برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الأولى

روما، 18-2013/2/19

تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

موجز التقرير التجميعي لسلسلة التقييمات المشتركة بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي لأثر مساهمة المساعدات الغذائية في إيجاد حلول دائمة للاجئين في الأوضاع الممتدة

للنظر

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.1/2013/6-C
18 January 2013
ORIGINAL: ENGLISH

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

مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر

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

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

كبيرة موظفي التقييم، مكتب التقييم: السيدة S. Burrows رقم الهاتف: 066513-2519

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

ملخص

الخلفية

يتضمن هذا التقرير ملخصاً تجميعياً لأهم الاستنتاجات والدروس المشتركة المنبثقة عن سلسلة من تقييمات الأثر المتعددة الأساليب للوقوف على دور المساعدة الغذائية في إيجاد حلول دائمة للاجئين في الأوضاع الممتدة. واختبرت التقييمات التي أُجريت بالاشتراك مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (المفوضية) في الفترة 2011-2012 في كل من بنغلاديش وتشاد وإثيوبيا ورواندا سلامة منطق التدخل انطلاقاً من سياسات المفوضية وبرنامج الأغذية العالمي (**البرنامج**) وتوجيهاتهما البرامجية التي ترى أن العمل المشترك بين الوكالتين من شأنه أن يساهم في زيادة الاعتماد على الذات في ثلاث مراحل عقب وصول اللاجئين.

النتائج

⇦ *الأمن الغذائي والتغذية*

استمرت أعداد كبيرة للغاية من اللاجئين تعاني انعدام الأمن الغذائي، لا سيما في النصف الثاني من الفترة الفاصلة بين عمليات توزيع الأغذية. وكانت مستويات انعدام الأمن الغذائي بين النساء أعلى منها بين الرجال وذلك في كثير من الأحيان بسبب كثرة من تعولهم المرأة. ووصلت معدلات سوء التغذية المزمن إلى عتبة معدلات الشدة المرتفعة أو تجاوزتها في السياقات الأربعة كلها، ووصلت معدلات الإصابة بفقر الدم إلى مستويات مرتفعة ولكنها لم تختلف عن المعدلات الوطنية.

وتراوحت معدلات سوء التغذية الحاد العام بين مقبولة وخطيرة، ولكنها كانت أعلى في بنغلاديش. وتباينت الاتجاهات، ولكن المعدلات بين اللاجئين كانت أفضل منها بين السكان المضيفين في كل السياقات الأربعة، وهو ما يوحي بأن المساعدة الغذائية حققت أثراً إيجابياً في هذا الاتجاه. وتباينت أيضاً معدلات سوء التغذية الحاد الشديد.

وأسفر نقص التمويل وانقطاع خطوط الإمداد وعدم استيفاء سجلات اللاجئين بانتظام في بعض البرامج عن انخفاض الحصص الغذائية في عمليات التوزيع العام عن المعدل المعياري للسعرات الحرارية اليومية، وهو 2100 سعر حراري، ونقص البروتينات والمغذيات الدقيقة.

⇦ *سُبل كسب العيش*

لم يكن أمام اللاجئين سوى القليل للغاية من خيارات كسب العيش، وكان دعم سُبل كسب العيش ضعيفاً على وجه العموم. ولم يتمكن اللاجئون من الوصول إلى أسواق العمالة الرسمية إلا في رواندا، ولم تتح لهم إمكانية الحصول على مساحات كافية من الأراضي الزراعية إلا في تشاد. ونتيجة لذلك فإن أكثر أنواع العمل شيوعاً بين اللاجئين هي العمالة غير الماهرة بالمياومة في ظروف سيئة، ومنافسة مع السكان المحليين.

وكان مصدر الدخل الرئيسي والضمان للاجئين هو الحصص الغذائية والمواد غير الغذائية التي كانت تباع وتقايض أساساً لتلبية احتياجاتهم الأساسية غير الملباة، مثل الملبس، وسداد تكاليف الطحن، والخدمات الصحية، ومصروفات المدارس. والمرأة هي

التي كانت تتولى عموماً إدارة إمدادات الأغذية في الأسرة وهي التي كانت تتحمل أعباء ومخاطر المديونية. وفيما عدا رواندا فإن مشاركة المرأة في لجان المخيمات ظلت محدودة.

وانطوت أنشطة كسب العيش التي كانت تزاولها النساء في كل السياقات الأربعة على مخاطر كبيرة وكانت سببا في تعريض المرأة للكثير من الأخطار. واعتمد الكثير من النساء والفتيات المراهقات على أنشطة من قبيل جمع حطب الوقود والتسول والخدمة في المنازل؛ وشاع اللجوء إلى الجنس لدواع نفعية أو للبقاء على قيد الحياة.

⇦ *الحماية والبعد الجنساني*

ذكر اللاجئون عموماً أنهم يشعرون بأمان أكثر داخل المخيمات، ولكنهم أبلغوا أيضاً عن مسائل تتعلق بالحماية داخل المخيمات في كل السياقات الأربعة. والمرأة هي الأكثر معاناة من تلك المسائل في كل الحالات سواء بسبب بحثها عن فرص لكسب العيش أو نتيجة للعنف المنزلي. وأكرهت الفتيات أحياناً في الأسر التي تعاني انعدام الأمن الغذائي على الزواج المبكر وأجبرت النساء على الزواج بمن لا تريد.

وأشارت التقييمات إلى تباين كبير في توفير الحماية وتبين أن تدخلات الحماية من العنف الجنسي والجنساني تتخذ كرد فعل ولا تعالج الأسباب الجذرية حسب اعتقاد النساء والفتيات اللاجئات.

وعرضت التقييمات صورة متباينة للعلاقات بين اللاجئين والسكان المضيفين. ولم تكن العلاقة عدائية صرفة أو متناغمة تماماً في أي سياق بالرغم من أنها كانت أفضل في الحالات التي كانت توجد فيها أواصر ثقافية. وكانت المجتمعات المضيفة ترحِّب في العادة بوجود اللاجئين الذين يزاولون التجارة في الأسواق المحلية ويجلبون المزيد من البنى التحتية والخدمات الأساسية. وكان النزاع يقع في العادة عندما يعتقد السكان المحليون الفقراء أن المساعدة الغذائية المقدَّمة إلى اللاجئين تتجاهل احتياجاتهم و/أو عندما كان اللاجئون يتنافسون مع السكان المحليين على فرص العمل والموارد الطبيعية الشحيحة. وكان انخراط المفوضية/**البرنامج** مع المجتمعات المحلية المضيفة محدوداً بدرجة كبيرة، وأُهدرت فرص التآزر.

العوامل المؤثرة على النتائج

برز عاملان رئيسيان مشتركان مرتبطان بالسياق، هما سياسات المانحين بشأن التمويل وسياسات الحكومات المضيفة. والدعم الطويل الأجل للاجئين في الأوضاع الممتدة لا يتفق بسهولة مع آليات التمويل التقليدية التي تفرق بين المساعدة الإنسانية والمساعدة الإنمائية. وأسفر ذلك عن نقص خطير في التمويل وعدم كفاية دعم التقدم نحو تحقيق الاعتماد على الذات. ومن الأساسي لبلوغ آفاق الاعتماد على الذات إتاحة إمكانية التنقل والوصول إلى أسواق العمل. وفي كل السياقات الأربعة، لم تسمح الحكومات المضيفة بإدماج اللاجئين رسمياً، ولم تُتح لهم مساحات كافية من الأراضي، وفرضت قيود على تنقلاتهم.

وتتمثل أبرز العوامل المؤثرة على النتائج التي تدخل ضمن نطاق سيطرة **البرنامج** عدم دقة سجلات أسر اللاجئين وعدم التحقق من السجلات على فترات منتظمة؛ وتوزيع المواد غير الغذائية على فترات غير كافية وفي مواعيد غير مناسبة؛ وعدم كفاية رصد عمليات توزيع الأغذية؛ وسوء متابعة بعثات التقييم المشتركة وضعف خطط العمل المشتركة؛ وإهدار فرص تكوين علاقات تآزر مع البرامج الإنمائية أو برامج حماية سُبل كسب العيش والحماية الاجتماعية بين السكان المضيفين.

الخلاصة والتوصيات

يستخلص عموما من هذه السلسلة أن التحول المقصود نحو الاعتماد على الذات لم يتحقق. واتسمت استجابة المجتمع الدولي للاجئين في الأزمات الممتدة بالقصور. ويلزم بذل جهود متضافرة من كل الجهات الفاعلة لحسم المسائل التي تعرقل التقدم في هذا الاتجاه، ولا بد من دعم تلك الجهود بالإرادة السياسية والمالية لتمكين اللاجئين من المساهمة بدور مثمر في البلدان التي يعيشون فيها ولدعم إيجاد حلول دائمة أخرى على الأجل الطويل عند الاقتضاء.

