

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 14-17/11/2011

تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

تقرير موجز عن تقييم عملية الطوارئ
للنيجر 200170

للنظر



Distribution: GENERAL

WFP/EB.2/2011/6-G

3 October 2011

ORIGINAL: FRENCH

مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر

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

الموظفة المسؤولة، مكتب التقييم: السيدة S. Burrows رقم الهاتف: 066513-2519

يمكنكم الاتصال بالسيدة I. Carpitella، المساعدة الإدارية لوحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم أسئلة تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

ملخص

أجري هذا التقييم بناء على طلب المكتب الإقليمي للبرنامج بغية ضمان تسليط الضوء الكافي على أوجه الاختلاف بين طرق استجابة البرنامج للأزميتين اللتين حلّتا بالنيجر في عامي 2005 و2010 حتى يمكن التحقق مما إذا كانت الاستجابات قد تحسنت والدروس استُخلصت. ونظرا إلى أن النيجر وغيرها من بلدان منطقة الساحل تعاني من صعوبات متكررة، فمن الأهمية بمكان استخلاص الدروس من أشكال الاستجابة.

ولئن كان التقييم يركز على عملية الطوارئ فإنه يغطي أجزاء العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش التي استندت إليها أنشطة الاستجابة في المقام الأول. وأجري التقييم لأغراض المساءلة والتعلم وتناول مسائل الملاءمة والاتساق، والأداء والنتائج، وتحليل العوامل التي تفسر هذه النتائج. وأكد التقييم على أن الأساس المنطقي للعملية ليس محل تساؤل نظرا لحدة الأزمة التي حلّت بالنيجر: ففي نيسان/أبريل 2010 كان 48 في المائة من السكان يعانون من انعدام الأمن الغذائي و22 في المائة من انعدام الأمن الغذائي الشديد.

وكان الهدف الأول للعملية – ألا وهو إنقاذ الأرواح – هدفا مناسباً، ولكن التقييم اعتبر الهدف الثاني – تحسين الوضع التغذوي للسكان – هدفا طموحا نظرا للأوضاع. وانصببت الأنشطة على الحاجات الملحة في ذلك الوقت ولذا فقد كانت ملائمة. ومع أن العملية بدأت بإطار زمني أقصر فقد تم تمديدتها مدة ستة أشهر، ومع انتهاء هذه الفترة تم توزيع 92 في المائة من الكميات المزمعة أصلا، ولكن لم يوزع سوى 53 في المائة من مجموع الكميات المقررة أثناء كامل فترة الاستجابة. وقد وزعت هذه الموارد على 74 في المائة من المستفيدين من المساعدة الغذائية المحددين. وفي الواقع أسفرت عملية التوزيع هذه عن تخفيف في الحصص واقتسام لها. وعلى الرغم من أوجه القصور هذه فقد لوحظت نواتج إيجابية وخلص التقييم إلى أنه نظرا للدور المرموق الذي اضطلع به البرنامج في مواجهة الأزمة فقد ساهمت عملياته في إنقاذ أرواح. أما تحسين الوضع التغذوي للسكان فما زال هدفا بعيد المنال وقت إجراء التقييم نظرا لعظم المشكلة وحجم الاستجابة. وتمّ إرجاع الأداء والنتائج إلى عوامل خارجية إيجابية مثل الظروف السياسية وتوافر الأغذية في البلدان المجاورة وشروط التبادل التجاري الإيجابية إلى جانب العوامل التي كانت تحت تحكم البرنامج. وأبرز التقييم خاصة الاختيارات الاستراتيجية والكفاءة والشراكات والتزام الموظفين باعتبارها عوامل إيجابية مؤثرة على نتائج العملية. أما الآثار الأقل إيجابية فتمثلت في قلة الموارد المتاحة ونقص الرصد.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة "تقرير موجز عن تقييم عملية الطوارئ للنيجر 200170" (WFP/EB.2/2011/6-G) ورد الإدارة عليه بالوثيقة (WFP/EB.2/2011/6-G/Add.1)، ويحث على اتخاذ المزيد من الإجراءات بشأن التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

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

المقدمة

أهداف التقييم

1- ألحقت أزمة عام 2005 ضرراً شديداً بالروح المعنوية للبرنامج. إذ وجّه المجتمع الدولي وحكومة النيجر في آن معاً أصابع الاتهام الجماعية إلى البرنامج، وهو ما شكل نوعاً من الصدمة التي ينبغي ألا تحدث مرة أخرى على الإطلاق. ولهذا فقد أوليت أزمة عام 2010 الاهتمام الأقصى تفادياً لتكرار تلك التجربة. ويهدف هذا التقييم إلى قياس استجابة البرنامج على مستويين اثنين. الأول يتماشى مع الطريقة المعتادة بحيث قُيِّمت عملية الطوارئ 2007 من حيث مسار "الإعداد - التنفيذ - النتائج" في سبيل تقدير استجابة البرنامج. ثم دُرست أزمة عام 2010 في سياق دورة الأحداث التي حلت بالنيجر مراراً وتكراراً على مدى عدة عقود بصورة مؤسفة ولكنها تكاد تكون متوقعة. وبين عامي 2005 و2010 واصل البرنامج تنفيذ أنشطته، ومن المفيد التعرف على مدى مراعاة الدروس المستخلصة من تجربة عام 2005 في المسار الذي اتبعه البرنامج، وكيفية مساهمة الدروس المستخلصة من الأزمتين الأخيرتين في النهوض بالجهود الرامية إلى الاستعداد للأزمة المقبلة بل وحتى التخفيف من وطأتها.

مفهوم التقييم

2- يتناول التقييم، بموجب اختصاصاته، ثلاثة أسئلة رئيسية تشكل هيكل التقرير الراهن وتتضمن المؤشرات المعتادة لعمليات التقييم من هذا النوع:

- 1) العناصر الاستراتيجية: كيف صُممت العملية وعلى أي أساس (الملاءمة) وما هي الخيارات التي اتُخذت (الاتساق)؟
- 2) الأداء والنتائج: كيف نُقِّدت العملية (الكفاءة)؟ وهل حققت أهدافها (الفعالية)؟
- 3) العوامل التي تُفسر النتائج: ما هي العوامل الخارجية والداخلية التي تُفسر تحليلات التقييم؟

المنهجية المقترحة

3- وشملت المنهجية المقترحة ما يلي: 1) مصفوفة تقييم تغطي المجالات الرئيسية الموصوفة أعلاه مقسمة إلى سلسلة من الأسئلة، والمجيبين، والمؤشرات؛ 2) الخطوط التوجيهية للمقابلات بحسب نوع المجيب مع تفصيل الأسئلة؛ 3) مصفوفة تقييم مع الإحالة إلى كل عنصر قيد البحث باستخدام سلسلة من المؤشرات. وتألّف الفريق من أربعة خبراء استشاريين هم: خبير صحة/تغذية مختص بالوبائيات، وخبير تغذوي، وخبير لوجستي، وقائد للفريق. وكانت ظروف التقييم مواتية رغم القيود الأمنية والإطار الزمني الضيق نسبياً.

