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

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الثالثة
روما، ٢٣ - ٢٠٠٠/١٠/٢٦

مخططات الإستراتيجيات القطرية

البند ٦ من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس لينظر فيها

مخطط الاستراتيجية القطرية لملاوي

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/2000/6/2
15 September 2000
ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة برنامج الأغذية العالمي في شبكة انترنت على العنوان التالي: (http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html)

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها

تدعو **الأمانة** أعضاء **المجلس** الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورة أسماؤهم أدناه، ونرجو أن يتم الاتصال قبل ابتداء اجتماعات المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مدير عمليات إقليم أفريقيا (OSA):	محمد الزجاري	رقم الهاتف: 066513-2201
كبير مستشاري المسائل الإنمائية (OSA):	Mr O Sarroca	رقم الهاتف: 066513-2505

الرجاء الاتصال بمشرف وحدة التوزيع وخدمات الاجتماعات إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على الهاتف رقم: (066513-2328).

ملخص

تعد ملاوي من أقل البلدان نموا ومن بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض في آن واحد. ويبلغ معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة ٢٣٤ من بين كل ١٠٠٠ مولود (المسح المتكامل للأسر في ملاوي، ١٩٩٧/١٩٩٨). ويقدر تعداد ملاوي بحوالي ٩,٨ مليون نسمة (تعداد ١٩٩٨)، ويبلغ نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي ٢٢٠ دولارا (تقديرات حكومة ملاوي لعام ١٩٩٩ المقدمة لاجتماع الفريق الاستشاري لملاوي في مايو/أيار ٢٠٠٠). وصنف تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٩ الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ملاوي في المرتبة ١٥٩ من أصل ١٧٤ بلدا شملها التقرير.

وتمثل الزراعة القطاع المهيمن في اقتصاد ملاوي (٣٥ في المائة من إجمالي الناتج المحلي)، وصادراتها (٩٠ في المائة). ويأتي الجزء الأكبر من عائدات صادرتها من التبغ، الذي يحدد سعره وفقا لسوق التصدير الرئيسية. ويتجلى الفقر بشكل أكبر في المناطق الريفية حيث يعيش ٨٦ في المائة من الأسر (المسح المتكامل للأسر، ١٩٩٧/١٩٩٨). وإضافة إلى ذلك، فإن انخفاض الإنتاجية الزراعية وزيادة تجزئة الأراضي قد دفع بأعداد متزايدة من أصحاب الحيازات الصغيرة إلى المناطق الحضرية بحثا عن العمل، مما يزيد صفوف فقراء الحضر.

ودرج ميزان الأغذية الوطني منذ عام ١٩٩٠ بشكل عام على العجز، كما أنه شديد التأثر بتقلبات المناخ. ويعد الجفاف والفيضانات ظواهر متكررة. وعلاوة على ذلك، فحتى في السنوات المواتية من حيث الأحوال الاقتصادية والجوية، فإن هناك مع ذلك مناطق شديدة العسر تعاني من انعدام مزمن في الأمن الغذائي. والتفاوت في الدخل مرتفع ومتفاقم، مما يزيد عدد الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي. وسوء التغذية المزمن بين الأطفال دون سن الخامسة والأطفال في مرحلة التعليم الابتدائي متفش، لا سيما في المناطق التي تعاني من انعدام حاد في الأمن الغذائي.

وستهدف بعثة **البرنامج** في ملاوي إلى مساعدة المجتمعات المحلية الفقيرة والمنعدمة الأمن الغذائي على الحد من تعرضهم لانعدام الأمن وتأثرهم بالصدمات الخارجية والكوارث الطبيعية. وستركز الاستراتيجية على الأنشطة الرامية إلى تحسين التغذية عن طريق التدريب والتنمية المجتمعية؛ وزيادة المخزون من الأصول المنتجة بشكل مباشر التي تحتكم عليها الأسر والمجتمعات المحلية؛ وتعزيز الاستعداد لحالات الكوارث والتصدي على مستوى المجتمع والأسرة؛ ومساعدة الحكومة على صياغة سياسة المعونة الغذائية ووضع الصيغة النهائية للخطة الوطنية لإدارة حالات الكوارث.

وستتصدى أنشطة أخرى للأهداف الأول والثاني والثالث والرابع من سياسة تحفيز التنمية (القرار ١٩٩٩/م.ت-س/٢). وإضافة إلى ذلك، سينصب تركيز الأنشطة حصرا على أفقر المناطق الريفية في الأقسام التي تتسم بانعدام مزمن في الأمن الغذائي وبكثافة عالية من فقراء الحضر. وستوجه هذه الأنشطة بشكل متزايد من خلال أنشطة متعددة القطاعات للمعونة الغذائية (صندوق غذائي). وسيقدم **البرنامج** الدعم لإدارة الإغاثة والإنعاش من خلال وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها التابعة له. وسيسعى **البرنامج** أيضا إلى ضمان الحصول على دعم لتغطية نفقات على بنود غير غذائية، مثل التدريب والائتمان، بحيث يستطيع المستفيدون أن يحصلوا على فوائد إنمائية طويلة الأجل، إلى جانب تلقي المساعدات الغذائية.

وسيسترشد بمخطط الاستراتيجية القطرية هذا في إعداد البرنامج القطري لملاوي للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٦. وقد تم إعداده من خلال عملية استشارية استغرقت ثلاثة أشهر، واشترك فيها عدد كبير من ممثلي الهيئات الحكومية، ووكالات الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية، والجهات المانحة. وجرت العملية في تزامن وتنسيق مع عملية الإطار المنتظر للمساعدات الإنمائية التي تقدمها الأمم المتحدة لملاوي. ولا تزال فرص البرمجة المشتركة في مرحلة التصميم. ولم ينته بعد الشركاء المهتمون بتنمية مناطق محددة من عمليات التخطيط والميزنة الداخلية. ولذا، سيلزم تبني نهج مرن لبرمجة المساعدات التي يقدمها **البرنامج** حتى يكون البرنامج على استعداد للاستفادة من الفرص الناشئة.

مشروع القرار

لعل المجلس يرغب في اعتماد مخطط الاستراتيجية القطرية لملاوي (الوثيقة WFP/EB.3/2000/6/2)، وأن يأذن للأمانة بالشروع في صياغة برنامج قطري، مع مراعاة ملاحظات المجلس.

انعدام الأمن الغذائي والفقراء الجوعى

السياق الاقتصادي والاجتماعي

١- تعد ملاوي من أفقر بلدان العالم. ويقدر عدد سكانها بحوالي ٩,٨ مليون نسمة (تعداد ١٩٩٨)، ويبلغ متوسط الكثافة السكانية فيها ١٠٥/كم٢ ، على الرغم من تفاوت هذه النسبة حسب المنطقة. وطوال الأعوام العشرين الماضية، انخفض معدل الزيادة السكانية بين التعدادات من ٣,٧ في المائة إلى ١,٩ في المائة. وعلى الرغم من زيادة معتدلة في الأداء على مدى العقود القليلة الماضية، فقد عملت عدة عوامل خارجية (من بينها موجات الجفاف والفيضانات العرضية الحادة، ووجود ما يربو على مليون لاجئ من موزمبيق حتى منذ فترة قريبة) على الإبقاء على دخل الأغلبية العظمى من الملاويين منخفضا للغاية. هذا، ونظرا إلى موقع ملاوي، بوصفها بلدا غير ساحلي، فإن تكاليف الشحن بالنسبة للمواد الزراعية المستوردة والصادرات جعلت منتجاتها غير تنافسية لفترة طويلة.

٢- ويقدر أن ٦٠ في المائة من السكان يعيشون تحت حد الفقر، الذي يبلغ ٤٠ دولارا سنويا. وتتدهور حالة انعدام الأمن الغذائي على المستوى الأسري سنويا نتيجة لانخفاض الإنتاجية الغذائية، وزيادة السكان، وزيادة انتشار الفقر. وبعد ثلاثة عقود ونصف العقد تقريبا على الاستقلال، يظل اقتصاد ملاوي القائم على الزراعة بشكل مهيمن (٣٥ في المائة من إجمالي الناتج المحلي، و٩٠ في المائة من الصادرات) هشا، وقائما على الكفاف بدرجة كبيرة، وشديد التأثر بالصدمات الخارجية.

٣- وعلى الرغم من أن الزراعة هي العمود الفقري للاقتصاد الوطني، فإنه يمكن القول بإن سخاء البلدان والوكالات المانحة هو أحد العوامل الرئيسية في تحديد مستوى إجمالي الدخل القومي. وقد أدت زيادة تجزئة الأرض والانخفاض المطرد في استخدام المدخلات الزراعية، إلى هبوط طويل الأجل في الإنتاجية الزراعية. وقد أدى هذا بدوره إلى حمل عدد متزايد من أصحاب الحيازات الصغيرة على البحث عن عمل في مزارع تجارية وفي المناطق الحضرية، مما يؤدي إلى انخفاض مستويات الأجور المنخفضة بالفعل بالنسبة للعمالة المؤقتة، وإلى زيادة صفوف فقراء الحضر. وأدى ذلك أيضا إلى زيادة استيراد الذرة وهو الغذاء الأساسي للبلد في السنوات الأخيرة (فيما عدا عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٠، حيث كانت المحاصيل وافرة).

٤- وقد أدى انخفاض الأداء الاقتصادي إلى تدهور رفاه السكان، الذين يعيش معظمهم (٨٦ في المائة) في مجتمعات ريفية. وقدر نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي في البلد في عام ١٩٩٩ بـ ٢٢٠ دولارا[١]. وعلاوة على ذلك، فإن القيود المادية المفروض على حجم الحيازات، والحظر المفروضة على أصحاب الحيازات الصغيرة، فيما يتعلق بإنتاج التبغ، وهو محصول التصدير الرئيسي، بموجب الحكم السياسي القديم (حتى عام ١٩٩٤)، أدت إلى إستدامة التفاوت الكبير في توزيع الدخل. ووفقا للقياس بمعامل جيني، فقد تفاقم التفاوت في الدخل من ٠,٤٨ في عام ١٩٦٨ إلى ٠,٦٤ في عام ١٩٩٨[٢]. وفي تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٩، بين مؤشر الفقر لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن نصف سكان ملاوي تقريبا يعانون من أشكال الحرمان الأساسية الثلاثة، وهي انخفاض متوسط العمر وهشاشة

(١) Malawi at the Consultative Group Meeting in May 2000.
(٢) Malawi Integrated Household Survey (HIS) 1997/98 (preliminary estimates).

الأوضاع المعيشية ونقص التعليم. وتحتل ملاوي المرتبة الـ ١٥٩ من بين الـ ١٧٤ بلدا المشمول بحساب مؤشرات التنمية البشرية.

سمات انعدام الأمن الغذائي

٥- منذ عام ١٩٩٠، كان هناك بشكل عام عجز في ميزان الأغذية الوطني (باستثناء موسمي الحصاد ١٩٩٨/١٩٩٩ و١٩٩٩/٢٠٠٠)، وتراوحت نسبة مناطق التخطيط الموسع التي تنتج دون الحد المطلوب[٣] من الطاقة الغذائية، بين حد أعلى قدره ٩١ في المائة في عام ١٩٩٢ وحد أدنى قدره ١٨ في المائة في عام ١٩٩٩. وبذلك يظل الأمن الغذائي هشا نظرا لتجزئة الأرض بدرجة كبيرة، وقلة الوصول إلى المدخلات الزراعية، ومحدودية توافر البنية الأساسية لمراقبة المياه (السدود والآبار ومخططات الري صغيرة النطاق، وما إلى ذلك)، وما يترتب على ذلك من انخفاض مستويات الإنتاجية الزراعية، مما يجعل أصحاب الحيازات الصغيرة يتأثرون للغاية بتقلبات المناخ.

٦- وشهد توافر الأغذية على المستوى المحلي تحسنا طوال محاصيل السنوات الأربع الأخيرة. وعلاوة على ذلك، سجلت الميزانية الوطنية للحبوب في عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٠ فائضا كبيرا (على الرغم من التباين الجغرافي الكبير) بفضل وفرة محصول الذرة. ويعزى ذلك إلى تضافر مجموعة من الظروف المواتية، وإن كانت مؤقتة: زيادة استخدام المدخلات (التوزيع المجاني للأسمدة والبذور بنسبة ٠,١ هكتار لكل أسرة مزارعة في إطار مخطط مجموعة الابتداء، والقيود الميسرة في إطار برنامج استثماري موسع للإنتاجية الزراعية)، والأحوال الجوية الجيدة. وليس من الممكن أن يتسنى للحكومة المحافظة على مستويات التمويل الراهنة لهذه المخططات. ومن ثم، لا يحتمل المحافظة على مستويات النتائج الحالية.

