برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الأولى

روما، ٤-١٩٩٨/٢/٦

تقارير التقييم

البند ٥ من جدول الأعمال

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.1/98/5/3
17 December 1997
ORIGINAL: ENGLISH

المساعدات الغذائية والموارد الطبيعية

استعراض موجز للخبرات المكتسبة

الموجز

ساند **برنامج الأغذية العالمي** منذ نشأته المشروعات الرامية إلى مساعدة السكان على حماية الموارد الطبيعية أو تنميتها أو استخدامها استخداما أفضل. وكانت أغلبية هذه الأنواع من المشروعات تركز من الناحية الجغرافية على المناطق الفقيرة والحدية التي يتجلى فيها تدهور البيئة ويعاني فيها معظم السكان من انعدام الأمن الغذائي. والصلة بين الجوع والفقر وتدهور البيئة صلة بينة: إذ أن فقراء الريف لا يتاح لهم عادة إلا استغلال مساحات ضئيلة من الأراضي؛ كما أن تربة هذه الأراضي تكون في كثير من الأحيان تربة هشة، وغير منتجة إلا بصورة هامشية. ولا يكون في مقدور المزارعين أن يشتروا إلا قليلا من المستلزمات الزراعية ولا تتاح أمامهم خيارات تُذكر سوى الإفراط في استغلال الأراضي مما يفاقم احتمالات تعرضهم للجوع، بل للمجاعة.

فما هو الدور الذي تستطيع، أو ينبغي، أن تؤديه المعونة الغذائية في هذا السياق؟ لقد أجرى **البرنامج** خلال السنتين الماضيتين دراسات شتى واستعراضات مختلفة للخبرات المكتسبة في مجال إعادة التأهيل وأنشطة إدارة الموارد الطبيعية، والقضايا ذات الصلة. وتستند الوثيقة الحالية إلى تلك الجهود، وتلخص أهم النتائج التي أسفر عنها استعراض شمل قرابة ٣٠ وثيقة تقييم تتناول مشروعات ساندها **البرنامج** في مجال الموارد الطبيعية؛ واستعراض للمؤلفات المتاحة عن الموارد الطبيعية والمعونة الغذائية، فضلا عن نتائج ١٠ دراسات حالة لمشروعات ساندها **البرنامج** في مجال الموارد الطبيعية.

والاستنتاجات التي يمكن استخلاصها من هذه الاستعراضات تتمحور حول كل من القضايا العامة المتعلقة بالمساعدات الغذائية، والقضايا النوعية المتصلة بالموارد الطبيعية. ويجري التأكيد بصورة متواصلة على ضرورة تصميم البرامج أو المشروعات تصميما دقيقا يستند إلى بحوث وافية؛ غير أن الصعوبات المرتبطة بتخطيط وتنفيذ تدخلات سليمة فنيا لإدارة الموارد الطبيعية تتوخى خدمة أفقر السكان وتخلق أصولا يمكن الاستفادة منها استفادة ممتدة تقتضي عناية خاصة من جانب القائمين بالتخطيط والتنفيذ.

ويوصى بأن تدرج في تصميم المشروعات وتنفيذها عمليات أكثر اعتمادا على المشاركة، مع الانتباه إلى ضرورة الاعتراف بالمعايير الثقافية السائدة وبأن التطوير الكامل لعملية تعتمد على المشاركة اعتمادا حقيقيا مهمة تستغرق وقتا ليس بالقصير. وهذا بدوره يفرض مطالب كبيرة على المهارات الفنية والإدارية رفيعة المستوى، وهي مهارات يكون توافرها محدودا في العادة.

ويجري التشديد على إدماج التدخلات المتصلة بإدارة الموارد الطبيعية ضمن أنشطة التنمية الشاملة، وينطبق هذا على برامج الإغاثة وإعادة التأهيل. ولئن كان من الضروري أن يتسم تحديد الأهداف طويلة الأجل للبرامج الأخيرة بالمرونة اللازمة، فمن الأمور الحاسمة أن تدرج الأهداف وخطط الأنشطة ذات الوجهة الإنمائية في تلك البرامج في أقرب وقت ممكن. وينبغي أن تضم هذه الأنشطة، على النحو المعتاد، بعض مقترحات بشأن إدارة الموارد الطبيعية، وهي مقترحات ينبغي أن تصمم بحيث تتيح في أدنى الحدود التخفيف من تدهور الموارد الطبيعية للبلدان المضيفة، إلى جانب الاستجابة للاحتياجات المتغيرة للفئات السكانية المستهدفة. كما يجري التأكيد على توسيع نطاق القدرات والمهارات على المستوى الميداني من أجل الاستجابة للاحتياجات الموضعية، وذلك فيما يتعلق بتخطيط التدخلات وتنفيذها. ولكن لوحظ أيضا ندرة هذه الموارد.

ويوصى بإتباع نهج شامل وليس تنفيذ خليط من الأنشطة المجزأة. غير أن الدراسات والاستعراضات قد أبرزت أن الأهداف المفرطة في الطموح من حيث نطاق التغطية ومستوى التعقد، قد أدت إلى شعور المستفيدين بالإحباط وإلى إحجام السلطات الحكومية النظيرة عن المشاركة. ولذا فإن الأهداف ثم الإنجازات الأكثر تواضعا التي تتوخى غايات أكثر واقعية تعد جديرة بالثناء في حد ذاتها لأنها تتجنب خطر بعث آمال يتعذر تحقيقها. ويتيح ذلك أيضا تجنب الاحتمالات الخطيرة بنفس القدر المتمثلة في التسبب في زيادة تدهور الموارد الطبيعية، وإلحاق خسائر إضافية بالإنتاج المحصولي، الأمر الذي يؤدي في نهاية المطاف إلى تضاؤل الأمن الغذائي لأفقر السكان.

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

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها

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

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

الموظفان المسؤولان عن الوثيقة هما:

مدير قسم التقييم: W. Kiene رقم الهاتف: 6513-2029

موظف التقييم: J. Brown رقم الهاتف: 6513-2223

الرجاء الاتصال بأمين الوثائق إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال **المجلس التنفيذي** أو استلامها وذلك على رقم الهاتف التالي: (6513-2641).

معلومات أساسية

١- ساند **برنامج الأغذية العالمي** منذ نشأته المشروعات الرامية إلى مساعدة السكان على حماية الموارد الطبيعية أو تنميتها أو استخدامها بشكل أفضل. ويجري في الوقت الراهن تنفيذ نحو ٣٤ تدخلا يساندها **البرنامج** في مجال الموارد الطبيعية، تقدر تكلفتها الكلية بالنسبة **للبرنامج** بنحو ٤٠٠ مليون دولار[١]. وقد ركزت أغلبية هذه الأنواع من المشروعات، من الناحية الجغرافية، على المناطق الفقيرة والحدية حيث يعد تدهور البيئة ظاهرة واضحة – أو حيث يكون آخذا في التحول إلى ظاهرة واضحة – وحيث يعاني معظم السكان من انعدام الأمن الغذائي. والروابط بين الجوع والفقر وتدهور البيئة روابط جلية الوضوح: إذ أن فقراء الريف لا يتاح لهم عادة إلا استغلال مساحات ضئيلة من الأراضي، وهي أراض لا يملكونها في كثير من الأحيان؛ كما تكون تربتها في معظم الأحوال تربة هشة، وغير منتجة إلا بصورة حدية، ولا يستطيع المزارعون توفير إلا القليل من المدخلات، من حيث وسائل تحسين الإنتاج – بما في ذلك الأسمدة، والتكنولوجيات أو المعدات الحديثة. والواقع أن هؤلاء المزارعين الفقراء لا يملكون خيارا سوى الإفراط في استغلال أراضيهم مما يحد بقدر إضافي من إنتاجيتها ومن مصادر رزقهم، فتتفاقم بالتالي احتمالات تعرضهم للجوع، بل للمجاعة.

٢- وبالنظر إلى هذه الروابط، تم افتراض أنه يمكن، أو ينبغي، أن تكون هناك صلة بين توفير المعونة الغذائية والحد من تدهور البيئة ومن وطأة الفقر. وينبغي أن تستخدم المعونة الغذائية لأغراض التنمية المستدامة في قطاع الموارد الطبيعية لتنفيذ أنشطة مساندة مثل صون التربة والمياه، وإعادة التحريج، وهي أنشطة من شأنها أن تؤدي إلى زيادة الإنتاج الزراعي وبالتالي تحسين الأمن الغذائي الأسري. وكان هذا هو الدافع الأساسي الذي يسوغ تقديم المعونة الغذائية إلى مشروعات إدارة الموارد البيئية والطبيعية، بالرغم من أن هذا الدافع لا يتم التصريح به أو البرهنة عليه في أحيان كثيرة.

٣- وكانت الروابط بين المعونة الغذائية والموارد الطبيعية قاصرة في البداية على مشروعات البرنامج الإنمائية. وفي تلك الأثناء، كانت مفاهيم ربط الإغاثة بالتنمية والعكس، أي ربط التنمية بالإغاثة، تكتسب مزيدا من الوضوح، ودخلت في دائرة النقاش أيضا الاعتبارات المتصلة بالموارد الطبيعية. والخبرات التي اكتسبت مؤخرا في إطار عمليات الطوارئ الممتدة قد حملت بعض المنظمات الثنائية والدولية إلى النظر في الروابط المحتملة، فحاولت أن تدرج في عملياتها أنشطة إنمائية أو تأهيلية تتصل بإدارة الموارد الطبيعية. وبالمثل، بذلت في بعض البرامج طويلة الأجل للإغاثة من الكوارث البيئية محاولات لتصميم مشروع إنمائي أو تأهيلي بطريقة تتيح له أن يتكيف أو أن يطوع، عند الاقتضاء، ليلبي الاحتياجات الغوثية أو الطارئة.

(١) جميع القيم النقدية محسوبة بدولارات الولايات المتحدة الأمريكية.

هدف الاستعراض

٤- الغرض من هذا الاستعراض الموجز هو استخلاص الدروس المستفادة من خبرة **البرنامج**، والإسهام في إعداد **البرنامج** للمبادئ التوجيهية التشغيلية الخاصة بتصميم وتنفيذ الأنشطة في مجال الموارد الطبيعية. ويستكمل هذا الاستعراض الموجز، ويعتمد على، عدة جهود بذلتها مصلحة العمليات، وقسم الاستراتيجية والسياسات، ومكتب التقييم في **البرنامج**، وتلك الجهود هي: استعراض مكتبي لنحو ٣٠ وثيقة تقييم تتناول مشروعات ساندها **البرنامج** في مجال الموارد الطبيعية، واستعراض للمؤلفات المتاحة في مجال الموارد الطبيعية، و ١٠ دراسات حالة لمشروعات ساندها **البرنامج** في مجال الموارد الطبيعية نفذت بمساعدة من مركز الاستثمار في **منظمة الأغذية والزراعة**، ومشروع مبادئ توجيهية عن "رصد المشروعات القائمة على المشاركة في مجال الموارد الطبيعية"، استناداً إلى الخبرات المكتسبة من المشروعات التي يساعدها **البرنامج** في إثيوبيا، والهند، وسورية، ونشاط مشترك بين **البرنامج** و **مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين** يتمثل في وضع مبادئ توجيهية بيئية للعمليات الخاصة باللاجئين وحالات الطوارئ.

الدروس المستفادة

١: معرفة أكثر دقة باحتياجات السكان في مجالي مواجهة الجوع والأمن الغذائي للاسترشاد بها في تخطيط وتنفيذ أنشطة المساعدات الغذائية الرامية إلى معالجة مشكلات الموارد الطبيعية التي يواجهها الفقراء الجوعى

٥- تشير ولاية **البرنامج** إلى أن الجوع وانعدام الأمن الغذائي على المستوى الأسري هما الشاغلان الرئيسيان **للبرنامج** وذلك إلى جانب أن الاستراتيجية والإطار الغذائيين الشاملين للبلد الذي يتلقى المساعدة ينبغي عادة أن يؤخذا أيضاً في الاعتبار. غير أن وثائق المشروعات نادراً ما تتضمن، كما أفادت دراسات الحالة وعمليات التقييم، تحليلات هادفة لأوضاع الأمن الغذائي على مستوى الأسرة ولكيفية ارتباط هذه الأوضاع بالسياسات الوطنية. ونادراً ما تتضمن المسوغات أو تحليلات المشكلات تفصيلات كافية لقضايا الأمن الغذائي أو لأوضاع الدخل الأسري، أو للآليات التي يلجأ إليها السكان لمواجهة الأزمات، كيما يتسنى تحديد المؤشرات التي تتيح رصد قضايا الأمن الغذائي.

٦- وبالمثل، لا يكون من الواضح بقدر كاف في كثير من الأحيان إلى أي مدى ستسهم، أو ينبغي أن تسهم، الأنشطة البرنامجية في تحقيق الأمن الغذائي الأسري من ذلك مثلاً، أن دراسة الحالة الخاصة بالمشروع كينيا ٤٦١٦ – "دعم النشاطات الحرجية"، قد خلصت إلى أن المستفيدين لم يكرسوا في المتوسط سوى ٤٠ يوما في السنة لأنشطة المشروع، مما يوفر للأسرة ١٢٠ كيلوغراماً من الذرة، و ٩,٦ كيلوغرام من الفاصوليا، و ٣,٦ كيلوغرام من الزيت النباتي، وهي مقادير لا تقدم أي إسهام ذي بال في الأمن الغذائي الأسري. وبالمثل، لاحظت الدراسة التي أجريت في مالي أن المعونة الغذائية المقدمة من خلال المشروع لم تضمن توافر الحد الأدنى السنوي المقبول من الأغذية التي يتراوح مقدارها بين ٢٠٠ كيلوغرام – ٢٢٠ كيلوغراماً للفرد في كل أسرة في السنة. غير أن بلوغ الأمن الغذائي الكامل أو تحقيق الاكتفاء الذاتي من الغذاء لا يندرجان ضمن الأهداف الأساسية قصيرة أو طويلة الأجل لجميع المشروعات التي يساعدها **البرنامج**. فالإسهام في الأمن الغذائي الأسري في الأجل القصير من خلال توفير حصص غذائية يعد إنجازاً جديراً

بالثناء، كما أن إسهاما في زيادة مستويات الدخل الأسري ومستويات الاكتفاء الذاتي من الغذاء قد يكون هدفا مقبولا طويل الأجل ضمن سياق محدد.

٧- وتنوه دراسة الحالة الخاصة بالمشروع سورية ٢٤١٨ (التوسع الثالث) – "تقديم المساعدات لتنمية الغابات"، بالتغيرات التي تتحقق في أحيان كثيرة من خلال إتباع نهج الأشغال العامة في أنشطة المعونة الغذائية. إذ يلاحظ التقرير أنه بالرغم من أن المشروع حقق نجاحا نسبيا في معالجة نقص الأغذية على المستوى الأسري في الأجل القصير، فإن "... الأمن الغذائي طويل الأجل لم يتحسن بل ربما أصبح أشد هشاشة من جراء التغييرات الاقتصادية الهيكلية التي يجري إدخالها ببطء على اقتصاد سورية القائم على التخطيط". والواقع، أن الحالة الراهنة في سورية قد تكون بالفعل انعكاسا للمشكلات الملازمة لأي برنامج للتكيف الهيكلي أكثر من كونها آثارا لمشروع للمعونة الغذائية، وهو مشروع ربما كان يسهم بقدر معين في التخفيف من الآثار السلبية للتكيف الهيكلي.

٨- غير أن إحدى الدراسات أوضحت أن بالوسع تحقيق المزيد من الإنجازات في ظل ظروف معينة. ففي المشروع غواتيمالا ٢٥٨٧ – (التوسع الأول) "الأنشطة الخاصة بصيانة التربة وبالزراعة والحرجية في المناطق المحرومة"، يفيد التقرير أن تدابير صون التربة وأنشطة الإرشاد المنفذة في إطار المشروع قد أسفرت عن تحقيق الاكتفاء الغذائي الذاتي في الأغذية الأساسية المخصصة للاستهلاك الأسري في أغلبية المجتمعات المحلية التي تمت زيارتها. ذلك أن هذه التدابير الرامية إلى صون التربة قد رفعت إنتاجية الرقع الزراعية الأسرية بقدر كاف. كما أن بناء مرافق ري صغيرة قد ولد فيما يبدو فوائض كبيرة أسهمت عند بيعها في السوق في زيادة الأصناف التي تضمها تشكيلة الأغذية الأسرية وفي تحسين جودتها.

٢: يتعين على الحلول التي توفرها المشروعات أن تتخذ من احتياجات المستفيدين نقطة انطلاقها: فالجوع والفقر هما المؤشران اللذان يستوجبان التدخل بتقديم المساعدات الغذائية

٩- في مشروعات إدارة الموارد الطبيعية التي تقدم لها مساعدات غذائية، من الناحية التقليدية، استخدمت النهوج التالية: الدعم المالي للنهج الذي تتبعه الحكومات المضيفة؛ والنهج القائم على مشاركة المجتمعات المحلية؛ ونهج إدارة مستجمعات المياه الذي يقوم على استراتيجية أكثر شمولا في التعامل مع المشكلات والتدخلات. وقد أشارت عمليات التقييم السابقة وعدة دراسات حالة إلى أن من القضايا الهامة في هذا الصدد الافتقار إلى الفهم الكامل للأوضاع الاجتماعية والمادية التي يعيش المستفيدون في ظلها وكذلك للتحليلات الخاصة بمشكلات الحصول على الأغذية وأسبابها وسبل حلها.

١٠- وقد أسفر هذا الوضع عن اتجاه يميل إلى معالجة الأغراض بدلا من معالجة الأسباب (وإن كان يجدر ملاحظة أن المعونة الغذائية لا تحتكر وحدها هذا القصور). من ذلك مثلا، أن دراسة الحالة الخاصة بالمشروع مصر ٣٢١٤ – "تنمية الأراضي واستيطانها"، قد لاحظت وجود اهتمام محدود باحتياجات الأمن الغذائي للسكان المعنيين، وقصور التصور الفكري لقضايا إدارة الموارد الطبيعية أو للعناصر البيئية التي تنطوي عليها التطويرات المقترحة. ولم يكن هناك اعتراف يذكر بالزراعة المروية من حيث هي نظام زراعي أو من حيث ارتباطها بإدارة الموارد الطبيعية: السكان، والتربة، والمياه. والأرجح أن هذا النهج ضيق النطاق الذي توخاه هذا المشروع قد أدى إلى إغفال عدة تدخلات تكميلية تعد ضرورية لإنشاء اقتصاد ريفي محلي، من بينها الائتمان، والإرشاد، وتنمية البنيات الأساسية السوقية والاجتماعية.

٣: يتعين تحديد الدور المنوط بالمعونة الغذائية في تلبية الاحتياجات المتعلقة بإدارة الموارد الطبيعية تحديدا أكثر دقة، لا أثناء عملية التصميم فحسب بل خلال التنفيذ أيضا لضمان توفير "الغذاء مقابل العمل" وليس توفير "العمل مقابل الغذاء"، وهو الخطر الذي تنطوي عليه البرامج القائمة على فكرة "فلتجعلهم يعملون"

١١- في سياق مشروعات إدارة الموارد الطبيعية، تقدم المعونة الغذائية في الوقت الراهن لواحد أو أكثر من الأغراض التالية:

(أ) بوصفها بديلا للدخل من أجل مساعدة المستفيدين على اجتياز الفترة السابقة على حصاد أول محصول محسن أو على مساعدة السكان أثناء بداية الأنشطة المدرة للدخل؛ ومن أمثلة هذه المشروعات مشروعات التوطين، وتلك الموجهة لخدمة العائدين لديارهم؛

(ب) بوصفها حافزا يشجع المستفيدين على المشاركة في أنشطة التحسين المنفذة في حيازاتهم أو في الأراضي مشاعة الملكية؛ مثل، مشروعات صون التربة والمياه؛

(ج) بوصفها عنصرا يدخل في سداد أجور العمال المؤقتين الذين يستعان بهم لتنفيذ أشغال البنية الأساسية كثيفة العمالة: وتعالج المعونة الغذائية في هذه الحالة إما انعدام الأمن الغذائي الموضعي المزمن أو توفر وسيلة لتحويل الدخل؛ ومن أمثلة هذه المشروعات مساعدة الأنشطة الحرجية في سورية؛

(د) بوصفها دعما ماليا للحكومات وذلك عندما تستخدم المعونة الغذائية كعنصر مكمل أو بديل لأجور الموظفين أو العمال الحكوميين؛ مثل المساعدات التي يقدمها **البرنامج** إلى مشروعات الغابات في الهند؛

(هـ) بوصفها بديلا للميزانيات الإنمائية الحكومية فيما يتعلق بتوفير مساهمات غير غذائية محدودة من خلال توليد الأموال؛ ومن الأمثلة على ذلك المشروعات المنفذة في الهند وسورية.

١٢- ويعد تحليل دور المعونة الغذائية حاسما في كثير من الأحيان لنجاح المشروع من حيث تحقيقه لكل من هدفي الأمن الغذائي وإدارة الموارد الطبيعية. ولئن كان هذان الهدفان يتوافقان من الناحية النموذجية، فكثيرا ما يحدث أن تصبح الاحتياجات الغذائية ثانوية بالقياس إلى نطاق وأهداف إدارة الموارد الطبيعية. غير أن هذه الأهداف قد تصبح بدورها محدودة أو قاصرة بسبب الحاجة الظاهرة إلى توفير موارد غذائية للسكان الجوعى. وربما تكون النتيجة الصافية بالتالي هي تعذر تحقيق هدف الأمن الغذائي وكذلك هدف إدارة الموارد الطبيعية تحقيقا مجديا.

١٣- وربما كان جزء من المشكلة يكمن في القيود – الفعلية أو المتصورة – التي تكتنف دور المعونة الغذائية بوصفها موردا إنمائيا. فما لم تحول هذه المعونة إلى نقود لن يتسنى استخدامها لشراء إمدادات إضافية أو لتوظيف أخصائيي المساعدة الفنية على النطاق المطلوب لإسداء العون لمشروعات العمل التي تكون كبيرة في أحيان كثيرة أو للإشراف عليها. وبالمثل، تميل كثير من أنشطة "الغذاء مقابل العمل" إلى اجتذاب عمال غير مهتمين بالأهداف المتوخاة (فالذين يحتاجون إلى الأغذية ويتوافرون للعمل لا ينتمون بالضرورة إلى المجتمع المحلي الذي سيستفيد من الأصول التي يجري إنشاؤها). وقد يوجد أيضا ميل إلى النظر للأنشطة على أنها قضية كمية خالصة، أي أن الاتجاه قد يكون هو "فلتجعلهم يعملون"، من أجل إيصال المعونة الغذائية إلى أكبر عدد ممكن. ويعد هذا مظهرا شائعا بوجه خاص في مشروعات الطوارئ وإعادة التأهيل، ويؤدي في أحيان كثيرة إلى إضعاف الاهتمام بمراقبة الجودة والصيانة.

١٤- وفي المشروعات الواسعة للغاية التي يساعدها **البرنامج** في مجال صون التربة والمياه في إثيوبيا وإريتريا (وهو أكبر برنامج تسانده المساعدات الغذائية في أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى)، لا ينفذ سوى قدر ضئيل جدا من أعمال الحماية والصيانة بعد البناء. إذ يسمح للحيوانات المستأنسة بأن ترعى طليقة في أراضي المصاطب ذات الجدران

الصخرية. وقد دمرت الحيوانات هذه الجدران وأزالت منها أي غطاء نباتي متجدد. وقد أضعف هذا من قدرة تلك الإنشاءات على الاحتفاظ بالتربة والمياه، وأدى أحيانا إلى زيادة درجة التعرية بتركيزه لمياه الجريان السطحي بمحاذاة الجدران التي فتحت فيها الثغرات. ويسفر هذا في نهاية المطاف عن انخفاض إنتاج المحاصيل، ومن الواضح أن الأمن الغذائي طويل الأجل يتدهور بذلك في الواقع بدلا من أن يتحسن.

١٥- ومن القيود الشائعة الأخرى الطبيعة الانتقالية للتدخلات الإنمائية التي تساندها المعونة الغذائية والتي قد لا تنفذ عادة إلا لفترات محدودة. ويصادف هذا في أحيان كثيرة أثناء مرحلتي الطوارئ وإعادة التأهيل، وذلك أساسا بسبب قصر أجل التمويل. كما أن عدم اكتمال الأشغال والنقص الشائع في الموارد (وكذلك في اهتمام الجهات المانحة ومديري المشروعات والمشاركين فيها) أمور قد تقوض الجهود المبذولة ولعلها قد تسمح أيضاً باستمرار تدهور الموارد الطبيعية، بل بتسارع معدلاته. ويتضح من دراسة الحالة الخاصة بمشروع إعادة التوطين في مصر أن هناك احتمالاً خطيراً لأن تكون أشغال الري مفتقرة إلى مقومات الاستدامة؛ ذلك أنه إذا تم سحب المعونة الغذائية أو التمويل الحكومي للعمليات والصيانة أو كليهما معاً فمن المرجح أن تتعرض منشآت الري للانهيار.

١٦- وقد طرحت دراسة الحالة الخاصة بالمشروعين اللذين يساعدهما **البرنامج** في غواتيمالا: المشروع غواتيمالا ٥٣٦٠/عاجل – "مساعدة العائدين والنازحين والمحتاجين في أعقاب الحرب"، والمشروع غواتيمالا ٢٥٨٧ (التوسع الأول) – "الأنشطة الخاصة بصيانة التربة وبالزراعة الحرجية في المناطق المحرومة"، بعض القضايا والأسئلة المثيرة للاهتمام بشأن دور المعونة الغذائية. فقد أفادت الدراسة، أولا، أنه قد تم تعزيز "القدرة الغريزية على اغتنام الفرص" لدى المستوطنين، أي أن مشاركتهم كانت تعزى لتوافر المعونة الغذائية وليس لأي اقتناع بخيارات الأنشطة وأولوياتها. إذ قدمت المعونة الغذائية نظير تنفيذ أنشطة إنمائية على مستوى المجتمع المحلي، استناداً إلى مبدأ "الغذاء مقابل العمل"، في وقت ربما كان المستوطنون سيكرسون فيه جهودهم لتطوير أنشطتهم الإنتاجية الخاصة.

١٧- وفي المشروع غواتيمالا ٢٥٨٧ – (التوسع الأول)، نُظر إلى المعونة الغذائية بوصفها حافزاً يشجع المزارعين على تنفيذ أنشطة لصون التربة – إذ وزعت الحصص الغذائية لتعويض المزارعين عن الوقت الذي كرسوه لتلك الأنشطة، وهو وقت كانوا سيخصصونه لولا ذلك للاشتغال بأعمال غير زراعية. وعليه، فإن المعونة الغذائية تتيح للمزارعين أن يستحدثوا نظما إنتاجية أكثر استدامة في مزارعهم، كما أنها تخفف من تأثيرات تربية الحيوان في الأراضي الفقيرة بالمناطق المجاورة (التعرية والملوحة). كما لاحظت الدراسة أن تقدير المزارعين للمعونة الغذائية يعتمد على مستويات دخلهم. غير أن التقرير حذر من المشروعات التي تسعى إلى "إضفاء الطابع المؤسسي على زراعة الكفاف" – وذلك عندما تستخدم المعونة الغذائية بطريقة تعوق المزارعين عن اللجوء إلى خيارات أفضل، مثل تنويع المحاصيل أو الاشتغال بعمل غير زراعي.

٤: كثير من الافتراضات التي ترتكز عليها البرامج الحكومية لتنمية الموارد الطبيعية لا تؤدي بالضرورة إلى الاستخدام الأمثل للمساعدات الغذائية

١٨- يُشترط في التدخلات التأهيلية والإنمائية التي يساعدها **البرنامج** أن تصمم بحيث تدعم البرامج الحكومية أو أن تشكل جزءا منها. وبالتالي، فإن الأهداف طويلة الأجل للمشروعات التي تتلقى مساعدات في صورة معونة غذائية ينبغي أن تكون مكملة للسياسات والغايات الحكومية. وقد يكون هذا النهج سليما، ولكنه لا يوفر بالضرورة التفصيلات والمواصفات المطلوبة لما ستحققه المساعدات الغذائية بالفعل، أي للأهداف المتوخاة من تقديم مساعدات **البرنامج** ضمن إطار البرنامج الشامل.

١٩- غير أن الافتراضات التي توضع على أساسها السياسات الحكومية قد لا تكون سليمة على الدوام، أو حتى لو كانت هذه الافتراضات سليمة وقت التصميم الأصلي للمشروع، فإن بعضها قد يفقد سلامته ووجاهته مع تغير الأوضاع والظروف. من ذلك مثلا، أن كثيرا من المشروعات الحرجية التي تتلقى معونات حكومية وخارجية قد استندت إلى تصورات خاطئة عن حماسة السكان للمشاركة في مبادرات حرجية "اجتماعية" أو "محلية". وثمة أمثلة عديدة على هذا النوع من المشروعات في آسيا خلص بشأنها **البنك الدولي** في تقييم أجراه، بعد أن استثمر نحو ١,٥ مليار دولار في مشروعات حرجية "اجتماعية" في ذلك الإقليم بين عام ١٩٧٩ وعام ١٩٩٠، إلى أن استثمارات **البنك** لم تسفر عن تأثير يُذكر على القطاعات الحرجية المعنية (وبالتالي على السكان المعنيين). وفي الهند، ساند **البرنامج** أيضاً في البداية بعض "البرامج الحرجية الاجتماعية" وهي برامج لم تحقق، كما هي الحال في الأماكن الأخرى، نجاحا كبيرا. وقد تم في آونة أقرب عهداً تعديل النهج المتبع واعتمدت الحكومة الآن برنامج "الإدارة الحرجية المشتركة" الذي يحظى في الوقت الحاضر بدعم عدة جهات مانحة من بينها **البرنامج**. ولكن ليس من الواضح بعد ما إذا كان النهج الجديد سيكون أكثر نجاحا من البرامج "الحرجية الاجتماعية". وتصمم المشروعات التي يساعدها **البرنامج** بحيث تسدي العون للقبائل التي تقطن الغابات، غير أن مدى ملاءمة نهج المشروع يعتمد اعتماداً واضحاً على ما إذا كانت مفاهيم الإدارة الحرجية المشتركة تعد في ذاتها سليمة أو ملائمة. وفي الوقت الراهن لاتزال هذه المسائل محل بحث، ومن الواضح بالتالي أن المنافع التي ينتظر أن تعود على أفراد هذه القبائل ليست مؤكدة حتى الآن.

٥: يتعين أن تكون عملية تحديد الفئات المتوخى خدمتها عن طريق المساعدات الغذائية وما ينشأ عنها من منافع عملية دينامية ترتبط بمواقع محددة وأن تطرح الأسئلة الحاسمة التالية: من يحصل على الأغذية؟ ومن يستفيد بمنافع المشروع؟ وهل هم نفس الأشخاص؟ وهل تسنى الوصول إلى أشد السكان فقراً؟

٢٠- في جميع التدخلات التي تتلقى مساعدات غذائية يُعد توجيه المعونة الغذائية وتوجيه المنافع قضيتين حاسمتين وإن كانت كل قضية منهما مستقلة قائمة بذاتها. فمع تضاؤل الاحتياجات المباشرة يصبح من الأصعب الوقوف على تلك الجيوب من السكان التي لاتزال تعاني من انعدام الأمن الغذائي والوصول إليها. وقد صُممت في الماضي كثير من مشروعات إدارة الموارد الطبيعية التي يساعدها **البرنامج** بحيث تغطي بلداً بأسره، أو مناطق جغرافية كبيرة مُحددة تحديداً فضفاضاً. وقد نُفذت كثير من المشروعات التي يشملها هذا الاستعراض بوصفها مشروعات وطنية متعددة الأغراض، لم يكرس فيها اهتمام يذكر للمضي في التحديد الأدق للمناطق التي تعاني عجزاً غذائيا أكبر والتركيز عليها، أو للمناطق التي تعاني الأسواق الغذائية فيها من قصور الأداء. ويحاول **البرنامج** بصورة متزايدة ألا يتوجه إلا إلى المناطق الجغرافية المعروفة بعجزها الغذائي أو المناطق التي حُددت بوصفها هشة الأوضاع، وأن يركز جهوده وموارده على تلك المناطق.

٢١- والتوجه لخدمة أشد السكان فقرا وتأثرا بهشاشة الأوضاع، وإيلاء مزيد من العناية لقضايا الجنسين قد صادفا أحيانا عدم استعداد الحكومات إعطاء الأولوية المطلوبة لهذه القضايا. وعليه، فإن وثائق المشروعات لا تحتوي أحيانا إلا على بيانات ذات طابع عام بشأن تلك القضايا التي يتم إغفالها بعد ذلك أثناء تنفيذ المشروعات. ويتعين على **البرنامج** أن يركز بقدر أكبر، أثناء تصميم المشروعات، على إجراء تقديرات أولية للاحتياجات وعلى إدماج آليات المتابعة اللازمة ضمانا لحصول قضايا التوجه إلى الفئات المستهدفة على العناية الكافية طوال تنفيذ المشروع.

٢٢- وتقترح أحيانا مفاهيم "المشروعات أو الأنشطة ذاتية التوجيه"، التي يتم فيها تحديد الفئات المعنية من جانب المستفيدين أنفسهم، كوسيلة لضمان ألا يشارك في المشروعات التي تحصل على مساعدات غذائية سوى أشد السكان فقرا. غير أن هذه المفاهيم لا تعد سليمة فيما يبدو إلا في حالات قليلة للغاية: كما هي الحال في بنغلاديش مثلا حيث يؤدي فيما يبدو دفع الأجور بالمعونة الغذائية وبوجه خاص في صورة قمح إلى استبعاد جميع الفئات الأخرى من السكان باستثناء

أشدهم فقراً. ولكن ثمة بلدان كثيرة أخرى تعد فيها فرص العمل ضئيلة ويتمتع فيها أي أجر نقدي تقريبا، بل الحصة الغذائية ذاتها، بجاذبية كبيرة ولذا فإن تطبيق أي مفهوم يقوم على "التحديد الذاتي للفئات المعنية" يصبح أمراً مشكوكاً فيه. وهذه هي الحالة مثلاً في إثيوبيا والهند وكمبوديا، حيث تكون فرص العمل بالغة الضآلة، وبالتالي، فإن أنشطة "الغذاء مقابل العمل" لا تجتذب بالضرورة أفقر الفئات وحدها. والواقع، أن هذه الأنشطة لا تصل بالضرورة إلى أفقر الأسر، التي ربما تكون أقل الأسر قدرة على المشاركة في أنشطة "الغذاء مقابل العمل"؛ من ذلك مثلاً، أن النساء اللاتي تعلن أسرهن ينهضن في أحيان كثيرة بوظائف عديدة أخرى، من بينها الطهي ورعاية الأطفال، مما يجعلهن غير قادرات على الانضمام إلى مشروع "للغذاء مقابل العمل"، في حين أن الأسر الأقل فقراً والأقل معاناة من انعدام الأمن الغذائي والتي تضم أكثر من فرد راشد واحد تكون قادرة على المشاركة الكاملة.

٢٣- وفي البلدان الآسيوية بوجه خاص، مثل بنغلاديش وباكستان، تُطرح مسألة كيفية الوصول بصورة فعالة إلى الفقراء المعوزين المحرومين من الأراضي أو غيرها من الأصول الإنتاجية. وكيما يكون المشروع ناجحا في توجيه المعونة الغذائية، فإن المجموعة المقصودة قد يتم تشغيلها في مشروعات الأشغال العامة أو في أراض يملكها أناس آخرون. ولكن، من غير المرجح أن تكون تلك المجموعة هي المستفيدة المباشرة أو الرئيسية من الأصول التي يخلقها المشروع. وفي كينيا أيضاً، كان أفراد المجتمعات المحلية في المناطق القاحلة وشبه القاحلة هم المستفيدون بالفعل من المعونة الغذائية من خلال مشاركتهم في أنشطة المشروع. بيد أن دراسة الحالة وجدت أن معظم المنافع المتحققة فيما يتعلق بتحسين الأراضي بفضل الأنشطة الحرجية التي تلقت معونة غذائية قد آلت إلى قادة المجموعات وزعماء المجتمعات المحلية. وفي الهند، بذلت مصلحة الغابات جهودا ضخمة لتركيز جهودها، وراعت توجيه كل من المعونة الغذائية والأموال المولدة على أساس جغرافي صوب خدمة أشد المناطق فقراً، ولكن دراسة الحالة لاحظت،"... أنه ليس هناك ما يوضح أن المنافع قد توزعت على نطاق أوسع أو بصورة أكثر إنصافا داخل القرى". وفي مالي، لا يُستبعد أي فرد على مستوى المجتمع المحلي من المشاركة في برامج المعونة الغذائية. غير أن هذا النهج الشامل قد يكون من الأسباب التي جعلت المجموعات التي تعاني حقاً من انعدام الأمن الغذائي غير قادرة على تحقيق مكاسب كافية لتحسين حالة أمنها الغذائي الأسري.

٢٤- وفي مصر، بالرغم من أن أشد الفئات فقراً ظلت تتدرج في عداد المشتركين، فإن فئات أخرى فقيرة في المنطقة المعنية أصلاً، من بينهم أبناء النوبة والرعاة والصيادون، لم تشارك مشاركة كاملة، سواء لأنها لم تجد حزمة التدابير المتعلقة بالتوطن جذابة بقدر كاف أو بسبب فتور حماسها. وبالرغم من أنه قد تبين في وقت لاحق أن الافتراض الأساسي الذي ذهب إلى أن جميع الفئات تملك خلفية زراعية كان افتراضا خاطئا، فمن الواضح أنه بغير بدائل إنتاجية أخرى فإن هذه الفئات الأخيرة ستظل من بين أشد الفئات فقرا في البلد، وستستمر في إحداث تدهور بيئي في المناطق المجاورة.

٢٥- ومن الواضح أن تلك قضية مهمة **للبرنامج**، خاصة وهو يحاول أن يخدم ويساعد من ينتقلون من حالة الطوارئ إلى نمط إعادة التأهيل. وتحقيقا لهذه الأهداف، فمن الجوهري في أدنى الحدود إجراء تحليلات دقيقة ومتواصلة للسكان ومشكلاتهم واحتياجاتهم وقدراتهم. ويجب أن تخضع أنشطة المشروع المقترح للتمحيص بقدر متساو وذلك من حيث جدواها الفنية والاجتماعية والاقتصادية. وينبغي أن تستند هذه التحليلات إلى الاعتراف بالطبيعة المتغيرة للأوضاع وبالتالي إلى ضرورة التحلي بالمرونة اللازمة.

٦: تتطلب الاستدامة إتباع نهج شامل في تخطيط وتنفيذ المساعدات الغذائية المقدمة للسكان الجوعى وقليلي الموارد

٢٦- ويتطلب تحقيق تأثير دائم من خلال التدخلات التي تحظى بمعونة غذائية إتباع نهج شامل ومتكامل. وسيكون من الضروري في هذا الصدد توافر الدعم الفني والمدخلات غير الغذائية، بالإضافة إلى الشركاء المنفذين الحكوميين الذين يمكن الاعتماد عليهم. وتسلط دراستا الحالة الخاصتان بمشروعات مصر والهند الضوء على بعض القضايا الرئيسية

المشتركة بين معظم المشروعات التي شملها الاستعراض، ألا وهي أن من العوامل التي تسهم في استمرارية مشروعات إدارة الموارد الطبيعية مدى حساسيتها للجوانب الشاملة للتنمية المستدامة، وللعوامل التالية على وجه التحديد:

(أ) قيام المجتمعات المحلية بحماية المناطق الحرجية وإدارتها إدارة مستمرة: وستكون هذه المهمة ناجحة بقدر ما يتسنى تنفيذ نهج الشراكة المقترح تنفيذاً ناجحاً؛

(ب) توفير فرص بديلة للعمل وتوليد الدخل، وخاصة لصالح النساء؛

(ج) إنشاء آليات لحل مشكلات المساواة والصراع؛ وتتصل هذه القضية أيضاً بتحسين دور النساء في الإدارة واتخاذ القرار.

٢٧- وفي المشروعات التي تركز على أنشطة إعادة التوطين، والانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة إعادة التأهيل، تتطلب استدامة التدخلات الجارية بذل جهود لتقييد مدة مرحلة الإغاثة ولانطلاق أنشطة الإغاثة أو التنمية في أقرب فرصة ممكنة – أي حالما تسمح بذلك الظروف الخارجية. ويتطلب هذا أيضاً بطبيعة الحال إنشاء إطار كفء، يشمل بوجه خاص الترتيبات المؤسسية اللازمة، ضماناً لاستمرارية المساعدات المالية والفنية.

٢٨- وفي أحيان كثيرة يوجد احتمال كبير لأن يسهم اللاجئون أثناء إقامتهم بالمخيمات في التدهور البيئي للموارد الخاضعة للملكية العامة وفي الإسراع بمعدلاته. وهناك حاجة عاجلة إلى إدماج التدابير الرامية إلى الحد من تدهور الموارد في أنشطة إعادة تأهيل اللاجئين والعائدين. وينبغي أن يحاول **البرنامج** (**ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين**) ضمان ألا تتعرض قاعدة الموارد الطبيعية التي يحتاج إليها السكان المضيفون للتدمير في غمار عملية تقديم المساعدات الإنسانية.

٢٩- واستدامة الأصول المقامة وقدرة المشتركين على صيانتها تعتمدان بطبيعة الحال على السلامة الفنية لتلك الأصول، ومدى ملاءمتها لاحتياجات السكان. ويعتمد هذان العاملان بدورهما على نوعية المساعدة الفنية المقدمة وعلى حجمها ومدتها.

٧: تستطيع المساعدات الغذائية أن تسهم في حل مشكلات الموارد التي تواجه الفقراء الجوعى بأكثر السبل فعالية إذا تم إدماجها في برامج أخرى

٣٠- من النتائج التي أبرزها استعراض عمليات التقييم السابقة أن مشروعات المعونة الغذائية القائمة بذاتها تعد عادة أقل فعالية بالقياس إلى التعويل على المعونة الغذائية بقدر أكبر كسبيل للمشاركة في تمويل مشروع أو برنامج يحظى بمساهمات مؤكدة من الحكومة أو من جهات مانحة أخرى أو منهما معا. وقد يقتضي الأمر مساهمات أخرى خلال تنفيذ المشروع؛ وذلك مثلا، عندما تكون هناك حاجة إلى أدوات ومعدات لتنفيذ أنشطة المشروع، أو عندما تكون هناك حاجة في مرحلة لاحقة إلى توفير الائتمان بعد الانتهاء من أعمال التهيئة الأساسية للأرض. وينبغي أن يخضع التصميم الأولي للمشروع هذه الأنشطة الأخرى لاستعراض معمق وأن يضع تقديرات للمساهمات المطلوبة من الوكالات الأخرى المعنية. ويمكن أن يكون للمساهمات التي يقدمها **البرنامج** في المشروعات التي تمولها جهات مانحة أخرى تأثير مضاعف مهم، سواء بتوفير حوافز المعونة الغذائية لدعم جميع أو بعض أنشطة هذه المشروعات؛ أو بتمكين هذه المشروعات من توسيع نطاق المناطق المستهدفة، و/أو زيادة أعداد المستفيدين والأنشطة، عن طريق إتاحة الفرصة لإعادة التخصيص الداخلي للموارد بفضل الوفورات المتحققة من خلال المساهمات الغذائية المقدمة من **البرنامج** إلى المشروع.

٨: يقتضي استخدام الأغذية في حل مشكلات الموارد الطبيعية التي تواجه الفقراء توفير دعم فني متواصل في جميع المراحل وعلى كل المستويات

٣١- وصفت دراسات الحالة طائفة متنوعة من القضايا والفرص المرتبطة باختيار الأنشطة وتنفيذها. وكان من القضايا الرئيسية، المشتركة بين قرابة جميع المشروعات التى شملها الاستعراض مسألة مدى كفاية أو نقص الإشراف والدعم الفنيين فيما يتعلق بالمشروعات التي تحصل على معونة غذائية، ودور المساعدة الفنية في تيسير تحقيق هذه المشروعات لتأثير أكبر.

٣٢- ولاحظت دراسة الحالة الخاصة بمشروع إثيوبيا أن أنشطة بناء الطرق كانت مكوناً مهما يتلاءم تلاؤما جيدا فيما يبدو مع نهج الأشغال العامة المتبع في برامج "الغذاء مقابل العمل" واسعة النطاق، وعنصراً مهما في تنمية المناطق الريفية الداخلية النائية. غير أن القضايا ذات الصلة الخاصة بالجودة الفنية ومتطلبات الصيانة ما برحت تطرح نفسها بصورة متصلة خلال السنوات الإحدى عشرة الماضية. وتؤكد دراسة الحالة أن "... الطرق أو الممرات سيئة التصميم والتنفيذ ينتهي بها الأمر في أحيان كثيرة إلى التسبب في مزيد من التعرية وجعل الوصول إلى المناطق المنشودة أشد خطرا". وعلاوة على ذلك، يجعل الانخفاض في الجودة العامة الصيانة السنوية أشد صعوبة وأكثر تكلفة، ويُثني السلطات والمجتمعات المحلية عن الإشراف على الطرق ورعايتها. وكان من المتوخى أن تؤدي السدود الترابية التي تم إنشاؤها عن طريق المشروع إلى زيادة الإنتاج الزراعي من خلال الري على نطاق صغير، لكنها عانت أيضاً من نقص المدخلات والإشراف الفنيين ولم تخضع إلا لصيانة ضئيلة.

٣٣- وشمل المشروع المُنفذ في مالي إنشاء مرافق للري على مستوى القرية لتنمية زراعة البساتين. غير أن منافع المشروع كانت محدودة نتيجة نقص الأسواق. وأفاد التقرير أن هذا المشروع نموذج لمشروع قام على تصور سطحي أخفق في مراعاة جانب الطلب في معادلة الإنتاج.

٣٤- وتشجع كثير من المشروعات التي شملها الاستعراض التخطيط على المستوى الجزئي والمشروعات الصغيرة، وذلك من أجل الاستجابة لاحتياجات المجتمعات المحلية بطريقة سريعة ومرنة. ومن الواضح أن هذا هدف جدير بالثناء. ويتطلب ذلك النهج عادة تنفيذ مشروعات من النوع الإطاري الشامل. وتتضمن هذه المشروعات، بحكم التعريف، خططاً ومشروعات جزئية تخضع في وقت لاحق لمزيد من التحديد من خلال عملية تصميم ورصد مستمرة. وقد صمم مشروع "الغذاء مقابل العمل" في بنغلاديش بوصفه واحدا من هذه المشروعات الشاملة، إذ أنه يقوم على إدماج عدد كبير من التدخلات الفردية الصغيرة أو الجزئية ضمن برنامج واحد. وبالمثل، فإن مشروع إصلاح الأراضي والبنيات الأساسية الريفية الذي ينفذ في إثيوبيا، المشروع إثيوبيا ٢٤٨٨ – (التوسع الثالث) يشجع نهج التخطيط القائم على المشاركة المحلية، الذي ينبغي من خلاله إشراك المجتمعات المحلية على مستوى القاعدة السكانية في المناطق التي يستهدفها المشروع في كل مرحلة من مراحل تخطيط وتنفيذ أنشطة المشروعات الجزئية المختلفة، وذلك طيلة فترة المشروع. وقد صمم برنامج إعادة التأهيل في كمبوديا بحيث ينفذ بإتباع نهج مماثل.

٣٥- ويقوم تنفيذ هذه الخطط أو المشروعات الجزئية عادة على إشراك السلطات المحلية والموظفين المحليين للمكاتب القطرية **للبرنامج**. ويتطلب هذا، كحد أدنى، أن يتوافر التزام حقيقي من جانب الحكومات ومكاتب **البرنامج** بالعمل من خلال المجتمعات المحلية والهياكل الإدارية المحلية، وربما أيضا بالاشتراك مع **المنظمات غير الحكومية**. كما يقتضي الأمر أن يتوافر للحكومة على المستوى المحلي وكذلك للمكاتب القطرية **للبرنامج** موظفون يتمتعون بالقدرات الفنية ومهارات الرصد اللازمة. وقد تبين أن هذه الظروف لا تكون قائمة في أحيان كثيرة.

٩: إن الاكتفاء بالحديث عن النهج القائم على المشاركة قد لا يتعارض مع تحقيق الأهداف المادية ولكنه لن يتيح الوصول إلى الفقراء الجوعى

٣٦- لاحظت عدة دراسات حالة نقص المشاركة الفعالة. ففي المشروع المنفذ في الهند المشروع الهند ٢٧٧٣ – (التوسع الأول) "توفير فرص العمل عن طريق الأعمال الحرجية وتنمية القبائل في راجستان"، وجدت دراسة الحالة أنه لئن كانت مصلحة الغابات قد أظهرت قدرا كبيرا من الحماس في تطبيق أساليب معاصرة في التقدير السريع و/أو القائم على المشاركة للاحتياجات الريفية، فقد تبين أن الأمر يتعلق في بعض الأحيان بالاكتفاء بالحديث عن هذه الأساليب بدلا من إجراء مناقشات حقيقية للوقوف على الاحتياجات الفعلية للسكان". وبالمثل، أفادت دراسة الحالة الخاصة بالمشروع المنفذ في مالي: المشروع مالي ٢٢٣١ (التوسع الرابع) – "التنمية الريفية" أن "... النهج المتبع، وإن كان من المتوخى أن يقوم على المشاركة، لم يدمج تقدير الاحتياجات سواء في الإعداد الدقيق للخطط القروية أو في الاختيار الفعلي للأنشطة". ورئي أن الأنشطة التي نفذت بالفعل لا تعبر عن الأولويات المعلنة لأفراد المجموعة ولا تعالج الشواغل الحقيقية للنساء.

٣٧- ولا تقتصر هذه المشكلات على المعونة الغذائية وحدها، ولكنها مشكلات مشتركة بين كثير من البرامج الممولة خارجيا، وهي تعبر جزئيا عن الإصرار على مفهوم بعينه دون فهم، أو الرغبة في فهم، القضايا ذات الصلة، والانعكاسات الكاملة للتنفيذ والظروف اللازمة لذلك. وتشترط الجهات المانحة **والوكالات** في الوقت الحاضر تغيير أسلوب الإدارة من الأسلوب التقليدي الذي ينطلق من القمة إلى القاعدة، وإتباع نُهوج قائمة على المشاركة. وهذا أمر يستحق الثناء ولكنه ربما تطلب في الحقيقة تغييرات اجتماعية جذرية قد تتجلى أو لا تتجلى في المعايير الثقافية السائدة أو حتى في الاتجاهات الراهنة للبلد المستفيد. وحتى في حالة تَقبّل هذه التغييرات في المواقف فإن تطبيق الأسلوب الجديد في الإدارة يتطلب في البداية على الأقل جهدا ضخما من جانب القائمين بالتخطيط والإدارة. ذلك أن حجم المشروعات التي تتلقى مساعدات غذائية يكون ضخما في أحيان كثيرة بالقياس إلى ما يتوافر من موظفين مؤهلين تأهيلا مناسبا، مما يجعل من الصعب للغاية وضع النهج القائم على المشاركة الحقيقية موضع التنفيذ.

٣٨- وقد تتفاقم الصعوبات بفعل ضغوط خارجية وداخلية تتعلق باستخدام الموارد، غذائية كانت أو غير غذائية، وتعوق الوصول إلى الفئات المستهدفة بأسرع ما يمكن؛ وقد تتفاقم كذلك بفعل الأفكار المسبقة عن الاختيارات الممكنة للأنشطة. ومن الواضح أن هذه العوامل لا تواتي تطبيق نهج يقوم على المشاركة الحقيقية. وأظهرت بعض دراسات الحالة أن المشكلات والقضايا ذات الصلة قد تم التبسيط من شأنها بصورة مخلة أثناء تصميم المشروع، وبالتالي، جاءت النتائج المرتقبة من النهج القائم على المشاركة مفرطة في طموحها من حيث تضخيمها لتوقعات مديري المشروعات والمستفيدين المستهدفين.

١٠: يعد تأثير المساعدات الغذائية على الموارد الطبيعية أكثر بروزا في "حالات الطوارئ الصامتة" عنه في حالات الطوارئ السريعة التطور التي يتسبب فيها الإنسان

٣٩- أوضحت دراسات الحالة الخاصة ببعض مشروعات إدارة الموارد الطبيعية المصممة في آونة أقرب عهدا أهمية ربط الإغاثة بالتنمية، وأوضحت أيضا الصعوبات التي ينطوي عليها هذا الربط. ويمكن ملاحظة نموذج لذلك في حالة كمبوديا، حيث يتيح برنامج إعادة التأهيل المشروع كمبوديا ٥٤٨٣ – "تنفيذ أنشطة طارئة وتأهيلية وإنمائية". وتفيد دراسة الحالة أن هذا النهج يتيح للعملية أن تنتقل من الإغاثة إلى إعادة التأهيل والعكس. وفي الوقت ذاته، من المتوخى أن يرسي المشروع أساسا لبرنامج إنمائي متكامل تنفذه الحكومة. غير أن الصلات بين الإغاثة والتنمية قد اقتصرت فيما يبدو على استخدام المعونة الغذائية بقدر من المرونة: فهي تستخدم لأي من الغرضين، تبعا للظروف الخارجية، ولاسيما مستوى الأمن والاستقرار. وتعد التدخلات التأهيلية والإنمائية المقترحة أنشطة مألوفة لإدارة الموارد الطبيعية، مثل إقامة منشآت لمراقبة الري/المياه، وبناء خزانات على مستوى المجتمع المحلي، وإصلاح الطرق. ولا يتمتع أي من هذه الأنشطة بقدرة خاصة على التكيف السريع لمواجهة الاحتياجات الغوثية/الطارئة للسكان. وثمة مشكلة أخرى تتمثل في أن المحتاجين

للمساعدة الغوثية السريعة قد لا يعيشون في المناطق الجغرافية التي يمكن فيها، من الناحيتين الفنية والمؤسسية، تنفيذ الأنشطة التأهيلية/الإنمائية.

٤٠- وقد أشارت دراسة الحالة الخاصة بالهند إلى مفهوم مختلف أكثر إتساقا لربط الإغاثة بالتنمية، حيث يستهدف المشروع بأكمله خدمة قطاع من أشد السكان فقرا في الهند، وهم الأفراد المهمشون الذين يعيشون في الغابات التي تتعرض لتدهور متزايد. ويعيش هؤلاء السكان على الحد بين حالة الطوارئ وحالة الإغاثة. وقد وصفت حالتهم باعتبارها جزءا من "حالة الطوارئ الصامتة" في الهند. وربما أمكن وصف المشروع ذاته بأنه يعالج بعض الاحتياجات الطارئة وشبه الطارئة للسكان الذين يعيش كثير منهم على حافة المجاعة. وقد خلصت دراسة الحالة إلى أن مشروع المعونة الغذائية قد أسهم بالفعل في برامج إدارة الغابات، ونجح في الوصول إلى مناطق أشد بعدا وسكان أكثر فقرا بالقياس إلى الوضع لو لم يتم تنفيذ المشروع.