وبينما يسلِّم التقرير التجميعي بأن **البرنامج** والمفوضية لا يمكنهما التغلب على ذلك القصور بمفرديهما فإنه يطرح خمس توصيات استراتيجية لمختلف الأطراف. وينبغي **للبرنامج** والمفوضية صياغة استراتيجية ووضع آليات لإدارة التحول نحو الاعتماد على الذات باستخدام نهج أشمل وبتكوين الشراكات اللازمة لتحقيق ذلك على المستويين المؤسسي والقطري؛ وينبغي للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أن تضع خطة عمل لتعزيز هيكل المساءلة في هذه المسؤولية المشتركة؛ وينبغي لأفرقة الأمم المتحدة القطرية أن تشجع الجهات الفاعلة المعنية بسُبل كسب العيش على المشاركة وبناء الإرادة السياسية من أجل نهج جديد؛ وينبغي للمانحين التغلب على حواجز التمويل.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علما بالوثيقة "موجز التقرير التجميعي لسلسلة التقييمات المشتركة بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي لأثر مساهمة المساعدات الغذائية في إيجاد حلول دائمة للاجئين في الأوضاع الممتدة" (WFP/EB.1/2013/6-C) ورد الإدارة عليه الوارد في الوثيقة (WFP/EB.1/2013/6-C/Add.1)، ويحث على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

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

مقدمة

السياسة العامة والسياق المؤسسي

1- بدأ تعاون مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي على دعم اللاجئين حتى قبل إبرامهما مذكرة التفاهم الأولى بينهما في عام 1985. وتدعو التوجيهات البرنامجية **للبرنامج** في الحالات الممتدة إلى خطة استراتيجية متعددة السنوات للاعتماد على الذات[1] بما يتفق مع *دليل الاعتماد على الذات* الصادر عن المفوضية.[2] ويعبِّر ذلك عن التحول من سياسة رعاية اللاجئين وإعالتهم في حالات التشرد الممتدة نحو سياسة تعزِّز الاعتماد على الذات. وقام **البرنامج** بتجريب وتطبيق نُهج وأدوات جديدة للمساعدة الغذائية تتجاوز التوزيعات الغذائية العينية وتشمل تدخلات تغذوية محسَّنة وابتكارات في شراء الأغذية، واستخدام النقد والقسائم، وتنمية القدرات، ودعم سُبل كسب العيش، وإيجاد حلول طويلة الأجل. واستخدمت المفوضية المِنح النقدية في برامج الإعادة إلى الوطن، ولكنها لم تبدأ إلاّ مؤخراً في النظر في تلك المنح في مخيمات اللاجئين.

2- وأجريت سلسلة من تقييمات الأثر المشتركة المتعددة الأساليب خلال السنتين 2011 و2012 للوقوف على دور المساعدة الغذائية في العمليات المشتركة بين **البرنامج** والمفوضية في حالات اللجوء الممتدة[3]. وتناولت التقييمات بالتحليل أثر المساعدة على الفئات التالية:

- اللاجئون الروهينغيا في بنغلاديش الوافدون من ميانمار منذ مطلع تسعينات القرن الماضي؛
- اللاجئون من جمهورية أفريقيا الوسطى الوافدون إلى جنوب تشاد منذ عام 2002؛
- اللاجئون الإريتريون والصوماليون في إثيوبيا الذين يعيش كثير منهم في مخيمات لمدة عشرين عاماً؛
- اللاجئون الكونغوليون الذين يعيشون في مخيمات في أوغندا منذ عام 1994.

3- ويتمثل الهدف العام لسلسلة التقييمات في تقديم أدلة وأفكار تستلهمها الاستراتيجيات المقبلة من أجل تحسين مساهمة المساعدة الغذائية في زيادة الاعتماد على الذات وربما إيجاد حلول دائمة للاجئين والسكان المضيفين في أوضاع اللجوء الممتدة.

4- ويعرض هذا التقرير التجميعي الدروس المستخلصة من التقييمات الأربعة، ويتضمن أدلة لإثراء الخيارات العالمية وخيارات الوكالات بشأن السياسات والاستراتيجيات المتعلقة بالأشكال ومحاور التركيز الملائمة للمساعدة الغذائية في أوضاع اللجوء الممتدة. ويستهدف التقرير أساساً مقرري السياسات وصناع الاستراتيجيات في **البرنامج** والمفوضية، والحكومات التي تستضيف اللاجئين في الأوضاع الممتدة، والوكالات المانحة، ووكالات الأمم المتحدة المعنية الأخرى.

نظرية التغيير

5- تناولت التقييمات سلامة منطق التدخل[4] المستمد من مذكرة التفاهم المبرمة بين المفوضية و**البرنامج** والسياسات وتوجيهات البرامج ذات الصلة في الوكالتين. ويفترض هذا المنطق أن الأنشطة والمدخلات المشتركة بين الوكالتين

---

[1] *الدليل التوجيهي للبرامج بشأن اللاجئين*.

[2] http://www.unhcr.org/44bf40cc2.html.

[3] فيما يلي معايير الاختيار (1) ألا تقل مدة العملية عن سبع سنوات وأن تكون في طور التنفيذ في عام 2009؛ (2) أن يبلغ عدد المستفيدين أكثر من 50 000 لاجئ في عام 2009 وأن يكون متوسط عدد اللاجئين المستفيدين أكثر من 100 000 سنوياً في الفترة من عام 2003 حتى عام 2009 في اثنين على الأقل من البلدان الأربعة؛ (3) حالات المخيمات/المستوطنات؛ (4) أن تشمل العينة أمثلة لكل الطرائق الرئيسية المستخدمة في السنوات الخمس الأخيرة لمعالجة الأوضاع الممتدة؛ (5) أن تمثل العينة الملامح الجغرافية العامة لحافظة **البرنامج** والمفوضية تمثيلاً عريضاً؛ (6) أن تكون الحالة قابلة للتقييم ولكن بشرط ألا تكون قد قيمت مؤخراً؛ (7) أن يكون التقييم المعني محل اهتمام المفوضية والمكتب القطري **للبرنامج** والحكومة المضيفة.

[4] يشار إليه باسم "نظرية التغيير" في بعض تقارير التقييم.

ساهمت في زيادة الاعتماد على الذات بين اللاجئين خلال ثلاث مراحل من التطور بدءاً من حالة اللاجئين بمجرد وصولهم. ولا ينال هذا المنطق أي مركز رسمي في أي من الوكالتين بالرغم من أنه يرسي الأُسس المنطقية لتقييم المساعدة الغذائية في السياقات الأربعة. وتناولت التقييمات الأربعة جميعاً افتراضاتها ومدى مساهمة المساعدة الغذائية في بلوغ مستويات الحصائل على مر الزمن. ويتضمن ملحق هذا التقرير مخططا يوضح النموذج المنطقي.

6- وبينما تشير تقارير التقييم الأربعة كلها إلى منطق التدخل، يرد وصف شامل وتحليل مستفيض لهذا المنطق في التقييمين المتعلقين برواندا وإثيوبيا.

المنهجيات المستخدمة

7- اعتمدت كل الدراسات الأربع على نفس النهج النظري المتعدد الأساليب لتقييم مدى مساهمة المساعدة الغذائية في تحقيق الحصائل والآثار المتوقعة، وكذلك مساهمتها في تحقيق الآثار غير المقصودة، والتغييرات التي سيتعيَّن إدخالها لتحسين المساهمة في بلوغ الاعتماد على الذات وإيجاد حلول دائمة. وشملت الأساليب استعراضات مكتبية؛ ومقابلات مع أصحاب المصلحة في **البرنامج** والمفوضية؛ واستعراض المؤلفات والبيانات الثانوية؛ واستقصاءات كمية؛ وجولات منهجية في مسارات محددة؛ ومقابلات نوعية، بما فيها مقابلات لمناقشة مجموعات من المستفيدين وأفراد المجتمعات المحلية المضيفة للاجئين.

8- وبالنظر إلى تعذر استخدام نماذج مخالفة للواقع، فقد وقع الاختيار على إجراء مقارنات أخرى ذات صلة في كل سياق. وفي تشاد، أدّت التوقعات بشأن قيام اللاجئين في المخيمات بزراعة غذائهم بأنفسهم إلى تقليص تدريجي في الحصص الغذائية بمقدار النصف في بعض المخيمات. وبينما انصب التركيز أساساً في التقييمات الأخرى على اللاجئين المقيمين في المخيمات والمعترف بهم رسمياً، تناول تقرير بنغلاديش أيضاً بالتحليل بعض مؤشرات العدد الكبير من الأشخاص الذين صنفتهم المفوضية بأنهم لاجئون وفقاً لمعايير اتفاقية اللاجئين لعام 1951، ولكن حكومة بنغلاديش لم تعترف لهم بهذه الصفة وبالتالي لم يكونوا مؤهلين رسمياً للحصول على مساعدة إنسانية.

9- واستخدمت كل التقييمات بيانات ثانوية لتحليل تطور مؤشرات التغذية، مثل سوء التغذية الحاد العام، وسوء التغذية الحاد الشديد، ومعدلات التقزم، طيلة فترة التقييم، باستثناء رواندا التي لم تتح فيها سوى بيانات من عام 2008. واستُخدمت في قياس الأمن الغذائي الأسري مؤشرات معيارية لدرجة استهلاك الأغذية، ودرجة التنوع الغذائي للأسر المعيشية، ومؤشر استراتيجيات التصدي. وبالرغم من حساب درجة استهلاك الأغذية ودرجة التنوع الغذائي للأسر المعيشية ومؤشر استراتيجيات التصدي ودرجات الأصول لقياس مستويات الثروة في الأسرة اعتماداً على نماذج مماثلة من الاستبيانات التي استخدمها المقيِّمون باتباع تقنيات معيارية أو متشابهة، فقد كانت هذه الدرجات والمؤشرات غير قابلة للمقارنة المباشرة في بعض الحالات.

