برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 4-2013/11/7

قضايا السياسات

البند 4 من جدول الأعمال

دور **البرنامج** في بناء السلام في بيئات الانتقال

للموافقة

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.2/2013/4-A/Rev.1
25 October 2013
ORIGINAL: ENGLISH

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

مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للموافقة

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

مدير شعبة السياسات والبرامج والابتكار: السيد S. Samkange stanlake.samkange@wfp.org

رئيس وحدة الأزمات الإنسانية وحالات الانتقال: السيد P. Howe paul.howe@wfp.org

للاستفسار عن توفر وثائق المجلس التنفيذي، يرجى الاتصال بوحدة خدمات المؤتمرات (هاتف: 066513-2645).

ملخص

النزاع سبب رئيسي من أسباب الجوع. فالناس في الدول المتضررة من النزاع أكثر عرضة بما يصل إلى ثلاث مرات على الأرجح للإصابة بنقص التغذية من أولئك الذين يعيشون في بلدان تنعم بالسلام.[1] وإلى حد أقل، يمكن أن يسهم الجوع في العنف من خلال زيادة حدة التوترات والمظالم. ولذا يهتم برنامج الأغذية العالمي اهتماما كبيرا بدعم الانتقال نحو السلام ويمكنه أن يؤدي دورا هاما في ذلك.

وفي السنوات الأخيرة، تحوّل أسلوب الأمم المتحدة في دعم البلدان الخارجة من النزاع إلى نهج "الحكومة بأكملها" الذي يركز على استراتيجيات بناء السلام الوطني وعلى "الخطة الجديدة للانخراط في مساعدة الدول الهشة". كما حاولت الأمم المتحدة توفير الاتساق على نطاق المنظومة لما تقدمه من دعم من خلال "مبادرة توحيد الأداء" وغيرها من مبادرات التكامل. وقد أجرى **البرنامج** نفسه عملية تفكير داخلية هامة لفهم دوره المحتمل في هذه البيئات.

وتحدِّد هذه السياسة أبعاد مشاركة **البرنامج** في أنشطة بناء السلام في إطار الجهود الأوسع التي تبذلها الأمم المتحدة للانتقال نحو السلام في البلدان الخارجة من النزاع. وهي تقترح ثمانية مبادئ رئيسية لتوجيه عمل **البرنامج** في هذه البيئات الصعبة، وهي: 1) فهم السياق؛ 2) ومواصلة التركيز على الجوع؛ 3) ودعم الأولويات الوطنية حيثما أمكن، مع اتباع المبادئ الإنسانية حيثما يتواصل النزاع؛ 4) ودعم اتساق جهود الأمم المتحدة؛ 5) وكحد أدنى، تجنب الإضرار؛ 6) والاستجابة لبيئة ديناميكية؛ 7) وضمان الشمولية والإنصاف؛ 8) والتحلي بالواقعية.

واستنادا إلى هذه المبادئ، سيتبع **البرنامج** في سياسته ثلاثة اتجاهات رئيسية. أولا، سيزيد من قدرته على إجراء تحليل المخاطر في بيئات الانتقال. ثانيا، سيتبع برمجة تراعي النزاعات مع خيارات يمكن انتقاؤها لتناسب السياق. ثالثا، سيستكشف فرصا جديدة للعمل مع الشركاء في بناء السلام لضمان اتباع نهج متماسك ومتسق إزاء عمله في بيئات الانتقال.

ومع ذلك، هناك حدود لمشاركة **البرنامج**. إذ يجب عليه ألاّ يسمح بأن يصبح بناء السلام هدفه الأعلى في بلد ما. ويجب أن يحافظ على المبادئ الإنسانية في المناطق التي لا تزال متأثرة بالنزاع. وينبغي ألاّ يبادر إلى السعي لدعم بناء السلام على المستوى الوطني، دون تشاور واضح مع فريق الأمم المتحدة القطري والمنسق المقيم. كما أنه قد يختار، في البيئات "العالية المخاطر"، أشكالا من التكامل مع الأمم المتحدة أقل وضوحا.

وإذا ما تم الالتزام بهذه المعايير، سيكون **البرنامج** في وضع جيد يؤهله لأن يسهم إسهاما قيّما في الجهود الأوسع لمساعدة البلدان التي تمر بمرحلة انتقال نحو السلام.

[1] منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي. 2010. *حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم: معالجة انعدام الأمن الغذائي في الأزمات الممتدة*. روما. تقارن الأرقام بين البلدان التي تعاني من الأزمات الممتدة وبقية البلدان النامية، باستثناء الصين والهند.

مشروع القرار*

يوافق المجلس على الوثيقة "دور **البرنامج** في بناء السلام في بيئات الانتقال" (WFP/EB.2/2013/4-A/Rev.1).

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

الأساس المنطقي

1- كثيرا ما تتعرض البلدان الخارجة من النزاع إلى انتكاسات. فخلال العقد الماضي، نشب ما نسبته 90 في المائة من الحروب الأهلية في العالم ككل في بلدان كانت قد شهدت حربا أهلية خلال السنوات الثلاثين السابقة.[2] وحتى في الحالات التي تغلبت فيها الأمم على النزاع العلني، فإنها في كثير من الأحيان لا تزال تحتفظ بقدر من الهشاشة، حيث تكافح المؤسسات الحكومية من أجل تقديم الخدمات وحيث تستمر الاشتباكات في بعض أنحاء البلاد. وغالبا ما تتفاقم هذه الظروف من جراء الكوارث الطبيعية، وجرائم العنف، وبسبب ضغوط اقتصادية من قبيل تقلب أسعار الأغذية.

2- ويعتبر النزاع[3] سببا رئيسيا من أسباب الجوع. فهو يقوض الأمن الغذائي والتغذوي بطرق متعددة: بتدمير المحاصيل والثروة الحيوانية، وتعطيل الأسواق، والتسبب في تشريد السكان، وخلق الخوف، والإضرار برأس المال البشري، والمساهمة في انتشار الأمراض. كما أن النزاع يجعل من الصعب على الحكومات والجهات الفاعلة الإنسانية أن تصل إلى المحتاجين. ونتيجة لذلك، فإن الناس في الدول المتضررة من النزاع أكثر عرضة بما يصل إلى ثلاث مرات على الأرجح للإصابة بنقص التغذية من أولئك الذين يعيشون في بلدان تنعم بقدر أكبر من الاستقرار.

3- وفي الوقت نفسه، وإلى حد أقل، يمكن أن يكون الجوع عاملا مساهما في نشوب النزاع أو في استئنافه. فعندما يشعر السكان بأن الحكومة لا تعالج بصورة كافية عن الاحتياجات المتعلقة بالجوع، أو أنها تتصدى لها بطريقة غير منصفة، فإن ذلك يمكن أن يؤدي إلى الاستياء والتوتر. وفي حالات أخرى، يمكن لارتفاع أسعار الأغذية أن يترك الناس غير قادرين على تلبية احتياجات أسرهم وقد يسهم في الاحتجاجات وأعمال الشغب.

4- ولذا يمكن **للبرنامج** أن يضطلع بدور في دعم الانتقال نحو السلام في البلدان الخارجة من النزاع. وخلال السنوات الأخيرة، كان أكثر من 65 في المائة من برنامج عمله ينصب على البيئات المتضررة من النزاع.[4] وإدراكا من **البرنامج** بأن الجوع في حد ذاته يمكن أن يكون عاملا مساهما في النزاع وأن الطريقة التي يتم بها تنفيذ المساعدات الغذائية يمكن أن تؤدي إلى تفاقم التوترات في المجتمع أو إلى الحد منه، فقد حاول تحديد السبل التي يمكن لأنشطته أن تعزز بها السلام في سياق الجهود التي تقوم بها الأمم المتحدة ككل.