٧- وعلى الرغم من موسمي الحصاد الماضيين، تشير تقديرات وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها إلى أن السكان في ٣٦ منطقة من مناطق التخطيط الموسع البالغ عددها ١٥٤ (الموجودة في ١٣ مقاطعة من أصل ٢٧ مقاطعة في البلد) يستهلكون أقل من الحد الأدنى من الاحتياجات اليومية من الطاقة وقدرها ٢٠٠ ٢ سعر حراري. وهذا يمثل تحسنا قياسا بمجموع مناطق التخطيط الموسع في العام الماضي وعددها ٥١. بيد أن ١٧ منطقة من مناطق التخطيط الموسع أنتجت أقل من متوسط إنتاجها التاريخي للسنة الثانية على التوالي بالنسبة لست مناطق منها – مقاطعات دوا وساليما ومنغوشي وصنفت كمناطق منعدمة الأمن الغذائي بشكل مزمن. ويمكن تصنيف الـ ١٩ منطقة المتبقية كمناطق يحتمل أن تعاني من انعدام الأمن الغذائي. والأقسام المتضررة هي كارونغا، في شمالي المنطقة؛ ودوا، وليلونغي، وديدزا، وساليما، في وسط المنطقة؛ ومنغوشي، وشيرادزولو، وبلانتير، وتيولو، وشيكاواوا، ومولنجي، وونسانجي، في جنوبي المنطقة.

٨- إن الفيضانات والقحط من الظواهر المتكررة الحدوث في ملاوي. ويجدر بالذكر أن المناطق المعرضة بأكبر درجة لهذه الكوارث الطبيعية هي أيضا من بين المناطق المصنفة مناطق تعاني من انعدام الأمن الغذائي، وهي: ساليما، وشيكاواوا، ومولنجي، وونسانجي، وكارونغا. وحتى الآن، كانت إدارة حالات الطوارئ الناجمة عن الكوارث الطبيعية على تجري على أساس كل حالة على حدة. وعلى الرغم من أن الخطة الوطنية لإدارة الكوارث يجري إعدادها، فهي حتى الآن أشبه بتحليل حالة منها بمخطط أو دليل لتدابير وإجراءات استعداد، يمكن أن تتبعها جميع الوكالات المعنية. وقد بدأ العمل في إعداد دليل من هذا القبيل، ولكن التقدم بطئ بسبب نقص التمويل وعدم كفاية التنسيق.

(٣) تستخدم وحدة تحليل هشاشة الأوضاع في البرنامج متوسطا لاستهلاك السعرات الحرارية يبلغ ٢٠٠ ٢ وفقا لتوصيات المجموعة المعنية بالتغذية في منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية. ثم تبين المتوسط لمجموعة سكانية ما.

سوء التغذية وهشاشة الأوضاع

٩- وثمة عدد من العوامل تتسبب في سوء التغذية في ملاوي. وتشمل هذه العوامل تواتر الإصابات، وانخفاض حصة الطاقة، وسوء العادات والتقاليد الغذائية مثل الفطام المبكر وتقارب فترات الولادة، التي يزيد من حدتها فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. ومعظم الأسر لا تنتج ما يكفي من الأغذية أو لا تحصل عليها لأنها تفتقر إلى النقد اللازم لشراء المنتجات الزراعية، مثل البذور المحسنة، والأسمدة، ومبيدات الآفات، وسلالات الماشية المحسنة، والعقاقير للماشية.

١٠- إن انعدام الأمن الغذائي موسمي بطبيعته، وتتسم فترة ما قبل الحصاد (ديسمبر/كانون الأول إلى مارس/آذار) بعجز غذائي حاد في مناطق محددة. ويؤثر سوء التغذية تأثيرا سلبيا على توفير العمالة وعلى القدرة البدنية على العمل. وهذا بدوره يقلل الإنتاجية الزراعية حيث إن فترة الجوع الموسمي تتزامن مع الفترة التي يطلب فيها أكبر قدر من العمالة للزراعة. وعلاوة على ذلك، فعدم كفاية التنوع في الإنتاج الغذائي يسهم في انعدام الأمن الغذائي. وهذا هو الحال لأن تعريف الأمن الغذائي عند الملاويين هو توفر القدر الكافي من الذرة للاستهلاك، وينسون الدور الهام للمحاصيل الغذائية الأخرى مثل الكسافا، والأرز، والسورغام، والبطاطس الحلوة، والبقول.

١١- ووفقا لإحصاءات وزارة الزراعة والري، لا تزال المرأة تمثل السواد الأعظم في القوى العاملة الزراعية. ففي عام ١٩٩٣، كان ٩٢,٥ في المائة من العمالة النسائية تعمل في الزراعة، قياسا بـ ٦٩,٣ في المائة من الرجال. بيد أن المرأة، على الرغم من إسهامها الرئيسي في القطاع الزراعي، لا تمتلك أراض بصفتها الشخصية إلا بشكل محدود، ويرجع ذلك إلى القيود الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والقانونية المختلفة. وتمتلك المرأة بشكل عام قطعا صغيرة من الأرض، ولديها في أسرتها عدد أقل من المزارعين الكبار، ولذا فهي تحتاج إلى عدد من المزارعين أكثر من غيرها، ولكنها غير قادرة بشكل عام على دفع أجورهم. والواقع أن أفقر النساء هي التي يجب عليها أن تعمل في مزارع الآخرين حتى تكسب أجرا إضافيا. ونتيجة لذلك، فإن مزارع النساء مهملة، مما يعمل على إدامة فقرهم.

١٢- ويحتمل أن تتفاقم جميع المؤشرات الصحية، ومن بينها انخفاض متوسط العمر المقدر بـ ٣٩,٣ سنة في عام ١٩٩٧[٤] والمتأثر بالفعل بدرجة كبيرة بتفشي فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، بسبب شدة انتشار الأفراد الحاملين لفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في الوقت الحالي، وتتجاوز نسبتهم ١٤ في المائة (و ١٦ في المائة بالنسبة للفئة العمرية من ١٥ إلى ٤٩ سنة[٥]). وأكثر من ٤٠ في المائة من جميع المرضى في المستشفيات يعالجون بسبب أمراض تتصل بالإيدز. ويبدو أن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في طريقه إلى أن يصبح السبب الأساسي لفقدان الأطفال أمهاتهم، ولإصابات الأطفال بالإيدز، والعامل المؤثر الوحيد في تحديد متوسط العمر. وربما يصبح نتيجة لذلك أهم الأسباب في تسرب موارد الأسرة والعائلة، حيث إن المرضى يجربون أنواع علاج مختلفة، بينما يفقدون في الوقت ذاته قدرتهم على كسب الدخل.

١٣- إن المؤشرات الصحية للأطفال والرضع سيئة للغاية. فمعدل وفيات الرضع (١٢٧ من بين كل ١ ٠٠٠ مولود حي) والأطفال دون سن الخامسة (٢٣٤ من بين كل ١ ٠٠٠ مولود حي) مرتفعة جدا. وعلى الرغم من تحسن هذين المعدلين بشكل هامشي من ١٦٩ و ٢٥٨ على التوالي على مدى عشر سنوات، فإنهما لا يزالان من أعلى المعدلات في المنطقة. وأكثر من ٥٠ في المائة من الحوامل، ومن ٧٠ في المائة من الأطفال مصابون بالأنيميا[٦]. و ١٤ في المائة

---

(٤) تقرير التنمية لعام ١٩٩٩.
(٥) UNAIDS.
(٦) Nutrition Facts for Malawian Families, NEC 1998

من الأمهات تعاني من صغر الحجم (معرضة للخطر عند الولادة)، و ٩ في المائة منهن مصابات بنقص غذائي مزمن لنقص البروتين.

١٤- ويعزى هذا الوضع إلى حد كبير إلى أن المرأة تواجه على مستوى الأسرة حالة تغذوية منخفضة قياسا بالرجل. فالممارسات الثقافية تحول دون سيطرة المرأة على الدخل النقدي، مما يسهم في انعدام الأمن الغذائي الأسري. وهذه الممارسات تضطر المرأة أيضا إلى أن تحرم نفسها من الكمية والنوعية الغذائية الصحيحة من أجل الذكور الراشدين والأطفال. وهذا يلحق ضررا خطيرا بحالتها التغذوية في معظم الحالات[٧]. ومن ثم، فإن معدل وفيات الأمهات، البالغ ٦٢٠ من بين كل ١٠٠ ٠٠٠ مولود حي، مرتفع جدا أيضا ولم يتغير منذ عشر سنوات.

١٥- ووفقا لخطة العمل الوطنية للتغذية (١٩٩٥)، تعاني ملاوي من مشكلتين غذائيتين واضحتين: سوء التغذية لنقص البروتين، ونقص العناصر المغذية الدقيقة (اليود وفيتامين ألف والحديد). وقد صنفت منظمة الصحة العالمية ملاوي كبلد به عجز في اليود. والشعب بأكمله يقارب العجز في فيتامين ألف، و ٢٧ في المائة من أطفال المدارس في المناطق المتأثرة بشكل حاد من العجز في اليود يعانون من تضخم الغدة الدرقية. وبينما يتوفى الأطفال دون سن الخامسة بسبب سوء التغذية، والأنيميا، والالتهاب الرئوي، والأمراض الاسهالية، فإن أمهاتهم يتوفين بسبب تعفن الدم النفاسي، والطلق المعاق، ومضاعفات عمليات الإجهاض غير الكاملة. وبين الأطفال المتراوح أعمارهم بين ٦ شهور و ٥ سنوات تنتشر حالات نقص الوزن (٣٠ في المائة)، والهزال (١٤ في المائة)، وبشكل خاص وقف النمو (٤٢ في المائة)، وتزداد هذه الحالات حدة في المناطق الريفية[٨].

١٦- والمؤشرات التربوية، على الرغم من تحسنها، سيئة أيضا بسبب الانخفاض النسبي في التمويل المخصص للتعليم الأساسي. والمؤشرات التربوية بالنسبة للبنات سيئة بشكل خاص بسبب الفقر والمعتقدات والممارسات الثقافية. وتقدر نسبة أمية الإناث الراشدات بـ ٧١ في المائة، بينما تقدر أمية الرجال بـ ٥٢ في المائة. ويبلغ حاليا إجمالي التحاق البنات بالنسبة للبنين في المستوى الابتدائي ١/١ تقريبا[٩]، ولكن معدل انقطاع البنات لا يزال عاليا قياسا بمعدل انقطاع البنين. وفي السنة النهائية للمدرسة الابتدائية، تبلغ نسبة الطالبات ٢٥ في المائة فقط من التلاميذ. ولم تتحسن كثيرا نوعية التعليم على مدى السنوات. ويبلغ متوسط معدل المعلم/التلميذ أكثر من ١ : ٦٠، بينما يبلغ متوسط معدل الكتاب المدرسي/التلميذ ١ : ٧. والمعدلين أسوأ من المستويات الموصى بها، لا سيما في المناطق الريفية.

السكان المستفيدون

١٧- يعزى الفقر وسوء المؤشرات الاجتماعية في ملاوي إلى سوء المؤشرات الاقتصادية. فالاقتصاد يقوم على الزراعة بشكل أساسي، ويأتي معظم دخل السكان الريفيين من هذا النشاط (٤١ في المائة من دخل جميع الأسر)[١٠]. ويواجه الإنتاج الداخلي في ملاوي ٥٤ في المائة من الإنفاق على الأغذية[١١]؛ ويشترى الجزء المتبقي من الأسواق أو من مصادر أخرى. بيد أن الإنتاج الغذائي الأسري لا يغطي في المناطق الريفية المنعدمة الأمن الغذائي – أيضا بسبب صغر حجم الحيازات الزراعية الأسرية – سوى الثلث أو أقل من احتياجات تلك الأسر.