السياق العام

4- تندرج النيجر في عداد أشد البلدان فقراً في العالم، حيث يعيش ثلثا السكان دون خط الفقر، وتدل مؤشرات التنمية المختلفة على مشكلات صحية واقتصادية بالغة. ويهيمن على الاقتصاد نوعان من الأنشطة هما: (1) زراعة الكفاف التي لم تشهد التحديث بعد، والمعتمدة اعتماداً شديداً على معدلات هطول الأمطار، والخاضعة لأحداث غير قابلة للتوقع؛ (2) أنشطة الثروة الحيوانية المؤلفة في المقام الأول من الأبقار. وتوفر هذه الأنشطة نحو 40 في المائة من إجمالي الناتج المحلي وتعمل فيها نسبة 85 في المائة من السكان رغم عجزها عن ضمان الاكتفاء الذاتي للقائمين بها. وما تزل القدرة

الشرائية لسكان الأرياف منخفضة بشدة ومعرضة لآثار الأسواق المتقلبة كثيراً، مما يزيد من الهشاشة إزاء الصدمات. وأخيراً فقد عانت النيجر من عدد من فترات القلاقل السياسية في السنوات الأخيرة، وكان آخرها الانقلاب الذي وقع في 18 فبراير/شباط عام 2010.

أزمة عام 2010

5- ظهرت بوادر أزمة عام 2010 بحلول منتصف عام 2009 بالنظر إلى الضائلة الاستثنائية للموسم وانخفاض غلات العلف (نقص بنسبة 31 و67 في المائة على التوالي)، وتطورت هذه الأزمة تدريجياً لتصل إلى ذروتها في أعقاب انقلاب فبراير/شباط طبقاً لعمليتي مسح خلصتا إلى نتائج جلية. وأشار المسح الأول، الذي أجري في أبريل/نيسان عام 2010، إلى أن نسبة 48 في المائة من السكان تعاني من انعدام الأمن الغذائي (هناك نسبة 22 في المائة تقاسي من الحرمان الشديد من الأمن الغذائي)، أما المسح الثاني، المنفذ في يونيو/حزيران عام 2010، فقد أظهر مستويات مقلقة من سوء التغذية الحاد في البلاد تقارب أو تتجاوز عتبة الطوارئ التي يعتمدها البرنامج (15 في المائة)، حيث وصلت هذه المستويات إلى نسبة 26 في المائة في صفوف الأطفال بين الشهر السادس والشهر الثالث والعشرين من العمر. وأخيراً، ورغم مستوى الذروة المسجل في مايو/أيار، فقد ظلت أسعار الحبوب مستقرة عموماً، وهكذا فإن الأزمة كانت أساساً أزمة في القدرة على الوصول إلى الحبوب بالنسبة للأسر التي تلاشت مواردها تماماً بفعل الفقر المدقع.

عرض عام لاستراتيجية العملية

عرض عام

6- شرع البرنامج اعتباراً من أواخر عام 2009 في الاستجابة للأزمة عبر التعديلين 5 و6 لميزانية العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 106110، وهو ما أتاح تنفيذ أنشطة رئيسية للتغذية التكميلية الشاملة والتوزيع الموجة المجاني للأغذية. وشكلت عملية الطوارئ 200170 متابعة منطقية، وعززت بقوة أحدث الجهود. وكان من المزمع أصلاً أن تستمر العملية خمسة أشهر (أغسطس/آب-ديسمبر/كانون الأول 2010)، وأن تبلغ قيمة ميزانيتها 213.4 مليون دولار أمريكي، وأن يصل حجم إمداداتها إلى 212 518 طناً مترياً، وأن تستهدف 7.9 مليون شخص في البلاد عبر سبعة أنشطة مختلفة.

الاستراتيجية التشغيلية

7- ليس الأساس المنطقي للعملية محط تساؤل بصفة عامة. وما تزال الملاءمة هي السمة الملازمة لارتباط العملية باستراتيجيات الحكومة، والشركاء التقنيين والماليين، ووكالات الأمم المتحدة، والقيم الأساسية للبرنامج، ولمنطق العملية إزاء الأولويات الإنسانية. ورغم قدرة الاستجابة المحدودة لدى العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش فإن قرار إطلاق عملية طوارئ "مؤسسية" قد أتاح على المستوى الداخلي تعبئة الموارد المادية والبشرية اللازمة، ومكّن خارجياً من توضيح إلحاح الحالة للجهات المانحة. وقد تم إرساء هدفين رئيسيين: الأول، مناسب تماماً، وهو "إنقاذ الأرواح"؛ بينما اتسم الهدف الثاني، وهو "تحسين التغذية في النيجر"، بالطموح البالغ. وقُسم هذان الهدفان إلى ثلاثة نواتج متوقعة، ومتباينة إلى حد ما، وهي: (1) خفض معدل سوء التغذية الحاد في صفوف الأطفال دون الخامسة من العمر، وهو أمر يصعب تحقيقه كما يبدو؛ (2) تحسين الاستهلاك الغذائي طيلة فترة المساعدة في صفوف المجموعات السكانية المستهدفة، وهو ناتج يصعب قياسه في

الواقع؛ 3) تحسين الاستهلاك الغذائي في صفوف الأسر المتضررة من حالة الطوارئ والمستهدفة ببرنامج النقد مقابل العمل، وهي مهمة اتسمت بالهامشية على ما يظهر في النسخة الأولية من الوثيقة حيث استهدفت 22 قرية في منطقة أوام.

8- وكان اختيار الأنشطة متسقاً من حيث أن الأنشطة تناولت مسائل تتسم بالأهمية البالغة في ذلك الوقت:

1) **الدعم الطارئ** المتعلق بالأزمة وبالنتائج المقلقة التي خلصت إليها المسوح الأخيرة: التغذية التكميلية الشاملة للأطفال بين الشهر السادس والشهر الثالث والعشرين من العمر، والمستكملة بحصص الحماية، للحد من ظاهرة اقتسام الحصص التي لوحظت خلال الجولتين الأوليين في ظل العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش. وكان هذان النشاطان مبررين تماماً.