10- ومما زاد من تعقد إمكانية المقارنة بين التقييمات وجود تفاوت في تعاريف المفاهيم، والعوامل السياقية، والعوامل الخارجية الأخرى المؤثرة على حياة اللاجئين في الأوضاع الممتدة.

11- وفرضت في سياقات عديدة قيود على توفر البيانات التي كانت قد جمعت من قبل. وتعذر على فريق التقييم في رواندا الحصول بانتظام على بيانات تغذوية من المخيمات والمناطق المتاخمة. وعانت الأفرقة في بنغلاديش وتشاد وإثيوبيا سوء السجلات التاريخية وعدم دقة قواعد بيانات المخيمات. وتبيَّن لموظفي التعداد في كثير من الأحيان أن بعض الأسر التي كان يفترض وجودها في أماكن معيَّنة لم تكن موجودة في تلك الأماكن أو لم تعد تقيم في المخيم.

12- ونشأت عن توقيت الاستقصاءات في تشاد ورواندا تحيُّزات ممكنة في بيانات الاستقصاءات الكمية ، ويجوز أن تؤثر على سهولة القدرة على النفاذ، وتوفر الأشخاص الذين يقومون بالرد على الاستقصاءات، وافتراضات الأغذية والتنوع الغذائي، تبعاً للموسم وتوقيت آخر توزيع عام للأغذية. ولم يكن الرجال موجودين في بعض الأماكن التي جرت زيارتها نظرا لخروجهم إلى العمل في الحقول للاستفادة من الأمطار المبكرة. وفي بنغلاديش، أعيد تصميم العينة عدة مرات بسبب صعوبة تحديد الأسر التي يعولها رجال. وربما تأثرت الإجابات في رواندا وبعض المخيمات في تشاد باستياء اللاجئين من تخفيض الحصص الغذائية، وفتور همة من أجريت مقابلات معهم، وتوقعات المجتمعات المحلية المضيفة بشأن المساعدة.

13- على أن الضامن الرئيسي لسلامة الاستنتاجات هو الاتساع الكبير لمجموعة المصادر والأساليب المستخدمة في جمع الأدلة والتحقق منها.

الاستنتاجات الرئيسية حسب مجالات النتائج

الأمن الغذائي

14- بلغت أعداد أُسر اللاجئين التي تعاني انعدام الأمن الغذائي مستويات غير مقبولة، لا سيما في النصف الثاني من الفترة المتخللة لعمليات توزيع الأغذية. وتبيَّن أن النساء أكثر افتقاراً إلى الأمن الغذائي من الرجال وذلك في كثير من الأحيان بسبب كثرة عدد من يقم بإعالتهم. وتشمل العوامل الرئيسية المؤثرة على الأمن الغذائي للاجئين التغيُّرات الموسمية وعدم كفاية التمويل وانقطاع خطوط الإمداد.

15- وأكدت الاستنتاجات المحددة المستخلصة من مختلف التقييمات ضعف أثر المساعدة الغذائية على الأمن الغذائي في المدى الأبعد. ففي رواندا وبين لاجئي تيغراي في إثيوبيا حققت أغلبية ضيقة تقل عن 60 في المائة مستويات مقبولة من درجة استهلاك الأغذية. وحقق سائر اللاجئين في إثيوبيا مستويات حدية أو ضعيفة من درجة استهلاك الأغذية ولم يصل إلى المستوى المقبول سوى ثلث اللاجئين الصوماليين. وفي تشاد، أبلغت المخيمات التي تحصل على حصص غذائية كاملة عن زيادة نسبة الأسر التي حققت درجات مقبولة من استهلاك الأغذية (81.1 في المائة) مقارنة بالمخيمات التي كانت تحصل على نصف الحصص الغذائية أو التي لم تكن تحصل على أي حصص غذائية (40 في المائة تقريباً) أو مقارنة بالقرى المجاورة (62.2 في المائة).

16- وأثرت مجموعة من العوامل الداخلية والخارجية على استهلاك الأغذية. وفي بعض البرامج، أدّى نقص التمويل و/أو انقطاع خطوط الإمداد **بالبرنامج** إلى تزويد الأفراد بحصص غذائية عامة تحتوي على أقل من المستوى المعتاد للسعرات الحرارية، وهو 2100 سعر حراري يومياً. وفي رواندا، لم يحصل اللاجئون في أي وقت من الأوقات على حزمة الحصص الغذائية الكاملة المقررة. وفي المقابل، قُدِّمت سلة السلع الغذائية الكاملة إلى المخيمات في المواعيد المحددة في معظم شهور السنة منذ عام 2008. وقُدِّمت الحصص الغذائية في مواعيدها في بنغلاديش ولكن حجم الأسر لم يكن متناسباً مع أحجام الحصص الغذائية بسبب عدم تحديث أرقام المستفيدين، وبالتالي فقد جرى اقتسام الحصص الغذائية على نطاق واسع ولم تكن كافية لتلبية احتياجات الأسر. وفي تشاد، لم تكن الحصص الغذائية كافية لتلبية الاحتياجات، لا سيما الاحتياجات من الحبوب، وتسبب تقليص الحصص الغذائية إلى النصف في تدهور الأمن الغذائي.

17- وبالرغم من التفاوت الطفيف في تعريف الأسر التي ترأسها نساء فقد خلصت كل التقييمات إلى أن هذه الأسر هي الأكثر معاناة من انعدام الأمن الغذائي. ومع ذلك فقد لاحظت التقييمات التي شملت استقصاءات للأسر غير المستفيدة في

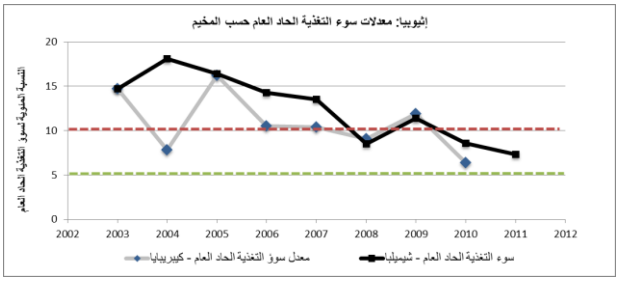
بنغلاديش[5] وتشاد أن الفجوة بين الأسر التي ترأسها نساء والأسر التي يرأسها رجال كانت أصغر بين الأسر المستفيدة. ويتضح من هذا الاستنتاج أن المساعدة الغذائية ساهمت بدور إيجابي في تضييق الفجوة بين الجنسين فيما يتعلق بانعدام الأمن الغذائي.

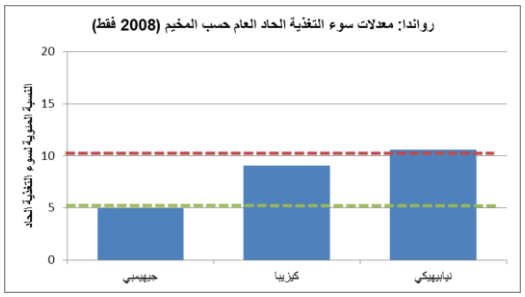
18- وكانت دورة التوزيع هي التي تحكم حياة النساء اللاجئات. وتعرف هؤلاء النساء قيمة كل نوع من الأغذية أو المواد غير الغذائية التي يحصلن عليها ويتخذن قرارات حاسمة في فترة الجوع التي تسبق التوزيعات الغذائية العامة التالية. على أن مشاركة المرأة في لجان توزيع الأغذية في المخيمات ظلت عموماً محدودة إلا في رواندا، ووقفت المرأة مكتوفة اليد أمام معايير سلطة الرجل في إثيوبيا. وتتولى المرأة بشكل عام إدارة الإمدادات الغذائية في الأسرة وتتحمل عبء ومخاطر المديونية حتى وإن لم تكن البطاقة التموينية تصدر باسمها. وفي رواندا، مُنحت النساء بطاقات تموينية، ولكن ذلك أدّى عن غير قصد إلى زيادة أثر المديونية.

