

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثالثة

روما، ٢٢ - ٢٦/١٠/٢٠٠١

## تقارير التقييم

البند ٦ من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس لينظر فيها

تقرير موجز عن تقييم عملية الطوارئ  
تيمور الشرقية



Distribution: GENERAL

**WFP/EB.3/2001/6/5**

3 September 2001

ORIGINAL: ENGLISH

طُبعت 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>)

## 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.

066513-2029 رقم الهاتف: Mr A. Wilkinson مدير مكتب التقييم (OEDE):

066513-2358 رقم الهاتف: Mr J. Lefevre رئيس موظفي التقييم (OEDE):

الرجاء الاتصال بمشرف وحدة التوزيع وخدمات الاجتماعات إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على الهاتف رقم: (066513-2328).



## ملخص

كانت عمليات البرنامج في تيمور الشرقية ناجحة بشكل عام، وأظهرت التزام العاملين في البرنامج ونشاطهم. وكان هناك مستوى رفيع من التعاون فيما بين الوكالات تحت مظلة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، مع قيام البرنامج بدور الشريك النشط. ورغم أن البرنامج لم يكن مستعداً استعداداً جيداً، فقد كان وقت استجابته قصيراً، حتى من خط "الصفير" (أي عندما لم يكن له وجود أو مكتب ميداني) سواء في داروين أم في تيمور الشرقية. وكانت قناة الأغذية الأساسية لعمليات الطوارئ هاتين كافية، وذلك نتيجة مخزونات الأغذية التي تم توفيرها في وقت مبكر في ديلي من وكالة لوجستيات الأغذية الإندونيسية، ونتيجة التعبئة السريعة لموارد غذائية إضافية. وبدأ حينئذ تنفيذ عملية لوجستيات فعالة موجهة نحو الخدمات، لقيت ثناء منظمات الأمم المتحدة الشقيقة، والمنظمات غير الحكومية، وغيرها. وحققت المعونة الغذائية التي قدمها البرنامج أهدافها الأساسية في إنقاذ أرواح السكان والمحافظة على تغذيتهم، كما ساعدت على استقرارهم الاجتماعي.

لقد كانت هناك مبالغة في تقدير احتياجات الأغذية في البداية بسبب عدم وجود بيانات يعتمد عليها، وبسبب الضغط من أجل وضع تقديرات مبدئية ولعملية النداء الموحد المبكرة. وظل العديد من الوظائف الدولية الهامة شاغراً، أو تم شغله لمدد قصيرة للغاية. ومن بين نقاط الضعف الأخرى ضعف الرقابة على السلع في بداية الأمر، وعدم تحديد المستفيدين من مساعدات الإغاثة بشكل فعال، والتقدم المواضيع الضئيل في الوفاء بالتزامات البرنامج تجاه النساء، وضعف مراقبة عمليات التوزيع النهائية ونتائج البرنامج، والنجاح المحدود في التحول من عمليات الإغاثة إلى عمليات الإنعاش.

وإذا كان لعملية الطوارئ ٦١٧٧ أن تمتد حتى نهاية عام ٢٠٠١، فلا بد أولاً من إعادة النظر في الأهداف في ضوء نتائج البعثة وتوصياتها، مع الاستفادة بإعادة تقدير الأمن الغذائي والتعرض لنقص الأغذية، واحتياجات الإغاثة والإنعاش.

## مشروع القرار

أحيط المجلس علماً بالتوصيات الواردة في تقرير التقييم هذا (WFP/EB.3/2001/6/5) وإذ يحيط أيضاً بأعمال الإدارة التي اتخذت حتى الآن، كما جاء في الوثيقة الإعلامية المرفقة (WFP/EB.3/2001/INF/15). يشجع مواصلة العمل بشأن هذه التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثبتت أثناء المناقشات.



## المقدمة

- ١- كانت أهداف التقييم هي تحليل إنجازات عملية الطوارئ التي ينفذها البرنامج في تيمور الشرقية، وعلى الأخص الدرجة التي تحققت بها الأهداف المقررة، مع تقدير التطور في عملية البرمجة. وركز التقييم أساساً على عملية الطوارئ ٦١٧٧ التي بدأت في نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٩، وتم تمديدها مرتين، كانت آخرها حتى منتصف عام ٢٠٠١. كما تناول التقييم عملية الطوارئ ٦١٧٨ التي غطت الاستجابة المبدئية للبرنامج، والعملية الخاصة ٦١٧٨ (الدعم اللوجستي). وحتى نهاية عام ٢٠٠٠، كان البرنامج قد تلقى ما يقرب من ٤٠ مليون دولار للعمليات الثلاث (٨٠ في المائة من المبالغ المطلوبة).
- ٢- وقضت البعثة، التي كانت تتكون من أربعة خبراء استشاريين مستقلين وصاحبها في بداية الأمر أحد أعضاء مكتب التقييم في البرنامج، ٢٥ يوماً في تيمور الشرقية في فبراير/شباط ٢٠٠١. ثم انقسمت البعثة إلى عدة أفرقة فرعية لتقوم بعملها الميداني، حيث زارت ثمانية أحياء بالإضافة إلى جميع مكاتب البرنامج الفرعية.

## السياق العام

- ٣- في أعقاب الاستفتاء على الاستقلال الذي أشرفت عليه الأمم المتحدة، بدأت الميليشيات المسلحة تثير اضطرابات أهلية. وأسفر ذلك عن نزوح أعداد كبيرة من السكان داخل البلاد، اختبأ أغلبهم في الجبال وأرغم الكثير منهم على عبور الحدود. ونهبت المنازل والممتلكات والأصول الإنتاجية والمخزونات الغذائية أو تم تدميرها، كما توقف الإنتاج الزراعي والأنشطة الاقتصادية، وأصبح الأمن الغذائي مهدداً.
- ٤- وكان أهم ما يميز عمليات تيمور الشرقية هو الفراغ الذي حدث في أعقاب رحيل النظام الحاكم والنخبة المهنية. ومع عدم وجود مكتب قطري أو تمثيل للبرنامج، تضاعفت المشكلات الناجمة عن عدم وجود جهاز إداري، بغض النظر عما يمكن أن تقيمه الأمم المتحدة.
- ٥- وكانت حالة الطوارئ في تيمور الشرقية معقدة، رغم أن الأمن كان قضية أساسية في البداية، فبعد تدخل قوات الطوارئ الدولية الخاصة بتيمور الشرقية، اختفت إلى حد بعيد الصراعات التي ترتبط بتوزيع المعونات الغذائية واستغلالها، التي تنسم بها العمليات الأخرى.

## الاستعداد للطوارئ والاستجابة لها

- ٦- لم يكن لدى البرنامج خطة مناسبة للطوارئ لكي يواجه بها الأزمة التي نشبت في تيمور الشرقية في الأسبوع الأول من شهر سبتمبر/أيلول ١٩٩٩. وكان أحد التصورات التي ينبغي التفكير فيها والتخطيط لها خلال الأشهر السابقة، هو أن استفتاء الأمم المتحدة حول الاستقلال سيثير عمليات انتقامية وسيسفر عن تشريد أعداد كبيرة من السكان، الأمر الذي يتطلب استجابة عاجلة لا يمكن دعمها أو تدعيمها من داخل إندونيسيا. ولاشك في أن مثل هذا التخطيط كان سيؤدي إلى وجود مبكر للبرنامج في داروين.



