوافر للآلية عادة 50 000 طن متري من الاحتياطي المادية، واحتياطي مالي يعادل 60 000 طن متري.

6- إن الهشاشة المستمرة لنظم الزراعة والرعي التي تكل إلى الأسواق دورا أكبر في تلبية الاحتياجات الغذائية، وعدم تطوير الهياكل الاقتصادية، وتزايد الفقر هي أمور تؤثر بشدة في السكان الضعاف، وتجعل من انعدام الأمن الغذائي مشكلة هيكلية.

7- وتواجه النيجر، علاوة على ذلك، أزمة تغذوية هيكلية، مع معدلات لسوء التغذية الحاد ومعدلات لوفيات الأطفال والأحداث تعد من أعلى المعدلات في العالم؛ ويعود ذلك إلى أسباب غذائية وصحية واقتصادية واجتماعية وثقافية.

8- وفي هذا السياق الهش هيكليا، تتعرض النيجر بانتظام لأزمات غذائية واسعة بشكل أو بآخر. ولدى البلد، لمواجهة هذه الأزمات، استراتيجيات لمنع وإدارة الأزمات تنفذها الآلية. وفي غياب خطة للطوارئ تحدد سبل التعامل مع الأزمات، فإن الحكومة والجهات المانحة تفضل طريقتي الإنذار المبكر وتخفيف الأزمة، وتعتبر المعونة الغذائية المجانية الملاذ الأخير، ومن هنا يأتي شيء من التردد<sup>(5)</sup> في استخدام هذه الأداة.

9- والأزمة الراهنة ليست أزمة إنتاج عادية ولا هي نتاج صدمة خارجية كبيرة. فهي على العكس تبدو متفشية ومعقدة، وتضم مجموعة من العوامل الظرفية والهيكلية.

(5) يتعين مع ذلك ملاحظة أن رسالة التفاهم بين الحكومة والبرنامج بشأن عملية الطوارئ تشير بوضوح إلى إمكان اللجوء إلى عمليات التوزيع العامة والمجانية إذا تطلبت الحالة ذلك.

- 10- وقد تأثر حصاد عام 2004 بغزو الجراد الرحال والجفاف، مما أحدث ارتفاعاً في أسعار الحبوب يؤدي، إذا اقترن بتراجع موارد العلف، إلى تدهور شروط التبادل التجاري للحبوب والماشية. فضلاً عن ذلك ينشأ بالتدريج، على الصعيد الإقليمي، إحساس بالنقص يغذيه إنتاج متواضع أحياناً<sup>(6)</sup>، إلى درجة الإغلاق غير الرسمي للحدود. ومن هنا تضاف إلى العوامل الهيكلية عوامل ظرفية مشددة تتسبب في مجموعها في أزمة غذائية كبرى (في الحصول) وتغذوية (تفاقم الأزمة الهيكلية مرتبطة، في جملة أمور، بالأزمة الغذائية).
- 11- وهناك أخيراً عاملان مهمان يؤثران أيضاً في الأزمة وفي استراتيجية الاستجابة. فهناك من ناحية الإفراط في التغطية الإعلامية التي تضخم من الاختلافات في تقدير طبيعة الأزمة وأبعادها، فتسهم بذلك في تعبئة واسعة للمعونة الإنسانية. وهناك من ناحية أخرى السياق الوطني والانتخابات (ديسمبر/كانون الأول 2004)، وهو ما يؤثر بلا شك على تقدير حجم وطبيعة الأزمة، وبالتالي على الحوار السياسي مع الجهات المانحة.

تطرح هذه الأزمة من جديد نموذج قراءة الأزمات في الساحل، الذي يخلط الحدود بين الأزمات الهيكلية والأزمات الظرفية. وهذا الشكل من "الطوارئ الدائمة" يعكس غياب الاستجابة الأساسية للعوامل المشكّلة للأزمة.

## النتائج المتعلقة باستجابة البرنامج في المراحل الأولى: حصاد عام 2004 - يوليو/تموز 2005

### الملاءمة

- 12- هناك نقاش حول تحديد الرصيد من الحبوب بعد حصاد عام 2004<sup>(7)</sup>. فالبعثة المشتركة بين منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة والبرنامج واللجنة الدائمة المشتركة بين الدول والمعنية بمكافحة الجفاف في منطقة الساحل ونظام الإنذار المبكر<sup>(8)</sup> ووزارة الزراعة والموارد الحيوانية تسجل عجزاً في الحبوب يصل إلى 278 350 طناً مترياً وعجزاً في العلف يبلغ 5 ملايين طن متري<sup>(9)</sup>. ويؤدي البرنامج ومنظمة الأغذية والزراعة دوراً نشطاً في حمل الحكومة، المترددة في البداية في بحث الأخطار المحتملة الناجمة عن العجز الغذائي، على الاعتراف بعجز في الحبوب يبلغ 223 488 طناً مترياً (7,5 في المائة من الاحتياجات) وعجز في العلف يصل إلى 4,6 مليون طن متري من العلف الجاف (36 في المائة من الاحتياجات).

(6) وبخاصة البلدان الساحلية، وكذلك في الحد الشمالي من نيجيريا. وتشير النشرة الشهرية لشبكة نظام الإنذار المبكر بالمجاعة في نوفمبر/تشرين الثاني 2004 إلى المستوى المتدني للإنتاج في شمال نيجيريا، وبخاصة إنتاج الذرة البيضاء.

(7) يسجل العديد من أرصدة الحبوب عجزاً يتراوح بين 20 000 إلى 280 000 طن متري.

(8) لا ينطبق.

(9) عندما تقدم البعثة نتائجها في أكتوبر/تشرين الأول 2004، فإنها تحدد عدد الأشخاص الضعاف بـ 1,6 مليون شخص، وتدعو إلى توفير مدخلات زراعية، وأغذية تكميلية للماشية، وبذور للمواد الغذائية. وعند نشر التقرير في 21 ديسمبر/كانون الأول 2004 (بعد نشر خطة الطوارئ)، تذكر البعثة عدد الأشخاص الضعاف الذي يرتفع إلى 2,4 مليون شخص، وتشير إلى أن المعونة الغذائية المستهدفة مطلوبة بشكل عاجل للغاية.

13- ويشخص البرنامج، مثله مثل سائر الأطراف المشاركة، حدوث أزمة ناجمة عن عجز في الإنتاج المحلي. ولم تساعد البيانات المتضاربة أحيانا وعدم وضوح الاتجاهات على صقل التحليل وتحديد أزمة تغلب عليها مشاكل الحصول على الغذاء (ارتفاع بالغ في أسعار الحبوب وضعف القوة الشرائية). ولا تستفيد التحليلات بقدر كاف من تراكم المعلومات عن تشابك الاقتصادات الزراعية والغذائية، وعن دينميات تكامل الأسواق في غرب أفريقيا. كما أن تحديد المناطق الهشة يعاني هذا الضعف لأنه يقوم إلى حد كبير على العجز في الحبوب في القرى. وبذلك لا تدرج مناطق الرعي المتضررة من العجز التاريخي في العلف إلا بشكل هامشي.

#### خطة طوارئ الآلية الوطنية لمنع وإدارة الأزمات الغذائية

نوفمبر/تشرين الثاني 2004

تهدف هذه الخطة إلى تغطية 35 في المائة (78 100 طن متري) من العجز المشخص عن طريق بيع الحبوب بسعر معتدل (60 000 طن متري)، وبرنامج لتخفيف الأزمة يتضمن مصارف للحبوب (10 000 طن متري)، وأنشطة كثيفة العمالة (8 100 طن متري)، ودعم للآلية يصل إلى 540 مليون فرنك من فرنكات الجماعة المالية الأفريقية.

14- ويضطلع البرنامج في سبتمبر/أيلول 2004، بمساعدة منظمة هيلين كيلر الدولية غير الحكومية، عملا على تحليل الحالة التغذوية بشكل أفضل، بدراسة استقصائية تكشف، منذ أبريل/نيسان 2005، عن حالة مثيرة للقلق لدى الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 أشهر و 5 أعوام في منطقتي مارادي وزيندر<sup>(10)</sup> (للمفارقة، في مناطق زراعية منتجة، مما يدل على وجود العديد من العوامل وراء سوء التغذية المزمن المنقشي في النيجر)<sup>(11)</sup>، وهذا يلقي الضوء على أزمة تغذوية كشفت عنها دراسات استقصائية سابقة منذ عدة أعوام<sup>(12)</sup>.

15- أما نتائج الدراسات الاستقصائية الأخرى التي أجراها البرنامج (التقييم المتعمق للأمن الغذائي والهشاشة، والأسواق، وتقييم الأمن الغذائي في حالات الطوارئ) فلن تكون جاهزة قبل صيف عام 2005. ولذلك فليس هناك سوى القليل من عناصر التحليل فيما يتصل بتطور الحالة قبل يوليو/تموز.

16- وتعكف الآلية، منذ نوفمبر/تشرين الثاني 2004، على إعداد خطة للطوارئ. وتوجه الحكومة طلبا للحصول على المساعدة يتضمن البيع بأسعار معتدلة وإجراءات للتخفيف. وفي هذه اللحظة تدرك الجهات المانحة والبرنامج أن الآلية قد وهنت<sup>(13)</sup>، إذ لم يعد لديها سوى 17 000 طن متري من الاحتياطي وما يعادل 20 000 طن متري من الاحتياطي المالي لتنفيذ هذه الخطة.

17- إن استجابة البرنامج متكاملة على صعيد الاستعجال. فهي تتطوي على إعداد عملية للطوارئ وتسريع البرنامج القطري.

(10) هذه الحالة تؤكد بعد عدة أيام المنظمة غير الحكومية "أطباء بلا حدود".

(11) في عام 2005 حصل المكتب القطري على منحة ليقوم (بالتعاون مع عدد من شركائه) بوضع نموذج سببي لسوء التغذية في النيجر.

(12) بصفة خاصة الدراسة الاستقصائية المتعددة المؤشرات لمجموعات، التي قامت بها اليونيسيف في عام 2000.

(13) ساهمت، بموافقة جميع الأطراف، في تمويل عمليات مكافحة الجراد.



18- إن عملية الطوارئ، على غرار خطة الطوارئ، تعاني (1) عدم مراعاة حالة المربين؛ (2) عدم التقدير الكافي لمشاكل الحصول على الغذاء؛ (3) التقدير غير الملائم لقدرات الإمداد على الصعيد الإقليمي؛ (4) الاهتمام غير الكافي بالحالة التغذوية.

**عملية الطوارئ**  
**فبراير/شباط 2005**

الأولوية الاستراتيجية 2: حماية وسائل كسب العيش في حالات الأزمة وتعزيز مقاومة الصدمات.

المستفيدون: 400 000 شخص من المتضررين من الجفاف وغزو الجراد في عام 2004.

الكميات المتوقعة من المنتجات الغذائية: 6 562 طنا متريا.

المدة: 6 أشهر.

إجمالي التكلفة: 2,9 مليون دولار.

الأنشطة: الغذاء مقابل العمل، الغذاء مقابل التدريب، مصارف الحبوب، وكذلك عند الحاجة عمليات توزيع عامة ومجانية للأغذية.

