برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 9-2009/11/13

تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس للنظر

تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية لملاوي

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.2/2009/6-E
28 September 2009
ORIGINAL: ENGLISH

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

مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر

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

مدير مكتب التقييم (OEDE): السيدة: C. Heider رقم الهاتف: 066513-2030

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

ملخص

شهدت ملاوي بين عامي 2000 و2008 مراحل من الأزمات الحادة وعدم الاستقرار وكذلك فترات من الانتعاش الذي صاحبته مكاسب في مجالات الأمن الغذائي والاستقرار الاقتصادي وتعزيز التسيير. وتحولت ملاوي خلال تلك الفترة من بيئة غير مستقرة إلى بلد يعيش حالة من الانتعاش. وساعد **البرنامج** ملاوي منذ الستينات حيث نفذ خلال الأعوام الثمانية ابتداء من عام 2000 اثنتي عشرة عملية بلغت تكاليفها 556 مليون دولار بهدف إنقاذ الأرواح وحماية سبل المعيشة وإعادة بنائها والحد من سوء التغذية وتحسين الحصائل التعليمية.

ويقيم هذا التقرير الحافظة فيما يتعلق بثلاثة أسئلة هي: 1) ما هو مدى نجاح **البرنامج** في اتخاذ وضع استراتيجي ومتوائم مع استراتيجيات الحكومة والشركاء؛ 2) كيف حدد **البرنامج** خياراته وإلى أي مدى اتخذت هذه الخيارات أبعادا استراتيجية؟ 3) كيف كان أداء الحافظة وما هي النتائج التي حققتها؟

وقد أجرى التقييم فريق مكون من خمسة استشاريين وأجريت الأعمال الميدانية في ديسمبر/كانون الأول 2008. وخلص التقييم إلى أن عمليات **البرنامج** قد تواءمت تماما مع أولويات الحكومة وأسهمت في تحقيق الأمن الغذائي من خلال تعزيز أطر السياسات والقدرات المؤسسية وتقديم المساعدات إلى المحتاجين. وأثبت **البرنامج** ميزته النسبية في حالات الطوارئ، وإن كان قد واجه صعوبات في الانتقال من الطوارئ إلى الإنعاش. وتأثر أيضا توضيح وأداء دور متغير بسبب عدم التوصل إلى اتفاق عام بين الشركاء على هذا الدور المتغير. وكانت المساعدات الغذائية تقدم بفعالية وكفاءة وحققت حصائل إيجابية من خلال برامج التغذية والتعليم. أما برامج الغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل الأصول فقد تقلصت بسبب أولويات أخرى. وأوصى التقييم بأن يدرس المكتب القطري بدقة دوره في مرحلة إنعاش ملاوي.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علما بمذكرة "تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية لملاوي" الوثيقة (WFP/EB.2/2009/6-E) واستجابة الإدارة الواردة في الوثيقةWFP/EB.2/2009/6-E/Add.1، ويشجع على اتخاذ المزيد من الإجراءات بشأن التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات المطروحة من المجلس أثناء مداولاته.

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

الخلفية

السياق

1- شهدت ملاوي بين عامي 2000 و2008 مراحل من الأزمات الحادة وعدم الاستقرار وكذلك فترات من الانتعاش الذي صاحبته مكاسب في مجالات الأمن الغذائي والاستقرار الاقتصادي وتعزيز التسيير بما في ذلك هيكل المعونة لملاوي. وتميزت هذه الفترة بوقوع حالات طوارئ في مناسبتين في الفترة 2002/2001 و2006/2005 بسبب مجموعة من الصدمات الخارجية والعوامل السياسية /التقنية والمؤشرات الجامدة للفقر والتنمية البشرية التي توحي جميعاً بقلة أو انعدام المكاسب خلال تلك الفترة. وفي الوقت ذاته، شهدت البلاد تحسنا في الأمن الغذائي (توافر الأغذية) نتيجة لإعانات المدخلات الزراعية وتعزيز إطار السياسات العامة والإدارة. كذلك تحسنت القدرات المؤسسية والأداء الاقتصادي الكلي، حيث تتجه الحكومة بشكل متزايد نحو الإمساك بزمام الملكية والاضطلاع بدور أقوى في تنسيق المعونة. ونتيجة لتراجع حالات الطوارئ، فقد أصبحت المعونة الغذائية مسألة أكثر حساسية من الناحية السياسية.

2- وخلال هذه الفترة، تحولت ملاوي من بيئة برامجية متقلبة تتميز بتكرار حالات الطوارئ إلى بلد يمر بحالة انتعاش. وأتاحت التحسينات للحكومة الفرصة لأن يتحول اهتمامها من التصدي لحالات الطوارئ إلى تحقيق الحماية الاجتماعية وتنمية المجتمع والاستعداد لمواجهة الكوارث في استراتيجيتها الأخيرة للحد من الفقر. وبات الأمن الغذائي الطويل الأجل يتصدر جدول الأعمال السياسي للحكومة بعد عام 2005 باعتباره من أهم المسائل على صعيد السياسات. إذ أن العديد من الأسباب الهيكلية لانعدام الأمن الغذائي بقيت ماثلة بما في ذلك تدهور الموارد الطبيعية والاتجاهات الديموغرافية والافتقار إلى التنوع الاقتصادي وربما تفاقمت بسبب تغير وتيرة وشدة الكوارث الطبيعية من قبيل الفيضانات وموجات الجفاف.

حافظة البرنامج

3- نفذ **البرنامج** بين عامي 2000 و2008 اثنتي عشرة عملية في ملاوي قدمت ما يزيد على 000 950 طن متري من الأغذية بما قيمته 556 مليون دولار. وخلال هذه الفترة، شهد **البرنامج** تصعيدا كبيرا في عملياته في التصدي لحالات الجفاف في الفترة 2006/2005. وتمثلت الأهداف الرئيسية لهذه العمليات فيما يلي: (1) إنقاذ الأرواح في حالات الطوارئ ويتضح ذلك من استجابة **البرنامج** للعديد من حالات الطوارئ في ملاوي خلال السنوات الأخيرة؛ (2) حماية سبل المعيشة بالحيلولة دون الحاجة إلى استراتيجيات التصدي السلبية في مواجهة حالات الطوارئ؛ (3) إعادة بناء سبل المعيشة من خلال دعم البنية الأساسية المجتمعية، والحفاظ على التربة والمياه، والأصول المجتمعية؛ (4) الحد من سوء التغذية الحاد والمعتدل لدى الفئات الضعيفة وبخاصة الأطفال والحوامل والمرضعات والمصابون أو المتضررون بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز؛ (5) تحسين الإنجاز التعليمي من خلال ضمان زيادة وتكافؤ معدلات الالتحاق بالتعليم والمواظبة على الدراسة، وتخفيض معدلات التسرب الدراسي وتحسين إمكانات التعلم. وشملت الحافظة عمليات تغطي جميع الفئات البرامجية الأربع **للبرنامج**. وكانت أهم الأنشطة البرامجية تتمثل في الغذاء مقابل العمل/الغذاء مقابل الأصول والتغذية والتغذية المدرسية والتي نفذت في إطار مختلف الفئات البرامجية. وكانت هناك وقت إجراء التقييم تسع عمليات منجزة وثلاث عمليات قيد التنفيذ. ولم يتناول التقييم عمليات مساعدة اللاجئين.

غرض التقييم وأهدافه

4- الغرض من تقييم الحافظة القطرية هو جمع الأدلة والتحليلات التي تدعم اتخاذ القرارات فيما يتعلق بالوضع الاستراتيجي **للبرنامج** في ملاوي. ويهدف هذا التقييم إلى تحقيق *المساءلة* (التقدير والإبلاغ عن أداء ونتائج حافظة **البرنامج** في سياق ولايته وفي الاستجابة للتحديات الإنسانية والإنمائية التي تواجه البلاد) ودعم *التعلم* (جمع التحليلات والأفكار القائمة على الأدلة للإفادة منها في إعداد استراتيجية قطرية وتنفيذ هذه الاستراتيجية، والطريقة التي يمكن بها تخطيط وإدارة الحافظة وعملياتها). وشمل التقييم حافظة **البرنامج** خلال الفترة 2000-2008، بما في ذلك عمليتان للاستجابة للجفاف الشديد (2002/2001 و2006/2005) أديرتا في جانب منهما انطلاقا من المكتب الإقليمي، وشمل التقييم أيضا التوسيع الذي صاحب ذلك والتغيير الذي طرأ بعد ذلك في دور **البرنامج** .

5- ويعالج التقييم ثلاثة مسائل رئيسية هي: 1) مدى نجاح **البرنامج** في اتخاذ وضع استراتيجي ومتوائم مع استراتيجيات الحكومة والشركاء؛ 2) الكيفية التي اتخذ **بها البرنامج** الخيارات ومدى الأهمية الاستراتيجية لهذه الخيارات؟ 3) وكيف كان أداء الحافظة وما هي النتائج التي حققتها؟

6- وقد أجري التقييم فريق مكون من خمسة خبراء مستقلين، وأجريت الأعمال الميدانية في ديسمبر/كانون الأول 2008.

السمات البارزة للأداء

المواءمة وتحديد المركز الاستراتيجي

7- **نسقت خطط البرنامج تنسيقا وثيقاً مع الحكومة بما يسهم في تحقيق الأمن الغذائي من خلال تعزيز أطر السياسات والقدرات المؤسسية والجهود الحكومية**. وعمل **البرنامج** ضمن إطار سياسات الحكومة وأولوياتها واستخدم النظم الحكومية. وهكذا فإن جميع الأنشطة البرامجية الثلاثة (الغذاء مقابل العمل /الغذاء مقابل الأصول والتغذية والتغذية المدرسية) متوائمة تماما، كما تتكامل أنشطة الطوارئ والأنشطة اللوجستية مع استجابات الحكومة والشركاء. وعلى وجه الخصوص فإن **البرنامج**:

- كان يتكامل تماما مع آليات التنسيق الحكومية بشأن إدارة الاستجابة لحالات الطوارئ خلال فترات الأزمة في الفترتين 2002/2001 و2006/2005؛
- كان يتلافى إدارة نظم وبرامج موازية يمكن أن تؤدي إلى ازدواجية أو إضعاف الجهود الحكومية؛ ورغم أن هذه الهياكل الموازية قد برزت، فإن قرار إنشاء نظام مواز لتوزيع الأغذية يخرج عن نطاق اختصاص **البرنامج**؛
- كما اندمج **البرنامج** تماما في نظم الإنذار المبكر والتقييم والاستعداد للكوارث. وحقق **البرنامج** مساهمة ثمينة في وضع وتشغيل هذه النظم التي كانت مهمة على وجه الخصوص في الفترة 2002/2001 عندما كانت النظم ضعيفة والأوضاع عموما غير مستقرة؛
- وأسهم **البرنامج** في وضع السياسات وتنمية القدرات بشأن التغذية والتغذية المدرسية واستخدم النظم الحكومية لتنفيذ البرامج في هذين المجالين؛
- واستخدم **البرنامج** الأجهزة الحكومية والأسواق المحلية ومقدمي خدمات النقل لشراء وتوصيل 49 في المائة من السلع المشتراة بين عامي 2000 و2008؛

- واستخدم **البرنامج** مركزه في دعم جهود التنسيق الواسعة بقيادة الحكومة أو ضمن منظومة الأمم المتحدة ومجتمع المنظمات غير الحكومية.

