

***Evaluación de la respuesta de la Oficina de Acción Humanitaria
de la AECID en Sudán***

1 de febrero - 20 de febrero de 2012

Informe de evaluación

Versión Final

Marzo de 2012

David Noguera Hancock

Xavier Bartrolí

Agradecimientos

El equipo de evaluación agradece todas las personas que han contribuido a la realización de esta evaluación, en particular las antenas de OTC en Sudán (Javier Fernández y Emma Pacios) y al personal de la embajada de España en Sudán, al personal de la FIIAPP, y todas las personas e instituciones que han aceptado entrevistarse con el equipo y dedicar tiempo para el cumplimiento de nuestros objetivos.

Agradecemos en especial el apoyo recibido por la Embajada de España en Sudán para la obtención de los visados de entrada en el país y de viaje al Este, el apoyo de OCHA para la organización de las entrevistas en Khartoum y el apoyo de ACNUR para la organización de la visita y entrevistas en East Sudan.

Nota sobre el uso del lenguaje

El equipo evaluador considera importante el uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres. Sin embargo, su utilización en lengua castellana plantea soluciones muy variadas, sobre las que los lingüistas aún no han conseguido un acuerdo. En este sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, se ha optado por utilizar el genérico “personas” o “población beneficiaria”. En ocasiones en el texto se podrá encontrar el clásico masculino genérico, considerando que todas las menciones en tal género representan siempre a todos, hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

Acrónimos

ACF: Action Contre la Faim

ACNUR : Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo

AH: Acción Humanitaria.

CE: Cooperación Española.

COR: Comisión de Refugiados.

FHC: Fondo Humanitario Común

CPA: Comprehensive Peace Agreement.

DFID: Department for International Development

DRC: Danish Refugee Council

ECHO: Humanitarian Aid and Civil Protection – European Commission

FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations

FIIAPP: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

GAM: Malnutrición Aguda Global.

GdS: Gobierno de Sudán.

HAC: Humanitarian Affairs Coordinator.

HC: Humanitarian Coordinator.

HCT: Humanitarian Country Team

ICRC: International Committee of the Red Cross.

IDP: Internal Displaced Population.

IO: Intermón Oxfam

IRC: International Rescue Committee

MAP: Marco de Asociación País

MSF: Médecins Sans Frontières.

M&E: Monitoring and Evaluation.

NN.UU.: Naciones Unidas.

OCHA: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

(I) ONG: (Internacional) Organización no Gubernamental.

OFDA: Office of the U.S Foreign Disaster Assistance

OMS: Organización Mundial de la Salud.

OTC: Oficina Técnica de Cooperación

PMA: Programa Mundial de Alimentos

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

SAF: Sudanese Armed Forces.

SAM: Malnutrición Aguda Severa.

SPLA: Sudanese Population Liberation Army.

SPLM-N: Sudanese Population Liberation Movement North.

UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees

UNICEF: United Nations Children's Fund

USAID: United States Agency International Development.

TPA: Three Protocol Areas.

TPI: Tribunal Penal Internacional.

UNDSS: United Nations Department of Safety and Security.

Tabla de contenidos

Agradecimientos.....	2
Nota sobre el uso del lenguaje.....	2
Acrónimos.....	3
Tabla de contenidos	5
1 Resumen Ejecutivo	7
2 Introducción	9
2.1 Finalidad y objetivos.....	9
2.2 Alcance	9
2.3 Metodología	10
2.4 Implementación de la evaluación.....	10
3 Introducción al contexto humanitario en el que se tomaron las decisiones de la OAH.....	11
3.1 Breve introducción al contexto general del país	11
3.2 Situación Humanitaria en 2011	13
3.2.1 Darfur.....	13
3.2.2 Three Protocol Areas	14
3.2.3 East Sudan	15
3.2.4 Proceso de Retorno de los “Southerners”	16
3.2.5 Nutrición.....	17
3.2.6 Otros escenarios.....	17
3.3 Elementos transversales.....	20
4 Respuesta de la comunidad humanitaria	20
4.1 Planificación estratégica común.....	20
4.1.1 El Sudan UN and partners Work Plan	20
4.1.2 Rol del GdS en la respuesta humanitaria.....	21
4.2 Descripción de la respuesta humanitaria	21
4.2.1 Organización y coordinación de la respuesta	21
4.2.2 Financiación de la respuesta	23
5 Respuesta de la OAH	25
5.1 Proceso de planificación estratégica	25
5.1.1 Seguimiento del contexto y de las necesidades humanitarias por parte de la antena OTC y de la OAH.....	25
5.1.2 Proceso de planificación estratégica de la acción humanitaria.....	25
5.2 Estructura de gestión de la acción humanitaria de la AECID.....	26
5.2.1 Estructura de gestión.....	26
5.2.2 Seguimiento de los proyectos realizado por la antena AH.....	27
5.3 Instrumentos y procesos de decisiones.....	28

5.3.1	Pertinencia / adaptación de los instrumentos a los objetivos.....	29
5.4	Análisis de los programas/decisiones tomadas por la OAH	30
5.4.1	Análisis del programa	30
5.4.2	Análisis de las intervenciones	32
5.4.3	Enfoque VARD	34
6	Conclusiones.....	36
6.1	Relativas al contexto y elementos transversales.....	36
6.2	Relativas a los Instrumentos y al programa.....	36
6.3	Relativas a la OAH/AECID y procesos internos:	37
7	Recomendaciones	38
7.1	Relativas al contexto y elementos transversales:.....	38
7.2	Relativas a los Instrumentos y el programa:	39
7.3	Relativas a la AECID, procesos internos y aspectos transversales.....	42
8	Diagnóstico de la situación humanitaria en el contexto	43
8.1	Escenarios/perspectivas de evolución del contexto en 2012.....	43
8.1.1	Darfur.....	43
8.1.2	Three Protocol Areas	44
8.1.3	East Sudan	45
8.1.4	Proceso de Retorno de “Shoutherners” en Sudán	45
8.1.5	Nutrición	46
8.1.6	IDPs en Khartoum	47
8.1.1	Otros escenarios.....	47
8.2	Retos humanitarios: elementos de accesibilidad, seguridad y otras consideraciones con impacto operativo	48
8.2.1	Un contexto altamente politizado.....	48
8.2.2	Crisis económica, política y social.....	48
8.2.3	El Acceso/Espacio Humanitario en Sudán del Norte	49
8.2.4	La “Sudanización” de la Ayuda Humanitaria	49
8.2.5	Seguridad en las intervenciones humanitarias.....	50
9	Mapeo de actores humanitarios de interés para la OAH	51
9.1	Actores con presencia	51
9.2	Características de los principales tipos de actores	52
	Anexo 1: Términos de Referencia de la evaluación (borrador).....	53
	Anexo 2: Bibliografía	61
	Anexo 3: Informe de misión	64

1 Resumen Ejecutivo

El presente informe es el producto final de la Evaluación de la respuesta humanitaria de la OAH de la AECID en Sudán. Dicha evaluación se enmarca en una programación de evaluaciones de respuestas de la OAH en 4 países: Sudán, Etiopía, Territorios Palestinos Ocupados y Campamentos Saharauis en Argelia, cubriendo el periodo Enero-Diciembre 2011. En el caso específico de Sudán los objetos de análisis específicos han sido:

1. **Los procesos y criterios de toma de decisiones** que han llevado a la OAH (en coordinación con la antena de la OTC en Khartoum) a financiar las intervenciones que conforman el programa de intervención humanitaria de la AECID en el país. Así mismo, también se valorará el proceso de seguimiento de las intervenciones apoyadas, el nivel de participación/implicación de la OAH/OTC en los procesos y la coordinación con otros donantes.
2. **La idoneidad de las propuestas/intervenciones apoyadas**, valorando su adecuación a las necesidades humanitarias identificadas en Sudán.
3. **El contexto y las agencias operativas presentes:**
 - Diagnóstico de tendencias del contexto para 2012.
 - Mapeo de actores relevantes y con los que la OAH podría colaborar próximamente.

La fase de terreno duró 20 días, del 1 al 20 de febrero de 2012. Durante este periodo, se trabajó con el personal de la OTC, se entrevistaron a un total de 58 personas de diferentes Agencias y Organizaciones (agencias de Naciones Unidas, ONGs internacionales y nacionales, gobierno de Sudán), y se realizó una visita a terreno (Kassala) en East Sudan.

La misión discurrió con algunas incidencias a mencionar: retraso de una semana en la salida debido a dificultades en la obtención del visado, variación del vuelo de salida debido a inclemencias climatológicas en Europa y la decisión de cancelar la visita a Darfur.

CONTEXTO EVALUADO

19 años de **guerra civil** entre el norte, predominantemente árabe y musulmán, con el que actualmente es el país más joven de África, Sudán del Sur, han condicionado de una forma muy marcada la evolución del país. Este conflicto acabó oficialmente en el 2005, con un acuerdo de paz (CPA) que obligaba a la celebración de un referéndum, finalmente celebrado en enero de 2011 y que tuvo como resultado una abultada victoria de la opción de la separación de los dos países. Sudán del Sur se convirtió en un país independiente en Julio de 2011¹.

Durante 2011 han sido de nuevo las tensiones y conflictos entre el norte y el sur las que han vuelto a convertir a Sudán en el centro de la atención de la comunidad humanitaria. Los episodios de violencia entre el ejército de Sudán (SAF) y el SPLM-N (facciones rebeldes históricamente relacionadas con el SPLA) han tenido lugar en lo que se ha dado en denominar las “tres áreas” – **Abyei, Kordofan Sur y Blue Nile**-, generando nuevos desplazamientos de población.

A esta nueva situación de conflicto hay que añadir la situación en **Darfur**. Pese a que se firmó un tratado de paz en 2011 entre el Gobierno de Sudán y una de las principales facciones rebeldes (Liberation and Justice Movement, LJM), las acciones armadas persisten, y siguen existiendo aproximadamente 1,9 millones de personas desplazadas presentando diferentes grados de necesidad.

Finalmente también cabe mencionar la presencia de 153.000 refugiados en el este del país (provenientes mayoritariamente de Eritrea) y la situación de aproximadamente 500.000 ciudadanos originarios de Sudán del Sur que habitan en el Norte y a los que el gobierno de Khartoum dio de plazo hasta inicios de abril para retornar a Sudán del Sur.

¹ A pesar de estar incluido en los acuerdos de paz, a día de hoy todavía no se han delimitado de forma precisa zonas de la frontera entre ambos países, aspecto que resulta una fuente de conflicto.

PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL PRESENTE INFORME

El presente informe concluye que, con la evolución negativa de los últimos meses, Sudán persiste como uno de los contextos más relevantes y complejos en lo que se refiere a Acción Humanitaria. El acceso/espacio humanitario sigue en recesión siendo, junto al proceso de “Sudanización” de la respuesta, la politización de la acción humanitaria por parte de los donantes y el contexto de inseguridad en determinadas áreas los principales retos para la respuesta humanitaria.

El conjunto de la respuesta y programa apoyado por la OAH se considera pertinente tanto a nivel geográfico como sectorial, aunque existe un déficit evidente tanto a nivel de planificación como de definición de posiciones ante los principales temas clave por parte de España como donante. El grueso del programa se concentra en agencias de NN.UU. y el FCH, echándose en falta la colaboración con ONG de marcado perfil humanitario. En relación al FCH, éste se valora como un instrumento pertinente pero con un amplio margen de mejora, especialmente en lo relativo a la gestión de fondos, costes indirectos y seguimiento&evaluación del mismo. En términos de rendición de cuentas, ésta es muy débil debido en gran parte al déficit en este sentido por parte de los socios financiados, especialmente agencias de NN.UU.. Finalmente se valora positivamente la presencia de personal de la OAH/AECID en terreno y su alto nivel de participación activa en los distintos foros de coordinación aunque se considera que, igual que con el personal en sede, adolece de falta de *background* humanitario sólido lo que, junto con la falta de posicionamiento previo ya mencionado, no ha permitido plasmar a nivel de terreno el posicionamiento de España frente a los elementos clave de la respuesta humanitaria.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES DEL PRESENTE INFORME

El mantenimiento de la respuesta humanitaria de la OAH y de la presencia de un representante de la AECID con claro perfil humanitario en el terreno son altamente recomendadas para un futuro próximo. Una respuesta humanitaria eficaz y de calidad para por una definición clara por parte de la OAH respecto a los principales temas transversales que condicionan la respuesta humanitaria en el país así como la planificación estratégica de la respuesta que permitan mantener el nivel de participación en los distintos foros de coordinación pero aumentando el nivel de participación y posicionamiento, y poder tener una actitud proactiva ante posibles nuevos focos humanitarios que puedan surgir. En este sentido también es recomendable la inclusión del enfoque VARD en la planificación estratégica, incorporando a las Unidades Geográficas en planificación de una respuesta global en la que coexistan tanto intervenciones AH como de desarrollo.

En relación al programa se recomienda priorizar una agenda que signifique una presencia en las crisis y sectores preferenciales en oposición a un modelo de concentración (más visible). Así mismo también se recomienda priorizar el componente de acceso a la tipología de intervención. Con los limitantes de acceso, el posicionamiento AH vs desarrollo se considera secundario, abogando por intervenciones mixtas/combinadas, que coexistan en el tiempo y permitan las ONGs posicionarse en zonas clave.

En relación a los instrumentos y socios en la respuesta, se recomienda la búsqueda de compromisos estratégicos con actores claves y en particular con ONG con marcado perfil humanitario, ya sea a través de Convenios Humanitarios o de Subvenciones de Estado.

Finalmente se recomienda aumentar el grado de exigencia respecto a la rendición de cuentas por parte de los socios financiados, en especial las agencias de NN.UU. (tanto a nivel directo como a través del FCH). Este aumento del grado de exigencia repercutirá en una mayor calidad de la respuesta, y deberá ir de la mano de un aumento de rendición de cuentas de la propia OAH.

En relación al **diagnóstico de tendencias para el 2012** el informe refleja la previsión de un cierto status quo de la situación en Darfur y de un probable empeoramiento de la situación en Kordofán Sur, mientras que la situación de la población refugiada en el este, el proceso de retorno de población originaria del sur y el problema de la desnutrición seguirán siendo elementos presentes y susceptibles de atención. La Sudanización de la respuesta, la crisis económica y social, los problemas de acceso humanitario y un contexto altamente politizado son los principales retos a los que la respuesta humanitaria deberá hacer frente.

El **mapeo** de posibles actores relevantes hace una breve valoración de los socios actuales y destaca posibles socios para un futuro próximo.

2 Introducción

Los apartados del punto 1 descritos a continuación están desarrollados más detalladamente en el informe de pre misión elaborado por el equipo evaluador previamente al desplazamiento a Sudán. Se incluye aquí una versión resumida de la información expuesta en dicho informe.

2.1 Finalidad y objetivos

Esta evaluación entra en una programación de evaluaciones de respuestas de la OAH en 4 países donde se concentra una parte importante de la aportación económica de la OAH. Además, las 4 evaluaciones darán lugar a la redacción de un informe de síntesis de las tendencias convergentes en las 4 respuestas evaluadas.

Las 4 evaluaciones tienen como objetivo, según los TdR insertados en anexo 1 (versión borrador), *mejorar a futuro las respuestas de la OAH, en términos de pertinencia, eficiencia, eficacia y transparencia*. Incluyen 3 pilares distintos de trabajo:

- la evaluación propia de las respuestas de la OAH, que permitirá sacar lecciones del pasado reciente en términos de procesos de toma de decisión, de pertinencia de las respuestas con el mandato humanitario y en la medida de lo posible, por las limitaciones del ejercicio evaluativo, la eficacia/ eficiencia de las propuestas de proyectos financiados en 2011;
- la realización de diagnósticos de los contextos evaluados, destinados a proveer a la OAH elementos que le permitirán tomar decisiones más relevantes a corto y eventualmente medio plazo;
- la realización de mapeos de actores presentes, con el objetivo de identificar el valor añadido ofrecido por los distintos tipos de actores relevantes en cada contexto.

En el caso específico de Sudán los **objetos de análisis específicos** son:

1. **Los procesos y criterios de toma de decisiones** que han llevado a la OAH (en coordinación con la antena de la OTC en Khartoum) a financiar las intervenciones que conforman el programa de intervención humanitaria de la AECID en el país. Así mismo, también se valorará el proceso de seguimiento de las intervenciones apoyadas, el nivel de participación/implicación de la OAH/OTC en los procesos y la coordinación con otros donantes.

2. **La idoneidad de las propuestas/intervenciones apoyadas**, valorando su adecuación a las necesidades humanitarias identificadas en Sudán.

3. **El contexto y las agencias operativas presentes:**

- Diagnóstico de tendencias del contexto para 2012.
- Mapeo de actores relevantes y con los que la OAH podría colaborar próximamente.

2.2 Alcance

El alcance temporal de evaluación se centra en el periodo Enero-Diciembre 2011.

A pesar de que la evaluación en Sudán del Norte cubre la respuesta de la OAH en todo el territorio, la situación actual de seguridad y de restricción del espacio humanitario impide el acceso a los Estados de Kordofan Sur y Blue Nile. El acceso a Darfur es también limitado y consideraciones de seguridad y de agenda finalmente desaconsejaron la visita. Con el fin de paliar esta limitación, se han realizado entrevistas en Khartoum con representantes de organizaciones trabajando dichas áreas.

Tratándose de una evaluación de los procesos de decisión de la AECID, en la cual se incluye un análisis limitado de los proyectos financiados, la evaluación de dichos proyectos se ha centrado en la valoración de las propuestas sometidas por los socios, particularmente en términos de pertinencia de sus objetivos con las necesidades identificadas, de la adecuación de los medios propuestos con los objetivos y resultados esperados y en la valoración de los niveles de ejecución y de los sistemas de rendición de cuentas previstos. Por lo que respecta a la contribución al FHC se ha valorado el funcionamiento general de dicho fondo, sin entrar en el detalle de las intervenciones financiadas por el mismo.

2.3 Metodología

La evaluación se ha desarrollado en 4 fases distintas (preparación, estudio de gabinete, terreno y redacción de informe).

Las principales técnicas y herramientas de recolección y análisis de información utilizadas han sido:

- la recopilación de documentación (ver anexo 2: bibliografía);
- las entrevistas con informantes claves, buscando la mayor heterogeneidad y representatividad posible (ver anexo 3: informe de misión que incluye la lista de las personas entrevistadas);
- la visita a terreno (East Sudan), con el objetivo de profundizar en el conocimiento de la situación humanitaria en dicha región y de los resultados conseguidos en una de las intervenciones financiadas por la OAH (ACNUR);
- el taller de restitución de los resultados preliminares de la evaluación a las antenas humanitaria y de desarrollo de la OTC, y posteriormente a la OAH.

La metodología diseñada por el equipo evaluador y común a las 4 evaluaciones incluye enfoques transversales destinados a asegurar la mayor fiabilidad posible de la información presentada y un proceso lógico de formulación de conclusiones y recomendaciones.

El control de calidad incluye un proceso interno, que prevé la revisión de los productos de cada evaluación por parte de los miembros del equipo evaluador no implicados en dicha evaluación, y un proceso externo con la revisión de los productos y la entrega de comentarios por parte de la OAH.

2.4 Implementación de la evaluación

La evaluación en terreno duró 20 días, del 1 al 20 de febrero de 2012. Durante este periodo, se trabajó con el personal de la OTC, se entrevistaron a un total de 58 personas de diferentes Agencias y Organizaciones (agencias de Naciones Unidas, ONGs internacionales y nacionales, gobierno de Sudán), y se realizó una visita a terreno (Kassala) en East Sudan.

La misión discurrió con algunas incidencias a mencionar: retraso de una semana en la salida debido a dificultades en la obtención del visado, variación del vuelo de salida debido a inclemencias climatológicas en Europa y la decisión de cancelar la visita a Darfur.

Los detalles de la implementación de la evaluación se describen de una forma más exhaustiva en el Informe de Misión (Anexo 3).

3 Introducción al contexto humanitario en el que se tomaron las decisiones de la OAH

3.1 Breve introducción al contexto general del país

La República del Sudán está situada en el noroeste de África y era, antes de su partición el pasado mes de julio, el país más grande de África –ahora es el tercero-, y tiene frontera con 7 países. Su capital es Khartoum, donde confluyen el Nilo Blanco y Azul, los ríos principales del país que atraviesan partes extensas de su territorio.

Con una población actual de aproximadamente 22 millones de personas (44 millones antes de la partición), la región de Khartoum concentra entre 6-7 millones de habitantes. Sudán es oficialmente una República Federal Democrática, aunque las últimas elecciones celebradas en 2010 se vieron envueltas en múltiples acusaciones de falta de transparencia y libertades democráticas. Sudán sigue siendo uno de los países con niveles de corrupción más altos².

Índice de Desarrollo Humano	Posición	
Salud	Esperanza de vida al nacer (años)	61.5
Educación	Índice de educación (años esperados y promedio de instrucción)	0.247
Ingresos	Ingreso nacional bruto (INB) per cápita (Constant 2005 internacional \$)	1,894
Desigualdad	Índice de Desarrollo Humano, ajustado por la igualdad	n.d.
Pobreza	Índice de pobreza multidimensional (%)	n.d.
Género	Índice de desigualdad de género	0.611
Sostenibilidad	Ahorro neto ajustado (% del INB)	-7.1
Demografía	Población, total considerando ambos sexos (en miles)	44,632.4

Figura 1: tabla con los principales indicadores del Índice de Desarrollo Humano. PNUD 2011.

19 años de **guerra civil** entre el norte, predominantemente árabe y musulmán, con el que actualmente es el país más joven de África, Sudán del Sur, han condicionado de una forma muy marcada la evolución del país. Este conflicto acabó oficialmente en el 2005, con un acuerdo de paz (CPA) que obligaba a la celebración de un referéndum, finalmente celebrado en enero de 2011 y que tuvo como resultado una abultada victoria de la opción de la separación de los dos países. Sudán del Sur se convirtió en un país independiente en julio de 2011³.

Pero en el 2011 han sido de nuevo las tensiones y conflictos entre el norte y el sur las que han vuelto a convertir a Sudán en el centro de la atención de la comunidad humanitaria. Los episodios de violencia entre el ejército de Sudán (SAF) y el SPLM-N (facciones rebeldes históricamente relacionadas con el SPLA) han tenido lugar en lo que se ha dado en denominar las “tres áreas” – **Abyei, Kordofan Sur y Blue Nile**-. Estas tres áreas están pendientes aun que se delimiten y se acepten sus límites geográficos por parte de los dos países y se puedan realizar consultas a su población (en Abyei) para su decidir si finalmente se integran en el Sudán del Norte o del Sur.

Las hostilidades empezaron en el mes de Mayo de 2011 en Abyei, para posteriormente trasladarse a Kordofan Sur –donde los combates tuvieron mayor intensidad y ocasionaron más muertos y desplazados- y posteriormente a Blue Nile. Se estima que aproximadamente 300.000 personas han sido desplazadas y 1M de personas afectadas por los combates, datos todos estimados debido al limitado acceso humanitario en la zona.

² Transparency Internacional otorga a Sudán la posición 177 de un total de 182 en su Índice de Corrupción Informe Anual de 2011, en la categoría de altamente corrupto.

³ A pesar de estar incluido en los acuerdos de paz, a día de hoy todavía no se han delimitado de forma precisa zonas de la frontera entre ambos países, aspecto que resulta una fuente de conflicto.