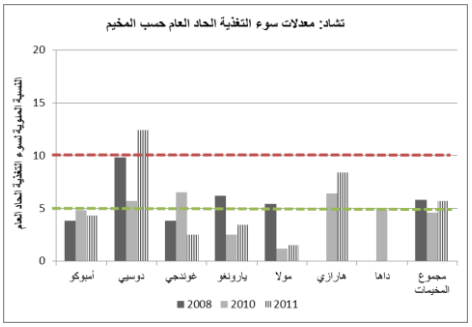
التغذية

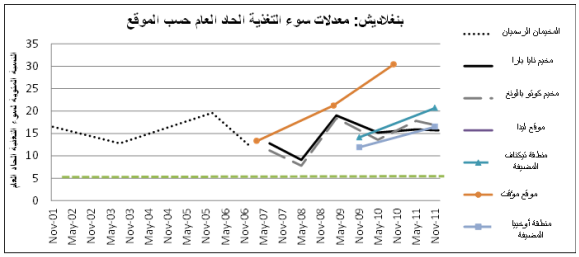
19- *معدلات سوء التغذية الحاد العام.* يتبيَّن من الشكل 1 أن معدلات سوء التغذية الحاد العام في مخيمات اللاجئين في تشاد اقتربت من المستوى "المقبول دولياً" المحدد بنسبة 5 في المائة، وظلت مستقرة نسبياً منذ عام 2008 حتى عام 2011. وساد في إثيوبيا اتجاه إيجابي منذ عام 2005 باستثناء الزيادة التي طرأت خلال عام 2009، ولكنها ظلت أعلى من المستوى "المقبول". وفي رواندا اقتربت المعدلات من المستوى "الشديد" في عام 2008، وهي السنة التي أتيحت بشأنها بيانات سليمة إحصائياً، وإن كانت هناك أدلة تشير إلى أن الحالة تحسَّنت بعد ذلك. وفي بنغلاديش، أشارت البيانات إلى تدهور الاتجاه من "شديد" إلى "حرج"، ولكن المعدلات في مخيمات اللاجئين كانت مماثلة للمعدلات بين السكان المضيفين أو أقل منها وكانت فيما يبدو تحت السيطرة أكثر منها بين السكان المضيفين، وكانت أفضل بدرجة كبيرة من المعدلات في المواقع المؤقتة للاجئين غير المسجلين.

الشكل 1: معدلات سوء التغذية الحاد العام بين الفئات السكانية التي شملها الاستقصاء





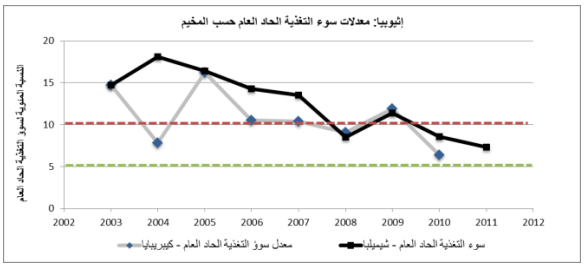


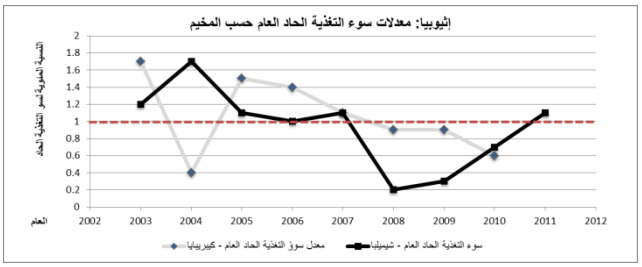


[5] أُجريت مقارنات مع النساء اللاجئات غير المسجلات في المواقع المؤقتة في بنغلاديش.

20- وانخفضت معدلات سوء التغذية الحاد الشديد في تشاد وإثيوبيا إلى ما دون العتبة المحددة بنسبة 1 في المائة (انظر الشكل 2) باستثناء جماعة كوناما العرقية بين اللاجئين الإريتريين في إثيوبيا. وكانت المعدلات في إثيوبيا مماثلة للمعدلات السائدة في مناطق المخيمات أو كانت أفضل منها بدرجة كبيرة. وفي المقابل، بالرغم من تحسن معدلات سوء التغذية الحاد الشديد في بنغلاديش فقد ظلت في المخيمات أعلى من عتبة الطوارئ التي حددتها منظمة الصحة العالمية (2 في المائة).[6]

الشكل 2: معدلات سوء التغذية الحاد الشديد بين السكان الذين شملهم الاستقصاء





21- وخلصت كل التقييمات الأربعة إلى انخفاض معدل التنوع الغذائي بين اللاجئين الذين تميَّزت نُظمهم الغذائية بالرتابة وكانت غير كافية بشكل عام. وأشارت التقييمات إلى عدم استهلاك اللحوم والبيض والأسماك والفاكهة ومنتجات الألبان والخضروات الطازجة على الإطلاق أو استهلاكها أقل من مرة واحدة في الأسبوع، وظلت معدلات فقر الدم مرتفعة.

22- ويبدو أن درجات التنوع الغذائي للأسر المعيشية كانت متوقفة على توزيعات الأغذية حيث كانت المواد التي تشملها سلة الأغذية تباع أو تقايض بمواد تكميلية، ولذلك فقد وصلت درجات التنوع الغذائي للأسر المعيشية أعلى مستوياتها في الأيام التالية للتوزيع.

23- وأشار بعض التقييمات إلى قصور النظام الغذائي في الحصص الغذائية نفسها، وهو ما يمكن أن يعبِّر عن اتجاه سائد في السياقات الأربعة بالرغم من وجود فروق في الحصص الغذائية المقدَّمة. وكثيراً ما كانت الحصص الغذائية في تشاد تفتقر إلى البروتين والكالسيوم والفيتامين باء2 والفيتامين جيم. وفي بنغلاديش، تميَّزت الحصص الغذائية بنقص البروتين والمغذيات الدقيقة. ولم تكن الحصص الغذائية في رواندا كافية إلاّ لتلبية 95 في المائة فقط من متطلبات الطاقة وكانت تفتقر إلى الفيتامين ألف الذي لم تكن توفر منه سوى 54 في المائة، والحديد (92 في المائة)، والكالسيوم (44 في المائة) والريبوفلافين (73 في المائة) وافتقرت تماماً إلى فيتامين جيم.

24- وكشفت كل التقييمات الأربعة عن ارتفاع معدلات التقزم وانتشار فقر الدم. وفي رواندا تجاوزت معدلات سوء التغذية المزمن العتبة الإنسانية الدولية ووصلت إلى المستوى الحرج. وفي بنغلاديش وتشاد ارتفعت المعدلات عن عتبة الشدة الكبيرة المحددة بنسبة 30 في المائة. وفي إثيوبيا، تفاوتت المعدلات حسب الفئة العرقية، وبلغت فيما يبدو مستويات لا تُذكر بين اللاجئين الصوماليين ولكنها وصلت إلى معدلات مرتفعة بصورة غير مقبولة بين اللاجئين الإريتريين من جماعة كوناما. ويمكن للمواقف الثقافية من الغذاء وطريقة إعداد الطعام وتربية الأطفال والتفاوت في كمية الأغذية التي كان يبيعها اللاجئون وإمكانية وصولهم إلى مصادر خارجية للدخل أن يؤدي إلى تباين الحصائل الغذائية بين اللاجئين المتشابهين عموماً في نُظم توزيع الأغذية. وكانت المعدلات في كل الحالات مماثلة للمعدلات الوطنية.

[6] لم تتوافر أي بيانات عن الاتجاهات السائدة في رواندا. وفي عام 2008، كانت المعدلات مقبولة في أحد المخيمات ولكنها وصلت إلى مستويات الطوارئ في المخيمين الآخرين.

سُبل كسب العيش

25- كانت خيارات كسب العيش أمام اللاجئين في كل التقييمات الأربعة محدودة؛ وحُرم اللاجئون في كثير من الأحيان من أنشطة تنمية المهارات وانعدمت أو ضاقت بدرجة كبيرة فرص وصولهم إلى أسواق العمل. ولذلك قام الكثير من اللاجئين بالبحث عن فرص بديلة لكسب العيش شمل بعضها استراتيجيات التصدي السلبية، مثل العمل الذي يعرضهم لمخاطر الحماية والاستغلال. ومن آليات التصدي الشائعة الأخرى بيع المواد الغذائية أو المواد غير الغذائية.

26- والخدمة الوحيدة التي يمكن لمعظم اللاجئين في كل السياقات الأربعة تقديمها هي العمالة غير الماهرة بالمياومة. ولوحظت استثناءات في رواندا وبين اللاجئين في بنغلاديش. ومن المسائل المهمة التي أشار إليها الاستقصاء الذي أُجري في بنغلاديش أن اللاجئين غير المسجلين الذين يعيشون في المناطق الحضرية ولم يستفيدوا من المساعدة الغذائية كانوا أكثر اندماجاً في المجتمع من اللاجئين المسجلين وزاولوا أنشطة مماثلة للأنشطة التي تزاولها الشرائح الخمسية المعادلة من السكان المحليين. وأثبتت التقييمات الأربعة أن عدداً قليلاً إلى حد بعيد من اللاجئين كان يمتلك أعمالاً تجارية أو كان يزاول نشاطاً تجارياً صغيراً. وكانت معظم أنشطة الأعمال التجارية داخل المخيمات وحولها مملوكة للسكان المحليين.

27- ويتسم اللاجئون بقدرة تفاوضية محدودة. ومن الجوانب المشتركة بين التقييمات الثلاثة التي أُجريت في أفريقيا من أن السكان المحليين كانوا في كثير من الأحيان يفرضون على اللاجئين ما بدا أسعاراً أعلى من أسعار السوق مقابل الطحن والكهرباء، أو كانوا يشترون حصصهم الغذائية بأسعار متدنية. وكان اللاجئون في بنغلاديش يعملون في مهام خطرة، مثل تحميل وتفريغ السفن، والصيد في أعماق البحار وكانوا يتقاضون مقابل ذلك أجوراً أقل كثيراً من السكان المحليين بما يتنافى مع قوانين العمل. وأدّى ذلك إلى إشعال التوتر مع السكان المحليين الذين كانوا هم أنفسهم يعانون في كثير من الأحيان انعدام الأمن الغذائي وكانوا يشعرون بالاستياء من حصول اللاجئين المسجلين على حصص غذائية.