١٨- وعلاوة على ذلك، ونتيجة للضغط السكاني المرتفع والمتزايد، فإن فترات إراحة ألارض، لكي تستعيد التربة خصوبتها قد تقلصت بشكل كبير في نظم زراعة الحيازات الصغيرة، ويتسع نطاق الزراعة ليشمل المناطق الحدية

(٧) National Gender Policy, March 2000.
(٨) Malawi Integrated Household Survey (HIS), 1997-98 (perliminary estimmates).
(٩) HIS 1997/98.
(١٠) ibid
(١١) ibid

والمناطق الأقل خصوبة، مما يؤدي إلى إزالة الأحراج، وتآكل التربة، والتدهور العام للموارد الطبيعية الأساسية. وهذه المشكلة جد خطيرة في جنوبي ملاوي، مقارنة بوسط ملاوي وشمالها. بل أن الحالة أسوأ من ذلك بكثير في المناطق التي كان يسكنها اللاجئون الموزمبيقيون.

١٩- ويعيش معظم الفقراء في ملاوي (٨٦ في المائة) في المناطق الزراعية. ويظل عبء الفقر يقع بشكل غير متناسب على المرأة، كما يوضح ذلك انخفاض حصتها الغذائية، وقلة حصولها على وظيفة بأجر، وانخفاض معدلات الأجور، وصعوبة الحصول على الرعاية الصحية للأمومة. ومن ثم، فمعظم الأسر المعرضة لانعدام الأمن الغذائي في ملاوي هي الأسر التي ترأسها نساء (تقدر بـ ٢٦ في المائة من أصحاب الحيازات الزراعية الصغيرة)، والأسر التي لديها مزارع تقل مساحتها عن هكتار واحد من الأرض الزراعية، والعمال المؤقتون، والعاملون في الأراضي، والمستأجرون، وفقراء الحضر.

٢٠- ونحو ٢٤ في المائة فقط من القوى العاملة تعمل في القطاع الرسمي (٢٣ في المائة من دخل جميع الأسر[١٢])، وقد تآكلت أجورهم بسبب زيادة الضرائب والتضخم. وعلاوة على ذلك، تمثل المرأة ١٥ في المائة فقط من القوى العاملة في هذا القطاع. وقد أدت هذه العوامل، إلى جانب الكوارث الطبيعية مثل القحط والفيضانات، التي اتسمت بها فترة التسعينات، إلى انتشار الفقر في المناطق الحضرية والريفية على حد سواء، وتمثل المرأة أكبر فئة من الفقراء وأكثرها تعرضا.

٢١- وبينما تضم جميع مناطق ملاوي أناسا يعانون بشكل خطير من الفقر وسوء التغذية، فإن أعلى المعدلات توجد في مناطق التخطيط الموسع الأكثر عرضة لانعدام الأمن الغذائي، والتي تشمل أكثر المناطق تعرضا للقحط والفيضانات، التي تعاني تربتها من انخفاض الخصوبة بسبب التدهور البيئي. وليس بمقدرة الأسر الريفية الفقيرة أن تحتفظ بمواد احتياطية، مما يعرضها بشكل كبير للأزمات مثل الكوارث الطبيعية. ولمنع التدهور المنتظم للحالة الغذائية وتدمير الأصول البشرية والمادية خلال الكوارث، ويلزم أن تحصل الأسر الضعيفة على الأغذية خلال هذه الفترات وأن تقدم لها المساعدة لحماية ذاتها من آثار الكوارث. ولقد اشترك البرنامج في بعض أنشطة الدعم هذه، وستؤدي أنشطة التخفيف من وطأة الكوارث دورا أكثر بروزا في برامج المساعدة الغذائية التي سيقدمها في المستقبل.

أولويات وسياسات الحكومة للتصدي للفقر وانعدام الأمن الغذائي

٢٢- لقد كان تعزيز الأمن الغذائي والحالة التغذوية للسكان هو المذهب الأساسي للسياسة الإنمائية الوطنية (ومناط تركيز الوكالات المانحة) في ملاوي على مدى سنوات طويلة. ومع ذلك، فقد كان العجز الغذائي ظاهرة متكررة في البلد في السنوات الأخيرة. ولعل السبب في ذلك هو الاتجاه الواضح للسياسة العامة إلى التشجيع على اتخاذ تدابير لزيادة الأمن الغذائي الوطني بتفضيل إنتاج الذرة (من خلال تقديم إعانات وإجراء بحوث وتوفير دعم واسع النطاق) على المحاصيل الغذائية الأخرى، ومن ثم إهمال الأمن الغذائي الأسري. بيد أن السياسات والاستراتيجيات الحالية توجه على وجه التحديد نحو تصحيح هذا الاختلال.

٢٣- وقد أعلنت الحكومة عن سياستها بشأن الفقر في ورقة إطار السياسة العامة بشأن برنامج تخفيف وطأة الفقر، الصادرة في عام ١٩٩٥، والتي تحدد تخفيف وطأة الفقر على أنه الأولوية الإنمائية الأساسية. وضمانا لتنفيذ برنامج تخفيف وطأة الفقر بنجاح، استعرضت الحكومة برامجها وعدلتها حتى تتناول بشكل مباشر مسائل الفقر (وانعدام الأمن

(١٢) HIS 1997-98

الغذائي الأسري). وتمثل بناء القدرة في مجال تحليل ظاهرة الفقر ورصدها، وإنشاء نظم تخطيط على مستوى الأقسام، واتخاذ مبادرات إنمائية مجتمعية، العناصر الأساسية لتنفيذ استراتيجية برنامج تخفيف وطأة الفقر.

٢٤- واعترافا بوتيرة الكوارث الطبيعية وتنوعها وكثافتها في ملاوي، اعتمد البرلمان قانونا للاستعداد لحالات الكوارث وللإغاثة. وتنفيذا لهذا القانون، تصوغ الحكومة خطة وطنية لمواجهة الكوارث، وتؤكد هذه الخطة ضرورة تبني نهج متعدد القطاعات للحد من آثار الكوارث. وبالإضافة إلى تحسين الاستعداد لحالات الكوارث والتصدي لها، تركز الخطة على تنفيذ أنشطة للحد من تعرض السكان للكوارث في المناطق المعرضة للفيضانات والقحط. وسيقدم **البرنامج** المساعدة للحكومة في تنفيذ هذه المهام.

٢٥- وبدأت الحكومة أيضا عملية قوية لتحقيق اللامركزية، ونقل السلطة الإدارية والسياسية إلى مستوى الأقسام، تنفيذا لقانون الحكومة المحلية الجديد الذي صدق عليه البرلمان في عام ١٩٩٩. وسيعمل **البرنامج** بشكل وثيق مع السلطات الجديدة للأقسام لتوفير المساعدة الغذائية عند الاقتضاء دعما للأنشطة الإنمائية المجتمعية.

٢٦- وقد أعدت السياسة الوطنية للمسائل المتعلقة بالجنسين (الصادرة في مارس/آذار ٢٠٠٠) كجزء لا يتجزأ من الأهداف الإنمائية الوطنية لتعزيز استراتيجية الحكومة العامة لتحقيق النمو من خلال القضاء على شأفة الفقر. ونظرا لأن مسألة التمايز بين الجنسين تشمل قطاعات متعددة، فإن السياسة العامة تركز على ستة مجالات مواضيعية تشمل أولوية الحكومة للشواغل الإنمائية: التعليم والتدريب؛ الصحة الإنجابية؛ الأمن الغذائي والتغذوي؛ الموارد الطبيعية والإدارة البيئية؛ الحكم وحقوق الإنسان؛ القضاء على الفقر وإتاحة الإمكانيات الاقتصادية.

٢٧- ويدعم البرنامج والحكومة نفس الأهداف المحددة المتعلقة بالتمايز الجنسي لتحقيق مساواة المرأة مع الرجل بحلول عام ٢٠٠٥. وتتعلق هذه الأهداف بتوفير الالتحاق بالمدارس على قدم المساواة، وتوفير التعليم رفيع المستوى لجميع الأطفال في سن المدرسة؛ "زيادة حصة النساء والأطفال من الأغذية والمواد الغذائية لخفض الاضطرابات الغذائية الرئيسية السائدة في البلد"؛ "إتاحة الإمكانات الاقتصادية للرجال والنساء الفقراء من خلال نهج تشاركية مجتمعية تراعي الفوارق بين الجنسين للتصدي لعدم المساواة التي تعوق المشاركة الفعالة في الأنشطة الاقتصادية".

سياسة المعونة الغذائية

٢٨- لا توجد حتى الآن سياسة إعانة غذائية في البلاد. بيد أن المسائل والمفاهيم المتضمنة مطروحة حاليا لنقاش مكثف داخل الحكومة وبين الحكومة الوكالات المانحة. وتركز هذه المناقشة، التي يقوم فيها البنك الدولي بدور ريادي، على تعريف شبكات الأمان وعلى آثارها المالية. وعلى المستوى القطاعي، فإن سياسة الأمن الغذائي المقترحة للقطاع الزراعي ملائمة بقدر ما تسلم بأن "زيادة الإنتاج الغذائي والدخل أمر ضروري، ولكنه ليس شرطا كافيا، لتحسين الحالة التغذوية". وأعدت عدة استراتيجيات للتصدي للعوامل الأخرى التي تؤثر على الأمن الغذائي الفردي أو الأسري. وتشمل هذه الاستراتيجيات ما يلي:

- إعادة بحث الاستراتيجيات القطاعية من حيث تركيز السياسة وتنفيذها؛
- تكميل الاحتياطي الاستراتيجي الوطني للحبوب بصندوق طوارئ للأمن الغذائي يديره بنك الاحتياطي، الذي سيسحب منه عند الاقتضاء؛
- التشجيع على تنمية نظم الزراعة القائمة على الملاءمة الإيكولوجية؛

- دعم تغيير العادات الغذائية القائمة على الذرة إلى عادات غذائية بديلة تقوم على الكسافا، والسورغام، وفول الصويا، والبطاطس، والأرز، وغير ذلك من الأغذية؛
- التشجيع على معالجة الإنتاج لتحويله إلى منتجات قابلة للتخزين، باستخدام التكنولوجيات المحلية المحسنة؛
- إدخال برنامج القسائم الغذائية ليحل محل "مؤونة البداية"، ولتحسين تحديد المستفيدين وإدارة برامج شبكة الأمان؛
- تصميم برامج شبكة الأمان للتصدي للهشاشة المؤقتة بدلا من مشاكل الفقر وانعدام الأمن الغذائي الدائمة؛
- استعراض برامج شبكة الأمان ومواءمتها.

٢٩- ونظرا لعدم وجود سياسة وطنية للمعونة الغذائية، فإن استراتيجية شبكة الأمان المقترحة والمطروحة حاليا على بساط المناقشة تشكل المبدأ التوجيهي للسياسة العامة الأكثر ملاءمة لتوجيه الأهداف الاستراتيجية **للبرنامج** والبرنامج القطري في ملاوي. وهذا على افتراض أن المعونة الغذائية ستظل لازمة لبرامج الإغاثة على المدى القصير، وللبرامج الإنمائية على المدى الطويل. وستستهدف هذه البرامج التصدي لمشاكل فئتين ضعيفتين، وهما: السكان غير القادرين على إنتاج ما يكفي لتلبية احتياجاتهم من أرضهم، والسكان الذين ليس لديهم الموارد الكافية للحصول على الأغذية من الأسواق.

٣٠- وتستند مناقشات السياسة العامة إلى تعريف لشبكات الأمان يركز على الفقر المؤقت، وتستهدف تغطية الأعداد الكبيرة من الأسر التي تنزلق بشكل موسمي إلى الفقر نتيجة لصدمات مباغتة، أو التي تصبح محرومة لعدم تمكنها من انتهاز الفرص الناشئة. وسيجري تحقيق هذا من خلال اعتماد استراتيجية تدخل "معتدلة" للعشر سنوات القادمة، تضع مزيدا من التركيز على الإنتاجية للزيادة الإنمائية، بينما لا تغفل دعم الرفاه، وتوجيهها لأفقر ٢٥ في المائة من السكان.

٣١- وتم تحديد أربعة أنواع للأساليب البرنامجية: برامج الأعمال العامة، وبرنامج لتغذية الأطفال، وبرنامج موجه لـ "مجموعة المبتدئ"، وتحويلات نقدية مباشرة. ويبدو أن الدور الضمني للمعونة الغذائية في مقتضيات هذه السياسة ينطوي على ثلاثة جوانب: تمكين الأسر الفقيرة من استثمار الوقت والموارد في تحسين حالتها الاقتصادية، وتعزيز تنمية الموارد البشرية من خلال تحسين التغذية، ودعم آليات التصدي لمواجهة الصدمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية المناوئة.

