برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة السنوية

روما، 24- 2004/5/26

مذكرات المعلومات

تقرير المراجع الخارجي

استعراض أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في برنامج الأغذية العالمي

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.A/2004/INF/8-B
18 May 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)

تقرير المراجع الخارجي بشأن استعراض أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في برنامج الأغذية العالمي

يضم التقرير:	
ملخص تنفيذي	الفقرات 1-3
مقدمة	الفقرات 4-6
الهيكل التنظيمي	الفقرات 7-9
تطبيق تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها	الفقرات 10-27
الشركات	الفقرات 28-33
التمويل	الفقرات 34-38
قياس الأداء	الفقرات 39-41
الاستنتاجات	الفقرات 24-43
شكر وتقدير	الفقرة 44

ملخص

1- إن من واجب برنامج الأغذية العالمي ضمان الاستخدام الأمثل لمساهمات الجهات المانحة لتوفير الدعم الأقصى والانتفاع من الموارد المحدودة لتحقيق الأثر الأفضل في مواجهة التحديات الماثلة والأولويات المتضاربة. وفي هذه الظروف تتسم التقديرات الموثوقة للاحتياجات بالأهمية بالنسبة لاتخاذ القرارات وترتيب الأولويات في استعمال الأموال. وتعتبر أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها عنصراً من العناصر المهمة في توجيه أنشطة المعونة الغذائية وتخطيطها.

2- وكجزء من زيارات المراجعة إلى المواقع الميدانية والمقر الرئيسي في روما درس مكتبنا دور أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها وما تستخدمه من طرق في مساندة توجيه **البرنامج** لجهود المعونة الغذائية. وأكدت النتائج التي أسفرت عنها هذه الدراسة قيمة الأنشطة المذكورة كعملية للتقدير وأداة لمساندة اتخاذ القرارات ولكنها لاحظت أن **البرنامج** ما يزال يفتقر إلى استراتيجية فعالة شاملة لاستخدام أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها لتحقيق الأثر الأمثل. وحددت المراجعة الجوانب التي نعتقد أن على **البرنامج** أن يعمل فيها على النهوض بطريقة استخدامه لتحليلات هشاشة الأوضاع.

3- وبناء على هذه الاستنتاجات فقد تقدمت بعدد من التوصيات، ولاسيما فيما يتصل بتحسين فعالية تحليلات هشاشة الأوضاع وتعزيز فوائدها؛ وضمان الكفاءة التكاليفية لمنهجيات هذه التحليلات؛ وتوسيع دور الموظفين المعنيين بالتحليلات المذكورة في المقر الرئيسي؛ وإرساء قاعدة تمويل راسخة للتحليلات؛ ورسم أهداف قابلة للقياس يمكن في ضوئها تقييم أداء تدابير تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها.

مقدمة

4- وضع **البرنامج** هدفاً برنامجياً رئيسياً يتمثل في الإسهام في تحقيق أهداف الأمم المتحدة الإنمائية للألفية عبر تنفيذ الأنشطة المعانة بالأغذية والموجهة إلى الفقراء والجائعين. وعلى مستوى الخطة الاستراتيجية حدد **البرنامج** مناطا للتركيز التشغيلي ينصب على أقل البلدان نمواً، وذلك على أساس قيم الناتج المحلي الإجمالي لهذه البلدان ومعدلات سوء التغذية التي يقوم بحسابها البنك الدولي ومنظمة الصحة العالمية. وتشير الخطة الاستراتيجية إلى الحاجة إلى تزويد **البرنامج** بقاعدة معارف معززة عبر تطوير تحليلات هشاشة الأوضاع لتحديد مدى الحاجة إلى أنشطة المعونة الغذائية. وتعتبر أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها الأداة المستحدثة لتوفير قاعدة المعارف هذه.

5- تهدف أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها إلى ربط تحليلات الهشاشة في البلدان النامية بالاستراتيجية التي يعتمدها **البرنامج** في معالجة أمر انعدام الأمن الغذائي. ولذلك فإن أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها هي من بين الأدوات الرئيسية لتصميم أنشطة ومشروعات **البرنامج** في مجالي التنمية والإغاثة. وتتمثل الوظائف الأساسية لهذه الأنشطة فيما يلي:

