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

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الثانية

روما، ١٧ - ٢٠٠٠/٥/١٩

تقارير التقييم

البند ٣ من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس لينظر فيها

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.2/2000/3/4
31 March 2000
ORIGINAL: ENGLISH

تقييم البرنامج القطري–غواتيمالا (١٩٩٨–٢٠٠٢)

الموجز

أجري هذا التقييم والهدف الرئيسي منه تحديد كيفية جعل هذا البرنامج القطري أداة ناجعة للتخطيط لأنشطة **برنامج الأغذية العالمي** وتنفيذها، ولتحليل ما إذا كان يمكن لها أن تسهل تحقيق الأهداف في مجالات التركيز الأربعة – التكامل، تحديد المستهدفين، الترابط المنطقي، والمرونة – التي تتسم بها أي استراتيجية جيدة للبرمجة. وقد قام التعريف الدقيق لأنشطة البرنامج الأساسية والتكميلية على المشاركة، ولكن إثر مخاض طويل. فقد كان للحكومة دور نشط في كامل عملية الصياغة، لذا ينبغي التنويه بالتغيير الإيجابي الذي طرأ على مشاركة النظير الحكومي.

فالتكامل كاف مع المؤسسات الرسمية والهيئات الأخرى التي تقدم العون للمجتمعات المحلية، كما أنه يتفق وخطة العمل الحكومية. ويتناسق البرنامج القطري مع سياسة **البرنامج** للتمكن من التنمية. لكن ثمة عوامل تحول دون الاستخدام الأمثل للمعونة الغذائية، ألا وهي: تبعثر الإجراءات جغرافيا، نقص في استهداف البلديات والمجموعات المستفيدة الأكثر تعرضا لخطر انعدام الأمن الغذائي، ضرورة البحث عن شراكات جديدة، والافتقار إلى نظام فعال للرصد والتقييم.

ونوصي بجعل إجراءات تعيين المستفيدين رسمية للتدخل في مناطق الفقر المدقع، وأن تشارك المجتمعات المحلية بتصميم البرنامج القطري الجديد. وينبغي دعم وتعزيز ما تحقق من تقدم في التدريب على أساس المساواة بين الرجل والمرأة. زد على ذلك أن نظاما دقيقا للرصد والتقييم ينبغي أن يدخل الخدمة بأسرع وقت ممكن. وأخيرا، ينبغي أن يعهد إلى اللجنة الاستشارية للبرنامج القطري بالمزيد من وظائف التشغيل، كي تتمكن من أداء دورها على نحو كاف.

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 مكتب التقييم (OEDE): A. Wilkinson رقم الهاتف:066513-2029

مسؤول التقييم (OEDE): A.M. de Kock رقم الهاتف:066513-2981

الرجاء الاتصال بأمين الوثائق إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال **المجلس التنفيذي** أو استلامها وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

دوافع عمليات برنامج الأغذية العالمي في غواتيمالا

١- غواتيمالا بلد من بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض. لم يكد ينفض عن نفسه نزاعا داخليا دام ٣٦ عاما، وانتهى باتفاق سلام وقع في نهاية عام ١٩٩٦. وتفيد الملامح الاجتماعية والاقتصادية لغواتيمالا، لعام ١٩٩٧، بأن ٨٠ في المائة من سكانها البالغ تعدادهم ١٠,٥ مليون نسمة يعيشون دون حد الفقر، وأن ٦٠ في المائة يعيشون في فقر مدقع. ولانعدام الأمن الغذائي والفقر أسباب هيكلية مرتبطة بمعدل مرتفع للبطالة المقنعة. فخمسون في المائة من القوة العاملة يمارسون، عموما، أنشطة كفاف على حيازات صغيرة، حيث لا تكفي مستويات الإنتاج لتلبية الاحتياجات الغذائية لأسر الريف.

٢- وتعد مؤشرات الصحة والتربية في غواتيمالا من أدنى مؤشرات أميركا اللاتينية. ويبعث الوضع الغذائي سن للسكان على القلق؛ إذ يفيد المعهد الوطني للإحصاء أن معدل وفاة الأطفال هو ٥٧ في ألف ولادة، ووفاة الأطفال دون سن الخامسة ٧٩ في ألف ولادة. وسوء التغذية هو ثالث الأسباب الرئيسية للوفاة. كما يفيد مسح صحة الأمهات والأطفال لعام ١٩٩٥ أن ٢٦,٦ في المائة من الأطفال دون سن الخامسة كانوا يعانون من سوء تغذية شديد (عجز في نسبة الوزن إلى العمر)، و٤٩,٧ مصابون بسوء تغذية مزمن (عجز في نسبة الطول إلى العمر)، و٣,٣ في المائة مصاب بسوء تغذية حاد (عجز في نسبة الوزن إلى الطول).

٣- وثمة نسبة عالية من الأسر التي ترأسها المرأة في المناطق الريفية، حيث لا تقتصر مسؤولية المرأة على العناية بأطفالها وتربيتهم، بل تشمل أيضا دعم الأسرة اقتصاديا. و٥٦ في المائة من النساء أميات، وهي أعلى نسبة في أميركا اللاتينية، مقارنة بنسبة ٣٨ في المائة للرجال. ولا يزال مستوى التربية المتدني عند سكان الريف، لا سيما لدى السكان الأصليين، إحدى أخطر المشاكل التي تعاني منها البلاد.

