

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 2012/11/14-12

## تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية  
لأفغانستان

للنظر



Distribution: GENERAL

**WFP/EB.2/2012/6-D**

3 October 2012

ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الاطلاع على وثائق المجلس التنفيذي

في صفحة برنامج الأغذية العالمي على شبكة الإنترنت على العنوان التالي: (<http://executiveboard.wfp.org>)

## مذكرة للمجلس التنفيذي

### هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين قد تكون لديهم أسئلة فنية تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورين أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مديرة مكتب التقييم: السيدة H. Wedgwood رقم الهاتف: 066513-2030

موظف التقييم، مكتب التقييم: السيد R. Smith رقم الهاتف: 066513-3941

يمكنكم الاتصال بالسيدة I. Carpitella، كبيرة المساعدين الإداريين لوحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم أسئلة تتعلق بتوفر الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

## ملخص

يغطي تقييم الحافظة القطرية لأفغانستان الفترة من أبريل/نيسان 2010 إلى يونيو/حزيران 2012، ويركز على عمل برنامج الأغذية العالمي الاستراتيجي والتشغيلي في إطار العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 200063. وقد ركز التقييم على ثلاث مسائل تقييمية رئيسية: (1) المواءمة والوضع الاستراتيجي، نظرا للوضع الإنساني الذي ينطوي على تحدٍ بشكل خاص، والسياق الجغرافي السياسي المعقد؛ (2) والعوامل التي دفعت صنع القرار الاستراتيجي للبرنامج؛ (3) وأداء الحافظة ونتائجها.

وقد شهدت عمليات البرنامج تغييرا كبيرا على مدى فترة الحافظة، توافقت مع سياق سياسي وأمني متغير. فقد تراجع التفاؤل الأولي في عام 2009 أمام التردد في تمويل العملية بسبب القيود المتعلقة بالأمن والإدارة. وقد ركزت معظم الجهات الفاعلة الدولية على بناء الدولة والإدارة في العقد الأخير، ولكن الاهتمام بدأ يتحول نحو الشواغل الإنسانية مع تزايد عمليات التشرّد. وتتسم البيئة التشغيلية للبرنامج بانعدام الأمن بالنسبة للموظفين والشركاء والتسييس المتزايد للحيز الإنساني. وقد استجاب المكتب القطري بسلسلة حالية من تقييمات الوضع الداخلي وعمليات إعادة تقييم الأنشطة التشغيلية ساهمت نتائجها في استكمال هذا التقييم.

ووجد التقييم أن الحافظة كانت متوائمة بصورة وثيقة مع تطور الهيكل العام لسياسة الحكومة، وتعاونت بصورة متزايدة مع الحكومة ومع جهات فاعلة أخرى في مجالات الأمن الغذائي وسياسة التغذية. وكانت الاتصالات جيدة عن طريق بعض الوزارات التنفيذية – ولكن ليس جميعها.

ومن الناحية التشغيلية، وجد التقييم أنه بينما عمل البرنامج بصورة وثيقة مع شركاء حكوميين على المستوى المحلي في مجال التسليم، والرصد، والمتابعة، كانت هناك تحديات وشواغل تتعلق بشرعية الشركاء في بعض المناطق، وملاءمة إدارتهم لعملية توزيع أغذية البرنامج. وكان تعاون البرنامج وتواؤمه مع شركاء من المنظمات غير الحكومية أقل من تعاونه مع الحكومة، وكان هذا يُعزى في جانب منه إلى تحدي إيجاد شركاء عمليين وشرعيين من المنظمات غير الحكومية على المستوى المحلي، وفي جانب آخر إلى ارتباط البرنامج بجدول أعمال دولي متوائم مع قوة احتلال – وهو حل تمثيلي لم تكن بعض المنظمات غير الحكومية مستعدة للأخذ به.

وإزاء حالات نقص التمويل، بذل البرنامج جهودا استراتيجية للمحافظة على عدد المستفيدين في التصميم الأصلي للعملية عن طريق تخفيض عمليات توزيع الأغذية. وقد تباينت آثار هذا النهج حسب النشاط، ولكنها اتجهت بشكل عام إلى "الشمول مقابل التركيز". وتحسنت نظم الرصد والتقييم بدرجة كبيرة خلال فترة التقييم ووفرت بيانات أساسية لإجراء تعديلات تشغيلية، مع أن التقييم وجد أنه كانت هناك فرص لمواءمة بعض الأنشطة الموازية. وكانت فرق المساعدة البرنامجية من الأطراف الثالثة تسد الثغرات على المستوى الميداني حيث تمنع اعتبارات الأمن وصول موظفي الأمم المتحدة؛ ويعالج البرنامج ثغرات القدرة لدى هذه الفرق.

ووجد التقييم أن عدة ثغرات في الأساس التحليلي للاستهداف، بما في ذلك بيانات عتيقة عن الأمن الغذائي الوطني؛ وعدم كفاية التكامل في برمجة الأنشطة التشغيلية للجهات الفاعلة الأخرى؛ وقضايا تتعلق بالعلاقة بين الجنسين والحماية على المستوى المجتمعي؛ والعلاقات المتباينة جغرافيا بين الحصول على الأغذية، وعدم المساواة، والنزاع، والتشرّد.

وتعني ندرة البيانات، بسبب الوصول المتقطع، والقيود التي تحدّد من قدرات الشركاء، أنه لا يمكن قياس أداء ونتائج الحافظة بسهولة. فقد أثرت حالات التوقف في الإمدادات، خاصة في عمليات التوزيع العام للأغذية، وأنشطة التغذية المدرسية بصورة سلبية على توقيت تسليم الأغذية وصورة البرنامج بين الشركاء والمستفيدين. غير أن التقييم وجد أن الأنشطة المتوسطة والطويلة الأجل، مثل الغذاء مقابل إنشاء الأصول، لقيت قبولاً حساناً من جانب مجتمعات المستفيدين.

ويقدم التقييم ست توصيات رئيسية. حيث ينبغي للبرنامج أن يعمل على: (1) إعادة تركيز الحافظة في نطاق الحيز الإنساني المتقلص وقدرات الموظفين المتباينة؛ (2) والقيام بأنشطة ملائمة بدرجة أكبر لسبل معيشة المجتمعات على المدى المتوسط والطويل؛ (3) ومواصلة التحسين الجاري لتنمية القدرة الوطنية والشراكات التشغيلية؛ (4) وإدراج تحليل كامل للنزاع في تصميم العملية الممتدة الجديدة للإغاثة والإنعاش من أجل تحسين فعالية الحافظة؛ (5) وزيادة الاهتمام بالملكية الوطنية لجميع البرامج؛ (6) وتجديد الاهتمام بالتحليل الجنساني والتحليل الخاص بالحماية في إطار تصميم وتنفيذ جميع الأنشطة.

## مشروع القرار\*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة "تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية لأفغانستان" (WFP/EB.2/2012/6-D) ورد الإدارة عليه الوارد في الوثيقة WFP/EB.2/2012/6-D/Add.1، ويحث على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

\* هذا مشروع قرار، وللاطلاع على القرار النهائي الذي اعتمده المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.