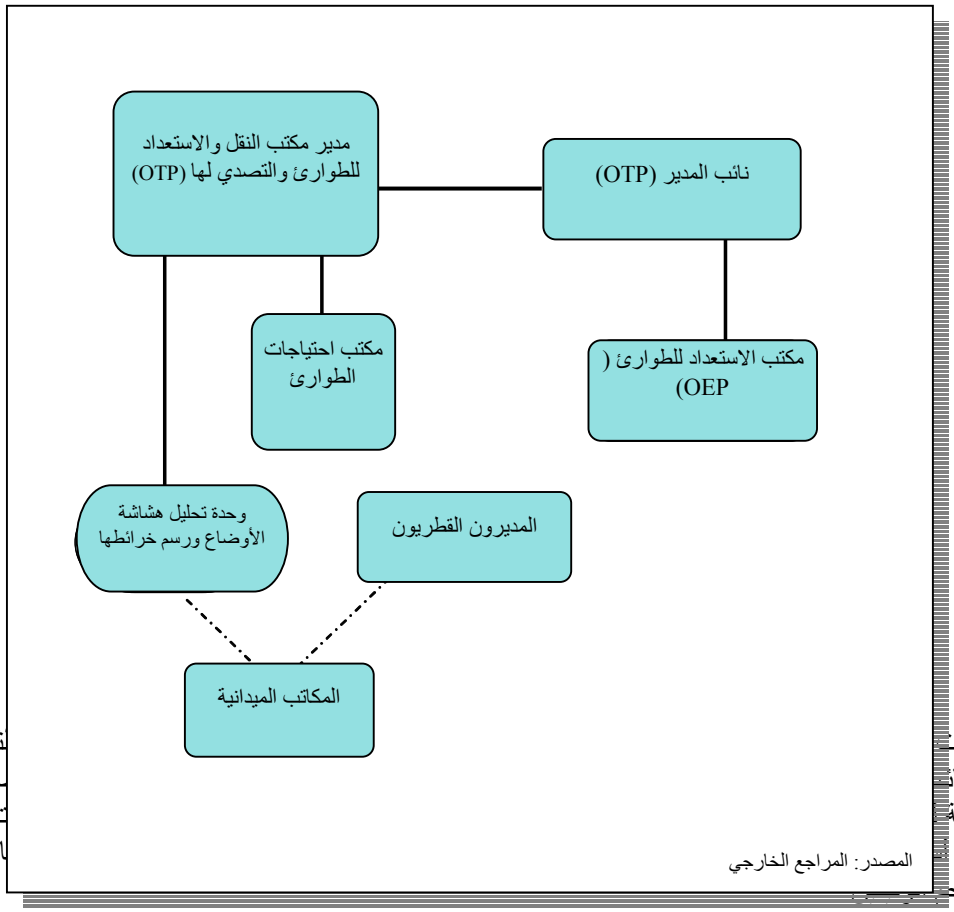
- تحليل المشكلات: تفهم الأسباب المرجحة لانعدام الأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع القائمة في أي وقت محدد في إقليم جغرافي معين أو ضمن مجموعة سكانية ما؛
- تحليل أوضاع المستفيدين: تحديد سمات انعدام الأمن الغذائي في صفوف المجموعات السكانية الضعيفة، وما إذا كان بمقدور المعونة الغذائية أن تنهض بأوضاع هذه المجموعات؛
- الاستهداف الجغرافي: تقدير مستوى توافر الأمن الغذائي في مناطق جغرافية معينة بحيث يستطيع **البرنامج** تحديد الأولويات المتعلقة بالأنشطة المقبلة للتحليل والتصدي؛
- تقدير دور المعونة الغذائية: تحديد ما إذا كان لاستخدام المعونة الغذائية مزايا نسبية في معالجة الأسباب الأساسية لانعدام الأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع في صفوف المجموعة السكانية المستهدفة؛
- استقطاب التأييد للفقراء الجوعى: مساعدة الفقراء الجوعى عبر عرض ظروفهم بدقة على الجهات الأخرى التي قد تكون قادرة على مد يد العون.

6- وتساعد أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها **البرنامج** في تحديد مجالات توجيه عملياته الغوثية. كما أنها تعين **البرنامج** على تحقيق الأولوية الاستراتيجية الضرورية لمساعدة الحكومات في إرساء وإدارة البرامج الوطنية للمساعدات الغذائية. وفي ميدان الأنشطة الإنسانية تستفيد الحكومات المضيفة من تقارير تقدير هشاشة الأوضاع التي يعدها **البرنامج** كأدوات للتخطيط عند إعداد ميزانياتها الوطنية؛ كما أن وكالات الأمم المتحدة الأخرى، مثل منظمة الأغذية

والزراعة، تستعين بهذه التقارير في توجيه عملياتها. على أن هذا العون محدود، حيث أن أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها تتعلق فقط بالبلدان التي يعمل فيها **البرنامج** حالياً، وغالباً ما يقتصر ذلك على مواقع مخصوصة تنفَّذ فيها البرامج بالفعل. ويمكن لأنشطة وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها وعلاقات الشراكة النشطة مع الشركاء المنفذين والحكومات المضيفة أن تزود البرنامج بالمعلومات اللازمة في تخطيطه الاستراتيجي لخفض أنشطة المعونة الغذائية وتقدير الموعد المناسب لوقف عمليات **البرنامج** في موقع ما أو في بلد ما.

الهيكل التنظيمي

7- تزود وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها إدارة **البرنامج** بالمعلومات الضرورية في ترسيخ الوعي التشغيلي واتخاذ القرارات، وتسهم في ذلك أيضاً وحدتان أخريان هما مكتب تقدير احتياجات الطوارئ (OEN) ومكتب الاستعداد للطوارئ (OEP). ولكل من هذه الوحدات الثلاث دورها الخاص في مساندة الاتجاهات التشغيلية **للبرنامج**. وترمي هذه الوحدات جميعاً إلى توفير المعلومات التي تتيح للإدارة تحديد ما إذا كانت الحاجة تدعو إلى تنفيذ أنشطة معونة غذائية للتصدي للكوارث، والصدمات، وحالات الطوارئ. ومن بين هذه الوحدات الثلاث المذكورة فإن وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها هي الوحيدة التي تمتلك حضوراً ميدانياً وتوفر بيانات قاعدية من المسوح التي تقوم بها والتي يمكن أن تستفيد منها الوحدتان الأخريان في ميادين عملهما المعنية.



المصدر: المراجع الخارجي

8- وفي الوقت ثالثة فتقدم
تقاريرها إلى نا
البيانات اللازمة
التي يمكن على
للاتصال والتلاح

9- وضماناً لفعالية تقارير وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها فإنها يجب أن تكون قادرة على تحديد السبب الجذري لهشاشة الأوضاع الغذائية؛ وتوفير التقديرات بشأن نطاق وطبيعة الأثر الذي يمكن أن تخلفه أنشطة **البرنامج**. وأقرت الخطة الاستراتيجية للبرنامج للفترة 2002-2003 بضرورة النهوض بتقدير الاحتياجات من خلال تعزيز اندماج المجموعة المتنوعة من الوحدات المنخرطة في جمع البيانات وتعزيز المعارف، ولو أنه تم تأجيل ذلك حتى الفترة 2004-2005 بسبب حجم أنشطة الطوارئ خلال فترة السنتين.

تطبيق تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها

10- يتمثل دور وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي في وضع الإرشادات وتوحيد المنهجيات والنهج على امتداد **البرنامج** بغية تنفيذ ودراسة أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها. ويضطلع موظفو تحليل الهشاشة على المستوى الميداني أساساً بمهمة إجراء المسوح، وجمع البيانات، وتحليل النتائج. ويركز هيكل الموظفين الحالي في وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها على الأنشطة الميدانية، حيث يضم خمسة موظفين في المقر الرئيسي يساندون 38 موظفاً ميدانياً يعملون في المكاتب الإقليمية والقطرية. وفي المكاتب القطرية الصغيرة فإن دور تحليل الهشاشة يمثل جانباً واحداً فحسب من مهام موظف يتولى عادة أيضاً دور موظف الشؤون اللوجستية أو موظف **البرنامج**. وتشير دراسة مكتبنا لأنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في الميدان إلى أن هذا الترتيب يمكن أن يؤدي إلى نقص في تمويل الأنشطة المذكورة، حيث أن المهام المتعلقة بالطوارئ مثل التقدير الغذائي الفوري وتسليم المعونات تحظى بالأسبقية الضرورية على مهام التحليل.

