



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

A

لجنة البرنامج

الدورة العشرون بعد المائة

روما، 7-11 نوفمبر/تشرين الثاني 2016

تقييم مساهمة منظمة الأغذية والزراعة في تحقيق الهدف الاستراتيجي 5 - زيادة قدرة سبل المعيشة على الصمود أمام التهديدات والأزمات

موجز

يمكن توجيه أي استفسارات عن مضمون هذه الوثيقة إلى:

السيد Masahiro Igarashi

مدير مكتب التقييم

الهاتف: +39 065705-3903



mr740

يمكن الاطلاع على هذه الوثيقة باستخدام رمز الاستجابة السريعة؛ وهذه هي مبادرة من منظمة الأغذية والزراعة للتقليل إلى أدنى حد من أثرها البيئي وتشجيع اتصالات أكثر مراعاة للبيئة. ويمكن الاطلاع على وثائق أخرى على موقع المنظمة www.fao.org

أولاً - موجز¹

1- يوجز هذا التقرير النتائج والاستنتاجات الرئيسية المستخلصة من تقييم الهدف الاستراتيجي 5- زيادة قدرة سبل كسب العيش على الصمود أمام التهديدات والأزمات، وهو أحد الأهداف الاستراتيجية الخمسة التي اعتمدها الدورة الثامنة والثلاثون لمؤتمر منظمة الأغذية والزراعة (المنظمة) في يونيو/حزيران 2013 كجزء من الإطار الاستراتيجي المراجع.

2- وأستكملت الأهداف الاستراتيجية ببرامج استراتيجية توفر إطار نتائج مدته أربع سنوات وموارد لتحقيق نتائج مقابل كل هدف من الأهداف الاستراتيجية في الخطة المتوسطة الأجل للفترة 2014-2017، وبرامج عمل والميزانية مدتها سنتان يقرها مؤتمر المنظمة. ويتمحور الهدف الاستراتيجي 5 (يسمى أيضاً "البرنامج الاستراتيجي 5") حول أربعة نواتج وتسعة مخرجات تستند إلى عناصر "إطار عمل هيوغو". ويستخدم المصطلحان "الهدف الاستراتيجي" و"البرنامج الاستراتيجي" في هذا التقرير، بشكل متبادل تقريباً.

3- والنواتج الأربعة للبرنامج الاستراتيجي 5 هي:

النتائج 1-5 تقوم البلدان والأقاليم باعتماد وتطبيق نظم قانونية وسياساتية ومؤسسية وأطر تنظيمية لخفض المخاطر وإدارة الأزمات

النتائج 2-5 توفر البلدان والأقاليم معلومات منتظمة وإنذاراً مبكراً لمواجهة المخاطر المحتملة والمعروفة والناشئة

النتائج 3-5 تحفّض البلدان المخاطر والتعرض لها على مستوى الأسرة المعيشية وعلى مستوى المجتمع المحلي

النتائج 4-5 تنتهي البلدان والأقاليم المتأثرة بالكوارث والأزمات للتصدي لها وتعدّ استجابات فعالة لها

4- وصادقت لجنة البرنامج، في دورتها السادسة عشرة بعد المائة في نوفمبر/تشرين الثاني 2014 تشرين الثاني، على خطة العمل المتجددة المبدئية للتقييم الاستراتيجي والبرامجي للفترة 2015-2017 حيث اقترحت أن يجري في كل دورة من دورات لجنة البرنامج تقديم تقييم مواضيعي واحد يتعلق بالأهداف الاستراتيجية للمنظمة. وهذا هو أول تقييم استراتيجي أجري.

5- ورَكَز التقييم على أربعة أسئلة تقييم شاملة:

1- قوة إطار المفاهيم والتخطيط: وضوح استراتيجية المنظمة في إطار الهدف الاستراتيجي 5، وأهميتها بالنسبة لاحتياجات البلدان ودرجة احتمال أن تكون فعالة.

2- القدرة على ترجمة الإطار إلى عمل: هل المنظمة قادرة على إحراز إنجازات مقابل الإطار الاستراتيجي؟

¹ تماشياً مع توصيات الدورة الثانية عشرة بعد المائة للجنة البرنامج (الفقرة 24(ب) من الوثيقة CL 145/6) بشأن طرائق تحقيق وفورات في التكاليف مع ضمان الحصول على المعلومات الواردة في تقارير التقييم، تُعرض الوثيقة PC 120/8 على شكل موجز شامل مترجم إلى لغات المنظمة في حين أن تقرير التقييم متاح بكامله على الموقع الإلكتروني للمنظمة الخاص بالتقييم باللغة الأصلية التي أُعدَّ بها.

3- التقدم المحرز: هل أسفر الإطار والهدف الاستراتيجيان المراجعان بالفعل عن "نتائج وسيطة"، من مثل تحسين البرمجة ودعم أكثر اتساقاً تقدمه المنظمة وإدارة أفضل للمعرفة؟

4- التموضع الاستراتيجي: هل عزز الهدف الاستراتيجي 5 تموضع المنظمة وميزتها النسبية على المستوى العالمي بوصفها موجودة عند نقطة التقاطع بين خطة الطوارئ وخطة التنمية؟

6- ولا يستعرض التقييم المبادئ الأساسية للإطار الاستراتيجي المراجع ولا تصميمه أو توجيهاته الخاصة بالمنظمة، إذ أن هذه القضايا تقع خارج نطاق الهدف الاستراتيجي 5. غير أنه يوفر تعليقات راجعة بشأن الكيفية التي جرى بها تطبيق التوجيهات الخاصة بالمنظمة ضمن الهدف الاستراتيجي 5 وماهية النتائج التي تمخضت عن ذلك، بغية تقديم توصيات للمستقبل.

7- وشملت مصادر البيانات تحليل البيانات الإدارية؛ توليف الأدلة من تقييمات سابقة؛ إجراء مقابلات مع موظفي المنظمة وشركائها المنخرطين في أعمال في مجال القدرة على الصمود ومسوح لهم؛ خمس دراسات حالة قطرية مختارة (أوغندا وباكستان وكمبوديا ولبنان ومالي) بناء على استعراض حافظات هذه البلدان المتعلقة بالهدف الاستراتيجي 5 والتعليقات الراجعة من الفريق الأساسي للبرنامج الاستراتيجي 5. وزار فريق التقييم أثناء إجراءاته دراسات الحالة القطرية المكاتب الإقليمية للشرق الأوسط وآسيا والمحيط الهادئ وأفريقيا وكذلك فرق العمل الإقليمية الفرعية المعنية بالقدرة على الصمود في نيروبي وداكار. وقد أجريت مقابلات مع المكتبين الإقليمي والإقليمي الفرعي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي والمكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية لأوروبا آسيا الوسطى والمكتب الإقليمي الفرعي للمحيط الهادئ عن طريق الهاتف. كما أجريت مقابلات مع شركاء المنظمة وأصحاب المصلحة الآخرين العاملين في مجال القدرة على الصمود وكذلك مع الجهات المانحة الرئيسية والنظراء من الوزارات ذات الصلة في البلدان التي تمت زيارتها.

8- ويجري بشكل منفصل تقييم نظام الوقاية من الطوارئ في المنظمة، وذلك لأن اتساع هذا النظام ونطاقه الفني الواسع يقعان خارج نطاق قدرة التقييم الحالي للهدف الاستراتيجي 5. وعلاوة على ذلك، فإن تقييم هذا النظام سيستفيد من إجراء مزيد من المشاورات وربما التعاون مع عدد من الشركاء كممثل منظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية لصحة الحيوان والاتفاقية الدولية لوقاية النباتات، وعلى هذا فإنه يتطلب عملية مختلفة.

ألف- النتائج

9- يستخلص هذا القسم من الجزء الرئيسي من التقرير مجموعة من النتائج تشكل ردوداً على أسئلة التقييم الأربعة. وتشكل هذه النتائج أساس الاستنتاجات والتوصيات التي ترد في الأقسام اللاحقة.

قوة إطار المفاهيم والتخطيط

10- يتوجه مفهوم القدرة على الصمود إلى عالم يكابد أزمة. وهو يبدأ من مناحي قوة الناس، مشدداً على أهمية معالجة الأسباب الجذرية للكوارث والأزمات، وليس مجرد أعراضها. وقد تشكل السمة الاشتمالية لهذا المفهوم مصدر قوة

له، لكنها أيضاً تمثل خطراً: خطر أن "يحوي كل شيء" فيصبح مفهوماً عسير المأخذ يصعب تحويله عند التطبيق إلى عمليات محددة.