28- ويمثل التركيز المحدود على سُبل كسب العيش في تقديم المساعدة سمة مشتركة بين كل التقييمات. ويرجع ذلك في جانب منه إلى التمويل القصير الأجل، مثلما في إثيوبيا، أو القيود المفروضة من الحكومات، مثلما في بنغلاديش. وذكر تقرير رواندا أن معظم اللاجئين كانوا متحفزين فيما يبدو لتحسين سُبل كسب عيشهم، ولكن في ظل تركيز المساعدة على ضمان مستوى مقبول من الأمن الغذائي والصحة بدلاً من حماية أو بناء الأصول، لم يكن المجال أمام اللاجئين متسعاً لوضع خطط تتجاوز احتياجاتهم الراهنة.

29- وخلصت التقييمات إلى أن دعم سُبل كسب العيش كان ضعيفاً على وجه العموم بالرغم من وجود فروق واسعة في مستويات ذلك الدعم. ولاحظ التقييم الذي أُجري في إثيوبيا أن إحداث فرق في حياة معظم اللاجئين تطلب عدداً كبيراً للغاية من الأنشطة الصغيرة غير المترابطة والمنخفضة الكثافة. وكان دعم التدريب المهني والائتمانات الصغيرة غير قائم أو كان يقدَّم بصورة متقطعة أو في حدود ضيقة للغاية و/أو دون أي تشجيع من الحكومات المضيفة. وفي رواندا، أشار التقييم إلى أن جودة التدريب والدعم المادي لبدء الأنشطة لم يكونا كافيين لتزويد معظم المستفيدين بقدرة تنافسية كافية لكسب العيش في السوق المفتوحة.

30- ومن الأساسي وجود ما يكفي من أراضي الزراعة أو الرعي لتحقيق الاعتماد على الذات، ولكن القيود المكانية في المخيمات، لا سيما المخيمات الواقعة في المناطق المكتظة بالسكان في البلدان التي ترتفع فيها الكثافة السكانية، مثل رواندا وبنغلاديش، والسياسات الحكومية، كانت سبباً في تقييد سُبل الحصول على الأراضي. وفي رواندا، كان يحظر على اللاجئين امتلاك الماشية. وفي جنوب تشاد، أتيح للاجئين الحصول على قطع صغيرة للغاية من الأراضي التي لم يكن من الممكن مناوبة المحاصيل فيها أسوة بالمزارعين المحليين، وكانوا يعانون انخفاض خصوبة تربتها وازدياد أضرار الآفات فيها.

31- وتمثل علاقة اللاجئين بالمجتمعات المحلية عاملاً آخر وراء تقييد فرص كسب العيش، وذلك في كثير من الأحيان بسبب التنافس على الموارد المحلية، مثل الصيد النهري، أو حطب الوقود، أو الأراضي الزراعية، أو فرص العمالة، لا سيما العمالة اليومية. ووردت تقارير من تشاد تفيد بأن السكان المحليين كانوا يطردون اللاجئين من الأراضي التي كانت تخصص لهم من السلطات التشادية.

32- وكشفت التقييمات أيضاً عن أن فرص كسب العيش أو كسب الدخل تفاوتت تفاوتاً كبيراً بين المخيمات وتبعاً لنوع الجنس والأصل العرقي في المخيمات. والمرأة التي ترأس أسرتها، والتي تقع على عاتقها معدلات إعالة مرتفعة وتتحمل مسؤوليات كبيرة في تربية الأطفال، تواجه عراقيل كبيرة بسبب الافتقار إلى فرص مستدامة لكسب العيش، وتتعرض لمخاطر عندما تجبر على مغادرة المخيم بحثاً عن مصدر للدخل. وزاول الكثير من الأسر التي ترأسها نساء في كل السياقات الأربعة أنشطة قصيرة الأجل محفوفة بمخاطر، مثل جمع حطب الوقود، وممارسة الجنس لدواعٍ نفعية أو من أجل البقاء على قيد الحياة.

33- وفي ظل الغياب العام لاستراتيجيات كسب العيش الممكنة عملياً، أشارت التقييمات إلى أن المصادر الرئيسية لدخل اللاجئين هي العمالة اليومية وبيع الحصص الغذائية والمواد غير الغذائية. وكانت الحصص الغذائية والمواد غير الغذائية تباع وتقايض لعدة أسباب، من أهمها تلبية الاحتياجات الأساسية المتمثلة في شراء المواد الغذائية التكميلية، لا سيما التوابل والملابس والصابون والوقود، أو لسداد تكاليف الطحن والخدمات الصحية ومصروفات المدارس. وتشير تقديرات تقرير التقييم الذي أُجري في إثيوبيا إلى أن اللاجئين كانوا يبيعون نصف مجموع حصصهم الغذائية. وفي رواندا، كانت الحصص الغذائية تشكل المصدر الرئيسي لدخل اللاجئين وأمنهم حتى بالرغم من انخفاض سعراتها الحرارية وتنوعها وجودتها التغذوية مقارنة بالسنوات السابقة. وفي بنغلاديش، كانت بطاقات التموين[7] تودع لدى مقرضي الأموال الذين كانوا يتحفظون على جزء من الحصة الغذائية كفائدة لحين استرداد النقود.

الحماية والبعد الجنساني

34- أشارت التقييمات إلى تفاوت كبير في توفير الدعم اللازم للحماية. وذكر اللاجئون عموماً أنهم يشعرون بأمان أكثر داخل المخيمات، ولاحظوا في كثير من الأحيان تحسينات في الأمن داخل المخيمات منذ وصولهم. ومع ذلك فقد أشارت كل التقييمات إلى مسائل تتعلق بالحماية داخل المخيمات. وكانت النساء، لا سيما المترملات والنساء اللاتي يعلن أسرهن، أكثر عرضة للمخاطر في كل الحالات بسبب بحثهن عن فرص كسب العيش وتعرضهن للعنف المنزلي.

35- وتناول تقييم بنغلاديش العلاقة بين المساعدة الغذائية والحماية من خلال مقارنات مع اللاجئين الذين لم يتلقوا مساعدة غذائية. وأشار التقييم إلى آليات الحماية غير الرسمية في كل الإقليم، وهي آليات كانت مرتبطة بنُظم الكفالة والحماية المقدمة من جماعات وأئمة المجتمعات المحلية، وكانت تستخدم في كثير من الأحيان في حالات الطوارئ، مثل العلاج في المستشفيات. على أن هذا النوع من الحماية يشيع أكثر بين اللاجئين غير المسجلين الذين يعيشون في المواقع المؤقتة القريبة من المخيمات الرسمية أكثر منه بين اللاجئين الذين يحصلون على مساعدة غذائية.

36- وأشار اللاجئون إلى تعرضهم للعنف والتخويف من جانب سلطات المخيمات وقيادات اللاجئين المعينة غير المنتخبة. وارتبط أيضاً بحالات الإساءة للاجئين والعنف ضدهم الكفلاء المحليون ورجال الأعمال، والسلطات المحلية. ولم يستخدم اللاجئون آليات الشكاوى خشية الانتقام. على أن إساءة المعاملة والاشتغال بالجنس والاستغلال كان أكثر شيوعاً بين النساء اللاجئات غير المسجلات في المواقع المؤقتة في بنغلاديش مقارنة باللاجئات المسجلات داخل المخيمات.

[7] تسمى "الدفاتر الأسرية" في بنغلاديش.

37- وتعرضت النساء والفتيات المراهقات في كل البلدان الأربعة لعنف جنسي وجنساني في أثناء بحثهن عن الدخل. ووردت تقارير من بنغلاديش وتشاد وإثيوبيا تفيد بأن فتيات أسر اللاجئين الضعيفة المفتقرة إلى الأمن الغذائي كن يكرهن على الزواج المبكر، وفي كثير من الأحيان كزوجة ثانية للأغنياء من السكان المحليين. وإذا طُلقت المرأة وكانت تعول أطفالاً، ربما لم يكن لهؤلاء الأطفال حق في الحصص الغذائية بسبب تحديد جنسيتهم ومركزهم كلاجئين على أساس نسبهم للأب. وفي إثيوبيا، وردت تقارير تفيد بزيادة مستويات تعدد الزوجات كاستراتيجية للتصدي.

38- وتوجد أيضاً أدلة تثبت أن العنف المنزلي ربما يكون قد ازداد نتيجة للتشرد لفترات ممتدة. وربما تتعرض النساء لمخاطر بسبب الرجال الذين يشعرون بعجزهم الجنسي جراء حياة المخيمات وعدم قدرتهم على إعالة أسرهم. وأدّت الإحباطات وافتقار الأماكن في بنغلاديش إلى إثارة توترات كبيرة بين أسر اللاجئين. وفي تشاد، ازداد العنف المنزلي عقب عمليات التوزيع بسبب محاولة السيطرة على استخدام الحصص الغذائية من جانب الرجال الذين ربما عادوا لتوهم من جمهورية أفريقيا الوسطى.

