

معلومات محدثة عن سياسة تنمية القدرات

WFP



20 يوليو/ تموز 2009

برنامج الأغذية العالمي
روما، إيطاليا

موجز تنفيذي

تمثل هذه الوثيقة تحدياً لوثيقة عام 2004 عن "بناء القدرات القطرية والإقليمية" (WFP/EB.3/2004/4-B) التي كانت قد وضعت إطاراً للهدف الاستراتيجي لدى برنامج الأغذية العالمي في ذلك الحين والمتمثل في مساعدة البلدان على إنشاء برامج للمساعدة الغذائية وعلى إدارتها. ولا يحلّ هذا التحديث محلّ سياسة عام 2004 التي تبقى نافذة المفعول، ولكنه يبين كيفية استمرار البرنامج في الاستجابة لتحدي تنمية القدرات في البلدان التي يعمل فيها، مع مراعاة ما استجدّ من تطورات منذ عام 2004.

وتضع الخطة الإستراتيجية (2008-2011) البرنامج على منعطف شديد الأهمية. ولذا فإن هذا التحديث يركز على عمل البرنامج المتعلق بتنمية القدرات في سياق استراتيجي وسياساتي متغير، أكثر من تركيزه على حالة تنفيذ السياسة. وقد تجمع لدى مكاتب البرنامج القطرية والإقليمية خبرة كبيرة في ميدان تنمية القدرات منذ عام 2004، غير أن هناك ثغرات هامة ظهرت فيما يتعلق بتعريف تنمية القدرات ومداها وتنفيذها في سياقات مختلفة. ويحدّد هذا التحديث تلك الثغرات ويستجيب لها مراعيّاً الخطة الإستراتيجية (2008-2011)، التي تبرز دور تنمية القدرات في كامل حافظة البرنامج.

وتعرض الوثيقة إطاراً للسياسة يوضح الخطة المتعددة المستويات والمتعددة السنوات التي يعمل البرنامج من خلالها على تحقيق الأثر في تنمية القدرات كجزء من مجموعة أنشطته الفريدة من نوعها.

وسيعتمد الاستمرار في تعزيز دور البرنامج وأثره في تنمية القدرات على مدى الأولوية الممنوحة لتنمية القدرات أثناء عملية تحول البرنامج إلى وكالة للمساعدة الغذائية، مع العمل أيضاً على دعم عملية التغيير تلك. وتشدّد هذه الوثيقة على الأهمية القصوى للتنفيذ وعلى ضرورة التصدي في سياق تركيز البرنامج المستمر على تنمية القدرات على الثغرات في التنفيذ. وتشمل نقاط الضغط الإستراتيجية التي تتطلب الاهتمام تقديرات القدرات الوطنية، والشراكات، والتعلم، والتقييم والإبلاغ، والتوعية والحوافز، والتمويل.

- 1- تتضمن هذه الوثيقة تحديثاً لوثيقة عام 2004 عن "بناء القدرات القطرية والإقليمية" (WFP/EB.3/2004/4-B). ولا يحلّ هذا التحديث محلّ سياسة عام 2004 التي تبقى نافذة المفعول، ولكنه يبين كيفية استمرار البرنامج في الاستجابة للهدف الاستراتيجي 5 الرامي إلى تنمية القدرات في البلدان التي يعمل فيها، مع مراعاة ما استجدّ من تطورات منذ عام 2004.
- 2- والوقت موات تماماً لهذا التحديث. فقد أدت الاضطرابات الأخيرة في النظام الغذائي العالمي إلى ما يلي: (1) عرّضت ملايين الناس للجوع إضافة إلى من كان معرضاً للجوع سابقاً؛ (2) أبرزت دور البرنامج الشديداً الأهمية في التحليل واللوجستيات والبرمجة كجزء من القدرة الدولية على الاستجابة للطوارئ الغذائية؛ (3) كشفت عن وجود حاجة ماسة للاستثمار في القدرات المتعلقة بصنع السياسات والقدرات المؤسسية والفردية على معالجة أسباب الجوع وانعدام الأمن الغذائي والتمكين بذلك من بلوغ الهدف رقم 1 من الأهداف الإنمائية للألفية.
- 3- وقد اعتُمدت منذ 2004 خطتان إستراتيجيتان. وكانت الخطة الإستراتيجية (2006-2009) هي الأولى التي أدرجت هدفاً استراتيجياً مخصصاً لتنمية القدرات، وذلك استجابة لسياسة عام 2004. وبموجب الخطة الإستراتيجية الحالية (2008-2011)، سيستخدم البرنامج القدرات المتوفرة لديه لمكافحة الجوع، مع اعتبار تنمية القدرات عاملاً مركزياً محدداً للنجاح.
- 4- وعلى أساس الخطة الإستراتيجية (2004-2007) والطلب القطري على الدعم في مجال تنمية القدرات، قدمت إستراتيجية عام 2004 إطاراً للبرامج يساعد من خلاله البلدان على وضع برامج المساعدة الغذائية وإدارتها. وتمثلت المبادئ المتصلة بذلك فيما يلي: (1) تحقيق الاستفادة من خلال الملكية المحلية؛ (2) العمل ضمن شراكات؛ (3) الحفاظ على رؤية شاملة؛ (4) البناء على القدرات الموجودة فعلاً؛ (5) الاتصاف بالمساءلة؛ (6) الحفاظ على الصلة بالواقع الفعلي. واليوم لا تزال هذه المبادئ معمولاً بها.
- 5- وبموجب إستراتيجية عام 2004، فإن القدرات التي يتعين تعزيزها فيما يتعلق بالجوع ونقص التغذية هي كما يلي: (1) القدرة على تحديد المسائل المتعلقة بالجوع والتعرض وتحليلها؛ (2) القدرة على تخطيط استراتيجيات المساعدة الغذائية للقضاء على الجوع وتحسين الأمن الغذائي، وتنفيذ هذه الاستراتيجيات؛ (3) الالتزام بضمان توفر ما يكفي من المعرفة وأنشطة الدعوة المتعلقة بمسائل الجوع وانعدام الأمن الغذائي. وتدعو الإستراتيجية إلى قيام البرنامج، فيما يتعلق بتنمية القدرات، بدعم الاستراتيجيات الوطنية من قبيل استراتيجيات الحد من الفقر، أو المجموعات الإقليمية مثل الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، بالشراكة مع وكالات الأمم المتحدة وغيرها. وسيجري تقدير الميزة المقارنة للبرنامج في هذه الأنشطة على الصعيدين القطري والإقليمي، نظراً لما لديه من قدرة على المساهمة في تنمية القدرات. وتدلل التحديات التي تواجه النظام الغذائي العالمي على أن هذه الأولويات لا تزال على أهميتها ولذا فقد جرى التأكيد عليها مجدداً.
- 6- وقد أجري في 2008 تقييم لإستراتيجية عام 2004.⁽¹⁾ واعتبر التقييم أن السياسة تقوم على قاعدة متينة في ولاية البرنامج وتتمشى مع قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة. كما كانت السياسة، وقت اعتمادها، متسقة مع أحدث الممارسات في ميدان بناء القدرات، وهي ممارسات تؤكد على مبادئ الملكية المحلية والحاجة إلى عمليات ذات منشأ محلي تتصف بالمرونة وبطول الأجل تدفع بعجلة تنمية القدرات. وهذه المبادئ باقية، هي أيضاً، على أهميتها وقد جرى التأكيد عليها مجدداً.