٣٢- إن الدور الضمني للمعونة الغذائية في التفكير الحالي للسياسة العامة داخل حكومة ملاوي، حسب ما ورد مجملا أعلاه، يتسق مع أولويات تحفيز التنمية التالية: (١) تمكين الأطفال الصغار والحوامل والأمهات المرضعات من تلبية احتياجاتهم الغذائية الخاصة والاحتياجات الصحية الخاصة المرتبطة بالتغذية؛ (٢) تمكين الأسر الفقيرة من الاستثمار في رأس المال البشري من خلال التعليم والتدريب؛ (٣) تمكين العائلات الفقيرة من كسب أصول والمحافظة عليها؛ (٤) تخفيف آثار الكوارث الطبيعية في المناطق المعرضة لهذا النوع من الأزمات المتكررة. وبقدر ما تشمل برامج الأعمال العامة المزمعة تنفيذ أنشطة تدعم إنشاء أو ترميم الأصول المنتجة بشكل مباشر، التي تحتكم عليها و/أو تديرها المجتمعات المحلية و/أو الأسر، سيقدم **البرنامج** المساعدة الغذائية لها. وسيقدم **البرنامج** أيضا المساعدة للحكومة في صياغة سياستها واستراتيجيتها للمعونة الغذائية.

٣٣- تشير الدراسة التي رعاها البنك الدولي، "مشاورات مع الفقراء"، التي أجريت في عام ١٩٩٩، إلى أن هناك ثلاثة أشكال من الدفع – الأغذية والأسمدة والنقود – يرى الفقراء أنها أنسب خيارات ممكنة للدفع بالنسبة لأي نشاط للأعمال العامة. وأشير إلى أن الأغذية (لا سيما دقيق الذرة) هي أكثر أشكال الدفع ملاءمة عندما تندر الأغذية بشكل خطير. وبخلاف ذلك، أشار السكان إلى أنهم يفضلون الأسمدة كوسيلة دفع لأن من شأنها أن تساعدهم على زيادة الإنتاج

الغذائي في الموسم التالي. وأشار معظم الذين أجابوا عن الأسئلة أنه على الرغم من ضرورة ألا تستثني هذه البرامج أي أسرة، فإنه ينبغي إيلاء الاعتبار الأول للأسر الأكثر فقرا، التي يمكن تحديدها بمساعدة المسؤولين التقليديين وموظفي برامج التنمية في المجتمع المحلي.

تقييم أداء البرنامج حتى الآن

٣٤- تم التوقيع على الاتفاق الأساسي بشأن تقديم **البرنامج** المساعدة لملاوي في ١٩٦٨/٤/٨، بين **البرنامج** والحكومة. ومنذ ذلك الحين، قدم **البرنامج** لملاوي مساعدة قدرها نحو ٥٦٦ مليون دولار، منها ٨١ مليون دولار للمشاريع الإنمائية، و٢٢٧ مليون دولار لعمليات الطوارئ، و٢٥٨ مليون دولار لعمليات اللاجئين. ووقع في يوليو/تموز ١٩٩٩ على اتفاق البرنامج القطري الأول والحالي (١٩٩٨-٢٠٠١)، وينص الاتفاق على أن يقدم **البرنامج** مبلغا إضافيا إجمالي تكاليفه ٢٩ مليون دولار لدعم الأنشطة الأساسية والتكميلية التي يشملها البرنامج القطري.

البرنامج القطري الحالي ومكوناته

٣٥- للبرنامج القطري هدفان إنمائيان على المدى الطويل، وأربعة مقاصد رئيسية ذات صلة. والهدفان هما:

(أ) دعم قدرة الأسر المستفيدة على أن تنهض باحتياجاتها الغذائية والتغذوية بشكل مستمر؛

(ب) والحد من هشاشة أوضاع المجموعات المستفيدة إزاء انعدام الأمن الغذائي، ومن الآثار الضارة للكوارث المتكررة.

٣٦- ويتوقع أن يتحقق هذان الهدفان بتنفيذ أنشطة ترمي إلى ما يلي:

- تحقيق تحسينات مستدامة في البنية الأساسية الريفية لتحقيق الأمن الغذائي للأسر من خلال توفير العمالة قصيرة الأجل ومبادرات المساعدة الذاتية المجتمعية؛
- الإسهام في تعزيز استخدام المراكز الصحية للأمومة والطفولة والخدمات الصحية المجتمعية عن طريق تقديم الدعم الغذائي؛
- التخفيف من الآثار السلبية للكوارث الطبيعية ومن احتمال وقوعها من خلال التصدي سريعا للكوارث ولحالات العجز الغذائي في مناطق محددة؛
- وتعزيز التنمية البشرية عن طريق تحسين الالتحاق بالتعليم، لا سيما بالنسبة للبنات.

٣٧- ويحدد البرنامج القطري ثلاثة أنشطة أساسية ونشاطا تكميليا بوصفها سبيلا يمكن أن تسهم من خلاله المعونة الغذائية التي يقدمها **البرنامج** في تحقيق مقاصد البرنامج القطري، وهي: تقديم المساعدة للجماعات التي تعاني من سوء التغذية (٧,٦ مليون دولار – أي ٤٠ في المائة من موارد البرنامج القطري)؛ إصلاح البنية الأساسية الريفية وتطويرها (٥,١ مليون دولار – أي ٣٠ في المائة من موارد البرنامج القطري)؛ تنمية الموارد البشرية من خلال زيادة فرص التعليم الابتدائي المتاحة للبنات (٥ ملايين دولار – أي ٣٠ في المائة من موارد البرنامج القطري).

٣٨- وفي إطار بند شبكات الأمان القابلة للتوسع، يوفر البرنامج القطري الموارد للإغاثة من الكوارث وتخفيف آثارها (٢,٥ مليون دولار سنويا)، ولكنها لم تستخدم بعد لأن **البرنامج** قد قدم مساعدة غذائية طارئة في الفترة ١٩٩٧/١٩٩٨

والفترة ١٩٩٨/١٩٩٩ في عمليات طوارئ واسعة النطاق. ويجري حاليا إعداد مخطط للتصدي لحالات الطوارئ وتخفيف آثارها. وتقدر التكاليف السنوية لتحليل هشاشة الأوضاع بحوالي ٠٠٠ ٤٥٠ دولار، والأنشطة المتعلقة بقضايا الجنسين بحوالي ٠٠٠ ٣٠ دولار، وأنشطة الرصد والتقييم بحوالي ٠٠٠ ٥٠ دولار؛ ومن المزمع إنشاء صندوق دائر لبذور فول الصويا بتكلفة ٠٠٠ ١٠٠ دولار على مدى فترة البرنامج القطري.

٣٩- وأجري تقييم خارجي للبرنامج القطري في مارس/آذار – أبريل/نيسان ٢٠٠٠. ولاحظت بعثة التقييم أن الهدفين الإجماليين للبرنامج القطري محددان بوضوح، ولكن المقاصد (الرئيسية) المباشرة غير واضحة، فضلا عن أن ملاءمتها لتحقيق هدفي البرنامج غير مؤكدة فيما يبدو، ويبدو أن الهدفين مستلهمين من أنشطة مشروع سابق أكثر من استلهامهما من رؤية استراتيجية لنطاق وطبيعة المساعدة التي يقدمها البرنامج. هذا، ولا تزال أنشطة البرنامج تدار وتنقح كل على حدة.

٤٠- وخلصت البعثة إلى أن البرنامج القطري غير مندمج بالقدر الكافي مع الاستراتيجيات والبرامج الإنمائية الوطنية في القطاعات الملائمة للأنشطة الأساسية للبرنامج القطري، وكذلك في برامج وكالات الأمم المتحدة الأخرى (شركاء إطار المساعدة الإنمائية للأمم المتحدة)، والوكالات المانحة الثنائية. كما أنه يفتقر إلى استراتيجية إنمائية واضحة، ولا يشكل برنامجا متماسكا لبرنامج الأغذية العالمي في ملاوي. وعلاوة على ذلك، فإن ملكية الحكومة، أنشطة البرنامج القطري، ومن ثم اهتمامها بها واشتراكها فيها، كانت محدودة. وهذا يعكس الصعوبات المواجهة في إنشاء اللجنة الاستشارية للبرنامج القطري على أساس صلب، وفي ضمان دعم الأطراف المانحة للأنشطة التكميلية المدرجة في البرنامج القطري، ولكن لا يمولها البرنامج القطري.

٤١- والتصميم الحالي للأنشطة لم ييسر على برنامج الأغذية العالمي أو على شركائه التنفيذيين رصدها. ولذلك، فإن تحديد الافتراضات مع الأطراف المعنية الرئيسية، وتصميم استراتيجيات تخفيف المخاطر تحتاج من ثم إلى أن تكون جزءا لا يتجزأ من إدارة المشروع أو البرنامج. ومن ناحية أخرى، يتصدى البرنامج القطري بكافة مكوناته بشكل جيد من الناحية العملية لشواغل تمايز الجنسين، ولالتزامات برنامج الأغذية العالمي تجاه النساء. ورأت البعثة أيضا أن أنشطة التمايز بين الجنسين في البرنامج القطري تتكامل بشكل طيب مع السياسة الوطنية لقضايا الجنسين، وأن منسق قضايا تمايز الجنسين كان عضوا نشطا في جميع المحافل الوطنية بشأن سياسة تمايز الجنسين ومسائل تمايز الجنسين ذات الصلة.

٤٢- ورأت البعثة أن تنفيذ البرنامج القطري ضعيف تماما، وأن هناك حاجة ماسة إلى موارد غير غذائية تكميلية، تنخفض بدونها بشكل خطير نفعية المساعدة الغذائية بوصفها موردا إنمائيا. وثمة قيد آخر هو عدم وجود شراكات فعالة مع السلطات المحلية، والمنظمات غير الحكومية، والمنظمات المجتمعية، والمانحين الثنائيين، ووكالات الأمم المتحدة الأخرى.

٤٣- ووجد التقييم أنه يلزم تعديل تصميم الأنشطة الأساسية الثلاثة لضمان إمكانية تحقيق الأهداف في حدود الإطار الزمني المحدد، وبالموارد المزمعة. وكان هناك أيضا أنشطة موازية من المقرر تنفيذها، ولا تخضع لسيطرة مديري النشاط، ولكنها أساسية للمحافظة على الأصول التي أوجدها البرنامج.

٤٤- وتؤدي المعونة الغذائية في مشروع مساعدة المجموعات التي تعاني من سوء التغذية دورا حاسم الأهمية في منع حدوث حالات وفاة بسبب سوء التغذية الحاد، وفي عكس آثار الجوع قصير المدى على المجموعات الضعيفة. ونظرا إلى المستويات المرتفعة لسوء التغذية ونقص التغذية بين الحوامل والمرضعات والأطفال، لا سيما في المناطق التي

تعاني من انعدام الأمن الغذائي بشكل مزمن، فإن مواصلة هذا النوع من المساعدة الغذائية له ما يسوغه. بيد أنه يلـــزم إعادة تصميم النشاط لكي يتصدى للأسباب الجذرية لسوء التغذية من خلال التدريب على تحسين الممارسات التغذوية.

٤٥- ورئي أن الأهداف الثلاثة لمشروع التغذية المدرسية محددة بشكل جيد، وتراعي تمايز الجنسين، وتدعم بعضـــها بعضا، ويمكن قياسها، وذات صلة مباشرة بالمقصد الرئيسي الرابع للبرنامج القطري. وخلال فترة طويلة من مرحلـــة تصميم المشروع والموافقة عليه، كان البرنامج القطري هو أيضا قيد الإعداد والموافقة. بيد أن فاعلية المشـــروع فـــي دعم التعليم الابتدائي كانت مقيدة بسبب قلة اندماج المشروع في برامج التربية الوطنية: فزيادة الالتحاق والحد من معدل الانقطاع عن المدرسة أديا إلى انخفاض نوعية التعليم بسبب عدم توفير فصول مدرسية إضافية ومعلمين إضافيين فـــي المدارس التي يساعدها المشروع.

