برنامج الأغذية العالمي
Programme Alimentaire Mondial
World Food Programme
Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الثالثة

روما، 11- 2004/10/14

قضايا السياسات

البند 4 من جدول الأعمال

برنامج الأغذية العالمي وشبكات الأمان القائمة على الغذاء: المفاهيم والتجارب وفرص البرمجة في المستقبل

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/2004/4-A
17 September 2004
ORIGINAL: ENGLISH

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

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي ليقرها

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

مدير شعبة السياسات والاستراتيجية ودعم البرامج (PSP): Mr S. Samkange رقم الهاتف: 066513-2767

مستشار السياسات (PSPD): Mr P. Howe رقم الهاتف: 066513-2865

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

ملخص

يعمل **البرنامج** في مناطق الفقر المدقع حيث تكون الحيـ[illegible]يشة محفوفة بالمخاطر في كثير من الحالات. ولما كانت شبكات الأمان توفر حماية في حالات الصدمات، فإنها تعد أداة حيوية يمكن للحكومات المركزية وبرنامج الأغذية العالمي والشركاء الوطنيين والدوليين الآخرين استخدامها لكفالة الاستفادة منها في بناء سبل العيش مع مساعدة المحتاجين في نفس الوقت. وبالنظر إلى الأهمية المتزايدة لشبكات الأمان في جدول أعمال المعونة، تسعى هذه الوثيقة إلى توفير إرشادات عن دور **البرنامج** فيما يتعلق بهذه الشبكات.

واستنادا إلى تجربة **البرنامج**، يمكن تحديد ثلاثة نماذج للدور الذي يشترك به **البرنامج** فيما يتعلق بشبكات الأمان القائمة على الأغذية: (ألف) المساعدة على إرساء الأساس اللازم لإقامة نظام لشبكات الأمان الوطنية في المستقبل؛ (باء) المشاركة في تصميم وتنفيذ هذا النظام؛ (جيم) المساعدة على تحسين النظام القائم. وفي حالات الطوارئ، يمكن **للبرنامج** تعزيز وتكميل استجابة شبكات الأمان، أو المساعدة على إقامة شبكات أمان كنشاط للمتابعة في الحالات التي لا توجد فيها (النموذجان ألف وباء). وأثناء الإغاثة والإنعاش والتنمية، قد يعمل **البرنامج** في إطار أي نموذج من هذه النماذج، تبعا لظروف البلد. وقد تتطلب أنشطة **البرنامج** بعض التعديلات من حيث التوقيت والمدة عندما تُدمج في شبكة الأمان الوطنية. ويشمل تمويل شبكات الأمان قدرا أكبر من القدرة على التنبؤ بالموارد المقدمة من خلال المساهمات، وخاصة في حالات الانتقال والتنمية.

وعلى الرغم من أن بعض الأنشطة لا تصلح للتنفيذ في حالة شبكات الأمان، فإن دور **البرنامج** يمكن أن يكمل السياسات القائمة، مثل تحفيز التنمية، والمساعدة على كفالة التضافر بين الجهود الوطنية والدولية بما يفيد سبل معيشة الفقراء. وتقدم هذه الوثيقة توصيات بشأن الطريقة التي يمكن بها **للبرنامج** تعزيز قدرته على المشاركة عند الاقتضاء في مختلف مراحل إقامة شبكات الأمان الوطنية.

مشروع القرار*

يقر المجلس التنفيذي الوثيقة "برنامج الأغذية العالمي وشبكات الأمان القائمة على الأغذية: المفاهيم والتجارب وفرص البرمجة في المستقبل" (WFP/EB.3/2004/4-A).

سيعزز **البرنامج** دوره بشبكات الأمان الوطنية القائمة على الغذاء في مختلف مراحل إقامتها، بما في ذلك: (1) المساعدة على إرساء الأساس لإنشاء نظام وطني في المستقبل؛ (2) المشاركة في تصميم وتنفيذ هذا النظام؛ (3) المساعدة على تحسين النظام القائم. وسوف يضطلع **البرنامج** بذلك من خلال العمل في تعاون وثيق مع الحكومات المركزية والشركاء الوطنيين والدوليين والقيام في الوقت ذاته بتحديد استراتيجيات واضحة لإنهاء دور **البرنامج**. وتحقيقا لهذه الغاية، سوف تُبذل الجهود لتعزيز الدراية الفنية في المقر ووضع مبادئ توجيهية مناسبة، وتقاسم أفضل الممارسات، واستطلاع آليات التمويل.

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

مقدمة

1- يعمل **البرنامج** في مناطق الفقر المدقع حيث تتعرض الحياة وسبل المعيشة للخطر في كثير من الأحيان. ويمكن في بعض الحالات أن تمحى بسرعة الفوائد الناجمة في سبل المعيشة عن أي برنامج إنمائي حسن التصميم بسبب الفيضانات أو الانكماش الاقتصادي أو احتدام النزاع. إلى أن يمكن التصدي لحالات الطوارئ، قد تتضرر سبل المعيشة بشدة وقد تستغرق إعادة بنائها سنوات. وفي حالات أخرى، تتقوض سبل معيشة فئات محددة من الأشخاص الذين يعانون من "حالة طوارئ صامتة" بسبب سوء التغذية المزمن واعتلال الصحة جراء الآثار المتراكمة للأزمات وليس بسبب حدث مأساوي واحد. وتكفل شبكات الأمان عدم فقدان سبل المعيشة والاستفادة منها بالأحرى مع مساعدة المحتاجين في نفس الوقت. وهي أدوات يمكن للحكومات المركزية و**البرنامج** والشركاء الوطنيين والدوليين الآخرين استخدامها للحفاظ على فرص الكثير من أشد الأشخاص فقرا وبث الأمل في نفوسهم.

2- وتوفر شبكات الأمان المصممة تصميما حسنا مجموعة من الآليات المؤسسية التي يمكن التنبؤ بها لمساعدة الأسر المنكوبة على مواجهة الصدمات وتلبية احتياجاتهم الاستهلاكية الدنيا. وتقوم الحكومات بتنسيق شبكات الأمان ويتم تنفيذها في كثير من الأحيان بالشراكة مع الوكالات الدولية، مثل البنك الدولي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات الأمم المتحدة كجزء من استراتيجية الحد من الفقر للبلد المعني. وكانت شبكات الأمان فيما مضى تعتبر في كثير من الأحيان تحويلات بسيطة للإغاثة لمساعدة الفقراء على التخفيف من حدة أسوأ الآثار الناجمة عن الصدمات، ولكن ذلك أدى إلى الحد من الفوائد الطويلة الأجل وإثارة مخاطر الإعالة. ولكن من المعترف به الآن على ضوء زيادة الفهم العملي للمخاطر وهشاشة الأوضاع، أن شبكات الأمان، لو نفذت بشكل سليم، لن تكون قادرة فقط على حماية سبل معيشة الفقراء، بل وسيكون لها أيضا شأن كبير في تعزيزها[1].