11- ويوفر النزاع العراقي مثالاً على تطبيق تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها استعداداً للطوارئ.

الاستعداد للنزاع العراقي

قامت وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها المتمركزة في القاهرة، والتي تغطي إقليم البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى بوضع تقدير للهشاشة قبل اندلاع النزاع في العراق، وذلك لإعلام **البرنامج** بالمتطلبات المحتملة من الطاقة التشغيلية. وكانت حالة الطوارئ هذه فريدة في طبيعتها من حيث أنه توافر **للبرنامج** الوقت لتقدير الحالة قبل نشوب الأعمال الحربية.

ودرس التقدير المذكور الوضع القائم الذي كان فيه **البرنامج**، وبالنظر إلى عدم وجود اقتصاد فعال في العراق، بإطعام كل سكان البلاد البالغ عددهم نحو 24 مليون نسمة من الأغذية المشتراة في إطار قرار الأمم المتحدة الخاص بالنفط مقابل الغذاء. وكان **البرنامج** يتولى مهمة رصد عملية توزيع الأغذية التي كانت تضطلع بها السلطات المحلية في المحافظات الخمس عشرة في وسط وجنوب العراق. أما في المحافظات الثلاث المتبقية في الشمال (التي يصل عدد سكانها إلى قرابة 3 ملايين نسمة) فقد كان **البرنامج** يتمتع فيها بقدرة الوصول الكاملة ويدير عمليات التوزيع مباشرة.

وكان من العسير للغاية إجراء أي نوع من أنواع تقدير الهشاشة في المحافظات الجنوبية والوسطى بالنظر إلى الافتقار إلى القدرة المناسبة على الوصول. وفي الشمال كان موظفو **البرنامج** يستخلصون بعض المعلومات من أنشطتهم الأخرى. وبغية جمع المزيد من المعلومات فقد طُلب إلى المراقبين الوطنيين في الإقليم الجنوبي والأوسط وضع تقدير عن مستوى الفقر والجوع بالاستناد إلى خبرتهم وحكمهم، حيث أن الظروف لم توفر أساساً علمياً أقوى للتقدير.

ولم يكن **البرنامج** يعرف ما إذا كان النزاع سينشب بالفعل، ومتى سيكون ذلك، وما هو نطاقه. واستندت خطط **البرنامج** إلى عدد من الافتراضات التي تم الاتفاق عليها في المفاوضات مع الهيئات الإنسانية الأخرى التابعة للأمم المتحدة.

وانصب تحليل **البرنامج** على تقدير مواقع السكان والمناطق المحتملة للهجرة ولظروف الطوارئ. وعنيت معايير **البرنامج** بسكان المناطق الريفية والحضرية؛ ومدى القرب من المنشآت العسكرية، والقصور الرئاسية، والحدود مع البلدان المجاورة. وجرى تحديد مسالك الهجرة المحتملة والعدد المتوقع للسكان المتضررين من حالة الطوارئ الناشئة وذلك بناء على الافتراض بأن المنشآت العسكرية والقصور ستتأثر قبل المدن.

وقدَّر **البرنامج** بأن نحو 300 000 لاجئ سيتدفقون على البلدان المجاورة وأن قرابة 4.6 مليون نسمة سيندرجون في عداد المتضررين، بينهم 0.6 مليون سيغدون نازحين. ووفقاً لتقديرات **البرنامج** فإن عدد المتضررين في أسوأ الاحتمالات سيصل إلى نحو 10 ملايين نسمة.

وبناء على هذا التقدير، فقد توقع **البرنامج** حجم ومواقع المتطلبات الغذائية. وتم بعدها تخزين بعض الأغذية، مثل البقول والزيت، في البلدان المجاورة لمواجهة الهجرة المنتظرة. وكان الرأي أن البلدان المجاورة التي تقوم ببيع الأغذية في ذلك الوقت ستكون قادرة على تغطية الاحتياجات الإضافية وتم إجراء مفاوضات بشأن العقود مسبقاً مع سورية لتوفير الكميات الضخمة اللازمة من القمح.

12- تمثل نشاط وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي وفي الميدان على مدى فترة السنتين الماضية في دعم العمليات التي توفر التقديرات اللازمة للمساعدة في توجيه البرامج القائمة أو العمل جنباً إلى جنب معها في المقام الأول. ووقت إعداد مراجعتنا لم تكن هناك قواعد بيانات لتقارير هذه الوحدة في المقر الرئيسي أو في المكاتب الإقليمية، باستثناء المكتب الإقليمي في كمبالا. وقد طلب مكتبنا من المكاتب الإقليمية إعداد قائمة بتقارير وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها للفترة 2002-2003 والتعليق على مشاركة المقر الرئيسي في عملية وضع التقارير. ويوضح الجدول 1 عدد التقارير المعدة ومدى مساهمة موظفي وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي فيها أو مدى إطلاعهم على الدراسات المعنية. (لم نتلق أي رد من المكتبين الإقليميين في كل من بنما والقاهرة).

الجدول 1: مشاركة وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي في وضع تقارير المكاتب الإقليمية والقطرية.