٤٦- وسجل المشروع العاجل "الغذاء مقابل العمل" زيادة كبيرة في عدد كيلومترات الطرق المشيدة، ولكنه حقق نســـبة أقل بكثير فيما يتعلق بالأصول التي أوجدها المشروع، والتي يمكن أن تمتلكها وتستخدمها المجتمعـــات المحليـــة التـــي تعاني من انعدام الأمن الغذائي. كما أن تصميم المشروع لم ينص بشكل كافي على ضمان نوعية الأصـــول، ووضـــع الترتيبات المؤسسية التي تكفل صيانتها. وتم تحديد النساء كمجموعة منعدمة الأمن الغذائي لكي تستفيد من الأصول التي أوجدها المشروع، ولكن لا يحتمل أن تتحقق هذه الفوائد ما لم تشارك المرأة بنشاط في المناقشـــات المجتمعيـــة بشـــأن تصميم المشروعات الصغيرة الفردية وتنفيذها. وسيلزم لتحقيق هذه الغاية العمل بنهج البرمجـــة المشـــتركة، وإقامـــة شراكات لتوفير الإشراف التقني السليم في التنفيذ.

٤٧- ومن الناحية الاستراتيجية، رأت البعثة أن الأنشطة الأساسية مترابطة (ولكن غير متكاملة بشكل فعال بعد)، بمعنى أنها تكمل جميعها الاستراتيجية الإنمائية الوطنية. ولذلك، فإن المسألة الواجب التصـــدي لـــها هـــي شـــحذ التركـــيز الاستراتيجي للمشروع القطري، مع زيادة المرونة والاتساق الداخلي لأنشطته الأساسية، واندماجها في البرامج الإنمائية الوطنية وبرامج الشركاء الإنمائيين في المستقبل.

توجه المساعدة التي يقدمها البرنامج في المستقبل

٤٨- إن صياغة الجيل الثاني من مخططات الاستراتيجيات القطرية تأخذ بعين الاعتبار الدروس المستفادة من البرنـامج القطري الحالي، ومن تقييمه. وقد جرى الاضطلاع بهذه الصياغة في إطار الإعداد الحالي للتقييم القطري الموحد للأمم المتحدة وإطار المساعدة الإنمائية للأمم المتحدة. وهي ثمرة عملية شاملة وقائمة على المشاركة تضمنت حلقات عمـــل وحلقات دراسية شارك فيها ممثلون للحكومة (على المستوى المركزي وعلى مستوى الأقسام على حد سواء)، ووكالات الأمم المتحدة الأخرى، والجهات المانحة الثنائية، والمنظمات المجتمعية، والمنظمـــات غـــير الحكوميـــة. ومـــن هـــذه المناقشات بشأن قضايا السياسة الغذائية نشأ توافق في الآراء حول الأهداف الاستراتيجية، ونطاق وطبيعـــة الأنشـــطة الإنمائية المحتمل أن يقدمها **البرنامج** في المستقبل، وطبيعتها. وبينما لم يتغير المنحى الأساسي للأهداف الاســـتراتيجية طويلة الأجل للبرنامج القطري الحالي، فإن هناك تحولا في التركيز في أنشطة البرنامج القطري نحو أنشطة تخفيـــف وطأة الكوارث على مستوى المجتمع المحلي (كمجموعة فرعية للأنشطة الإنمائية الريفية) لدعم القدرات المجتمعية على تجميع أراضيها ومواردها المائية، والسيطرة عليها والمحافظة عليها، ولرفع مستوى اســـتعدادها وتصديـــها لحـــالات الطوارئ من خلال التدريب.

٤٩- وبروح من التعاون المتجدد والتفاهم المتبادل الذي أوجدته عملية إعداد مخطط الاستراتيجية القطرية، سيسعى **البرنامج** وحكومة ملاوي إلى توسيع نطاق اللجنة الاستشارية للبرنامج القطري (باشراك جميع الأطراف المعنية ذات الصلة) وزيادة فاعليته. وستتولى إعداد البرنامج القطري القادم للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٦ اللجنة الاستشارية للبرنامج القطري بتوجيه عام من المجلس الاقتصادي الوطني ووزارة المالية والتخطيط. وستقوم اللجان التقنية، المؤلفة من ممثلي الوزارات التنفيذية، والسلطات المحلية، والشركاء الإنمائيين، والمجتمعات المحلية **والبرنامج**، برصد تنفيذ الأنشطة الأساسية.

٥٠- وسترمي بعثة **البرنامج** في ملاوي إلى مساعدة المجتمعات المحلية الفقيرة والمجتمعات التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي على الحد من تعرضها لانعدام الأمن الغذائي ومن تأثرها بالصدمات الخارجية والكوارث الطبيعية. ومن ثم، سيتمثل الهدف طويل الأجل للمساعدات التي سيقدمها **البرنامج** في المستقبل في دعم قدرة الأسر المنعدمة الأمن الغذائي (لا سيما الأسر التي بها نساء وأطفال) على مواجهة احتياجاتها الغذائية والتغذوية على أساس دائم، مع العمل في الوقت ذاته على تقليل تأثرها بالصدمات الاقتصادية الخارجية، والقحط والفيضانات. وسيتحقق ذلك بتنفيذ أنشطة تستهدف:

- تحسين التغذية مع تعزيز التنمية المجتمعية وقدرة الموارد البشرية من خلال التعليم والتدريب والتشجيع على المشاركة المجتمعية في تحليل الاحتياجات والقيود، وفي تصميم وتنفيذ أنشطة إنمائية للأغذية والتغذية على المستوى المجتمعي؛
- زيادة المخزون من الأصول المستدامة والمدارة على النحو اللائق، مما يزيد من الأمن الغذائي ويحد من التدهور البيئي ومن آثار القحط والفيضانات،على أن تمتلك الأسر والمجتمعات المحلية هذه الأصول وتقوم بإدارتها؛
- زيادة قدرة المجتمعات المحلية على الصمود أمام الصدمات الاقتصادية الخارجية و/أو للكوارث الطبيعية والتصدي لها، وذلك بدعم الهياكل المؤسسية على مستوى المجتمع المحلي والأقسام وعلى المستوى الوطني؛
- وتقديم المساعدة للحكومة في صياغة سياسة للمعونة الغذائية، ووضع الخطة الوطنية لمواجهة الكوارث في شكلها النهائي، وتحديد وإنشاء الآليات المؤسسية اللازمة لتنفيذها بكفاءة وفاعلية على المستوى المركزي وعلى مستوى الأقسام والمستوى المجتمعي.

٥١- وستركز أنشطة **البرنامج** في المستقبل على وجه الحصر على أفقر المناطق الريفية في مناطق التخطيط الموسع التي تتسم بانعدام مزمن في الأمن الغذائي، وعلى فقراء الحضر. ونظرا لعدم وجود تحليل قاعدي لهشاشة الأوضاع، فإن أنشطة دعم فقراء الحضر ستنفذ على نطاق محدود جدا، على أساس تجريبي، ريثما يتم إجراء تحليل قاعدي لهشاشة الأوضاع وتقييم الموضع الملائم للمعونة الغذائية في المناطق الحضرية، وذلك بمساعدة من المكتب الإقليمي والمقر.

٥٢- ووفقا لسياسات الحكومة ولبيان رسالة **البرنامج**، ستتألف الجماعات المستفيدة من الفقراء والفقراء جدا المعرضين لانعدام الأمن الغذائي، الذين حددهم تحليل هشاشة الأوضاع. هذا، وفي ضوء الهوة الكبيرة بين الجنسين في البلد، فإن ٦٠ في المائة من موارد البرنامج القطري ستوجه نحو البنات/النساء. وفي إطار نشاط تقديم المساعدة للجماعات التي تعاني من سوء التغذية، سيعاد تركيز الانتباه على الجماعات الضعيفة في مناطق انعدام الأمن الغذائي المزمن بشكل حصري من أجل الحد من تبديد موارد المعونة الغذائية، والإمدادات بها وبرنامجها الدعمي. ولن ينفذ برنامج دعم التعليم الابتدائي على نطاق البلد، ولكنه سيتبع نهجا يقوم على أساس تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها للمناطق

لتحديد المدارس الواقعة في أكثر مناطق التخطيط الموسع معاناة من انعدام الأمن الغذائي. وسيدعم صندوق غذائي البرامج الوطنية الرامية إلى مساعدة المجتمعات المحلية الهشة الأوضاع في أكثر المناطق تعرضا لانعدام الأمن الغذائي والمناطق المعرضة للكوارث في الشمال والوسط والجنوب، للحد من تعرضها لانعدام الأمن الغذائي ومن تأثرها بالصدمات الخارجية والكوارث الطبيعية.

٥٣- والاستخدام الأكثر ملاءمة للمعونة الغذائية على المدى المتوسط في ملاوي هو استخدامها دعما تغذويا وحافزا من المتوقع أن يحقق ما يلي: الإغاثة من الجوع على المدى القصير، ومن ثم تمكين الأسر من المشاركة في الأنشطة الإنمائية؛ دعم الإنتاج الغذائي وتقليل آثار الفيضانات والقحط في قطاع الحيازات الصغيرة (مثل تجميع المياه على نطاق محدود، وحفرات السبر، والاحتفاظ بالمياه، ومراقبة الفيضانات، والمدارس الميدانية للمزارعين)؛ تقديم المساعدة للمجموعات الضعيفة (وخاصة الأطفال دون سن الخامسة والحوامل والمرضعات المعرضين للخطر) من خلال برامج الدعم التغذوي لتحسين مهاراتهم وممارساتهم التغذوية؛ تعزيز تنمية الموارد البشرية (من خلال التغذية المدرسية مثلا).

٥٤- وتتصدى هذه الأنشطة لأربع من الأولويات الخمس لسياسة تحفيز التنمية (القرار ١٩٩٩/م ت. س/٢): (١) تمكين الأطفال الصغار والحوامل والمرضعات من تلبية احتياجاتهم التغذوية الخاصة واحتياجاتهم من الأغذية المتصلة بالصحة؛ (٢) تمكين الأسر الفقيرة من الاستثمار في الرصيد البشري من خلال التعليم والتدريب؛ (٣) تمكين الأسر الفقيرة من الحصول على الأصول المادية والحفاظ عليها؛ (٤) تخفيف آثار الكوارث الطبيعية في المناطق المعرضة للأزمات المتكررة من هذا النوع.

تحديد مجالات التدخل الرئيسية

٥٥- من المزمع في الاستراتيجية أن توجه الموارد الغذائية للبرنامج، إلى جانب الموارد غير الغذائية، إلى ثلاثة أنشطة برنامجية، وهي: تقديم المساعدة للمجموعات التي تعاني من سوء التغذية (٢٥ في المائة)، ودعم التعليم الابتدائي (٣٠ في المائة) ونشاط برنامجي جديد ومتسع لتكامل الأمن الغذائي (٤٥ في المائة). وسيتخذ هذا الدعم شكل صندوق غذائي لدعم التنمية المجتمعية. وسيضم هذا المرفق في نهاية الأمر أنشطة تنفذ في إطار إصلاح البنية الأساسية الريفية وتطويرها، وتخفيف وطأة الكوارث والتصدي لها. وفي الفترة الممتدة حتى نهاية البرنامج القطري الحالي، سيضطلع بهذا النشاط الجديد على أساس تجريبي في إطار هذين النشاطين لاختبار جدوى النهج وكفاءته. وسيحل الصندوق الغذائي محل نشاطي إصلاح البنية الأساسية الريفية وتطويرها، وتخفيف وطأة الكوارث والتصدي لها، في البرنامج القطري القادم، وربما يشمل أيضا الأنشطة التدريبية الغذائية على مستوى المجتمع المحلي، التي تنفذ في إطار تقديم المساعدة للجماعات التي تعاني من سوء التغذية.

٥٦- **مواصلة تقديم المساعدة للمجموعات التي تعاني من سوء التغذية.** تؤدي المعونة الغذائية في هذا النشاط (الذي يتصدى للهدفين الأول والثاني من سياسة تحفيز التنمية) دورا حاسم الأهمية في منع حدوث حالات وفاة بسبب سوء التغذية الحاد، وفي عكس اتجاه آثار الجوع المؤقت والعجز في العناصر المغذية الدقيقة بالنسبة للمجموعات الضعيفة. بيد أنه ليس من الواضح ما إذا كانت الأساليب المستخدمة حتى الآن ستكفل استمرار تحقيق هذه النتائج بعد انتهاء الدعم الخارجي. غير أنه من الممكن تحقيق ذلك بتعديل النشاط لكي يضع المعونة الغذائية في مركز استراتيجية للتعليم والتدريب في مجال التغذية. وستوجه هذه الاستراتيجية نحو العاملين بوحدات الإنعاش التغذوي وبمراكز صحة الأمومة والطفولة وستسعى إلى تدريبهم على تحسين الممارسات التغذوية والصحية، وعلى إعداد أغذية فطام محسنة (ليكون

فالا) تعطى للحوامل والأمهات المرضعات. وسيقدم تدريب مماثل للأمهات وغيرهن من النساء اللاتي يقمن برعاية الأطفال في القرى، في إطار برنامج مجتمعي لتقديم الخدمات التغذوية.

