برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 4-2013/11/7

تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية للسودان (2010-2012)

للنظر

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.2/2013/6-C
7 October 2013
ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الاطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة برنامج الأغذية العالمي على شبكة الإنترنت على العنوان التالي: (http://executiveboard.wfp.org)

مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر

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

مديرة مكتب التقييم: السيدة H. Wedgwood رقم الهاتف: 066513-2030

موظف التقييم، مكتب التقييم: السيد R. Smith رقم الهاتف: 066513-3941

للاستفسار عن توفر وثائق المجلس التنفيذي، يرجى الاتصال بوحدة خدمات المؤتمرات (هاتف رقم: 066513-2645).

ملخص

تندرج حافظة السودان في عداد أكبر حافظات **البرنامج** وأكثرها تعقيدا، وهي تنطوي على مخاطر أمنية كبيرة، وقدرة محدودة على الوصول إلى السكان المتضررين، وبيئات تشغيل مقيدة، وتحديات لوجستية شديدة. ونفذت الحافظة خلال فترة من التغير الكبير في السودان، شهدت انفصال جنوب السودان في عام 2011، واتسمت بانعدام الأمن ووجود قيود على سبل الوصول في المناطق الحدودية، وتزايد انعدام الأمن في دارفور.

واشتملت الأهداف الاستراتيجية القطرية **للبرنامج** في الفترة 2009-2012 على تحول تدريجي إلى أنشطة الإنعاش. وتضمنت عمليات الطوارئ السنوية أنشطة متعلقة بالطوارئ والإنعاش المبكر وشبكة الأمان. واتسمت الحافظة بتمويل جيد نسبيا، وشهدت عددا قليلا من حالات العجز وتغطية تزيد عن 80 في المائة من المستفيدين المقررين في كل عام. وجرى تخفيض نطاق الحافظة بشكل كبير خلال فترة التقييم، حيث وصل الانخفاض في نسبة المستفيدين إلى 41 في المائة.

وتبين للتقييم أن التوجه الاستراتيجي **للبرنامج** يتسق بصفة عامة مع الإطار الاستراتيجي للحكومة وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في السودان. وفي حين بذل **البرنامج** جهودا للابتعاد عن التوزيع العام للأغذية، فإن حالات الطوارئ التي وقعت مؤخرا وارتفاع نسبة التمويل العيني يقيدان مدى هذا التحول ووتيرته.

وخلص التقييم إلى أن حافظة **البرنامج** تتسق بصفة عامة مع المبادئ الإنسانية الدولية. وعلى الرغم من أن تقييد الوصول إلى المناطق التي لا تسيطر عليها الحكومة أدى إلى استبعاد سكان من الذين هم في حاجة إلى إغاثة طارئة، فقد خلص التقييم إلى أن نهج **البرنامج** في السودان الخاص بالتفاوض بشأن وصول المساعدة الإنسانية يتماشى مع ولايته وسياسته المؤسسية ويحقق أقصى قدر من الوصول إلى سكان المناطق النائية، على الرغم من اللجوء إلى بعض الحلول الوسط.

وكان نطاق الحافظة ذا صلة كبيرة بالاحتياجات الإنسانية. وفي دارفور، قدم **البرنامج** مساعدة غذائية لإنقاذ الحياة وبدأ في تجربة مشروعات الإنعاش وسبل كسب العيش من خلال أنشطة الغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل إنشاء الأصول والغذاء مقابل التدريب. وعلى الرغم من صغر حجم هذه الأنشطة، فقد حظيت بترحيب حسن من قبل المستفيدين وتماشت مع الاحتياجات طويلة المدى. وأدى تحسين الاستهداف وقوائم المستفيدين الأكثر دقة، بالإضافة إلى التخفيضات في الحصص الغذائية، إلى تمكين الحافظة من الإبقاء على تغطية المستفيدين.

وعموما، استند الإبلاغ عن النتائج بشكل كبير إلى النواتج وكان محدودا من حيث المحتوى والموثوقية، وخاصة بالنظر إلى حجم عمليات **البرنامج** في السودان، التي تقيد التقدير العملي لفعالية الحافظة.

ويقدم التقييم أربع توصيات رئيسية تركز على تحسين الشراكات والتنسيق، والتحولات الاستراتيجية إلى التخطيط طويل المدى، والرصد والتقييم، والاستهداف.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علما بالوثيقة "تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية للسودان (2010-2012)" (WFP/EB.2/2013/6-C) ورد الإدارة عليه الوارد في الوثيقة WFP/EB.2/2013/6-C/Add.1، ويشجع على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

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

صحيفة الوقائع: حافظة السودان في البرنامج للفترة 2010-2012

الخط الزمني ومستويات التمويل لعمليات السودان وجنوب السودان

العملية	العنوان	الإطار الزمني	2010	2011	2012
العملية الخاصة 200470	تعزيز القدرة اللوجستية والتنسيق لدعم العمليات الإنسانية في جنوب كردفان	8/2012 إلى 12/2012			المطلوب: 249 972 المساهمة: 250 000
العملية الخاصة 200354	توفير خدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية في السودان	1/2012 إلى 12/2012			المطلوب: 260 533 34 المساهمة: 784 389 26
عملية الطوارئ 200312	المساعدة الغذائية للسكان الضعفاء المتضررين من الصراع والكوارث الطبيعية	1/2012 إلى 12/2012			المطلوب: 013 476 412 المساهمة: 930 283 308
عملية الطوارئ 200151	المساعدة الغذائية للسكان الضعفاء المتضررين من الصراع والكوارث الطبيعية	1/2011 إلى 12/2011		المطلوب: 941 935 571 المساهمة: 860 629 530	
العملية الخاصة 200073	توفير خدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية في السودان	1/2010 إلى 12/2011	المطلوب: 231 654 109	المساهمة: 183 757 94	
عملية الطوارئ 200027*	المساعدة الغذائية للسكان المتضررين من الصراع	1/2010 إلى 12/2010	المطلوب: 701 456 849 المساهمة: 160 472 693		
العملية الخاصة 108450	تعزيز القدرة التشغيلية **للبرنامج** والشركاء من المنظمات غير الحكومية في دارفور لدعم عملية الطوارئ 10760.0	5/2009 إلى 11/2010	المطلوب: 864 322 27 المساهمة: 862 893 5		
العملية الخاصة 10342.2	مركز الأمم المتحدة المشترك للعمليات اللوجستية ومركز اللوجستيات المشترك و وتخطيط وتيسير الخدمات اللوجستية والدعم للمواد غير الغذائية وقطاع المأوى في حالات الطوارئ	4/2008 إلى 12/2011	المطلوب: 860 545 28	المساهمة: 315 498 20	
العملية الخاصة 10368.0	العملية الطارئة لإصلاح الطرق ونزع الألغام من الطرق الرئيسية في السودان دعما لعملية الطوارئ 10048.2	8/2004 إلى 8/2011	المطلوب: 888 241 260	المساهمة: 721 584 256	
المشروع الإنمائي 101050*	البرنامج القطري في السودان	4/2003 إلى 8/2010	المطلوب: 529 762 46 المساهمة: 550 523 40		

2009 2008 2004 2003

علامات مستوى التمويل
- أكثر من 75 في المائة
- بين 50 و75 في المائة
- أقل من 50 في المائة

المصدر: التقارير الموحدة عن المشروعات 2010-2012، أحدث حالة عن الموارد

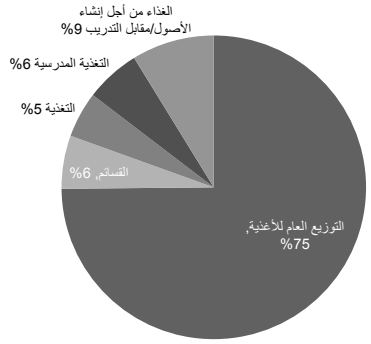
النفقات المباشرة والأغذية الموزعة والمستفيدون الفعليون

النفقات المباشرة (بملايين الدولارات الأمريكية)*	619 684 000	434 000 000	299 193 000
النسبة المئوية من النفقات المباشرة: السودان مقابل العالم*	15%	12%	7%
الأغذية الموزعة (بالأطنان المترية) - السودان فقط	407 255	329 890	265 507
مجموع المستفيدين (الفعلي) - السودان فقط	6 069 938	5 497 820	3 560 883

المصدر: التقارير الموحدة عن المشروعات 2010-2012، شعبة البرامج، المكتب القطري **للبرنامج** في الخرطوم

* الأرقام المبلغ عنها لعام 2010 تتضمن كل من السودان وجنوب السودان

النسبة المئوية للمستفيدون الفعليون بحسب النشاط (السودان فقط)



توزيع أنشطة الحافظة

النشاط / العملية	فيرس نقص المناعة البشرية والإيدز والسل	التعليم	التغذية	التوزيع العام للأغذية	الغذاء مقابل العمل/التدريب/ من أجل إنشاء الأصول	النقد/قسائم الطحن
العملية الطارئة 200312		X	X	X	X	X
العملية الطارئة 200151		X	X	X	X	X
العملية الطارئة 200027	X	X	X	X	X	X
المشروع الإنمائي 10105.0		X			X	

المصدر: وثائق المشروعات. التقارير الموحدة عن المشروعات 2010-2012

المصدر: شعبة البرامج في **البرنامج**، المكتب القطري بالخرطوم

أكبر خمس جهات مانحة: الولايات المتحدة الأمريكية والمفوضية الأوروبية واليابان وكندا وسويسرا

الشركاء: حكومة السودان ولجنة المعونة الإنسانية و50 منظمة غير حكومية و10 وكالات الأمم المتحدة

تمهيد

1- انقسم البلد المعروف سابقا باسم السودان رسميا في يوليو/تموز 2011 إلى دولتين: جمهورية السودان وجمهورية جنوب السودان. ويركز هذا التقييم على جمهورية السودان الحالية، وجميع الإشارات إلى "السودان" تعود على جمهورية السودان، ما لم يذكر خلاف ذلك.

2- وقبل الانفصال، كانت عمليات **البرنامج** تدار من المكتب الإقليمي **للبرنامج** في الخرطوم، وشبكة من مكاتب المناطق والمكاتب الفرعية في جميع أنحاء البلد. ومنذ يوليو/تموز 2011، ينفذ **البرنامج** عمليات مستقلة من مكتبين قطريين مستقلين في الخرطوم وجوبا.

3- وكانت الفترة المرجعية للتقييم هي 2010-2012، إلا أن فريق التقييم لم ينظر في أي عمل مضطلع به في المناطق الواقعة الآن في جنوب السودان. وبقدر الإمكان، تستند الأرقام أو المعلومات الإحصائية أو البيانات الأخرى المقدمة لفترة التقييم الأولية ومدتها 18 شهرا إلى بيانات مصنفة واردة من مكتب **البرنامج** في الخرطوم، ما لم يذكر خلاف ذلك بالتحديد. ولهذا يمكن أن تختلف المعلومات عن البيانات والأرقام الواردة في تقارير **البرنامج** الموحدة عن المشروعات لعامي 2010 و2011، والتي استخدمت معلومات مجمعة.

المقدمة

سمات التقييم

4- إن تقييم الحافظة القطرية للسودان المضطلع به بين يناير/كانون الثاني ويونيو/حزيران 2013، يغطي الفترة 2010-2012 ويقوم بتقدير ما يلي: 1) المواءمة وتحديد الوضع الاستراتيجي؛ و2) العوامل المحركة لصنع القرار؛ و3) الأداء والنتائج. ويعمل التقييم على تحقيق الأهداف المتعلقة بالمساءلة والتعلم، وحُدد توقيته بحيث يتوافق مع الاستراتيجية القطرية **للبرنامج** للفترة 2009-2012 وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية المرتبط بها ويقدم توصيات لتصميم العملية المقرر أن تبدأ في عام 2014.

5- وكان فريق التقييم بحاجة إلى الحصول على موافقة الحكومة وتصاريح للسفر، ولذلك لم يكن بوسعه أن يصل إلى المناطق التي لا تسيطر عليها الحكومة. وبما أن هذه البعثة لم تكن أساسية، اتُفق على عدم سفر الفريق إلى بعض المناطق الحدودية التي أصبح من الممكن الوصول إليها مؤخرا. وبالإضافة إلى ذلك، أعاقت الاضطرابات المحلية وانعدام الأمن في شمال وجنوب دارفور بعض العمل الميداني المقرر. وللتخفيف من أثر هذه القيود، جمع فريق التقييم معلومات وبيانات ثانوية من مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة الخارجيين، بما في ذلك الأمم المتحدة والحكومة والمنظمات غير الحكومية ومنظمات البحوث، لتوفير مناظير متعددة بشأن النقاط الأساسية للتحليل. وجرى التحقق من هذه المعلومات بالعودة إلى المكتب القطري **للبرنامج** ومعلومات النظم المؤسسية والبيانات الأولية التي تم جمعها.

السياق

6- عانى السودان من صراعات وأزمات إنسانية لأكثر من خمسة عقود. ويصنف السودان ضمن الشريحة المتوسطة من البلدان المنخفضة الدخل،[1] ويختلف توزيع الثروة اختلافا كبيرا بين العاصمة والمناطق الريفية. ومع انفصال جنوب السودان في عام 2011 وإغلاق خط أنابيب نقل النفط في يناير/كانون الثاني 2012، تدهور الوضع الاقتصادي العام خلال فترة التقييم. وتؤثر المسائل العالقة من اتفاق السلام الشامل لعام 2005 والصراعات الحدودية المستمرة تأثيرا سلبيا على السكان في منطقة أبيي الإدارية وولايتي النيل الأزرق وجنوب كردفان. ويعد انعدام الأمن عقبة رئيسية أمام رفاه السكان والعمل الإنساني لموظفي **البرنامج**.

7- وتتسم مؤشرات الأمن الغذائي والفقر والتغذية بالرداءة: فقد بلغ مؤشر الفقر 46.5 في المائة[2] في عام 2009؛ واحتلت السودان المرتبة الحادية والستين من بين 79 بلدا وفقا للمؤشر العالمي للجوع في عام 2011؛[3] وصنفت حالتها بأنها "مثيرة للقلق"، ويعاني 31.7 في المائة من الأطفال دون سن الخامسة من نقص الوزن.[4] وفي أبريل/نيسان 2012، ومن أصل إجمالي السكان البالغ عددهم نحو 30.9 مليون نسمة، كان هناك ما يقرب من 4.7 مليون شخص يعاني من انعدام الأمن الغذائي.[5]

8- ولم يؤد اتفاق دارفور للسلام لعام 2006 ووثيقة الدوحة للسلام في دارفور لعام 2011 إلى انتهاء الصراع في دارفور، حيث شُرد عدد كبير من السكان. وفي عام 2011، أشارت تقديرات مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية إلى أن 4.2 مليون شخص في دارفور تضرروا من الصراع.

9- ويعيش أكثر من 1.4 مليون شخص من المشردين داخليا من شمال وغرب وجنوب دارفور في عشرة مخيمات في شمال دارفور، حيث يمثلون 1.5 في المائة من سكان الولاية؛ و18 مخيما في جنوب وشرق دارفور، ويمثلون 6.5 في المائة من السكان؛ و28 مخيما في غرب ووسط دارفور، ويمثلون 10 في المائة.[6] وبموجب وثيقة الدوحة للسلام في دارفور، من المقرر إغلاق مخيمات الأشخاص المشردين داخليا هذه، غير أن الحالة الأمنية تظل محفوفة بالمخاطر. وفي دارفور الكبرى،[7] تقع معظم المناطق الريفية تحت سيطرة الحكومة، ولكن لا يزال يوجد فيها العديد من الفصائل والميليشيات. ويعيش الأشخاص المشردون داخليا في المناطق الريفية أساسا في مجموعات غير رسمية بالقرب من القرى، وليس في مخيمات بها سبل للحصول على المياه والموارد الأخرى. وتقع معظم مخيمات الأشخاص المشردين داخليا الكبيرة في مناطق شبه حضرية، وهناك أحيانا نقاط تفتيش على الطرق، ولكن يُسمح بالتنقل بحرية.

---

[1] البنك الدولي. 2013. *تقرير الرصد العالمي لعام 2013*. ديناميات المناطق الريفية والحضرية والأهداف الإنمائية للألفية. واشنطن العاصمة.

[2] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. 2012. *حالة الأهداف الإنمائية للألفية في السودان في عام 2012*. نيويورك. http://www.sd.undp.org/mdg_fact.htm.

[3] المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية. 2012. المؤشر العالمي للجوع. واشنطن العاصمة. يستند هذا المؤشر المتعدد الأبعاد إلى مؤشرات وفيات الأطفال ونقص وزن الأطفال وسوء تغذيتهم.

[4] منظمة الصحة العالمية. 2011. *إحصاءات الصحة العالمية لعام 2011*. جنيف.

[5] وكالة الولايات المتحدة للتعاون الدولي. FEWSNET. التوقعات بشأن الأمن الغذائي في السودان، أبريل/نيسان-سبتمبر/أيلول 2012.

[6] **البرنامج**. 2011. التقدير الشامل للأمن الغذائي لعام 2011.

[7] قسمت دارفور الكبرى في يناير/كانون الثاني 2012 إلى خمس ولايات وأعلن عن إنشاء ولايتي شرق دارفور ووسط دارفور الجديدتين.

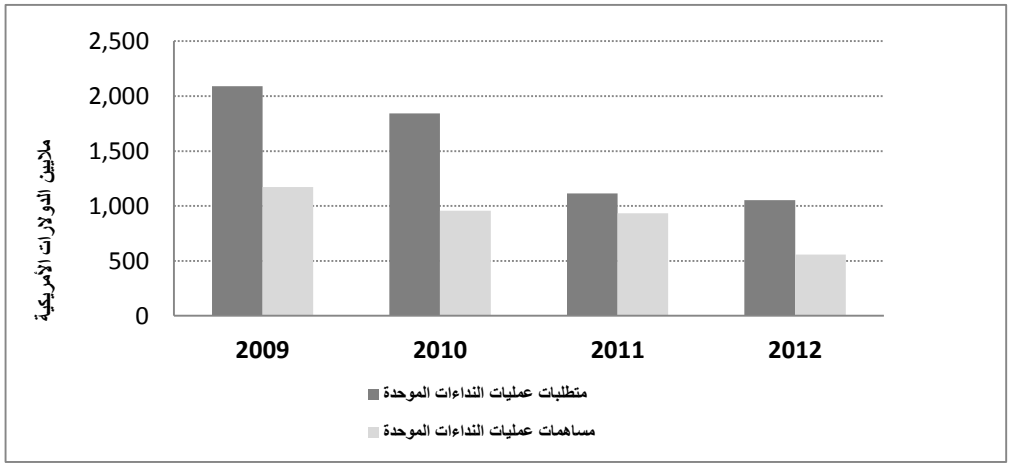
10- وفي غرب دارفور، أدى تحسن العلاقات بين السودان وتشاد وإقامة دوريات مشتركة على الحدود إلى تحسن البيئة الأمنية، مما مكّن ما يقرب من 000 46 من الأشخاص المشردين داخليا و000 15 لاجئ[8] من العودة إلى مناطقهم الأصلية.

11- ولم تتأثر شرق السودان بنفس القدر من الصراع، ولكن كانت مؤشرات الأمن الغذائي والتغذية رديئة على مدى عقود، وحصلت المنطقة على دعم دولي أقل من دارفور. ويصل إلى هذه المنطقة ألفا لاجئ من إريتريا كل شهر؛ وفي عام 2012، كان هناك 500 93 لاجئ مسجل في 12 مخيما.

12- ويؤدي الصراع إلى إعاقة وصول المساعدة الإنسانية إلى المناطق الثلاث - النيل الأزرق وجنوب كردفان وأبيي. وبحلول منتصف عام 2012، شُرد أو تضرر 000 275 شخص من الصراع في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة، و000 420 شخص في المناطق التي تسيطر عليها الحركة الشعبية لتحرير السودان – فرع الشمال. وشُرد أكثر من 000 110 شخص بسبب الصراع في أبيي في عام 2011، وعاد عدد قليل منهم.[8] وفي عام 2011، اقتصر الوصول إلى المناطق التي تسيطر عليها الحكومة على المنظمات الحكومية والمنظمات الوطنية الأخرى، وكان تنقّل موظفي الأمم المتحدة الدوليين مقيدا. وبُذلت جهود ثلاثية من جانب الاتحاد الأفريقي وجامعة الدول العربية والأمم المتحدة للحصول على موافقة من الحكومة والحركة الشعبية لتحرير السودان – فرع الشمال للوصول إلى بعض المناطق، ولكن بدون نجاح يذكر. وسُمح للوكالات الدولية وموظفيها بالوصول إلى المناطق التي تسيطر عليها الحكومة في جنوب كردفان اعتبارا من عام 2012، وفي النيل الأزرق اعتبارا من عام 2013.

13- وتغيرت بيئة المعونة الدولية بشكل كبير خلال فترة التقييم. ومنذ عام 2009، انخفض التمويل الإنساني المقدم من خلال عملية النداءات الموحدة بنسبة 50 في المائة تقريبا (الشكل 1)، ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى توجيه صناديق عمليات النداءات الموحدة نحو جنوب السودان. ويشير الشكل 2 إلى الانخفاض الكبير في المساعدة الإنمائية الرسمية منذ عام 2010، ويبين أن كلا من المساعدة الإنمائية الرسمية ومستويات التمويل الإنسانية بدأتا في الانخفاض في عام 2009، أي قبل انفصال جنوب السودان في منتصف عام 2011 بوقت كبير.

الشكل 1: تمويل عملية النداءات الموحدة للفترة 2010-2012[9]

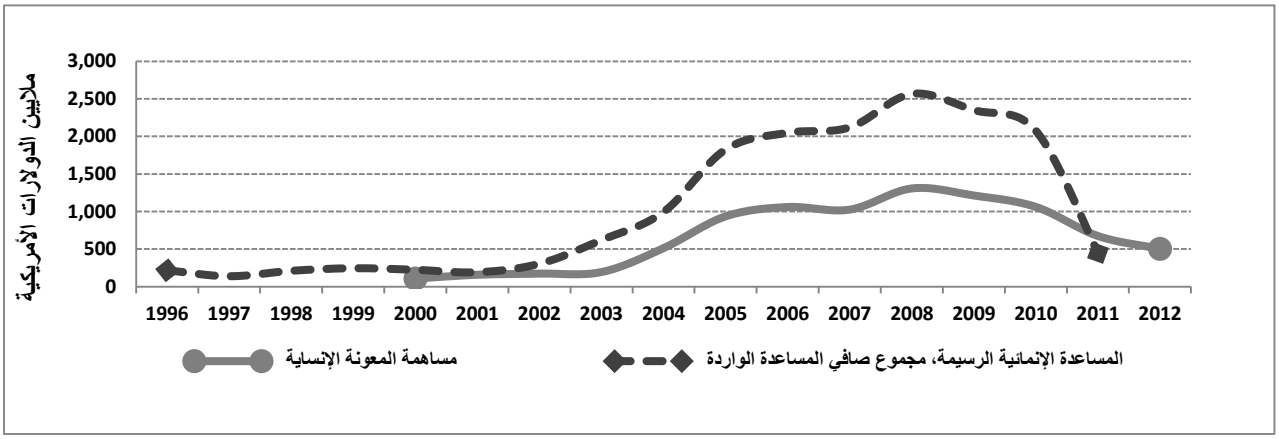


المصدر: مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، 2012. *السودان: استعراض منتصف المدة لخطة عمل الأمم المتحدة والشركاء لعام 2012.*

[8] مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. 2012. خطة عمل الأمم المتحدة والشركاء في السودان لعام 2012.

[9] أرقام ما قبل عام 2011 تشمل كل من السودان وجنوب السودان؛ وأرقام عامي 2011 و2012 تتعلق بالسودان فقط.

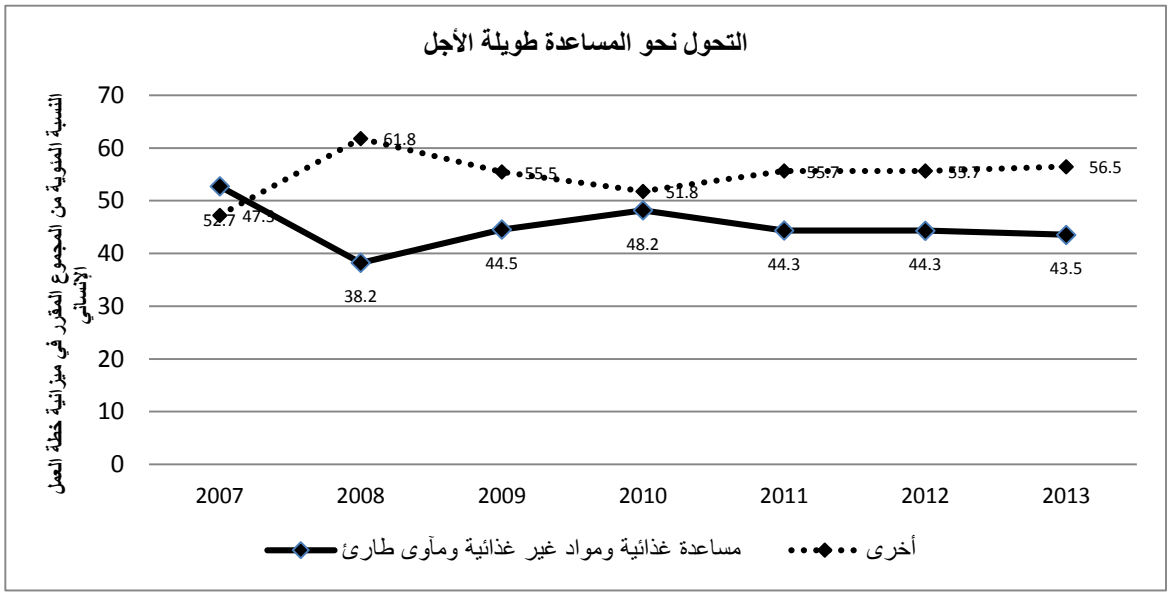
الشكل 2: تدفقات المعونة إلى السودان، 1996-2012[9]



المصدر: إطار المساعدة الإنمائية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ وخدمة التتبع المالي لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية.

14- ويرجع الانخفاض في تدفق المعونة إلى عدة أسباب: إرهاق الجهات المانحة من الأزمة الممتدة في دارفور؛ وزيادة القيود المفروضة على الجهات الفاعلة الدولية العاملة في دارفور والاتجاه إلى إغلاق مخيمات الأشخاص المشردين داخليا في المنطقة؛ وعدم إمكانية الوصول إلى الوكالات الإنسانية في ولايات الحدود الجنوبية الثلاث؛ وسياسة الحكومة المتمثلة في توجيه المعونة من خلال المؤسسات الوطنية؛ والقيود المالية التي تواجه معظم البلدان المانحة. وقد زاد التمويل طويل الأجل، وحدث انخفاض تدريجي في طلبات التمويل للتدخلات في حالات الطوارئ مثل المساعدة الغذائية (الشكل 3).

الشكل 3: التمويل في إطار خطة العمل الإنساني



المصدر: عملية النداءات الموحدة المنقحة للفترة 2007-2013؛ وخدمة التتبع المالي لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية.

15- وكانت لجنة المعونة الإنسانية التابعة لحكومة السودان هي نقطة الاتصال الرئيسية التي عمل من خلالها **البرنامج** والجهات الفاعلة الإنسانية مع السلطات لتخطيط العمليات وتنفيذها. وعمل **البرنامج** أيضا مع الوزارات الحكومية، بما فيها وزارات الزراعة والرعاية الاجتماعية والصحة والتعليم على المستوى الوطني وعلى مستوى الولايات، ومع ديوان الزكاة وهيئة الاحتياطي الاستراتيجي والبنك الزراعي والبنك المركزي لوحدة التمويل الأصغر في السودان والهيئة القومية للغابات. وفي دارفور، كانت هيئة تنمية دارفور المعاد تجديدها حلقة وصل حكومية أساسية.

16- وكانت الجهات المانحة الرئيسية لحافظة **البرنامج** هي مكتب الغذاء من أجل السلام التابع لوكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية وحكومات كندا وسويسرا وألمانيا وإيطاليا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية واليابان والمديرية العامة للمعونة الإنسانية والحماية المدنية. **والبرنامج** هو من بين 22 منظمة تشكل فريق الأمم المتحدة في السودان. والشركاء الرئيسيون **للبرنامج** من الأمم المتحدة في تدخلاته المتعلقة بالأغذية والتغذية وعمليات التخفيف من آثار الكوارث هم منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة.

17- ويعمل **البرنامج** من خلال العديد من الشركاء في السودان، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية الدولية والسودانية والمنظمات المجتمعية. وانخفض عدد الشركاء الدوليين من المنظمات غير الحكومية بعد أن بدأت الحكومة في توجيه الأموال عبر المؤسسات الوطنية، ولكن بقيت عدة منظمات غير حكومية دولية كبيرة عاملة في الميدان من كبار أصحاب المصلحة في هذا التقييم.[10] وعمل **البرنامج** أيضا مع جمعية الهلال الأحمر السوداني واللجنة الدولية للصليب الأحمر وعدد كبير من المنظمات المجتمعية. وكان القطاع الخاص من أصحاب المصلحة الرئيسيين الأخرين في عمليات **البرنامج** خلال فترة التقييم، وخاصة في العمل المتعلق باللوجستيات والإمداد والنقل.

حافظة البرنامج في السودان

18- تندرج حافظة السودان في عداد أكبر حافظات **البرنامج** وأكثرها تعقيدا، وهي تنطوي على مخاطر أمنية كبيرة، وقدرة محدودة على الوصول إلى السكان المتضررين، وبيئة تشغيل مقيدة، وتحديات لوجستية بسبب المسافات الطويلة وضعف البنية التحتية. وتتمثل الأهداف الاستراتيجية القطرية **للبرنامج** خلال الفترة 2009-2012 في الانتقال من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية من خلال التحول التدريجي إلى أنشطة الإنعاش. واشتملت عمليات الطوارئ السنوية اللاحقة على أنشطة متعلقة بالطوارئ والإنعاش المبكر وشبكة الأمان. وعمدت وثيقة رؤية **البرنامج** الداخلية بشأن السودان في الفترة 2011-2015 إلى تحديث الأهداف الاستراتيجية القطرية وتوضيح العلاقات بين العمليات الخاصة وعمليات الطوارئ والتكيف مع استمرار الحاجة إلى المساعدة الغذائية الطارئة.

19- **والبرنامج** هو أكبر جهة فاعلة إنسانية في السودان حيث استأثر بأكثر من 40 في المائة من إجمالي الطلب على عمليات النداءات الموحدة كل عام من 2010 إلى 2012 (الجدول 1). وبدعم من خدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية، تمكن **البرنامج** من الوصول إلى 467 نقطة من بين 500 نقطة توزيع واردة في خطة عام 2012، ولكنه نادرا ما عمل في مناطق غير تلك التي تسيطر عليها الحكومة. وقد أدى طرد المنظمات غير الحكومية في عامي 2009 و2012 إلى تعقيد التنفيذ.

[10] بما في ذلك منظمة كير (CARE) الدولية وخدمات الإغاثة الكاثوليكية والمنظمة الدولية للرؤية العالمية والمنظمة الألمانية للعمل الزراعي.

الجدول 1: حصص البرنامج من إجمالي طلبات عمليات النداءات الموحدة، 2010-2012			
السنة	مجموع طلبات عمليات النداءات الموحدة للسودان (بالدولارات الأمريكية، معلومات حديثة)	طلبات البرنامج للسودان (بالدولارات الأمريكية، معلومات حديثة)	حصة البرنامج من مجموع طلبات عمليات النداءات الموحدة (كنسبة مئوية)
	1 843 386 608	894 651 879	48.5
	1 132 952 016	456 871 616	40.3
	1 051 018 271	447 664 857	42.6

المصدر: خدمة التتبع المالي لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. (http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=home).

20- ويبين الجدول 2 عمليات الطوارئ والعمليات الخاصة وجزء من البرنامج القطري التي شكلت حافظة الفترة 2010-2012،[11] مما يؤكد هيمنة البرمجة في حالات الطوارئ. ويعرض الجدول 3 الميزانية والنفقات.

21- وقدمت أنشطة الحافظة مساعدة غذائية إنسانية من خلال: 1) التوزيع العام للأغذية؛ و2) برامج التغذية المستندة إلى الأغذية للأطفال والحوامل والمرضعات؛ و3) الغذاء مقابل إنشاء الأصول، بما في ذلك الغذاء مقابل العمل/الإنعاش والغذاء مقابل التدريب؛ و4) التغذية المدرسية. وكان التوزيع العام للأغذية هو النشاط الأكبر، ونفذ أساسا في دارفور. واستأثرت عمليات الطوارئ الثلاث بما يقرب من 89 في المائة من الأموال. وقدمت العمليات الخاصة دعما إلى خدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية ودعما إلى لوجستيات الشركاء في المجال الإنساني.

<table>
<tr><th colspan="4">الجدول 2: الخط الزمني لحافظة السودان القطرية، 2010-2012</th></tr>
<tr><th>2010</th><th colspan="2">2011</th><th>2012</th></tr>
<tr><td colspan="2">عملية الطوارئ 200027</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td rowspan="4"></td><td colspan="2">عملية الطوارئ 200151</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="3"></td><td colspan="2">عملية الطوارئ 200312</td></tr>
<tr><td>العملية الخاصة 200470</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">العملية الخاصة 200354 (خدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية)</td></tr>
<tr><td colspan="3">العملية الخاصة 200073 (خدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية)</td><td rowspan="5"></td></tr>
<tr><td colspan="2">العملية الخاصة 108450</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="3">العملية الخاصة 10342.2 (مركز الأمم المتحدة المشترك للوجستيات)</td></tr>
<tr><td colspan="2">العملية الخاصة 10368.0 (الإصلاح العاجل للطرق)</td><td></td></tr>
<tr><td>البرنامج القطري (المشروع الإنمائي 10105.0)</td><td colspan="2"></td></tr>
</table>

[11] اشتملت عمليتا الطوارئ 200027 و200151 على أنشطة فيما أصبح الآن جنوب السودان؛ واستخدم التقييم بيانات مصنفة لعزل الأنشطة المنفذة في السودان.

الجدول 3: ميزانية حافظة برنامج الأغذية العالمي والنفقات حسب الفئة البرنامجية، 2010-2012						
	عدد العمليات	المتطلبات (بملايين الدولارات الأمريكية)	توزيع النسبة المئوية	المبلغ الفعلي الوارد (بملايين الدولارات الأمريكية)	المبالغ المحصلة كنسبة مئوية من المطلوب	النفقات المباشرة (بملايين الدولارات الأمريكية)
عمليات طوارئ	3	1 833.9	89.35	1 528.2	83	1 189.9
عمليات خاصة*	5	171.8	8.37	129.4	75	132.4
برنامج قطري/إنمائي**	1	46.7	2.28	40.5	87	1.1
المجموع		**2 052.4**	**%100**	**1 698.1**	**83**	**1 323.4**

المصدر: التقارير الموحدة للمشروعات 2010-2012، حالة الموارد.

* بدون العملية الخاصة 103680 للطرق ونزع الألغام في جنوب السودان.

** متطلبات البرنامج القطري/الإنمائي والمبالغ الفعلية الواردة من أبريل/نيسان 2003 إلى أغسطس/آب 2010؛ النفقات في عام 2010 فقط.

نتائج التقييم

المواءمة وتحديد الوضع الاستراتيجي

22- خلص التقييم إلى أن حافظة **البرنامج** في السودان تتواءم بشكل كبير مع المبادئ الأساسية للإنسانية والنزاهة والحياد، على الرغم من التعقيدات الناجمة عن دور الحكومة المزدوج بوصفها الحكومة المضيفة لوكالات الأمم المتحدة وطرفا في الصراعات في المناطق التي يعمل فيها **البرنامج**. واستند **البرنامج** في مساعدته الغذائية إلى تقديرات الأمن الغذائي، واستهدف جميع المناطق التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي ويمكن الوصول إليها، مع الأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات المختلفة للسكان وتجنب تأييد أحد الجانبين في الصراع. ولاحظ التقييم أيضا أن **البرنامج** كان يتفاوض باستمرار بشأن إمكانية الوصول إلى المناطق غير الآمنة لإجراء تقديرات الأمن الغذائي وتقديم المساعدة الغذائية.

23- غير أن التقييم خلص إلى أن تقييد وصول **البرنامج**، بما في ذلك الوصول المحدود جدا إلى المناطق التي لا تسيطر عليها الحكومة يؤدي إلى استبعاد بعض السكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي. ويشير ذلك إلى عدم الاتساق المتأصل في إطار المبادئ الإنسانية نفسها: يجب احترام سيادة الدولة، ويتضمن التنسيق موافقة البلد المضيف، وتتطلب المشاركة التعاون مع السلطات المحلية والوطنية، حتى عندما يجعل ذلك **البرنامج** يبدو على أنه غير محايد من منظور بعض أصحاب المصلحة.

24- وكانت المساءلة أمام الجهات المانحة والسكان المتضررين متباينة. وأفادت الجهات المانحة بأن المساءلة في حالة **البرنامج** كانت جيدة نسبيا، من حيث التقارير التفصيلية وتيسير زيارات الرصد للجهات المانحة؛ غير أن التقييم أشار إلى انخفاض التمويل نظرا لتحول أولويات الجهات المانحة عن أساليب الطوارئ. وأشارت الفئات المستفيدة إلى أنها لم تُستشر دائما بما فيه الكفاية حول أولوياتها واحتياجاتها، وأن ذلك يرجع جزئيا إلى سيطرة الحكومة وشيوخ المخيمات غالبا على الاتصالات، وكان التشاور مع المستفيدين المباشرين في كثير من الأحيان نتيجة لشهور من التفاوض والتحضير.

25- وخلص التقييم إلى أن **البرنامج** يتواءم بشكل جيد مع العديد من مبادئ الانخراط في الدول الهشة والدول التي تشهد صراعات، ولا سيما من حيث القدرة على التكيف مع السياقات المتغيرة وتنمية قدرات الشركاء الحكوميين. وكان الهدف من النُهج المختلفة التي اتخذتها مكاتب **البرنامج** في المناطق هو معالجة مختلف السياقات، وظلت النُهج مرنة مع تغير الظروف والاحتياجات. وقام **البرنامج** بتنمية القدرات في بعض الوزارات على مستوى الولايات وشارك في أنشطة تعاونية، على الرغم من الالتزام المحدود على المستوى الاتحادي.

26- وخلص التقييم إلى أن زيادة المواءمة ستتطلب مشاركة أكبر في النُهج التي تركز على التنمية الواردة في وثيقة الدوحة للسلام في دارفور، والتعاون لمعالجة الصلات بين الأمن السياسي والتنمية. وهناك حاجة إلى تنسيق أفضل بين الوكالات، ومن شأن الفهم الأكثر تفصيلا للديناميات على مستوى الأسر والمجتمعات أن ينير البرمجة.

27- وكانت الحافظة القطرية متسقة مع ورقة الحكومة الاستراتيجية المؤقتة بشأن الحد من الفقر، والخطة الاستراتيجية الخمسية للفترة 2008-2011، وبرنامج النهضة الزراعية للفترة 2008-2012. غير أن دورة التخطيط في **البرنامج** الخاصة بعمليات الطوارئ السنوية لم تتواءم مع دورات الصكوك الحكومية المستمرة التي تستغرق من سنتين إلى خمس سنوات؛ وقد رأى بعض أصحاب المصلحة أن من المحتمل أن تقيد هذه المسألة قدرة **البرنامج** على المساهمة في التحسينات طويلة المدى.

28- وخلص التقييم إلى أن **البرنامج** ساهم في الاستراتيجيات الوطنية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية والتغذية وكان يتواءم بشكل جيد معها. غير أنه على الرغم من وجود أدلة تفيد بوجود دعم تقني ودعوة لسياسات التغذية وبرمجتها، فقد بدت غير رسمية، واعتمدت في كثير من الأحيان على موظفين معينين في **البرنامج** لإكسابها الزخم. ولم يكن لدى **البرنامج** أي اتفاق يضفي الطابع الرسمي على علاقته بوزارة الصحة على المستوى الاتحادي – على عكس منظمة الصحة العالمية واليونيسف - ربما بسبب القيود التي فرضها إطاره للطوارئ البالغة مدته سنة واحدة. واتسمت تنمية قدرات وزارة الزراعة في نظام رصد الأمن الغذائي **للبرنامج** والتقديرات الشاملة للأمن الغذائي بالمزيد من الانتظام.

29- وأفاد أصحاب المصلحة الرئيسيون بأن أنشطة برامج **البرنامج** لم تُنسق بشكل كاف مع أنشطة الأعضاء الآخرين في الفريق القطري الإنساني. وكان هناك إجماع على أن التنسيق في قطاع الأمن الغذائي وسبل كسب العيش كان ضعيفا على المستوى الوطني وأفضل بشكل طفيف فقط على المستوى الميداني. وتحسن الانخراط منذ منتصف عام 2012.

30- وشككت الجهات النظيرة في الأمم المتحدة في علاقة **البرنامج** الإيجابية بجهة اتصاله الرئيسية في الحكومة، وهي لجنة المعونة الإنسانية، معربة عن قلقها إزاء منظور المواءمة مع موقف الحكومة بشأن وصول المساعدة الإنسانية. وتريد الجهات النظيرة بالأمم المتحدة أن يتفاوض **البرنامج** بالنيابة عنها بشأن إمكانية الوصول، غير أن **البرنامج** أفاد بأن إشراك جميع أصحاب المصلحة في مشاورات مع الحكومة يمكن أن يعرض للخطر وصول **البرنامج** نفسه إلى المناطق المتضررة والسكان المتضررين. وخلص التقييم إلى أن المفاوضات بشأن الوصول إلى السكان المتضررين جزء أساسي من ولاية **البرنامج** في السودان، وأن وضع المكتب القطري يتماشى مع السياسات والمبادئ المؤسسية **للبرنامج**. وينبغي مواصلة المناقشات مع الشركاء في الأمم المتحدة في روح من التعاون.

31- وانخفض عدد المنظمات الدولية غير الحكومية بشكل كبير بعد طردها من دارفور في عام 2009، وغادرت سبع منظمات أخرى شرق السودان في مايو/أيار 2012. وأجبر ذلك **البرنامج** في البداية على التنفيذ المباشر ثم تحديد مجموعة أوسع من المنظمات الوطنية والمجتمعية، التي كانت الكثير منها صغيرة وذات خبرة محدودة في المساعدة الغذائية؛ وخلص التقييم إلى أن **البرنامج** استجاب بشكل جيد في تحديد وتدريب ودعم شركاء منفذين جدد.

32- وكانت أنشطة الحافظة متوائمة بصفة عامة مع الاحتياجات في دارفور والمنطقتين الوسطى والشرقية والمناطق الثلاث (CETA)، ولكن اعتمد التوازن الجغرافي للأنشطة على النشاط السابق بشكل أكبر من اعتماده على تقدير انعدام الأمن الغذائي. وعلى سبيل المثال، استدعت المستويات العالية من سوء التغذية في المنطقتين الوسطى والشرقية والمناطق الثلاث اهتماما أكبر مقارنة بدارفور عما لوحظ خلال فترة التقييم.

33- وتعتبر احتياجات السكان الأكثر ضعفا داخل وخارج المخيمات في دارفور احتياجات مزمنة إلى حد كبير، مما يتطلب برامج مساعدة غذائية وإنعاش مستهدفة. ومكّنت أنشطة الغذاء مقابل إنشاء الأصول والغذاء مقابل التدريب، مثل أنشطة

ربط المزارعين بالأسواق والوصول الآمن إلى الحطب والطاقة البديلة، **البرنامج** من ربط المساعدة الغذائية بأنشطة الإنعاش، ولكن حصتها من الحافظة الكلية كانت صغيرة، إذ غطت ما يقرب من 2 في المائة فحسب من المستفيدين الفعليين.[12] وقد أعاقت حالات نقص التمويل والطوارئ الجديدة التحول من الاستجابة في حالات الطوارئ إلى برامج الإنعاش. وهناك مجال واسع لإقامة روابط أقوى بين المساعدة الغذائية العامة قصيرة الأجل وأنشطة الإنعاش طويلة الأجل.

العوامل المحركة لصنع القرار الاستراتيجي

34- خلص التقييم إلى أن التمويل كان عاملا هاما في تحديد اتجاه حافظة **البرنامج** ومرونتها. وأدى ارتفاع نسبة المساهمات العينية إلى تقييد خيارات تحويل المساعدة الغذائية بعيدا عن التوزيع العام للأغذية.[13] كما خلص التقييم إلى أن بعض الجهات المانحة ترى أن مهارات **البرنامج** التقنية أقل كفاءة في أنشطة الإنعاش/القدرة على الصمود وأن ميزة **البرنامج** النسبية تكمن في المساعدة الغذائية الطارئة؛ مما أدى إلى زيادة صعوبة التحول إلى أنشطة طويلة الأجل.

35- ويبين الجدول 4 أنه من عام 2010 إلى عام 2012، كان تمويل عمليات الطوارئ السنوية جيدا إلى حد ما، حيث تراوح العجز بين 6 إلى 32 في المائة. وتقلصت الميزانيات المقررة كل عام، منخفضة بنسبة 49 في المائة بين عامي 2010 و2012، مع انخفاض نسبته 61 في المائة في عدد المستفيدين المقررين. وتعكس هذه الانخفاضات عدة عوامل: انفصال جنوب السودان، مما قلل عدد المستفيدين في السودان في أواخر عام 2011 وفي عام 2012؛ وتحسن وضع الأمن الغذائي في عام 2010، مما أدى إلى انخفاض في المساعدة الغذائية المقررة في عام 2011؛ وترشيد قوائم المستفيدين من الأشخاص المشردين داخليا وإعادة استهدافهم والتحقق منهم.

الجدول 4: التمويل والمستفيدون، 2010-2012

	احتياجات المستفيدين (بالدولارات الأمريكية)*	مجموع المبلغ المتاح (بالدولارات الأمريكية)	العجز في التمويل بالنسبة المئوية	المستفيدون المقررون	المستفيدون الفعليون**	
					جنوب السودان والسودان	السودان
2010	951 480 882	772 984 555	19	11 032 000	9 234 074	6 069 938
2011	640 997 532	600 278 937	6	7 296 609	7 549 226	5 497 820
2012	489 583 679	333 987 656	32	4 213 185	3 560 883	

البيانات لعامي 2010 و2011 تتعلق بالسودان وجنوب السودان معا، نظرا لعدم توافر بيانات مصنفة. وبيانات عام 2012 تتعلق بالسودان فقط.

* استنادا إلى الأهداف الواردة في المشروعات الموافق عليها.

** البيانات المجمعة لجنوب السودان والسودان واردة من التقارير الموحدة للمشروعات. وتم الحصول على البيانات المصنفة للسودان من وحدة برامج **البرنامج** في المكتب القطري.

المصدر: مصنع **البرنامج**، تقارير المشروعات الموحدة 2010-2011، شعبة البرامج في المكتب القطري، الخرطوم.

36- وعلى الرغم من أن التقييم لم يستطع أن يعزو الاتجاهات في التمويل وتغطية المستفيدين إلى العوامل المساهمة المختلف بالتحديد، فقد لاحظ أن عدد الجهات المانحة الفردية انخفض من 22 إلى 14 خلال هذه الفترة، وأن اتجاهات تمويل الجهات المانحة عموما بدأت في التحول نحو أنشطة الإنعاش منذ فترة مبكرة ترجع إلى 2008/2007 (الشكل 3)، مع انخفاض صافي المساعدة الإنمائية الرسمية/التمويل الإنساني منذ عام 2009 (الشكل 2).

[12] انظر صحيفة الوقائع في الصفحة 5.

[13] قدمت الولايات المتحدة الأمريكية ما لا يقل عن 50 في المائة من الأموال المطلوبة كل سنة؛ أكثر من 60 في المائة من هذه المساهمات كانت عينية.

37- وأسهمت التحسينات الأولية للوضع الأمني في عام 2010، التي حدثت قبل الصراعات الحدودية التي نشبت في 2012/2011، في تحسين الأمن الغذائي في المرحلة المبكرة من فترة التقييم. غير أن احتياجات العائدين، أساسا في غرب دارفور، والأسر النازحة مؤخرا في شمال دارفور وندرة الأمطار منذ عام 2011 تعني أن احتياجات المساعدة الإنسانية لم تنخفض في دارفور في الجزء الأخير من الفترة.[8]

38- وأجرى **البرنامج** تقديرات للاحتياجات من خلال تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، والتقديرات الشاملة للأمن الغذائي، وإطار نظام رصد الأمن الغذائي، وتقديرات الأمن الغذائي في حالات الطوارئ. واستخدمت بيانات نظام رصد الأمن الغذائي في صنع القرار من قبل **البرنامج** والجهات الأخرى، ولكن اقتصر جمع البيانات على مجالات تدخل **البرنامج**. ففي إطار عملية الطوارئ 200151، على سبيل المثال، وفرت تقديرات نظام رصد الأمن الغذائي التي تبين تحسن الأمن الغذائي تبريرا لتخفيض الميزانية، وخفض حجم الحصة الغذائية في إطار التوزيع العام للأغذية ومدتها في عام 2011. ولم يقس المكتب القطري بانتظام أثر هذه التغيرات، وبالتالي أضاع فرص إجراء تقديرات مقارنة وتعلم الدروس.

39- وخلص التقييم إلى أن **البرنامج** لديه خبرة تقنية معترف بها بشكل جيد في رصد وتقدير الأمن الغذائي، ولكن خبرته محدودة في القطاعات الأخرى. وبذل **البرنامج** جهودا لاكتساب خبرة تقنية من خلال الشراكات، ولكن بخلاف الشراكات مع وزارة الزراعة واليونيسف، فقد كانت هذه الجهود في كثير من الأحيان على نطاق صغير وقصيرة المدة. ولاحظ أصحاب المصلحة أن النطاق الضيق للخبرة التقنية يمكن أن يحد فعالية **البرنامج**، ولا سيما في حوار السياسات بشأن الانتقال من الطوارئ إلى التنمية.

40- ونظرا لعدم وجود إطار مؤسسي قوي للرصد، اضطر مكتب السودان إلى تطوير النظم الخاصة به، والتي خُلص التقييم إلى أنها ضعيفة، بالنظر إلى حجم الحافظة. وجرى رصد النواتج بانتظام، ولكن لم تكن هناك أهداف واضحة. وتم تسوية المشاكل المحلية، ولكن نادرا ما قُدم دعم رفيع المستوى أو اضطلع بعمليات متابعة.

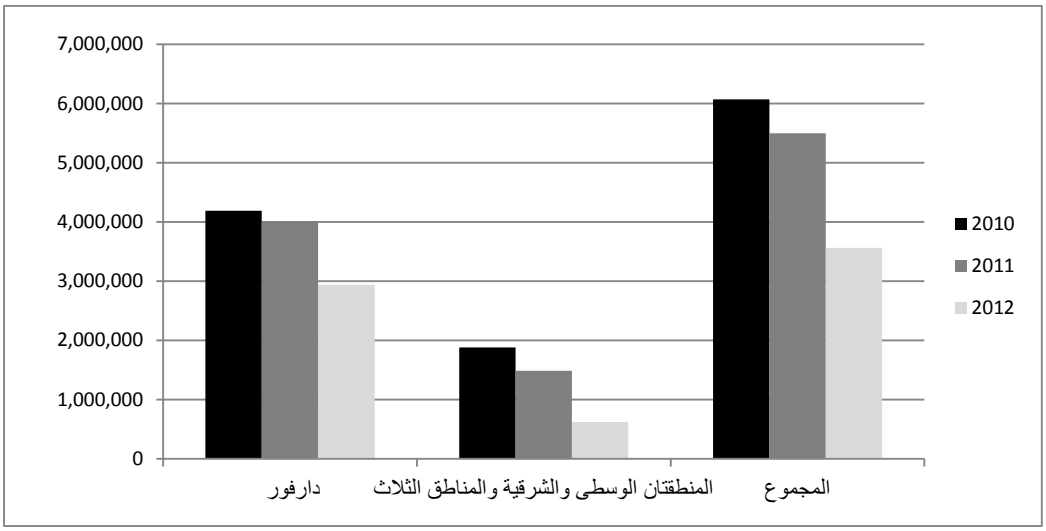
41- واستخدمت بيانات الرصد والتقييم أساسا للإبلاغ المؤسسي والخارجي وليس لاتخاذ قرارات مستنيرة بشأن البرامج. وواجهت نظم الرصد والتقييم قيودا من حيث الموارد أعاقت الابتكار. وهناك مجال كبير لتحسين استخدام بيانات الرصد والتقييم في تخطيط البرامج واتخاذ القرارات، ولإجراء تقديرات لمرة واحدة في مجالات محددة، بالإضافة إلى تعزيز التعاون مع الشركاء بشأن جمع البيانات على مستوى الحصائل.