8- **وكان التنسيق مع إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية جيدا**. وقد وضع إطار عمل الأمم المتحدة الأخير للمساعدة الإنمائية بنفس *الروح التي تسود البلدان المشمولة* بمبادرة توحيد الأداء، وهو يكشف عن التعاون الوثيق بين المنظمات في وضع هذا الإطار. وشارك **البرنامج** بفعالية في العملية وتتضح ولايته وأولوياته التشغيلية في إطار عمل الأمم المتحدة المذكور. ومع ذلك أبدى التقييم قلقه إزاء تنفيذ هذه الالتزامات على أرض الواقع. فالتجربة في ملاوي كشفت عن مستوى جيد من التعاون والتنسيق مع كل من منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) و**البرنامج** في حالات الطوارئ ومع سائر منظمات الأمم المتحدة في مجال مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز، ولكنه تعاون غير مضمون في المجالات الأخرى.

9- **واضطلع البرنامج بدور استراتيجي في التصدي لحالات الطوارئ في الفترتين 2002/2001 و2006/2005**. وإن قدرة **البرنامج** في تصعيد وجوده القطري وقدرته على الاستجابة خلال حالات الطوارئ عززت من إمكاناته المعترف بها ودوره الاستراتيجي في حالات الطوارئ. وقد أدى هذا الوضع الاستراتيجي إلى حصائل ملموسة وإيجابية في تقديم الخدمات التي جاءت متمشية مع أولويات الحكومة ودعمت إطار السياسات الحكومية ونظمها. وتعترف الحكومة والشركاء بالدور المركزي الذي يقوم به **البرنامج**.

10- **وتتطلب الظروف المتغيرة تكيفاً ودورا متغيرا**. بعد أن انتهت حالات الطوارئ وانتقلت ملاوي إلى نموذج الإنعاش، لم تكن هناك موافقة بالإجماع على دور **البرنامج** من جميع الأطراف التي عمل **البرنامج** معها خلال فترة التقييم، وخصوصا خلال فترات التحول والانتعاش. وساد لدى الحكومة والشركاء على السواء شعور بأن الميزة النسبية **للبرنامج** تكمن في التصدي لحالات الطوارئ وأن الوقت قد حان لكي يقلص **البرنامج** من دوره. وفي الوقت ذاته، ظلت خطط **البرنامج** متفقة تماما مع أولويات الحكومة بعد حالات الطوارئ كما تجلى في تسليم المدخلات الغذائية لفائدة المساعدات الإنسانية والحماية الاجتماعية وأولويات التنمية لدى الحكومة. ومن جهة أخرى، وبتراجع حجم المحفظة وتناقص الموارد المتصلة بذلك للإنجازات البرامجية، فقد واجه المكتب القطري صعوبات متزايدة في الاستجابة للطلبات الحكومية المتغيرة. وتحولت الأولويات إلى المساعدة في مجال وضع السياسات وتقديم المساعدة الفنية وتنمية القدرات لدعم تحرك الحكومة نحو الحماية الاجتماعية. ولم يكن **البرنامج** في وضع يمكنه من الإمساك بزمام القيادة أو أداء دور واضح في هذا السياق، لا سيما في ظل انكماش الموارد، مما أدى إلى إضعاف قدرة المكتب القطري على تهيئة وضع استراتيجي **للبرنامج** أو للبرمجة الابتكارية.

تحديد الخيارات الاستراتيجية

11- **هناك ثلاثة عوامل خارجية شكلت القرارات الاستراتيجية للبرنامج** خلال فترة التقييم، وهي: 1) تطور الأوضاع في ملاوي الأمر الذي تطلب من **البرنامج** أن يتصدى للأزمة والانتقال بعد ذلك من الطوارئ إلى الإنعاش؛ 2) تنامي قدرة الحكومة (إطار السياسات، الموارد والقدرة المؤسسية) لمعالجة الأمن الغذائي وتنسيق المساعدات التي تطلبت من **البرنامج** أن يتحول بصورة تدريجية من تنفيذ البرامج إلى تنمية القدرات وتسليم مهامه؛ 3) تفهم الجهات المانحة لدور **البرنامج** وأدائه في مرحلتي الطوارئ والانتعاش مع التحيز الواضح نحو رؤية **البرنامج** كوكالة للتصدي لحالات الطوارئ.

12- **التحليل الدقيق والخيارات اللاحقة خلال فترات الطوارئ**. يتمتع البرنامج بصلاحيات مؤسسية واضحة لتنفيذ عمليات طوارئ مدعومة بتخطيط دقيق وتقييم تحليلي وفني للقدرات فيما يتعلق بقضايا الأمن الغذائي والطوارئ سواء في ملاوي أو على الصعيد العالمي. ففي ملاوي، كانت لدى **البرنامج** خلال الأزمات القدرة على إجراء تقديرات المحاصيل بالاشتراك مع منظمة الأغذية والزراعة، وإجراء تقديرات هشاشة الأوضاع بالاشتراك مع الحكومة، ودعم الاستعداد لمواجهة الكوارث بالاشتراك مع الكثير من الجهات الأخرى. وقدم **البرنامج** مساهمة أساسية في تحليل الأوضاع العامة التي استخدمها الذي استفاد منه الشركاء وقام بدور مهم في تجهيز وتنسيق الاستجابة الدولية، واستخدم نتائج هذه التحليلات في استجاباته للطوارئ. وقام **البرنامج** بدور رئيسي في هذا المضمار ودعم المجتمع الإنساني بأسره.

13- **وكانت التحاليل التي تناولت الأنشطة البرامجية أقل دقة، وصاحب ذلك تفاوت بين العمليات** وداخلها. فبالنسبة لأنشطة البرامج (الغذاء مقابل العمل/الغذاء مقابل الأصول، والتغذية، والتغذية المدرسية) لم تكن الرابطة واضحة بصورة محددة بين الأسس التحليلية والخيارات الاستراتيجية وتصميم البرامج. أما بشأن عدد الأنشطة البرامجية، فإن الاستراتيجيات التشغيلية لم تفرق بين أوضاع الطوارئ وغير الطوارئ وبدا أنها تستند على الافتراض بأن الاختلاف يكمن من ناحية الحجم. فتحليلات أوضاع الاستراتيجيات التشغيلية التي تعتمد على خيارات مدروسة لم تستخدم بصورة منهجية ولم تخضع للتحديث مع مضي الوقت ولذلك يبدو أنها تفتقر إلى التعديلات والتوجهات المهمة التي ينبغي أن تعتمد على خيارات برامجية مدروسة. وتقوضت القدرات التحليلية والارتباطات مع تصميم البرامج في ظل انخفاض عدد الفنيين في **البرنامج** استجابة لانخفاض مستويات الموارد عموما نظرا لتقلص البرامج القائمة على الكم، وبالتالي، فقد انخفضت الموارد المخصصة لدعم المكتب القطري.