11- وتترتب على مفهوم القدرة على الصمود نتائج براجمية. فهو يشير إلى أن الاستجابة للأزمات القصيرة الأجل أمر مفيد، لكن من غير المناسب تكرار تدخلات حالات الطوارئ قصيرة الأجل سنة تلو الأخرى في سياق أزمة ممتدة، حيث تكون النهج القائمة على المجتمع المحلي والموجهة نحو السوق أكثر ملاءمة من توزيع المدخلات المجانية التي قد تقوض قدرة المجتمعات الريفية المعنية على الصمود.

12- وتعمل المنظمة من خلال مقدمي الخدمات الحكوميين وغير الحكوميين لمساعدتهم على توفير سلسلة من الخدمات التي قد تعزز قدرة المجتمعات المحلية والأسر المعيشية المتضررة بالكوارث والأزمات على الصمود.

13- ونظرية تغيير البرنامج الاستراتيجي 5 منطقية وكاملة. غير أن هناك تداخلاً محتملاً بين الناتج 1-1 (تحسين القدرات لصياغة سياسات واستراتيجيات وخطط للحد من المخاطر وإدارة الأزمات، والترويج لها) والناتج 4-1 (تحسين قدرات السلطات الوطنية وأصحاب المصلحة على التأهب لحالات الطوارئ لتقليل آثار الأزمات)، اللذين قد يكون الجمع بينهما مفيداً.

14- ويشمل نطاق الإطار الاستراتيجي الحالي ومدى تنفيذه المنظمة بأكملها، من المقر الرئيسي إلى المكاتب الميدانية، ويوفر لها إطار نتائج واضحاً ومشاركاً. غير أن التقدم الذي أحرزته المكاتب القطرية في تنفيذ الإطار الاستراتيجي المراجع لا يزال متبايناً للغاية، ما يشير إلى طرح متفاوت للإطار الاستراتيجي على المستوى القطري.

القدرة على ترجمة الإطار إلى عمل

15- في حين جرت العادة تاريخياً أن يكون تمويل خفض مخاطر الكوارث وإدارتها غير كافٍ، يقوم الشركاء في الموارد وعلى نحو متزايد بتمويل برامج القدرة على الصمود عبر آليات تمويل محددة طويلة الأجل.

16- وتستطيع المنظمة تعزيز موقعها الاستراتيجي بتعميق انخراطها في مجال القدرة على الصمود. وينبغي على المنظمة ألا تقصُر عملها على حافظة الاستجابة إلى الأزمات في حالات الطوارئ الآخذة في التناقص والتي في حالات كثيرة تعتمد (مثلاً في حالات الأزمات الممتدة) على تمويل قصير الأجل غير مناسب للمساعدات الإنسانية.

17- ويُقيّم فريق البرنامج الاستراتيجي 5 على نطاق واسع في المنظمة وخارجها على أنه دينامي ومرن وداعم للمكاتب القطرية. كما أنه أيضاً "كسر ظاهرة التوقع" بفعالية، خاصة من خلال المداورات الأسبوعية عن بعد وعبر عملية الدعم القطري الخاصة به. وقد جعلت هذه العمليات وجعل هذا الموقف الداعم البرنامج الاستراتيجي 5 أحد أكثر البرامج الاستراتيجية حضوراً وبروزاً على المستوى القطري.

18- ومع أن التوقع قد كُسر ضمن البرنامج الاستراتيجي 5، هناك إمكانية لمزيد من التعاون بين البرامج الاستراتيجية في المقر الرئيسي. وقد ركّز التعاون مع البرنامج الاستراتيجي 2 على تغيير المناخ، ومع البرنامج الاستراتيجي 3 على الحماية

الاجتماعية، ومع البرنامج الاستراتيجي 4 على سلامة السلسلة الغذائية. كما ولدت بعض المبادرات الإقليمية تعاوناً بين البرامج الاستراتيجية. أما على المستوى القطري، فإن البرامج الاستراتيجية تتكامل في التحام تام ضمن أطر البرمجة القطرية.

19- ومن بين مجموعة النهج التي تستخدمها المكاتب الإقليمية في تحديد وتنفيذ المبادرات الإقليمية، يحتفل أن تتوفر أفضل فرص النجاح للنهج الذي اتبعه المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، إذ وصفت المبادرة الإقليمية لهذه المنطقة بأنها تتشكل من برامج رائدة طموحة وتشكل وسائل لتقاسم المعرفة ورفع مستوى الوعي وتمويل من موارد خارجية وتنفذ بالتعاون مع شركاء إقليميين ووطنيين.

20- وتجني البلدان الخاضعة للمراقبة النشطة والدعم المنسق" منافع كبيرة من حيث الدعم التقني المنسق من البرامج الاستراتيجية جميعاً. وحتى الآن، نظام "بلدان التركيز" ذو قيمة أقل، ربما لأن "بلدان التركيز" تمثل ثلثي كافة البلدان التي تغطيها برامج المنظمة.

21- وتشكل بروتوكولات "المستوى 3" كما يشكل إدخال أدوات شراكة جديدة كمثل "أسلوب التنفيذ بواسطة الشركاء في العمليات" إشارة إلى أن الصعوبات التشغيلية التي طال أمدها أصبحت تلقى اهتماماً جدياً وتعالج بشكل متزايد.

22- ومن بين المجالات التقنية التي ينظر إليها على أنها مجالات رئيسية للبرمجة على القدرة على الصمود، تمتلك المنظمة قدرات قوية في مجالات صحة الثروة الحيوانية والمدارس الميدانية للمزارعين ومكافحة الجراد وإدارة المياه، وإلى حد ما في مجال التكيف مع تغير المناخ. غير أن قدراتها تبدو أضعف في مجال خفض مخاطر الكوارث وإدارتها، وفي مجال التأمين والنهج القائمة على المدفوعات النقدية، وليست لديها على الإطلاق تقريباً قدرات في مجال تحليل النزاعات والتحليل السياسي.

التقدم المحرز

23- حتى الآن لم تعرض الوحدات التقنية المختلفة المنخرطة في سياسات بناء القدرة على الصمود ما تقدمه من خدمات على أنه مساهمة جماعية، رغم الفرصة التي يوفرها حيز البرنامج الاستراتيجي 5 للقيام بذلك. وبشكل مشابه، لا تزال المنظمة تفتقر إلى خطة عمل استراتيجية واحدة للصحة تأخذ بالاعتبار الركائز الثلاث لنظام الوقاية من الطوارئ.

24- وساهمت النتيجة 2 في مأسسة نظم الإنذار المبكر والمعلومات، من مثل التصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي وقياس مؤشر القدرة على الصمود وتحليله، ومن خلال التطوير الحمود لنظام "الإنذار المبكر/العمل المبكر" الذي يدمج البيانات من أنظمة المنظمة المختلفة. وهناك إمكانية لتعميق التكامل وتعزيز التآزر من خلال تبادل مجموعات البيانات، وتكامل نظم المعلومات الجغرافية، والتشارك في أدوات تجميع البيانات كالألواح الحاسوبية وخدمات توفير البيانات بالأقمار الاصطناعية.

25- وهناك مجموعة كبيرة من أعمال المنظمة المتعلقة بخفض مخاطر الكوارث وإدارتها القائمة على المجتمع المحلي والتي نُفذت من خلال العديد من المشاريع التجريبية الصغيرة. ويشير استعراض التقييمات الماضية إلى أن تلك المشاريع التجريبية الصغيرة، رغم جودتها، تفشل في كثير من الأحيان في التأثير على السياسات الوطنية. غير أن هناك أمثلة مشجعة على دعم سياسي من المنظمة في مجال خفض مخاطر الكوارث وإدارتها شامل ويحتمل أن يكون مفيداً.

26- وأدخلت المنظمة تحسينات كبيرة على قدرات وآليات التدخل السريع، من خلال تطبيق إجراءات التشغيل الموحدة من "المستوى 3" التي تدعم سلسلة دعم منسقة جيداً وفعالة جداً.

27- ومن شأن إعداد قائمة "خدمات مميزة في مجال القدرة على الصمود" أن يساعد المنظمة على بناء برنامج قدرة على الصمود أقوى وأكثر تنوعاً على نطاق واسع، وذلك بتوحيد النهج وتقليل وقت تصميم البرامج وطرحها للتنفيذ، وفي الوقت نفسه تكيف الخدمات للخصوصيات المحلية كما يلزم.

28- وفيما يتعلق بالعمليات، تحسّن اتساق الدعم الذي تقدمه المنظمة كما أصبح التعاون مع الحكومات الوطنية والمحلية الآن القاعدة المتبعة في المشاريع جميعها؛ غير أن هناك تقارير تشير إلى تقدم بطيء إزاء المؤشرات المتعلقة بتصميم البرامج وإدارة المعرفة.