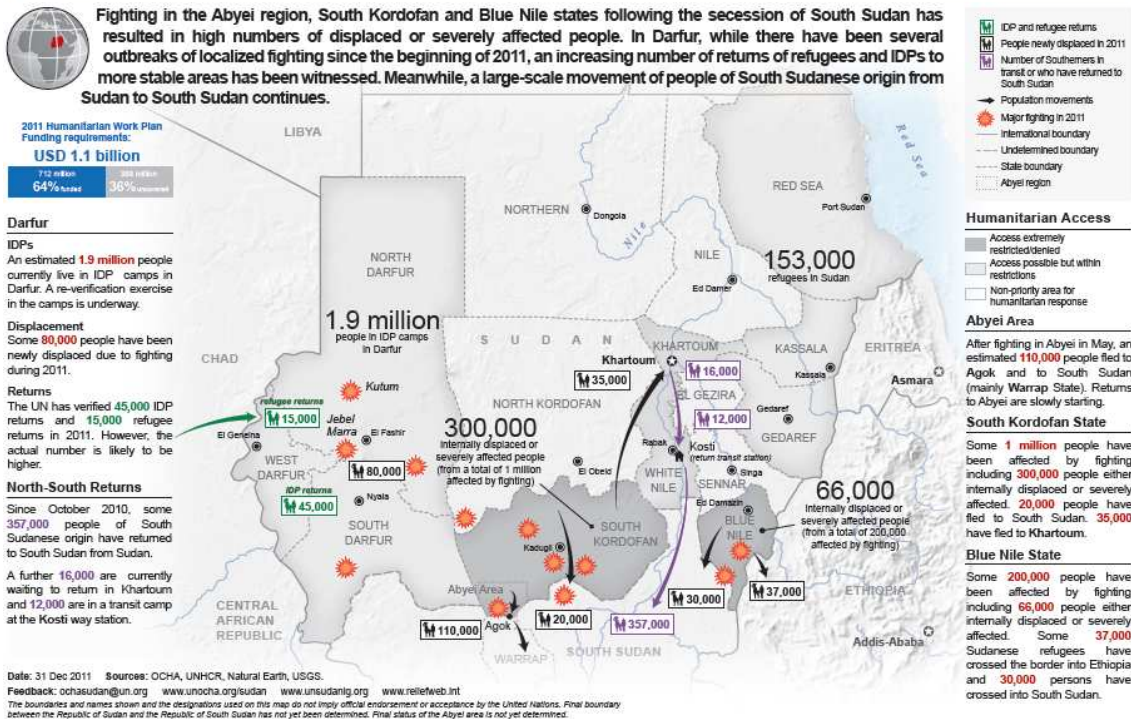


Figura 2: Humanitarian Snapshot. OCHA Diciembre 2011.

Otro grave problema, consecuencia del conflicto y de los acuerdos de paz, afecta a un colectivo de población que diferentes fuentes sitúan entre 500.000 y 700.000 personas: la situación de ciudadanos originarios de Sudán del Sur que habitan en el Norte. Después de la proclamación de la independencia el gobierno de Sudán definió un plazo de 9 meses para el retorno de este colectivo al Sur, y finalizado este periodo esta población quedará indocumentada y apátrida de facto. El proceso está resultando extremadamente complejo y costoso, en términos políticos y económicos pero sobre todo humanos. Existen campos de desplazados (el principal, en Kosti, acoge alrededor de 15.000 personas), pero la mayoría sigue viviendo entre la población local, con riesgo de sufrir abusos y quedar en una situación de indefensión a todos los niveles.

En el 2003 se inició otro conflicto interno con la rebelión en **Darfur**. Esta confrontación, que ha evolucionado en términos de intensidad y de los actores implicados y que ha mostrado un nuevo agravamiento durante 2011, ha generado, entre otras graves consecuencias humanitarias, alrededor de 2,5 millones de desplazados. Pese a que se firmó un tratado de paz en 2011 entre el Gobierno de Sudán y una de las principales facciones rebeldes (Liberation and Justice Movement, LJM), las acciones armadas persisten. Acusaciones de genocidio relativas al conflicto de Darfur llevaron al Tribunal Penal Internacional a emitir una orden de arresto internacional contra el Presidente de la República, Omar al Bashir, acusado de crímenes de guerra y contra la humanidad.

En definitiva, Sudán mantiene múltiples focos activos de conflicto que condicionan de una forma muy severa el desarrollo del país y de su población. Esto, vinculado a las históricas carencias estructurales de recursos, y sobre todo por la acuciante crisis económica que padece el país que ocasiona graves consecuencias en términos de servicios básicos y agravamiento de los problemas estructurales, convierten a Sudán en uno de los contextos con mayores necesidades así como uno de los países receptores de mayor volumen de ayuda humanitaria.

Sudan (Darfur)	JEM, SLM/A-AW, LJM, SLRF, SLA-Unity, SLA-Juba, SLA-BA, URF vs. government, Janjaweed, SLM/A-MM	regional predominance, resources	2003	↗	5
Sudan (Eastern Front)*	Eastern Front vs. government	autonomy, resources	2005	•	1
Sudan (LRA - SPLM/A)	LRA vs. SPLM/A	regional predominance	1994	•	3
Sudan (SPLM/A / South Sudan)	GoSS vs. government of Sudan in Khartoum	territory, secession, resources	1955	•	3
Sudan (various ethnic groups)*	Murie vs. Lou-Nuer vs. Jikany-Nuer vs. Dinka-Bor vs. Mundari vs. Anyuak	regional predominance	2008	↘	3
Sudan - Uganda*	Sudan vs. Uganda	territory, international power, other	1994	•	1

Figura 3: Conflictos activos en Sudán. Escala de 1 a 5 (5: conflicto activo/intenso 1: conflicto no activo). Heidelberg Conflict Barometer 2010 (el informe de 2011 no está disponible, por lo que no aparecen los combates en las TPAs).

3.2 Situación Humanitaria en 2011

Categorizada según las zonas geográficas afectadas.

3.2.1 Darfur

Con una crisis que estalló en el 2003, la población de desplazados en Darfur se eleva a finales de 2011 a 1.9 millones de desplazados, 80.000 nuevos en 2011 debido a focos de conflicto que siguen activos⁴, sobre todo en Darfur Norte y Sur.

A pesar del avance que supone el Acuerdo de Paz de Doha, la no aceptación/participación en el proceso por parte de algunos de los actores principales en el conflicto, y las dudas que planean sobre la disponibilidad de los fondos y la concreción del plan, hacen que la situación actual siga pudiéndose calificar de crisis humanitaria y de una enorme magnitud. La situación no es comparable en términos de intensidad con la situación del 2003 y 2004, pero con combates activos, las cifras de desplazados y los indicadores humanitarios dibujan una crisis de gran magnitud.

El problema de acceso por parte de las organizaciones continúa siendo un problema mayor, sobre todo en zonas en poder de las facciones rebeldes. Esta falta de acceso orbita alrededor de dos ejes. Por un lado, las trabas administrativas y la denegación de permisos por parte de las autoridades centrales, que pese a que se justifican en parte por la situación de seguridad no pueden esconder del todo una marcada voluntad política de alejar a los actores humanitarios de las zonas de conflicto –patrón que se repite en las TPA-. Por otro lado, existe una situación real de inseguridad en algunas zonas de la región.

En este sentido se han reportado múltiples incidentes graves de seguridad, que incluyen por ejemplo el asesinato de 14 peacekeepers, rapto de expatriados así como el robo violento de vehículos y material humanitario. Estos incidentes han tenido consecuencias muy severas en lo que se refiere a la capacidad de las organizaciones para trabajar en la región. También es cierto que las causas de gran parte de la inseguridad seguramente tengan una agenda política como causa principal que se debe interpretar como un elemento más del conflicto, y así mismo constituyen un fiel reflejo de lo alejado que sigue Darfur de ser una zona estable.

De las más de 680 muertes violentas reportadas en Darfur el 2011, aproximadamente el 50% son consecuencia directa del conflicto. 220 se atribuyen al banditismo y la criminalidad, mientras 95 son causadas por violencia inter tribal, principalmente en Sur Darfur⁵.

De todos modos también hay ciertos progresos en lo que se refiere a la estabilización de la zona. Principalmente en West Darfur –las relaciones de frontera con Chad han mejorado sustancialmente- la intensidad de los episodios ha sido significativamente menor comparativamente a otros años, por lo que se están desarrollando y planificando actividades de recuperación temprana/desarrollo paralelas a la acción humanitaria.

⁴ OCHA: Sudan: Humanitarian Snapshot (15 Diciembre 2011).

⁵ Fuente: UN Work Plan 2012.

Otro elemento sustancial es el hecho que con una población de desplazados de alrededor de 2 millones, la mayoría de ellos viviendo en campos de refugiados, las formas de vida en Darfur y particularmente para esta población se han modificado de una forma sustancial y probablemente irreversible. Aunque el retorno voluntario a sus zonas de origen se presenta como el escenario ideal, esto sólo ha ocurrido para unas 60.000 personas (15.000 refugiados y 45.000 desplazados). Esto es debido principalmente a que las condiciones para el retorno aun no se han conseguido. Por un lado se debe no sólo garantizar la seguridad sino también restituir un sistema legal y de seguridad que garantice la integridad de las personas y las propiedades y acabe con la impunidad reinante. Por otro, la inexistencia de servicios básicos en las zonas de origen también constituye un freno a la potencial voluntad de retornar. En algunas zonas, donde el conflicto sigue activo o los pueblos y tierras han sido arrebatados y colonizados por otro colectivo o tribu, el retorno es simplemente utópico en estos momentos. Todos estos elementos ocasionan que un colectivo enorme de personas que viven en campos de desplazados en la periferia de las ciudades, y que ahora son urbanas, vivan exclusiva o parcialmente de la ayuda humanitaria (en muchos casos mercantilizada). Un nuevo enfoque, con una mira más a medio y largo plazo, que combine la solución de los problemas agudos con propuestas para mejorar las condiciones a medio y largo plazo se presentan absolutamente pertinentes y necesarios dado el contexto actual.

Darfur sigue siendo una crisis humanitaria en sus zonas invisibles. Los indicadores en las zonas accesibles no superan criterios de emergencia –exceptuando la malnutrición–, con cifras de mortalidad por debajo de los umbrales de crisis humanitaria.

Uno de los riesgos principales a los que está expuesto este contexto es por un lado la fatiga de los donantes –8 años de crisis de gran magnitud, y sin visos de resolución definitiva– a lo que se debe añadir una pérdida progresiva de ONGIs presentes en la zona. La reducción de actores se debe, por un lado, a los repetidos procesos de expulsión de ONGIs ordenados por el GdS, y por otro, a las dificultades del contexto, que han retirado a organizaciones o a los donantes que las apoyaban.

Por otro lado Darfur “compite” con otras crisis visibles en Sudán. Particularmente en 2011, los combates en las TPA han generado un nivel de visibilidad mucho mayor que Darfur, con la consecuente atención de donantes y organizaciones, que tienden a invertir recursos en escenarios con más “momentum” mediático.

3.2.2 Three Protocol Areas

El conflicto en las TPA, particularmente severo en Kordofán, es la consecuencia más visible de la inestabilidad del proceso de separación de Sudán del Sur.

Las hostilidades se iniciaron en Mayo en Abyei, ocasionando un flujo de 110.000 desplazados y dejando la ciudad prácticamente vacía. Pero los combates más importantes comenzaron en Junio en South Kordofan, con 300.000 personas desplazándose y alejándose de los enfrentamientos. En Septiembre, en Blue Nile, también se registraron intensos combates entre SAF y SPLM-N, ocasionando que más de 60.000 sudaneses buscaran refugio en la vecina Etiopía. De los tres focos, es el conflicto en Kordofán el que sigue activo y el que presenta una actividad militar más intensa, que ha ocasionado el desplazamiento de hasta 300.000 personas. Se prevé que el conflicto mantendrá un nivel de actividad alto hasta, al menos, el mes de Junio (inicio de la estación de lluvias y consecuente disminución de las hostilidades).

La raíz del problema se encuentra en el proceso de división entre Sudán Norte y Sur, debido a las incertidumbres que persisten sobre la delimitación de fronteras así como por la presencia de grupos de población/tribus históricamente alineadas con el Sur que han visto como la división los dejaba en Sudán del Norte.

El acceso para las Agencias y ONGIs es extremadamente limitado, y esencialmente se reduce a zonas controladas por el gobierno y para ONGs nacionales. Es posible que se permita el despliegue de los jefes de Agencia de NN.UU. en la capital, pero nadie espera que se permitan movimientos más allá de Kadugli. Las zonas controladas por el SPLN-N no son ni serán accesibles. Esto ha hecho que se pongan encima de la mesa incluso opciones tan drásticas como potenciales operaciones interfronterizas (*cross-border*).

A las barreras impuestas por las autoridades, se deben añadir los propios limitantes del contexto. UNSS ha establecido también limitaciones al personal de NN.UU..

THREE PROTOCOL AREAS

Conflict and displacement locations map (14 November 2011)

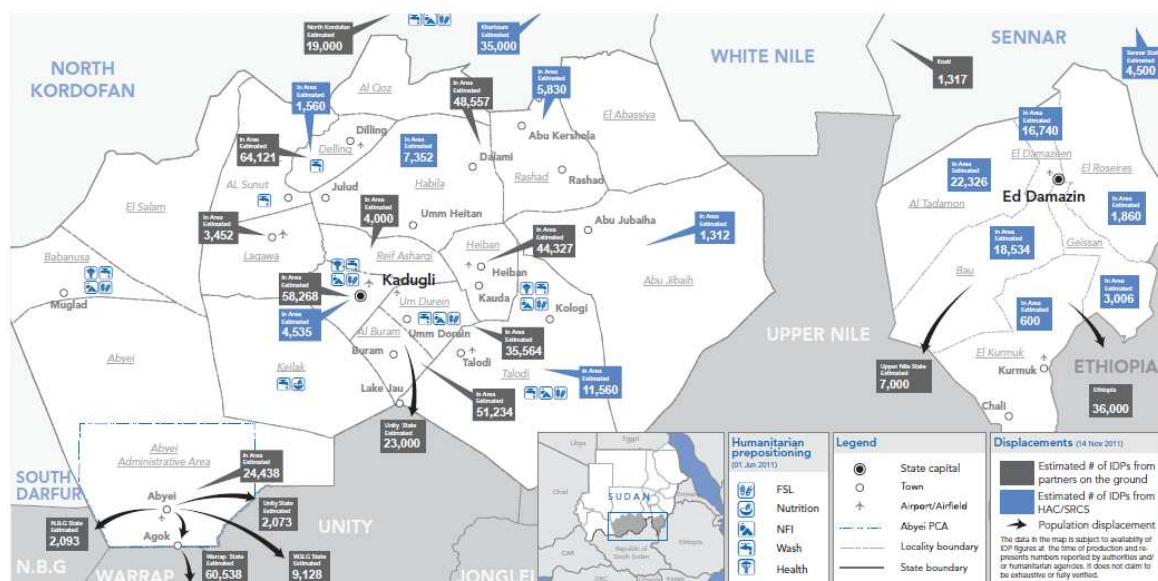


Figura 4: Mapa de conflicto y desplazamiento en las TPAs. Noviembre de 2011. Fuente: UN Work Plan 2012.

Las consecuencias humanitarias de este conflicto, aunque no se dispone de información directa por el problema referido anteriormente, se estiman como muy graves, e incluyen escenarios de desplazamiento interno, refugiados cruzando al Sur, altos niveles de malnutrición, heridos, SGBV, etc.

A las consecuencias directas del conflicto se añade la mala cosecha en 2011, que se estima en un 30% de lo normal, y el hecho que en esta estación sólo se haya podido plantar un tercio de la superficie cultivable debido a los combates, hace que se espere que la situación nutricional pueda convertirse en catastrófica si no se permite la llegada de la asistencia necesaria.

Este contexto ha puesto de nuevo encima de la mesa la cuestión del posicionamiento de los donantes en relación al acceso, la problemática humanitaria principal en el país, y se están contemplando todas las opciones incluso la reducción/cancelación de los fondos si no se obtienen progresos sustanciales en este sentido.

3.2.3 East Sudan

En 2006 se firmó el acuerdo de paz entre el Gobierno de Sudán y el Frente del Este, una coalición de grupos armados, apoyados por Eritrea, que se alzaron en armas reclamando mayor autonomía, como respuesta a la falta de desarrollo de la zona, así como por una distribución inadecuada de los recursos que generan las explotaciones de petróleo de la región.

Pese a que desde entonces se puede hablar de una cierta estabilidad en la región, la realidad es que los indicadores de salud -75% de cobertura vacunal en Red Sea, el más bajo del país-, y especialmente los de malnutrición -Red Sea 28,5% SAM, de nuevo el peor- demuestran como los problemas de base siguen sin resolverse. El contexto actual, de severa crisis económica, sólo puede complicar esta situación, por lo que el Este de Sudán sigue siendo una de las regiones que deben ser monitoreadas de cerca por parte de los actores humanitarios.

A este hecho podrían contribuir las características de la población. Por un lado en Sudán del Este hay núcleos importantes de población muy conservadora, y hay agencias de NN.UU. que vinculan este hecho a algunos de los indicadores de desarrollo, principalmente los vinculados a la población femenina.

También hay un porcentaje importante de población pastoralista, históricamente la que presenta indicadores más bajos por las características de su modo de vida.

Aunque no parece el escenario más probable –el gobierno eritreo no lo apoyaría-, no se descarta que el conflicto armado pueda volver a surgir, pero sí es más posible que se den demostraciones y manifestaciones de la población reclamando cambios y mejoras, que podrían extenderse al resto del país.

Conjuntamente al subdesarrollo se la región, otro escenario humanitario destacable de esta región es la problemática de los refugiados. Se contabilizan unos 100.000 refugiados, la mayoría originarios de Eritrea, que llevan décadas viviendo en campos, aunque siempre ha habido un flujo de nuevas llegadas cada mes (alrededor de 2.000 al mes en 2011), y casi 70.000 desplazados internos.

Para los refugiados/desplazados que llevan años en el Este, y que han convertido los campos en pequeñas ciudades, ACNUR está desarrollando un programa que intenta consolidar estos asentamientos y encontrar soluciones más durables.

Es diferente la cuestión de las nuevas llegadas, jóvenes eritreos que usan Sudán como estación de paso en una migración que tiene como causa fundamental la económica. Se han reportado múltiples casos de secuestro, trata de blancas e incluso robo de órganos que hacen que esta problemática precise de una respuesta mejor y más contundente por parte de los actores con responsabilidades en este sector.

3.2.4 Proceso de Retorno de los “Southerners”

Entre 500.000 y 700.000 personas originarias de Sur Sudán y que residen en el Norte deben desplazarse al Sur antes del 8 de Abril de 2012, o en principio se encontrarán indocumentados y en un estado de ilegalidad si permanecen en el Norte. Es el fin del plazo dado por las autoridades del Norte -9 meses después de la independencia del Sur- para que este grupo poblacional retorne al Sur.

El coste estimado del retorno se sitúa alrededor de los 35 millones de USD. Los donantes no parecen dispuestos a asumir este coste, frustrados por la incapacidad de los gobiernos del Norte y Sur por encontrar las fórmulas y mecanismos necesarios para solucionar esta problemática.

Existe un acuerdo político entre Norte y Sur en el sentido de que Khartoum quiere que salgan y Juba está dispuesto a recibirlos, pero la falta de recursos para su movilización, la vulnerabilidad de este colectivo, y las tensiones entre Norte y Sur hacen que puedan surgir escenarios de crisis por lo que respecta a este colectivo, y porque el periodo de 9 meses expirará sin que:

- *todo este colectivo haya podido cruzar la frontera (ya no hay tiempo material).
- *no se haya resuelto la cuestión de si deben ser documentados.
- *existan las estructuras necesarias con estándares adecuados para acoger y movilizar a este colectivo (puntos de concentración, planes de movilización).
- *se haya encontrado una solución a las personas que no quieren moverse, que han construido una vida en el Norte y no tiene vínculos en el Sur.
- *existan planes de acogida en el Sur que aseguren las condiciones básicas para el retorno de un grupo tan grande de población.

Por tanto, en un plazo de semanas, un colectivo enorme será ilegalizado, por lo que tendrá grandes dificultades para conseguir sustento, y potencialmente pueden ser víctimas de fenómenos de explotación, indefensión e incluso violencia por parte de las autoridades y la población del norte.

Ya se han descrito gaps en la respuesta en el punto de acogida de Kosti. Los sudaneses del Sur se agrupan en lo que se ha denominado “campos de desplazados” en Khartoum. Los actores humanitarios ya están encontrando dificultades de acceso a estos colectivos.

3.2.5 Nutrición

Como se refleja en la figura siguiente, 13 de los 17 estados en Sudán superan el 15% de malnutrición aguda, cifra que se considera como el umbral de emergencia para crisis nutricionales.

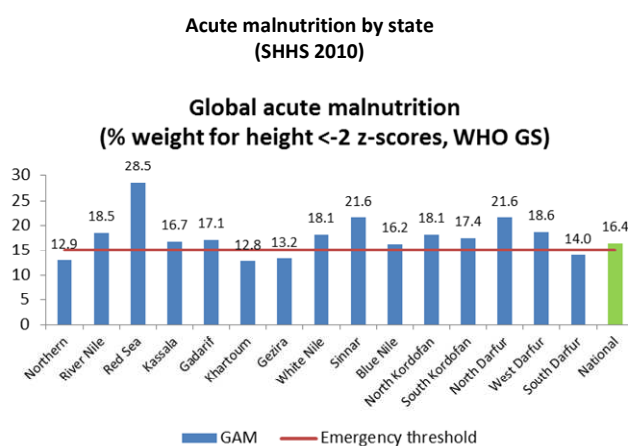


Figura 5: Niveles de Malnutrición de los diferentes estados de Sudán. Fuente: presentación del Sector de Nutrición para el Work Plan de 2012.

La media nacional se sitúa en 16,4%. De todos modos, y revisando el histórico, las cifras generales no han variado significativamente los últimos 20 años. Este hecho cuestiona seriamente las políticas desplegadas por el Gobierno para limitar estos datos, así como los programas e iniciativas apoyadas por la comunidad internacional.

Es especialmente grave la situación en el Este, con Red Sea marcando un brutal 28,5%, y Kassala y Gedareff por encima de la media nacional. Darfur también presenta las tres regiones con valores por encima de la media nacional.

Las causas de la malnutrición son múltiples; por un lado la condición estructural del país, con déficits estructurales históricos, sobre todo en las regiones más periféricas del país y/o en las que un conflicto militar o político ha perpetuado el subdesarrollo, los combates y desplazamientos de población, las condiciones naturales (ciclos de sequía/inundación), y en 2011 una inflación rampante, que ha ocasionado un incremento de precios de los alimentos.

La nutrición es en Sudán, como en otros tantos contextos, una cuestión altamente sensible, con posibles lecturas políticas que hace que el Gobierno de Sudán no facilite intervenciones de malnutrición, por una voluntad de reducir la visibilidad del problema, siendo más receptivo cuando los programas se dirigen a mejorar la seguridad alimentaria mediante soluciones más a largo y medio plazo.

3.2.6 Otros escenarios

Los escenarios descritos con anterioridad son los que más atención y recursos concentran por parte de la comunidad humanitaria. De todos modos es sabido que Sudán es un país con emergencias recurrentes causadas por desastres naturales que tienen una alta incidencia, que causan elevadas morbi-mortalidades, contribuyen a la falta de desarrollo y disminuyen la resiliencia de las poblaciones más vulnerables.

Destacan los episodios de sequía, que concentran la mayor mortalidad y afectación en este contexto, y se aprecia como tanto las inundaciones como las epidemias, aunque han tenido históricamente menores consecuencias, son mucho más frecuentes.

La tabla a continuación presenta una compilación de los desastres naturales en los últimos 100 años en Sudán.

	# de eventos	Muertes	Total afectados	media muertes	media afectados
Sequía	8	150000	27510000	18750.0	3438750.0
Terremoto	2	3	8015	1.5	4007.5
Epidemias	36	11419	212738	317,19	5909,39
Inundaciones	31	738	6031985	23,81	194580,16

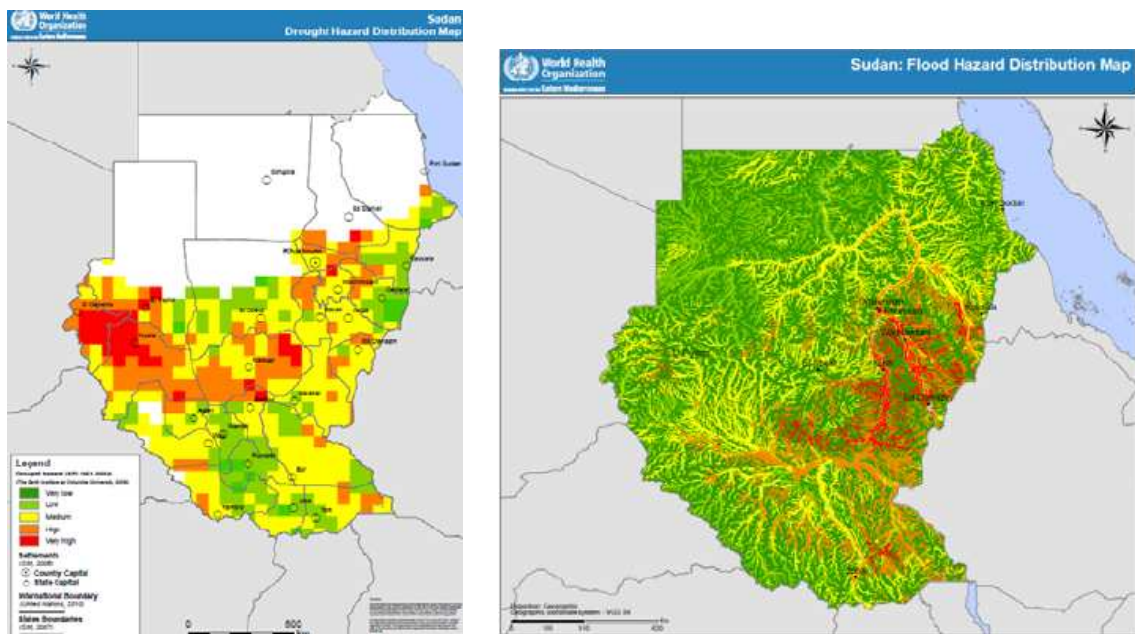
Created on: Jan-19-2012. Source: "EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

Orden por colores

1	2	3
---	---	---

Figura 6: Tabla que compila los datos de nº de eventos/muertes/afectados de los desastres naturales en Sudán. Fuente EM-DAT.

