

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الأولى

روما، 2012/2/15-13

تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

تقرير موجز عن التقييم الاستراتيجي لدور
البرنامج في إنهاء الجوع الطويل الأجل

للنظر



Distribution: GENERAL

WFP/EB.1/2012/6-C

22 December 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://www.wfp.org/eb>)

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

موظفة التقييم، مكتب التقييم: السيدة D. Prioux de Baudimont رقم الهاتف: 066513-2945

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

ملخص

في عام 2011 أجرى مكتب التقييم أربعة تقييمات استراتيجية تتعلق بتحول برنامج الأغذية العالمي من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية. ويحلل هذا التقييم الاستراتيجي دور البرنامج في إنهاء الجوع الطويل الأجل. وقد قام بإجرائه فريق من الخبراء الاستشاريين المستقلين.

وتبين أن ثلاثة من أنشطة البرنامج تسهم في إنهاء الجوع الطويل الأجل، وهي: توفير تغذية وصحة أفضل (صحة وتغذية الأم والطفل)؛ وتحسين التعليم (التغذية المدرسية)؛ والأصول المجتمعية من أجل الحد من الفقر (الغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل إنشاء الأصول). وفي تقييمات سابقة جرى النظر في كل من هذه الأنشطة؛ غير أن أياً من التقييمات السابقة لم يدرس الأنشطة بهدف تحديد دورها في إنهاء الجوع الطويل الأجل.

وشملت دراسات الحالة الست زيارات ميدانية إلى بوليفيا ونيبال وزامبيا، ودراسات مكتبية لصحة وتغذية الأم والطفل في غواتيمالا، والتغذية المدرسية في بنغلادش، والغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل إنشاء الأصول في إثيوبيا.

وكانت أسئلة التقييم الخمسة المشتركة بين جميع التقييمات الاستراتيجية الأربعة في هذه السلسلة تتعلق بما يلي:

- 1) إدماج أنشطة البرنامج الثلاثة في الحلول الوطنية لإنهاء الجوع الطويل الأجل؛
- 2) ملاءمة وفعالية أنشطة البرنامج الثلاثة في كسر دورة الجوع الطويل الأجل؛
- 3) ما تتضمنه بيئة التشغيل الخارجية من عوامل تؤثر على قدرة البرنامج على إيجاد وتنفيذ حلول للجوع الطويل الأجل؛
- 4) العوامل المتعلقة بقدرة البرنامج التنظيمية التي تؤثر على قدرته على اتباع حلول للجوع الطويل الأجل؛
- 5) العوامل المتعلقة بقدرة موظفي البرنامج التي تؤثر على قدرته على إيجاد وتنفيذ الحلول للجوع الطويل الأجل.

وخلص فريق التقييم إلى أن من غير الممكن التصدي للجوع الطويل الأجل بمفرده. وانتهت عدة نتائج بفريق التقييم إلى أن يقترح أن يتناول البرنامج مشكلة الجوع على نحو كلي، بحيث ينظر إلى الجوع بوصفه قضية واحدة بدلاً من استهداف الصدمات القصيرة الأجل والطويلة الأجل كل على حدة. وذلك أن العوامل المسببة للصدمات القصيرة الأجل والعوامل المسببة للجوع الطويل الأجل مترابطة على مستوى المستفيدين.

وتبين أن جميع الأنشطة الثلاثة ملائمة لمعالجة الجوع الطويل الأجل - شريطة استخدام الاستهداف الصحيح وأساليب التنفيذ الصحيحة. إلا أن النموذج الحالي للتمويل المقدم من البرنامج أنسب لحالات الطوارئ القصيرة الأجل، وتؤدي التفرقة المصطنعة بين الاستجابة القصيرة الأجل للطوارئ وبين التنمية إلى إعاقة البرمجة المتكاملة للأنشطة الثلاثة.

ووجد الفريق أنه لا يوجد بعد نموذج للبرمجة مفصل بوضوح من أجل تحديد المزايا النسبية للبرنامج وإدماجها في السياق الأوسع لمعالجة الجوع الطويل الأجل. ورغم إنشاء علاقات ممتازة مع الحكومات بوصفها شركاء استراتيجيين، فلا يبدو أن البرنامج يعد طرفاً فاعلاً في عملية التنمية. ومن شأن قدرة البرنامج على تغيير وجهات نظر الجهات المانحة وتحديد دوره في سياق المساعدة الإنسانية الشامل لعدد من أصحاب المصلحة أن يقرر دوره المقبل في معالجة الجوع الطويل الأجل.

وفيما يتعلق بالتواؤم الداخلي، خلص فريق التقييم إلى أن البرنامج ينبغي أن يحسن نظمه الخاصة بالرصد والتقييم، فهي غير كافية لإثبات الكفاءة وتعديل المسارات الوظيفية للموظفين بغية التوصل إلى الاستخدام الأمثل للمهارات التقنية ذات الصلة. ومن الممكن توسيع نطاق نجاح تحليل الأمن الغذائي عن طريق توسيع شبكته بحيث تشمل الجوع الطويل الأجل. وقدم فريق التقييم ست توصيات من بينها توصية واسعة النطاق فيما يتعلق بالنتائج الكلية وخمس توصيات تتعلق بكل من أسئلة التقييم الخمسة.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بـ "تقرير موجز عن التقييم الاستراتيجي لدور البرنامج في إنهاء الجوع الطويل الأجل" (WFP/EB.1/2012/6-C) ورد الإدارة عليه (WFP/EB.1/2012/6-C/Add.1) ويحث على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