2) **دعم أشد المجموعات ضعفاً**، على شكل دعم تغذوي مناسب تماماً لمجابهة سوء التغذية الحاد المعتدل لدى الأطفال بين الشهر السادس والشهر التاسع والخمسين من العمر وفي صفوف الحوامل والمرضعات، بما يتماشى مع ولاية البرنامج. وجرى توسيع نطاق هذا الدعم ليشمل رعاية الأطفال الخاضعين للمعالجة في مراكز التأهيل التغذوي المشدد، بغية الحد من المعدل المرتفع للتسرب من أنشطة المعالجة الناجم عن ضعف الموارد.⁽¹⁾

3) **دعم الأسر الضعيفة** التي لم تتدرج في عداد المستفيدين من الأنشطة المذكورة أعلاه، ولكنها كانت تعاني من انعدام شديد في الأمن الغذائي، وذلك باستخدام أنشطة التوزيع الموجه المجاني للأغذية والنقد مقابل العمل.

9- كانت خيارات البرنامج الأخرى المتعلقة بالعملية ملائمة عموماً، ولو أنه ما تزال هناك بعض التحفظات بشأنها:

1) استند اختيار الشركاء على الاحتياجات الطارئة، وجرت الاستعانة بشركاء يعملون بالفعل مع البرنامج. غير أن ذلك أسفر عن بعض التحيز الجغرافي لصالح المناطق التي كان هؤلاء الشركاء يعملون فيها قبلاً. وبالنسبة لأنشطة التغذية التكميلية الشاملة فقد جرى اختيار المنظمات غير الحكومية، وجُلبها من المنظمات المحلية، بالاشتراك مع مكتب التغذية. غير أنه على المستوى الميداني فقد أصيب بعض المسؤولين بالحيرة جراء اختيار بعض هؤلاء الشركاء الذين يفتقرون إلى المعرفة بالمواقع المعنية مما أدى إلى ارتكاب أخطاء في الاستهداف.

2) كان اختيار الأغذية متسقاً مع العرف المعتاد في البرنامج ومع احتياجات كل نشاط. وأعربت المنظمات غير الحكومية عن بعض التحفظ إزاء استخدام خليط الذرة والصويا في معالجة سوء التغذية الحاد المعتدل، ودعت عوضاً عن ذلك إلى الاستخدام المنتظم للأغذية التكميلية الجاهزة للاستعمال.

10- كانت معايير الاستهداف ملائمة من الزاوية النظرية. ففيما يتعلق بالتغذية التكميلية الشاملة فقد راعت عملية الطوارئ من الناحية الجغرافية الأرقام الوطنية لسوء التغذية المستخلصة من مسح يونيو/حزيران عام 2010، واستخدمت بيانات من النظام الحكومي للإنذار المبكر في تحديد المناطق والقرى الأشد ضعفاً التي تدعو فيها الحاجة إلى أنشطة التغذية التكميلية الشاملة والتوزيع الموجه المجاني للأغذية على حد سواء. وهناك بعض الشكوك المحيطة بمراكز التأهيل الخاصة بسوء التغذية المعتدل حيث أن المعيار الجغرافي الوحيد بشأنها كان على ما يبدو هو أنها قائمة بالفعل وتتلقى الدعم من أحد الشركاء (بما في ذلك عبر الحكومة أحياناً). وباستثناء ذلك فإن عملية اختيار المستفيدين لكل نشاط كانت محددة بوضوح: الأطفال بين الشهر السادس والشهر الثالث والعشرين من العمر لأنشطة التغذية التكميلية الشاملة، مع مواءمة المعايير لتحديد المتلقين في ظل الظروف الواقعية للنيجر؛ وأسرة هؤلاء الأطفال بالنسبة لحصص الحماية؛ والأطفال بين الشهر

(1) تعاني ملائمة هذا النشاط من قلة الوضوح (فهو يتطلب جهداً إضافياً في وقت الأزمة من أجل نشاط هامشي لأطفال تعطيهم منظمة الأمم المتحدة للطفولة، غير أن هذه الملاحظة تعود للفريق، في حين أن المكتب القطري يعتبر النشاط المذكور مبرراً.

السادس والشهر التاسع والخمسين من العمر الذين يلون معايير منظمة الصحة العالمية فيما يتعلق بسوء التغذية المعتدل؛ والحوامل والمرضعات. على أنه كما سيتضح فقد كان من الصعب تطبيق هذه المعايير النظرية على الصعيد العملي.

11- وفي النهاية قام تعديل للميزانية بتمديد عملية الطوارئ مدة ستة أشهر، وزيادة عدد المستفيدين وحجم الكميات المقدمة، وتوسيع مكوّن النقد مقابل العمل للعناية بأمر هشاشة الأوضاع على الصعيد الوطني، وإضافة مكوّن التحويلات النقدية عوضاً عن حصص الحماية المتعلقة بالتغذية التكميلية الشاملة، نتيجة توافر الحبوب في الأسواق بفضل المواسم الناجحة لعام 2010. وفي حين أن هذه المبادرة الأخيرة تبدو ملائمة جداً للحالة القائمة، فإن الانخراط في عمليات تشتمل على النقد، وهو مجال لم يكتسب البرنامج فيه خبرة واسعة بعد، في ظل الأزمة (أو في فترة ما بعد الأزمة)، يعتبر أمراً محفوفاً بالمشكلات. وبالمثل فقد بدأ البرنامج عازماً على العناية بكل الأولويات دون ترتيبها، حيث عمل على تنفيذ سبعة أنشطة مختلفة، ثم ثمانية، رغم احتمال أن تكون هذه الأنشطة عسيرة من حيث التنفيذ والإدارة.

الجدول 1: النتائج

مسار عملية الطوارئ 200170 في 2010/12/31	النتائج في 2010/12/31	تعديل الميزانية 1 (11 شهرا)	العملية الأصلية (5 أشهر)	الفترة
تعديل الميزانية 1: 5 أشهر/11 شهرا	في البداية: 5/5 أشهر	-2010/8/1 2010/12/31	-2010/8/1 2010/12/31	
62 في المائة	81 في المائة	² 173 854 282	¹ 279 401 687	المساهمات المؤكدة (دولار أمريكي)
49 في المائة	64 في المائة	5 045 487	10 246 420	عدد المستفيدين
42 في المائة	53 في المائة	³ 111 710	265 591	الأغذية الموزعة (طن متري)
63 في المائة	79 في المائة	⁴ 167 344		الأغذية المسلمة (طن متري)
72 في المائة	96 في المائة	² 93 353 820	129 903 089	مجموع تكاليف الأغذية (دولار أمريكي)
34 في المائة	100 في المائة	1 698 282	4 920 000	تكاليف أنشطة النقد مقابل العمل والقسائم (دولار أمريكي)