٥٧- وسيتمثل الهدف طويل الأجل للنشاط المعاد تصميمه لتقديم المساعدة للمجموعات التي تعاني من سوء التغذية في دعم الجهود التي تبذلها الحكومات من خلال خطة الصحة الوطنية، لمساعدة المجتمعات الفقيرة التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي في الحد من مستويات سوء التغذية بشكل دائم بالنسبة للمجموعات الأكثر ضعفا في المجتمع المحلي. وسيتحقق ذلك بتنفيذ أنشطة تستهدف تحقيق الأهداف المباشرة التالية:

- إنعاش الأطفال دون سن الخامسة الذين يعانون من سوء التغذية بشكل حاد أو معتدل؛
- تحسين الوزن عند الولادة وتقليل نسبة الوفيات بالنسبة للأطفال دون سن الخامسة، وذلك بزيادة وعي الحوامل والمرضعات بالممارسات المحسنة للتغذية والفطام؛
- زيادة قدرة المجتمعات المحلية والأسر على تحسين ممارساتها التغذوية والصحية في إطار البرنامج المجتمعي لتقديم الخدمات الصحية (مثل وضع هياكل مؤسسية ملائمة في المجتمع المحلي؛ وإنتاج وإعداد أغذية الفطام ومكوناتها)؛
- تعزيز قدرة موظفي وزارة الصحة العاملين في مراكز صحة الأمومة والطفولة ووحدات الإنعاش التغذوي على توفير التدريب على الممارسات التغذوية والصحية المحسنة.

٥٨- وسيندرج تنفيذ هذا النهج في خطة الصحة الوطنية، وسيتم تنفيذه بالتعاون والتنسيق بشكل وثيق مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى، والجهات المانحة الثنائية، والمنظمات غير الحكومية/المنظمات المجتمعية، باستخدام المساعدة الغذائية إلى جانب إسهامات إنمائية أخرى. وسيبحث البرنامج، بمساعدة وزارة الصحة، عن منظمة غير حكومية مختصة شريكة لتنفيذ العناصر المعاد صياغتها للتدريب والتغذية التكميلية. وسيعمل هذا على تيسير إدماج عناصر جديدة لتوفير التعليم والتدريب المجتمعي، والتصدي للزيادة الحثيثة في عدد المرضى بفيروس نقص المناعة البشرية/الأيدز وللمشاكل الأخرى. ومن الضروري أن يكون الشريك المنفذ المختار مجهزا لتصميم عنصر إدارة و/أو تنفيذ أنشطة التعليم/المتابعة للمجتمع المحلي.

٥٩- وسيخطط البرنامج أيضا بصورة مشتركة مع وزارة الصحة وحدة معدلة لإدارة المشروع، مع تزويدها بمجموعة المهارات اللازمة (لا سيما توفير الخبرة المتخصصة في التغذية) لإدارة النشاط ورصده. وفي الوقت الحالي، لا تعطى الأمهات وأولادهن الكبار الذين يعانون من سوء التغذية أي بروتينات خلال إقامتهم لمدة ستة أسابيع في مراكز التغذية العلاجية. ولذلك سيستعرض أخصائي أغذية متمرس تشكيلة الأغذية بغية تضمينها بروتينا نباتيا (مثل البقول). وستوضع جداول للوزن مقارنا بالطول، بالتعاون مع وزارة الصحة ومنظمة الصحة العالمية لضمان تمشيها مع السياسة والممارسة الوطنية.

٦٠- **نشاط برامجي موسع لدعم التعليم الابتدائي.** سيركز هذا النشاط على الهدف الثاني من سياسة تحفيز التنمية، وسيقدم الدعم للسياسة الوطنية للتغذية والصحة المدرسيين. وسيسهم نشاط البرنامج في قطاع التعليم على المدى الطويل في تحسين التعليم الابتدائي وتوسيع نطاقه ليشمل الجميع، وفي الحد من أوجه التفاوت بين الجنسين، في إطار البرامج التي يدعمها المانحون مثل "مجموعة الإبقاء على الأطفال في المدارس". وسيسعى البرنامج أيضا إلى اشراك السكان المعنيين بشكل أكبر في إدارة المدارس، وإلى ضمان توفير فرص متساوية لأفقر المجموعات وأقلها تعلما (لا سيما البنات) للالتحاق بالمدارس. وأخيرا، سيستهدف البرنامج، إلى جانب تقديم المساعدة للمجموعات التي تعاني من سوء

التغذية، تحسين الممارسات التغذوية بالنسبة للأطفال. وستتمثل الأهداف المباشرة للمساعدة التي يقدمها البرنامج في الإسهام في الجهود الحكومية الرامية إلى:

- تحسين الحضور المنتظم في المدارس الابتدائية للأطفال في مناطق التخطيط الموسع التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي؛
- زيادة قدرة الأطفال على التعلم بتقديم وجبات متوازنة لهم؛
- زيادة الالتحاق والحضور بالنسبة للبنات بين سن ٦ – ١٤ عاما في مناطق التخطيط الموسع المستفيدة.

٦١- سيمكن نشاط **البرنامج** مما يلي: (أ) تقديم وجبة يومية واحدة لجميع الأطفال، بنين وبنات على حد سواء، في مدارس مختارة؛ (ب) توزيع حصة جافة إضافية كحافز للأسر للإبقاء على أطفالهم (لا سيما البنات) في المدرسة.

٦٢- والنقطة المطروحة للنقاش في نشاط دعم التعليم الابتدائي هي استدامة التغذية المدرسية. ونظرا لأن التكلفة العالية للبنود الغذائية وغير الغذائية تجعل من المستحيل بالنسبة للحكومة أن تواصل هذا النشاط على المدى الطويل، فإن التغذية المدرسية تتطلب وضع استراتيجية طويلة الأجل متفق عليها لوقف الدعم. وتحقيقا لهذا الغرض، سيعمل **البرنامج** والحكومة معا على ضمان دمج سياسة التغذية المدرسية في خطط إنمائية وطنية وقطاعية. وهنا أيضا، سيلزم تكثيف أنشطة إيجاد الوعي والتعبئة والتنظيم على مستوى المجتمع المحلي، إلى جانب مشاركة السلطات المحلية الجديدة بشكل مباشر وكبير.

٦٣- وسيضطلع المسؤولون عن الأقسام المختصون وموظفو وزارة التربية بإثارة الوعي المجتمعي، وذلك قبل بدء عملية التغذية المدرسية بوقت كاف من أجل ضمان وضع الهياكل المؤسسية على مستوى القرى التي يمكن أن تواصل التغذية المدرسية بعد انتهاء الدعم الذي يقدمه **البرنامج**. وإذا تم توفير الدعم التقني اللازم (تزرع بعض المدارس بالفعل فول الصويا في حدائق المدرسة) والتنبيه المسبق للمجتمعات المحلية، فربما تتمكن هذه المجتمعات من مواصلة هذا النشاط بعد انتهاء المساعدة التي يقدمها **البرنامج**.

٦٤- ويمثل أيضا تعيين المعلمين وبناء الفصول المدرسية مسألتين هامتين. فعند بدء التغذية المدرسية، سيزداد حجم الفصول بسرعة كبيرة وبشكل هائل وسيكون من الصعب السيطرة على تدفق الأطفال من القرى المحيطة. وما لم يزد أيضا عدد المعلمين والفصول المدرسية، لن يتسنى المحافظة على معايير التعليم الابتدائي. وفي سياق السياسة الوطنية للتغذية والصحة المدرسيين، يجب من ثم أن تكون مبادرة **البرنامج** للتغذية المدرسية جزءا من استراتيجية حكومية شاملة – بدعم من مختلف الأطراف المانحة – لتوفير تعليم ابتدائي مجاني ويمكن الحصول عليه، على أن يكون أيضا ملائما وفعالا.

٦٥- وسيجري تطوير خطة التوسع لنشاط دعم التعليم الابتدائي بمشاركة السلطات المحلية بشكل كامل، وبدعم من وزارة التربية، وسيكون تطوير هذه الخطة مشروطا بتقديم الحكومة لإسهامات تكميلية من حيث الفصول المدرسية والمعلمين لاستيعاب الزيادات المتوقعة في الالتحاق. وسيطلب أيضا من الشركاء الآخرين تقديم مساعدة تكميلية (مثل وزارة الزراعة، ومنظمة الأغذية والزراعة، والوكالات المانحة الثنائية، ومنظمة اليونيسيف) لتوفير حفرات السبر، وبرامج لإزالة الديدان، وتطوير الحدائق المدرسية في إطار استراتيجية إنهاء الدعم.

٦٦- **الصندوق الغذائي – نهج إنمائي مجتمعي متكامل.** كما ورد في برنامج تخفيف وطأة الفقر، وفي خطة العمل للأمن الغذائي والتغذية، وسياسة تحقيق اللامركزية، فإنه يجب على المجتمعات المحلية، والأقسام أن تؤدي دورا رياديا في ايجاد حلول دائمة لمشاكلها الإنمائية. وهذا يتطلب اتباع نهج يشمل الاستجابة السريعة، والتأييد القوي، والأنشطة

الإنمائية المجتمعية. ولتحقيق هذا الهدف، سيستهدف البرنامج القطري القادم، من خلال جهاز الصندوق الغذائي، الإسهام في تعزيز قدرة المجتمعات المحلية المستفيدة والتي تعاني من انعدام الأمن الغذائي (لا سيما الأسر الفقيرة التي يرأسها نساء، والأمهات والأطفال دون سن الخامسة المعرضين للخطر) للاضطلاع بأنشطة إنمائية تحد من هشاشة أوضاعهم، وبشكل خاص في مجالات الوقاية من الكوارث، والتأهب والتصدي، والبنية الأساسية، والصحة والتعليم.

٦٧- وعلى الرغم من أن نشاط الصندوق الغذائي وأنشطة القطاعات الأخرى تتجه نحو نفس المستفيدين، فإن أنشطة الصندوق الغذائي ستنفذ على مستوى المجتمع المحلي وستدعمها أنشطة القطاعات المجتمعية. وسيمثل الصندوق نشاطا متكاملا للمعونة الغذائية يستهدف دعم المجتمعات المحلية في المناطق المعرضة للكوارث ولانعدام الأمن الغذائي المزمن للحد من تعرضها للكوارث ولانعدام الأمن الغذائي المؤقت والمزمن على نحو متكامل ومرن. وسيجري تحقيق ذلك من خلال نهج متعدد القطاعات يستخدم أنشطة الغذاء مقابل العمل، والغذاء مقابل التدريب، والتغذية التكميلية لفئات محددة. وسيبدأ نشاط الصندوق الغذائي على أساس تجريبي، بينما يجري إقامة شراكات، وحشد موارد تكميلية، ودعم القدرة التنفيذية للسلطات المحلية. وسيعدل أسلوب تنفيذ أنشطة القطاعات الأخرى تدريجيا في ضوء تجربة صندوق غذائي.

٦٨- وسيركز الصندوق على الأهداف الأول والثاني والثالث والرابع لسياسة تحفيز التنمية، وسيرمي إلى تحقيق خمسة أهداف مباشرة:

(أ) تخفيف وطأة الكوارث، وتحسين الوصول إلى المرافق الاجتماعية الاقتصادية، وزيادة إنتاج الأغذية من خلال مخططات الغذاء مقابل العمل الرامية إلى إصلاح/بناء البنية الأساسية للزراعة والمياه والوصول (الآبار الضحلة، ومخططات الري والتصريف، وطرق الوصول إلى القرى، وتدابير المحافظة على التربة)؛

(ب) دعم الاستعداد لحالات الكوارث والتصدي لها على مستوى الأسرة والمجتمع المحلي؛

(ج) تعزيز زيادة الوعي المجتمعي بهدف الحد من التعرض للكوارث ولانعدام الأمن الغذائي من خلال التدريب/إثارة الوعي في مجالات مثل التدريب والتعليم في مجالات المرافق الصحية المائية، وتخفيف وطأة الكوارث، وإنتاج الأغذية، والتدريب على المهارات؛

(د) وتوفير الدعم التغذوي والتدريب للمجموعات الضعيفة المستفيدة والمعرضة لخطر نقص التغذية؛

(ه) الإسهام في تعزيز قدرة المجتمعات المحلية، والشركاء المنفذين والسلطات المحلية، في تخطيط المشروع، ورصده، والإدارة العامة لأنشطة صندوق غذائي.