المكتب	التقارير المعدة	التقارير التي تعكس مشاركة المقر الرئيسي	
بانكوك	29	0	%0
القاهرة	غير متوافر	غير متوافر	غير متوافر
داكار	19	19	%100
جوهانسبرغ	41	17	%41
كمبالا	39	2	%5
بنما	غير متوافر	غير متوافر	غير متوافر
	128	38	

المصدر: الردود من المكاتب الإقليمية

13- وأشارت التحليلات الأخرى التي أجراها مكتبنا إلى أن نطاق التقارير كان في معظم الحالات مقتصراً على تقدير الهشاشة عوضاً عن تحليلها. ومع أن ذلك يساعد الإدارة على تقدير الحاجة الكمية لأنشطة المعونة الغذائية، فإنه لا يوفر بالضرورة المعلومات اللازمة لتقدير الاحتياجات النوعية طويلة الأجل في المواقع أو البلدان موضع الدراسة. وعلى سبيل المثال فإنه من أصل تقارير تحليل الهشاشة التسعة والثلاثين التي أصدرها المكتب الإقليمي لأفريقيا الشرقية والوسطى ومكاتبه القطرية المصاحبة كان هناك 24 تقريراً تتعلق حصراً بتقدير الأمن الغذائي. ولاحظ مكتبنا وضعاً مماثلاً في الإقليم الأخرى التي بعثت بردودها. وبالنظر إلى عدم توافر قاعدة بيانات شاملة عن التقارير فإن من الصعب إجراء مقارنات وتحليلات لأنواع التقارير الصادرة، وأنماط المنهجيات المستخدمة، ونتائج ذلك في البلدان التي جرى فيها استخدام أسلوب تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها. كما أن هذا الافتقار قد يؤدي إلى قصور في النهج التخطيطية، ويزيد من صعوبة مناقشة المشكلات المشتركة ونشر الأساليب الجيدة.

14- وفي الحالات التي أجري فيها تحليل شامل للهشاشة، فإن البيانات المستخلصة توفر علامة لقياس التقدم المحرز والتحسينات المحققة على المستوى القطري. وعند توافر قاعدة بيانات شاملة، تتيح المقارنة بين أوضاع الهشاشة القائمة في البلدان المختلفة وتوفر الأساس اللازم لوضع المقترحات البرامجية، فإن ذلك سيساعد عملية وضع القرارات المتعلقة بجهود تعبئة الأموال وذلك بتركيز موارد **البرنامج** على الاهتمام بنداءات محددة.

التوصية 1: بغية النهوض بفعالية وفائدة التحليلات المنفّذة، أوصي بأن يحسن البرنامج إدارة المعارف عبر قيامه بصورة منتظمة بجمع ونشر المعلومات والأساليب الجيدة المستخلصة من دراسات تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها.

15- استجابت وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي على مدى السنوات الثلاث الماضية إلى طلبات المساعدة الواردة من المديرين الإقليميين وذلك بإعداد تحليلات شاملة تتعلق بثمانية بلدان فحسب هي: مالي، سيراليون، ليبيريا، كوت ديفوار، الرأس الأخضر، ملاوي، هايتي، الجمهورية الدومينيكية. وسبعة من هذه البلدان تقع في أقاليم تتمتع فيها الوحدة المنشأة لتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها بقدرة محدودة فحسب. واستخدمت التقارير المصاغة بمساهمة من المقر الرئيسي إطاراً تم اعتماده بعد دراسة رائدة وغدا نموذجاً موحداً تتبعه المكاتب القطرية. وشاركت وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي في دراسات مركزة لثلاثين تقريراً آخر في أقاليم لا تتوافر فيها وحدة قائمة لتحليل الهشاشة، وكذلك في أفريقيا الجنوبية حيث تطلبت حالة الطوارئ الإقليمية مساهمات واسعة من الموظفين.

16- وتؤدي وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها دورين اثنين عند مساعدة المكاتب القطرية: أولاً من خلال عملية تحليل الهشاشة التي تستعرض الحاجة إلى الأغذية ضمن البلد وتحدد ما إذا كان هناك دور ليضطلع به **البرنامج** عبر أنشطة المعونة الغذائية؛ وثانياً، من خلال عملية تقدير الهشاشة التي تدرس قضايا الأمن الغذائي وتساعد في توجيه المعونة الغذائية إلى من هم في حاجة إليها. وفي بعض الحالات فإن تقدير الهشاشة قد يحدد المخاطر التي تحدق بالأمن الغذائي لمجموعة سكانية معينة، في حين أن تحليل القضايا الكامنة وراء المخاطر قد يشير إلى أنه ليس **للبرنامج** دور يضطلع به. وفي مثل هذه الحالات يتم استكمال عمل وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها بأنشطة وحدتي احتياجات الطوارئ والاستعداد للطوارئ اللتين تستدعيان للمساهمة في ظل ظروف مخصوصة.

17- يتمثل نهج البرنامج المعتاد عند القيام بالتحليل في استعراض البيانات الثانوية المتوافرة، أي البيانات المتاحة على الفور من الحكومات الوطنية والمنظمات الميدانية غير الحكومية، وذلك لتحديد المواقع المرجحة لنشوء الهشاشة. ويتم تعزيز هذا الاستعراض بجمع البيانات الأولية، وذلك عادة باستخدام المسوح الأسرية، وبنظم الإنذار المبكر التي يوفرها

النظام العالمي للإعلام والإنذار المبكر في منظمة الأغذية والزراعة ونظام الإنذار المبكر عن المجاعة التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

18- تستند القرارات المتعلقة بمواقع مسوح جمع البيانات الأولية إلى التحليل المبدئي الذي يجريه مسؤول تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها وما يخلص إليه من آراء بشأن دلائل الهشاشة المتوافرة من البيانات الثانوية. وتتألف البيانات المجموعة من مؤشرات ذاتية (مثل الدخل المتاح للإنفاق) والنتائج التجريبية (مثل معدلات سوء التغذية والتقزم). ويتطلب التحليل اللاحق لهذه البيانات وتحويله إلى معلومات إدارة مفيدة استخدام خبرات وأحكام المسؤولين عن تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها.