## المقدمة

### سمات التقييم

- 1- غطى تقييم الحافظة القطرية هذا الأنشطة الذي نفذها برنامج الأغذية العالمي في إطار العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 20063 خلال الفترة الممتدة من أبريل/نيسان 2010 إلى يونيو/حزيران 2012.<sup>(1)</sup>
- 2- وكان لتقييم الحافظة القطرية هدفان هما تسهيل التعلم عن طريق تقييم كيف ولماذا اتُخذت القرارات، والمساءلة عن طريق قياس أداء العملية ونتائجها. وقد ركز التقييم على ثلاث مسائل تقييمية رئيسية: (1) موازنة المكتب القطري وموقفه الاستراتيجي نظرا للوضع الإنساني الذي يتسم بالتحدي بشكل خاص والسياق الجغرافي السياسي المعقد؛ (2) والعوامل التي حركت صنع القرار الاستراتيجي للبرنامج ونوعيته؛ (3) وأداء العملية ونتائجها على مدى فترة الحافظة.
- 3- وتستكمل نتائج التقييم العملية الحالية لوضع استراتيجية قطرية للبرنامج، وإعداد العملية الممتدة التالية للإغاثة والإنعاش، التي ستبدأ في 2014.<sup>(2)</sup>

### سياق أفغانستان

- 4- ظلت أفغانستان دولة هشّة لعقود، من الناحية السياسية ومن حيث مؤشرات التنمية على حد سواء. وقد سيطرت جهات فاعلة دولية – القوات المسلحة، والوكالات المانحة، والأمم المتحدة وغيرها – على استقرار هذا البلد وبرنامج الإنمائي، خاصة منذ عام 2001. وبحلول عام 201، كانت المعونة تساهم بنسبة 91 في المائة من الإنفاق العام للحكومة الأفغانية. ويتسبب الفقر، وخاصة انعدام الأمن الغذائي، في قتل عدد من الأفغان أكبر مما يسببه النزاع. وتعتمد مؤشرات الأمن الغذائي على بيانات ترجع إلى عام 2007، ولكنها لا تزال من أسوأ المؤشرات في العالم. وتعرض أفغانستان لأنماط مناخية دورية، إذ تشهد محاصيل سيئة تعقبها غالبا محاصيل جيدة نسبيا، مع الاعتماد الدائم على واردات الحبوب من البلدان المجاورة. وتعد معدلات استخدام الأراضي منخفضة للغاية، كما أن الأحوال الموسمية والتضاريس تعد من المحددات الهامة للأمن الغذائي. ويكمن الحل الإنمائي على المدى الطويل في تحسين البنية الأساسية، وملكية الأراضي، وإدارة مستجمعات المياه، والتكنولوجيا لزيادة الإنتاجية. وتتفاقم عوامل الفقر – قلة الأصول، وضعف الصحة، وانخفاض الدخل – بسبب العلاقات الاجتماعية وعلاقات القوى من مستوى القرية إلى أعلى. ويكمن الكثير من أسباب الاستبعاد الاجتماعي والفوارق الجنسانية في الممارسات السياسية والثقافية التي تتفاوت على نطاق البلد. ويعمل التشرّد المتزايد الناتج عن الجفاف والنزاع – حيث كان يوجد نحو 450 000 من المشردين داخليا في عام 2012 – على تفاقم هذه المسائل.
- 5- وتعمل المعونة على تشويه الاقتصاد. ومع وجود نسبة بطالة تبلغ ما بين 36 و40 في المائة، يوجد اعتماد متزايد على وظائف قطاع الخدمة استنادا إلى وجود جهات فاعلة دولية. ويعد الفساد مصدر استياء رئيسي بين أفراد السكان؛ والسبب في هذا الفساد هو توليفة من ضعف مؤسسات الدولة وسيادة القانون، وسوق المخدرات غير المشروعة، والمستويات الرئيسية للتعاقد والتعاقد من الباطن، والتدفق الهائل من الأموال الأجنبية.

(1) يرد تقييم العملية الخاصة لخدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية في تقرير منفصل مرفق بتقرير التقييم الرئيسي.  
(2) سيكون هناك أيضا تنقيح لميزانية العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش في عام 2012.

6- ولقد أدى الانخفاض المزمع لمعظم أفراد القوة القتالية التابعة للقوة الدولية للمساعدة الأمنية في إطار منظمة حلف شمال الأطلسي ومغادرتها بحلول نهاية 2014 إلى زيادة حدة النقاش حول الأولويات الإنمائية المتوسطة الأجل، ولا سيما في قطاع الصحة والأمن الأساسيين. ومع أنه قد يتم الحفاظ على مستويات التمويل في المستقبل القريب، إلا أنه يحتمل أن تنخفض في السنوات اللاحقة، وهو ما يقتضي من كافة الجهات الفاعلة الدولية اتخاذ قرارات استراتيجية وصعبة تتعلق بالأولويات.

### حافضة البرنامج في أفغانستان

7- تجاوز مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية لأفغانستان 25 مليار دولار أمريكي<sup>(3)</sup> في الفترة 2006-2010. وقد استهلكت العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش في أبريل/نيسان 2010 برقم مستهدف على مدى 3 سنوات يبلغ 816 882 طناً مترياً من الأغذية بتكلفة تزيد على 1.2 مليار دولار أمريكي. وتعد هذه ثاني أكبر عملية ممتدة خُطت حتى الآن في العالم، إذ تمثل 9 في المائة من إجمالي الميزانية العالمية للبرنامج.

8- وتهدف العملية الممتدة إلى تعزيز الأمن الغذائي وتحسين رأس المال البشري والإنتاجي لنحو 7.6 مليون أفغاني يعانون من انعدام الأمن الغذائي. ونتائجها المقررة هي:

← تثبيت معدلات سوء التغذية الحاد وتحسين استهلاك الأغذية (الهدف الاستراتيجي 1 للبرنامج)؛

← وإنشاء نظم للإنذار المبكر والطوارئ والرصد (الهدف الاستراتيجي 2)؛

← وتحسين فرص الحصول على الأصول في حالات الانتقال، والالتحاق بالمدارس، والحصول على التعليم، وزيادة رأس المال الأسري (الهدف الاستراتيجي 3)؛

← وزيادة القدرة على إنتاج الأغذية المقواة وتحسين فرص العلاج الناجح لمرض السل (الهدف الاستراتيجي 4)؛

← وزيادة فرص السوق عن طريق مشتريات البرنامج المحلية، وإحراز تقدم نحو إيجاد حلول للجوع تملكها الحكومة (الهدف الاستراتيجي 5).

9- واعتباراً من منتصف عام 2011، أدت قيود التمويل وبداية الجفاف إلى إعادة تحديد أولويات العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش ليصبح الرقم المستهدف 4.5 مليون مستفيد عن طريق تخفيض نشاط الغذاء مقابل التعليم، وتحويل الأنشطة في 14 ولاية متضررة من الجفاف إلى عملية للطوارئ. وتشمل العملية الممتدة التي تعمل في 34 ولاية الأنشطة المبينة أدناه.

### الإغاثة

← المساعدة الغذائية الطارئة. توفر التوزيع العام للأغذية للسكان المتضررين من الصدمات، والمشردين داخلياً، والعائدين، ومعظمهم في المناطق الريفية. ويتم الاضطلاع كلما أمكن بأنشطة للغذاء مقابل إنشاء الأصول/والغذاء مقابل العمل.

← مشروع شبكة الأمان الحضرية. تعمل بنظام النقد/القوائم الغذائية، خاصة للأسر المعيشية التي يرأسها معاقون أو أرامل لديهم فرص عمالة محدودة ولا يحصلون على دعم من آليات شبكات الأمان الأخرى.

<sup>(3)</sup> 25.50 مليار دولار أمريكي متحصلات صافية من المساعدة الإنمائية الرسمية للفترة 2006-2010 (إحصاءات المعونة لعام 2012 الخاصة بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي).

◀ **صحة وتغذية الأم والطفل.** تقدم تغذية تكميلية موجهة للأطفال دون سن الخامسة والحوامل والمرضعات، إلى جانب أنشطة للشركاء في مجال التغذية العلاجية ورصد النمو.

## ◀ الإنعاش

◀ **الغذاء مقابل إنشاء الأصول/ الغذاء مقابل التدريب.** توفر في المقام الأول الإدارة لأحواض الصرف الصغيرة ومستجمعات المياه، ونظم الري، والتدريب المهني في المناطق المعرضة للكوارث. وتستهدف الجماعات المعرضة مثل المشردين داخليا والعائدين.