(1) "تقرير موجز عن تقييم سياسة البرنامج وعملياته في إطار تنمية القدرات" (WFP/EB.A/2008/7).

- 7- على أن التقييم حدد أيضاً ثغرات في السياسة تتصل بتعريف تنمية القدرات ومداها وتنفيذ أنشطتها. ويرد أدناه عرض تفصيلي للثغرات الرئيسية وللخطوات التي ستتخذ لسدّها.
- 8- وتضع الخطة الإستراتيجية (2008-2011) البرنامج على منصف شديد الأهمية. ولذا فإن هذا التحديث يركز على عمل البرنامج المتعلق بتنمية القدرات في سياق استراتيجي وسياساتي متغير، وليس على حالة تنفيذ السياسة. بيد أن هذه الوثيقة تتضمن أيضاً التطورات الأخيرة والدروس المستفادة مؤخراً. كما تعرض إطاراً للسياسة يرمي إلى سد إحدى الثغرات التي جرى تحديدها، وتتضمن عرضاً لأولويات التغلب على التحديات الكثيرة التي تواجه تنمية القدرات.

تنمية القدرات والخطة الإستراتيجية للبرنامج (2008-2011)

- 9- تضع خطة الإستراتيجية (2008-2011) البرنامج في بيئة عالمية تتغير بسرعة، وتحدد الخطة أهداف البرنامج باعتباره وكالة الشؤون الإنسانية الرائدة في العالم مع إضافة ولاية أخرى له تتمثل في تعزيز التنمية الطويلة الأجل من خلال معالجة أسباب الجوع. وتسعى الخطة إلى تعزيز تنسيق أعمال البرنامج ضمن عملية الإصلاح في الأمم المتحدة، وزيادة الدعم المقدم للأولويات الإنمائية الوطنية، واستخدام قدرات البرنامج في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية ولاسيما الهدف رقم 1 الإنمائي للألفية. وبموجب الخطة الإستراتيجية، يتعين أن تعالج تدخلات البرنامج الاحتياجات المتعلقة بالتصدي للجوع وأن تعزز الأسواق المحلية وترعى إنتاجية صغار المزارعين وتقوي القدرات الوطنية. ويضع هذا النهج البرنامج في طليعة الابتكار في الميدان الإنساني باعتباره وكالة تقدم مجموعة موسعة من أدوات المساعدة الغذائية التي تتصدى للجوع وبالتالي تعزز النمو والتنمية.
- 10- وتحدد مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية القدرة بأنها: "... مقدرة الشعب والمنظمات والمجتمع ككل على إدارة شؤونه بنجاح." وهي تعرف تنمية القدرات على النحو التالي: "... عملية إطلاق الشعب والمنظمات والمجتمع ككل لتلك المقدرة وتعزيزها وخلقها وتكييفها والحفاظ عليها مع مرور الوقت."⁽²⁾
- 11- وهذه الرؤية لتنمية القدرات متضمنة في الخطة الإستراتيجية: فالهدف الاستراتيجي 1 يتضمن تعزيز الاعتماد على الذات في حالات الطوارئ؛ ويشمل الهدف الاستراتيجي 2 دعم وتعزيز القدرات الحكومية على الاستعداد لحالات الجوع الحاد الناشئة عن الكوارث، وتقييمها والاستجابة لها، ودعم وتعزيز قدرة المجتمعات المحلية على تحمل الصدمات من خلال إقامة شبكات أمان أو خلق الأصول؛ ويتضمن الهدف الاستراتيجي 3 المساعدة على إنشاء القدرات الخاصة بالتزويد بالأغذية أو توريدها في أعقاب الصدمات، أو إعادة بناء هذه القدرات، والمساعدة على منع العودة إلى النزاع؛ ويشمل الهدف الاستراتيجي 4 مساعدة البلدان على تخفيض نقص التغذية إلى ما دون المستويات الحرجة والإفلات من دائرة الجوع المزمن المتوارثة بين الأجيال.
- 12- ويتمثل منظور الأمم المتحدة الخاص بتنمية القدرات تحديداً وبجلاء في الهدف الاستراتيجي 5: تعزيز قدرات البلدان على الحد من الجوع من خلال استراتيجيات نقل القدرات إلى المستوى المحلي والشراء محلياً، وبموجب ذلك فإن البرنامج: (1) يستخدم قوته الشرائية لدعم التنمية المستدامة لنظم الأمن الغذائي والتغذوي وتحويل المساعدة الغذائية والتغذوية إلى استثمار إنتاجي في المجتمعات المحلية؛ (2) يضع استراتيجيات نقل القدرات

(2) المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة. 2007. الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة. جنيف. انظر البند 3(أ) من جدول الأعمال: متابعة التوصيات الخاصة بالسياسات الصادرة عن الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة (A/62/73-E/2007/52). ويستند التعريفان إلى: لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. 2006. تحدي تنمية القدرات: العمل نحو إعمال الممارسة الحسنة. مجموعة الخطوط التوجيهية للجنة المساعدة الإنمائية وأعمالها المرجعية. باريس.