أداء الحافظة ونتائجها

42- انخفض العدد الفعلي للمستفيدين بنسبة 41 في المائة خلال فترة الحافظة، من أكثر من 6 ملايين مستفيد في عام 2010 إلى 3.5 مليون في عام 2012 (الشكل 4). وانخفضت كمية الأغذية الموزعة بالأطنان بنسبة مماثلة قدرها 42 في المائة (الشكل 5).

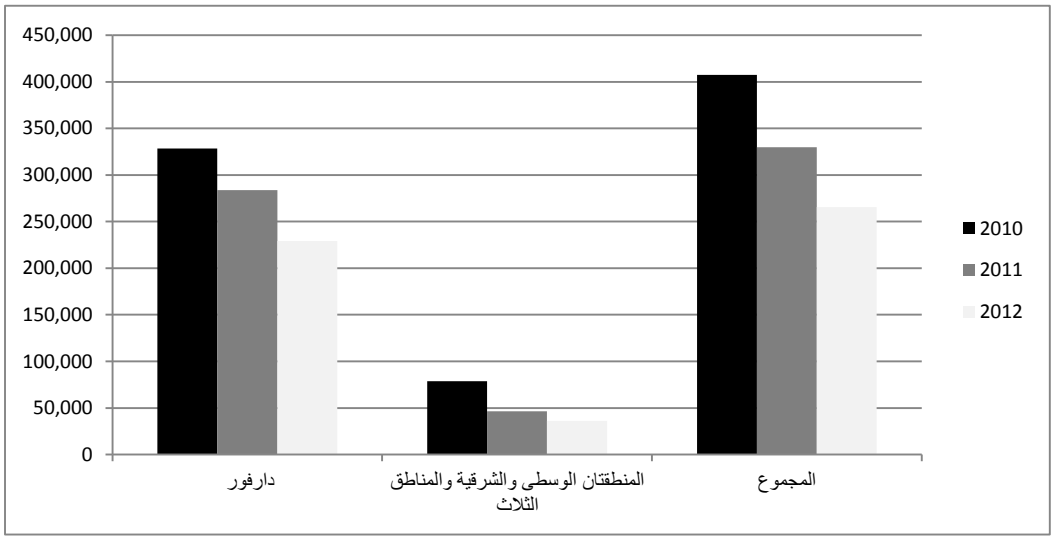
43- وفي عام 2010، كان 69 في المائة من المستفيدين يقيمون في دارفور، وزادت نسبتهم إلى 82 في المائة في عام 2012، بالرغم من عدم تدهور مؤشرات الأمن الغذائي والتغذية في دارفور مقارنة بشرق السودان.

الشكل 4: المستفيدون الفعليون، حسب المنطقة الجغرافية



المصدر: التقارير الموحدة للمشروعات 2010-2012؛ وبيانات برامج المكتب القطري.

الشكل 5: الأغذية والقسائم، موزعة حسب المنطقة الجغرافية*

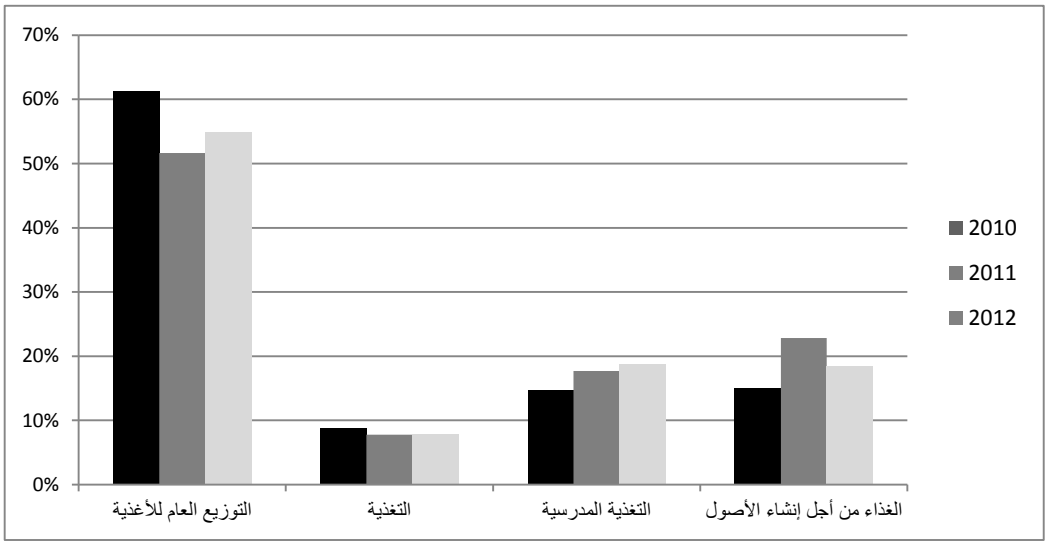


المصدر: التقارير الموحدة للمشروعات 2010-2012؛ وبيانات برنامج المكتب القطري.

* القسائم معروضة بالقيمة المقابلة بالأطنان.

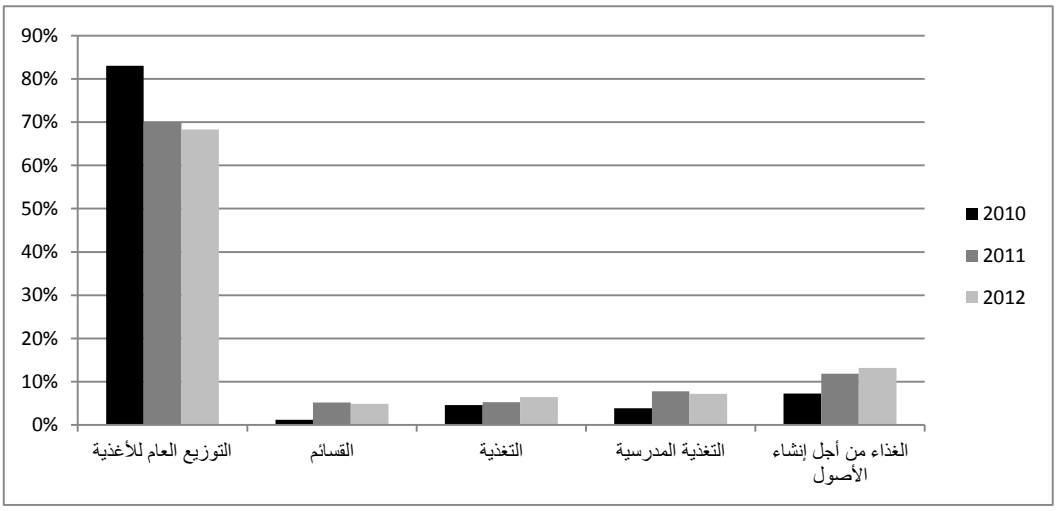
44- وكانت النسب المئوية من المستفيدين في إطار كل نشاط متماثلة إلى حد كبير طوال فترة التقييم، على الرغم من أن التحول من التوزيع العام للأغذية إلى الغذاء مقابل إنشاء الأصول انعكس في الجزء الأخير من الفترة (الشكل 6).

الشكل 6: المستفيدون الفعليون حسب النشاط (كنسبة مئوية من المجموع)



المصدر: التقارير الموحدة للمشروعات 2010-2012، وبيانات برامج المكتب القطري.

الشكل 7: التوزيع الفعلي للأغذية حسب النشاط *(كنسبة مئوية من المجموع)*



المصدر: التقارير الموحدة للمشروعات 2010-2012؛ وبيانات برامج المكتب القطري.

45- ويشير الشكل 7 إلى تناقص النسب المئوية من مجموع الأغذية الموزعة كتوزيع عام عيني للأغذية خلال الفترة، وذلك أساسا لصالح القسائم، التي ارتفعت من 1 في المائة من مجموع توزيع الأغذية في عام 2010 إلى 5 في المائة في عام 2011 و13 في المائة في عام 2012. وكانت نتائج التقديرات الداخلية (2011 و2012) والتقديرات الخارجية (2012) لفعالية القسائم متباينة: فقد اشتملت التأثيرات الإيجابية على زيادة الاتصال بالأسواق المتنقلة وسيطرة أكبر من المستفيدين؛ ولكن لم يكن للمستفيدين إلا معرفة بسيطة باستحقاقاتهم، وأُبلغ عن تأثيرات محدودة على التنوع الغذائي، لأن المستفيدين أعطوا الأولوية للكمية والمواد الأرخص في خياراتهم عند شراء الأغذية. وفي حين بدا أن القسائم هي الخيار المفضل، فقد كانت هناك حاجة إلى مقارنات أكثر صرامة مع الطرائق العينية والطرائق الأخرى.

46- وكانت القدرات اللوجستية **للبرنامج** في السودان، بما في ذلك تلك المتعلقة بالتخزين المسبق وإدارة الأسطول ودعم توسيع نطاق القسائم، حاسمة في ضمان فعالية التوزيع العام للأغذية. كما أشار التقييم إلى أن مرونة التوزيع العام للأغذية كانت أساسية في استجابة **البرنامج** السريعة للاحتياجات في المناطق التي أصبح من الممكن مؤخرا الوصول إليها أو في الأزمات الإنسانية الجديدة.

47- وشكلت تدخلات الغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل الإنعاش جزءا بسيطا من الحافظة، وكانت في كثير من الأحيان تجريبية. وأقر الشركاء المنفذون والمجتمعات المستفيدة بأن الأصول التي أنشئت ساعدت المجتمعات على إعادة بناء قاعدة أصولها وبدء تجديد سبل كسب العيش. غير أن عدة منظمات مجتمعية شككت في فعاليتها على المدى الطويل، ولم يجد التقييم استراتيجية عامة توجه النشاط أو اختيار الأصول في كل مجال أو تقدير للمخاطر أو دعم تقني أو شراكات أو خطط صيانة وإصلاح.