٤- ولا يزال الوضع البيئي في البلاد يتدهور بسرعة منذ ثلاثة عقود، بسبب تفاعل عوامل اجتماعية واقتصادية وثقافية مختلفة. فالمشاكل البيئية الرئيسية هي انحسار الغابات وانجراف التربة وتآكلها، فضلا عن تلوث الهواء. وغواتيمالا معرضة لكوارث طبيعية منتظمة، بحكم موقعها الجغرافي والمناخي، ما يحدث خسائر في الأرواح والممتلكات وفي جزء كبير من الإنتاج الزراعي والمواشي.

البرنامج القطري

٥- قدم **برنامج الأغذية العالمي**، منذ بدء عملياته في غواتيمالا ولغاية الآن، الدعم لمشاريع بتكلفة تناهز ١٣٢ مليون دولار. واعتبارا من عام ١٩٩١، تركزت المساعدة على دعم المجموعات النسائية (التدريب، والتنظيم الجماعي، وإنشاء مؤسسات منتجة)، وعلى الحفاظ على الموارد الطبيعية والبيئة (الحفاظ على التربة وتحسين إدارة الموارد المائية)، ودعم المجموعات الضعيفة (الأطفال دون سن الخامسة والنساء المرضعات)، وبرامج التغذية المدرسية.

٦- وكانت عملية وضع البرنامج القطري على يد **البرنامج** والحكومة، بشكل مشترك، بدأت في أواسط عام ١٩٩٧، وقد أقر البرنامج الخماسي (١٩٩٨-٢٠٠٢) في فبراير/شباط ١٩٩٨ برصيد قدره ١٩,٨ مليون دولار، رهنا بتوافر

الموارد. وتتمثل الأهداف العريضة للبرنامج القطري، كما عرضت على **المجلس التنفيذي**، "بدعم جهود الحكومة على ضمان الأمن الغذائي للسكان الذين يعانون من فقر مدقع، من خلال عملية تدريب وتنظيم للمجتمعات المحلية تكفل تنمية بشرية متكاملة". وتبين في الجدول أسفله الأنشطة الأساسية والتكميلية للبرنامج القطري، كما يبين عدد المستفيدين ومخصصاتهم.

أنشطة البرنامج القطري

الأنشطة	عدد المستفيدين	السلع (بآلاف الأطنان)	النسبة المئوية للبرنامج
النشاط الأساسي الأول	٤٠ ٠٠٠	٥٢	٦٣
بناء الهياكل الأساسية			
النشاط الأساسي الثاني	٦٢ ٥٠٠	١٦,٥	٢٠
الحفاظ على التربة والمياه			
النشاط الأساسي الثالث	٢٠ ٢٠٠	٤	٤,٨
التربية الإعدادية للمرأة			
النشاط التكميلي الأول	١٠ ٠٠٠	١,٧	٢
العائدون والنازحون			
النشاط التكميلي الثاني	٢٠ ٠٠٠	٤,٥	٥,٤
اتقاء الكوارث الطبيعية			
النشاط التكميلي الثالث	٢٠ ٢٠٠	٤	٤,٨
الأطفال دون سن الدراسة			
المجموع	١٧٢ ٩٠٠	٨٢,٧	١٠٠

نطاق التقييم

٧- أجري هذا التقييم والهدف الرئيسي منه تحديد مدى جعل البرنامج القطري أداة ناجعة للتخطيط لأنشطة **البرنامج** في كولومبيا وتنفيذها، ولتحليل ما إذا كانت هذه الاستراتيجية تسهل تحقيق نتائج تفوق مجرد كونها مواصلة الدعم لمشاريع منعزلة ترابطها محدود. وبتعبير أدق، رمت منهجية التقييم إلى تحديد مدى إسهام اعتماد البرنامج القطري في تحقيق:

(أ) مزيد من التناسق بين أنشطة البرنامج الإنمائية وأنشطة الحكومة، ووكالات الأمم المتحدة الأخرى، وإطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية، ومشاركين آخرين في التنفيذ (*التكامل*)؛

(ب) استهداف المعونة الغذائية، للوصول إلى أكثر المناطق الجغرافية تعرضا للضرر وإلى الفقراء الذين يعانون من الجوع (*تحديد المستهدفين*)؛

(ج) تحسين الروابط الداخلية بين أنشطة البرنامج نتيجة للتنسيق (*الترابط المنطقي*)؛

(د) زيادة احتمالات إعادة توجيه أنشطة أو موارد مبرمجة استجابة إلى وضع متغير أو إلى حال طوارئ (*المرونة*).

٨- لذلك، فإن هذا التحليل لا يشكل تقييما يقاس عليه للأنشطة الأساسية والتكميلية التي تنفذ في ظل البرنامج القطري، وإنما هو تقدير لقدرة **البرنامج**، في إطار عملية وضع البرنامج القطري وتنفيذه، على تحقيق أهداف مجالات التركيز الأربعة – التكامل، تحديد المستهدفين، الترابط المنطقي، والمرونة – التي تتسم بها هذه الاستراتيجية. لكن، ونظرا لأهمية التوجه الجديد في سياسات البرنامج إزاء دور المعونة الغذائية في التنمية[١]، خضعت أنشطة البرنامج للتحليل وفقا للمحور المركزي لبرمجة **البرنامج** في المستقبل، وهي تتمثل بإحداث الظروف التي تمكن الأسر العديمة الأمن الغذائي والمجتمعات المحلية الفقيرة من القيام باستثمارات تحل محل المعونة على المدى الطويل. وأخيرا، أخضعت أيضا للتحليل جوانب هامة، كقضايا المرأة والمشاركة والاستدامة، فضلا عن تنفيذ البرنامج القطري وإدارته.