39- وفي المقابل، وفَّرت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في رواندا خدمات الحماية من خلال المنظمات غير الحكومية الشريكة. وشملت تلك الخدمات حماية اللاجئين من العنف الجنسي والجنساني، والوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية، ودعم الأشخاص المصابين بالفيروس. وبالرغم من استمرار ارتباط وصمة العار بفيروس نقص المناعة البشرية فقد قللت خدمات الوقاية ببطء من هذه الوصمة وزادت الاختبارات الطوعية. واعترف اللاجئون بأنه لولا التزام المفوضية والشركاء بحماية النساء والأطفال لربما أصبح العنف الجنسي والجنساني أسوأ مما كانا عليه. وفي بنغلاديش، لم يتح للاجئين المسجلين أو غير الرسميين الكثير من التدابير القانونية في حالات العنف الجنسي والجنساني. وفي تشاد، انصب التركيز في العادة على المصالحة بدلاً من مساعدة النساء على التقدم بشكاوى. وفي إثيوبيا، أشارت النساء والفتيات اللاجئات إلى عدم معالجة الأسباب الجذرية لمشاكل الحماية وبالتالي استمرت هذه المشاكل. وفي إثيوبيا، صُنِّفت خدمات الحماية على أنها أكثر فعالية في مخيمات الصوماليين منها في مخيمات الإريتريين.

أثر المساعدة الغذائية على العلاقات بين اللاجئين والسكان المضيفين

40- عرضت التقييمات صورة مختلطة، ولكن العلاقات لم تكن في أي وقت من الأوقات عدائية تماماً أو متناغمة تماماً. وكانت تسود في العادة حالة من الارتياح لوجود اللاجئين الذين كانوا يحصلون على الغذاء والمواد غير الغذائية ويجلبون معهم المزيد من البنية التحتية والخدمات الأساسية. ووقعت في العادة استثناءات عندما تجاهلت المساعدة الغذائية احتياجات السكان الفقراء المحلين أو في الحالات التي كانت تقوم فيها منافسة بين اللاجئين والسكان المحليين على الموارد المحلية الشحيحة.

41- وارتبطت المجتمعات المحلية المضيفة وجماعات اللاجئين في رواندا بأواصر اللغة والثقافة وقامت بينها علاقات ودية، بما في ذلك الزيارات المتبادلة والصداقة والتزاوج. وأثر وجود اللاجئين أيضاً تأثيراً إيجابياً على الأسواق المحلية وفرص العمل، وحققت المجتمعات المحلية المضيفة فوائد ثانوية من الخدمات المقدمة إلى اللاجئين. وأشارت التقارير إلى علاقات مماثلة في التقييمين الآخرين اللذين أُجريا في أفريقيا. وكانت المجتمعات المحلية المضيفة للاجئين الإثيوبيين حول مخيمات تيغراي تشعر بالامتنان للغذاء الذي أمكنها الحصول عليه من حصص اللاجئين. وقام السكان المضيفون أيضاً ببيع السلع والخدمات إلى اللاجئين وهو ما أدّى إلى ازدهار النشاط في السوق المحلية. وفي السنوات الأولى من برنامج تشاد، استفاد السكان المحليون من برامج توزيع البذور والأدوات. وأعار اللاجئون بطاقاتهم الصحية للسكان المحليين، وأتاح لهم ذلك فرصة الاستفادة من الخدمات الصحية في المخيمات مجاناً.

42- وعلى النقيض من ذلك، أدى الاستياء القوي ضد اللاجئين في بنغلاديش، رغم التوافق الثقافي الكبير معهم، إلى الكثير من حوادث العنف بين المجتمعات المحلية واللاجئين بالقرب من المخيمات الرسمية. ومن الاستنتاجات المثيرة للاهتمام أن العلاقات بين سكان بنغلاديش واللاجئين غير المسجلين كانت إيجابية أكثر منها بين السكان المحلين واللاجئين المقيمين في المخيمات. ونشأت توترات من أكثر السكان المحليين ضعفاً جراء مشاعر الحسد التي انتابتهم بسبب توزيع الأغذية على اللاجئين دون السكان الفقراء المحليين المحتاجين الذين لم يكونوا أفضل حالاً في بعض الأحيان.

43- وبمرور الوقت وبالنظر إلى أن كل اللاجئين في حالات التشرد الممتدة كانوا يبحثون عن حطب الوقود و/أو يصنعون الفحم لاستهلاكهم الخاص أو لبيعه، كشفت تقارير التقييم جميعاً عن وجود احتمالات قوية لاندلاع نوع ما من الصراع حتى في السياقات التي كانت تسودها علاقات ودية، مثلما في رواندا. وباتت حالات تآكل التربة وإزالة الأشجار حول مخيمات اللاجئين مشكلة في بنغلاديش، ولكنها بلغت أشدها في إثيوبيا التي أشار التقييم إلى حدوث استنفاد كامل للموارد البيئية فيها.

العوامل التي تفسِّر النتائج وتؤثر عليها

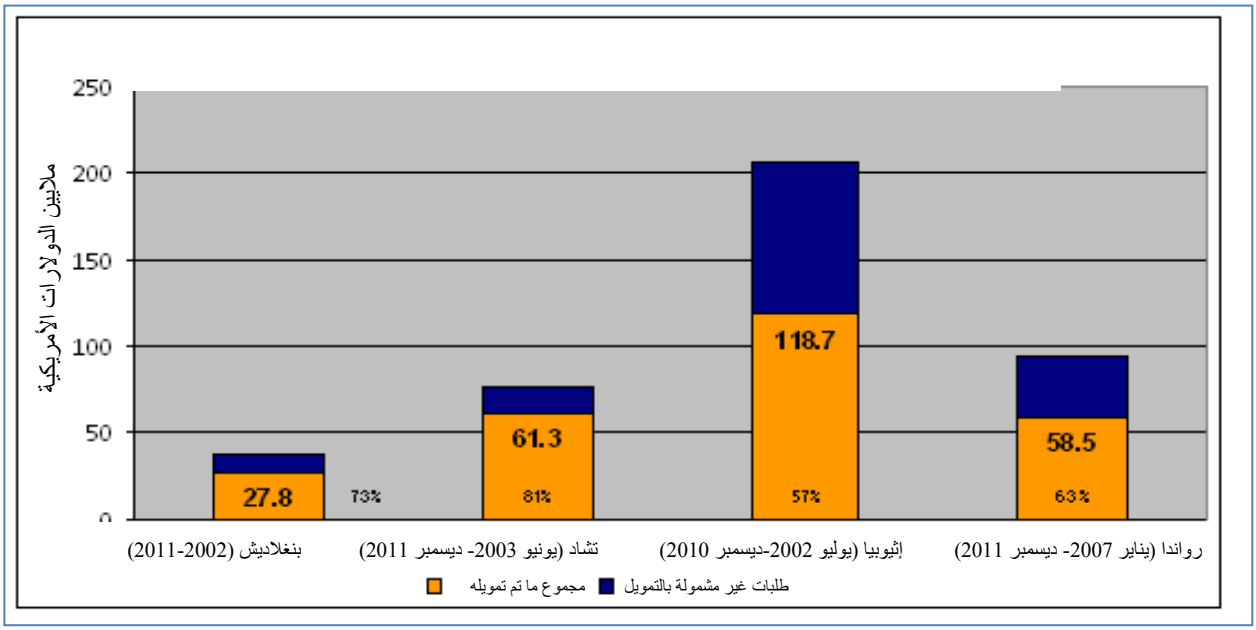
العوامل الخارجية[8]

44- بالرغم من العوامل المتعددة التي أثرت في سياقات بعينها على حياة اللاجئين في الأوضاع الممتدة، هيمن عاملان على كل السياقات الأربعة التي جرى تقييمها ويتردد صداهما في كل ما كُتب عن السياقات الأخرى، وهذان العاملان هما التمويل المقدَّم من المانحين، وسياسات الحكومات المضيفة.

45- ويبين الشكل 3 كيف أن الدعم الذي حصل عليه **البرنامج** من المانحين كان أقل من المتوقع. وعندما انخفض التمويل أعطيت الأولوية للحفاظ على دعم الأغذية الأساسية بدلاً من الأنشطة المقررة أو الجارية بهدف زيادة الاعتماد على الذات في المدى الأبعد.

[8] هي عوامل السياق التي تخرج عن سيطرة **البرنامج** والمفوضية.

الشكل 3: أرقام تمويل البرنامج في مجموعة مختارة من الأوضاع الممتدة



المصدر: سلسلة تقييمات الأثر المشتركة بين برنامج الأغذية العالمي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

يشمل التمويل المقدَّم إلى رواندا والعملية الممتدة الأخيرة للإغاثة والإنعاش في تشاد مساعدة للسكان المضيفين. وتشمل العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش في إثيوبيا اللاجئين السودانيين الذين لم يتناولهم التقييم. وحسبت تكاليف كل مستفيد باستخدام وثيقة العملية الممتدة الأخيرة للإغاثة والإنعاش المتاحة في قاعدة بيانات عمليات **البرنامج** على شبكة الإنترنت في هذا الموقع www.wfp.org/operations/list

46- ولا يتفق دعم اللاجئين في الأوضاع الممتدة لفترات طويلة بسهولة مع طرائق المساعدة الإنسانية والإنمائية المتبعة لدى المانحين التقليديين، وأدّى ذلك إلى إيجاد تحديات أمام **البرنامج** والمفوضية في ضمان تمويل الأوضاع الممتدة. من ذلك مثلاً أن مكتب السكان واللاجئين والهجرة بوزارة الخارجية الأمريكية هو أكبر جهة مانحة للبرامج الأربعة ولكنه في الأساس وكالة للمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ ولا يختص بالعمل في الأنشطة الإنمائية في مخيمات اللاجئين. وواجهت جهات مانحة أخرى قيوداً مماثلة.