5- ومع ذلك ما زال يجري حتى الآن تنفيذ هذه الأنشطة أحيانا من دون توجيهات سياساتية واضحة بشأن مشاركة **البرنامج** في أنشطة بناء السلام في بيئات الانتقال. وتعالج هذه الورقة هذه الفجوة السياساتية. كما أنها تشكل جزءا مهما من الإطار الأوسع لتنفيذ الهدف الاستراتيجي 2 من الخطة الاستراتيجية الجديدة **للبرنامج** (2014-2017): "دعم أو استعادة الأمن الغذائي والتغذية عن طريق إنشاء سبل كسب العيش أو إعادة بنائها، خاصة في البيئات الهشة وفي أعقاب حالات الطوارئ".

---

[2] البنك الدولي. 2011. *تقرير التنمية في العالم لعام 2011: النزاع والأمن والتنمية*. واشنطن العاصمة.

[3] في هذه الورقة، يشير مصطلح "نزاع" إلى نزاع عنيف تحديدا.

[4] يستند هذا التقدير إلى برنامج عمل **البرنامج** منذ عام 2007.

التعاريف والنطاق

6- تعرِّف لجنة السياسات التابعة للأمين العام "بناء السلام" على أنه:

"طائفة من الإجراءات الرامية إلى الحد من خطر الوقوع مجددا في براثن الصراع عبر تعزيز القدرة الوطنية على كل الأصعدة لإدارة النزاعات، ولإرساء أسس السلام والتنمية المستدامين".

7- وتم تحديد مفهوم "الانتقال" بمعناه الواسع في الوصف المعتمد في تقرير الانتقال الذي أُعد لأغراض الاستعراض الشامل للسياسات الذي تجريه الأمم المتحدة كل أربع سنوات:

"تشمل الفترة الانتقالية مجموعة واسعة من الأنشطة المضطلع بها على طول طريق الخروج من النزاع [والكوارث المعقدة [5]] ونحو التنمية المستدامة، وزيادة الملكية الوطنية، وزيادة قدرة الدولة. ويشمل ذلك أنشطة الإنعاش وإعادة الإعمار التي تصنف تقليديا بين فئات الأنشطة الإنسانية والإنمائية، والأنشطة المتصلة بالأمن وبناء السلام.

إن الانتقال هو عملية غير خطية تشهد توترات ومقايضات بين الحاجة إلى توفير دعم سريع لتعزيز السلام والأنشطة المنقذة للأرواح، مع العمل في الوقت نفسه على دعم تطوير الهياكل المستدامة للدولة. وهو بصفته هذه، يتطلب مساحة مشتركة بين الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية والأمنية، حيث أن البلدان يمكن أن تواجه في الوقت نفسه طوارئ إنسانية، وبرامج إنمائية طويلة الأجل، وجهودا لحفظ السلام. ويتطلب ذلك اتباع نهج مرن لا يضر بالمبادئ الإنسانية".[6]

8- وفي هذا التعريف، تتطلب المشاركة في بيئات "الانتقال" مزيجا من الاستثمارات الإنسانية والإنمائية والأمنية لمعالجة الاحتياجات المتباينة، والمتداخلة في الوقت نفسه، والتي تعتمد على المرحلة التي يمر بها الانتقال وعلى توقيته.

9- وانسجاما مع هذه التعاريف فإن وثيقة السياسة هذه تركز في المقام الأول على دور **البرنامج** في مساندة جهود بناء السلام في بيئات الانتقال. وقد تكون بعض عناصر هذه السياسة مفيدة للاستجابات في البلدان المنغمسة في قتال جارٍ والتي تقل فيها فرص بناء السلام، إلا أنها ليست موجهة أساسا إلى هذه الحالات. كما أن السياسة تغطي بعض المسائل المرتبطة بالتحول من الإغاثة إلى التنمية، ولكن في حدود ما يتعلق الأمر بالبلدان الخارجة من النزاع.

النقاش بشأن السياسة العالمية وهيكلها

10- على المستوى العالمي، كان لعمليات منع النزاعات وحلها سجل مختلط. فقد انخفض عدد الحروب بين الدول على مدى العقدين الماضيين، ولكن أشكال النزاع الأخرى لم تفتر، ويواجه العديد من البلدان والمناطق دون الوطنية دورات متكررة

[5] كانت لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية هي أول من صاغ هذا التعريف عام 2012. وأضيفت "الكوارث" في تقرير الانتقال. ورغم أهمية القضايا المتصلة بالكوارث الطبيعية، فإن ورقة السياسة هذه تركز في المقام الأول على الانتقال نحو السلام.

[6] يتوافق هذا التعريف عموما أيضا مع التعريف الذي وضعه الفريق العامل المعني بقضايا الانتقال والمشترك بين مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية.

من العنف.[7] كما تغيرت، في إطار الأمم المتحدة، أساليب دعم البلدان الخارجة من النزاعات، مع زيادة التركيز على نهج "الحكومة بأكملها". ويشمل هذا النهج المبادرات المتعلقة ببناء السلام والخطة الجديدة للانخراط في مساعدة الدول الهشة.

11- وجاء تقريرا الأمين العام عن بناء السلام في أعقاب النزاع، لعامي 2009 و2012، والاستعراض الذي أجرته لجنة بناء السلام في عام 2010، لوضع جدول أعمال واضح، سواء من حيث المضمون أو الإجراءات، للبلدان الخارجة من النزاع، وهما يؤكدان على أهمية معالجة الأولويات الحكومية الرئيسية بطريقة متكاملة. وتتمثل إحدى الأولويات التي وضعتها لجنة بناء السلام في العمل مع الحكومات الوطنية لضمان التنفيذ المنصف للخدمات، بما فيها التعليم، والصحة، والحماية الاجتماعية. كما تعالج في إطار هذه الأولوية قضايا الأمن الغذائي.

12- وبالروح نفسها، فإن الخطة الجديدة، التي اتفق عليها في منتدى بوسان الرفيع المستوى بشأن فعالية المعونة في عام 2011، توفر إطارا لدعم الجهود المملوكة وطنيا لبناء السلام وبناء الدولة. وهي تؤسس لشراكة أقوى من أجل تحقيق النتائج في العلاقة بين الدول الهشة والشركاء الدوليين. ويتصل بالجوع اثنان من الأهداف الخمسة لتحديد الأولويات وتخصيص الموارد على المستوى القطري، وهما: إيجاد فرص العمل وتحسين سبل العيش (الأسس الاقتصادية) وبناء القدرات من أجل تنفيذ الخدمات بصورة تتصف بالمساءلة والإنصاف (الإيرادات والخدمات).

13- واتخذت الأمم المتحدة خطوات لضمان أن كون مساهماتها في هذه الاستراتيجيات الأوسع متسقة وتستند إلى نهج يعمل على نطاق المنظومة ككل. وتسعى مبادرة "توحيد الأداء" إلى ضمان المواءمة بين برامج فريق الأمم المتحدة القطري استراتيجيا بحيث تحقق النتائج لصالح المجتمعات المحلية. ويقدم قرار الأمين العام حول التكامل (رقم 4/2008) وسياسة الأمم المتحدة بشأن التقييم والتخطيط المتكامل (التي اعتمدت في أبريل/نيسان 2013) التوجيهات حول طرق تمكين عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة من العمل بشكل أوثق مع أفرقة الأمم المتحدة القطرية. على أنهما يؤكدان أيضا على الحاجة إلى تحليل المخاطر والفوائد المحتملة من أشكال التكامل المختلفة – بما في ذلك الترتيبات الهيكلية الملحوظة – على الأنشطة الإنسانية.