3- ولشبكات الأمان بالنسبة **للبرنامج** فوائد مهمة ممكنة. فهي في المناطق المعرضة للصدمات تسهل الاستجابة السريعة وينبغي أن تقلل الحاجة إلى تكرار نداءات الطوارئ في الأزمات. وتكمل شبكات الأمان السياسات القائمة مثل تحفيز التنمية من خلال كفالة وضع نظم لضمان سبل المعيشة في حالة وقوع صدمة في المستقبل. وعن طريق دمج أنشطة المساعدة في استراتيجية وطنية، تساعد شبكات الأمان أيضا على تفادي ازدواجية الجهود مع توفيرها في نفس الوقت لإطار لمساعدة الحكومات على وضع نظم مستدامة للمساعدة الغذائية. على أن هذه الشبكات قد لا تمثل في ظروف معينة أنسب خيار لتدخلات **البرنامج**.

4- وبالنظر إلى المكانة التي تحتلها شبكات الأمان في جدول أعمال المعونة وما تتسم به من أهمية **للبرنامج**، فإن هذه الوثيقة السياساتية تقدم إرشادات بشأن دور **البرنامج** فيما يتعلق بشبكات الأمان، وتوضح تطور فهم شبكات الأمان، وتحلل تجارب **البرنامج** في استخدام هذه الأدوات ، وتستطلع الفرص المحتملة لاستخدام شبكات الأمان لزيادة فعالية البرامج في المستقبل.

ثانيا- سياق شبكات الأمان

5- في كثير من البلدان النامية أثناء الثمانينات والتسعينات، كانت الجهود الرامية إلى استئصال الفقر تتم من خلال برامج وسياسات تركز على تعزيز النمو الاقتصادي. وعلى الرغم من أن هذه السياسة ما زالت مهمة، فمن المسلم به الآن على نطاق واسع أن النمو وحده لا يكفي، لأن تحقيق النمو الاقتصادي يستغرق وقتا، بل إن آثاره حتى عندما يتحقق قد لا تتوزع توزيعا متساويا، ومن ثم لا يستطيع كثير من الفقراء الاستفادة مما يوفره من فرص. وقد ثبت من خلال فهم هشاشة الأوضاع والمخاطر أهمية الجمع بين استراتيجيات النمو الاقتصادي وتدابير الحماية الاجتماعية من قبيل شبكات الأمان[2].

6- وتعد استراتيجيات الحماية الاجتماعية نظما متكاملة من التدابير الوطنية المؤسسية التي قد تشمل المعاشات التقاعدية، ومخططات التأمين، وشبكات الأمان. وشبكات الأمان هي مكون الحماية الاجتماعية الموجه إلى أشد قطاعات السكان

---

[1] تشمل بعض المراجع المهمة ما يلي: Some important references include: Devereux, S. 2002. *Social Protection for the Poor: Lessons from Recent International Experience, Institute of Development Studies*. Working Paper No.142. Brighton, UK; World Bank. 2001. *Social Protection Sector Strategy*. Washington DC; Norton, A. *et al.* 2000. *Social Protection Concepts and Approaches. Implications for Policy Practice in International Development*. Working Paper No. 143. London, Overseas Development Institute. For a comprehensive review of the literature, see WFP, 2004. *Vulnerability, Social Protection, and Food-based Safety Nets. Theory, Evidence, and Policy Underpinnings*. Rome. Mimeo.

[2] Holzmann, R. *et al.* 2003. *Social Risk Management: The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World*. Washington DC, World Bank.

ضعفا. وفي الماضي، كانت هناك بلدان نامية كثيرة تستخدم مجموعة من البرامج غير المنسقة التي تتولى تشغيلها عدة أطراف فاعلة. وتختلف شبكة الأمان، باعتبارها نظاما للحماية الاجتماعية، عن المشروعات الفردية من حيث دمج أنشطة كثيرة في نظام مؤسسي يمكن التنبؤ به ويرتكز على إطار لهشاشة الأوضاع والمخاطر.

7- ولهشاشة الأوضاع أهمية حاسمة في فهم الطريقة التي يقع بها الناس فريسة للفقر وسبب بقائهم فقراء[3]؛ فهي دالة على قدرة الأسرة على إدارة المخاطر وتعرضها للخطر. وترتبط القدرة على إدارة المخاطر بقدرة الأسرة على استخدام أصولها البشرية والمادية والمالية والاجتماعية والبيئية، واستراتيجيات سبل المعيشة التي تنتهجها في التعامل مع المخاطر. ويتحدد التعرض للخطر بالبيئة الخارجية، بما في ذلك الحالة الاقتصادية العامة، والإطار السياسي والقانوني الوطني، واحتمالات وقوع الكوارث الطبيعية ونشوب النزاع.

8- ويمكن أن يتسبب التعرض للمخاطر ووقوع بعضها على شكل صدمات[4] في وقوع أضرار جسيمة بسبل معيشة الفقراء[5]. وعندما يتعرض الفقراء للصدمات، فإنهم يعانون من الآثار المباشرة للفقر والجوع، مما يقلل من قدرتهم على الإنتاج وكسب العيش. وبالنظر إلى ضيق هامش بقاء الفقراء، فهم يتسمون في الوقت ذاته بحساسية مفرطة للمخاطر ولا يستطيعون الاستفادة من الفرص التي قد تحسن سبل معيشتهم، مثل الاستثمار في التعليم أو تنويع المحاصيل[6]. ويضطر الفقراء كلما داهمتهم صدمة إلى استخدام استراتيجيات سلبية للتصدي، مثل الحد من استهلاك الغذاء، وبيع الأصول الإنتاجية، وسحب أطفالهم من المدارس. ومن شأن هذه الاستراتيجيات أن تزيد من تقليص قاعدة أصولهم ومن تعرضهم للصدمة التالية. ويشار في كثير من الأحيان إلى هذه الحلقة المفرغة باسم "شرك الفقر."

9- ولا سبيل أمام الفقراء للخروج من شرك الفقر بدون مُعين. فهم يحتاجون إلى مجموعة من الأنشطة الإنمائية وتكميلها بتدابير الحماية الاجتماعية، مثل شبكات الأمان. ومن المهم عند محاولة فهم الطريقة التي تعمل بها شبكات الأمان إدراك أن الفقراء لا يمثلون مجموعة واحدة متجانسة. فالذين يعانون من "الفقر العابر" يدخلون شرك الفقر ويخرجون منه، وأما "الفقراء المزمنون" فيمكثون دوما دون خط الفقر. وعندما يتضرر الفقراء العابرون من صدمة، مثل الجفاف والفيضان وفقدان الوظائف، فهم يحتاجون إلى الحماية والتشجيع لحفزهم على الخروج من شرك الفقر[7].

10- وللفقر المزمن جذور متأصلة. ويتطلب تقديم مساعدات فعالة إلى الفقراء المزمنين مجموعة من تدابير حماية وتعزيز سبل المعيشة وتكميلها بتدخلات للتصدي للقيود الهيكلية المفروضة عليهم[8]. ويندرج الفقراء المزمنون في مجموعتين: القادرين على العمل، والمعالين. وبالنسبة للقادرين على العمل منهم، تكفل لهم وظيفة الحماية التي توفرها شبكات الأمان ألا يقعوا إلى مستويات أدنى من شرك الفقر، وبينما تدعم أنشطة التعزيز سبل معيشتهم إذ توفر لهم منطلقا للتطور في المستقبل. والمعالون يشملون كبار السن، والمعاقين، والمرضى، والمصابين بسوء التغذية الذين يحتاجون إلى دعم مستمر لبعض الوقت على الأقل. ودمج شبكات الأمان الرامية إلى التصدي للفقر المزمن في الأنشطة الإنمائية يساعد هؤلاء المستفيدين على تحقيق مكاسب كبيرة[9].