¹ تعديل الميزانية 1 لعملية الطوارئ

² أرقام نظام ونجز - خلاصة "العرض العام لإدارة المشروع" في 2011/01/4 - الحالة بتاريخ 2010/12/31

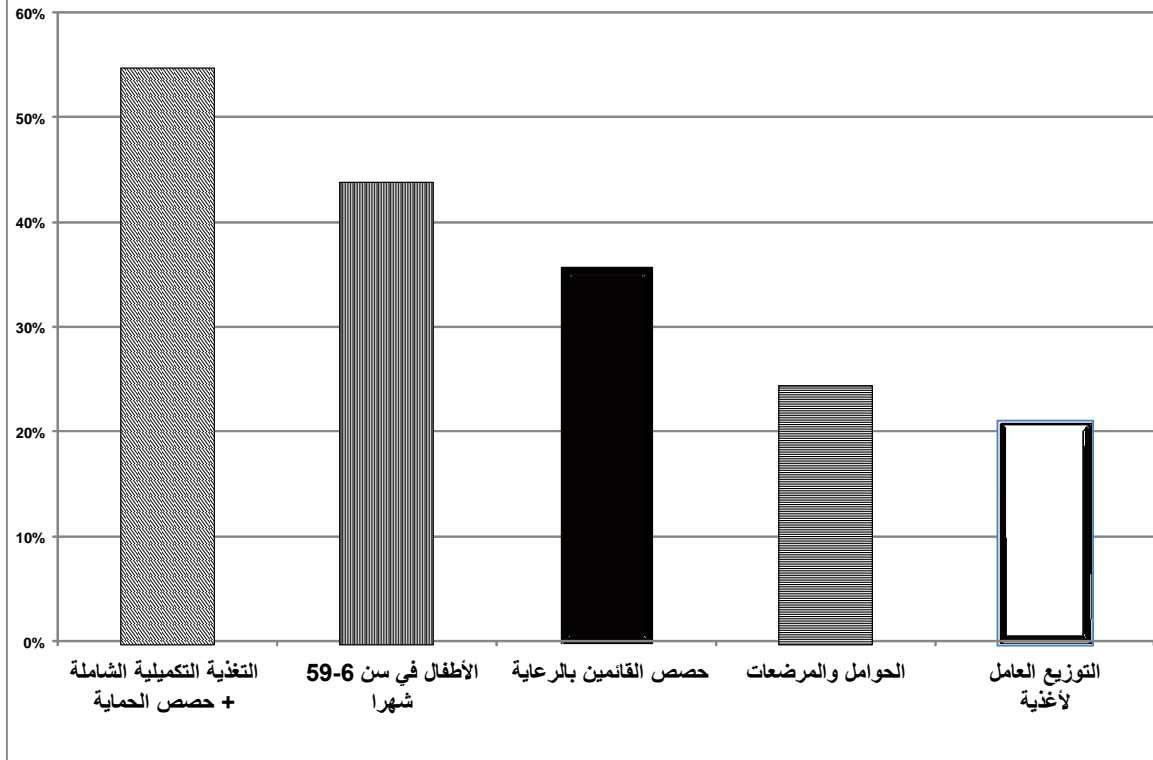
³ أرقام نظام تحليل وإدارة حركة السلع (كومباس): مجموع الكميات المسلمة إلى الشركاء (2010/12/31 - 2010/8/1)

⁴ الكميات المسلمة بالطن المتري (111 710) + مخزونات في المستودعات + كميات بالطن المتري في خطوط الإمداد أو في مرحلة العبور (17 415) = 164 344 طن متريا

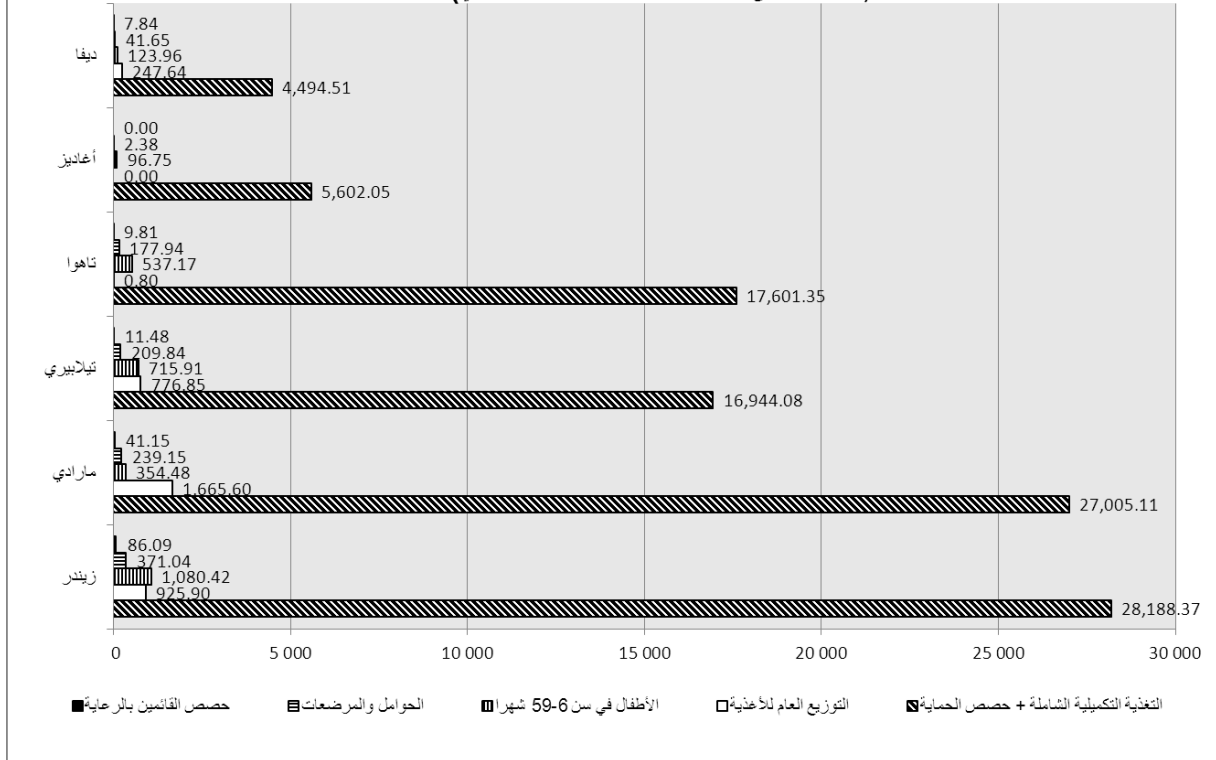
12- وفيما يتعلق بالأغذية فقد تم توزيع 111 710 أطنان مترياً بصورة فعالية حتى 31 ديسمبر/كانون الأول عام 2010 أي نسبة 53 في المائة من المجموع، وهي نسبة تعتبر منخفضة⁽²⁾ غير أن ذلك يشكل نسبة 91.7 في المائة من المقدار المطلوب في الخطة التشغيلية ذات الأشهر الخمسة (121 867 طناً مترياً) مما يدل على فعالية التنفيذ، رغم التباينات الشهرية التي تصل إلى 18 في المائة (8 000 طن متري من الأغذية). وبحسب الأنشطة فإن هذه النسب رديئة أيضاً نسبياً (انظر الشكل 1)، ويشير تقسيم الأرقام بحسب المناطق إلى أن هناك ثلاث مجموعات متميزة هي زيندار ومارادي التي تلقت نسبة 55 في المائة من الأغذية الموزعة، وتيلابيري (مع نيامي) وتهاو التي تلقت نسبة 35 في المائة، وديفا وأغاديز التي تلقت نسبة 10 في المائة فحسب. وينظر هذا بصور وثيقة للعناية بالأرقام المتعلقة بالسكان.