14- **ويعتبر نزوع البرنامج إلى الاعتماد على التحليلات المقدمة من جانب النظراء بديلا فعالا في بيئة تفتقر إلى الموارد**. ومن جهة أخرى، لا توجد لدى **البرنامج** القدرات الداخلية الكافية (باستثناء حالات الطوارئ) لإيجاد المعلومات التكميلية أو تحليل المعلومات النظيرة وتفهم انعكاساتها. فعلى سبيل المثال، يظل العديد من الأسباب المهمة لانعدام الأمن الغذائي قائما ويحتاج إلى حلول إنمائية، بل يحتاج أيضا إلى رصد متواصل وإنذار مبكر لتلافي أوضاع مماثلة لتلك التي حدثت في الفترتين 2002/2001 و2006/2005. فقد أطلقت الحكومة إشارات متتالية، فمن جهة كانت تنتقد دور **البرنامج** في مجال المعونات الغذائية بينما ظلت في الوقت ذاته تطلب من **البرنامج** تقديم الدعم في تطوير إجراءات الوقاية الاجتماعية وهو دور جديد يتطلب من **البرنامج** العمل في مجال الانعاش والتحول من وكالة تقدم المعونة الغذائية إلى وكالة تقدم المساعدات الغذائية. ويبدو أن نقص التمويل قد أدى إلى تقويض القدرات التحليلية والخيارات الاستراتيجية.

أداء الحافظة والنتائج

⇦ *توزيع الأغذية العام والموجه*[1]

15- **قدم النظام اللوجستي لدى البرنامج مساعدات غذائية لبرامج ملاوي بكفاءة وفعالية طوال فترة التقييم وفي ظل ظروف سريعة التغير**. وكان الوضع الاستراتيجي **للبرنامج** قويا خلال الفترة السابقة لعام 2006 خصوصا فيما يتعلق بعمليات الطوارئ. وقد تجلى ذلك في الكفاءة والفعالية التي أظهرها **البرنامج** توصيل مساعدات الطوارئ إلى ملاوي. واقتربت التكاليف أو انخفضت عن أسعار المناولة والنقل التي يتحملها **البرنامج**، واستطاعت بدرجة كبيرة أن تنافس

[1] أجري التقييم بعد مضي وقت طويل من انقضاء حالات الطوارئ في الفترتين 2002/2001 و2006/2005 بحيث يتعذر التحقق ميدانيا من صلاحية وملاءمة وفعالية التوزيع العام للأغذية.

البدائل الأخرى. وهذه المعدلات التنافسية تحققت أيضا خلال حالة الطوارئ في الفترة 2006/2005، حينما كانت بعض الجهات المانحة تبدي قلقها من احتمال تضخيم تلك التكاليف. وتظهر السجلات ممارسات إدارية ونظما مؤسسية دقيقة رغم أن التقييم وجد صعوبة في الحصول على معلومات موثقة حول العمليات الإقليمية مشفوعة بخطط تنفيذ داخل البلاد.

16- **وللحد من انقطاع الإمدادات وضمان تسليم المساعدات الإنسانية في مواعيدها، تبادل البرنامج كفاءات مهمة بخصوص المعونات الغذائية بين مختلف البرامج قيد التنفيذ**. فعمليات الطوارئ (والبرامج القطرية) كانت تتمتع بموارد كافية على وجه العموم، لكن مستويات الموارد وتوقيت الحصول عليها لم تكن موثوقة وتتقطع في بعض الأحيان. وقد واجه **البرنامج** هذه العقبات وتغلب على التأخيرات في الشراء بتبادل السلع بين مختلف البرامج قيد التنفيذ وفيما بين مختلف مشروعات **البرنامج** والمكاتب القطرية في بلدان الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. واتخذت هذه الإجراءات للتغلب على حالات النقص وتلافي انقطاع الإمدادات ومواجهة المتطلبات الأكثر إلحاحا. وبلغ حجم الأغذية المتبادلة أو المقترضة أو المدانة عبر بلدان الإقليم ما مقداره 135 000 طن أو ما نسبته 5 في المائة من مجموع كمية الأغذية الموزعة خلال الفترة موضع الاستعراض. ويبرز هذا الإنجاز درجة عالية من المرونة حيث أن الدعم اللوجستي المقدم من **البرنامج** أفلح في الاستمرار طوال الاثنتي عشرة عملية التي نفذت في ملاوي. وساعدت هذه القدرات اللوجستية أيضا في تنفيذ البرامج خلال الفترات التي لم تقع فيها حالات طوارئ.

17- **تطور البرنامج المشترك للمعونة الغذائية في حالات الطوارئ الذي أنشئ بمبادرة من البرنامج إلى قدرة فعالة وجيدة الإعداد في التنسيق والتخطيط والتنفيذ**. وكان هذا **البرنامج** المشترك جهة التنسيق الخاصة بعنصر الأغذية في فريق المهام المشترك للأزمات الغذائية وآلية رئيسية للتنسيق بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة و**البرنامج** لا سيما خلال فترات الطوارئ.

⇦ *التغذية*

18- **نهج البرنامج في مواجهة سوء التغذية جمع بين معالجة الأسباب الرئيسية لسوء التغذية واتخاذ التدابير العلاجية باستخدام الفئات البرامجية ليكمل كل منها الآخر**. فعمليات الطوارئ والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش ركزت على الإغاثة واستهدفت الحفاظ على الوضع التغذوي والحيلولة دون حدوث تفاقم في حالة سوء التغذية الحاد. وقد استكمل هذا المنهج من خلال برامج قطرية سعت إلى زيادة استهلاك الأغذية وتحسين الأوضاع الصحية والتغذوية ومعالجة الأسباب الكامنة وراء سوء التغذية. ولم تطبق برامج التغذية لمواجهة فيروس ومرض الإيدز استراتيجية مماثلة لتلك المطبقة بشأن برامج التغذية الأخرى، لكنها اتبعت نفس المنهج بغض النظر عما إذا كانت الفئة البرامجية قد استخدمت، مع اختلاف رئيسي من حيث حجم العمل. ولذا، فإن الدعم عالج حالة الأمن الغذائي القصير الأجل، لكن ذلك لم يكن له تأثير طويل الأمد في ظل الافتقار إلى مبادرات سبل المعيشة المستدامة. وكان الافتقار إلى الأموال المتاحة لمبادرات سبل المعيشة مسألة واضحة طوال فترة الاستعراض، وأدى ذلك إلى الحد من قدرة **البرنامج** على الانخراط في مبادرات وقائية ومستدامة ذات تأثير طويل الأمد.

19- **يتطلب السياق الدينامي مزيدا من التكيف**. فعندما تتراجع حالات الطوارئ يلزم تنفيذ العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش للانتقال من التركيز على الإغاثة والتحول نحو الوقاية لتكمل على نحو أوضح البرامج القطرية مع نهجها العلاجي. والتحول في برامج الرعاية العلاجية الحكومية نحو نظام قائم على المجتمع بدأ تطبيقه في عام 2008 سيتطلب من خطط **البرنامج** أن تتكيف مع الطلب المتناقص على سلعه الرئيسية (خليط الذرة والصويا). وهذا التكيف ضروري لضمان الانتقال من الطوارئ إلى برمجة الانتعاش في الانتقال إلى التنمية.

20- **واستطاعت برامج التغذية التكميلية المنفذة بانتظام أن تحقق أو تتجاوز مؤشرات أسفير** (SPHERE) **المعيارية فيما يتعلق بإنعاش الأطفال، لكن ذلك لم يتحقق في برامج التغذية العلاجية**. وتسنى باستمرار منذ عام 2003 تحقيق أو تجاوز مؤشر أسفير فيما يتعلق ببرامج التغذية التكميلية لنسبة 75 في المائة من الذين تم شفاؤهم. وبالإضافة إلى الزيادة الكبيرة في عدد المستفيدين، خلص التقييم إلى أن **البرنامج** قد ساهم بدور مهم في معالجة سوء التغذية الحاد المعتدل. وبالتالي فقد أسهم **البرنامج** في تلافي سوء التغذية الحاد الشديد وتخفيض المعدلات الكبيرة للوفيات في المناطق المستهدفة. ويمكن عزو هذا النجاح، في جزء منه، إلى الإدماج الكامل لمساعدات **البرنامج** في أولويات وبرامج الحكومة. وتمثل التحدي الرئيسي للتغذية العلاجية في تأخر إدخال الأطفال المصابين بسوء التغذية الشديد إلى وحدات إعادة التأهيل التغذوي، وأما الأطفال الذين كانوا قد دخلوا تلك الوحدات فقد أصيبوا بمضاعفات شملت في كثير من الأحيان فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز. وكانت المؤسسات التي تنفذ فيها برامج التغذية هزيلة، الأمر الذي أضر بالأداء. ومنذ عام 2008، تعالج الحالات الأقل شدة من خلال البرامج العلاجية خارج المؤسسات، حيث إن البرامج المؤسسية تركز على الحالات الخطيرة وربما لا تفي بمعايير أسفير. ولاقت عموماً برامج التغذية العلاجية المدعومة من **البرنامج** قبولا حسناً، وبفضلها انخفضت معدلات الإهمال.

21- **اعتمدت برامج البرنامج في مجالات التغذية ومكافحة فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز اعتمادا كبيراً على قدرات وزارة الصحة ورابطة الصحة المسيحية في ملاوي.** وقد أبقى **البرنامج** على علاقات عمل متينة مع شركائه الذين يدركون القيمة الكبيرة لدور **البرنامج** بما في ذلك مساهماته في تعزيز قدرات الوزارة. وكانت هذه المساهمات مهمة في مجال سياسات التغذية وتنمية القدرات على المستوى المركزي خصوصا أثناء فترات الأزمات. وركزت تنمية القدرات في الميدان، فيما يبدو، على إدارة المستودعات وتخزين الأغذية للعناية لمدخلات **البرنامج**. ومن جهة أخرى ستجري تنمية القدرات على مستوى المنظومة بمساعدة من اليونيسيف بدلا من **البرنامج** الذي ليست لديه الموارد اللازمة لهذا الدعم خلال الفترات خارج الطوارئ.

22- و**هناك طائفة من التدخلات تستهدف قطاعا مماثلا من المستفيدين في ملاوي**. تنفذ في بعض المقاطعات برامج على غرار ذلك، بما في ذلك الدعم الغذائي للمرضى الذين يعالجون باستخدام العقاقير المضادة لفيروسات النسخ العكسي، والحصص الغذائية المنزلية للفتيات والأيتام والأطفال الضعفاء الآخرين (في إطار برنامج التغذية المدرسية)، والتحويلات النقدية. ولا تتضح كثيرا طريقة تنسيق هذه البرامج لضمان تكاملها بدلا من ازدواجية المنافع.

⇦ *التغذية المدرسية*

23- **الدعم المؤسسي والسياساتي لقطاع التعليم**. أسهم **البرنامج** في استراتيجية وسياسات الصحة والتغذية المدرسية وتخطيط التغذية المدرسية العامة في وزارة التربية. وتقدر الوزارة كثيراً مساهمات **البرنامج** وهي تستفيد من خبرته كأساس في الارتقاء بالتغذية المدرسية على المستوى الوطني. كذلك تطلب الوزارة من **البرنامج** زيادة مشاركته في وضع السياسات وتنمية القدرات لدعم هذا التوسع في التغذية المدرسية. ومن جهة أخرى، تبدو بقية الاستثمارات في قطاع التربية متخلفة ويلزم توفيرها لضمان توسيع قطاع التربية وكفاءته بما يتناسب مع إنجازات التسجيل في برامج التغذية المدرسية. وهذه الاستثمارات مطلوبة لدعم قدرة الحكومة على توفير المعلمين الأكفاء وقاعات الدراسة ومواد التعليم والمناهج وإدارة النظم.

24- و**تركزت أهداف التغذية المدرسية التي يقدمها البرنامج على الحصول على فرص التعليم وأظهرت نتائج إيجابية**. وحققت التغذية المدرسية الحصائل التعليمية التقليدية **للبرنامج** والمتمثلة في زيادة معدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية

والمواظبة على الدراسة، وتخفيض معدلات التسرب الدراسي بين الأطفال في المناطق التي تعاني انعدام الأمن الغذائي وبخاصة بالنسبة للفتيات واليتامى وذلك من خلال توفير الوجبات المدرسية. ولم تتغير الاستراتيجية تبعا لظروف تنفيذ برامج التغذية المدرسية؛ واستمرت التغذية المدرسية في حالات الطوارئ كتوسيع للتغذية المدرسية العادية وأصبحت بعد ذلك تشكل الأساس لتوسيع البرامج بعد انتهاء حالة الطوارئ. ويمكن أن نلمس إنجازات التغذية المدرسية في نطاق وصولها إلى الأطفال، ومعدلات الالتحاق بالمدارس، ومعدلات المواظبة على الدراسة، ومعدلات النجاح في التعليم كما هو مبين بالتفصيل أدناه:

- وصل عدد المستفيدين إلى مستويات تجاوزت الأهداف عموما. وقد وصل من البرنامج إلى ما متوسطه 330 000 طفل سنويا منذ عام 2000، وتوسع هذا البرنامج ليستفيد منه 635 000 طفل بدءا من عام 2008. وأصبحت معظم المدارس التي استفادت من التغذية المدرسية الطارئة في الفترة 2002-2004 تشكل جزءا من برامج التغذية المدرسية المنتظمة.
- أسهم هذا البرنامج في تحقيق مزيد من معدلات القيد في المدارس والبقاء فيها. فقد ازداد معدل القيد بنسبة 40 في المائة في مدارس هذا البرنامج. كذلك فإن معدل الحضور في هذه المدارس كان أعلى من نظيره في المدارس التي لا تتلقى تغذية مدرسية حيث يبلغ هذا المعدل 97 في المائة بالمقارنة مع المعدل الوطني الذي بلغ في المتوسط 92 في المائة. ويرى المعلمون أن الأطفال أصبحوا الآن أكثر يقظة وأكثر مشاركة في قاعات الدراسة كما تحسن أداؤهم.
- ويرجع للتغذية المدرسية الفضل في الإسهام في تحقيق مزيد من المساواة بين الجنسين. فبخصوص التحاق الفتيات بالتعليم، لاحظ التقييم أن المدارس المشمولة بالتغذية المدرسية سجلت زيادة في معدل التحاق الفتيات بنسبة تقل قليلا عن 38 في المائة بينما سجلت المدارس الأخرى انخفاضا بنسبة 10 في المائة تقريبا.
- كما ارتبطت التغذية المدرسية بتحسين معدلات النجاح، حيث تحسن أداء الفتيات في المدارس المشمولة بالمشروع بنسبة تزيد بمقدار الضعف تقريبا على الأداء في المدارس التي لا يشملها المشروع.

25- **ومن جهة أخرى، لاحظ التقييم مشكلات تتعلق بنظم الرصد الأمر الذي قلص من النطاق الذي يمكن به رصد أداء البرامج وإدارتها**. كما لاحظ التقييم أن المعلومات الأساسية عن المدارس في مقاطعة معينة لم تجمع منذ بداية التدخل وبالتالي يصعب رصد التقدم المحرز أو فعالية التغذية المدرسية في المدارس التي تنفذ فيها. ولقياس الأداء، يجب إجراء مسوحات لمقارنة المدارس المغطاة بالبرنامج والمدارس غير المغطاة به أو جمع المعلومات قبل وبعد تطبيق التغذية المدرسية. ومن جهة أخرى، فإن هذا الرصد لا يتم بصورة منتظمة. إضافة إلى ذلك، فإن كل عملية تقيس مؤشرات مختلفة ولا يتبع أي منها ملخص مؤشرات **البرنامج** الأمر الذي يجعل من الصعب إجراء مقارنات. ولا تستفيد المسوحات والتقديرات القائمة سواء التي أجراها **البرنامج** أو الوكالات الأخرى من بعضها البعض، وبالتالي لا يمكن مقارنة البيانات ولا يمكن ربطها بنظم رصد الأداء المدرسي مهما كانت أولية. ويتعذر عموما في هذه الأوضاع رصد نتائج مساعدات التغذية المدرسية واتخاذ قرارات واعية بشأن تعديل البرامج.

⇦ *برامج الغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل الأصول*

26- **برامج الغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل الأصول كجزء من استراتيجية الأمن الغذائي في البرنامج**. كانت هذه البرامج تشكل عنصرا رئيسيا من استراتيجية الأمن الغذائي في **البرنامج**، فهي تدعم سبل المعيشة وتساعد على إدرار الدخل وتعمل في الوقت ذاته على تلافي استراتيجيات التصدي السلبية التي تقلص الأصول الإنتاجية للأسر والمجتمع

المحلي. وقد أدخلت هذه البرامج في ثماني عمليات من العمليات الاثنتي عشرة حيث خصص ما بين 42 في المائة و12 في المائة من الموارد لهذا الغرض في مرحلة التصميم. وفيما يتعلق بالبرامج المنفذة، خلص التقييم إلى أن خطط هذه البرامج أسهمت عموما في جهود الطوارئ وحسنت الأمن الغذائي وسبل المعيشة للمستفيدين. ومع مضي السنوات، تحول التركيز من إيجاد فرص العمل من خلال الأشغال العامة إلى بناء الأصول الإنتاجية التي يمكن أن تحسن الأمن الغذائي وسبل المعيشة للمستفيدين. وفيما بين عامي 2003 و2007،، تم إنفاق 75 في المائة من هذا المكون على الغذاء مقابل العمل لتهيئة فرص العمل في الأشغال العامة (بدلا من التوزيع العام للأغذية). ومن جهة أخرى فإن برامج الغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل الأصول (التي تهدف إلى إيجاد الأصول لإنعاش سبل المعيشة) لم تحصل على دعم كبير من الجهات المانحة مما أدى إلى توقف البرنامج في عام 2008. وهذا الوضع التمويلي هو انعكاس للصعوبات التي يواجهها **البرنامج** في محاولة اتخاذ وضع مناسب في سياق الإنعاش.

27- **خطط برامج الغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل الأصول أوجدت أصولا مهمة وملموسة نالت تقدير المجتمع المحلي.** تحقق التقييم من وجود هذه الأصول وأنها تتفق عموما مع الاحتياجات والنوعية الجيدة. وتبين أيضا أن المشروعات تتمتع بقاعدة واسعة من المستفيدين يحصل العديد منهم على تدريب يتعلق باستخدام الأصول وصيانتها من جانب المنفذين في المنظمات غير الحكومية. ودعم **البرنامج** إيجاد شبكات وطنية وساعد في استخدامها على نحو فعال خلال فترة التنفيذ. وتحسنت دقة التخطيط مع مضي الوقت. وظهر على وجه الخصوص أن الشركاء من المنظمات غير الحكومية أصبحوا أكثر فعالية بعملية التشاور مع المجتمعات المحلية لتحديد الأصول التي تكون أكثر ملاءمة وتحسين جدوى هذه الأصول واستدامتها. كذلك فإن مقدرة المنظمات غير الحكومية في إيجاد موارد إضافية للتشريع كان عامل أداء مهم. ولم يكن ممكنا إجراء تقييم كامل للنتائج نظرا لضآلة بيانات الرصد التي تركز على مستوى النتائج. ومع ذلك، فإن المشاورات مع المجتمعات المحلية خلال الزيارات الميدانية أشارت إلى زيادة الدخول من الزراعة المروية أو موارد الأشجار التي غرست بدعم **البرنامج**. ولكن هذه الملاحظات ليست كافية للوصول إلى استنتاجات حول تأثير العمليات على سبل معيشة المشاركين في هذه المشاريع.

28- **توزيع المنافع المتحققة من الأصول الإنتاجية يعتمد على أنماط الملكية داخل المجتمع المحلي.** فعلى سبيل المثال، اتجهت مشروعات الري إلى إفادة أعضاء المجتمع المحلي ذات الأراضي القريبة من الأصول. ورغم أن العديد من السكان ساهموا في إنشاء الأصول (مثل قنوات الري أو برك السمك)، فإن القليل منهم استطاعوا الحصول على منافع طويلة الأجل من هذه المشروعات، ذلك أن مثل هذه الاستفادة تعتمد على ملكية الأرض. وفي معظم المجتمعات المحلية يلعب القادة المحليون دورا في تخصيص الأرض الملائمة لإنشاء ممتلكات محلية والمساعدة في حل النزاعات عندما يبدأ السكان في تحقيق المنافع. وتعتمد قدرة المجتمعات المحلية في إدارة الممتلكات وجني المنافع بصورة مستدامة على ما إذا كانوا يحسون بالمسؤولية الكاملة إزاء الممتلكات وبنوع الهياكل المجتمعية القائمة لإدارة الممتلكات والتدريب ومؤازرة الدعم المقدم. كذلك تعتمد على طبيعة المنافع من الممتلكات سواء منها القصيرة أو الطويلة الأجل. فتلك الأصول ذات المنافع قصيرة الأجل للمجتمع المحلي، وبخاصة الري، كانت تحظى بالتفضيل وبالرعاية، بينما المنافع طويلة الأجل (كصيانة الغابات والتربة والمياه) قد واجهت مشاكل تتعلق بالاستدامة.

النتائج والتوصيات

التقييم العام

29- كان **البرنامج** متوائماً بشكل واضح نظم الحكومة ويعمل في سياق تلك النظم التي كان يدعمها ويقويها أثناء الأزمات والانتعاش. والاتساق قائم أيضا مع الشركاء في الأمم المتحدة من خلال إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وقام تعاون في حالات الطوارئ رغم أن مثل هذه الجهود المنسقة لا يمكن التسليم بها دائما. واضطلع **البرنامج** بدور استراتيجي بما يتمشى مع صلاحياته الأساسية للتصدي لحالات الطوارئ، لكن تبين أنه يواجه تحديات ليعيد ترتيب ذاته بعد حالات الطوارئ من خلال الانتقال إلى مرحلة الإنعاش. ويرجع هذا التحدي، في جزء منه، إلى تضاؤل القدرات المعطاة للمكتب القطري بسبب تراجع التمويل. وأفضى ذلك إلى دخول **البرنامج** حلقة مفرغة من تناقص الموارد وتعارض المواقف التي يتخذها الشركاء حيث إن الخيارات البرامجية تتأثر باقتطاع التمويل وأيضا بالقرارات الاستراتيجية التي يتخذها **البرنامج**.

30- وكان **البرنامج** مجهزا جيدا لتنفيذ الأعمال التحليلية الضرورية في سياق الطوارئ واستخدام المعلومات في اتخاذ القرارات التشغيلية واللوجستية. ومن جهة أخرى، فإن تحليل أنشطة البرامج وترجمتها إلى استراتيجيات وتصاميم للبرامج كان أقل جدوى. وتباينت الخبرات بحسب القطاعات حيث تحظى التغذية بتجميع جيد باستخدام مختلف الفئات البرامجية لتلبية الأهداف البرامجية التكميلية. وكان هذا أقل وضوحا بشأن الأنشطة البرامجية الأخرى. كذلك في هذا المجال، لوحظ التحدي بشأن التحول من الطوارئ إلى الإنعاش وهو ما يحتاج إلى تغييرات في استراتيجيات البرامج وتصميمها.

31- ونفذت محفظة **البرنامج** على نحو جيد في حالات الطوارئ وأظهرت قدرتها اللوجستية المتينة. كذلك أظهر أداء الأنشطة البرامجية الأخرى نتائج إيجابية في مجالات التغذية التكميلية - حيث تم الوفاء بمعايير أسفير أو تجاوز ذلك خلال السنوات الخمس الأخيرة - وفي التغذية المدرسية حيث أسهمت التغذية المدرسية في تحسين معدلات قيد الفتيات وارتيادهن للمدارس. ومن جهة أخرى، واجهت التغذية العلاجية تحديات في الوصول إلى معايير أسفير لكن جزءا كبيرا من ذلك يرجع إلى الظروف التي سادت حيث دخل الأطفال برامج التغذية فقط عندما ساءت أوضاعهم وواجهوا تعقيدات أخرى. كذلك عمل برنامج الغذاء مقابل العمل وبرنامج الغذاء مقابل الأصول في حالات الطوارئ كمكمل لتوزيع التغذية العام، لكنه أظهر تباينا في الأداء عندما استخدم في إنعاش سبل المعيشة وعندما اعتمد الأداء على التمويل الذي تحول في حالات الطوارئ إلى برامج أخرى. كما اعتمد **البرنامج** على الملكية والحصول على الأصول التي تم إيجادها.

الدروس المستفادة للمستقبل

32- أظهرت تجربة ملاوي أهمية قدرات **البرنامج** في العمل في ظل ظروف الطوارئ وفي حالات الإنعاش ولتعديل استراتيجيته وأسلوب عمله بين هاتين الحالتين. ويعني هذا أنه ينبغي على **البرنامج** أن يتمكن من المزاوجة بين قدراته الناجحة في الاستجابة لحالات الطوارئ مع المقدرة للانتقال وتكييف عملية البرمجة في الحالات خارج الطوارئ. وهذا الانتقال مطلوب ضمن الأنشطة البرامجية التي تتغير من حيث التركيز والأهداف والمناهج.

33- فالاتساق واتخاذ وضع استراتيجي والتنسيق والتعاون يعد تكثيفا للموارد الإدارية والبشرية. وتتطلب هذه الأنشطة قدرا مهما من وقت الموظفين المؤهلين للانخراط في حوار هادف ومتابعة المناقشات وتقديم الإسهامات المتوقعة. وفي ملاوي، تطلبت هذه العمليات خبرات دبلوماسية وتفاوضية لمعالجة سياق فرضته التوترات بين الحكومة والجهات المانحة (2001-2004)، والحساسيات السياسية إزاء الأمن الغذائي بعد عام 2005، وقلق الجهات المانحة إزاء محاسبة التكاليف

في **البرنامج** والدور الذي يقوم بها مؤخرا في عملية الانتقال. وهكذا فإن الموارد البشرية والوقت اللازم لمعالجة هذه المسائل لم يؤخذ في، شأنه شأن الموارد المطلوبة لإجراء الأعمال تحليلية اللازمة لتحديد الخيارات الاستراتيجية. وسوف تكون هذه القدرات مطلوبة بدرجة كبيرة مع انتقال **البرنامج** من وكالة للمعونة الغذائية إلى منظمة للمساعدة الغذائية.

التوصيات

34- **التوصية 1: ينبغي أن تتصدى الاستراتيجية القطرية القادمة تحديدا لدور المنظمة في عملية الإنعاش في ملاوي.** وينبغي لهذه الاستراتيجية:

(1) أن تستند على إطار تحليلي دقيق، مع ملاحظة الاتجاهات الإيجابية التي ينبغي دعمها التدابير المطلوبة لتخفيف المخاطر الهيكلية الحالية التي تواجه الأمن الغذائي؛

(2) أن تعرض مساهمة **البرنامج** في الحماية الاجتماعية التي تنفذها الحكومة وأهداف التنمية الاجتماعية بأسلوب يفرق هذه المساهمات عن المساعدات السابقة التي كانت توجه لحالات الطوارئ؛

(3) أن تستند قدر المستطاع إلى اتفاق مع الحكومة والجهات المانحة على الأدوار الملائمة لتعبئة الموارد والدعم؛

(4) أن تشدد على الجهود الطويلة الأجل لتقليل الاعتماد على المساعدات الغذائية وأن تتضمن تحديدا واضحا بشأن استراتيجية تسليم المسؤولية في نهاية المطاف. ولذلك ينبغي أن تشمل إجراءات لتنمية القدرات.

35- **التوصية 2: ينبغي أن تحدد بوضوح آثار الاستراتيجية القطرية على الموارد، بما في ذلك متطلبات تلبية الحاجة إلى أداء دور مختلف في الإنعاش.** اعتمادا على الدروس المستقاة من التقييم، من المهم الاعتراف بأن القدرات التحليلية الداخلية الكافية موجودة ويمكن استخدامها لتحديد الوضع الاستراتيجي الذي يتخذه **البرنامج** وقيادة المناقشات ذات الصلة مع الحكومة والشركاء. وينبغي الحفاظ على حد أدنى من الموارد حتى بعد تقليص عمليات الطوارئ وما يرتبط بها من برامج القائمة على الكمية.