- إلى المستوى المحلي التي ترمي إلى تعزيز إيجاد حلول للجوع محلية المنشأ؛ (3) يعزز من القدرات الوطنية على تصميم السياسات والبرامج والأدوات المتعلقة بالتنبؤ بالجوع وبالحد منه، وإدارتها وتنفيذها.⁽³⁾
- 13- ويتطابق الهدف الاستراتيجي 5 مع أحدث الأفكار المتعلقة بتنمية القدرات ومع مبادئ سياسة عام 2004 حول بناء القدرات الوطنية والإقليمية؛ كما يمكن من الاستمرارية مع الهدف المقابل في الخطة الإستراتيجية السابقة (2006-2009).⁽⁴⁾
- 14- والبرنامج ملتزم بالمبادئ الناظمة لفعالية المعونة التي وضعها إعلان باريس بشأن فعالية المعونة ومنتدى أكرافال الرفيع المستوى؛ وللالتزام بالملكية الوطنية أهميته الخاصة في هذا السياق.⁽⁵⁾ وينبثق عن هذا الالتزام الهدف المتمثل في تسليم عمليات المساعدة الغذائية إلى الجهات الفاعلة الوطنية.
- 15- وقد أدرك البرنامج منذ زمن بعيد أن حلول الجوع المستدامة إنما تتطلب تنمية القدرات على المستويات العليا، مع أن التدريب يمكن من نقل المعرفة على المستوى الفردي. ويتطلب هذا شراكات قوية مع الحكومات الوطنية واستراتيجيات سليمة للتغلب على العقبات في سياق السياسات والمنظمات الوطنية. وقد لاحظ تقييم تنمية القدرات والعمليات الخاصة بذلك في البرنامج أهمية الدعوة في إيجاد بيئة تمكينية يرجح أن تنجح فيها تنمية قدرات المنظمات والمؤسسات.⁽⁶⁾ ولذا فإن البرنامج يسلم بأهمية العمل مع منظمات المجتمع المدني في الدول المضيفة لأن بإمكانها أن تيسر اتباع نهج مستدام إزاء تنمية القدرات. وقد أشير إلى ذلك بصورة واضحة في سياسة عام 2004 كما أدرج في الخطة الإستراتيجية ولاسيما في الهدف الاستراتيجي 5.
- 16- وتخلق الخطة الإستراتيجية فرصاً وتحديات جديدة أمام البرنامج: فهي تبرز الحاجة إلى دعم الأهداف الإستراتيجية من خلال تنمية القدرات، وتحدد الإمكانيات الإنمائية المتصلة بالمشترىات المحلية للمواد الغذائية وغير الغذائية؛ وترتب الأولويات المتصلة بنقل ملكية أعمال تصميم المساعدة الغذائية وتنفيذها. وتتصل الفرص باتساع مدى المساهمة في تنمية القدرات، وهو ما تتوخاه الأمم المتحدة. أما التحديات فتتعلق بالتنسيق والشراكة في منظومة الأمم المتحدة وبرصد الاستثمارات وتقييمها بصورة صارمة وبالمشاركة البناءة على صعيد السياسات والمؤسسات والأفراد في الدول الأعضاء. والبرنامج في موقع جيد يجعله قادراً على الاستجابة لهذه الفرص والتحديات.
- 17- ويشكل إنشاء البرنامج لمكتب حلول مكافحة الجوع معلماً هاماً من معالم تلك الاستجابة، وهو مكتب مكلف بالاضطلاع بالدعوة والإعلام فيما يتعلق بالسياسات بهدف التوعية وحشد الموارد للتصدي لأسباب انتشار الجوع وانعدام الأمن الغذائي وتقشي الفقر.
- 18- ومن العناصر الأخرى في استجابة البرنامج دائرة التعاون والشراكات في شعبة تصميم البرامج ودعمها. وتشدد الخطة الإستراتيجية على الأهمية الأساسية للشراكات القوية بالنسبة للبرنامج في جميع السياقات لتحقيق أقصى ما يمكن من فعاليته والترويج للملكية المحلية للبرامج وللإستدامة الطويلة الأجل. وستعمل دائرة التعاون والشراكات على تعزيز الشراكات وتحديد العقبات التي تعترض سبيل تقوية الشراكات، والتغلب عليها.
- 19- كما أنشئت شعبة إدارة الأداء والمساءلة بغية تنسيق تخطيط الخطة الإستراتيجية وتنفيذها وتعميمها. وتعمل الشعبة هذه مع دائرة التعاون والشراكات على وضع خطة للتنفيذ تعنى بالشراكات وتنمية القدرات وتسليم المسؤولية على نحو ما يتوخاه الهدف الاستراتيجي 5. ويرد أدناه تفصيل ذلك.

(3) التعريف العملي لتنمية القدرات لدى البرنامج هو كما يلي: "البناء على المهارات والمعارف والنظم والمؤسسات الموجودة فعلاً لتمكين الحكومات من تحمل المسؤولية عن الاستثمار في حلول الجوع وإدارتها، من خلال المساعدة في مجال الدعوة والمجال التقني التي يقدمها البرنامج." وقد نشأ هذا التعريف في سياق مشاورات تستند إلى الميدان وهو يخضع للتحسين بصورة مستمرة.

(4) WFP/EB.A/2005/5-A/Rev.1.

(5) كما لوحظ أعلاه، تبرز سياسة عام 2004 الملكية الوطنية كمبدأ أساسي للتنمية الفعالة للقدرات.

(6) تقييم سياسة البرنامج وعملياته في إطار تنمية القدرات (2008)، الفقرة 90. مكتب التقييم (OEDE)/2008/3.