⁽²⁾ تم تسليم 164 344 طن مترياً (79 في المائة)، غير أن ذلك يشمل الأغذية في المخازن والأغذية التي تم طلبها حتى 10 ديسمبر/كانون الأول 2010. وينظر الفارق القائم بين الرقم المذكور ورقم 111 710 أطنان مترياً أساساً الأغذية الخاصة بتعديل الميزانية (ومن ثم فإن هذا التقييم لا يغطيها).

الشكل 1- أداء توزيع الأغذية في عملية الطوارئ (الفعلي/المزمع) بحسب النشاط
(أغسطس/آب إلى ديسمبر/كانون الأول 2010)



الشكل 2- الأغذية الموزعة بحسب النشاط والمنطقة
(أغسطس/آب إلى ديسمبر/كانون الأول 2010، بالطن المترى)



13- وفيما يتصل بالمستفيدين، تجدر الإشارة إلى ثلاث نقاط أولية قبل شرح النتائج وهي:

- (1) تفاوتت البيانات من مصدر إلى آخر (المكاتب الفرعية، وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، الوحدة المعنية بالبرامج، وكان لا بد من الاختيار بينها، وقد تم تفضيل الوحدة المعنية بالبرامج بشكل عام.
- (2) كان الارتباك هو السمة التي طبعت تنفيذ استهداف أنشطة التوزيع الموجه المجاني للأغذية والتغذية التكميلية الشاملة (بحسب المناطق الجغرافية أو المستفيدين على حد سواء)، والخيارات المتخذة بفعل قلة الإمدادات الغذائية المشار إليها أعلاه، حيث كانت هناك نسخ متباينة في المكاتب الفرعية للبرنامج و/أو الجهات الشريكة المختلفة، وذلك حتى في المنطقة ذاتها أحياناً. واستُخدم عدد من النهج متفاوتة بحيث كان من الصعب تحديد معالم المستفيدين الذين تم الوصول إليهم فعلاً.
- (3) وأخيراً، ونتيجة قلة الإمدادات الغذائية والاستبعاد المحتم للمستفيدين المحتملين، فقد تم عملياً اقتسام جميع حصص التوزيع الموجه المجاني للأغذية، داخل الأسر فيما يتعلق بالتغذية التكميلية الشاملة، أو فيما بين الأسر بالنسبة للإمدادات ككل (التغذية التكميلية الشاملة، حصص الحماية، التوزيع الموجه المجاني للأغذية، مراكز التأهيل التغذوي المشدد). ولا يبدو أن ذلك قد أثر كثيراً على الناس الذين يعتبرون هذه الممارسة، في أشكالها المختلفة، أمراً معياداً من الزاوية الاجتماعية.

14- وبصورة إجمالية فقد تم الوصول إلى نسبة 74 في المائة من المستفيدين. وتُعزى إلى هذا الرقم نسبة تقرب من 53 في المائة من الأغذية المتاحة، مما أدى إلى بعض التخفيف في الحصص، إلى جانب ظاهرة الاقتسام المشار إليها أعلاه. وعلى وجه التحديد فقد:

- (1) وصلت التغذية التكميلية الشاملة إلى 75 في المائة من السكان المستهدفين، وكانت الحصص متسقة مع الكميات التي قررها البرنامج، كما أثّرت مسألة اللجوء إلى خليط الذرة والصويا أو الأغذية التكميلية الجاهزة للاستعمال. إلا أن تخفيف الحصص وإعادة توزيعها بين المستفيدين وغير المستفيدين قد جعل من هذا النقاش أمراً غير ذي بال. وفي الوقت ذاته فقد وصلت حصص الحماية إلى نسبة 88 في المائة من السكان.
- (2) وصل الدعم التغذوي الموجه إلى مجموعة الأطفال في الشهر السادس إلى الشهر التاسع والخمسين من العمر في مراكز التأهيل الخاصة بسوء التغذية المعتدل إلى نسبة 52 في المائة من السكان المستهدفين، ووصل الدعم المقدم إلى الحوامل والمرضعات إلى نسبة 72 في المائة، وغطت حصص القائمين بالرعاية في مراكز التأهيل التغذوي المشدد نسبة 68 في المائة، في حين شملت أنشطة النقد مقابل العمل نسبة 78 في المائة، والتحويلات النقدية نسبة 81 في المائة. وأُرسيت مجموعة النسب هذه على أساس البيانات تفادياً للتعداد المزدوج.

15- ومن حيث النواتج (انظر الفقرة 7) فإن من العسير تقييم الجوانب التي عانت من الانتقال إلى قياس عدد من المؤشرات، أو من عدم تحديدها كمياً، أو من إغفالها، أو من تعيين المستفيدين بطرق متباينة، أو التي تم اقتسام الحصص و/أو تخفيفها فيما يتعلق بها. والعلاقة القائمة بين النتائج المستخلصة والدور الدعم الذي اضطلع به البرنامج غير واضحة. وقد سعى الفريق فعلاً إلى تحديد بعض العوامل:

- (1) بالنسبة لأنشطة التغذية التكميلية الشاملة وحصص الحماية المصاحبة يبدو أنه كان هناك انخفاض حقيقي في معدلات الوفيات في صفوف مجموعة الأطفال بين الشهر السادس والشهر الثالث والعشرين من العمر التي غطاها النشاط. أما فيما يتعلق بخفض معدلات سوء التغذية فليس هناك من أساس لإبداء الرأي (لم يتم إجراء قياسات منتظمة). ورحبت

كل الأسر بتوزيع حصص الحماية بالترافق مع أنشطة التغذية التكميلية الشاملة، ومع أن هذه الحصص لم تعوض بشكل كاف عن اقتسام معونات التغذية التكميلية الشاملة، فإن استعمالهما معاً قد ساعد على الأرجح في الوصول إلى العدد الأقصى الممكن من الأسر.