التفكير الداخلي حول عمل البرنامج في بيئات الانتقال

14- منذ أكثر من عقد من الزمان، وفي سياق تزايد حالات الطوارئ المعقدة، بدأ **البرنامج** في معالجة نهجه إزاء الانتقال في حالات ما بعد الأزمات. وأنشأت سياسة "الانتقال من الأزمة إلى الإنعاش" لعام 1998 (WFP/EB.A/98/4-A) الفئة البرامجية المتمثلة في العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش، وكانت في حد ذاتها استراتيجية واضحة للانتقال من تدخلات الطوارئ إلى التدخلات الطويلة الأجل. كما أن ثلاث سياسات أخرى، هي سياسة "المعونة الغذائية وسبل العيش في حالات الطوارئ" (WFP/EB.A/2003/5-A)، وسياسة "المبادئ الإنسانية" (WFP/EB.1/2004/4-C وWFP/EB.A/2004/5-C) وسياسة "الانسحاب من حالات الطوارئ" (WFP/EB.1/2005/4-B)، عالجت أيضا عمل **البرنامج** في بيئات الانتقال.[8] فبموجب السياسة الأولى التزم **البرنامج** بزيادة الاتساق بين تدخلات الطوارئ والإنعاش التي يقوم بها؛ أما الثانية فقد قدمت خيارات برامجية للانسحاب تدريجيا من حالة من حالات الطوارئ، مع الأدوات اللازمة لذلك.

[7] البنك الدولي. 2011. تقرير التنمية في العالم لعام 2011: النزاع والأمن والتنمية.

[8] كان هناك أيضا مذكرة بعنوان "الانتقال من الإغاثة إلى التنمية" (WFP/EB.A/2004/5-B) تناولت مسألة مشاركة **البرنامج** في مناقشات الأمم المتحدة بشأن قضايا بناء السلام.

15- ومن الأمور الأخرى التي ساهمت أيضا في تطور تفكير **البرنامج** سياسة المساواة بين الجنسين (WFP/EB.1/2009/5-A/Rev.1)، والتي سلطت الضوء على وجوب الاهتمام بالعبء الذي تواجهه النساء في البلدان المعرضة للنزاعات؛ وسياسة الحد من مخاطر الكوارث وإدارتها (WFP/EB.2/2011/4-A)، التي تكمل عمل **البرنامج** الداعم للانتقال نحو السلام من خلال بناء الصمود والقدرات لدى الفئات السكانية والمجتمعات المحلية والبلدان الأكثر ضعفا. كما حدّدت سياسة الحماية الإنسانية (WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1) الحاجة إلى تحليل السياق وحماية المستفيدين، وخاصة في بيئات النزاع، وأهمية تنفيذ التزامات **البرنامج** بشأن "المساءلة إزاء السكان المتضررين". وقد وفّر تحوّل **البرنامج** من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية مجموعة أوسع من الأدوات تمكنه من دعم السكان في بيئات الانتقال.

16- غير أن أيا من هذه السياسات لم يتناول صراحة دور **البرنامج** في دعم الانتقال إلى السلام. وقد ناقشت حلقة عمل، عقدت برعاية **البرنامج** عام 2009 وعنيت بالمساعدة الإنسانية في النزاعات وحالات الطوارئ المعقدة، بعض التحديات والمعضلات التي تؤثر على قدرة **البرنامج** على متابعة جدول أعمال مزدوجا – بتطبيق المبادئ الإنسانية والإنمائية كليهما – في البلدان الخارجة من نزاع أو أزمة. وأكدت توصيات حلقة العمل على الحاجة إلى تعزيز تحليل السياق وتوفير توجيهات بشأن تقديم المساعدة الغذائية في بيئات مشحونة سياسيا، بما في ذلك بيئات عمل البعثات المتكاملة.

17- كما طلبت شعبة السياسات والبرامج والابتكار إجراء دراسة مستقلة لتقييم ما لمساعدات **البرنامج** الغذائية وتدخلاته غير الغذائية من مساهمات محتملة في تحقيق السلام. واقترحت الدراسة أن **البرنامج** يمكن أن يقدم مساهمة محدودة، وإن كانت مهمة، لجهود الأمم المتحدة الأوسع وللجهود الوطنية الرامية إلى دعم السلام. وقد استرشد التوجه العام لهذه السياسة الحالية بتلك السياسات والدروس المستفادة السابقة.

إطار سياسة البرنامج بشأن بيئات الانتقال: الأهداف والمبادئ

18- يتمثل الهدف العام من هذه السياسة في وضع معايير لمشاركة **البرنامج** في أنشطة بناء السلام كجزء من الجهود الأوسع التي تبذلها الأمم المتحدة لتحقيق الانتقال نحو السلام في البلدان الخارجة من النزاع. وتقوم السياسة على مجموعة من المبادئ تستفيد من أهداف بناء السلام وبناء الدولة التي اعتمدها المنتدى الرفيع المستوى الرابع بشأن فعالية المعونة في عام 2011، و"مبادئ المشاركة الدولية الجيدة في الدول والبيئات الهشة" الصادرة عن لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وقرار مجلس الأمن رقم 1325 بشأن النساء والسلام والأمن. وفي الوقت نفسه، تسلم هذه المبادئ بالتزام **البرنامج** بدعم المبادئ الإنسانية.

المبادئ

- *فهم السياق.* ينبغي أن تسترشد المساعدات الغذائية وغير الغذائية التي يقدمها **البرنامج** بتحليل دقيق للمخاطر لضمان ألا تؤدي إلى تفاقم النزاع عن غير قصد وأن يتم تحديد فرص دعم السلام. كما يتعين أن تفهم التحليلات وتأخذ في الاعتبار مختلف السياقات الوطنية الفرعية ومختلف أوجه الضعف المرتبطة بالعمر والجنس والاحتياجات الخاصة.
- *مواصلة التركيز على الجوع.* لا يعتزم **البرنامج** أن يتخذ لنفسه ولاية جديدة. وتعني جهود **البرنامج** في البلدان الخارجة من النزاع العمل لمعالجة الأسباب الكامنة وراء الجوع.