- ٧- ورغم ذلك فقد استجاب البرنامج بسرعة، حيث سافر اثنان من موظفيه بالطائرة إلى ديلي يوم ٢٠ سبتمبر/أيلول، وهو اليوم التالي لنشر القوة الدولية. وقام هذا الموظفان بعملهما على خير وجه في ظل ظروف صعبة وبدعم خارجي ضئيل. ثم توالى وصول موظفي البرنامج الآخرين بعد ذلك، وقاموا هم أيضا بعملهم خير قيام، بادئين من الصفر، حيث قاموا خلال بضعة أسابيع بتركيب شبكة اتصالات وإقامة مكاتب فرعية وتوفير سبل النقل.
- ٨- ومن أهم إنجازات البرنامج في الأيام الأولى من الأزمة، توفيره لكميات من الأرز لتوزيعها على وجه السرعة في ديلي. في أوائل شهر سبتمبر/أيلول ١٩٩٩، طلبت وكالة لوجستيات الأغذية الإندونيسية أن يتولى البرنامج الإشراف على مخزوناتها من الأرز، التي تعرضت للنهب، وأن ينقل كميات الأرز هذه إلى أماكن أخرى في إندونيسيا. وقام المكتب القطري في جاكرتا بتسهيل ذلك، الأمر الذي سمح لفريق البرنامج الأول بأن يكفل إمدادات أغذية للعملية الأولى (عملية الطوارئ ٦١٧٥) في أعقاب مفاوضاته مع القوات المسلحة الإندونيسية. وبدأ شركاء البرنامج المنفذون في عمليات التوزيع في ديلي يوم ٢٤ سبتمبر/أيلول. كما بدأت عمليات النقل بالطائرات المروحية بصورة محدودة خارج ديلي. وظل نقص الشاحنات وضرورة انتظار القوات الدولية لكي تأمن بعض الأحياء، مشكلة أساسية بالنسبة للبرنامج لكي يقوم بعمليات التوزيع خارج ديلي لبضعة أسابيع.
- ٩- واستطاع البرنامج في نهاية الأمر أن يجمع ٤٨١٢ طنا فقط، بدلا من الكمية الأصلية التي حصل عليها من وكالة لوجستيات الأغذية الإندونيسية وهي ٦٢٢٨ طنا، والتي بنى البرنامج حساباته لردّها على هذا الأساس. وليس من الواضح كيف حدث ذلك. إذ يبدو أن كمية كبيرة من هذه المعونات قد وزعت دون أن تقيد في الدفاتر، كما يبدو أن البعض الآخر قد سرق في بداية العملية.
- ١٠- وقد أرسى المناقشات التحضيرية بشأن عملية الطوارئ ٦٠٠٦<sup>(١)</sup> في إندونيسيا مع الشركاء المنفذين في جاكرتا الأساس لاتفاقيات التنفيذ بالنسبة لعمليتي الطوارئ ٦١٧٥ و٦١٧٧. وفي يوليو/تموز ١٩٩٩، كان البرنامج يستعد لإدراج تيمور الشرقية ضمن عملية الطوارئ ٦٠٠٦ لشحن الأرز إليها من سورابايا. ورغم أن الأزمة اندلعت في ذلك الحين، فقد استطاع البرنامج أن يؤكد شحن الأغذية إلى عملية الطوارئ ٦١٧٧ في تيمور الشرقية. ورغم أن هذه كانت خطوة حكيمة، فإن هذه الشحنة كان ينبغي ألا ترسل عندما تبين أن تقدير احتياجات الأغذية كان مفرطا.
- ١١- وشكل تمويل العملية الخاصة ٦١ ٧٨ نقطة انطلاق لإنشاء بنية أساسية للإمداد والنقل في مختلف أنحاء البلد، مزودة بوسائل اتصالات ممتازة داخليا وخارجيا، قدمت دعمها لوكالات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات غير الحكومية في إندونيسيا. وقد ساعد البرنامج في الميناء في تفريغ الشحنات، كما أن الشاحنات التي استوردها البرنامج شكلت العمود الفقري لأسطول للمساعدات الإنسانية.
- ١٢- وكان الإسقاط المبكر للأغذية من الجو في داروين استجابة فورية لنقص الأغذية الحاد. ومع ذلك، فلم يكن هناك ما يدل على أن النازحين في الداخل والذين يعيشون في مناطق التلال يموتون بسبب نقص الأغذية، بالإضافة إلى أن التضاريس لم تكن مناسبة لعمليات الإسقاط الجوي، ولذا توقفت. وفيما بعد تبين أن استخدام الطائرات المروحية أمر ضروري لإيصال الأغذية إلى المناطق التي يتعذر الوصول إليها وكذلك لنقل البذور والعاملين في الجهاز الطبي وأفرقه التقدير. وفي مرحلة الأزمة، قام البرنامج أيضا بتوفير "جسور جوية" للأفراد والبضائع بين داروين وديلي وكوبانغ.

(١) استجابة البرنامج لحالة الجفاف في إندونيسيا. وقد وضعت الأمم المتحدة وحكومة إندونيسيا قيودا على توزيع أغذية الإغاثة في تيمور الشرقية بمقتضى عملية الطوارئ ٦٠٠٦، ثم ألغيت هذه القيود في شهر يوليو/تموز ١٩٩٩



## الدروس المستخلصة

- ◀ أعمال التقدير التي تتم استعداداً لمواجهة أي أزمة، ينبغي أن تتطور إلى خطط طارئة يجرى تحديثها ونشرها باستمرار مع تطور الأزمة، حتى يمكن الاستفادة منها عندما تنشب الأزمة.
- ◀ لا بد من القيام بقدر أكبر من المعتاد من أجل إنشاء القدرات اللازمة على القيام بعملية طوارئ في البلدان أو المناطق التي لا يوجد بها مكتب للبرنامج أو له في تمثيل ضئيل أو معدوم. ومن أكبر العقبات في مثل هذه الحالات ألا يكون هناك برنامج يركن إليه أو عدد كاف من الموظفين الذين لديهم معرفة مباشرة بالبلد أو المنطقة المعنية.

## التوصية

- ◀ ينبغي على البرنامج أن يعزز قدراته على المستوى الإقليمي للقيام بعمليات التقدير والتخطيط في حالات الطوارئ.

