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

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثالثة

روما، ١٩- ١٩٩٨/١٠/٢٢

مخططات الإستراتيجية القطرية

البند ٦ من جدول الأعمال

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/98/6/3
11 September 1998
ORIGINAL: FRENCH

مخطط الإستراتيجية القطرية لبنين

الموجز

تصنف بنين ضمن فئة أقل البلدان نموا، وكذلك ضمن فئة بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض، فقد جاء ترتيبها، وفقا لمؤشر التنمية البشرية **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي** لعام ١٩٩٧، في المرتبة السادسة والأربعين بعد المائة. وكان الناتج القومي الإجمالي يبلغ ٣٥٠ دولارا تقريبا للفرد، ووصلت نسبة الوفيات بين الأطفال (ما بين سن صفر وخمس سنوات) تصل، في عام ١٩٩٤، ٨٧ حالة بين كل ألف حالة.

وتهدف الإستراتيجية المقترحة في هذه الوثيقة، إلى إعادة توجيه معونة **البرنامج** لتركيزها على المناطق الداخلية وعلى المجموعات السكانية ذات الأولوية نتيجة لفقرها ولضعف أوضاعها التغذوية. وسيتجه هذا البرنامج، بشكل أكثر تحديدا، ناحية التنمية البشرية أكثر من اهتمامه بإنشاء البنية الأساسية. وتساهم المعونة الغذائية على نحو مباشر، في رفاهة السكان المستفيدين، ولاسيما الأطفال، والنساء الريفيات، والمجموعات التي أصبحت هامشية نتيجة لهجرتها من الريف إلى الحضر. ويجب أن يتم تصميم المشروعات على أساس نهج قائم على المشاركة، وعلى المجموعات المحلية المعنية المساهمة بشكل فعّال في تنفيذها.

ولن تقتصر إدارة مساعدات **البرنامج** لبنين على المصالح الحكومية وحدها، بل من المقرر أن تشارك فيها أيضا وبشكل أوقع، المنظمات غير الحكومية، التي سيترتب على أنشطتها داخل المجتمعات المحلية المعنية، الاستفادة إلى أقصى حدّ ممكن من المعونة الغذائية باعتبارها حافزا قويا للتنمية. وسيحاول **البرنامج** أيضا تنسيق مساعداته مع المعونات المقدمة من الجهات المانحة الثنائية أو متعددة الأطراف. ومن الضروري أن يندرج البرنامج القطري القادم الذي ينفذه **برنامج الأغذية العالمي** في بنين في **إطار مساعدات الأمم المتحدة الإنمائية (UNDAF)** الذي بدأ تنفيذه في نفس الوقت الذي جرى فيه إعداد هذه الوثيقة.

وسيكون من المطلوب من جميع الأطراف المشتركة في تنفيذ هذا البرنامج بذل جهد خاص لإدارة الأغذية، ولتحقيق أكبر قدر من الفعالية في ميدان الإمداد والنقل، وفي تنفيذ نظام الرصد والإبلاغ.

وفي هذا الإطار، قد يتراوح المجموع الكلي للموارد المتوقعة بين ٥٠٠ ٢ طن كحد أدني و ٠٠٠ ٥ طن كحد أقصى سنويا، ويتراوح مجموع تكاليف التشغيل بين ٥٠٠ و ٦٠٠ دولار للطن الواحد.

لدواعي الاقتصاد طبعت هذه الوثيقة فى عدد محدود من النسخ، فالمرجو من السادة أعضاء الوفود والمراقبين أن يكتفوا بهذه النسخة أثناء الجلسات وألا يطلبوا نسخا إضافية منها إلا للضرورة القصوى.

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها.

وفقا لقرارات **المجلس التنفيذي** المتعلقة بأساليب عمله التي اتخذها في دورة انعقاده العادية الأولى لعام ١٩٩٦، فان وثائق العمل التي أعدتها **الأمانة** لتقدم **للمجلس** قد روعي فيها عنصرا الإيجاز وعرض المسائل بشكل يسهل أمر البت فيها واتخاذ القرار بشأنها. ويجب أن تدار أعمال **المجلس التنفيذي** بأسلوب عملي يقوم على التشاور المستمر بين أعضاء الوفود و**الأمانة** التي لن تدخر وسعا في وضع هذه التوجيهات موضع التنفيذ.

تدعو **الأمانة** أعضاء **المجلس** الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة الاتصال بموظفي **برنامج الأغذية العالمي** المذكورة أسمائهم أدناه، ويستحسن أن يتم الاتصال قبل ابتداء اجتماعات **المجلس التنفيذي**. إذ أن الغرض من هذه الترتيبات هو تسهيل عمل **المجلس** عند النظر في الوثائق في الجلسات العامة.

الموظفان المسؤولان عن الوثيقة هما:

مدير عمليات إقليم أفريقيا:	محمد زجَّاري	رقم الهاتف: 066513-2201
منسق عمليات بنين:	Ms. Nabulsi	رقم الهاتف: 066513-2385

الرجاء الاتصال بأمين الوثائق إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال **المجلس التنفيذي** أو استلامها وذلك على رقم الهاتف التالي: (066513-2641).

مقدمة

الوضع الجغرافي

١- تبلغ مساحة جمهورية بنين ٦٢٢ ١١٢ كيلومترا مربعا، تتمثل في محور يمتد من الشمال إلى الجنوب، تحيط به كل من النيجر، ونيجيريا، وبوركينا فاسو، وتوغو، ويطل جنوبا على المحيط الأطلنطي. وتبلغ أقصى مسافة بين الشمال والجنوب ٦٧٠ كيلومترا تقريبا، أما المسافة بين الغرب إلى الشرق فتتراوح ما بين ٣٢٠ كيلو مترا في الشمال و١٢٠ كيلو مترا في الجنوب. وينقسم البلد إلى منطقتين: منطقة شبه استوائية في الجنوب، ومنطقة شبه مدارية في الشمال. ويخضع الجزء الأكبر من البلد لتأثير الظروف المدارية، وتقل نسبة هطول الأمطار فيه عما هو ملاحظ في مناطق أخرى تقع على نفس خط العرض. ويمتد موسم الجفاف من نوفمبر/تشرين الثاني إلى بدء أبريل/نيسان. ويبدأ موسم الأمطار من نهاية أبريل/ نيسان حتى أكتوبر/ تشرين الأول. وتتميز المنطقة الساحلية بموسم جفاف طويل يمتد من نوفمبر/تشرين الثاني حتى مارس/آذار، وبموسم جفاف من أبريل/نيسان حتى يوليو/تموز، وبفترة جفاف قصيرة تتخللها الأمطار من أغسطس/آب إلى أكتوبر/ تشرين الأول.

خلفية تاريخية

٢- حقق البلد استقلاله، تحت اسم داهومي، في عام ١٩٦٠، ثم صار يعرف باسم بنين منذ عام ١٩٧٥، ومر بفترة من عدم الاستقرار السياسي امتدت حتى عام ١٩٧٢، وهو تاريخ استيلاء العسكريين من ذوى الاتجاهات الماركسية على السلطة. وخلال الفترة الممتدة من عام ١٩٧٢ حتى عام ١٩٨٩، توالت المحاولات لإخضاع المجتمع والاقتصاد في بنين للنموذج الماركسي اللينيني، دون أي نتيجة سوى إفقار البلد. وفي عام ١٩٩٠، تم، خلال مؤتمر وطني، وضع حد للنظام العسكري بطريقة سلمية، والتمهيد لفترة انتقالية لتحقيق الديمقراطية. وفي عام ١٩٩٦، جرت انتخابات رئاسية جديدة في ظروف طبيعية.