◀ **الغذاء مقابل التعليم/ الغذاء مقابل التدريب.** تقدم الإسكويث عالي الطاقة، وحصصا غذائية منزلية كحافز للبنات، وللمدارس في الأحياء التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي ولديها مؤشرات ضعيفة خاصة بالتعليم والعلاقة بين الجنسين. وبدأ تشغيل مشروع تجريبي للوجبات الطازجة في ثماني ولايات. ويشمل الغذاء مقابل التدريب أنشطة التدريب المهني والتدريب على محو الأمية الذي يستهدف المرأة في المقام الأول.

◀ **دعم البرنامج الوطني لمرض السل.** يقدم حزمة من المساعدات الغذائية للمرضى الذين يتلقون العلاج لفترة قصيرة تحت المراقبة المباشرة في العيادات.

## ◀ تنمية القدرة

◀ **الاحتياطي الاستراتيجي من الحبوب ومرافق التخزين المجتمعية.** يقدم الدعم للحكومة من أجل إنشاء احتياطي استراتيجي من الحبوب تستكملة مرافق تخزين مجتمعية، ودعم إنشاء الصوامع والتدريب.

◀ **مبادرة الشراء من أجل التقدم.** تهدف إلى ربط جمعيات المزارعين بالأسواق المحلية وشراء منتجات المزارعين من أجل العملية الممتدة. وقد حال ارتفاع أسعار القمح دون إتمام عمليات الشراء، ولكن البرنامج يدعم الجهود من أجل زيادة الإنتاجية وتحسين تخزين القمح والصويا.

◀ **تقوية الدقيق.** تشمل تقديم مغذيات دقيقة والتدريب على المطاحن الخاصة لتقوية الدقيق من أجل الاستخدام التجاري مع بعض المشتريات من جانب البرنامج.

◀ **إنشاء نظام لمراقبة هشاشة الأوضاع وتحليل الأسواق.** يشمل تنمية القدرة على التحليل الوطني لنقاط الضعف، وهو نظام وطني للإنذار المبكر وجمع المعلومات السوقية.

## النتائج

### المواءمة وتحديد الوضع الاستراتيجي

10- صُممت العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش في عام 2009 في بيئة مختلفة تماما عما كانت عليه في منتصف عام 2012. فحتى عام 2009، كان الحديث الرئيسي عن أفغانستان ينصب على بناء الدولة وتنميتها. ونتيجة لذلك، شجعت الجهات المانحة الرئيسية البرنامج بتوخي "الطموح" عند تفكيره في تصميم العملية الممتدة.

- 11- غير أنه خلال العام الأول من العملية الممتدة، تغير المناخ في البلد بصورة جذرية. وأدى التدهور الملحوظ في الأمن إلى اختزال النطاق التشغيلي وزيادة شواغل – وتكاليف – الأمن بالنسبة لكافة الجهات الفاعلة الدولية<sup>(4)</sup> واعتمدت الجهات المانحة الرئيسية التابعة للبرنامج موقفاً مالياً أكثر تحفظاً، لتترك للعملية الممتدة 45 في المائة فقط من التمويل في عام 2011، مع تخفيضات أخرى متوقعة في عام 2012.
- 12- وفي الوقت نفسه، انخفضت بدرجة كبيرة قدرة البرنامج على رصد أنشطته بصورة وثيقة. وبدأت أولويات حكومة أفغانستان أيضاً تتحول بعيداً عن الاعتماد على الدعم المتعدد الأطراف ونحو التمويل من جانب المؤسسات المالية الثنائية والدولية.
- 13- وقد تعين على البرنامج تخفيض المصروفات المباشرة لتسليم الأغذية بدرجة كبيرة، بينما عمل أيضاً على تضييق النطاق الجغرافي للعملية. ومع أنه ظل يعمل في 34 ولاية، إلا أنه لم يعد في استطاعته السفر إلى مناطق واسعة في جنوب أفغانستان ومناطق كثيرة في الشرق. وبدءاً من منتصف عام 2011، كانت هناك عملية إعادة تقييم جادة للحفاظ، استناداً إلى تحليل خارجي طلب البرنامج إجراءه – ويسهم فيه هذا التقييم للحفاظ القطرية – لبحث الإمكانيات المتاحة في بيئة أمن تشهد قيوداً متزايدة.

### ↩ التوافق مع الحكومة

- 14- وجد التقييم أن البرنامج متوائم بصورة ملائمة ووثيقة مع تطور الهيكل العام لسياسة الحكومة، على الرغم من وجود قدر من عدم الاتساق في الاستراتيجيات الوطنية المتعلقة بالأمن الغذائي. وقد وافق البرنامج، إلى جانب منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، على دعم ستة مجالات مواضيعية للأمن الغذائي تتماشى مع الاستراتيجية الإنمائية الوطنية الرئيسية لأفغانستان لعام 2009. وكانت الاتصالات جيدة مع بعض الوزارات التنفيذية الرئيسية، وليس مع جميعها.

### ↩ التوافق مع سياسة البرنامج

- 15- كانت أهداف العملية الممتدة متفقة مع الأهداف المؤسسية للبرنامج، والتحول المؤسسي من وكالة للمعونة الغذائية إلى وكالة للمساعدة الغذائية، ومجالات التركيز الأربعة لخطة لإدارة البرنامج (2010-2011) هي: النقد/القوائم، والأغذية التكميلية الموجهة، والتغذية المدرسية، واستراتيجيات تسليم المسؤولية. غير أن تحسين استهلاك الأغذية (الهدف الاستراتيجي 1) كان هدفاً فضفاضاً بحيث يصعب أن يكون مجدياً أو قابلاً للقياس في أفغانستان. وأصبح الحد من أخطار الكوارث على مستوى القرية (الهدف الاستراتيجي 2) الأولوية الرئيسية بالنسبة للبرنامج، خاصة عن طريق الغذاء مقابل إنشاء الأصول. ونظراً لأن أنشطة الغذاء مقابل العمل/الغذاء مقابل إنشاء الأصول كانت أقرب إلى الأنشطة المجتمعية منها إلى الأنشطة الفردية، فقد استند الرصد إلى إنجاز الأصول المجتمعية، ولم يتم جمع بيانات عن رأس المال الأسري بالنسبة لكل مشروع فرعي؛ وتؤكد أنه لم يكن هناك أي دليل على حدوث تغييرات في رأس المال الأسري (الهدف الاستراتيجي 3).

<sup>(4)</sup> زادت تكاليف أمن موظفي البرنامج ومكاتبه ومركباته بنحو 15 مليون دولار أمريكي في الفترة 2010-2011.



### ↩ التواؤم مع الممارسة الجيدة الدولية

- 16- يتطلب "أخذ السياق كنقطة بداية"<sup>(5)</sup> قاعدة معلومات دقيقة وسليمة. ووجد التقييم أن التصميم الأصلي للعملية الممتدة لم يتضمن أو يطبق تحليلاً دقيقاً للنزاع. فبدون ذلك، لم يتسن للعملية الممتدة بتاتا أن تكون متوائمة بالقدر الكافي ومستجيبة للتغيرات السياقية عند حدوثها.
- 17- وتعني الاستجابة لتقلب الأسعار أنه يتعين على البرنامج إجراء تنقيحات رئيسية في ميزانية العملية الممتدة خلال عامين. ويتعين على الحافظة أن تتحول نحو ما هو ممكن بدلاً من التمسك بتموجاتها الأصلية.
- 18- ومنذ منتصف عام 2011، سعى البرنامج لتحسين القاعدة التحليلية لبرمجته، وتم تحديد المخاطر واتخاذ تدابير التخفيف من آثارها. غير أن التغييرات كانت مدفوعة أساساً بالحاجة التشغيلية وليس بالمراجعة الاستراتيجية المرغوبة في السياق السياسي والاقتصادي والأمني الحالي والمتوقع في المستقبل.
- 19- وكان تقلص الحيز الإنساني في أفغانستان يمثل قضية حادة بالنسبة للبرنامج، نظراً لعلاقته بحكومة تواجه شرعيتها تحدياً من بعض قطاعات السكان، ولموقعه ضمن بعثة الأمم المتحدة المتكاملة. وقد جادل البرنامج - ولم يوفق حتى الآن - من أجل فصل دور المنسق المقيم عن دور منسق الشؤون الإنسانية، لزيادة الدعوة للوصول إلى السكان في مناطق النزاع.