البرنامج، شكلا ومضمونا

٩- غواتيمالا هي أحد البلدان التي وقع عليها الاختيار للمرحلة النموذجية من إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية، على اعتبار أن عملية السلام توفر بيئة مؤاتية لتنفيذ الإطار المذكور. إضافة إلى ذلك، سهلت الظواهر المناخية، مثل ألنينيو والإعصار ميتش، تقارب أنشطة وكالات الأمم المتحدة واندماجها وتكاملها، تماشيا مع مبادئ إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية. ويؤدي **برنامج الأغذية العالمي**، بوصفه عضو في منظومة الأمم المتحدة، دورا نشطا في هذا السياق، إذ شارك في إنشاء إطار المساعدات الإنمائية منذ بداية عام ١٩٩٨. كما يشارك **البرنامج** في عملية التقدير الموحد للقطر الذي يجريه إطار المساعدات، وفي الأفرقة الموضوعية المعنية بالتنمية الريفية والأمن الغذائي، وفي هيئة الأمم المتحدة للمعونة، وفي معالجة قضايا المرأة والكوارث. وبعد عملية مشاورات طويلة ومطولة مع كل الأطراف المعنية، أصبحت صيغة التقدير الموحد للقطر في مرحلة المراجعة، على أمل أن يتم إقرارها في بداية عام ٢٠٠٠.

١٠- وبمبادرة من مكتب **البرنامج** القطري، شكل فريق لتنسيق المعونة الغذائية، يتألف من كل المانحين والمنظمات غير الحكومية التي تقدم المعونة الغذائية كجزء من المساعدات التي أعقبت الإعصار ميتش. المهام الرئيسية لهذا الفريق هي تنسيق المعونة الغذائية عالميا، مناقشة المسائل المالية/الضريبية وتحويل المعونة الغذائية إلى نقد، ونشر المعلومات حول قضايا الاهتمام المشترك، وتحديث التقدم وإنجازات المشاريع التي تديرها كل جهة مانحة أو منظمة غير حكومية. وثمة تكامل في العمل أيضا مع مؤسسات أخرى تدعم المجتمعات المحلية التي يدعمها **البرنامج**. لكن يبدو أن هذا التكامل مرهون في بعض الحالات بإجراءات تتصل بالإعصار ميتش، وهو تشغيلي فوق كل اعتبار. ومن وجهة نظر استراتيجية، ينبغي توسيع وتعزيز التفكير في إطار فريق تنسيق المعونة الغذائية، كما يجب ضمان التكامل مع سلطات المجتمعات المحلية على الصعيد الاستراتيجي والبرنامجي.

١١- أصدرت وثائق مخطط الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري عامي ١٩٩٦ و١٩٩٧، تعاطفا. ووضع مخطط الاستراتيجية القطرية بدعم من المكتب الإقليمي، إثر مشاورات منتظمة مع الأمانة العامة للتخطيط الاقتصادي. وبالمقابل، أعد البرنامج القطري فريق عامل أنشأه مكتب **البرنامج** القطري، بمشاركة مستشار خارجي تعاقد معه

(١) "تحفيز التنمية – قضايا السياسات، الدورة السنوية للمجلس التنفيذي (WFP/EB.A/99/4-A). روما، ١٧-٢٠/٥/١٩٩٩.

البرنامج ولجنة حكومية تضم كل مديري المشاريع، بالإضافة إلى مسؤولين من وزارة الزراعة والأمانة العامة للتخطيط الاقتصادي. زد على ذلك أن مسؤولين من مؤسسات مختلفة دعيوا لتعزيز محتوى الوثيقة في مواضيع محددة.

١٢- ولوحظ وجود قدر كاف من التكامل مع مؤسسات رسمية أخرى، على مستوى مديري المشاريع ومع المسؤول عن الأمن الغذائي في وزارة الزراعة. غير أن تناوب المسؤولين الحكوميين يهدد استدامة هذه العلاقة وفعاليتها. وثمة حاجة إلى مزيد من الإجراءات الفعالة، من حيث معرفة البرنامج القطري والتوجهات الاستراتيجية الجديدة للبرنامج، مثلا. ومن ناحية أخرى، ليس ثمة ما يرتقب مراجعة التوجيهات البرامجية مع الحكومة مراجعة رسمية ومنتظمة وفنية. ذلك أن تصميم آلية رسمية للمراجعة من شأنه أن يأمن جانب حالات التأخير وسوء التفاهم التي أعاقت استخدام أداة التخطيط والبرمجة هذه.