## تحقيق الأهداف قصيرة الأجل

- ١٣- خلصت البعثة إلى أنه رغم بعض أوجه القصور، فإن البرنامج وشركاه استجابوا بسرعة وبصورة ملائمة، حيث أكملوا الاحتياجات الغذائية لمجموعة كبيرة من السكان بصورة ملموسة. وفي بعض الحالات، وربما في حالات كثيرة، استطاع البرنامج إنقاذ حياة بعض الناس<sup>(٢)</sup>، رغم أننا ينبغي ألا نبالغ في ذلك، لأنه رغم حالات النزوح، فمن الواضح أن هؤلاء السكان كانوا يستطيعون الحصول على بعض الطعام. واستطاع البرنامج وشركاؤه المساعدة في المحافظة على صحة كثير من السكان وأحوالهم التغذوية، أو على الأقل الحيلولة دون تدهور هذه الأوضاع<sup>(٣)</sup>. ولا علم لفريق التقييم بأي حالات مؤكدة للمجاعة.
- ١٤- واستطاعت الأغذية التي وزعها البرنامج- إلى جانب وجود القوات الدولية- أن تخرج السكان من التلال<sup>(٤)</sup>. كما قام البرنامج بدور حيوي في مساعدة اللاجئين العائدين.
- ١٥- مع ارتفاع أعداد النازحين، كان البرنامج على حق في أن يبدأ ببرنامج عام للإطعام، ثم يتبعه بالتركيز على الأحياء التي شهدت اضطرابات شديدة. وكان أحد أهداف البرنامج هو تمكين النازحين العائدين من تركيز كل جهودهم على إعادة بناء منازلهم واستعادة سبل عيشهم، بتحريرهم مؤقتاً من الحاجة إلى السعي يومياً للحصول على حاجتهم من الطعام<sup>(٥)</sup>. وقد تم ذلك إلى حد كبير بنظام التوزيع العام، وإن كان لفترة قصيرة وبكمية متواضعة من الأغذية. وكانت أول دفعة من الحصص الغذائية الكاملة تتكون عادة من الأرز أو الذرة (الفاصوليا والزيت والأسماك وزعت فيما بعد)، واستغرق الأمر شهرين قبل الوصول إلى ٨٠ في المائة من المستفيدين. ورغم أن نوع وكمية الأغذية التي

(٢) وهو الهدف الأول لعملية الطوارئ ٦١٧٥.

(٣) يتصل ذلك اتصالاً وثيقاً بالهدف الثاني لعملية الطوارئ ٦١٧٥.

(٤) الهدف الثالث من عملية الطوارئ ٦١٧٥ هو "الحيلولة دون الهجرة الجماعية" والهدف الأول للعملية ٦١٧٧ هو تيسير عودة النازحين مع إيلاء اهتمام خاص بالأسر التي تعيلها النساء.

(٥) الهدف الثالث لعملية الطوارئ ٦١٧٧.



وزعت في هذه الحصص يمكن اعتبارها غير كافية لأي إنسان ليست لديه فرص للحصول على أغذية أخرى، فإن أغلب النازحين في الداخل كانت لديهم - كما سبق أن قلنا - مثل هذه الفرصة.

١٦- كان ينبغي القيام بجهد أكبر لإعادة تقدير احتياجات النازحين والعائدين في عام ٢٠٠٠ وكان ينبغي على مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والبرنامج بالذات أن يختبرا ما قيل من أن البرامج الحالية تكفي لإطعام العائدين. كما كان ينبغي أن يرصد احتمال استبعاد بعض العائدين بسبب ميولهم السياسية. ومع ذلك، فقد واصل البرنامج تقديم حصص غذائية لمتابعة العائدين لمدة ثلاثة أشهر، عن طريق الشريك المنفذ في حي يوبونارو.

## التوصية

← ضرورة متابعة العائدين بصورة أفضل، واحتمال الحاجة إلى الاتفاق بسرعة مع مفوضية شؤون اللاجئين على منهج تفاضلي مبني على مدى الهشاشة.

## إدارة السلع

١٧- كانت هناك مشكلات عديدة تتعلق بـ"بتكدس" السلع عند وصولها. فقد أرسلت الولايات المتحدة شحنة ضخمة من الذرة، وبدأت الشحنة في الوصول في نهاية نوفمبر/تشرين الثاني، ولكن نظرا لضعف طاقة الميناء، والأولوية التي تعطىها القوات الدولية لاحتياجاتها، فعندما كانت الشحنة على وشك الوصول، كان المكتب القطري مازال يحاول تفريغ الشحنة التي رتبها مكتب جاكارتا. وقد طلب مكتب البرنامج في ديلي من قسم النقل في المقر الرئيسي للبرنامج بروما أن يؤجل إرسال شحنة الولايات المتحدة، ولكن المسؤولين في القسم لم يرحبوا بذلك، وكانت حجتهم أن عملية الطوارئ مقررّة لمدة ستة أشهر فقط (حتى ٣٠/٤/٢٠٠٠)، ولذا ينبغي إرسال الشحنة. وفي نهاية الأمر، لم يصل الجزء الأكبر من شحنات الحبوب للعملية إلا في مايو/أيار - يونيو/حزيران ٢٠٠٠، وهو ما سبب أيضا مشكلات في التوزيع. وكانت النتيجة أن السلع تكدست، وتعرضت للآفات رغم جهود التعفير، وهو شيء غير مستغرب نظرا للظروف المناخية الصعبة. وقد شاهد رئيس البعثة أحد مراكز إطعام المجموعات المعرضة للخطر، حيث كانت الذرة الموزعة مليئة بالآفات وغير صالحة للاستهلاك. كما أن بعض كميات خليط الذرة وفول الصويا تم سحبها بعد توزيعها، بالإضافة إلى أن بعض كميات من زيوت الطعام تعدت تواريخ صلاحيتها قبل انتهاء العملية. وهناك أيضا كميات من البقول والأسماك المعلبة التي يجد المكتب القطري صعوبة في برمجتها.

١٨- واجه نظام متابعة السلع صعوبات في بدايته بسبب عدم وجود موظفين مدربين، بالإضافة إلى المشكلات المتعلقة بالمستندات والإجراءات. والنتيجة هي عدم دقة التسجيلات الخاصة بالكميات الموزعة على المستفيدين، وهي مشكلة ليس من السهل تصحيحها. وهناك شكوك تحيط بخسائر الحبوب المقيدة في التقارير والتي بلغت ١٨٥ طنا فقط من مجموع الكمية المسلمة وقدرها ٣٩٠٠٠ طن. وقد قام البرنامج بدور المخزن الرئيسي في ديلي، وفي أغلب الأحيان الأخرى، ونشر سلسلة من حاويات التخزين المؤقتة عندما كان الأمر يستدعي ذلك. وكانت إدارة المخازن في ديلي وباوكاو أمرا صعبا بسبب عدم وجود عمال مدربين، وبسبب كثرة تغيير موظفي البرنامج في المراحل الأولى من العمليات.



## الدروس المستخلصة

- ◀ لأبد من الاستجابة بسرعة للتقديرات المعدلة للاحتياجات من الأغذية، سواء بتأخير الشحنات أو إلغائها إذا استدعى الأمر ذلك. ويمكن برمجة السلع الزائدة في ظل إطار زمني أطول، ولكن إدارة السلع قد تصبح أمرا صعبا، مع خطورة تحول مثل هذه العمليات إلى الاستجابة للطلب.
- ◀ في حالة حدوث طوارئ جديدة في البلدان الصغيرة التي بها موانئ ذات طاقة محدودة، على البرنامج أن يكون حذرا في اللجوء إلى تحويل شحنات كبيرة من الحبوب.
- ◀ تسجيل السلع لدى وصولها، وعند تخزينها وتوزيعها، مسألة مهمة لوضع نظام لمتابعة السلع، وتحتاج إلى موظفين مدربين ومخلصين منذ البداية.