19- ويعتبر هذا النهج مفيداً كمؤشر بديل لتقدير درجة الهشاشة في مجموعة سكانية معينة، ولو أنه ليس بالمؤشر القاطع حيث أن البيانات الثانوية الضعيفة قد تؤدي إلى انحراف تركيز الدراسة الأولية. وعلى سبيل المثال، وفي الحالات التي تتعلق بالنازحين أو اللاجئين، فإن استخدام البيانات الثانوية يتسم بقلة الفعالية، وذلك لأن التحركات السكانية غير المنتظمة تتطلب تحديثاً متواصلاً للبيانات القاعدية. وفي أنغولا، التي أجرى فيها الموظفون المحليون استعراضاً دقيقاً ومدروساً لدور أسلوب تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، كان هناك إقرار بقصور موثوقية البيانات. وتشمل أوجه القصور التي حددها **البرنامج** ما يلي:

- من العسير وضع تقديرات موثوقة لأعداد المستفيدين في مناطق انعدام الأمن الغذائي حينما تكون هناك مجموعات ضخمة من النازحين تتحرك بصورة عفوية؛
- تعتمد بيانات الأوضاع الصحية والتغذوية للمجموعات السكانية على المؤسسة التي تتولى جمع البيانات لا على تلك المجموعات. ولا تعكس هذه البيانات مواقع سكن المرضى ومن ثم فإنها قد تخل بتوجيه أنشطة **البرنامج**؛
- وفي المناطق التي يتعذر وصول المجموعات الإنسانية إليها فإن الاعتماد يرتكز على المعلومات التي يجمعها التجار المحليون، أو المسؤولون العسكريون، أو الزعماء الدينيون؛
- تعتبر بيانات الدخول واستراتيجيات التصدي محدودة ومتغيرة مع مرور الزمن.

20- ومن بين جوانب ضعف البيانات الثانوية أنها في العادة قد عفى عليها الزمن وذلك بسبب ما يلزم من وقت وموارد لجمعها وتوليفها. و على سبيل المثال فإن المسوح التي أجراها **البرنامج** في شمال العراق عام 2003 اعتمدت على البيانات التي جمعتها منظمة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة ومنظمة الأغذية والزراعة بين عامي 1998 و2000 للمساعدة في توجيه المعونات. غير أن ما يتطلبه جمع وتوليف البيانات الأولية من تكاليف ووقت فاق كثيراً ما صاحب استخدام البيانات الثانوية. ولاحظ موظفو مكتبنا أن العلاقة بين التكاليف والفوائد فيما يتصل بجمع البيانات من مصادر مستقلة لم يكن على الدوام موضع دراسة **البرنامج** عند جمع البيانات الأولية والثانوية لدراسات تحليل الهشاشة. وإذا كان بالمستطاع الحصول على تأكيدات من المصادر الموثوقة للبيانات الثانوية فإن بالإمكان تفادي التكاليف من الزاوية النقدية ومن زاوية الوقت اللازم للحصول على البيانات الأولية.

التوصية 2: أوصي بأن يقوم البرنامج، في مستهل دراسات تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، بتقدير التكاليف والفوائد النسبية لاستخدام البيانات الأولية والثانوية.

21- ورغم أوجه القصور المتعلقة بموثوقية البيانات (من حيث العمر والأهمية)، فإنها لا تعني استبعاد استخدام تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها كأداة تحليلية صحيحة بالنسبة **للبرنامج**. وفي مثل هذه الحالات فإن هذا التحليل يُستخدم بالترافق مع معلومات أخرى، مثل المعارف المحلية، عند تحليل ما إذا كانت الحاجة تدعو إلى تقديم المعونة الغذائية وتقدير مواضع توجيه هذه المعونة. ويمكن أن يساعد إنشاء قاعدة بيانات لعلامات القياس بالترافق مع تقدير موثوقية البيانات من المصادر الثانوية الأخرى في تنقية المعلومات واتقاء الحاجة إلى الجمع غير الضروري للبيانات الأولية.

22- وتعتمد جودة تفسير البيانات على تدريب وقدرة الموظفين على إجراء الأنشطة التحليلية. ولدى **البرنامج** موظفون مدربون لهذا الدور في وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي وفي بعض المكاتب القطرية. غير أن الاستعانة بهؤلاء الموظفين وانخراطهم في مواقع أخرى يعتمدان على طلبات المكاتب القطرية. ويرتكز نجاح دراسات تحليل الهشاشة على المستوى الوطني على قدرة الوحدات المحلية لتحليل الهشاشة، وقد تضمنت خطة العمل الخاصة بتحليل الهشاشة في **البرنامج** لعام 2003 استعراضاً للقدرات المتوافرة في الميدان. وقد حددت تقديرات التدريب المتعلقة بالموظفين الوطنيين وصغار الموظفين المهنيين أوجه الضعف في ما لديهم من مهارات لتحليل البيانات؛ كما أشار مسح أجري لدعم إعداد الخطوط التوجيهية لتقدير احتياجات الطوارئ في **البرنامج** إلى الحاجة إلى التدريب على مهارات التقدير العامة ككل لا على مهارات تقدير الهشاشة فحسب.

23- ولا تتيح القدرات الفنية الحالية لموظفي **البرنامج** في الميدان تقديم الدعم الفوري لعمليات التحليل والاستقراء الإحصائية، وخصوصاً حينما يتم تحليل الهشاشة على يد موظفين غير متفرغين لهذا العمل. وخلال زيارة مراجعة إلى كولومبيا، على سبيل المثال، لاحظ مكتبنا أن مسوح الاستبيانات الأسرية لم تتضمن الوزن الترجيحي للأسئلة المدرجة في المسوح، وهو ما يوحي بأنها جميعاً متساوية من حيث الأثر على تقدير الهشاشة. كما لاحظوا أن انتقاء الأسر للمسح لم يكن سليماً من الناحية الإحصائية، إذ أن اختيار الوحدات الإدارية والقرى استند إلى دلائل البيانات الثانوية التي لم تحظ بالتحديث.

24- وعلى المستوى الوطني يُنظر إلى تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها على أنه آلية دعم برامجية وأنه استُحدث كأداة ميدانية لا كنشاط موجه من المقر الرئيسي. ودفع ذلك بالمكاتب إلى تطوير هذا النشاط بطرق مختلفة وبوجهات تركيز متباينة. وعلى سبيل المثال فإن إقليم أفريقيا الجنوبية أعد تقديرات دورية منتظمة بالتعاون مع الشركاء الآخرين انصبت على التحليل؛ في حين أن معظم

التقارير التي أعدها مكتب إقليم آسيا ركزت على التقدير وعلى التوجيه الجغرافي للموارد. ومع أن ذلك مفيد في تغطية الطائفة المتنوعة من الموضوعات الناشئة في كل إقليم، فإنه يظهر أهمية اضطلاع المقر الرئيسي بضبط الجودة وضمان أهمية التقارير والمنهجيات المستخدمة.