أوجه القوة والنجاح

- 20- كما لوحظ في تقييم عام 2008 فقد تجمعت لدى البرنامج خبرة كبيرة في ميدان تنمية القدرات منذ اعتماد سياسة عام 2004. وقد أكد التقييم أن البرنامج يقدم المساعدة على تنمية القدرات في مجموعة من المجالات المتنوعة متوخياً هدفين اثنين: (1) دعم تنفيذ برامج المساعدة الغذائية؛ (2) تلبية الحاجة الواضحة لقدرات مملوكة محلياً للاستجابة لحالات الجوع ونقص التغذية الحادين المزمنين.⁽⁷⁾
- 21- وكما ورد في وثيقة عام 2007 المعنونة "معلومات محدثة عن بناء القدرات" (الهدف الاستراتيجي 5) (WFP/EB.A/2007/6-H/1) وتؤكد في تقييم عام 2008، فإن مجموعة أدوات البرنامج المتعلقة بتنمية القدرات تشمل تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، والرصد والتقييم، والتغذية، وإدارة الأغذية واللوجستيات، وتقييم الاحتياجات في حالات الطوارئ، والتغذية المدرسية. أما الطرائق الرئيسية التي تستخدمها المكاتب القطرية لتنمية القدرات المحلية فتشمل التدريب، وحلقات العمل، والمشاورات والدراسات وعمليات المسح التقني، والمعدات والخدمات الرأسمالية. كمل تشمل مجموعة الأدوات الدعوة وتقاسم المعلومات والدعوة لزيادة الالتزام والاستخدام الفعال للموارد العامة. ووجد التقييم أن مجموعة الأدوات هذه مكنت البرنامج من تعزيز قدرات الشركاء في كثير من هذه المجالات.
- 22- ويمكن أن تتصف الاستثمارات العالمية والإقليمية بأهمية حاسمة لإنجاح أنشطة بناء القدرات على الصعيد القطري، من خلال ترويجها لتقاسم المعلومات والمساعدة على توطيد أفضل الممارسات، حسب كل سياق، والحد من التبديد والازدواجية.
- 23- وعلى الصعيد الدولي، يواصل البرنامج استثماره في تحسين القدرة على التأهب والاستجابة الإنسانية بصورة لامركزية. ويقوم البرنامج بالدور القيادي في الفريق العامل الفرعي المعني بالتأهب والتخطيط للطوارئ التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات؛ كما يسهم في تقرير الإنذار المبكر/العمل المبكر الذي تصدره اللجنة كمطبوعة فصلية تعنى بتعزيز التأهب بين الوكالات لمواجهة الأزمات الجديدة أو التغيرات في حالات الطوارئ القائمة. ويدير البرنامج شبكة مستودعات الأمم المتحدة للاستجابة للحالات الإنسانية التي تيسر نقل الإمدادات الإنسانية إلى الأماكن المنكوبة بصورة سريعة فعالة من حيث التكلفة. والبرنامج هو الوكالة الرائدة في مجموعة الأمم المتحدة المعنية باللوجستيات وقد أنشأ خلية عالمية لدعم المجموعة توفر الدعم والتوجيه المعياري لأنشطتها.
- 24- كما يساعد البرنامج على وضع سياسات عالمية للأمن الغذائي والحد من الجوع. من ذلك مثلاً أنه عمل مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومنظمة الصحة العالمية على التوعية بالعلاقة بين الأمراض التي تنتقل بالعدوى وحالات نقص المغذيات الدقيقة، وبالحاجة إلى أغذية تعالج حالات نقص التغذية المتوسط على سبيل متابعة الأغذية العلاجية الجاهزة للاستعمال لمعالجة حالات نقص التغذية الحاد. كما يشارك البرنامج في الحملة العالمية لجعل الدعم الغذائي والتغذوي جزءاً من مجموعة الرعاية الأساسية المقدمة للأشخاص المصابين بالايذز، مما أدى إلى إدخال تغييرات على السياسات وسعت من إمكانية حصول هذه الفئة على الدعم الغذائي والتغذوي. وتوفر هذه السياسات التوجيه لعملية وضع السياسات الوطنية وتعزز من القدرة على مستوى أساسي الأهمية.

(7) في استعراض أجرته وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة عام 2009 للإستراتيجية المؤسسية لدى الصندوق، تبين أن هذه الإستراتيجية عززت من نوعية البرمجة في البرنامج وحسنت قدرته على تعميم النظم المؤسسية انطلاقاً من المكاتب الإقليمية وساعدت البرنامج على العمل كشريك لديه القدرة التقنية على تقديم المساعدة الغذائية وحسنت قدرته على الاستجابة ويسرت تنفيذ خطته الإستراتيجية. ووجد الاستعراض أن الإستراتيجية المؤسسية ساعدت مكاتب البرنامج القطرية لتكون جزءاً من عملية الانتقال من دور وكالة تقدم المعونة الغذائية إلى دور الوكالة التي تقدم المساعدة الغذائية. وشملت مجالات التركيز إستراتيجيات تسليم المسؤوليات والدعم التقني للتأهب لحالات الطوارئ والاستجابة لها وتقدير الضعف ورصد حالة التغذية.

25- وعلى الصعيد الإقليمي، يقوم البرنامج بتنسيق شبكة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي للتأهب والاستجابة لحالات الطوارئ، وهي شبكة تضم الحكومات ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. كما يقوم المكتب الإقليمي للبرنامج في مدينة بنما بتنسيق المبادرة الإقليمية "نحو القضاء على نقص تغذية الطفل"، وهي مبادرة تدعم الحكومات في صياغة سياسات واستراتيجيات مكافحة الجوع ونقص التغذية وتنفيذها ورصدها وتقييمها. ويدعم البرنامج مبادرة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي الخاصة بتعزيز تحليل أوجه الضعف. وتستند المبادرتان كلتاهما إلى استثمارات قوية على المستوى القطري مما يعزز من القدرات بصورة أساسية.

26- وفي 2006، اعتمد البرنامج سياسة للمشاركة في استراتيجيات الحد من الفقر،⁽⁸⁾ والتي تحدد طرق مشاركة البرنامج في عمليات السياسات الرامية إلى رسم الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفقر وتحديد الأهداف الإنمائية التي تدعم عمليات الحد من الجوع. وهذه السياسة التي تتناول قضايا تتجاوز عمليات استراتيجيات الحد من الفقر تدعم إضفاء الصفة المؤسسية على تنمية القدرات على الصعيد القطري وتتناول قضايا من قبيل المشاركة في حوارات السياسات وطرق إدخال المعارف الهامة المتعلقة بالحد من الجوع في هذه الحوارات وطرق إدراج استراتيجيات الحد من الجوع في وثائق استراتيجيات الحد من الفقر. ويشمل الدور الذي يؤديه البرنامج مساعدة الحكومات على التأكد من مدى انتشار الجوع ودعمها في صياغة سياسات واستراتيجيات سياسات الحد من الجوع وتنفيذها.

27- وتبين عدة وثائق من وثائق البرامج والمشروعات أن المكاتب الإقليمية والقطرية تبنت هذا المنظور.⁽⁹⁾ فالمشروع الإنمائي الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي 10411.0 والمشروع الإنمائي الإقليمي لأمريكا الوسطى 10421.0 يستخدمان الالتزامات الوطنية الحالية في التصدي للجوع ونقص التغذية. ويغطي هذان المشروعان معاً جميع بلدان أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. وقد وُضع برنامج بوليفيا القطري 10596.0 بحيث يتماشى مع الخطة الإنمائية الوطنية وهو يركز على التغذية المدرسية والتغذية والمساعدة التقنية في حالات الطوارئ، وبمساعدة من حكومة البرازيل، ييسر البرنامج التوسع في تطبيق أفضل الممارسات في برامج التغذية المدرسية في بلدان أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية.

28- وفي آسيا، يرمي جزء من برنامج بنغلاديش القطري 10410.0 إلى تعزيز قدرة الحكومة والشركاء على إدارة البرامج المستندة إلى الأغذية. ويقدم البرنامج، وفي إطار برنامج باكستان القطري 10269.0 يقدم البرنامج الدعم التقني لمساعدة الحكومة على تحقيق النواتج التي تتوخاها في مجالي الصحة والتعليم. وفي الهند، في البرنامج القطري 10573.0، تدعم أنشطة الهدف الاستراتيجي 5 البرامج الحكومية الرئيسية للمساعدة الغذائية بتوفير المساعدة التقنية الخاصة بالتغذية وتدعيم الأغذية وبدعم إدارة سلاسل الإمدادات. ويتضمن المشروع الإنمائي لبوتان 10579.0 التغذية المدرسية وتدريب النظراء الحكوميين على إدارة البرنامج. أما المشروع الإنمائي لكمبوديا 10170.2 فيركز على التدخلات التغذوية وبرامج التدريب التي تتماشى مع الخطة الإنمائية الإستراتيجية الوطنية لكمبوديا. ويركز المشروع الإنمائي لجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية 10306.0 على برامج العمالة المستهدفة. ويركز البرنامج القطري لنيبال 10093.0 على الاحتياجات من التغذية وتدعيم الأغذية لدى مجموعات سكانية مستهدفة وهو يتضمن، اعتباراً من هذه السنة، برنامجاً للتغذية المدرسية. وفي تيمور ليستي، تعمل العملية الخاصة 10797.0 على إقامة معمل لتجهيز الأغذية وإنشاء نظام لرصد الأمن الغذائي وتنمية قدرات الحكومة في مجالي اللوجستيات والمساعدة الغذائية.

29- وفي أفريقيا، يقدم برنامج مصر القطري 10450.0 المساعدة التقنية لتعزيز القدرة المؤسسية لدى الحكومة. ويركز البرنامج القطري للسنغال 10451.0 على تعزيز القدرات المؤسسية في ميدان التغذية، وتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، وتصميم برامج الأمن الغذائي وإدارتها. ويدعم برنامج الأغذية العالمي حكومة

(8) "المشاركة في استراتيجيات الحد من الفقر" (WFP/EB.A/2006/5-B + Corr.1).

(9) لا يشمل ذلك جميع أعمال البرنامج المتعلقة بتنمية القدرات، بل إنه يعطي عرضاً عاماً لبعض أنشطة البرنامج في هذا المضمار.

ملاوي في تصميم برنامج مستدام للوجبات المدرسية يمكنه أن يقدم الوجبات للأطفال البالغ عددهم 3.3 ملايين جميعهم في 5 300 مدرسة. وكما ورد أعلاه، يقوم البرنامج بتيسير العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 10310.0 التابعة للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، وهي نظام متكامل لمعلومات الأمن الغذائي ولرصد أوجه الضعف في الجنوب الأفريقي. وفي إطار العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش في ناميبيا 10543.0، يقدم البرنامج الدعم للحكومة في مشروعها لتوزيع الأغذية على نطاق شامل. ويعمل برنامج زامبيا القطري 10447.0 على إنشاء آليات أكثر كفاءة لتوريد المساعدة الغذائية ولتقديم الدعم الخاص بشبكة الأمان للمجموعات السكانية التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي. وفي إطار العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش في ليسوتو 10599.0، يعمل البرنامج مع هيئة إدارة الكوارث على تنمية القدرة لدى الهيئة على إجراء تقييمات مستقلة لأوجه الضعف من خلال اللجنة الوطنية لتقييم أوجه الضعف. وفي أوغندا، يعمل البرنامج على تنمية القدرات الخاصة بالشراء المحلي والتأهب للكوارث وإدارة الأغذية.

30- وتهدف هذه المشروعات إلى إضفاء الصفة المؤسسية على تقاسم المعلومات وبناء القدرات التقنية المحلية والإقليمية والترويج للاستثمارات في البرامج الخاصة بالجوع والتغذية على مستوى السياسات. ويستند النهج الناشئ إلى أنشطة تعزيز القدرات من قبيل الدعوة على المستويات العليا والدراسات التقنية التشاركية وآليات تقاسم المعلومات والمشاورات والحلقات العملية لأصحاب المصلحة والتقييمات المشتركة والتنسيق بين الوكالات. وتساعد الشراكات مع أصحاب المصلحة على المستويين الوطني والإقليمي على ضمان وضع ملكية هذه المبادرات في يد الشركاء المؤسسيين، لاسيما الحكومات. وتتبدى الفوائد بالنسبة للبرنامج في تعزيز المشاركة مع الشركاء المحليين والإقليميين وزيادة معرفة الشركاء باحتياجات السكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي، مما يحسن من إمكانية التوصل، من خلال تدخلات المساعدة الغذائية، إلى نتائج إنمائية إيجابية.

الثغرات الناشئة

31- على الرغم من هذه الانجازات، ظهرت ثغرات ونواقص خلال السنوات الخمس التي انقضت منذ اعتماد سياسة "بناء القدرات الوطنية والإقليمية".

32- فقد وجد تقييم عام 2008 أن السياسة تتفق مع ولاية البرنامج وسياساته وخطته الأخرى، غير أن الأولوية العالية التي أوليت لتنمية القدرات كهدف استراتيجي لم تنعكس بصورة كاملة في وثيقة السياسة.

33- وسلط التقييم الضوء على غياب إطار للنتائج يحدد أهدافاً واضحة، ووجد أن السياسة تفتقر إلى الوضوح فيما يتعلق بما إذا كان على تنمية القدرات أن تركز على دعم برامج المساعدة الغذائية التابعة للبرنامج أو على تطوير القدرات المملوكة محلياً للتصدي للجوع ولنقص التغذية الحاد والمزمن.

34- ووجد التقييم أن قدرة البرنامج على معالجة احتياجات البلدان الشريكة في التصدي للجوع ولنقص التغذية الحاد والمزمن تعيقها قيود متشابكة من قبيل ما يلي:

- عدم وجود مبادرة للتواصل تشرح السياسة للمديرين وللموظفين الميدانيين؛
- قلة فائدة المواد التوجيهية؛
- قلة خبرة الموظفين في مجال تنمية القدرات وتوزع هذه الخبرة بصورة غير متوازنة؛
- آلية للتمويل لا تؤدي إلى نهج منتظم إزاء تنمية القدرات.

35- ووجد التقييم أن البرنامج صمم مساعدته الخاصة بتنمية القدرات على أساس الشراكات الطويلة الأجل القائمة على الصعيد الميداني، غير أن هناك حاجة إلى مزيد من التحليل المنهجي لاحتياجات البلدان الشريكة من حيث تنمية القدرات.

36- وكما ورد أعلاه، وجد التقييم أيضاً أن معظم نُهج تنمية القدرات تقتصر على التدريب وحده، مع أن هناك نُهج متقدمة واعدة تجمع عدداً من الأدوات.

37- وشدد التقييم على أن تنمية القدرات تجري في مجالات متنوعة وفي معظم البلدان. غير أن الإبلاغ غير المتوازن يعني أن ما ينفذ من أعمال هو أكبر مما يرد في وثائق المشروعات وتقارير الأداء. فهناك اتجاه للتركيز على نواتج من قبيل عدد الأشخاص الذين تم تدريبهم، وذلك بدلاً من التركيز على نتائج من قبيل حصول المتدربين على المعارف عن طريق التدريب فعلاً، وفي هذه الحالة، كيفية استخدامهم لها.

38- ويلخص الجزآن التاليان خطط البرنامج الرامية إلى سد هذه الثغرات.

إطار السياسات

39- بالاستناد إلى الأساس الذي وضعته سياسة "بناء القدرات الوطنية والإقليمية"، ومع مراعاة التزام الأمم المتحدة ببناء القدرات ونهجها إزاءه وأوجه القوة الواضحة لدى البرنامج في مجال بناء القدرات، وإدراكاً للحاجة إلى سد الثغرات الناشئة في تصميم مبادرات تنمية القدرات وفي تنفيذها، فإن استثمارات البرنامج وأنشطته المتعلقة بتنمية القدرات في المستقبل ستسترشد بما يلي من رؤية وأهداف وحصائل ونواتج وأنشطة⁽¹⁰⁾.

الرؤية

40- تشمل رؤية البرنامج لتنمية القدرات، وهي تتمشى مع أفضل الممارسات الحالية، تحسيناً مستمراً في تصميم وتنفيذ حلول لمكافحة الجوع مستدامة ومملوكة محلياً وتستند إلى سياسات ومؤسسات غذائية محققة للنتائج، ومنظمات للمساعدة الغذائية وطنية فعالة، ومشاركين أفراد على درجة من الكفاءة.

الهدف

41- وعلى هذا، فإن هدف البرنامج في تنمية القدرات يتمثل في تحقيق حلول لمكافحة الجوع مستدامة ومملوكة محلياً وتستند إلى زيادة القدرة على تصميم الأدوات والسياسات والنتائج وإدارتها وتنفيذها للتنبؤ بحالات الجوع والحد منه⁽¹¹⁾.

الحصائل

42- يتعين توليد الحصائل لتحقيق هذا الهدف على مستوى بيئة تمكينية وقدرات مؤسسية وفردية⁽¹²⁾.

- تشمل حصائل مستوى البيئة التمكينية ما يلي:
 - اعتماد وتنفيذ قوانين وسياسات واستراتيجيات تعطي الأولوية للحد من الجوع وانعدام الأمن الغذائي.
 - وضع وتنفيذ قوانين وسياسات واستراتيجيات تعزز دور المجتمع المدني في الحلول المستدامة لمكافحة الجوع.
 - توفير الموارد الكافية المستدامة للوزارات والوكالات المسؤولة عن الحد من الجوع وعن الأمن الغذائي.
- وتشمل حصائل المستوى المؤسسي ما يلي:
 - وجود وكالات وطنية للمساعدة الغذائية قابلة للحياة مالياً ومدارة جيداً وتعمل بصورة فعالة.

⁽¹⁰⁾ يمكن اعتبار هذا الإطار عرضاً تفصيلياً لأهداف تنمية القدرات وحصائلها ونواتجها بموجب الهدف الاستراتيجي 5 في الإطار الاستراتيجي للنتائج.

⁽¹¹⁾ النص المقابل في الإطار الاستراتيجي للنتائج هو كما يلي: "تعزيز قدرة البلدان على تصميم الأدوات والسياسات والنتائج وإدارتها وتنفيذها للتنبؤ بالجوع والحد منه." وعلى هذا فإن التوسع الرئيسي فيه هو ربطه "بحلول لمكافحة الجوع مستدامة ومملوكة محلياً" على نحو ما ورد في الخطة الاستراتيجية (2008-2011).

⁽¹²⁾ لا يميز الإطار الاستراتيجي للنتائج بين المستويات الثلاثة. ولذا فقد أضيف عدد من هذه الحصائل والنواتج المقابلة لها.

- وجود شراكات متعددة القطاعات تعالج أسباب الجوع وانعدام الأمن الغذائي وتعمل جيداً.
- وتشمل حصائل المستوى الفردي ما يلي:
 - نشأة مجموعات متعاقبة من الأفراد الممكّنين والمجتمعات المحلية القادرة على تصميم وتنفيذ برامج وسياسات للمساعدة الغذائية تتصف بالكفاءة والفعالية.

43- وينبغي تحقيق هذه الحصائل على مستويات متباينة وفي أطر زمنية مختلفة: إذ يمكن توقع حصائل المستوى الفردي على الأجل القصير خلال فترة سنة واحدة إلى ثلاث سنوات؛ ويمكن توقع حصائل مستوى المنظمات على الأجل المتوسط خلال فترة ثلاث سنوات إلى سبع سنوات؛ أما حصائل مستوى السياسات والمؤسسات فيمكن توقعها على الأجل الطويل خلال فترة سبع سنوات أو أكثر.⁽¹³⁾

النواتج

- 44- تستند مجموعة الحصائل إلى نواتج لها مستويات وأطر زمنية مماثلة.⁽¹⁴⁾
 - تشمل نواتج مستوى البيئة التمكينية ما يلي:
 - وضع أطر الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية واستراتيجيات الحد من الفقر وخطط العمل الوطنية التي تعطي الأولوية للحد من الجوع وانعدام الأمن الغذائي.⁽¹⁵⁾
 - وضع التشريعات ووثائق السياسات والاستراتيجيات التي تعطي الأولوية لدور المجتمع المدني في حلول مكافحة الجوع المستدامة.
 - إعطاء الأولوية للاحتياجات من الموارد في الوزارات والوكالات المسؤولة عن الحد من الجوع وتحقيق الأمن الغذائي، وإدراجها في الميزانيات العامة في خطط التنمية الوطنية واستراتيجيات الحد من الفقر.
 - وتشمل نواتج المستوى المؤسسي ما يلي:
 - وضع خطط الأعمال والخطط التنفيذية لوكالات وطنية للمساعدة الغذائية تتصف بأنها قادرة على الحياة مالياً وتتمتع بإدارة جيدة.
 - تطوير ودعم الشبكات والمحافل الرسمية وغير الرسمية للمناقشة المتعددة القطاعات ولبناء توافق الآراء وللشراكات في النظم الغذائية.
 - وتشمل نواتج المستوى الفردي ما يلي:
 - نشأة مجموعات متعاقبة من الأفراد الممكّنين والمجتمعات المحلية المدربة على تصميم وتنفيذ برامج وسياسات للمساعدة الغذائية تتصف بالكفاءة والفعالية، بما في ذلك على تقدير الاحتياجات المفصلة حسب الجنس، والاستهداف، وإدارة الأغذية من حيث نوعيتها وكميتها، وتحليل الأسواق، وإدارة المعلومات، والعطاءات المحلية.

⁽¹³⁾ من الأهمية بمكان التأكيد على أن هذا التسلسل الزمني للحصائل لا يعني تتالياً مماثلاً في الأعمال على كل من المستويات. فبعض البلدان قد تحتاج إلى الدعم على مستوى السياسات منذ البداية، في حين أن غيرها قد يتطلب المساعدة بطرق تتماشى في تسلسلها مع ما ورد أعلاه. وفي كثير من الأحيان، تتصف المستويات الثلاثة بأنها متداخلة وتتطلب التعامل معها في وقت واحد. والفكرة الرئيسية هي أن الحصائل على كل مستوى يمكن أن تظهر في أطر زمنية مختلفة.

⁽¹⁴⁾ تشمل النواتج تلك المحددة في الإطار الاستراتيجي للنتائج جميعها في الناتج 3-5. ويعطي التحليل ذو المستويات الثلاثة نواتج إضافية.

⁽¹⁵⁾ يعرف الإطار الاستراتيجي للنتائج خطط العمل الوطنية بأنها تشريعات أو سياسات أو وثائق للتخطيط الإنمائي تضعها الحكومات مع الإشارة بالتحديد إلى الجوع و/أو الأمن الغذائي والتغذوي.

الأنشطة

- 45- وتتطلب هذه الحصائل والنواتج أن يعمل البرنامج على كل من المستويات الثلاثة.
- على مستوى السياسات والمؤسسات، تشمل أنشطة البرنامج تقديم المشورة التقنية وتيسير المشاورات الرفيعة المستوى والدعوة والتوعية المطلعتين.
 - على المستوى التنظيمي، تتضمن أنشطة البرنامج وضع خطط الأعمال والخطوط التوجيهية لتنفيذ المساعدة الغذائية، وانتداب الموظفين، وتقديم الدعم لمنظمات وشبكات أصحاب المصلحة، وتقديم المعدات والخدمات الرأسمالية.
 - على المستوى الفردي، تشمل أنشطة البرنامج تصميم وتنفيذ حلقات التدريب وتبادل الزيارات والاستضافة التي تستهدف موظفي الشركاء.
- 46- ونظراً للطابع الذي يتصف به حضور البرنامج وأنشطته، فإن معظم ما يقوم به من تنمية للقدرات يبدأ بدعم برامج المساعدة الغذائية. وكثيراً ما يُعتبر هذا النهج نهجاً عملياً يرمي إلى التغلب على العقبات التي تعترض سبيل التنفيذ الفعال. غير أن إطار السياسات المعروض أعلاه ينطوي على أكثر بكثير من استثمارات الدعم هذه: فالهدف يجب أن يتمثل في تنمية القدرات المحلية على التصدي للجوع الحاد والمزمن. وتشهد معظم المناطق عملية التحول هذه.

الأولويات الإستراتيجية

- 47- سيعتمد استمرار تعزيز دور البرنامج وأثره في ميدان تنمية القدرات على مدى الأولوية الممنوحة لتنمية القدرات أثناء الانتقال إلى وكالة للمساعدة الغذائية، مع مواصلة دعم عملية التغيير هذه.
- 48- وتبين تجربة البرنامج في ميدان تنمية القدرات ونتائج تقييم عام 2008 وجود حاجة إلى معالجة عدة نقاط ضغط إستراتيجية من قبيل تقديرات القدرة الوطنية، والشراكات، والتعلم، والرصد والتقييم، والإبلاغ، والتوعية والحوافز، والتمويل.

تقديرات القدرات الوطنية

- 49- عملاً على إقامة أسس واقعية تقوم عليها عمليات تصميم مبادرات تنمية القدرات وتنفيذ هذه المبادرات، سيتعاون البرنامج مع الحكومات وغيرها من الشركاء في إجراء تقديرات منهجية للاحتياجات الحالية والمنظورة المتعلقة بالقدرات.

الشراكات

- 50- سيواصل الصندوق الاستثمار في الشراكات على جميع مستويات المشاركة في التنفيذ وفي السياسات، بقيادة من المكاتب القطرية وبدعم من شعبة العلاقات المتعددة الأطراف والمنظمات غير الحكومية، ومكتب حلول مكافحة الجوع، ودائرة التعاون والشراكات. وسيجري استكشاف الشراكات الإستراتيجية مع وكالات منظومة الأمم المتحدة الأخرى ومع المنظمات الإقليمية والوطنية التي لديها ولاية تتعلق بتنمية القدرات. وسيكون للشراكات مع المنظمات ذات الخبرة في مجالات العمل الجديدة ذات الأولوية أهميتها بشكل خاص، ومن الأمثلة على ذلك تحقيق الاستفادة القصوى من عمليات شراء الأغذية إقليمياً ومحلياً، والبرمجة الخاصة بالنقدية والقسائم، والتكيف مع تغير المناخ، والحد من مخاطر الكوارث، والحماية الاجتماعية، وحوار السياسات. ويتطلب النجاح في تسليم أنشطة المساعدة الغذائية على النحو الذي يتوخاه الهدف الاستراتيجي 5 إستراتيجية شاملة لتطوير الشراكات. وستقود دائرة التعاون والشراكات هذه العملية باسم البرنامج.

التعلم

- 51- يقول أحد المديرين القطريين في البرنامج إن على البرنامج، لكي يصبح الشريك المختار لأغراض تنمية

القدرات على الصعيد القطري، أن يواصل تطوير قدرته الخاصة على تنمية القدرات.⁽¹⁶⁾ وسيبقى التدريب الاستهدافي للموظفين الفنيين عنصراً مركزياً في تطوير قدرات البرنامج على الصعيدين الداخلي والخارجي. وسيجري تعزيز المهارات في المجالات الجديدة من قبيل القيادة في البيئات المعقدة، وتخطيط الأعمال، وبناء الأفرقة، والإدارة، والتوعية الخاصة بالمساواة بين الجنسين، والتواصل الشبكي، وتنمية وتطوير الشراكات، والدعوة، بالإضافة إلى مجالات استثمار البرنامج التقليدية. كما سيعمل البرنامج على تنمية القدرات على تنفيذ مبادرة الشراء من أجل التقدم، والتكيف مع تغير المناخ، وبرامج القسائم والنقدية للحد من الجوع. وستستند فرص التعلم إلى تقييم للاحتياجات بغية الترويج لتعميم المهارات المعززة. كما سيستمر منح الأولوية لتيسير التعاون فيما بين بلدان الجنوب وتقاسم أفضل الممارسات.

الرصد والتقييم والإبلاغ

52- تطرح العملية المتعددة المستويات والمتعددة السنوات الرامية إلى مضاعفة الأثر تحديات تتصل بمقدرة البرنامج على تعقب مساهمات تدخلاته في الحلول المستدامة لمكافحة الفقر، وعلى الإبلاغ عنها. وهذه المشكلة معقدة وهي تتأثر كثيراً بالسياقات المختلفة. وسيواصل البرنامج تطوير المؤشرات الصارمة والشفافة والمرنة لرصد وتقييم التدخلات الخاصة بتنمية القدرات، مما ينطبق على السياقات التي تعمل فيها المكاتب القطرية. ويشكل ذلك تحدياً كبيراً غير أنه لا بدّ من مواجهته. وسيواصل البرنامج وضعه للمواد التوجيهية المتعلقة برصد تنمية القدرات وتقييمها والإبلاغ عنها، مع ربط ذلك بنظم الرصد والتقييم المؤسسية. كما سيجري تدريب الموظفين حسب الاقتضاء.

التوعية والحوافز

53- سيحدّد أثر استثمارات البرنامج في تنمية القدرات، بقدر كبير، بدرجة تفهم الموظفين لأهمية تنمية القدرات في عملهم، وبدرجة تعميم تنمية القدرات وتمويلها في الأنشطة البرنامجية. وسيستثمر البرنامج في عملية التواصل والتوعية فيما يتعلق بسياسة تنمية القدرات، مع التأكيد على الروابط بالتوجه الاستراتيجي الجديد والحاجة إلى التركيز على تيسير التمكين الوطني. وسيجري تقييم أداء الموظفين بغية زيادة الحوافز لإعطاء الأولوية لتنمية القدرات في وثائق المشروعات.

التمويل

54- أشار تقييم عام 2008 إلى أن تنمية القدرات تتطلب تمويلاً على الأجل المتوسط يعوّل عليه لضمان إمكانية تطوره المنهجي. ويجري النظر في آلية للتمويل المستدام للمبادرات "المقتصرة على النقدية" من قبيل بناء القدرات، وذلك في سياق استعراض الإطار المالي للبرنامج.

55- وتقود شعبة إدارة الأداء والمساءلة ودائرة التعاون والشراكات العمل الذي يفرض الميدان عجلته لوضع خطة عملية شاملة لتنفيذ الهدف الاستراتيجي 5. وستغطي هذه الخطة، عند اكتمالها، مجالات الأولوية المحددة أعلاه، مع توزيع المسؤوليات حسب الاقتضاء.

⁽¹⁶⁾ وقد لوحظ هذا المطلب الحتمي في سياسة عام 2004 أيضاً.