---

(3) Alwang, J. *et al.* 2001. *Vulnerability: A View From Different Disciplines*. World Bank Social Protection Discussion Paper No.0115. Washington DC.; Webb, P. and Harinarayan, A. 1999. A Measure of Uncertainty: The Nature of Vulnerability and Its Relationship to Malnutrition. *Disasters* 23(4) 292–305.

(4) يمكن أن تتخذ الصدمات عدة أشكال. فنوبات الجفاف والرياح الموسمية والانكماش الاقتصادي، والنزاع، والزلازل، والفيضانات صدمات ضخمة، وهي تؤثر على قطاع عريض من السكان. وهناك صدمات أخرى فردية (أو خاصة) تؤثر على أسر أو مجموعات محددة، بما في ذلك الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/الايدز، أو فقد عائل الأسرة، أو المرض، أو العجز.

(5) يشار دائما إلى "سبل العيش" في سياق الأسرة وليس في سياق الفرد.

(6) Barrett, C.B. *et al.* 2001. Income Diversification and Livelihoods in Rural Africa: Cause and Consequence of Change. *Food Policy* 26(4), 315–333. Ellis, F. 2000. *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*. Oxford, UK, OUP.

(7) تشير الدراسات العملية التي أجريت مؤخرا إلى أنه في الظروف التي ترتفع فيها معدلات دخول حالة الفقر والخروج منها، من المحتمل تحقيق فوائد أكبر عن طريق التغلب على التقلبات وأوجه عدم اليقين عما يتحقق عند الاقتصار على محاولة تخفيض نسبة مجموع الأسر التي تعيش دون خط محدد للفقر الثابت (قارن Sinha, S. and Lipton, M. 1999 *Damaging Fluctuation, Risk and Poverty: A Review*. Brighton, UK, University of Sussex

(8) Bird, K. *et al.* 2002. *Chronic Poverty and Remote Rural Areas*. Chronic Poverty Research Centre, Working Paper No.13. Manchester, UK.

(9) , S. 2002. Can Social Safety Nets Reduce Chronic Poverty?.*Development Policy Review* 20(5), 657–675; Hulme, D. *et al*. 2001. *Chronic Poverty: Meanings and Analytical Frameworks*. Chronic Poverty Research Centre, Working Paper No.2. Manchester, UK.

ثالثا- شبكات الأمان

أنواع شبكات الأمان

11- لا تقتصر شبكات الأمان على مجموعة محدودة من الأدوات، وذلك أن العاملين في مجال تصميمها يستحدثون باستمرار تصميمات جديدة. ومع ذلك، فقد قام البنك الدولي وآخرون بتطوير مجموعة من الأدوات الأساسية:

شبكات الأمان القائمة على الأغذية

12- يمكن توفير كثير من شبكات الأمان المبنية أعلاه نقدا أو عينا. ومن أكثر أشكال التحويلات العينية شيوعا في شبكات الأمان هو الغذاء. وبالنظر إلى أن التحويلات القائمة على الغذاء تمثل مجال التركيز الرئيسي **للبرنامج**، فسوف نتناولها بمزيد من التفصيل في القسم التالي.

13- وتمثل شبكات الأمان القائمة على الأغذية مجموعة فرعية من برامج شبكات الأمان التي تقدم الغذاء للمستفيدين بطريق مباشر (عينا) أو غير مباشر (من خلال طوابع الأغذية والقسائم والكوبونات). وتوفر كل من البرامج القائمة على الأموال النقدية والبرامج القائمة على الأغذية تحويلا للدخل لزيادة القوة الشرائية للمتلقين، ولكن هذه البرامج ترمي أيضا إلى تحقيق أهداف أخرى، مثل زيادة استهلاك الغذاء في الأسرة من أجل معالجة الجوع وسوء التغذية، ونقص المغذيات الدقيقة. وبالإضافة إلى استخدام الغذاء كمورد، لا تختلف هذه الشبكات كثيرا عن الأنواع العامة لشبكات الأمان المبينة أعلاه.

14- وعند تصميم التدخلات، ينبغي تحليل المزايا النسبية للأموال النقدية والغذاء[10] تحليلا دقيقا على أساس الظروف المحلية. ومن العوامل التي ينبغي النظر فيها ما يلي:

هي تحويلات موجهة إلى الأسر أو الأفراد بشرط انتهاجهم سلوكا معينا مرغوبا فيه، وذلك مثل التحويلات المرهونة بإرسال الأطفال إلى المدارس، والمشاركة في الرعاية السابقة أو اللاحقة للولادة، والمواظبة على التدريب.

هي التحويلات التي تقوم على الاحتياجات، وتوجه إلى الأشخاص الذين لا يمكنهم إعالة أنفسهم ولا يستطيعون المشاركة في البرامج الأخرى. ومن أمثلة هذا النوع من التحويلات الموجهة إلى المصابين بسوء التغذية، والمرضى، والمعاقين.

لمساعدة الأشخاص المشاركين في المرافق العامة من الرسوم المطلوب سدادها، مثل الإعفاء من الرسوم المدرسية والرسوم المرتبطة بالتردد على المراكز الصحية.

[10] يستند النقاش حول "المزايا النسبية" إلى استنتاجات عدد من الدراسات، بما في ذلك ما يلي:
Abdulai *et al.* 2004; Coady, 2004; Bezuneh *et al*. 2003; Haddad and Frankenberger, 2003; Smith and Subbarao, 2003; Webb and Rogers, 2003; Yamano *et al.* 2003; Barrett, 2002; Coady *et al*. 2002; Del Ninno and Dorosh, 2002; Devereux, 2002; Rogers and Coates, 2002; Tabor, 2002; Hashemi, 2001; Castaneda, 1999; von Braun *et al.* 1999; Haddad *et al.* 1997; Faminow, 1995; Sen and Dreze, 1989.

) هي مشروعات تتطلب عمالة كثيفة وتدفع أجورا إلى العاطلين وتنشئ في الوقت نفسه أصولا تعود بالفائدة على

15- والمسألة لا تتعلق في كثير من الأحيان بالغذاء أو الأموال النقدية، وإنما بأفضل طريقة للجمع بين هذين الموردين لتحقيق أمثل النتائج[13]. وقد يتحقق ذلك عن طريق الجمع بين أنشطة شبكات الأمان القائمة على الأغذية (مثل أنشطة صحة وتغذية الأمومة والطفولة للحوامل والمرضعات) لصالح إحدى المجموعات الضعيفة، والبرامج القائمة على الأموال النقدية لصالح مجموعة ضعيفة أخرى (مثل الأموال النقدية مقابل العمل للأشخاص الذي يعانون من البطالة). وهناك خيار آخر يتمثل في الجمع بين الأموال النقدية والغذاء في نفس عملية التحويل. ومثال ذلك أنه يمكن في الأشغال العامة سداد جزء من الأجر على شكل غذاء لتشجيع الأسرة على زيادة استهلاكها من الغذاء، ويمكن دفع جزء آخر من الأجر نقدا لتغطية الاحتياجات الأسرية غير الغذائية.

16- ويحقق الانتقال من التحويلات الغذائية إلى التحويلات النقدية أقصى فعالية عندما تُنفذ أيضا تدخلات هيكلية أخرى[14] للتصدي للمعوقات الأساسية في البيئات الخطيرة والقاسية التي يعمل فيها **البرنامج** في كثير من الأحيان. وعندما تتحقق هذه التحسينات، تتناقص المزايا النسبية للغذاء. ويمكن أن تمثل حالة الإمدادات الغذائية، والبنية الأساسية اللازمة لتسويقها، والبنية الأساسية للمالية، مؤشرات رئيسية لتحديد الوقت الملائم للانتقال من النهج القائم في إغاثة على الأغذية إلى النظام القائم على الأموال النقدية.

إذا كان الهدف من "التحويل" هو زيادة استهلاك الغذاء بين أفقر الناس، فإن الأدلة تشير إلى أن الأغذية هي أفضل طريقة لتحقيق ذلك في بعض الظروف. فالأموال النقدية تزيد الخيارات أمام الأسرة، ولكنها تنحو على الأرجح نحو الأنشطة غير الإنتاجية. (ينبغي ملاحظة أن الغذاء قد يتحول أيضا في بعض الأحيان عن طريق بيعه أو استبداله)[11].

: عندما تضطرب الأسواق بسبب النزاع أو المخاطر المادية، مثل الفيضانات، أو عندما لا يتحقق التكامل بينها على النحو الأكمل، فإن الأموال النقدية يمكن أن تكون السبب في حدوث التضخم أكثر من الأغذية.

مبادئ تصميم شبكات الأمان

17- يقترح الجدول الوارد أدناه بعض المبادئ الأساسية التي ينبغي أن تسترشد بها شبكات الأمان القائمة على الأغذية. فالأسر الميسورة الحال قد تميل بدرجة أقل من الأسر الفقيرة إلى المشاركة في البرامج الغذائية. وفي داخل الأسرة، تتحكم النساء على الأرجح في موارد الغذاء، مما يزيد من احتمال أن تعم فائدة الغذاء على الأسرة بأسرها[12].

يمكن تقوية الغذاء لمعالجة نقص المغذيات الدقيقة بين المستفيدين. ومن الأصعب معالجة هذا النقص بالأموال النقدية لأن الأغذية المقواة قد لا تتوافر محليا.

[11] ويقول لويب وروجرز (Webb and Rogers, 2003): "...بينما توجد أدلة وفيرة على أن من يتلقون المعونة الغذائية ربما يضطرون إلى بيع الغذاء من أجل الحصول على (أ) الأغذية التي يرغبون فيها أكثر من أغذية المعونة، (ب) التوابل؛ (ج)السلع غير الغذائية التي تعد أساسية للبقاء، لا توجد أدلة كثيرة على أن المعونة الغذائية تباع لأن الغذاء في حد ذاته ليس ضروريا أو لأنه يزيد عن الحاجة. على أنه لا يمكن التشكيك كثيرا في الأهمية المتزايدة للموارد المكملة للغذاء (بما في ذلك الوقود والملبس والمياه) في إنقاذ وتأمين الأرواح".

[12] Quisumbing, A.R. *et al.* 1995. *Women: The Key to Food Security*. Washington DC, International Food Policy Research Institute (IFPRI).

[13] من المهم أيضا مراعاة الدور الحاسم الذي تؤديه الموارد غير الغذائية الكافية لتكميل البرامج المدعومة بالأغذية وكفالة توصيل الأغذية إلى أبعد المناطق.

[14] يشير تعبير "التدخلات الهيكلية" هنا إلى بناء القدرة المؤسسية والإدارية الوطنية، وتحسين التأهب للكوارث من خلال وضع خرائط هشاشة الأوضاع واستخدام نظم الإنذار المبكر، وحفز الإنتاج، والتجارة، وتطوير الأسواق.

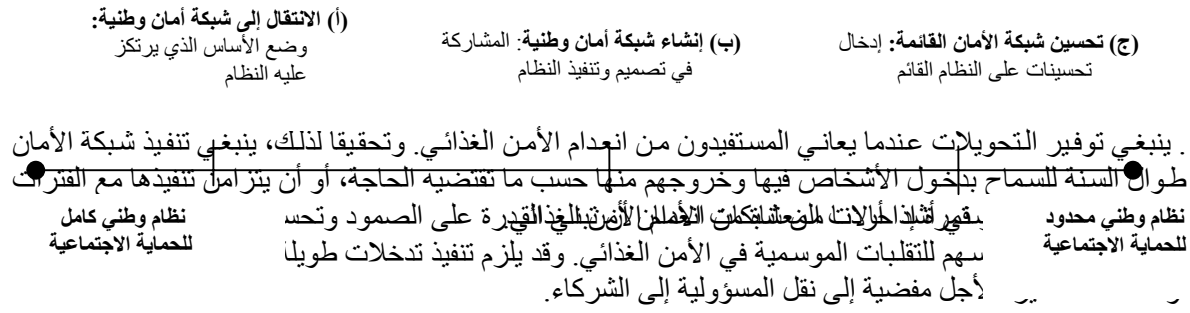
التحويلات. وتؤدي الأنشطة الأخرى الرامية إلى تعزيز سبل المعيشة دورا مهما ولكنه مجرد دور ثانوي في توصيل التحويلات إلى مستحقيها.

رابعا- خبرات البرنامج في شبكات الأمان القائمة على الأغذية

18- قام عدد من مكاتب **البرنامج** القطرية بالفعل بإدراج شبكات الأمان في برامجها القطرية. وتشير خبرات **البرنامج** في مجال شبكات الأمان إلى أن تلك التفاعلات تحدث في إطار نطاق عريض من الظروف الوطنية. فمن ناحية، هناك بلدان لا يوجد لديها أي شبكة أمان رسمية أو أي نظام للحماية الاجتماعية، ومن ناحية أخرى هناك بلدان توجد فيها شبكات أمان راسخة وتعمل على الوجه الأكمل على أساس الأغذية كجزء من نظام الحماية الاجتماعية المتكامل.

19- وفي هذا السياق، من المفيد النظر في ثلاثة نماذج لتدخلات **البرنامج** في هذا النطاق[15] استنادا إلى خبرات المكاتب القطرية.

الشكل التوضيحي 1: نطاق أنشطة شبكات الأمان في البرنامج



. ينبغي توفير التحويلات عندما يعاني المستفيدون من انعدام الأمن الغذائي. وتحقيقا لذلك، ينبغي تنفيذ شبكة الأمان طوال السنة للسماح بدخول الأشخاص فيها وخروجهم منها حسب ما تقتضيه الحاجة، أو أن يتزامن تنفيذها مع الفترات بقصير أثناء الأزمات الطارئة. وتشمل شبكات الأمان القادرة على الصمود وتحسين سبل المعيشة في الأمن الغذائي. وقد يلزم تنفيذ تدخلات طويلة الأجل مفضية إلى نقل المسؤولية إلى الشركاء.

[15] ينبغي عدم خلط هذا النطاق مع "الانتقال من الإغاثة إلى التنمية." ويشير هذا النطاق إلى درجة تطور النظام الوطني للحماية الاجتماعية. ولذلك فإن النماذج في هذا النطاق ليست مناظرة لتدخلات الطوارئ أو الإغاثة /التعمير أو التنمية.

: في حين ينبغي أن تؤدي شبكات الأمان وظائف وينبغي أيضا تصميمها لتحسين سبل المعيشة قدر المستطاع في تفلت الوقت أفضل من الثلاث تحديات المستفيدون للمعدات طوال الحاجة الأسرة في الوقت أن تدابير إمكاناتهم والاعتماد على شبكة الأمان في حالة الصدمات. ويتيح ذلك لهم مواجهة الصدمات المحسوبة وتنفيذ الاستثمارات اللازمة لتنويع وتحسين سبل معيشتهم.

21- ويتضمن الإطار الوارد أدناه أمثلة للحالات التي يجري فيها تنفيذ عملية الانتقال المثيرة للمشكلات.

الإطار 1: تجارب البرنامج مع النموذج ألف: الانتقال إلى شبكة أمان وطنية

سيراليون: إرساء الأساس لشبكات الأمان الوطنية

نهضت سيراليون مؤخرا من نزاع مدني استمر عشر سنوات عانت البلاد خلالها من أشد ويلات النزاع لدرجة أنها باتت تصنف الآن البلد الأخير من بين 177 بلدا في مؤشر التنمية البشرية. وتلتزم الحكومة الجديدة بوضع استراتيجية للحماية الاجتماعية كجزء من استراتيجيتها العريضة للحد من الفقر. واضطلع **البرنامج** أولا بثلاثة أدوار مهمة في مساعدة الحكومة والمجتمع المدني في هذا الانتقال، فقام بإسداء المشورة بشأن وضع وثيقة استراتيجية الحد من الفقر ومناصرة شبكات الأمان القائمة على الأغذية. وشارك **البرنامج** في وضع وثيقة الاستراتيجية الوطنية الأولى للحد من الفقر التي تسلط الضوء على أهمية شبكات الأمان القائمة على الأغذية. وثانيا، استخدم **البرنامج** تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها كأداة لتحليل استقصاء اسري وطني. ويساعد استخدام الحكومات والشركاء الدوليين لتحليلات هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها على بناء القدرة على تحديد الأهداف في إطار شبكة الأمان الوطنية المقبلة القائمة على الأغذية. وثالثا، يقوم **البرنامج** أيضا بتجهيز برنامج قطري للمساعدة يشمل تدخلات لشبكة الأمان. وتفيد هذه التدخلات المنفذة بالشراكة مع الحكومة كنماذج وتسهم في بناء القدرة على تنفيذ شبكات الأمان المؤسسية في المستقبل، وتقديم المساعدة في نفس الوقت إلى أن تقام شبكة أمان بقيادة الحكومة.

أفغانستان: تسليط الضوء على دور شبكات الأمان القائمة على الأغذية

بعد عقود من الحرب الأهلية، شهدت البلاد تحسينات كبيرة بفضل عودة السلام، بما في ذلك استئناف الخدمات الحكومية في بعض المناطق، وإعادة توطين اللاجئين. وكجزء من عملية الانتقال، حددت الحكومة بالاقتران مع الشركاء الدوليين أهدافا طموحة للحماية الاجتماعية. ويساعد مكتب **البرنامج** في أفغانستان الحكومة في تحركاتها نحو إعداد شبكة أمان، ويعمل في تعاون وثيق مع البنك الدولي الذي يشاطر **البرنامج** اهتمامه بدعم تدابير الحماية الاجتماعية على المستوى الوطني. كما قام **البرنامج** بندب مستشار إلى وزارة إعادة الإعمار والتنمية الريفية، مما سيتيح مساعدة الحكومة على وضع سياستها الوطنية إزاء الأمن الغذائي. ويعد **البرنامج** عضوا رائدا في التقييم القطري المشترك/عملية إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية للفريق المواضيعي الرابع المعني بقضايا سبل المعيشة. وبالنظر إلى تعاون البرنامج مع الحكومة والشركاء الوطنيين والدوليين والمجتمع المدني، باتت الفرصة متاحة أمامه لاستقطاب الدعم وبناء القدرات من أجل إنشاء شبكات الأمان القائمة على الأغذية.

23- يعرض الإطار الوارد أدناه بعض الأمثلة التوضيحية.

الإطار 2

تجارب البرنامج مع النموذج باء: إنشاء شبكة أمان وطنية

إثيوبيا: إنشاء شبكة أمان إنتاجية متعددة السنوات

شرعت الحكومة في إثيوبيا في تنشيط سياسة البلاد إزاء الأمن الغذائي. واتخذ معظم الدعم المقدم للأمن الغذائي شكل تحويلات وقائية، ولكنها ليست تشجيعية، مثل عمليات توزيع المعونات الغذائية في حالات الطوارئ. وقامت الحكومة بتكوين الائتلاف من أجل الأمن الغذائي مع الجهات الشريكة المتعددة الأطراف والثنائية. وأوصى هذا الائتلاف بالانتقال تدريجيا من المساعدة الإنسانية إلى نظام من شبكات الأمان الإنتاجية الممولة من التبرعات المتعددة السنوات. وترمي هذه الإصلاحات إلى دعم الإمكانات الإنتاجية للتدفقات المالية الضخمة والحفاظ في الوقت ذاته على توفير الحماية المستمرة من الفقر والجوع لكل شخص. وكان التوصل إلى توافق في الآراء مسألة محفوفة بالتحديات في بعض الأحيان بسبب الحاجة إلى التوفيق بين آراء ونهج مختلف أصحاب المصلحة. وقد شارك **البرنامج**، معتمدا على خبرته الضخمة في تحفيز التنمية والتدخلات في حالات الطوارئ، في إعداد شبكة الأمان الوطنية عن طريق تقديم المشورة إلى الائتلاف فيما يتعلق بدور المعونة الغذائية، وتخطيط طائفة عريضة من التدخلات الملائمة للتصدي لهشاشة الأوضاع في السياق الإثيوبي. وتدل الجهود التي يبذلها الائتلاف على إمكانية قيام شبكات الأمان بدور الجسر الذي يربط بين الطوارئ والتنمية في مناطق الكوارث التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي.

ملاوي: التدخلات القائمة على الأغذية في سياق استراتيجية شبكة أمان وطنية

في ملاوي، يشترك المكتب القطري **للبرنامج** في تخطيط وتنفيذ برنامج شبكة الأمان الوطنية لهذا البلد. واستجابة للظروف الاقتصادية المتردية في البلد وتفشي فيروس نقص المناعة البشرية/الايدز، ساعد المكتب القطري على وضع برنامج متكامل مشترك لشبكة أمان قائمة على الأغذية. وساهم **البرنامج** بدور فعال في إنشاء ائتلاف من الوزارات الحكومية والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية لدعم هذا البرنامج وإعداد كثير من مكوناته. ودخلت شبكة الأمان الآن مرحلتها الاستهلالية. وقد نفذ **البرنامج** العديد من الأنشطة في إطار برنامج شبكة الأمان، بما في ذلك الاضطلاع بتدخل تغذوي موجه. ويعد اشتراك **البرنامج** في شبكة الأمان الوطنية لملاوي مثالا على الطريقة التي يمكن بها دمج التدخلات القائمة على الأغذية في الاستراتيجيات الوطنية المتسقة من أجل حماية وتعزيز سبل المعيشة.

ولكنه دور مهم. فبدلا من توفير المعونات الضخمة، يمكن **للبرنامج** سد الثغرات، وتوفير نماذج لتحسين النظام الوطني ومناصرة من خرجوا من شبكة الأمان. وتسهم الأنشطة المنفذة في تلك البلدان مباشرة في تحقيق الأولوية الاستراتيجية 5 عن طريق بناء قدرات برامج المساعدة الغذائية الوطنية.

25- ويعرض الإطار 3 أدناه بعض الأمثلة لتجارب البلدان في تلك المرحلة.

الإطار 3

تجارب البرنامج مع النموذج جيم: تحسين شبكات الأمان الوطنية القائمة

إندونيسيا: سد الثغرات في برامج شبكات الأمان الوطنية

استجابة للأزمات المتعددة التي تفجرت في إندونيسيا في الفترة 1997-1998، بما في ذلك الجفاف والانهيار المالي، والنزاع المدني، قامت حكومة إندونيسيا بإنشاء مجموعة من برامج شبكات الأمان للتخفيف من وطأة هذه الأزمات على الفقراء. وعلى الرغم من الإنهاء التدريجي للكثير من البرامج الأصلية لشبكات الأمان ، فما زال برنامج "الأرز للفقراء" يوفر الأرز المدعوم في كافة أنحاء البلاد. غير أن **البرنامج** الوطني لا يصل بالقدر الكافي إلى بعض من يعانون من الفقر الشديد في المناطق الفقيرة من جاكارتا وغيرها من المراكز الحضرية. وقام مكتب **البرنامج** في إندونيسيا بإطلاق برنامج الرفاه الاجتماعي لسد هذه الثغرات في **البرنامج** الوطني. وباستخدام منهجية تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها، وضع **البرنامج** طريقة أدق لتحديد الأهداف ونظاما للتوزيع يتسم بمزيد من الشفافية والمساءلة. ويتميز هذا المشروع الذي ينفذه **البرنامج** بسمة مبتكرة وهي أنه يستخدم الأموال المحصلة من بيع الأرز لصالح الأنشطة الإنمائية في المجتمع المحلي. ويكفل هذا الصندوق المتجدد الجمع بين فوائد الحماية التي يوفرها برنامج الأرز المدعوم وبين أنشطة تعزيز سبل المعيشة. وفي ظل الإنهاء التدريجي لهذا المشروع، يشجع **البرنامج** الحكومة على إدارة المشروع.

الهند: دور تصميم النماذج والمناصرة

تعتبر الهند أحد بلدان الفائض الغذائي وتتمتع بنظام متطور لشبكات الأمان القائمة على الأغذية. ويرمي النظام نظريا إلى توفير الحماية للشخص طيلة حياته، مع تقديم المساعدة إلى الأطفال الصغار والحوامل والمرضعات، ثم توفير التغذية المدرسية، ومشروعات الأشغال العامة الموسمية، ونظام للتوزيع العام للكبار المحتاجين. وفي هذا النظام الشامل، لا يساهم **البرنامج** كثيرا في إمدادات الأغذية، ولكن المكتب القطري يؤدي دورين حاسمين آخرين. فهو يقوم أولا باستهلال وتصميم برامج فعالة لتحسين شبكات الأمان القائمة. وفي برنامج الأطفال الصغار والأمهات، بين البرنامج الطريقة التي يمكن بها الجمع بين الوجبات الغذائية والرسائل التثقيفية التغذوية والصحية المهمة. وفي أنشطة التغذية المدرسية، يقوم **البرنامج** بتجريب استخدام الأغذية المقواة بالمغذيات الدقيقة كوجبة صباحية خفيفة، وهو مثال يمكن الأخذ به في مناطق أخرى من البلد. وثانيا، اضطلع **البرنامج** بدور قوي في مناصرة المتضررين من "الطوارئ الصامتة" للجوع واعتلال الصحة. وصدر

إكوادور: تحديد الثغرات في نظام الأمان الوطني

عانت إكوادور على مدى العشر سنوات الماضية من بطء النمو الاقتصادي، ويرزح الكثير من سكانها تحت وطأة الفقر. وتدير الحكومة نظاما واسعا لشبكات الأمان القائمة على الأغذية التي تتراوح بين دعم الحوامل والتغذية المدرسية للتصدي لانعدام الأمن الغذائي، خاصة بين الفئات المهمشة. وكانت مختلف الوزارات فيما مضى تنفذ أنشطة شبكات الأمان كلا بمعزل عن الأخرى. إلا أن الحكومة أنشأت مؤخرا شبكة وطنية تسمى "الجبهة الاجتماعية" لجمع مختلف الوزارات المعنية بالقضايا الاجتماعية. وكجزء من المبادرة، اضطلع **البرنامج** بدور الصدارة في اقتراح نهج يطلق عليه "سلسة الهشاشة الغذائية." وتعترف المبادرة بأن الأمهات الحوامل والأطفال حتى سن الرابعة عشرة هم أشد الأشخاص تعرضا للإصابة بسوء التغذية، ولذلك فإن الهدف من هذا النهج هو كفالة تنفيذ شبكات أمان لتغطية هذه الفترات في دورة الحياة عن طريق تحديد الثغرات وسدها وتفادي ازدواجية الجهود وتحقيق التكامل بين البرامج القائمة على الأغذية.

26- وفي الماضي شارك **البرنامج** في بلدان مثل كوسوفو في كل نموذج من تلك النماذج في أوقات مختلفة، وقام بعد ذلك بتنفيذ عملية إنهاء تدريجي فعال. ويلخص الجدول الوارد أدناه بعض الأدوار التي ساهم بها **البرنامج** في كل نموذج ويشير إلى الأولوية الاستراتيجية التي يتصدى لها البرنامج.

الجدول 1: أدوار البرنامج فيما يتعلق بشكات الأمان

جيم: التحسين	باء: الإنشاء	ألف: الانتقال	النموذج
– سد الثغرات في شبكات الأمان	– 5 المشاركة في تصميم شبكات الأمان	– إسداء المشورة للحكومات بشأن القضايا المتعلقة	أدوار البرنامج

(الأولوية الاستراتيجية 2) – تصميم وتجربة التدخلات المحسنة (الأولويتان الاستراتيجيتان 5 و2) – مناصرة الفقراء الجوعى (الأولوية الاستراتيجية 5)	للأولويتين الاستراتيجيتين 5 و2) – المشاركة في تنفيذ شبكات الأمان من خلال أنشطة البرنامج (الأولوية الاستراتيجية 2)	بالأمن الغذائي (الأولوية الاستراتيجية 5) – مناصرة شبكات الأمان القائمة على الأغذية (الأولوية الاستراتيجية 5) – إرساء الشراكات الأولوية الاستراتيجية 5) التوضيح العملي للتدخلات وتقنيات تحديد الأهداف، مثل تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها، لشبكات الأمان (الأولويتان الاستراتيجيتان 2 و5)	

خامسا- النتائج المترتبة على البرمجة

27- ينبغي النظر إلى شبكات الأمان باعتبارها أداة منفصلة وإن كانت مكملة لبرامج تحفيز التنمية. وفي حين أن أنشطة تحفيز التنمية ترمي إلى الارتقاء مباشرة بسبل معيشة الفقراء، فإن شبكات الأمان ترمي إلى حماية تلك المكاسب والاستفادة منها في حال الانتكاس إلى الأزمة. ويشمل الكثير من برامج وأنشطة **البرنامج** بعض عناصر شبكات الأمان وهي تسعى في كثير من الأحيان إلى تحقيق أهداف متشابهة. بيد أن ذلك لا يعني أن كل أنشطة **البرنامج** يمكن أن تعد مجرد شبكات أمان أو أنه ينبغي تحويل كل أنشطة **البرنامج** إلى شبكات أمان. ففي كثير من الأحيان، يجري تصميم البرامج والأنشطة في **البرنامج** لتحقيق أهداف أساسية أخرى، مثل إنقاذ الأرواح وتشجيع التعليم. وفي حالات أخرى، قد لا توجد آليات وطنية فعالة للحماية الاجتماعية ليشترك فيها **البرنامج**، مما لا يتيح سوى خيارات خاصة أو قصيرة الأجل للاستجابة. ويبحث القسم التالي في نتائج شبكات الأمان بالنسبة للبرمجة والعمليات في **البرنامج**.

الآثار المترتبة بالنسبة لحالات الطوارئ

28- في كثير من البلدان التي تنشأ فيها حالات الطوارئ، لا توجد أي شبكات أمان ولا توجد إلا إمكانات محدودة لنظم الحماية الاجتماعية الوطنية بسبب النزاع أو لأسباب أخرى. وترمي أنشطة **البرنامج** في هذه الحالات إلى تحقيق الكثير من نفس الأهداف التي ترمي شبكات الأمان إلى تحقيقها، بما في ذلك الحد من استراتيجيات المواجهة السلبية والحفاظ على الأصول، كما يتجلى في سياسة **البرنامج** إزاء سبل المعيشة في حالات الطوارئ. ولئن كان من الممكن تنفيذ الأنشطة المرتبطة بسبل المعيشة في حالات الطوارئ خلال مهلة قصيرة، وعلى الرغم من أن توزيع الأغذية في حالات الطوارئ ينقذ الأرواح ويحول دون اللجوء إلى استخدام آليات المواجهة السلبية في الأجل القصير، فإن هذه الأنشطة تفتقر إلى الرؤية البعيدة المدى اللازمة لحماية وتعزيز سبل المعيشة على نحو مؤسسي. ولذلك لا يمكن أن تندرج هذه الأنشطة في إطار شبكات الأمان.

29- إذا كان من المستبعد أن تكون الأزمة مجرد حدث لا يتكرر، فمن الممكن استهلال العمل كنشاط للمتابعة أثناء الإغاثة والإنعاش بالتعاون مع الحكومة من أجل تحويل الاستجابة للطوارئ إلى شبكة أمان إنتاجية طويلة الأجل (النموذجان ألف وباء) بالتعاون مع الحكومة. ومن شأن هذا التحول للاستجابة في حماية سبل المعيشة والبدء في بناء القدرة على مقاومة الصدمات المقبلة حسب ما هو محدد في النموذجين ألف وباء.

30- وعندما تقع حالات طوارئ في الأماكن التي توجد فيها شبكات للأمان، فإن أنشطة **البرنامج** ينبغي أن تساعد على تعزيز وتكميل دور هذه الشبكات من خلال دعم أنشطة شبكات الأمان القائمة التي لا تتوفر لها الموارد الكافية للاستجابة، أو عن طريق معالجة الثغرات في النظام.

النتائج المترتبة بالنسبة للإغاثة والإنعاش والتنمية

31- في مرحلة الإنعاش بعد زوال الأزمة، يعاني الفقراء بصفة خاصة من الضعف لأن حالتهم الصحية والتغذوية وأصولهم قد تضررت بشدة. ولذلك فهم أكثر تعرضا لخطر مقاساة عواقب وخيمة إذا نزلت بهم صدمات جديدة. وتؤدي شبكات الأمان في هذه الحالات دورا بالغ الأهمية. وفي أوضاع التنمية، يوجد في كثير من الأحيان جيوب من السكان الضعفاء الذين لا يستطيعون المشاركة في الأنشطة الإنمائية بسبب العجز الناشئ عن الجوع والفقر. وفي حالة الصدمة، من المهم أيضا حماية وتعزيز مكاسب الأشخاص الذين لا يستطيعون تحسين سبل معيشتهم.

32- وفي أعقاب الأزمات، إذا لم توجد شبكة أمان وطنية، فبوسع **البرنامج**، حسبما تسمح به الظروف السائدة في البلد، أن يشترك في إرساء الأساس الذي يقوم عليه نظام في المستقبل (النموذج ألف) عن طريق كفالة دمج الغذاء والمعونة الغذائية في الاستراتيجيات الوطنية للحماية الاجتماعية، بما في ذلك شبكات الأمان والحد من الفقر؛ ومثال ذلك وثائق استراتيجية الحد من الفقر. وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي أن يشترك **البرنامج** مع الحكومات والجهات المانحة الأخرى في نقاش موسع

حول استراتيجيات السياسة الوطنية، وأن يقوم بدور المناصرة للفقراء الجوعى عن طريق تركيز الاهتمام على المساهمة بالأغذية للتصدي للمخاطر وهشاشة الأوضاع، وتعزيز قدرات الحكومات على تخطيط وتنفيذ التدخلات القائمة على الأغذية.

33- وبالنسبة للبلدان المستعدة لتنفيذ استراتيجيات الحماية الاجتماعية، يمكن **للبرنامج** أن يشارك في إنشاء شبكة أمان جديدة (النموذج باء). وينبغي على الحكومات أن تضع برنامجا وطنيا شاملا لشبكات الأمان بالتعاون مع كل الأطراف الفاعلة ذات الصلة من أجل كفالة ضمان تطبيق نظام قطري متعدد السنوات يمكن التنبؤ به ويتفادى ازدواجية الجهود. وبعد تحديد مجالات الخطر وهشاشة الأوضاع، وتقييم التدخلات البديلة، ينبغي دمج أمثل تدخلات شبكات الأمان في نظام واحد. ويمكن **للبرنامج** بعد ذلك أن ينفذ أنشطة برامجه في إطار شبكة أمان وطنية شاملة.

34- وفي كثير من أوضاع التنمية، يوجد بالفعل لدى البلدان نظم للحماية الاجتماعية التي قد تشمل شبكات أمان قائمة على الأغذية. وفي هذه الظروف، وفي كثير من حالات الإغاثة والإنعاش، يمكن تركيز أنشطة **البرنامج** في مجال شبكات الأمان على سد الثغرات، وتصميم النماذج، والمناصرة (النموذج جيم). ومثال ذلك أن **البرنامج** قد يدرك وجود فئات مهمشة غير مدرجة في النظام الحكومي. ويمكن **للبرنامج** في هذه الحالة أن يسد الثغرات القائمة في شبكات الأمان الحكومية والعمل في نفس الوقت مع الحكومات على إدراج تلك الفئات في النظام الوطني. كما قد يحدد **البرنامج** سبل تحسين التدخلات القائمة وإدخال تحسينات على النماذج في مجتمعات محلية معينة كخطوة أولى نحو تطبيقها في النظام الوطني. وقد يناصر **البرنامج** كذلك الفقراء الذين خرجوا من شبكة الأمان أو الذين سيستفيدون من شبكة أمان أكثر قوة.