25- وفي الوقت الراهن فليس هناك من متطلب رسمي في **البرنامج** يقضي بأن تلتمس المكاتب القطرية الإرشاد من وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي أو في المكاتب الإقليمية بشأن تنفيذ دراسات تحليل الهشاشة. كما لا تتوافر حالياً أي آلية لضبط جودة الدراسات المنتجة أو لتشجيع الميدان على إشراك المقر الرئيسي في مسوحه. وعلى ذلك فلعل بالمستطاع استخدام القدرات المنشأة والمهارات المتاحة في وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي على نحو أشمل في هذا الصدد.

26- وليس هناك من تحديد واضح ضمن الإطار الراهن للترتيبات لدور وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي فيما يتصل بضبط الجودة. وتعمل هذه الوحدة على أساس كل حالة على حدة وتعتمد على إشراكها في المراحل الأولية من عمليات التحليل في تدقيق ما إذا كانت النهج المقترحة متماشية مع المنهجيات المعتمدة. ويمكن أن يسهم الإشراك المبكر، والإشراف على الجودة، في إرساء نهج متسق وبالتالي موثوق لتحليل الهشاشة عموماً، كما أن ذلك سيتيح إجراء تحليلات مقارنة فعالة ومفيدة. وبفضل اتساق الجودة فإن سمعة وفائدة دراسات تحليل الهشاشة ستتعززان سواء داخل **البرنامج** أو خارجه. وتبين لمكتبنا في بعض الحالات أن توليف المعلومات الخاصة بعملية مراجعته للتقارير المعدة أثناء فترة السنتين قد أتاح الفرصة وللمرة الأولى لوحدة تحليل الهشاشة في المقر الرئيسي للإطلاع على بعض التقارير والوثائق التي لم تكن تعلم بوجودها على الإطلاق.

27- وفي ظل الافتقار إلى ضوابط جوهرية للجودة من وحدة قائمة في المقر الرئيسي لضمان أن تُستخدم المنهجية المناسبة في الدراسات المنفردة، وأن يكون تقييم البيانات موثوقاً، فقد يكون هناك خطر متزايد في سوء تفسير أو توجيه الجهود. وسيكفل النهوض بضبط الجودة اتساق المعايير وتطبيق المنهجية المناسبة في عمليات تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها.

التوصية 3: أوصي بأن يعزز البرنامج دور واستخدام وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي، وذلك لتوفير المشورة وضبط الجودة في كل دراسات تحليل الهشاشة.

التوصية 4: أوصي كذلك بأن يرسي البرنامج ترتيبات لضمان نقل المعلومات المرتدة من المسوح المحلية عبر وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي، بحيث يمكن تحديد أفضل الممارسات، وترويجها، وإدراجها في الدورات التدريبية، والكتيبات، والموقع الشبكي لوحدة تحليل الهشاشة.

الشراكات

28- التزم **البرنامج** في سبتمبر/أيلول عام 2000، مع الشركاء الآخرين من الهيئات الإنسانية الدولية، بالأهداف الإنمائية للألفية التي اعتمدتها الأمم المتحدة، والتي تشمل، ضمن جملة أمور، هدف خفض عدد الجائعين بمقدار النصف بحلول عام 2015. والمؤشرات التي سيتم قياس الأداء على أساسها هي التالية:

- انتشار ظاهرة نقص الوزن في صفوف الأطفال دون سن الخامسة؛
- نسبة السكان الذين يقل استهلاكهم من الطاقة الغذائية عن المستوى الأدنى.

29- حدد تقرير منظمة الأغذية والزراعة المعنون "حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم لعام 2003" مواقع الجائعين في العالم، وأوضح أن أكثر من 60 في المائة منهم يعيشون في إقليم آسيا والمحيط الهادي. ويختلف ذلك بشكل كبير عن المواقع التي يوجه إليها **البرنامج** معوناته الغذائية بالاستناد إلى معايير أقل البلدان نمواً، حيث أن نسبة 30 في المائة فحسب من عمليات **البرنامج** انصبت على الإقليم المذكور على مدى السنوات الأربع الماضية. ويعكس هذا الافتقار إلى التناظر المصاعب التي يواجهها **البرنامج** في سعيه إلى مطابقة دوره في استخدام المعونة الغذائية لمنع الأزمات المزمنة مع الهدف الإنمائي للألفية الداعي إلى خفض عدد الجائعين بمقدار النصف بحلول عام 2015. كما يبرز ذلك أين يمكن **للبرنامج** السعي لاستقطاب التأييد وإثارة قضية الفقراء الجائعين مع الوكالات الأخرى أو الشركاء؛ والتأثير على وجهة تركيز عمليات هذه الجهات للعمل معاً لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

30- تتركز عمليات **البرنامج** في العادة على المناطق الريفية والمعزولة في البلدان، في حين أن الشركاء من وكالات الأمم المتحدة الأخرى يعملون بصورة أوسع في المناطق الحضرية. ويكمّل ميدانا الخبرات هذان أحدهما الآخر في رسم صورة عامة لإقليم معين. وتشمل فوائد العمليات المشتركة تحسين التغطية؛ والنهوض بالفعالية التكاليفية والاستخدام الكفوء للموارد؛ والنظرة الواسعة للقضايا. وعلى سبيل المثال، أجري مسح في أفغانستان بين يوليو/تموز وسبتمبر/أيلول عام 2002 وشاركت فيه 19 من الوكالات/المنظمات غير الحكومية، واثنتان من الكليات الزراعية الجامعية المحلية. وحظيت العملية التي تولى **البرنامج** قيادتها بتعاون الحكومة الوطنية. وأتاح عدد المشروعات التي شملها المسح القيام باستعراض شامل للأمن الغذائي في كل أقسام البلاد الإدارية البالغ عددها 329 قسماً وذلك للمرة الأولى. ولسوء الحظ فإن الاستعراض يعتبر مثالاً أيضاً على أحد جوانب الضعف في العمليات المشتركة والمتمثل في أن التقرير اقتصر على تحديد الاحتياجات الغذائية ولم يتناول ما إذا كانت الحاجة تدعو إلى أنشطة المعونة الغذائية. كما أن التقرير لم يشمل مجموعات النازحين، ومجتمعات البدو الرحل، والعائدين، وهي مجموعات يتسم تحليلها بقدر أكبر من التعقيد والصعوبة.