## التوصيات

- ◀ لأبد أن يضع البرنامج آلية للتقليل بسرعة من وصول السلع ومن تخصيصها لعمليات الطوارئ في حالة حدوث مبالغة في تقدير الاحتياجات من الأغذية. وهو ما يتطلب العمل مع الجهات المانحة لوضع إجراءات لإعادة النظر في الجدول الزمني لوصول السلع أو إلغاء وصولها وتحويل الشحنات فيما بين العمليات المختلفة.
- ◀ عندما تشكل مرافق الموانئ (بما في ذلك الرسو والتخزين والنقل) صعوبة بالغة، لأبد أن يتصل قسم النقل في البرنامج بصورة مستمرة مع المكتب القطري ومع الجهات المانحة لتحديد الفترات الزمنية بين شحنة وأخرى على النحو الملائم، ومن ثم تلافى التكدس.
- ◀ عندما تكون الظروف المناخية صعبة وهناك نقص في معدات التعفير، لا يجب طلب سلع جديدة، باستثناء تلك التي يمكن استخدامها قبل أن تتعرض للتلف.
- ◀ لأبد أن يستدعى المكتب القطري خبيرا في الصحة النباتية لكي يتولى التفتيش على المخزونات الغذائية في تيمور الشرقية، ويقوم بتقييمها وكتابة تقارير عنها إلى البرنامج، ويقوم بعمليات تدريب مناسبة إذا استدعى الأمر ذلك. ولأبد من التأكد من القيمة الغذائية المتبقية للحبوب التي تحتاج إلى عمليات تعفير جديدة، قبل البدء في توزيع هذه الحبوب.
- ◀ لأبد أن المكتب القطري يضع إجراءات واضحة لفحص المخزونات، وأن يستجيب للتقارير التي تشير إلى إصابتها بالآفات، وأن يعلن صلاحيتها أو عدم صلاحيتها للاستهلاك البشري، وأن يتخلص من المخزونات غير الصالحة.

## تقديرات الأمن والهشاشة

- ١٩- كانت تقديرات البرنامج للاحتياجات من أغذية الطوارئ في أعقاب الاستفتاء غير محكمة كالعادة نظرا لنقص البيانات وعدم دقتها. فقد وضعت التقديرات العامة في أغلب الأحيان اعتمادا على معلومات من العاملين في المنظمات غير الحكومية في داروين. وكان البرنامج أيضا يتعرض لضغط لكي يضع تقديرا للاحتياجات من الأغذية لعملية النداء الموحد في الأمم المتحدة. ولو أن البرنامج حصل على شهر آخر لتقدير الاحتياجات، لجاءت التقديرات الخاصة بعملية الطوارئ وعملية النداء الموحد أقل كثيرا مما حدث بالفعل.





- ٢٠- وجاء أول تقدير مشترك بين منظمة الأغذية والزراعة والبرنامج في نوفمبر/ تشرين الثاني ١٩٩٩ ليضعف من عدم الدقة هذا، بأن بالغ في تقدير النقص المتوقع في إنتاج الأغذية. وقام المكتب القطري بتخفيض هذه التقديرات، حيث صححت فيما بعد في أبريل/ نيسان ٢٠٠٠ في التقدير المشترك الثاني أشير إلى أن تأثير الأزمة على الإنتاج لم يكن بالقدر الذي كان متوقعا، وأن الإنتاج المتوقع للأرز والذرة سيكون "مرضيا" على الأرجح.
- ٢١- وكان لابد للبرنامج أن يعيد تقدير حالة الأمن الغذائي والتعرض للخطر مرة واحدة على الأقل في عام ٢٠٠٠، بالتعاون مع شركائه التنفيذيين، لكي يحدد الاختلافات بين حي وآخر وداخل الحي الواحد، وليختبر كفاءة أنشطة "الغذاء مقابل العمل" و "إطعام المجموعات المعرضة للخطر". ورغم أنه تم تنفيذ عمليات تقدير عديدة وقيمة على مستوى القرى، استجابة في أغلب الأحيان إلى ظهور بعض المشكلات أو تغييرات مقترحة في البرنامج، فإن هذه التقديرات كانت عشوائية للغاية، بحيث لم تزود من يتخذون قرارات البرمجة بأية معلومات.
- ٢٢- واستفادت العملية كثيرا من الدعم الذي قدمه الموظف المسؤول في جاكارتا عن نظام تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائط لأماكنها. ولكن تأثير هذا النظام على البرمجة كان محدودا. فتحليل هشاشة يحتاج إلى متابعة تفصيلية بحسب الأماكن من جانب العاملين المدربين في هذا النظام، ولكن وحدة النظام الموجودة في جاكارتا كانت تفتقر إلى الموظفين وإلى الموارد الكافية في المراحل الهامة، بالإضافة إلى قيام الموظفين بمهام أخرى في كثير من الأحيان، مع سرعة تغييرهم أيضا.
- ٢٣- ورغم أن قدرة نظام تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها على المستوى الإقليمي لها قيمتها، فمن المشكوك فيه أن يستطيع تقديم الدعم المناسب لمكتب قطري يفتقر إلى المعلومات وينفذ عملية ضخمة في مكان لا يوجد للبرنامج فيه أي مكتب أو تمثيل. فالمكاتب القطرية تحتاج إلى قدرة تخصص بالكامل لتحليل المعلومات عن هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها منذ بداية أي عملية.

## الدروس المستخلصة

- ◀ إن السرعة المرتبطة بعملية النداء الموحد قد تؤدي إلى عدم الدقة في تقديرات البرنامج للاحتياجات من الأغذية. وليس معنى هذا أن يتجاهل البرنامج عملية النداء الموحد. بل أن هناك ضرورة لإدخال تحسينات فورية على قدرة البرنامج على تقدير الاحتياجات على وجه السرعة.
- ◀ وإذا كان لأي عملية طوارئ أن تحدد المستفيدين منها بدقة، فلا بد من إعادة النظر دوريا في حالة الأمن الغذائي ودرجة الضعف إزاءها (بالنسبة للمناطق الريفية، بما يتسق مع الدورة الزراعية). ولاشك في أن الدعم القوي من جانب تحليل هشاشة الأوضاع ضروري لتوفير بيانات "معالجة" عن هشاشة الأوضاع للمسؤولين عن البرنامج.

## التوصيات

- ◀ لابد أن يفكر البرنامج في القيام بعملية تتألف من شقين لوضع تقديرات مبدئية للاحتياجات من الأغذية. ويمكن أن يشمل ذلك تحديد الكمية المطلوبة على الفور، مع تأكيد، التقدير الكلي خلال شهر أو تعديله مثلا.
- ◀ لابد للمكاتب القطرية أن تسجل استجابتها للتوقعات والتحليلات والتوصيات الواردة في التقدير المشترك للبرنامج ومنظمة الأغذية والزراعة.



◀ لا بد من إعادة النظر في حالة الأمن الغذائي وتحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها مرتين على الأقل في السنة الأولى من أي عملية طوارئ لتحسين السبل الجغرافية و/أو أي سبل أخرى لتحديد المستفيدين، واختبار مدى كفاءة البرمجة.

## تحديد المستفيدين

٢٤- قلل البرنامج من حصصه العامة بأن تحول إلى صرف نصف حصة وتقليل عدد الأحياء التي يعمل فيها، ومع إبحاح الشركاء المنفذين، قبل البرنامج القيام بقدر محدود من تحديد المناطق الجغرافية المستفيدة داخل الأحياء. وكان هذا النهج (وليس التوقيت بالضرورة) سليماً.

٢٥- وعلى أي حال، فابتداءً من شهر مارس/آذار ٢٠٠٠، أصبحت تغذية المجموعات المعرضة للخطر هي الآلية الرئيسية لتحديد المستفيدين، وظلت كذلك لمدة عام. وكان هذا في رأي البعثة وقتاً طويلاً للغاية<sup>(٦)</sup>. فمجرد أن خف الضغط عن أغلب المجتمعات المحلية مع ظهور المحاصيل الأولى لعام ٢٠٠٠ بدأت الأسر والجماعات تستعيد قدرتها على مساعدة المجموعات الضعيفة بينها دون حاجة إلى نشاط تغذية المجموعة الضعيفة. وربما ظلت بعض المجموعات - بما فيها الأسر التي تعولها نساء - تميل إلى أن تكون أكثر عرضة للخطر، ولكن البعثة تساءلت عن ضرورة إدراج جميع الأسر التي تعولها نساء ضمن المستفيدين، فالعمل الاجتماعي للتمكين للمرأة ربما كان أكثر فعالية. ولكن ذلك لا يقلل من ضرورة مساعدة المتضررين الذين تم حصرهم.

٢٦- كان التحول نحو استخدام "تغذية المجموعات الضعيفة" باعتبارها الآلية الرئيسية لتحديد المستفيدين، يواجه عدة صعوبات، مثل:

◀ عدم اختبار مؤشرات الضعف، وعدم كفاية المعلومات عن مدى الضعف الفعلي، ونقص مشاركة المجتمعات المحلية.

◀ نقص الأرقام التي يقدمها رؤساء القرى، بل وعدم الدقة المتعمدة أحياناً في هذه الأرقام.

◀ تلوؤ الشركاء المنفذين و/أو نقص قدراتهم مما يؤدي إلى "التسيب" في التنفيذ والرصد.

٢٧- يبدو أن نشاط "تغذية المجموعات الضعيفة" لم يكن ناجحاً كآلية لتحديد المستفيدين، حيث أن القادة المحليين كانوا يوزعون الحصص - إذا لم يكن هناك إشراف على هذا النشاط - على كل أفراد المجتمع المحلي، مقللين بذلك من قيمة هذا النشاط إلى الحد الذي لا تعد له قيمة غذائية تذكر.

٢٨- ونتيجة للمشاركة المحدودة من جانب الشركاء التنفيذيين، ضمن أسباب أخرى، لم يبذل جهد يذكر لتحديد المستفيدين من نشاط "الغذاء مقابل العمل"، ولم يضع المكتب القطري أي سياسة لذلك.

(٦) الفئات التي تدخل ضمن نشاط "تغذية المجموعات الضعيفة" هي الأسر التي تعولها نساء، والأسر التي يعولها أحد الوالدين والتي يزيد عدد أطفالها عن خمسة أطفال، والحوامل والمرضعات، والمعوقين، والمتخلفين ذهنياً، واليتامى (فاقد الأبوين) دون سن الخامسة عشرة، والمسنين (فوق الخامسة والخمسين)، والمرضى، والملاجئ. وفي وثيقة عملية الطوارئ، تم التخطيط لتغذية المجموعات الضعيفة باعتبارها برنامجاً محدوداً للغاية للتغذية التكميلية في إطار الحصة العامة.



## الدروس المستخلصة

- ◀ أن النجاح في تنفيذ أي برامج موجهة بحاجة إلى مشاركة إيجابية من جانب المجموعات والمجتمعات المحلية المعنية، لتساند توجيهات سياسات البرنامج.
- ◀ نظرا للصعوبات التي تعترض "تغذية المجموعات الضعيفة"، فإن تحديد المستفيدين حسب المواقع الجغرافية قد يكون نظاما أفضل في تحديد المستفيدين، جنبا إلى جنب مع الآليات التقليدية، وتوزيع بعض الأغذية على سبيل الإحسان عن طريق بعض الشبكات المحلية القائمة، مثل الكنائس.

## التوصيات

- ◀ ينبغي ألا يواصل البرنامج تطبيق الفئات العامة للهشاشة على التوزيع الموجه في عمليات الطوارئ دون أن يختبر الافتراضات وراء ذلك، بما فيها العجز المفترض في المجتمع المحلي عن مساعدة المجموعات المعنية.
- ◀ لا بد أن تعتمد البرامج في المستقبل على تقديرات للهشاشة أكثر دقة من حيث المكان والزمان، من أجل تركيز المساعدات موسميا وجغرافيا.
- ◀ عندما يستخدم نشاط "الغذاء مقابل العمل" في أي عملية طوارئ، لا بد أن توجه الأنشطة نحو أشد المناطق و/أو المجموعات السكانية تضررا من انعدام الأمن الغذائي، مع معايير وآليات واضحة للتنفيذ.

## التوزيع النهائي

- ٢٩- باستثناء المراحل المبكرة من العمليات، عندما كان هناك نقص في الشاحنات وكانت ظروف الأمن السائدة في الطرق تسبب مشكلات، فإن عمليات النقل إلى نقاط التسليم البعيدة بالبر والبحر والجو، كانت تدار بصورة طبيعية. وحقق استخدام البرنامج للصنادل البحرية لينقل كميات كبيرة من الأغذية إلى مناطق التوزيع البعيدة، أو بالقرب منها، نجاحا هائلا، واستحق بسببها سمعته بأنه برنامج "قادر على الإنجاز".
- ٣٠- وكانت عمليات التسليم في نقاط التوزيع النهائية محفوفة بالتحديات، وخاصة في موسم الأمطار، ولكن يبدو أن الشركاء المنفذين قاموا بواجبهم على النحو المرجو نسبيا، بمساعدة من البرنامج. وكانت أهم نقطة أن التوزيع كان "لامركزيا" بصورة مناسبة، مع وجود عدد كاف من نقاط التوزيع النهائية في أغلب الأحياء. كما قدم الشركاء المنفذون، بصفة عامة، سجلات نقاط التوزيع النهائية إلى البرنامج (وإن لم تكن دائما بالشكل المطلوب). ويبدو أن عنصر النقل الذي تشمله تكاليف النقل البري والتخزين والمناولة، كان كافيا لتوصيل السلع إلى نقاط التوزيع النهائية. ولكن كانت هناك بعض الصعوبات في استخدام الطائرات المروحية الضخمة في نقل السلع إلى هذه النقاط بسبب كثافة السحب.
- ٣١- ولم يبلغ قادة القرى دائما بالأسباب المنطقية للبرامج، سواء من جانب البرنامج أو شركائه المنفذين، وحينما بلغوا بذلك، لم ينقلوا هذه المعلومات الضرورية عن المشروع إلى المستفيدين في أغلب الأحيان. بل أن إيلاخ بعض القرارات الهامة (مثل إنهاء نشاط "تغذية المجموعات الضعيفة" في الآونة الأخيرة) لم يكن يتم بانتظام.