التموضع الاستراتيجي

29- تبدو المنظمة في وضع مثالي للمساهمة في جدول أعمال القدرة على الصمود، ويعود ذلك إلى المزايا الخارجية والداخلية التالية: تزايد الحاجة إلى دعم القدرة على الصمود؛ إعادة التقييم الراهن للفجوة الإنمائية-الإنسانية؛ خبرة المنظمة الواسعة في دعم سبل العيش وفي الإنذار المبكر والحد من مخاطر الكوارث والتخفيف من آثارها؛ واتساق برنامج العمل المتصل بالقدرة على الصمود مع ولاية المنظمة.

30- ورغم المزايا النسبية الكبيرة المذكورة أعلاه، ما زال يتعين على المنظمة جعل حضورها محسوساً في "حيز القدرة على الصمود"، بسبب الضعف التشغيلي منذ أمد والافتقار إلى المرونة والسرعة في إقامة نظم جديدة لتلبية احتياجات جديدة.

31- وتفتقر المنظمة إلى أداة برنامجية وسيطة يمكن أن تربط إطار البرمجة القطرية بمستويات وثائق المشروع على شكل برامج مواضيعية أو جغرافية أو قطاعية تُجمَع عدة مشاريع وتُيسّر التمويل المرن من مصادر متعددة. وقد صاغ عدد من المكاتب القطرية استراتيجيات قدرة على الصمود كوسيلة لسد هذه الثغرة.

32- ولقد عززت الشراكات على المستويين العالمي والإقليمي. فعلى المستوى القطري، وسّعت المنظمة تعاونها مع الوزارات والإدارات من غير نظيراتها الحكومية التقليدية، مثلاً، مع وزارات البيئة وتضطلع المنظمة في كثير من الأحيان بدور تنسيقي في مجالات خبرتها.

33- ولقد وُقِّعت برامج ومبادرات مشتركة مع منظمات الأمم المتحدة الأخرى على المستوى العالمي وفي عدد كبير من البلدان، لكن التعاون الفعلي في الميدان ما زال غير شائع. فكثيراً ما ينقذ كل من الوكالات المختلفة العنصر الخاص به في المشاريع المشتركة بشكل منفصل.

34- وقدرة المنظمة على القيام بدور قائد للرأي في مجال القدرة على الصمود آخذة في التحسّن، وذلك ملحوظ على المستوى العالمي وفي المناطق التي تحظى بمبادرات إقليمية في مجال القدرة على الصمود. أما على الصعيد الوطني، فلا تزال درجة المشاركة في البرنامج الاستراتيجي 5 تعتمد على الصفات الشخصية لممثلي المنظمة الفردي وعلى مجموعة المهارات التي يمتلكونها وتفضيلاً أكثر مما على أهمية البرنامج الاستراتيجي 5 لسياق البلد المعني وأولويات حكومته.

35- والمنظمة ملتزمة بإدماج المنظور الجنساني في مجال القدرة على الصمود وكذلك الحماية من الاستغلال والانتهاك الجنسيين وبالمساءلة تجاه السكان المتضررين. وقد جرى إصدار وتعميم توجيهات بشأن تلك المسائل، وأعطى تصميم البرنامج الاعتبار لتعميم المنظور الجنساني والمساءلة تجاه السكان المتضررين.

باء- الاستنتاجات

36- النتيجة 1- يمثل تجدد الاهتمام بالقدرة على الصمود فرصة تاريخية للمنظمة، حيث تحتل موقعاً جيداً يمكنها من المساهمة في برنامج العمل الخاص بالقدرة على الصمود. ومع ذلك، لا يزال يتعين على المنظمة أن تجعل حضورها محسوساً ومعترفاً به بالكامل في "حيز القدرة على الصمود" وخصوصاً على المستوى القطري.

(أ) المنظمة في وضع جيد يمكنها من المساهمة في برنامج العمل الخاص بالقدرة على الصمود ضمن مجالات ولايتها المتعلقة بالإنتاج الزراعي والتنمية الريفية وإدارة الموارد الطبيعية لتلبية الطلب المتنامي من البلدان الأعضاء لدعم سبل العيش الزراعية في مواجهة الصدمات والأزمات. وتناسب إعادة التقييم الراهنة للفجوة الإنمائية-الإنسانية تماماً ولاية المنظمة ومشاركتها الطويلة الأجل في كل من سياق التنمية وسياق حالات الطوارئ لدعم سبل العيش الزراعية. وعلى وجه التحديد، خبرات المنظمة في نظم الإنذار المبكر والمعلومات، وفي إدارة مخاطر الكوارث، ومكافحة الجراد، والأمراض الحيوانية العابرة للحدود، وعلاقتها الطويلة الأجل مع السلطات الوطنية والإقليمية، تضعها في موقع جيد يمكنها من الاستفادة من تزايد الدعم المقدم من الشركاء في الموارد الرئيسيين في مجال القدرة على الصمود.

(ب) البرنامج الاستراتيجي 5 ونواتجه الأربعة، كما صيغت، تقع كلها مباشرة ضمن ولاية المنظمة. فتطوير السياسات والإنذار المبكر وخفض مخاطر الكوارث جميعها مهام إنمائية بارزة. وقد صيغت النتيجة 4 التي تتعامل مع التأهب والاستجابة للأزمات على أنها داعمة للسلطات الوطنية. كما أثبتت الاستجابة لإعصار هايان وغيرها من الاستجابات الناجحة المشابهة في حالات الطوارئ، أهمية وفعالية عمليات المنظمة في الاستجابة للأزمات المفاجئة في حالات الطوارئ. كذلك يتحدى مفهوم القدرة على الصمود التدخلات الإنمائية، حاثاً إياها على إدماج تدابير خفض المخاطر وتعزيز التأهب والإنعاش وسبل العيش القادرة على الصمود والمجتمعات السلمية وفي الوقت نفسه توليد النمو. وهذا يتوافق مع الطبيعة الشاملة العابرة للمجالات للقدرة على الصمود، التي ينبغي نظرياً أن تنطبق على جميع العمليات الإنمائية، والتي تستدعي تعاوناً أكبر بين البرامج الاستراتيجية.

(ج) ما زال يتعين على المنظمة أن تجعل حضورها محسوساً بالكامل في "حيز القدرة على الصمود". ويتطلب اغتنام الفرصة التي يتيحها الاهتمام الراهن بالقدرة على الصمود استمرار وتعزيز القدرات التشغيلية والتقنية، إلى جانب زيادة الاستثمار في برمجة القدرة على الصمود.

(د) لدى المنظمة ميزة نسبية في تحليل سبل العيش والقدرات التقنية ذات الصلة بذلك. غير أن هناك حاجة إلى توسيع قدرتها التقنية كي تستجيب للطلب المتزايد من البلدان الأعضاء. وتمتلك المنظمة قدرات قوية في مجالات صحة الثروة الحيوانية والمدارس الميدانية للمزارعين ومكافحة الجراد وإدارة المياه، وإلى حد ما في مجال التكيف مع تغير المناخ. ولكن بناءً على المعلومات الواردة من المكاتب القطرية، تبدو قدراتها أقل قوة في مجالات خفض مخاطر الكوارث وإدارتها، وفي مجال التأمين والنهج القائمة على المدفوعات النقدية، وليس لديها على الإطلاق تقريباً قدرات في مجال تحليل النزاعات والتحليل السياسي. وتُبذل الجهود حالياً لشغل الوظائف الشاغرة وتوظيف موظفين جدد في الوحدات التقنية الرئيسية، لكن ذلك قد لا يكون كافياً. ويبدو أنه من الضروري المزيد من الاستثمار في برمجة القدرة على الصمود وفي قدرات تعبئة الموارد في المنظمة.

(هـ) كما أشير في عدد من التقييمات السابقة، تظل القدرات التشغيلية عاملاً مقيداً، بما في ذلك لتعبئة الموارد. وقد تحسّن الحال، ولكن ليس بما يكفي من السرعة والانتظام. وفي حين لا يزال العديد من عمليات صنع القرار مركزياً وأطول مما ينبغي، فإن بروتوكولات "المستوى 3" وكذلك إدخال أدوات شراكة جديدة، كمثل "أسلوب التنفيذ بواسطة الشركاء في العمليات"، تشكل إشارة إلى أن الصعوبات التشغيلية التي طال أمدها أصبحت تلقي اهتماماً جدياً وتعالج بشكل متزايد.