(2) ومن حيث دعم مراكز التأهيل الخاصة بسوء التغذية المعتدل (مجموعة الأطفال بين الشهر السادس والشهر التاسع والخمسين من العمر) فإن النتائج تبدو إيجابية على الرغم من تفاوتها بين المصادر المختلفة (تقارير المشروعات الموحدة، الوحدات البرامجية). وتتسق معدلات الشفاء (أكثر من 75 في المائة)، والوفيات (أقل من 1 في المائة) والاستنزاف (أقل من 10 في المائة) مع الأهداف المرسومة عموماً. وتظهر معظم المؤشرات أوجه ضعف متكررة في منطقتي تهوه وأغاديز. غير أن من الواجب تفسير هذه الأرقام بحذر بالنظر إلى التباين في أنماط عمليات حفظ القيود ونوعيتها وانتظامها.

(3) وبالنسبة لمراكز التأهيل التغذوي المشدد فقد بلغ معدل الشفاء في السنة 85 في المائة وسطياً، وحُدد معدل الاستنزاف على أنه 5 في المائة. غير أن عملية الطوارئ لم تعتمد مؤشراً لقياس هذه النواتج.

(4) وأخيراً فقد رُصدت عمليات المساعدة النقدية في أوام (النقد مقابل العمل)، وكانت النتائج إيجابية على ما يبدو، ولو أنه لم يتم تنفيذ عمليات مقارنة مع مجموعات الضبط. وبالمثل فقد بيّن مسح أوسع (يناير/كانون الثاني 2010) أن معدلات انعدام الأمن الغذائي في هذه المحافظة منخفضة للغاية، وهو ما يمكن أن يُعزى في جانب منه إلى توليفة من تدابير المساعدة، بما في ذلك تدابير البرنامج. وفيما يتعلق بالاستعاضة عن حصص الحماية بالتحويلات النقدية في نوفمبر/تشرين الثاني وديسمبر/كانون الأول عام 2010، فقد كان الناتج الملحوظ الوحيد هو انخفاض مديونية الأسر المستفيدة (أقل بثلاث مرات مما هو عليه الحال في الأسر الأخرى). وبخلاف ذلك فليس هناك من فارق يُذكر بينها وبين حصص الحماية، كما أن النتائج الملموسة ضئيلة جداً.

16- وأخيراً ومن حيث الأثر والمساهمة في التحولات في البلاد فإن الموقع المهيمن للبرنامج في مجال توفير المساعدة الغذائية (تبلغ الحصة 70 في المائة من المجموع) يعني أن البرنامج يضطلع بدور قيادي في "إنقاذ الأرواح" عبر تدخله الأساسي (التغذية التكميلية الشاملة + حصص الحماية)، على الرغم من أنه لم يتم على الدوام الامتثال الكامل للبروتوكولات المزمعة. ومن جهة أخرى، ومن الزاوية التغذوية، فلم يحدث أي تغيير يذكر على الصعيد الوطني. فبالإضافة إلى أن تغطية البرنامج الأولية كانت جزئية (مرهونة بوجود مراكز التأهيل الخاصة بسوء التغذية المعتدل، ولو أن عدد هذه المراكز قد تضاعف خلال عام واحد) فإن النسبة المئوية للمستفيدين الذين تم الوصول إليهم لم تتجاوز 60 في المائة، كما أن النسبة التي جرى توزيعها من الأغذية المتاحة بلغت 50 في المائة فحسب. وأخيراً فإن مسح أكتوبر/تشرين الأول عام 2010، وعلى الرغم من سوء توقيته، هو النقطة المرجعية الوحيدة فيما يتعلق بمعدلات سوء التغذية التي ما تزال مقلقة في النيجر.

17- وبالإضافة إلى الجوانب الإنسانية فقد خُف البرنامج دون شك أثراً على المستويات السياسية والهيكلية عبر جهوده لتدعيم حكومة النيجر ومؤسساتها. وهذه المؤسسات هي وحدات الأزمات الغذائية على وجه الخصوص، والهيئة العليا للأمن الغذائي فيما يتعلق بالأنشطة المعنية بالأزمات الغذائية، ومكتب التغذية (بالتعاون مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة). وفي المجال الأخير ساهمت إعادة الاستثمار في دعم مراكز التأهيل الخاصة بسوء التغذية المعتدل (منذ عام 2009) في استعادة التوازن القائم بين سوء التغذية الحاد المعتدل وسوء التغذية الحاد الشديد، وبالتالي اختصار فترات ذروة سوء التغذية أثناء أوقات الأزمات.

العوامل الكامنة وراء النتائج

18- هناك أربعة عوامل خارجية تكمن وراء الخيارات التي اتخذها البرنامج والنجاح الإجمالي أيضاً للجوانب الاستراتيجية للعملية وهي:

- (1) سياسياً: لم يسفر انقلاب فبراير/شباط عن تركيز الاهتمام على الأزمة وإطلاق المساعدة الدولية فحسب، بل أنه أتاح كذلك إنشاء حكومة انتقالية تشاركية وبناءة أرسى البرنامج معها أوجه تضافر ممتازة.
- (2) فيما يتصل بتوافر الأغذية: استفادت البلدان المجاورة من الظروف المناخية الزراعية المواتية عام 2009، ولذلك فقد حظيت أسواق النيجر بإمدادات منتظمة وبأسعار معقولة، وحقق البرنامج هدفه المتمثل في الحصول على نصف مشترياته تقريباً من المستوى دون الإقليمي.
- (3) اقتصادياً: كانت معدلات التبادل التجاري بين عملة نيجيريا "النيرة" والفرنك الأفريقي مواتية للفرنك على نقيض ما كان سائداً عام 2005. وقد حال ذلك دون سفظ الأغذية والمنتجات الأخرى إلى نيجيريا التي تعتبر سوقاً استهلاكية أضخم.
- (4) وأخيراً فإن الموسم الزراعي للفترة 2010/2011 كان ممتازاً، وأنتج فوائض أغاثت السكان وأتاحت تقديم الدعم عبر عمليات المساعدة النقدية دون الإخلال باستقرار الأسواق.