19- وإذا كانت عملية الطوارئ تدعم برنامج تخفيف الأزمة بوجه خاص، متباعدة عن البيع بأسعار معتدلة، فإنه ليس هناك عنصر يساعد على تأكيد أن الخيارات المستقبلية في خطة الطوارئ قد طرحت من جديد قبل يوليو/تموز 2005<sup>(14)</sup>، سواء من جانب البرنامج أو الجهات المانحة. كما أنه لم ينفذ أي نظام للمتابعة يناسب خطة الطوارئ.

يقود التشخيص، المستند أساسا إلى توافر الأغذية، إلى خطة للطوارئ قليلة الصلة بالحالة الماضية في البزوغ. ولا يتوقع البرنامج، شأنه في ذلك شأن سائر الجهات الفاعلة، الأزمة التي تختمر. وإذا لم تساند استجابة البرنامج البيع بسعر معتدل، فلن يكون هناك عنصر يسمح بتأكيد أن خطة الطوارئ قد طرحت من جديد قبل يوليو/تموز.

## الفعالية

20- لا يبدأ تنفيذ عملية الطوارئ إلا في يونيو/حزيران (بفضل قرض من البرنامج القطري)، مع توزيع الغذاء على أسر الأطفال السيئي التغذية المقبولين في مراكز التغذية وعلى عدد معين من المربين. وبالنسبة إلى الباقين، فإنه لا ينفذ أي من الأنشطة المنصوص عليها في عملية الطوارئ (مصارف الحبوب، الغذاء مقابل التدريب، الغذاء مقابل العمل). وهذا الإخفاق يعوضه جزئيا تسريع البرنامج القطري الذي نفذ في يوليو/تموز ما يقرب من 80 في المائة (أي 10 500 طن متري) من أنشطته في مجال مصارف الحبوب والغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل التدريب في المناطق الهشة.

(14) لا تشير محاضر اجتماعات الآلية المعدلة والمعتمدة رسميا من جميع المشاركين إلى أي إعادة طرح للاستراتيجية المعتمدة في خطة الطوارئ.



إن فعالية استجابة البرنامج محدودة نسبياً، ولا تنفذ عملية الطوارئ إلا على استحياء في يونيو/حزيران.

## الكفاءة

21- لا تظهر أول جهة مانحة إلا في 17 مايو/أيار، أي بعد ثلاثة أشهر من بدء عملية من المفروض أن تنتهي في أغسطس/آب، وهذا يفسر أساساً بتركيز المجتمع الدولي على كارثتي التسونامي ودارفور، وتباين الآراء بشأن خطورة الأزمة وسبل التدخل، والبعد المتواضع لعملية الطوارئ، وعدم جاذبية عمليات منع/تخفيف الأزمة، والغياب من المبدأ لاستراتيجية حقيقية للاتصالات وتعبئة الموارد.

### دور حساب الاستجابة العاجلة

يُتيح حساب الاستجابة العاجلة للبرنامج التصرف الفوري إزاء الاحتياجات الإنسانية الجديدة في الوقت الذي تجري فيه عمليات القرار والتفاوض والتأكيد مع الجهات المانحة.

22- ويلجأ البرنامج، وعياً منه بضرورة التدخل السريع، إلى حساب الاستجابة العاجلة<sup>(15)</sup> حتى قبل اعتماد عملية الطوارئ ويحرر 1,4 مليون دولار في 3 فبراير/شباط ليكفل توافر الغذاء في البلد اعتباراً من أبريل/نيسان. واستجابة لطلب الحكومة عدم الشراء محلياً، يتجه البرنامج إلى السوق الإقليمية (نيجيريا). ولكن الأغذية المخصصة لعملية الطوارئ لا تتوافر أخيراً للتوزيع إلا في يونيو/حزيران - يوليو/تموز، وذلك لعدة أسباب: (1) البطء في تجهيز أول عقد شراء يحرر في إطار عملية الطوارئ، على الرغم من توافر الأموال<sup>(16)</sup>؛ (2) التأخر في التسليم الراجع أساساً إلى ترتيبات النقل والإمداد<sup>(17)</sup>؛ (3) عدم تغيير استراتيجية الإمداد، قبل يوليو/تموز، للانتقال إلى السوق الدولية، بسبب الصعوبات القائمة في المنطقة (بما في ذلك الإغلاق "غير الرسمي" للحدود، بقرار من بعض البلدان، لمنع المعاملات).

تميز تنفيذ استجابة البرنامج بأوجه قصور وبطء لا تتفق وظروف الطوارئ، مما يطرح مسألة توفير دعم مؤسسي كاف لمكتب قطري ذي قدرات محدودة للغاية، لتمكينه من مواجهة مجموع المهام المنوطة به (تنفيذ العمليات، متابعة وتحليل المعلومات المتعلقة بالأمن الغذائي، الحوار السياسي، الإمداد، تعبئة الموارد، إلخ).

(15) تقديم حساب الاستجابة العاجلة مستخلص من التوجيه OD 2005/005 'سياسات وإجراءات استخدام حساب الاستجابة العاجلة'.

(16) العقد الأول الموقع في 7 أبريل/نيسان (بعد شهرين من توافر الأموال) بشأن 3 700 طن متري من السورغم مع إدارة الاحتياطي الاستراتيجي للحبوب في نيجيريا لن ينفذ إلا فيما بين منتصف يونيو/حزيران و 27 يوليو/تموز، وستوزع الأغذية في أغسطس/آب.

(17) مسؤولية النقل متروكة للمتعاقد رغم التجارب السلبية السابقة. والواقع أن البرنامج في هذه اللحظة ليس مخولاً القيام بعمليات نقل مثل هذه إلى النيجر وليس له مكتب في نيجيريا. وواكب ذلك نقل عدد من موظفي النقل والإمداد في المكتب الإقليمي إلى الأزمات العاجلة الكبرى في أماكن أخرى من العالم.

## يوليو/تموز 2005: تفاقم الأزمة وتغيير الاستراتيجية

- 23- معروف تماما في الساحل أن أي حصاد هزيل أو متواضع ينطوي على مخاطر كبيرة تؤدي إلى تفاقم الحالة الغذائية في الأشهر التالية. وتوضع بالفعل في النيجر خطة للطوارئ (تتضمن عملية الطوارئ)، ويوجه نداء إلى الشركاء ابتداء من نوفمبر/تشرين الثاني 2004. على أن تمكن أداة التدخل المختارة (البيع بأسعار معتدلة) من القضاء على أخطار التفاقم يقتضي أن تطرح في الأسواق كميات كافية من المنتجات لزيادة التوافر وخفض الأسعار. ويتضح أن الآلية ليس لديها سوى القليل من المخزونات الأساسية، وأنها تواجه ما يوجهه البرنامج من مشاكل الإمداد وتعبئة الموارد. وفي أبريل/نيسان 2005، لا يتحقق سوى 27 في المائة من برنامج البيع بأسعار معتدلة، ولم يبدأ التنفيذ الفعلي لعملية الطوارئ إلا في أغسطس/آب مع عمليات التوزيع العامة.
- 24- وفي هذا الوقت تتضاعف علامات تأزم الحالة: ارتفاع أسعار الحبوب، تدهور شروط التبادل التجاري للحبوب والماشية، اللجوء إلى استراتيجيات غير عادية للبقاء على قيد الحياة، تؤكد وقوع أزمة تغذية خطيرة.
- 25- وفي الأشهر الأولى كانت الاتصالات مع وسائل الإعلام نادرة، ومع ذلك أصدرت منظمة أطباء بلا حدود بياناً صحفياً بشأن الحالة التغذوية في نهاية أبريل/نيسان أدى إلى تناول الأزمة في وسائل الإعلام بشكل وصل إلى الذروة بتقرير محطة BBC<sup>(18)</sup>. والأثر الإيجابي لهذه التغطية الإعلامية هو الزيادة السريعة في حشد الجهات المانحة، وإن كانت تسهم أيضا في زيادة الاضطراب في فهم الأطراف المشاركة لخصوصيات الأزمة، وبالتالي لطريقة التعامل معها. وهذا يولد جدالا<sup>(19)</sup> في وقت يعتبر فيه التشاور أمرا حاسما.
- 26- وفي النصف الأول من عام 2005، لا نتيج صلة خطة الطوارئ بتطور الحالة وجوانب الضعف في تنفيذها الفرصة لإجراء حوار حقيقي. والحاصل أن هذا الحوار على أعلى مستوى، إذا لم يؤدّ إلى الاقتناع، كان سيعمل على الأقل على توعية الحكومة والجهات المانحة بحدوث أزمة إنسانية وبضرورة اللجوء احتمالا إلى سبل أخرى للتعامل معها. ومن هنا فإنه في الوقت الذي يعيد فيه البرنامج توجيه استراتيجيته في التدخل، فإنه يبدو كما لو كان يتصرف بمفرده، حتى ولو لم تتأخر الحكومة في اتخاذ موقف مماثل.
- 27- وأخيرا فإن عدم وجود نظام للمتابعة يناسب تطور الحالة وتنفيذ عملية الطوارئ يفسر دون شك جزئيا عددا من جوانب النقص. فإذا كان من الواضح أن هناك تبادلات منتظمة بين الدوائر المختلفة (المقر والمكتب الإقليمي والمكتب القطري)، فإن الدعم المقدم دعم مجزأ ومنقطع. وليست هناك آلية تسمح بالمتابعة والتحليل الشاملين لتطور الحالة.

إن البرنامج، الذي ينفرد بمشاكل التعبئة والإمداد ويعوقه عدم وجود نظام لمتابعة وتحليل تطورات الحالة بانتظام، لا يستطيع أن يتدارك تطور الأزمة الإنسانية، وبخاصة بإجراء حوار مبكر قائم على البرهان وعلى مستوى عال مع الحكومة والشركاء بشأن حدود خطة الطوارئ (سواء على مستوى التشخيص أو التنفيذ). ومما عقّد إدارة الأزمة تردد الحكومة وبعض الجهات المانحة في الاستعانة في مواجهة الأزمة بالمعونة الغذائية المجانية العامة.

(18) استنادا إلى إذاعة البرنامج لأشرطة فيديو.

(19) ولا سيما في الاجتماع الإقليمي في الفترة من 7 إلى 9 يونيو/حزيران 2005، حيث اعترضت اللجنة الدائمة المشتركة بين الدول والمعنية بمكافحة الجفاف في منطقة الساحل على تقدير الاحتياجات من المعونة الغذائية المجانية.

## النتائج المتعلقة باستجابة البرنامج في المراحل الأولى: يوليو/تموز - ديسمبر/كانون الأول 2005

28- يراجع البرنامج أخيرا استراتيجية تدخله في يوليو/تموز، مركزا على الأولوية الاستراتيجية رقم 1: إنقاذ الحياة. وفي مرحلة أولى (المراجعة رقم 3 للميزانية في 14 يوليو/تموز)، يتقرر القيام بعمليات توزيع للأغذية مجانية وموجهة، مصحوبة بأنشطة للأغذية التكميلية والإنعاش التغذوي لـ 1,2 مليون شخص (ميزانية تبلغ 16 مليون دولار). وتجري هذه المراجعة في إطار خطة الطوارئ التي تستهدف هي ذاتها الآن 2,5 مليون شخص. وخوفا من الاصطدام بصعوبات في تنفيذ خطة الطوارئ (أعلن رئيس الوزراء للمدير الإقليمي للبرنامج أن الأغذية التي أوصت بها الآلية سيتأخر تسليمها وأنه لا تتوافر للحكومة وسائل لنقل هذه الأغذية)، فإن البرنامج يسعى إلى تغطية جميع السكان المعثرين ضعافا ويعيد النظر في استجابته (المراجعة رقم 7 للميزانية في 7 أغسطس/آب) بالانتقال إلى عمليات توزيع عامة حتى نهاية الفترة الانتقالية. وستمر عملية الطوارئ إجمالا بتسع مراجعات للميزانية.

### عملية الطوارئ

#### (مراجعة الميزانية في 3 أغسطس/آب 2005)

الأولويتان الاستراتيجيتان 1 إنقاذ الحياة و 2 حماية وسائل كسب العيش في حالات الأزمة وتعزيز مقاومة الصدمات.

المستفيدون: 2,5 مليون شخص بالغ الضعف حسب معايير نظام الإنذار المبكر.

الكميات المتوقعة من المنتجات الغذائية: قرابة 73 000 طن متري.

المدة: 10 أشهر (حتى ديسمبر/كانون الأول 2005).

إجمالي التكلفة: 57,6 مليون دولار أمريكي.

الأنشطة: عمليات توزيع عامة ومجانية للأغذية، أغذية تكميلية، الغذاء مقابل العمل، أنشطة ما بعد الأزمة.

### الملاحظة

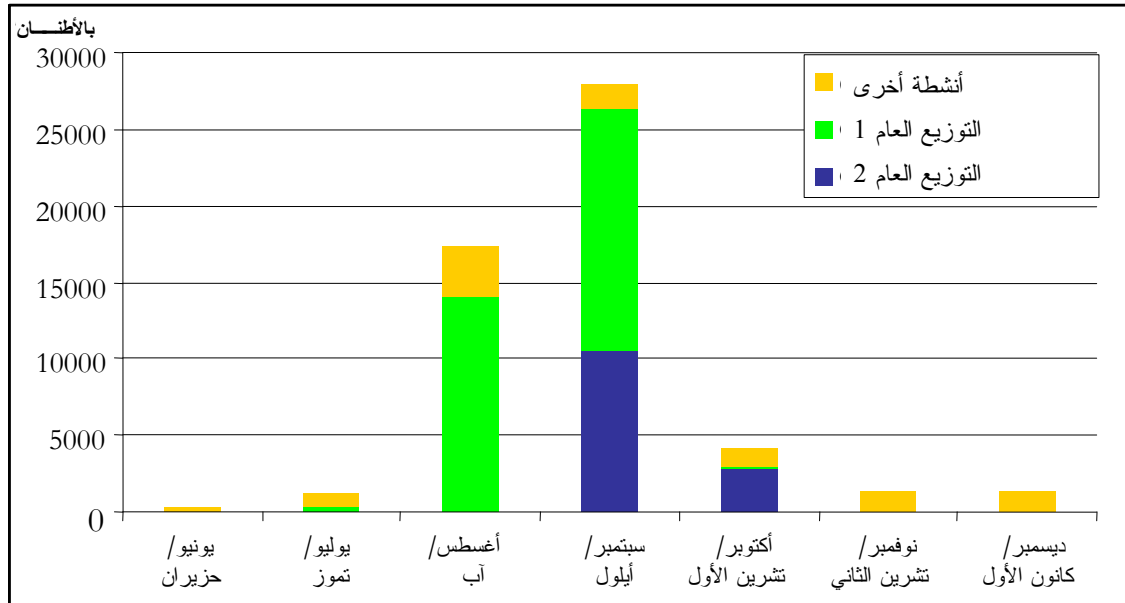
29- تعتبر الاستراتيجية التي وضعها البرنامج في يوليو/تموز ملائمة تماما للحالة السائدة في هذه الفترة. فالواقع أن توسيع هدف عملية الطوارئ ليشمل الأولوية الاستراتيجية 1 لـ "إنقاذ الحياة" مناسب تماما، وخصوصا فيما يتعلق بالأطفال السيئي التغذية المقبولين في مراكز التعويض التغذوي. ومن المناسب أيضا مواصلة الأولوية الاستراتيجية 2 "الحفاظ على آليات البقاء على قيد الحياة" بالنسبة إلى الغالبية العظمى من الأشخاص الضعاف.

إعادة توجيه استراتيجية البرنامج تعتبر ملائمة، رغم تأخرها.

## الفعالية

30- في أغسطس/آب 2005، ليس هناك من سبيل متاح مع اتساع الأزمة سوى اللجوء إلى عمليات التوزيع العامة، وهي الأداة الأنجع عندما يتطلب الأمر التدخل بسرعة (قبل حصاد أكتوبر/تشرين الأول) وبشكل مكثف. وتأتي المرحلة الأولى من التوزيع العام في الموعد المحدد وفي خضم الفترة الانتقالية، في الوقت الذي تستند فيه استراتيجيات البقاء على قيد الحياة. ويسهم هذا التوزيع دون أدنى شك في الحد من استهلاك الحبوب غير الناضجة، وتجنب بيع المحصول قبل جمعه، وكذلك الاحتفاظ بالأيدي العاملة اللازمة للحصاد. ويستهدف التوزيع بصفة خاصة السكان المقيمين في أضعف المناطق التي يحددها نظام الإنذار المبكر. وينظم التوزيع العام الثاني بحق لتغطية القرى "المنسية" في المرحلة الأولى، ولتركيز المعونة على أكثر المناطق هشاشة. وهنا تبدو النتائج أكثر اعتدالاً. فلما كان عدد من القرى المستفيدة قد شمله بالفعل التوزيع الأول والمساهمون الآخرون، فإن هناك ما يدعو إلى التساؤل (كما يفعل بعض الشركاء) ألم يكن من الممكن تجنب جزء من الكميات الموزعة لأنشطة تالية أكثر استهدافاً للأسر التي ظلت على هشاشتها حتى بعد التوزيع العام والحصاد الجديد<sup>(20)</sup>. وهذه الملاحظة الأخيرة لا تقلل البتة من النجاح المشهود (الذي سلمت به الغالبية العظمى من الشركاء) لتشغيل عمليات التوزيع العامة.

### عملية الطوارئ: الأنشطة ومدة التنفيذ



المصدر: البرنامج 2006.

31- وعلى صعيد التغذية، يتدخل البرنامج أيضا لصالح الأطفال والحوامل والمرضعات بتزويدهم بحصص غذائية تكميلية، عن طريق مراكز التعويض التغذوي المكثف ومراكز التعويض التغذوي المتنقلة<sup>(21)</sup>، وبالتعاون الوثيق مع

(20) تفيد نتائج الدراسة الاستقصائية لتقييم الأمن الغذائي في حالات الطوارئ (التي أجريت بين 15 سبتمبر/أيلول و 2 أكتوبر/تشرين الأول 2005) بعد حصاد عام 2005 أن حوالي 60 في المائة من الأسر الريفية لا تملك مخزونا من الأغذية إلا لأربعة أشهر فقط، وأن الأمن الغذائي يظل حرجا في عام 2006.

(21) لا تنطبق.

هيئات مثل اليونيسيف، ويشير تقييم لأداء هذه التدخلات إلى نتائج إيجابية للغاية (92,36 في المائة من معدلات الإبلاغ على المدى القصير)<sup>(22)</sup>.

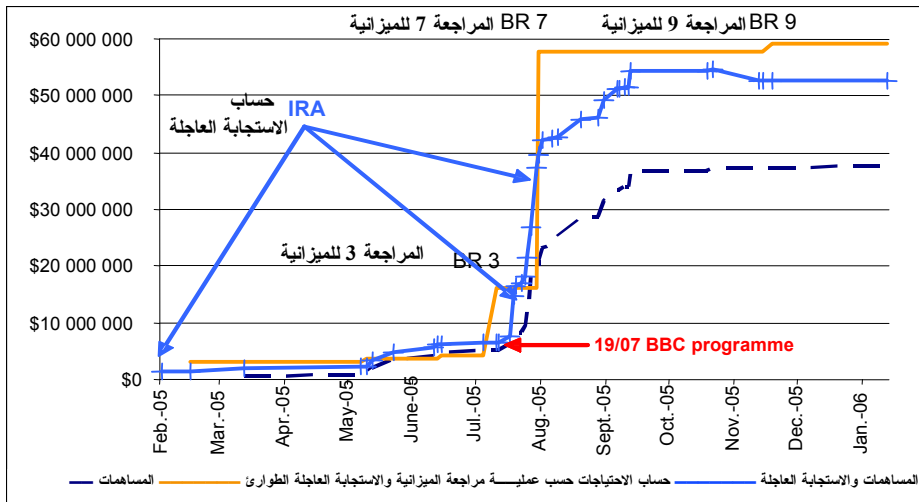
32- ويستمر البرنامج القطري، وبخاصة في نوفمبر/تشرين الثاني وديسمبر/كانون الأول، في تجديد أنشطة الغذاء مقابل العمل. ويوزع إجمالاً أكثر من 67 000 طن متري من الأغذية، منها 54 000 طن متري في إطار عملية الطوارئ.

في أغسطس/آب يصبح لا مفر من اللجوء إلى عمليات التوزيع العامة. ورغم تردد الحكومة والجهات المانحة في الإقرار بالحاجة إلى المعونة الطارئة، فإنها سرعان ما تلجأ إلى هذه الأداة. ومع ذلك فإن هذا يطرح سؤالاً أساسياً عن هامش المناورة المتاح لهيئات الأمم المتحدة في حالة الاختلاف مع الحكومة حول طريقة التدخل في حالة الأزمة الإنسانية. وينتج عن التوزيع الفعال بشكل عام لما يقرب من 45 000 طن متري من الأغذية في شهرين آثاراً إيجابية على الأشخاص المقيمين في مناطق هشة وكذلك على أطفالهم السيئي التغذية.

### الكفاءة

33- بعد أن تتقرر إعادة توجيه الاستراتيجية، يلجأ البرنامج بشكل مكثف إلى حساب الاستجابة العاجلة (أربع سلف فيما بين 20 يوليو/تموز و5 أغسطس/آب بمجموع 19 مليون دولار)، من أجل الحصول على الأغذية ونقلها وتوزيعها قبل الحصاد. وحالما يتخذ القرار بالاستعانة بالسوق الدولية، يقوم البرنامج في بضعة أسابيع بشراء أكثر من 33 000 طن متري من الحبوب<sup>(23)</sup>.

### مقدار المساهمات الخارجية ومبالغ حساب الاستجابة العاجلة فيما يتعلق باحتياجات عملية الطوارئ



المصدر: البرنامج - شعبة العلاقات مع الجهات المانحة، 2006.

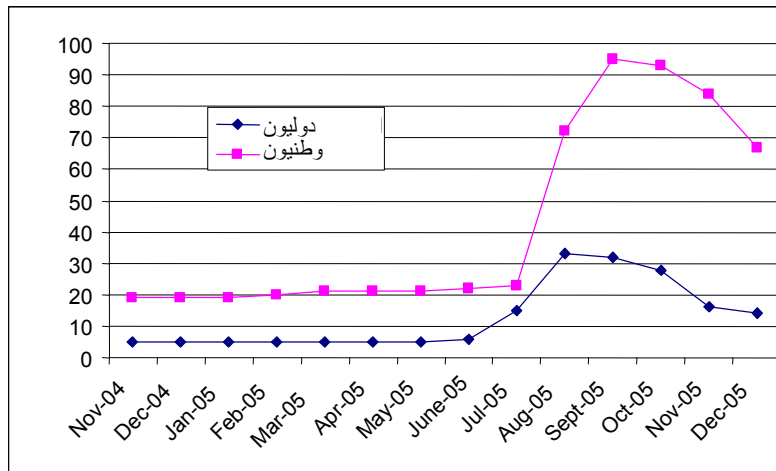
(22) تقدير في الزمن الحقيقي لليونيسيف.

(23) بالذات الأرز المودع في مخازن الجمارك في لومي أو المخزون في سفن في عرض سواحل غرب أفريقيا، مما يسمح بسرعة نقله إلى النيجر.

34- فضلا عن ذلك فإن الجهات المانحة، بعد توعيتها باللجوء إلى المعونة الطارئة والتغطية الإعلامية المتزايدة، تحتشد بسرعة كبيرة، ويرد 20 مليون دولار في أقل من عام. على أنه ينبغي بعد كل ذلك ملاحظة أن عملية الطوارئ لم تمول إلا بنسبة 63 في المائة، وأنه لا يزال هناك في 31 ديسمبر/كانون الأول 2005 عجز يبلغ زهاء 12 مليون دولار، فوق سلف حساب الاستجابة العاجلة.

35- وحالما ترفع الأزمة إلى المرتبة المؤسسية، تتخذ التدابير اللازمة لتعزيز المكتب القطري بشكل واسع. وبشكل فريق خاص<sup>(24)</sup> في 20 يوليو/تموز لتنسيق استجابة البرنامج، ويوفد منسق إلى الموقع. وهذا التدفق المفاجئ للموارد البشرية لا يخلو من الصدام، ولكن سرعان ما تسوّى المشاكل. وبعد فترة قصيرة من تهميش الآلية، يتسنى مواصلة الحوار في إطار الاجتماعات الأسبوعية للجنة المتابعة الموسعة (لتضم المنظمات غير الحكومية أساسا) التي شكلتها الآلية بناء على اقتراح من البرنامج.

### تطور الموارد البشرية للبرنامج في النيجر في عام 2005



المصدر: البرنامج، النيجر، 2006.

36- وكان لا مفر من أن يؤدي التأخر في تغيير الاستراتيجية إلى تكلفة مالية إضافية لم يتمكن التقييم من حسابها، ولكن يمكن أن تراجع ماليا في المستقبل. ومن الواضح أيضا أنه إلى جانب هذه الناحية المالية، فإن تقديم بضعة أسابيع كان يمكن أن يدعم القدرات في المرحلة الأولى، وأن يساعد على تنظيم الاستهداف بشكل أفضل، وعلى مشاركة المستفيدين في العملية، وكذلك إعداد المشغلين لتنسيق التدخلات.

يجري بنجاح تنفيذ عملية الطوارئ بفضل التغطية الإعلامية، والسلف التي وافق عليها حساب الاستجابة العاجلة، وحشد الجهات المانحة، والمبادرات في مجال الإمداد، وفعالية عمليات التوزيع، وذلك رغم المشاكل المرتبطة بالمهل الزمنية البالغة القصر التي جرى فيها تنفيذ هذه العملية.

(24) فريق يتألف من كبار المسؤولين في المقر والمكتب الإقليمي والمكتب القطري، ويجتمع مرتين أسبوعيا بواسطة المؤتمرات التلفزيونية.

## مسائل متداخلة

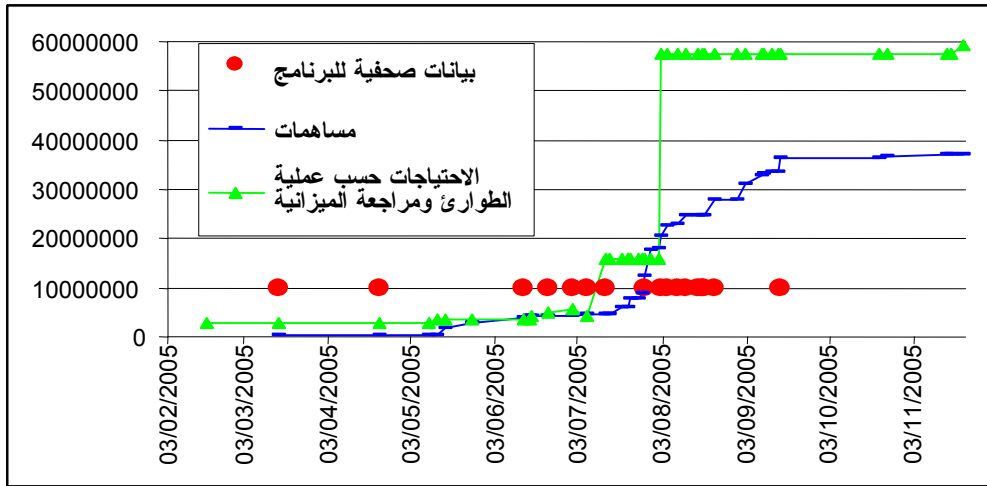
### القدرات واللامركزية والإشراف

37- إن موارد المكتب القطري تقل كثيرا عن الاحتياجات<sup>(25)</sup>، وخصوصا إذا راعينا أخطار الأزمة المتكررة، وافتقار الحكومة إلى الإمكانيات، والتطور المحدود للمجتمع المدني. ويقتضي منطق اللامركزية أن يتمكن المكتب القطري، بناء على طلبه، من الحصول على دعم المكتب الإقليمي والمقر. وإذا كان واضحا أن هذه المستويات المختلفة على علاقة عادية، فإن الدعم الذي تقدمه شتى الدوائر مجزأ ومنقطع، إذ يتصرف كل منها في الإطار الضيق لصلاحياتها. وليست هناك آلية للرقابة توفر نظرة شاملة للحالة، وبخاصة في سياق عملية للطوارئ. وفي النهاية لم يحصل المكتب القطري على أي دعم تقني متكامل ومنتظم حتى يوليو/تموز 2005، وهو التاريخ الذي شكل فيه الفريق الخاص.

### الاتصال ووسائل الإعلام وتعبئة الموارد

38- لوسائل الإعلام أثر مهم على مستوى حشد الجهات المانحة. وفي المرحلة الأولى تدرج عملية الطوارئ ذات الأبعاد المتواضعة في استراتيجية لمنع/تخفيف الأزمة؛ ويقل الاتصال وتعبئة الموارد. وحالما يتم التعرف على الأزمة الإنسانية، تتكثف التغطية الإعلامية التي تتبعها تعبئة سريعة للموارد، مما يدل على مدى ارتباط حشد الجهات المانحة بالتغطية الإعلامية لا بتحليل الاحتياجات، ولا سيما في إطار منع الأزمات.

### الاحتياجات وتعبئة الموارد (بالأطنان مترية) واتصالات البرنامج



المصدر: البرنامج - شعبة العلاقات مع الجهات المانحة، 2006.

39- إن مهمة الاتصال ليست الإعلام بشكل موضوعي فقط، بل أيضا مساندة تعبئة الموارد. ولذلك يجب أن يثير اهتمام وسائل الإعلام، دون فقد السيطرة على الحالة، وهو ما لم يحدث كثيرا في النيجر<sup>(26)</sup>.

(25) ثلاثة موظفين حتى يوليو/تموز 2005 وعدد من موظفي الدعم المفروض أن يضطلعوا بوظائف غير مؤهلين لها (مثل المشتريات).

(26) يجب أن يراعى إصدار البيانات الصحفية العواقب المحتملة ميدانيا. ومن ذلك أن البيان الصحفي الصادر في 23 نوفمبر/تشرين الثاني 2005 كان يدعو إلى تعبئة موارد إضافية، في نفس الوقت الذي كان يعقد فيه في النيجر اجتماع للتشاور مع الحكومة وجميع الشركاء بشأن الاحتياجات من المعونة الغذائية.



## كشف الأزمة التغذوية

40- ساعدت أزمة 2005 على إلقاء الضوء على حدوث أزمة تغذوية هيكلية متعددة الأسباب<sup>(27)</sup>، وعلى نشوء تعاون نشط بين البرنامج واليونيسيف ومنظمة الصحة العالمية ووزارة الصحة، حتى لا تظل هذه المسألة في زوايا الإهمال وحتى تلقى الاستجابة المناسبة.

## المعونة الطارئة والتنمية

41- في البلدان التي تدق فيها للغاية الحدود بين الفقر المتوطن والأزمات، يكون من الطبيعي أن يدور النقاش لمعرفة هل من المناسب التدخل بأدوات طارئة أم بالمساعدة الإنمائية. وهذا يوضح إلى أي مدى يجب على الأطراف المشاركة جميعاً أن تراعي بشكل أفضل العلاقة التي لا تنفصم بين التنمية ومنع الأزمات. وهذا يتم بالضرورة عبر الجمع المنهجي والمتزامن بين الاستراتيجيات والبرامج الإنمائية الطويلة الأجل والتدخلات الطارئة.

## الأزمة والسياق الإقليمي

42- اقتصاد النيجر مندرج بقوة في السياق الإقليمي. وفي مواجهة التقلب الشديد لإنتاجها من الأغذية، فإن جيرانها يقومون بدور تنظيمي مهم لأمنها الغذائي. ويؤدي التدفق المتزايد للحبوب على البلدان الساحلية، نتيجة لقدرة شرائية أعلى في هذه المناطق، إلى زيادة كبيرة في الطلب والأسعار، مما يزيد من تفاقم مشكلة الحصول. ويصبح نهج الأمن الغذائي القائم على توافر الحبوب نهجا بالياً في هذا الصدد. وتوضح تجربة النيجر مدى أهمية تعزيز الحوار السياسي مع الهيئات المتخصصة (اللجنة الدائمة المشتركة بين الدول والمعنية بمكافحة الجفاف في منطقة الساحل، إلخ)، ومع مؤسسات التكامل الإقليمي (الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، إلخ)، لتشجيعها على زيادة الاستفادة من التضامن الإقليمي واتفاقات حرية الحركة، وكذلك على معاودة التفكير في نهج الأمن الغذائي في الساحل.

## نوعية ومصدقية نظم المعلومات

43- إن شبكة معقدة من نظم المعلومات على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي تنتج معلومات كان لا بد، إذا حُلَّت بشكل أكثر تكاملاً، من أن تساعد دون شك على توقع تفاقم الأزمة بشكل أسرع. ويضاف إلى ذلك أن نظم المعلومات لا تزال تولي اهتماماً غير متناسب لجانب "توافر الغذاء" على حساب جوانب "الأسواق" و"الحصول" و"الاستخدام - التغذية". ومن الضروري إعادة التوازن للوقوف بوجه صحيح على مجمل أبعاد الأمن الغذائي في السياق المحدد للساحل وتفاعلها.

## الدروس المستفادة الأساسية

44- بقدر ما حظيت به عملية المعونة الإنسانية من تنظيم ملحوظ ومن تنفيذ في سياق صعب وإنجاز بنتائج غير منكورة، بقدر ما غلب الضعف على القدرة على تحديد طبيعة الأزمة، وتوقع تفاقمها، والعمل في الوقت المناسب على

(27) هناك خلاف على أسباب سوء التغذية، وكذلك على عواقب كل منها.

تنفيذ الاستجابة الملائمة لمواجهتها. وهذا الإخفاق جماعي. فهو يعزى إلى البرنامج باعتباره في صدارة الجهات المانحة في الآلية، وإلى الحكومة لافتقارها إلى المرونة في البداية بشأن أدوات التدخل، وإلى المؤسسات الإقليمية لمساهمتها الناقصة في التقييم الصحيح للحالة وفي زيادة الاستفادة من التضامن الإقليمي، وإلى الجهات المانحة التي كانت لها أولويات أخرى والتي هي قليلة النزوع نسبيا بشكل عام إلى المشاركة في توقع الأزمات، وإلى المنظمات غير الحكومية التي كان لها دور حاسم في نجاح عملية التوزيع العام، وإن كان بعض مواقفها قد أدى إلى إذكاء الخصومات، وأخيرا إلى وسائل الإعلام التي حال دورها أحيانا دون الفهم السليم للأزمة ودون اختيار الاستجابة المناسبة.

45- وهذه الأزمة تطرح من جديد نموذج قراءة الأزمات في الساحل القائم على توهين الحدود بين الأزمات الهيكلية والأزمات الظرفية. وهذا الشكل من "الطوارئ الدائمة" يعكس غياب الاستجابة الأساسية للعوامل المشكّلة للأزمة: ضعف سياسات التنمية الزراعية والموارد الحيوانية وقيود السياسات الاجتماعية (الصحة، التعليم، الحصول على مياه الشرب)، وغياب السياسة التغذوية، وكذلك بصفة أعم ضعف الاستثمارات والمساعدة الإنمائية.

46- وتوضح هذه الأزمة عدم تكيف المؤشرات المعتادة للتشخيص، وضعف القدرة على المنع، ومحدودية أنواع الاستجابة المتاحة للتصدي لها. ولذلك فهناك ما يوجب إعادة النظر في آليات المعلومات والإنذار المبكر في البرنامج وخارجه، حتى تراعى مجمل مكونات الأمن الغذائي (توافر الأغذية، الموارد الحيوانية، الأسواق، الحصول، مستوى القوة الشرائية، الهجرات، متابعة التغذية). ويتعين أيضا تعزيز قدرات المنع بدمج تدابير واستراتيجيات التنمية الطويلة الأجل وتدابير الطوارئ. ومن الضروري أخيرا تحسين وإعادة تنشيط نظم متابعة/تقييم التدابير حتى تحقق نتائج أفضل. وهذا قد يعني، بالنسبة إلى البرنامج، إنشاء آلية للرقابة تناسب حالات الأزمة المكتشفة في إطار عمليات الطوارئ. وهذا له أهمية فائقة في نظام لا مركزي يتسم بقدر وافر من نقل المسؤوليات إلى المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية، دون أن تتوافر لهذه المكاتب دائما القدرة الكافية على الاضطلاع بهذه المسؤوليات بصورة فعالة.

47- وترد في الملحق التوصيات الرئيسية، وكذلك استجابة إدارة البرنامج والتدابير التي اتخذتها.

## الملحق الأول

### رد الإدارة على تقييم أزمة النيجر في عام 2005

- 1- ترى إدارة العمليات أن التعليقات التالية يجب أن تقدم إلى أعضاء المجلس مع وثيقة المجلس التنفيذي، لأن هناك عددا من المسائل الأساسية التي لم ترد في التقرير الموجز الذي سيعرض على المجلس التنفيذي.
- 2- وقد استخلصت الإدارة الدروس من أزمة النيجر لعام 2005، وهي متاحة في وثيقة مستقلة تتاح بالطلب.

### سياق الأزمة وبعدها الهيكلي

- 3- لا يشير التقرير إلى السياق الصعب الذي يعمل البرنامج في إطاره في النيجر؛ ففي عام 2005 على وجه الخصوص، كان للمشاكل التي جوبهت في محاولة التوصل إلى توافق آراء بشأن الحالة الإنسانية أثر في النهاية على نوعية وتوقيت الاستجابة الشاملة لجميع القطاعات، مع ما ينتج عن ذلك من عواقب مباشرة، بوجه خاص، على حالة الأمن الغذائي وسوء التغذية بين السكان.
- 4- إن هذا السياق، الذي كثيرا ما توصف فيه المعونة الغذائية بأنها مشكلة لا جزء من الاستجابة المتكاملة، أثر بشدة على قدرة البرنامج على تصميم استراتيجية وتنفيذ عملية للاستجابة لأزمة عام 2005.
- 5- إن إغفال التقييم للتركيز المناسب على هذه المسألة يعتبر من جوانب النقص الكبرى في التقرير، ولا يضع إنجازات البرنامج في سياقها الصحيح.
- 6- وهناك جانب آخر من السياق لم يعالج بالقدر الكافي، ولا سيما في التقرير الموجز، وهو المعدلات العالية جدا (من أعلى المعدلات في العالم) لسوء التغذية الحاد بين الأطفال؛ ويصل متوسط معدلات سوء التغذية في النيجر (حسب الدراسة الاستقصائية المتعددة المؤشرات لمجموعات لعام 2000) إلى قرابة 14,1 في المائة، وفي نهاية عام 2005، وصل المعدل الشامل لسوء التغذية الحاد بين الأطفال دون الخامسة من العمر إلى 15,3 في المائة (تقول منظمة الصحة العالمية إنه عندما يصل انتشار سوء التغذية الحاد بين الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 أشهر و 59 شهرا إلى أكثر من 10 في المائة يجب اعتبار الحالة التغذوية للأطفال خطيرة؛ وعندما تصل هذه الحالة إلى أكثر من 15 في المائة، يجب اعتبارها حرجة). وهذه المسائل، التي هي في صميم المشاكل التي تواجهها النيجر، يجب أن تذكر في التقرير.

### الإنذار المبكر

- 7- من نتائج المرحلة الأولى أن البرنامج لم يستطع مع مرور الوقت تفسير علامات الإنذار، وبالتالي عجز عن بدء حوار مع الحكومة والشركاء. وهذه النتيجة تعتبر غير ذات صلة بالموضوع إذا لم نحدد المناخ الذي كان البرنامج يعمل فيه، على النحو المذكور منذ قليل في "أولا - السياق".

- 8- إن تعقد السياق الذي يعمل فيه البرنامج مع مؤسسات، مثل اللجنة الدائمة المشتركة بين الدول والمعنية بمكافحة الجفاف في منطقة الساحل وشبكة نظام الإنذار المبكر بالمجاعة، لا يفسر دائما بشكل جيد، وعلى الرغم من جهود البرنامج، فإن قرارات الجهات المانحة في الساحل لا تزال تركز بدرجة عالية على أرصدة الحبوب (بعثات منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة واللجنة الدائمة المشتركة بين الدول والمعنية بمكافحة الجفاف في منطقة الساحل).
- 9- ولا يتطرق التقرير إلى المسألة التي مؤداها أن البرنامج شرع منذ عامين في عملية (طويلة ومضنية) للعمل مع الحكومات/اللجنة الدائمة المشتركة بين الدول والمعنية بمكافحة الجفاف في منطقة الساحل/الجهات المانحة ونظم الإنذار المبكر، من أجل توسيع نطاق التقييمات بإدراج مؤشرات مختلفة للأمن الغذائي، بما فيها التغذية، في التقييمات المعتادة، وذلك لضمان أن تذهب التقييمات إلى أبعد من الإنتاج الزراعي وأرصدة الحبوب.
- 10- ويضاف إلى ذلك أن البرنامج كثيرا ما يُعتبر غير محايد إزاء مسائل الأمن الغذائي، إذ إن هناك شعورا بأن مقصده هو توزيع الغذاء بأي ثمن. ويحاول البرنامج، تحقيقا للشفافية، العمل من خلال الأنظمة/الهيكل القائمة، مثل اللجنة الدائمة المشتركة بين الدول والمعنية بمكافحة الجفاف في منطقة الساحل ونظم الإنذار المبكر، التي لكل منها ولايتها وأهدافها وجهاتها المانحة، إلخ.
- 11- وكان من الصعب تحقيق توافق للآراء بشأن طبيعة ودرجة أزمة عام 2005 منذ بدأ التقييم المشترك الأولي، وهو ما بدا في تردد الشركاء الرئيسيين في وضع "خطة طوارئ" أو لا.
- 12- وكان يمكن للتقييم تقديم توصية عن قيمة مساهمة البرنامج في بعثات مشتركة مع منظمة الأغذية والزراعة واللجنة الدائمة، وكان يمكنه إلقاء الضوء على الحاجة إلى إجراء تقييمات للأسر أو تقييمات مستقلة أخرى، لتقدير الهشاشة الجغرافية والاجتماعية بالتوازي مع أرقام التحقق من الإنتاج الغذائي.

## دعوة البرنامج إلى التغيير المبكر للاستراتيجية

- 13- إن البيان الوارد في المربع الذي يلي الفقرة 19 من التقرير الموجز، والقائل إنه "إذا تباعدت استجابة البرنامج عن البيع بأسعار معتدلة، فإنه ليس هناك عنصر يساعد على تأكيد أن خطة الطوارئ قد طرحت من جديد قبل يوليو/تموز"، غير صحيح.
- 14- وقد أعرب البرنامج أكثر من مرة عن معارضته الحازمة لعمليات البيع المدعومة، محبذا التدخلات التي تستهدف أضعف السكان، مثل الغذاء مقابل العمل أو عمليات التوزيع العامة. وهذه المعارضة موقفة تماما في التقييم الخارجي للألية الوطنية لمنع وإدارة الأزمات الغذائية، ووردت في هذه الوثيقة باعتبارها مجالا أساسيا للخلاف مع "الألية" في عام 2005. والواقع أن هذا النقاش مستمر حتى اليوم، مع اعتراض البرنامج على تنفيذ عنصر عمليات البيع المدعومة الوارد في خطة عمل الألية لعام 2006.
- 15- ومن أمثلة ذلك أن البرنامج أعرب، في مارس/آذار 2005، عن مخاوفه بشأن الاستراتيجية الموضوعية ونبّه الجهات المانحة، في 17 مارس/آذار 2005، مقدما إليها بيانا عن خطورة الحالة في النيجر بالنسبة إلى سكان الريف والسكان المعانين لانعدام الأمن الغذائي.

## التقييمات

- 16- يشير تقرير تقييم عملية الطوارئ على استحياء (في حاشية) إلى تقدير البرنامج للأمن الغذائي في حالات الطوارئ في سبتمبر/أيلول -أكتوبر/تشرين الأول 2005. وهذا التقييم، الذي أجري مباشرة بعد ذروة عمليات التوزيع العامة، يجب أن يحلّل في التقرير لإعطاء لمحة عن حالة الأمن الغذائي في البلد في هذا الوقت.
- 17- وبدلاً من ذلك فإن التقييم، في نهاية الفقرة 30 من التقرير الموجز، يتساءل هل الجولة الثانية من عمليات التوزيع العامة ضرورية بالفعل أم لا. وكان على التقييم، بدلاً من التخمين في هذه المسألة، أن يستفيد من جميع الوثائق المتاحة حتى يقيم نتائج التقرير على أساس محدد.
- 18- والواقع أن تقدير الأمن الغذائي في حالات الطوارئ، الذي أجرى في هذه الفترة، أوضح أن 1,2 مليون من سكان النيجر يعانون انعداماً خطيراً للأمن الغذائي - ممن ليس لديهم مخزونات إلا لما يتراوح بين صفر وثلاثة أشهر، ولا يملكون أي حيوانات، وآليات التكيف عندهم إما قليلة أو معدومة - وأن هناك مليونين آخرين يعانون انعداماً معتدلاً للأمن الغذائي. وهذه الصورة الخطيرة تلفت الانتباه أكثر عندما نعلم أن هذا التقييم قد أجري مباشرة بعد عمليات توزيع عامة واسعة النطاق شملت أنحاء البلد ووصلت إلى أكثر من ثلاثة ملايين نسمة بأكثر من 120 000 طن متري متري من الأغذية (بما في ذلك إمدادات البرنامج والآلية والمنظمات غير الحكومية). وعلى أساس هذه المعلومات، لا نفهم لماذا يشكك التقييم في ضرورة الجولة الثانية من عمليات التوزيع.

## استجابة الجهات المانحة

- 19- كان يتعين على التقييم أن يركز أكثر على أعوام التمويل الناقص للأنشطة الإنمائية في النيجر. والواقع أن أزمة عام 2005 تؤكد، بأكثر من وسيلة، عواقب انعدام الدعم لتمويل التنمية الطويل الأجل في البلد.
- 20- ولم يوفق تقييم عملية الطوارئ في التركيز السليم على مسؤولية الجهات المانحة عن تأخر الاستجابة للأزمة - ليس فقط بسبب تأخرها في تأكيد المساهمات، بل أيضاً بسبب تردد ممثلي الجهات المانحة المحلية في الإقرار بخطورة الأزمة وحجم الاستجابة المطلوبة. ولا جدال في ضرورة الإشارة إلى أن النيجر لديها أعلى مستويات الفقر وسوء التغذية غير المقبولة ومع ذلك تحصل على دعم محدود للغاية من الجهات المانحة.
- 21- وهناك اليوم كثيرون مازالوا يذهبون إلى أن مستويات سوء التغذية وانعدام الأمن الغذائي والفقر في النيجر "عادية" لأنها مستويات هيكلية. وهناك أطراف عديدة لا تزال تعتبر الاستجابة الإنسانية ضارة بالأنشطة الإنمائية. وعدم تناول تقرير التقييم لهذه المسألة خطأً استراتيجي وفرصة ضائعة. وكان يتعين على التقييم بشكل واضح أن يقدم توجيهها أفضل إلى الحكومات والجهات المانحة بشأن ضرورة تقديم المساعدة الإنسانية والغذائية دون شروط في أوقات الأزمة الغذائية، بما في ذلك التوزيع العام للأغذية في الوقت المطلوب والاستمرار فيه طوال الحاجة إليه.

## النتائج

- 22- توصيات التقرير شديدة العمومية أيضا؛ ويجب أن تكون أكثر تحديدا حتى تكون بناءة.
- 23- إن التقييم، بوضعه الراهن، فرصة لم تستغل للإشارة إلى المسائل الأساسية التي تهتم المنطقة والمنظمة. وكان يمكن أن يكون التقييم فرصة لتحقيق ما يلي:
- ◀ الدعوة إلى المعونة الغذائية باعتبارها شبكة أمان ضرورية في سياق تزايد الفقر المتوطن ولازمة للحفاظ الإنمائية للبرنامج في الساحل بأسره؛
  - ◀ النظر في آثار كون البرنامج واحدا من عدة لاعبين في مجال شحنات المعونة الغذائية (بتراوح نصيب البرنامج في النيجر في المتوسط بين 30 و 35 في المائة من مجمل شحنات المعونة)؛
  - ◀ مناقشة مسائل تراجع تدفقات المعونة الغذائية في الساحل وما يرتبط بذلك من نظرة سلبية إلى المعونة الغذائية (تعتبر المعونة الغذائية شرا في الساحل؛ وفي النيجر تشكل المعونة الغذائية في المتوسط 1-2 في المائة فقط من مجمل توافر جميع الأغذية و 5 في المائة من كل الواردات)؛
  - ◀ تحليل الآثار المحتملة للتغيرات العميقة في سوق الحبوب في منطقة غرب أفريقيا بأكملها؛
  - ◀ تحديد آثار وجود حالة طوارئ هيكلية على تصميم استراتيجيات الحد من الفقر والاستراتيجيات القطاعية.

## الملحق الثاني: مصفوفة توصيات التقييم واستجابة الإدارة

التوصيات	الإجراءات المتخذة من جانب	استجابة الإدارة والإجراءات المتخذة
<b>1- نظم المعلومات والإنذار المبكر:</b>		
1-1 إعادة تحديد مجمل المؤشرات اللازمة للقراءة الكاملة للأمن الغذائي في النيجر وفي غرب أفريقيا قاطبة (التوافر، الأسواق المحلية والإقليمية، الماشية، مصادر الدخل والقوة الشرائية، التغذية، إلخ).	المكتب الإقليمي بالتشاور مع دائرة التحليل والتقدير والاستعداد والمكتب القطري	إدارة العمليات: تشير هذه التوصية إلى مبادرة قيد التنفيذ، وهي إطار منسق بدئ به منذ عامين بمبادرة من البرنامج لإدماج مختلف المؤشرات المستخدمة في مهام التقييم والموجهة بساتلات التوضع. وحدة تحليل هشاشة الأوضاع: يخطط المكتب الإقليمي لإنشاء جهاز لمراقبة الأمن الغذائي في النيجر والبلدان المجاورة. وسوف يحظى هذا الجهاز بدعم كل من وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ووحدة تعزيز القدرة على تقدير احتياجات الطوارئ. وتتمثل المهمة الأولى لهذا النظام في تحديد المؤشرات الرئيسية. وسوف تتمثل المجالات المشمولة بهذا النظام بالإنتاج والتدفقات التجارية والتخزين واستراتيجيات تعويضية على مستوى الأسرة.
2-1 التأكد من الجمع المنتظم لمجمل المؤشرات المحددة من خلال نظم الجمع القائمة، سواء في المنطقة أو البلد أو البرنامج.	المكتب الإقليمي بالتشاور مع المكتب القطري	إدارة العمليات: هذا هو بالضبط ما يهدف إليه الإطار المنسق. وتجدر الملاحظة أن البرنامج، ريثما يدخل الإطار المنسق حيز التنفيذ، قد بدأ العمل مع نظام الإنذار المبكر بالجماعة والنظم القطرية لإدراج مختلف المؤشرات، بفضل أخصائيي تحليل هشاشة الأوضاع، المستخدمة في بلدان من بينها مالي وموريتانيا والنيجر. وحدة تحليل هشاشة الأوضاع: سوف يجمع نظام المراقبة المؤشرات الرئيسية على أساس منتظم. وسوف يستفاد من القاعدة الأساسية في إدارة التحليلات الرئيسية التي تتوصل إليها المؤشرات وتسجيلها وضمانها.
3-1 وضع تحليل منتظم ومتكامل لتطورات حالة الأمن الغذائي.	المكتب الإقليمي والمكتب القطري بدعم دائرة التحليل والتقدير والاستعداد	إدارة العمليات: روعيت. علما بأنها نفذت في البلدان التي توجد فيها وحدات لتحليل هشاشة الأوضاع. وهي ترتبط بالمبادرة المشار إليها آنفا، حيث إن تشاد والنيجر، على سبيل المثال، تصدران دورية مشتركة مع نظام الإنذار المبكر بالجماعة، والمكتب الإقليمي يخطط لإصدار نشرة ربع سنوية بعنوان "ملخصات الأوضاع". وحدة تحليل هشاشة الأوضاع: إن لجنة للأمن الغذائي تجمع الشركاء المحليين، وهم الحكومة والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الثنائية الدولية، سوف تكون مسؤولة عن تفسير التحليلات والإعداد المنتظم لإحدى النشرات وتوزيعها.
4-1 التفرقة بين التحليل والبرمجة لزيادة مصداقية التحليل وتعميمه، والتأكد من مراعاة التشخيص في عملية تصور التدخلات.	دائرة التحليل والتقدير والاستعداد والمكتب الإقليمي والمكاتب القطرية	إدارة العمليات: يمكن أن تكون هذه التوصية أكثر تحديدا. بيد أنه يجب الملاحظة أن الهدف من مبادرة تعزيز القدرة على تقدير احتياجات الطوارئ قد استطاعت خلال



## الملحق الثاني: مصفوفة توصيات التقييم واستجابة الإدارة

التوصيات	الإجراءات المتخذة من جانب	استجابة الإدارة والإجراءات المتخذة
		السنة والنصف الماضيين أن تضع تحليلات مستقلة عن البرمجة. وحدة تحليل هشاشة الأوضاع: يجب أن تضمن الشراكة في اللجنة تحسين المصادقية وأن تكون التحليلات مستقلة عن آراء المنظمات المشاركة.
<b>2 - منع الأزمات والتنمية</b>		
1-2 دعم الدور الذي يؤديه البرنامج في صياغة وثيقة استراتيجية الحد من الفقر والسياسات الإنمائية من منظور منع الأزمات (بصفة عامة، وفي النيجر بصفة خاصة).	المكتب الإقليمي والمكاتب القطرية مع شعبة الاستراتيجية والسياسات ودعم البرامج	إدارة العمليات: روعيت
2-2 تشجيع الجهات المانحة على زيادة دعمها للأنشطة الإنمائية للبرنامج، ولا سيما في بلدان الساحل التي تواجه أزمة غذائية هيكلية، وفي النيجر بوجه خاص.	شعبة العلاقات مع الجهات المانحة وإدارة العمليات	إدارة العمليات: نظرا للاتجاه الراهن، فإن التوصية يجب عرضها بصورة مختلفة على نحو يشجع الجهات المانحة على مراعاة الأوضاع الهيكلية التي تتميز بمعدلات سوء تغذية تنذر بالخطر كتدخلات لها الأولوية. شعبة العلاقات مع الجهات المانحة: يقوم البرنامج، بصورة منتظمة، بإحاطة الجهات المانحة علما بصلاحياته المزدوجة وينتقل إلى الأموال اللازمة لتنفيذ أنشطته الإنمائية. ففي عام 2004، وافق المجلس على استراتيجية تهدف إلى توسيع قاعدة الجهات المانحة حتى تشمل على جميع الدول الأعضاء والمنظمات الحكومية والقطاع الخاص لتعبئة الموارد التكميلية لتستجيب لاحتياجات جميع البرامج والعمليات المقررة (WFP/EB.3/2004/4-C). وقد جعلت هذه الاستراتيجية أمن الممكن زيادة المساهمات المالية من الجهات المانحة العادية، سواء منها العامة أو الخاصة، لتشجيع الجهات المانحة العرضية لتصبح جهات مانحة منتظمة وتجذب جهات مانحة جديدة. وتعمل شعبة العلاقات مع الجهات المانحة، بصورة منتظمة، مع المكتب الإقليمي لتنفيذ استراتيجية بشأن غرب أفريقيا. وهذا يتم ترجمته إلى منهج شبه إقليمي لفائدة بلدان السهل التي تواجه مشكلات مشتركة ومتكررة تنصل بالأزمات الغذائية الهيكلية وسوء التغذية. كذلك يلتزم البرنامج مساهمات مالية لضمان الإمدادات الغذائية للتغذية المدرسية في إطار التحالف لفائدة بلدان السهل.





### الملحق الثاني: مصفوفة توصيات التقييم واستجابة الإدارة

التوصيات	الإجراءات المتخذة من جانب	استجابة الإدارة والإجراءات المتخذة
<b>3 - طبيعة الأزمة وأدوات الاستجابة</b>		
1-3 إعادة النظر في ملاءمة وفعالية وكفاءة أدوات استجابة البرنامج للأزمات الهيكلية والظرافية، في ضوء طبيعة الأزمة، والسياقات المحلية، والأهداف التي تستخدم لتحقيقها.	إدارة العمليات	إدارة العمليات: ربما كان من الأكثر فائدة لو جاءت التوصية أكثر تحديدا. فالخطوط التوجيهية المتعلقة بتنفيذ الأساليب الممكنة لتدخلات البرنامج يمكن الرجوع إليها في دليل التوجيهات البرمجية وفي دليل الأمن الغذائي في حالات الطوارئ. وإن جميع التوجهات العملية المتعلقة بحالات الطوارئ قد خضعت للتحديث والتحديث وأبرزت في الدليل الراهن للتوجيهات البرمجية. ومعلوم أن جميع التوجهات المتعلقة بسياسات ومبادئ البرمجة تخضع للاستعراض بصورة منتظمة ودورية ويتم تحديثها، عند الاقتضاء.
2-3 وضع عمليات طوارئ وفقا للاحتياجات المحددة لا للموارد المحتمل تعيبتها، والحد من عدد العمليات الصغيرة التي تشوش مفهوم الطوارئ.	إدارة العمليات	إدارة العمليات: ليس ذلك صحيحا. فالعمليات يتم تصميمها على أساس احتياجات المستفيدين ولم تصمم أبدا في ضوء الموارد المحتملة.
<b>4 - تعبئة الموارد</b>		
1-4 وضع وتنفيذ استراتيجية للاتصال وتعبئة الموارد تكون متفقة مع تدخلات تخفيف/منع الأزمات "المنسية".	شعبة الاتصالات/شعبة العلاقات مع الجهات المانحة وإدارة العمليات	شعبة العلاقات مع الجهات المانحة: يلتزم البرنامج، لكي يتسنى تخفيف نقص الموارد لمختلف العمليات المنسية، مساهمات تتيح مرونة أكبر وتمكن من تخصيص الأموال للمشروعات ناقصة التمويل. وفي هذا الصدد، فقد وافق المجلس، في دورته السنوية لعام 2005، على استراتيجية تهدف إلى تعظيم فعالية المنح (WFP/EB.2/2005/5-B). وتبعاً لذلك، فهو يدافع عن زيادة المرونة لربط المساهمات بقيود أقل وزيادة الموثوقية وأن تغطي التعهدات المالية عدة سنوات في الوقت الواحد، والدعوة إلى تقديم مساهمات على شكل نقدي. ويود البرنامج أيضا استخدام المساهمات بصورة رشيدة بما يتمشى مع ما جاء في الوثيقة "استعراض أساليب العمل: تمويل رأس المال العامل" (WFP/EB.1/2005/5-C). ولهذا الغرض، فقد وافق المجلس على إنشاء صندوق مسبق التمويل يكفل الاستمرارية لتمويل المشروعات ريثما يتم التثبيت من المساهمات المستحقة. كذلك شرع البرنامج بمبادرة جديدة للحصول على تمويل إضافي للمستفيدين المستهدفين الذين لا يستطيعون استلام المساعدات لأسباب من بينها نقص الموارد أو تأخر المساهمات أو تخفيض الحصص.



## الملحق الثاني: مصفوفة توصيات التقييم واستجابة الإدارة

التوصيات	الإجراءات المتخذة من جانب	استجابة الإدارة والإجراءات المتخذة
2-4 تعزيز اهتمام الجهات المانحة بحساب الاستجابة العاجلة باعتباره أداة تساعد على التنبه لتفاقم الأزمات وتعجيل تنفيذ التدخلات الطارئة.	شعبة العلاقات مع الجهات المانحة وإدارة العمليات	شعبة العلاقات مع الجهات المانحة: تشمل الآليات والوسائل المستخدمة لتعميق وعي الجهات المانحة وضمن مساهماتها ما يلي: (1) نشرات تنبيه، تقارير عن الأوضاع، معلومات عملية ونداءات، (2) الدعاية أثناء اجتماعات المجلس أو أثناء اللقاءات مع الوفود الحكومية، (3) المشاورات غير الرسمية. ففي مايو/ أيار 2006، ناشد البرنامج الجهات المانحة أن تقدم هبات CII وقعتها البرنامج ومكتب تنسيق المساعدات الإنسانية.
<b>5 - الإمدادات</b>		
1-5 التأكد من أن موظفي المكتب القطري المعني حاصلون على التدريب المناسب المسبق.	شعبة الموارد البشرية وإدارة العمليات	دائرة المشتريات الغذائية: نفذت فعلا. وتساعد الدورات التدريبية حول عمليات الشراء في بناء القدرات في هذا المجال. وسوف يتلقى جميع الموظفين المسؤولين عن الشراء، في كل المكاتب القطرية في غرب أفريقيا، تدريباً جديداً ملائماً خلال مايو/ أيار القادم.
2-5 القيام، بالتعاون مع الشركاء، بالتحليل المنتظم والمتعمق لتطور الأسعار في الأسواق وتأثرها بالمشتريات المحلية.	المكتب الإقليمي والمكاتب القطرية بدعم دائرة التحليل والتقدير والاستعداد	إدارة العمليات: ينبغي توضيح ذلك. دائرة المشتريات الغذائية: ذلك ما يعمل البرنامج باستمرار لتقرير ما إذا كان من المفضل شراء الأغذية محلياً أم لا. وحدة تحليل هشاشة الأوضاع: سوف يشمل نظام مراقبة الأمن الغذائي جمع وتحليل أسعار السلع الرئيسية في الأسواق داخل وخارج البلد المعني.
3-5 التأكد من وجود هامش للمناورة حتى يتسنى الاتجاه إلى السوق الدولية إذا اقتضت الحالة ذلك، مع الاستمرار في تحييد الإمدادات المحلية والإقليمية.	دائرة المشتريات الغذائية والمكتب الإقليمي والمكتب القطري	دائرة المشتريات الغذائية: نفذت فعلا. وهذا ما يعمل البرنامج باستمرار. إدارة العمليات: نفذت فعلا.
4-5 تحييد المشتريات الخالصة الأجرة حتى ظهر السفينة والعمل، في حالات الطوارئ، على تجنب الحصول على الإمدادات من مصادر غير معروفة تماماً.	دائرة المشتريات الغذائية	دائرة المشتريات الغذائية: يعمل البرنامج ذلك كمسألة عادية. وفي حالات الطوارئ يفضل البرنامج أن يشتري على ظهر السفينة على أن ينظم البرنامج أعمال النقل بدلا من أن يقوم المورد بذلك. وخلال المرحلة الأولى من عملية الطوارئ، كانت القدرات اللوجستية لدى البرنامج في الإقليم محدودة نوعاً ما. نفذت فعلا. يتمثل الأسلوب العادي لدى البرنامج في تحاشي الشراء من الموردين غير المعروفين خلال حالات الطوارئ. وفي هذه الحالة، فإن المورد، (SGRD في نيجيريا) كان معروفاً لدى البرنامج.





## الملحق الثاني: مصفوفة توصيات التقييم واستجابة الإدارة

التوصيات	الإجراءات المتخذة من جانب	استجابة الإدارة والإجراءات المتخذة
<b>تعزيز القدرات</b>		
1-6 التفكير في احتمال إنشاء فريق متخصص في المكتب الإقليمي في مجال الأمن الغذائي في بلدان الساحل، يكون من مهامه: '1' دعم الحوار مع الهيئات الإقليمية المعنية بالأمن الغذائي ومؤسسات التكامل الإقليمي؛ '2' مصاحبة وتطوير الحوار من أجل تجديد إطار تحليل الأزمات الغذائية في الساحل؛ '3' توفير الدعم المناسب للمكاتب القطرية في المنطقة.	المكتب الإقليمي وإدارة العمليات	إدارة العمليات: نظرا لمحدودية موارد خدمات دعم البرامج والإدارة لدى المكتب الإقليمي، فإنه لم يستطع الإبقاء على فريق في كل مكتب من الأقاليم الفرعية - كالساحل ومقاطعة نهر مانو وغيرها. وفيما يلي الموظفون الذين يعالجون هذه المسائل كجزء من مهامهم: أخصائي في تحليل هشاشة الأوضاع، وفريق تحليل هشاشة الأوضاع، وأخصائيان اثنان مسؤولان عن تقييم احتياجات الطوارئ، واستشاري رئيسي في البرمجة في المكتب الإقليمي.
2-6 تعزيز قدرات مكاتب البرنامج في البلدان المعرضة للأزمات المتكررة، كما في الساحل. ويجب إعطاء الأولوية في النيجر للإنذار السريع، وتقييم الاحتياجات، والتغذية، والمتابعة/التقييم.	المكتب القطري والمكتب الإقليمي وإدارة العمليات	إدارة العمليات: روعيت، لكن توجد هناك تبعات مالية مهمة ولا توجد لدى المكتب الإقليمي أو المكتب القطري الميزانية لتعزيز قدرات المكتب القطري بذلك الأسلوب. وفي الفترة 2006-2008، يتلقى المكتب الإقليمي مخصصات مالية من إدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة لتعزيز قدرات المكتب القطري في الاستعداد لحالات الطوارئ والإنذار المبكر ورصد الأمن الغذائي والرصد والتقييم وسوى ذلك.
3-6 التأكد من حصول الموظفين المعينين في المكاتب القطرية على تدريب يسمح لهم بأداء وظائفهم بفعالية (علاوة على الإمداد)، وبالذات تدريب على مسائل الأمن الغذائي في الساحل.	شعبة الموارد البشرية والمكتب الإقليمي والمكتب القطري	إدارة العمليات: هذه توصية جيدة. وتنظم دورات تدريبية في مجال تقييم الأمن الغذائي في حالات الطوارئ، على وجه الخصوص، لبناء القدرات في هذا القطاع.
<b>7 - اللامركزية واتخاذ القرارات</b>		
1-7 توضيح مستويات مسؤوليات المقر والمكتب الإقليمي والمكتب القطري وتعزيز فعاليتها، وبصفة خاصة فيما يتصل بالإمدادات، وتعبئة الموارد، والاتصال (بما في ذلك إجراءات القبول).	إدارة العمليات وإدارة تعبئة الأموال والاتصالات	إدارة العمليات: أجرى البرنامج، في الأونة الأخيرة، تحليلاً متعمقاً لمدى جاهزيته للطوارئ ولقدراته وأساليبه المختلفة في التدخل على أساس الخبرات الأخيرة، بما في ذلك النيجر. وقد أفضى هذا التحليل إلى تخصيص أوضاع للإدارة ودعم المسؤوليات في حالة حدوث أزمات كبيرة. وفي أعقاب ذلك، تمت صياغة مسودة اتفاق رسمي حول إعلان حالات الطوارئ الرئيسية التي تستلزم دعم المقر الرئيسي وإنشاء وظيفة منسق للطوارئ يتبع نائب المدير التنفيذي. شعبة العلاقات مع الجهات المانحة: إن تعبئة الموارد تعتبر مسؤولية جماعية.

