برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 8-2010/11/11

تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس للنظر

تقرير موجز عن تقييم عملية الطوارئ في السودان 107600

تقديم المساعدة الغذائية للسكان المتأثرين بالنزاع

A

Distribution: GENERAL

WFP/EB.2/2010/6-D

24 September 2010

ORIGINAL: ENGLISH

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

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: C. Heider رقم الهاتف: 066513-2030

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

ملخص

يتضمن هذا التقرير موجزا لتقييم التوزيع العام للأغذية الذي أجراه **البرنامج** في دارفور في عام 2009. وقد اضطلع فريق من ثلاثة مقيّمين دوليين بالعمل الميداني في مارس/آذار 2010 مستخدمين أساليب من بينها إجراء مقابلات مع المخبرين الرئيسيين، والبحث في الوثائق، والالتقاء بالمستفيدين، والمشاهدة المباشرة، والاستقصاءات الإلكترونية.

وقد أدى اندلاع النزاع في دارفور في عام 2003 إلى حدوث وفيات، وتدمير أصول إنتاجية، وتشرد على نطاق واسع. وأدى هذا التشرد إلى فقدان سبل العيش لا بالنسبة للمشردين فحسب، بل وأيضا – وإن كان بدرجة أقل – لمجتمعات الحضر والرحّل التي كانت ترتبط من الناحية الاقتصادية بالمجتمعات المحلية الزراعية التي تشردت. وما فتئ **البرنامج** يقدم المعونة إلى السكان المتأثرين بالنزاع في دارفور منذ عام 2003، وقد أصبح برنامجه الآن ناضجا. ولكن بعد مرور سبع سنوات على بدء النزاع لم يعد إلى دارفور إلا عدد قليل من السكان نظرا إلى أن أسباب التشرد ما زالت دون حل.

ووجد التقييم أن عملية الطوارئ مهمة للسكان المتأثرين وهي تتلاءم إلى حد كبير مع احتياجاتهم. كما أن نهج التوزيع العام للأغذية كان متلائما مع الظروف التي سادت في عام 2009، على الرغم من أن هذه النهج أخذ يصبح أقل ملاءمة مع تطور الاحتياجات. كما اتسم بالكفاءة لأنه ينطوي على تكاليف أقل للطن المتري مقارنة بالنهج الأخرى التي كانت ستتطلب مهارات أكثر من الشركاء المتعاونين.

وقد وصلت عملية الطوارئ إلى 100 في المائة من المستفيدين منها تقريبا، وهو ما يعد إنجازا كبيرا بالنظر إلى بيئة التشغيل الصعبة، وطرد الشركاء المتعاونين – الذين اضطر **البرنامج** للتعويض عنهم بالانخراط في التوزيع المباشر – ونقص في التمويل بلغ 22 في المائة. وكان من الصعب تحديد مدى تحقيق العملية لأهدافها المحددة لأن المعايير المؤسسية كان قد تم بلوغها فعلا في الوقت الذي أقرت فيه هذه العملية. أما من حيث الأثر، فالعملية هي الأكبر في دارفور وهي تعطي **البرنامج** دورا مركزيا بين شركائه. وقد أتاحت مساعدات **البرنامج** للسكان المتأثرين، ولا سيما المشردين داخليا، خيارات لكسب العيش أقل خطرا من تلك التي كانوا سينتهجونها لو لم تكن العملية موجودة.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علما بالوثيقة "تقرير موجز عن تقييم عملية الطوارئ في السودان 107600 – تقديم المساعدة الغذائية للسكان المتأثرين بالنزاع" (WFP/EB.2/2010/6-D) واستجابة الإدارة الواردة في الوثيقة WFP/EB.2/2010/6-D/Add.1 ويحث على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات مع مراعاة الاعتبارات التي طرحها المجلس أثناء مداولاته.

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

مقدمة

1- يتضمن هذا التقرير موجزا لتقييم التوزيع العام للأغذية الذي أجراه **البرنامج** في دارفور في عام 2009 كجزء من عملية الطوارئ 107600. وقد اضطلع فريق من ثلاثة مقيّمين دوليين بالعمل الميداني في مارس/آذار 2010 مستخدمين أساليب من بينها إجراء مقابلات مع المخبرين الرئيسيين، والبحث في الوثائق، والالتقاء بالمستفيدين، والمشاهدة المباشرة، والاستقصاءات الإلكترونية.

2- وقد أدى اندلاع النزاع في دارفور في عام 2003 إلى حدوث وفيات، وتدمير أصول إنتاجية، وتشرد على نطاق واسع. وأدى هذا التشرد إلى فقدان سبل العيش لا بالنسبة للمشردين فحسب، بل وأيضا – وإن كان بدرجة أقل – لمجتمعات الحضر والرحل التي كانت ترتبط من الناحية الاقتصادية بالمجتمعات المحلية الزراعية التي تشردت.

3- وما فتئ **البرنامج** يقدم المعونة إلى كل السكان المتأثرين بالنزاع في دارفور منذ عام 2003، وقد أصبح برنامجه الآن ناضجا. ولكن بعد مرور سبع سنوات على بدء النزاع لم يعد إلى دارفور إلا عدد قليل من السكان نظرا إلى أن أسباب التشرد ما زالت دون حل.

4- ودارفور بيئة يصعب العمل فيها. فهي تعاني حتى في أفضل الحالات من انعدام الأمن الغذائي، ولها تاريخ من المجاعات وسوء التغذية المزمن في بعض المناطق. وقد تدهور الأمن بالنسبة للموظفين الدوليين على نحو مطرد منذ عام 2004. يضاف إلى ذلك أن الظروف اللوجستية تنطوي على صعوبات، وهو ما يؤدي إلى ارتفاع تكاليف التشغيل.

استعراض عام واستراتيجية العملية

5- كانت عملية الطوارئ أكبر عملية من بين ست عمليات نفذها **البرنامج** في السودان في سنة 2009. وكانت العمليات الخمس الأخرى هي البرنامج القطري، وأربع عمليات خاصة منها ثلاث لها صلة بدارفور بالإضافة إلى عملية واحدة مخصصة تماما لدارفور.

6- وكانت الأهداف الرئيسية لعملية الطوارئ هي إنقاذ الأرواح، والحد من انعدام الأمن الغذائي، واستعادة سبل العيش المتاحة للسكان المتأثرين بالنزاع والضعفاء في السودان. وهو ما يتطابق مع الهدف الاستراتيجي 1 **للبرنامج**، "إنقاذ الأرواح وحماية سبل العيش في حالات الطوارئ". كما استهدفت العملية حماية سبل العيش. وكانت الأهداف التي نص عليها في وثيقة المشروع تتسق تماما مع سياسات **البرنامج** وأهدافه. وقد ساعد استخدام موجز للمؤشرات مع إجراء عملية استعراض للمشروعات على ضمان امتثال وثائق المشروعات للسياسات.

7- وبلغت الميزانية الإجمالية لعملية الطوارئ 868.7 مليون دولار أمريكي للسنة؛ وتم جمع مبلغ 675 مليون دولار أمريكي بحلول نهاية عام 2009.[1] وكان البرنامج يرمي إلى الوصول إلى 6.2 مليون مستفيد بما في ذلك 3.8 مليون متلقي للتوزيع العام للأغذية في دارفور. وتضمن البرنامج عدة طرق لتوزيع الأغذية، كان أهمها التوزيع العام للأغذية . وكان **البرنامج** يعتزم توزيع 800 443 طن متري عن طريق التوزيع العام للأغذية في دارفور، وهو ما يمثل 84 في المائة من إجمالي التوزيع العام للأغذية في إطار عملية الطوارئ. واستكملت عملية الطوارئ بعملية خاصة لتغطية التكاليف

[1] نفح **البرنامج** عملية الطوارئ ثلاث مرات خلال عام 2009: ففي التنقيح الأول خفضت الميزانية استجابة لانخفاض أسعار الغذاء والنقل؛ وفي المرة الثانية كان التنقيح إداريا صغيرا؛ وفي التنقيح الثالث زيد حجم الحالات في الجنوب.

الإضافية الناجمة عن طرد الجهات المتعاونة الشريكة ولزيادة عدد المواقع التي يستطيع موظفو **البرنامج** العمل فيها امتثالا للقواعد الأمنية للأمم المتحدة.

8- وعندما بدأت عملية دارفور في عام 2003 كان جميع السكان المتأثرين يحتاجون إلى معونة غذائية. وقد حددت استراتيجية الاستهداف الأصلية تقديم المساعدة على أساس وضع الأشخاص بوصفهم مشردين داخليا وليس على أساس مستوى الأمن الغذائي. وبمرور الوقت طور السكان المتأثرون سبلا بديلة للعيش. وكثير من هذه السبل غير كافية لإعالة أسر بمفردها، وهي غير صالحة لأنها تلحق الضرر بسبل أخرى للعيش أو لأنها غير مستدامة. وهي تتوقف جميعها على الأمن المحلي. ويؤدي نمط سبل العيش البديلة، ضمن عوامل أخرى،[2] إلى تباين كبير في الاحتياجات فيما بين السكان المشردين داخليا. ولذا ينبغي أن تتحول استراتيجية الاستهداف إلى نهج يقوم على الاحتياجات، مع توجيه الاستهداف نحو المستوى الأسري بدلا من المجموعات، بأن يوجه مثلا نحو الأشخاص المشردين داخليا مقابل المجتمعات المحلية المضيفة. غير أن تعديل استراتيجية الاستهداف وإجراء التغييرات البرامجية المتصلة بذلك من شأنه أن يواجه مقاومة للأسباب التالية:

- معارضة قادة المجتمعات المحلية المتأثرة لأي ترشيد لقوائم التوزيع.
- معارضة المجتمعات المحلية المتأثرة بالمثل لأي استهداف يفرق بين أعضاء المجتمع المحلي؛ وهي تدرك هشاشة كثير من سبل عيشها وتشعر بالقلق لأن توجيه المعونة إلى عدد أقل من الأسر من شأنه أن يهدد التماسك الاجتماعي. يضاف إلى ذلك أن بعض المجتمعات المحلية يخلط بين الحق في الغذاء والوضع المتأثر بالنزاع.
- خضوع قدرات الجهات المتعاونة الشريكة لقيود تؤثر على مدى استطاعتها الاضطلاع ببرامج بديلة تتطلب خبرة أكبر مما يتطلبه التوزيع العام للأغذية .

9- وما زالت استراتيجية العملية مهمة، ولكن هناك أيضا حاجة إلى مراعاة ومعالجة مسائل تتعلق بمستقبل الأشخاص المشردين داخليا وباحتمال عودتهم إلى سبل العيش القديمة. ورغم انخفاض نوعية سبل العيش البديلة، فإنها ما زالت أفضل من بعض سبل العيش التي كانت متاحة فيما مضى لأفقر السكان في المناطق الريفية. ويعني هذا، بالإضافة إلى تزايد عدد السنين التي يقضونها في بيئات حضرية، أن نسبة كبيرة من السكان المتأثرين – وهم الذين أجريت معهم مقابلات وتتراوح نسبتهم بين 15 و50 في المائة – لن يعودوا حتى عند حلول السلام. ولم تتجاوز العودة بصفة دائمة إلى القرى الحد الأدنى، ولكن ثمة نمطا متزايدا للعودة بصفة مؤقتة من أجل الموسم الزراعي. ولهذه القضية أهمية حاسمة بالنسبة لتصميم عملية الطوارئ إذا استقر السكان المشردون في مناطق حضرية.

10- وقد استجاب **البرنامج** لصعوبات استهداف مستويات مختلفة من الاحتياج بين السكان عن طريق الحد من الحجم الكلي للحصص الغذائية. ووفر نظام رصد الأمن الغذائي في دارفور، وهو إنجاز كبير **للبرنامج** في عام 2009، بيانات ممتازة بشأن الأمن الغذائي تظهر أن هذا التخفيض لحجم الحصة الغذائية لم تكن له أي آثار سلبية كبيرة على الأمن الغذائي في المناطق التي جرى رصدها.

[2] من العوامل الأخرى ذات الدور المهم في التمييز بين مستويات الاحتياج إلى المساعدة: التمايز بين الجنسين، والموارد المالية وغيرها من الموارد، الشبكة الأسرية، والمهارات، ومواقع المخيمات وحجمها.

النتائج

المستفيدون والمساعدة المقدمة

11- وصل **البرنامج** في أوقات الذروة إلى 3.7 مليون مستفيد في دارفور أي إلى 96 في المائة من العدد المحدد في تصميم خطة الطوارئ الأصلية، و99.5 في المائة من ذلك العدد في الخطط التشغيلية. وكان ذلك إنجازا مهما بالنظر إلى صعوبات العمل في دارفور. ومن الإنجازات الأخرى اللافتة للنظر أن فقدان الجهات المتعاونة الشريكة في مارس/آذار 2009 لم يكن له تأثير كبير على عدد المستفيدين الذين أمكن الوصول إليهم أو على الكمية الموزعة. وقد شرع **البرنامج** في تولي التوزيع المباشر على نحو فعال. كما قام بتغيير عدد المستفيدين ومكونات الحصص الغذائية طيلة السنة بناء على تقييمات الهشاشة، واستجاب لنمط الاحتياجات الموسمي بحصص مخصصة للسكان المقيمين أثناء فترة فجوة الجوع.

12- ووزع **البرنامج** 83 في المائة من الكمية المقررة للتوزيع العام للأغذية، وكان ذلك إنجازا يعتد به بالنسبة لخطة طوارئ لم تمول إلا بنسبة 78 في المائة (انظر الفقرة 26). وبداية من 1 يناير/كانون الثاني 2009 خفض **البرنامج** الحصص الغذائية المقدمة للأشخاص المشردين داخليا إلى 70 في المائة نظرا لأن بيانات الأمن الغذائي أظهرت صورة إيجابية نسبيا عقب حصاد عام 2008 "الجيد". وفي نوفمبر/تشرين الثاني 2009 استوجبت قيود الموارد تخفيض الحصص مرة أخرى بحيث وصلت الحصة المقدمة إلى الأشخاص المشردين داخليا إلى حوالي 60 في المائة مما كان مقررا أصلا. بيد أن هذه الحصص كانت افتراضية، وأدى انقطاع إمدادات بعض السلع أحيانا إلى خفض الحصة أكثر فأكثر، كما أدت إلى ذلك أيضا عوامل أخرى مثل خسائر الطحن، وتكاليف الطحن، وتكاليف النقل، والضرائب المدفوعة للشيوخ في بعض المواقع. وكانت الحصة الافتراضية البالغة 70 في المائة توفر إذن أقل من نصف الاحتياجات الغذائية، بينما أدى احتياج المتلقين إلى بيع جزء من الأغذية لتسديد تكاليف الصابون والتعليم وغير ذلك من السلع والخدمات إلى خفض القيمة الافتراضية أكثر. وبلغت الحصة المقدمة لغير المشردين داخليا 50 في المائة من الحصة المقدمة إلى الأشخاص المشردين داخليا.

13- وتعطلت التغييرات التي كان **البرنامج** قد قرر إدخالها على برنامج عام 2009 - بما في ذلك زيادة استخدام آليات أخرى غير التوزيع العام للأغذية بغية تحسين توجيه المساعدة - وذلك بسبب الحاجة إلى الاستجابة لطرد الجهات المتعاونة الشريكة في مارس/آذار 2009. إلا أن **البرنامج** استبقى – وزاد في بعض الحالات – الآليات المهمة المغايرة للتوزيع العام للأغذية، بما في ذلك الغذاء مقابل التعليم، وبرامج التغذية التكميلية، وبرنامج شامل للتغذية التكميلية.

بلوغ الأهداف

14- كانت المؤشرات المستخدمة في عملية الطوارئ بالنسبة لإنقاذ الأرواح هي معدل الوفيات الأولي، ومستوى سوء التغذية الحاد العام بين الأطفال دون سن الخامسة، وذلك تمشيا مع مجموعة مؤشرات **البرنامج** على المستوى المؤسسي. غير أن التقييم وجد أن هذه المؤشرات ذات طابع إشكالي نظرا إلى أن: 1) الأهداف تم تحقيقها إلى حد كبير منذ أواخر 2005 – رغم أن بعض المناطق ما زالت تشهد مشكلات مستمرة في مجال سوء التغذية الحاد – وليس من الممكن بناء على ذلك تحديد مدى التقدم المحرز أو الإنجازات منذ ذلك الحين؛ 2) سوء التغذية الحاد قد يحدث نتيجة لعوامل أخرى بما في ذلك سوء النظافة المنزلية، ولذلك قد يكون من الصعب إرجاع التغيرات في المؤشرات إلى المساعدة الغذائية؛ 3) المؤشرات مصممة من أجل حالات الطوارئ لقياس صلاحية التغذية التكميلية على سبيل المثال، ولم تصمم من أجل

أزمات طويلة الأجل كما هو الحال في دارفور. ولم تؤد المساعدة المقدمة من **البرنامج** إلى خفض معدل الوفيات الأولي أو مستوى سوء التغذية الحاد العام، ولكنها ساعدت على منع ارتفاعهما بإزاء اتباع سبل بديلة للعيش دون المستوى الأمثل.

15- ويعتبر التقييم أن مؤشر استراتيجيات التكيف ونتائج استهلاك الغذاء الأسري – وكلاهما يستخدم في نظام رصد الأمن الغذائي في دارفور – مؤشران أفضل دلالة على النواتج الكلية لتدخلات **البرنامج** في دارفور. وأدى إدخال هذا النظام إلى تحسن لافت للنظر في رصد الأمن الغذائي في عام 2009، فقد أحل سلسلة من أربعة استقصاءات سنوية محل استقصاء واحد. وبيّن النظام أن سبل العيش توفر بصفة عامة مستوى كافيا من الأمن الغذائي في معظم المواقع التي رصدت في عام 2009. كما بيّن أن الأغذية المقدمة من **البرنامج** مثلت جزءا كبيرا من سبل العيش المتاحة للسكان المتلقين للمساعدة.

16- وكان من بين النواتج الإيجابية غير المقصودة تأثير المساعدة الغذائية على الأسواق المحلية. فقد تبين من بحث أجرته جامعة "تافتس" (Tufts University) في عام 2008 [3] على تأثير النزاع على التجارة أن الغذاء المقدم من **البرنامج** كان له أثر أكبر مما كان مقدرا من قبل على أسواق الحبوب الحضرية، بحيث أبقى تقريبا هذه الأسواق على قيد الحياة. ويبيع المستفيدون جزءا من المساعدة المقدمة من **البرنامج** لتمويل المصاريف الدراسية وغير ذلك من التكاليف، أو لأنهم يفضلون الأنواع المحلية. كما أن المستفيدين الذين يحملون عدة بطاقات للحصص يبيعون فوائضهم. وتمخضت هذه المبيعات عن تثبيت أسعار الأغذية في دارفور. وبذلك، فإن خطة الطوارئ تدعم على نحو غير مباشر إمكانية وصول المجموعات غير المستهدفة مثل الفقراء الحضريين إلى الأغذية.

مساهمة العملية في الوضع الإنساني العام والاستجابة

17- لا يمكن أن تكون هناك تنمية بدون سلام. وذلك هو الأمر المؤكد في حالة دارفور حيث يعني عدم التوصل إلى تسوية سياسية فعالة أن الأشخاص المشردين داخليا لا يرون أن العودة آمنة. وقد سمحت المساعدة المقدمة من **البرنامج** للسكان المتأثرين، ولا سيما الأشخاص المشردين داخليا، بتحاشي الأخذ باستراتيجيات لسبل العيش تنطوي على مخاطر أكبر من الاستراتيجية التي يستخدمونها حاليا.

18- وتعد عملية الطوارئ أضخم نشاط إنساني في دارفور، وهي تعطي **للبرنامج** دورا مركزيا في توفير إطار يستطيع الشركاء الإنسانيون الآخرون أن ينفذوا في نطاقه مبادرات تكميلية. غير أن الأطراف الأخرى لم تنفذ إلا عددا قليلا من البرامج، وبخاصة منذ طرد المنظمات غير الحكومية في مارس/آذار 2009.

العوامل المفسرة للنتائج

19- **الأمن**. فشل اتفاقية السلام في دارفور عامل آخر يسبب استمرار الحاجة إلى المساعدة. وقد ساء الأمن بالنسبة لموظفي المعونة كل سنة منذ 2004، وتخضع دارفور بأكملها تقريبا لقيود السفر التي تشترطها الأمم المتحدة. يضاف إلى القيود التي يفرضها الوضع الأمني ذاته أن القواعد الأمنية التي تقررها الأمم المتحدة تفرض مزيدا من القيود على الموظفين المحليين والدوليين. وينطبق خطر الاختطاف على الموظفين الدوليين بينما تعتمد المخاطر الأمنية بالنسبة للموظفين المحليين على أصولهم وعلى الجزء الذين يعملون فيه من دارفور. ويؤثر هذا الوضع على الطريقة التي يستطيع العمل بها موظفو **البرنامج**، وتوافر الجهات المتعاونة الشريكة ونوعيتها، وتكاليف التشغيل.

[3] Buchanan-Smith, M. and Fadul, A.A. 2008. *Adaptation and Devastation: The Impact of the Conflict on Trade and Markets in Darfur. Findings of a Scoping Study.* Medford, Massachusetts, Feinstein International Center, Tufts University

20- **أخطاء الإدراج والاستبعاد**. هناك نوعان من أخطاء الإدراج في قوائم التوزيع في دارفور: إدراج أشخاص ليسوا أعضاء في المجموعات السكانية المتأثرة؛ وإدراج أشخاص لا يحتاجون إلى مساعدة **البرنامج** لأن لديهم سبلا بديلة متينة للعيش،[4] ومن المعتقد أن القوائم تتضمن عددا لا بأس به من الأشخاص الذين سجلوا مرتين، أو الذين لا يحق لهم تلقي مساعدة غذائية. وقد بقيت القوائم الحالية دون تغيير منذ أواخر عام 2005؛[5] وهي باستثناء عدد قليل من الحالات لا تتضمن الوافدين الجدد أو الأطفال الذين ولدوا في أواخر عام 2005. بيد أن الشيوخ يعارضون بشدة إعادة التسجيل، وتعارض المجتمعات المحلية استهداف الأسر، على النحو المبين في الفقرة 4. وقد أجرى **البرنامج** عملية إعادة تسجيل واحدة في مخيم صغير في غرب دارفور، ولكن ذلك لم يحدث إلا بعد ترك المخيم دون غذاء لمدة ثلاثة أشهر. وكان ذلك أمرا ملائما تماما بالنظر إلى أن سجلات الحصص الحالية تمثل عقبة في وجه الاستهداف المناسب.

21- **الشراكات**. يخضع **البرنامج** لقيود نظرا لأن الجهات المتعاونة الشريكة محدودة العدد والقدرة. وبالنظر إلى الصغر النسبي لعدد المنظمات غير الحكومية العاملة في دارفور بالمقارنة مع الاحتياجات الإنسانية الكلية، فليس أمام **البرنامج** من خيارات كثيرة في انتقاء الشركاء. والتحديات التي ينطوي عليها العمل في دارفور تجعل من الصعب على الجهات المتعاونة الشريكة اجتذاب موظفين مؤهلين على النحو الملائم.

22- وفي مارس/آذار 2009 طردت الحكومة عدة جهات متعاونة شريكة تمثل حوالي نصف قدرة **البرنامج** الإجمالية من الجهات المتعاونة الشريكة. وما كان لعملية **البرنامج** في دارفور أن تتكيف مع طرد ذلك الجزء الكبير من قدرتها على التوزيع لو لم تكن برنامجا ناضجا تعلم واستوعب الدروس على مر السنين. وكان المخبرون الرئيسيون غير التابعين **للبرنامج** الذين أجريت مقابلات معهم ينظرون إلى **البرنامج** بعين الاحترام، ويغدقون الثناء على الطريقة التي أحسن بها معالجة عمليات الطرد.

23- وكان **البرنامج** قد بدأ قبل حدوث الطرد العمل على تحسين نظام المعلومات الإدارية – أي "نظام التشغيل للسودان" – بغية استخدام بيانات الرصد على نحو أفضل، ومعالجة قضايا شتى منها المشكلات المتعلقة بأداء الشركاء. وأدى تولي **البرنامج** للتوزيع المباشر إلى زيادة وعيه بمشكلات قدرات الشركاء، ووضع **البرنامج** مشروعا خاصا لدعم تنمية تلك القدرات.

24- وأثنت الجهات المتعاونة الشريكة عموما على **البرنامج** بوصفه شريكا جيدا، ولكنها قالت أيضا أنه تفاوض بحزم بشأن الاتفاقيات على المستوى الميداني، وأنها شعرت أن هذه الاتفاقيات تمثل تقاسما غير عادل للمخاطر المالية بين **البرنامج** وبين الجهات المتعاونة الشريكة معه.

25- **خارج نطاق التوزيع العام للأغذية**. كانت تجربة **البرنامج** لقسائم الطحن في شمال دارفور مبادرة ممتازة؛ فالقسائم أكثر فعالية من حيث التكاليف من بيع المستفيدين لجزء من أغذيتهم أو مقايضته لتسديد تكاليف الطحن.

26- كان **البرنامج** قد خطط للتوسع إلى حد كبير في الطرق الأخرى غير التوزيع العام للأغذية في عام 2009، ولكن حال الطرد بينه وبين تحقيق ذلك. وتولى التوزيع المباشر في مناطق لم يستطع أن يجد فيها شريكا لإدارة التوزيع بتكاليف معقولة. وكانت تكاليف الفرصة البديلة التي انطوى عليها التوزيع المباشر مرتفعة نظرا لأن الموظفين الذين يحتاجهم لم يكن لديهم الوقت الكافي لمتابعة المشروعات الجديدة التي تستخدم فيها طرق أخرى للتوزيع.

[4] سيتناول البحث الذي يزمع **البرنامج** إجراءه في 2010 الروابط بين سبل العيش والأمن الغذائي الأسري.
[5] المنظمة الدولية للهجرة، وليس **البرنامج**، هي المسؤولة عن قوائم التوزيع وتحديثها.

27- وكان الوضع الأمني متوترا جدا قبل حدوث الطرد، ولم يكن هناك إذن مجال لاستخدام طرق أخرى. وجرى التوسع في تقديم مساعدة خاصة لأضعف السكان عن طريق برنامج شامل للتغذية التكميلية، ولكن فرضت على ذلك قيود بسبب قصور القدرات. وبصفة عامة تحتاج الطرق الأخرى غير التوزيع العام للأغذية إلى قدرات إدارية أكبر، وعدد المستفيدين منها أقل بكثير من التوزيع العام للأغذية.

28- **الدروس المستفادة من التجربة**. استخلص برنامج دارفور عددا من الدروس من استثماره في البحوث. ومن الأمثلة الصغيرة على ذلك مشاورة للخبراء أجريت في فبراير/شباط 2009 حيث عقد موظفو **البرنامج** اجتماعا لمدة ثلاثة أيام مع أربعة من أكثر الخبراء الجامعيين دراية بشأن دارفور، وتبادلوا وجهات النظر عن الإنجازات التي من المعقول توقعها.

29- وأبرز التوزيع العام للأغذية مشكلات كان ينبغي اكتشافها بالرصد الروتيني، ولكن ذلك لم يحدث. وقد حدا ذلك **بالبرنامج** إلى استثمار مزيد من الموارد في الرصد بطرق من بينها إدخال "برنامج نظام التشغيل للسودان" الحاسوبي لدمج جميع المعلومات وتسهيل الرصد وزيادة فعاليته.

30- **مستوى التمويل وحسن توقيته**. اجتذب **البرنامج** 78 في المائة من الأموال اللازمة لخطة الطوارئ. وكانت الولايات المتحدة الأمريكية أكبر جهة مانحة، كما أنها قدمت الأموال في وقت مبكر. وبالنظر إلى الفترة اللازمة لحشد الموارد ونقل الأغذية إلى دارفور، فإن **البرنامج** يحتاج إلى الحصول على الأموال قبل بدء السنة بفترة كافية. وقدمت الولايات المتحدة الأمريكية أكثر من ثلثي تمويلها في الربع الثالث من سنة 2008، وتلقى **البرنامج** 63 في المائة من التمويل النهائي لخطة الطوارئ بحلول 1 يناير/كانون الثاني 2009، وهو إنجاز مهم إذا ما قورن مع نسبة 78 في المائة فقط (انظر الفقرة 12) من التمويل الذي أمكن الوصول إليها في نهاية السنة.

31- **التكاليف**. تكاليف العمل الإنساني في السودان مرتفعة، ولا سيما في دارفور. فتكاليف النقل المحلي، والتخزين والمناولة مرتفعة شأنها في ذلك شأن تكاليف الدعم المباشرة التي هي إلى حد بعيد تكاليف المحافظة على حضور **للبرنامج** والامتثال للقواعد الأمنية للأمم المتحدة. وعلى الرغم من التكاليف، يقدم "نظام رصد الأمن الغذائي في دارفور" أدلة جيدة على أنه لولا المساعدة المقدمة من **البرنامج** لحدثت أزمة غذائية في دارفور، وهو ما يعنى كفاءة العملية من حيث التكاليف.

التقييم الكلي والتوصيات

التقييم الكلي

32- **الأهمية والملاءمة**. كان البرنامج الذي نفذه برنامج الأغذية العالمي في دارفور مهما بالنسبة للسكان المتأثرين وملائما إلى حد كبير لاحتياجاتهم؛ وظل التوزيع العام للأغذية ملائما للظروف السائدة في عام 2009. غير أن هذا البرنامج يواجه انفصالا متزايدا بين الاحتياجات والمساعدات بسبب الحاجة إلى تحديث قوائم التوزيع وأخذ سبل العيش البديلة التي استحدثها السكان المتأثرون بعين الاعتبار. وينبغي أن يتطور هذا البرنامج، في الوضع الأمثل، نحو الأخذ بطرق الاستهداف الذاتي مثل الغذاء مقابل العمل، وتوجيه أغذية ملائمة للسياقات المجتمعية، وذلك لضمان مستويات عالية من الأهمية والملاءمة، ولكن هذا التحول ليس واقعيا. وبدلا من ذلك حاول **البرنامج** معالجة هذه المشكلات على الأجل القصير عن طريق تعديل الحصص الغذائية بحيث تعبر عن الاحتياجات الكلية دون إلحاق عواقب سلبية كبيرة بالتغذية أو الأمن الغذائي في عام 2009.

33- **الكفاءة**. كان الاعتماد على التوزيع العام للأغذية أمرا متبعا في الماضي لأنه لم يكن هناك أي خيار آخر في بداية العمل في الفترة 2004/2003. ويقتضي التوزيع العام للأغذية تكاليف تنفيذية كلية منخفضة للطن المتري الواحد ويتطلب من الجهات المتعاونة الشريكة مهارات أقل مما تتطلبه الطرق الأخرى. ومما يعيب التوزيع العام للأغذية أنه يفتقر للاستهداف، ولكن النطاق المتاح للأنشطة البرنامجية البديلة محدود.[6]

34- تعد عملية **البرنامج** في دارفور من أعلى العمليات تكلفة في العالم بسبب المشكلات اللوجستية وارتفاع تكاليف تطبيق المعايير الأمنية للأمم المتحدة. وفي عام 2009 أدخل **البرنامج** تدابير لتحقيق وفورات في التكاليف من أجل تخفيض التكلفة الكلية للطن المتري الواحد، وقسائم الطحن باعتبارها وسيلة أكثر كفاءة تمكن الأسر من تلبية تكاليف الطحن بطريقة أخرى غير بيع حصصها الغذائية.

35- كما أن **البرنامج** أجرى مفاوضات شاقة ونجح في خفض تكاليف المقاولين والجهات المتعاونة الشريكة. والشركاء لا يراعون الشفافية دائما فيما يتعلق بتكاليفهم الحقيقية، ولكن اضطلاع **البرنامج** بالتنفيذ المباشر أتاح له الاطلاع على صورة دقيقة لتلك التكاليف. غير أن المفاوضات الصارمة من أجل زيادة الكفاءة أثارت بالنسبة للشركاء المتعاونين أسئلة حول معنى الشراكة.