السكان

٣- بلغ عدد سكان بنين في عام ١٩٩٧، نحو ٠٠٠ ٨٠٠ ٥ نسمة، يتركز أغلبهم في الجنوب. ويبلغ عدد سكان العاصمة كوتونو ٠٠٠ ٥٥٠ نسمة، في حين أن عدد سكان بورتو نوفو وأبومي هو ٠٠٠ ٣٠٠ و٠٠٠ ٩٠ نسمة على التوالي. ووفقا لبيانات **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، ارتفعت نسبة الزيادة السكانية من ٢,٥ في المائة خلال الفترة من عام ١٩٦٠ – ١٩٩٤ إلى ٢,٨ في المائة خلال الفترة الممتدة من عام ١٩٩٤ حتى عام ٢٠٢٠. ومن المتوقع أن يصل عدد سكان بنين إلى ١٠ ملايين نسمة في عام ٢٠٢٠، وسكان كوتونو العاصمة إلى ثلاثة ملايين.

الإطار الاقتصادي الكلي

٤- تصنف بنين من بين أقل البلدان نموا، ومن بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض. ويجئ ترتيبها، وفقا لمؤشر التنمية البشرية **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي** لعام ١٩٩٧، في المرتبة السادسة والأربعين بعد المائة. وفي عام ١٩٩٤ (وهو تاريخ آخر الأرقام المعروفة) بلغ الناتج القومي الإجمالي نحو ٢ مليار دولار أي ٣٥٠ دولارا للفرد. وكان معدل النمو الاقتصادي سلبيا، بنسب ضعيفة، بالمقارنة إلى النمو السكاني (- ٠,٣ في المائة إلى ٠,٤ في المائة سنويا). ووفقا للمعهد الوطني للإحصائيات والتحليل الاقتصادي، يبدأ حد الفقر عند ٩٤ دولارا سنويا في المناطق الريفية، وعند ٢٤٠ دولارا في المناطق الحضرية. ويجرى منذ عام ١٩٨٩ تنفيذ برنامج للتصحيح الهيكلي، دخل الآن مرحلته الثالثة التي تشمل الفترة من عام ١٩٩٦ إلى عام ١٩٩٨. ويهدف هذا البرنامج إلى خفض مصروفات الدولة، وتنقية الحسابات العامة. وتسير بنين حاليا بخطى ثابتة نحو تنفيذ برنامج لإنعاش القطاع الخاص، يتمتع بمساندة صريحة من الجهات المانحة. ومنذ عام ١٩٩٢، تراوحت مساهماتها،، فيما بين ٢٨٠ و٣٠٠ مليون دولار سنويا. ويركز هذا البرنامج أساسا على البنية الأساسية، والصحة، والتعليم. ويبدو أن معدلات تطور الناتج المحلي الإجمالي، التي اتسمت ببعض البطء حتى عام ١٩٩٤، بدأت تحقق تقدما. وبلغت نسبة آخر زيادة نحو ٢ في المائة، وإن كانت مازالت تقل عن نسبة الزيادة السكانية، ولاسيما في بلد يمثل فيه الأطفال دون سن الرابعة عشرة حوالي نصف عدد السكان.

موارد البلاد

٥- تعتبر الزراعة التي تمثل أكثر من ثلث الناتج المحلي الإجمالي أهم نشاط اقتصادي. وأفضل المحاصيل هي التي تنتجها الزراعات الغذائية: كالبامبي، والمنيهوت، والذرة، والدخن، والذرة الرفيعة. أما أهم المحاصيل التصديرية فهي القطن، والفول السوداني غير المقشر، وزيت النخيل، والتبغ. والقطن هو أهم صادرات بنين. وبالرغم من امتداد الواجهة المطلة على المحيط، لا تمارس الصيد في البحر سوى نسبة ضئيلة من السكان، ويعتبر مجمل حجم المصيد متواضعا نسبيا. أما الأنشطة الحرجية فمحدودة. ولم يبدأ استغلال النفط إلا في عام ١٩٨٢، إلا أن مستويات الإنتاج والاستغلال انخفضت إلى أدنى حدّ منذ عدة سنوات. وتمثل الصناعة ١٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهي تعتمد أساسا على تحويل المواد الأولية المحلية. وقد أدى الافتقار إلى الاستثمارات، وعدم كفاية البنية الأساسية، والقصور في إمكانيات التسويق، إلى بطء النمو الاقتصادي. والحجم الأكبر من أنشطة السكان الاقتصادية يتركز في القطاع الخفي (أي غير المعلن عنه)، وهو قطاع متشعب ومنظم، سواء في بنين أو في البلدان المجاورة، يضمن الدخل والعمالة للجزء الأكبر من السكان النشيطين من غير الزراعيين. ولا يخضع هذا القطاع لأي نوع من الإحصائيات.

انعدام الأمن الغذائي، والفقراء والجوعى

انعدام الأمن الغذائي على المستوى القطري

٦- لا يجرى على الدوام تحديث البيانات الإحصائية المتعلقة ببنين، فضلا عن أنها بيانات لا يمكن الاعتماد عليها تماما. ومازالت هناك حاجة إلى وضع خارطة للفقر، كما أن الإحصائيات الزراعية تتسم بصبغتها العامة، ويصعب الحصول

على نتائج لأعمال مسح تغذوية كبرى على المستوى المحلي. واستنادا إلى التجربة المستفادة، يجوز القول أنه بالرغم من تمتع بنين إجمالا بالاكتفاء الذاتي الغذائي، إلا أن هذا الاكتفاء هش وغير متوازن بين المناطق وبين مختلف المجتمعات المحلية. بالإضافة إلى ذلك، من غير المتوقع أن يحقق الإنتاج المحلي تقدما سريعا أو يفوق في سرعته معدلات النمو السكاني. ويرجع انعدام الأمن الغذائي في العديد من المناطق إلى عدم ملائمة التقنيات الزراعية، وإلى المشكلات المتصلة بالإنتاج، وبتسويق الفوائض المحلية، وإلى الفقر. وارتفع المؤشر القطري للإنتاج الغذائي من الرقم الأساسي وهو ١٠٠ في عام ١٩٨١ إلى ١١٩ في عام ١٩٩٣ (تاريخ آخر الإحصاءات المتاحة). ووفقا لمؤشر النمو الإنساني **لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي** لعام ١٩٩٢، كانت كمية السعرات الحرارية المتوافرة للفرد في اليوم، تصل إلى ٢ ٥٣٢ سعرا حراريا، أي بزيادة طفيفة على معدل **منظمة الأغذية والزراعة** وهو ٢ ٤٠٠ سعر حراري في اليوم.

٧- إن الحد دون الدخول في حالة من العجز الغذائي هو ٦٥ دولارا سنويا في المناطق الريفية و١١٠ دولارات في المناطق الحضرية. ووفقا لتقديرات المعهد القومي للإحصائيات والتحليل الاقتصادي، هناك نسبة تقدر بنحو ٣٤ في المائة من السكان تعيش تحت هذا الحد. وكان المؤشر الشامل للأمن الغذائي الأسري **لمنظمة الأغذية والزراعة** في ١٩٩٣-١٩٩٥ يبلغ ٨٣,١، ويضع بنين ضمن الثلث المتميز من بلدان المنطقة.