48- وتأكيدا لنتائج التقييمات السابقة، وجد التقييم أن الغذاء مقابل التدريب كان فعالا في مشروعات الوصول الآمن إلى الحطب والطاقة البديلة،[14] حيث حقق فوائد مباشرة للنساء المشاركات، منها زيادة الادخار، وتقليل الكمية المهدرة من الحطب وحماية أفضل. وسُجلت نتائج محدودة جدا بالنسبة لمراكز الأعمال الزراعية التجارية ومشاتل الأشجار. ووصل برنامج ربط المزارعين بالأسواق إلى معظم المستفيدين المقررين، ولكن كجزء من خطة أكبر للتمويل الأصغر تديرها الحكومة، وكان جزء كبير من هذا البرنامج خارج سيطرة **البرنامج**. ولم يكن من الواضح كيف سيقوم **البرنامج** بتقدير فعالية مدخلاته، ولا كيف سيصبح المستفيدون من البرنامج المذكور في نهاية المطاف من المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة الآمنين غذائيا.

49- واشتملت أنشطة التغذية **للبرنامج** على التغذية التكميلية والتغذية التكميلية الشاملة وبرنامج متكامل للتغذية التكميلية الشاملة. وأحيل الأطفال الذين يعانون من سوء التغذية المعتدل إلى برامج التغذية التكميلية المستهدفة، وحصل الأطفال المصابون بسوء التغذية الشديد على تغذية تكميلية من خلال برنامج علاج المرضى الخارجيين لليونيسف. وتلقى الأطفال والحوامل والمرضعات في دارفور تغذية تكميلية شاملة خلال المواسم العجاف، كنهج وقائي. وكان الهدف من البرنامج المتكامل للتغذية التكميلية الشاملة هو التغلب على الأسباب المتعددة لسوء التغذية من خلال تحسين التغذية ونظافة الأغذية وممارسات السلامة للأطفال الصغار. وبين عامي 2010 و2013، انخفضت الأعداد المقررة من الأطفال المستفيدين من التغذية التكميلية الشاملة بنسبة 33 في المائة والمستفيدين من التغذية التكميلية بنسبة 67 في المائة، وذلك أساسا بسبب نقص التمويل.

50- وأظهر تحليل خارجي[15] لبيانات التغذية التكميلية الشاملة **للبرنامج** في شمال وجنوب دارفور في عام 2011 تحسنا طفيفا جدا في الحالة التغذوية للأطفال المشاركين، بما يتفق مع التقييمات الأخرى التي تشير إلى أن التغذية التكميلية الشاملة ليس لها تأثير يذكر على معدلات سوء التغذية الحاد الشامل والمعتدل. وأظهر البرنامج المتكامل للتغذية التكميلية الشاملة الذي جرت تجربته في كسلا في 2010/2009 انخفاضا كبيرا في انتشار سوء التغذية الحاد الشامل وبدا أنه تدخل فعال،[16] وإن كان كثيف الاستخدام للموارد، حيث يتكلف 34 دولارا أمريكيا للطفل الواحد، مقارنة بمبلغ 12-15 دولارا أمريكيا

[14] تدعم مراكز الوصول الآمن إلى الحطب والطاقة البديلة إنتاج مواقد وقوالب تحقق كفاءة في استخدام الطاقة وإنشاء مشاتل النباتات والأشجار المجتمعية وسبل كسب العيش وتنمية القدرات المجتمعية والتدريب والأنشطة التي تركز على ممارسات الرعاية والصحة والتغذية، وخاصة للنساء.

[15] Woodruff, B.A. 2011. *Analysis of Anthropometric Data for May–September 2009 on the Cohort of Children in North and South Darfur*. January 2011. Sudan country office.

[16] البرنامج. 2012. *أثر البرنامج المتكامل للتغذية التكميلية الشاملة على تغذية الرضع والأطفال الصغار في قرية مكرم، ولاية كسلا*. المكتب القطري للسودان.

للتغذية التكميلية.[17] وأشير إلى أن التغذية التكميلية لمعالجة سوء التغذية الحاد المعتدل من خلال نُهج مجتمعية وقائمة على المرافق تحقق معدلات شفاء نسبتها من 71 إلى 95 في المائة، ولكن لاحظ التقييم وجود مجموعات بيانات استقصاءات غير رسمية وغير منشورة، مما زاد من عدم توافر بيانات مقارنة بشأن التغذية. وسيكون من الضروري جمع وتحليل المزيد من بيانات التغذية لتحسين قياس فعالية هذه التدخلات.

51- ووفرت التغذية المدرسية، التي صممت أساسا كتدخل طارئ يستهدف المناطق التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي، وجبات مدرسية إلى حوالي مليون طفل بالمدارس الابتدائية في السنة، وانخفض العدد بعد عام 2011 بموجب استراتيجية لنقل المسؤولية متفق عليها مع الحكومة، على الرغم من أن وزارة التعليم لم تستطع تحمل المسؤولية عن أول 10 في المائة من المدارس التي تسلمت المسؤولية عنها، وبالتالي انتهى البرنامج في هذه المدارس. وانخفضت الفعالية بسبب عدم الاتساق بين تصميم التغذية المدرسية كتدخل طارئ والتوقعات والمدخلات طويلة الأجل للشركاء. وتشير البيانات المتاحة إلى معدلات استبقاء مستقرة نسبيا في المدارس التي قدم إليها **البرنامج** مساعدة خلال فترة التقييم، ومعدل مستقر للفتيات إلى الأولاد في المنطقتين الوسطى والشرقية والمناطق الثلاث، وزيادة طفيفة في نسبة التحاق الفتيات في دارفور. وكانت فائدة هذه البيانات محدودة في تحديد فعالية البرنامج لأنها غير مقارنة بالمدارس التي لا يقدم إليها **البرنامج** مساعدة أو متماشية مع المؤشرات التي تستخدمها وزارة التربية والتعليم.

52- وكان التحليل المتعمق لكفاءة العمليات الواحدة خارج نطاق تقييم الحافظة القطرية. ومع ذلك، لاحظ التقييم أن جميع الأنشطة في دارفور انطوت على تكاليف عالية نسبيا للنقل والكثير من الوقت بسبب المسافات من بور سودان والمحاور الرئيسية في الخرطوم والأبيض. ويقيد الموسم الرطب حركة الشاحنات، مما يستلزم تخزين الأغذية في دارفور قبل توزيعها بوقت كبير. ويؤدي استمرار الحاجة إلى مرافقة أمنية من الحكومة أو عملية الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة المختلطة في دارفور إلى زيادة التكاليف اللوجستية وأوقات العبور. وقدمت خدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية خدمة حيوية، سمحت بالنقل في ظل البنية التحتية الضعيفة واشتداد انعدام الأمن.

53- ويعمل **البرنامج** حاليا مع أكثر من 200 شريك محلي ودولي وذلك عموما بموجب اتفاقات لمدة ستة شهور على الصعيد الميداني. وأدت تكاليف المعاملات المرتفعة المتكبدة نتيجة استمرار التفاوض بشأن العقود بصورة شبه دائمة إلى انخفاض الكفاءة التشغيلية وتسببت في استياء واسع النطاق. ويمكن تحقيق الكفاءة باتفاقات شراكة طويلة المدى وأوسع نطاقا. وأشير إلى أن توافر الموظفين المؤهلين تقنيا أصبح أكثر صعوبة منذ رفع التصنيف الأمني للأمم المتحدة، ولا سيما بالنسبة للوظائف خارج الخرطوم.

الاستنتاجات

54- تندرج حافظة السودان في عداد أكبر حافظات **البرنامج** وأكثرها تعقيدا، وتنطوي على مخاطر أمنية كبيرة وتحديات لوجستية. وشهدت فترة التقييم تغييرات كبيرة في الوضع الإنساني في السودان: فقد أسهمت التحسينات الأولية في مجال الأمن في عام 2010 - قبل انفصال جنوب السودان في عام 2011 والصراعات الحدودية في الفترة 2012/2011 - في تحسين الأمن الغذائي في المرحلة المبكرة من الفترة، ولكن استمرار الاحتياجات يعني أن المتطلبات من المساعدة الإنسانية لم تنخفض كثيرا في منطقة دارفور في الجزء الأخير من هذه الفترة.

[17] Acharya, P. and Kenefick, E. 2012. *Improving Blanket Supplementary Feeding Programme (BSFP) Efficiency in Sudan*. January 2012. Sudan country office.

55- **والبرنامج** هو أكبر جهة فاعلة إنسانية في السودان، ولا تضاهيه أي جهة أخرى من حيث حجم العمليات والتغطية الجغرافية والمساعدة الغذائية والقدرة على تقدير الأمن الغذائي، ويغطي أكثر من 25 في المائة من الاحتياجات التي تنعكس في خطة العمل الإنساني. وخُلص التقييم إلى أن تحول **البرنامج** من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية على المدى الطويل يتسق مع الإطار الاستراتيجي للحكومة وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وبذل **البرنامج** جهودا للابتعاد عن التوزيع العام العيني للأغذية، ولكن أدت حالات الطوارئ التي وقعت موخرا وتوفير 60-70 في المائة من التمويل في شكل عيني إلى تقييد مدى هذا التحول ووتيرته.

56- وتبين للتقييم إلى أن حافظة **البرنامج** متسقة مع المبادئ الإنسانية الدولية. وفي حين أدى تقييد الوصول إلى المناطق التي لا تسيطر عليها الحكومة إلى استبعاد بعض السكان الذين هم في حاجة إلى إغاثة طارئة، فقد خلص التقييم إلى أن نهج **البرنامج** في التفاوض بشأن الوصول يتماشى مع ولايته وسياسته المؤسسية ويحقق أقصى قدر من الوصول إلى سكان المناطق النائية، على الرغم من اللجوء إلى بعض الحلول الوسط. ويتواءم عمل **البرنامج** مع المبادئ الخاصة بالدول المتضررة من الصراع والهشة، وهو ما يكتسي أهمية في التحرك نحو أنشطة الإنعاش طويلة المدى.