- *كحد أدنى، تجنب الإضرار*. ينبغي لعمليات **البرنامج** في مجال المساعدة الغذائية – بما في ذلك طريقة تسليم الأغذية – أن تحترم سلامة الناس المتلقين للمساعدة وكرامتهم، وأن تعزز مبادرات السلام، حيثما أمكن.[9]
- *دعم الأولويات الوطنية حيثما أمكن، مع اتباع المبادئ الإنسانية حيثما يتواصل النزاع*. ستكون تدخلات **البرنامج** وشراكاته متماشية مع الأولويات الوطنية للخروج من النزاع؛ على أن تدخلاته ستتواصل، حيثما يتواصل العنف، وفقا لمبادئه الإنسانية وللقانون الدولي.
- *دعم اتساق جهود الأمم المتحدة*. ينبغي أن تتماشى جهود **البرنامج** مع جهود الأمم المتحدة الأوسع لبناء السلام، بما في ذلك التكامل معها، ولكن ينبغي عليها عند الاقتضاء إنشاء حيز للأنشطة الإنسانية.
- *الاستجابة لبيئة ديناميكية*. توجد في البلدان الخارجة من النزاع سياقات وطنية فرعية مختلفة، وربما يتعين أن يكون النهج متلائما مع الحالة المعقدة والديناميكية داخل البلد.
- *ضمان الشمولية والإنصاف*. استنادا إلى التحليلات التي تشمل تقييمات أوجه الضعف المتعلقة بالعمر والجنس والتنوع، ينبغي إيلاء اهتمام خاص بالأفراد المهمشين والمجتمعات المحلية المهمشة الأكثر معاناة من انعدام الأمن الغذائي، وذلك لضمان توفير المساعدة بصورة شاملة ومنصفة.
- *التحلي بالواقعية*. يمكن **للبرنامج** أن يسهم إسهاما قيّما في بناء السلام. ومع ذلك، فإن معالجة الجوع ودعم المصالحة واستعادة الحياة الطبيعية، كلها ليست علاجا شاملا يتحقق من تلقاء نفسه.

19- ولهذه المبادئ آثارها على كيفية عمل **البرنامج** في بيئات الانتقال.

دعم الانتقال نحو السلام: التوجه الرئيسي للسياسة

20- واستنادا إلى هذه المبادئ وبناء على الجهود القائمة ضمن المنظمة، سيتبع **البرنامج** في سياسته ثلاثة اتجاهات رئيسية لدعم عمله في البلدان التي تمر بمرحلة انتقال نحو السلام: 1) الاستثمار في القدرات المؤسسية في مجال تحليل المخاطر؛ 2) واستخدام البرمجة المراعية للنزاع؛ 3) والعمل مع الشركاء في ميدان بناء السلام.

إجراء تحليلات النزاعات والمخاطر في بيئات الانتقال

21- يعتبر تحليل المخاطر المتعلقة بالأمن الغذائي نقطة الانطلاق الحاسمة لضمان أن يفهم **البرنامج** السياق الذي يعمل فيه ويتوخى الحرص الواجب لتفادي الإضرار بالمجتمعات المحلية والأفراد الذين يسعى لمساعدتهم. ويمكن لإطار "عدم الإضرار" بما فيه من استكشاف لكل من "نقاط الفصل" و"نقاط الربط" أن يوفر الأساس لهذا التحليل. وهو يشدد على أهمية وجود عملية شاملة وديناميكية ومتكررة تنطوي على تقييم منتظم للوضع من أجل ضمان توجيه البرامج نحو الأثر المقصود.

22- وكما يرد في سياسة الحماية الإنسانية لعام 2012، فإن التحليل ينبغي أيضا أن يدرس المخاطر السياقية والبرنامجية والمؤسسية الأوسع التي يمكن أن تؤثر على قدرة **البرنامج** على تنفيذ برامجه. وينبغي لهذه التحليلات أن تصب في تصميم استراتيجيات **البرنامج** وبرامجه في بيئات الانتقال.

23- وسيحتاج **البرنامج** أحيانا إلى إجراء تحليلات تركز على الأنشطة الخاصة به، ولكنه سيشارك أيضا في التقييمات ذات الصلة على المستوى المشترك بين الوكالات ويضمن تماسك التحليل الشامل. وتشمل هذه العمليات تقييمات مجموعة الأمن

[9] ستشمل هذه الجهود منع الاستغلال والانتهاك الجنسيين من جانب موظفيه للأشخاص المحتاجين إلى مساعدة، بما يتماشى مع السياسات المؤسسية المعتمدة في **البرنامج**.

الغذائي المشـــتركـة بين منظمـة الأغذيـة والزراعـة و**البرنـامج**، وتقييمـات احتيـاجـات مـا بعـد النزاع، والتقـدير القطري المشترك/إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الذي يجري تكييفه لأغراض سياقات الانتقال، وتخطيط أولويات بناء السلام، والتقييمات الاستراتيجية والتقييمات التقنية، بما في ذلك تحليل المخاطر للأغراض الإنسانية في إطار سياسة التقييم والتخطيط المتكامل، والأطر الاســتراتيجية المتكاملة، وعمليات النداءات الموحدة. وينبغي على **البرنامج**، بما يتماشـــى مع التزاماته بشـأن "المسـاءلة إزاء السـكان المتضـررين"، وجعل فهمه نابعا من المعارف المحلية، أن يضـمن التشـاور مع المجتمعات المحلية المتضررة خلال عمليات التحليل والتقييم بطرق تمثل جميع الشرائح في المجتمعات المحلية المعنية، بما يراعي مجموعات الجنس، والعمر، والاحتياجات الخاصة.

استخدام البرمجة المراعية للنزاع[10] في بيئات الانتقال

24- اسـتنادا إلى نتائج تحليل المخاطر، سـيحتاج **البرنامج** إلى وضـع اسـتراتيجية لعمله في البلدان التي تخرج من النزاع. ومع إبقاء تركيزه الرئيسـي منصـبا على معالجة الجوع، يمكنه اسـتكشـاف السـبل لضـمان أن تدخلاته أحسـن أفضـل من حيث تصـميمها لدعم الانتقال نحو السـلام. وهناك ثلاثة نهُج رئيسـية على **البرنامج** أن يتبعها، وهي تمثل مسـتويات متزايدة من المشـاركة في بناء السـلام: 1) تجنب الإضـرار؛ 2) ودعم بناء السـلام على المسـتوى المحلي؛ 3) ودعم بناء السـلام على المستوى الوطني.

⇦ *تجنب الإضرار*

25- كحد أدنى، ينبغي لجميع عمليات برمجة المســاعدة الغذائية أن تحرص على عدم التســبب بتفاقم عدم الاســتقرار أو خلق مصـادر جديدة للتوتر. فالمسـاعدة الغذائية، إذا لم تصـمم بعناية، يمكن أن تسـاهم في عدم الاسـتقرار على المسـتوى المحلي. من ذلك مثلا أن **البرنامج** يمكنه، من خلال استهداف مجتمع محلي معين بدلا من مجتمع محلي آخر، أو الاقتصار في تعيين الموظفين على مجموعة إثنية واحدة في منطقة تتصف بالتنوع، أن يتسبب في تفاقم التوتر وأن يساهم في تأجيج النزاع عن غير قصــد. وفي الوقت نفســه، ينبغي التأكد من أن تصــرفات **البرنامج** لا تؤدي عن غير قصــد إلى التوتر من المنظور الوطني، على سـبيل المثال من خلال اسـتهداف منطقة معينة واحدة من البلاد دون غيرها دون تفسـير واضـح للأسـاس المنطقي لهذا الاختيار. وللمسـاعدة في منع نشـوء مشـاكل كهذه، سـيقوم **البرنامج** بفحص نتائج تحليل المخاطر وسـيصـمم برامجه، بالتشاور مع المجتمعات المحلية، بطرق تقلل من العوامل التي تقوم بدور "نقاط الفصل".