٦٩- وسيمارس الصندوق بشكل عام أنشطته على وجه الحصر في المناطق التي لا يلبي فيها الإنتاج الغذائي، حتى في السنوات التي يكون فيها المحصول جيدا، مقتضيات الاحتياجات العادية من الطاقة. وستقوم الأنشطة المساعدة في توفير الأغذية على أساس احتياجات وقدرات السكان الذين يعانون بشدة من الفقر والجوع في منطقة معينة. وسيولى اعتبار خاص للنساء، وستتضمن تشكيلة التغذية مزيدا من المواد المغذية الملائمة. وستشارك المجتمعات المحلية في تخطيط هذه الأنشطة وتنفيذها. وسيمثل الأمن الغذائي الأسري والاحتياجات التغذوية الأسرية العوامل الحاسمة في اختيار الأنشطة.

٧٠- وستسهم جميع الأنشطة المنفذة في إطار الصندوق في تحقيق هدف من الأهداف الخمسة التي يدعم بعضها بعضا، الرامية إلى الحد من التعرض للكوارث وانعدام الأمن الغذائي. وستلبي برامج تغذية خاصة الاحتياجات المباشرة للسكان المعرضين للخطر للتصدي لسوء التغذية ولتقليل التعرض للصدمات. وستساعد أنشطة الأغذية مقابل العمل على

تحسين الوصول إلى المرافق الاجتماعية الاقتصادية اللازمة لزيادة تحمل هذه الصدمات. وستوفر أنشطة التدريب في مجال الأغذية المعرفة والمهارات للمجتمعات المحلية لتمكينها من تصميم استراتيجيتها الخاصة للأمن الغذائي والحد من الكوارث، وتنفيذها. وستدعم أنشطة بناء القدرات على مستوى الأقسام الدور الرئيسي للجان الأقسام في تنسيق الأنشطة والموافقة عليها.

٧١- وستعمل المساعدة الغذائية التي يقدمها هذا المرفق من خلال الجمعيات المحلية أو الحضرية في أكثر مناطق التخطيط الموسع هشاشة في ملاوي، حسب تعريف تقدير هشاشة الأوضاع، وتوصيات الأقسام المعنية. وستشارك المجتمعات المحلية مشاركة كاملة في جميع مراحل تصميم المشروع، بما في ذلك وضع أولويات الاحتياجات، وتصميم الأنشطة، وتحديد المستفيدين. وقد يكون الشريك المنفذ منظمة غير حكومية، أو جماعة مجتمعية، أو إدارة محلية. وسيخدم المرفق النساء والرجال العاملين الذين يعانون من الفقر وانعدام الأم الغذائي، والأطفال المعرضين للخطر من الناحية التغذوية، والمجموعات المهمشة، والمتدربين الذين يعيشون في الأقسام ويعانون من التعرض للكوارث وانعدام الأمن الغذائي، وليس بوسعهم أن يفقدوا دخلهم اليومي.

٧٢- وستتوقف الفوائد التي سيوجدها المرفق على احتياجات المجتمعات المحلية واهتمامها وقدراتها، وعلى الشركاء المنفذين، والسلطات المحلية. وقد تشمل هذه الفوائد، بصورة غير حصرية: مبادرات زراعية مجتمعية؛ تحسين إدارة مستجمعات المياه؛ وقايات من الريح، وتحقيق استقرار المنحدرات، والممارسات الأخرى للمحافظة على التربة والمياه؛ والبنية الأساسية الجديدة أو المرممة للماشية؛ والنظم والسدود والآبار ومستجمعات المياه الجديدة أو المرممة للري والتصريف؛ الطرق المرممة للوصول للقرى والمزارع؛ والمدارس المجتمعية والمراكز الصحية الجديدة أو المرممة؛ والمدن النظيفة؛ وزيادة الوعي بشأن تخفيف وطأة الكوارث، والتعليم في مجال التغذية، ومراقبة الأوبئة، والتقنيات الزراعية الملائمة. ومن المنتظر أيضا أن يعزز الصندوق القدرة على تخطيط وتنفيذ المشروع على مستوى المجتمع المحلي والأقسام وعلى المستوى الوطني.

٧٣- وفي البرنامج القطري القادم، ستوجه تدفقات موارد البرنامج التي تذهب الآن إلى أنشطة ترميم البنية الأساسية الزراعية وتطويرها وتخفيف وطأة الكوارث والتصدي لها، إلى برنامج فرعي لصندوق التغذية. ولذلك، ستستمر أنشطة الغذاء مقابل العمل المقبلة حيثما يمكن تنظيمها في إطار أنشطة الصندوق الغذائي، أي حيثما يردف نشاط الأغذية مقابل العمل بمجموعة إنمائية لضمان إيجاد أصول دائمة على مستويات المجتمع المحلي والأسرة والأفراد.

نطاق البرمجة المشتركة مع الوكالات الأخرى

٧٤- أعد مخطط الاستراتيجية القطرية هذا من خلال عملية استشارية استغرقت ثلاثة أشهر واشترك فيها عدد كبير من ممثلي المؤسسات الحكومية ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة. وقد نفذت هذه العملية في تزامن وتنسيق مع عملية الإطار المنتظر المساعدة الإنمائية للأمم المتحدة لملاوي، ومع خطط شركاء إنمائيين آخرين. ولا تزال فرص البرمجة المشتركة في مرحلة التصميم. كما أن التخطيط الداخلي وعمليات الميزنة التي يجريها شركاء مهتمون بالتنمية في مناطق محددة لم تنته بعد. وسيلزم من ثم استحداث نهج مرن لبرمجة المساعدات التي يقدمها البرنامج حتى يكون **البرنامج** على استعداد لانتهاز الفرص الناشئة.

٧٥- وسيعمل **البرنامج** مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومع وكالات وأطراف مانحة أخرى بشأن المساعدة التقنية لتعزيز التنفيذ على مستوى الأقسام وعلى مستوى المجتمع المحلي. وهناك مبادرات تعاونية إضافية في مرحلة الإعداد مع شركاء آخرين مثل منظمة اليونيسيف (بالنسبة لتقديم المساعدة للمجموعات التي تعاني من سوء التغذية، ودعم

التعليم الابتدائي)، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأغذية والزراعة (في إطار صندوق الأمم المتحدة للشراكة الدولية، وبالنسبة لتقديم المساعدة للجماعات التي تعاني من سوء التغذية، وصندوق التغذية)، ومنظمة العمل الدولية، والجهات المانحة الثنائية.

٧٦- وستظل المنظمات غير الحكومية تتسم بأهمية أساسية في تنفيذ الأنشطة التي يدعمها **البرنامج**. وستدرس أيضا ترتيبات جديدة للعمل، بما في ذلك التعاقد مع منظمات غير حكومية ومنشآت تجارية خاصة لتوفير خدمات مثل الدعم التقني والتدريب في مجال الإدارة.

الآثار التشغيلية

٧٧- ينظر في استراتيجيات التنفيذ والأنشطة التكميلية التالية لضمان التغيير المستمر في البرنامج القطري لبرنامج الأغذية العالمي:

⇦ *تحديد المستفيدين*

- سيجري تحديد المستفيدين بمزيد من الدقة بالنسبة لأكثر السكان ضعفا من خلال دعم وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها لتركيز الأنشطة في أكثر مناطق التخطيط الموسع انعداما للأمن الغذائي في المناطق الوسطى والجنوبية وفي المناطق المعرضة للفيضانات والقحط في الشمال.
- وفي إطار المناطق الجغرافية المستهدفة، سيكون المستفيدون الرئيسيون من المساعدة التي سيقدمها البرنامج في المستقبل هم السكان الذين يعانون من سوء التغذية، ضمن أفقر السكان، الذين يعانون من أشد حالات انعدام الأمن الغذائي ومن أسوأ الانتكاسات في أوقات الأزمات. كما سيعزز التركيز على النساء والأطفال الذين يعانون من سوء التغذية، وبشكل خاص على الأسر التي ترأسها نساء.
- وستستند برمجة المعونة الغذائية التي يقدمها **البرنامج** إلى خريطة دينامية لتخصيص الموارد، وضعت بدعم من وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها. وسيسعى النهج الجديد إلى تحديد مناطق البلد وفقا للمخاطر السائدة ولاستراتيجيات التصدي المرتبطة بانعدام الأمن الغذائي الحاد والمزمن. وسينفذ ذلك على أساس البيانات المستقاة من الدراسة الأسرية المتكاملة ١٩٩٧/١٩٩٨، والتقييم القطري للفقر في ملاوي للبنك الدولي، والاستيفاء القاعدي لتحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها، الذي يتوقع استكماله بحلول نهاية عام ٢٠٠٠. وسترمي أنشطة **البرنامج** إلى تتممة وتكميل الأساليب التقليدية للتصدي مع الإجهاد الغذائي. ولن تدخل تغييرات على أسلوب تحديد المستفيدين في البرنامج القطري إلا بناء على مشورة بعثة تقييم البرنامج القطري لمنتصف المدة.

⇦ *التركيز التغذوي*

- إن الأنشطة المجتمعية التي تنقل الأغذية الغنية بالطاقة والأغذية ذات العناصر المغذية الدقيقة المقواة للجماعات الضعيفة من الناحية التغذوية، ستدرج في البرنامج القطري وسيوسع نطاقها.
- وسيرتبط الدعم التغذوي بالتعليم، بالنسبة للحوامل والأمهات المرضعات بالتدريب على المهارات وإدرار الدخل، وستسهل أنشطة لزيادة الوعي. وستقام شراكات مع المنظمات غير الحكومية والبرامج الحكومية وبرامج الجهات المانحة لضمان تنفيذ أنشطة المساعدات الغذائية وغير الغذائية بكفاءة، ولضمان استدامتها.

⇦ بناء القدرات البشرية

- بناء القدرات البشرية لضمان أن عمليات نقل الأغذية توجد أصولا دائمة، سيركز بشكل كبير على نقل الأغذية في إطار "مجموعات إنمائية" تشمل أنشطة التدريب وزيادة الوعي، وبشكل خاص أنشطة الغذاء مقابل العمل، وعمليات النقل غير الغذائية، ومراقبة الجودة، وإيجاد المهارات والهياكل التنظيمية داخل المجتمعات المحلية لتخطيط الأصول وإدارتها وصيانتها. وسيجري تنفيذ هذه الأنشطة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية والشركاء الإنمائيين المهتمين الآخرين.

⇦ المشاركة المجتمعية

- ستتطور الأنشطة التي ستنفذ بمساعدة **البرنامج** تدريجيا إلى نهج متعدد القطاعات ومجتمعي يشمل مجموعات مختلفة من أنشطة المعونة الغذائية. وستشمل هذه الأنشطة، عند الاقتضاء وحيثما أمكن، تدخلات تغذوية وصحية من أجل الأطفال والمراهقات والحوامل والأمهات المرضعات؛ ودعم التعليم والتدريب على المهارات؛ والغذاء مقابل العمل (لا سيما لسد الفجوة الغذائية الرئيسية للفترة الانتقالية ولتعزيز الاستعداد المجتمعي والأسري لحالات الكوارث)؛ وزيادة إنتاج الأغذية والأنشطة المدرة للدخل. وسيضمن هذا أن جميع الأنشطة البرنامجية يمكن أن تلبي بشكل أفضل احتياجات أفقر المستفيدين، حسبما حددوها خلال النهج التشاركية.
- وستشترك المنظمات المجتمعية في تحديد المستفيدين وتخصيص الموارد في إطار المقاطعات والمجتمعات المحلية المختارة.
- وسيمثل رصد النتائج المحسنة للمشاريع فرادى، باستخدام مؤشرات الأداء، مجالا ذا أولوية في عملية جعل البرنامج القطري أكثر توجها نحو الأداء. وسيتطلب ذلك استخداما أكبر للتقنيات التشاركية حتى تكون الأطراف المعنية هي المالكة والمستخدمة لنظم الرصد.

⇦ الاستعداد لحالات الكوارث، والتصدي لها وتخفيف وطأتها

- ستحظى أنشطة تخفيف وطأة الكوارث بمزيد من التركيز في أنشطة الغذاء مقابل العمل. وفي الوقت ذاته، سيواصل **البرنامج** دعمه لتعزيز القدرة المؤسسية لإدارة الكوارث على جميع المستويات. وسيجري دعم الاستعداد لحالات الكوارث، والتصدي لها على الصعيد الأسري والمجتمعي، من خلال بناء القدرات البشرية وإيجاد الأصول. وسيعمل البرنامج القطري أيضا بنشاط مع الحكومة على ضمان وجود عنصر التخطيط لحالات الطوارئ في كل وقت.

⇦ الموارد غير الغذائية والشراكات الجديدة

- سيسعى البرنامج جاهدا على ضمان الدعم للإنفاقات غير الغذائية، مثل التدريب والائتمان، حتى يحصل المستفيدون على فوائد إنمائية على المدى الطويل، إلى جانب المساعدة الغذائية.
- وسيجري الحصول على هذه الإسهامات غير الغذائية من خلال الشراكات مع المنظمات غير الحكومية والبرامج الحكومية والأطراف المانحة التي تسيطر على هذه الموارد. ونظرا لأنه سيكون دائما من الصعب ضبط توقيت جميع الشركاء المعنيين، فمن الأهمية أن تتحلى عملية الميزنة في البرنامج بالمرونة الكافية لتغطية بعض هذه الإنفاقات.

⇦ *التغيير التنظيمي*

- سيعمل البرنامج على ضمان أن تدمج الأنشطة في الخطط الإنمائية المجتمعية، التي تدمجها وتوافق عليها الجمعيات الجديدة على مستوى الأقسام. وستوضع أيضا ضوابط وتوازنات جديدة (بما في ذلك نهج جديد للرصد والتبليغ على أساس المنطقة والموضوع، بدعم من المكتب الإقليمي) على المستوى التنفيذي بالتشارك مع المنظمات الإنمائية المحلية (المنظمات غير الحكومية والهيئات الحكومية ووسائط الإعلام العامة) لضمان وصول التحويلات إلى المستفيدين المزمعين.

- وسيدعم التنفيذ الفعال للأنشطة المجتمعية منظمة في المنطقة تتبع وحدة البرنامج والمكتب القطري، كما سيدعم هذه العملية مكاتب فرعية ومنسقون على مستوى المنطقة.

⇦ *ترتيبات جديدة للنقل والإمداد*

- إن تقديم أنواع جديدة من الأنشطة التي يدعمها **البرنامج** سيكون له أثر هام في تشكيلة الأغذية التي يقدمها. كما أن إدخال أنواع إضافية من السلع الغذائية سيتطلب طرقا مختلفة لتخزين الأغذية وإدارتها. وستعد ترتيبات جديدة للإمداد، بما في ذلك خطة الإمدادات وهيكل الإدارة.

- وستولى الأولوية لحل المشاكل الراهنة لإدارة الإمدادات وغير ذلك من المشاكل، بدعم من المكتب الإقليمي. وسيتفق **البرنامج** أيضا وحكومة ملاوي على الاستراتيجية الصحيحة (زيادة استخدام القطاع الخاص وغير ذلك من البدائل لوحدة إدارة المشروعات ووحدة النقل، وعلى زيادة إشراك المنظمات غير الحكومية/المنظمات المجتمعية فيما يتعلق بالتسليم الأمامي ونقاط التسليم النهائية) في إطار اللجنة الاستشارية للبرنامج القطري. وسيجري العمل بشأن إعداد أساليب محددة لكل قسم من الأقسام، وللأنشطة التي يساعد فيها **البرنامج** قبل بداية البرنامج، القطري القادم.

⇦ *شراء الأغذية*

- مطلوب من **البرنامج** أن يشتري سلع غذائية عالية الجودة على أساس تنافسي، وعلى نحو شفاف بإجراء مناقصات دولية. وسيسعى **البرنامج** إلى شراء أكبر كميات من الأغذية من ملاوي، بقدر ما تفي بهذه الشروط.

⇦ *البدء التدريجي*

- إن جعل البرنامج الإنمائي لبرنامج الأغذية العالمي في ملاوي يتسق تماما مع سياسة تحفيز التنمية **للبرنامج**، سيتطلب إدارة حذرة. وسيلزم تعديل الأنشطة الراهنة بعد تصميم مبادرات ونهج جديدة بعناية، واختبارها في الفترة الممتدة حتى نهاية البرنامج القطري الحالي. وبالمثل، سيلزم إقامة شراكات جديدة من أجل تمكين السكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي من الوصول إلى الخليط الأكثر كفاءة من الموارد الغذائية وغير الغذائية. وسيواصل المكتب القطري أبحاثه بشأن ترتيبات التنفيذ الأكثر كفاءة في سياق العملية التشاورية الراهنة والمفضية (فيما بعد) إلى إعداد التقييم القطري الموحد/إطار المساعدات الإنمائية للأمم المتحدة.

القضايا والمخاطر الرئيسية

٧٨- إن التحدي الرئيسي **للبرنامج** سيتمثل في الحصول على التزام الحكومة الكامل والدائم بتحويل مناط تركيز المساعدة الغذائية إلى الفقراء جدا وإلى تحسين الأمن الغذائي والحالة الغذائية لهذه الفئة من السكان. ويظل كثير من الملاويين ومن الشركاء الإنمائيين المحتملين **للبرنامج** ينظرون إلى البرامج المتصلة بالتغذية وبإيجاد أصول عامة على أنها هدف رئيسي من استخدام المساعدة الغذائية. وسيلزم تأييد ضخم للحصول على دعم أكبر لاستخدام المساعدة الغذائية أيضا كأداة لمساعدة أفقر الفئات ليس فقط في الحصول على العمل اليومي، ولكن أيضا في بناء أصولهم للغد.

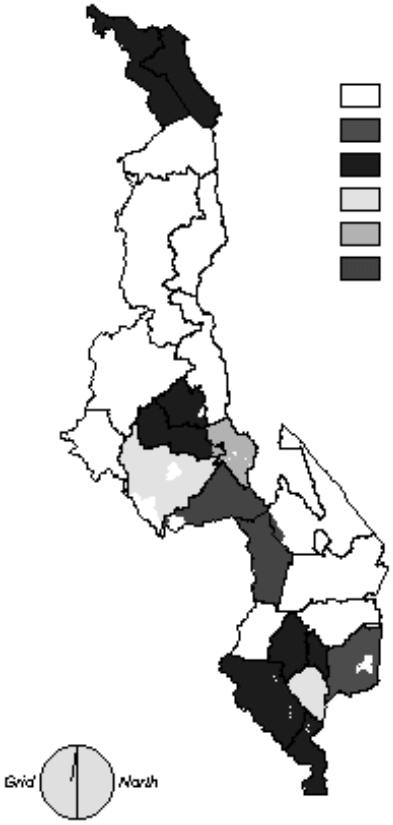
٧٩- وثمة سمة جديدة هامة للتحول إلى التنمية المجتمعية ستتمثل في زيادة مسؤولية وحدات الحكومة المحلية لتنفيذ الأنشطة المعانة للأغذية، ولتنسيق مجموعات التنمية اللازمة لدوام النجاح. وبينما يتمشى هذا النهج تماما مع سياسة حكومة ملاوي، فإنه ليس من الواضح ما مدى سرعة العملية السياسية في السماح بهذا التحول. والموارد والخبرة التقنية المتاحة حاليا على مستوى الحكومة المحلية محدودة جدا. والتزام الحكومة التام إزاء النهج الجديد أمر حاسم الأهمية لنجاحه. وسيلزم للتغلب على هذا القيد الحصول على دعم مالي وتقني من الحكومة، وعلى مجموعات مساعدة تقنية من وكالات الأمم المتحدة الأخرى (لا سيما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة اليونيسيف ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الأغذية والزراعة)، والجهات المانحة الثنائية والمنظمات غير الحكومية.

٨٠- وسيتطلب زيادة التركيز على الأنشطة الإنمائية المجتمعية موارد كبيرة من الموظفين في **البرنامج** في المراحل الأولى لتحديد المستفيدين والتصميم والتطوير. وحيث أن هذا التركيز سيتزامن مع الأنشطة الإنمائية الجارية، وكذلك مع زيادة اشتراك **البرنامج** في الإمدادات والنقل، فقد تصبح القيود على التزويد بالموظفين عاملا هاما يحد من قدرة **البرنامج**. وسيتعين التصدي لهذه القيود بإعادة نشر الموظفين وتدريب موظفين محليين، أو بالاستعانة بخدمات خبراء استشاريين لفترات محدودة.

٨١- ويقتضي نهج تحفيز التنمية توفير أفضل مزيج ممكن من الموارد الغذائية وغير الغذائية، والمزيج الصحيح من الموارد من الموظفين في **البرنامج**. وفي بادئ الأمر، سيوفر الشركاء الإنمائيون وحدهم الموارد غير الغذائية. ولذلك، لن يأتي النهج المزمع ثماره إلا إذا قدم الشركاء من داخل منظومة الأمم المتحدة ومن خارجها الدعم لمفهوم تحفيز التنمية، وشاركوا في أنشطة مخططة بصورة مشتركة، ونظموا جزءا متزايدا من أنشطتهم للمساعدة الغذائية على غرار هذه المبادئ. وفي آخر الأمر، سيلزم أن تضاهي الحكومة الموارد الخارجية للمعونة الغذائية بميزانيتها، لضمان أن يتسنى للسكان الذين يعانون من سوء التغذية والسكان الذين يعانون من فقر مدقع في ملاوي أن يدعموا أنفسهم بفاعلية وكفاءة للخروج من الفقر الدائم.

الملحق

المناطق المقترحة لتدخلات البرنامج (٢٠٠٢-٢٠٠٦)

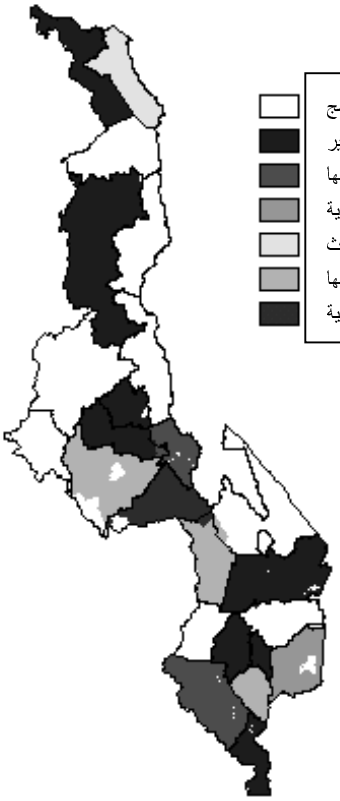


لا توجد أنشطة للبرنامج
مساعدة المعانون من سوء التغذية
صندوق الأغذية
سوء التغذية وصندوق الأغذية
صندوق الأغذية + التعليم الابتدائي
سوء التغذية + صندوق الأغذية + التعليم الابتدائي

المقاطعات بحسب المشروعات

سوء التغذية	**الوسط**: Lilongwe, Dedza & Ntcheu
	الجنوب: Mulanje & Phalombe, Thyolo
	الشمال: Karonga & Chitipa
صندوق الأغذية	**الوسط**: Lilongwe, Dowa, Ntchisi, Dedza, Salima, Ntcheu
	الجنوب: Nsanje, Chikwawa, Blantyre, Thyolo, Chradzulu
التعليم الابتدائي	**الوسط**: Salima, Dedza, Ntcheu

النطاق الحالي لتدخلات البرنامج



- لا توجد أنشطة للبرنامج
- البنية الأساسية الريفية والتنمية والتعمير
- تخفيف الكوارث والاستجابة لها
- مساعدة المعانون من سوء التغذية
- مساعدة المعانون من سوء التغذية + تخفيف الكوارث
- البنية الأساسية الريفية والتنمية والتعمير + تخفيف الكوارث والاستجابة لها
- البنية الأساسية الريفية والتنمية والتعمير + التغذية المدرسية

المقاطعات بحسب المشروعات

سوء التغذية	**الجنوب:** Mulanje/Phalombe, Thyolo
	الوسط: Lilongwe, Dedza, Ntcheu
التغذية المدرسية	**الوسط:** Dedza
البنية الريفية والتنمية	**الشمال:** Chitipa, Karonga, Mzimba
	الوسط: Lilongwe, Dowa, Ntchisi, Dedza, Ntcheu
	الجنوب: Machinga, Blantyre, hiradzulu, Thyolo, Nsanje
تخفيف الكوارث	**الشمال: Karonga**
	الوسط: Salima
	الجنوب: Chikwawa