

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 8-11/11/2010

## تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية لتشاد  
(2003-2009)

مقدمة للمجلس للنظر



Distribution: GENERAL

**WFP/EB.2/2010/6-A**

24 September 2010

ORIGINAL: ENGLISH

## 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.

مدير مكتب التقييم: السيدة: C. Heider رقم الهاتف: 066513-2030

موظفة التقييم، مكتب التقييم: السيدة: C. Conan رقم الهاتف: 066513-3480

يمكنكم الاتصال بالسيدة I. Carpitella، المساعد الإداري لوحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم أسئلة تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

## ملخص

تندرج تشاد في عداد أقل البلدان نمواً، وترتفع فيها معدلات الفقر، وانعدام الأمن الغذائي، وسوء التغذية، كما تعاني عموماً من انخفاض المؤشرات الاجتماعية. ويقدم البرنامج المساعدة للبلاد لتلبية احتياجاتها المتصلة بمعالجة ظاهرة الجوع منذ عام 1963. ويوفر البرنامج أيضاً اعتباراً من عام 2003 المعونة لأعداد ضخمة من اللاجئين القادمين من السودان وجمهورية أفريقيا الوسطى، وهو ما يمثل تحولاً جذرياً في طبيعة مساعدات البرنامج ونطاقها.

ويقيم هذا التقرير الحافظة القطرية للبرنامج، المحددة على أنها تتألف من عشر عمليات للمساعدات الغذائية المنفذة بين عامي 2003 و2009، ويركز على ثلاثة أسئلة هي: (1) ما مدى حسن تموضع البرنامج الاستراتيجي واتساقه مع استراتيجيات الحكومة والشركاء؟ (2) كيف بتّ البرنامج في خياراته وما مدى اتساق هذه الخيارات بالصيغة الاستراتيجية؟ (3) كيف كان أداء الحافظة، وما هي نتائجها؟ وقد أجرت التقييم شركة استشارية، وتم تنفيذ العمل الميداني في فبراير/شباط 2010.

وتعرض حافظة البرنامج في تشاد سياقاً تشغيلياً بالغ التعقيد والصعوبة، على أن استنتاجات التقييم كانت إيجابية عموماً. وتتسق عمليات البرنامج مع سياسات الحكومة واستراتيجيات الشركاء، على أنه كان يمكن للبرنامج أن يحتل موضعاً استراتيجياً أفضل لو أنه استفاد من أنشطته التحليلية المهمة كمرتكز للتأثير على المناقشات الوطنية بشأن قضايا الأمن الغذائي واستراتيجيات الحكومة أو الشركاء. وأدى ضعف القدرات والالتزامات الوطنية إلى الحد من الملكية الحكومية ومن حوافز البرنامج وقدراته على العمل في شراكة فعالة مع الحكومة. وخضعت خيارات البرامج وتنفيذها لقيود العوامل الخارجية، لكنها استرشدت أيضاً بعمليات التقدير، والسياسات المؤسسية، وبدرجة أدنى بترويج التضامن بين الشركاء، ولاسيما في شرق تشاد. على أنه تم النظر إلى الحافظة وإدارتها على أنها مجموعة من عمليات المساعدة الغذائية المنفصلة، لا على أنها حافظة متكاملة تتسم بالوضوح من حيث الرؤية، والأهداف المشتركة، والاستراتيجية.

وتبين للتقييم أن أداء الحافظة كان جيداً، وخصوصاً فيما يتعلق بأنشطة مساعدة اللاجئين التي تشكل الجزء الأعظم من الحافظة. واستجاب البرنامج بسرعة وفعالية للتدفق الأولي للاجئين، ونسّق بشكل جيد مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لتوفير المساعدات التي كفلت إنقاذ الأرواح وأسهمت في الحد بشكل كبير من معدلات سوء التغذية. ولكن المساعدات المقدمة إلى السكان التشاديين في الشرق ومنطقة السهل اعتُبرت غير كافية في ظل الأوضاع السائدة من سوء التغذية وانعدام الأمن الغذائي. وأسهمت العمليات اللوجستية في ضمان فعالية الحافظة، ونُفذت باقتدار وكفاءة، مما مكن من توفير المساعدات في الوقت المناسب رغم التحديات العديدة.

ويوصي التقييم بوضع استراتيجية خمسية للمكتب القطري وإرساء نهج للإدارة يدمج عملية اتخاذ القرارات على امتداد الحافظة بأكملها، بما يتيح الإثراء المتبادل ضمن العمليات وفيما بينها. كما يوصي بتعزيز علاقات الشراكة مع الحكومة والشركاء الرئيسيين من خلال المزيد من الانخراط، والتكامل، والتنسيق.

## مشروع القرار\*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة المعنونة "تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية لتشاد (2003-2009)" (WFP/EB.2/2010/6-A) ورد الإدارة المدرج في الوثيقة WFP/EB.2/2010/6-A/Add.1، ويحض على اتخاذ المزيد من التدابير بشأن التوصيات، بما يراعي الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء المناقشات.

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

## الخلفية

### سمات التقييم

- 1- يعرض هذا التقرير نتائج تقييم الحافظة القطرية للبرنامج في تشاد بين عامي 2003 و2009. وكان الغرض من هذا التقييم هو استخلاص الدلائل اللازمة لمساندة عملية اتخاذ القرارات بشأن التموضع الاستراتيجي للبرنامج في تشاد. أما الأهداف المحددة للتقييم فكانت توفير *المساءلة* من خلال تقدير أداء الحافظة ونتائجها في سياق مهمة البرنامج وعند الاستجابة للتحديات الإنسانية والإنمائية التي تواجهها تشاد، وتقديم التقارير عن ذلك؛ ودعم *التعلم* عبر استخلاص التحليلات والآراء العميقة بشأن الطريقة التي تم فيها تخطيط وإدارة الحافظة وعملياتها.
- 2- وي طرح التقييم ثلاثة أسئلة رئيسية هي: (1) ما مدى حسن تموضع البرنامج الاستراتيجي واتساقه مع استراتيجيات الحكومة والشركاء؟ (2) كيف بتّ البرنامج في خياراته وما مدى اتسام هذه الخيارات بالصبغة الاستراتيجية؟ (3) كيف كان أداء الحافظة، وما هي نتائجها؟ وقد أجرت التقييم شركة استشارية، وتم تنفيذ العمل الميداني في فبراير/شباط 2010.