### ↩ التواؤم مع الشركاء في التنمية - وكالات الأمم المتحدة، والمؤسسات المالية الدولية، والجهات المانحة

- 20- تعاون البرنامج بصورة وثيقة مع هيكل المعونة المعقد في أفغانستان، وقدم مدخلات هامة على المستوى الاستراتيجي، مثل فريق الأمم المتحدة القطري، وفيما يتعلق بأولويات استراتيجيات التنمية الوطنية لأفغانستان. ويشترك البرنامج مع منظمة الأغذية والزراعة في قيادة مجموعة الأمن الغذائي والزراعة، وله علاقات عمل وثيقة مع المنظمة في المناطق المستهدفة، ومع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، عن طريق الفريق العامل المعني بسبل المعيشة المستدامة والزراعة التابع لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

### ↩ التواؤم مع المنظمات غير الحكومية

- 21- كانت نسبة الشركاء الحكوميين إلى الشركاء من المنظمات غير الحكومية الذين ينفذون حافظة البرنامج حتى أوائل عام 2012 تبلغ من 65 إلى 35 تقريباً. وقد سعى البرنامج إلى زيادة المنظمات غير الحكومية الوطنية التي يعمل معها، ولكن مع مواجهة بعض الصعوبات. وكان القيد الرئيسي يتمثل في القدرة الوطنية، ولكن كانت هناك أيضاً مشاكل مالية عندما تقل حمولة الأغذية - وبالتالي رسومها - عند التنفيذ عن المستوى المراد أصلاً وقامت المنظمات غير الحكومية بالفعل بتغطية جانب من التكاليف الأولية. ويتم بسهولة تغطية هذه التكاليف من جانب المنظمات غير الحكومية الدولية، التي يمكنها في أغلب الأحوال الحصول على أموال تكملية عن طريق مشروعات أخرى في نفس المنطقة. ومع أن المنظمات غير الحكومية تتركز في شرق البلد، فقد وجد التقييم أن القلة المفترضة من المنظمات غير الحكومية لم تكن بالخطورة التي صوّرت بها عادة. وكان التحدي يتمثل في تحديد شركاء عمليين من المنظمات غير الحكومية المحلية أساساً لديهم معرفة محلية. وقد تساءلت بعض المنظمات غير الحكومية عن استصواب العمل مع وكالة تابعة للأمم المتحدة، نظراً للمشاكل المرتبطة ببرنامج دولي متوائم مع "قوة احتلال". كما أن بعض الجهات المانحة ما زالت تصر على وضع شعارات وطنية على منتجات المساعدة حتى في المناطق التي قد يكون فيها هذا الشعار مصدر خطر بالنسبة للمستفيدين.

(5) لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. 2007. مبادئ للعمل الدولي الجيد في الدول الهشة، باريس.

## القوى المحركة لصنع القرار الاستراتيجي للبرنامج في أفغانستان

22- وتم تقدير استجابات البرنامج للقيود التشغيلية خلال فترة التقييم، بما في ذلك تغطية الحافظة للمستفيدين واستهدافهم؛ والجهود المبذولة لتحسين توافر واستخدام المعرفة والمعلومات؛ والنهج تجاه تنمية القدرة؛ والجهود المبذولة لتعزيز استخدام القدرة التقنية الداخلية للبرنامج.

### ← التغطية والاستهداف

23- وصل البرنامج تقريبا إلى عدد المستفيدين المقرر في وثيقة العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش، إذ تمت تغطية 34 ولاية، ولكن بأحجام منخفضة من الأغذية (انظر الجدول 1). وهذا يعكس نهج تفضيل "الشمول على التركيز" الذي تميزت به برمجة البرنامج على امتداد فترة التقييم.

الجدول 1: أعداد المستفيدين وكميات الأغذية، المقررة والفعالية			
المستفيدون	المقررون	الفاعليون	النسبة من المقرر
2010	7 052 200	6 556 047	93
2011	7 317 475	6 972 839	95
الكمية (بالطن المتري)	المقررة	الفعالية	النسبة من المقرر
2010	197 115	145 267	74
2011	273 022	163 806	60

المصدر: بيانات التقارير الموحدة عن المشروعات في البرنامج.

24- وعلى المستوى البرنامجي، كانت آليات الاستهداف الجغرافي واستهداف مجموعات بعينها التابعة للبرنامج لها مبرراتها الواضحة والمعلنة فيما يتعلق بالاحتياجات السياقية. فعلى سبيل المثال، كان برنامج الغذاء مقابل التعليم يستهدف الأحياء التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي في 34 ولاية والتي توجد بها أيضا مؤشرات هزيلة للتعليم. وفي إطار هذا الاستهداف الأولي، كان المعيار الأكثر تحديدا للاستهداف المتعلق بحافز الوجبات الغذائية المنزلية للفتيات يتمثل في الأحياء التي توجد بها ثغرات جنسانية تزيد عن 25 في المائة في معدلات الالتحاق.

25- وكانت المجموعات الرئيسية المحددة للاستهداف – المشرودون داخليا، واللاجئون العائدون، والحوامل والمرضعات، والأطفال دون الخامسة الذين يعانون من سوء التغذية، ومرضى السل (نشاط دعم مرضى السل)، وأطفال المدارس (الغذاء مقابل التعليم)، والنساء اللاتي يفتقدن مهارات القراءة والكتابة (الغذاء مقابل التدريب) – قريبة من المجموعات المعرضة التي حددتها خطة التنمية الوطنية لأفغانستان. غير أن هذه المجموعات تستهدفها طائفة من الجهات الفاعلة في نفس الوقت، وقد أشار العمل الميداني لهذا التقييم إلى نقص ملحوظ في اتساق استهداف البرنامج على المستوى التشغيلي حتى فترة أخيرة.

26- وهذا الموقف يتغير الآن بوضع مزيد من النماذج المنسقة عن طريق مجموعة الأمن الغذائي والتغذية. وقد اختيرت أفغانستان أيضا كدولة رائدة في النظام المتكامل لتصنيف مراحل الأمن الغذائي التابع للأمم المتحدة، ومن المتوقع أن يبدأ في أواخر عام 2012.

27- وفي أفغانستان، تعد الفجوة بين نظرية الاستهداف والممارسة واسعة دون شك، مع أن التقييم لم يكن في وضع يسمح له بتقديرها. ويتخذ البرنامج موقفا متسامحا تجاه نظم التوزيع الخاصة بالمجتمعات المحلية، ولكن كانت هناك شواغل

خطيرة من عمليات تحويل الأغذية عن وجهتها و/أو تسريبها. وقد أنشأ المكتب القطري وحدة امتثال في يناير/كانون الثاني 2011 مسؤولة عن تحسين تنظيم وإدارة عمليات التوزيع المجتمعي الخاصة بالبرنامج. وقد أظهرت جهود هذه الوحدة نتائج مبشرة، منها على سبيل المثال، عودة السلع المفقودة. غير أن قيود الوصول والتوظيف تجعل من غير المحتمل معالجة هذه المشكلة بصورة شاملة.