26- وينبغي أن يشـكل هذا النهج أسـاس أي نشـاط يقوم به **البرنامج** في بيئات النزاع أو ما بعد النزاع. وينبغي عليه أن يتفادى الإضــرار إذا كانت الفرص ضــئيلة للعمل مع المجتمعات المحلية بطريقة يمكن أن تعزز المصــالحة الدائمة. ومن الأمثلة الممكنة على ذلك ما يلي:

- *إجراء التوزيع العام في مناطق النزاع المستمر*: في بعض بيئات الانتقال، يستمر وجود جيوب للنزاع، وقد تكون هناك حاجة لتقديم المساعدة الطارئة على شكل عمليات توزيع عام. وقد لا يكون من الواقعية في تلك المواقع أن نحاول الانخراط في أنشطة بناء السلام، بل إن هذه المواقع قد تكون خطرة لذلك. فالمحاولات التي توضع على عجل لتعزيز المصالحة في سياق توزيع الأغذية قد تأتي بنتائج عكسية. في تلك الظروف، يجب وضع التركيز بصورة أكبر على ضمان أن **البرنامج** إنما يتجنب الإضرار (انظر الإطار 1).

[10] المقصود بمراعاة النزاع قدرة منظمة ما على فهم سياق عملها، وفهم التفاعل بين تدخلاتها والسياق، والتصرف بناء على هذا الفهم لتجنب الآثار السلبية وتعظيم الآثار الإيجابية على عوامل النزاع. *المصدر*: "الاتحاد المعني بمراعاة النزاع. النهج المراعية للنزاع في التنمية والمساعدة الإنسانة وبناء السلام: أدوات لتقييم السلام وأثر النزاع" متاح على الرابط:
www.ConflictSensitivity.org

الإطار 1: تجنب الإضرار في أفغانستان

واجهت برمجة أنشطة **البرنامج** في أفغانستان العديد من التحديات المرتبطة بالحالة السياسية المعقدة. وقد أدت المخاوف المتعلقة بقدرة الشركاء الحكوميين على الإدارة إلى تركيز **البرنامج** على التعاون والتنسيق مع شركائه من المنظمات غير الحكومية. كما مثل تراجع الحيز الإنساني في أفغانستان مشكلة **للبرنامج**، ولا سيما نظرا لموقعه ضمن بعثة الأمم المتحدة المتكاملة.

وفي هذا السياق، دعا تقييم الحافظة القطرية الأفغانستان الذي أجري عام 2012 إلى زيادة التركيز على تحليل المخاطر وعلى البرمجة المراعية للنزاع. وإدراكا لهذه التحديات، سعى المكتب القطري على نحو استباقي لإجراء التدريب على التحليل والبرمجة المراعية للنزاع على أساس مبدأ عدم الإضرار. وشارك أكثر من 25 موظفا من الموظفين الوطنيين والدوليين في التدريب، كما حضر أجزاء كبيرة منه المدير القطري الجديد. وسيجري تطبيق النهج في العملية الممتدة القادمة للإغاثة والإنعاش.

⇦ *دعم بناء السلام على المستوى المحلي*

27- يعني دعم بناء السلام على المستوى المحلي أن يقوم **البرنامج** بتدخلاته لمكافحة الجوع بطريقة تشجع بقوة على السلام وليس مجرد عدم الإضرار. وفي معظم الحالات، ينطوي هذا الدعم على تفصيل البرامج المرتبطة بالجوع، بالتشاور مع المجتمعات المحلية المستهدفة، بطريقة تدعم المصالحة أو الإحساس بأن الحياة طبيعية في العلاقات فيما بينها.

28- يمكن النظر في هذا النهج في بيئات لا تتوفر فيها عملية سلام أقرتها الأمم المتحدة ومقبولة على نطاق واسع، ولكن تتوفر فيها الفرص لدعم المصالحة أو الإحساس بعودة الحياة الطبيعية على المستوى المحلي. وفي حالات أخرى، وحتى عندما تتوفر عملية السلام أقرتها الأمم المتحدة، قد لا يشعر **البرنامج** أن الأنسب استراتيجيا له هو تلبية احتياجات الجوع في البلد من خلال المشاركة بعمليات على المستوى الوطني، وأن يبقي التركيز على المجتمع المحلي.

29- ويمكن لأي من أنشطة **البرنامج** أن تكون الوسيلة المناسبة طالما أنها مصممة لتعزيز السلام أو أن شكلها الحالي يساعد على ذلك. ومن الأمثلة على ذلك ما يلي:

- *استعادة الأصول المجتمعية وتعزيزها*: نتيجة للنزاع، غالبا ما تكون البنى الأساسية المجتمعية مدمرة أو في حالة سيئة. ومع ذلك، يمكن أن يكون من الصعب على أفراد المجتمع المحلي أن يستثمروا في إعادة بناء هذه الأصول، خاصة إذا كانوا يكافحون لتلبية احتياجاتهم الغذائية والتغذوية.[11] وفي هذا السياق، يمكن أن تنطوي أنشطة **البرنامج** المتعلقة بالنقد أو الغذاء مقابل الأصول على أهمية خاصة، مع التركيز على المصالحة. ويمكن أن تشمل هذه الأنشطة إصلاح الطرق المستخدمة لأغراض الأسواق والتجارة؛ وإحياء الأراضي المتدهورة، وإقامة مرافق المياه، وشبكات الصرف؛ والجهود القائمة على الشراكة لبناء القدرة على الصمود. وتسليما بأن هذه الأنشطة تجري في بيئة انتقالية، فإنها يمكن أن تصمم لتعزيز المصالحة بصورة واعية من خلال جلب مجموعات مختلفة، كانت سابقا على طرفي نقيض، للعمل معا على مشروع معين.

[11] H.-J. Brinkman and C.S. Hendrix. 2011. *Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences, and Addressing the Challenges*. Occasional Paper 24, WFP, Rome

الإطار 2: جهود بناء السلام في جمهورية قيرغيزستان

أدى اندلاع النزاع الإثني في جمهورية قيرغيزستان في يونيو/حزيران 2011 إلى بروز توترات إثنية كانت كامنة وهي تتصل بعدم المساواة في الحصول على الخدمات، وارتفاع معدلات البطالة، وانعدام الأمن الغذائي. وقد ارتفعت أسعار الأغذية خلال النزاع وتسببت بتعمق الفقر والسخط وتفاقم انعدام المساواة الاجتماعية والاقتصادية. وفي هذه الحالة، قرر **البرنامج** الاضطلاع برامجه منطلقا من زاوية بناء السلام. واستنادا إلى تحليل دقيق للسياق، صمم **البرنامج** برنامجا للغذاء مقابل العمل يجمع سكان منطقة كارا - سو المتعددي الإثنيات لاستصلاح قناة أوفام التي كانت تستخدم لري المحاصيل.

ونتيجة لإعادة تأهيل القناة، تمكن برنامج الغذاء مقابل العمل من زيادة إنتاج المزارع الصغيرة، وإيجاد فرص العمل، ومعالجة مشاكل نقص الأغذية، مما أسهم في التخفيف من الأسباب الجذرية للنزاع. وفي الوقت نفسه، كان لسياق العمل على القناة نفسه تأثير اجتماعي حاسم إذ نزع فتيل التوتر الإثني وخلق حسن النية في أوساط المجتمع المحلي.