Sequía/Inundaciones:



El cuadro de la izquierda indica las zonas más sensibles a sufrir sequías, que vemos que se concentran en Darfur, así como el centro del país y el Este. A la derecha las zonas inundables, siendo el Este del país (zonas de ribera del Nilo) las más vulnerables a sufrir inundaciones (fuente OMS).

Como ya se ha mencionado anteriormente, el foco de la ayuda humanitaria se concentra en las zonas y consecuencias de los conflictos. El gráfico que sigue muestra el porcentaje de población expuesto a ciclos de sequía e inundación, que a niveles altos puede afectar entre el 25 y el 40% de la población, por lo que este tipo de escenarios deben priorizarse también en las agendas de los actores humanitarios.

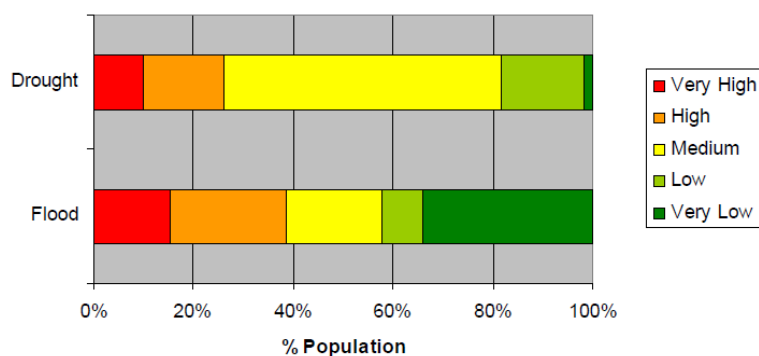


Figura 7: Tabla con porcentajes de vulnerabilidad de la población a sequías/inundaciones. Fuente: Emergency Country Profile Sudan WHO 2010.

Sólo en 2011 se han descrito 11 episodios de inundaciones en el país. El 2011 ha sido un año de sequía, y las perspectivas de 2012 pronostican escasez en las precipitaciones.

Epidemias

Se han descrito 3 epidemias en 2011. Sarampión en Enero, que obligó a campañas de vacunación extensivas en Darfur, meningitis entre Febrero y Mayo, pero con pocos casos, y finalmente fiebre tifoidea a finales del año. De todos modos no se ha podido encontrar una descripción detallada de las mismas, aunque se haya requerido a las agencias de referencia.

El perfil epidemiológico de Sudán es similar al de los países de la región. 4 enfermedades concentran el mayor potencial de morbi-mortalidad en el país: sarampión, cólera, meningitis y malaria.

Otras enfermedades con potencial epidémico son la fiebre amarilla, dengue y fiebre del rift.

El deteriorado sistema de salud, la ausencia de mecanismos adecuados de vigilancia epidemiológica y las carencias en las capacidades de respuesta a epidemias hacen que el riesgo de epidemias masivas sea muy real en Sudán. Los indicadores de cobertura de vacunación se sitúan alrededor del 90% de media (Darfur y el Este 80%) pero existen dudas sobre la fiabilidad de estos datos, y probablemente la cobertura sea mucho menor por lo que la población sería más vulnerable a sufrir epidemias prevenibles.

Violencia inter-tribal

Hay varios factores que han contribuido a un incremento muy significativo de los episodios de violencia tribal en Sudán, más allá de las disputas históricas entre tribus por la competición de recursos y por conflictos endémicos, así como por el incremento de las tensiones norte-sur y el estallido de nuevos conflictos descritos con anterioridad:

*El cierre de fronteras Norte-Sur, que ha obligado a las poblaciones pastoralistas a buscar nuevas rutas para el ganado.

*El aumento de población, con el consiguiente aumento de cabezas de ganado necesario para mantenerlo, hace que los recursos sean cada vez menos.

*El cambio climático, con los recurrentes episodios de sequía que reducen la capacidad de resistencia de las poblaciones.

*La tribalización de los conflictos, particularmente Darfur, donde parece que el Gobierno de Sudán ha cambiado de estrategia en el sentido de cambiar de la confrontación directa al fomento de tensiones tribales de forma que no sea tan visible su participación en el conflicto.

El 2011 ha sido un año de aumento de los combates tribales, y la previsión es que siga aumentando a lo largo del 2012.

3.3 Elementos transversales

Existen una serie de elementos transversales que tienen una afectación directa en lo que se refiere al despliegue y trabajo de los actores humanitarios en Sudán. Cuestiones como el acceso, la seguridad, la “sudanización” de la respuesta humanitaria, etc., son temas que merecen análisis y posicionamiento de los donantes.

Estos puntos, por una cuestión de reducir y estructurar el formato del informe, están descritos en el punto 7 del informe.

4 Respuesta de la comunidad humanitaria

4.1 Planificación estratégica común

4.1.1 El Sudan UN and partners Work Plan

La planificación de la respuesta humanitaria en el país se articula mayoritariamente a través del *Sudan UN and partners Work Plan* (equivalente al UNCAP que se realiza en otros países). En el mismo participan más de 100 entidades (114 en 2012), de las cuales alrededor del 85% son ONGs (Nacionales e internacionales). Además de esta planificación otros actores como MSF y el CICR elaboran sus propias planificaciones estratégicas, independientemente del Work Plan.

Coordinada por OCHA, la planificación se realiza a finales de año. Se inicia con un análisis de la situación humanitaria en el país (global y por sectores) a partir del cual se desarrollan las grandes líneas de lo que deberá ser la respuesta humanitaria en el año siguiente, definiendo una serie de objetivos, resultados, metas e indicadores por sector de intervención. Basados en estas grandes líneas, se elaboran los proyectos por sector, presentando el monto económico necesario para su implementación y el nivel de prioridad del mismo (alta o media).

A mitad de año se realiza una revisión del Plan, de forma que se ajustan los proyectos y fondos solicitados a la realidad del contexto (habitualmente al alza).

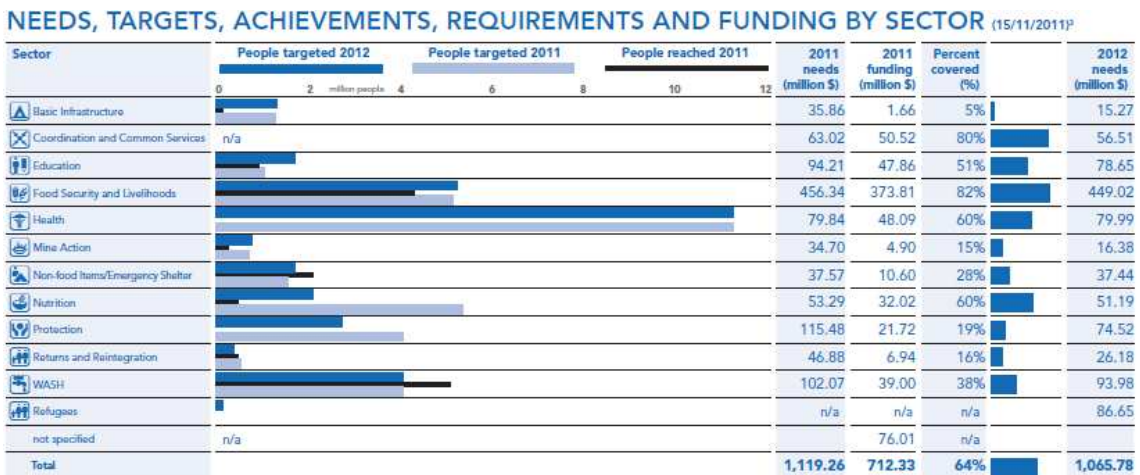


Figura 8: Tabla de requerimientos y logros por sector, año 2011. Fuente OCHA.

El proceso de planificación para el Work Plan 2011 fue más complejo de lo habitual dado que los resultados del referéndum de independencia en Sudán del Sur y la independencia efectiva en julio de 2011 planteaba diferentes retos, tanto a nivel de planificación y gestión de fondos (en la revisión anual intermedia -*mid-year review* o MYR) ya se presentaron separadamente dos planes distintos para Sudán y la República de Sudán del Sur) como de respuesta a potenciales crisis que pudieran surgir tras la independencia (especialmente en las *Three Protocol Areas*). En MYR 2011 se presentaron 39 nuevos

proyectos, que suponían un aumento del presupuesto inicial (1119 M USD) de 58,7M USD, de los que el 33% correspondían a intervenciones en las TPA.

4.1.2 Rol del GdS en la respuesta humanitaria

De acuerdo con el DIH, el gobierno nacional es quien tiene la responsabilidad de atender a las víctimas de los conflictos que afectan a su territorio. El GdS, aparte de posicionamientos políticos, no parece tener la capacidad ni los medios suficientes para cumplir con su responsabilidad, por lo que en crisis como Darfur, y para otras problemáticas donde su capacidad se ve sobrepasada acepta el apoyo de la comunidad internacional.

A pesar de haberse creado en 1996, el HAC no asume un papel relevante hasta el año 2002 en que se crea el Ministerio de Asuntos Humanitarios. Su función principal es coordinar la respuesta humanitaria en el país y favorecer la coordinación entre los distintos ministerios del GdS y los actores humanitarios internacionales (NN.UU. y ONG) y nacionales (ONG).

El HAC (a través del HAC Work Plan Committee) ha sido consultado durante el proceso de preparación del Work Plan, como así lo expresa en el Prefacio del documento final en el que destaca la necesidad de considerar opciones que, sin obviar las intervenciones de salvamento de vidas (*life-saving*), consideren la transición hacia la rehabilitación y fomento de soluciones durables. También destaca la necesidad de construir y reforzar las capacidades de los actores nacionales, "...responsables principales del bienestar de la población Sudanesa".

La mayoría de actores entrevistados durante la evaluación coinciden en que el HAC tiene un vínculo directo con el ejército-servicios de inteligencia y que centra su acción en el control del trabajo que desarrollan los distintos actores más que la coordinación de los mismos, traduciéndose en medidas que constituyen una barrera de acceso a la población beneficiaria (para más detalle ver los apartados 2.3.1 y 7.3.1).

Otro actor gubernamental importante en la respuesta humanitaria es el Comisario para los Refugiados (*Commissioner of Refugees* - COR), el órgano del GdS encargado de la protección y asistencia a la población refugiada en el país. El COR es quien determina el status de los demandantes de asilo que entran en el país, principalmente en East Sudan.

4.2 Descripción de la respuesta humanitaria

4.2.1 Organización y coordinación de la respuesta

La coordinación de la acción humanitaria recae en el HAC. Esta coordinación no es efectiva como tal, centrándose el HAC la supervisión y control de las intervenciones que se desarrollan en territorio sudanés, a través del registro de las ONGs presentes en el país y tramitando los distintos permisos tanto para autorizar el desplazamiento de personal a las zonas de intervención como para autorizar el desarrollo de un determinado proyecto o identificación en cualquier zona del país.

El Equipo Humanitario País (*Humanitarian Country Team* - HCT) es la entidad de representación y de coordinación de los actores humanitarios internacionales. Está compuesto por el Coordinador Humanitario, los representantes de 11 agencias de Naciones Unidas, los 3 donantes (USAID, DFID y ECHO, designados por los propios donantes+Canadá, como coordinador del Grupo de Trabajo Humanitario), y 5 representantes del Fórum de NGO Internacionales y 4 instituciones invitadas (CICR, MSF, FICR y UNAMID). Esta estructura, salvo en lo que respecta a la presencia de donantes, se replica a nivel de los distintos Estados (*Area Humanitarian Country Team*).

La coordinación efectiva de la respuesta humanitaria se realiza a través del sistema de grupos sectoriales (*clusters*) con 11 sectores, cada uno de los cuáles cuenta con una agencia que actúa como Líder de Sector, y puntos focales para los elementos transversales. Las reuniones de coordinación a nivel sectorial se llevan a cabo tanto a nivel de capital como en terreno (cuando es posible).

OCHA, por su mandato y rol en la reforma humanitaria, juega un papel clave en la coordinación entre los distintos actores.

La coordinación entre donantes se realiza a través de las reuniones regulares del Grupo de Donantes. Estas reuniones sirven tanto para compartir información como para buscar posiciones comunes frente a distintas problemáticas, con resultados no siempre positivos. La participación de los donantes en las decisiones estratégicas de la acción humanitaria se lleva a cabo a través de la presencia de 3 representantes en el HCT y mediante acciones directas de lobby que puedan realizar frente al gobierno. Varios donantes cuentan con personal especializado en AH (OFDA, ECHO, DFID), lo que les permite un nivel de análisis más preciso y tomar un cierto liderazgo, especialmente ECHO y DFID. Los donantes también tienen la oportunidad de participar activamente en el FHC de forma activa (a través del Grupo Consultivo del FHC, el *Advisory Board* y el *Advisory Board Working Group*). España participa activamente en los distintos foros de participación de donantes (el papel de España se valora en el apartado 4.4.1).

La valoración general de la coordinación humanitaria entre actores es eminentemente positiva en lo que se refiere al sistema de *clusters* y coordinación, especialmente gracias a la planificación a través del Work Plan y el rol de los líderes sectoriales. A pesar de diversas iniciativas surgidas durante el año 2011⁶ se observa una cierta tendencia al trabajo individualizado por instituciones, particularmente entre las agencias de NN.UU.. Sería deseable no tan sólo un trabajo conjunto en la definición de prioridades dentro de cada sector de intervención sino también trabajo conjunto entre organismos que contribuyera a abordajes más globales de problemáticas que requieren un enfoque multisectorial (p.e.: Seguridad alimentaria y desnutrición, soluciones durables para IDPs).

En lo que respecta a la propia respuesta humanitaria ésta también se valora en general de forma positiva. Considerando los desafíos que presenta para el desarrollo de la AH el contexto sudanés (problemas de inseguridad, dificultades de acceso, alto número de población beneficiaria, dificultades administrativas por parte del HAC) y el contexto cambiante durante 2011 (referéndum y posterior independencia de Sudán del Sur, aparición de violencia y desplazamiento de población en las TPA) la respuesta humanitaria ofrecida por el global de los actores humanitarios puede considerarse como eficaz. Un elemento que ha tenido una influencia clara en dicha eficacia es el proceso de planificación de planes de contingencia, realizado a finales de 2010, ante los previsibles cambios que podían acontecer durante 2011⁷.

Los principales puntos débiles a destacar de la respuesta humanitaria serían los problemas de acceso ya mencionados (ver apartado 2.3.1), la falta de abordajes integrales a problemas con implicaciones multisectoriales, la insuficiente aplicación de enfoques de medio-largo plazo para población desplazada en Darfur, el alto coste de las operaciones en Sudán (debido a una logística pesada combinada con dificultades administrativas).

En relación a la temática de soluciones durables para la población desplazada en Darfur cabe destacar que, a pesar de que existe un posicionamiento de NN.UU.⁸ en relación a la búsqueda de soluciones a largo plazo, no parece que la planificación de 2011 incorpore claramente el enfoque VARD en la respuesta humanitaria. En este sentido la mayoría de actores entrevistados manifiestan la voluntad de aplicar respuestas que incorporen soluciones a medio-largo plazo, aunque existe un cierto dilema sobre cómo este enfoque puede reforzar el discurso del GdS sobre la estabilidad en Darfur y la posibilidad de retorno de la población. A ello hay que sumar la reticencia de la mayoría de donantes de aportar fondos dirigidos a actividades de desarrollo en Sudán, por lo que la mayoría de acciones de Rehabilitación y Recuperación se financian bajo la "categoría" de AH. Esta reticencia está relacionada con la decisión "política" de no llevar a cabo acciones de desarrollo en el país debido especialmente a la acusación del TPI contra Bashir y su consiguiente impacto negativo en las relaciones bilaterales con los países occidentales. Esta situación hace que ninguno de los grandes donantes occidentales esté dispuesto a realizar grandes desembolsos para intervenciones de desarrollo, especialmente bilateral, aunque luego existan intervenciones a nivel de estados en este sentido, e incluso acciones a largo plazo financiadas con presupuesto "humanitario". Todo ello ha generado un dilema entre la AH y la posibilidad de realizar Desarrollo en el país ante el cual la posición política de los donantes occidentales es de optar por la AH,

⁶ Informes de coordinación intersectorial trimestrales; Base de datos de misiones de evaluación de necesidades; Creación de un *humanitarian dashboard*; creación de un Joint Task Force sobre Soluciones Durables

⁷ Cabe decir que la planificación resultó tardía para responder a los acontecimientos previstos tras el referéndum, que no acontecieron. En cambio, permitió responder a tiempo a los acontecimientos tras la independencia de Sudán del Sur.

⁸ Beyond Emergency Relief. Longer-term trends and priorities for UN agencies in Darfur. Septiembre 2010

aunque la mayoría consideran que existen espacios para intervenciones de desarrollo. Los donantes no-occidentales, mayoritariamente del Golfo Pérsico, sí financian intervenciones de desarrollo.

Los mecanismos de financiación van íntimamente ligados al Work Plan ya que éste sirve como plataforma para dar a conocer a los donantes las principales intervenciones en relación a las necesidades detectadas para que éstos las consideren y valoren las posibles financiaciones bilaterales. Además el FHC (fondo común *-pooled fund-* con aportaciones de distintos donantes gestionado por el HC y dirigido a financiar aquellas intervenciones que respondan a las necesidades humanitarias más críticas⁹) tiene como requisito que las intervenciones financiadas deben estar previamente incluidas en el Work Plan.

La valoración general del FHC es positiva, en particular en lo relativo a la disponibilidad de fondos y la transparencia en los procesos financiación de intervenciones. No es así en lo que se refiere a los altos costes de gestión (OCHA-UNDP) y al seguimiento y evaluación de las intervenciones financiadas (a pesar de que el sistema de seguimiento y evaluación (M&E) ha mejorado paulatinamente, éste sigue siendo débil y demasiado centrado en resultados de actividad más que en impacto producido y en el monitoreo financiero). En este sentido la aplicación de un nuevo marco de M&E para el FHC debería mejorar estos aspectos, aunque aparentemente no se aplicará hasta 2013, existiendo todavía dudas sobre si será necesaria una disposición de fondos específicos para el desarrollo del M&E.

Otro aspecto negativo a destacar son ciertos retrasos en la liberación de fondos causados por el compromiso de desembolso tardío por parte de los donantes. El inicio de la planificación a finales del año en curso (como realizado para el Work Plan 2012) debería favorecer la notificación de contribuciones por parte de los donantes y el posterior desembolso de los mismos. En este aspecto España deberá mejorar en la cadencia de tiempo entre el anuncio del compromiso de contribución y desembolso de los fondos (irregular y tardío en los últimos tres años).

4.2.2 Financiación de la respuesta

De acuerdo con el *Sudan 2012 Work Plan*, con fecha de 15 de noviembre de 2011 se había cubierto el 64% (712M USD) del total de fondos solicitados (1.119M USD). Este nivel es similar al del Work Plan 2010, que recibió el 64% de fondos solicitados. A mitad de año (junio'11) se había recibido el 55% de los fondos, lo que contribuyó a una respuesta ajustada en el tiempo en la mayoría de sectores.

El nivel de financiación varía entre los distintos sectores. Los sectores con mayor porcentaje de financiación son: Seguridad Alimentaria, Coordinación y Servicios Comunes (incluye UNHAS), Salud y Nutrición.

2011 Work Plan funding by sector (as of 15 November 2011)

Sector	Rev. needs \$m	Funding \$m	Funded
BI	35.86	1.66	5%
CSC	63.02	50.52	80%
EDU	94.21	47.86	51%
FSL	456.34	373.81	82%
H	79.84	48.09	60%
MA	34.70	4.90	15%
NR/ES	37.57	10.60	28%
NUT	53.29	32.02	60%
PRO	115.46	21.72	19%
RER	46.88	6.94	16%
WASH	102.07	39.00	38%
Not specified	n/a	76.01	n/a
Total	1,119.26	712.33	64%

Figura 9: Tabla de requerimientos y logros por sector, año 2011. Fuente OCHA.

⁹ "The CHF is a multi-donor pooled fund used to support the timely allocation and disbursement of donor resources to the most critical humanitarian needs of Sudan under the direction of the Humanitarian Coordinator (HC)" <http://www.unocha.org/sudan/humanitarian-financing/common-humanitarian-fund> En la práctica existe también una orientación hacia cubrir "gaps críticos"

Por nivel de prioridad de intervenciones (*Top Priority vs. Medium Priority*) se cubrieron el 61% de las intervenciones catalogadas como prioritarias (597,92M/975,1M) y el 21% de las intervenciones con prioridad media (29,86M/144,16M).

El Fondo Común Humanitario contribuyó con 150,3M USD a la financiación del Work Plan, lo que equivale al 21,2% del total de fondos recibidos. De éstos, 85M fueron destinados a Sudán del Norte, permitiendo especialmente el inicio de las actividades durante los primeros meses del año.

En términos generales se considera que el nivel de financiación ha sido correcto, especialmente si lo comparamos con otros UNCAP (Sudán es el tercer país en términos de % de cobertura del UNCAP, tras Somalia - 80%- y Kenya -70%-. El resto de países oscilan entre el 61% de RDC hasta el 38% de Paquistán).

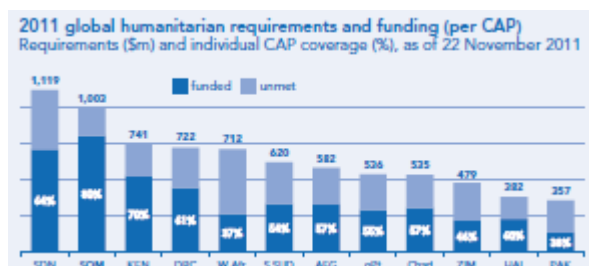


Figura 10: Tabla de cobertura de UNCAPs. Fuente Sudán Work Plan 2012.

Desde una perspectiva geográfica la mayoría de los fondos se utilizaron en Darfur. Esto responde a un factor objetivo de existencia de necesidades y de números absolutos de población vulnerable, pero también puede haberse visto influenciado por una cierta tendencia a centrar la atención en Darfur (esta tendencia ha variado con la aparición de la crisis en las TPA, con el riesgo actual de excesiva focalización en las mismas). No disponemos de datos desagregados por localización geográfica de los fondos del Work Plan. En el caso del FHC la distribución mostrada en la imagen siguiente muestra la tendencia descrita, destacando además un desembolso de 8M USD en el Este relacionados con la asistencia a población refugiada, la menor aportación a Kordofán S relacionada con la falta de acceso.



Figura 11: Gráfico de distribución de fondos por estado del FHC en 2011.

Según OCHA, España es el décimo donante en 2011, con 14,6M USD, y ha aportado el 1,6% de las donaciones. Los principales donantes de la ayuda humanitaria en Sudán en 2011 son los siguientes:

<i>Donante</i>	<i>Financiación 2011 (millones de USD)</i>	<i>% de las donaciones</i>
<i>Estados Unidos</i>	<i>306,1</i>	<i>33,6%</i>
<i>Comisión Europea</i>	<i>145,5</i>	<i>16,0%</i>
<i>Carry-over (donantes no especificados)</i>	<i>102,9</i>	<i>11,3%</i>
<i>Reino Unido</i>	<i>78,3</i>	<i>8,6%</i>
<i>Suecia</i>	<i>51,9</i>	<i>5,7%</i>
<i>Japón</i>	<i>46,9</i>	<i>5,1%</i>
<i>Canadá</i>	<i>39,1</i>	<i>4,3%</i>
<i>Holanda</i>	<i>21,8</i>	<i>2,4%</i>
<i>Varios (sin detalle)</i>	<i>21,1</i>	<i>2,3%</i>
<i>CERF</i>	<i>18,3</i>	<i>2,0%</i>
<i>España</i>	<i>14,6</i>	<i>1,6%</i>

Figura 12: Listado de donantes en Sudán. Fuente FTS. OCHA, febrero de 2012.