## التوصية

◀ في بداية أي عملية طوارئ، لا بد للبرنامج أن يتخذ الخطوات اللازمة لضمان إبلاغ المستفيدين بالأساس المنطقي للعملية والكيفية التي ستنفذ بها، بما في ذلك معايير الاستحقاق التفصيلية، وآليات التوزيع، والحجم المتوقع للحصة، والجدول الزمني للتوزيع، والمدة المحتملة للمساعدات، الخ... ويحتاج ذلك عادة إلى تعليق إعلانات عامة (تشمل رسوم توضيحية لإبلاغ الرسالة إلى الأमीين).

## رصد عمليات التوزيع ونتائج عملية الطوارئ

٣٢- قام المكتب الإقليمي بتعيين موظفين لعمليات الرصد وتدريبهم على ذلك، كما قام بوضع استمارات لهذا الغرض في عام ٢٠٠٠، كما بذل جهداً في رصد عمليات التوزيع. ولكن خطط الرصد لم تنفذ، ويدعى المكتب القطري أن القدرة القطرية المحدودة كانت عقبة، ولكن العقبة الرئيسية تكمن في أن الرصد لم يحظ بالأولوية في أي وقت. فقد تحمل المسؤول عن الرصد أعباء أعمال أخرى. ولم تكن هناك موارد منفصلة للزيارات الميدانية. وكانت عمليات رصد التنفيذ تتم بالمصادفة وبصورة عشوائية وكرد فعل. ورغم أنه تم جمع قدر كبير من المعلومات، فإن هذه المعلومات لم يتم تنظيمها أو تحليلها أو نشرها بصورة منظمة. ولم يبذل أي جهد للتحقق من سلامة الافتراضات أو قياس الأداء مقابل الأهداف والمقاصد. فالمكتب القطري ليس بالفعل في وضع يمكنه من القول بأن بعض البرامج (مثل إطعام المجموعات الضعيفة) كان فعالاً.

٣٣- وكان الشركاء التنفيذيون مسؤولون عن التحقق من عمليات التوزيع النهائي ولكنهم لم يقوموا إلا بعدد محدود من عمليات المراجعة بعد التوزيع، وهو تقصير خطير. ويقال أنه لم يكن هناك توجيه للأغذية إلى غير وجهتها على مستوى القرية. وقد يكون هذا صحيحاً، ولكن البعثة رأت شواهد على حدوث انحرافات بسيطة. ورغم الشكاوى القليلة التي وردت، فلم يكن هناك إجراء محدد لتلقى هذه الشكاوى.

٣٤- ومن أهم العقبات التي واجهت تحسين طرق تحديد المستفيدين وطرق الرصد، التكاليف المرتفعة لذلك، وقد ذكر الشركاء المنفذون بالفعل أن التمويل المرصود لهذا الغرض في مصروفات النقل البري والتخزين والمناولة غير كاف.

## الدروس المستخلصة

◀ مع عدم وجود عمليات الرصد بعد نقاط التوزيع النهائية، لن يستطيع البرنامج أبدا القول بثقة أن أهدافه العملية قد تحققت وأنه أوفى بمسؤولياته.

◀ عندما يفشل البرنامج في إشراك المجتمعات المحلية المستفيدة، فإنه يضيع فرصة ثمينة للتوصل إلى وسيلة ذات كفاءة وتتسم بفعالية التكاليف لإعادة تقدير الاحتياجات، وتنقيح عملية تحديد المستفيدين، ورصد التوزيع.

## التوصيات

◀ لا بد أن يتوافر للمكاتب القطرية خبراء مدربين للرصد، منذ بداية أي عملية طوارئ. والأفضل أن يشكل هؤلاء الخبراء وحدة مستقلة للرصد والتقييم، بالتعاون الوثيق مع وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها أو مع نقطة الاتصال.



- ◀ لا بد أن تحدد الإدارة بصورة أفضل احتياجاتها من المعلومات ذات الأولوية، مع تنظيم المعلومات التي يتم جمعها وتحليلها باستمرار على مستوى المكتب القطري.
- ◀ وينبغي أن يقوم الشركاء التنفيذيون بعمليات مراجعة بعد التوزيع، باختيار عينة عشوائية من نقاط التوزيع النهائية كل شهر.
- ◀ وكما جاء في المبادئ التوجيهية التي أصدرها مدير قسم النقل في ١٥/١٢/١٩٩٩، فإن تكاليف النقل البري والتخزين والمناولة للشركاء التنفيذيين الحاليين لا بد أن تراجع من أجل: (١) مراعاة تكاليف التوزيع بالكامل، (٢) دراسة أحقية صرف تكاليف تحديد المستفيدين ورصد أهداف الشركاء ضمن تكاليف التشغيل المباشرة في البرنامج.
- ◀ لا بد أن يكون لدى البرنامج باستمرار ترتيب لتلقي الشكاوى الخاصة بعمليات الطوارئ.

## الإنهاء التدريجي للأنشطة والإسهام في الإنعاش

- ٣٥- كان البرنامج يملك مخزونات تكفي لـ نصف الحصص العامة (كاملة أو نصفها) لشهر أو شهرين في أشد الأحياء والأحياء الفرعية اضطراباً، وهو ما كان ينبغي أن يحدث. وكانت هناك حاجة إلى الاستمرار في توزيع الحصص، وكان من شأن هذا الاستمرار أن يوفر وقتاً للبرنامج وشركائه التنفيذيين لكي يركزوا على وضع برامج للإنعاش، ولكن تحديد المستفيدين جغرافياً أفضل بالنسبة لعمليات التوزيع الموجهة حتى تغذية المجموعات الضعيفة على نطاق واسع، وهي الطريقة التي اتبعت دون تحليل كاف.
- ٣٦- ولقيت مساعي البرنامج لإدخال أنشطة الغذاء مقابل العمل على نطاق واسع ابتداءً من ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٩، مقاومة شديدة من المجلس الوطني للمقاومة التيمورية، الذي يعتقد أن الناس ينبغي ألا يحصلوا على أجر مقابل عملهم المجتمعي، وكذلك من الشركاء التنفيذيين الذين كانوا قلقين بشأن قدرتهم على تنفيذ أنشطة الغذاء مقابل العمل بصورة فعالة. ومع ذلك، فقد استمر البرنامج - كما لو كانت أنشطة الغذاء مقابل العمل هدفاً في حد ذاتها - في إدارة هذه الأنشطة بنفسه في أغلب الأحيان.
- ٣٧- ورغم ذلك، فقد ساهم الكثير من مشروعات الغذاء مقابل العمل في إنعاش الإنتاج الزراعي، بما في ذلك إعادة حفر قنوات الري المدمرة، واستصلاح الأراضي قبل زراعتها. كما سمحت هذه المشروعات بإصلاح البنية الأساسية المتدهورة أو المدمرة، مثل الطرق وشبكات المياه والمدارس<sup>(٧)</sup>. وكانت هذه مساهمات كبيرة. ولكن هذه الجهود كانت متقطعة، وكانت مشروعات الغذاء مقابل العمل تنفذ غالباً بصورة غير سليمة، وعلى الأخص في الشهور الأولى.
- ٣٨- ومع مرور الوقت في عملية الطوارئ ٦١٧٧ تحسن نمط أنشطة الغذاء مقابل العمل وآليات الموافقة على هذه الأنشطة وإدارتها. ومع ذلك، فإن هذه الأنشطة كانت تفتقر إلى عنصر القوة، وتحليل المشكلات، ولم يتم التخفيف من ارتباطها بالأمن الغذائي. كما كان هناك افتراض خاطئ بأن الاتكالية يمكن أن تحدث حتى في الشهور الأولى من أي أزمة، وأن الأمر قد يحتاج إلى أنشطة الغذاء مقابل العمل تلافياً لذلك.

(٧) كانت المساعدة في إصلاح البنية الأساسية المدمرة، بما في ذلك المساكن والمرافق الأخرى، أحد أهداف عملية الطوارئ ٦١٧٧.



- ٣٩- ومن أهم المشكلات التي تعترض استخدام مشروعات الغذاء مقابل العمل من أجل إنعاش تيمور الشرقية أن العقبات الرئيسية لإصلاح البنى الأساسية والخدمات تكمن في نقص المواد والأدوات، والمشورة الفنية، والقيادات المجتمعية. وقد تسهل مشروعات الغذاء مقابل العمل على القادة تعبئة المجتمعات المحلية في بعض الأحيان، ولكنها تجعل هذه التعبئة أمرا صعبا عندما تتوقف المعونة الغذائية.
- ٤٠- وكانت صعوبة التدفق النقدي في شرايين الاقتصاد مشكلة عويصة منذ البداية، لم يكن لمشروعات الغذاء مقابل العمل أن تتصدى لها، ولم تستطع معالجتها.
- ٤١- وساهم البرنامج مساهمة ملموسة في أنشطة الإنعاش عن طريق البرنامج المشترك بينه وبين منظمة الأغذية والزراعة لتبادل البذور (حيث كانت البذور غير المقشورة تعطى مقابل أرز الإغاثة)، وتوفير مخازن ووسائل نقل لجمع بذور الأرز وتوزيعها. وتم استيراد بذور الذرة بمساعدة من البرنامج، وإن لم تكن من صنف ممتاز. وكانت هناك حاجة ماسة إلى بذور الخضر لم يتم تلبيتها، كما كان هناك عجز خطير في الأدوات الزراعية الأساسية.
- ٤٢- والاستنتاج العام هو أن البرنامج ساهم في تحقيق الإنعاش على المدى القصير ولكنه لم يحقق الانتقال إلى الإنعاش بالكامل. ورغم أن التغذية المدرسية ومساعدة المدرسين كانتا مبادرتين طبيبتين، فإن أنشطة الطوارئ، مثل تغذية المجموعات الضعيفة، شغلت البرنامج لفترة أطول من اللازم، كما أن أنشطة الغذاء مقابل العمل كانت متقطعة وتفتقر إلى الدقة، وكان بإمكان البرنامج أن يلعب دورا أكبر في استعادة المجتمعات المحلية لاعتمادها على نفسها لو أنه أشركها في عمليات التخطيط والتنفيذ.

## الدروس المستخلصة

- ◀ إن الانتقال من الإغاثة إلى التنمية لا يتم بمجرد إنهاء التوزيع العام وتشجيع مشروعات الغذاء مقابل العمل. فهذا الانتقال يحتاج إلى تفكير تنموي، وتصميم متين، ومشاورات شعبية.

## التوصيات

- ◀ لا بد أن يتوخى المكتب القطري قدرا أكبر من الدقة في مشروعات الغذاء مقابل العمل المنتظرة، بما في ذلك الاهتمام بتحليل المشكلات.
- ◀ لا بد أن يكون البرنامج حذرا عند استخدام كلمة "الاتكالية"، ولا بد من إعداد وثيقة موجزة للاهتمام بها، تحلل ما إذا كانت الاتكالية ستظهر أو لن تظهر في عمليات الإغاثة بالأغذية.
- ◀ عندما يكون الاقتصاد المحلي راكدا بسبب نقص السيولة في المعاملات المحلية، لا بد للبرنامج أن يشجع الجهات المانحة والوكالات الأخرى على تنفيذ مشروعات للعمل مقابل أجر نقدي.

## مشاركة سكان تيمور الشرقية، بمن فيهم النساء

- ٤٣- لم تكن هناك أي مشاركة فعلية من جانب سكان تيمور الشرقية في تخطيط وتنفيذ عملية الطوارئ ٦١٧٧ وقد حضر ممثلون عن المجلس الوطني للمقاومة التيمورية وغيرهم عدة اجتماعات، ولكنهم قلما شاركوا مشاركة حقيقية. ولكن حدث تعاون مؤخرا مع الإدارة الانتقالية لتيمور الشرقية في التخطيط لبرنامج نمودي للتغذية المدرسية.



- ٤٤- واضطلع رؤساء القرى بدور رئيسي في عمليات التنفيذ، والقيام بالتوزيع العام، وجمع قوائم لمشروعات تغذية المجموعات الضعيفة، واقتراح أنشطة الغذاء مقابل العمل. ومع ذلك، فإن لجان التوزيع كانت ستكون مفيدة في توسيع رقعة الملكية عن طريق إشراك عدد أكبر من المجتمعات المحلية، بما في ذلك النساء والشباب. وكان لابد أن يتغير ذلك تماما في عام ٢٠٠٠.
- ٤٥- إن "خطة العمل لقضايا الجنسين" كانت وسيلة تخطيط سيئة ومعيبة، كما أن المكتب القطري لم يبذل جهدا كافيا لجمع بيانات خاصة بكل جنس على حدة. ومن الواضح أنه لم تتخذ أي خطوات محددة لضمان حصول المرأة على المساواة في اتخاذ القرارات والمشاركة الكاملة في ذلك. وفي أغلب الحالات كان رؤساء القرى (وهم من الذكور) مسؤولين عن التوزيع، وكان الزوج يعتبر رب الأسرة، ويحصل على الحصص الغذائية نيابة عن الأسرة، ولم تجر أي عمليات متابعة لمعرفة كيفية توزيع هذه الحصص داخل الأسرة. وكانت المرأة دون شك إحدى بؤر اهتمام أنشطة تغذية المجموعات الضعيفة، ومع ذلك فإن توزيع الحصص على هذه الأنشطة تحول في كثير من الأحيان على يد رؤساء القرى إلى توزيع عام.
- ٤٦- وفي أواخر عام ٢٠٠٠، بدأت بعض المكاتب الفرعية تصر على إدراج النساء ضمن مشروعات الغذاء مقابل العمل، مما ساعد على الالتزام بسياسة البرنامج بأن تكون ٢٥ في المائة على الأقل من المنتجات/الأصول التي تتكون عن طريق أنشطة الغذاء مقابل العمل، ذات فائدة مباشرة للمرأة أو أن تديرها بنفسها.
- ٤٧- ووضعت بعض المكاتب الفرعية برامج لمحو أمية النساء، وكانت مفيدة للغاية.