35- وعلى الرغم من أن المبادئ الأساسية لشبكات الأمان قد تدخل بالفعل في صلب أنشطة **البرنامج**، فقد يلزم تعديلها عند دمجها في شبكة الأمان الوطنية، كما هو الحال في النموذج باء. وقد دأب **البرنامج** على التركيز على التحويلات المشروطة، أي المتوقفة على أداء المستفيدين لنشاط مستصوب معين، في مجالات تكوين الأصول، والتدريب المهني، والتعليم، والصحة، والتغذية.

37- ووفقا لسياسة تحفيز التنمية، تعتبر برامج الغذاء مقابل الأصول التي ينفذها **البرنامج** تدخلات قائمة على المجتمع المحلي ولها استراتيجيات واضحة للإنهاء التدريجي وتعود بالفائدة على المجتمع المحلي والأسر على السواء. على أنه في ظل شبكات الأمان، قد يكون من الملائم دعم مشروعات البنية الأساسية الكبرى لأنها أقدر على استيعاب عدد أكبر من المشاركين وتتسم بقدر أكبر من المرونة التي تتيح زيادة عدد الأشخاص أو تخفيضه حسب الاقتضاء.

42- ومع ذلك، ينبغي توخي الحذر عند دعم الأنشطة التي تنطوي على قدر كبير من خطر الاعتماد على الدعم المؤسسي والمالي. ولذلك ينبغي ألا تستخدم هذه الأنشطة كشبكة أمان إلا كملاذ أخير عندما يتعذر استخدام بدائل أكثر إنتاجية. وينبغي أن يقتصر الدعم المقدم من **البرنامج** على فترة الانتقال التي يلزم فيها تقديم دعم مؤقت لحين تحديد حلول أخرى. وينبغي أن يكون لدى **البرنامج** استراتيجية واضحة للبرامج القائمة في حدود إطار زمني معقول عن طريق نقل المسؤولية الكاملة عن رعاية المستفيدين إلى الحكومة أو الأسرة أو المجتمع المحلي.

44- ومن المهم مشاركة المستفيدين في التصميم والتنفيذ على السواء للمساعدة على كفالة أمثل حجم وتوقيت لعمليات التحويل وأن الخدمات الإنتاجية الإضافية تقدم طبقا لاحتياجات المستفيدين وأولوياتهم. كما يساعد ذلك على التأكد من أن التدخلات لا تؤثر سلبيا على هياكل شبكات الأمان غير الرسمية، وإنما تعززها وتوطدها.

45- وتماشيا مع التزامات **البرنامج** المعززة تجاه النساء، ينبغي دمج الاعتبارات المتعلقة بالتمايز بين الجنسين في تصميم برامج شبكات الأمان. فالمرأة لا تتمتع بتمثيل متناسب في الفئات الضعيفة، كما قد يتعرض الرجل والمرأة لمختلف أنواع المخاطر التي تتطلب استجابات مختلفة. وفي شبكات الأمان، يمكن تصميم البرامج الموجهة إلى المرأة أو لكفالة استفادة المرأة على قدم المساواة مع الرجل من التحويلات حسب ما هو مبين بالتفصيل في الالتزام المعزز الثالث تجاه النساء.

سادسا- النتائج المترتبة بالنسبة للتمويل

47- قد ينطوي دمج بعض أنشطة **البرنامج** في شبكات الأمان الوطنية على نتائج بالنسبة لتوفير الموارد لبرامج **البرنامج**. ويتطلب التنفيذ الفعال لشبكات الأمان إمكانية التنبؤ والتزامات طويلة الأجل. كما يحتاج إلى التركيز على معالجة أسباب وأعراض الفقر وانعدام الأمن الغذائي. ولا يمكن أن يتحقق ذلك بفعالية باستخدام الموارد المخصصة لحالات الطوارئ، وهي موارد لا يمكن التنبؤ بها وليست طويلة الأجل. ولذلك ينطوي أمثل انتقال إلى شبكات الأمان في عمليات **البرنامج** على إمكانية التنبؤ بالموارد المقدمة والالتزامات المعقودة، خاصة في الأنشطة الانتقالية والإنمائية. على أن ذلك لا يتطلب بالضرورة زيادة في التكاليف الإجمالية. فالاستثمار في شبكات الأمان يقلل الحاجة إلى مساعدات الإغاثة لأن جهود تحسين سبل المعيشة على مر الزمن ينبغي أن تعزز قدرة الفقراء على مقاومة الصدمات، وتقلل بالتالي من الاحتياجات الإجمالية في حالات الطوارئ.

سابعا- الاستنتاجات والتوصيات

48- تمثل شبكات الأمان أداة مهمة لاستئصال الفقر عندما تستخدم كجزء من استراتيجيات الحماية الاجتماعية الوطنية لتكميل برامج الأمن الغذائي والتنمية على النطاق الأوسع. ويتمتع **البرنامج** بخبرة واسعة في أنشطة المعونة الغذائية التي تحمل السمات الأساسية لبرامج شبكات الأمان. وقد حددت هذه الوثيقة الأدوار التي قد يضطلع بها **البرنامج** في إطار برامج شبكات الأمان الوطنية في مختلف مراحل تطويرها.

49- ولكي يشارك **البرنامج** بفعالية مع الحكومات والشركاء الآخرين في كل مرحلة من هذه المراحل، نوصي بأن:

- يعزز **البرنامج** قدرته على إسداء المشورة عن علم والمناصرة الفعالة في مجال شبكات الأمان القائمة على الأغذية عند الاقتضاء أثناء صياغة استراتيجيات الحد من الفقر. وينبغي أن تكفل التدابير المرتبطة بالتدريب والتوظيف أن المكاتب القطرية، بدعم من المكاتب الإقليمية والمقر، تتمتع بالدراية الفنية الكافية.
- يضع **البرنامج** مبادئ توجيهية بشأن أفضل الطرق لتصميم ولتنفيذ شبكات الأمان. وينبغي التركيز بصفة خاصة على ما يلي: أكثر طرائق شبكات الأمان فعالية في الظروف المحلية؛ وأمثل مجموعة من التحويلات الغذائية والنقدية؛ وإمكانية قيام شبكات الأمان بدور الجسر الذي يربط بين الطوارئ والإنعاش والتنمية؛ وتصميم أنشطة محددة لشبكات الأمان.
- يعزز **البرنامج** من قدرته على تحسين برامج شبكات الأمان الوطنية القائمة. وينبغي تقاسم أفضل الممارسات المكتسبة من تجارب **البرنامج** في مجال شبكات الأمان في كل المكاتب الإقليمية والقطرية كجزء من نظام أكبر لتقاسم المعارف والمعلومات في المنظمة. كما ينبغي أن يتعاون **البرنامج** مع الشركاء، بما في ذلك الحكومات الوطنية، والبنك الدولي، والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات الأمم المتحدة الأخرى، من أجل تحديد أفضل الممارسات المشتركة بين الوكالات في مجال شبكات الأمان.
- يستطلع **البرنامج** آليات التمويل الملائمة لدوره في شبكات الأمان. وقد تشمل هذه الجهود توسيع قاعدة الجهات المانحة ومعالجة للقضايا الخاصة بشبكات الأمان، مثل التمويل المتعدد السنوات.

50- وهذه التدابير في مجموعها توفر **للبرنامج** الأساس لتعزيز دمج شبكات الأمان في صلب البرمجة في المستقبل.