١٣- وربما أدى تبعثر المستفيدين جغرافيا إلى التنفيذ على نحو غير فعال. والأمل معلق في إطار أنشطة البرنامج القطري الجديد على إمكانية تحليل تقدير معايير الإدماج، مثلا، فضلا عن حدوث الكوارث الطبيعية، وحضور العائدين، ومستويات سوء التغذية. ولتمكين **البرنامج** من المشاركة مشاركة فعالة، ينبغي أن يتخذ قرار بشأن الحجم الأدنى والأقصى للمجتمعات المحلية المزمع مساعدتها. وينبغي أن يضمن الاستهداف أن المستفيدين من المعونة الغذائية هم أنفسهم من يفيد من الأغذية في النهاية. وبغية تصميم أنشطة البرنامج القطري وتنفيذها على أمثل وجه، ينبغي التحقق من أن المشاركين في مشاريع الغذاء مقابل العمل يقدرون المعونة الغذائية حق التقدير (الأمر نفسه ينسحب على النظراء في التنفيذ المحلي).

١٤- ويتماشى البرنامج القطري مع خطة العمل الحكومية ١٩٩٦-٢٠٠٠[٢]، بالنسبة للأهداف المحددة لزيادة الإمدادات من السلع الغذائية الأساسية، ووضع مناهج تربوية شاملة، والتوعية والإعلام حول الأغذية والتغذية، وتقديم العناية التغذوية للأطفال دون سن الخامسة، والتنسيق بين العناصر الضالعة في تحسين الوضع الغذائي والتغذوي.

١٥- وفي ما يتعلق بالتوصيات المتصلة بسياسة **البرنامج** الخاصة بالتمكن من التنمية، ثمة ترابط منطقي شامل بين البرنامج القطري ومجالات التركيز الأربعة لدى **برنامج الأغذية العالمي**. لكن ثمة حاجة لمزيد من التحليل المفصل خلال الإعداد لكل نشاط، لضمان قدر أكبر من الترابط المنطقي والتكامل على مستوى الإجراءات. فعلى سبيل المثال، ألحقت التغذية المدرسية بالبرنامج القطري استجابة لطلب من الحكومة، لأن الترابط المنطقي بين السياسات المختلفة غاب عن مرحلة الصياغة، الأمر الذي أخر التوقيع النهائي على البرنامج القطري.

١٦- من المهم أن تكون هناك تدابير كافية للاستعداد للكوارث، بما في ذلك توزيع الأغذية وموارد أخرى. فبهذه الطريقة يمكن الحد من "الاقتراض" ومما يترتب على ذلك من نقص في السلع. ويمكن، في الوقت ذاته، تلبية الحاجات الماسة لضحايا الكوارث، فضلا عن الوفاء بالالتزامات تجاه المشاركين في المشاريع. ويقوم البرنامج بأنشطة طوارئ كي يكون لديه مخزون أدنى من الأغذية تحسبا للكوارث. لكن بما أن غواتيمالا بلد شديد التعرض للكوارث، ينبغي أن يكون البرنامج القطري أوسع وأكثر استشرافا في هذا الصدد.

١٧- أما المرونة، على اعتبار أنها إمكانية إعادة توجيه الأنشطة، فينبغي أن تستند إلى تعريف واضح للمسؤوليات. وينبغي على البرنامج القطري، كما هي الحالة في الوثائق الموحدة للمشاريع، أن يوضح من هو المسؤول عن الإدارة و عن الرصد وعن التقييم. وتبدو المرونة ضرورية حين يبرز مشاركون في التنفيذ على المسرح المحلي والوطني،

(٢) "تطوير السلام وبناؤه. خطة عمل ١٩٩٦-٢٠٠٠". الأمانة العامة للتخطيط الاقتصادي، غواتيمالا، ١٩٩٦.

وحين يختفي أو ينسحب آخرون. وبنفس الطريقة، ثمة حاجة إلى آلية "ذاكرة تاريخية" تخفض إلى أدنى الحدود من آثار تناوب الموظفين أو إلغاء وحدات تنظيمية داخل الحكومة.

وظيفة المعونة الغذائية والأمن الغذائي

١٨- يجب تحليل وظيفة المعونة الغذائية ودور **البرنامج** في إطار الأمن الغذائي في غواتيمالا بالنظر إلى توجهات **البرنامج** الجديدة في استخدام المعونة الغذائية للتنمية[٣]، والتي أقرها **المجلس التنفيذي** في مايو/أيار ١٩٩٩. ونتيجة لذلك، يجب على **البرنامج** أن يركز جهوده لتلبية الحاجات الماسة للسكان الذين ما زالوا مستبعدين إلى حد بعيد عن عمليات التنمية التقليدية.

١٩- ويتطابق التركيز الاستراتيجي وأنشطة البرنامج القطري الأساسية والتقليدية المعروضة في الوثيقة[٤] مع الأهداف المذكورة أعلاه والتي وضعها **البرنامج** مؤخرا. لكن تنفيذ الأنشطة يشير إلى وجود بعض العقبات (وقد سبق تحديدها في وثيقة البرنامج القطري) التي تحول دون استخدام المعونة الغذائية استخداما كافيا، وبالتحديد:

ينبغي أن يواصل توجيه المعونة الغذائية إلى البلديات والمجموعات المستفيدة الأكثر تعرضا لخطر انعدام الأمن الغذائي، كما ينبغي أن تقترن هذه المعونة باستثمارات ومساعدة فنية دائمة، دعما لخطط العمل المحددة.