- *تنفيذ التغذية المدرسية*. في بيئة انتقالية، يمكن للتغذية المدرسية أن تقدم فوائد تتجاوز أهدافها العادية المتمثل في الحد من الجوع على المدى القصير وتوفير التغذية وتشجيع المشاركة في التعليم. وعندما ينظر إليها من خلال عدسة بناء السلام، فإنها توفر الفرص لاستعادة الإحساس بالحياة الطبيعية والاستقرار للأطفال وللتقارب بين المجتمعات المحلية (انظر الإطار 3).[11]

الإطار 3: التغذية المدرسية في الفلبين

في عام 2006، بدأ **البرنامج** برنامجه للتغذية المدرسية في ميندناو في الفلبين وذلك كجزء من حزمة أوسع من الأنشطة التي تهدف إلى دعم السلام في المنطقة المتضررة من النزاع. بالإضافة إلى اجتذاب الأطفال إلى المدرسة وتحسين أمنهم الغذائي، كان لهذا البرنامج مزايا عديدة أخرى تتعلق ببناء السلام على مستوى المجتمع المحلي. وتوفر لدى الأطفال شعور متزايد بعودة الحياة إلى طبيعتها بسبب المشاركة فيه كل يوم. وأحس الآباء بالتقارب فيما بينهم كمجتمع محلي من خلال العمل في لجان المدرسة والمساعدة في تنظيم البرنامج. كما مكنت الأنشطة المجتمعات المحلية من التفاعل مع الحكومة بطرق بناءة. وعموما، دعم البرنامج بناء السلام من خلال معالجة الجوع واستغلال الفرص لتعزيز المصالحة واستعادة الإحساس بعودة الحياة الطبيعية.

المصدر: Brinkman and Hendrix، 2011.

⇦ *دعم بناء السلام على المستوى الوطني*

30- ينطوي هذا النهج المضي إلى ما هو أبعد من مبدأ عدم الإضرار ودعم بناء السلام على المستوى المحلي، إذ يصل إلى الانخراط في الجهود الوطنية الأوسع للانتقال نحو السلام. وهو يمثل قرارا واعيا لدعم الدولة لتقديم المساعدة الرامية لمكافحة الجوع كجزء من برامج منظمة تقودها الحكومة أو تتمشى مع استراتيجية وطنية متفق عليها. ويستمر في هذا السياق استخدام مبدأ عدم الإضرار ودعم بناء السلام على المستوى المحلي عندما تنفذ المشروعات على مستوى المجتمعات المحلية، ولكن التركيز ينصب على المشاركة في العمليات الاستراتيجية على المستوى الوطني.

31- ويعتبر هذا النهج هو الأنسب في بيئات تتوفر فيها عملية سلام أقرتها الأمم المتحدة ويحدد فيها **البرنامج** فرص معالجة الاحتياجات المتعلقة بالجوع لدى سكان البلاد من خلال المشاركة في الجهود المبذولة على المستوى الوطني. واستنادا إلى

أطر العمل المبينة في الخطة الجديدة وفي أطر الأمم المتحدة لبناء السلام، هناك خمسة مجالات واسعة يرجح أن يتمكن **البرنامج** فيها من توفير الدعم لجهود الأمم المتحدة الأوسع وللجهود الوطنية:

- *نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج*. في بعض الحالات، يمكن **للبرنامج** النظر في الأنشطة التي تدعم مباشرة جهود بناء السلام ذات الصلة بالأمن. على سبيل المثال، يمكن تقديم المساعدة الغذائية كجزء من برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، أو رزمة العودة وإعادة الإدماج التي تتعلق بالمقاتلين السابقين (انظر الإطار 4). وتتوفر لدى **البرنامج** خبرة واسعة في مجال دعم جهود الأمم المتحدة في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في أكثر من 14 بلدا من بينها أنغولا وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان. وتأتي هذه الأنشطة عادة كدعم للجهود الأوسع المتعلقة بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والتي يقودها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإدارة عمليات حفظ السلام.

الإطار 4: التسريح ونزع السلاح وإعادة الإدماج في جنوب السودان

شهد توقيع اتفاق السلام الشامل في السودان في 9 يناير/كانون الثاني 2005 نهاية أطول حرب أهلية في أفريقيا وفتح الطريق للانتقال إلى السلام. وكجزء من تنفيذ اتفاق السلام الشامل، كان هناك حاجة إلى التعجيل بنزع سلاح المقاتلين السابقين، ممن لم يدرج في القوات المسلحة السودانية وفي الجيش الشعبي لتحرير السودان والجماعات المسلحة الأخرى، وتسريحهم وإعادة إدماجهم في مجتمعاتهم المحلية. كما كان هناك حاجة إلى إعادة إدماج النساء اللاتي لعبن دورا مساندا في القوات والجماعات المسلحة، إما طوعا أو عن طريق الإكراه.

وقامت هيئة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في جنوب السودان، في شراكة وتنسيق مع الجيش الشعبي ووحدة برنامج الأمم المتحدة المتكامل لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، بتنفيذ برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في جنوب السودان، مع إعطاء الأولوية لكبار السن والمعوقين والنساء. ويعمل هذا البرنامج عن كثب مع وكالات الأمم المتحدة مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، **والبرنامج** ومع المنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية، وبعثة الأمم المتحدة لحفظ السلام.

وقد دعم **البرنامج** اللجنة من خلال توفير الحصص لتغطية الاحتياجات الغذائية لنحو 400 8 من المقاتلين السابقين المسرحين والنساء وأسرهم لمدة ثلاثة أشهر في جوبا وبانتيو وملكال وتوريت، ولدعم 500 من المقاتلين السابقين في ولاية بحر الغزال أثناء تلقيهم التدريب على المهارات كجزء من حزم إعادة إدماجهم. وتساعد تلبية الاحتياجات الأساسية الفورية لهذه الجماعات على منعهم من اللجوء إلى الطرق السلبية الأخرى لتأمين عائلاتهم.

- *استعادة وتعزيز سبل العيش*: كثيرا ما يشار إلى قلة الفرص الاقتصادية، ولا سيما بين الشباب، والتنافس على الموارد الطبيعية الشحيحة، كعوامل أساسية تدفع على النزاع أو تؤدي إلى تفاقمه. ويمكن للتدخلات المتعلقة بتأمين سبل العيش والتي تنشط الإنتاج المحلي وتنمي الأسواق أن تساعد على الحد من دوافع العنف. وتدعم هذه الأنشطة الأولوية التي توليها الخطة الجديدة لمسألة "إيجاد فرص العمل وتحسين سبل العيش".

32- ويمكن للعديد من أنشطة **البرنامج**، إذا نفذت في إطار استراتيجية وطنية لبناء السلام، أن تدعم هذا المجال ذي الأولوية. ويمكن أن يستخدم برنامج الغذاء أو النقد مقابل إنشاء الأصول من أجل بناء الطرق وغيرها من البنى الأساسية التي تعزز الأسواق والتجارة وتمكّن المجتمعات المحلية من التفاعل فيما بينها بشكل أكثر سهولة. وبالمثل، فإن مبادرة الشراء من أجل التقدم قد تسهم في توفير فرص العمل وتحسين سبل كسب العيش للرجال والنساء من المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة من خلال زيادة مشاركتهم في أسواق تتسم بالجودة.

- *تقديم الخدمات الاجتماعية كفوائد مترتبة عن السلام*: عندما ينظر إلى الدولة باعتبارها فاشلة في توفير الخدمات الاجتماعية أو بأنها توفرها بطريقة غير منصفة أو تمييزية في البلدان الخارجة من النزاع، فقد يصبح السلام الهش عرضة للخطر. ويمكن لتوفير **البرنامج** للمساعدة الغذائية نيابة عن الحكومة أن يساعد المجتمعات المحلية على استعادة الإحساس بالحياة الطبيعية والتماسك الاجتماعي وتسهيل العلاقات بين الدولة والمجتمع في تلك المرحلة الحرجة. وتدعم هذه الأنشطة أولوية إطار بناء السلام المتعلقة "بتقديم خدمات على نحو منصف في التعليم والصحة والحماية الاجتماعية".