31- يضم المكتب القطري **للبرنامج** في أنغولا وحدة متطورة لتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، كما تقوم في البلاد علاقة شراكة راسخة مع الوكالات الأخرى والمنظمات غير الحكومية ولكنها تختلف عما هو قائم في أفغانستان. **فالبرنامج** يتولى توجيه العملية بأكملها ويكفل التركيز بوضوح على أهدافه والاستعانة بالمنظمات غير الحكومية لغاية صريحة هي جمع البيانات على امتداد

منطقة واسعة. وتتسم المنهجية بأنها مدروسة وموثقة بشكل جيد؛ كما تم توفير التدريب للشركاء لضمان تفهم موظفيهم الميدانيين لما يحتاجه **البرنامج**. ويضطلع بالتحليل موظفو **البرنامج**، ويجري استعراض ذلك وتحديثه بصورة منتظمة. ويُصدر المكتب القطري تقارير فصلية شاملة عن تحليل الهشاشة لتستفيد منها كل المنظمات الإنسانية في أنغولا. ولاحظ مكتبنا أن المكتب القطري قد استحدث برنامجاً لبناء القدرات بغية تمكين الموظفين الميدانيين والشركاء المنفذين من تفهم معلومات الأمن الغذائي واستخدامها على نحو أفضل.

32- وتطلب نطاق حالة الطوارئ في أفريقيا الجنوبية نهجاً مختلفاً من جانب الهيئات الإنسانية، حيث تم إنشاء لجنة لتقدير الهشاشة مؤلفة من المهنيين الوطنيين العاملين معاً على المستوى الإقليمي. وفي أغسطس/آب عام 2001 حث وزراء الزراعة من الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي الدول الأعضاء على إنشاء مجموعات متعددة القطاعات ومشتركة بين الوكالات لتحليل الهشاشة بغية تفهم الأوضاع القائمة على نحو أفضل والنهوض بتوجيه الأنشطة.

33- وثمة مكاسب محتملة **للبرنامج** من إقامة علاقات الشراكة بين مجموعة متلاحمة من المنظمات والجهات الشريكة التي تتماثل في توجهاتها. وحين يكون هناك شركاء عديدون أو عند الافتقار إلى منهجيات واضحة تتضاءل فرص استخلاص معلومات مفيدة من الدراسات.

التوصية 5: أوصي بأن يضمن البرنامج إتاحة معلومات تتسم بحسن التوقيت، والاتساق، والموثوقية، عبر منهجية معتمدة لتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، لكافة الأطراف لدعم العمليات ورصد الحاجة إلى أنشطة المعونة الغذائية.

التمويل

34- يُتاح التمويل لتقارير تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها كجزء من المشروعات، وفي هذه الحالة فإن التكاليف تُسجل كتكاليف للدعم المباشر، أو أنه يتوافر من منح الجهات المانحة أو حسابات الأمانة. وقد ظل مقدار التمويل المتاح للإدارة لتغطية الاحتياجات التي لا تندرج ضمن مساهمات الجهات المانحة المخصصة أو الموجهة مباشرة (المساهمات متعددة الأطراف) ثابتة نسبياً عند مستوى يقرب من 360 000 مليون دولار على مدى السنوات التقويمية الأربع الماضية. ويخضع جانب كبير من التمويل الذي يتلقاه **البرنامج** لتوجيه الجهات المانحة التي تشترط استخدامه في نداءات أو برامج قطرية مخصوصة. انظر الجدول 2.

الجدول 2: توزيع التمويل بحسب أنواعه

	2000	2001	2002	2003
	مليون دولار	مليون دولار	مليون دولار	مليون دولار
المساهمات الثنائية	غير متوافر	57,3	45,6	1 193.5
المساهمات الموجهة متعددة الأطراف	غير متوافر	1 542.5	1 479,8	2 245.6
المساهمات متعددة الأطراف	359.9	371	381	367.0

المصدر: نظام تعبئة الموارد في **البرنامج** في 12 يناير/كانون الثاني عام 2004

35- وتبرز القيود المفروضة على استخدام المساهمات الثنائية والمساهمات الموجهة متعددة الأطراف أهمية التوجيه الفعال للموارد وأهمية تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في توفير المعلومات لواضعي القرارات على المستوى العالمي والوطني.

36- ويتم تمويل أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقام الأول في ظل البرامج القطرية القائمة، ولو أنه يتم أيضاً توفير بعض الموارد الثنائية. ويؤدي إدراج وحدة لتحليل الهشاشة ضمن برنامج ما إلى خلق قدر معين من التنازع مع دور تحديد ما إذا كانت الحاجة تدعو أصلاً إلى أنشطة معانة بالأغذية. غير أنه ما لم يُتوافر التمويل بصورة منفصلة، فإن ذلك يشكل الوسيلة الوحيدة لتمويل عمليات تحليل الهشاشة. وتتمثل الحجج المؤيدة للنهج القائم في أنه يوفر علامة قياس يمكن على أساسها رصد أثر الأنشطة؛ وأنه يوفر أيضاً الإرشاد في إعادة توجيه خط سير العملية خلال تنفيذها. كما أن فوائده تتضمن توضيح استراتيجية للخروج، وذلك بتبيان الدور المتغير لأنشطة المعونة الغذائية.

37- ترسم خطة عمل وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في روما لعام 2003 هدف تحديث ما بين 8 إلى 10 تقديرات قاعدية ومساندة من 4 إلى 5 مسوح لتقدير احتياجات الطوارئ، على أن يتم تمويل ذلك من مورد دعم البرامج والإدارة. ولم تستند خطة العمل إلى أي تقدير للمخاطر، وبالنظر إلى ضآلة التمويل المتاح من خارج الميزانيات البرامجية، فإنها لم تهتم بإنشاء قاعدة بيانات للهشاشة يمكن الاستناد إليها في قياس الأداء.