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

مقدمة

سمات التقييم

- 1- تحدد اختصاصات التقييم ثلاثة أنشطة للبرنامج بوصفها نقاط تركيز له، وهي: صحة وتغذية الأم والطفل؛ والتغذية المدرسية؛ والغذاء مقابل العمل/الغذاء مقابل إنشاء الأصول. والغرض من هذا التقييم هو تقييم مساهمة هذه الأنشطة في إنهاء الجوع الطويل الأجل واستخلاص الدروس من أجل دور البرنامج المقبل في إنهاء الجوع الطويل الأجل. وجرى النظر في الأنشطة الثلاثة كما نفذت فيما بين سنة 2007 وسنة 2009 باستخدام أسلوب يجمع بين الاستنباط والاستقراء.
- 2- وتم انتقاء ثلاثة بلدان نفذت فيها جميع الأنشطة الثلاثة فيما بين 2007 و2009 لزيارات ميدانية بعد التشاور مع المكاتب الإقليمية، وهي تتميز بالتنوع الجغرافي وتقدم أمثلة لنماذج العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، والبرامج القطرية. وطبقت سبعة مرشحات على الانتقاء النهائي للبلدان بناء على تصنيف الفقر، ومعامل جيني، وانعدام المساواة بين الجنسين، وانتشار الجوع، ونقص التغذية، وانخفاض الوزن عند الولادة، ومدى التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وكانت البلدان الثلاثة التي زارها الفريق هي نيبال (آسيا)، وبوليفيا (أمريكا اللاتينية)، وزامبيا (أفريقيا). واستغرق العمل الميداني في كل بلد أسبوعاً وكان يتألف من مقابلات إعلامية في المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية، ومقابلات مع الحكومات والشركاء؛ ومناقشات لمجموعات التركيز على مستوى المجتمع المحلي يجريها أخصائيو في الأنثروبولوجيا معينون محلياً. وأجري ما مجموعه 228 مقابلة مع مخرين رئيسيين. يضاف إلى ذلك أنه تم انتقاء ثلاثة بلدان للدراسة المكتبية من أجل فحص أنشطة بعينها: صحة وتغذية الأم والطفل في غواتيمالا (أمريكا اللاتينية)؛ والصحة المدرسية في بنغلادش (آسيا)، والغذاء مقابل العمل/الغذاء مقابل إنشاء الأصول في إثيوبيا (أفريقيا).

السياق العالمي

- 3- يقدر عدد السكان ناقصي التغذية في العالم بما يزيد على 925 مليون نسمة⁽¹⁾ وتتشكل قدرة البرنامج على إنهاء الجوع الطويل الأجل بعوامل خارجية وداخلية تشمل الأزمات القصيرة الأجل التي ظهرت على نحو واضح خلال فترة التقييم. ويتفاعل السياق الاقتصادي العالمي مع قوى من أجل التأثير على فعالية واستدامة وملاءمة وأهمية وكفاءة تدخلات البرنامج. ويؤثر تغير المناخ والكوارث الطبيعية تأثيراً سلبياً على الإنتاج الزراعي المحلي، وهو ما يؤثر بدوره على الإمدادات الغذائية المحلية، وأسعار الغذاء المحلية، وإمكانية الوصول إلى الغذاء. كما أن القلاقل المدنية وانتشار الأمراض يؤثران على إنتاج الغذاء، وإمكانية الوصول إلى الغذاء، واستخدام الغذاء على المستوى الأسري.

الاتجاهات الاستراتيجية لبرنامج الأغذية العالمي

- 4- يمكن الرجوع باهتمام البرنامج بالجوع الطويل الأجل إلى بيان مهامه لسنة 1994 الذي يؤكد على أن السياسات الحاكمة لاستخدام المعونة الغذائية يجب أن توجه نحو القضاء على الجوع والفقر. كما أن إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية لسنة 2000 جعل من القضاء على الجوع والفقر المدقع هدفاً. يضاف إلى ذلك أن الهدف الاستراتيجي 4 للخطة الاستراتيجية للبرنامج (2008-2013)⁽²⁾ يلزم البرنامج "بالحد من الجوع ونقص التغذية المزمنين". وتتعلق الغايات

(1) يبدو من الرسم البياني الصادر عن وزارة الزراعة في الولايات المتحدة/منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة والذي يرد في تحديد الاختصاصات أن عدد السكان الجائعين خلال 2007-2009 ارتفع من 825 مليون إلى مليار.

(2) تغطي فترة التقييم فترتين للخطة الاستراتيجية هما: 2004-2007 و2008-2013.

المحددة في إطار هذه الأهداف بكسر دائرة الجوع المزمن فيما بين الأجيال، وزيادة التوعية وتحسين التغذية الأساسية، وتلبية احتياجات السكان المصابين بالمرض، وتعزيز القدرة الوطنية على الحد من الجوع (والغاية الأخيرة تتواءم مع الهدف الاستراتيجي 5 في الخطة الاستراتيجية الحالية). وفي سنة 2010 أنشأ البرنامج مكتباً لتعزيز حلول الجوع الطويل الأجل، بما في ذلك الحلول التي توجهها البلدان والحلول التي توجهها المجتمعات المحلية، بشراكة مع أطراف فاعلة أخرى.

5- والأنشطة الثلاثة التي تم اختيارها لتقييم دورها في إنهاء الجوع الطويل الأجل هي كما يلي:

- 1) صحة وتغذية الأم والطفل – دعم صحة وتغذية النساء الحوامل والمرضعات والأطفال في كل من حالات الطوارئ والبرامج الإنمائية باستخدام النهج الوقائية والعلاجية التي تعالج نقص التغذية وأسبابها؛
- 2) التغذية المدرسية – تشجيع الأطفال ذوي الدخل المنخفض على الالتحاق بالمدرسة، وهو ما يؤدي إلى تحسين معدلات إتمام الدراسة، وتعزيز التركيز، وزيادة مواظبة الفتيات؛
- 3) الغذاء مقابل العمل/الغذاء مقابل إنشاء الأصول – توفير مساعدة غذائية للأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي مقابل العمل، وبذلك يستعاض عن الدخل، وتبنى الأصول المجتمعية، ويحدث التقدم نحو النمو الاقتصادي، وزيادة القدرة على التكيف مع الصدمات، والأمن الغذائي.

الإطار النظري

6- استخدمت التعريفات التالية الوافية بأغراض هذا التقييم:

- ◀ الجوع حالة يفتقر فيها الناس إلى المغذيات الكلية والمغذيات الدقيقة اللازمة؛
- ◀ نقص التغذية هو المظهر البدني للجوع؛
- ◀ انعدام الأمن الغذائي هو العرضة للجوع أو القابلية له.

7- واستند التركيز على نقص التغذية المزمن إلى الهدف الإنمائي 1 للألفية. وكان هذا التقييم أول تقييم يجري لدور أنشطة البرنامج الثلاثة في إنهاء الجوع الطويل الأجل.

النتائج

- 8- سؤال التقييم 1: إلى أي حد تندمج أنشطة/خليفة من أنشطة البرنامج في الحلول الوطنية لإنهاء الجوع الطويل الأجل؟
- 9- الحكومات شريكات استراتيجيات دأماً للبرنامج، وأنشطة البرنامج مدمجة على خير وجه في الاستراتيجيات الوطنية المتعلقة بالجوع. غير أن أياً من الحكومات أو المكاتب القطرية للبرنامج في البلدان المشمولة بدراسات الحالة لم يكن لها أهداف واضحة لإنهاء الجوع الطويل الأجل. وهناك استراتيجيات متعلقة بالجوع ومرتبطة معظمها بالهدف الإنمائي 1 للألفية وفيها يرد نقص التغذية والفقر كمؤشرين غير مباشرين للجوع الطويل الأجل. ومثال ذلك أن بوليفيا أعلنت القضاء على نقص التغذية كهدف كلي لسياستها، وجعلت زامبيا نصب عينيها أن تصبح بلداً متوسط الدخل ينعم بالرخاء بحلول 2030. ورغم أن هذه أهداف هامة، فإنها قد لا تتقاطع تماماً مع الجوع الطويل الأجل.

- 10- وترمي مبادرات البرنامج المتخذة مع الحكومات بشأن الورقات الاستراتيجية المتعلقة بالجوع الطويل الأجل إلى التأكد من أن البرامج القطرية تنمشى مع الحلول الوطنية المرتبطة بالتخفيف من الجوع والفقر.
- 11- سؤال التقييم 2: إلى أي حد رأى التقييم الأنشطة/خليفة من الأنشطة التي حددها تسهم في كسر دائرة الجوع الطويل الأجل بالملاءمة والفعالية؟
- 12- **صحة وتغذية الأم والطفل:** يعد توفير الغذاء الكافي تغذويًا لأنشطة صحة وتغذية الأم والطفل استراتيجية ملائمة لإنهاء الجوع الطويل الأجل عن طريق معالجة الاحتياجات التغذوية الأساسية للأم والطفل، وتشجيع الأمهات وأطفالهن على استخدام المراكز الصحية. وقد نفذت على نحو متسق أنشطة صحة وتغذية الأم والطفل في المناطق الجغرافية المستهدفة لتعرضها لانعدام الأمن الغذائي. إلا أن أنشطة صحة وتغذية الأم والطفل في جميع المكاتب القطرية لم تكن ترصد بما يكفي لقياس مساهمتها في حلول الجوع الطويل الأجل. وأثبت تحليل لمؤشرات الحاصلات الواردة في الإطار المنطقي للبرامج القطرية، ومؤشرات إطار النتائج الاستراتيجية للهدف الاستراتيجي 4، والتقارير السنوية الموحدة عن المشروعات بالنسبة للبلدان المشمولة بدراسات الحالة أن أياً منها لم يقس على نحو متسق أي مؤشرات لصحة وتغذية الأم والطفل على مدى عمر البرنامج القطري أو العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش. ويترتب على ذلك أن أياً منها لا يمكن أن يثبت على نحو قاطع ما إذا كان الغذاء وما يرتبط به من دعم كان له أثر على الجوع الطويل الأجل. يضاف إلى ذلك أن فريق التقييم لم يجد شواهد كثيرة على التأزر بين أنشطة صحة وتغذية الأم والطفل، والتغذية المدرسية، والغذاء مقابل العمل/الغذاء مقابل إنشاء الأصول.
- 13- وقد بينت التقارير الموحدة عن المشروعات في أربعة من البلدان المشمولة بدراسات الحالة أن الغذاء المشتري من أجل صحة وتغذية الأم والطفل تم تسليمه بكفاءة دون حدوث خسارة كبيرة. وكانت كميات الغذاء في أنشطة صحة وتغذية الأم والطفل صغيرة مقارنة بأنشطة البرنامج الأخرى، ولكنها استخدمت في جميع الحالات أغذية مخلوطة مصنوعة محلياً، وبذلك خفضت التكاليف المرتبطة بالمنتجات المستوردة، وزادت الطلب على الإنتاج المحلي.
- 14- **التغذية المدرسية:** خصصت نسبة يعتد بها من الموارد في البلدان المشمولة بدراسات الحالة من أجل التغذية المدرسية. وكانت التكلفة لكل مستفيد من التغذية المدرسية هي الأقل عادة بين الأنشطة الثلاثة، ولكن تكاليف البرنامج قد تكون رغم ذلك مفرطة من وجهة نظر الحكومات المحلية. والحكومات القطرية لا توفر عادة ما يكفي من الموارد والدعم لضمان الاستدامة إلا عندما يُعتقد أن هذا النشاط يؤدي إلى تحسين التعليم بدلاً من معالجة الجوع.
- 15- ويرتكز الاستهداف الجغرافي في المقام الأول على معدلات انعدام الأمن الغذائي والتسرب، وبذلك يصل إلى المجتمعات المحلية المعرضة لمخاطر الجوع الطويل الأجل حتى لو لم يستهدف النشاط بصفة خاصة الأطفال المصابين بسوء التغذية. وفي نهاية المطاف لا تُرى فائدة التغذية المدرسية إلا مع مرور الزمن عندما يصبح الأطفال المستفيدون راشدين. وينطوي هذا الإطار الزمني الممتد على مشكلات بالنسبة لقياس فعالية الأنشطة في الحد من الجوع الطويل الأجل.
- 16- ولقد شكك تقرير Campbell Collaboration (2006) في ملاءمة الأنشطة التقليدية للبرنامج في مجال التغذية المدرسية لإنهاء الجوع الطويل الأجل. ورئي فيه أن أنشطة البرنامج الطويلة الأجل في مجال التغذية المدرسية قد تكون هي نفسها أقل قدرة على إنهاء الجوع الطويل الأجل من الاستثمارات المماثلة في بيئة مواتمة تُنشأ فيها الوظائف من أجل الأسر وخريجي المدارس، إلا في الحالات التي يرمي فيها النشاط إلى زيادة مواظبة الفتيات على الدراسة. وفي هذه الحالة قد تؤدي المواظبة إلى تأخير الحمل والحد من المخاطر التغذوية المرتبطة بالحمل المبكر.

- 17- **الغذاء مقابل العمل/الغذاء مقابل إنشاء الأصول:** عند الاستجابة للكوارث المحلية والاحتياجات البيئية لوحظت طائفة واسعة النطاق من أنشطة الغذاء مقابل العمل/الغذاء مقابل إنشاء الأصول وعدد كبير من الأسر المستفيدة في البلدان المشمولة بدراسات الحالة. ولم يكن لدى أي من البلدان التي جرت زيارتها إطار استراتيجي كلي لسبل العيش يسترشد به في تصميم الأنشطة؛ وكانت إثيوبيا (وهي بلد للدراسة المكتبية) هي البلد الوحيد الذي يوجد لديه إطار من هذا القبيل. ورغم أن برامج الغذاء مقابل العمل/الغذاء مقابل إنشاء الأصول تعد استجابة ملائمة وفعالة للجوع، فإن طابعها المحلي يجعلها مهمة بصفة خاصة للمجتمعات المحلية المستهدفة بناء على الضعف البيئي.
- 18- **أصوات الفقراء:** أبرزت المناقشات التي أجرتها مجموعة تركيز للأنثروبولوجيين المحليين مع مجتمعات ضعيفة عن فهمهم للجوع بعض أوجه التعارض بين المجموعات الضعيفة وأصحاب المصلحة الآخرين. ولم ينتقد المشاركون في مجموعة التركيز أنشطة بعينها؛ وأبدوا اهتماماً بتسليم الحصص الغذائية بدلاً من إنشاء الأصول. كما أنهم اقترحوا أولويات أخرى مثل فرص التدريب المهني (بدلاً من التغذية المدرسية) والهجرة الخارجية من أجل العمل الموسمي (بدلاً من الغذاء مقابل العمل/الغذاء مقابل إنشاء الأصول). وبينت هذه الدراسات الأنثروبولوجية أن المستفيدين وغير المستفيدين على السواء يدركون أن أنشطة البرنامج تغفل معالجة شواغلهم بشأن الجوع.
- 19- **سؤال التقييم 3: كيف تؤثر العوامل الموجودة في بيئة التشغيل الخارجية - بما في ذلك الجهات المانحة والشراكات وبيئة السياسات، والظروف الاجتماعية السياسية والاقتصادية والثقافية في البلد - على قدرة البرنامج على إيجاد وتنفيذ حلول للجوع الطويل الأجل؟**
- 20- **لقد أثرت عدة عوامل خارجية على قدرة البرنامج على إيجاد وتنفيذ حلول للجوع الطويل الأجل، وأهمها: (1) تقلب أسعار الغذاء وتأثيره على توفير البرنامج للموارد وإمكانية وصول الفقراء إلى الغذاء؛ (2) الرابطة الوثيقة بين الأزمات القصيرة الأجل والظروف الطويلة الأجل؛ (3) انعدام اليقين فيما يتعلق بالتمويل المقدم من البرنامج؛ (4) وجهات نظر الجهات المانحة إلى البرنامج.**
- 21- **أسعار الغذاء:** ارتفعت أسعار الغذاء في الأسواق العالمية ارتفاعاً حاداً في سنة 2007 وبقيت مرتفعة طيلة 2008 و2009 في كثير من البلدان النامية. وتأثرت بذلك جميع البلدان الستة التي درست في هذا التقييم. وزادت أسعار الأغذية الأساسية بما يتراوح ما بين 10 في المائة في زامبيا وحوالي 90 في المائة في إثيوبيا. وأثر ذلك على البرمجة في البرنامج مع حدوث انخفاض في تدفق الموارد في البلدان المشمولة بدراسات الحالة وانتقالها إلى أنشطة الإغاثة والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش التي كان أمامها فرص أكبر لتلقي التمويل.
- 22- **الرابطة بين الأزمات القصيرة الأجل والأزمات الطويلة الأجل:** شهدت جميع البلدان المشمولة بدراسات الحالة خلال 2007-2009 أزمات قصيرة الأجل - كثيراً ما عزيت إلى كوارث طبيعية وقلقل مدنية - بالإضافة إلى الجوع المزمن. وتترتب على الصدمات القصيرة الأجل آثار بالنسبة للجوع الطويل الأجل. ومن الممكن للكوارث الطبيعية والكوارث من صنع الإنسان أن تقلل الإنتاج الزراعي المحلي بما يؤثر على الإمدادات الغذائية المحلية ويؤدي إلى زيادة في أسعار الأغذية. وكانت وجهة النظر الشائعة بين المخبرين الرئيسيين هي أن الجوع الطويل الأجل لا يعالج دون أن يعالج أيضاً الضعف بإزاء الأزمات القصيرة الأجل. ورُئي أن أنشطة البرنامج صممت مع مراعاة الأهداف القصيرة الأجل أو الأهداف الطويلة الأجل، ويندر أن تجمع بين الاثنين في برنامج واحد.
- 23- **تقلب التمويل المقدم من برنامج الأغذية العالمي:** يعتمد هيكل التمويل في البرنامج على المساهمات الطوعية من الجهات المانحة، ورُئي أن هذا يؤدي إلى أوجه نقص جارية. وكان من بين الاستراتيجيات الخاصة بمعالجة أوجه النقص

إنخفاض الكمية، وانتظام ونوعية الغذاء الموزع، ونقل السلع الغذائية والتغطية الجغرافية، وتقليل عدد المستفيدين، والتقليص. وأبرز موظفو البرنامج الآثار الضارة لأوجه النقص على الشراكات، والاتفاقيات، والالتزامات بإزاء السكان المستهدفين، وفض النزاعات، ولاحظوا عجزاً عن تنفيذ البرامج التي صممها. ويعد انعدام اليقين فيما يتعلق بالتمويل عقبة كأداء كبرى بالنسبة لأي استراتيجية ترمي إلى إنهاء الجوع الطويل الأجل.

24- وجهات نظر الجهات المانحة والشركاء: للبرنامج علاقات جيدة مع الحكومات بوصفها شركاء استراتيجيين، وهو

يعمل على نحو جيد في نطاق شبكة الأمم المتحدة من الوكالات. إلا أن أصحاب المصلحة لم يدركوا بالضرورة أن البرنامج طرف فاعل في مجال التنمية ويتمتع بمزية نسبية في معالجة الجوع الطويل الأجل، ولكنهم في أغلب الأحيان رأوا أنه أنسب للاستجابات الطارئة. يضاف إلى ذلك أنهم لم يكونوا يثقون في التزامات البرنامج الطويلة الأجل بسبب هيكل تمويله. وترتب على ذلك أن دعم الجهات المانحة للبرنامج يتحول عادة من الأنشطة الإنمائية (الطويلة الأجل) إلى أنشطة الإغاثة (القصيرة الأجل) في ظل قيود الميزانية، وذلك باستثناء بوليفيا. وقد يؤدي دعم البرنامج لبناء نظم وطنية قوية للأمن الغذائي بما في ذلك تحليل أوضاع الهشاشة ورسم خرائطها إلى تغيير هذا الرأي بمرور الزمن.

25- سؤال التقييم 4: ما هي العوامل التي تتعلق بقدرة البرنامج التنظيمية - بما في ذلك عملياته ونظمه وثقافته - وتؤثر

على قدرته على اتباع حلول للجوع الطويل الأجل؟

26- أثرت العوامل التالية على قدرة البرنامج على اتباع حلول للجوع الطويل الأجل: (1) التمويل المقدم من البرنامج؛ (2)

تغيير عمليات توزيع الأغذية؛ (3) الهيكل التنظيمي؛ (4) نظم الرصد؛ (5) منهجية تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها.

27- التمويل: رُئي أن انعدام اليقين فيما يتعلق بالتمويل المقدم لتغطية المشروعات الموافق عليها وحالات التأخير بين

الحين والآخر بين تقدم البرنامج بطلبات للموافقة ووصول أموال الجهات المانحة يؤثر سلباً على التنفيذ بما في ذلك من خلال تقليص الأنشطة وتأخر تسليم الأغذية.

28- تغيير عمليات توزيع الأغذية: دأب البرنامج على تسليم أغذيته في الوقت المحدد وبكميات ملتزم بها بقدر توافر

الأموال، وهو ما يعني عدم انتظام التسليم أحياناً. ويؤثر عدم انتظام الإمدادات الغذائية على آليات تقاسم الأغذية داخل الأسر، والاستراتيجيات الأسرية للتصدي، وأنماط الإنفاق. ويُرى ذلك على أوضح نحو في أنشطة صحة وتغذية الأم والطفل التي من المرجح فيها أن يجري تقاسم إمدادات الأغذية غير المنتظمة الموجهة إلى فرد واحد من أفراد الأسرة، وذلك مثل الأغذية المخلوطة المقواة. ومن شأن تقاسم الأغذية أن يؤدي إلى تقليل أثرها التغذوي المقصود وفعاليتها من حيث التكلفة لأن هذه الأغذية أعلى من الأغذية المتضمنة في الحصص الغذائية العامة. ويجب أن يكون الالتزام المالي لضمان تقديم المساعدة الغذائية في الوقت المناسب وعلى نحو منتظم جزءاً لا يتجزأ من أي استراتيجية طويلة الأجل لمكافحة الجوع، سواء أكان ذلك عن طريق صحة وتغذية الأم والطفل، أو التغذية المدرسية، أو الغذاء مقابل العمل/الغذاء مقابل إنشاء الأصول.

29- الهيكل التنظيمي: ليس لدى البرنامج أي نظام لأنشطة البرمجة يعالج الجوع الطويل الأجل. وتوجد المكونات

المختلفة لنظام محتمل متفرقة بين عدة وحدات في المقر. ولهذه "المناطق الرمادية" ما يماثلها في المكاتب القطرية.

30- نظام الرصد: لا يوجد نظام للرصد يمكن للبرنامج من تتبع فعالية أي من الأنشطة الثلاثة، أو أثرها مجتمعة على

الجوع الطويل الأجل. ونظام الرصد لجمع البيانات مثير للإعجاب، ولكن تركيزه منصب على تتبع عمليات تسليم الأغذية أو مشاركة المستفيدين بدلاً من قياس أثر أنشطة البرنامج على الجوع الطويل الأجل؛ فهو لم يخصص لهذا الغرض.

- 31- **منهجية تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها:** أثبتت المكاتب القطرية في جميع البلدان المشمولة بدراسات الحالة قدرتها على تحديد مناطق انعدام الأمن الغذائي واستهدافها جغرافياً. وهي كثيراً ما أصدرت بيانات عن الضعف وانعدام الأمن الغذائي على المستوى الوطني لكي تستخدمها الحكومات وأصحاب المصلحة الآخرون. إلا أن نظمها لم تتضمن أسلوباً لتتبع وضع الأمن الغذائي للأسر كل على حدة خلال فترة زمنية فيما يتعلق ببرمجة البرنامج وغير ذلك من العوامل الخارجية. ورغم أن تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها أصبح أداة لا غنى عنها في معظم البلدان التي يعمل فيها البرنامج، فينبغي للبرنامج أن يستغل شهرته لإثبات نفعه بالنسبة لحلول الجوع الطويل الأجل.
- 32- **سؤال التقييم 5:** ما هي العوامل التي تتعلق بقدرة الموظفين - بما في ذلك المهارات والمعارف والاتجاهات والدوافع- وتؤثر على قدرة البرنامج على إيجاد وتنفيذ حلول للجوع الطويل الأجل؟
- 33- أثرت أربعة عوامل على قدرة موظفي البرنامج، وهي: (1) الدوافع؛ (2) انعدام اليقين فيما يتعلق بالتمويل؛ (3) مهارات الموظفين التقنية؛ (4) ديناميات التدريب والتعلم.
- 34- **الدوافع:** وجد فريق التقييم أن موظفي البرنامج على درجة عالية من المهارة وقوة الدافع رغم أعباء العمل الثقيلة، فهم يستخدمون معرفتهم بالسياق المحلي ومستعدون للعمل في مناطق صعبة ونائية. وقد أنشأ الموظفون شراكات فعالة مع الوزارات الحكومية، والمنظمات غير الحكومية، ووكالات الأمم المتحدة. ولا يمكن المبالغة في تقدير أهمية هذه العلاقات الفردية بالنسبة لإقامة الشراكات على نحو فعال.
- 35- **انعدام اليقين فيما يتعلق بالتمويل:** يؤدي عدم القدرة على التمويل إلى الضغط على إدارة المكاتب القطرية فيما يتعلق بالمراقبة الفعالة، إذ يواجه الموظفون المحليين الذين قد تنقصهم التجربة بطلبات متزايدة. كما أنها أدت إلى زيادة انعدام الأمن فيما يتعلق بالوظائف، والإفراط في عبء العمل، وخسائر في الموظفين، واستخدام خبراء استشاريين خارجيين لإنجاز مهام برنامجية داخلية.
- 36- **المهارات التقنية:** تبين أن قدرات الموظفين التقنية في مجالات المالية، واللوجستيات وتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، ونظم معلومات الأمن الغذائي ممتازة. وكانت مهارات تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها من التقدم في نيبال وزامبيا بحيث أمكن انتداب الموظفين المسؤولين عن التحليل إلى مناصب حكومية. وفي بوليفيا حيث اضطر الموظف المسؤول عن التحليل إلى ترك الخدمة بسبب نقص التمويل انتقلت الخرائط التي رسمها إلى الحكومة لاستخدامها في الاستهداف. كما أن مكاتب البرنامج كانت تنمي قدرات في مجال التغذية، وأثبتت مهارة كبيرة في التفاوض والتعاون مع الحكومات والجهات المانحة والشركاء الآخرين. وكانت المكاتب تفتقر إلى المهارات المتعلقة بتتبع الشواهد المستندة إلى أسس علمية وإثبات فعالية المساعدة الغذائية في حلول الجوع الطويل الأجل. ولم تسمح سياسات تعزيز الموظفين دائماً باستخدام مهارات الأفراد بطريقة مثلى.
- 37- **التدريب والتعلم:** كان هناك تفاوت في فرص التدريب والتعلم التي يمكنها تعزيز الحلول للجوع الطويل الأجل. ولاحظ فريق التقييم بعض الأمثلة الجيدة للتدريب والتعلم من الند إلى الند. غير أن الموظفين رأوا أن من الطرق المؤدية إلى تقليل الوقت اللازم لإحداث تغييرات استراتيجية جديدة بحيث "يتم استيعابها" على مستوى البرامج القطرية إنشاء مزيد من برامج "التعلم عن طريق حوار السياسات" بشأن قضايا الاستراتيجية والسياسات. وكان من بين الاقتراحات فيما يتعلق بالممارسات السليمة تخصيص 10 في المائة من معونة البرامج لتنمية قدرات الموظفين المحليين وشركاء التنفيذ، وتنفيذ برامج البرنامج كتجربة من أجل تقييم أثرها على إنهاء الجوع الطويل الأجل. وأفاد موظفو المكاتب القطرية بأنهم لم يتلقوا ما يكفي من إرشاد مقدما عن التغييرات الاستراتيجية ولم يتلقوا أي تعليمات بشأن كيفية مواءمة التخطيط والبرمجة في

المكاتب القطرية نتيجة لذلك. وأدى ذلك إلى أن يترك للعمليات كل على حدة وضع حلولها الخاصة بناء على فهم واحتياجات الموظفين.

النتائج والتوصيات

الاستنتاج

- 38- سؤال التقييم 1: إلى أي حد تندمج أنشطة/خليفة من أنشطة البرنامج في الحلول الوطنية للجوع الطويل الأجل؟
- 39- لا يمكن التصدي للجوع الطويل الأجل بمفرده، ويستلزم تحديد منشئه وحلوله التعاون مع قطاعات اجتماعية واقتصادية مختلفة. ولذلك كان التنسيق القوي على المستوى الحكومي بين وزارات مختلفة أساسياً لا بالنسبة لوضع استراتيجيات متعددة القطاعات فحسب، بل بالنسبة أيضاً للتأكد من أنها قابلة للتنفيذ وأن الموارد موجهة على النحو المناسب لتحقيق الأثر الأمثل. وتوجد استراتيجيات وطنية لمكافحة الجوع الطويل الأجل في البلدان المشمولة بدراسات الحالة رغم إشارتها للهدف الإنمائي 1 للألفية وعدم تركيزها بوضوح على الجوع الطويل الأجل. وتبين أن برامج البرنامج مدمجة على نحو جيد جداً في الخطط الإنمائية الحكومية ومدرجة في وثائق الاستراتيجيات القطرية الحكومية للبرنامج. وقد أقامت المكاتب القطرية شراكات فعالة جداً مع الحكومات بحيث تضمن التفاهم المتبادل للقضايا والمشكلات والحلول. غير أن فريق التقييم لم يتمكن من العثور على رابطة مباشرة بين الاستراتيجيات على المستوى الحكومي وصحة وتغذية الأم والطفل أو التغذية المدرسية أو الغذاء مقابل العمل/الغذاء مقابل إنشاء الأصول، لأن إنهاء الجوع الطويل الأجل ليس منصوصاً عليه لا في وثائق الحكومات ولا في وثائق البرنامج.
- 40- وينبغي للبرنامج لكي يعالج قضية إنهاء الجوع الطويل الأجل أن يقود حملات متكاملة على نطاق البلدان يشترك فيها المجتمع المدني في تحديد الاستراتيجيات والحلول.
- 41- سؤال التقييم 2: إلى أي حد رأى التقييم أن الأنشطة/خليفة من الأنشطة التي حددها تسهم في كسر دائرة الجوع الطويل الأجل على نحو ملائم وفعال؟
- 42- وكان هناك توافق عام في الآراء على أن جميع الأنشطة الثلاثة قد تكون ملائمة لمعالجة الجوع الطويل الأجل شريطة أن تستهدف الأشخاص الصحيحين وتنفذ في الوقت المناسب. واختيار الأنشطة ذاته أقل أهمية من اختيار الاستهداف الصحيح وأساليب التسليم الصحيحة. ويبدو بناء على البلدان الستة موضوع الدراسة أن هذه الأنشطة الثلاثة تتميز بالكفاءة والفعالية التكاليفية⁽³⁾ من حيث تسليم المعونة الغذائية، ولكن هذه الاعتبارات ليست مقياساً لأثر هذه المساعدات الغذائية على إنهاء الجوع الطويل الأجل، ولم يعثر على معيار لقياس ذلك. ونهج دورة الحياة إطار مفيد يمكن تطبيقه على نحو منظم.
- 43- وأدت قيود التمويل إلى تخفيضات في أعداد المستفيدين في بعض المناطق، وتأخر تسليم الحصص الغذائية. ويبدو من النتائج أن بعض الأشخاص المعرضين للجوع الطويل الأجل لم يتأثروا بأنشطة البرنامج.

⁽³⁾ فيما يتعلق بالكفاءة والفعالية التكاليفية، انظر الملحق 5 لتقرير التقييم الكامل.

- 44- سؤال التقييم 3: كيف تؤثر العوامل الموجودة في بيئة التشغيل الخارجية - بما في ذلك الجهات المانحة والشراكات وبيئة السياسات والظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية في البلد - على قدرة البرنامج على إيجاد وتنفيذ حلول للجوع الطويل الأجل؟
- 45- يعد اعتماد البرنامج على تعهدات الجهات المانحة بالإضافة إلى تقلب أسعار الغذاء⁽⁴⁾ بيئة صعبة بالنسبة لقدرة البرنامج على الاضطلاع بأنشطته. وقد أدى ارتفاع أسعار الغذاء إلى زيادة تعرض بعض مجموعات السكان للجوع بالإضافة إلى طرح التحديات عند سعي البرنامج إلى المحافظة على التزاماته. وجرت البرمجة استجابة للصدمات القصيرة الأجل بموازاة الظروف الطويلة الأجل. وبصفة عامة استجاب الموظفون على نحو مبتكر لهذه القيود، ولكنهم كانوا يختارون عادة أي شيء يمكن تمويله. ونتيجة لذلك ضعفت قدرة الأنشطة الثلاثة على أداء أدوار قوية في حلول الجوع الطويل الأجل.
- 46- ورغم إقامة علاقات ممتازة مع الحكومات كشركاء استراتيجيين والعمل على نحو جيد في نطاق شبكة الأمم المتحدة من الوكالات، فلا يبدو أن البرنامج ينظر إليه كطرف فاعل في مجال التنمية، وهو لم ينجح بعد في إثبات مزاياه النسبية في معالجة الجوع.
- 47- ومن شأن قدرة البرنامج على تغيير وجهات نظر الجهات المانحة وتحديد دوره في سياق متعدد القطاعات للمساعدة الإنسانية أن تحدد مستقبله في معالجة الجوع الطويل الأجل.
- 48- سؤال التقييم 4: ما هي العوامل التي تتعلق بقدرة البرنامج التنظيمية - بما في ذلك عملياته ونظمه وثقافته - وتؤثر على قدرته على اتباع حلول للجوع الطويل الأجل؟
- 49- يؤدي نموذج التمويل في البرنامج على نحو متزايد إلى الضغط على المكاتب القطرية من أجل تعبئة الموارد على مستوى المكاتب القطرية، فيشغل وقت الموظفين، ويوجد عقلية "من اليد إلى الفم" ويطلق عن غير قصد الوقت اللازم للموافقة وتمديدات المشروعات. وتزداد الحواجز التي تحول دون البرمجة المتكاملة سوءاً بسبب تقسيم الأنشطة ومتطلبات الإبلاغ في مختلف الوحدات التنظيمية. ويؤدي ذلك إلى اتخاذ مبادرات متوازية ويعرقل الرصد والتتبع. ورغم أن نظم البرنامج الخاصة بالرصد مفصلة ومتقدمة، فقد صممت أساساً لتتبع السلع الغذائية وتغطية المستفيدين بدلاً من تتبع أثر المساعدة الغذائية على الجوع الطويل الأجل.
- 50- إلا أن البرنامج نجح في إنشاء نظم لمعلومات الأمن الغذائي، وتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، ومبادرة الشراء من أجل التقدم - وهي برنامج لشراء الأغذية على المستوى المحلي. وهي تلقى القبول جميعاً من جانب الحكومات وكثيراً ما تدرجها في استراتيجياتها الخاصة بتقييم المخاطر، وإيجاد الحلول، وتعزيز إنتاج الغذاء محلياً، والتصدير. ويعد تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في تحديد المناطق والمجموعات الضعيفة عاملاً ممكناً لتحقيق التكامل بين كل من الأنشطة القصيرة الأجل والأنشطة الطويلة الأجل، وآلية تتيح للبرنامج دخول المحيط الواسع للاستجابة للفقير ونقص التنمية. وتؤدي مبادرة الشراء من أجل التقدم إلى تحقيق وفورات في تكاليف التسليم وتسهم في التخفيف من الفقر، وبذلك تعالج الجوع الطويل الأجل. غير أن وحدة تحليل الأمن الغذائي في البرنامج قد تحتاج إلى وضع نهج لتحسين الاستهداف وتوسيع نطاق شبكتها بحيث تشمل الجوع الطويل الأجل.

(4) يشمل هذا تكاليف الوقود، والعمالة، والضائقة الانتمانية والعوامل الأخرى التي أثرت سلباً على مناخ تعبئة الموارد.

- 51- سؤال التقييم 5: ما هي العوامل التي تتعلق بقدرة الموظفين - بما في ذلك المهارات والمعارف والاتجاهات والدوافع - وتؤثر على قدرة البرنامج على إيجاد وتنفيذ حلول الجوع الطويل الأجل؟
- 52- تبين أثناء هذا التقييم أن موظفي البرنامج أثبتوا جميعاً تفانيهم في أداء مهمتهم، وفي ظل ظروف صعبة في كثير من الحالات. وقد أقاموا شراكات فعالة إلى حد بعيد مع الوزارات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والوكالات الأخرى في الأمم المتحدة. وتتأثر قدرتهم على الأداء بقيود الموارد التي كثيراً ما تعرضهم لضغط مفرط.
- 53- وكثيراً ما يجري تناوب الموظفين الدوليين وترقيتهم دون كثير مراعاة لخلفياتهم ومهاراتهم التقنية إلا فيما يتعلق بالنقل، والمالية، واللوجستيات، وفي بعض الحالات التغذية. وهم يوضعون أحياناً في مناصب لا يمكن فيها استخدام مهاراتهم كاملة. وعلى المستوى القطري يتمتع الموظفون المحليون بفهم عميق لأسباب الجوع الطويل الأجل. إلا أنهم لا تتاح لهم دائماً فرص لتنفيذ استراتيجيات المقر متشياً مع السياق الوطني.
- 54- وفي داخل البرنامج يتجلى هذا التباين بين المعارف المحلية والاتجاه الاستراتيجي للمقر في وجود فجوة تشغيلية من حيث تصميم وتنفيذ وتتبع الأنشطة الثلاثة من أجل المساهمة في حلول للجوع الطويل الأجل.

التوصيات

- 55- توصية عامة: ينبغي لبرنامج الأغذية العالمي تناول الجوع على نحو كلي فيحقق التكامل بين حلول الجوع القصير الأجل والجوع الطويل الأجل. ومن الممكن استخدام نموذج كلي يجمع بين عوامل في الجوع القصير الأجل والجوع الطويل الأجل ويحقق التكامل بين صحة وتغذية الأم والطفل، والتغذية المدرسية، والغذاء مقابل العمل/الغذاء مقابل إنشاء الأصول، وذلك بغية إجراء حوار مع المستفيدين، والشركاء غير المستفيدين، والمجتمع المدني، والحكومات، والجهات المانحة.
- 56- التوصية 1: ينبغي لبرنامج الأغذية العالمي ضمان اشتراك الأشخاص المعرضين للجوع يشتركون بنشاط في اختيار وتشكيل وتنفيذ وتقييم حلول الجوع المؤثرة عليهم. تدل دراسات الحالة على وجود تفسيرات مختلفة للجوع الطويل الأجل فيما بين البرنامج والحكومات، والسكان الضعفاء. ومن الضروري بناء شراكات مع المجتمع المدني حيث يشترك أشد الأشخاص عرضة للجوع بنشاط في تشكيل حلول الجوع، وذلك بغية تصميم أنشطة ملائمة.
- 57- التوصية 2: ينبغي لبرنامج الأغذية العالمي اتباع نهج دورة الحياة في تناول موضوع الجوع. يتمتع البرنامج بمزية نسبية بفضل تعدد نقاط الدخول من أجل معالجة الجوع. وينبغي لأنشطة صحة وتغذية الأم والطفل، والتغذية المدرسية، والغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل إنشاء الأصول أن تصمم بحيث تتكامل فيما بينها ومع حلول الجوع الأخرى. ومن الممكن لإطار تفهم به نقاط التدخل المهمة بالنسبة للجوع الطويل الأجل في دورة الحياة بأكملها أن يساعد المكاتب القطرية للبرنامج على تتبع أثر أنشطتها.
- 58- التوصية 3: ينبغي لبرنامج الأغذية العالمي أن يعمل مع الجهات المانحة والوكالات الأخرى في الأمم المتحدة على وضع نموذج للتمويل يتسق مع حلول الجوع الطويل الأجل وأن يتحدى الحكومات المانحة من أجل الوفاء بالتزاماتها بالتمويل المتعلق بالأمن الغذائي. ينبغي لهذا النموذج أن يكفل استقرار مستويات التمويل من جانب الجهات المانحة بحيث يمكن البرنامج من معالجة كل من الجوع القصير الأجل والجوع الطويل الأجل معاً في نفس الوقت، وأن يخفض كمية الموارد التي ينبغي حشدتها على مستوى المكاتب القطرية.
- 59- التوصية 4: ينبغي لبرنامج الأغذية العالمي تصميم نموذج لإثبات مزيته النسبية في معالجة الجوع الطويل الأجل. يرى موظفو البرنامج دوراً وضاحاً لاشتراك البرنامج في إنهاء الجوع الطويل الأجل. غير أن الجهات المانحة والشركاء لا

يشاطرونهم نفس الفهم. ومن الممكن التخفيف من الاختلافات في وجهات النظر عن طريق توضيح ما يمكن للبرنامج تقديمه من المساهمات للجهات المانحة والشركاء بما في ذلك مزاياه النسبية.

60- التوصية 5: كان ينبغي لبرنامج الأغذية العالمي أن يقدم التمويل الأساسي للمسارات الوظيفية الطويلة الأجل حتى مستوى كبار الموظفين بالنسبة للأخصائيين التقنيين، والتي يقيم فيها الأداء من حيث إنهاء الجوع الطويل الأجل. يجري النظر عادة في الموظفين التقنيين من أجل التعيين على قدم المساواة مع غير الأخصائيين، وكثيرا ما يوضعون في مناصب إدارية في حين أن مهاراتهم التقنية يمكن أن تستخدم على نحو أفضل من أجل مواصلة أداء مهام تقنية ماهرة.