33- وتقوم أنشطة **البرنامج** الأنسب في هذا المجال بدعم شبكات الأمان، بما في ذلك التغذية المدرسية عندما تنفذ في إطار من استراتيجية وطنية تقودها الحكومة. وفي هذه البيئات، وبما يتماشى مع السياسة المحدّثة لشبكات الأمان (WFP/EB.A/20125-A)، يمكن أن يأخذ **البرنامج** زمام المبادرة في تنفيذ شبكات الأمان على نطاق واسع مع التركيز على الأمن الغذائي والتغذية، مع العمل في الوقت نفسه على تقديم المساعدة على تطوير قدرة الحكومة على تصميم وتشغيل أنظمة الحماية الاجتماعية، على النحو المبين أدناه.

- *تنمية القدرات على تقديم الخدمات*: يمكن لسوء الإدارة في أي قطاع أن يخلق الظروف المواتية لنشوب النزاع. ويمكن أن يدعم **البرنامج** المؤسسات الوطنية لتطوير نظم شفافة وشاملة وفعالة لتقديم خدمات ذات الصلة بالجوع تستجيب لاحتياجات الناس.

34- قد يأخذ دعم تنمية القدرات بنهجين عريضين. أولا، يمكن أن يعمل على نقل المهارات في المجالات التي تتوفر فيها الخبرات لدى **البرنامج**. وعلى سبيل المثال، فإن تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها قد يكون شرطا أساسيا في بلد يحاول تحديد المجالات التي تحتاج إلى المساعدة. كما يمكن **للبرنامج** أن يوفر المساعدة اللازمة في تصميم شبكات الأمان من الجوع أو غيرها من البرامج أو تنفيذها أو رصدها أو تقييمها. ثانيا، يمكن **للبرنامج** أن يسهل الاتصال بالخبرة المطلوبة. وعلى سبيل المثال، يمكن إقامة تواصل بين البلد المهتم بوضع برنامج وطني للتغذية المدرسية ومركز الامتياز لمكافحة الجوع لتعزيز التعلم فيما بين بلدان الجنوب، وهو مركز تابع **للبرنامج** في البرازيل.

- *دعم وضع استراتيجيات بناء السلام*: مع التقدم في تنفيذ الخطة الجديدة وأنشطة بناء السلام، ينبغي **للبرنامج** أن يحدد سبل دعم هذه العمليات الأوسع من حيث صلتها بالجوع. وتشمل الأنشطة المحتملة في هذا المجال المشاركة في تقييمات هشاشة الأوضاع بقيادة وطنية ودعم وضع "اتفاقات" الانتقال لضمان أنها تُعنى بمسألة إدارة الجوع وتقرّ تماما بقدرة المساعدة الغذائية على دعم بناء السلام والمصالحة (انظر الإطار 5).

الإطار 5: دعم الخطة الجديدة في ليبريا

يبذل مكتب **البرنامج** في ليبريا جهودا متسقة لضمان إدراج إدارة الجوع في الخطط الوطنية الأعم لبناء السلام، بما في ذلك استراتيجيات مكتب دعم بناء السلام، وصندوق بناء السلام، وهيكل الخطة الجديدة. وقد كان المجتمع الدولي يركز في السابق بشكل حصري تقريبا على إصلاح قطاع الأمن في ليبريا، ولكن المكتب القطري أدرك أن حزمة الأنشطة لن تسفر عن فوائد حقيقية تترتب على السلام ما لم تتصدى مبادرات بناء السلام أيضا لمسائل إدارة التغذية والجوع، وما لم توفر لها التمويل الكافي. وقد أثار **البرنامج** هذه المخاوف في مختلف المحافل، بما في ذلك خلال الزيارة التي قام بها أعضاء مجلس الأمن إلى البلاد، عملا على ضمان معالجتها في سياق كل من صندوق بناء السلام والخطة الجديدة. ونتيجة لذلك، تم إدراج الجوع في الاستراتيجيتين، بل إن **البرنامج** حصل على منحة صغيرة مع اليونيسف لدعم مشروع للشباب كجزء من شبكة الأمان في ليبريا.

العمل مع الشركاء لبناء السلام في بيئات الانتقال

35- قد تتطلب أنشطة بناء السلام من **البرنامج** أن يعمل مع مجموعات جديدة من الشركاء أو أن ينخرط مع الشركاء الحاليين بطرق جديدة، بدءا من مستوى المجتمع المحلي وحتى المستوى العالمي.

36- وتفرض أنشطة بناء السلام والمصالحة على **البرنامج** أن يكون أكثر وعيا بكثير من ديناميات مستوى المجتمع المحلي، الأمر الذي كما أبرزه نهج عدم الإضرار، وأن يسلم بأن المنظمات والمجموعات المحلية في كثير من الأحيان تقوم بدور أكبر في دعم المجتمعات المحلية عند تكون المؤسسات الحكومية ضعيفة. ومن الأهمية بمكان في بيئات الانتقال أن يكون الاتصال قويا في الاتجاهين مع جميع شرائح السكان المتضررين، لاستشارتهم في جميع مراحل المشروع، والعمل بنشاط على التماس آرائهم والاستجابة لها، بما في ذلك الشكاوى. ويضمن هذا الالتزام أن تدعم جهود **البرنامج** السلام بصورة مستدامة بدلا من أن تؤدي إلى تفاقم التوترات.

37- وتتوفر لدى العديد من المنظمات غير الحكومية الشريكة المتعاونة مع **البرنامج** خبرة واسعة في مجال دعم السلام والمصالحة في بيئات الانتقال. على أنه، في الحالات التي لا تتوفر فيها هذه المهارات لدى الشركاء التقليديين، سيسعى **البرنامج** إلى إقامات شراكات لضمان تنفيذ المشروعات بفعالية وبصورة تتماشى مع التوجهات السياساتية الأخرى.

38- وتمتد مشاركة **البرنامج** في بناء السلام إلى العمل المشترك بين الوكالات مع أفرقة الأمم المتحدة القطرية، بما في ذلك تقييمات الاحتياجات في مرحلة ما بعد النزاع، ووضع الأولويات الوطنية لبناء السلام، والمناقشات المتعلقة بتكامل جهود الأمم المتحدة. وعلى المستوى العالمي، يحتاج **البرنامج** إلى العمل بشكل أوثق مع مثل مكتب دعم بناء السلام، وإدارة الشؤون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلام وغيرهم من الشركاء، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية والمنظمات غير الحكومية، المعنيين بالتركيز على قضايا بناء السلام والمنخرطين في المناقشات الدولية حول الخطة الجديدة والأطر الأخرى لبناء السلام. وسيواصل **البرنامج** مشاركته القوية في الفريق العامل المعني بقضايا الانتقال والمشترك بين مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية، وبرنامج عمل لجنة الأمن الغذائي العالمي، وبرنامج التحول للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. كما سيحتاج إلى أن يبحث مع المانحين طرق ضمان دعم متواصل لمساهمة **البرنامج** في هذه الجهود الطويلة الأجل.