نظرا للعوامل المختلفة التي قد تؤثر على قدرة الحكومة على القيام بواجباتها النظيرة، ينبغي التماس شراكات وائتلافات جديدة مع مانحين وهيئات أخرى نشطة في القطاعات نفسها، تكون لها أهداف وأساليب عمل مشابهة.

٢٠- من ناحية أخرى، ونظرا لوجود واستمرار مشاريع سابقة **للبرنامج**، استند وضع البرنامج القطري وتنفيذه، بشكل رئيسي، إلى الأنشطة القائمة مع نظراء وطنيين (لا سيما صندوق السلم الوطني وصندوق الاستثمار الاجتماعي)، ولكن بدرجة أقل إلى أهداف استراتيجية وفنية محددة تحديدا جيدا.

٢١- ويرتبط كل نشاط أساسي من أنشطة البرنامج القطري بنظير وطني، يمثل في حالة النشاط الأساسي الأول جزءا هاما من البرنامج (٦٣ في المائة). ومع ذلك، يجوز وجود عدة إجراءات لها الأولوية عند النظير داخل النشاط الأساسي، لكن دون ترابط منطقي مع الاستخدام الكافي للمعونة الغذائية، كما في حالة بناء المساكن، والهياكل الأساسية للطرق، والأنشطة الإنتاجية، والتنظيم والتدريب في المجتمعات المحلية. زد على ذلك أن نفس الإجراءات يمكن العثور عليها ضمن نشاط أساسي آخر. وثمة حاجة لإيجاد هيكل أساسي أكثر تناسقا، ينظم وفقا لمواضيع فنية.

قضايا الجنسين وعملية المشاركة

٢٢- في إطار البرنامج القطري وانطلاقا من استنتاجات التقييم المرحلي لالتزامات **البرنامج** تجاه النساء (نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٨)، صمم برنامج على ثلاث مراحل: (أ) التوعية؛ (ب) التدريب وبناء القدرات لإدارة

(٣) "تحفيز التنمية – قضايا السياسات". الدورة السنوية للمجلس التنفيذي (WFP/EB.A/99/4-A). روما، ١٧-٢٠ أيار/مايو، ١٩٩٨.
(٤) البرنامج القطري: غواتيمالا – ١٩٩٨-٢٠٠٢ . روما، فبراير/شباط ١٩٩٨.

معايير الاهتمام بقضايا المرأة في المشاريع؛ (ج) الدعم المؤسسي لتنفيذ الإجراءات في ظل كل خطة من خطط المشاريع. ومن خلال هذه المراحل التي نفذت عام ١٩٩٩، وهي تختلف فيما بينها بوضوح من حيث المواضيع والأنشطة والتوجيهات، بذل بعض الجهد لتوعية كل من موظفي مكتب **البرنامج** القطري ونظرائهم بمشاكل انعدام المساواة بين الجنسين في المجتمع الغواتيمالي ولزيادة التوعية بضرورة التكامل بين الإجراءات والآليات لتوفير عدد أكبر من الخيارات والفرص أمام النساء المشاركات في المشاريع التي يدعمها **البرنامج**.

٢٣- ولا يزال البرنامج القطري يجابه بعض الصعوبات التشغيلية والمفهومية في دمج الآليات المناسبة بهدف الوفاء بالالتزامات تجاه المرأة. فعلى سبيل المثال، يلقى قبول المرأة في الجمعيات المحلية مقاومة، بحجة اتباع ثقافة المجتمع المحلي، ولا تزال التصورات التقليدية قائمة في توزيع المهام الإنتاجية بين الرجال والنساء.

٢٤- وربما عزي الأثر المحدود للتوجيهات في برنامج التدريب على معالجة قضايا المرأة إلى الافتقار إلى التوعية بوضع الغبن والتهميش الذي تعاني منه المرأة في المجتمعات المحلية وضمن المشاريع. كما أن انقطاع الاستمرارية عند بعض المسؤولين الحكوميين في وضعهم للبرنامج قد حد أيضا من احتمالات تصويب الوضع.

٢٥- ينبغي أن يفضي التركيز القائم على المشاركة إلى تقوية الأفرقة العاملة، وتقاسم المسؤوليات، وتنسيق العمليات، وتعزيز التنظيمات في المجتمعات المحلية واضطلاعها في العمل، وإلى تدعيم الاستدامة في الإجراءات الإنمائية. وفي هذا الصدد، شاركت المرأة في تلقي السلع ومراقبتها خلال عمليات الطوارئ، والأمل معلق على وضع استراتيجيات، ضمن عمليات المعونة الطارئة، كي يتاح للمرأة حضور أكبر. وفي الوقت الراهن، يشكل النساء ٤٢ في المائة من المستفيدين من مشاريع **البرنامج**.