## الدرس المستخلص

- ◀ إن مشاركة المتضررين، بمن فيهم النساء، في صياغة البرامج وتنفيذها ورصدها، لا تحدث لمجرد أنها سياسة البرنامج، وإنما ينبغي أن تصبح من بين أولويات التشغيل. وإن تجسد في خطط عمل المكاتب القطرية بالتفصيل، وأن تدعمها معايير وإجراءات.

## التوصيات

- ◀ لا بد أن يركز البرنامج بصورة أفضل على مشاركة السكان المتضررين وممثليهم - بمن فيهم النساء - في اتخاذ القرارات ولا بد أن يتمسك البرنامج بتشكيل لجان محلية للتوزيع، مراعيًا في ذلك المساواة بين الجنسين، والعمر، والعرق، والوضع الاقتصادي، ضمانًا للتمثيل العادل في هذه اللجان.
- ◀ لا بد أن يوفر البرنامج إرشادات عملية وتدريبًا لموظفيه، ضمانًا لمساندتهم لتنفيذ سياساته فيما يتعلق بالمشاركة.
- ◀ لا بد أن يواصل المكتب القطري سعيه لجمع بيانات خاصة بالجنسين. وبمجرد جمع هذه البيانات، ينبغي تحليلها بانتظام لمساعدة الإدارة في الوفاء بالتزامات البرنامج تجاه المرأة.
- ◀ لا بد أن يتخذ البرنامج خطوات للعمل بصورة وثيقة مع حكومة تيمور الشرقية الوليدة على المستويين القطري والجهوي، في أنشطة التقدير والتخطيط والرصد.



## إدارة البرنامج وتنسيقه

٤٨- عمل موظفو البرنامج بجهد لا مثيل له، بل وبصورة بطولية، من أجل خدمة سكان تيمور الشرقية، وكانت العمليات تدار بصورة جيدة في مرحلة الأزمة. ولكن يبدو أنه كان هناك شيء من "الانحراف" في برمجة مرحلة الإنعاش. وأحد أسباب ذلك، النقص الحاد في الموظفين منذ البداية، وعدم شغل بعض الوظائف الرئيسية. فقد اعتمد البرنامج اعتمادا شديدا على المتطوعين من داخله، بالإضافة إلى أن الموظفين كانوا يتغيرون بسرعة. ولكن سياسات البرنامج الجديدة في مجال الموارد البشرية من شأنها أن تيسر وجود أفرقه مؤهلة تأهيلا كاملا لعمليات الطوارئ والمحافظة على هذه الأفرقة<sup>(٨)</sup>.

٤٩- ولم يكن بمقدور المكتب القطري على الدوام أن يقدم المشورة والدعم الكافيين للمكاتب الفرعية التابعة له. فكان بعض الموظفين يوفدون دون وصف لمهامهم ودون توجيهات كافية. ولم تكن المبادئ التوجيهية التشغيلية معدة، ولم تظهر إلا بعد عدة شهور من بدء العملية. كما أن البرنامج لم ينفق مبلغا مناسباً لإقامة مكاتب أو أماكن إقامة مناسبة لموظفيه الميدانيين.

٥٠- ورغم أن الأخطار الأمنية على الموظفين كانت خفيفة نسبياً، فإنها كانت حقيقية. وكان للوعي الأمني دور أساسي، وخلال الفترة من أكتوبر/ تشرين الأول ١٩٩٩ حتى مارس/ آذار ٢٠٠٠ كان هناك مسؤول أمن مشترك بين البرنامج ومنظمة اليونيسيف، وهو ترتيب لم يثير أية صعوبات.

٥١- وكان هناك تنسيق ممتاز بين الجهات الإنسانية الفاعلة وبين الرغبة العامة في توشي المرونة من أجل تحقيق الأهداف المشتركة. كما كان هناك تنسيق طيب بين العاملين في الشؤون الإنسانية وبين العسكريين في البلد. وقد ساهم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية مساهمة طيبة بتشكيلة أفرقة عمل، وهو ما فعله البرنامج أيضاً، باتباعه نهج "الخدمة" في وحدة دعم الإمداد والنقل. ومع ذلك فإن التنسيق بين العمليات التي تجرى في تيمور الشرقية وتلك التي تجرى في تيمور الغربية لم يكن مثالياً، وهو قصور عانت منه الوكالات الأخرى التي شاركت في عملية الطوارئ هذه.

## الدروس المستخلصة

- ◀ إتباع البرنامج نهج "الخدمة" تجاه الوكالات والمنظمات الأخرى، أمر مناسب ويحقق فعالية التكليف للجهات المانحة.
- ◀ عندما يتبين أن قدرة الموظفين المحليين ستمثل مشكلة، لا بد من استثمار موارد ضخمة في تدريب هؤلاء الموظفين.

## التوصيات

- ◀ لا بد لسياسات البرنامج في مجال الموارد البشرية من أن تسهل تشكيل أفرقه مؤهلة تأهيلا تاما لعمليات الطوارئ، واستيفاء هذه الأفرقة.

(٨) في عام ٢٠٠٠، وضع البرنامج قائمة بالمرشحين للاستجابة لحالات الطوارئ ليتمكن من إيفاد موظفين مدربين خلال ٤٨ ساعة. والى جانب إجراءات التأهب الأخرى، ينتظر أن تحسن هذه القائمة من قدرة البرنامج على الاستجابة لحالات الطوارئ الجديدة.





- ◀ لا بد من صياغة حالات الطوارئ بصورة أكثر دقة، فلا بد أن تشمل على تحليل المشكلات، والأهداف والمنتجات الفرعية، وبيان بأهم افتراضات التخطيط، وينبغي للبرنامج أن يتوصل إلى طريقة لتطبيق نظم التصميم هذه في إطار خاص بالطوارئ.
- ◀ لا بد من تحديث أهم وثائق عملية الطوارئ باستمرار لكي تكون بمثابة مرجع لعمليات التنفيذ والرصد والاستعراض والتقييم.
- ◀ ينبغي عدم إرسال موظفين إلى الميدان دون مهام محددة ودون كتيبات تشغيل. إذ لا بد من إرسال مسؤول ذي خبرة منذ البداية ليتولى إرشاد الموظفين العاملين في المكاتب الفرعية ومساندتهم.
- ◀ عندما يعمل البرنامج على جانبي الحدود، وعندما تظهر هناك مشكلات، فعلى المكتب القطري أن ينظر إلى العملية من الجانبين، وأن يفكر في تعيين منسق في هذه الحالة.