## الملحق الثاني: مصفوفة توصيات التقييم واستجابة الإدارة

التوصيات	الإجراءات المتخذة من جانب	استجابة الإدارة والإجراءات المتخذة
		وتعمل هذه الشعبة، بالتعاون مع المكتب الإقليمي والمكاتب القطرية، في حل هذه المسائل. ومع ذلك، ونظرا للحاجة إلى مزيد من المعلومات والمشورة، فقد عكفت هذه الشعبة على أسلوب توجيهي معياري يركز على القضايا الرئيسية المشمولة في تعبئة الموارد. وقد بدئ بتطبيق هذا الأسلوب فعلا وسوف تكون نتائجه متاحة في مارس/ آذار 2007.
2-7 العمل، في سياق منع/تخفيف الأزمة، على إنشاء آلية متابعة مناسبة لتطور حالة الأمن الغذائي وتنفيذ التدخل، على مستوى المكتب الإقليمي و/أو إدارة العمليات، عقب الموافقة على عملية طوارئ.	المكتب الإقليمي وإدارة العمليات	إدارة العمليات: هذا هو درس مستمد من تجربة النيجر. وفي واقع الأمر، فإن النيجر هي نموذج في هذه الحالة حيث إن المدير القطري والمدير الإقليمي يضطلعان بدورين نموذجيين.
<b>8- بصفة أخص في النيجر (استكمالاً لما سبق)</b>		
1-8 الحفاظ على دور البرنامج وتطويره داخل الآلية في إطار الإصلاح الذي يقترحه التقييم الأخير فيما يتعلق بالآلية.	المكتب القطري	إدارة العمليات: روعيت، وتنفذ باطراد.
2-8 التشجيع النشط لتوسيع الآلية لتضم شركاء التنمية، والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المدني، ومراكز التجمع الريفية.	المكتب القطري	إدارة العمليات: روعيت، وتنفذ باطراد.
3-8 المساهمة في تحديد خطة الطوارئ الوطنية، وقيل ذلك الاتفاق المتعمق على اختيار أدوات الاستجابة التي تتناسب نوع الأزمة وحجمها (ملاءمة كل أداة).	المكتب القطري	إدارة العمليات: روعيت، وتنفذ باطراد.
4-8 تعزيز الحوار السياسي مع الحكومة، مع الحرص على شفافية المداولات والاعتماد على البرهان، وضم الإجراءات الحكومية إلى المسعى الجماعي لمنظومة الأمم المتحدة في البلد.	المكتب القطري	إدارة العمليات: دأب البرنامج على العمل بهذه الطريقة.
5-8 العمل عند الضرورة على إعادة النظر في استراتيجية البرنامج في النيجر لتعزيز الجوانب التغذوية في إطار الاتفاق المبرم مؤخرا مع اليونيسيف في هذا المضمار.	المكتب القطري	إدارة العمليات: هذا هو أحد الدروس المستفادة من أزمة 2005. ولقد تعززت أيضا الشراكة مع اليونيسيف على أساس إقليمي. وإن العملية الممتدة الجديدة تتحرك في واقع الأمر في هذا الاتجاه.



## الملحق الثالث

الجدول 1 - ميزانية عملية الطوارئ ومراجعات الميزانية					
الإجراء	التواريخ	الكمية بالأطنان متريّة	التكلفة (بالدولارات)	المستفيدون	الغرض/الدافع
عملية الطوارئ	2005/2/17	6 562	2 974 420	400 000	طلب من الحكومة - نوفمبر/ تشرين الثاني 2004
مراجعة الميزانية 1	2005/5/11		3 566 978		زيادة تكاليف الإمداد
مراجعة الميزانية 2	2005/6/10	7 727	4 213 060	465 240	زيادة الكمية والمستفيدين بسبب تدهور الحالة
مراجعة الميزانية 3	2005/7/13	23 287	16 000 072	1 113 913	تدهور الحالة وتمديد التدخل حتى 2005/12/31
مراجعة الميزانية 4	2005/7/25	23 838			زيادة الكمية الواردة من الولايات المتحدة
مراجعة الميزانية 5	2005/7/27	25 483			زيادة الكمية
مراجعة الميزانية 6	2005/7/29	34 823			زيادة الكمية
مراجعة الميزانية 7	2005/8/2	72 931	57 627 342	2 500 000	تدهور الحالة تغيير استراتيجية التدخل
مراجعة الميزانية 8	2005/9/6		57 622 449		تعديل تقني: تبديل المنتجات
مراجعة الميزانية 9	2005/11		59 252 221		التمديد حتى 2006/3/31 تبديل المنتجات وزيادة تكاليف الإمداد

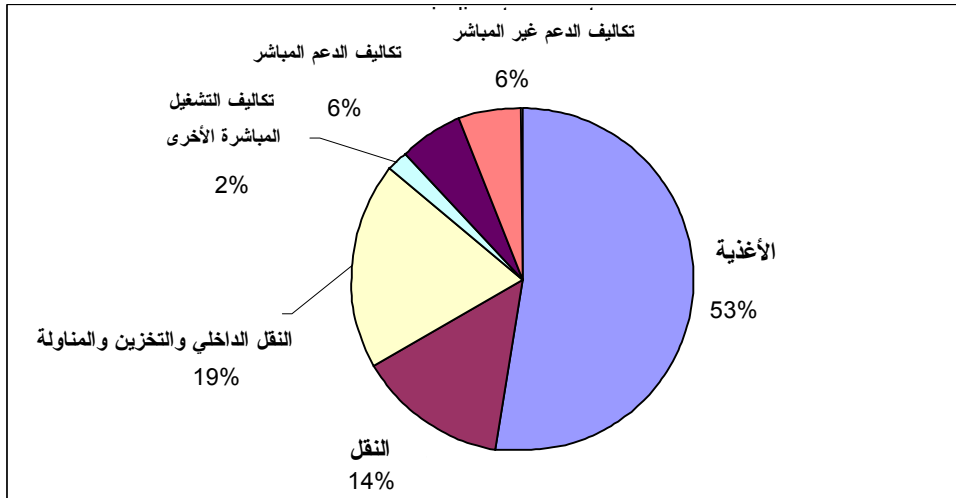
المصادر: "الاستعراض بعد العمل"، تحليل أجراه مكتب البرنامج في نوفمبر/تشرين الثاني 2005، ومراجعات الميزانية.

الجدول 2 - ميزانية ومساهمات ونفقات عملية الطوارئ المنفذة في النيجر في عام 2005	
المبالغ بالدولارات الأمريكية	
59 252 211	مجموع الميزانية
49 532 438	مجموع المساهمات
37 514 265	المساهمات (خارج الاستجابة العاجلة)
12 008 173	رصيد سلفيات حساب الاستجابة العاجلة
39 617 074	النفقات

المصدر: تقرير موحد عن عملية الطوارئ في النيجر في عام 2005 وشبكة

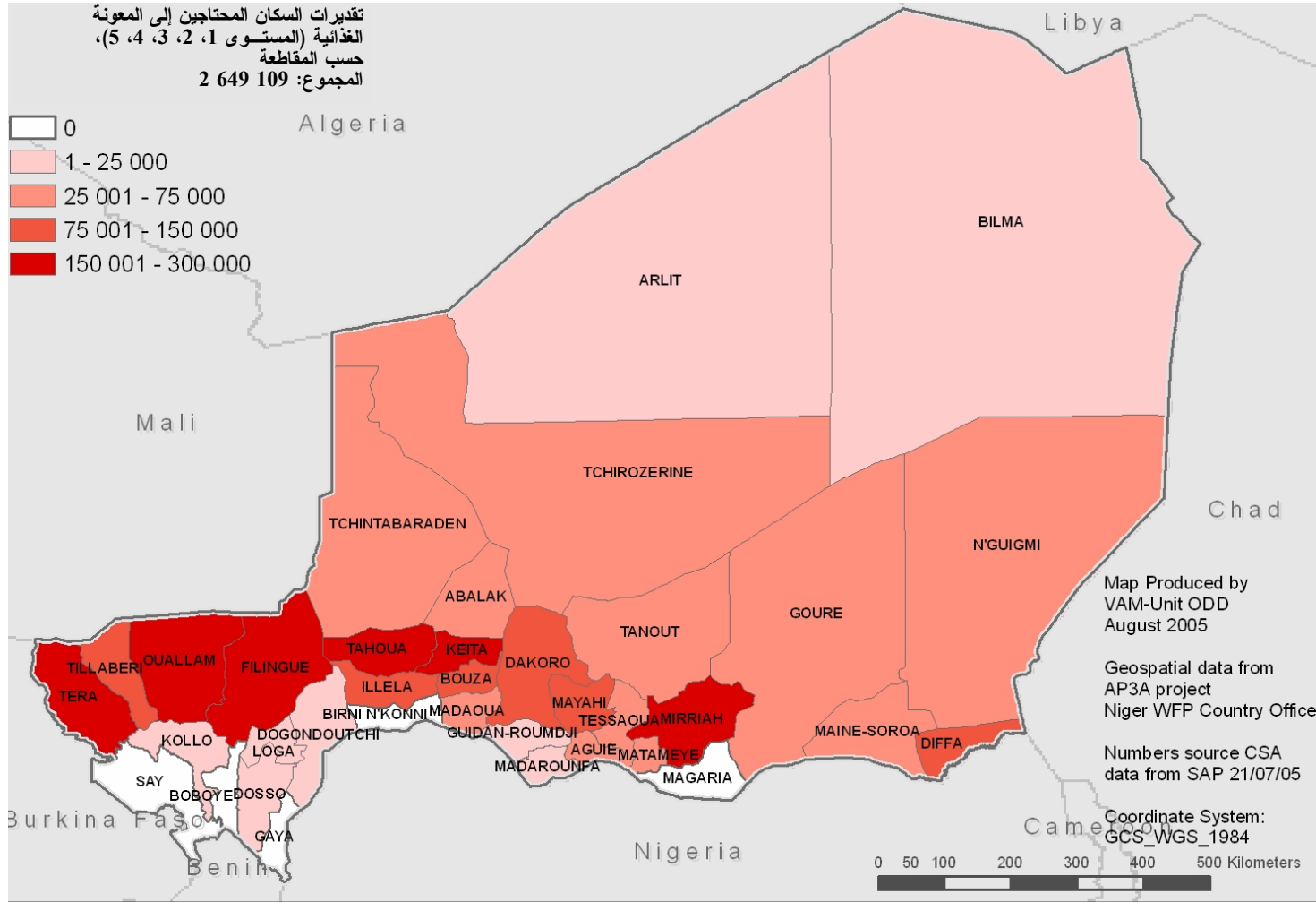


### رسم بياني - توزيع النفقات (2005)



المصدر: تقرير موحد عن عملية الطوارئ في النيجر في عام 2005.

## الملحق الخامس: تقديرات السكان المحتاجين إلى المعونة الغذائية (نظام الإنذار المبكر - البرنامج، يوليو/تموز 2005)



The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations

طريقة رسم الحدود في هذه الخريطة لا تعني أي حكم من جانب البرنامج على الوضع القانوني لأي منطقة أو بلد أو أي إقرار أو قبول بهذه الحدود.