٨- كانت الزراعة في عام ١٩٩٦، تمثل ٣٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي وتوفر العمالة لنحو ٦٥ في المائة من السكان. وطوال السنوات الخمس التي شملتها الإحصاءات، تميز الإنتاج الغذائي القطري للفرد بالثبات في إنتاج الحبوب، وبتقدم منتظم في إنتاج الدرنات (وهي ذات قيمة غذائية أقل)، وباستقرار في إنتاج البقوليات. وكان نمو الإنتاج الزراعي تعوقه الظروف الطبيعية غير المؤاتية، فضلا عن ضعف قدرات المنتجين التقنية، وندرة المدخلات وأسعارها الباهظة، وعدم القدرة على التحكم في إدارة المياه. ومن الناحية الهيكلية، مازالت احتمالات تحقيق تقدم ملموس في الميدان الزراعي محدودة بالنظر إلى عدم وجود قانون عقاري للمناطق الريفية، ولعدم توافر التسهيلات الائتمانية لصغار المزارعين، ولانعزال بعض المناطق انعزالا تاما.

٩- من الصعب تقييم مستوى الاكتفاء الغذائي في بنين نظرا لانفتاح حدوده مع البلدان المجاورة، مما يسهل تبادل السلع والمنتجات الزراعية بكميات ضخمة في الاتجاهين. ومن نتائج ذلك، أن أية مشكلة هيكلية أو عارضة تؤثر على الإنتاج الزراعي وعلى تسويق المواد الغذائية في هذه البلاد، ستؤثر بالضرورة وبصورة تلقائية على بنين. وفي عام ١٩٩٧، كان بنين قد استورد رسميا، (عبر مرافئه المطلة على الأطلنطي)، نحو ١٢٨ ٠٠٠ طن من الحبوب (الثلثان من الأرز، والثلث من القمح أو الدقيق)، أعيد تصدير كميات كبيرة منها، يصعب تقديرها، إلى البلدان المجاورة. وتمثل كميات الأغذية المستوردة، من حيث القيمة، ١٨ في المائة من المجموع الكلي لواردات البلد التجارية.

التحليل الجغرافي

١٠- تشمل المناطق التي تعاني من أكبر نسبة من العجز في الإنتاج الغذائي، غربي محافظة أتاكورا، وشمالي شرق بورغو، وشمالي زو (انظر الخرائط المرفقة). وتعاني كل هذه المناطق من ظروف مناخية غير مواتية ومن سوء نوعية التربة. أما جنوب البلاد، فبالرغم من خصوبة تربته، فهو يفتقر إلى المناطق القابلة للزراعة بالمقارنة إلى عدد السكان الذي يعتبر أشد كثافة من الجزء الشمالي. وتتراوح المساحة المتوافرة في محافظات الجنوب الثلاث (أشد مناطق البلاد كثافة سكانية) بين ٠,٢٥ و٠,٥٠ هكتار للأسرة الواحدة.

١١- أما في المناطق التي تتوافر فيها مساحات قابلة للزراعة، فيتأثر الإنتاج فيها من عدم انتظام هطول الأمطار، أسوة بثلثي البلاد، ومن انفراد زراعة القطن وحدها دون غيرها تقريبا بالمدخلات (وتقع في وسط وشمالي محافظة بورغو، وشمالي محافظة زو، وغربي محافظة أتاكورا)، ومن تركيز أنشطة الإرشاد الزراعي، والتسهيلات الائتمانية، وأعمال التسويق في نفس هذه المناطق. ويفسر تنوع العادات والتقاليد الغذائية الاختلافات الملاحظة فيما بين الأقاليم: ففي الجنوب والوسط، يفضل المستهلكون الذرة، مع استكمالها بالمنيهوت والبامبي. وفي وسط الشمال، يفضلون المنيهوت والبامبي على الذرة. أما في الشمال فالغذاء الأساسي هو البامبي مع استكمالها بالمنيهوت، والدخن، والذرة الرفيعة. وفي المناطق التي يجرى فيها إنتاج القطن بشكل مكثف، يتأثر الإنتاج الغذائي بصفة خاصة، دون أن تعود الإيرادات النقدية الناجمة عن زراعة القطن، بأية فائدة على الأسر الفقيرة.

تركيز المعونة الغذائية

١٢- يتعين في هذه المرحلة الوسيطة التي تمر بها بنين، توخى نوعا من الدقة في اختيار المستفيدين من المعونة الغذائية مع الاسترشاد في ذلك – بمعايير اقتصادية واجتماعية. وتستند الاستراتيجية المقترحة في هذا البرنامج على معيار مزدوج لاختيار المجموعات المستفيدة:

(أ) **معيار تغذوي:** المجموعات التي يقل استهلاك الفرد فيها بجلاء عن ٢ ٤٠٠ سعر حراري يوميا؛

(ب) **معيار الدخل:** المجموعات الفقيرة وفقا لتعريف إدارة الزراعة والتغذية التطبيقية، أي التي تخصص أكثر من ٧٠ في المائة من مجموع دخلها للغذاء.

١٣- وينطبق هذان المعياران، من الناحية الجغرافية على: (أ) المناطق التي تمارس زراعة الكفاف، دون أية زراعات تصديرية أو إيرادات غير زراعية؛ (ب) المناطق المتاخمة مباشرة لمدن كوتونو، وبورتو نوفو، وأبومي أو ما يسمى بالأرباض، حيث يعيش عدد كبير من الأسر تحت حد الفقر.

١٤- وتضم هذه المجموعات من الناحية الاجتماعية:

(أ) صغار المزارعين وأسرهم الذين لا يكفي إنتاجهم لتغطية احتياجاتهم (غربي أتاكورا، وشمالي شرق بورجو، وشمالي زو، أو بعض المقاطعات الفرعية في أويميه ومونو)؛

(ب) أبناء تلك المجتمعات المحلية الذين توقفوا عن الدراسة إما نهائيا أو مؤقتا، بسبب فقر أسرهم (وهي نفس المناطق المشار إليها فيما سبق)؛

(ج) أفقر نساء المناطق الريفية اللواتي يمارسن الزراعات الصغيرة (غربي أتاكورا، شمالي زو، شمالي شرق بورجو، وبعض المقاطعات الفرعية في أويميه وبورغو)؛

(د) المواليد والأطفال دون سن الخامسة الذين يعانون من نقص في الغذاء؛

(هـ) المقيمون في إطار الأحزمة المتاخمة مباشرة للمدن الكبرى، أي الأرباض، (وهم عادة من قدامى المزارعين الذين هاجروا إلى المدن).

١٥- ومن بين الفقراء، ينبغي إيلاء عناية خاصة للنساء اللواتي ينتفعن بقدر أقل من مزايا النمو الاقتصادي نظرا لضآلة نصيبهن من التعليم، وبسبب بعض أشكال التمييز التقليدية والهيكلية. فمصادر الدخل المستقلة المتاحة للنساء محدودة للغاية، كما أن فرص العمل المتوافرة لهن تنحصر عادة في القطاعات غير المجزية كزراعة الكفاف والأنشطة التجارية

الصغيرة. وانتفاعهن بالأرض – يعوقه العرف السائر، والقوانين العقارية، وغيرها من العقبات الهيكلية. وعدد النساء من ربات الأسر كبير جدا: إذ تبلغ نسبتهن ٢٣ في المائة في المناطق الحضرية و١٤ في المائة في المناطق الريفية.