إدارة البرنامج وتنفيذه

٢٦- جاء التعريف الدقيق لأنشطة البرنامج القطري الأساسية والتكميلية نتيجة عملية بدأت عام ١٩٩٧ وانتهت بتوقيع الحكومة اتفاق البرنامج القطري في نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٩. وبالنسبة للنشاط الأساسي الأول (بناء الهياكل الأساسية)، كانت وثيقة المشروع قد رفعت إلى المجلس التنفيذي وأقرت عام ١٩٩٦. وقد رسم **البرامج** مخططا مفصلا ومتناسقا للنشاطين الثاني والثالث (الحفاظ على التربة والمياه والتربية الأساسية للمرأة). واضطلع في صياغة الوثائق و الحفاظ على التربة والمياه والتربية الأساسية للمرأة). واضطلع في صياغة الوثائق وإعدادها مسؤولون حكوميون عن تنفيذ الأنشطة المذكورة على الأثر، الأمر الذي يزيد من الترابط المنطقي في هذه العملية ويؤدي إلى قبول الحكومة بتحمل مسؤوليتها للتنفيذ اللاحق. وكان ثمة جانب ابتكاري آخر هو عرض هذه المشاريع، للمراجعة الفنية، على لجنة تتشكل من ممثلين عن وكالات الأمم المتحدة المفوضة بمهام تتصل بالمسائل التي تتناولها المشاريع، مثل منظمات **الأغذية والزراعة واليونيسيف واليونيسكو وصندوق الأمم المتحدة للسكان**.

٢٧- طالت العملية لعدة أسباب، منها: (أ) أثر الإعصار ميتش، الذي غير الأولويات؛ (ب) التفاوض مع الحكومة لتحديد كيفية إلحاق الوجبات الغذائية بالبرنامج القطري.

٢٨- وخلال عملية صياغة البرنامج القطري، شكلت الحكومة لجنة تنفيذية في نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٧، تتألف من مسؤولين عن إدارة المعونة الغذائية. وأعطيت لهذه اللجنة صفة رسمية في اتفاق البرنامج القطري الذي وقعته الحكومة

ومكتب **البرنامج** القطري في غواتيمالا في نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٩. وتتمثل مهام اللجنة الاستشارية للبرنامج القطري بتحديد ومناقشة التعديلات التي ستدعو لها الضرورة بشكل يتماشى ودرجة تنفيذ البرنامج القطري. ويدخل تشغيل اللجنة الاستشارية في إطار تنفيذ توجيهات البرنامج القطري(٥)، وهي تحدد أيضا امتيازات مكتب **البرنامج** القطري في غواتيمالا ومسؤولياته.

٢٩- ولعبت الحكومة دورا نشطا طوال عملية صياغة وإعداد الوثائق التي تشمل البرنامج القطري والأنشطة. وهذا عامل إيجابي هام جدا يؤخذ في الحسبان، طالما أنه لم يكن سبق للحكومة أن أولت اهتماما كبيرا لعمل **برنامج الأغذية العالمي**، ما أسفر مرارا عن التقصير في تنفيذ المشاريع.

٣٠- وقد طرأ تغيير ملحوظ خلال العامين الماضيين على النظراء الحكوميين. فقد أتاح تعيين هيئة وظيفية كالوحدة المسؤولة عن الشؤون الإمدادية إلى حدوث تحسن كبير في توزيع الأغذية. وأدى تعيين منسق للمعونة الغذائية إلى تنسيق أفضل مع الحكومة. كما زادت مشاركة أوسع من جانب المسؤولين الحكوميين في الأنشطة والاجتماعات والزيارات الميدانية والندوات والرحلات خارج البلاد من قدرة الحكومة على التنفيذ. وأتاح دخول هيئات جديدة، مثل صندوق الاستثمار الاجتماعي، فرصا وحركة جديدة في إدارة المشاريع. وأخيرا، يضمن الاهتمام الذي أبدي على أعلى المستويات الحكومية، إلى حد ما، احتمال التعويل على وسائل لتنفيذ الأنشطة المخطط لها. لكن القيود الحكومية المفروضة على التنفيذ ما زالت قائمة، مثل النقص في مخصصات الميزانية وتأخرها لتمويل النقل والإمداد، ومساعدة فنية غير كافية للزراعة، وصعوبات في ميزانية بعض النظراء الرسميين، ما يقلص قدرة الموظفين الميدانيين على الرد.

٣١- وتؤثر المشاكل التي تعترض تصميم وتنفيذ نظام فعال للرصد والتقييم على أنشطة **البرنامج** في غواتيمالا. فلدى تصميم البرنامج، وكجزء من التصميم، برزت مشكلة كيفية تصميم وتنفيذ نظام رصد يسمح بقياس التقدم المحرز في مجمل البرنامج القطري وفي الأنشطة المنفردة. ولا يوضح الاقتراح الذي تم التقدم به في البرنامج القطري كيف سيوضع نظام الرصد والتقييم. أما بالنسبة للأنشطة المحددة، فقد بذلت جهود، بمشاركة مسؤولي مكتب **البرنامج** القطري ونظرائهم، للشروع بتصميم نظام كامل للرصد والتقييم يتضمن كل الجوانب الإمدادية وتلك الخاصة بالمستفيدين.

٣٢- وعملا بتوجيهات المجلس التنفيذي، أحدثت سلسلة من التغييرات الإدارية والمالية، من وضع الميزانية على فترة سنتين إلى استحداث ضوابط على إدارة الموارد مخصصة لكل نشاط من الأنشطة المنفذة. واعتبارا من عام ٢٠٠٠، سيبدأ العمل بتكاليف الدعم المباشر، أي الموارد المخصصة تحديدا إلى أنشطة معينة. وتأتي هذه السياسة المالية والإدارية الجديدة بدافع خفض التكاليف التشغيلية للمشاريع، وتبقى تكاليف الدعم المباشر مرهونة بكمية السلع التي تخصص سنويا لهذه الأنشطة. غير أن هذا يحد من إمكانية إجراء تقديرات طويلة الأمد تتعلق بالموظفين وبرصد أنشطة المشروع.