28- وتعد مخاطر تحويل الأغذية عن وجهتها وأخطاء الإدراج/الإقصاء المرتبطة بقيود الوصول والإدارة عن بُعد عالية، ويحتمل أن تزداد إذا تدهور السياق السياسي والاقتصادي أكثر من ذلك. ولم يتمكن فريق التقييم من تحديد استراتيجية للبرنامج لإدارة المخاطر يتم من خلالها تحديد عتبة لتحويل الأغذية يقتضي تجاوزها اتخاذ إجراءات معينة خاصة بالإدارة، بما في ذلك وقف النشاط أو إغلاقه. وقد قطعت التحسينات المؤسسية المذكورة في الفقرة السابقة شوطاً ما في التخفيف من شواغل الجهات المانحة والبرنامج، ولكن موازنة القبول البراغامي بوجود تحويل للأغذية مع عدم التسامح الرسمي معه لا يزال يمثل معادلة صعبة بالنسبة للبرنامج في بلد يتسم بالتحدي مثل أفغانستان.

### ← الرصد والتقييم

29- يقيد الأمن وفرص الوصول بدرجة خطيرة قدرة البرنامج على رصد عملياته لتوزيع الأغذية في أفغانستان. وكانت استراتيجية البرنامج تقضي بالتعاقد مع فرق خاصة لمساعدة البرامج<sup>(6)</sup> تسافر إلى عدد متزايد من المناطق التي يصعب على موظفي الأمم المتحدة الوصول إليها.

30- وكان منحنى تعلم البرنامج منحدر<sup>(7)</sup> فيما يتعلق بتعيين فرق مساعدة البرامج. ووجد التقييم أن القضايا الماثلة يجري التصدي لها بصورة استباقية، ومن المحتمل أن تؤدي إلى تحسن كبير بمرور الوقت.

31- وكان هناك افتقار إلى نهج قوية أو منظمة للرصد. وتشمل التغييرات التي أجريت منذ عام 2011 إنشاء وحدة ونظم للرصد والتقييم – بما في ذلك وضع مؤشرات رئيسية للأداء – تتيح جمع وتوزيع البيانات في الوقت الحقيقي. غير أن هذه النظم عملت بصورة غير مترابطة، وهناك حاجة إلى مواءمتها.

32- وكانت هناك بعض النهج الجيدة – وإن لم تطبق بطريقة منهجية – تجاه دعم النظم الوطنية لجمع البيانات، مثل نظم معلومات إدارة التعليم في وزارة التعليم، وجمع وتحليل بيانات الصحة والتغذية في وزارة الصحة العامة.

### ← العلاقة بين الجنسين، والحماية، ومبدأ عدم إلحاق الضرر

33- تعد أفغانستان بيئة بالغة التعقيد والتحدي بالنسبة للعمل الجنساني من جانب الوكالات الدولية. ولكن بما أن الروابط بين التصدي للفوارق الجنسانية وتحسين الأمن الغذائي كانت موثقة جيداً وأساسية بالنسبة للبرنامج وآخرين<sup>(8)</sup>، فإن هذه المسألة تعد من بين المسائل الأكثر إلحاحاً وأهمية التي تواجه عمل المكتب القطري.

34- وعلى الرغم من بعض الدعم المفيد للنظم الوطنية، بما في ذلك وزارة شؤون المرأة، ووضع مؤشر للمساواة بين الجنسين بالنسبة لعملية النداءات الموحدة، إلا أن البرنامج بعيد عن الوفاء بالتزاماته تجاه المساواة بين الجنسين في

<sup>(6)</sup> في منتصف عام 2012، تعاقد البرنامج مع 143 فرقة لمساعدة البرامج بتكلفة إضافية صافية قدرها 2.5 مليون دولار أمريكي سنوياً.

<sup>(7)</sup> من بين التحديات التي حددت ارتفاع معدل دوران الموظفين، وقيود القدرة، وغياب المرأة تقريباً في فرق مساعدة البرامج، وتحديات الإدارة على مستوى المكاتب الميدانية، والمنازعات حول مستويات الرواتب المختلفة.

<sup>(8)</sup> تعد سياسة الحماية في البرنامج واضحة بشأن هذه الروابط. ومن الأمثلة الأخرى معهد دراسات التنمية، 2012. نُهج مبتكرة تجاه العلاقة بين الجنسين والأمن الغذائي. نشرة "رؤى بشأن الأمن

الغذائي والجنسين"، العدد 82، يوليو/تموز. برايتون، المملكة المتحدة (متاح على موقع موارد مركز Eldis التالي - [www.eldis.org/go/topics/resource-guides/food-security/why/why-gender/en](http://www.eldis.org/go/topics/resource-guides/food-security/why/why-gender/en)).

www.fao.org/gender/gender-home/gender-why/why-gender/en/، وتتاح موارد منظمة الأغذية والزراعة على الرابط - [www.fao.org/gender/gender-home/gender-why/why-gender/en/](http://www.fao.org/gender/gender-home/gender-why/why-gender/en/)

أفغانستان. فقد كانت الجهود ضحلة وغير منهجية بشكل عام، وتفتقر إلى رؤية مؤسسية واضحة عن أهداف البرنامج بالنسبة للعلاقة بين الجنسين والأمن الغذائي خلال فترة العملية الممتدة، ودون توجيه بشأن استراتيجيات التنفيذ، وتفتقر إلى شراكات مع الوكالات الأخرى لتحقيق ما لا يستطيع البرنامج أن يحققه وحده، ودون عمليات مساءلة واضحة أو تدريب داخلي شامل.

35- وقد تم تحديد قضايا معينة خاصة بالحماية عن طريق بعثات الرصد المنتظمة، ولكن هذه القضايا لم تعالج في البرمجة على الرغم من إجراء تدريبات على الحماية. ويحتاج البرنامج إلى استجابة أقوى وأوضح بالنسبة للعلاقة بين الجنسين والحماية. ولم يكن من الواضح وجود تحليل كامل لمبدأ "عدم إلحاق الضرر" من أجل إثراء هذه الاستجابة.

### ← استخدام الشراكات

36- يعتمد البرنامج بدرجة كبيرة على شراكاته التشغيلية للنهوض بولايتيه في أفغانستان. فخلال فترة التقييم، عمل بصورة أكثر استفاضة من خلال الحكومة، وإن كان من خلال المنظمات غير الحكومية أيضا.

37- غير أنه كانت هناك شواغل رئيسية فيما يتعلق بكفاءة الشركاء وقدرتهم على التنفيذ. وتجري حاليا عملية رسم خرائط ستساعد على وضع نموذج شراكة منقح للمساعدة القائمة على المجتمع المحلي. وستظل الحكومة شريكا هاما، غير أن عام 2013 قد يشهد تحولا ملائما في طرائق التنفيذ، مع زيادة التركيز على الجهات الفاعلة غير الحكومية على مستوى التنفيذ.

### ← النهج تجاه تنمية القدرة

38- على الرغم من أهداف العملية الممتدة، ظلت تنمية القدرة نشاطا فرعيا - وليس جوهريا - في إطار تنفيذ العملية الممتدة، دون بذل أي جهود متسقة أو مترابطة ومقررة للتنفيذ. فلم يتحقق بعد تحول الإطار الذهني المؤسسي من "إمكانية العمل" إلى "تمكين الآخرين من العمل". وليست هناك دلالات كثيرة على نهج لتسليم المسؤولية تم تخطيطها ورصدها بخلاف الشراء من أجل التقدم.

### ← استخدام القدرة التقنية الداخلية للبرنامج

39- بُذلت جهود مبهرة وبناءة لمعالجة قيود التوظيف وتحسين القدرة الوطنية الداخلية<sup>(9)</sup> ومع تناقص المشاركة الدولية والاتجاه نحو الانتقال، سيزداد الدافع إلى التأميم وستتخسر البصمة الدولية بدرجة أكبر. وسيكون هناك تصور خاص بالتخطيط يتيح فرصة لتطوير استراتيجيات وأدوات ملائمة لهذا الغرض.

### أداء الحافظة ونتائجها

40- لا تزال ندرة البيانات في أفغانستان تمثل قيودا رئيسيا للبرنامج بالنسبة لتقييم فعالية برامجها وتأثيرها. كما أن التداخل المعقد بين حالات توقف الإمدادات وقيود الوصول يسبب ارتباكاً للجهود المبذولة لإجراء قياس دقيق.

41- فقد أثرت حالات التوقف في الإمدادات، وخاصة في إطار التوزيع العام للأغذية، والغذاء مقابل التعليم، بصورة سلبية على جهود البرنامج لخدمة مستفيديه في الوقت المحدد. وقد أثر هذا على علاقة البرنامج مع شركائه ومستفيديه.

42- ويقدم الجدول 2 موجزا عن نتائج أنشطة العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش.

(9) بما في ذلك عن طريق استخدام خبراء استشاريين لفترات قصيرة، ووضع قائمة بالموظفين المحليين لسد الثغرات، واقتراح برنامج للتدريب بالتعاون مع الجامعات المحلية، وتعيين موظف لتنمية القدرة. وليس هناك شرط مؤسسي لإجراء فرز من الناحية السيكلوجية للمعينين الجدد للعمل في مناطق النزاع.

## الجدول 2: نتائج أنشطة العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش

الإغاثة	
التوزيع العام للأغذية والغذاء مقابل العمل	تأثر الأداء بحالات توقف خطوط الإمداد، ومساهمات الجهات المانحة بمرور الوقت، وحالات إغلاق حدود باكستان عند نقاط رئيسية، وأحيانا بعض الصعوبات في الوصول. وعلى الرغم من أن المستفيدين استقبلوا التوزيع العام للأغذية بالامتثال إلا أنه كان أقل الأنشطة تأثيرا من حيث تلبية الأهداف الرئيسية، بسبب ضعف الاستهداف، والتسليم المتقطع، وبعض عمليات تحويل الأغذية عن وجهتها. غير أن التوزيع العام للأغذية يسهم بطريقة هامة في رفاه السكان المعرضين بدرجة عالية حيث ينتشر الجوع.
الوقاية من سوء التغذية الحاد	تولّى البرنامج، إلى جانب شركاء الأمم المتحدة، عملية النقاش والضغط من أجل تحقيق المزيد من الاتساق بالنسبة للتغذية في سياسة الحكومة، مثل السياسة الجديدة للأمن الغذائي والتغذية. وقد حقق برنامج تعاوني مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) بشأن الأنشطة الوقائية والعلاجية نتائج طبية، وتسعى وزارة الصحة العامة إلى إدماج هذا النهج في حزمها الأساسية الخاصة بالخدمات الصحية، وطلبت من البرنامج تمديد نشاطه إلى ما بعد حالات الطوارئ. غير أن الاستفادة من حيث شراء الأغذية ليست عملية.
شبكة الأمان الاجتماعي الحضرية	شهدت أنشطة شبكة الأمان الاجتماعي الحضرية مشاكل حادة - بما في ذلك حالة تأخير لمدة ستة أشهر في منطقة مزار الشريف - وارتفاعا نسبيا في تكاليف المعاملات، وارتباكا مفاهيميا. وكان السكان المستهدفون هم المعرضون بصورة مزمنة والذين يستحقون تلقي مساعدات شبكة الأمان على المدى الطويل بدلا من المساعدة في حالات الطوارئ أو تحسين سبل كسب العيش. غير أن الخطط التجريبية فتحت مجالات جديدة أمام البرنامج لاستطلاع تقديم مساعدات شبكة الأمان للفقراء الحضرين لحين وضع استراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية وخطة لشبكة الأمان.
الإنعاش	
الغذاء مقابل التعليم	استأثرت التغذية المدرسية بنسبة 25 في المائة من مجموع موارد العملية الممتدة. وأدت حالات نقص الموارد إلى تباين كبير بين الأعداد المقررة والفعلية للمستفيدين. وكان من بين أسباب ضعف الأداء إغلاق طرق الإمداد عبر الحدود الباكستانية، وخسائر الأغذية أثناء التخزين في باكستان، ومشاكل مع المورد الهندي تتعلق بالجودة والإمداد. وقد عانى نشاط الغذاء مقابل التعليم من حالات قصور في التصميم وارتباك مفاهيمي؛ فتصميمه الأصلي كآلية للاستجابة الطارئة من أجل عودة الأطفال إلى المدارس بعد فترة النزاع لم يعد قابلا للتطبيق في بلد أصبح فيه الطلب على التعليم يفوق المعروض. وقد عمل البرنامج بصورة جادة من أجل تصحيح هذه المشاكل أثناء تنفيذ برنامجه الخاص بالغذاء مقابل التعليم، ولكن سيكون من الصعب التغلب على التحديات بدون إعادة تصميم رئيسي.
الغذاء مقابل التدريب	كان استهداف هذا المكون الصغير نسبيا من بين أنجح أنشطة البرنامج. فقد قوبل برنامج الغذاء مقابل التدريب بتقدير كبير ولقي طلبا من جانب المجتمعات المحلية. غير أن تنظيم فعاليته تتطلب استراتيجيات قوية وشاملة للشراكة تضاهي جودة الإمداد المضمون بالأغذية.
الغذاء مقابل إنشاء الأصول	شهد هذا البرنامج إعادة تصميم داخلي، باعتماد نهج أكثر تركيزا وتكاملا بمرور الوقت. وقد تجاوز برنامج الغذاء مقابل إنشاء الأصول الهدف الذي وضع من أجله ولقي تقديرا كبيرا من جانب المشاركين. وقد واجه هذا النشاط بعض تحديات التنفيذ، وهناك شواغل تتعلق باستخدام بعض الأصول التي أنشئت. وعلى الرغم مما يمكن أنه يحقق مزيدا من الاتساق مع أنشطة أخرى، إلا أنه كان واحدا من البرامج الأكثر صلاحية وفعالية.
دعم مرضى السل	عانى هذا النشاط أيضا من حالات انقطاع الإمدادات، وخاصة القمح. وكان الاستهداف عمليا، دون التمييز بين المرضى الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي والمرضى الذين لا يعانون منه. وكانت هناك دلائل قوية على تحقيق نتائج إيجابية في تحفيز المرضى لاستكمال العلاج لفترة قصيرة تحت المراقبة المباشرة. غير أنه لا تتاح نتائج تتجاوز الآثار المحفزة. فإجراء المزيد من الرصد في الوقت الحقيقي، خاصة احتياجات المرضى، من شأنه أن يدعم التنفيذ.