١٦- وتشمل مجموعة ربات الأسر: الأرامل، والأمهات غير المتزوجات، والزوجات اللواتي سافر أزواجهن للبحث عن عمل في البلدان المجاورة.

أولويات الحكومة وسياساتها للأمن الغذائي

١٧- بالرغم من النتائج المشجعة، إلا أن برامج التصحيح الهيكلي التي بدأت في مستهل التسعينات لم تتضح لها حتى الآن أية آثار حاسمة على ظروف الحياة غير المستقرة لعدد كبير من السكان الذين تحولوا بسبب العملية الإنمائية إلى هامشيين. ورغبة في معالجة هذه الأوضاع، أدرجت أعمال مقاومة الفقر وخلق فرص للعمالة المنتجة في إطار التنمية البشرية المستمرة، باعتبارها هدفا – أساسيا يقف على نفس قدم المساواة مع أهداف التنمية المستمرة، والحد من حالات الاختلال المالي.

سياسات الأمن الغذائي

١٨- لم يكن للحكومة أية استراتيجية صريحة فيما يتصل بالأمن الغذائي، وكثيرا ما تم الخلط بين مفاهيم "الأمن الغذائي" أو "المعونة الغذائية". إلا أنه نتيجة للأعمال التمهيدية لتنفيذ **إطار مساعدات الأمم المتحدة الإنمائية**، ولاستكمال الميزانية القطرية المشتركة مؤخرا بواسطة الحكومة ووكالات **الأمم المتحدة**، بدأ يتبلور تطور في المفهوم في هذا الشأن.

١٩- وفى هذا الإطار المتطور، تتلخص سياسة الحكومة في ميدان الأمن الغذائي في تلبية احتياجات السكان الأساسية عن طريق زيادة الإنتاج الزراعي ومكافحة الفقر. وتتضمن هذه الاستراتيجية المزدوجة بين أمور أخرى:

(أ) تنويع الإنتاج الزراعي؛

(ب) تعليم نسبة تتراوح بين ٤٠ و٥٠ في المائة من الأطفال الذين بلغوا سن ارتياد المدارس – ولاسيما الفتيات اللاتي لا يذهبن للمدرسة؛

(ج) إدماج المرأة في عملية التنمية؛

(د) تطوير الخدمات الاجتماعية الأساسية؛

(هـ) صيانة البيئة.

وتتطلب هذه الاستراتيجية حجما ضخما من الاستثمارات في العديد من القطاعات، بما في ذلك القطاعات التي لا تغل أي عائد أو عائدا ضعيفا.

منجزات المعونة الغذائية

٢٠- خلال الفترة الممتدة من عام ١٩٨٨ حتى عام ١٩٩٧، تلقت بنين من **البرنامج** معونة غذائية بلغ مجموعها الكلي ٢٦٧ ٧٢ طنا، أي ٢٢٦ ٧ طنا في المتوسط سنويا. وبلغ حجم المعونة الغذائية المقدمة، خلال نفس الفترة، من مصادر أخرى بخلاف **البرنامج** ٣٩٩ ١١٣، طنا أي بمعدل سنوي مقداره ٣٤٠ ١١ طنا. ومثلت معونة **البرنامج** وحدها نحو ٦٤ في المائة من مجمل المساعدات المقدمة، مع اختلافها بصورة كبيرة من سنة إلى أخرى، تبعا لنسبة تنفيذ المشروعات. وكان حجم المعونة الطارئة المقدمة في أعقاب الكوارث الطبيعية متواضعا، نظرا لأن البلد غير معرض عامة للكوارث الضخمة.

٢١- ونتيجة للصعاب الاقتصادية العالمية، ولتزايد حجم الطلب بسبب العدد الكبير من النزاعات سواء في أفريقيا أو في العالم بصفة عامة، اضطرت الجهات المانحة الرئيسية لإعادة توجيه المعونة الغذائية للمناطق التي تشتد فيها حدة الأزمات الإنسانية. ولم تعد المعونة الغذائية تقدم إلى بنين في شكل "مشروع" إلا بواسطة **البرنامج** وحده، وإن كانت جهة مانحة ثنائية واحدة مازالت تواصل بانتظام تقديم معونة في شكل "برنامج" (تتراوح ما بين ٠٠٠ ٣ و٠٠٠ ٥ طن سنويا). وتخصص هذه المعونة الثنائية أساسا لاستهلاك المدينتين الرئيسيتين في بنين.

٢٢- تأثرت المعونة الغذائية نتيجة لعدم اعتبارها حتى الآن جزءا من سياسة شاملة، والاكتفاء بإدارتها عادة على أسس قصيرة الأجل، وفقا للاحتياجات وتبعا لإمكانيات الجهات المانحة.

دور سياسات المعونة الغذائية في المستقبل

٢٣- مازال الاكتفاء الذاتي الغذائي في بنين هشا. وقد يتأثر بشدة من الزيادة السكانية أو من أي احتمالات طارئة. كما أن ضعف القدرة الشرائية لأكثر الفئات فقرا، لا تمكنهم من شراء المواد الغذائية من الأسواق المحلية. وفي هذا الإطار، تؤدى المعونة الغذائية دورا هاما، استكمالا لمختلف أنواع المساعدات الأخرى كالمعونة الإنمائية، من أجل دعم جهود المجتمعات المحلية. ومن ناحية أخرى، لن تتوافر للبرامج التي تعتمد على المعونة الغذائية وحدها دون أية استثمارات أخرى سواء بشرية، أو تقنية، أو مالية، الخ..، الفرص اللازمة لتحقيق أهداف هامة لها صبغة الاستمرار، إلا نادرا.

٢٤- بالنظر إلى الاتجاهات الملاحظة خلال السنوات الأخيرة، من المتوقع أن يتناقص حجم المعونات الإنمائية غير الغذائية المقدمة لبنين أو لغيرها من البلدان النامية، بدلا من أن يتزايد. فقد أصبحت مثل هذه المعونات تخضع على ما يبدو أكثر فأكثر لشروط ملزمة تتصل بمردودية التكاليف، كما أنها ستوجه ناحية مجموعات منتقاة، قادرة على الاستفادة منها بشكل أفضل. وبالتالي، لن تتاح الفرصة لأشد المجتمعات المحلية فقرا في أكثر المناطق تضررا، التي ليست لديها القدرة على الاستثمار ولا تتمتع بالمعرفة التقنية اللازمة لاستغلالها بشكل مفيد، الانتفاع بمثل هذه المعونة إلا نادرا.

٢٥- نظرا لأن المعونة الغذائية لا تخضع لمثل هذه القيود الملزمة، فقد تتلاءم على نحو أفضل مع البرامج التي لا تحقق مردودية فورية، أو ذات المردودية الضعيفة، مع تركيز توزيعها على المجتمعات التي تدرك تماما قيمة الغذاء.أما المساعدات النقدية والتقنية، فقد تتماشى أكثر مع المناطق الساحلية، والمناطق المزروعة بالقطن، أو التي يسهل الوصول إليها، في حين أنه من المرجح أن تقتصر المعونة الغذائية على المناطق الحدية وتخصص للسكان الذين يعانون من أوضاع اقتصادية وغذائية هشة ويمثلون نحو ٣٤ في المائة من المجموع الكلي للسكان، (والمشار إليهم في القسم السابق).

تقييم ما أنجزه البرنامج حتى الآن

٢٦- ترجع مساعدات **البرنامج** لبنين إلى عام ١٩٦٤، ويقدر مجمل هذه المساعدات بنحو ٠٠٠ ١٢٥ طن، تقدر قيمتها بمبلغ ٧٨ مليون دولار، منها ٧٨ في المائة للأغراض الإنمائية و٢٢ في المائة للمعونة الطارئة (اللاجئين، الفيضانات المحلية، ضعف نسب هطول الأمطار).

٢٧- خلال الفترة من عام ١٩٦٤ إلى عام ١٩٩٠، أعطى **البرنامج** الأولوية للمشروعات الإنمائية متعددة الأهداف كالتدريب، وإعادة التشجير، والبنية الأساسية للمجتمعات المحلية في جميع أنحاء البلد. ثم أعيد توجيه المعونة فيما بعد لتركيزها على أكثر المناطق تضررا. واتسم النهج متعدد الأهداف بقدر من المرونة فيما يتصل بدقة تحديد المستفيدين، وباختيار الأنشطة والإدارة. إلا أن الاتجاه إلى بعثرة الجهود، وعدم تحديد الأولويات، والتنافس بين الوزارات، بالإضافة إلى نوع من الخلط في المسؤوليات، كانت من بين الأسباب التي أدت إلى الحد من آثار هذه المزايا.

٢٨- ويتضمن البرنامج الحالي جانبا مخصصا للتغذية المدرسية، وجانبا آخر للتنمية الريفية والأمن الغذائي.

البرنامج بنين ٥٢٠٨ "المقاصف المدرسية ومساعدة قطاع التعليم"

٢٩- بدأ هذا المشروع في مارس/آذار ١٩٩٤ لفترة تمتد إلى أربع سنوات، ثم تقرر تمديده حتى نهاية سنة ١٩٩٨/١٩٩٩ الدراسية، دون أية زيادة في الموارد. ويهدف المشروع إلى زيادة عدد المترددين على المدارس، وتشجيع التلاميذ على المواظبة، مع إعطاء أولوية خاصة للفتيات. كما يساند **البرنامج**، في إطار نفس هذا المشروع، خطة لإعداد مساكن وأقسام داخلية في المحافظات لتشجيع الفتيات على ارتياد المدارس. ويعاد النظر سنويا في قائمة المدارس المشتركة بواسطة لجنة اختيار ثلاثية (تضم الحكومة، و**البرنامج**، والمجتمعات المحلية)، تبعا لحجم مشاركة أولياء الأمور، ولمدى تحقيق الأهداف، ولأقدمية المساندة المقدمة من **البرنامج**، ولكيفية إدارة المستفيدين للمعونة. وتتيح هذه العملية تركيز المشروع على أشد المناطق تضررا.

٣٠- جرى تقييم هذا المشروع الذي يتوجه في المتوسط ليخدم ٠٠٠ ٥٥ مستفيد سنويا، في عام ١٩٩٧. وأوصت البعثة بتوسيع إطار المشروع، بهدف تعزيز التركيز على المستفيدين، وتمكين أولياء الأمور من المشاركة بشكل متزايد في إدارة المقاصف، وتوزيع الوجبات على الفتيات في المرحلة الابتدائية لتشجيعهن على المواظبة والتعليم. أما تولي الحكومة إدارة المقاصف المدرسية، فهي من الاحتمالات الواقعية غير المتوقعة على الأجل المتوسط.

المشروع بنين ٥٢١٥ "التنمية الريفية متعددة الأغراض ودعم الأمن الغذائي"

٣١- بدأ هذه المشروع في يونيو/حزيران عام ١٩٩٤ لفترة تمتد إلى أربع سنوات. إلا أنه جرى تمديدها حتى ديسمبر/كانون الأول عام ١٩٩٩. ويستهدف تحسين ظروف معيشة السكان الفقراء، عن طريق تنفيذ برامج تهدف إلى تعزيز فعالية العمل في المناطق الفلاحية، وإلى زيادة إنتاج المحاصيل الغذائية، وحماية البيئة الطبيعية، وإلى تشجيع إقامة البنيات الأساسية القروية. وتم توزيع موارد المشروع على أساس تخصيص نسبة مقدارها ٤٦ في المائة لمساندة المجموعات القروية، و٢٠ في المائة للتنمية ولإصلاح البنيات الأساسية الريفية، و٣٠ في المائة للتنمية الحراجية وللبيئة، و٤ في المائة لإنشاء بنوك للحبوب في أتاكورا وبورغو.

٣٢- وباستثناء الجزء المتصل ببنوك الحبوب، لم يقتصر تركيز المشروع على منطقة، بل شمل البلد ككل. ولم يبدأ التنفيذ الفعلي للجانب الفرعي من المشروع المتصل ببنوك الحبوب إلا في عام ١٩٧٧، بفضل المساندة المقدمة من طاقم المتطوعين الهولنديين. أما بالنسبة للمشروع ككل، فقد تحققت النسب المحددة لتنفيذ مختلف الأنشطة، بل تم تجاوزها فيما يتصل بصيانة وشق الطرق الريفية، وبقيت دون مستواها المتوقع فيما يتصل ببناء الآبار وقنوات نقل المياه. ونظرا للظروف المناخية، من الضروري إصلاح الطرق الريفية في أعقاب كل موسم للأمطار، مما يثير تساؤلا حول مدى استمرار الإنجازات. وحققت المساندة المقدمة للمجموعات التي تسعي، داخل المجتمعات المحلية، لتحسين دخلها ومستوى معيشتها عن طريق (أنشطة تحويل المنتجات الزراعية وتسويقها)، نجاحا ملحوظا تخطى أهدافه المبدئية، حيث أن أكثر من ٢٦ ٠٠٠ شخص انتفع حتى الآن من هذه المعونة. وفي أعقاب تحسين أسلوب تحديد المستفيدين، ازداد عدد المجموعات النسائية المنتفعة من مختلف مراحل المشروع.

نقاط القوة والضعف في البرنامج الجاري تنفيذه

٣٣- أدت بعض الصعوبات المألوفة في جميع مشروعات **البرنامج** في بنين إلى الحد، في بعض الأحيان، من نطاق الأنشطة المنجزة وإلى تدنى حجم تأثيرها على النمو الاقتصادي والاجتماعي لبنين.

(أ) **الافتقار إلى الاستراتيجية.** قبل عام ١٩٧٧، كانت التدخلات متعددة الأطراف تهدف إلى تلبية الأولويات القطرية في مجموعها في ميدان التنمية الريفية والتعليم. ولم تكن المعايير المستخدمة لاختيار الأنشطة محددة على الدوام بشكل قاطع، كما أن بعثرة الأهداف والموارد كثيرا ما كانت تؤدى إلى إضعاف آثار مختلف المشروعات الفرعية.

(ب) **التوزيع الجغرافي.** تمتد مشروعات البرنامج لتشمل مناطق أوسع من اللازم في مختلف الأقاليم. وقد تعود هذه المشروعات بالفائدة، في بعض الأحيان، على مناطق مميزة على حساب مناطق أخرى أشد فقرا. كما أن هذا التوزيع الجغرافي كثيرا ما يؤدي إلى زيادة التكاليف الإمدادية والإدارية على نحو لا يتناسب مع النتائج المنجزة.

(ج) **الافتقار إلى تحديد دقيق للأهداف الاجتماعية.** أيا كان المشروع، كثيرا ما كان يتم اختيار المجموعات أو المجتمعات المستفيدة دون أي تمييز، أو استنادا إلى معايير عشوائية أكثر من اعتمادها على التحديد الدقيق لجيوب الفقر وسوء التغذية.

(د) **التزام الحكومة.** لم تكن الحكومة، التي كثيرا ما لم تتمكن من تقديم الاستثمارات اللازمة لتنشيط المشروعات ودعمها فنيا، تعتبر المعونة الغذائية متمتعة على الدوام بالأولوية أو أنها من الأنشطة الإستراتيجية. كما أن إشراك عدد ضخم من الإدارات أو المنظمات على المستويات القطرية والمحلية، يزيد عن الحاجة، كثيرا ما تسبب في تعقيد عمليات تنفيذ المشروعات. إلا أنه يجدر الاعتراف بأن الحكومة احترمت إجمالا التزاماتها بتسلم الأغذية، وضمان عبورها، ونقلها داخليا، وتخزينها وتوزيعها على المناطق المستفيدة.

(هـ) **المقابل الفني والاستثمارات.** لم تساهم ميزانية الدولة إلا نادرا في توريد الوسائل التقنية التي تحتاجها العمليات المتصلة بالتنمية الريفية أو بالتعليم. وكان الهدف من تحويل الأغذية المقدمة من البرنامج في المشروعين المشار إليهما إلى نقد (الأرز والقمح)، هو سد العجز في هذه الموارد. بيد أن العملية حققت نجاحا محدودا بسبب التأخر في توريد السلع، ولضيق حجم الأسواق المحلية بالمقارنة إلى كميات الحبوب المستوردة، وللطبيعة الفنية المعقدة لمثل هذا النوع من العمليات. وبالرغم من أن المبيعات حققت موارد نقدية، إلا أن العلاقة بين التكلفة وبين مردودية مثل هذه العمليات تبدو عامة سلبية.

(و) **الرصد والتقييم.** لم تسمح الموارد المحدودة المتاحة لمكتب **البرنامج** في بنين بالاضطلاع ببرنامج متواصل ودقيق للرصد والتقييم. وكان من المتعين إذن أن تناط مثل هذه المهمة بالطرف الحكومي النظير، الذي لم يكن قادرا من الناحية العملية، على الوفاء حتى بالتزاماته بالكامل، لافتقاره إلى الموارد البشرية والمالية، وكذلك لعدم وجود استراتيجية أو منهجية تتمشى مع الظروف المحلية.

(ز) **النقل والإمداد.** بالرغم من بعد المسافات على المحور الذي يصل بين شمال وجنوب البلاد، ومن المشكلات المحددة المتصلة بحالة الطرق، وبخطوط السكك الحديدية، وبوضع المخازن، وبقدم الشاحنات المقدمة من **البرنامج**، جرى على الدوام إنجاز عمليات نقل وتوزيع الأغذية في مجموع المشروعات، بنجاح، وبأدنى حد من الخسائر، وبتكلفة معقولة بالمقارنة إلى المتوسطات الإقليمية.

توجهات مساعدات البرنامج في المستقبل

الإطار العام

٣٤- تتنوع الخيارات المتاحة **للبرنامج** في بنين ويجب أن تبقى كذلك حتى الانتهاء من إعداد برنامج قطري. إلا أن مثل هذا البرنامج يجب أن يتطابق مع بعض المبادئ التوجيهية.

الاندراج تحت إطار مساعدات الأمم المتحدة الإنمائية

٣٥- مازالت الجهود المبذولة لتحقيق التناسق مع مساعدات **الأمم المتحدة** والاندماج فيها في مراحلها الأولى. وبدأت الخطوة الأولى بعد الانتهاء من وضع المرحلة التمهيدية من التحليل القطري المشترك الذي كان من المقرر استكماله قرب نهاية عام ١٩٩٨. وسوف تؤخذ نتائج هذا التحليل في الاعتبار مع استخدامها على المستوى التشغيلي في البرنامج القطري الذي يعده **برنامج الأغذية العالمي.**

التناسق بين دورات البرمجة والتنفيذ

٣٦- تستخدم مذكرة الإستراتيجية القطرية التي اعتمدها مجلس الوزراء يوم ١٩٩٧/١/٨، إطارا توجيهيا لتدخلات **منظومة الأمم المتحدة** خلال الفترة من عام ١٩٩٧-٢٠٠١. وستغطى الأنشطة التي سيتضمنها البرنامج القطري القادم الفترة من عام ١٩٩٩-٢٠٠١، لتمكين **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** و**برنامج الأغذية العالمي** والمنظمات الأخرى المشاركة، من تحقيق التزامن بين دوراتها المخصصة للتخطيط، ومن التعاون في تنفيذ أنشطتها.

التركيز الجغرافي

٣٧- سيركز **البرنامج**، في إطار برنامجه القطري القادم، تدخلاته على المناطق التي تضم، وفقا للإحصائيات القطرية، أعلى نسبة من السكان الذين يعيشون تحت حد الفقر. وتشمل هذه المناطق أتاكورا، وشمالي شرق بورغو، وشمالي زو،

وربما المناطق شديدة الفقر المحيطة بالمدن الثلاث الكبرى. ويجب أن يتأكد اختيار هذه المناطق، عند إعداد البرنامج القطري، بواسطة بعثة مختصة بالتحليل وبوضع خريطة لمختلفالمناطق الضعيفة

التركيز على الأهداف الاجتماعية وعلى النساء

٣٨- تعتبر المشاكل المرتبطة بالفقر وبسوء التغذية في بنين غير معروفة تماما، كما أن المعطيات المتوافرة كثيرا ما تكون إما غير كاملة أو قديمة. بيد أنه من المؤكد أن وضع النساء والفتيات في أشد المناطق فقرا أصعب بكثير من وضعهن في المناطق متوسطة الدخل. كما أن المرأة تعانى على الدوام، في المناطق الريفية، من حرمانها من حقوقها نتيجة لقانون عقاري غير منصف لها – ومن صعوبة انتفاعها بالتسهيلات الائتمانية، ومن الأمية. فمن الضروري إرساء قواعد لتدخلات **البرنامج المحتملة** فيما يخص النقطتين الأخيرتين في البرنامج القطري القادم. كما يجوز **للبرنامج** أن يقوم، في إطار ترتيبات إعداد البرنامج القطري، الترويج لأعمال مسح أكثر تفصيلا حول تعليم النساء وحول قدراتهن التنظيمية.

التدخلات في الأوساط الحضرية

٣٩- لا شك أنه الهجرة من الريف إلى المدن، سواء في بنين أو في غيرها من البلدان، من الأمور الحتمية. وقد تؤدى المشروعات الإنمائية الريفية المختلفة الجاري تنفيذها في الوقت الحاضر إلى الإبطاء من حركة هذه الهجرة إلا أنها لن تنجح أبدا في إيقافها. وهكذا تنتقل عشرات الآلاف من الأسر الريفية لتعيش في الأرباض المحيطة بالمدن، حيث ستواجهها البطالة، والمشكلات الصحية، وغيرها من الآفات الاجتماعية التي تؤثر تلقائيا على السكان النازحين. وينبغي أن تحدد الدراسات التمهيدية السابقة على إعداد البرنامج القطري، ما إذا كانت معونة **البرنامج** الغذائية تعتبر أداة ملائمة للحد من الآثار الضارة لهذه الهجرة الداخلية.

أغذية من أجل النمو

٤٠- تركزت أنشطة **البرنامج** خلال العشر سنوات الماضية على التعليم، والبنية الأساسية، دون أن تولى أهمية كافية للمشكلات التغذوية التي لابد أن تواجه بلدا كبنين باعتباره من أقل البلدان نموا. وبالرغم من أن الإسهام الغذائي يزيد في المتوسط بنسبة ضئيلة عن المعدل الذي حددته **منظمة الأغذية والزراعة**، إلا أنه من الجائز جدا ألا يتمكن جزء كبير من السكان من تحقيق هذا المتوسط، وأن يعانى بالتالي من عجز غذائي كفيل بالتأثير بشكل حاد على نموه وعلى رفاهته، ولاسيما فيما يخص الأطفال والنساء.

قطاعات التدخل

٤١- تعانى المناطق التي يتعين على **البرنامج** تركيز أنشطته فيها، من تعدد المشكلات التي لا يمكن للمعونة الغذائية وحدها إيجاد حل لها. وعلى البرنامج القطري القادم أن يحاول تركيز بعض التدخلات على القطاعات التي يتمتع فيها **البرنامج** ببعض الخبرة، وحقق فيها بالفعل نتائج حاسمة، وفي نفس الوقت البدء في اختبار حذر للميادين الأخرى التي تشعر فيها أكثر فئات السكان ضعفا بالحاجة إلى مساعدات لا يمكن لهيئات المعونة الأخرى تقديمها لها. ومن الضروري أن يستند القرار القاضي بتدخل **البرنامج** إلى تحليل للمزايا النسبية للمعونة الغذائية في القطاع المقصود.

٤٢- **التعليم، والتدريب ومكافحة الأمية.** بالرغم من التقدم الأكيد الذي تحقق، إلا أن نسب ارتياد المدارس في بنين مازالت تتسم بالقصور. فبعد أن كان صافي نسب التردد على المدارس (للبنات والبنين معا)، ٤٨ في المائة في عام ١٩٩٢، ارتفعت هذه النسبة إلى ٥٦,٠١ في المائة في عام ١٩٩٦. وخلال نفس الفترة، ارتفعت النسبة للبنين من ٦٠,٦ في المائة إلى ٦٨,٤ في المائة، وللبنات من ٣٣,٩ في المائة إلى ٤٢,٧ في المائة. ويعتبر **البرنامج** في الوقت الحالي الجهة المانحة الوحيدة التي مازالت مستمرة في تقديم مساعدات مباشرة للأطفال من خلال المقاصف المدرسية، في الوقت الذي تركز فيه الجهات المانحة الأخرى اهتمامها على تحسين البنيات الأساسية، وعلى التدريب التربوي، وتكييف البرامج التعليمية. واستنادا إلى الخبرة المكتسبة منذ عدة سنوات، يستطيع **البرنامج** مواصلة معونته الغذائية للمدارس، وتشجيع المجموعات المحلية وأولياء الأمور على المساهمة على نحو أكثر فعالية في إدارة المقاصف، وفي تسيير المدارس تمهيدا لانسحابه تدريجيا. وينبغي أن تتسم في المستقبل المعونة المقدمة من **البرنامج** للقطاع التعليمي بمزيد من التركيز الجغرافي، مع اختيار المجتمعات المستفيدة على أساس نسب التردد على مدارسها وبناء على مستوى عجزها الغذائي. وسيستمر تصميم المشروعات بالتعاون مع **منظمة اليونسكو**، مع السعي في نفس الوقت لضمان مساهمة شركاء جدد، كالمنظمات غير الحكومية، بغية تطوير المشروعات، ورصدها وتقييمها، مع توفير التدريب للمجتمعات المحلية المجاورة للمدارس. وفي استطاعة **البرنامج** والجهات المانحة الأخرى إعادة بناء المدارس أو إصلاحها، تحقيق التناسق والتزامن بين أنشطتها، مع ضرورة مواصلة التعاون الذي بدأ بالفعل مع **البنك الدولي** لإعداد مساكن للفتيات.

٤٣- **التنمية الريفية.** مازالت الحاجة إلى الاستثمارات في الإنتاج الغذائي كبيرة، وتشمل البنيات الأساسية المنتجة، وعمليات التحويل، والطرق الترابية والريفية، وحماية البيئة الطبيعية، ومكافحة الأمية، وتكوين مجموعات من المتعاونين، ولاسيما بين النساء. إلا أنه من الضروري تحديد دور المعونة الغذائية في كل هذه الميادين، على نحو أفضل. فإذا ما اتضحت ملاءمتها، يجب ألا تكون الوسيلة الرئيسية، أو ربما الوحيدة، للتدخل، بل يجب اعتبارها مكملة لأشكال أخرى من المساعدات كالتدريب الفني، والائتمان، وتوفير المدخلات، وإصلاح أو إقامة البنيات الأساسية وغيرها من الأنشطة التي يتم تمويلها إما نقدا أو عينا. كما ينبغي السعي، قدر الإمكان، لإيجاد أشكال من التكامل مع **الصندوق الدولي للتنمية الزراعية** في ميدان الائتمان ومع **منظمة الأغذية والزراعة** في إطار برنامجها للأمن الغذائي.

٤٤- **تغذية المجموعات الضعيفة.** تعتبر تغذية الأطفال والمجموعات الضعيفة استكمالا للتغذية المدرسية، وتستطيع القيام بدور هام في المناطق التي يتفشى فيها الفقر. إلا أن برامج التغذية التي يتم تحديد المستفيدين تحتاج إلى أيدي عاملة تتمتع بالكفاءة وبالدوافع الضرورية، وهو ما لا تستطيع الإدارات الحكومية وحدها توفيره. وقد يتيح التعاون بين **البرنامج، ومنظمة اليونيسيف، ومنظمة الصحة العالمية**، في **إطار مساعدات الأمم المتحدة الإنمائية**، سهولة التعرف على الاحتياجات، وتحديد الاستراتيجيات، وتوزيع المسؤوليات والموارد، على أن تتولى المنظمات غير الحكومية، سواء القطرية أو الدولية، والمجموعات النسائية تنفيذ البرامج، ومساندة المجتمعات المحلية المعنية، في جهودها التعبوية. وسيكون من الأفضل، **للبرنامج أن** يقصر تدخله في هذا الميدان، على منطقة جغرافية ضيقة، يتم اختيارها بعناية استنادا إلى نتائج أعمال المسح التغذوي، والمسح الاقتصادي والاجتماعي، وتبعا لمدى تيسر الشركاء.

٤٥- **المشروعات في المناطق الحضرية.** من المتوقع أن يزداد عدد السكان الذين يعيشون في حالة من الفقر في المناطق المحيطة بالمدن، ويحتاجون إلى العديد من الأنشطة قصيرة الأجل، غير المربحة، في ميادين النظافة والصحة العامة، وحماية الشباب، ومعاونة المرضى والمعوقين، وتقديم المساعدات المباشرة إلى أكثر الأسر فقرا، وحماية المرأة، ومقاومة الآفات الاجتماعية، الخ. ولما كانت مثل هذه الأنشطة المنفذة في أوساط غير مستقرة، لا تخلو من المخاطر، فقد ترددت عدة جهات مانحة في الاشتراك فيها. ويجوز **للبرنامج** دراسة إمكانيات وضع مشروع رائد محدود النطاق، يتمتع بمساندة

وكالات **الأمم المتحدة** المتخصصة **كصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة اليونيسيف، ومنظمة الصحة العالمية،** وغيرها من المنظمات غير الحكومية المحلية، أو مجموعات المتطوعين.

النتائج

٤٦- ينبغي إعادة النظر في الهياكل التقليدية المخصصة لتوزيع المعونة الغذائية، ولتنفيذ المشروعات، التي تعتمد على استراتيجية تتركز على الإمداد والنقل أكثر من تركيزها على التنمية، وذلك بالتنسيق مع الحكومة، والمجتمعات المحلية، والجهات المانحة، والمنظمات غير الحكومية المعنية. أما تصميم المشروعات فيجب أن يتم على أساس نهج قائم على المشاركة، مما يحتاج إلى أبحاث تمهيدية لا يستطيع العدد المحدود من موظفي **البرنامج** في بنين القيام بها بمفرده. كما يجب أن يتضمن البرنامج القطري ميزانية ملائمة لتمويل بعثات الدراسة المسبقة المكلفة بالتعرف على رغبات السكان. أما في مرحلة التنفيذ، فيجب أن تكون الهيئة المسؤولة عن ذلك قادرة على العمل بأقل قدر من التعقيدات البيروقراطية، مع ضمان حسن الإدارة، وفي نفس الوقت، مواصلة الحوار مع الجهات المانحة. أما الهيئات الثلاثية التي تجمع بين الحكومة، و**البرنامج**، والمنظمات غير الحكومية، والمنشأة في بعض بلدان المنطقة تحت اسم "لجان المعونة الغذائية"، ففي الإمكان اعتبارها نموذجا يحتذي به، وإن كانت تركز في الوقت الحالي على المعونة الطارئة وعلى إعادة التعمير.

المعونة الطارئة

٤٧- لا تتعرض بنين عامة لكوارث طبيعية ضخمة. وإن كان من الملاحظ في الجزء الشمالي عدم انتظام نسبة هطول الأمطار في مناطق محددة، وارتفاع مستوى مياه نهري مونو وأويميه في فترات متقطعة، مما يتسبب في فيضانات محلية. وآثار مثل هذه الاضطرابات المناخية على الإنتاج محدودة للغاية ولا تبرر مبدئيا اللجوء إلى مساعدات خارجية.

٤٨- أما المخاطر البشرية الكفيلة بتهديد بنين، فقد تنجم عن الاضطرابات السياسية الخطيرة التي قد تندلع في بلد أو أكثر من البلدان المجاورة. فضلا عن أن تردى هذه الأوضاع أو أتساع نطاقها قد يدفع بأعداد ضخمة من السكان إلى اللجوء مؤقتا إلى بنين. ويدرك **البرنامج** تماما كما تدرك منظمات **الأمم المتحدة** الأخرى، والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية هذه المخاطر، وتقوم بانتظام بتحديث خطط تدخلها للإغاثة في الحالات الطارئة.

الاحتياجات من الموارد

٤٩- سيبقى برنامج التغذية المدرسية على المدى القصير والمتوسط، بعد إعادة توجيهه جغرافيا واجتماعيا، النشاط الرئيسي **للبرنامج** في بنين. واستنادا إلى تنوع تشكيلة الأغذية المستخدمة، وتبعا للمسافات داخل البلد، ولتكلفة الشحن، قد تتراوح الكميات المسلمة لحساب هذا المشروع بين ٥٠٠ ٢ و٠٠٠ ٣ طن سنويا، بأسعار تنفيذية تتراوح بين ٥٠٠ و٦٠٠ دولار للطن، (أي أن مجمل التكلفة سيصل في المتوسط إلى نحو ٥٠٠ ١ دولار سنويا). أما أسعار الإمداد والنقل الداخلي فستنخفض على نحو ملموس كلما كانت البرامج قريبة من الواجهة المطلة على المحيط.

٥٠- وفقا للإستراتيجيات التي تتمتع في البرنامج القطري بالأفضلية، ستتمكن بنين من استيعاب (مليون دولار) أو كمية إضافية أخرى مقدارها ٠٠٠ ٢ طن سنويا تخصص لمشروع ثان ينفذ في المناطق غير الساحلية. وباعتبار بنين من فئة أقل البلدان نموا، ومن بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض، فهي من بين البلدان التي تتمتع بمساعدات **البرنامج**، على أساس من الأولوية.

المخاطر

٥١- من السهل التنبؤ بالمخاطر المرتبطة بالمعونة الغذائية في بنين، ولا يوجد من بينها ما يمكن اعتباره عقبة كأداء تعوق تنفيذ الاستراتيجيات المقترحة في هذه الوثيقة.

٥٢- **العقبات المالية**. لم يتمكن حتى الآن الطرف الحكومي النظير، لأسباب متصلة ببرنامج التصحيح الهيكلي، من تمويل جميع التحسينات المرجوة في إدارة المعونة الغذائية وفي المساندة التقنية للمشروعات الميدانية.

٥٣- **العقبات البيروقراطية**. تتسم الإدارة القطرية بالثقل الإداري التقليدي الذي يعوق أو يعقد إدارة مختلف مراحل المشروع – منذ مرحلة تلقى الأغذية، حتى توزيعها النهائي، مرورا بأعمال النقل. ويحد هذا الثقل الإداري من فعالية المشروعات دون أن يتسبب مع ذلك في ضرورة إعادة النظر فيها.

٥٤- **صعوبات النقل والإمداد**. يتم نقل الأغذية في الوقت الحاضر بواسطة قافلة من الشاحنات مقدمة إلى الحكومة فيما بين عامي ١٩٨٧ و١٩٩٢، ومن غير المتوقع تبرع البلدان المانحة باستبدالها. أما باقي التكاليف الإمدادية المرتبطة بالشحن، وبالتفريغ، وبالتخزين، فبقيت ثابتة نسبيا ويدعمها **البرنامج** بنسبة ٥٠ في المائة. إلا أن قدم قافلة الشاحنات، وإعادة توجيه العديد من الأنشطة جغرافيا قد يؤثر بلا شك على التكلفة.

٥٥- **تنفيذ المشروعات**. تفترض كل الاستراتيجيات المقترحة في هذه الوثيقة أكبر قدر من المشاركة من عناصر تابعة لمنظومة **الأمم المتحدة** من ناحية، ومن عناصر خارجية، من ناحية أخرى. وسيؤدى تنوع الأهداف إلى مزيد من التشعب في تصميم العمليات وتنفيذها. كما أنه من الضروري أن يتماشى التنسيق، وأعمال الرصد والتقييم، مع هذه الاستراتيجية متعددة الجوانب. إلا أن أشد المخاطر قد ينجم عن تعذر إيجاد الشركاء الذين يحتاجهم تنفيذ برنامج قطري يقوم على نهج مبتكر، والاستمرار في تقديم مساعدات **البرنامج** باتباع مناهج بالية.