٣٣- وكان توزيع الأغذية قد تسارع خلال السنتين الماضيتين، ليس فقط على ضحايا عمليات الطوارئ، وإنما أيضا على أنشطة قطرية أخرى يقوم بها **البرنامج**. ويتم هذا التوزيع على نحو سلس بمساعدة وحدة الإمداد التي عينتها الحكومة، وهي تتلقى الدعم الفني والمالي من **البرنامج**. وقد تم الاتفاق مع النظراء على إجراءات توزيع المنتجات

(٥) لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها في دورتها الأربعين، روما، نوفمبر/تشرين الثاني١٩٩٥.

وتسليمها، بدءا بالبرمجة العامة للتوزيع حسب المشروع والمنتج، إلى طلب التنسيق الوطني للمشروع حصص توزع على أساس قواعد العمل والأنشطة التي تنفذ فعلا، وتلقي المجتمعات المحلية، وتنظيم التوزيع في المجتمعات المحلية.

الاستنتاجات والتوصيات

٣٤- الدورة البرامجية **لإطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية** معدة لتغطي الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠٠٤. وللتنسيق بين دورات البرمجة في **الأمم المتحدة**، ينبغي تقصير أمد البرنامج القطري الحالي سنة واحدة، وينبغي على **البرنامج** أن يحضر برنامجا قطريا جديدا خلال عام ٢٠٠٠ على أساس توصيات هذا التقييم. أما عملية مراجعة وإعداد المخطط الاستراتيجي القطري والبرنامج القطري القادمين فينبغي أن تنتهج نفس المنهجية التي استخدمت في إعداد البرنامج القطري الراهن، ساعية قدر الإمكان للتنسيق مع الحكومة ومنفذين آخرين، فضلا عن مشاركتهم والتعاون معهم. ومن شأن هذا النهج أن يتيح القبول العاجل بالمشروع النهائي وأن يسهل جمع البيانات والمعلومات الضرورية.

٣٥- ينبغي تعزيز فريق تنسيق المعونة الغذائية التابع للمانحين وإدراجه في استراتيجية مشتركة وخطة عمليات تزيد إلى أقصى الحدود من فوائد حضور مثل هذه العناصر في البلاد، في الوقت الذي تتوخى فيه التكامل والتعاضد وتجنب ازدواجية الإجراءات، وفقدان السلع، أو ردود لا تنسيق أو أهداف مشتركة أو متكاملة بينها. وينبغي لتكامل البرنامج القطري مع المشاركين في التنفيذ أن يقلل إلى أدنى الحدود من أوجه التقصير في التنفيذ، أيا كان شكله، وأن يتجنب المجازفة بالمصداقية والثقة اللتين تم اكتسابهما في البلاد.

٣٦- ينبغي أن تعطى إجراءات الاستهداف في مخطط الاستراتيجية القطرية صفة رسمية، وذلك بالرجوع إلى العمل الذي نفذ في النشاط الأساسي الثاني، بعد أن تقيم كما يجب معايير الضعف البيئي والضعف الاجتماعي، لاسيما انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية. وسيتعين استخدام أداة وحدة تحاليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها لضمان الاستهداف على نحو كاف. كما ينبغي مراجعة معايير الاختيار لتوفيق التركيز بين الاهتمام بالنازحين والعائدين، وضحايا الإعصار ميتش، والناس الذين يعانون من فقر مدقع ومزمن. وينبغي استخدام مؤشرات سوء التغذية واستهلاك الأغذية في المجتمعات المحلية استخداما ملحوظا لضمان اختيار أشد الناس حاجة. وينبغي التركيز على مشاركة المجتمعات المحلية في عملية تصميم مخطط الاستراتيجية القطرية الجديد. وخلال المرحلة التحضيرية، يجب حل الخلافات وتوخي التطابق بين المصالح ذات الأولوية لكل الأطراف الضالعة في إعداد مخطط الاستراتيجية القطرية.

٣٧- تم تحضير الوثائق الخاصة بالنشاطين الأساسين الثاني والثالث تحضيرا لا بأس به. ويوصى بالآلية نفسها للبرنامج القطري الجديد. لكن تصميم النشاط الأساسي الأول يميل إلى كونه قديما. وإذا وقع الاختيار على هذه الأنشطة في مخطط الاستراتيجية القطرية، فإن بعثة فنية ينبغي أن تراجع وتعيد هيكلة هذا النظام الأساسي، كجزء من التوجيهات الجديدة للاستخدام في المعونة الغذائية للبرنامج ومن الواقع الجديد في غواتيمالا.

٣٨- وهكذا، فإن المساعدة الفنية ضرورية لتقييم تصميم وتنفيذ وآثار برامج التغذية المدرسية الحكومية في الماضي والحاضر، أجريت بمساعدة **البرنامج** أو بمساعدة مشاركين آخرين في التنفيذ. وينبغي أن تمكن نتائج التقييم وتوصياته الحكومة **والبرنامج** من اتخاذ قرارات بشأن إدراج برامج من هذا الطراز في البرنامج القطري القادم.