حدود المشاركة: رسم حدود مساهمة البرنامج في تحقيق السلام

39- في حين أن هذه الاتجاهات تشكل دليلا لمشاركة **البرنامج** في أنشطة بناء السلام، فإن من الأهمية بمكان أن نرسم حدود مشاركته. وعلى وجه الخصوص، هناك أربعة مجالات قد يكتنفها الغموض ولا بد من توضيحها:

- *الجوع وأهداف بناء السلام*. يمكن من خلال دعم السلام في بيئات الانتقال، التعرض لخطر أن يصبح بناء السلام أو أن ينظر إليه في بعض الحالات كتركيز رئيسي لأنشطة **البرنامج** في بلد ما. ومن الأهمية بمكان التأكيد على أن نقطة دخول **البرنامج** هي إلى تلبية احتياجات الجوع والبحث عن طرق لمواءمة الأنشطة التي تركز على الجوع مع الجهود الأوسع لبناء السلام ودعم المصالحة. وفي هذا السياق، سيضلع **البرنامج** بدور داعم، وليس بدور قيادي، في وضع وتنفيذ استراتيجية بناء السلام داخل البلد المعني.
- *تضارب المبادئ ومهام المساءلة*. في بيئة إنسانية، يعتبر **البرنامج** خاضعا للمساءلة في المقام الأول أمام الأفراد الجياع والمجتمعات الجائعة المتضررة من الأزمات، وفي هذا السياق فهو يسترشد بالمبادئ الإنسانية. أما في بيئة انتقالية، فإن

التوازن في المساءلة يمكن أن ينتقل بحيث يشمل الأفراد والمجتمعات المحلية المتضررين من الأزمات والمحتاجين للمساعدة، ويمكن أن ينطوي على تعزيز المؤسسات الوطنية المسؤولة عن الأمن الغذائي. ويمكن للسياقات الوطنية الفرعية التي تتطلب النهُج الإنسانية أن تتعايش مع بيئات أكثر استقرارا تطبق فيها المبادئ الموجهة للتنمية. وعلى **البرنامج** أن يدرك أنه، في بيئات الانتقال المعقدة، فإن مجموعتي مهام المساءلة والمبادئ هاتين قد تطبقان معا، وأنه سيكون عليه أن يدير هذا التوتر بينهما بدلا من التركيز حصرا على نهج واحد دون الآخر.

- *دعم الحكومات الهشة*. قد يكون هناك سياقات يمكن أن يفسر فيها الدعم الذي يقدمه **البرنامج** للحكومة على أنه تفضيل لأحد الأطراف في النزاع الدائر أو لبقاء الوضع السياسي دون حل. وبشكل عام، ينبغي على **البرنامج** ألاّ يدعم بشكل استباقي جهود بناء السلام على المستوى الوطني دون مشاورات واضحة مع فريق الأمم المتحدة القطري والمنسق المقيم. وفي تلك الحالات، فإن من الأنسب الأخذ بخيار "عدم الإضرار" أو بخيار "دعم بناء السلام على المستوى المحلي."
- ***البرنامج** وتكامل جهود الأمم المتحدة*. يدعم **البرنامج** مبدأ اتساق جهود الأمم المتحدة وهو يسلم بأن هناك حاجة إلى اتباع نهج مضبوط بعناية إزاء تكامل جهود الأمم المتحدة في بيئات معينة "عالية المخاطر". ويمكن للتحرك بسرعة في البداية نحو التكامل الهيكلي، أو غيره من أشكال التكامل الشديدة الوضوح في مثل هذه السياقات، أن يؤدي إلى مخاطر أكبر في المجال الإنساني. ومن الصعب للغاية استعادة الثقة بحياد ونزاهة العمليات الإنسانية، إذا تعرضت لمجرد الاشتباه بها، ويمكن أن يخلّف ذلك أثرا دائما على قدرة **البرنامج** على الوصول إلى المجموعات السكانية المتضررة وضمان حمايتها. وذلك لأن مبدأ دعم اتساق جهود الأمم المتحدة أمر مهم حتى في سياقات قد لا يكون مناسبا فيها الأخذ بالتكامل الهيكلي أو بغيره من أشكال التكامل الشديدة الوضوح. وفي هذه السياقات، يمكن التأكيد على وسائل أخرى من الاتساق أقل وضوحا مثل التحليل المشترك والتنسيق. ويكمن الحل في وصول منظمة الأمم المتحدة إلى قرار مشترك بشأن النهج الأنسب.

تنفيذ السياسات والآثار المؤسسية

40- تقترح هذه الورقة أن بمقدور **البرنامج** أن يسهم إسهاما قيّما في بناء السلام – وأن يدعم بالتالي الحد من الجوع على الطويل الأجل – إذا قام عن وعي بإدراج تحليل المخاطر، والبرمجة المراعية للنزاع، والانخراط مع الشركاء في بناء السلام، في عمله في بيئات الانتقال. على أنه يتعين على **البرنامج** أن يبذل جهودا متضافرة لدعم تنفيذ هذا الاتجاه الجديد.

41- *تنفيذ تحليل المخاطر*. سيُدرج **البرنامج** تحليل المخاطر في عمله الذاتي وسيوائم جهوده مع منهجيات الأمم المتحدة الأعم. كما سيستفيد من الخبرات القائمة والمبادرات الجارية داخل **البرنامج** – ولا سيما وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، وشعبة الاستعداد للطوارئ وشعبة الأمن الميداني – ولدى الشركاء في الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية.

42- *تنفيذ النهُج البرامجية*. سيقوم مستشارو **البرنامج** الإقليميون بتوفير الدعم الأساسي اليومي الخاص بنهُج البرمجة الجديدة، على أن يساندهم في ذلك فريق متخصص صغير في وحدة الأزمات الإنسانية وحالات الانتقال في المقر. وسيتم أيضا تقديم الإرشاد والتدريب، نظرا لأن الطبيعة المعقدة لحالات العنف والحالات المتأثرة بالنزاعات تتطلب أن يطوِّر موظفو **البرنامج** قدرات متخصصة. وسيشمل هذا التدريب القضايا الاستراتيجية مثل العمل مع البعثات المتكاملة ومع جهود الأمم المتحدة الأوسع المتعلقة ببناء السلام، والتعامل مع البرمجة التشغيلية القائمة على "عدم الإضرار" وعلى "المساءلة إزاء السكان المتضررين" وأدوات الرصد. ومن المرجح أن يدخل هذا التدريب في حزمة أكبر من التدريب على البرمجة

الإنسانية يجري العمل على إعدادها حاليا. ومن الممكن تفصيل التدريب بحيث يناسب جماعات مختلفة داخل **البرنامج**، بحيث يتلقى المديرون القطريون مزيدا من التركيز على القضايا الاستراتيجية، في حين أنه سيتم تزويد رؤساء المكاتب الفرعية بأدوات أكثر عملية.

43- *تنفيذ الانخراط مع الشركاء في بناء السلام*. سيشارك **البرنامج** على جميع المستويات في التعامل مع الشركاء لضمان أن يكون لديه نهج مشترك وتكاملي إزاء الانتقال نحو السلام. وسيعمل رؤساء المكاتب الفرعية بشكل وثيق على المستوى الميداني مع المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية الشريكة. وعلى المستوى القطري، ستشارك الإدارة العليا في مداولات فريق الأمم المتحدة القطري بشأن النُهج الاستراتيجية لبناء السلام وستساند إرساء تقسيم واضح للعمل استنادا إلى ولاية كل طرف. وسيواصل مكتبا **البرنامج** في نيويورك وجنيف، بدعم من وحدة الأزمات الإنسانية وحالات الانتقال، المشاركة في مناقشات الأمم المتحدة الرفيعة المستوى بشأن الانتقال نحو السلام.

44- ومن المتوقع أن يتطلب تنفيذ هذه السياسة استثمارات هامشية فحسب في الهياكل والقدرات المؤسسية القائمة **للبرنامج** ولن يحتاج إلى إنشاء وحدات أو عمليات جديدة كاملة.