38- ويتمثل التحدي المالي الرئيسي الذي يواجه تحليل الهشاشة في الحصول على التمويل للتمكين من إجراء التحليلات قبل اتخاذ القرارات المتعلقة بإنشاء البرامج. وينطبق ذلك على وجه الخصوص على التحليلات العالمية وفي سياق بناء قاعدة بيانات لعلامات القياس تُستخدم في ترتيب الأولويات وقياس الأداء. وتتضمن خطة إدارة البرنامج للفترة 2004-2005 دعماً مالياً لتعزيز قاعدة معارف البرنامج والنهوض بتقدير الاحتياجات.

التوصية 6: أوصي بأن يستعرض البرنامج مدى كفاية ترتيبات تمويل تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها على أساس أنه من بين الأولويات الاستراتيجية والإدارية في تعزيز قاعدة معارف البرنامج واستقطاب التأييد للأنشطة المعانة بالأغذية.

قياس الأداء

39- تشمل الخطة الاستراتيجية **للبرنامج** للفترة 2004-2007 مصفوفة لنتائج الأداء وذلك لمساعدة **البرنامج** على التركيز على النتائج الهامة الناجمة عن أنشطته. وتحدد هذه المصفوفة المخرجات والنتائج لكل أولوية من الأولويات الاستراتيجية الخمس من حيث مؤشرات الأداء النوعية لا الكمية. وتوفر مبادرة **البرنامج** للإدارة القائمة على النتائج الدعم للأولويات الاستراتيجية من خلال تنسيق تركيز كل قسم على هدف مشترك وقياس أثره. ويقر دليل توجيه الإدارة المستندة إلى النتائج في **البرنامج**، والصادر في نوفمبر/تشرين الثاني عام 2003، بالحاجة إلى وضع أهداف قابلة للقياس فيما يتعلق بغايات المشروعات؛ وبضرورة تحديد مخرجات قابلة للقياس ونتائج مرغوبة لكل مشروع. وتحدد مؤشرات الأداء المنشورة في خطة إدارة **البرنامج** وقت الاستجابة على أنه من بين المؤشرات الأساسية ولكنها لا تُعنى بقضايا مثل نوعية المنتجات أو ما إذا كان قد تم إجراء الدراسة الصحيحة.

40- ومن الصعب قياس أثر تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها على أنه من المخرجات أو النتائج بالنظر إلى الطائفة الواسعة من العوامل التي يمكن أن تؤثر على الهشاشة والخارجة عن سيطرة **البرنامج**. وقد يكون من بين المقاييس المفيدة لتحليل الهشاشة على المستوى الاستراتيجي مدى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في الأجل المتوسط، وذلك لبيان ما إذا كان **البرنامج** يحدد وينفذ الأنشطة اللازمة عند تحديد الجائعين. وتتسم البيئة التشغيلية التي يعمل فيها **البرنامج** بتعقيد بالغ، وقد لا يتم تفهم أسباب الفشل في إنهاء حالة طوارئ في فترة محددة بشكل جيد عند استخدام مؤشرات الأداء. على أن دراسات تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها يمكن أن تساعد على إدراك العوامل المساهمة التي خلقت الحاجة إلى مواصلة الأنشطة المعانة بالأغذية.

41- وعلى المستوى الوطني فإن تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها يُستخدم لتأييد أو إعادة توجيه البرامج القائمة. ومرة أخرى فإن من العسير قياس نجاح هذا التحليل، ولم تقم مبادرة الإدارة القائمة على النتائج بعد باعتماد المخرجات والنتائج الخاصة بأنشطة تحليل الهشاشة. ولا تعكس المؤشرات الأساسية مثل معدل الوفيات أو معدلات سوء التغذية بالضرورة أثر تحليل الهشاشة، ولو أن هذه المعدلات ترتبط ارتباطاً غير مباشر بأنشطة تحليل الهشاشة وتتأثر بها على مدى الزمن. وبالإضافة إلى ذلك فإن توصية تحليل الهشاشة بعدم القيام بأنشطة للمعونة الغذائية قد يعتبر نجاحاً إذا لم تنشب أزمة ضمن إطار زمني محدد.

التوصية 7: أوصي بأن يضع البرنامج أهدافاً قابلة للقياس يتم على أساسها الحكم على أداء وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، بحيث يمكن اعتماد البيانات التي تجمعها هذه الوحدة كعلامة يمكن في ضوئها قياس النجاح التشغيلي للبرنامج.

الاستنتاجات

42- يفتقر **البرنامج** في الوقت الراهن إلى استراتيجية فعالة لاستخدام عمل وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها بطريقة استباقية لقياس أنشطة البرنامج أو ترتيب أولوياتها. وعلى المستوى الوطني يُستخدم تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقام الأول في إعادة توجيه البرامج القائمة (التي يتم تمويل تحليل الهشاشة منها حالياً) ولمساندة اقتراحات توسيع البرامج القائمة.

43- وفي الحالات التي أجري فيها تحليل شامل للهشاشة، فإن البيانات المستخلصة توفر مرجعا لقياس التقدم المحرز والتحسينات المحققة على المستوى القطري. وعند إتاحة قاعدة بيانات شاملة لمثل هذه الدراسات، فإن ذلك سيمكّن **البرنامج** من مقارنة أوضاع الهشاشة القائمة في البلدان المختلفة ويشكل الأساس اللازم لوضع المقترحات البرامجية الاستراتيجية. وسيساعد ذلك عملية وضع القرارات؛ ويسهم في تعزيز الوجهة الاستراتيجية؛ ويعين جهود تعبئة الأموال وذلك بتركيز موارد **البرنامج** على الاهتمام بنداءات محددة.

شكر وتقدير

44- أود أن أعرب عن تقديري لما أبداه المدير التنفيذي وموظفو **البرنامج** من تعاون وقدموه من مساعدة أثناء عملية المراجعة.

السير جون بورن
المراقب المالي والمراجع العام في المملكة المتحدة
المراجع الخارجي