### السياق

- 3- رغم النمو الطيب في الناتج المحلي الإجمالي والسياسات المعتمدة في القطاعات الحيوية مثل الصحة، والتعليم، والزراعة، فإن تشاد تعاني من انخفاض المؤشرات الاجتماعية. وأدت قلة التمويل وضعف القدرة على تخطيط المبادرات، وتنسيقها، وإدارتها، وتنفيذها، في هذه القطاعات إلى الحد من أثرها.
- 4- وتعاني نسبة 55 في المائة من السكان من ظاهرة الفقر، وتشتد معدلات هذه الظاهرة كثيراً في صفوف الأسر الريفية، ولاسيما التي تترأسها النساء. وفي حين أن معدلات الحصول على خدمات التعليم قد تحسنت، وخصوصاً بالنسبة للفتيات، فإن معدلات وفيات الرضع والأطفال ظلت على ما كانت عليه منذ عقد التسعينات. وتكابد نسبة 44 في المائة من السكان انعدام الأمن الغذائي، ويقل المتحصل القطري اليومي من السرعات الحرارية عن المتوسط السائد في إقليم أفريقيا جنوب الصحراء. ويتفشى العجز الغذائي المزمن في منطقة السهل على وجه الخصوص. ورغم العديد من الأنشطة التغذوية، فقد بقيت المعدلات الشاملة لسوء التغذية الحاد والمزمن أعلى من العتبات الحرجة في عدد من المناطق.
- 5- ومنذ نهاية عام 2003، استقبلت تشاد نحو 265 000 لاجئ سوداني في الشرق وقرابة 58 000 لاجئ من جمهورية أفريقيا الوسطى في الجنوب ممن فروا من ديارهم نتيجة تدهور الوضع الأمني في إقليم دارفور في السودان واستمرار انعدام الأمن في جمهورية أفريقيا الوسطى. وأدى تزايد الاضطرابات الداخلية بفعل أنشطة الجماعات المسلحة والتوترات الإثنية إلى نزوح زهاء 180 000 من المواطنين التشاديين في الشرق. كما تعاني تشاد من التقلبات المناخية الشديدة؛ ومع أن الإنتاج الزراعي نعم باستقرار نسبي بين عامي 2003 و2009، فإن معدلات الأمطار كانت عشوائية، مع حدوث موجات جفاف وفيضانات موضعية، ولاسيما في منطقة السهل. وتشهد البلاد موجات جفاف ضخمة كل عقد في العادة، مع وقوع موجات جفاف صغيرة مرة كل خمس سنوات.

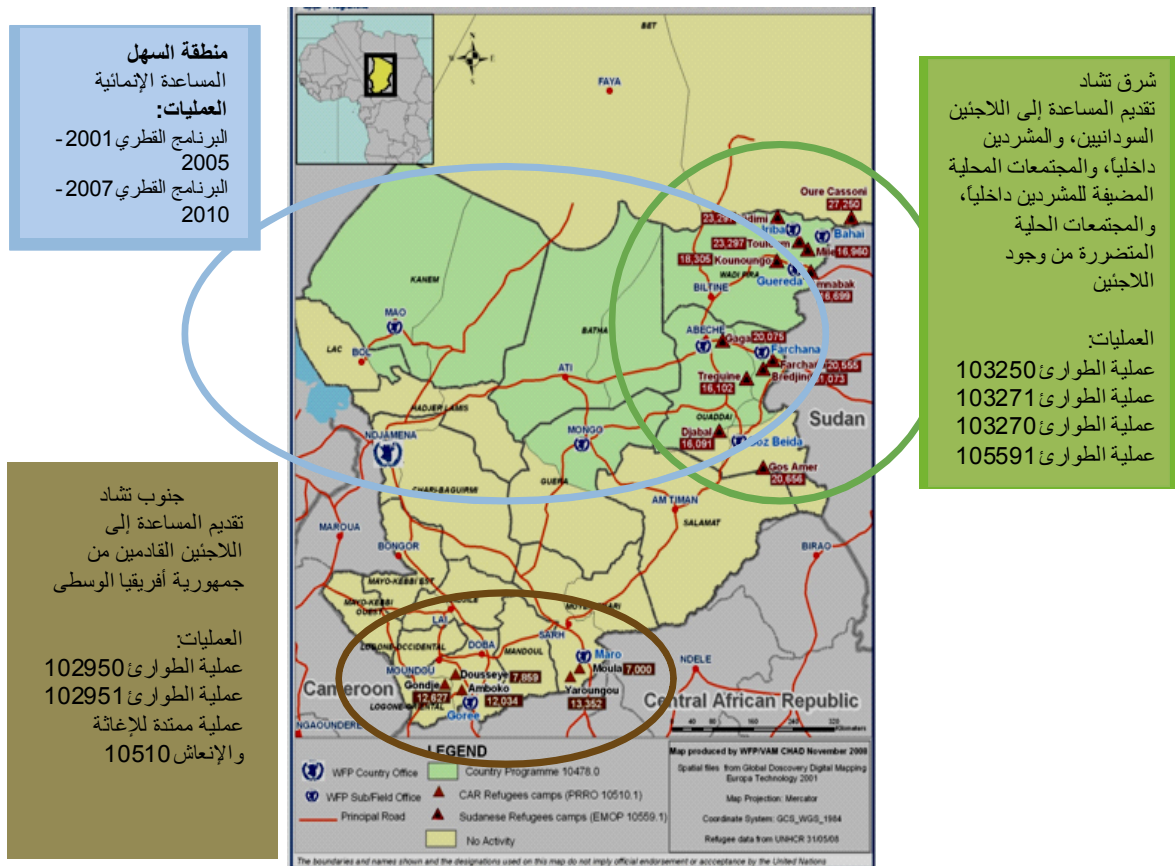
### حافضة البرنامج

- 6- شهد عام 2003، ومع تدفق اللاجئين من السودان وجمهورية أفريقيا الوسطى، تحولاً هاماً في عمليات البرنامج من حيث النوع، والحجم، والتعقيد. وفي حين كانت الحافظة تتألف في السابق من عمليات إنمائية صغيرة في منطقة السهل،

فإنها غدت مكونة أساساً من عمليات الطوارئ، ومركزة على تقديم المساعدة إلى اللاجئين السودانيين، والمشردين داخلياً، والمجتمعات المحلية المضيفة في الشرق، وإلى اللاجئين القادمين من جمهورية أفريقيا الوسطى في الجنوب.

7- وبين عامي 2003 و2009 نفذ المكتب القطري لتشاد عشر عمليات للمساعدة الغذائية هي: برنامجان قطريان، وسبع عمليات طوارئ، وعملية ممتدة واحدة للإغاثة والإنعاش. وكانت هناك ثلاث عمليات ما تزال قيد التنفيذ وقت إعداد التقييم. كما قام المكتب القطري بتنفيذ ست عمليات خاصة لتعزيز القدرة اللوجستية وتوفير خدمات الطيران لمساندة عمليات الطوارئ، غير أن هذه العمليات لم تُدرج ضمن نطاق التقييم.

### الشكل 1: عمليات الحافظة القطرية لتشاد، 2003-2009



8- وتبلغ التكلفة الإجمالية للحافظة قيد الدرس 711 مليون دولاراً أمريكياً: منها نسبة 87 في المائة مخصصة لعمليات الطوارئ، و10 في المائة للبرامج القطرية، والبقية للعملية الممتدة للإغاثة والإنعاش. وتعتبر هذه الحافظة ضخمة وفقاً لمعايير البرنامج.

9- وتسعى العمليات المدرجة في الحافظة في مجموعها إلى الإسهام في الأهداف الاستراتيجية المؤسسية التالية:

◀ الهدف الاستراتيجي 1 - إنقاذ الأرواح وحماية سبل كسب العيش في حالات الطوارئ - من خلال تقديم المساعدة إلى فئات اللاجئين والمشردين داخلياً والمجموعات الضعيفة الأخرى التي أضرت الصدمات بأوضاعها الغذائية والتغذوية؛ والتقليل من سوء التغذية الحاد؛ وحماية سبل كسب العيش وتعزيز الاعتماد على الذات في حالات

الطوارئ وخلال مرحلة الإنعاش. وشملت الأنشطة المتعلقة بهذا الهدف عمليات التوزيع العام للأغذية، وبرامج التغذية الطارئة، أي التغذية العلاجية والتكميلية وصحة وتغذية الأم والطفل، وأنشطة الغذاء مقابل العمل التي كانت سمة شائعة في كل عمليات الطوارئ والعملية الممتدة للإغاثة والإنعاش.