(و) يُؤمّل الهدف الاستراتيجي 5 غالباً من مساهمات طوعية، وذلك لأن انخراط المنظمة في هذا المجال انبثق من الفرصة التي أتاحت لها على مر السنين لتوسيع حافظة الطوارئ وإعادة التأهيل باستخدام قنوات موارد المساعدات الإنسانية، التي يمكن الحصول عليها بسهولة أكبر نسبياً مما في حالة التمويل الإنمائي. ولم تستثمر المنظمة أبداً الكثير من مواردها العادية الرئيسية في هذا المجال. واستمر هذا النموذج من التمويل إلى حدّ ما مع البرنامج الاستراتيجي 5 كذلك، من حيث أن البرنامج الاستراتيجي لم يستفد من موارد البرنامج العادي إلا بشكل محدود. ونتيجة لذلك، فإن تنفيذ رؤية وفلسفة الهدف الاستراتيجي 5، كما هما موضحان في الإطار الاستراتيجي للمنظمة، يعتمد إلى حد كبير على التمويل الخارجي القصير الأجل حيث لا تملك المنظمة عليه سيطرة تذكر.

(ز) يحرم الافتقار إلى موارد يمكن التنبؤ بها في البرنامج الاستراتيجي 5 المنظمة من القدرة على الاستثمار على المدى الطويل في خدمات واعدة للقدرة على الصمود ومن الاستثمار في موظفيها أنفسهم. فمعظم العاملين في البرنامج الاستراتيجي 5 (الوطنيين والدوليين) يوظفون بموجب عقود استشارية لفترات تعاقب قصيرة للغاية. ويؤلّد ذلك أعباء إدارية لا لزوم لها، ويؤثر على معنويات الموظفين وكفاءتهم والاحتفاظ بهم، ويلحق الضرر بمتانة دعم المنظمة للقدرة على الصمود.

(ح) استطاع فريق البرنامج الاستراتيجي 5، بتجميع الموارد من جهات مانحة وافقت على ذلك في صناديق استثمارية، مثل "الصندوق الخاص لحالات الطوارئ وأنشطة إعادة التأهيل"، التخفيف جزئياً من وقع عدم إمكانية التنبؤ بتمويل المشاريع والاستثمار في قدرات استراتيجية وعمليات رئيسية. وقد استحدثت وكالات الأمم المتحدة

الأخرى التي تعتمد على المساهمات الطوعية آليات مالية مشابحة لتوفير القدرة على التنبؤ والاستمرارية لما تموله جهات مانحة من أنشطة وشراكات وموظفين.

(ط) بالمثل، وجد العديد من الوكالات، من بينها منظمة الأغذية والزراعة، أنه من الممكن والمفيد بناء خط إمداد موجه نحو التنمية يتشكل من مزيج من مشاريع قصيرة الأجل متتالية تُنفذ مع الشركاء المحليين أنفسهم في المجال ذاته أو المنطقة الجغرافية ذاتها. وفي البرنامج الاستراتيجي 5، أدت الحاجة إلى السعي إلى تحقيق أهداف طويلة الأجل من خلال تمويل قصير الأجل إلى قيام بعض المكاتب القطرية في المنظمة بصياغة "استراتيجيات قدرة على الصمود" أو استخدام أشكال أخرى من الوثائق البرنامجية (مثل البرامج الشاملة) لتوثيق البرنامج الناجم عن الجمع بين عدة مشاريع ومناقشته مع الشركاء. وتفتقر المنظمة إلى مستوى برامجي رسمي يربط المشاريع وأطر البرمجة القطرية، ومن هنا اللجوء إلى استراتيجيات قطرية للقدرة على الصمود.

(ي) على الرغم من مبادرات متناثرة، لا يزال التعاون البرامجي مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات غير الحكومية أضعف مما عليه مع الحكومات. وتتميز العلاقة مع برنامج الأغذية العالمي بتعاون جيد بشأن مجموعة الأمن الغذائي، لكن التعاون في الميدان محدود.

37- النتيجة 2: هناك تطور تدريجي في الحافظة التي جرت مراجعتها باتجاه برمجة للقدرة على الصمود أكثر أصالة، تقترب بتوثيق التعاون والتنسيق مع حكومات البلدان المشمولة بالبرامج ومع المؤسسات الإقليمية، بعيداً عن التدخلات غير المستدامة والمفككة.

(أ) يبرز استعراض تقارير التقييم السابقة والأخيرة أن لدى المنظمة سجل تتبع متفاوت في الاستجابة للأزمات بطريقة موجهة نحو التنمية. وفي هذا السياق، تنظر المنظمة وهي محقة بذلك إلى البرنامج الاستراتيجي 5 على أنه محاولة لتعزيز التوجه الإنمائي لعمل المنظمة في التأهب والاستجابة للأزمات.

(ب) تحديد نطاق أهمية البرنامج الاستراتيجي 5 بالنسبة لبرامج استراتيجية أخرى بسيط نسبياً: ينبغي على البرنامج الاستراتيجي 5 أن يأخذ زمام المبادرة في البلدان المتأثرة بأزمات حادة، بينما ينبغي أن تكون البرامج الاستراتيجية الأخرى أكثر بروزاً في سياقات مؤسسية مستقرة تتسم بمستويات أخطار ومخاطر يمكن التحكم فيها. ومن الواضح أن البرنامج الاستراتيجي 5 قد يوفر أيضاً مدخلات قيمة في النوع الأخير من البلدان (مثلاً فيما يتعلق بسياسات الحد من الكوارث وتخفيفها).

(ج) ينبغي أن يستند نطاق صلة الاستجابة لحالات الطوارئ مقابل نطاق صلة برمجة القدرة على الصمود بالمعنى الدقيق إلى مدة الأزمة المعنية والاستجابة المطلوبة. فأى تدخل موجه نحو أزمة يمتد على مدى أكثر من سنتين ينبغي أن يُصمم ويُنفذ مع إيلاء الاعتبار لاستدامة النتائج المحققة. عندما يكون تدخل طويل الأمد هو المطلوب، فإن النهج القائمة على المجتمع المحلي والموجهة نحو السوق تكون مناسبة أكثر مقارنة بتوزيع المدخلات المجانية.

(د) هناك تطور تدريجي في الحافظة التي جرت مراجعتها نحو برمجة للقدرة على الصمود أكثر أصالة. فبرمجة القدرة على الصمود، حسب التعريف الوارد في هذا التقرير، تستجيب للأزمات بدءاً من نقاط قوة الناس؛ وتتطلب

إجراء تحليل متين للسياق بأبعاده جميعاً، وخاصة التوصل إلى فهم جيد لسبل عيش الناس، مع الأخذ بالحسبان الاحتياجات والأولويات الخاصة بالرجال والنساء من الفئات الاجتماعية-الاقتصادية والفئات العمرية المختلفة؛ وتقدم دعماً على المدى المتوسط أو الطويل؛ وتستدعي الاهتمام بتنمية القدرات والاستدامة، وتعاوناً مع الحكومات والشركاء الآخرين.

(هـ) في تحليل الحافظة، اتضح التطور باتجاه تحقيق تنسيق وتعاون أوثق مع حكومات البلدان المشمولة بالبرامج ومع المؤسسات الإقليمية. وتشتمل حافظة القدرة على الصمود أعمالاً سياساتية ومشورة تقنية ودعماً للاستثمار وبناءً للقدرات أكثر مما في الماضي، وهناك بعض الأعمال الممتازة التي نفذت على المستوى الإقليمي في أفريقيا مع الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، واللجنة الدائمة المشتركة بين الدول المعنية بمكافحة الجفاف في منطقة الساحل، والجماعة الإنمائية للجنوب الإفريقي، وعلى المستوى الوطني في آسيا والشرق الأوسط لمكافحة إنفلونزا الطيور الشديدة الأمراض والوقاية منها.

(و) المكونات الفردية الرئيسية لنظم الإنذار المبكر والمعلومات في المنظمة راسخة تماماً وقد أحرزت تقدماً كبيراً في تحقيق نتائج وفي اعتمادها على المستوى القطري. كما أحرز قدر كبير من التقدم نحو إضفاء الطابع المؤسسي على التصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي في أفريقيا وآسيا. وقد طوّر البرنامج الاستراتيجي 5 "نظام الإنذار المبكر/ العمل المبكر" لتوحيد معلومات التنبؤ المتوفرة وبدأ يقدم تحليلات شاملة للمخاطر.

(ز) قد يتطلب تعزيز النهج التشاركية ونهج الاستجابة المراعية للنوع الاجتماعي، التي استخدمت استخداماً ممتازاً أثناء الاستجابة لإعصار هايان، مزيداً من الدعم، إذ أظهر تولى التقييمات الماضية إلى افتقار إلى التقدم في معظم التقييمات التي استعرضت.