47- ولاحظت التقييمات أن المكاتب القطرية التابعة **للبرنامج** والمكاتب القطرية التابعة للمفوضية لم تطرح من جانبها مقترحات تمويلية مشتركة لاجتذاب المانحين الذين يمكن أن تساهم طرائقهم في سد فجوة الانتقال من الطوارئ إلى التنمية. وفي إثيوبيا، تعيَّن على الشركاء المنفذين في المنظمات غير الحكومية السعي إلى التماس ما يحتاجونه من تمويل لتنفيذ التوصيات المهمة المطروحة في تقارير بعثات التقييم المشتركة.

48- وفي حين أن نقص التمويل كان أحد العوامل وراء عدم تحقيق أهداف الاعتماد على الذات فإنه لم يكن بأي حال من الأحوال العامل الوحيد. وتسمح الحكومات المضيفة للاجئين بدخول أراضيها والبقاء فيها وتحدِّد سياساتها مسارات اللاجئين نحو الاعتماد على الذات. وللتنقل والوصول إلى أسواق العمل والحصول على الأراضي دور أساسي في تحقيق ذلك. وفي رواندا، منحت السياسة الحكومية للاجئين حرية الحركة والالتحاق بالمدارس المحلية وبعض أشكال العمل. وفرضت اللوائح الصارمة قيوداً على تحركات اللاجئين الصوماليين في إثيوبيا وعلى لاجئي الروهينغيا في بنغلاديش، لا سيما الأقلية المسجلة. وفي تشاد، غادر الكثير من اللاجئين مخيماتهم ورحلوا إلى جمهورية أفريقيا الوسطى أو غيرها من المناطق في تشاد. ولم تسمح الحكومات المضيفة في كل السياقات الأربعة بالإدماج الرسمي للاجئين ولم تتح لهم مساحات كافية من الأراضي (انظر الفقرات من 25 حتى 33). ويبدو أن المفوضية و**البرنامج** لم يدافعا بصورة متسقة عن الحقوق

الاقتصادية للاجئين في الوقت الذي ربما كان فيه لسلطات اللاجئين الوطنية العاملة مع **البرنامج** والمفوضية مصلحة في الحفاظ على نموذج الرعاية والإعالة الذي يستتبع تدفق المساعدة الإنسانية التي تعتمد عليها تلك المؤسسات في دعم موظفيها وبنيتها الأساسية.

49- وتقر المفوضية رسمياً بأهمية التعليم في تحقيق الاعتماد على الذات. وتؤثر سياسات الدول المضيفة تأثيراً قوياً على إمكانية الحصول على التعليم، وتفاوتت البرامج كثيراً في جودة ومدة التعليم. ولم ينل ثلثا كل عائلي أسر اللاجئين الرسميين أي تعليم من أي نوع.

50- وتباين أيضاً الوصول إلى الخدمات الصحية بسبب مستويات التمويل والسياسات الوطنية. وأشار تقييم رواندا إلى أن "الخدمات الصحية فعالة والإمدادات الصحية تتجاوز المستوى المتعارف عليه في المخيمات الثلاثة". وفي إثيوبيا، "يعبِّر انخفاض معدلات وفيات البالغين والأطفال في مخيمات اللاجئين عن إمكانية وصول الأسر إلى خدمات صحية ملائمة". وفي تشاد التي طبقت فيها الحكومة على اللاجئين سياسة استرداد التكاليف ساد قلق بشأن عدم وجود استراتيجية لمعالجة فقر الدم وتدهور الاعتمادات المخصصة لمعالجة الملاريا لدى البالغين والمراهقين.

51- وكانت طموحات اللاجئين عاملاً مهماً آخر، إذ لم يشارك اللاجئون الإريتريون الذين كانوا يعيشون في مخيم شيميلبا في إثيوبيا، لا سيما الشباب والأولاد، بدور فعلي في أنشطة إدرار الدخل المحلية لأن هدفهم الرئيسي كان يتجه نحو الاستقرار في بلد آخر. وفي تشاد، سعى الكثير من اللاجئين في المقام الأول إلى إيجاد حل دائم لمسألة العودة إلى الوطن. وفي بنغلاديش، كشفت تجربة لاجئي الروهينغيا غير المسجلين عن أن الإدماج المحلي الفعلي هو المسار نحو تحقيق الاعتماد على الذات رغم عدم قانونيته.

العوامل الداخلية[9]

52- يتوقف توجيه الأغذية بدقة إلى المستفيدين واستخدام البطاقات التموينية على دقة بيانات الأسر المعيشية التي لم تكن متاحة في كثير من الأحيان. وإعادة التحقق عملية مكلفة ولم تكن تجري بانتظام. وفي تشاد، تعذر على المفوضية تحديد الموجودين فعلياً داخل المخيمات. وسمع فريق التقييم معلومات تؤكد ما أشارت إليه إحدى بعثات التقييم المشتركة من اكتساب مواطنين تشاديين مركز اللاجئ وحصولهم على حصص غذائية. واعتُبرت أيضاً قواعد بيانات المخيمات في إثيوبيا غير دقيقة.

53- وتبيَّن للتقييم الذي أُجري في إثيوبيا أن رصد الأغذية من جانب **البرنامج** أو المفوضية لم يكن مكثَّفاً بالقدر الكافي. وفي إثيوبيا ورواندا اللتين لم يقم **البرنامج** فيهما بإدارة مستودعات التخزين في المخيمات، افتقر **البرنامج** إلى السلطة الرسمية التي تمكنه من التعامل بسرعة مع ما يُرتكب من مخالفات في التوزيع أو التخزين. وادعى اللاجئون في كثير من السياقات تطفيف الكيل، وانتقدوا المفوضية و**البرنامج** على عدم قضاء وقت كافٍ في المخيمات. وفي بنغلاديش، أكد اللاجئون أن نوعية الأرز والبقول تحسَّنت في المرات القليلة للغاية التي حضر فيها موظفو **البرنامج** عمليات التوزيع. وأعرب اللاجئون عن اعتقادهم بأن الأمم المتحدة يمكنها القيام بالمزيد لمكافحة الفساد والتجاوزات الإدارية التي يرتكبها الموظفون المسؤولون عن المخيمات.

54- وتحمَّل اللاجئون تكاليف الطحن في كل مكان، مما اضطرهم في كثير من الأحيان إلى التنازل عن جزء من الحبوب التي يحصلون عليها لمشغلي المطاحن. وفي رواندا، تشير تقديرات المقيمين إلى أن تكاليف الطحن تسببت في خسائر تراوحت بين 20 و30 في المائة من الحصص التي تسلمها اللاجئون. واستمر هذا العبء الواقع على عاتق اللاجئين، هو

[9] هي عوامل التنفيذ التي تقع في إطار سلطة **البرنامج** والمفوضية.

الحافز الذي يشجعهم على بيع حصصهم الغذائية رغم توصية إحدى بعثات التقييم المشتركة بمساعدة اللاجئين على إنشاء مطاحن تعاونية. وفي إثيوبيا، سعى **البرنامج** إلى تعويض اللاجئين عن طريق تزويدهم بكميات أكبر من الحبوب، ولكن ثبت أن قيمة الحبوب الإضافية قل من تكاليف طحنها.

55- وربما يكون **البرنامج** قد أهدر فرص إقامة صلات وعلاقات تآزر مع البرامج الأخرى. ففي إثيوبيا، لم تكن هناك أي صلات مع برامج **البرنامج** التي تخدم المجتمعات المحلية القريبة من المخيمات. ويبدو أن موظفي برامج **البرنامج** التي كانت تنفذ لصالح اللاجئين لم تكن لديهم معلومات عن وجود برنامج يقدم الأغذية إلى المشردين داخلياً على الجانب الآخر من الحدود مع جمهورية أفريقيا الوسطى.

56- وأشار تقرير رواندا إلى أن المفوضية تقر بأنها حمّلت بمسؤولية تقديم المواد غير الغذائية من قبيل الصابون، والملابس، والوسادات الصحية، وحصير النوم، والبطاطين، والناموسيات، وأدوات المطبخ، ومواقد الطهي، ومواد إنشاء المساكن، والأوعية. وكان اللاجئون يحصلون عموماً بمجرد وصولهم على الكثير من المواد غير الغذائية، مثل مواد الإيواء أو الناموسيات، ولم توزَّع المواد الأخرى غير القابلة للعطب أو كانت توزَّع على فترات متباعدة وفي مواعيد غير مناسبة في بعض الأحيان، مما شجع اللاجئين على بيعها.