◀ الهدف الاستراتيجي 2 - منع الجوع الحاد والاستثمار في تدابير الاستعداد للكوارث والتخفيف من حدتها - عبر دعم وتعزيز قدرة المجتمعات المحلية على مواجهة الصدمات من خلال شبكات الأمان. والنشاط المرتبط بهذا الهدف هو الغذاء مقابل العمل في البرامج القطرية.

◀ الهدف الاستراتيجي 4 - الحد من الجوع ونقص التغذية المزمنين - من خلال زيادة مستويات التعليم والتغذية والصحة الأساسية. والأنشطة الرئيسية المتعلقة بهذا الهدف هي التغذية المدرسية وصحة وتغذية الأم والطفل في البرامج القطرية.

**الجدول 1: الأنشطة ونسبة المستفيدين المزمعين**

العمليات	التوزيع العام للأغذية	الغذاء مقابل العمل/الأصول/التدريب	التعليم	التغذية	فيروس نقص المناعة البشرية
البرنامج القطري 100180		X	X	X	
البرنامج القطري 104780		X	X	X	X
العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 105100	X	X		X	X
عملية الطوارئ 103250	X			X	
عملية الطوارئ 103270	X	X		X	
عملية الطوارئ 103271	X	X		X	
عملية الطوارئ 102950	X			X	
عملية الطوارئ 102951	X			X	
عملية الطوارئ 105590	X	X	X	X	
عملية الطوارئ 105591	X	X	X	X	
النسبة المئوية من المستفيدين المزمعين	48	22	19	10	1
النسبة المئوية من المستفيدين الفعليين	55	18	18	8	1

## المواءمة والتموضع الاستراتيجي

10- تبين للتقييم أن الحافظة تتسق عموماً مع الاستراتيجية المؤسسية للبرنامج على مدى الفترة المعنية، ومع الإطار الوطني للسياسات والأهداف القطاعية الحكومية. وبرز هذا الاتساق بأجلى صورته في قطاع التعليم حيث تسهم التغذية المدرسية بشكل واضح في تحقيق الهدف الوطني المتمثل في توفير التعليم للجميع. وثمة مجال لم تحظ فيه أنشطة البرنامج بالاتساق الكامل وهو الموازنة بين المساعدة المقدمة إلى اللاجئين من جهة وتلك المقدمة إلى المجموعات السكانية المضيفة في شرق تشاد من جهة أخرى. فقد كانت وجهة مساعدات البرنامج منحرفة جداً وبصورة محتومة نحو اللاجئين في السنوات الأولى، غير أنه جرى مؤخراً تخصيص المزيد من الموارد للمجموعات السكانية المضيفة، تماشياً مع النداءات الحكومية للقيام بذلك.

- 11- وفي حين أن البرنامج نفذ أنشطة تحليلية مهمة بشأن المسائل القطرية للجوع والأمن الغذائي، فإن المكتب القطري لم يطبق هذه التحليلات على نحو يؤثر على المناقشات الوطنية، أو يسهم في استراتيجيات الحكومة والشركاء، أو يبني القدرة التقنية القطرية على طريق المأسسة. وكانت عناصر الانخراط، واستقطاب التأييد، والحوار، اللازمة لتعزيز التموضع الاستراتيجي النشط ضعيفة على وجه العموم، كما أدت فجوة الاتصالات بين البرنامج والحكومة أحياناً إلى نشوء انطباع خاطئ بأن البرنامج ليس جهة فاعلة مهمة في مجال المساعدة الإنسانية.
- 12- ولم تحظ السياسات والاستراتيجيات الحكومية بدعم مخصصات كافية من الميزانية للقطاعات الحيوية مثل التغذية المدرسية، والتغذية، والزراعة والتنمية الريفية. وأدى ضعف المؤسسات، والقدرات، والالتزامات الوطنية إلى الحد من حوافز البرنامج وقدرته على العمل بفعالية بالشراكة مع الحكومة لتنفيذ الأنشطة، كما أنه أضعف قدرة الحكومة على توفير الدعم التقني لأنشطة البرنامج. ونتيجة لذلك فإن الملكية الحكومية لاستراتيجية البرنامج وبرامجه تتسم بالضآلة، ويعمل البرنامج عموماً على المستويات القطرية وشبه القطرية مع الهياكل الحكومية لا من خلالها، حتى فيما يتعلق بالأنشطة التي تقدرها الحكومة حق التقدير مثل التغذية المدرسية ودعم العيادات الصحية. وسعى البرنامج أحياناً إلى الانخراط بصورة أنشط مع الحكومة وتعزيز التنسيق معها، وأصاب النجاح في بعض المرات، كما حدث بالنسبة للبعثة المشتركة الأخيرة للتحقق من المدارس لإرساء الأساس اللازم لتقديم مساعدات التغذية المدرسية مستقبلاً.
- 13- ولم تكن عمليات البرنامج في الماضي تتبع دورة أدوات التخطيط على مستوى منظومة الأمم المتحدة، غير أن البرنامج يشارك حالياً في وضع التقديرات القطرية المشتركة، وكذلك في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وعملية النداءات الموحدة، وتنسق حافظة البرنامج القطرية في الوقت الراهن مع استراتيجيات الأمم المتحدة في تشاد. على أن التحديات ما تزال قائمة بشأن تحويل هذه الجهود إلى برامج منسقة للأمم المتحدة، وعلى ما يبدو فإن هناك قدراً محدوداً فحسب من الجهود المشتركة لتخطيط الأنشطة وتنفيذها. واتسم استخدام المجموعات بالتباين، وبلغ هذا الاستخدام ذروة نشاطه فيما يتعلق بمجموعات الشؤون اللوجستية والأمن الغذائي.
- 14- وباستثناء الشراكة الفعالة مع مكتب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في مجال مساعدة اللاجئين، فليس هناك من تضافر يذكر بين ما ينفذه البرنامج من برامج وما تقوم به الجهات الشريكة الرئيسية، وهو ما يرجع في جانب منه إلى ضعف حضورها. وسيكفل النهوض بالتضافر والتنسيق مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة "اليونيسف" ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة تعزيز أثر مساهمات البرنامج في ميادين التغذية، والتعليم، وأنشطة الغذاء مقابل العمل، من خلال الجمع بين أغذية البرنامج وخبرات الشركاء ومواردهم المالية.

### تحديد الخيارات الاستراتيجية

- 15- تخضع خيارات البرامج وتنفيذها لقيود العوامل الخارجية. فضخامة الاحتياجات في المناطق الشمالية والشرقية من تشاد تتجاوز بكثير قدرة البرنامج على الحصول على الموارد وتنفيذ البرامج، مما يؤدي إلى حاجة مفهومة إلى ترتيب الأولويات. كما أن الشواغل الأمنية الخطيرة قد جعلت من أنشطة التخطيط، وتسليم الأغذية، والرصد، أمراً صعباً ومحفوفاً بالمخاطر، ولاسيما في شرق البلاد حيث تدعو الحاجة إلى توفير الحراسة العسكرية. والتحديات اللوجستية هائلة أيضاً؛ فتشاد بلد لا يطل على البحر، وذو مساحة شاسعة وبني أساسية رديئة، في حين أن الموسم الماطر يحد من القدرة على نقل الأغذية عبر الممر الرئيسي على مدى نصف السنة.
- 16- وتأخذ استراتيجية استجابة البرنامج في شرق تشاد في الحسبان استراتيجيات الجهات الشريكة وبرامجها وكذلك إمكانيات التضافر معها. وتحقق هذا بفضل المستوى العالي من الموارد المتاحة لمساعدة اللاجئين السودانيين، والتزايد



الناتج عن ذلك في عدد الجهات الشريكة العاملة في المنطقة المذكورة، ومن بينها المنظمات غير الحكومية. وفي مناطق أخرى، ولاسيما منطقة السهل، فقد أضرت قلة اهتمام المانحين وضعف قدرة الشركاء، وخاصة الحكومة على تخطيط الأنشطة وتنظيمها وتنفيذها، بالخيارات المتاحة أمام البرامج القطرية فيما يتعلق بالبرامج والشراكات.

17- ومن الواضح أن خيارات المكتب القطري بشأن فئات البرامج قد اهدت بالسياسات المؤسسية، غير أن المؤشرات المستخدمة في تعيين هذه الفئات محدودة ومقيّدة على حد سواء. ونتيجة لذلك فقد كانت اختيارات استراتيجيات الاستجابة وأنشطتها محكومة عادة بما هو ممكن ضمن كل نوع من أنواع البرامج، لا بما هو أمثل من الخيارات البرنامجية. وتم النظر إلى الحافظة وإدارتها على أنها مجموعة من عمليات المساعدة الغذائية المنفصلة، لا على أنها حافظة متكاملة تتسم بالوضوح من حيث الرؤية، والأهداف المشتركة، والاستراتيجية.

18- وقد أجرى المكتب القطري مقداراً هائلاً من العمل التحليلي لتعزيز فهمه للقضايا القطرية للجوع والأمن الغذائي وللاهداء بذلك عند اتخاذ القرارات. وثمة صلة بيّنة بين استنتاجات التقديرات والاستهداف الجغرافي للعمليات الذي ينصب على تلك الأرجاء من البلاد التي تشهد أعلى معدلات لانعدام الأمن الغذائي، مثل منطقة السهل، أو التي تسود فيها حاجة إنسانية واضحة مثل المناطق الشرقية والجنوبية من تشاد. غير أنه ليس هناك على الدوام من صلة جلية بين استنتاجات التقديرات وإعداد استراتيجيات الاستجابة.

19- وبرهن المكتب القطري على قدرة على إدراك الاحتياجات المتغيرة والتكيف معها. ففي مارس/أذار عام 2006، على سبيل المثال، قرر المكتب، في ضوء الاندماج المتزايد للاجئين من جمهورية أفريقيا الوسطى في المجتمع المحلي المجاور وبفعل مستويات الإنتاج الغذائي التي أتاحت للكثير من الأسر التمتع بالاكتفاء الذاتي، أن ينتقل من عملية للطوارئ إلى عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش تركز على الاكتفاء الذاتي والاستدامة في جنوب تشاد. على أن عمليات التقدير أظهرت بصورة متكررة أن المعدلات الشاملة لسوء التغذية الحاد تتجاوز مستويات الطوارئ في منطقة السهل، وهو ما كان يجب أن يؤدي إلى تعزيز الاهتمام بها وزيادة الموارد المخصصة لها، وربما إلى اعتماد فئة برنامجية مختلفة عوضاً عن المشروع الإنمائي. وتجدر الإشارة إلى أن عملية الطوارئ 2010 في منطقة السهل ستعالج بعضاً من هذه القضايا، ولو أن الجفاف، لا المعدلات العالية من انعدام الأمن الغذائي المزمن وسوء التغذية، هو الحافز وراء ذلك. كما تساءل التقييم عما إذا كانت الفئة البرنامجية الحالية لعملية الطوارئ في الشرق ما تزال مبررة بعد نحو سبع سنوات، في الوقت الذي تنص فيه التوجيهات المؤسسية على أن مدة عمليات الطوارئ يجب ألا تتجاوز 24 شهراً.

20- ويعاني نظام الرصد والتقييم التابع للبرنامج من الضعف عموماً حيث أنه يركز على النواتج التي توفر قدراً محدوداً من الأفكار العميقة التي تنير عملية اتخاذ القرارات على أساس النتائج. على أن العام الماضي شهد بذل جهود واسعة لتعزيز معايير ونظم الرصد والتقييم، وهو ما شمل تعزيز الموظفين في المكاتب الفرعية والشروع في جمع مؤشرات الحصائل بغرض تصحيح التنفيذ إن اقتضى الأمر ذلك، والمساهمة في تصميم البرامج المقبلة.

## أداء الحافظة ونتائجها

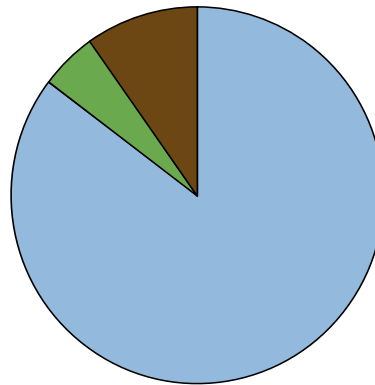
21- الأهمية والملاءمة. كانت أنشطة الحافظة مهمة بأجمعها بالنظر إلى مستويات انعدام الأمن الغذائي والاحتياجات في المناطق المستهدفة. واتسمت المساعدات المقدمة إلى اللاجئين في المناطق الشرقية والجنوبية من تشاد، التي شكلت الجانب الأعظم من الحافظة، بالفائدة على وجه الخصوص، كما كانت طرائق عمليات التوزيع العام للأغذية والتغذية التكميلية والعلاجية مناسبة للأوضاع الأولية التي كانت فيها الأرواح مهددة. غير أن الحاجة تدعو إلى إعادة النظر في مستويات المساعدة المقدمة إلى كل من اللاجئين السودانيين والمجموعات السكانية المضيفة في شرق تشاد. ويثير النشاط الاقتصادي

المتزايد مؤخراً في مخيمات اللاجئين في المناطق الشرقية من تشاد التساؤلات حول ما إذا كان من المناسب مواصلة تنفيذ عمليات التوزيع العام للأغذية، ولاسيما وفقاً للحجم الحالي للحصص، في الوقت الذي لا تحظى فيه ظواهر ارتفاع مستويات انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية في صفوف السكان التشاديين في الشرق ومنطقة السهل بمعالجة كافية.

22- وقد تباينت معايير اختيار المستفيدين بين الأنشطة وكانت وافية بصفة عامة. وتمت عملية إدراج اللاجئين في المخيمات على أساس وضعهم المحدد بموجب تمحيص مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أما المشردين داخلياً فقد أدرجوا على أساس وضعهم ونتائج تقديرات المحاصيل السنوية التي نفذها البرنامج، ومنظمة الأغذية والزراعة، والجهات الشريكة الأخرى؛ وفيما يتعلق بالمجموعات السكانية المضيفة في المناطق الشرقية والجنوبية من تشاد فقد استند الإدراج إلى تقديرات تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها التي تحققت منها مجموعة الأمن الغذائي. واستُخدم أسلوب قياس محيط الذراع لاختيار المستفيدين من المشروعات التغذوية، باستثناء المستفيدين في مخيمات اللاجئين حيث قُدمت المساعدة إلى كل الحوامل والمرضعات. وتولت الحكومة والبرنامج انتقاء المدارس لتطبيق برامج التغذية المدرسية في المناطق التي تنخفض فيها مستويات التعليم؛ واشتملت المعايير على اشتراط توافر غرفة مدرسية، ورابطة لأولياء الأمور، وإمدادات للمياه، ومطبخ، وغرفة للتخزين، ومرافق إصحاح في كل مدرسة. غير أنه تبين أن نسبة ضئيلة فحسب من المدارس تلبى كل هذه المعايير.

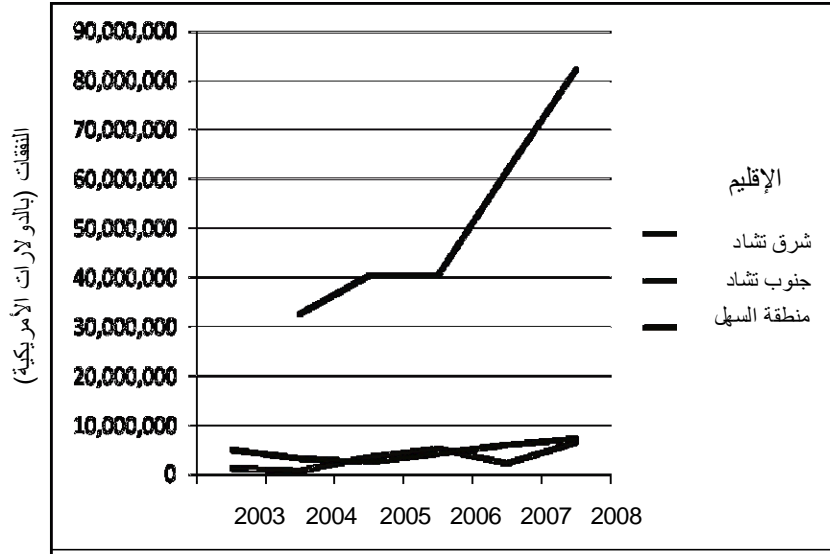
23- الكفاءة. وبصورة إجمالية فقد تمت تلبية ما نسبته 73.5 في المائة من المتطلبات المالية للحافظة، وهي نسبة طيبة عموماً. على أنه في حين وصلت نسبة تمويل عمليات اللاجئين الضخمة في الشرق والجنوب إلى 75 و78 في المائة على التوالي، فإن المساهمات المقدمة إلى البرامج القطرية الصغيرة غطت نسبة 57 في المائة فحسب من متطلباتها.

الشكل 2: تدفقات موارد الحافظة حسب العمليات، بالاستناد إلى النفقات الفعلية المبلغ عنها، بالدولارات الأمريكية



المساعدات المقدمة إلى اللاجئين السودانيين  
المساعدات المقدمة إلى اللاجئين من جمهورية أفريقيا الوسطى  
البرامج القطرية

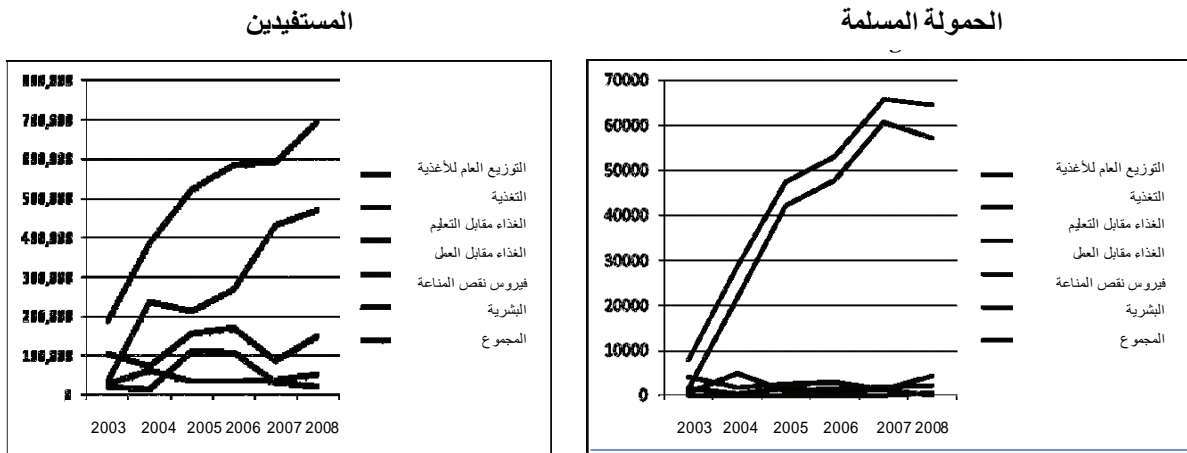
الشكل 3: المنح الواردة حسب الأقاليم الجغرافية، خلال فترة الحافظة، بالدولارات الأمريكية



المصدر: المكتب القطري للبرنامج ووثائق المشروعات

- 24- وحقت الحافظة أداء طيباً حيث تمكنت من الوصول إلى المستفيدين المزمعين بنسبة تراوحت بين 75 في المائة وحتى مستوى عال قدره 200 في المائة، وبلغ متوسط عدد هؤلاء المستفيدين زهاء 500 000 مستفيد في السنة. وكانت هناك زيادة مطردة في المساعدات على مدى الزمن: فقد قُدمت المساعدة إلى 200 000 مستفيد عام 2003، وإلى 885 000 مستفيد عام 2009. وأعرب المستفيدون في كل أرجاء البلاد عن رضاهم عن المساعدة التي تلقوها.
- 25- وتحرز عمليات التوزيع العام للأغذية باستمرار أعلى الأرقام المطلقة، والأرقام المزمعة مقابل الفعلية، من المستفيدين ومن الحمولة الطنية، وهو ما يرجع إلى الأولوية العالية الممنوحة إلى أهداف إنقاذ الأرواح في أنشطة مساعدة اللاجئين. ولم تشهد أنشطة التغذية زيادة بوتيرة تماثل ما شهدته عمليات التوزيع العام للأغذية، غير أنها بلغت ذروتها عام 2004 حين تجاوز عدد المستفيدين الفعليين الأرقام المزمعة بنسبة تفوق 200 في المائة.
- 26- وتحتل التغذية المدرسية، التي تتمتع بالقدر الأكبر من الملكية الحكومية، المرتبة الثانية من حيث الأرقام المطلقة للمستفيدين والحمولة الطنية، غير أن الأرقام الفعلية مقابل الأرقام المزمعة من المستفيدين والحمولة الطنية كانت أدنى من متوسطات الحافظة.
- 27- ورغم أن أنشطة الغذاء مقابل العمل سجلت أرقاماً أضخم من المستفيدين ومن الحمولة الطنية في المرحلة الأولية من فترة التقييم، فإن أهميتها النسبية ضمن الحافظة تناقصت مع مضي الوقت لتشكّل نسبة صغيرة فحسب من الأنشطة. ولم تحظ الأنشطة المذكورة بتمويل جيد في البرامج القطرية ونالت أولوية متدنية نسبياً في عمليات الطوارئ. وتم تعليق هذه الأنشطة مراراً في الشرق حينما دعت الحاجة إلى موارد إضافية لمساعدة اللاجئين أو نتيجة لأسباب أمنية.

الشكل 4: اتجاه المستفيدين والحمولة المسلمة حسب النشاط، 2003-2008



المصدر: المكتب القطري للبرنامج

28- وأدى تصميم الأنشطة وتنفيذها ضمن سياق العمليات المنفردة إلى الإضرار بالكفاءة. ويرجع الانقطاع الهيكلي القائم بين الأنشطة البرنامجية والهيكل التنفيذي في جانب منه إلى هذا النهج المستند إلى العمليات وإلى نموذج التمويل في جانب آخر.

29- ويتوزع الموظفون العاملون في عمليات متعددة على مكتب نجامينا و12 مكتباً فرعياً، مما يجعل من الإدارة وتنمية قدرات الموظفين أمراً صعباً ويعيق اعتماد نهج تقني منسق لإزاء الأنشطة. وأسفر هذا التعقيد أيضاً عن هيكل شديد المركزية لاتخاذ القرارات، وهو ما أدى في بعض الأحيان إلى تأخير قرارات التنفيذ الحاسمة.

30- ويبلغ مستوى التضافر أعلى درجاته ضمن العمليات المنفردة، وذلك بسبب سهولة تعديل الموارد ولأن الموظفين التقنيين يعملون لتحقيق حصيلة العمليات ذاتها. على أن اتباع نهج يستند إلى العمليات عوضاً عن النظر إلى تلك العمليات على أنها جزء من حافظة قطرية شاملة يعيق استحداث نظم ومعايير يمكن تطبيقها على كل العمليات ويحد من الإثراء المتبادل بين العمليات. وتنفذ الأنشطة ضمن كل عملية بصورة مستقلة، وليس هناك اقتسام يُذكر للخبرات والدروس مع الأنشطة المماثلة في العمليات الأخرى، ولم تتحقق أوجه التضافر التي كان يمكن استخلاصها من اقتسام الموارد التقنية والمالية على حد سواء. وثمة حاجة إلى ضمان التوازن بين إرساء النظم والمعايير اللازمة لتلبية متطلبات البرامج، والرصد والتقييم والإبلاغ للعمليات المنفردة من جهة وتحقيق مكاسب الكفاءة عبر عمليات الحافظة الشاملة من جهة أخرى.

31- وقد نُفذت العمليات اللوجستية باقتدار وكفاءة ووفرت دعماً متيناً للعمليات دون أي تأخير أو إضرار بتنفيذ الأنشطة. وتقل الفرص المتاحة لعمليات شراء الأغذية المحلية أو الإقليمية بصورة شديدة، وقد جرى ابتياع نسبة 96 في المائة من الأغذية دولياً. وزادت تكاليف البنود الغذائية بنسبة الضعف تقريباً خلال فترة تقييم الحافظة وذلك من 250 إلى 450 دولاراً أمريكياً لطن المترى، غير أنها ظلت متنسقة مع متوسط التكاليف المؤسسية للبرنامج. وتجدر الإشارة إلى أن نسبة الـ 34 في المائة المرصودة لتكاليف الأغذية في الحافظة تقل عن المتوسط المؤسسي البالغ 49 في المائة، في حين بلغت نسبة الموارد المالية المخصصة للعمليات اللوجستية نحو ضعف متوسط البرنامج.

32- ويمكن فهم وتبرير التكاليف اللوجستية المرتفعة في ضوء الظروف التشغيلية القاسية للغاية المتمثلة بطول عمليات الشحن والنقل برأ، وتعدد مرافق المناولة والتخزين خارج تشاد ودخلها. وتتوقف العمليات اللوجستية على ممرين فحسب

هما: ممر دوالا الذي يشهد عبور نسبة 60 في المائة من المعونة الغذائية، وممر بنغازي للنسبة المتبقية البالغة 40 في المائة. ورغم أن ممر بنغازي الذي افتتح في السنوات الأخيرة باهظ التكاليف فقد برهن على كفاءته وأهميته الحاسمة لإمداد المنطقة الشرقية من تشاد بالمساعدات الغذائية بانتظام. وليس هناك من دلائل على أن وحدة التكلفة النهائية للمعونة الغذائية المسلمة قد أدت إلى تعديل تصميم أو تنفيذ أي من أنشطة الحافظة.

33- ورغم أن المتطلبات اللغوية، والوضع كمركز عمل لا يُسمح فيه باصطحاب الأسرة، والبيئة القاسية، تجعل من العسير التعاقد على موظفين للعمل في تشاد فقد زاد عدد الموظفين مع توسع البرامج، والاستخدام الجيد لمتطوعي الأمم المتحدة، والخبراء الاستشاريين، والعقود قصيرة الأجل. غير أن العديد من الوظائف الحيوية ظلت شاغرة لفترات طويلة وصلت إلى العام، بما في ذلك وظائف المدير القطري، ومسؤول التغذية، ومسؤول الموارد البشرية، كما أن الوتيرة المبررة لإجازات الراحة والاستجمام للموظفين الدوليين، والمترافقة مع ضعف التركيز على بناء قدرات كبار الموظفين الوطنيين، قد حالت أحياناً دون التنفيذ السلس للأنشطة.

34- **الفعالية والأثر.** تبين للتقييم أن المساعدة المقدمة للاجئين كانت فعالة: إذ أن من الواضح أنها أنقذت الأرواح في السنوات الأولى وأسهمت في الحد من ظاهرة سوء التغذية التي استقرت عند مستويات مقبولة (الهدف الاستراتيجي 1). وأمكن تحقيق ذلك بفضل المستوى الجيد من الموارد، والتدفق المنتظم للإمدادات الناجم عن ذلك، والخدمات التكميلية المقدمة إلى اللاجئين من جانب العديد من الجهات الشريكة، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، والنشطة في شرق تشاد. وكان من بين العوامل المساعدة الشراكة الممتازة مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. على أن هناك حالات يمكن فيها للتنسيق المحسن أن يزيد من أوجه التضافر، وهو ما سيؤدي إلى خفض تكاليف البرامج من خلال تعزيز الفعالية والكفاءة. ومن الأمثلة على ذلك العمل مع الشركاء على تشغيل المطاحن في المخيمات التي يتلقى فيها اللاجئون حصصاً غير مطحونة.

35- ولم تحظ مسألة دعم فئات المشردين داخلياً والمجموعات السكانية المضيفة في شرق تشاد بدرجة من الأولوية تماثل ما نالته قضية مساعدة اللاجئين، على الرغم من أن معدلات سوء التغذية في صفوفها كانت أعلى من عتبات الطوارئ وأن ظروفها كانت مشابهة لظروف اللاجئين. وأوقفت أنشطة الغذاء مقابل العمل عندما دعت الحاجة إلى موارد إضافية لتلبية احتياجات اللاجئين. ونتيجة لذلك فقد اعتُبر مستوى المساعدة المقدمة إلى المشردين داخلياً وإلى المجموعات السكانية المضيفة في شرق تشاد غير كاف، كما أن فعالية الأنشطة كانت محدودة بسبب انخفاض مستوى الأنشطة بالمقارنة مع ارتفاع مستوى الاحتياجات. وأدت الفوارق القائمة في مستويات الأغذية والخدمات العامة الموفرة للاجئين من جهة وللمواطنين التشاديين من جهة أخرى إلى نشوب توترات في المنطقة.

36- ترتبط أنشطة الغذاء مقابل العمل – مثل إنشاء السدود الصغيرة، والآبار، ومستجمعات المياه، واستصلاح سدود الري والطرق، وإعادة التحريج – ارتباطاً مباشراً بزيادة الإنتاج الغذائي وتحسن الأمن الغذائي. على أن هناك العديد من العوامل التي تحد من فعالية هذه الأنشطة في تعزيز قدرة المجتمعات المحلية على مواجهة الصدمات من خلال شبكات الأمان (الهدف الاستراتيجي 2). وتشمل هذه العوامل الاعتقاد بأن من غير الممكن الاعتماد على هذه الأنشطة بالنظر إلى تكرر وقفها وقصر مدة العقود مع الشركاء، وقلة الموارد المخصصة للنبود غير الغذائية، مما يؤدي إلى الحد من نطاق وحجم الأنشطة المحتملة للغذاء مقابل العمل. كما أن المساعدات التقنية المتوافرة من البرنامج والشركاء على حد سواء لتصميم هذه الأنشطة ودعمها قليلة بدورها.

- 37- وتبين للتقييم أنه فيما يتعلق بالهدف الاستراتيجي 4، فقد زاد معدل الانخراط في المدارس خلال فترة الحافطة بنسبة تقرب من 200 في المائة في شرق تشاد وبنسبة 100 في المائة تقريباً في منطقة السهل، وشهدت معدلات انخراط الفتيات اتجاهاً مماثلاً، مما أسفر عن الحد من الفوارق الجنسانية. وفي حين أن من الصعب تحديد العوامل المتسببة بذلك بدقة، فإن زيادة الوصول إلى خدمات التعليم ترجع في المقام الأول على ما يبدو إلى توسع برامج التغذية المدرسية، وبدرجة أقل إلى زيادة عدد المدارس. وقد أشار المستفيدون بوضوح إلى أن التغذية المدرسية، بما في ذلك تزويد الفتيات بالحصص المنزلية، كانت حافزاً مهماً لاتخاذهم قرار إرسال أطفالهم إلى المدارس وإبقائهم هناك. غير أنه بالنظر إلى أن الحكومة تتعرض للضغط لتوسيع نطاق التعليم ليغطي كل الأطفال، فإنها تركز بدرجة أكبر على زيادة القدرة على الوصول إلى خدمات التعليم لا على النهوض بنوعية هذه الخدمات. وما لم تبذل الحكومة والبرنامج الجهود اللازمة لتقديم مجموعة متكاملة تضم الوجبات المدرسية، والمناهج الدراسية، والمعلمين المدربين، ومياه الشرب النقية، ودورات المياه، والرباطات النشطة لأولياء الأمور، فإن نوعية الحصيلة التعليمية المزمنة ستظل منخفضة.
- 38- وباستثناء ما هو عليه الحال في مخيمات اللاجئين، فقد كانت أنشطة التغذية غير كافية للاحتياجات، كما تدهورت معدلات التغذية في الشرق ومنطقة السهل في العديد من الحالات. ومن الواجب بذل المزيد من الجهود فيما يتعلق بالنهوض بنظام الإحالة بين التغذية التكميلية والعلاجية، وكذلك في ميدان التوعية التغذوية. ويحظى الدعم الذي يقدمه البرنامج إلى المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية بتقدير عال، كما أنه يشجع الناس على الخضوع للاختبارات اللازمة، ويحقق نتائج تغذوية طيبة.
- 39- الاستدامة. لم تكن الاستدامة بالنسبة للجانب الأعظم من الحافطة، التي تركز على أنشطة إنقاذ أرواح اللاجئين، هي الحصيلة المنشودة. على أنه في العديد من المخيمات في الجنوب، أسهم دعم البرنامج ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، إلى جانب البيئة المواتية، في تمكين اللاجئين من الاعتماد على ذاتهم، مما أتاح خفض مستويات المساعدة. وكان مستوى ملكية أنشطة الغذاء مقابل العمل، التي تعتبر بالغة الأهمية لضمان الاستدامة من خلال صون الأصول، منخفضاً بصفة عامة، باستثناء الحالات التي تركز فيها العمل على أنشطة بناء المدارس التي تمنحها المجتمعات المحلية أولوية واضحة.
- 40- وتعتبر الاستدامة مسألة صعبة بالنظر إلى ضعف قدرة الحكومة وقلة عدد المنظمات غير الحكومية. وثمة إمكانية ضئيلة فحسب لتسليم نشاط ما من أنشطة حافطة البرنامج إلى الحكومة التي لم تبد أي التزام بمواصلة الأنشطة التي ينفذها البرنامج في الوقت الراهن.

## التوصيات

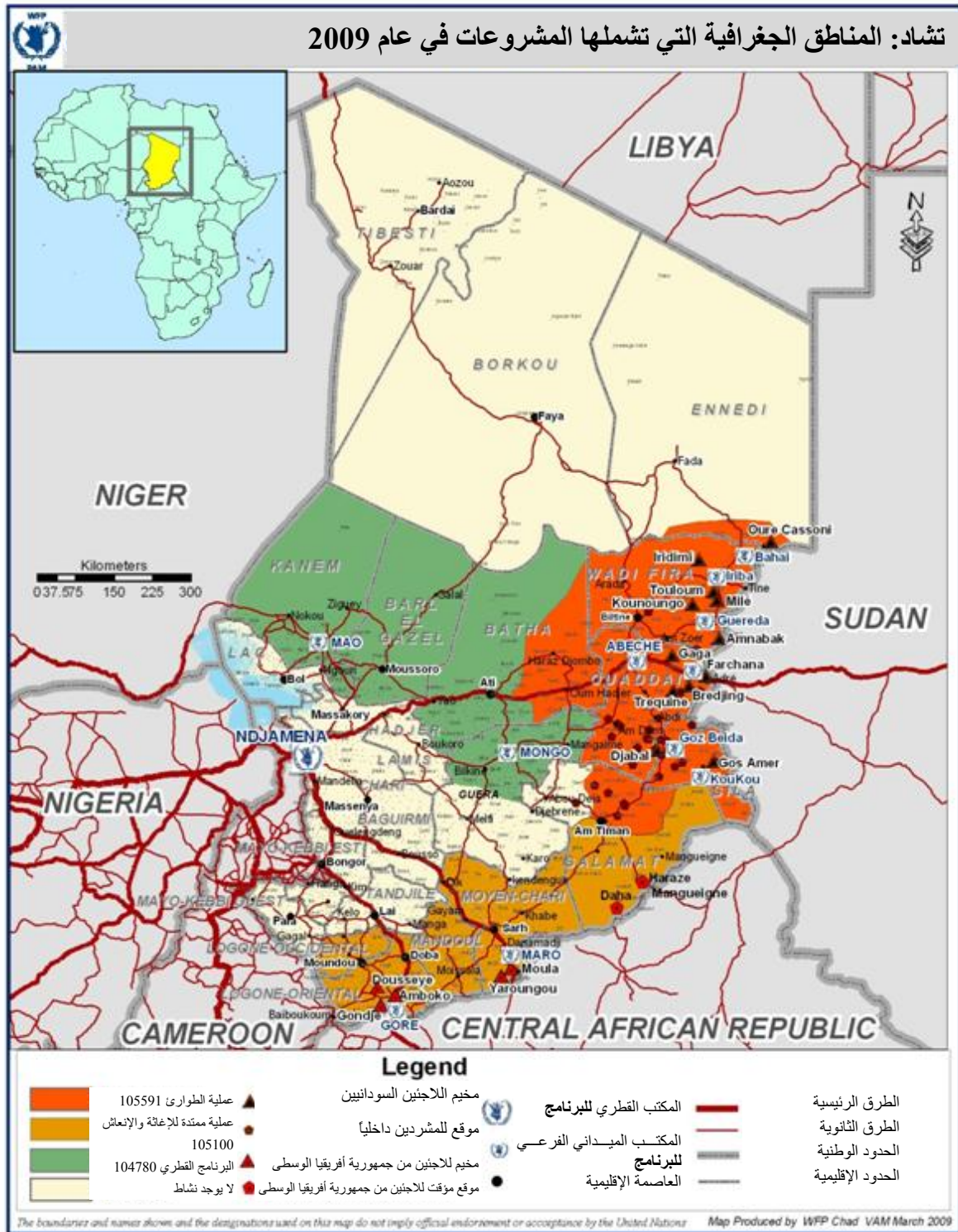
- 41- التوصية 1: على المكتب القطري وضع رؤية واستراتيجية خمسية واضحة للحافطة القطرية الشاملة، على أن تتخلل هذه الرؤية والاستراتيجية كل عمليات المكتب القطري وتبني القرارات البرنامجية وتخصيص الموارد، بغية تعزيز الأثر والاستدامة. ينبغي لكبار موظفي المكتب القطري، ولاسيما المدير القطري، ونائب المدير القطري، ورؤساء الوحدات، أن يشاركوا في عملية وضع الاستراتيجية مع كبار المدراء في الوحدات التقنية في المكاتب الإقليمية والمقر الرئيسي، كي تكون عمليات الانخراط واقعية وقابلة للتنفيذ. كما يوصى بالتشاور مع الجهات المعنية الرئيسية، بما في ذلك الحكومة، ووكالات الأمم المتحدة الأخرى، والجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف، والمنظمات غير الحكومية، لضمان الطابع الواقعي، والأهمية، والتنسيق. ويوصى بتوفير التيسير الخارجي لضمان حسن ترابط العملية.