٣٩- وينبغي التحسب، قدر الإمكان، للتكييف أو التغيير على مستوى البرمجة في حالات الكوارث أو الوقائع الاجتماعية والاقتصادية. كما ينبغي تحديد مسارات العمل في حالة نقص الموارد لدى الحكومة أو لدى البرنامج. كما

أن المرونة ضرورية لإعادة توجيه الحصص الغذائية عملا بتوصيات الرصد والتقييم الخاصة بالأنشطة. ويمكن لهذا في نفس الوقت أن يكون آلية مراقبة يضمن الفعالية والوفاء بالالتزامات وتنفيذ البرامج التشغيلية.

٤٠- وينبغي تحديد الاستراتيجيات العملية والآليات لضمان دعم وتعزيز التقدم المحرز خلال برنامج التدريب على المساواة بين الجنسين. وينبغي أن تحدد المشاريع استراتيجية واضحة للتحقق من وفاء البرنامج بالتزاماته تجاه المرأة ورصدها. كما يجب التنبه إلى عدم التمييز بين الأنشطة وتوزيع الموارد (الحصص الغذائية) كجزء من التمييز بين الجنسين. ويتعين إدراج جوانب خاصة بقضايا المرأة في تصميم الأنشطة، مع إعطاء الفرص لالتحاق المرأة على نحو متكافئ بهياكل السلطة وصنع القرار وفي تنظيمات المجتمعات الحلية.

٤١- ويجب تحسين التواصل على كل الأصعدة، أكان ذلك من حيث تقاسم المعلومات (ليس فقط بين البرنامج ووزارة الزراعة أو بين المديرية العامة للتخطيط ووزارة الزراعة، وإنما أيضا بإنشاء أفرقة للمشاركة في التنفيذ)، وذلك بغية التوصل إلى طريقة فعالة للنقاش والتفكير وصنع القرار على أساس المشاركة. ولهذه الغاية، ينبغي تصميم وتنفيذ نظام لضمان الجودة في البرنامج، عملا بالمفهوم الحديث لإدارة الجودة المطلقة الذي يرتبط بالإدارة على أساس النتائج. وينبغي الابتعاد في التركيز عن مؤشرات المحاسبة باتجاه مؤشرات جودة المعونة الغذائية من أجل التنمية.

٤٢- وعلى صعيد البرنامج القطري المعزز، ليس ثمة نظام محدد للرصد والتقييم، ما يعزى جزئيا إلى أن البرنامج لم يبدأ بعد ككل. وعلى مستوى كل نشاط بمفرده، درس إنشاء نظام للرصد والتقييم يشمل احتمال إدراج بيانات نوعية وكمية. ويشتمل هذا النظام، الذي يستند إلى برمجيات حاسوبية محددة، على مجموعة من الأنشطة هي: (أ) دورية، مثل الزيارات الميدانية؛ (ب) دراسات ومراجعات محددة ودورية؛ (ج) جمع البيانات من النظراء والمشاركين في التنفيذ؛ (د) بعثات التقييم أو التقدير؛ (هـ) وإحداث ملامح شخصية للمجتمعات المحلية والمستفيدين. وتستخدم البيانات التي يتم الحصول عليها في إعداد تقارير دورية. وتشير التوجيهات القائمة للبرامج القطرية إلى الأنظمة التالية لوضع التقارير بشأن الأنشطة : تقارير مرحلية فصلية عن الموارد وتقارير نصف سنوية عن كل نشاط مختصر لمكتب **البرنامج** القطري. وينبغي أن يصبح هذا النظام قابلا للتشغيل بأسرع وقت ممكن.

٤٣- وينبغي إضافة المزيد من المهام التشغيلية كي تقوم اللجنة الاستشارية للبرنامج القطري بدور مستشار البرنامج القطري. ويتيح الإعداد للبرنامج القطري الجديد فرصة تحديد طريقة عمل اللجنة، مع احتمال تشكيل لجان لكل نشاط من أنشطة البرنامج القطري. لكن ينبغي احترام المبادئ التالية: (أ) إفساح المجال أمام كل المشاركين في تنفيذ البرنامج؛ (ب) التفكير على أساس التركيز والمسائل الفنية الواردة في وثيقة سياسات **البرنامج** "التمكن من التنمية"، بالإضافة إلى سياسة الحكومة للتنمية الاجتماعية؛ (ج) الجدوى التشغيلية، لا سيما بالنسبة إلى تصديق وإقرار مقترحات المشروع. وتبقى مسؤولية اللجنة إدارية/تنسيقية وفنية، مع الحفاظ على امتيازات ومسؤوليات المدير أو الممثل القطري **للبرنامج**. وتكون اللجنة مسؤولة أيضا عن الإشراف على المشروع وتنسيق التقارير التي ترفع إلى البرنامج وكل المؤسسات المشاركة في التنفيذ.

٤٤- وعلى الرغم من الجهود التي بذلها المكتب القطري لبرنامج الأغذية العالمي، ما زال النظام اللوجيستي الحالي بحاجة إلى تعزيز بواسطة نظام معلوماتي أحدث مثل نظام COMPAS. وبالنتيجة، ينبغي على الحكومة والبرنامج أن يعملا سوية بالدليل وبتوصيات المستشارين في الإمداد الذين حللوا إجراءات المشروع في فبراير/شباط ١٩٩٩ ، ما من شأنه أن يسهم في تحسين النظام الإمدادي.