(ح) نجحت بعض المكاتب القطرية التي تمت زيارتها كجزء من العمل الميداني لهذا التقييم في تعبئة موارد لأنشطة موجهة نحو القدرة على الصمود عن طريق قيام تعاون محدد السياق ومصمم خصيصاً بالتعاون مع الحكومة بدلاً من القيام بذلك بشكل منعزل.

(ط) في حالات أخرى، كابدت المنظمة العناء في تطوير عرض برنامجي متين تقنياً في مجال القدرة على الصمود، بمشاركة استجابة لا تزال تنفذ على مدى فترات زمنية قصيرة دون آفاق تقدم تراكمي. وفي حين قد يكون ذلك كافياً للاستجابة مرة واحدة لكوارث تحدث فجأة، ولكن ثبت أنه إشكالي عندما ينفذ باستمرار، كما هو الحال أحياناً كثيرة في الأزمات الممتدة.

38- النتيجة 3- لقد وفر فريق البرنامج الاستراتيجي 5 قيادة دينامية ومرنة وداعمة وساعد على كسر ظاهرة التقوقع بطريقة مفيدة جديدة بالثقة. ولكن لا تزال هناك فرص كبيرة لدمج أو تنسيق أو تفصيل أعمال مشابهة تنفذها وحدات المنظمة المختلفة في إطار البرنامج الاستراتيجي 5.

(أ) يُنوّه في المنظمة وكذلك ينوّه الشركاء وأصحاب المصلحة المتعددين الخارجيين، بالمساهمة الإيجابية لفريق البرنامج الاستراتيجي 5. ويُعزى إلى الأدوات وطرق العمل الجديدة التي وصفها هذا التقرير، والتي أطلق البرنامج الاستراتيجي 5 بعضاً منها، مثل عملية الدعم القطري، ووسعت لاحقاً لتشمل برامج استراتيجية أخرى، الفضل

في تغيير طبيعة الحوار بين المقر الرئيسي والمكاتب القطرية ليصبح حواراً موجهاً بقدر أكبر نحو الطلب وفي تقوية الرابط النظامي الشامل بين الوحدات التقنية في المنظمة المعنية بالقدرة على الصمود.

(ب) قائد البرنامج الاستراتيجي 5 هو أيضاً مدير شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، وتلك خصوصية تتيح له تعبئة موارد بشرية ومالية كبيرة لدعم تنفيذ البرنامج الاستراتيجي 5 وللدعم القطري.

(ج) مع ذلك، لا تزال هناك فرص كبيرة لدمج أو تنسيق أعمال مشاهمة تقوم بها وحدات المنظمة المختلفة في إطار البرنامج الاستراتيجي 5. فالعديد من الوحدات التقنية يخطر في سياسات تتعلق بالقدرة على الصمود بطريقة مبعثرة. ولا تزال الأدوات والنظم المختلفة التي وضعتها منظمة الأغذية والزراعة للإنذار المبكر وللمعلومات عن الأمن الغذائي تدار بطريقة متناثرة دون الكثير من التكامل والتآزر فيما بينها. وبشكل مشابه، لا تزال المنظمة تفتقر إلى "خطة عمل استراتيجية واحدة للصحة" شاملة تأخذ بالاعتبار الركائز الثلاث لنظام الوقاية من الطوارئ.

(د) هناك أيضاً إمكانات لمزيد من التعاون بين البرامج الاستراتيجية. وقد ازداد التعاون مع البرنامج الاستراتيجي 2 بشأن تغير المناخ (مثلاً ظاهرة النينو)، ومع البرنامج الاستراتيجي 3 بشأن الحماية الاجتماعية، ومع البرنامج الاستراتيجي 4 بشأن سلامة الأغذية. وتعالج بعض المبادرات الإقليمية قضايا تشمل عدة برامج استراتيجية، ما وددت تعاوناً فيما بينها، بل إن ذلك يصحّ بقدر أكبر على المستوى القطري، حيث جُمعت معاً اهتمامات البرامج الاستراتيجية في التحام تام ضمن أطر البرمجة القطرية حيثما كان هناك مجال لتغطية مجالات عمل شاملة عابرة للقطاعات أو يكمل بعضها بعضاً.

39- النتيجة 4: لقد اتبعت المكاتب الإقليمية مجموعة متنوعة من النهج لتنفيذ المبادرات الإقليمية. ويقوم إطار البرمجة القطرية على المستوى القطري بتلبية حاجة حقيقية، إذ يساعد على تفصيل العرض البرمجي الذي تقدمه المنظمة بطريقة موجزة ومتسقة.

(أ) لقد استخدمت مجموعة من النهج لتحديد وتنفيذ الإطار الاستراتيجي المراجع على المستوى الإقليمي. ويمكن القول إن المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي قد نفذ مفهوم المبادرة الإقليمية بطريقة واعدة للغاية: كبرامج رئيسية رائدة كبيرة ووسائل لتقاسم المعرفة ورفع مستوى الوعي، ممولة من موارد خارجية وتنفذ بالتعاون مع شركاء إقليميين ووطنيين. ويتطلب وضع أطر للمبادرات الإقليمية على شكل برامج رئيسية رائدة إقليمية أن تكون مدعومة بالتزام سياسي قوي على المستوى الإقليمي. وفي المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ، جرى تحديد أطر للمبادرات الإقليمية في البداية حول مسائل تقنية ضيقة ويجري حالياً تنقيحها لتصبح برامج رئيسية رائدة إقليمية مشاهمة للنموذج الذي اعتمده المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. وفي أفريقيا والمكتب الإقليمي للشرق الأدنى وشمال أفريقيا، تمّول المبادرات الإقليمية من موارد المنظمة فقط، ولذا فإنها صغيرة نوعاً ما وتستخدم لتمويل مبادرات حافزة على المستوى القطري.

(ب) وفرّ فريق البرنامج الاستراتيجي 5 وفرق العمل المعنية بالقدرة على الصمود في المكاتب الإقليمية دعماً مرناً للمكاتب القطرية، بما في ذلك مع "الصندوق الخاص لحالات الطوارئ وأنشطة إعادة التأهيل". ويقدم "نظام بلدان المراقبة والدعم الأوثق" إلى العدد القليل من البلدان المعنية دعماً متزايداً ومتسقاً بشكل معقول

من المكاتب الإقليمية والمقر الرئيسي. وحتى الآن، أثبت نظام "بلدان التركيز" أنه أقل فائدة، ويعود ذلك بالدرجة الأولى إلى اختيار عدد كبير من بلدان التركيز.

(ج) تلي أطر البرمجة القطرية حاجة حقيقية على المستوى القطري. فقد ساعدت على إيضاح مجالات العمل المتفق عليها بصورة متبادلة بين الحكومات والمنظمة، وجذب انتباه المانحين وتحديد مجالات التعاون الممكنة. وفي المسح الذي أجري للموظفين، اعتبر إطار البرمجة القطرية الآلية الأكثر فائدة من بين الآليات التي تعتمد عليها المنظمة. وفي المقابل، كان تقييم دورة المشروع الجديد سلبياً بسبب تعقيده المفرط.

40- النتيجة 5: ليست برمجة القدرة على الصمود مسألة جديدة تماماً على المنظمة. فقد بدأ التطور نحو مراقبة للأزمات والتأهب والاستجابة لها بصورة موجهة نحو التنمية قبل الهدف الاستراتيجي 5. وقد جرى، على مدى عقد من الزمن، تحديد عدد من "خدمات القدرة على الصمود المميزة" الراسخة في تجربة المنظمة والتي بالإمكان الارتقاء بها.

(أ) ليست برامج القدرة على الصمود جديدة على المنظمة. فقد بدأ التطور نحو مراقبة للأزمات واستجابة لها طويلة الأمد موجهة نحو التنمية، الذي سلط الضوء عليه النتيجة 2، قبل الهدف الاستراتيجي 5، في إطار الهدف الاستراتيجي 1 السابق² وحتى في وقت أبكر في بعض الحالات. وكانت القدرة على الصمود تتعلق دائماً بالاستجابات الجيدة لحالات الطوارئ الزراعية- ولكن أيضاً بالحد من مخاطر الكوارث وإدارتها والإنذار المبكر والتنمية المستدامة.