57- وكان النطاق التشغيلي ذا صلة كبيرة بالاحتياجات الإنسانية. وفي دارفور، قدم **البرنامج** مساعدة غذائية لإنقاذ الحياة وذلك أساسا من خلال التوزيع العام للأغذية وبدأ في تجربة مشروعات إنعاش ومشروعات موجهة نحو سبل كسب العيش من خلال الغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل إنشاء الأصول والغذاء مقابل التدريب. وعلى الرغم من صغر حجم هذه المشروعات، فقد خلص التقييم إلى أنها حظيت بترحيب حسن من قبل المستفيدين وتماشت مع الاحتياجات طويلة المدى. وتستدعي مستويات سوء التغذية المرتفعة باستمرار في المنطقتين الوسطى والشرقية والمناطق الثلاث زيادة التركيز في العمليات المستقبلية.

58- وبالإضافة إلى تخفيض الحصص الغذائية، فإن تحسين الاستهداف والقوائم الأكثر دقة للمستفيدين مكّنا الحافظة من الإبقاء على تغطية نسبتها من 80 إلى 100 في المائة من المستفيدين المستهدفين لمعظم الأنشطة – مما يعكس مرونة التوزيع العام للأغذية وقابليته للتكيف. وينبغي الاستمرار في تحديد ملامح المخيمات والمجتمعات لضمان وصول المساعدة الغذائية إلى أكثر الفئات ضعفا.

59- وكان الإبلاغ عن النتائج مستندا إلى حد كبير إلى النواتج ومحدودا من حيث المحتوى والموثوقية، وخاصة بالنظر إلى حجم عمليات **البرنامج** في السودان. وقيدت المجموعة المحدودة من بيانات الرصد، وحالات الانقطاع وأوجه عدم الاتساق بين عمليات الطوارئ، تقدير فعالية الحافظة، خصوصا على مستوى الحصائل.

60- وأشارت دراسات منفصلة إلى نتائج إيجابية أولية للتدخلات المتكاملة مثل الوصول الآمن إلى الحطب والطاقة البديلة والبرنامج المتكامل للتغذية التكميلية الشاملة، ولكن هناك أدلة قليلة للغاية بشأن مساهمات التغذية التكميلية الشاملة والتغذية التكميلية في خفض معدلات سوء التغذية. وكان للتوزيع العام للأغذية بلا شك أثر على الاستهلاك الغذائي للأسر، وخاصة للأشخاص المشردين داخليا، نظرا لحجم نقل الموارد خلال السنوات الثلاث، غير أن الطبيعة الموسمية لانعدام الأمن الغذائي والصراعات المستمرة تؤدي إلى صعوبة تحديد هذه الآثار من الناحية الكمية. وهناك توثيق قليل لنتائج جهود **البرنامج** في تنمية قدرات الحكومة.

61- ولا يمكن تقدير فعالية تكلفة أنشطة الحافظة مباشرة. وقد مكّنت القدرات اللوجستية غير المسبوقة **للبرنامج** في السودان من تسليم الأغذية على امتداد مساحة واسعة وإلى مواقع نائية، ولو بتكاليف مرتفعة في دارفور. وكان تكيف القدرات اللوجستية لتوسيع نطاق القسائم حاسما في استمرار تغطية الحافظة. وأتاحت خدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي

للمساعدة الإنسانية الوصول الأساسي إلى جميع المناطق وساهمت في كفاءة جميع الجهات الفاعلة في المجال الإنساني في السودان. وأفاد المكتب القطري بتحقيق تقدم كبير من حيث الوفورات في التكاليف؛ وحدد التقييم المزيد من المكاسب المحتملة في الكفاءة عن طريق خفض تكاليف المعاملات من خلال شراكات طويلة الأجل، ومواصلة تحسين الاستهداف، ورصد أفضل للنتائج للاسترشاد به في صنع قرار يستجيب للأحداث.

62- وكانت استدامة أنشطة الإنعاش محدودة بسبب عدم وجود استراتيجية إنعاش طويلة المدى. ولدى الحكومة قدرة كافية في بعض المجالات التقنية، ولكن خلص التقييم إلى أنه من غير المحتمل أن يكون لدى الحكومة موارد كافية لتولي المسؤولية عن أنشطة مثل التغذية المدرسية ونظام رصد الأمن الغذائي في المستقبل القريب. وسيتطلب تعزيز استدامة أنشطة الغذاء مقابل الأصول والوصول الآمن إلى الحطب والطاقة البديلة وربط المزارعين بالأسواق إدماج دعم تقني طويل الأجل. وفي حين حققت بعض الأنشطة التجريبية نتائج إيجابية، فلم يكن هناك قياس شامل وقوي لآثارها، وثمة مجال واسع لتعزيز التحليل في مجالات محددة من الحافظة.

63- وسيقرر **البرنامج** ما إذا كان سيستخدم عملية طوارئ أو عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش من يناير/كانون الثاني 2014 فصاعدا. وخلص التقييم إلى أنه على الرغم من أنه يتعين على **البرنامج** أن يظل مستعدا لحالات الطوارئ المفاجئة، فقد أدت الدورة السنوية لعمليات الطوارئ إلى عبء عمل كبير، أعاق في كثير من الأحيان فعالية العمليات، وجعل التخطيط طويل الأجل صعبا.

التوصيات

الشراكات والتنسيق

64- **التوصية 1: على المكتب القطري أن يحسن شراكاته وتنسيقه مع الأمم المتحدة والجهات الفاعلة الإنمائية الأخرى في السودان.** وينبغي أن يكون التنسيق وتبادل المعلومات بشأن التخطيط وصنع القرار أكثر انتظاما؛ وكأكبر جهة فاعلة إنسانية في السودان، يجب أن يستغل **البرنامج** حضوره لدعم بناء شراكات استراتيجية:

65- **التوصية 1 أ: ينبغي أن يعزز المكتب القطري دوره في الآليات المشتركة بين الوكالات، مثل الفريق القطري الإنساني وآلية قطاع الأمن الغذائي وسبل كسب العيش على المستوى الاتحادي ومستوى الولايات.**

66- **التوصية 1 ب: ينبغي أن يُقيم البرنامج شراكات طويلة الأجل ورسمية مع وكالات الأمم المتحدة لضمان الاختيار السليم لأنشطة الإنعاش وتنفيذها المستدام.**

67- **التوصية 1 ج: ينبغي أن ينتقل البرنامج من اتفاقات ميدانية مدتها ستة شهور إلى اتفاقات سنوية مع المزيد من الشركاء الميدانين، لزيادة الكفاءة والفعالية من خلال التخطيط والدعم طويل الأجل.**

التحول الاستراتيجي نحو التخطيط طويل الأجل

68- **التوصية 2: في الاستراتيجية القطرية القادمة، ينبغي أن يكون للمستفيدين والجهات الفاعلة الإنمائية دور أكبر في تحديد مزيج أنشطة الطوارئ والإغاثة والإنعاش، وينبغي أن توجه الأنشطة نحو تحسين الاعتماد على الذات.** وفي حين يحتاج **البرنامج** إلى الاحتفاظ بالمرونة والقدرة على الاستجابة للأزمات المتكررة والناشئة، ينبغي أن يكون للحافظة أفق طويل الأجل بهدف إنقاذ الأرواح وإعادة بناء/حماية سبل كسب العيش.

69- **التوصية 2 أ: ينبغي تصميم الحافظة وعملياتها بأهداف طويلة الأجل حيثما يكون ذلك ممكنا. وينبغي أن تتواءم دورات التخطيط بشكل أكبر مع تلك الخاصة بالشركاء من الأمم المتحدة والحكومة.**

70- **التوصية 2 ب: ينبغي تنقيح استراتيجية التغذية المدرسية ومواءمتها مع تلك الخاصة بالشركاء، وينبغي استكشاف سبل جديدة لزيادة إمكانية ملكية الحكومة.**

71- **التوصية 2 ج: ينبغي أن تتضمن الحافظة المزيد من الأنشطة لتنمية اعتماد المجتمعات على الذات وتنمية قدرات السلطات على الاستعداد لحالات الطوارئ.**

الرصد والتقييم وإعداد التقارير

72- **التوصية 3: بدعم وتوجيه من المقر والمكاتب الإقليمية، ينبغي استعراض إطار ونظام الرصد والتقييم للمكتب القطري وتعزيزه بشكل شامل، مع تحويل التركيز من إحصاء عدد المستفيدين وكمية الأغذية بالأطنان إلى قياس النتائج والحصائل والآثار المحققة.**

73- **التوصية 3 أ: ينبغي توسيع نطاق جمع البيانات، والتركيز على النواتج والتغطية والحصائل والآثار.** وينبغي أن تضاف إلى إطار الرصد والتقييم مؤشرات للحصائل تتعلق تحديدا بحافظة السودان، مما يتيح المقارنة بين الحصائل والنتائج من سنة إلى سنة. وينبغي جمع بيانات التغذية القائمة وسد الثغرات في المعلومات بالتعاون مع الشركاء. وينبغي جمع البيانات لكافة الأنشطة بانتظام أكبر وتكييفها بشكل أفضل مع السياق، وينبغي استخدام النتائج بشكل منتظم في صنع القرار.

74- **التوصية 3 ب: ينبغي أن يكون نشر معلومات الرصد والتقييم على جميع الشركاء منظما ودوريا، وتحديد المساءلة فيما يتعلق بتطبيق أساليب موحدة لجمع البيانات واتساق الإبلاغ عن البيانات.**

75- **التوصية 3 ج: ينبغي إجراء تقديرات لمرة واحدة لسد الثغرات المعرفية الرئيسية،** بما في ذلك: 1) تقديرات مقارنة لفعالية الطرائق المستخدمة؛ و2) مساهمات التغذية التكميلية والتغذية التكميلية الشاملة في خفض معدلات سوء التغذية بالتعاون مع الشركاء؛ و3) استعراض الأدلة المتعلقة بآليات تكيف الأشخاص المشردين داخليا في دارفور، والقيام بالمزيد من عمليات جمع البيانات إذا لزم الأمر؛ و4) قياس آثار قرارات مثل تلك المتعلقة بخفض الحصص الغذائية والثغرات في المساعدة، والاستفادة من الظروف النسبية، لإدرار أدلة ودروس بشأن النتائج والآثار.

التقدير والاستهداف

76- **التوصية 4 أ: ينبغي ضمان الاستخدام الأمثل للموارد المحدودة عن طريق زيادة تحسين الاستهداف، واستمرار عمليات التحقق، وتوسيع نطاق التحديد الدوري لملامح المجتمعات بحيث يتم الوصول إلى أكثر الأشخاص ضعفا في المجتمعات ذات الأولوية.**

77- **التوصية 4 ب: ينبغي تخطيط المزيد من الانخراط المنتظم مع المجتمعات، واستخدام المعلومات المرتدة لتحسين استهداف المساعدة الغذائية.**