وتندرج العوامل الداخلية ضمن عدد من الفئات العريضة وهي:

- 19- (1) الاستراتيجية: كان البرنامج في وضع سياسي طيب إلى حد يمكّنه من تنفيذ أنشطته بهدوء مطلق وبدون أي نزاع مع الحكومة، وهو ما يشكل إنجازاً واضحاً.
- (2) الموارد المالية: على الرغم من الانتقال الفعال الفوري من العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش إلى عملية الطوارئ فإن النسبة التي تم تلقيها من المساهمات المنتظرة في ذروة الأزمة بلغت 50 في المائة فحسب. ويوضح ذلك السبب في حالات النقص الغذائي، وكذلك استراتيجية إعادة تركيز أنشطة التغذية التكميلية الشاملة وحصص الحماية التي نُفذت بصورة رديئة أحياناً من حيث الاستهداف والافتقار إلى انتظام أنشطة التوزيع الموجه المجاني للأغذية (21 في المائة).
- (3) من حيث الكفاءة: كانت العملية ناجحة. ونجحت الوحدات اللوجستية في زيادة إمدادات الأغذية بعامل بلغ 30 دون أية مشكلات رئيسية (رغم أوضاع أسطول شاحنات البرنامج الذي لم يكن ذا فائدة كبيرة في نهاية المطاف)؛ وكانت هناك توليفة حكيمة من المشتريات الدولية ودون الإقليمية، وهو تدبير مبتكر محفوف بالمخاطر في ظروف الأزمات ولكنه أثبت نجاحه؛ كما عملت طرق التوزيع بشكل جيد رغم بعض أوجه القصور المحتملة.
- (4) علاقات الشراكة: كانت هذه العلاقات إيجابية للغاية. كما كانت أوجه التضافر مع الحكومة ممتازة. ومع الشركاء الآخرين في المجال التقني والمالي، الأخرى للتحويلات النقدية فقد أتاح نظام المجموعات تحسين التنسيق، باستثناء بعض الحالات، ولاسيما في الميدان، حيث لم تُنفذ القرارات المتخذة في نيامي دائماً. وعلى مستوى الأمم المتحدة، وباستثناء المجموعات، لم يكن هناك تضافر معين يُذكر؛ بل إن القلق نشأ بشأن منظمة الأمم المتحدة للطفولة وانخراطها في إدارة الأنشطة المتعلقة بسوء التغذية المعتدل في بعض المراكز، حيث ساد شعور بأنها تعدت على

ولاية البرنامج. ولم تكن هناك أية مشكلات خاصة في الميدان فيما يتعلق بالاتفاقات مع الشركاء المتعاونين، باستثناء الشكوى المتكررة (والمعقولة) من أن تكاليف الوحدة لا تتسق على الدوام مع الواقع.

(5) إدارة العاملين الخارجيين (أكثر من 100 شخص): يبدو أن الفريق القطري نفذ هذه الإدارة بصورة فعالة سواء في نيامي أو على مستوى المكاتب الفرعية، مما أتاح تقادي عشرات أزمة عام 2005. وبرهنت الفرق العمومية والمواضيعية على التزام البرنامج ككل إزاء الأزمة، ولو أن كفاءة المجموعات وتفاني المشاركين فيها لم يكونا جليين على الدوام.

(6) عملية الرصد والتقييم: وهي إحدى نقاط الضعف الرئيسية للنظام. فلم تكن الأدوات متسقة أو موحدة على الدوام ضمن كل نشاط؛ كما تباينت دارات المعلومات تبايناً واسعاً، وكان اقتناص البيانات مفتتاً وغير متسق. ويسلط تقرير المشروعات الموحد، الذي يصعب استخدامه حينما تكون العلاقة ضئيلة بين المؤشرات والإطار المنطقي، الضوء على هذه المشكلة.

20- وأخيراً، وفيما يتعلق بالمسائل العمومية، فإن عمليات الطوارئ لا توفر السياق المناسب الأفضل لمثل هذه المسائل. ومع ذلك فقد شكلت النساء في هذه العملية المجموعة الرئيسية من المستفيدين، كما أثّرت مسألة الاستدامة في تهوه فيما يتصل بالقاعدة اللوجستية المجهزة بالطاقة الشمسية. وفي الوقت ذاته كانت الاتصالات، الخارجية منها والداخلية، مجال ضعف رئيسي في العملية، وعلى الأرجح فإنها شكلت السبب الجذري لعدد من حالات قصور الاستهداف في الميدان.

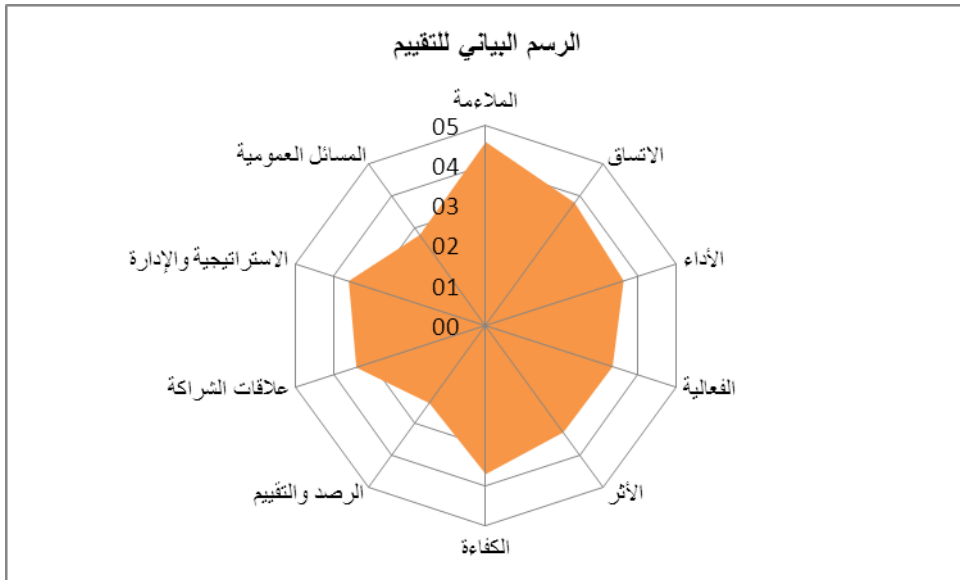
الاستنتاجات العامة والتوصيات

21- هناك عدد من التوجهات الرئيسية البارزة في هذا التقييم. الأولى، ومن زاوية استراتيجية، هي أن البرنامج يحتل موضعاً ملائماً، وأن خياراته كانت صائبة. وقد نجح فريق الإدارة في الحفاظ على موقع قوي على نحو يكفي من جهة لعدم الرضوخ للتدخل الحكومي في معالجة الأزمة (على نقيض ما حدث عام 2005)، ولتوجيه طاقات المكتب الإقليمي والمقر الرئيسي من جهة أخرى، ولاسيما فيما يتصل بتدفق العاملين. ومن هذا المنظور كانت العملية ناجحة.