(ب) جرى تحديد عدد من الممارسات الجيدة في المنظمة التي تتوفر إمكانية الارتقاء بها في برمجة القدرة على الصمود، بما في ذلك نظام الوقاية من الطوارئ والإنذار المبكر ونظم المعلومات القائمة على سبل العيش وخفض مخاطر الكوارث وإدارتها والتكيف مع تغير المناخ القائمة كلها على المجتمع المحلي والعاملين في مجال الصحة الحيوانية في المجتمعات المحلية والمدارس الميدانية للمزارعين ومعارض تجارة المدخلات وشبكات متاجر المدخلات والضمانات وغيرها. وهذه الخدمات والنهج راسخة في قسم هام من تجربة المنظمة، وهي مكيفة لكل من التنمية والقدرة على الصمود وتتطلب جميعها استثماراً على المدى الطويل، في حين يمكن بسهولة الارتقاء بها أو إنقاصها مؤقتاً.

(ج) بوسع المنظمة أن تقوم بتعزيز بعض هذه الخدمات و"ترويجها" على أنها نموذج لبرامجها في القدرة على الصمود بالتعامل معها "كخدمات مميزة في مجال القدرة على الصمود". وحتى الآن، لم تقم المنظمة بالترويج بقوة للعديد من هذه الخدمات، مثل العاملين في مجال الصحة الحيوانية في المجتمعات المحلية أو حتى المدارس الميدانية للمزارعين. ويبين المثال المعاكس للتصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي، الذي روجت له المنظمة بإطراد منذ نشأته وجرت مأسسته في عدد متزايد من البلدان والأقاليم، أن بإمكان المنظمة النهوض بخبراتها المحلية الجيدة إذا ما وازلت على تحسين وتعزيز ممارساتها الجيدة وقامت بـ "الانتصار" لها بشكل منهجي.

² الهدف الاستراتيجي 1: زيادة القدرة على التأهب لمواجهة التهديدات وحالات الطوارئ الغذائية والزراعية والتصدي لها على نحو فعال (كان الهدف السابق للهدف الاستراتيجي 5)

41- النتيجة 6: لم تنل إدارة المعرفة حتى الآن اهتماماً كافياً. ويحتاج إجراء إصلاح من النوع الذي تقوم به المنظمة إلى بذل جهد قوي في مجال تقاسم المعارف وإلى بنية تحتية قوية بهذا الصدد. وذلك أمر هام بالأخص بالنسبة إلى الهدف الاستراتيجي 5، الذي يحيط تماماً بتحول برنامجي إلى القدرة على الصمود.

(أ) يتطلب إجراء إصلاح من النوع الذي تقوم به المنظمة مجموعة من التغييرات في الأهداف والهياكل الوظيفية والإجراءات وتدفعات التمويل، وكذلك تغييراً في العقلية، وإطاراً مفاهيمياً جديداً، ونظام قيمة جديداً تماماً تقريباً، تتمثل جميعها في طرق عمل جديدة. ويصح ذلك بخاصة على الهدف الاستراتيجي 5 الذي يحيط تماماً بتحول برنامجي إلى القدرة على الصمود. ولا شك في أن بذل جهد تقاسم للمعرفة قوي سيساعد هذا التحول، بل إن هذا التحول قد يتعثر دون مثل هذا الجهد. مع ذلك، ليس هناك حتى الآن تدريب منتظم للموظفين على برمجة القدرة على الصمود، ويقتصر الأمر على بذل جهود متواضعة لتطوير شبكات تقاسم للمعرفة.

جيم - التوصيات

42- التوصية 1: في حين ليس هناك ما يستدعي تغييرات رئيسية في الإطار الاستراتيجي، ينبغي على المنظمة إجراء بعض التعديلات الطفيفة على إطار نتائج البرنامج الاستراتيجي 5، وتوضيح مفهوم المبادرات الإقليمية، وتعزيز تحقيق تكامل أكبر للمنتجات والخدمات عبر وحدات المنظمة المعنية بالبرنامج الاستراتيجي 5.

(أ) ينبغي تنقيح تعريف المنظمة للقدرة على الصمود ليشمل: (1) الإشارة إلى "الأسر المعيشية والمجتمعات المحلية والأمم" لإيضاح قدرة صمود من؛ و(2) قدرة المجتمعات على التحول نتيجة لكارثة أو أزمة؛ و(3) مبدأ أن القدرة على الصمود تبدأ من مواطن قوة الناس وموجوداتهم واستراتيجياتهم.

(ب) يمكن تبسيط هيكل مخرجات ونواتج الهدف الاستراتيجي 5 عن طريق جمع الناتج 1-1 (تحسين القدرات لصياغة سياسات واستراتيجيات وخطط للحد من المخاطر وإدارة الأزمات والترويج لها) والناتج 4-1 (تحسين قدرات السلطات الوطنية وأصحاب المصلحة على التأهب للطوارئ لتقليل آثار الأزمات)، ذلك أنهما يبدوان مرتبطين ارتباطاً وثيقاً ولكن يُنظر لهما من وجهتي نظر مختلفتين.

(ج) بالإجمال، هناك إمكانية لزيادة تكامل خدمات المنظمة المتعلقة بالقدرة على الصمود، بتعزيز قدر أكبر من التعاون والاتساق بين وحدات المنظمة المعنية المنخرطة في تقديم المشورة السياساتية (الناتج 1) والإنذار المبكر (الناتج 2).

(د) يستحق الناتج 3-2 (تحسين إمكانية حصول المجموعات الأكثر ضعفاً على الخدمات التي تحد من أثر الكوارث والأزمات) المزيد من الاهتمام من فريق البرنامج الاستراتيجي 5، حيث يوفر مسارات لبناء القدرة على الصمود من خلال الخدمات الأساسية في الزراعة (الخدمات الإرشادية والبيطرية) ومشاريع التأمين الزراعي.

(هـ) هناك إمكانية لتعزيز التعاون بين البرامج الاستراتيجية وإيضاح الواجهات المشتركة بينها. فلبرنامج الاستراتيجي 5 اهتمامات مشتركة كبيرة مع البرنامج الاستراتيجي 2 بشأن التكيف مع تغير المناخ ومع البرنامج الاستراتيجي 3 بشأن الحماية الاجتماعية والمهجرة. وهناك أيضاً إمكانية لمزيد من العمل مع البرنامج الاستراتيجي 4 بشأن

سلاسل القيمة، بالنظر إلى أن أزمات السلسلة الغذائية تؤثر بقدر كبير على سلاسل القيمة. ولا يشكل التداخل بالضرورة مشكلة طالما أنه يستخدم لتحفيز التعاون الفعال.

(و) ينبغي إيضاح مفهوم المبادرات الإقليمية في إطار الهدف الاستراتيجي 5 وإعادة صياغة أغراضها كبرامج إقليمية رئيسية تُموّل بصورة مشتركة من موارد خارجية وتنفذ بالتعاون مع شركاء إقليميين ووطنيين. كما يمكن أيضاً أن تكون المبادرات الإقليمية بمثابة وسائل مفيدة لتقاسم المعرفة ورفع مستوى الوعي (داخل المنظمة وخارجها).

(ز) تتطلب صياغة المبادرات الإقليمية كبرامج إقليمية رئيسية رائدة التزاماً سياسياً قوياً على المستوى الإقليمي. ومن هذا المنطلق، ينبغي أن تُضمّن المبادرة الإقليمية 3 بشأن الأراضي الجافة في أفريقيا رسمياً في إعلان مالابو. وينبغي دعم إنشاء مبادرات إقليمية موسعة بشأن الصحة الواحدة والقدرة على الصمود في وجه تغير المناخ في المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ.

(ح) ينبغي على المنظمة عند إدخال نظم جديدة للتخطيط وإعداد التقارير أن تحاول إبقاء تكاليف المعاملات ذات الصلة عند أدنى حد ممكن، إذ أن مثل هذه التكاليف تخفض قدرة المنظمة على تحقيق أهداف الدول الأعضاء فيها. وينطبق هذا الاعتبار على دورة المشاريع الجديدة وعلى القناتين الاثنتين المتميزتين لرفع التقارير القطرية (التقارير السنوية لممثلي المنظمة والتقارير عن نواتج ومخرجات الإطار الاستراتيجي في قواعد بيانات المنظمة)، التي ينبغي دمجها في قناة واحدة فلا يتعين على المكاتب القطرية رفع تقارير مرتين.

43- التوصية 2: تتيح القدرة على الصمود فرصة كبيرة للمنظمة لإعادة تصميم برامجها في مجال رصد الأزمات والاستجابة لها والوقاية منها بدعم قوي سياسي ومالي من البلدان الأعضاء. ولاغتنام هذه الفرصة، تحتاج المنظمة إلى مواصلة تعزيز نموذج مالي متكامل يجمع بين المساهمات المقررة والمساهمات الطوعية، واستثمار موارد يمكن التنبؤ بها في عدد محدود من المجالات التي تلعب دوراً رئيسياً في تثبيت حضور المنظمة في مجال القدرة على الصمود، بما في ذلك الموظفين. ومن المحتمل أن يكون العائد على الاستثمار في مجال العمل هذا كبيراً.