<b>الجدول 2: نتائج أنشطة العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش</b>	
<b>المساواة بين الجنسين</b>	تعد الأهداف الخاصة بمؤشرات الالتزامات المحسنة تجاه النساء منخفضة نسبياً، وكان التقدم استناداً إلى هذه المؤشرات مختلطاً. فقد أظهرت بعض المؤشرات - مثل المؤشرات الخاصة بالمرأة في المناصب القيادية في لجان إدارة الأغذية في عام 2011 - أنه يمكن تحقيق نتائج طيبة عندما تبذل جهود متضافرة. ولكن لا بد من نهج أكثر تنظيماً ومن تضافر الجهود.
<b>تنمية القدرة</b>	لم يكن هناك أي دليل على بذل جهود متسقة لتنمية القدرة بالشكل أو الكثافة المطلوبة في تصميم العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش. فقد قدمت مساهمات كبيرة في بعض الوزارات - مثل جمع البيانات وتحليلها في وزارة الصحة العامة - غير أن تنمية القدرة ظلت بشكل عام جانباً فرعياً من جوانب تنفيذ العملية الممتدة. وقد اعتمد هدف العملية الممتدة الخاص بإنشاء مجالس للتنمية المجتمعية بدرجة كبيرة على شركاء لديهم قدرة محدودة على تنمية قدرة المجالس. فالطبيعة التعاقدية للعلاقة بين البرنامج والشركاء المتعاونين لا تساعد على تحقيق أهداف تنمية القدرة الخاصة بالعملية الممتدة.
<b>الشراء من أجل التقدم</b>	أجريت في عام 2011 عمليات شراء غير مسبوق للقمح من وزارة الزراعة والري والثروة الحيوانية، وقد عمل البرنامج بجد لتنفيذ برنامج الشراء من أجل التقدم كوسيلة لتحسين الشراء المحلي من المزارعين. غير أن أحجام الإنتاج كانت محدودة للغاية مقارنة بالاحتياجات. وقد ساعد البرنامج على زيادة الإنتاجية وتحسين تخزين القمح والصويا. وتلقى مصانع التجهيز التابعة للقطاع الخاص مساعدة لصنع منتجات الصويا والقمح، مثل البسكوت العالي الطاقة، بما في ذلك لمشروعات البرنامج. وأنتجت ثلاثة مصانع 100 طن متري من البسكوت في عام 2011، زادت إلى 867 طناً مترياً في عام 2012. وتعد هذه نتيجة إيجابية، ولكنها لا تلي حتى الآن الاحتياجات الكبيرة لنشاط البرنامج.
<b>الاستعداد للكوارث</b>	قدمت مساعدات البرنامج إسهاماً كبيراً في قاعدة معلومات أفغانستان بالنسبة لتخطيط التدخل الوطني، عن طريق تقديم الدعم للنظام الوطني لمراقبة هشاشة الأوضاع، وتحليل الأسواق، وتنمية القدرة على إعداد التقييم الوطني المحسن للمخاطر وهشاشة الأوضاع في عام 2012. غير أن الاستعداد للكوارث يتطلب عملاً أوثق مع المجتمعات المحلية في تصميم وتنفيذ مشروعات دائمة تزيل آثار الجفاف والتشرد.

## الاستنتاجات والتوصيات

### الاستنتاجات

43- نادراً ما كان يتعين على مكتب قطري أن يعيد تشكيل عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش بصورة جذرية مثل العملية الخاصة بأفغانستان في الفترة 2011-2012. فهذه العملية مستمرة، وتشمل القضايا الرئيسية التي حددها تقييم الحافظة القطرية ما يلي:

### ← الشمول مقابل التركيز

44- كان الطموح الأولي لحافظة البرنامج في أفغانستان تعبيراً عن التفاؤل في ذلك الوقت، ولكن التمويل والنزاع المكثف تسببا في ظهور قيود تشغيلية قللت ما كان يمكن تحقيقه بصورة معقولة ضمن الإطار الزمني الموضوع. وكان الوصول بالقرب من الأعداد المقررة للمستفيدين عبر سنوات متعاقبة من تنفيذ العملية الممتدة بمثابة إنجاز كبير، ولكنه يمكن أن يعني استخداماً للموارد بأقل من المستوى الأمثل في المناطق التي يعمل فيها البرنامج بما يفوق طاقته. فتخفيض تواتر الحصص الغذائية، على سبيل المثال، يضعف من تأثير التدخل بمرور الوقت، كما يؤثر على أهداف تحسين الأمن الغذائي.

45- وقد استجاب البرنامج للقيود التشغيلية بتخفيض الحجم، ولكن مع الإبقاء على الحافظة نفسها. فبعد أن أصبح من المتعذر ماليا توفير سلع غذائية عالية القيمة – مثل البسكويت العالي الطاقة لبرنامج الغذاء مقابل التعليم – وتنفيذ العملية الممتدة بنصف التمويل المتوقع لها تقريبا، لم يعد من الممكن استمرار هذا النهج. فينبغي إعادة تعزيز التغييرات في الرؤية والاستراتيجية عن طريق توجيه مؤسسي جديد يركز على النتائج.

### ← نتائج الحافظة

46- أظهرت مشروعات صحة وتغذية الأم والطفل بعض النتائج المشجعة، خاصة حيثما تحسن التعاون المشترك بين الوكالات. ومن حيث النواتج الفعلية مقابل النواتج المقررة، كانت أنشطة الحافظة الأضعف أداءً في عام 2011 هي برامج الغذاء مقابل التعليم، والغذاء مقابل التدريب، وتحويلات النقد والقسائم. وكان الاستهداف يمثل مشكلة على نطاق جميع الأنشطة، وخاصة التوزيع العام للأغذية، وتحويلات النقد والقسائم. وكانت أخطاء الإدراج والإقصاء أكثر حدة حيثما توزع المعونة الغذائية على المجتمعات المحلية التي شردها النزاع، وهذا يرجع في جانب منه إلى صعوبات الوصول إليها.

47- وستظل الضرورات الإنسانية قائمة، ليس على الأقل بسبب الزيادة في حالات التشرد نتيجة للنزاع الذي حدث في عام 2012. وسيضطر البرنامج لتلبية الطلب المتزايد على المعونة الغذائية من جانب المشردين أو السكان المعزولين خلال أشهر الشتاء. ويعد النهج المشترك بين الوكالات لمواجهة سوء التغذية الحاد مشجعا.

48- وبالنسبة لأنشطة الإنعاش، ستعتمد زيادة تركيز التغطية في مناطق جغرافية مختارة على الميزة النسبية للبرنامج، مع زيادة التكامل وتتبع النتائج داخل حافظته الخاصة، إلى جانب البرمجة المشتركة مع عناصر فاعلة إنمائية أخرى في الميدان.

### ← تحليل النزاع

49- لعل التحليل الأدق للنزاع في مرحلة تصميم العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش كان سيمكن هذه العملية من الاستجابة بصورة استباقية لحالات الانقلاب، مثلا عن طريق زيادة الوعي بالمخاطر المحتملة، وتحديد الأولويات بالنسبة لتتبع الأنشطة، ووضع استراتيجيات للتخفيف والإدارة حيثما يلزم إجراء تغييرات وتحويلات – بما في ذلك عمليات تخفيض في الحجم والنطاق. ويجري الآن تحليل المخاطر – وهو عنصر رئيسي من عناصر تحليل النزاع – بصورة أكثر شمولا، ولكن هناك حاجة إلى مزيد من الاعتراف الواضح بجميع المخاطر، بما في ذلك المخاطر السياسية والاستراتيجية، وتلك المتعلقة بالاقتصاد السياسي للبلد، وليس مجرد المخاطر التشغيلية.

50- وكان البرنامج إيجابيا بصورة أساسية تجاه القيود التشغيلية، وليس استباقيا في تصميم أنشطة مراعية للنزاع. ومع وجود سلع عالية القيمة في حوزته، كان البرنامج أيضا ضحية لعمليات تحويل الأغذية عن وجهتها وضعف مساءلة الشركاء المتعاونين، مع أن الإصلاحات المؤسسية الجارية – بما في ذلك الجهود المتعلقة بوحدة الامتثال والعمليات – ينبغي أن تساعد على التصدي لذلك.

### ← الاتساق

51- كان تواؤم البرنامج مع الأولويات الوطنية قويا، وإن خضع لأولويات الجهات المانحة. وهناك حاجة إلى زيادة البرمجة المشتركة، فتناقص الأموال يجعل أنشطة "الانفراد بالعمل" غير عملية. إذ ينبغي مواصلة وتوسيع التعاون الأخير في سياسة الأمن الغذائي والتغذية، والممارسة الميدانية مع منظمة الأغذية والزراعة واليونيسف.

52- ويوجد للبرنامج صوت قوي في مجموعتي الأمن الغذائي والتغذية على حد سواء. ولم تكن تنمية القدرة على نطاق الحافظة ككل مثمرة كما ينبغي؛ فقد كان هناك اتجاه لاستخدام الشركاء كوكلاء لتقديم الخدمات، وليس لتوفير موارد مؤسسية مستمرة.

### ← الحيز السياسي، والشراكات، واستراتيجية المستقبل

53- هناك مخاطر متزايدة تتعلق "بالحيز" التشغيلي والسياسي. فشرعية الحكومة تعد موضع نزاع في بعض مناطق أفغانستان. وستكون اتفاقات الشراكة المنقحة حاسمة، بينما يمضي البرنامج في الطريق الصعب نحو دعم المؤسسات الحكومية وتعميم الحياد السياسي الملائم الذي يسمح له بالوصول إلى كافة المجتمعات المحلية المحتاجة.

54- وسيكون الشرط الحاسم للبرمجة في المستقبل تحديد أنسب شركاء التنفيذ. وهناك حل عملي جاري تنفيذه بالفعل، وهو بناء شراكات مع كيانات غير حكومية، مع العمل في نفس الوقت على تنمية قدرة الحكومة على المراقبة، والتنسيق، وإدارة المعلومات.

55- ومن المحتمل أن تظل أفغانستان متقلبة بدرجة كبيرة في المدى المتوسط، مما يؤدي إلى تقلص الحيز التشغيلي أمام البرنامج، وانخفاض التمويل. ولتفادي تكرار صنع القرار التكتيقي السابق، يحتاج البرنامج إلى الموازنة بين تركيزه على مستوى التنفيذ التشغيلي، مع رؤية أكثر استراتيجية ومراعية للنزاع بالنسبة للمستقبل.

### التوصيات

56- يقدم تقييم الحافظة القطرية التوصيات التالية لاتخاذ إجراءات بشأنها من جانب المكتب القطري.

57- التوصية 1: إعادة تشكيل الحافظة عموماً وفقاً للأولويات الوطنية، والبيئة التشغيلية، وقدرات الموظفين.

1-أ) استخدام الاستعراض الاستراتيجي الجاري وعملية إعادة المواءمة لتركيز نطاق الحافظة حول الأولويات الرئيسية في المدى المتوسط، مع احتمال العمل في مجتمعات محلية أقل، ومع الاحتفاظ برؤية أطول أجلاً. وضمان إجراء تحليل كامل للنزاع لدفع عملية صنع القرار عند تنقيح ميزانية العملية الممتدة، بما في ذلك تتابع المشروعات، وتنمية القدرة المؤسسية، واستخدام تحليل المخاطر الاستراتيجية، وأدوات مبدأ عدم إلحاق مزيد من الضرر، وغير ذلك.

1-ب) نظراً لضرورة تأمين الوظائف وزيادة الإدارة عن بعد، فإنه يلزم زيادة الموارد والتوظيف بالنسبة لقضايا الامتثال، وتزويد المجتمعات بصوت أقوى في المساءلة والإبلاغ.

1-ج) استعراض الإدارة الداخلية، وتدريب الموظفين، والقدرة على التعبير بشكل أفضل عن حافظة أكثر تركيزاً، وإدراج الحاجة إلى تقييم مستمر للمخاطر.

58- التوصية 2: ضمان أن يكون البرنامج في وضع استراتيجي أفضل لتعظيم الفعالية.

2-أ) تحسين الاستهداف على نطاق دورة العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش عن طريق إجراء تحليل وطني لمخاطر هاشاشة الأوضاع يتم تحديثه بانتظام، ويُستكمل بجمع محسن للبيانات، باستخدام تحليل هاشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، والتركيز على المناطق التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي بدرجة أكبر. وينبغي ربط البيانات الجديدة المستمدة من التحليل الوطني لمخاطر هاشاشة الأوضاع وتحليل هاشاشة الأوضاع ورسم خرائطها بالتقييمات الحالية التي تجريها الأمم المتحدة لفرص الوصول. ومواصلة العمل عن طريق مجموعة الأمن الغذائي والزراعة ومجموعة التغذية لتحقيق الاستهداف المحسن، والتكامل، والبرمجة المشتركة.



-59

**التوصية 3: جعل البرمجة ملائمة للسياق.**

- 3-أ) الاحتفاظ بالقدرة على الاستجابة لحالات الطوارئ (التوزيع العام للأغذية/الغذاء مقابل العمل، وصحة وتغذية الأم والطفل) مع اختصار الفترة الزمنية اللازمة لعملية التقييم، خاصة بالنسبة للسكان الذين شردهم النزاع.
- 3-ب) إعطاء الأولوية لعمليات الإنعاش القائمة على رصد التعليقات بشأن صلاحياتها، وفعاليتها، وكفاءتها مقارنة بالفترة السابقة، مع ربط الغذاء مقابل إنشاء الأصول بقدرة المجتمع المحلي على الصمود، واضطلاعهم بدور رئيسي.
- 3-ج) الاحتفاظ ببرنامج محفز لمرضى السل، ولكن مع إبلاغ أوضح عن الأهداف.
- 3-د) بحث تحديد مجال الغذاء مقابل التعليم وإعادة تصميمه.
- 3-هـ) استخدام مبادرة شبكة الأمان الحضرية المحدودة كلما أمكن ذلك لمساندة وضع سياسة وطنية للحماية الاجتماعية.

-60

**التوصية 4: تحسين الشراكات التشغيلية**

- 4-أ) تحسين فرص البرمجة المشتركة مع مبادرات تكملية للأمم المتحدة والجهات المانحة.
- 4-ب) وضع معايير واضحة لاختيار الشركاء المتعاونين، تستند إلى فعالية وكفاءة التنفيذ، وإقامة علاقات بناء على عقود واضحة ومفصلة تحدد التوقعات، والأدوار، والمسؤوليات بالنسبة لكلا الطرفين.
- 4-ج) بحث طرق تحسين شراكات المنظمات غير الحكومية عن طريق الجمع بين التنفيذ وتنمية القدرة. ومن المحتمل أن تكون الشراكات الطويلة الأجل مع عدد أقل من المجتمعات المحلية هي السبيل للسير قُدماً.
- 4-د) زيادة الاتصالات على مستوى المجتمع المحلي والدعوة الخاصة بالاستحقاقات؛ وينبغي أن يشمل هذا منظورا جنسانيا.
- 4-هـ) استخدام هياكل محفزة للموظفين تعبر عما يقضونه من وقت في التنسيق والتعاون كجزء من التخطيط المشترك والمبادرات مع جهات فاعلة إنمائية أخرى.

-61

**التوصية 5: زيادة التركيز على الملكية الوطنية.**

- 5-أ) توجيه اهتمام أقوى وأكثر وضوحا إلى تنمية القدرة الوطنية على تنسيق وتسهيل تقديم الخدمات.
- 5-ب) زيادة الدعم المقدم لمكتب الإحصاءات المركزية من أجل القيام، على سبيل المثال، بتحليل وطني متجدد لمخاطر هشاشة الأوضاع.

-62

**التوصية 6: تحسين التركيز على القضايا الجنسانية ونوعية الحماية في برمجة البرنامج.**

- 6-أ) تجديد التركيز على التحليل الجنساني وتحليل الحماية عند تصميم النشاط وتنفيذ استراتيجيات لبرامج موجهة ومعقدة، وللرصد والإبلاغ، استنادا إلى شراكات استراتيجية وموارد قطرية.
- 6-ب) وهذا من شأنه أن يشمل وضع سلسلة من الإجراءات الفورية والقصيرة الأجل والمتوسطة الأجل لتحسين التركيز على المساواة بين الجنسين. وينبغي وضع بيان عن رؤية المكتب القطري، وتحديد النتائج المطلوبة واستراتيجيات التنفيذ من أجل المساواة بين الجنسين. وإجراء مراجعة جنسانية للحافظة تؤدي في نهاية الأمر إلى استراتيجية كاملة لتعميم المنظور الجنساني من أجل الاستراتيجية القطرية الجديدة، وإعادة تصميم العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش. والاعتماد على شراكات استراتيجية وموارد قطرية.

6-ج) إجراء تحليل كامل للحفاظ فيما يتعلق بمبدأ "عدم إلحاق مزيد من الضرر"، يؤدي في نهاية المطاف إلى إصدار بيان للمكتب عن كيفية التصدي لقضايا الحماية في الاستراتيجية القطرية الجديدة والعملية الممتدة التي أعيد تصميمها.