- 42- **التوصية 2: على المكتب القطري استحداث نهج للإدارة يدعم تنفيذ الاستراتيجية وتحقيق الرؤية، من خلال ضمان تكامل عملية اتخاذ القرارات على امتداد الحافظة القطرية بأكملها.** إن اتساع نطاق القرارات والتحديات على امتداد كل العمليات يتطلب نهجاً للإدارة يتسم بالوضوح، ويعزز من الاستجابة للطلبات الميدانية، ويتيح للمكتب القطري التكيف مع الاحتياجات المتغيرة، وينهض بالفعالية والكفاءة التشغيلية. ويوصى باتخاذ عدد من التدابير المحددة وهي:
- (أ) وضع إطار مفصل يحدد الجهة المسؤولة عن القرارات الاعتيادية والاستثنائية والأطراف التي ينبغي إبلاغها بهذه القرارات.
- (ب) منح المزيد من المسؤوليات، في ظل الإشراف المناسب من أحد كبار المدراء، إلى المكاتب الفرعية ولاسيما مكتب أبيشي في شرق تشاد.
- (ج) إعداد عملية لتخطيط العمل السنوي تتسم بقدر أكبر من التفصيل والتكامل، وتصف الأنشطة الرئيسية، والأدوار، والمسؤوليات بما يكفل الإرشاد والتمكين لمدراء المكاتب الفرعية.
- (د) وضع استراتيجية لضمان توافر عدد كاف من الموظفين، بما يراعي متطلبات الراحة والاستجمام وما إليها، ويكفل تمتع الموظفين بظروف مناسبة للمعيشة والعمل.
- 43- **التوصية 3: ينبغي استعراض تكلفة تنفيذ الأنشطة البرنامجية أثناء وضع الاستراتيجية القطرية للبرنامج في تشاد، بغية خفض التكاليف المرتفعة لتنفيذ المشروعات فيها.** يوصى بإجراء استعراض شامل للحافظة لتحديد المجالات التي يمكن فيها تحقيق تضافر التكاليف، مثل تجميع الأنشطة في مناطق أصغر، وما إلى ذلك.
- 44- **التوصية 4: بالنظر إلى ضخامة الحافظة وتعقيدها فإن على المكتب القطري، والمكتب الإقليمي، والمقر الرئيسي، وضع تحديد واضح لعناصر الدعم والمساعدة التقنية المطلوبة من المكتب الإقليمي والمقر الرئيسي، وإيلاء قسط أكبر من الاهتمام باحتياجات التوظيف وتناوب الموظفين، لضمان تنفيذ الحافظة وإدارتها بصورة سلسة.**
- 45- **التوصية 5: ينبغي تعزيز نظم المكتب القطري ومعاييره للنهوض بالكفاءة التشغيلية وتدعيم البرامج.** تواجه الحافظة القطرية خليطاً معقداً من التحديات التشغيلية، والاحتياجات التقنية، والمتطلبات الإبلاغية. وتعزيزاً للكفاءة فإن من الواجب إرساء نظم ومعايير بسيطة للاتصالات، والبرمجة، والرصد، والإبلاغ، وإطلاع كل وحدات البرنامج والجهات المعنية عليها. وينبغي أن تكون النظم الإدارية، والمالية، والبرنامجية منسقة ومجمعة لدعم العمليات الكفوءة لاتخاذ القرارات ولفهم المقايضات اللازمة.
- 46- **التوصية 6: على المكتب القطري أن يضع نهجاً منتظماً مع شركائه الرئيسيين، لتعزيز علاقات الشراكة، والتكامل، والتنسيق مع الحكومة.** هناك حاجة أيضاً إلى استراتيجية رفيعة المستوى تكفل انخراط الحكومة والتزامها. ويشمل ذلك إجراء حوار صريح مع كبار المسؤولين الحكوميين، وإعادة الصلة بين البرنامج ووزارة التخطيط والشؤون الاقتصادية التي تضطلع بدور تنسيقي. ومن الواجب ألا ينصب التركيز على فكرة "ماذا تستطيع أن تقوم به من أجلي" بل على فكرة "ماذا يمكن أن ننجز معاً"، وكيف. وبمقدور البرنامج استخدام هياكل التنسيق القائمة التابعة للأمم المتحدة كمنتهى لتيسير ذلك.
- 47- **التوصية 7: على المكتب القطري أن يستعرض نطاق الأنشطة ومحتواها، وإمكانية دمجها ضمن العمليات وكذلك على امتداد فئات البرامج.** سيسهم ذلك في ضمان بذل جهود مركزة لتحقيق أداء ونتائج على مستوى رفيع. يوصى

بإجراء استعراض رسمي ضمن العمليات وعلى امتدادها بدعم من المكتب الإقليمي والمقر الرئيسي بمشاركة الحكومة ووكالات الأمم المتحدة الأخرى لضمان نقل توقعات واقعية إلى الجهات المعنية ولتحقيق الملكية والتقبل.

**48-** **التوصية 8: يحتاج المكتب القطري إلى موظف علاقات عامة ذي مؤهلات رفيعة لنقل صورة الجهود الطيبة التي يبذلها البرنامج ولكي تحظى حالات الطوارئ المهمة بالانتباه الكافي.** سيكفل ذلك تفادي المعلومات المغلوطة وبحث الرسائل ضعيفة التنسيق عن دور البرنامج وجهوده الطيبة، مع المساهمة في الوقت ذاته في تسليط الضوء على حالة الأمن الغذائي واحتياجات المساعدات في صفوف المجموعات السكانية المضيفة في شرق تشاد ومنطقة السهل.





إن الإشارات المستخدمة وطريقة عرض المواد في هذا المنشور لا تعبر بأي حال من الأحوال عن موقف برنامج الأغذية العالمي بشأن المركز القانوني أو حدود أو تخوم لأي بلد أو أرض أو مدينة أو منطقة.