(أ) يؤثر الافتقار إلى موارد يمكن التنبؤ بها في البرنامج الاستراتيجي 5 على قدرة المنظمة على التموضع الاستراتيجي في مجال القدرة على الصمود. وقد التزمت المنظمة سياسياً في مجال العمل هذا باعتمادها الهدف الاستراتيجي 5 كواحد من أهدافها الاستراتيجية وبالعودة في المحافل العالمية والإقليمية والوطنية لتطوير القدرة على الصمود. وعلى المنظمة للوفاء بهذه الالتزامات، استثمار موارد أكثر قابلية للتنبؤ في عدد قليل من مجالات البرنامج الاستراتيجي 5 التي تلعب دوراً رئيسياً في تثبيت حضور المنظمة في مجال القدرة على الصمود: (1) قدرات البرمجة، (2) خدمات مميزة رفيعة الجودة، (3) نظم معرفة، (4) تعبئة الموارد، و(5) فرق إقليمية ووطنية. ويشير تفحص لوجهات التمويل الحالية والمستقبلية في مجال القدرة على الصمود إلى أنه إذا استثمرت المنظمة في تمويل القدرة على الصمود (بالإضافة إلى تمويل المساعدة الإنسانية وبما يتخطى هذا التمويل)، يحتمل أن يولد هذا الاستثمار عائداً كبيراً من شأنه أن يمكّن المنظمة من مواصلة تدعيم عملها.

(ب) على وجه الخصوص، ينبغي على المنظمة وعلى البرنامج الاستراتيجي 5 إيجاد سبل لتقديم تقدير أفضل وبقين أكبر في الترتيبات التعاقدية مع موظفيها التقنيين والتشغيليين في مجال القدرة على الصمود، بغية تثبيت حضور

دائم وقدرات دائمة للمنظمة في هذا المجال. وقد يكون الموظفون المؤقتون كافين للاستجابة في حالات الطوارئ القصيرة الأجل، ولكن ليس لبناء قدرة على الصمود طويلة الأجل.

(ج) يبدو من غير المحتمل استحداث وظائف جديدة في الميزانية في ظل القيود العامة المفروضة على الموارد. غير أن بوسع المنظمة أن توسع استخدامها للصناديق الاستثمارية للتخفيف جزئياً من عدم إمكانية التنبؤ بتمويل المشاريع، وإتاحة عقود طويلة الأجل لموظفيها الأساسيين في مجال القدرة على الصمود، والاستثمار في الأدوات والعمليات الاستراتيجية. وتماشياً مع سياسة المنظمة في وضع ميزانية متكاملة، تمثل سياسة استرداد التكاليف الجديدة فرصة لمواصلة تعزيز نموذج مالي متكامل يجمع بين المساهمات المقررة والمساهمات الطوعية ضمن كل متكامل.³

44- التوصية 3: لتدعيم تطوير برنامج القدرة على الصمود وتعبئة الموارد له، ينبغي على المنظمة تعزيز وتنويع عرضها لخدمات رفيعة الجودة في مجال القدرة على الصمود وتحسين تكييف برامجها حسب نوع ومدة الأزمات التي تحاول الاستجابة لها.

(أ) يبدو من الضروري إعادة تنظيم قدرات المنظمة في مجال برمجة القدرة على الصمود وتعبئة الموارد. وينبغي على المنظمة أن تحدد استراتيجية عملية للتوجه إلى الجهات المانحة المهتمة في مجال القدرة على الصمود. ويتعين أن تتضمن هذه الاستراتيجية الصندوق الخاص لحالات الطوارئ وأنشطة إعادة التأهيل، الذي استخدمته المنظمة بصورة استراتيجية لتثبيت حضورها وتقييم الاحتياجات في بداية الاستجابات.

(ب) توفر استراتيجيات القدرة على الصمود على المستوى الوطني طريقة بسيطة ومجربة لاكتساب مجموعة من المعارف حول سبل العيش ونقاط القوة ونقاط الضعف ونقاط الدخول البرمجية للقدرة على الصمود في البلاد. وبوسع المكاتب القطرية التي لديها فرص كبيرة في برمجة القدرة على الصمود أن تنظر في وضع استراتيجية للقدرة على الصمود، كجزء من أطر البرمجة القطرية الخاصة بها أو بانفصال عنها، لتوجيه انخراطها في هذا المجال.

(ج) ينبغي ألا يتوقف تحديد أولويات الأهداف الاستراتيجية للمنظمة في البلد على اهتمام المديرين الأفراد بذلك، بل على مدى صلة برمجة القدرة على الصمود بسياق البلد وأولويات الحكومة. وينبغي أن يلعب البرنامج الاستراتيجي 5 دوراً قيادياً في البلدان المتأثرة بأزمات حادة، بينما تلعب البرامج الاستراتيجية الأخرى دوراً أبرز في السياقات المؤسسية المستقرة التي تكون مستويات الأخطار والمخاطر فيها عند حدّ يمكن معه التحكم بها. ومن الواضح مع ذلك أن البرنامج الاستراتيجي 5 يمكن أن يبقى مصدراً لمدخلات قيّمة في هذا النوع الأخير من البلدان (مثلاً في سياسات خفض مخاطر الكوارث).

(د) ينبغي أن يُصمّم وينفذ أي تدخل للمنظمة موجه نحو أزمة، يمتد أكثر من سنتين مع إيلاء الاعتبار اللازمة لاستدامة النتائج المحققة. وعموماً، عندما يكون المطلوب تدخلاً طويلاً الأجل، تكون النهج القائمة على المجتمع المحلي والموجهة نحو السوق مناسبة أكثر مقارنة بتوزيع المدخلات المجانية.

³ الوثيقة FC/157/10: سياسة المنظمة لاسترداد التكاليف؛ الوثيقة FC/161/6: تقرير عن تنفيذ سياسة منظمة الأغذية والزراعة لاسترداد التكاليف.

(هـ) للارتقاء بالممارسات الجيدة، ينبغي على المنظمة أن تركز على عدد قليل من الممارسات الجيدة، وأن تواظب على تحسينها وتعزيزها، وأن "تنتصر" لها بشكل منهجي وتقرنها ببناء متين للقدرات في البلد المعني. وقد يكون ذلك على شكل قائمة شبه موحدة تتشكل من "خدمات مميزة" - مثل خفض مخاطر الكوارث وإدارتها؛ وسياسات التكييف مع تغير المناخ وتخفيفه؛ والإنذار المبكر والتصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي، وبرامج مراقبة ووقاية من نوع نظام الوقاية من الطوارئ، وبرامج العاملين في مجال الصحة الحيوانية، والمدارس الميدانية للمزارعين وأنواعها المختلفة بما في ذلك صناديق تعزيز القدرة على الصمود، وأشكال مختلفة من دعم المدخلات (توزيع المدخلات، ومعارض تجارية للمدخلات، ومتاجر المدخلات، والضمانات)، والنقد مقابل الأصول، ومشاريع ري صغيرة. وتشمل هذه القائمة مُهجاً راسخة في قسم هام من تجربة المنظمة وفي بروزها، وقد ثبت فعلها، وكُيِّت لكل من التنمية والقدرة على الصمود. وعلاوة على ذلك، تركز هذه النهج على القدرات المحلية والاستدامة الاقتصادية وروابط الأسواق، وتتطلب استثماراً على المدى الطويل في حين يمكن رفع مصافها وإنقاذها حسب الاقتضاء. ومن شأن وضع هذه القائمة المشكّلة من "خدمات مميزة في مجال القدرة على الصمود" أن يساعد المنظمة على تطوير برنامج قدرة على الصمود أقوى وأكثر تنوعاً على نطاق واسع، وذلك بتوحيد النهج وتقليل وقت تصميم البرامج وطرحها للتنفيذ، وفي الوقت نفسه تكييف الخدمات للسياقات المحلية كما يلزم.

(و) يواظب البرنامج الاستراتيجي 5 على إدماج المنظور الجنساني في تحليلاته للسياقات ورصد تنفيذ البرامج المراعية للنوع الاجتماعي بغية ضمان أن تترجم مثل هذه البرامج إلى منافع حقيقية.