36- **الفعالية**. إذا قيست الأزمة الإنسانية في دارفور بالمؤشرات التقليدية لزيادة الوفيات أو سوء التغذية إلى حد بعيد، فقد انتهت منذ أواخر عام 2005. إلا أن استمرار النقص الكبير في الأغذية في دارفور من شأنه أن يؤدي بدون المساعدة المقدمة من **البرنامج** إلى عودة الأزمة الإنسانية. ويرجع هذا التباين الظاهري إلى مؤشرات المنظمة أكثر مما يرجع إلى فعالية هذا البرنامج الذي وصل إلى 95 في المائة من مستفيديه المستهدفين ووزع أكثر من 83 في المائة من كميته المستهدفة رغم أنه لم يحقق إلا 78 في المائة من التمويل المدرج في الميزانية.

37- **الاستدامة والترابط**. تحول الجهود المتواصلة التي يبذلها **البرنامج** والوكالات الإنسانية الأخرى دون تفاقم الأزمة السياسية في دارفور بحيث تفضي إلى معدلات مفرطة في الوفيات وسوء التغذية. وما زالت الزراعة – وهي القوة المحركة للاقتصاد في دارفور- تعمل بجزء يسير من مستواها قبل النزاع، وستستمر على هذا الحال إلى أن يشعر الأشخاص المشردون بأمان كاف لاستئناف سبل عيشهم السابقة. وحتى يحين ذلك ستكون هناك حاجة إلى استمرار المساعدة في دارفور.

38- **التقييم الكلي.** دارفور بيئة شديدة التعقيد. وقد بذل **البرنامج** جهدا مستمرا لتعميق فهمه للديناميات السائدة في دارفور واستفاد من آراء الخبراء الجامعيين في وضع برنامجه. وبصفة عامة انتهى فريق التقييم إلى أن **البرنامج** أبلى بلاء حسنا في دارفور في مواجهة ظروف شديدة الصعوبة.

التوصيات

39- **التوصية 1:** ينبغي للمكتب القطري **للبرنامج** في السودان أن يواصل التوزيع العام للأغذية في دارفور في سنة 2010.

[6] حتى لو كانت لدى الجهات المتعاونة الشريكة القدرة على تنفيذ برامج بديلة على نطاق واسع، فإن تلك الأنشطة ستكون محدودة لأن التوزيع العام للأغذية هو الوسيلة الوحيد لمعالجة النقص الكبير في الغذاء.

40- **التوصية 2:** بالنظر إلى العجز عن توجيه التوزيع العام للأغذية على نحو فعال داخل المجتمعات المحلية، فينبغي للمكتب القطري **للبرنامج** في السودان أن يواصل تخفيض حصة التوزيع العام للأغذية حتى تلبي كل طرق توزيع الأغذية مجتمعة الاحتياجات الكلية لكل مجتمع محلي من المساعدة الغذائية الخارجية.

41- **التوصية 3**: ينبغي للمكتب القطري **للبرنامج** في السودان توسيع نطاق نظام رصد الأمن الغذائي في دارفور بغية تزويد المديرين بمعلومات جيدة عن آثار تغيير الحصص الغذائية في المواقع المختلفة.

42- **التوصية 4:** ينبغي للمكتب القطري **للبرنامج** في السودان أن يتحول عن نهج تقديم حصة غذائية واحدة لجميع المستفيدين ضمن فئة ما إلى تخصيص مجموعة من الحصص لتلك الفئة في الموقع الواحد، بناء على معلومات الأمن الغذائي.

43- **التوصية 5:** ينبغي للمكتب القطري **للبرنامج** في السودان أن ينظر في إدخال حصة موجهة للحالات الضعيفة.

44- **التوصية 6:** ينبغي للمكتب القطري **للبرنامج** في السودان أن يواصل العمل مع المنظمة الدولية للهجرة من أجل ترشيد قوائم التوزيع، وينبغي أن يعلق التوزيع في المواقع التي يرفض فيها المجتمع المحلي قبول إعادة التوزيع.

45- **التوصية 7:** ينبغي **للبرنامج** أن يتحاشى التوزيع المباشر كلما كان ذلك ممكنا. وقد يقتضي ذلك تنمية قدرات الجهات المتعاونة الشريكة بالنسبة للمواقع التي لا يتوفر فيها أي شركاء توزيع يرتضيهم.

46- **التوصية 8:** ينبغي **للبرنامج** أن يضع آليات للتفاوض بشأن التكاليف مع الشركاء بغية جعلها أكثر ملاءمة لمفهوم الشراكة.

خريطة السودان

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.