5 Respuesta de la OAH

5.1 Proceso de planificación estratégica

5.1.1 Seguimiento del contexto y de las necesidades humanitarias por parte de la antena OTC y de la OAH

Tanto la antena de la OTC como la OAH llevan a cabo un seguimiento de la evolución del contexto y de las necesidades humanitarias. La antena OTC realiza un seguimiento continuo a través de los distintos informes de OCHA así como de su participación activa en los distintos foros del FHC en los que participa activamente y en las reuniones mensuales de coordinación entre donantes, que se traduce en un buen conocimiento del contexto y de la evolución del mismo, constatado por el equipo evaluador. El seguimiento por parte de la OAH se realiza mayormente a partir de los informes de OCHA y de la información transmitida desde Khartoum por la antena OTC, mediante comunicaciones ad-hoc y los informes bimensuales que se mandan a la responsable geográfica de la OAH y a la unidad geográfica correspondiente.

Existe una valoración muy positiva del rol activo y participativo de la antena OTC por parte de la mayoría de actores entrevistados. La valoración es especialmente positiva entre las agencias de NN.UU., mientras que el resto de donantes valoran positivamente la participación de España en las reuniones de coordinación pero echan en falta un mayor posicionamiento de España como donante. La falta de un PAE actualizado (el actual data del periodo 2006-2008), la existencia de un documento de estrategia país a nivel humanitario bastante genérico y escasamente conocido/aplicado así como una falta de directrices explícitas por parte de la OAH al respecto hacen que la antena de la OTC no pueda manifestar las posiciones de España ante aspectos relevantes (problemas de acceso humanitario, posible apoyo a soluciones durables, estrategia de incidencia (*advocacy*), etc...

No parece que este alto nivel de seguimiento del contexto se consiga trasladar adecuadamente a la OAH, o al menos no parece que dicho seguimiento se traduzca en un retorno claro y efectivo que conlleve una ausencia de posicionamiento antes mencionada.

5.1.2 Proceso de planificación estratégica de la acción humanitaria

El plan Director de la Cooperación Española y la Estrategia de Acción Humanitaria son los dos documentos de referencia que establecen las líneas directrices de la ayuda humanitaria. En 2011, la OAH elaboró por primera vez un Plan Estratégico Operacional cuyo objetivo era definir las prioridades de la OAH, a partir de la Estrategia de Acción Humanitaria. Sin embargo, este documento no fue

circulado por lo que no está a disposición de la antena OTC en Sudán, y no queda claro su nivel de influencia en la definición de la agenda AH 2011 en Sudán.

A nivel país, como se ha mencionado anteriormente, no existe ningún documento actualizado de Estrategia País de la AECID más allá del último PAE disponible que cubre el periodo 2006-2008 y está por tanto expirado. Nos encontramos por tanto ante una situación de ausencia de marco específico de la AECID para Sudán en el que desarrollar una estrategia específica de AH.

Para 2011 se redactó¹⁰ un documento de Planificación Estratégica que pretendía marcar la pauta en la definición del programa y posición de la OAH en Sudán. Este documento fue incluido en el Plan Anual de Cooperación Internacional, lo que supone su validación formal, y circulado a la antena AH, aunque no queda claro si tuvo efecto en la planificación anual, no existiendo una coherencia clara entre lo presentado en dicha Planificación y lo finalmente realizado. Para 2012 no se ha desarrollado ningún tipo de Planificación Estratégica.

El equipo evaluador considera que no parece existir un proceso de planificación estratégica específico para Sudán basado en un diagnóstico de la situación y un posicionamiento de la OAH al respecto. El único elemento/criterio que parece condicionar la decisión de cómo intervenir es la orientación de identificar intervenciones en el marco del Work Plan que, combinadas, supongan un 1% del total de fondos requeridos en el mismo, aunque esta pauta era desconocida por el personal de la antena, y de hecho, en 2011 se ha alcanzado el 1,6%.

Esta falta de planificación tiene, aparentemente, consecuencias menores sobre la pertinencia de los proyectos financiados (ver capítulo 4.4.2 Análisis de los proyectos), dada la enorme envergadura de las necesidades en Sudán que hacen difícil equivocarse en cuanto a la pertinencia de las respuestas, especialmente si estas se enmarcan en el Work Plan y a través del FHC. Sin embargo, el equipo evaluador considera que esta ausencia de análisis/planificación no permite priorizar aquella tipología de intervención más pertinente y coherente con el PEO y que en otros contextos con necesidades más específicas o difíciles de identificar, la falta de planificación estratégica compartida podría haber tenido consecuencias sobre la pertinencia de la respuesta.

5.2 Estructura de gestión de la acción humanitaria de la AECID

5.2.1 Estructura de gestión

La estructura de gestión de la acción humanitaria se basa en la propia estructura de la OAH, con el apoyo de las respectivas OTC y en el caso de Sudán de una Antena AH. La OAH cuenta con la Dirección, 1 departamento de Emergencias y 1 Unidad de Prevención y Evaluación.

El personal técnico se compone de 4 responsables geográficos (que asumen ciertos temas sectoriales) y de 2 Consejeras Técnicas que les apoyan. El papel de los responsables geográficos se centra en el seguimiento de los contextos y la valoración de los proyectos propuestos mediante un formato simple de valoración (criterios tomados en cuenta: pertinencia, eficacia, eficiencia, conectividad e historial de colaboración con el socio). Una vez realizada dicha valoración, emiten una nota (de decisión o informativa) recomendando o no la aprobación de las intervenciones propuestas, estando las decisiones de financiación centralizadas a nivel de los responsables de departamentos (departamento de Emergencias y unidad de Prevención y Evaluación) y del director de la agencia.

En lo que respecta a la estructura en Sudán, se cuenta con la presencia de una Antena de Acción Humanitaria y otra Antena de Desarrollo (quien llevaba también los temas humanitarios hasta hace aproximadamente 2 años). La antena de Acción Humanitaria se ocupa de todo lo relativo a la AH, tanto en Sudán como en Sudán del Sur.

Ambas antenas dependen administrativamente de la OTC de Etiopía y jerárquicamente de la OAH, la Unidad Geográfica y, debido a su localización en la embajada, del Embajador en Sudán. Esta particular relación jerárquica genera una sensación de tener diferentes interlocuciones por parte de la antena, lo

¹⁰ Elaborado por Paz García Montes.

que a su vez acaba generando una cierta falta de directrices y posicionamientos claros, que supuestamente deberían venir directamente desde la OAH.

El equipo evaluador considera que esta situación genera una estructura de trabajo poco práctica, que puede derivar o en la ausencia de respuesta a las demandas desde terreno o a una respuesta distinta en función del perfil o enfoque de los distintos interlocutores. Así mismo, se considera que la presencia de una antena AH para cubrir ambos países resulta insuficiente.

A pesar de la gran capacidad de trabajo y aprendizaje y cierto grado de experiencia en el sector humanitario, se percibe una falta de experiencia y especialización humanitaria de los perfiles de las personas encargadas de gestionar la respuesta de la OAH en Sudán. En general en la OAH solamente el director de la agencia y los responsables de departamentos tienen una sólida experiencia en AH. El trabajo realizado es de calidad y basado sobre un alto nivel de compromiso profesional. Sin embargo, esa falta de experiencia y conocimientos en AH del personal encargado de la gestión del país limita su capacidad para desarrollar un análisis y posicionamiento sobre algunos aspectos claves en el contexto sudanés como el acceso/espacio humanitario, seguridad, "Sudanización" de la respuesta, etc.

5.2.2 Seguimiento de los proyectos realizado por la antena AH

El nivel de seguimiento realizado por la antena AH se ve condicionado por las características del programa y por las dificultades de contexto (logística, dificultades administrativas). Por un lado la contribución al FHC hace que tan sólo haya 5 intervenciones subvencionadas, de las cuales dos se implementan en Darfur, una en el Este del país, una en Kordofán Sur y una consiste en apoyo a la coordinación por parte de OCHA. Los problemas de acceso hacen que tan sólo 2 sean relativamente accesibles para su monitoreo directamente (Este del país y OCHA), mientras que las posibles visitas a Darfur se ven expuestas a la arbitrariedad del HAC para autorizar dichos movimientos. Además del FHC, tres de ellas son subvenciones a agencias de NN.UU., lo que dificulta enormemente obtener información periódica relativa al monitoreo de la intervención financiada.

Por otro lado la dificultad de obtención de permisos por parte del HAC, el alto precio de los vuelos de UNHAS para volar a Darfur¹¹ y la gestión administrativa poco eficaz para autorizar los movimientos de la antena AH (autorización por parte de la OTC Etiopía) son elementos que dificultan todavía más la posibilidad de realizar visitas de seguimiento al terreno.

Así pues el seguimiento realizado por parte de la antena AH de las intervenciones financiadas se centra en:

- Revisión de los informes bimensuales por parte de Help Age Int.¹²
- Reuniones ad-hoc con las entidades financiadas
- Visitas al terreno (1 visita a Darfur y una al Este durante 2011)

En general se considera que el nivel de seguimiento de los proyectos realizado es insuficiente ya que no existen ni los medios ni los mecanismos adecuados para el mismo. Sería conveniente definir una mayor periodicidad de reporte por parte de las instituciones financiadas, independientemente de si son ONGs o Agencias de NN.UU. En este sentido, se deberá velar para una mayor calidad de las propuestas aprobadas de forma que definan indicadores de resultado medibles que permitan un buen monitoreo mediante informes intermedios. El aspecto de monitoreo toma mayor relevancia en el caso de querer desarrollar un programa con un mayor peso de las intervenciones subvencionadas directamente y no mediante el FHC. Un mayor seguimiento de los proyectos se retroalimentará con el seguimiento del contexto.

Es significativo el hecho que se dedique en general mayor energía al seguimiento de proyectos de ONGs (que no suelen sobrepasar los 500.000Eur de subvención) que a los proyectos de agencias de NN.UU. (siempre por encima de los 500.000Eur). En este sentido, y a pesar de las habituales reticencias de las agencias de NN.UU. a presentar informes intermedios detallados, el equipo evaluador considera esencial contribuir a un cambio de tendencia en este sentido, por lo que una mayor exigencia de calidad

¹¹ 200USD por cada tramo de desplazamiento, mínimo 800USD ida-vuelta desde Khartoum

¹² Estos informes bimensuales se han acordado entre la entidad y la antena AH a nivel de terreno, pues de acuerdo con la normativa CAP no hay obligación de presentar ningún informe intermedio durante la ejecución de los proyectos

por parte de la OAH (eventualmente en coordinación con otros donantes, tanto a nivel terreno como sobre todo a nivel Sede) resulta imprescindible.

5.3 Instrumentos y procesos de decisiones

Los instrumentos utilizados para la financiación de intervenciones humanitarias en Sudán son:

Proyectos CAP

La Convocatoria Abierta y Permanente de la AECID permite presentar proyectos tanto de AH como de desarrollo y está abierta a ONGs españolas y extranjeras.

La antena de AH en Khartoum se ocupa de analizar las propuestas y rellenar el formulario on-line de valoración de las mismas, siendo finalmente la OAH quien finalmente autoriza o no la subvención del proyecto presentado.

Previamente se ha definido un monto máximo que se destinará a financiar proyectos en cada país, lo que condiciona la resolución final del número y cantidad de proyectos más allá de la calidad y pertinencia de las propuestas.

El proceso desde la presentación de la propuesta hasta la liberación de los fondos puede durar hasta 9 meses.

Convenio de Emergencias

Los Convenios de Emergencias están gestionados directamente por la Unidad de ONGs, que recibe un asesoramiento técnico tanto en el proceso de aprobación como de posterior activación de los mismos.

La Unidad Geográfica consulta a la OAH quien a su vez consulta a la Antena AH sobre la pertinencia de la activación del mismo, y la respuesta debe darse en un máximo de 72h para emergencias sobrevenidas o, como con el Convenio actual en Sudán, una semana para agravamiento de crisis crónica.

Subvenciones de Estado

Es el instrumento más rápido y eficaz ya que depende básicamente del tiempo que tarda una institución en presentar una propuesta y la OAH en valorar la misma y realizar los trámites administrativos necesarios, que pueden tardar entre una semana y un par de meses. El periodo oscilará también en función de la calidad de la propuesta y si la OAH solicita ampliación de detalle de la misma.

En el caso de Sudán 2011, las SE han sido para organismos de NN.UU.. Aparentemente, el papel de la Antena AH en el proceso de decisión habría sido testimonial.

En general el proceso estándar suele ser solicitar una valoración de las propuestas presentadas por las agencias de NN.UU. y de la pertinencia de la intervención, aunque no queda claro el nivel de consideración de dicha valoración por parte de la OAH. La impresión general es que las aportaciones a organismo de NN.UU. se deciden directamente a nivel de la OAH.

Por lo que respecta a 2012, se ha solicitado a la antena AH una valoración del Work Plan y una propuesta de intervenciones “financiables”, sin especificar ningún criterio de decisión más explícito.

Tampoco existe ninguna directriz en relación a la posibilidad de estimular la presentación de proyectos a la CAP por parte de ONGs trabajando en el país.

El equipo evaluador considera que la falta de directrices explícitas por parte de la OAH y el desconocimiento por parte de la antena AH de los distintos instrumentos de financiación disponibles afecta negativamente a la posibilidad de desarrollar un programa de respuesta humanitaria específico de la OAH.

5.3.1 Pertinencia / adaptación de los instrumentos a los objetivos

El siguiente cuadro presenta el nivel de adaptación de los 3 instrumentos utilizados en la respuesta de la OAH en Sudán.

Instrumento	Plazo de aprobación	Nivel de Adaptación
Subvención de Estado	- Corto	- Cubre todas las fases del ciclo humanitario - Cantidades importantes adaptadas a crisis de envergadura - Puede ser utilizado para distintos tipos de actores, aunque generalmente sólo se utiliza con agencias NN.UU.
CAP	- Largo (6-9 meses)	- No adaptado para emergencias - Adaptado para crisis de larga duración aunque exige que la institución disponga de fondos propios para iniciar la respuesta - Teóricamente accesible a ONGs internacionales locales aunque en realidad el idioma deviene una barrera - Cantidades limitadas
Convenio de emergencia	- Muy corto para la activación (72 horas)	- Adaptado para emergencias - No parece tan clara su pertinencia para respuesta a crisis de larga duración - Cantidades importantes adaptadas a emergencias de envergadura
FHC (no es propiamente un instrumento de la OAH, pero en la práctica actúa como tal para las ONGs y agencias NN.UU.)	- Corto, en dos periodos del año (enero y junio)	- Permite cubrir gaps en la respuesta de distintos actores (no parece orientarse a cobertura de gaps globales) - Enmarcados en una respuesta global coordinada (Work Plan) - Puede ser utilizado por distintos actores, aunque mayor presencia de agencias NN.UU. - Menor eficiencia por los costes de transacción de entidades intermediarias.

Figura 13: Listado de instrumentos disponibles para la financiación de proyectos en Sudán. Elaboración propia.

El contexto actual en Sudán se caracteriza por una situación de crisis prolongada en Darfur combinada con la aparición de crisis recientes en la zona fronteriza. Ante este contexto resulta importante disponer de instrumentos que por un lado permitan una planificación de la respuesta a crisis de larga duración y a su vez tengan la flexibilidad para una respuesta a una crisis sobrevenida.

Valorando los instrumentos utilizados, el equipo evaluador considera que ni la CAP ni los convenios de emergencia son los instrumentos más pertinentes para la respuesta humanitaria de la OAH en Sudán. Sería conveniente explorar las opciones de un uso más extendido de las SE en lo que se refiere a ONGs ya establecidas en el país (Internacionales y locales) y, en su defecto, considerar una adaptación/flexibilización de las normativas CAP¹³ (idioma, tiempo de desembolso y inclusión de una partida de emergencias en el presupuesto).

Por lo que respecta a los convenios, consideramos que la utilización de un convenio de emergencia en una crisis de larga duración puede desvirtuar el sentido de dicho instrumento. Podría resultar más eficaz la utilización de los Convenios Humanitarios (como se hace actualmente en Etiopía) de forma que se pudieran financiar acciones a medio-largo plazo (enfoque VARD) con capacidad de respuesta inmediata ante el empeoramiento del contexto o surgimiento de nuevas crisis.

¹³ El equipo evaluador es consciente que la adaptación de la normativa es una tarea que implica un trabajo interno de la AECID, más allá de la capacidad individual de la OAH. Pese a la posible complejidad de dicho proceso, creemos que éste es necesario con tal de adaptarse a la realidad del terreno.

5.4 Análisis de los programas/decisiones tomadas por la OAH

5.4.1 Análisis del programa

Para el análisis del programa debe tenerse en cuenta que el hecho que aproximadamente el 50% de los fondos vayan al FHC condiciona el análisis del mismo, en particular en lo relativo a zonas geográficas y sectores de intervención.

En 2011 la OAH ha aprobado una total de 11 intervenciones en Sudán, 5 de ellas en Sudán del Norte, 5 en Sudán del Sur y la aportación al FHC que ha sido dividida entre ambos países. En base al instrumento de financiación, estas aportaciones se distribuyen de la siguiente forma:

- Subvenciones de Estado (Agencias NN.UU.): 6 intervenciones (3 en el Norte y 2 en el Sur, además del FHC).
- Convocatoria abierta y permanente: 2 proyectos (1 en el Norte y 1 en el Sur).
- Convenios de emergencia: 2 convenios con 3 proyectos (1 en el Norte y 2 en el Sur).

Agente Implementador/Año	2008		2009		2010		2011	
	Núm. Interv.	Importe	Núm. Interv.	Importe	Núm. Interv.	Importe	Núm. Interv.	Importe
ONGs españolas	0	0 €	1	565.900 €	1	333.964 €	1	397.873 €
ONGs extranjeras	0	0 €	3	1.766.597 €	1	217.951 €	1	600.000 €
Organismos Internacionales	2	7.100.000 €	2	7.000.000 €	4	9.850.000 €	6	10.675.500 €
TOTAL	2	7.100.000 €	6	9.332.497 €	6	10.401.915 €	8	11.673.373 €
							Total Sudan Norte 2011	5.972.873 €

Figura 14: Listado de intervenciones apoyadas por la OAH en Sudán. Elaboración propia.

La distribución geográfica de las intervenciones se centra en Darfur, East Sudan, Kordofán y el conjunto del país a través de la subvención a OCHA y FHC.

Desde una perspectiva temporal, y tomando como referencia el conjunto de Sudán ya que la separación Norte-Sur no se produce hasta 2011, observamos una tendencia al alza de los fondos humanitarios destinados al país, siendo especialmente destacable la aportación al FHC iniciada en 2007 con 6,5M€ y mantenida en el tiempo (salvo un ligero aumento hasta 6,8M€ en 2008). El salto cuantitativo se produce en 2009 y 2010 por la contribución a MAG en 2009 (1,28M€), la contribución al PMA de 2M€ en 2010 y el aumento de la dotación al CICR en 500.000Eur en el mismo año.

Desde una perspectiva de actores financiados destaca la constancia en la aportación al FHC desde 2007 y a Help Age Int. desde 2009¹⁴ (vía CAP), el apoyo financiero intermitente a Cruz Roja Española (vía CAP) desde 2005¹⁵ y al PMA desde 2005¹⁶, y una apuesta por el CICR como socio. (en 2011 la contribución fue regional en lugar de específica en Sudán)¹⁷.

Si analizamos la perspectiva sectorial, considerando la limitación antes mencionada, observamos que no existe una tendencia definida en los sectores de intervención apoyados. Si comparamos los fondos destinados por sectores en 2010 y 2011 observamos que existe una gran disparidad entre programas, constatándose algunos factores como la fuerte apuesta por el sector de Ayuda alimentaria en 2010 mientras que este sector desaparece en 2011(salvo la aportación Nut a Help Age Int.); la aparición del "sector" refugiados en el programa 2011; o el apoyo al sector Protección en 2010 que desaparece en 2011.

¹⁴ 302.721€ en 2009, 333.964€ en 2010 y 397.873€ en 2011

¹⁵ CRE recibió fondos vía CAP en 2005, 2006, 2009, 2011 con subvenciones alrededor de los 400.000€

¹⁶ PMA recibió fondos vía SE en 2005 (0,7M€), 2006(1M€), 2008(0,3M€) y 2010 (2M€)

¹⁷ El CICR recibió 0,5M€ en 2009 y 1M€ en 2010

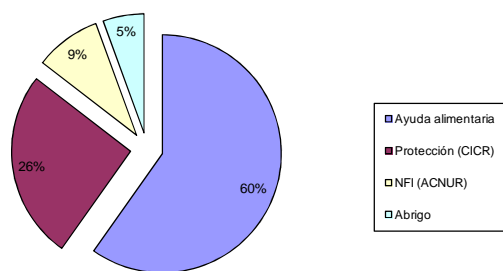


Figura 15: Programa OAH Sudán 2010 desagregado por Sectores de Intervención

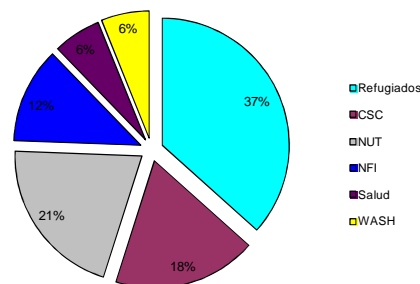


Figura 16: Programa OAH Sudán 2011 desagregado por Sectores de Intervención

En lo que respecta a 2011, si comparamos el programa de la OAH con las necesidades descritas en el Work Plan por sectores, observamos que no existe un alineamiento entre los sectores con mayor demanda de financiación y los sectores de intervención elegidos por la OAH. El principal sector de intervención destacado en el Work Plan es el de Seguridad Alimentaria seguido de Protección, WASH y Educación.

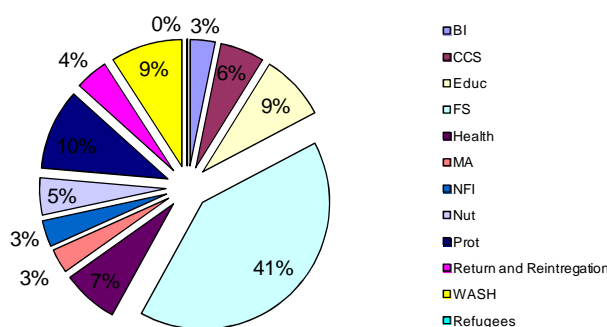


Figura 17: Volumen de recursos económicos necesarios según el Work Plan 2011, desagregado por Sectores de Intervención

La valoración general del equipo evaluador es que el programa humanitario de la OAH en Sudán es pertinente ya que cubre las principales crisis y sectores presentes, ya sea directamente o a través del FHC.

El no “alineamiento” con las mayores necesidades descritas en el Work Plan (p.ej.: en 2011 no se apoya ninguna intervención en el sector SA) no es un elemento negativo en sí mismo, ya que, a pesar de la dificultad comparativa ya mencionada, parece existir una cierta tendencia a financiar actividades en sectores mal financiados, aunque no queda claro la argumentación detrás de dicha tendencia, si lo hubiere.

Cabe mencionar que el PEO identifica los sectores de asistencia alimentaria, WASH, Salud, Nutrición, Protección y Desminado como sectores “prioritarios”, aunque el racional de dicha selección (“...el sistema humanitario español atesora capacidades y experiencia suficientes como para aportar un valor añadido significativo...”) no parece justificar/orientar suficientemente la posible elección de sectores de intervención en Sudán.

Resulta llamativa la escasa proporción de ONGs en el programa. Dejando de lado el FHC, en 2011 sólo 2 de los 5 socios son ONG, representando únicamente un 11.58% del total de los fondos del programa y el 26,75% del total de fondos del programa sin el FHC. En 2010 la proporciones eran de 2ONG/5 socios, y del 5,3% y del 14,1% respectivamente. Contrariamente en 2009 las proporciones fueron de 4 ONG/5

socios y del 24,9% y 82,3% respectivamente. Estos datos muestran, al igual que en caso del análisis por sectores, una ausencia de tendencia concreta y no planificada.

El equipo evaluador considera llamativo el bajo peso específico de las ONG en el programa de la OAH en Sudán. Aun conociendo la expulsión del país en 2009 de 13 ONGs humanitarias de referencia, existe un abanico de ONG con las que realizar un trabajo conjunto y fidelizar relaciones (*long term engagement*) que permitan tanto una mayor presencia en distintas áreas del país como un mayor seguimiento y conocimiento de aspectos transversales clave. En este sentido cabe destacar que salvo CRE y MSF-E (que no ha solicitado nunca fondos para Sudán) no existen ONGs españolas humanitarias presentes en un contexto en el que la implementación de tanto los Convenios de Acción Humanitaria como los de Emergencia de ONGs españolas podrían paliar esta carencia, por lo que será necesario una mayor actitud pro-activa en la identificación de socios potenciales. En este sentido es importante destacar que la ausencia de ONGs españolas puede deberse a una falta de interés/capacidad de las mismas, por lo que la capacidad de la OAH para estimular su presencia es limitada. Aún así, la OAH debe valorar fórmulas de apoyo a ONGs españolas humanitarias que quieran implementar proyectos en Sudán.

Finalmente, en lo que respecta a la tipología de intervenciones, el PEO establece que del conjunto del programa global de la OAH debe seguir la siguiente proporción:

– Prevención y reducción de riesgos	7%
– Preparación para la respuesta a crisis	13%
– Respuesta a crisis	50%
– Rehabilitación temprana post crisis	30%

Si bien este perfil aplica al conjunto del programa de la OAH para 2011, entendemos que de alguna forma también debería orientar la agenda del programa de la OAH en cada país de intervención. En este sentido, podemos considerar que el 100% del mismo en Sudán se centra en la Respuesta a crisis, lo cual considerando el contexto nos parece pertinente salvo por el hecho que sería conveniente considerar también otra tipología de intervenciones, especialmente Rehabilitación temprana y la incorporación de elementos de RRD en intervenciones en los sectores de Seguridad Alimentaria y Nutrición.

5.4.2 Análisis de las intervenciones

A continuación se presenta un breve análisis de las respectivas intervenciones incluidas en el programa, con las limitantes ya mencionadas de no poder hacer un análisis detallado de las mismas. Destaca en general el escaso nivel de detalle y argumentación de las propuestas, lo que dificulta en análisis de las mismas y pone en cuestión la capacidad de los actores apoyados para definir la lógica de sus intervenciones y evidencia la debilidad de la OAH para exigir tal nivel de detalle, en especial frente a agencias de NN.UU..

HELP AGE INT

El proyecto resulta pertinente en tanto que incide en un grupo de población especialmente vulnerable en un contexto de alta vulnerabilidad global. Se enmarca en un apoyo continuado a través de tres CAPs consecutivas.

El detalle de la intervención plasmado en la propuesta (debilidad propia del formulario CAP) no permite analizar el proceso de selección de beneficiarios, aunque tanto los informes bimensuales como el encuentro mantenido con ellos refuerza la valoración de pertinencia de la intervención. LA evaluación externa prevista resultará clave para un mejor análisis de los resultados de la misma.

CARITAS (Convenio de Emergencias)

Pertinente desde una perspectiva general, aunque la intervención no está suficientemente justificada en la ficha de activación. No define de forma precisa las necesidades de la población beneficiaria ni el proceso de selección de beneficiarios.

UNICEF

La intervención es valorada como pertinente ya que responde a un agravamiento de la situación debido al inicio del conflicto en Kordofán. La propuesta no detalla suficientemente cómo se llevará a cabo la

respuesta y como ésta se enmarca en el conjunto de actividades de UNICEF en la región ni define la zona de intervención.

ACNUR

Proyecto pertinente enmarcado en una crisis de larga duración (población refugiada etíope) + llegada de nuevos demandantes de asilo. Se centra en el sector salud. No se mencionan posibles soluciones a medio-largo plazo (considerando que son refugiados de “larga duración” y con pocas perspectivas de retorno). A nivel de ejecución, queda pendiente de ejecución una partida destinada al sector Educación (aprox. 140.000USD).

OCHA

Proyecto pertinente y necesario dado el volumen de actores presentes en el país y la necesidad de actores que tomen un rol de coordinación y de compilación de información. La propuesta presenta una Matriz De Marco Lógico muy detallada, por lo que será interesante ver como presentan los resultados en relación a dicha matriz.

Resulta particularmente sorprendente que uno de los elementos en dicha Matriz De Marco Lógico sea la confección de una base de datos 3W y que el equipo evaluador no haya podido tener acceso a la misma con la justificación por parte de OCHA que estas no estarán disponibles hasta dentro de unas semanas.

FONDO COMÚN HUMANITARIO (FHC)

La contribución al FHC no es en sí misma una intervención sino una aportación que permite implementar otras intervenciones. Dicha contribución se considera pertinente dadas las características y objetivos del fondo y la posibilidad de posicionarse como donante y estar presente en foros de discusión de lo contrario no accesibles.

El FHC ha experimentado claras mejoras durante los últimos años en lo que se refiere a su funcionamiento y transparencia, gozando de una valoración general positiva por los distintos actores entrevistados. Destacan como elementos particularmente positivos la contribución a la independencia de las intervenciones financiadas a través del mismo, la accesibilidad de un amplio abanico de actores (agencias NN.UU., ONGI y ONGL) a fondos disponibles, aumento progresivo del apoyo a ONGs¹⁸ (60% NN.UU. vs. 40% ONG¹⁹) permite cubrir gaps financieros y contribuye a la coordinación de la respuesta (en el marco del Work Plan).

Entre los aspectos negativos destacamos:

Ausencia de M&E efectivo: el actual está todavía demasiado centrado en aspectos burocráticos. Ha aumentado la exigencia a las ONGs pero no a las agencias NN.UU.. Ausencia de coordinación efectiva entre OCHA y PNUD. Nuevo marco de M&E centrado más en resultados de actividades que en impacto.

Distribución de fondos: Ha mejorado la transparencia y método de distribución de fondos, pero existen dudas sobre la imparcialidad del Líder de Sector (juez y parte en el proceso).

Costes de gestión: Los roles de OCHA y PNUD parecen parcialmente duplicados, y con un alto coste sobre el total del fondo.²⁰ Sería necesario una revisión de esta bicefalia y los costes de la gestión y administración del fondo, valorando la eficiencia del fondo comparativamente con el Fondo de Servicios Básicos (*Basic Services Fund*) de Sur Sudán (gestionado por Mott McDonald, consultora privada) u otros fondos comunes gestionados por una sola agencia NN.UU. (generalmente OCHA, como en el caso de Etiopía).

¹⁸ En este sentido la mayoría de ONGs entrevistadas manifiestan que el peso de las ONGs debería ser todavía mayor ya que son los principales actores implementadores

¹⁹ 35% ONGI y 5% ONGL

²⁰ UNDP carga un 1% del total del fondo por costes como Agente Administrativo, y un 7% extra a la financiación otorgada a las ONGs.

Análisis estratégico: A pesar de los esfuerzos de coordinación y transparencia, no parece existir un análisis estratégico sobre gaps en la cobertura de necesidades y de elementos transversales a nivel país. Este rol debería ser, supuestamente, cubierto por OCHA.

Costes de transacción (*Pass-through costs*)²¹: Resulta difícil cuantificar los costes indirectos acumulados en las distintas intervenciones financiadas por el FHC. Las agencias de NN.UU. cargan sus respectivos costes indirectos, aunque la mayoría de veces sea una ONG (local o internacional) quien a su vez cargará sus costes indirectos. Esta situación también se repite en el caso de la financiación a ONGI, ya que están obligadas por el HAC a trabajar con ONGL como agencias operativas de ejecución.

5.4.3 Enfoque VARD

Existe en Sudán un cierto dilema entre la AH vs. Desarrollo. Todos los donantes entrevistados manifiestan que no tienen una agenda definida de desarrollo en el país dado que no se dan claramente las condiciones necesarias. Pero al mismo tiempo existe un impulso a buscar soluciones durables, especialmente en lo que respecta al contexto de Darfur.

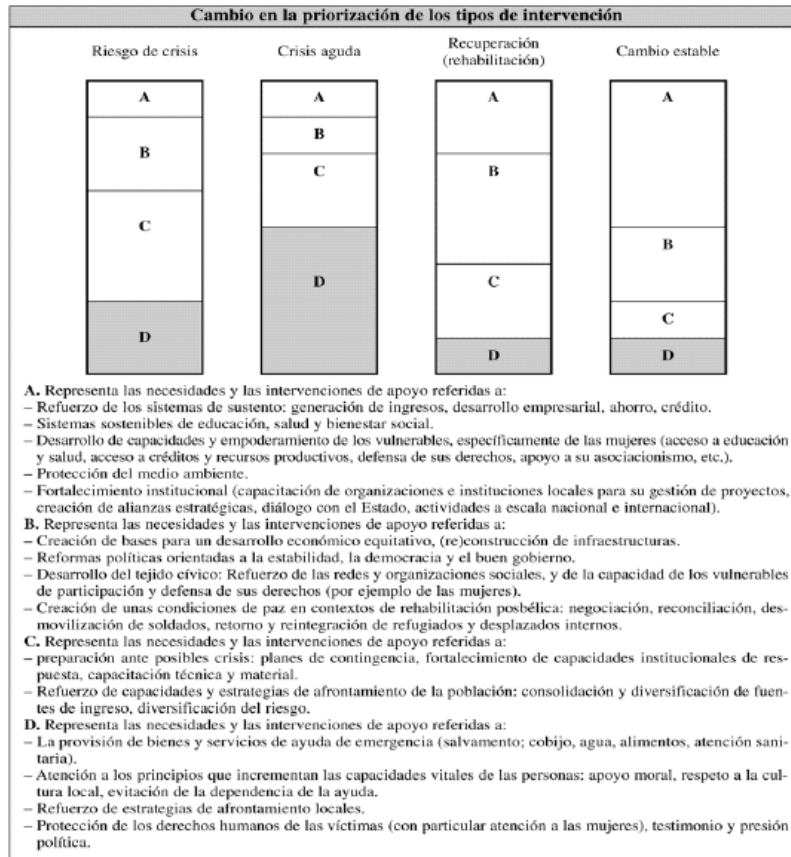
El equipo evaluador considera que este análisis está fuertemente influenciado por elementos políticos (acusación del TPI al Presidente Bashir y consecuente limitación de contactos directos con la jefatura del gobierno, embargo por parte de los EEUU). Los años continuados de asistencia directa a un gran número de población en Darfur y la alta concentración de población desplazada en zonas peri-urbanas y su más que probable tendencia a establecerse en dichas zonas determinan la necesidad de búsqueda de soluciones durables/sostenibles en Darfur. Consideramos que hay espacio para un abordaje a medio-largo plazo que, a su vez, no deje de lado la respuesta con objeto de salvamento de vidas (*life-saving*) de las poblaciones más vulnerables.

Así mismo también existen problemáticas agudas en los sectores de la SA y Nutrición más allá de Darfur (especialmente el Este del país) y a las que no se ha respondido de forma efectiva, que requieren de respuesta. En este sentido consideramos que hay espacio para implementar intervenciones a medio-largo plazo con componentes de fortalecimiento de capacidades (*capacity building*), que deberán adaptar su nomenclatura “humanitaria” con el fin de obtener la autorización del HAC para ser llevadas a cabo.

Analizando tanto el programa de la OAH en Sudán como los procedimientos de planificación de la respuesta, se observa una ausencia absoluta de integración del enfoque VARD. Sin duda que el hecho de considerar de forma genérica Sudán como un país donde no se pueden llevar a cabo acciones de desarrollo (aparente posicionamiento de la Unidad Geográfica) no ha contribuido a la incorporación de tal enfoque. Consideramos un error establecer una clasificación tan categórica tipo “Sudán del Norte=AH y Sudán del Sur=Desarrollo+AH” ya que de alguna forma no permite realizar un análisis más detallado e incorporar el enfoque VARD. Consideramos representativo el hecho que, al no considerar la posibilidad de financiar intervenciones de medio-largo plazo en Sudán, se desestimó el Convenio Desarrollo de Entreculturas (Educación) aparentemente por no existir condiciones para el desarrollo en Sudán/Darfur, sin entrar en un análisis más fino del contexto (hay que tener en cuenta que de acuerdo con la valoración de la antena Desarrollo y el personal de la UG la propuesta era técnicamente buena).

En este sentido, recomendamos una mayor flexibilidad en relación a considerar el tipo de intervenciones que pueden ser susceptibles de apoyo financiero por parte tanto de la OAH como de la AECID (Unidad Geográfica). Para ello sugerimos incorporar un enfoque/esquema en la composición del programa de la AECID para Sudán, similar al planteado en el cuadro a continuación.

²¹ Los costes derivados de acumular los respectivos costes indirectos de distintos actores implicados en la respuesta. Especialmente aplica a aquellos fondos que recibe una agencia NN.UU. y que luego transfiere a una ONG para que ésta implemente el proyecto



Tipos de intervención en las distintas fases de un conflicto

(Fuente: Karlos Pérez de Armiño, adaptado de Roche, Eade, Williams y Sanahuja)

6 Conclusiones

6.1 Relativas al contexto y elementos transversales

Contexto

- Sudán persiste como uno de los contextos más relevantes y complejos en lo que se refiere a ayuda humanitaria, por lo que respuesta humanitaria de la OAH resulta pertinente.
- La evolución del contexto ha sido negativa en los últimos meses, y esta tendencia persiste y por tanto se prevé un empeoramiento de la situación y de los indicadores humanitarios.

Coordinación:

- El Humanitarian Work Plan es el proceso y el documento de referencia en lo que se refiere a la respuesta humanitaria en Sudán. El nivel de análisis y comunicación entre actores es muy alto, aunque adolece de cierto análisis de elementos transversales y estrategias coordinadas relativas a acceso, incidencia (*advocacy*), etc.
- En este sentido la planificación tiene un gran peso sectorial, pero no se han podido encontrar matrices de planificación humanitaria –que incluyan identificación de gaps- o mapas 3Ws²².

Acceso

- El acceso/espacio humanitario sigue en recesión. Cada vez es más complicado para los diferentes actores poder asistir directamente a las víctimas, y en algunas zonas simplemente el acceso es nulo, siendo este elemento el problema/reto principal de la respuesta humanitaria en Sudán.

Sudanización

- Vinculado con el punto anterior, el Gobierno sigue consolidando e impulsando la “sudanización” de la ayuda humanitaria, con lo que el espacio para organizaciones internacionales y personal expatriado seguirá menguando.

Politización de la Acción Humanitaria:

- La imputación del presidente Bashir -entre otros elementos- ha politizado de una forma muy importante el significado de la ayuda humanitaria y del desarrollo en Sudán, de forma que los planteamientos políticos y diplomáticos empujan y definen las agendas de los donantes, con consecuencias directas en las operaciones que ejecutan las ONGs.

Seguridad

- La inseguridad en algunos de los contextos -principalmente en Darfur- seguirá limitando de una forma muy severa la posibilidad y la forma de trabajar en algunas de las zonas del país.

6.2 Relativas a los Instrumentos y al programa

- El programa apoyado por la OAH se considera pertinente tanto a nivel geográfico como sectorial.
- El programa de respuesta de la OAH es diferente a la proporción de necesidades expresadas en el Work Plan, por ejemplo por la ausencia de fondos al sector FSL (el más financiado del WP) y mayor presencia de sectores con menor porcentaje de cobertura (Wash, Health, Refugees).²³

²² Who does what where?” mapas habituales de OCHA que muestran qué actores se encuentran en cada zona y su sector de intervención

²³ De todos modos el análisis comparativo entre el portfolio apoyado por la OAH y los % sectoriales del Work Plan sufre de diversos sesGs que se deben incorporar al análisis (contribución al FCH)

- El apoyo a la respuesta en Sur de Kordofán se valora como pertinente (salvo la falta concreción de las operaciones desplegadas en Kordofán Norte o Sur), aunque se considera que fue más reactiva a la crisis que planificada como contingencia.
- La OAH elaboró una planificación estratégica para Sudán²⁴, pero este documento no ha servido de base de planificación para confeccionar el programa de intervención de la OAH ni a nivel de sede ni a nivel de la antena. De todos modos, esta estrategia y el posicionamiento de AECID en Sudán sigue adoleciendo de cierta indefinición estratégica y falta de posicionamiento concreto de AECID/OAH en temas claves:
 - tipología de intervenciones (no tanto por sector sino por tipo (DRR, asistencia, rehabilitación temprana).
 - localización geográfica
 - VARD
 - elementos transversales (acceso, sudanización, seguridad...).
 - Coherencia/posicionamiento del programa respecto al Work Plan.
- El conjunto de apoyos de la OAH recae principalmente en agencias NN.UU. y el FHC. Escaso peso específico de ONGI humanitarias y ONG nacionales en el programa (*portfolio*).
- No se ha realizado una búsqueda activa de potenciales agencias socio operativas con las que establecer un programa propio y conseguir relaciones estratégicas con actores clave
- No existe alineación con el PEO (no circulado), principalmente en lo que se refiere a la tipología de intervenciones (ausencia de intervenciones de Recuperación Temprana y DRR)
- Se valora como positiva la decisión de financiar el FHC, por la utilidad del instrumento (independiente, coordinado), y por permitir la participación de la OAH en foros clave de decisión.
- Se detecta una ausencia de una metodología de seguimiento de elementos humanitarios transversales, por parte de la antena y en coordinación con otros actores: acceso, espacio para las ONGs
- Se detectan limitaciones de la CAP como instrumento (procedimientos burocráticos, idioma) y se considera poco adaptada a emergencias agudas
- Se constata el escaso nivel de detalle y calidad de las propuestas (tanto CAP como SE), debido tanto a los limitantes del formato de propuesta CAP como relativas a la “cultura” agencias NN.UU., poco proclives a extenderse en propuestas e informes.

6.3 Relativas a la OAH/AECID y procesos internos:

- La AECID es valorada muy positivamente como actor en la escena humanitaria, en especial en el entorno del FHC (participación activa), pero detectándose una cierta falta de posicionamiento estratégico respecto a temas clave (acceso).
- Se valora muy positivamente la existencia de una persona con dedicación exclusiva a la AH en Sudán: gran capacidad de trabajo y entrega, pero con ciertas limitaciones por falta de experiencia humanitaria.
- El trabajo realizado por parte de la antena AH se considera como muy positivo, especialmente considerando los limitantes ocasionados por la ausencia de estrategia institucional de AH en el país.

²⁴ Sudán. Planificación estratégica 2011 de la Oficina de Acción Humanitaria de AECID. Elaborado por Paz García Montes.

- La ausencia de antena AH en el sur –planificada, pero con limitantes que no han permitido otorgar el puesto-, ha limitado la posibilidad de un enfoque regional al contexto.
- De todos modos, y en relación al FHC, sí se ha mencionado que la AECID tiende a retrasar la liberación efectiva de los fondos, así como su visibilidad.
- Se ha identificado también cierta limitación en el seguimiento de las intervenciones financiadas, por falta de instrumentos útiles y regulares (salvo informe bimensual voluntario de HelpAge Int.) así como por las características del programa (elevado % de contribuciones a NN.UU. y al FCH).
- Pese a la experiencia acumulada en AH, los perfiles con más experiencia en operaciones se sitúan en la cúpula de la OAH, con limitada interacción con la antena (cargas de trabajo excesivas) y esto tiene consecuencias que se reflejan en diferentes procesos de trabajo: definición de posicionamiento, planificación estratégica, etc....
- Las diferentes líneas jerárquicas a las que responde la antena están poco definidas (Unidad Geográfica, OAH, Embajada, OTC). La dependencia administrativa de la OTC Etiopía es poco eficaz.
- Se constata de nuevo la falta de planificación estratégica conjunta OAH-Unidad Geográfica, lo que limita el posicionamiento de la antena respecto a temas clave.

7 Recomendaciones

Teniendo en cuenta las evidencias colectadas durante la misión de evaluación y las conclusiones formuladas, el equipo evaluador propone las siguientes recomendaciones.

7.1 Relativas al contexto y elementos transversales:

Contexto

- Mantener Sudán como uno de los países prioritarios en el programa de la OAH, por la gravedad de las crisis humanitarias actualmente activas y por su potencial de evolución negativa.
- Asumiendo la más que posible reducción de recursos económicos disponibles para la OAH, asegurar que se destinen a respuesta en Sudán los recursos humanos y financieros necesarios dados la magnitud de los retos humanitarios y la relevancia clave de este contexto en la arena humanitaria internacional.

Coordinación:

- Solicitar a OCHA que produzca materiales de análisis de elementos transversales: matriz de actores presentes en las diferentes crisis y identificación de gaps en las mismas, mapas 3Ws.
- Crear foros y definir estrategias coordinadas entre los diferentes actores humanitarios para tratar y mejorar la respuesta a cuestiones transversales como acceso, seguridad, etc....Específicamente se recomienda que la OAH fomente y contribuya a la creación de un grupo de trabajo en Sudán relativo al acceso/espacio humanitario, ya sea planteando la idea como tal en los foros de discusión de donantes y/o liderando el propio proceso (en función de los recursos humanos disponibles)

Acceso

- Incorporar el acceso/espacio humanitario en el análisis contextual de la propuesta de intervención financiable por AECID. El análisis de este factor deberá ser clave en la valoración del apoyo financiero de la intervención.
- Fomentar los proyectos con un enfoque VARD (incluido en la propuesta) que mejore su aceptación por parte de los actores/GdS

“Sudanización”

- Monitorear el componente de “Sudanización” de la respuesta de forma que se intente preservar la independencia de la AH y a su vez se capacite a la sociedad civil sudanesa, evitando la utilización de ONGs locales como meros socios operativos.

Politización de la Acción Humanitaria:

- Reforzar la independencia de la OAH y transmitir este concepto a otros donantes, por respeto y coherencia con el mandato humanitario y con la iniciativa del “Good Humanitarian Donorship”,

Seguridad

- Asegurar que unos procedimientos mínimos de seguridad están presentes no sólo en las propuestas sino también en la ejecución de las intervenciones de las ONGs apoyadas por AECID.
- Disponer de una análisis y política de seguridad propias en lo que se refiere a personal AECID, así como para evaluadores y otro personal externo.

7.2 Relativas a los Instrumentos y el programa:

- Incrementar la pertinencia del programa mediante la definición de una estrategia humanitaria de intervención de la AECID en Sudán que incluya un posicionamiento sobre :
 - tipología de intervenciones (contemplar intervenciones medio-largo plazo, coherencia con el PEO)
 - localización geográfica (según necesidades, paquete mínimo Darfur, TPAs, Este)
 - sectores de intervención (considerar sectores menos financiados, como valor añadido)
 - VARD (considerar posibilidad financiación intervenciones de rehabilitación temprana (OAH) y desarrollo (Unidad Geográfica).
 - elementos transversales (posicionamiento sobre acceso, “sudanización” de la respuesta, seguridad)
 - calidad (medidas para mejora de calidad de las propuestas, presencia de indicadores, monitoreo, incluir/exigir evaluación externa, incorporar elementos específicos de aumento de eficiencia de las respuestas)
- Priorizar un programa que signifique una presencia en las crisis y sectores preferenciales en oposición a un modelo de concentración (más visible).
- Priorizar el componente de acceso a la tipología de intervención. Con los limitantes de acceso, el posicionamiento AH vs desarrollo se considera secundario, abogando por intervenciones mixtas/combinadas, que coexistan en el tiempo y permitan las ONGs posicionarse en zonas clave.
- Reforzar la Coordinación entre donantes, con el objetivo de optimizar los procesos de incidencia humanitaria y la influencia de la AECID. Valorar la opción de crear un grupo de trabajo sobre temas de acceso

- Tener una actitud proactiva y reactiva ante la aparición de posibles nuevos focos de atención humanitaria en el país, y asegurar los adecuados instrumentos para la consecución de este objetivo.
- Favorecer una actitud proactiva en la “búsqueda” de socios estratégicos (por acceso, sector, zona de intervención, etc.), principalmente ONGs que trabajen en zonas de crisis y que acrediten la calidad de su intervención (ver apartado 8 del presente informe).
- Incrementar el número de ONGs directamente apoyadas por la antena y que formen parte del programa, para disponer de información directa de los contextos, beneficiarse de la experiencia y especialización humanitarias y para asegurar la coherencia del programa respecto a otros contextos.
- Favorecer los compromisos de larga duración con actores clave. En el caso de ONGs se sugiere utilizar los Convenios Humanitarios.
- Mantener una contribución anual significativa al FHC, de forma que AECID siga siendo aceptado como un actor relevante en el contexto y en el proceso de gestión del FHC. En el caso de que no exista una presencia activa de una antena AH en Sudán, el equipo evaluador considera que sigue siendo pertinente un apoyo al FCH dado la utilidad de dicho instrumento.²⁵
- Promover en el seno del FHC la rápida aplicación del nuevo marco de M&E.
- Mejorar la coordinación de tiempos entre el anuncio de compromiso de contribución al FHC de AECID, de forma que sea más previsible.
- Asegurar una mayor definición de la posición de OAH (sede) respecto a los Fondos Comunes, y de esta forma definir y responder a la necesidad de mayor presión a nivel sedes centrales para la mejora de su funcionamiento (costes de transacción, monitoreo...).
- Estandarización de los mecanismos/instrumentos de seguimiento del contexto y aspectos transversales y que se reporte a través de un informe mensual remitido a sede y asegurar el feedback a terreno.
- Adaptar la CAP de forma que se puedan presentar proyectos en inglés, así como traducir las bases y formularios para que ONGs y ONGs nacionales puedan acceder a esta convocatoria.
- En el caso de no ser posible tal adaptación, se recomienda considerar un mayor uso de las Subvenciones de Estado para ONGs.
- Extender el mecanismo del fondo de contingencia (5%) de los Convenios Humanitarios a los proyectos CAP en las zonas las mas vulnerables
- Aumentar el nivel de calidad de los formularios de la CAP y de la calidad/detalle exigida en las propuestas de las agencias de NN.UU..
- Para aquellas contribuciones a intervenciones más amplias de agencias de NN.UU., consensuar con otros donantes el mecanismo de M&E.
- Exigir una evaluación externa de aquellas intervenciones que superen los 350.000Euros, independientemente de si se trata de una ONG o agencia de NN.UU.

²⁵ Obviamente, esta decisión deberá considerarse junto con otras recomendaciones relativas a un apoyo a ONG humanitarias españolas e internacionales y en función del presupuesto disponible.

El cuadro siguiente recapitula las recomendaciones de la evaluación en cuanto a la evolución del portafolio de la OAH en Sudán en 2012.

Actor	Nivel de financiación	Comentario
Help Age Int.	= / -	- Pedir mayor precisión en el proceso de selección de beneficiarios - Para poder considerar futuros apoyos valorar resultados de la Evaluación externa prevista para final del proyecto actual - Participar en la definición de los TdR de la Evaluación Externa
ACNUR	=/-	- Focalización en nuevas llegadas - Apoyo a las TSI a través de fondos de desarrollo (ver con Unidad Geográfica Fondos PNUD congelados por falta de condiciones)
OCHA	=	- Reforzar el papel de coordinación y abordaje de análisis necesidades globales/priorización/gaps
UNICEF	=/+/-	- Valorar en función de severidad de la situación, acceso, resultados, otros actores presentes
FHC	= /-	- Pertinencia del mecanismo - Lobby para mejora mecanismos de M&E, dinámicas sectoriales, mejora mecanismos de gestión (bicefalia) - Se debe mejorar la coordinación de tiempos entre la contribución (preferible compromiso a inicios de año natural)
CARITAS	=/-	- Valorar resultados de la intervención - Valorar conveniencia de utilizar el Convenio en un contexto dónde ellos no son directamente el socio operativo.
Darfur	= / +	- Intervenciones fuera de los campos - Intervenciones que favorezcan acceso/retorno
Retorno sudistas (Southerners)	=+	- Protección - Proceso de retorno - Posible apoyo de asentamiento en el Sur
Nutrición/FSL	+	- Considerar intervenciones nutricionales en el Este, valorar enfoques multisectoriales Nut/FSL
Rehabilitación temprana/Desarrollo	+	- Para facilitar intervenciones a medio-largo plazo, con mayor visibilidad financiera, mayor aceptación por el GdS, estrategia de acceso
ACH	+	- Considerar apoyo para facilitar su retorno al país (actualmente en gestiones con la Embajada de Sudán en España)
Convenios humanitarios	+	- Instrumento adaptado al contexto (DRR+emergencias) - Flexibilidad y rapidez de respuesta a emergencias

Figura 18: Recomendaciones para la evolución del programa de la OAH en Sudán. Elaboración propia.

7.3 Relativas a la AECID, procesos internos y aspectos transversales

- Mantener una antena AH en Sudán con *background* humanitario y una antena AH y otra Desarrollo en Sur Sudán. Valorar la contratación de asistentes sénior nacionales para mejor conocimiento y profundización del contexto.
- Mantener la actitud proactiva en los diferentes foros de coordinación, principalmente en lo que se refiere a la participación en el FHC.
- Definición de un plan anual a partir de la estrategia país. Éste deberá incluir un plan de M&E.
- Identificar y localizar a un personal OAH para cubrir la vacante de antena AH en Sudán del Sur para mejorar el entendimiento regional de las crisis entre Norte y Sur.
- Definir/aclarar las líneas jerárquicas y descripción de puesto de la antena AH con el fin de mejorar la eficiencia y eficacia de los procesos. Revisar la necesidad de dependencia administrativa de la OTC y si imprescindible, mejorar la misma
- Reforzar las capacidades de la antena AH y OAH: formación, apoyo de sede, perfiles con experiencia operacional AH, equipos volantes...
- Considerar la contratación de un asesor sudanés para trabajar conjuntamente con la antena para apoyar el análisis de contexto y los elementos transversales en Sudán.
- Desarrollar un enfoque regional para el análisis y la anticipación y la respuesta a las crisis (reuniones regionales)
- Asegurar la coordinación entre OAH y Unidad Geográfica para mejorar la coherencia del conjunto de intervenciones apoyadas por AECID en Sudán.

8 Diagnóstico de la situación humanitaria en el contexto

8.1 Escenarios/perspectivas de evolución del contexto en 2012

8.1.1 Darfur

La evolución más probable en Darfur es que se establezca un cierto status quo, con actores armados que mantendrán activos focos de combate mientras que en otras zonas la situación puede ser estable en lo que se refiere a actividad armada.

De todos modos la inseguridad para las organizaciones y los trabajadores humanitarios sigue afectando al entero de la región, por lo que los condicionantes de acceso van mucho más allá de las zonas activas de conflicto o los limitantes impuestos por el Gobierno.

Persisten incertidumbres sobre el plan de paz de Doha, principalmente en lo que se refiere a la disponibilidad de los fondos y de que se concreten avances en el terreno. La implementación del nuevo mapa político y administrativo (de 3 a 5 estados) y la consolidación y actitud del nuevo gobierno regional son factores que se antojan clave para la estabilización de la zona. A nivel de operaciones se pueden dividir en tres escenarios principales:

Zonas en conflicto:

La seguridad seguirá siendo un problema muy significativo y, conjuntado con la voluntad del gobierno de dificultar el acceso, limitarán las posibilidades reales de poder trabajar en las zonas con conflictos activos. El conflicto histórico seguirá afectando principalmente a Darfur del Norte y del Sur, mientras que el Este, normalizadas las relaciones con Chad, permanecerá más estable.

En Sur Darfur ya han empezado las tensiones y lucha entre tribus por la competición de recursos, especialmente agravados por el cierre de la frontera entre el Norte y el Sur que obligan a recorrer nuevas rutas a los pastoralistas. Esta situación tiene visos de agravarse, por lo que el apoyo a proyectos que intenten resolver las causas y consecuencias de esta problemática pueden ser especialmente pertinentes.

Es en estas zonas donde las necesidades son mayores pero las dificultades de acceso son más importantes. Apoyar intervenciones en estas localizaciones o en zonas inmediatamente colindantes debe ser prioritario, al considerarse que mantienen un componente de "salvamento de vidas" (*life-saving*).

Bolsa histórica de desplazados:

Alrededor de 2M de personas viven en campos de desplazados, algunos desde hace 8 años, y esto ha ocasionado que:

*de facto, parte de este colectivo se ha convertido en población urbana, habituada a disponer de servicios básicos, con nuevas fuentes de ingresos, por lo que no tienen intención de retornar a su lugar de origen.

* en la mayoría de zonas de origen de los desplazados, la inseguridad persiste, no hay servicios básicos, no hay garantías de protección (imperio de la ley -*rule of law*-), o están ocupadas por otras personas de diferente origen/tribu. Estas circunstancias dificultan de una manera muy significativa el potencial retorno de los desplazados.

* se ha instalado una cierta fatiga entre donantes y organizaciones cansadas de proveer ayuda de asistencia sin que haya una estrategia de salida a corto y medio plazo.

Todos estos elementos hacen que se requiera una nueva aproximación a esta problemática, de forma que aparezcan soluciones que aporten cierta continuidad y sostenibilidad de forma que se pueda reducir progresivamente los fondos e intervenciones asistencialistas.

Zonas estables:

OCHA debería realizar un mapa de las zonas donde la estabilidad permite la implementación de programas de desarrollo con un componente de respuesta a emergencias (por la vulnerabilidad de la zona) de forma que actores con capacidad humanitaria puedan establecerse en Darfur. Estos programas deberían tener un componente estratégico en términos de acceso, de forma que estos proyectos puedan contribuir a mejorar el acceso en el entero de la región.

AECID debe definir su posicionamiento respecto a todos los factores que afectan la respuesta humanitaria en Darfur, y particularmente el que se refiere a acceso. Con el Gobierno de Qatar comprometido con la pacificación de la región, con una inversión prevista de 7 mil M de \$, AECID debe consensuar con plataformas de coordinación (NN.UU., UE) su posicionamiento y comunicación con Qatar de forma que se pueda vincular esta inversión a una mejora de los condicionantes de la región, principalmente los relativos a acceso.

8.1.2 Three Protocol Areas

Mientras que Abyei y Blue Nile pueden tender a una progresiva mejora y estabilización del contexto, pero requiriendo aun un seguimiento cercano y exhaustivo de estas zonas, Kordofán es la región que presenta un peor pronóstico en lo que se refiere a la situación humanitaria. Heridos de guerra, población desplazada y una preocupante y agravada situación nutricional son las consecuencias más significativas y agudas en términos humanitarios.

Todos los actores apuntan a una cronificación de los combates, que se prolongará meses en un conflicto de “guerra de guerrillas” que no tiene una solución militar en forma de victoria de uno de los dos bandos.

En lo que se refiere al acceso, a día de hoy absolutamente cerrado, y particularmente en las zonas controladas por el SPLM-N, no se esperan variaciones significativas. Puede haber gestos por parte del Gobierno de Sudán, pero que tendrán una lectura más en clave diplomática –gestos por parte del Gobierno en respuesta a presiones de otros gobiernos- que en términos reales, es decir, de proximidad a las víctimas.

A día de hoy es imposible, desde la perspectiva del donante, recomendar apoyos a intervenciones concretas de ONGs en Kordofán debido a las barreras de acceso actuales. Los potenciales espacios de actuación de AECID en lo que se refiere a esta crisis podrían encaminarse a:

-En términos de incidencia humanitaria (*advocacy*) y posicionamiento, intentar consensuar las posturas y mensajes de lobby para mejorar el acceso con otros donantes para canalizarlos de forma homogénea a través del Coordinador Humanitario de NN.UU. y la Unión Europea, y que incluyan una estrategia de aproximación a los nuevos actores influyentes en el contexto: Liga Árabe, Unión Africana, Qatar, Kuwait.

-En términos de operaciones, las opciones más claras/posibilistas para acceder a Kordofán serán:

Las agencias de NN.UU.: AECID debe valorar los progresos reales de estos actores y decidir su apoyo financiero en función del posicionamiento de AECID al respecto del acceso. Es decir, AECID debe establecer su definición de acceso (total o parcial) que le permite financiar intervenciones, y valorar si hay agencias en Kordofán que podrán lograrlo en esta zona.

Las ONGs locales: es posible que las ONGs locales tengan mayor acceso, pero sin la posibilidad de monitorear directamente sus intervenciones el riesgo de la falta de neutralidad e independencia es muy elevado, quizás demasiado. Es imposible saber quién es realmente operacional en las zonas rebeldes –es posible que haya ONGs con actividades en terreno, pero no pueden reportarlo por cuestiones de seguridad-, pero oficialmente sólo la SRCS está trabajando en todas las localidades de Kordofán. Este organismo es altamente cuestionado por múltiples actores, que expresan dudas muy profundas sobre su independencia y aceptación por todas las partes.

CICR: a día de hoy no ven opciones de acceso real, pero es claramente el actor más creíble en este tipo de escenarios. Un seguimiento de los progresos de esta agencia y los potenciales de financiación se presentan como la opción más valorada.

-La estrategia más realista pasará por favorecer intervenciones mixtas de tipo desarrollo/recuperación temprana en zonas limítrofes al conflicto, con un perfil aceptable por parte de las autoridades, de forma que como efectos colaterales o beneficios secundarios se pueda obtener información de qué ocurre en las zonas inaccesibles e incluso personas atrapadas en estas zonas puedan desplazarse y acceder a los proyectos.

-Un debate activo en Sudán es la legitimidad de intervenciones humanitarias interfronterizas, es decir, que debido a la falta de acceso en el Norte, se lancen operaciones humanitarias desde Sudán del Sur. El Gobierno de Sudán se ha posicionado claramente en contra definiéndolas como ilegales y acciones que vulneran la soberanía nacional. Operaciones de esta naturaleza son altamente complejas, al alcance de muy pocas organizaciones y que mantendrán un perfil bajo por cuestiones de seguridad. Igualmente lo más probable es que sean actores con una agenda confesional, con un largo histórico de posicionamiento pro-Sur las que opten por esta alternativa, por lo que la recomendación a AECID es alejarse de este tipo de iniciativas, y mantener un posicionamiento contrario a este enfoque.

8.1.3 East Sudan

East Sudán sigue siendo una de las zonas más inestables del país en lo que se refiere a la situación política en Sudán. La actividad armada cesó una vez firmado el Acuerdo de Paz en Asmara en 2006, pero los problemas de base persisten, principalmente la falta de desarrollo de la región. La crisis económica que afecta al país puede tener una mayor incidencia en el Este, y particularmente el cierre del oleoducto que se origina en Sur Sudán y acaba en Port Sudán está ocasionando pérdidas en la principal fuente de ingresos de la región (el puerto). Todo estos elementos hacen posible que se dé un escenario de crisis/estallido social en el Este, que puede ir acompañado de un resurgir de la actividad armada en la región.

El Este de Sudán es la zona que presenta peores indicadores sociales y de salud de todo el país, siendo especialmente graves los relativos a la malnutrición. Con la mala cosecha, la sequía en 2011, las carencias estructurales crónicas, y la crisis política y económica del país, es muy probable que estos indicadores empeoren, y de esta forma la inestabilidad de la región aumente.

Al acceso en el Este también es complejo, pero hay algunas ventanas de oportunidad. Apoyar programas de todos los sectores, pero especialmente los relacionados a la nutrición y la seguridad alimentaría se considera como altamente pertinente.

En lo que se refiere a los refugiados, se pueden establecer dos categorías:

*los refugiados de larga duración: para este colectivo el ACNUR desarrolla un plan piloto, las *Transitional Solution Initiative* (Iniciativas de Solución Transitoria). La participación de AECID en este tipo de iniciativas, siempre manteniendo un monitoreo exhaustivo de temas clave vinculados con protección, es altamente recomendable, porque probablemente este modelo sea aplicado en el futuro Darfur.

*las nuevas llegadas: con unos 2000 eritreos llegando cada mes a Sudán, que aunque refieren motivos políticos son principalmente razones económicas las que causan este movimiento, constituyen un colectivo muy vulnerable a caer en manos de organizaciones criminales de tráfico de seres humanos, con episodios de secuestro y tráfico de órganos cada vez más frecuentes. Este fenómeno, muy poco visible, necesita ser resuelto por parte de los actores humanitarios, y tener un papel relevante en esta crisis es muy pertinente.

8.1.4 Proceso de Retorno de “Shoutherners” en Sudán

Respecto a la “bolsa” de refugiados de Sur Sudán, los escenarios que se visualizan son extremadamente complejos, y no parece que haya opciones de resolver esta situación antes de que expire el plazo dado por parte de las autoridades (9 de Abril) para el retorno de este colectivo.

La severidad de este problema dependerá de muchos factores, pero si la tensión entre el Norte y el Sur continúa creciendo este grupo de población se presenta como muy vulnerable a sufrir episodios de violencia, abandono y persecución que pueden ser de magnitud y requerir asistencia.

De nuevo hay un trasfondo político a esta cuestión, y los donantes denuncian la dejación de responsabilidades por parte de los gobiernos tanto del Norte como del Sur para resolver esta cuestión.

Habrá que monitorear esta problemática de una forma muy cercana, y en términos de operaciones, hay tres escenarios principales:

*se encuentra la financiación necesaria (estimada en 35 M \$), y por tanto se puede contribuir a este esfuerzo (a través de IOM) y desplazar a esta población.

*el problema se enquista, y aparecen “campos de desplazados” mayores que los actuales (Kosti), donde poder implementar actividades en todos los sectores.

*Parte de este colectivo se “diluye” entre la población local, en un status de ilegalidad (apátridas), en una situación muy vulnerable, especialmente en Khartoum (ver 7.1.6).

De nuevo monitorear el proceso, y principalmente desde el ángulo de la protección se antoja como muy relevante.

8.1.5 Nutrición

La situación nutricional va a empeorar, debido a la situación económica y política, los episodios recurrentes de sequía y la situación vulnerable en términos de nutrición y seguridad alimentaria que afecta a todo el país. Este sector, como en otros países, es altamente sensible en términos políticos, por lo que los actores que invierten en este sector se encuentran dificultades para desarrollar sus actividades. Apoyar programas que mejoren el status nutricional en cualquier parte de Sudán, y específicamente programas con un doble componente de malnutrición y seguridad alimentaria, que tengan una mayor aceptación por parte de las autoridades, puede ser una estrategia para conseguir alcanzar las zonas con mayor incidencia de malnutrición. Recomendaciones operacionales más específicas son:

*Intentar incrementar el programa de nutrición en el Este del país, especialmente en Red Sea (malnutrición Aguda Global 28,5%).

*Analizar con las agencias responsables la situación nutricional de los arrabales de Khartoum y su potencial de empeoramiento (ver 7.1.6).

*Enfoques integrales que contribuyan tanto a paliar el grave problema de la desnutrición como a la mejora de la seguridad alimentaria de la población.

En términos de seguridad alimentaria, Darfur y el Este aparecen de nuevo como zonas sensibles, pero en la perspectiva para los próximos meses las zonas donde hay conflicto aparecen como las más vulnerables y que sufrirán niveles de malnutrición graves. Es previsible un incremento de los niveles de malnutrición en las TPA, así como en Darfur.

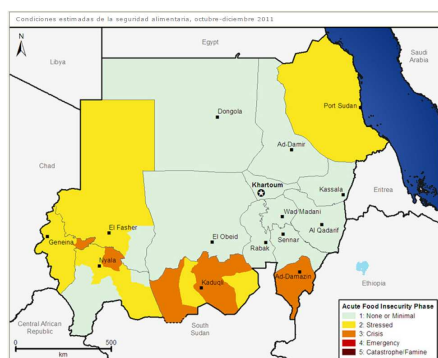


Figura 19: mapa de seguridad alimentaria para el “corto plazo”
Oct-Dic 2011. Fuente FEWS.

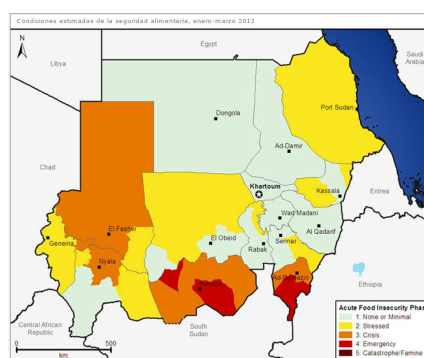


Figura 20: mapa de seguridad alimentaria para el “medio plazo”
Ene-Mar 2012. Fuente FEWS.

8.1.6 IDPs en Khartoum

En un contexto global de urbanización, que también se manifiesta en Khartoum (17% de la población de Sudán en 1970, 40% en 2011), hay una serie de factores que contribuirán a que la población urbana no deje de aumentar.

*desplazamientos de población desde las zonas en conflicto (Darfur desde hace 8 años, TPAs desde el 2011)

*crisis económica y política: personas que se desplazarán de zonas subdesarrolladas hacia la capital en búsqueda de trabajo. Desplazamiento también motivado por motivos ecológicos.

*potencial bolsas de personas del Sur que no querrán cambiar de país y quedarán en situación muy vulnerable de indefensión e indocumentación.

Esta suma de elementos, con la grave crisis económica que afecta al país, puede ocasionar que la situación en los suburbios de Khartoum se deteriore de una forma muy significativa, particularmente en lo que se refiere a sectores como malnutrición y la protección.

8.1.1 Otros escenarios

Sequía:

Las previsiones para 2012 son negativas en el sentido que se esperan menos precipitaciones que la media. Tanto en Darfur como en el Este se espera un nuevo episodio de sequía que tendrá consecuencias en lo que se refiere a malnutrición y a seguridad alimentaria, así como el acceso a agua para las poblaciones y para el ganado. Un incremento de los casos de malnutrición, aumento de mortalidad del ganado, o un incremento de las tensiones entre tribus que compiten por recursos son potenciales escenarios secundarios a los episodios de sequía.

Inundaciones:

Las inundaciones en las zonas sensibles tienen un marcado carácter estacional, en un periodo comprendido entre Junio y Octubre. En los proyectos en zonas vulnerables es importante tener planes de contingencia para el escenario de inundación, y que se actualicen y revisen en los meses previos al periodo de inundación.

Epidemias:

AECID puede contribuir a reforzar todos los elementos de vigilancia y respuesta epidemiológica, y asegurarse que en los proyectos de salud apoyados por AECID el componente de respuesta a epidemias sea contemplado.

Malaria, cólera, sarampión y meningitis deben ser enfermedades monitorizadas sistemáticamente. Especialmente sensible es la meningitis. No ha habido una epidemia significativa de meningitis en los últimos 14 años, con lo que el potencial de una epidemia de mucha magnitud es cada año más real, y de consecuencias más severas.

Violencia intertribal:

Dos focos principales de tensión intertribal aparecen como los más activos y de mayor potencial humanitario.

Por un lado en el Kordofán, entre los Dinkas y los Massiria, en relación al foco de combates activo en Kordofán del Sur, así como por el cierre de la frontera.

Y por otro en Darfur, dónde han estallado combates en el Sur, dónde se han movido pastoralistas buscando recursos después del cierre de la frontera, y como se ha mencionado anteriormente por el cambio de dinámicas del conflicto referido anteriormente.

8.2 Retos humanitarios: elementos de accesibilidad, seguridad y otras consideraciones con impacto operativo

De los principales contextos humanitarios, seguramente Sudán sea el más complejo en lo que al nivel de análisis e implementación de proyectos humanitarios, debido a una serie de elementos:

8.2.1 *Un contexto altamente politizado*

La imputación de Bashir por parte del Tribunal Penal Internacional ha ocasionado una politización muy marcada de la AH, para donantes con consecuencias para ONGIS y Agencias. Los donantes, empujados por agendas diplomáticas y políticas, hacen esfuerzos para encontrar el equilibrio entre responder a las necesidades humanitarias y los límites que se imponen en la colaboración con las autoridades.

Existen unos niveles de desconfianza absolutos entre la actual cúpula dirigente y la comunidad internacional. El Gobierno de Sudán entiende que los programas de desarrollo y humanitarios responden a la agenda política de los gobiernos donantes, por lo que no va a permitir intervenciones que sean susceptibles de recoger información o visualizar problemáticas que puedan contribuir a la construcción del caso contra Bashir. Esto es especialmente claro en los focos de conflicto, donde el acceso a actores humanitarios se está reduciendo de una forma evidente, llegando al cierre exclusivo en el caso de nuevos conflictos, como en el Kordofán.

Darfur ha establecido un precedente que el Gobierno no está dispuesto a repetir. El análisis es que la permisividad con el acceso a las ONGs a las zonas de combate, así como la creación y mantenimiento de los campos de desplazados han sido elementos clave en la imputación del Presidente y la pérdida de credibilidad y respeto del Gobierno de Sudán para con la comunidad internacional.

Es altamente probable que el “modelo” de no acceso que el GdS aplica actualmente en Kordofán se utilice también en otras crisis actuales y futuras que puedan surgir en el país, por lo que planificaciones estratégicas para minimizar/revertir esta tendencia son altamente recomendables.

8.2.2 *Crisis económica, política y social*

Con un descenso de alrededor de 40% de los ingresos procedentes del petróleo, que implican descensos anuales del PIB del 10%, con inflaciones anuales alrededor del 20%, la situación económica del país es extremadamente frágil, lo que puede acarrear graves consecuencias políticas y sociales.

Se ha consolidado la partición del país, con la consecuente pérdida de recursos y de peso político y poblacional, pero no sin ocasionar la erupción de nuevos focos de combates que siguen contribuyendo a la inestabilidad general del país.

Y persisten las tensiones históricas que ocasionaron conflictos armados que siguen sin resolverse y que sólo se agravan por la falta de inversión por parte del gobierno central.

Todos estos elementos, en un contexto internacional y regional de fenómeno de “primavera árabe”, hacen que existan muchas dudas sobre cuestiones clave como la continuidad del gobierno, la posibilidad de un potencial estallido social (más probable en el Este), y un posible colapso económico del país.

Todas estas incertidumbres planean sobre Sudán, y tienen consecuencias en todas las crisis activas en el país, de forma que esta inestabilidad general complica que se puedan plantear y encontrar soluciones a medio y largo plazo a las crisis.

El escenario más probable es que se produzcan cambios en la cúpula del gobierno sin que necesariamente implique un cambio sustancial del contexto, una especie de “transición tranquila”, pero el escenario de estallido social con episodios de violencia no es del todo descartable.

El colapso del estado tendría una afectación en todos los conflictos activos y latentes en el país, que podría vivir una época muy convulsa con múltiples problemáticas tribales y territoriales que podrían cambiar el Sudán como lo conocemos actualmente.

8.2.3 El Acceso/Espacio Humanitario en Sudán del Norte

Este es el elemento principal de análisis en lo que se refiere a las operaciones humanitarias en Sudán. La limitación progresiva del acceso es una evidencia, que sólo va a empeorar y que condiciona todos los debates y posicionamientos humanitarios en el país.

El caso de Kordofán demuestra cuál es la nueva política relativa a acceso del GdS, y que posiblemente se extrapole al resto de contextos en Sudán, incluyendo Darfur y Sudán del Este.

Por tanto, la prioridad de todos los actores debe ser iniciar/consolidar todas las iniciativas posibles para preservar/ampliar el espacio humanitario. Todo el resto de debates, y el ejemplo más claro es el de desarrollo vs AH, deben ser secundarios a la cuestión del acceso. Con el número de limitaciones y obstáculos que el GdS plantea cuando se trata de intervenciones humanitarias, no parece lo más razonable que los donantes y otros actores se planteen límites propios que sólo complican más la ecuación. Hacen falta estrategias más sutiles, y con una visión a medio y largo plazo que impliquen una mayor aceptación por parte de las autoridades de los proyectos que se proponen. Son proyectos mixtos/combinados, presentados con un perfil más de cooperación que de emergencia, aunque contenga elementos de AH, y que pretendan resolver problemáticas sensibles a través de soluciones más a medio y largo plazo. Es más probable que se acepte un programa de seguridad alimentaria que de malnutrición, aunque en el terreno se puedan también tratar casos de malnutrición.

De todos modos, y en relación a la visión estratégica referida anteriormente, estos proyectos deben tener un objetivo secundario de acceder a zonas a día de hoy vetadas, de forma que se localicen en zonas vecinas pero accesibles a estas poblaciones.

En resumen, una actitud confrontacional respecto a las autoridades es muy probable que no prospere, por lo que un enfoque más sutil, diplomático y estratégico se antoja como más posibilista en un contexto como Sudán.

Hay que probar/reforzar enfoques alternativos. Con un gobierno central presionado internacionalmente y también desde el interior del país, que debe afrontar diversos focos de conflicto así como la compleja situación económica del país, la interacción directa de donantes con gobiernos estatales/regionales aparece como una alternativa. Mientras el Gobierno Central trabaja en un modo de “supervivencia”, acosado desde múltiples frentes, los gobiernos regionales tienen su agenda política y se pueden buscar/encontrar sinergias de forma que se pueda mejorar el acceso.

Dado el peso específico de “nuevos actores” en la región (Qatar, Kuwait, Liga Árabe, Unión Africana), debe incrementarse la interacción con los mismos por parte de los donantes occidentales, con el fin de buscar sinergias y mejorar la incidencia humanitaria para mejorar el acceso.

Hay un debate pertinente en el sentido de si son necesarias más ONGs, o el problema no es tanto el número de organizaciones sino el espacio del que disponen. En un contexto donde ONGs han sido expulsadas, incrementar el número de actores parece una decisión acertada a corto y medio plazo. AECID debe apoyar la implementación de ONGs con agenda humanitaria y la experiencia y especialización necesarias para trabajar en un contexto como Sudán.

8.2.4 La “Sudanización” de la Ayuda Humanitaria

Relacionado con el punto anterior, esta es una de las políticas del GdS que reflejan la nueva actitud al respecto de la AH. Cada vez son más los requerimientos administrativos –con una clara intención política- que van a limitar las capacidades de organizaciones internacionales. Cada vez es más complejo obtener visados y permisos de trabajo, es obligatorio el disponer de un socio local –en principio con menores capacidades y más susceptible de sufrir presiones-, se autorizan menos expatriados y deben ser reemplazados por sudaneses en posiciones sénior, etc... En el fondo una serie de medidas que garantizan una mayor capacidad de influencia y control por parte de las autoridades.

Con el fin de minimizar las consecuencias de estas medidas trabajar con ONGs locales de confianza, que cumplan con el mandato humanitario, e incrementar sus capacidades para responder a la magnitud de las crisis humanitarias en el país se antojan como iniciativas relevantes ante estas circunstancias.

8.2.5 Seguridad en las intervenciones humanitarias

Este es otro de los elementos de más peso en el despliegue de operaciones humanitarias en Sudán. Con las estadísticas de incidentes de seguridad aumentando cada año, es imperativo que las organizaciones y agencias que se despliegan en estos contextos tengan experiencia y competencias en manejo de este tipo de escenarios. Es obligación del donante asegurarse de este requisito, y de la misma forma los donantes deben establecer sus propias normas de seguridad para su personal y colaboradores.

No es una hipótesis del todo rechazable que parte de la violencia contra humanitarios sea políticamente motivada, e incluso incitada y organizada por parte de las autoridades, lo que demuestra la magnitud de los limitantes a los que se enfrentan los actores humanitarios y la posible actitud de “contrapartes” que aplican en Sudán.

9 Mapeo de actores humanitarios de interés para la OAH

9.1 Actores con presencia

Como ya mencionado en el presente informe, en Sudán existen, además de donantes y GdS, 3 grandes grupos de actores participando en la respuesta humanitaria: Agencias de NN.UU., ONGIs, ONGL.

Las ONGL se agrupan a través de la plataforma Sudan INGO Forum, formada por 75²⁶ ONGI, 9 de las cuales forman parte del Comité de Seguimiento (*Steering Committee –SC-*). Por lo que respecta a la distribución geográfica, la mayor parte de ellas se concentran en Darfur. Como también ya mencionado en este informe, sorprende negativamente que OCHA no disponga de mapas 3W actualizados²⁷.

En el Informe de Misión se mencionan las dificultades para poder elaborar un mapeo de actores exhaustivo que permita una definición clara de posibles nuevos actores con los que la OAH podría colaborar. A pesar de ello, y de cara a considerar posibles futuros socios de la OAH en Sudán y en línea con las recomendaciones expresadas en el punto 6.2, sugerimos considerar posibles colaboraciones con las siguientes instituciones:

ONGIs

Islamic Relief: ONG internacional, con una rama española con sede en Madrid. Forma parte del SC del Forum de NGO y ha mostrado interés en recibir fondos de la Cooperación Española (en 2011 no aplicaron a la CAP porque no tuvieron tiempo de traducir su propuesta al castellano). Interviene en diversos sectores (WASH, FS, Educación, NFI) tanto en Darfur como en las TPA.

GOAL: ONG Irlandesa, también miembro del SC. Implementa intervenciones en los sectores de salud, nutrición, WASH.

CONCERN: ONG Internacional, miembro del SC. Implementa intervenciones en diversos sectores (SA, WASH, Nutrición) en Darfur y en las TPA, tanto en el ámbito AH como desarrollo.

CARE: ONG internacional, que trabaja en múltiples sectores (protección, salud, WASH) y en todo el territorio.

OXFAM GB: ONG de reconocido prestigio, miembro del SC. Interviene en distintos sectores tanto en Darfur como en las TPA en proyectos de AH y de desarrollo.

ACH: ONG Española de reconocido prestigio, con intención de intervenir en Sudán. Sus principales sectores de intervención son WASH, Nutrición y Seguridad Alimentaria.

MSF-E: ONG Española de referencia en el ámbito AH, especializada en los sectores de salud y nutrición. Tiene concertado un Convenio Humanitario con AECID, por lo que podría utilizar el mismo en una posible intervención en Sudán.

ONGL

Al Manar: ONG local de referencia, con un gran reconocimiento tanto por parte de agencias de NN.UU. como de diversas ONGs. Intervienen en Khartoum, TPAs y Darfur, en los sectores Nutrición, SA, Protección, HIV/SIDA entre otros. Reciben fondos del FHC.

Resultaría aventurado sugerir otros nombres de ONGL dado los elementos ya destacados de riesgo de presión sobre las ONGLs y el limitado conocimiento de las mismas por parte del equipo evaluador. En caso de considerar la opción de alguna subvención directa a ONGLs más allá de Al Manar, sugerimos valorar con ONGIs como CONCERN y OXFAM GB la calidad de sus socios locales (p.e. DRA, socio de OXFAM GB).

²⁶ En Noviembre 2011

²⁷ Esta fue la respuesta obtenida por parte del equipo evaluador ante la petición de los mismos durante la misión en terreno. Deberían estar disponibles en “unas semanas”

CICR: Institución de calidad contrastada y, actualmente, el único actor que garantiza una percepción de neutralidad por parte del GdS.

De todos modos es necesario un ejercicio más exhaustivo de listado de actores, sus mandatos, y sus intenciones operacionales en el país. Se debe exigir a OCHA que produzca mapas 3Ws, y que elabore mapas de gaps, de acceso a las crisis, de forma que se pueda tener un diagnóstico más preciso de qué actores pueden contribuir a mejorar el acceso a las crisis más agudas y a las poblaciones más vulnerables.

9.2 Características de los principales tipos de actores

El cuadro siguiente presenta algunas de las principales ventajas y desventajas que, según el equipo evaluador ofrecen a la OAH los distintos tipos de actores.

Actores	Ventajas/valor añadido	Desventajas
Agencias de NN.UU.	<ul style="list-style-type: none"> - Vocación de presencia en todo el territorio - Papel en el apoyo a la coordinación - Capacidad de respuesta a crisis de envergadura 	<ul style="list-style-type: none"> - Escaso detalle/calidad de las propuestas de intervención - Rendición de cuentas limitada
ONGs internacionales	<ul style="list-style-type: none"> - Independencia - Mayor detalle en las propuestas y Rendición de cuenta - Posibilidad de establecer compromisos de larga duración - Posibilidad de plantear abordajes y/o zonas y sectores de interés consensuados 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad y calidad de implementación variable
ONGs nacionales	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a zonas no accesibles para actores internacionales - Vinculo con las comunidades - Refuerzo de capacidades locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad limitada - Riesgo de manipulación/presiones por parte del GdS
CICR	<ul style="list-style-type: none"> - Independencia - Capacidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Debe encajar con el planteamiento global de Financiación Estructural (<i>Core Funding</i>) de la OAH a la institución - Menor calidad de la respuesta si interviene la SRCS - Escaso detalle de la propuesta.

Figura 21: listado de diferentes actores y sus “pros & contras”. Fuente elaboración propia.

Anexo 1: Términos de Referencia de la evaluación (borrador)

Términos de Referencia para el Plan de evaluación de la Oficina de Acción Humanitaria 2011

INTRODUCCION Y JUSTIFICACION DEL PLAN DE EVALUACION

La Oficina de Acción Humanitaria, creada en 2008, ha pasado por un proceso de configuración y desarrollo que ha convivido con un crecimiento exponencial en su volumen de actividad llegando a gestionar en el ejercicio 2010 un total de 117 millones de Euros.

En el objetivo de optimizar los recursos invertidos por esta agencia asegurando una respuesta lo más eficaz y transparente posible a las múltiples crisis a las que debe enfrentarse y con la aspiración de consolidar a la AECID como uno de los donantes humanitarios relevantes en el concierto internacional se y con la aspiración necesita un refuerzo operativo y técnico para poder cumplir su objetivo de asegurar una acción humanitaria de calidad y el posicionamiento de la AECID como uno de los donantes humanitarios de referencia en el concierto internacional se ha considerado necesaria la realización de una evaluación profunda de la respuesta humanitaria dada por esta oficina que permita mejorar tanto la organización interna como el marco de procesos e instrumentos de gestión de la ayuda y el grado de rendición de cuentas.

Varios argumentos han jugado a favor de lanzar esta iniciativa, entre ellos los más relevantes son:

- El aumento de la complejidad de las crisis en las que la OAH está involucrada (deterioro del acceso, multiplicación de actores) y
- El alto nivel de expectativas levantadas por la AECID tras su incremento presupuestario y su progresiva presencia en teatros de operaciones en crisis, foros de discusión y decisión (Good Humanitarian Donorship, COHAFA, foros de donantes de OCHA y el CICR) e instituciones multilaterales (agencias del sistema de NN.UU.).

FINALIDAD DEL PLAN DE EVALUACION

Evaluación de la respuesta de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID en 4 escenarios en 2011 (Campamentos Saharais en Argelia, Etiopía, Sudán y Territorios Palestinos) con el objetivo de mejorar a futuro en términos de pertinencia, eficiencia, eficacia y transparencia. Especial atención al respeto del mandato humanitario.

La finalidad última del plan de evaluaciones es contribuir a la mejora de la respuesta de la OAH a través de lecciones aprendidas que enriquezcan su sistema de toma de decisiones.

Al mismo tiempo, y dado el importante porcentaje de ayuda canalizada a través de OOII y Agencias, la evaluación prestará especial atención a la idoneidad y valor añadido de nuestros socios en términos de adecuación de sus propuestas a la evaluación previa de necesidades.

Finalmente se aportará un diagnóstico de la situación humanitaria en cada escenario y un mapeo de eventuales socios con los que sea posible para la CE mejorar y diversificar su respuesta humanitaria en cada contexto. En ese análisis, la consultoría deberá modular sus recomendaciones a las capacidades y margen de actuación de la OAH y la CE. Los productos han de proporcionar recomendaciones prácticas y adaptadas a los instrumentos y posibilidades de la Agencia.

Dado que se solicita una evaluación de la AH en 2011, año en el que la OAH se ha dotado por primera vez de un documento operativo y ha modificado el protocolo interno de la toma de decisión, gran parte de las intervenciones estarán aún en fase de ejecución. Por ello se trata de una evaluación centrada en procesos de trabajo y toma de decisiones y en el proceso de selección de socios por la pertinencia, eficacia y relevancia de sus propuestas así como su acceso a las poblaciones víctima, más que en las actividades realizadas y los resultados obtenidos.

OBJETIVOS DE LA EVALUACION

1. Evaluar la idoneidad del proceso de decisión y gestión de recursos sobre la respuesta de la AECID/OAH ante las crisis humanitarias seleccionadas en 2011
2. Evaluar la adecuación de las propuestas presentadas y aprobadas de los socios seleccionados.
3. Diagnosticar la situación humanitaria actual en los contextos objeto de estudio y presentar las perspectivas de evolución para 2012
4. Mapear los posibles actores con los que la OAH pueda diversificar su respuesta y trabajar de forma más eficiente, siempre bajo la óptica de los medios/instrumentos existentes.

Para ello la evaluación deberá responder a las siguientes preguntas generales.

1. ¿Las decisiones de atribución de fondos de la OAH en 2011 en las crisis seleccionadas han respondido a los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, coherencia, coordinación, accesibilidad y conectividad?.
2. ¿Las propuestas de las agencias financiadas por la OAH en 2011 responden a los criterios de pertinencia, coste-eficacia, coherencia, coordinación, accesibilidad y conectividad?.
3. ¿Cuáles son los retos humanitarios que se plantean en cada uno de los contextos seleccionados a medio plazo?
4. ¿Cuáles son los socios presentes más adecuados para dar respuesta a los retos identificados en cada contexto?

OBJETO DE LA EVALUACIÓN

La evaluación analizará los siguiente puntos:

Sobre la OAH:

- Proceso de definición, atribución y seguimiento de su programación en los 4 contextos humanitarios: coordinación, instrumentos y protocolos utilizados.
- Adecuación de los medios de la OAH a los objetivos fijados.
- Coherencia con el mandato humanitario y sus marcos normativos internacional y español.
- Pertinencia de la respuesta ofrecida por la OAH. En su caso, posible valor añadido de la OAH en ese escenario.

Sobre las agencias socias:

- Ajuste del contenido y enfoque de las operaciones propuestas y financiadas a las necesidades detectadas en los 4 contextos seleccionados.
- Adecuación de los medios previstos por las agencias socias a los objetivos fijados en sus propuestas.
- Mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los socios hacia la OAH.
- Eficacia comparativa de las propuestas financiadas a los socios seleccionados en términos de valor añadido, coste-eficacia, misión y estrategia.

Sobre el contexto y el conjunto de agencias operativas presentes.

- Diagnóstico de tendencias del contexto.
- Mapeo de actores en base a sus capacidades, accesibilidad, pertinencia y valor añadido de cada uno de los actores identificados para responder a las necesidades y retos identificados.

ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

Programas 2011:

- Intervenciones relevantes estratégicamente por volumen, sectores y socios.
- Niveles de identificación, ejecución (de resultados/objetivos, no de actividades), y seguimiento/rendición de cuentas, siempre a través de fuentes secundarias.

- Sistema Operativo/organizativo y de coordinación interno (OAH y OTCs) y externo (OAH y OTC con los socios).

CRITERIOS Y PREGUNTAS SOBRE EL PROCESO DE PROGRAMACION DE LA OAH

Pertinencia

¿Las decisiones se adaptaron a las necesidades humanitarias prioritarias de la población?

¿Se adaptan los instrumentos de financiación (por parte de la CE) empleados a los objetivos? ¿o es al contrario?

Coherencia

¿Es coherente la respuesta con el mandato humanitario y el marco normativo internacional?.

¿Es coherente con las políticas y estrategias de la AECID/OAH?

Coordinación

¿La respuesta se realizó de forma coordinada con otros actores humanitarios? ¿La respuesta fue coordinada con las unidades geográficas y OTCs?

Eficacia

¿El proceso de respuesta de la OAH ha respondido ha sido ágil en la respuesta a las necesidades?

¿Se adaptan los instrumentos de financiación (por parte de la CE) empleados a los objetivos? ¿o es al contrario?

¿Integra el mecanismo de respuesta medios para medir niveles de satisfacción de necesidades?

Accesibilidad

¿Existe un diagnóstico/mapeo claro y definido de las zonas sin acceso o limitado en el contexto?

¿Y de las causas de este limitado acceso?

Eficiencia

¿Los resultados previstos de la intervención han sido identificados en términos de eficiencia? (Cantidad y Calidad)

Conectividad

¿Cuál es la proporción de tipologías de intervención apoyadas?

¿Existe alguna estrategia de salida (criterios y modus operandi) definida en el momento de iniciar la respuesta?

CRITERIOS Y PREGUNTAS SOBRE LAS PROPUESTAS DE LOS SOCIOS FINANCIADOS

Pertinencia

¿En qué medida las propuestas responden a las necesidades detectadas por la comunidad humanitaria?

Coherencia

¿Es coherente la propuesta con el mandato humanitario y el marco normativo internacional?.

Coordinación

¿La respuesta se realizó de forma coordinada con otros actores humanitarios?

Eficacia

¿Cuál es el coste-eficacia comparado entre las propuestas financiadas?

Accesibilidad

¿Logra la respuesta acceder a la población prioritaria?

¿Cómo se responde a la tensión entre reducción del espacio y asistencia a población en necesidad y los principios humanitarios?

Eficiencia

¿Los resultados previstos de la intervención han sido identificados en términos de eficiencia? (Cantidad y Calidad)

¿Existe una cadena de “reporting” adecuada?

Conectividad

¿Existe alguna estrategia de salida (criterios y modus operandi) definida en el momento de iniciar la respuesta?

PRODUCTOS FINALES

- Informe de Preliminar por país
- Informe de Evaluación por país
- Diagnóstico de Situación, Retos y Tendencias por país
- Mapeo de Actores relevantes por país
- Informe Final Recopilatorio Transversal.
- Presentación de resultados de la Consultoría (con los documentos de soporte): lecciones aprendidas.

METODOLOGÍA

- Revisión bibliográfica y documental de programas 2011.
- Informe de planteamiento (Inception Report) antes de cada misión al terreno.
- Contraste de informaciones por medio de entrevistas con responsables en sede y en terreno.
- Recogida de perspectiva de socios y beneficiarios por medio de entrevistas en terreno.
- Informe de la misión realizada al finalizar.
- Borrador de Informe de Evaluación para contraste (3 semanas tras finalizar misión).
- Informe de Evaluación final integrando comentarios de la OAH.

PLAN DE TRABAJO

La evaluación se desarrollará en tres grandes etapas para cada uno de los 4 países más una cuarta para el informe consolidado o metaevaluación:

Etapas:

Etapas: Tiempo estimado: 15 días

Recopilación de la documentación disponible: La documentación se basará en la lista presentada abajo, así como aquella otra documentación que durante la Fase I de la Evaluación tanto el equipo evaluador como el Comité de Gestión de la Consultoría pudieran considerar pertinente.

Análisis de la documentación: Se revisará la documentación arriba mencionada, así como otra documentación que permita una mejor comprensión del contexto de los países sujetos de análisis

Diseño y perfeccionamiento de las herramientas de recopilación y proceso de datos: Una vez el equipo evaluador ya conozca con mayor detalle los contextos de intervención y las acciones desarrolladas, se procederá a identificar con mayor detalle las herramientas específicas e indicadores a utilizar.

Preparación y presentación del Plan de trabajo + Inception Report: Conjuntamente con la actividad anterior, se detallará un plan de trabajo que incluirá tanto las herramientas metodológicas como un cronograma detallado del conjunto de la evaluación (incluyendo las fechas de visitas al terreno, posibles sesiones de briefing previas a cada visita a terreno y las fechas de entrega del primer borrador, de una reunión de devolución con la OAH y de entrega del informe final)

Así mismo, previamente a la evaluación en terreno de cada uno de los países, se definirá un Plan de Trabajo específico para cada uno de ellos que incluirá la agenda de la fase de terreno, un listado de actores a ser entrevistados, las zonas a visitar, las herramientas específicas, etc...

ETAPA II: Trabajo de campo.

Tiempo estimado: 20 días

Visitas de campo y entrevistas: Se llevaran a cabo las distintas visitas, entrevistas, grupos focales u otros, según se haya detallado en el plan específico para la evaluación de cada país (o respuesta ¿?).

Reuniones de devolución de resultados preliminares: Los miembros del equipo evaluador de cada uno de los países/respuestas presentará los resultados preliminares específicos antes de terminar la Fase II.

ETAPA III: Preparación del informe final. Tiempo estimado 15 días.

Informe por país/respuesta: (25 págs.)

- 1) Resumen ejecutivo: Un resumen de la evaluación con énfasis especial en los resultados principales y prioritarios, en las conclusiones, aprendizajes y recomendaciones más importantes.
- 2) Introducción en que se presentará el propósito de la evaluación, las preguntas y los resultados principales
 - i. Antecedentes y Objetivo de la evaluación.
 - ii. Metodología empleada en la evaluación.
 - iii. Condicionantes y límites del estudio realizado.
 - iv. Presentación del equipo de trabajo.
- 3) Descripción de la respuesta/país evaluada; breve historia y antecedentes; organización y gestión; actores implicados y contexto económico, social, político e institucional en el que se desarrolla la respuesta.
- 4) Análisis de la información recopilada y Resultados de la evaluación, dando respuesta a las cuestiones y criterios de evaluación establecidos previamente, presentando las evidencias reveladas en relación con las preguntas de evaluación enunciadas y las interpretaciones formuladas sobre dicha evidencia. Análisis de los distintos niveles (diseño, proceso, resultados) y criterios.
- 5) Conclusiones de la evaluación^[2], en relación con los criterios de evaluación establecidos.
- 6) Recomendaciones derivadas de la evaluación que se orienten a la mejora de las futuras respuestas a través de indicaciones específicas encaminadas a mejorar el diseño, procedimientos de gestión y resultados de las posibles futuras respuestas a crisis.

Redacción del Informe final: Una vez el equipo evaluador haya recibido los comentarios y observaciones relativos a las distintas acciones y países, se procederá a elaborar el informe final por parte del evaluador/coordinador. Una primera versión en forma de borrador será presentado a la OAH, quien dispondrá de un máximo de 10 días para realizar los comentarios u observaciones que considere pertinente. Con el fin de preservar la independencia y el valor añadido de ser un equipo evaluador externo, dichos comentarios serán considerados por el equipo evaluador y, en el caso de no estar de acuerdo con los mismos, éste se compromete a incorporarlos en el informe final haciendo mención de la posible discrepancia.

ETAPA IV. Presentación de Informe consolidado o Metaevaluación: Tiempo estimado 20 días

Informe consolidado o Metaevaluación (25 págs.)

1) Resumen Ejecutivo

Un resumen de la evaluación con énfasis especial en los resultados principales y prioritarios, en las conclusiones, aprendizajes y recomendaciones más importantes.

2) Introducción

Incluir breve explicación origen de la consultoría, referirse a TdR, y citar fecha de realización. Describir objetivo del presente informe (definición de elementos comunes, tendencias, etc.)

Mencionar posibles limitantes/condicionantes en la realización de la consultoría

Mención a objetivos de la consultoría, metodología y perfil equipo de trabajo (para no alargarse, se puede añadir TdR y metodología en anexo)

3) Breve descripción de los contextos evaluados

Descripción breve del contexto en los 4 países analizados

Se puede realizar una tabla que describa el país en base a algunos indicadores como: Monto total destinado en 2011, actores apoyados por OAH, principales aspectos del contexto/crisis, sectores de intervención, otros donantes presentes en el país, perspectivas de futuro, ...

Acompañar la tabla con un breve narrativo por país

4) Conclusiones de las evaluaciones realizadas

Analizando las principales tendencias/patrones comunes y destacando los elementos concordantes y disonantes

Presentación por criterios y numeradas

Tabla resumen del criterio según país insertando ejemplos que refuercen/ejemplifiquen una tendencia o patrón

5) Recomendaciones

En base a las principales conclusiones y ajustadas a las capacidades reales de la AECID/OAH.

Presentarlas numeradas y destacando las prioritarias

5) Lecciones aprendidas

Por categoría, en base a los objetos de la evaluación descritos en los TdR definitivos (no es necesario que estén todos, según relevancia. También podemos añadir alguna otra categoría si oportuno)

6) Anexos

Anexo de las 4 evaluaciones

Dicho informe se realizará a partir de los datos y análisis presentados en las 4 evaluaciones. Su confección se hará en dos fases.

Fase 1. Contigua a la realización de las evaluaciones, con la homogenización de los criterios, enfoques y conclusiones de cada una de ellas.

Fase 2. De 20 días de duración. Tras la producción de los 4 borradores de informes en la que se redactará el informe consolidado de metaevaluación.

CALENDARIO

- El proceso de consultoría deberá iniciarse el 24 de octubre de 2011 y deberá finalizarse no más tarde del 30 de abril de 2012.

- Misiones en terreno: Entre Noviembre 2011 y Febrero 2012.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN HUMANITARIA Y MAPEO DE ACTORES EN EL CONTEXTO EN CUESTIÓN (ENTRE 5 Y 10 PÁGS.)

Este tiene como objetivo la propuesta de un mejor enfoque de decisiones de cara al ejercicio 2012 basado en el análisis de contraste entre el estado de necesidades (actual más las tendencias detectadas) y el dispositivo de socios potenciales disponibles (basado en capacidades, acceso-aceptación, tipo de presencia, valor añadido). Dicha propuesta deberá ajustarse a aquellos actores a los cuales pueda acceder la CE con su marco institucional y de instrumentos.

1. Identificación de necesidades globales, destacando las prioritarias para la OAH según su estrategia;
2. Identificación de elementos de accesibilidad, seguridad y otras consideraciones con impacto operativo;
3. Identificación de tendencias (riesgos más relevantes) de cara al corto-medio plazo.
4. Identificación de actores clave para la OAH en el contexto (mapa de presencia) de acuerdo a instrumentos/medios.
5. Descripción de su valor añadido y recomendación de enfoque y tipo de colaboración posible (en base a las estrategias-planes operativos disponibles, datos de despliegue real y de proyección en el terreno).
6. Tabla de contactos.

PREMISAS DE LA EVALUACIÓN, AUTORÍA Y PUBLICACIÓN

- Anonimato y confidencialidad.- La evaluación debe respetar el derecho de las personas a proporcionar información asegurando su anonimato y confidencialidad. Asimismo, los evaluadores se comprometerán a respetar la confidencialidad de la documentación con la firma del correspondiente compromiso con la OAH/AECID.
- Responsabilidad.- Cualquier desacuerdo o diferencia de opinión que pudiera surgir entre los miembros del equipo en relación con las conclusiones y/o recomendaciones, debe ser mencionada en el informe. Cualquier afirmación debe ser sostenida por el equipo o dejar constancia del desacuerdo sobre ella.
- Integridad.- Los evaluadores tendrán la responsabilidad de poner de manifiesto cuestiones no mencionadas específicamente en estos Términos de Referencia, si ello fuera necesario para obtener un análisis más completo de la intervención.
- Independencia.- El equipo evaluador deberá garantizar su independencia de la respuesta evaluada, no estando vinculado con su gestión o con cualquier elemento que la compone.
- Incidencias.- En el supuesto de la aparición de problemas durante la realización del trabajo de campo o en cualquier otra fase de la evaluación, éstos deberán ser comunicados inmediatamente al Jefe de Prevención y Evaluación de la OAH. De no ser así, la existencia de dichos problemas en ningún caso podrá ser utilizada para justificar la no obtención de los resultados establecidos en estos Términos de Referencia.
- Convalidación de la información.- Corresponde al equipo evaluador garantizar la veracidad de la información recopilada para la elaboración de los informes, y en última instancia será responsable de la información presentada en el Informe de evaluación.
- Informes de evaluación.- La difusión de la información recopilada y del Informe final es prerrogativa de la OAH de la AECID.

- Entrega de los Informes.- En caso de retraso en la entrega de los informes o en el supuesto en que la calidad de los informes entregados sea manifiestamente inferior a lo pactado, la OAH de la AECID se reserva el derecho de rescindir el contrato.

EQUIPO EVALUADOR

Estará compuesto por 5 evaluadores y un coordinador.

Los evaluadores tendrán como objetivo la toma de datos y el análisis de las informaciones en cada una de los 4 contextos seleccionados. Dicho equipo formará sub-equipos de dos personas para cada evaluación y será responsable de la redacción del informe final y su presentación a la OAH.

El coordinador tendrá como objetivo garantizar la coherencia y la homogeneidad metodológica de las evaluaciones y su apoyo y seguimiento a nivel organizativo. Por otro lado será responsable del capitalizar la información, conclusiones y recomendaciones de las 4 evaluaciones en un informe consolidado, o metaevaluación así como de la presentación ante la OAH.

Los evaluadores reportarán al coordinador para cuestiones de organizativas, técnicas y de enfoque. Mientras que tendrán interlocución directa con la OAH para cuestiones funcionales y de captación de información.

^[1] . POA

- . Estrategia de AH de la AECID
- . Plan Director de la Coop Española
- . Organigrama de la OAH
- . Documentos relativos a la creación y estrategia de la OAH
- . DEPs de los 4 países analizados
- . Memorias de actividad de la OAH (o en su defecto de la AECID)
- . Peer reviews (por país y/o global del CAD)
- . Plan Operativo Estratégico de la OAH 2011

.....

^[2] Todas las conclusiones deben estar basadas en hechos o evidencias a través de claras cadenas de razonamiento y juicios de valor transparentes; y cada juicio de valor deberá ser explícito en cuanto al aspecto del proyecto que se está juzgando y el criterio de evaluación utilizado.

Anexo 2: Bibliografía

Documentos de políticas marco

- Heidelberg ConflictBarometer_2010
- IDMC factsheet global-overview-2010-africa-sudan
- Human Rights Watch 2011 Annual Report
- IDMC factsheet figures Sudan
- Profile of IDPs Sudan+-December-2010 NRC
- IDMC Sudan profile 2010
- IFRC World Disasters Report 2011
- Transparency Internacional Corruption Index 2011

Documentos técnicos

- 2011 Sudan Humanitarian Work Plan
- Midyear review Hum Plan Sudan 2011
- Funding update Hum Wokplan dec 2011
- 2012_Sudan Humanitarian Work Plan
- CHF 11_1st_Round_Allocation_Policy_Paper_V8draft_20111002
- CHF 11_2nd_Round_Allocation_Policy_Paper_20110622_FINAL
- CHF 2011 Interim Report - Final 8 December 2011
- Total Allocation CHF Sudan 2011
- CHF Sudan Evaluation Report 2010
- UNHCR-Appeal-for-the-Sudan-Emergency-Response_February-2011
- ECHO Humanitarian Implementation Plan 2011 Sudan
- ECHO HIP 2012
- Operational Recos for ECHO funding Sudan 2012
- DFID Operational Plan Sudan 2011 2015
- DFID Summary evaluation DFID programme 2010
- DFID Full Evaluation DFID programme 2010
- Beyond emergency relief (long-term priorities in Darfur)
- Sudan health profile 2010.
- Evaluation of the common humanitarian fund. Country Report: Sudan. January 2011.
- Emergency Country Profile Sudan WHO 2010.
- UNHCR factsheet 2012
- Darfur_Nutrition_Update29_JAS2011_Final_
- UNICEF_Darfur_fact_sheet_July_2009
- Sudan Livelihoods Map
- Livelihoods Zoning Plus Activity in Sudan Aug 2011
- UNICEF 6Feb2012_Concept_note_Nutrition response

Documentos relacionados con la AECID en Sudán

- Listado acciones subvencionadas por la OAH periodo 2005-2011
- Documentos de Subvenciones de la OAH a agencias de NN.UU. en 2011 en Sudán:
 - OCHA: Propuesta intervención
 - ACNUR: Propuesta y Nota para decisión
 - PNUD-CHF: Nota interior e Informe papel de España en el CHF (antena OTC Sudán)
 - UNICEF: Propuesta y Nota para decisión
 - FAO : Concept Note y Nota para decisión
 - OMS: Propuesta e Informe sobre la situación en Abyei (antena OTC)

- Documentos de la CAP:
 - Propuesta y Informe valoración proyecto MAG
 - Propuesta e Informe valoración proyecto HELP AGE Int.

- Documentos sobre Convenios de AH en Sudán:
 - Convenio Caritas: Ficha Activación Intervención Darfur
 - Convenio IO: Intervención Sudán del Sur

- Otros documentos:
 - Informe visita Valerie Amos OCHA a Sudan enero 2012
 - Visita de Seguimiento Darfur Oeste (marzo'11)
 - Informe Visita Seguimiento MAG
 - Informe. Grupo Consultivo FHC Dic'11
 - CHF 2011 Interim Report V2 - 1 December 2011
 - Nota visita Alto Comisionado ACNUR a Sudan Enero'12
 - Mail nuevo Framework MEL para el CHF
 - CHF MR&E Generic Framework OCHA zero draft 30Nov11
 - Minutas reunión NYC CHF 15 Dec 2011
 - Intervenciones Desarrollo 2011 AECID Sudan

Documentos sobre contexto y seguridad

- Humanitarian Update 4th quarter 2010
- Humanitarian Update 1st quarter 2011
- Humanitarian Update 2nd quarter 2011
- Humanitarian Update 3rd quarter 2011
- Barometro25 Escola Cultura de Pau
- Barometro26 ECP
- Barometro 27 ECP
- OCHA Monthly Sitreps Sudan y Weekly Humanitarian updates

Mapas / material gráfico

- Sudan administrative map
- Sudan Administrative map (detallat)
- Darfur administrative map
- Darfur IDP sites
- OCHA presence Sudan
- Humanitarian Snapshot 2011 (dec'11)
- Humanitarian Hotspots (Jul'11)
- Recent conflict and risk areas (June'11)
- Displacement from Abyei, S Kordofan and Blue Nile states

Webs consultadas:

OCHA Sudan	http://unocha.org/sudan/
CHF Sudan	http://unocha.org/sudan/humanitarian-financing/common-humanitarian-fund
FTS SUDAN (no permite abrir docs)	http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyDetails&appealID=910
CERF Sudan	http://ochaonline.un.org/CERFaroundtheWorld/Sudan2011/tabid/7612/language/en-US/Default.aspx
Humanitarian Aid Commission (GoS)	http://www.hac.gov.sd/Page/EN/First.aspx
Sitreps Blue Nile, S Kordofan y Abyei	http://www.unocha.org/sudan/situation-reports
Weekly humanitarian updates	http://www.unocha.org/sudan/weekly-bulletin
UN SUDAN	http://www.unsudanig.org/new_gateway/
DFID Sudan	http://www.dfid.gov.uk/Sudan
WFP Sudan	http://www.wfp.org/node/3192
UNHCR Sudan	http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e483b76&submit=GO

Anexo 3: Informe de misión

Informe de Misión de Evaluación:

1) Título y objetivo de la Evaluación:

Evaluación de la respuesta de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID en Sudán (en el marco de la Evaluación de la respuesta de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID en 4 escenarios en 2011 - Campamentos Saharauis en Argelia, Etiopía, Sudán y Territorios Palestinos-).

2) País/Contexto Evaluado:

Sudán

3) Nombre de los Evaluadores:

David Noguera (Team Leader) y Xavier Bartrolí

4) Fechas de la Evaluación en terreno:

Del 1 al 20 de Febrero de 2012.

5) Listado de personas entrevistadas:

Nº	Nombre entrevistado	Organismo y Función	Método ²⁸	Lugar Entrevista	Fecha	Entrevistador
1	Alberto Cristina	Médicos Sin Fronteras, Desk SUDán	E.S.	MSF Barcelona	25/01	D.N.
2	Javier Fernández	Antena AH de la OTC	E.S., Rest	Embajada de España	02/02	D.N. y X.B.
3	Emma Pacios	Antena Desarrollo de la OTC	E.S., Rest	Embajada de España	06/02	D.N. y X.B.
4	Alejandro Bárcena	CRUZ ROJA ESPAÑOLA, Jefe de Misión	E.S.	Hotel Corinthia	06/02	D.N. y X.B.
5	Alta Haggarty	OCHA: Responsable CHF	E.S	OCHA	06/02	D.N. y X.B.
6	Asefa Tewlode	UNDP, Head of Financing and Monitoring Unit	E.S	UNDP	06/02	D.N. y X.B.
7	Iris Sawalla	UNDP, Monitoring Officer	E.S	UNDP	06/02	D.N. y X.B.
8	Anshu Banerjee	WHO Representative	E.S	WHO	07/02	D.N. y X.B.
9	Pamela Delgary	UNFPA Representative	E.S	UNFPA	07/02	D.N. y X.B.
10	Soledad Herrero	UNICEF, Head of sub-office Kordofan	E.S	UNICEF	07/02	D.N. y X.B.

²⁸ E.S: Entrevista semiestructurada; Rest.: Restitución de resultados preliminares

11	Tarig Mekawi	UNICEF, Nutrition Officer	E.S	UNICEF	07/02	D.N. y X.B.
12	Mara Nyamo	UNICEF, Nut. Specialista	E.S	UNICEF	07/02	D.N. y X.B.
13	Naoko Akiyama	UNICEF, Emergency Unit	E.S	UNICEF	07/02	D.N. y X.B.
14	Sabine Schenk	FAO, Emergency Unit	E.S	FAO	08/02	X.B.
15	Jimmy Owami	FAO, Head of Emergency Unit	E.S	FAO	08/02	X.B.
16	Peter de Clerk	HumanitarianCoordinator	E:S	UNDP	08/02	D.N.
17	Adam Ousman el Fateh	OXFAM America, Country Director	E.S	OXFAM America	08/02	X.B.
18	Adil Al-Mahi	RED R, Country Director	E.S	RED R	08/02	D.N. y X.B.
19	Oumar M'barek	OFDA, Field Officer	E.S	American Embassy	09/02	D.N. y X.B.
20	Olivier Faurite	MSF-OCBA, Head of Mission	E.S	MSF	09/02	D.N. y X.B.
21	William Franke	MSF, Intersecton Rep.	E.S	MSF	09/02	D.N. y X.B.
22	Corinne Fleischer	WFP, Deputy Regional Director	E.S	WFP	09/02	D.N. y X.B.
23	Rejean Halle	CANADA Embassy, First Secretary, in charge of Humanitarian Affairs	E.S	Embassy of CANADA	09/02	X.B.
24	Vicky Aken	GOAL, HoM	E.S	GOAL	12/02	D.N.
25	Hayat Eltigani	AzzaWomen Association (AWA)	E.S.	AWA	12/02	D.N.
26	Nadia Ali	AL MANAR, Country Director	E.S	Al Manar	12/02	D.N.
27	Dr Mohamed Qassim	UNHCR, Head of Sub-office	E.S.	UNHCR Kassala	12/02	X.B.
28	Hamad Jezouli	COR, Deputy Kassala State	E.S.	Hotel Kassala	12/02	X.B.
29	Hugo Van den Eertwegh	ICRC, Deputy Head of Delegation	E.S.	ICRC	13/02	D.N.
30	Amin El Fadil	SAVE THE CHILDREN, Country Director	E.S.	Save the Children	13/02	D.N.
31	Yorgos Kaprianis	ECHO, Head of Office	E.S.	ECHO	13/02	D.N.
32	Salah Eldin Sulieman	UNCHR, Senior Community Service Assistant	E.S.	Shegarab Refugee Camp	13/02	X.B.
33	Sagha Ibrahim Sagha	UNCHR, Senior Protection Assistant	E.S.	Shegarab Ref. Camp	13/02	X.B.

34	Kristen Atonson	UNCHR, Associate Health and Nutrition Coordinator	E.S.	Shegarab Refugee Camp	13/02	X.B.
35	Mustafa Hassan	UNCHR, Assistant Livelihoods Officer	E.S.	Shegarab Refugee Camp	13/02	X.B.
36	Claire McNaughton	UNCHR, Associate Supply/Logistics Officer	E.S:	UNCHR Kassala	13/02	X.B.
37	Elisabeth Mary Lanzi Mazochinni	UNCHR, Associate External Relations Officer	E.S	UNHCR Kassala	13/02	X.B.
38	Sophie Cleve	NORUEGA, First Secretary	E.S	Embajada de Noruega	14/02	D.N.
39	Chris Dutoit	UNDSS, Chief Security Advisor	E.S	UNDP	14/02	D.N..
40	Henrick Van Asch	HOLANDA, Second Secretary	E.S.	Embajada de Holanda	14/02	D.N.
41	Franklin Gregory	OCHA, Humanitarian Affaires Officer	E.S.	OCHA	14/02	D.N.
42	Ghada Nasreldeen	National Field Coordinator	E.S.	OCHA	14/02	D.N.
43	Don McPhee	PLAN INTERNATIONAL, Country Director	E.S	Embajada de España	14/02	D.N.
44	Osman Madani	HAC, Responsable para Kassala State	E.S.	HAC Kassala	14/02	X.B.
45	Howard Bell	CARE, Country Director	E.S	CARE	15/02	D.N.
46	Yusuf Ahmed	ISLAMIC RELIEF, Country Director	E.S.	Islamic Relief	15/02	X.B.
47	Kieran King	MAG, Programme Officer	E.S	MAG	15/02	X.B.
48	Juliette Proghan	DFID, Humanitarian Advisor	E.S.	Embajada de UK	15/02	D.N
49	Abdi Ahmendur	CONCERN, Country Director	E.S.	CONCERN	15/02	X.B.
50	Munier Mohammed	HELP AGE INT., Country Director	E.S.	HELP AGE	15/02	X.B.
51	Fidelis Kangethe	HELP AGE INT., Funding Manager	E.S.	HELP AGE	15/02	X.B.
52	Jill Helke	IOM Chief of Mission	E.S.	IOM	16/02	D.N. y X.B.
	Florent Marty	UNHCR, External Relations Officer	E.S.	UNHCR	16/02	X.B.
53	Philippa Candler	UNHCR, Senior Protection Officer	E.S.	UNHCR	16/02	X.B.

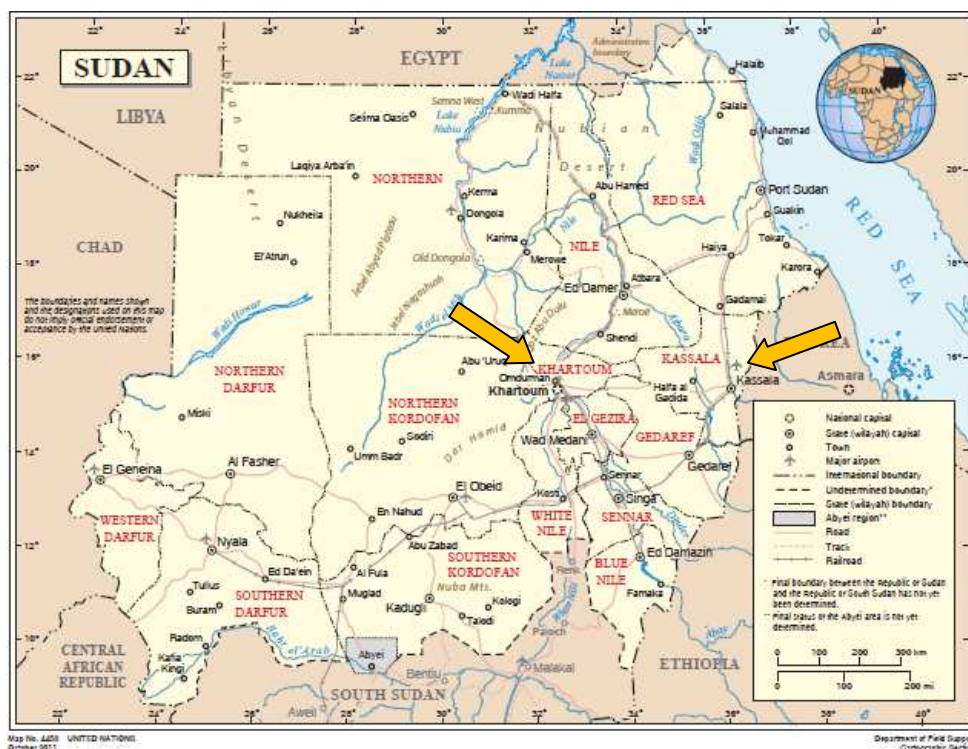
54	Tomoko Fukumura	UNHCR, Protection Officer, Sector Lead	E.S.	UNHCR	16/02	X.B.
55	Ali Adam	HAC, Director of Organisations	E.S.	HAC	16/02	D.N.
56	Mr. Imadeldin	SUDANESE RED CRESCENT SOCIETY	E.S.	SRCS	16/02	X.B.
57	Jose Antonio Bastos	MSF, Presidente de MSF España	E.S.	Hotel Burj	17/02	D.N.
58	Ramón Gil Casares	ESPAÑA, Embajador en Sudán	E.S.	Embajada de España	19/02	D.N. y X.B.

6) Itinerario de la evaluación: (adjuntar mapa si precisa):

La misión fue dividida en 3 fases:

- Briefing entrevistas semi-estructuradas y recolección y análisis de bibliografía en Khartoum del 2 al 16 de febrero
- Entrevistas semi-estructuradas y visita de terreno en Kassala (East Sudan) del 12 al 14 de febrero
- Análisis de bibliografía y información recogida y restitución de los resultados preliminares del 17 al 19 de febrero

El equipo evaluador se dividió para poder cubrir la visita a terreno. Inicialmente estaba previsto que ambos miembros del equipo se desplazaran a terreno, pero en lo que se refiere a Darfur dificultades en la obtención de los permisos así como los condicionantes de seguridad desaconsejaron finalmente la visita. Este hecho se ha procurado compensar este hecho con la realización del mayor número de entrevistas posibles a nivel de Khartoum.



El equipo decidió realizar una visita al Este de Sudán dado que allí se ubica la intervención de ACNUR con la población refugiada eritrea y financiada por la OAH con 1M Eur. La visita permitió valorar in situ la implementación de la intervención (a través de los contactos con el personal de UNCHR, sus implementing partners y una visita al campo de refugiados de Shegarab que permitió también la interlocución con población beneficiaria directa) así como tener una mejor visión no tan sólo de la problemática de la población refugiada sino del conjunto de los estados del Este de Sudán, los cuáles presentan los peores indicadores socioeconómicos, y la poca presencia de actores que den respuesta a esta situación.

7) Incidencias destacables durante la misión:

La misión discurrió sin graves incidencias pero con algunos aspectos a mencionar: retraso de una semana en la salida debido a dificultades en la obtención del visado de entrada a Sudán, variación del vuelo de salida debido a inclemencias climatológicas en Europa y los condicionantes que desaconsejaron la visita a Darfur.

8) Conclusiones y Valoración de la Misión:

El equipo evaluador valora positivamente la misión en el terreno y considera que tanto el tiempo destinado a la misión, como las visitas a terreno así como la bibliografía disponible y el número y perfil de las personas entrevistadas permitirán responder satisfactoriamente a los objetivos de la misión. El único aspecto al que quizás no se podrá responder con el nivel de detalle deseado es el proceso de mapeo de actores: por un lado al final de la misión todavía no hemos conseguido la lista completa de actores y mapas de distribución de su trabajo y por el otro a pesar de que consideramos que el grupo de actores entrevistados es suficientemente representativo, el nivel de detalle de las entrevistas y las informaciones obtenidas no permiten una valoración exhaustiva de las capacidades de todos y cada uno de los distintos actores presentes. En cualquier caso el equipo evaluador procurará realizar este análisis y una recomendación de posibles actores con los que la OAH podría colaborar.