(ز) تقدم المنظمة للمجتمعات المحلية خدمات تعزيز للقدرة على الصمود عبر عدد من الشراكات على مستويات مختلفة، مثلاً مع الحكومات الوطنية والمحلية وأو المنظمات غير الحكومية. ولتعظيم أثرها، ينبغي على المنظمة الحفاظ على البرمجة مع الشركاء وتعزيز قدرات مجموعة واسعة منهم، بما في ذلك السلطات المحلية والوطنية والإقليمية، ووكالات الأمم المتحدة الأخرى كبرنامج الأغذية العالمي واليونيسيف، والمؤسسات المالية الدولية، والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية، ومنظمات المزارعين، والقطاع الخاص (مثلاً، شركات التأمين) والأوساط الأكاديمية.

(ح) على المنظمة المبادرة إلى تطوير استراتيجية لنظم الإنذار المبكر والمعلومات شاملة، ويتطلب ذلك تقارب الأنظمة المختلفة في إطار استراتيجي أكثر تجانساً، مع الحفاظ على الخصوصيات التقنية والمؤسسية لمجالات عمل كل منها. وينبغي على الاستراتيجية أيضاً معالجة بُعد الشراكة وتحديد نهج على مستوى المنظمة ككل لكيفية تقديم الدعم للبلدان الأعضاء في مجالات نظم الإنذار المبكر والمعلومات ذات الصلة.

45- التوصية 4: زيادة تعزيز قدرات المنظمة التقنية والتشغيلية وفي مجال القدرة على الصمود على أساس طلب واحتياجات المكاتب القطرية، وذلك كي تتطور خصائص الوظائف في الوحدات التقنية والإدارية في المنظمة تدريجياً باتجاه تقديم خدمة أفضل للبرامج الاستراتيجية.

(أ) كما هو مبين في تقييم مزيج المهارات، وفي سياق يتسم بمعدلات شواغر مرتفعة، يحتاج البرنامج الاستراتيجي 5 إلى الحصول على قدرات تقنية إضافية في مجالات خفض مخاطر الكوارث وإدارتها والتأمينات والنهج القائمة

على المدفوعات النقدية، كما في تحليل النزاعات والتحليل السياسي، بغية تلبية الطلب على برامج القدرة على الصمود. كما أن المزيد من القدرات ضروري أيضاً في برجة القدرة على الصمود وفي تعبئة الموارد. وهذا يعني أنه ينبغي على المنظمة أن تواصل حملتها الحالية لملء الوظائف الشاغرة واستحداث وظائف جديدة في الوحدات التقنية الرئيسية، لسد الثغرات في القدرات التي حددت من خلال تقييم مزيج المهارات ومن خلال العمليات المشابهة، وذلك كي يجري تطوير خصائص الوظائف في الوحدات التقنية والإدارية في المنظمة تدريجياً لتقديم خدمة أفضل للبرامج الاستراتيجية.

(ب) التحسينات المستمرة للقدرة التشغيلية ضرورية. وعلى وجه الخصوص، ينبغي على المنظمة وضع إجراءات تشغيل موحدة لحالات الطوارئ من المستويين 1 و 2، وتبسيط دورة المشاريع لتقليل الخطوات الزائدة عن الحاجة.

(ج) ينبغي أن يكون توسيم المشاريع بحيث تصنّف ضمن أهداف استراتيجية محددة موحداً ومضمون الجودة، إذ أنه لا يمكن الركون إلى البيانات حالياً. وهذه المسألة ذات أهمية خاصة بالنسبة للبرنامج الاستراتيجي 5 الذي يعتمد نموده التمويلي كلياً تقريباً على المساهمات الطوعية.

(د) يمكن الاستفادة أكثر من تبادل المعرفة ما بين المكاتب القطرية. فبعض المكاتب القطرية للمنظمة مزود بملاك مستقر من الموظفين التقنيين الوطنيين الذين يمكنهم القيام بالعمل التقني والمساهمة في تقديم مشورة سياسية ويمكنهم تقديم المساعدة إلى مكاتب قطرية غير تلك التي يعملون فيها.

(هـ) ينبغي على المنظمة أن توسّع تحالفاتها الحالية مع المنظمات غير الحكومية والشركاء الآخرين كمصدر للخبرة والقدرات. فاتفاقات الشراكة الاحتياطية مع منظمات مثل المجلس النرويجي للأجئين، ومنظمة RedR أستراليا، والمجلس الدانماركي للأجئين، توفر قدرات في مجالات عمل حرجة تعاني من نقص في الموظفين (مستشارين في مجال القدرة على الصمود أو منسقي شؤون جنسانية أو خبراء في مجال التنسيق القطاعي) وينبغي أن تستمر هذه الشراكات.

(و) تقدّم منظومة الأمم المتحدة أيضاً قدرات كبيرة في مجالات تحتاج المنظمة أن تتحسن فيها. ومن بين أمور أخرى، تقوم المنظمة بالفعل بالاستفادة من لوجستيات برنامج الأغذية العالمي، وتعاون مع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في التقييمات المشتركة للاحتياجات، وتنسق مع مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث. ويمكنها أيضاً التوجه إلى إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية، التي تقدم تحليلاً سياسياً وتحليلاً للنزاعات ممتازين في البلدان التي تيسر فيها الأمم المتحدة الانتخابات أو غيرها من العمليات السياسية، وإلى صندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن التقييم النوعي للقدرة على الصمود. وينبغي على المنظمة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأغذية العالمي تفعيل الإطار المفاهيمي المشترك للتعاون والشراكة في تعزيز القدرة على الصمود لتحقيق الأمن الغذائي والتغذية، وذلك عبر تعاون أكثر تواتراً في الميدان على أساس المشاركة التكميلية القوية والبناء على المزايا النسبية لكل منها.

(ز) في أفريقيا، نجحت المنظمة في التحالف مع المنابر الإقليمية الحكومية الدولية، مثل اللجنة الدائمة المشتركة بين الدول لمكافحة الجفاف في منطقة الساحل، والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والجماعة الإنمائية للجنوب الإفريقي، ما يشير إلى أنه من المفيد أن تتوجه المنظمة إلى مجموعات إقليمية مشابهة في مناطق أخرى.

46- التوصية 5: لتسريع وتيرة الابتكار، ينبغي على المنظمة إنشاء بيئة تعليمية قوية وتسريع تطوير أدوات وقنوات لإدارة المعرفة.

(أ) في إصلاح كذا الذي تجريه المنظمة الآن، إدارة المعرفة أمر حاسم الأهمية. ويتطلب الانتقال إلى برمجة القدرة على الصمود تغييراً في العقلية. وهناك حاجة إلى تسريع وتيرة الابتكار ونشر واعتماد الممارسات الجيدة. كما أن تحسين إدارة المعرفة سيساعد أيضاً في الاتصال والدعوة ووضع الاستراتيجيات وجمع الأموال.

(ب) ينبغي على المنظمة تطوير وحدات تدريب على القدرة على الصمود وعلى برمجة هذه القدرة وقياسها، ونشر وحدات التدريب هذه في جميع أنحاء المنظمة، وتسريع تطوير شبكات تبادل المعرفة وإنشاء فضاءات لإدارة المعرفة في المبادرات الإقليمية، التي تلعب دوراً مفيداً في إدارة المعرفة التي ينبغي تطويرها أكثر.

(ج) هناك ضرورة للاستمرار في تقوية نظم الرصد ومسوح مرحلة ما بعد التوزيع وتقييمات الأثر النوعية والكمية، والتعلم من المعلومات التي تُجمع. وينبغي أن تتعلم المنظمة المزيد حول كيفية تعزيز القدرة على الصمود في مواجهة التهديدات والأزمات، وللقيام بذلك ينبغي عليها أن تجرب وترصد النتائج.

(د) هناك في المنظمة، على كافة المستويات، ذخر من المواهب التقنية التي تُطبق حالياً على مهام أخرى، مثل التخطيط وإعداد التقارير، والتي يمكن الاستفادة منها بشكل منهجي أكثر عبر إنشاء شبكات افتراضية لتبادل المعرفة.

(هـ) يُستعان في كثير من الأحيان بالمنظمات غير الحكومية كمجرد شركاء منفذين، لكن المنظمات الأفضل بينها تشكل بيئات غنية بالمعرفة يمكن للمنظمة أن تتفاعل معها أكثر. وبالإضافة إلى المنظمات غير الحكومية، ينبغي على المنظمة إقامة شراكات مع المزيد من "منظمات المنتجين"، فهم شركاء فعالون في المعرفة والتنفيذ، يتمتعون بقدرات مكتملة لقدرات المنظمة، وخاصة فيما يتعلق بالإرشاد والتعبئة المجتمعية للقدرات، ومهتمون بالغ الاهتمام بالإرشاد والدعوة.