22- على أن من المهم التذكير بأن البرنامج وجد نفسه في بيئة مواتية استثنائية لا يمكن التعويل عليها في الأزمات المقبلة: فقد وقع الانقلاب "في اللحظة المناسبة"، وقامت حكومة شفافة وتشاركية، وساد وضع اقتصادي إيجابي كبح تدفق الصادرات على البلدان المجاورة، وكان الموسم الزراعي للفترة 2010/2009 مواتياً في تلك البلدان مما أدى إلى توافر الأغذية واستقرار الأسواق نسبياً، وأخيراً فإن فوائض المحاصيل عام 2005 أتاحت للسكان فسحة ما للتنفس. وأثبت البرنامج أنه قادر على اغتنام هذه الفرصة.

23- وفي ضوء المستوى الرفيع جداً من التنفيذ التقني فإنه يمكن اعتبار هذه العملية ناجحة من هذا المنظور أيضاً. وأحرزت الإدارة والأنشطة اللوجستية وعمليات الشراء إنجازات كبيرة خلال وقت قصير للغاية. على أن بعض جوانب العملية عجزت عن تلبية التطلعات، وكان لهذا أثر سلبي على الأبعاد النوعية. وتمثلت نقطة الضعف الرئيسية للنظام في الاستهداف، وهو ما تراقق مع ثغرات واسعة في الرصد واقتناص البيانات. ولم يتمكن البرنامج وشركاؤه من معالجة أوجه القصور، ومن العسير قياس نواتج عملية الطوارئ نظراً إلى ضعف مؤشرات الرصد وتباين جودة بياناتها، إلى جانب المشكلات المتعلقة بتحديد المستفيدين وتوزيع حصص مخففة و/أو مُقسّمة، مما يجعل من الصعب تفسير بعض النتائج. كما كان لضعف استراتيجية الاتصالات دور بارز في بعض الاختلالات.

24- ومع ذلك فإن العملية ككل أتاحت للنيجر مجابهة الأزمة دون مشكلات مفرطة، كما تحقق عموماً الهدف الأهم المتمثل في إنقاذ الأرواح، رغم أن الطريقة التي أتبعت في ذلك لم تكن هي الطريقة المناسبة الفضلى. ويُجمل الرسم البياني المدرج أدناه المسائل التي تناولها التقييم.



25- ومن حيث الدروس المستفادة فإن حكومة النيجر تتمتع من الزاوية الأساسية بهيكل متين بما يكفي للاستفادة من المساعدة في إدارة الأزمات. كما أبدى السكان قدرة على التكيف، ومرونة أصيلة في وجه بعض اختلالات النظام، وهي مرونة ينبغي أن تتيح كما هو مفترض إدماج هذا البعد في إدارة الأزمات المقبلة. وقد "أكد" البرنامج من جانبه ما يتسم به من نقاط قوة وضعف. فالبرنامج يتمتع بقدرات استثنائية في ميدان اللوجستيات (بالمعنى الواسع للكلمة)، غير أن هناك مجالاً لإحداث تحسينات في الميادين التي لا يسيطر فيها على كل الجوانب المعنية وعليه أن يعمل ويتواصل مع الجهات المعنية الأخرى. فضلاً عن ذلك فإن البرنامج يعاني من ضعف في أنشطة الرصد والتقييم، وفي عمله في الميدان (مثل الاستهداف)، وهو ما يحد كثيراً من الأثر الذي يمكن أن يحدثه.

التوصيات

← المجالات العمومية

- 26- **التوصية 1:** مواصلة دعم ومواكبة الحكومة باستخدام الترتيب القائم المتسم بالفعالية والقابل مع ذلك للتحسين.
- 27- **التوصية 2:** السعي لفهم العناصر الزراعية، والاقتصادية، والسياسية التي تخلق الأزمات (وتطوير أو جلب المهارات اللازمة لذلك) بغية تفادي هذه الأزمات والتخفيف على نحو أفضل من آثارها عند وقوعها.
- 28- **التوصية 3:** تطوير المهارات وأوجه التضافر مع الجهات المعنية الأخرى المنخرطة في مجال المساعدات النقدية التي ما تزال ذات طابع تجريبي.
- 29- **التوصية 4:** تعزيز بل خلق المهارات المتعددة الاهتمامات في ميادين الاتصالات والرصد والتقييم التي يفتقر إليها البرنامج في الكثير من الأحيان.

← اللوجستيات والتمويل

- 30 **التوصية 5:** استحداث نظام للمحاسبة التحليلية أو ما يكافئه، ولا سيما لتوفير إدارة أفضل لعمليات المساعدة النقدية. وبذل الجهود أيضاً لتطبيق الصرامة المحاسبية ذاتها على كل مكونات التكاليف.
- 31 **التوصية 6:** تعزيز سلسلة شراء الأغذية (التي تعمل بشكل جيد فعلاً) من روما وصولاً إلى الميدان.
- 32 **التوصية 7:** تعزيز الجهود لإنشاء أسطول للبرنامج.
- 33 **التوصية 8:** تدعيم العلاقات السياسية والتقنية مع مكتب المنتجات الغذائية الوطنية.

← التغذية

- 34 **التوصية 9:** مواصلة أنشطة التغذية التكميلية الشاملة الخاصة بمجموعة الأطفال بين الشهر السادس والشهر الثالث والعشرين من العمر خلال الموسم الأعرج، وإعادة النظر في حصص التغذية ذات الصلة المقدمة إلى القائمين بالرعاية (من حيث الفائدة، والطريقة، والنوع).
- 35 **التوصية 10:** مواصلة دعم مكتب التغذية (ضمان تقديم التدريب على المستوى المركزي وذلك في الأقسام وفي مراكز الصحة المتكاملة، ومساندة الإدماج المنتظم لمراكز التأهيل الخاصة بسوء التغذية المعتدل عبر التمويل الكافي).
- 36 **التوصية 11:** توحيد أدوات جمع البيانات وتنسيق دورات المعلومات.
- 37 **التوصية 12:** توفير المزيد من التدريب في ميدان التغذية للعاملين في البرنامج.
- 38 **التوصية 13:** التعمق في دراسة استخدام الأغذية التكميلية الجاهزة للاستعمال (الفرص، والمزايا النسبية، والحسابات الجديدة لنسب الميزانية).
- 39 **التوصية 14:** تسوية مشكلات الولاية عن سوء التغذية المعتدل مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة.