برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 22- 2007/10/26

قضايا السياسات

البند 4 من جدول الأعمال

مذكرة عن مفهوم الخطة الاستراتيجية لبرنامج الأغذية العالمي

مقدمة للمجلس للنظر

A

Distribution: GENERAL

WFP/EB.2/2007/4-A*

(Arabic only)

17 October 2007

ORIGINAL: ENGLISH

*Reissued for technical reasons

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة برنامج الأغذية العالمي على شبكة الانترنت على العنوان التالي:
(http://www.wfp.org/eb)

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر

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

مدير شعبة الاستراتيجية والسياسات ودعم البرامج (PDP): Mr S. Samkange رقم الهاتف: 066513-2767

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

مشروع القرار*

"يحيط المجلس علما بالوثيقة مذكرة عن مفهوم الخطة الاستراتيجية لبرنامج الأغذية العالمي وملحقيها (WFP/EB.2/2007/4-A*(Arabic only)، ويحث على المزيد من العمل من أجل صياغة الخطة الاستراتيجية **للبرنامج** لفترة (2011-2008)، بالتشاور مع المجلس التنفيذي، ومع مراعاة القضايا التي أثارها المجلس في أثناء النقاش".

* هذا مشروع قرار، وللإطلاع على القرار النهائي الذي اعتمده المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات (WFP/EB.2/2007/15) الصادرة في نهاية الدورة.

أولا – نظرة عامة

1- *الخلفية*. يشكل تقديم مذكرة عن مفهوم الخطة الاستراتيجية خطوة هامة في عملية التخطيط الاستراتيجي في **البرنامج**. وترمي هذه الورقة إلى تيسير دراسة القضايا الرئيسية والخيارات الأساسية، وتحدد إطاراً محتملاً للخطة الاستراتيجية (2008-2011)، مع بيانٍ الغايات العريضة التي نصت الأهداف الإنمائية للألفية على تحقيقها بحلول عام 2015 كإشارة مرجعية.

2- وتعرض مذكرة المفهوم في شكل خطوط عريضة، وتراعي وترتكز على نتائج ندوتين تشاوريتين غير رسميتين أجريتا مع الدول الأعضاء في **البرنامج**. وترد النسخة المنقحة لورقة المعلومات الأساسية بشأن *البيئة الخارجية* التي نوقشت في الاجتماع المعقود في 28 أغسطس/آب والنسخة المنقحة من ورقة معلومات حول *أدوات ونهج* ***البرنامج*** التي نوقشت في 5 أكتوبر/تشرين الأول كملحق للمذكرة الحالية. وتشتمل المسودتان المنقحتان لورقتي المعلومات الأساسية على اقتراحات وتعليقات تقدمت بها الدول الأعضاء أثناء تانيك الندوتين التشاوريتين.

3- وتبدأ مذكرة المفهوم بلفت الانتباه إلى السياق المتغير الذي يعمل فيه **البرنامج** حاليا، ثم تسعى إلى أن تحدد بشكل أفضل دور **البرنامج** في هذه البيئة المتغيرة. واستناداً إلى الدور المزمع **للبرنامج** أثناء فترة السنوات الأربع للخطة الاستراتيجية (2008-2011)، فقد تم اقتراح مجموعة من المعايير لتحديد مجالات التركيز الاستراتيجية **للبرنامج** أولاً والقيام بعد ذلك بترتيب أولوياتها. وتؤكد المذكرة أهمية إدراج جهود **البرنامج** في إطار الاحتياجات القطرية والاستراتيجيات الوطنية، التي ينبغي أن تشكل نقطة الانطلاق، مع مراعاة الأبعاد الإقليمية في الوقت ذاته. وتبرز المذكرة بعض الأدوات المختلفة المتاحة **للبرنامج** مع التشديد على ضرورة اكتساب **البرنامج** أفضل وأكثر هذه الأدوات فعالية واستخدامها. وتخلص المذكرة إلى توجيه الانتباه إلى أهمية إقامة علاقات الشراكة على جميع المستويات.

4- *الخطوات التالية*. ستوزع المسودة الأولى من الخطة الاستراتيجية للفترة 2008-2011 على أعضاء **البرنامج** قبل نهاية يناير/كانون الثاني 2008. وقبل ذلك ستجرى مشاورتين غير رسميتين أخريين مع أعضاء **البرنامج** (في نوفمبر/تشرين الثاني _ ديسمبر/كانون الأول وفي يناير/كانون الثاني) لمناقشة العناصر الرئيسية للخطة، بما في ذلك تحليل أوجه القوة والضعف وتحليل المزايا النسبية **للبرنامج**، والأهداف الاستراتيجية للمنظمة، والأهداف المعدلة لإدارة المنظمة. كما ستعقد حلقة دراسية رفيعة المستوى عن "الحلول الجديدة لمشكلة الجوع" (تُعقد على الأرجح في ديسمبر/كانون الأول أو يناير/كانون الثاني).

5- وبالإضافة إلى هذه المناقشات التي يشترك فيها أعضاء **البرنامج**، ستجرى مناقشات استراتيجية رفيعة المستوى مع شركاء **البرنامج** الرئيسيين في منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك منظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بنقص المناعة البشرية المكتسب/الإيدز ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة ومنظمة الصحة العالمية والبنك الدولي. ويجري أيضا تنظيم مناقشات استراتيجية رفيعة المستوى مع شركاء **البرنامج** من قطاع المنظمات غير الحكومية.

ثانيا – السياق المتغير

6- *البيئة الخارجية*. إن البيئة الخارجية آخذة في التغير، ويحتاج **البرنامج** إلى مواصلة التكيف مع هذه التغيرات.

7- *الدروس المستفادة*. تعلم **البرنامج**، خلال سنوات خبرته وتحليلاته، الكثير من الدروس حول سبل معالجة مشكلات الجوع، ومن الواجب مواصلة إدماج هذه الدروس في استراتيجياته، وسياساته، وخططه.

ثالثا – دور البرنامج في البيئة المتغيرة

8- *دور **البرنامج***. يتمثل دور **البرنامج** في مساعدة البلدان على سد الفجوات القائمة في قدراتها على التصدي للجوع ومنعه[1] في حالات الجوع الحاد وفي الحالات الأخرى المرتبطة بالجوع.

9- *دور **البرنامج** في منظومة الأمم المتحدة*. يضطلع **البرنامج** أيضاً بمسؤولية قيادة المجموعة في منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالجوانب اللوجستية في سياق الاستجابة الإنسانية والمشاركة في قيادة الاتصالات السلكية واللاسلكية في حالات الطوارئ.

رابعا – ترتيب أولويات جهود البرنامج

10- *المجموعة العتبية للشروط* اللازمة لتدخل **البرنامج**:

- هل هناك حاجة يتمتع **البرنامج** بالوضع الأفضل للعناية بها؟
- هل يرغب البلد المعني في تدخل **البرنامج**؟
- هل الجهات المانحة في **البرنامج**، بما في ذلك الموارد المعبأة من خلال أطر الاستجابة التي تقودها البلدان، والأطر الأخرى راغبة في مساندة التدخل؟

11- *معايير ترتيب الأولويات بين التدخلات المستوفية للشروط* بالنظر إلى احتمال قلة الموارد المتاحة، وشريطة تلبية الشروط العتبية:

- الآثار المحتملة في حال عدم تقديم المساعدة؛
- الأثر المحتمل لتدخل **البرنامج**؛
- المزايا النسبية **للبرنامج** في تنفيذ التدخلات المطلوبة؛
- فعالية تدخلات **البرنامج** في تحقيق أهدافها.

12- مجالات التركيز الاستراتيجي حسب ترتيب الأولويات:

(1) سد الفجوات في قدرة البلدان على التصدي لحالات الجوع الحاد؛

[1] تعريف: يشير مصطلح "المنع"، كما هو مستخدم في هذه الورقة، إلى تلك الفئة من الأنشطة القادرة على منع، أو عرقلة، أو تقليل احتمالات أو آثار ظاهرة قبل وقوعها. ويعتبر المنع على أنه يشتمل على جهود التخفيف من الوطأة قبل وقوع الأزمات.

(2) تعزيز قدرة البلدان على منع حالات الجوع الحاد؛

(3) تعزيز قدرة البلدان على منع دائرة الجوع من تأبيد ذاتها؛

(4) سد الفجوات في قدرة البلدان على التخفيف من وطأة الجوع.

خامسا – السياق القطري كنقطة للانطلاق

13- *الاحتياجات القطرية والاستراتيجيات الوطنية.* بناء على نُهج الأمم المتحدة الشاملة فإن الاحتياجات القطرية والاستراتيجيات الوطنية تشكل نقطة الانطلاق في تقدير الدور الذي يمكن أن يضطلع به **البرنامج** في سياق قطري معين. كما أن *الشروط العتبية ومعايير ترتيب الأولويات* المستخدمة في تحديد أين ينبغي أن يتدخل **البرنامج** تنطبق أيضاً على ترتيب أولويات أنشطة **البرنامج** داخل البلدان.

14- وفي الحالات غير الحادة على وجه الخصوص، فإن من الواجب أن تكون تدخلات المساعدات الغذائية **للبرنامج** جزءاً من إطار وطني عريض للاستراتيجيات والسياسات. وينبغي أن يمثل هذا الإطار نقطة الانطلاق في تعبئة الموارد، على أن تتولى الحكومة ذاتها دور القيادة بمساندة من **البرنامج**.

15- وقد تكون الاحتياجات القطرية المحددة تشغيلية أو برنامجية؛ وربما تكون هيكلية وشاملة أو مقتصرة على قطاعات معينة؛ وقد تكون متكررة ومنبثقة من صدمات دورية أو ناشئة فحسب في ظروف استثنائية للغاية؛ وقد تستدعي انخراطا متواصلا أو قد تنتهي في غضون أيام أو أشهر.

16- ***البعد الإقليمي.*** كما أن للمؤسسات، والأطر، والاستراتيجيات الإقليمية دوراً هاماً، بل وحاسماً أحياناً، تضطلع به كجزء من سياق تدخلات **البرنامج**.

سادساً – الاستفادة من مجموعة أدوات البرنامج

17- *مجموعة أدوات مرنة، ومبتكرة، ومطاوعة.* بالنظر إلى أن على **البرنامج** مواءمة تدخلاته وفقاً للمشكلات القطرية المحددة، فإنه بحاجة إلى استنباط مجموعة من الأدوات تكون مرنة بما يكفي لاستخدامها على النحو المناسب في سياقات قطرية متباينة، ومبتكرة بما يكفي لاشتمالها على أفضل الحلول وأشدها فعالية، وقابلة للتكيف بما يكفي للاستجابة إلى التحديات والتهديدات الجديدة.

18- *التقييم والدروس المستفادة.* ينبغي العمل على صقل مجموعة أدوات **البرنامج** ودراستها باستمرار من خلال نظام لعمليات التقييم والدروس المستفادة.

سابعا – الشراكات

19- *علاقات الشراكة أساسية.* تعتبر الشراكات على جانب كبير من الأهمية في إنجاز عمل **البرنامج**. والواقع أن النجاح، سواء في الجهود الأولية أو في عمليات الطوارئ أو خلال الانتقال إلى حلول مستدامة لمكافحة الجوع، لا يتوقف فحسب

على قدرة **البرنامج** وإمكاناته، بل يعتمد كذلك على مدى نجاح **البرنامج** في إقامة علاقات شراكة مع الآخرين سواء مع الحكومات الوطنية أو وكالات الأمم المتحدة أو المنظمات غير الحكومية الدولية أو الوطنية. وتشكل مساهمة **البرنامج** لبنة مهمة، ولكن ينبغي أيضاً أن تتكامل تلك اللبنة مع الجهود واسعة النطاق التي تشترك فيها الجهات الفاعلة الأخرى. ومن شأن التبكير في إقامة علاقات شراكة أن يساعد على الانتقال بسلاسة، وانسحاب **البرنامج** في الوقت المناسب، وتحسين فرص استدامة إنجازات تدخلات **البرنامج**.

20- *الأثر والاستدامة*. سيؤدي ضمان إدماج أنشطة **البرنامج** ضمن عمل الحكومات، والمجتمعات المحلية، والشركاء إلى تعزيز آثارها وتنشيط الاستدامة.

الملحق الأول

الخطة الاستراتيجية للبرنامج (2008-2011):
مذكرة معلومات أساسية

البيئة الخارجية

تصدير

1- حدث تغير مهم خلال العقد الماضي في البيئة الخارجية التي يعمل فيها **البرنامج**. فلقد حدثت تحولات مهمة في بيئات المعونة الغذائية والتمويل، فضلا عن تزايد القلق إزاء ارتفاع عدد الكوارث الطبيعية، وارتفاع أسعار السلع الزراعية وتفاقم التباينات الاقتصادية. وشهدت السنوات الأخيرة تسارعا في هذه التغيرات. وبالنظر صوب المستقبل، فإن هذه القضايا وغيرها بما في ذلك تغير المناخ ونمو السكان، وتزايد المخاطر التي يتعرض لها الأمن، والتقانات الجديدة، سوف تسهم في جعل البيئة الخارجية **للبرنامج** تواجه تحديات متزايدة.

2- وإن تفهم الآثار المترتبة على **البرنامج** جراء تغيرات وتطورات البيئة الخارجية أمر جد مهم لعمليتنا المتعلقة بالتخطيط الاستراتيجي. كما أن تفهم واستيعاب قدر الإمكان هذه الاتجاهات ستكون ذات أهمية حاسمة بالنسبة للمنظمة وخصوصا إزاء أولئك الذين نساعدهم. وبإمكان العديد من هذه التطورات إحداث تغييرا جذريا في البيئة التي يعمل فيها **البرنامج** - في بعض الأحيان نحو الأفضل، وفي أحيان أخرى نحو الأسوأ. فبعضها سوف يتطلب من **البرنامج** أن يعيد تفكيره وربما يعيد تشكيل أدوات استجاباته. وهناك تطورات أخرى قد تحث المجتمع الدولي ليعيد تفكيره، وربما ليغير نطاق عمله وأساليبه في الاستجابة - بما في ذلك الحاجة إلى معالجة أفضل لعدد من الثغرات الواضحة والملحة في هيكل العمليات الإنسانية والإنمائية.

الاتجاهات الراهنة للمعونة الغذائية

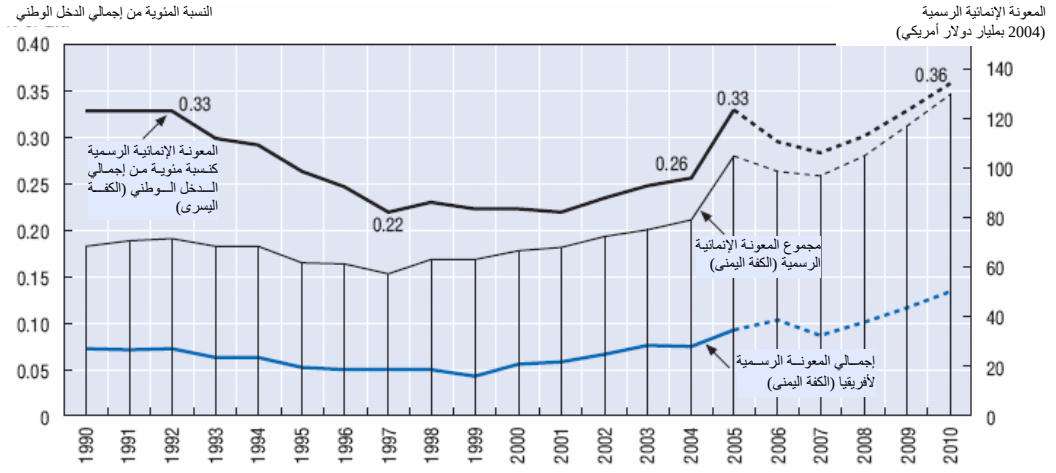
المعونة الغذائية

3- انخفضت عمليات تسليم المعونة الغذائية في العالم بنسبة 41 في المائة بين عامي 2000 و2006 (أرقام INTERFAIS). وقد أسهمت عوامل عديدة في هذا الاتجاه، أولها أن الكثير من الجهات المتبرعة خفضت كمية المعونة المخصصة لهذا الغرض. وقد مثلت المعونة الغذائية مجرد 1.4 في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية في عام 2005 (أرقام منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي). ومن جهة ثانية، فإن التراجع في الاشتراطات الدنيا التي حددتها اتفاقية المعونة الغذائية جعلت من الصعب الإبقاء على مستويات عالية من المعونة الغذائية الدولية. وفي الآونة الأخيرة، عزي هذا الانخفاض، بصورة جزئية، إلى ارتفاع أسعار السلع الزراعية. وتأثرت شحنات المعونة الغذائية بأسعار النفط الخام وأسعار الحبوب. ولو بقيت ميزانيات المعونة الغذائية لدى الجهات المانحة ثابتة من حيث القيمة (وكانت جميع

العوامل الأخرى متساوية) فإن ارتفاع أسعار الطاقة والأغذية يعني انخفاض كميات المعونة الغذائية المقدمة كمساهمات عينية أو نقدية. وتشير الوثيقة المعنونة "التوقعات الزراعية التي أعدتها منظمة الأغذية والزراعة بمشاركة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للفترة 2007-2016 إلى ثبات ارتفاع أسعار السلع الزراعية في الأجل المتوسط، من بين أمور أخرى.

4- ويجئ انخفاض كميات المعونة الغذائية في وقت تراجعت فيه قليلا المعونة الإنمائية الرسمية العالمية في عام 2006، ومن المتوقع أن تتناقص هذه المعونة من جديد في عام 2007، بينما يتراجع تخفيف أعباء الديون الاستثنائية. ومن ناحية أخرى، فإن المعونة الإنمائية الرسمية التي تقدم في حالات الطوارئ والنكبات قد زادت بنسبة 23 في المائة سنويا خلال فترة ما بين 2000 و2005.

تطور صافي المساعدة الإنمائية الرسمية لأعضاء لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: الأرقام المسجلة في فترة 1990 - 2005 والمحاكاة التي أعدتها أمانة اللجنة لفترة 2006 – 2010



التركيبة

5- وهناك عامل آخر في بيئة المعونة الغذائية يتمثل في تحول بعض الجهات المانحة عن التبرعات العينية إلى التبرعات النقدية. وأدى ذلك إلى أن أصبح **البرنامج** أحد أكبر المشترين، بل وأحيانا المشتري الأكبر الوحيد، لفائض الحبوب في العديد من البلدان النامية. كذلك فإن استمرار الرغبة لدى البلدان (المتقدمة والنامية)، في تقديم المعونة الغذائية العينية **للبرنامج** والجهات الأخرى، وبخاصة في الحالات غير الطارئة، إنما يخضع لتغير العوامل السياسية والاقتصادية.

"اتفاق برلين"

6- عقد في برلين، في أوائل مايو/أيار 2007، مؤتمر على خلفية اتفاقية جديدة محتملة للمعونة الغذائية. وإن ما استجد أصبح الآن يشار إليه بعبارة "اتفاق برلين" - وهو بمثابة أفكار مشتركة تمثل 100 مشارك من الحكومات الوطنية، والمجموعة الأوروبية، ووكالات الأمم المتحدة، ومجتمع المنظمات غير الحكومية. ومن أهم نتائجه تفاهم مؤداه أننا نعيش مرحلة ما بعد التخلص من الفوائض؛ وأنه يجب علينا أن نحتفظ على مستوى عالمي مستدام من المعونة الغذائية، وأن المعونة الغذائية لا يمكن أن تحل كل التحديات التي تواجه الأمن الغذائي أو التنمية؛ وأن المحادثات ينبغي أن تنتقل من

المعونة الغذائية، التي كثيرا ما ترتبط على نحو وثيق بالسلع، إلى المساعدة الغذائية بما فيها المعونة الغذائية العينية، والنقود لتسهيل نقل الأغذية والمغذيات الدقيقة؛ وأن المساعدة الغذائية ينبغي أن تركز على مسببات الجوع؛ وأنه ينبغي تعزيز وسائل التقدير الراهنة فضلا عن قدرات الاستعداد للطوارئ والتصدي لها. وأن الربط بين أنشطة الإغاثة والإنعاش والإحياء والتنمية يعد عنصرا حيويا للإصلاح الأوسع للمساعدات الإنسانية.

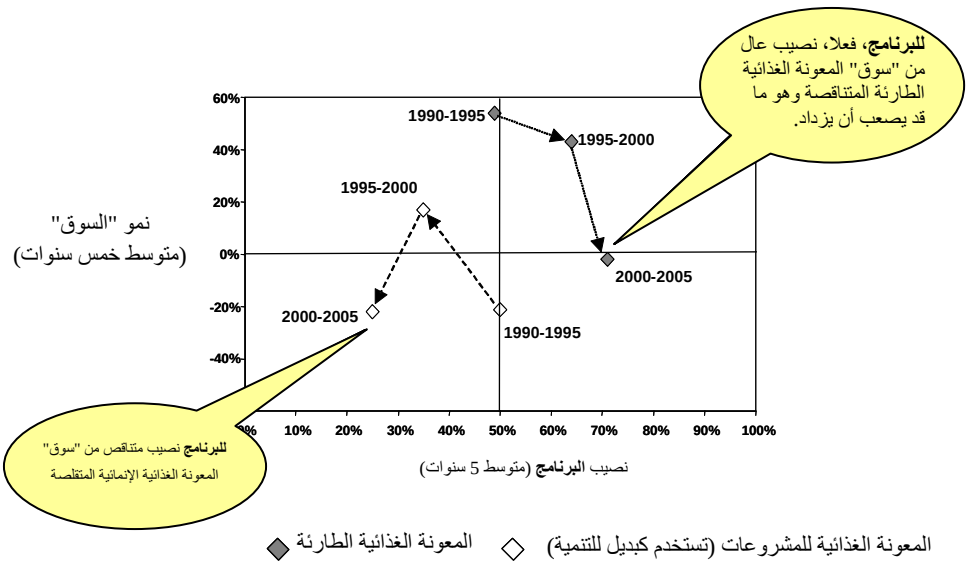
تكاثر التمويل

7- لقد ازداد، بصورة مطردة، عدد الجهات المانحة للمعونة الغذائية. ففي عام 2006 تحصل **البرنامج** على مساهمات (معونات غذائية وغير غذائية) من 97 جهة مانحة (باعتبار القطاع الخاص كجهة مانحة واحدة) بعد ما كان عدد المانحين 68 جهة مانحة في عام 2000. وتجدر الملاحظة أيضا أن نصيب الجهات المانحة الثلاث الرئيسية **للبرنامج** بلغ 57 في المائة في 2006 من مجموع موارد **البرنامج**، بعد أن كان 69 في المائة في عام 2000.

8- ورغم الزيادة الكبيرة في عدد الجهات المانحة **للبرنامج**، تظهر المربعات البيضاء في الرسم البياني التالي أن عمليات تسليم المعونة الغذائية غير الطارئة شهدت نموا سالبا في الفترة 2000-2005. وفي الوقت ذاته، فقد انخفض نصيب **البرنامج** من سوق عمليات تسليم المعونة الغذائية غير الطارئة من 50 في المائة تقريبا إلى أقل من 25 في المائة. وبعبارة أخرى، يفقد **البرنامج** موقعه في "السوق" المتقلصة للمعونة الغذائية غير الطارئة

9- وتشير المربعات الزرقاء ذاتها إلى أن كمية المعونة الغذائية للطوارئ شهدت ركودا أو تراجعت في الفترة 2000-2005، وإلى أن **للبرنامج** نصيبا عاليا من هذه السوق (حوالي 70 في المائة).

تطور "السوق" حسب المعونة الغذائية الطارئة وغير الطارئة



المصدر: برنامج الأغذية العالمي، 2006.

10- ومع ذلك، فقد استجدت مصادر جديدة لتمويل أنشطة **البرنامج**. فصناديق التعبئة متعددة الأطراف، على سبيل المثال، تعد آلية للتمويل تنمو بسرعة. وقد استفاد **البرنامج** فعلا من الصندوق المركزي المتجدد للطوارئ ومن أموال المساعدة الإنسانية المشتركة على المستوى القطري، ومن حسابات الأمانة متعددة الجهات المانحة التي يديرها البنك الدولي والأمم المتحدة. ويحتمل أن تظل مصادر التمويل الجديدة هذه عنصرا مهما لموارد **البرنامج** في السنوات القادمة.

11- ومن فرص التمويل الأخرى، الموارد المتأتية من برامج الإعفاء من أعباء الديون (كالمبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون)، وعمليات استراتيجية الحد من الفقر، والمنظمات الخيرية والقطاع الخاص. ومن جهة أخرى، يتعين على **البرنامج** أن يستفيد بصورة ملحوظة من هذه الفرص. ففي عام 2006، تحصل **البرنامج** على نحو 55 مليون دولار من القطاع الخاص، وهو ما يمثل 2 في المائة من مجموع تمويله.

التبرعات الخاصة

12- يضطلع المتبرعون الأثرياء بحسب البلدان، بدور تتزايد أهميته في تقديم المعونة الإنسانية، وقد مهدوا الطريق للآخرين الأقل ثراء في الإسهام بإقامة المؤسسات الإنسانية في القطاع الخاص. إضافة إلى ذلك، فإن الأعمال الخيرية الخاصة تعمل على إدراج فعالية وابتكارات القطاع الخاص في تقاناتها العملية وتضعها كمكمل حيوي عن المؤسسات العامة، في مجال أعمال المعونة.

الإدارة

13- ونظرا لعدم التوصل إلى نتائج قاطعة في منظمة التجارة العالمية، فقد تحول الانتباه إلى اتفاقية المعونة الغذائية كدعامة مؤسسية أخرى لنظام إدارة المعونة الغذائية. وقد سعت أطراف فاعلة، من بينها المنظمات غير الحكومية والحكومات، إلى إحداث تغييرات في ميثاق الاتفاقية بما ستكون له انعكاسات مهمة على **البرنامج**. ومع ذلك فإن الوقت لا يزال مبكرا جدا لتحديد ما ستكون عليه هذه التبعات. وقررت لجنة المعونة الغذائية التابعة لاتفاقية المعونة الغذائية، في ديسمبر/كانون الأول 2006، تمديد الاتفاقية الراهنة لسنة واحدة على الأقل (حتى 2008/6/30).

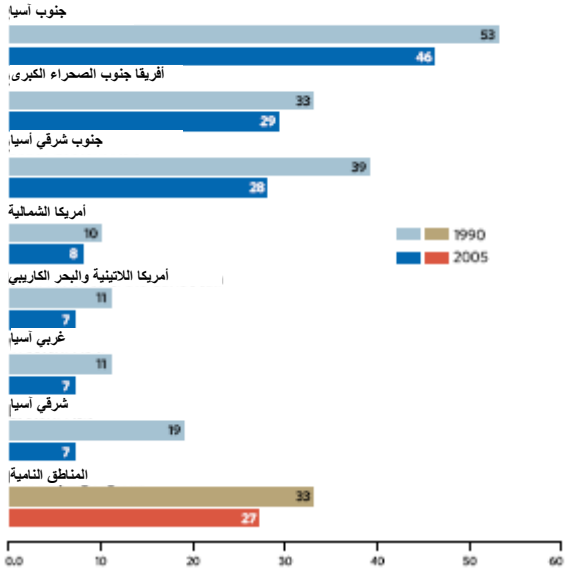
الاتجاهات الراهنة بشأن الجوع والتنمية البشرية

الاتجاهات المقلقة بشأن الجوع في العالم

14- تشير التقديرات الراهنة إلى أن التقدم العالمي صوب تحقيق الهدف الإنمائي للألفية 1 – الغاية 2 تبدو إيجابية لكن ليس بالقدر الكافي. وفيما يتعلق بنسبة ناقصي الوزن من الأطفال دون سن الخامسة في البلدان النامية، فقد سجل تقدم في كل أنحاء العالم إذ انخفضت من 33 في المائة إلى 27 في المائة بين عامي 1990 و2005 (انظر الرسم البياني في الصفحة التالية).

15- ولقد تحقق أعظم تقدم في شرق آسيا بفضل أداء الصين في المقام الأول. بيد أنه لا يزال هناك 147 مليون طفل يعانون من نقص الوزن في العالم. وقد سجلت أعلى نسبة لناقصي الوزن، على وجه الخصوص، في جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ولتحقيق هذا الهدف، ينبغي الإسراع في وتيرة التقدم في العالم: إذ أنه إذا استمرت الاتجاهات الراهنة، فإن العالم سيعجز عن تحقيق هدفه تجاه 30 مليون طفل.

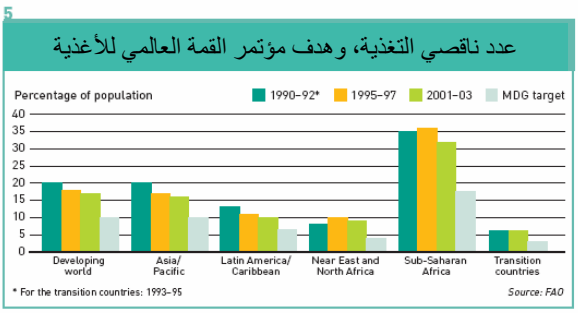
نسبة ناقصي الوزن بين الأطفال دون سن الخامسة ما بين عامي 1995 و 2005

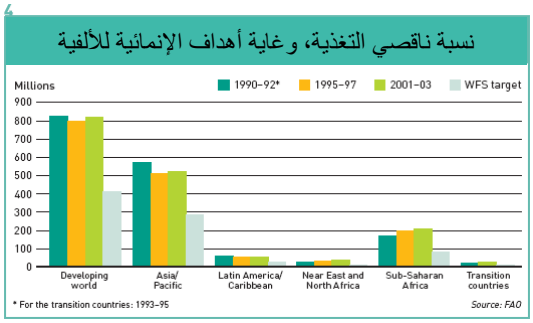


المصدر: تقرير الأهداف الإنمائية للألفية، 2007

16- وفيما يتعلق بنسبة ناقصي التغذية، تشير منظمة الأغذية والزراعة إلى أنه على الرغم من أن نسبة ناقصي الوزن قد انخفضت (أنظر الرسم البياني الأيمن التالي) فإن العدد الفعلي ظل كما هو أو ازداد في بعض الحالات (انظر الرسم البياني الأيسر التالي).

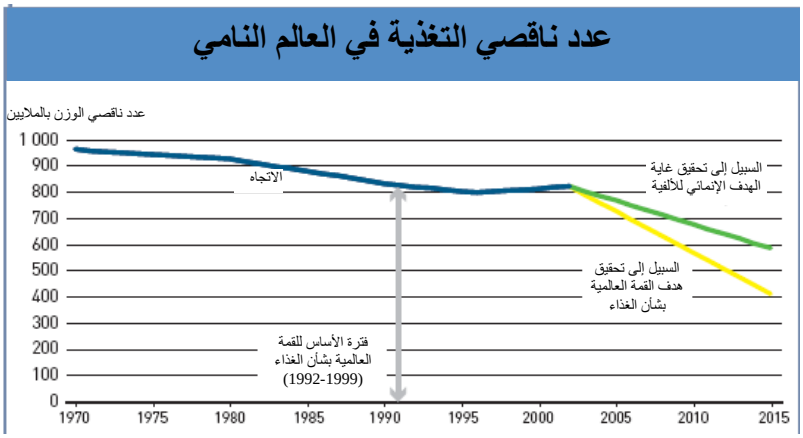
17- ولا يزال هناك، على الصعيد العالمي، 854 مليون شخص يعانون من نقص التغذية - منهم 820 مليون شخص في البلدان النامية و25 مليون شخص في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة تحول و9 ملايين شخص في البلدان الصناعية. ويعيش أكثر من نصف مجموع ناقصي التغذية في آسيا والمحيط الهادي، في حين أن النسبة الأعلى من حيث السكان في المنطقة موجودة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ووفقا لأحدث بيانات منظمة الأغذية والزراعة، فإن نسبة ناقصي التغذية انخفضت من 20 في المائة في فترة 1990-1992 إلى 17 في المائة في فترة 2001-2003 (انظر الرسم البياني التالي). ومع ذلك، فإن هذا الانخفاض يقل بكثير عما كان قد سجل في العقود السابقة (9 نقاط مئوية في السبعينات و8 نقاط مئوية في الثمانينات).





المصدر: حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم. منظمة الأغذية والزراعة، 2006

18- وإذا ما استمرت الاتجاهات الراهنة، فإن الهدف المتمثل بتخفيض نسبة ناقصي التغذية إلى النصف (الهدف الإنمائي 1 للألفية – الغاية 2) والهدف الآخر المتمثل بتخفيض عدد ناقصي التغذية إلى النصف (مؤتمر القمة العالمية للأغذية) لن يتحققا في أنحاء عديدة من العالم (انظر الرسم البياني).



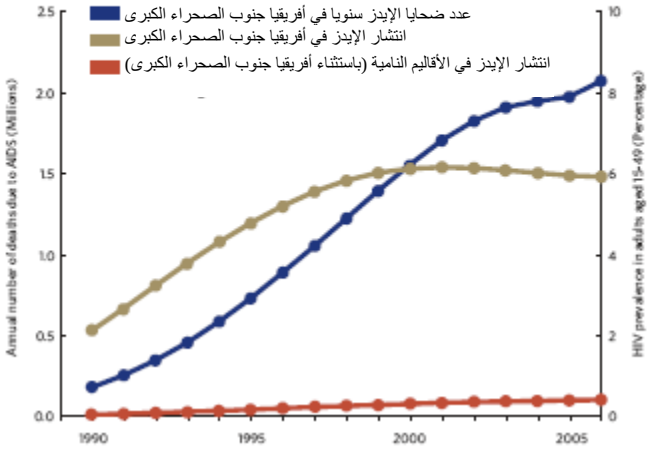
المصدر: حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم. منظمة الأغذية والزراعة، 2006

19- غير أن الفروق بين الأقاليم فيما يتعلق بمؤشرات الجوع المحددة في الأهداف الإنمائية للألفية تتجاوز الأرقام في حد ذاتها. فالجوع في أفريقيا وأمريكا اللاتينية، على سبيل المثال، يحدث في ظل سياقات شديدة الاختلاف، بحيث أن أي محاولة لتعميم طبيعة المشكلة سوف تؤدي، على الأرجح، إلى وضع سياسات مضللة تقوم على أساس "مقاس واحد للجميع". لذلك فإن الأوضاع المختلفة تتطلب استجابات استراتيجية مختلفة.

تزايد المخاطر الصحية

20- إن ارتفاع معدل انتشار الأمراض وما يرتبط بذلك من ارتفاع معدل الوفيات، مثل نقص المناعة البشرية المكتسب/الإيدز والدرن والملاريا، لا تزال مصدر قلق كبير. وفضلا عن ذلك فإن ما ستتكبده البشرية من خسائر في الأرواح جراء انتشار الأمراض المعدية مستقبلا (مثل السلالة البشرية من أنفلونزا الطيور) قد تكون خسائر فادحة. وما لم يتخذ المزيد من الخطوات فلاستعداد لمواجهة الآفات والأوبئة ومكافحتها فإنها من المرجح أن تستمر في التأثير سلبا، بل وفي تقويض الإنجازات التي تحققت في مجال الحد من الجوع. وعلى وجه الخصوص فإن انتشار فيروس نقص المناعة البشرية المكتسب/الإيدز في أفريقيا يبدد جهود الإنتاج الزراعي ويلحق في الوقت نفسه الضرر بالمشروعات الاقتصادية في الإقليم في الأجلين القصير والبعيد على السواء.

انتشار فيروس الإيدز بين البالغين 15-49 سنة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وفي جميع الأقاليم النامية (نسبة مئوية) وعدد الوفيات جراء هذا الوباء في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.



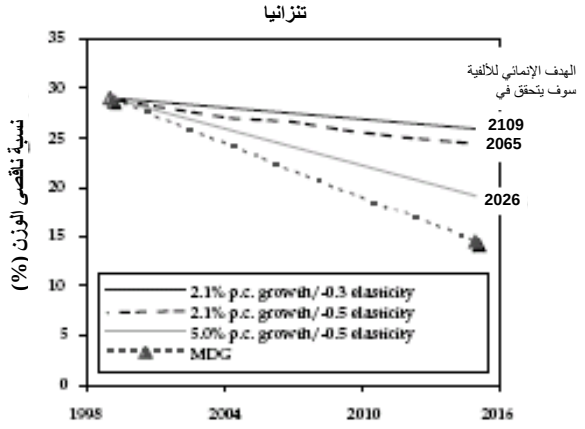
المصدر: تقرير الأهداف الإنمائية للألفية. الأمم المتحدة، 2007

النمو الاقتصادي غير المتكافئ

21- أفاد ارتفاع معدلات النمو في السنوات الأخيرة أن بعض البلدان أصبحت الآن قادرة على التغلب على العديد من القضايا التي احتاجت مساعدة **البرنامج** في الماضي للتغلب عليها.

22- ولقد نما الاقتصاد العالمي بنسبة 5.4 في المائة في 2006، ويتوقع لهذا الاتجاه الإيجابي خلال عدد من السنوات القادمة (أرقام وتنبؤات صندوق النقد الدولي). وشهدت الاقتصاديات الناشئة والنامية نموا بنسبة 7.9 في المائة. وضمن هذه المجموعة، شهد الاقتصاد الأفريقي نموا اقتصاديا أبطأ (5.5 في المائة في مجموع القارة، و5.7 في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى)، وهو ما تضاءل من جديد بسبب النمو الديموغرافي السريع في الإقليم. وحسبما جاء في *تقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام 2007، فإن منافع النمو الاقتصادي في العالم النامي توزعت على نحو غير متكافئ سواء داخل البلدان أو فيما بينها".*

23- ولقد كان تأثير النمو الاقتصادي في السابق على الجوع ضئيلا. وتشير بحوث موثوق بها إلى أن النمو الاقتصادي لا يستطيع بحد ذاته استئصال الجوع ضمن إطار زمني معقول. ووفقا لتقديرات البنك الدولي، فإن البلدان التي ينمو فيها معدل الدخل بنسبة 2 في المائة سنويا سوف تحتاج إلى نحو 70 عاما في المتوسط لتقليص نسبة ناقصي الوزن إلى النصف (انظر المثال التالي عن تنزانيا).



المصدر: تقرير الأهداف الإنمائية للألفية. الأمم المتحدة، 2007

24- إضافة إلى ذلك، فإن النمو الاقتصادي لا يكفي وحده للحد من الجوع. فعلى سبيل المثال، ظهر في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية وآسيا، التي شهدت نموا متسارعا، توزيعا غير متكافئ في الثروة لتظهر مجموعات سكانية مهمشة تعاني من نقص التغذية الشديد في المناطق الحضرية والريفية على السواء. ونتيجة لذلك، فإن مدى انتشار الجوع في العديد من البلدان النامية لم يتناقص بصورة تناسبية مع النمو الاقتصادي.

نمو السكان

25- وفقا لشعبة السكان في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة[1]، فإن عدد السكان في العالم ربما يزداد من 6.7 نسمة الحالية إلى 9.2 مليار نسمة بحلول عام 2050. وسوف تعتمد انعكاسات هذا النمو على طائفة من العوامل من بينها: توزيع النمو بين البلدان المتقدمة والنامية وبين المناطق الحضرية وغير الحضرية، وتأثير النمو على قاعدة الموارد الطبيعية.

26- ويحدث معظم النمو السكاني في أقل الأقاليم نموا، حيث يتوقع أن يزداد عدد سكانها من 5.4 مليار نسمة في الوقت الراهن إلى 7.9 مليار نسمة في عام 2050[2].

27- وتشير بيانات برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية[3] إلى أن نسبة سكان المناطق الحضرية تستمر حاليا في التزايد ومن المتوقع أن يزيد عدد سكان هذه المناطق في عام 2007، لأول مرة في التاريخ، على عدد سكان المناطق الريفية. وسوف يتركز معظم النمو السكاني في المناطق الحضرية (أي ما يعادل نسبة 95 في المائة) خلال العقدين القادمين في مدن بلدان العالم النامي.

28- وهذه الزيادة السكانية تؤدي إلى نمو أحياء الفقراء والعشوائيات الحضرية التي تفتقر إلى إمكانات الحصول على المياه وعلى المرافق الصحية والخدمات الأساسية. وتشمل الأحياء الفقيرة أكثر من 70 في المائة من السكان الحضر في العديد من مدن أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى[4]. وهذا، بدوره، قد يؤدي إلى تفاقم التوترات والنزاعات الاجتماعية ويفرض تهديدات خطيرة على الاستقرار البيئي.

[1] شعبة السكان التابعة للأمم المتحدة "التوقعات السكانية العالمية" النسخة المنقحة 2006.
[2] شعبة السكان التابعة للأمم المتحدة "التوقعات السكانية العالمية" النسخة المنقحة 2006.
[3] UN-HABITAT, 2006, “The State of the World’s Cities Report 2006/7
[4] UN-HABITAT, 2006, “The State of the World’s Cities Report 2006/7

29- كذلك سوف يؤدي النمو السكاني السريع إلى إجهاد ملحوظ لقاعدة الموارد الطبيعية. ووفقا للوكالة الدولية للطاقة الذرية[5]، فإن الطلب العالمي على الطاقة الأساسية سوف يزداد بما متوسطه 1.6 في المائة سنويا خلال العقدين القادمين. وإن أكثر من 70 في المائة من الزيادة في هذا الطلب سوف تأتي من العالم النامي.

30- وتشير تقديرات منظمة الأغذية والزراعة[6] إلى أنه بحلول عام 2050 سيحدث تقدم كبير بشكل مطرد في مواجهة نقص التغذية، ولكن هذا التقدم لن يترجم إلى انخفاض في مجموع عدد ناقصي التغذية بسبب النمو السكاني.

فجوة التمايز بين الجنسين

31- تضطلع المرأة بدور محوري في مجالات إنتاج الأغذية وتوفيرها وإعدادها وهي المنتج الرئيسي للمحاصيل الأساسية في العالم وتقدم نحو 90 في المائة من المتحصلات الغذائية لفقراء الريف. ومع هذا، فإن الغالبية العظمى من الجياع في الوقت الراهن هي من النساء والفتيات. ولا تزال مشكلات الجوع والتباين بين الجنسين كبيرة في حجمها وأن التقدم العالمي لا زال بعيدا عن المستوى المقبول.

32- وهكذا، فإن التصدي لظاهرة الجوع وسد فجوة التباين بين الجنسين عمليتان مترابطتان. فالعلاقة بين محاربة الجوع ومعالجة التباين بين الجنسين هي مسار ذو اتجاهين، إذ أن منافع أحدهما تغذي نجاح الآخر، ويعد ترويج المساواة بين الجنسين، وتمكين المرأة (الهدف 3 للألفية) من أفضل الاستراتيجيات لمكافحة الجوع وسوء التغذية[7] إضافة إلى ذلك، فإن معالجة الاحتياجات والمعارف التغذوية لدى المرأة يعد أمرا أساسيا لسد فجوة التباين بين الجنسين وكسر حلقة الجوع. وهذا يؤثر أيضا على سائر الأهداف الإنمائية للألفية كوفيات الرضع (الهدف 4) وتحسين صحة الأم (الهدف 5)، وتحقيق التعليم الأولي الشامل (الهدف 2).

33- إضافة إلى ذلك، تسهم التأثيرات المحتملة للجهود المتواصلة في مجال تعليم النساء والفتيات في تخفيض معدلات سوء التغذية وفي تحقيق زيادة في الإنتاج الزراعي.

34- ووجدت دراسة أعدها المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية أن منزلة المرأة - وتعرف بأنها سلطة المرأة مقارنة بسلطة الرجل في أسرهم ومجتمعاتهم وأوطانهم – تؤثر كثيرا على تغذية الأطفال. فالمرأة، ذات المنزلة الأعلى تتمتع عادة بوضع تغذوي أفضل وتقدم رعاية أفضل لأطفالها[8]. كذلك فإن الدور المحوري للمرأة في الأسرة يعني أنها الفاعل الرئيسي في تعميق الوعي وزيادة المعرفة.

الاتجاهات الراهنة في البيئة الطبيعية

تزايد عدد الكوارث الطبيعية

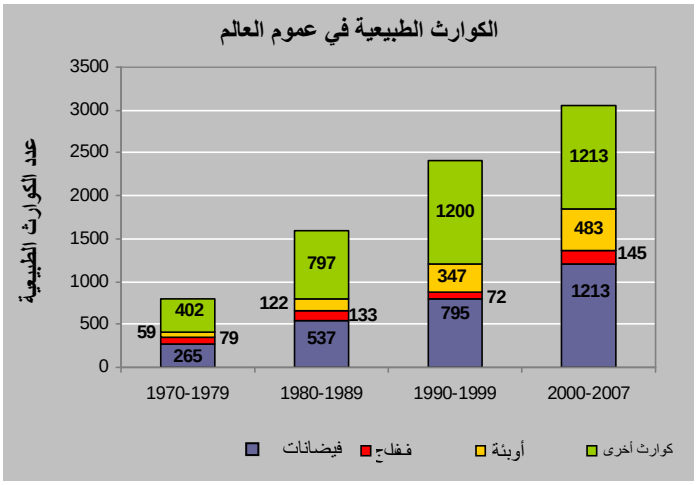
35- وفقا لإحصاءات مركز بحوث علم أوبئة الكوارث، فقد ازداد عدد الكوارث الطبيعية مما يتراوح بين 200 و250 كارثة في أواسط التسعينات إلى ما يتراوح بين 400 و450 كارثة في السنة في الفترة 2000 و2005. لهذا يجب على **البرنامج** أن يستعد لمواجهة عدد متزايد من الكوارث الطبيعية في السنوات القادمة. وتعتمد مقدرة البلدان على التصدي لهذه

[6] FAO, 2006, "World Agriculture: Towards 2030/2050".

[7] FAO, 2005, "The State of Food Insecurity in the World 2005".

[8] IFPRI, 2005, "Women: Still the Key to Food and Nutrition Security

الكوارث على مستوى نموها. إضافة إلى ذلك، فإن الكوارث المتكررة يحتمل أن تؤثر سلبا على اتجاهات التنمية الإيجابية ويخلق مشكلات في سوء التغذية حتى في البلدان التي أخذت تحقق تقدما في محاربة الجوع.



المصدر: مركز بحوث علم أوبئة الكوارث، 2007

36- وبصورة متزايدة، فإن هذه الأزمات يمكن أن تنجم عن عوامل تتعلق بتغير المناخ العالمي أو تتفاقم بسببها.

تغير المناخ

37- يحتمل أن يكون تغير المناخ واحدا من أهم التحديات التي تواجه العالم خلال العقود القادمة، الأمر الذي يستلزم استثمارات مهمة من جانب البلدان المتقدمة والنامية على السواء في قدراتها على المرونة والتكيف. ويرتبط تغير المناخ بشدة مع زيادة وتيرة وحجم الأحداث المناخية القصوى من قبيل الجفاف والفيضانات. كذلك يرتبط بالتغيرات في المواسم الزراعية وازدياد وتيرة وتفشي الأمراض والتغيرات في أنماط الهطول[9]. وهذه العوامل مجتمعة يمكن أن تزيد الهشاشة إلى حد خطورة انعدام الأمن الغذائي. وفي واقع الأمر، فإن أحدث البحوث تشير إلى أن الاحترار في الآونة الأخيرة أخذ يؤثر فعلا في غلة المحاصيل على الصعيد العالمي[10].

38- فعلى امتداد عام 2007، نشرت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ تقارير تقييمية جديدة توجز رؤية وتوقعات الخبراء الراهنة حول تغير المناخ. ووفقا للنتائج التي توصلت إليها الهيئة، فإن الاحترار الفعلي لنظام المناخ يبدو جليا[11]، وأن أولئك الأشد فقرا سوف يتأثرون على نحو متفاوت[12]. أضف إلى ذلك، فإن أفريقيا ربما تكون واحدة من أشد القارات هشاشة إزاء تقلب المناخ وتغيره بسبب الإجهادات المضاعفة وانخفاض القدرة على التكيف. وعلى سبيل المثال، تشير توقعات الهيئة بشأن تأثيرات تغير المناخ في أفريقيا إلى خسائر بالغة في الناتج المحلي الإجمالي وتفاقم سوء التغذية، والإجهاد بسبب قلة المياه، وتقليص في فترة الموسم الزراعي وفي إمكانيات الغلة.

---

[9] *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Intergovernmental Panel on Climate Change (الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ)

[10] *Global scale climate–crop yield relationships and the impacts of recent warming*. David B Lobell and Christopher B Field, Environment Research Letters. (March 2007).

[11] *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*, Energy and Environment Directorate, Lawrence Livermore National Laboratory, Livermore, CA 94550, USA

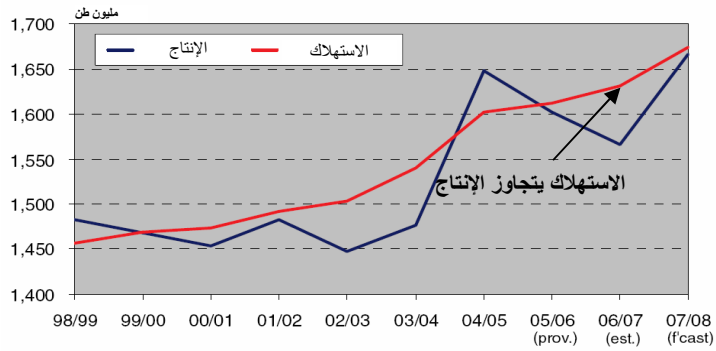
[12] IPCC *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Department of Global Ecology, Carnegie Institution, Stanford, CA 94305, USA

39- إن تغير المناخ ربما يعيق مقدرة العالم على إشباع جميع مصادر الطلب على الأغذية، حيث يتوقع له أن يؤدي إلى انخفاض الغلة الزراعية مع مضي الوقت في المناطق الدافئة وربما يسهم في الضغوط على الإمدادات الغذائية في تلك المناطق.

تنامي الطلب في أسواق السلع الزراعية

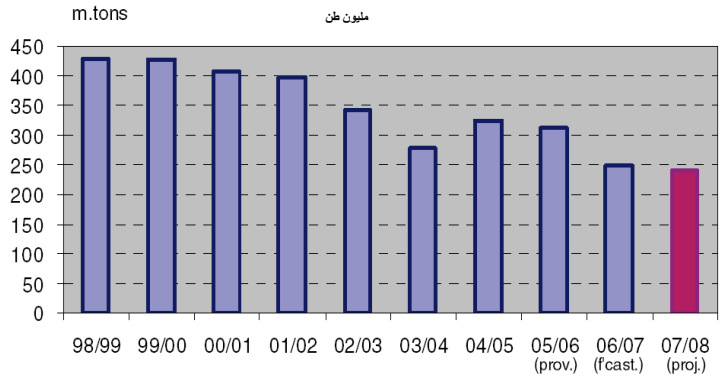
40- ازداد الطلب على السلع الزراعية بسبب النمو الاقتصادي والسكاني العالمي وتزايد الطلب على اللحوم ومنتجات الألبان في العديد من البلدان النامية، وفوق ذلك، الطلب على الحبوب والبذور الزيتية لإنتاج الوقود الحيوي. ويمكن أن تؤدي هذه التطورات إلى ارتفاع أسعار السلع الزراعية، ووفقا لمجلس الحبوب الدولي، يتوقع للمخزونات العالمية من الحبوب أن تنخفض في الموسم 2007-2008 إلى أقل مستوى لها منذ 30 عاما. ويمكن لهذه التطورات أن ترفع الأسعار الزراعية في الأجلين القصير والمتوسط - وتغير الاتجاه طويل الأجل لانخفاض الأسعار - وتزيد تقلباتها، ذلك أن النموذج الراهن للوقود الحيوي الذي يعتمد على المحاصيل ربما يعزز بصورة أكثر الارتباطات بين سعر الطاقة وأسعار السلع الزراعية.

إنتاج الحبوب واستهلاكها على الصعيد العالمي



المصدر: *تقرير عن سوق الحبوب. مجلس الحبوب الدولي. 2007*

المخزونات العالمية من القمح والحبوب الخشنة في نهاية المدة



المصدر: *تقرير عن سوق الحبوب. مجلس الحبوب الدولي. 2007*

41- نظرا لأن حبوب إنتاج الغلال تمثل المصدر الأهم لأغذية السكان في أنحاء العالم، ولأن هناك أكثر من 850 مليون شخص لا يزالون يعانون من نقص التغذية، فإن ارتفاع أسعار الأغذية يمكن أن يقلص إمكانات حصول أشد المجموعات

الاجتماعية ضعفا على حبوب الغلال ويؤدي إلى استفحال أوضاع البلدان المستوردة الصافية للأغذية ذات الدخل المنخفض. وفي واقع الأمر، فإن العديد من صغار المزارعين في البلدان النامية هم مشترون صافون للأغذية وسوف يتأثرون سلبا بارتفاع أسعار الأغذية. ولكن في بعض الحالات قد يحقق ارتفاع أسعار المحاصيل فوائد لبلدان نامية معينة أو لصغار المزارعين، خاصة الذين يزرعون هذه المحاصيل.

42- ولقد ازدادت تكاليف المشتريات التي يتحملها **البرنامج** بنسبة 45 في المائة فيما يخص الذرة والقمح، و65 في المائة فيما يخص الأرز، بين يناير/كانون الثاني 2002 ويناير/كانون الثاني 2007. وفي غضون هذه الفترة، ارتفع سعر النفط الخام بنسبة 165 في المائة، كما ارتفعت أجور الشحن بنسبة 40 في المائة. وسوف تترتب على ذلك تبعات بالنسبة **للبرنامج**، كما تتطلب إجراء المزيد من التعديلات في الأسلوب الذي يتبعه **البرنامج** في تنفيذ أنشطته.

الاتجاهات الراهنة الأخرى ذات الصلة

43- تؤدي التحسينات التكنولوجية إلى زيادة سرعة وفعالية الاتصالات والقدرة على تبادل المعلومات والتنسيق والإشراف والإنذار المبكر. ومع استمرار تقدم التكنولوجيا المستخدمة في هذه المجالات فإن الاستثمارات المعززة تتيح فرصا هائلة لتحسين الأسلوب الذي يستخدمه **البرنامج** في تقديم المساعدات الغذائية.

44- تتسم الأماكن التي يمارس فيها **البرنامج** تدخلاته بشدة انعدام الأمن، سواء فيما يتعلق بمتلقي المساعدات أو بموظفي **البرنامج**. وتؤثر هذه المخاطر الأمنية تأثيرا سلبيا على شكل وتكاليف وفعالية عمليات **البرنامج**، وهو تحد كبير يتعين على المنظمة أن تواجهه باستمرار في السنوات القادمة.

الاتجاهات الراهنة للاستجابات القطرية

45- تستجيب الحكومات القطرية لهذه التحيات العالمية الخارجية. والواقع أن العديد من التغيرات القطرية تحدث بالفعل على المستويين القطري والإقليمي، ولعل من أبرزها زيادة مشاركة السلطات القطرية في الجهود المتعلقة بالحد من الجوع وتخفيف وطأة الفقر، فضلا عن سعيهم إلى تحقيق المزيد من التناغم والتناسق لعمليات الأمم المتحدة. مثال ذلك أن عمليات استراتيجية الحد من الفقر أصبحت تدرج في جدول أعمال ما يقرب من 70 بلدا في أرجاء العالم.

46- وقد ترتبت على هذه التطورات نتاج تتعلق بأسلوب إدارة المساعدات الإنمائية الرسمية. على سبيل المثال، أصبحت نسبة كبيرة بشكل قياسي من هذه المساعدات يقدم بدعم مباشر من الميزانيات رهنا بمراعاة الأولويات الوطنية، وذلك تسليما بالمسؤولية الأساسية التي تتحملها الحكومات وتزايد قدرتها على السعي إلى تحقيق أهدافها الإنمائية. وهذا يعني أيضا أن البلدان ذاتها هي التي تقرر بصورة متزايدة تخصيص الأموال وليس عواصم الجهات المانحة، وأنه أصبح يمكن لتدخلات الوكالات الدولية أن تركز على دعم وتعزيز السياسات القطرية الوطنية الناجحة.

47- وبفضل السياسات الوطنية الصائبة التي تستند إلى الدعم المستدام والمناسب من الجهات المانحة، استطاعت بلدان معينة، مثل تايلاند وشيلي وغانا، أن تحقق خفضا هائلا في انتشار الجوع والمشكلات المرتبطة به. وهذه الأمثلة تدل على أنه يمكن تحقيق النجاح، وهو ما يشجع البلدان والمجتمع الدولي على اتخاذ المزيد من الإجراءات لمكافحة الجوع.

48- وقد أولي أيضا اهتمام أكبر لأخذ وجهات نظر الفقراء عند تحديد الأولويات وتصميم البرامج الإنمائية.

الاتجاهات الراهنة في إصلاح الأمم المتحدة

49- تواجه الأمم المتحدة طلبات متزايدة في الوقت الراهن من جانب العديد من دولها الأعضاء، بأن تقدم معونتها "كمنظمة واحدة" خصوصا فيما يتعلق ببرنامج منسق على مستوى المنظمة يتناول الأنشطة الإنمائية والإنسانية على المستوى القطري وتقوم على أساس تحقيق قيمة مضافة والاستفادة من المزايا النسبية. وقد تضمن تقرير نوفمبر/تشرين الثاني 2006 للمجموعة السامية للتنسيق على مستوى المنظومة والتابعة للجمعية العامة مجموعة شاملة من التوصيات. وأشارت المجموعة، بوجه خاص، إلى القضايا المتعلقة بالبيئة وتبادل أفضل الممارسات. وقد حظيت الإجراءات المتعلقة بزيادة تناسق برمجة الأمم المتحدة على المستوى القطري بالتأييد في استعراض السياسات الشامل الذي تجريه الجمعية العامة للأمم المتحدة كل ثلاث سنوات حول الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية وكذلك في إعلان القمة العالمية لعام 2005 وفي إعلان باريس حول تنسيق المعونة. وسوف تتواصل المناقشات الحكومية الدولية حول سرعة ونطاق إصلاحات الأمم المتحدة في عام 2007، خصوصا في سياق الاستعراض الشامل لهذا العام. ومع أنه يتعذر التنبؤ بالحصيلة الحقيقية لهذه المناقشات، فإنه من المحتمل أن تتواصل التحركات في اتجاه منظومة للأمم المتحدة أكثر تناسقا.

50- وفي مجال التنمية، تركزت جهود إصلاح الأمم المتحدة على برمجة أكثر توحدا وتنسيقا على المستوى القطري، معززة خطة للتنمية تقوم على الأهداف الإنمائية للألفية على المستوى القطري. وإن **البرنامج** عضو في اللجنة التنفيذية للجماعة الإنمائية للأمم المتحدة، التي تضم أيضا برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان. وفي المجال الإنساني تركز الاهتمام على الاستجابة الإنسانية السريعة والقابلة للتنبؤ، فضلا عن الشراكات الأوسع والأكثر مساواة فيما بين الأمم المتحدة والحكومات القطرية والمنظمات غير الحكومية. و**البرنامج** عضو أيضا في اللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية التي يرأسها مكتب الأمم المتحدة لتنسيق المعونة الإنسانية، وتضم أيضا في عضويتها اليونيسيف ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الصحة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وسواها فضلا عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات التي تشمل أهم المنظمات غير الحكومية والجهات الإنسانية الفاعلة في الصليب الأحمر. وسعت جداول الأعمال المتعلقة بإصلاح المعونات الإنمائية والإنسانية نحو تقسيم أكثر منهجية واضح للعمل فيما بين الوكالات، على أن تحدد أدوار القيادة والتنسيق على المستوى القطاعي. وتستكشف جهود الإصلاح هذه عن نهج تجديدية لترتيبات تمويل "مجمعة" على المستوى العالمي والقطري كما تسعى إلى زيادة التنسيق بين الوكالات في ممارسات الأعمال (الموارد البشرية والتمويل واللوجستيات والاتصالات والمشتريات). ومن الموضوعات الأساسية الأخرى أنه يجب على وكالات الأمم المتحدة والمجتمع الدولي الأوسع ضمان استدامة تدخلاتهم.

51- وكان لإصلاحات الأمم المتحدة هذه تأثير مهما على أنشطة **البرنامج** في المجالين الإنمائي والإنساني، ويحتمل أن يتزايد تأثيرها على **البرنامج** خلال فترة الخطة الاستراتيجية القادمة. وإن القرارات المقبلة حول سياسات **البرنامج** وإجراءات التمويل، ومناهج البرمجة وأساليب العمل والخدمات التشغيلية (كاللوجستيات واتصالات الطوارئ) سوف تحتاج بصورة متزايدة إلى أن تأخذ في الحسبان سياسات وممارسات منظومة الأمم المتحدة، فضلا عن وضع تقديرات بعناية أكبر بشأن كيف يمكن **للبرنامج** أن يحقق قيمة مضافة وأن يحقق الأثر المنشود بناء على مزاياه النسبية بالتعاون الوثيق مع شركائه. لذلك سوف يصبح التطوير الفعال لشراكات **البرنامج** أمرا أكثر أهمية. لذلك يتعين على **البرنامج** أن يبني قدراته في مجال التنسيق والقيادة ما بين الوكالات في مجال الاختصاصات الرئيسية – الجوع واللوجستيات وتكنولوجيا الاتصالات ومعلومات الطوارئ – لاسيما أنه تم تعيين **البرنامج** ليكون بمثابة الوكالة الرائدة للمجموعة اللوجستية والمشاركة في قيادة مجموعة اتصالات الطوارئ، ضمن منظومة الأمم المتحدة.

الملحق الثاني

الخطة الاستراتيجية لبرنامج الأغذية العالمي (2008-2011): مذكرة المعلومات الأساسية الثانية

أدوات ونُهج **البرنامج** في مكافحة الجوع

أولاً – مقدمة

1- مازال السياق الذي يعمل فيه **البرنامج** حالياً يشهد تطورات مستمرة. وتفرض البيئة الخارجية طلبات متزايدة وتحديات جديدة، فضلاً عما تشكله من تهديدات، مثل تغيُّر المناخ الذي يمكن أن يعكس مسار كثير من التقدم المحرز حتى الآن في تحقيق الهدف الإنمائي الأول للألفية المتمثل في تخفيض الجوع بمقدار النصف. كما أن التكنولوجيات والتقنيات والمعارف الجديدة، إلى جانب إمكانية تعبئة مزيد من الوعي، تفتح في الوقت ذاته الباب أمام مكاسب تاريخية في الكفاح العالمي ضد الجوع. ونوقشت تلك الجوانب وغيرها من الجوانب ذات الصلة خلال المشاورة الأولى التي أجراها المجلس التنفيذي حول الخطة الاستراتيجية 2008-2011 في أغسطس/آب 2007، وشكّلت تلك الجوانب محور التركيز الرئيسي في "مذكرة المعلومات الأساسية" عن *البيئة الخارجية* التي ناقشها المجلس التنفيذي في ذلك الاجتماع.

2- كما يتمثل جانب من السياق الأوسع للخطة الاستراتيجية 2008-2011 في الطلبات المكثّفة التي تواجهها منظومة الأمم المتحدة ذاتها من دولها الأعضاء بالعمل "كمنظمة واحدة"، بما في ذلك الإصرار على مزيد من الاتساق على نطاق المنظومة في العمليات والبرمجة على المستوى القطري. ومازالت الموارد محدودة بينما تزداد تكاليف السلع والتكاليف الأخرى زيادة كبيرة في الوقت الذي تزداد فيه الاحتياجات غير الملباة، مما يؤكد الحاجة إلى الشراكة وكفالة توجيه موارد **البرنامج** واهتمامه إلى المجالات التي يتمكن في إطارها تحقيق قيمة مضافة ومزايا نسبية وأثر أكبر.

3- ومن الناحية المفاهيمية، ينبغي أن تساعد الخطة الاستراتيجية **للبرنامج** 2008 -2011 على تحديد التهديدات والتحديات والفرص، والتنبؤ بها قدر المستطاع، في معركة بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، لا سيما غاية تخفيض نسبة الجوع العالمي إلى النصف بحلول عام 2015. ويشمل ذلك في جانب منه الاعتراف بالتناقض المتزايد بين الأدوات الحالية التي تستخدمها المنظمة وبين الطابع المتغير الذي ينطوي عليه الجوع العالمي، والتصدي لهذا التناقض بما يتماشى مع ما يسمى "اتفاق برلين" بشأن مستقبل المساعدة الغذائية. ويتعين على الخطة أيضا أن توفر إطارا واضحا للأولويات بغرض مواجهة هذه المخاطر والتحيات واستغلال الفرص المتاحة.

4- ومن الناحية التشغيلية، ينبغي أن تساعد الخطة الاستراتيجية **البرنامج** على تلبية الاحتياجات المتنامية التي يتطلبها تركيزه الرئيسي على تلبية الاحتياجات المرتبطة بالجوع في حالات الطوارئ بين الأشخاص الأشد ضعفاً، الذين تشكل النساء والأطفال أغلبيتهم الساحقة. وينبغي في الوقت ذاته أن تضع الخطة الاستراتيجية **البرنامج** في سياق المجتمع الدولي الأوسع الذي تزداد حاجته إلى العمل معاً من أجل مواجهة التحديات الجديدة الصعبة التي ما زالت تنتظره. ويعني ذلك في

جانب منه نشر و/أو استحداث أدوات ملائمة، وحيازة الأدوات المناسبة ونشرها لتلبية تلك الاحتياجات الرئيسية والتغلُّب على تلك التحديات مع الأخذ في الاعتبار أن الحاجة قد تستدعي تعبئة أنماط وموارد جديدة للتمويل، لاسيما في سياق الموارد التي تعبأ من خلال أطر الاستجابة التي تقودها البلدان.

5- ومن الناحية السياسية، ينبغي أن تساعد الخطة الاستراتيجية على بناء توافق جديد في الآراء بين الدول الأعضاء حول أدوار **البرنامج** ومسؤولياته المعيَّنة في مواجهة تحديات الجوع في القرن الحادي والعشرين، وكيفية ربط تلك الأدوار والمسؤوليات بأدوار ومسؤوليات الجهات الفاعلة الأخرى من أجل سد الثغرات الواسعة والخطيرة في كثير من الأحيان التي ما زالت قائمة في البنيان الإنساني العالمي. ويشمل ذلك ثغرات مهمة بين احتياجات الطوارئ والحلول المستدامة للجوع على الأجل الأطول، وبين الموارد وولايات مختلف الوكالات والجهات الفاعلة التي تسعى إلى تلبية احتياجات الأشخاص الأشد ضعفاً.

ثانياً – السياق المتغير والاحتياجات المتنامية

6- شهدت البيئة الخارجية التي يعمل فيها **البرنامج** تغيرات مهمة خلال العقد الفائت. وحدثت تحولات مهمة في بيئة المعونة الغذائية والتمويل، بما في ذلك انخفاض الفوائض الغذائية المتاحة وارتفاع أسعار السلع الغذائية، وزيادة المساهمات النقدية وزيادة عدد البلدان التي تؤيد تقديم الدعم المباشر للميزانيات، فضلاً عن ازدياد القلق بشأن ارتفاع عدد الكوارث الطبيعية وتفاقم التفاوتات الاقتصادية. وتسارعت وتيرة هذه التغيرات خلال السنوات الأخيرة. وتطلعاً إلى المستقبل فإن هذه التغيرات وغيرها من المسائل، بما في ذلك فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والأوبئة الأخرى، وتغيُّر المناخ، والنمو السكاني، والتكنولوجيات الجديدة، ستسهم في زيادة التحديات التي تواجه البيئة الخارجية **للبرنامج** ومهمة تلبية الأهداف الإنمائية للألفية.

7- وكما لوحظ خلال المشاورة التي عُقدت في أغسطس/آب فإن الكثير من تلك التطورات قادر على إحداث تغييرات جذرية في البيئة التي يعمل فيها **البرنامج**. وسوف تتطلب بعض التطورات أن يعيد **البرنامج** التفكير، بل وربما إعادة صياغة، أدوات استجابته بما يتفق مع الأولويات والاستراتيجيات القطرية ومع هدف سد الثغرة في قدرات البلدان وعدم الازدواج مع الأنشطة الأخرى وقد تدفع تطورات أخرى بالمجتمع الدولي إلى إعادة التفكير، بل وربما تعديل أدوات استجاباته وأساليب استجابته، بما في ذلك الحاجة إلى تحسين معالجة عدد من الثغرات الواضحة والمستمرة. وسوف يكون من الأساسي للمنظمة، وبخاصة الأشخاص الذين نعمل على خدمتهم، فهم هذه الاتجاهات، بل وتوقعها حيثما أمكن.

8- وعلى المستوى القطري، يزداد التشديد بحق على القيادة القطرية في جميع جوانب الأنشطة، وزيادة دور الحكومات في الجهود المرتبطة بالحد من الجوع والتخفيف من وطأة الفقر. وتتجلى مظاهر هذا الاتجاه في التحول الشديد نحو المساعدة الإنمائية الرسمية في شكل دعم مباشر للميزانية وفقاً للأولويات الوطنية؛ والدور الأقوى الذي تضطلع به الحكومات الوطنية في عمليات استراتيجية الحد من الفقر؛ والتوجه القوي من الكثير من البلدان النامية نحو زيادة الاتساق وتقليل الاتصال بالشركاء الخارجيين، (بما في ذلك منظومة الأمم المتحدة).

9- غير أن الاتجاهات المشتركة على المستوى القطري لا تعني أن كل البلدان تواجه نفس القضايا. فالجوع في أفريقيا وأمريكا اللاتينية، على سبيل المثال، يحدث في ظل سياقات شديدة الاختلاف، بحيث أن أي محاولة لتعميم طبيعة المشكلة سوف تؤدي، على الأرجح، إلى وضع سياسات مضللة تقوم على أساس "مقاس واحد للجميع". لذلك فإن الأوضاع المختلفة

تتطلب استجابات استراتيجية مختلفة. وحتى يمكن الاستجابة لهذه الفروق قد يتطلب الأمر النظر إلى الفئات والنماذج التقليدية من منظور جديد.

10- وبات من الواضح بشكل متزايد أن ما هو مطلوب ومتوقع من **البرنامج** يمر بحالة من التغيُّر المستمر، وهو ما لا يقل أهمية عن السياق العالمي المتغير الذي سيعمل فيه **البرنامج**. وفي ظل تحسُّن فهم أسباب الجوع وحلوله فقد ازدادت في المقابل الطلبات التي تدعو **البرنامج** إلى توسيع أدوات مكافحته للجوع لتتجاوز مجرد توصيل السلع بينما ظل حجم الموارد المطلوبة للقيام بهذه المهام غير مؤكد. وبالمثل ازداد الاعتراف بقدرة **البرنامج** في مجال الطوارئ واللوجستيات، وكذلك على ضوء أهمية أدواته في مجال هشاشة الأوضاع والوقاية منها، وبرامج الشراء المحلي، وأعماله في مجال الإنعاش من الطوارئ، فقد ازدادت أيضاً الطلبات التي تدعوه إلى استخدام تلك القدرة في أغراض تتجاوز المعونة الغذائية. ومن بين التحديات الكبرى التي سيواجهها **البرنامج** استخدام مجموعة أدواته وشبكة شراكاته في تحقيق أفضل مواءمة للظروف المختلفة للتدخلات إلى جانب تحديد أولويات واضحة لأنشطته. ويجب على **البرنامج** أن يولي اهتماما كبيرا بتنسيق وتكاملية أنشطته مع الآخرين.

11- وفي مطلع مايو/أيار 2007، عُقد مؤتمر في برلين على خلفية اتفاقية جديدة محتملة للمعونة الغذائية. وإن ما استجد أصبح الآن يشار إليه بعبارة "اتفاق برلين" – وهو بمثابة أفكار مشتركة من 100 مشارك من الحكومات الوطنية، والجماعة الأوروبية، ووكالات الأمم المتحدة، وأوساط المنظمات غير الحكومية. ومن أهم نتائجه ما تم التوصل إليه من تفاهم مؤداه أننا نعيش مرحلة ما بعد الفوائض؛ وأن المعونة الغذائية لا يمكن أن تحل كل التحديات التي تواجه الأمن الغذائي أو التنمية؛ وأن المحادثات ينبغي أن تنتقل من المعونة الغذائية، التي كثيراً ما ترتبط على نحو ضيق بالسلع، إلى المساعدة الغذائية بما فيها المعونة الغذائية العينية، والنقود لتسهيل نقل الأغذية والمغذيات الدقيقة؛ وأن المساعدة الغذائية يجب أن تركز على مسببات الجوع؛ وأن وسائل التقدير الحالية وأيضاً قدرات الاستعداد للطوارئ والتصدي لها، ينبغي تعزيزها؛ وأن الربط بين أنشطة الإغاثة والإنعاش وإعادة الإعمار والتنمية يُعد عنصراً حيوياً للإصلاح الأوسع للمساعدات الإنسانية.

12- وفي ظل تفهم **البرنامج** والمجلس التنفيذي للسياق الخارجي المتغير والتطورات الجديدة في فهم الجوع فإن "اتفاق برلين" يشكل منصة مفيدة للانطلاق نحو النظر في أدوات **البرنامج**، بما في ذلك مجموعة الأدوات والنُهج الحالية لمجموعة الاحتياجات والتوقعات الحالية. غير لا يقصد من القضايا المعروضة أدناه ما إذا كان **البرنامج** يستطيع أو ينبغي له أن يحاول الاستجابة لكل قضية أو حاجة، وإنما المقصود منها هو تيسير المناقشات التي تدور بشأن الخيارات والقرارات الصعبة التي يتعين اتخاذها، وهي الخيارات التي يواجهها **البرنامج** وشركاؤه يوميا في الوقت الراهن.

ثالثاً – الأدوات والنُهج

13- قام **البرنامج**، بوصفه منظمة تتمتع بعقود من الخبرة في مكافحة الجوع والتصدي للأزمات، بوضع مجموعة هائلة من الأدوات والنُهج للتصدي للجوع وتلبية الاحتياجات ذات الصلة. وفي كثير من الحالات، مثل أنشطة التوزيع العام للأغذية في حالات الطوارئ المفاجئة، مازالت الأدوات القائمة تلائم الاحتياجات الراهنة. وفي حالات أخرى، كما في حالة التصدي لجوع الأطفال ونقص تغذيتهم أو استخدام القوة الشرائية **للبرنامج** لصالح صغار المزارعين، فإن الأدوات الجديدة و/أو المحسَّنة تشكل شرطاً مسبَّقاً لإحراز تقدم حقيقي. وفي غير ذلك أيضاً من الحالات الأخرى، مثلما في حالة التأمين ضد

مخاطر الأحوال الجوية أو إصلاح البنية الأساسية في حالات ما بعد الصراع، هناك اتفاق حول فائدة الأدوات والنُهج أكثر من الاتفاق حول الدور الذي ينبغي أن يؤديه **البرنامج** في تطوير تلك الأدوات و/أو استخدامها.

14- وتعتبر الشراكات على جانب كبير من الأهمية في إنجاز عمل **البرنامج**. والواقع أن النجاح، سواء في الجهود الأولية أو في عمليات الطوارئ أو خلال الانتقال إلى حلول مستدامة للجوع، لا يتوقف فحسب على قدرة **البرنامج** وإمكاناته، بل يعتمد كذلك على مدى نجاح **البرنامج** في إقامة علاقات شراكة مع الآخرين سواء مع الحكومات الوطنية أو وكالات الأمم المتحدة أو المنظمات غير الحكومية الدولية أو الوطنية. وتشكل مساهمة **البرنامج** لبنة مهمة، ولكن ينبغي أيضاً أن تتكامل تلك اللبنة مع الجهود الأوسع التي تشترك فيها الجهات الفاعلة الأخرى. ومن شأن التبكير بإقامة علاقات شراكة أن يساعد على الانتقال بسلاسة وانسحاب **البرنامج** في الوقت المناسب، وتحسين فرص استدامة إنجازات التدخلات.

15- ***أدوات البرنامج للاستجابة في حالات الأزمات.*** عندما تكون المساعدة الدولية مطلوبة للاستجابة لحالات الطوارئ فإن **البرنامج** يكون في طليعة المنظمات التي توجَّه إليها الدعوة للمساعدة. ويشكل تقديم المساعدة بسرعة وبفعالية في حالات الأزمات لإنقاذ الأرواح وسبل العيش حالياً أحد جوانب القوة المعترف بها **للبرنامج**، وتشكل الاستجابة للطوارئ اليوم لُب عمل **البرنامج** ومحور التركيز الرئيسي لموارده واهتمامه. ويعتبر **البرنامج** في حالات الطوارئ الكبيرة عنصراً حيوياً بما يتمتع به من قدرات تشغيلية ولوجستية وغير ذلك من القدرات على التصدي السريع، وهي قدرات لا تتمتع بها أي وكالة أخرى.

16- وتتمثل أهم الأصول التي يعتمد عليها **البرنامج** لأداء هذا الدور في حضوره الميداني العميق والواسع؛ ونهجه الموجه نحو العمل وحل المشاكل؛ وثقافته القائمة على الابتكار العملي والتشغيلي؛ وقدرته على استهداف الأشخاص والمجتمعات المحلية الأشد ضعفاً والوصول إليهم.

17- ومن أمثلة أدوات **البرنامج** في حالات الأزمات الإنسانية ما يلي:

- قدرة **البرنامج** على الإدارة في حالات الطوارئ، وهو ما يمكّنه من الاستجابة بفعالية وكفاءة لاحتياجات الإغاثة؛
- القدرة اللوجستية **للبرنامج** (المواد الغذائية وغير الغذائية) وما يتمتع به من نظم اتصالات في حالات الطوارئ؛
- قدرة **البرنامج** على الاستجابة السريعة في حالات الطوارئ والتوزيع العام للأغذية على نطاق واسع؛
- قدرة **البرنامج** على إجراء تقديرات احتياجات الطوارئ.

18- ويتقلد **البرنامج** دور القيادة في تلك المجالات من خلال مسؤولياته الرائدة في مجموعة اللوجستيات الإنسانية في منظومة الأمم المتحدة، واشتراكه في قيادة مجموعة اتصالات الطوارئ. على أنه بالرغم من السمعة التي يتمتع بها **البرنامج** على نطاق واسع باعتباره المنظمة الفعّالة في الاستجابة لحالات الطوارئ فما زالت هناك فرص مهمة لتعزيز أدوات **البرنامج** في الاستجابة للطوارئ.

19- *أسئلة رئيسية:*

- هل ينبغي **للبرنامج** أن يجعل نفسه في وضع يتيح له تقديم الخدمات اللوجستية للمجتمع الإنساني الأوسع خارج الأمم المتحدة على أساس استرداد التكاليف بالكامل؟

- هل يمكن **للبرنامج**، في الحالات الخاصة التي لا تكون فيها وكالات الأمم المتحدة الأخرى قادرة على أداء مهمتها استخدام قوته الحالية في سياق الاستجابة لحالات الطوارئ من خلال آليات لتحديد الواجبات بين الوكالات، (بما في ذلك مجموعات الأمم المتحدة)، للاستجابة للاحتياجات غير الغذائية الحرجة؟
- هل ينبغي **للبرنامج** أيضا، في حالات الطوارئ، أن يشرع في تنفيذ استجابات طويلة الأجل بشرط أن يتمتع بمزايا نسبية فيها وأن تتوافر له ضمانات معقولة بشأن استدامة هذه الاستجابات؟
- كيف يمكن **للبرنامج** أن يركز أكثر وبفعالية من حيث التكلفة والتوقيت، على الكفاية التغذوية لتدخلاته في حالات الطوارئ باستخدام أطره المتعلقة بالسياسات وتعبئة الموارد؟

20- ***أدوات البرنامج في الحالات الأولية، بما في ذلك الوقاية.*** [1] في ظل استمرار موت الملايين في جميع أنحاء العالم بسبب الآثار المباشرة للجوع، وفي ظل استمرار تصاعد التكاليف الناجمة عن تأخر التدخل، فقد بات لزاماً أكثر من أي وقت آخر زيادة التركيز على الوقاية من المخاطر. وتعتبر الاستثمارات المبكرة في تلك المجالات في كثير من الأحيان الأكثر فعالية من حيث التكلفة من بين جميع التدخلات، وهو ما يمكن أن تقلل من عدد الأزمات أو التخفيف من آثارها وتيسر تنفيذ عمليات **البرنامج** في مجال الطوارئ.

21- ومن المعترف به على نطاق واسع أن **للبرنامج** دوراً يؤديه حتى لو لم يكن هذا الدور محوريا في أوساط المنظمات الإنسانية والإنمائية. وكانت بعض أنواع هذه الأنشطة تمثل بشكل أو بآخر لأمد طويل جانباً من أدوات **البرنامج** على الرغم من أنها كانت في نفس الوقت متأخرة عموماً عن المجالات الأخرى من حيث الموارد والتركيز البرامجي والاهتمام الاستراتيجي. والواقع أن أدوات **البرنامج** في الجهود الأولية، مقارنة بما تتمتع به المنظمة من أدوات كبيرة وقوية وثابتة في التصدي للطوارئ، أصغر وأقل تطوراً بكثير، بينما ظلت الفجوة في هيكل الأنشطة الإنسانية والإنمائية فجوة واسعة. وعلى أية حال فإنه ينبغي لتدخلات **البرنامج** في هذه المجالات أن توجه بحسب الأولويات القطرية مثل تلك التي تعبر عنها استراتيجيات الحد من الفقر، فضلا عن تأثير **البرنامج** المعترف به وما يحققه من قيمة مضافة وما يتمتع به من مزايا نسبية. وينبغي أيضا أن تكون تدخلات **البرنامج** جزءا من استجابات الجهات الفاعلة الأخرى ومكملة لها.

22- ومن أمثلة أدوات **البرنامج** في الحالات الأولية ما يلي:

- دعم نظم الإنذار المبكّر التي تساعد على تحديد المخاطر والتنبؤ بها، فضلاً عن تنظيم الاستجابة في حال وقوع المخاطر؛
- دعم شبكات الأمان الاجتماعية التي تساعد على التخفيف من أثر عواقب الكوارث على الأجلين القصير والطويل؛
- التخطيط للطوارئ الذي يعزز قدرة **البرنامج** على الاستجابة للطوارئ السريعة؛
- أدوات استهداف وتحليل الجوع (مثل تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها)؛
- تعزيز القدرات حيثما أمكن مع الحكومات والمجتمعات المحلية في المناطق التي يتمتع فيها **البرنامج** بخبرة مرتبطة بالحالات الأولية.

23- على أن إعطاء مزيد من الأولوية للاستعداد وتحليل هشاشة الأوضاع والتخفيف من الآثار والحد من المخاطر والوقاية منها، ووضع ذلك في صميم إطار عمليات وسياسات **البرنامج**، سيشكل تغييراً في النهج الذي يتبعه **البرنامج** حالياً.

[1] التعريف: حسب التعريف المستخدم في الوثيقة فإن الوقاية تعني فئة التدخلات التي يمكن أن تحول أو تعرقل أو تقلل سبل العيش أو أثر ظاهرة ما قبل أن تحدث. كما يقصد بالوقاية جهود تخفيف الأضرار قبل وقوع الأزمة

ويحمل إطار دورة الجوع في طياته مزيداً من التركيز على تجاوز الأنشطة الأكثر ارتباطاً بالكوارث وحالات الطوارئ المفاجئة، وتركيز ما يكفي من الموارد والاهتمام على الحالات اليومية التي يتسبب فيها ارتفاع معدلات النقص المزمن في التغذية في إزهاق أعداد كبيرة من الأرواح، وضياع الإنتاجية، والإضرار بالتنمية المجتمعية والوطنية الشاملة. وقد يحمل ذلك في طياته على سبيل المثال ما يلي:

- ضرورة أن يركّز **البرنامج** مزيداً من الاهتمام البرامجي على الرَضع والمراهقات والنساء الحوامل والأمهات المرضعات في جميع الحالات؛
- أن يركز **البرنامج** بقوة أكبر على توفير التغذية الأساسية باعتبارها وسيلة لاتقاء الطوارئ التغذوية والتخفيف من أثر الكوارث؛
- أن تشكل أيضاً المسائل المرتبطة بالممارسات الصحية وممارسات النظافة الصحية والرعاية جزءاً لا يتجزأ من معادلة **البرنامج**؛
- زيادة الاهتمام البرامجي بالبنية الأساسية في المجتمعات المحلية لمنع وقوع الأزمات/التخفيف من آثارها، لا سيما الكوارث الطبيعية، والتكيف مع تغيُّر المناخ؛
- زيادة الاهتمام البرامجي بتعزيز القدرات الوطنية.

24- *أسئلة رئيسية:*

- ما هو نطاق استخدام أدوات **البرنامج** في اغتنام فرص الوقاية والفرص الأولية الأخرى؟ وبصفة خاصة هل ينبغي أن يقتصر ويركز على دعم أنشطة الآخرين وعلى تعزيز قدرات الحكومات في هذه المجالات؟ أو هل ينبغي **للبرنامج** أن يستثمر البرامج المبتكرة المتعلقة بعمليات الوقاية بشرط أن تنطوي هذه البرامج على إمكانيات لسد الفجوات المعترف بها في هيكل الأنشطة الإنسانية؟
- هل تتطلب التحولات في البيئة الخارجية – مثل ازدياد التقلبات الجوية، والنمو السكاني، وارتفاع أسعار الأغذية - بإلحاح زيادة كبيرة في التركيز على الوقاية؟
- هل ينبغي أن يواصل **البرنامج** مع منظمة الأغذية والزراعة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، والجهات الأخرى، استكشاف سُبل معالجة القضايا المشتركة المرتبطة بالتخفيف من المخاطر وتمويلها بصورة مشتركة، بما في ذلك إمكانية إنشاء مركز للتخفيف من المخاطر للوكالات التي تقع مقارها في روما وللشركاء الآخرين؟

25- ***أدوات البرنامج في الإنعاش وسد الفجوة للتوصل إلى حلول طويلة ومستدامة للقضاء على الجوع.*** إن تيسير النهوض بسلاسة وفعالية من الأزمات بالعمل ضمن الأطر التي تحددها الحكومات والشركاء في دفع الجهود الحاسمة لإعادة الإعمار، وكفالة الانتقال بسلاسة وفي الوقت المناسب من التدابير الخاصة القصيرة الأجل إلى الحلول المستدامة والأطول أجلاً للجوع، هو في كثير من الحالات من بين أهم ما يضطلع به **البرنامج** من مهام. ويمكن **للبرنامج** من خلال تلك الجهود مساعدة الأفراد ليس فقط على البقاء على قيد الحياة، بل وكذلك على النهوض، وبالتالي السماح بنقل دور **البرنامج** إلى الأنشطة والحلول المستدامة على الأجل الأطول. ويساعد **البرنامج** على إعطاء المجتمعات المحلية الإطار واللبنات التي تحتاجها لتجاوز النقطة الحرجة التي تفصل بين الانتعاش في مرحلة ما بعد الأزمات والحلول المستدامة الأطول أجلاً. ويمكن **للبرنامج** مساعدة البلدان على إعادة إنشاء نظم مؤسسية لمكافحة الجوع بشكل مستدام. كما هو الحال

فيما يتعلق بالحالات الأولية ينبغي لتدخلات **البرنامج** في هذا المجال أن تسترشد على أية حال بالأولويات القطرية وبأثر **البرنامج** وما يحققه من قيمة مضافة وما يتمتع به من مزايا نسبية. كما ينبغي أن تصمم جميع أنشطة **البرنامج** في مجال الإنعاش بغرض معالجتها في أقرب وقت ممكن. وتعتبر استراتيجيات نقل المهام الواضحة والفعالة ذات أهمية بالغة لاستدامة جميع تدخلات **البرنامج** في مجال الإنعاش.

26- على أن ذلك ربما يمثّل من عدة وجوه أصعب تحدٍ يواجهه **البرنامج**، ويجد **البرنامج** نفسه في كثير من الأحيان في مواجهة ثغرات في استجابة المجتمع الإنساني للأزمات الطارئة أو في قدرة النظراء الوطنيين على تحمّل المسؤوليات تدريجياً وإدارة الانتقال إلى سُبل مستدامة لكسب العيش. وتقع بعض مجالات التدخل، مثل المياه، ضمن ولايات مجموعة متعددة من المنظمات. ولا تتمكن الوكالة المسؤولة عن جانب معيّن في الأزمة من التدخل مباشرة في بعض الأحيان وذلك مثلاً بسبب الحضور الميداني المحدود أو الافتقار إلى الموارد. وفي حالات أخرى، قد لا تتمتع الحكومة الوطنية بالقدرة على التدخل وتحمّل مسؤوليات وأعباء متزايدة أثناء انسحاب **البرنامج** تدريجياً من عملية ما. ولذلك فإن قدرة **البرنامج** على تحقيق نتائج ملموسة على أرض الواقع يمكن أن يتقوض بسبب تصدَع البنيان الإنساني الأوسع أو القدرة الوطنية. بل وتتفاقم الحالة وتزداد تعقُّداً بسبب التفاوت المتصل وعدم الاتساق في جهود الإنعاش وإعادة الإعمار، لا سيما في حالات ما بعد الصراع، حيث التقدُّم تصاحبه عثرات في كثير من الأحيان، والتطور في بعض القطاعات تعرقله نكسات في قطاعات أخرى. على أنه بالرغم من الاعتراف المشترك بالأهمية الحاسمة لجهود الإنعاش وإعادة الإعمار وما تنطوي عليه من أثر إيجابي للغاية على الحصائل الكبرى، لا سيما في حالات ما بعد الصراع، فإن دور **البرنامج** في تلك الأنشطة مثار تساؤلات في كثير من الأحيان، بل وحتى في الحالات التي لا توجد فيها أي مخارج بديلة حقيقية على أرض الواقع.

27- وتشمل أمثلة أدوات **البرنامج** في تدخلات الإنعاش وحالات إعادة الإعمار (بما في ذلك الإنعاش في حالات ما بعد الصراع) ما يلي:

- البرامج الغذائية والتغذوية الموجّهة التي ترمي إلى إعادة وضع أسس "العودة إلى الأوضاع الطبيعية" بين الأفراد والمجتمعات المحلية، بما في ذلك البرامج التي تساعد على إعادة بناء البيئات والمجتمعات المحلية؛
- العمليات الخاصة لإعادة بناء النظم المحلية والطرق والبنية الأساسية الأخرى الحاسمة لجهود الإنعاش الوطنية الشاملة، لا سيما الجهود الحاسمة لاستعادة نظم إنتاج وتوزيع الأغذية؛
- المساعدة على تعزيز بناء القدرات في مجال إنشاء وإدارة وصيانة آليات المساعدة الغذائية ونظم الأمن الغذائي.

28- *أسئلة رئيسية:*

- كيف يمكن **للبرنامج** توجيه الاهتمام إلى ثغرة الموارد القائمة في كثير من الأحيان في بيئات ما بعد الصراعات/الكوارث أو يضيقها أو في الفترة الزمنية الفاصلة بين حالة الطوارئ وبين تنفيذ الحلول المستدامة طويلة الأجل؟
- كيف يمكن **للبرنامج** زيادة الاتساق والاستدامة في الاستجابة لحالات ما بعد الصراعات/الكوارث بما في ذلك إقامة الشراكات وتعزيز القدرات، للمساعدة على منع الانزلاق إلى حالة طوارئ؟
- كيف ينبغي **للبرنامج** أن يتصرف في"حالات الطوارئ الهيكلية" التي تتراوح بين الطوارئ والإنعاش لسنوات، إن لم تكن لعقود؟

- ما هو التوازن الذي يجب أن يقوم بين الخدمات المقدمة إلى الحكومات والعمليات المباشرة والشراكة في تدخلات **البرنامج** في حالات الإنعاش وتجسير الفجوات؟

- كيف يكفل **البرنامج** أن يعمل ضمن الأطر الوطنية في الترويج للإنعاش الكامل ويحافظ في الوقت نفسه على فعاليته التشغيلية وتحقيق النتائج المنشودة في ظروف صعبة في أغلب الحالات؟

29- ومن المجالات المثيرة بشكل خاص لقلق **البرنامج** وشركائه الانتقال من التدخلات القصيرة الأجل إلى الحلول المستدامة الأطول أجلاً. ويعتبر مدى اتساع وعمق شراكات **البرنامج** مسألة حيوية لمرحلة التسليم مع الأخذ في الاعتبار أنها ليست غاية في حد ذاتها لأنه يجب على **البرنامج** أن يبحث عن إمكانيات إقامة الشراكات من وجهة النظر العملية بحيث يضع في تقديراته على وجه الخصوص جوانب القوة والثغرات في إمكانات الشركاء على المستوى الميداني. ذلك أن كسر حلقة الجوع يتطلب استجابة إنسانية مصحوبة بتدخلات مستدامة طويلة الأجل للتصدي للأسباب الجذرية للأزمات حتى يمكن تلافي الحاجة إلى مواصلة أو تكرار إجراءات الطوارئ. ولا ينجم الجوع في بعض الأحيان عن تحديات غذائية أو زراعية، بل بسبب تهميش فئات معيّنة، مثل النساء والفتيات، وبالتالي إدامة حلقة الجوع من جيل إلى جيل. وتحتاج تلك الفئات إلى مكافحة الجوع من أجل الحيلولة دون إصابتها بالتقزُّم وإدامة حلقة الجوع. وينبغي مساعدة الحكومات والمجتمعات المحلية في جهودها الرامية إلى التصدي للجوع، بما في ذلك استعدادها للتعامل مع طوارئ الجوع الحتمية وربط تلك الجهود بالحلول الطويلة الأجل. ولذلك فإن تعزيز القدرات على الأجل الطويل و "نقل" أدوات مكافحة الجوع يُعد أساسياً، لا سيما في عهد يشهد زيادة في أسعار الأغذية وظهور حالات طوارئ مناخية. وينبغي اعتبار تدخلات **البرنامج** مسألة ذات أولوية فيما يتعلق بهذه الفجوات التي تضعف كفاءة المعركة العالمية ضد الجوع.

30- ولا يتضح في كثير من الحالات متى وكيف ينبغي على **البرنامج** المساعدة على الانتقال من التدخلات القصيرة الأجل إلى الحلول المستدامة الطويلة الأجل. ومن غير المؤكد بشكل خاص **للبرنامج** وقت وطريقة الاشتراك بدور مباشر ومركّز في مساعدة البلدان والمجتمعات المحلية على تقديم حلول مستدامة وطويلة الأجل في حالات ما بعد الصراع وعلى النطاق الأوسع وذلك بسبب الافتقار إلى توافق في الآراء بشأن دوره. وهذه المسألة مهمة بشكل خاص لأن 90 في المائة من الجوعى في العالم النامي يعانون الجوع المزمن ويخرجون عن نطاق عمليات الطوارئ التي باتت تشكل مجال النشاط الغالب في **البرنامج**. ويلزم توجيه مزيد من الاهتمام لوضع حلول مستدامة وطويلة الأجل للجوع من أجل تخفيض تلك الأعداد وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

31- وتشمل أمثلة أدوات **البرنامج** في المساعدة على وضع حلول مستدامة وطويلة الأجل لمكافحة الجوع ما يلي:

- البرامج الغذائية والتغذوية الموجّهة، مثل التغذية المدرسية، وكذلك برامج دعم سُبل كسب العيش الموجهة، مثل الغذاء مقابل التدريب؛

- استخدام القوة الشرائية **للبرنامج** للمساعدة على ربط صغار المزارعين بالأسواق؛

- تعزيز القدرات وتقديم المساعدة التقنية المرتبطة بسياسات وبرامج المساعدة الغذائية، فضلاً عن الدعوة إلى تلبية الاحتياجات ومناصرة السياسات والبرامج المرتبطة بالجوع؛

- البرامج الموجهة للتصدي لحلقة الجوع بين الأجيال، مثل تدخلات الأم والطفل؛ بما في ذلك "مجموعة التدابير الأساسية" بالاشتراك مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومنظمة الصحة العالمية، والشركاء الآخرين، من أجل كفالة حصول الأطفال على الغذاء، وأقراص إزالة الديدان، والمغذيات الدقيقة، والتدخلات الحيوية الأخرى؛

- البرامج الموجهة لتوفير الأغذية والعناصر الغذائية الأساسية للأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز من أجل المساعدة على استعادة قدرتهم على كسب العيش؛
- البرامج الخاصة لصالح الفتيات، مثل برنامج "الحصة الغذائية الإضافية" في التغذية المدرسية؛
- تسليم المسؤوليات عن أدوات **البرنامج** في مجال "شبكات الأمان من الجوع"، مثل تحليل هشاشة الأوضاع.

32- *أسئلة رئيسية:*

- ما هي الأدوات التي ينبغي أن يضعها **البرنامج** في مجموعة أدوات المساعدة الغذائية بدءاً من الغذاء ووصولاً إلى خيارات الأموال النقدية و/أو القسائم؟
- كيف يمكن **للبرنامج** أن يشترك في نظم "شبكات الأمان من الجوع"؟
- كيف يمكن **للبرنامج** تحسين نقل عروضه لكسر حلقة الجوع إلى الحكومات والوزارات؟
- كيف يمكن للبلدان النامية تحسين دمج التدخلات الأساسية في خططها الإنمائية لصالح الأمهات الحوامل والأطفال في سن ما قبل المدرسة؟ وكيف ينبغي أن يرتبط **البرنامج** بتلك الجهود؟
- هل يمكن **للبرنامج** وشركائه استخدام المدارس كمنطلق أساسي لتدخلاته الغذائية والتغذوية الأساسية، من أجل تكوين "شبكة أمان" للتعلُّم والنمو؟