57- مثال ذلك أنه تبيَّن أن معظم الأسر في رواندا كانت تفتقر إلى البطاطين وحصير النوم والملابس الملائمة والأوعية. وفي تشاد حيث ارتفعت معدلات الملاريا بين الأطفال دون الخامسة في السنوات الأخيرة، توصل فريق التقييم إلى أدلة تنفي إحصائيات المفوضية التي كانت تؤكد استخدام الناموسيات مع الأطفال في أثناء نومهم، وهو ما يوحي بأن الكثير من اللاجئين قاموا ببيع ناموسياتهم. وفي إثيوبيا، حصل اللاجئون على ناموسيات في النصف الثاني من موسم الملاريا، وأغطية بلاستيكية بعد انتهاء الموسم المطير، ولم يتم إجراء أي رصد لمعرفة ما إن كانوا يحتفظون بها. وقامت أسر اللاجئين في بعض الأحيان بتجديد إمداداتها من المواد غير الغذائية عن طريق بيع بعض حصصها الغذائية مما أدى إلى زيادة افتقارها إلى الأمن الغذائي.

58- ولفت تقييم رواندا الانتباه إلى صعوبة الفصل بين أثر عدم كفاية كميات المواد غير الغذائية وأثر نقص المساعدة الغذائية. فالإثنان يدوران معاً في حلقة مفرغة، وهو ما يبدو بوضوح أيضاً في السياقات الثلاثة الأخرى. وأوضح تقرير التقييم أن "اللاجئين يضطرون إلى تحويل سلة غذائية مقلَّصة بالفعل إلى أموال نقدية لتلبية احتياجاتهم الأساسية. ويسفر ذلك عن حلقة مفرغة من الديون التي تقلل أثر المساعدة الغذائية على الأمن الغذائي وتقوِّض أي مكاسب محتملة في سُبل المعيشة... وتفتقر أغلبية الأسر الضعيفة إلى سُبل الوصول إلى خيارات كسب العيش الأخرى ومصادر الدخل بخلاف بيع حصصها الغذائية.... ويعني عجز المفوضية عن توفير ما يكفي من المواد غير الغذائية وغياب أنشطة كسب العيش التي تتوافر لها مقومات الاستدامة عملياً أن السلة الغذائية التي يقدمها **البرنامج** تكفي بالكاد لسد الاحتياجات الغذائية تستخدم لدعم المتطلبات غير الغذائية الأساسية. ويُضطر اللاجئون بسبب ذلك إلى اللجوء إلى استراتيجيات التصدي السلبية".

59- ولاحظ التقييم الذي أُجري في إثيوبيا إخفاقاً واضحاً في الوفاء بالالتزامات الواردة في النسخة المنقحة من مذكرة التفاهم المبرمة بين المفوضية و**البرنامج** في عام 2002 والتي تنص على صياغة خطط عمل مشتركة على أساس توصيات بعثات التقييم المشتركة، وتحديد أهداف وغايات ومسؤوليات ومؤشرات وترتيبات للتنفيذ يتم الاتفاق عليها بين الجانبين. على أن مستوى متابعة بعثات التقييم المشتركة كان متدنياً. وفيما عدا بنغلاديش، لم تحاول الوكالتان إصدار نداءات مشتركة إلى المانحين لسد الثغرات المحددة. وكثيراً ما ركزت بعثات التقييم المشتركة على مسائل ثانوية بدلاً من التحولات الرئيسية في استراتيجية البرامج.

60- ومن شأن تحديد مدة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش بسنتين أو سنتين ونصف السنة وتخطيط أنشطة البرامج لمدد تتراوح بين ثلاثة وستة أشهر ألا ييسر إيجاد حلول دائمة، ذلك أن الحلول الدائمة تقتضي صياغة خطة طويلة الأجل بالاشتراك مع اللاجئين.

الاستنتاجات

61- بالرغم من أن الاستنتاجات المفصَّلة التي توصلت إليها التقييمات الأربعة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بسياقات معينة فقد حدد التقرير التجميعي الاستنتاجات والدروس المشتركة التالية.

62- *أثرت المساعدة الغذائية تأثيراً إيجابياً على الحصائل المتوقعة على الأجل القصير للتخفيف من الجوع مباشرة عقب وصول اللاجئين وساهمت في تحقيق الأمن الغذائي الفوري عندما وزِّعت حصص غذائية كاملة*. ولوحظت بعض الآثار الإيجابية على استراتيجيات التصدي. وتحسَّن معدل سوء التغذية الحاد العام ومعدل سوء التغذية الحاد الشديد في معظم الحالات وإن لم يكن فيها جميعاً.

63- *ونظرا لطول المدة فقد انعدم الأمن الغذائي بين أعداد كبيرة بشكل غير مقبول من أسر اللاجئين وأعداد غير متناسبة من الأسر التي ترأسها نساء، لا سيما خلال الفترات الفاصلة بين عمليات توزيع الأغذية*. وظلت مستويات سوء التغذية المزمن غير مقبولة ووصلت إلى مستويات حرجة تجاوزت المعايير الدولية. وقامت الأسر بمراكمة بعض الأصول القليلة، وكانت فرصها في كسب العيش محدودة للغاية، ولجأت في كثير من الأحيان إلى استراتيجيات التصدي السلبية. وفي غياب فرص كسب العيش، تعاملت قطاعات واسعة من اللاجئين مع الحصص الغذائية والمواد غير الغذائية باعتبارها دخلاً، وكانت تبيع حصصها الغذائية لتلبية احتياجاتها الأخرى كجزء من استراتيجيات التصدي.

64- *ولم يتحقق التطور المنشود نحو زيادة الاعتماد على الذات بين اللاجئين من خلال تحسين سُبل الوصول إلى فرص كسب العيش والحفاظ في الوقت ذاته على الأمن الغذائي أو زيادته*. ولم تستخدم المساعدة الغذائية لفتح مسارات لتحقيق الاعتماد على الذات وإيجاد حلول دائمة. ويتضح من اختبار منطق التدخل/نظرية التغيير أن الافتراضات الرئيسية المتعلقة باستخدام اللاجئين للمساعدة الغذائية لم تكن سليمة ولو بما يكفي لتحقيق حصائل متوسطة.

65- *ولم تعالج مسائل الحماية، لا سيما الحماية من العنف الجنسي والجنساني في معالجة كافية في كل السياقات الأربعة*. وبالرغم من التقدم الكبير الذي أُحرز في بعض المخيمات فإن عدد البلاغات المقدمة عن حالات العنف الجنسي والجنساني يقل عن عدد الحالات المرتكبة بالفعل، ويفلت جناة كثيرون من العقاب، وتوجد ثغرات في الدعم القضائي والإرشاد للناجين من العنف الجنسي والجنساني. وهذا الاستنتاج ليس جديداً، ذلك أن مخاطر الحماية التي تواجه النساء اللاجئات معروفة منذ أمد بعيد في الكثير من سياقات التشرد، بما في ذلك السياقات الأربعة التي خضعت للتقييم. واشار أيضاً اللاجئون الذين يتنقلون خارج المخيمات عن وقوع مشاكل تتعلق بالحماية في الحالات التي توترت فيها العلاقات بين اللاجئين والسكان المحليين. ولم تكن هناك متابعة لملاحظات بعثات التقييم المشتركة وتوصياتها ذات الصلة.

66- *وتكمن وراء هذه الصورة القاتمة مجموعة من العوامل السياقية والعوامل التي تقع تحت سيطرة* ***البرنامج*** *والمفوضية*. ولم تكن البيئة الخارجية في كل الحالات الأربع مواتية لتحسين الاعتماد على الذات أو إيجاد حلول دائمة، إذ أدّت سياسات الحكومات المضيفة والنقص المزمن في التمويل المخصص للاجئين في الأوضاع الممتدة إلى تقييد الخيارات الواضحة. وبالإضافة إلى ذلك، لم يتم استخدام أو تهيئة فرص من جانب المفوضية و**البرنامج**. وتعقدت عملية الاستفادة من الدروس المستخلصة بسبب عدم الاحتفاظ بسجلات تدخلات التخطيط أو البرمجة التي أُجريت داخل المواقع

في المراحل المبكرة لتلبية احتياجات اللاجئين. وأدى هذا التفاعل بين العوامل السياقية والعوامل الداخلية إلى إيجاد حلقات مفرغة.

67- وتعهدت الوكالتان بالتزامات مؤسسية رسمية منذ مدة طويلة لتيسير التحول نحو الاعتماد على الذات وإيجاد حلول دائمة، ولكن المساعدة المقدَّمة من **البرنامج** والمفوضية *هيمنت عليها نُهج الرعاية والإعالة في المخيمات باستخدام التوزيع العام للأغذية كدعم أساسي يناسب الحالات القصيرة الأجل ولكنه لا يلائم الحالات الممتدة أو المرجَّح أن تمتد لفترات طويلة*.

68- ولم تتجسَّد الأهداف المؤسسية الطموحة الجديدة المتعلقة بالاعتماد على الذات والحلول الدائمة المتفق عليها بين **البرنامج** والمفوضية في استراتيجيات وممارسات رسمية للمساعدة الغذائية. ولم يشهد المستوى المؤسسي بشكل خاص الكثير من الاستعراض السياقي لمنطق تدخلات المساعدة الغذائية من أجل النظر في الطريقة التي يمكن بها استخدام تلك المساعدة للمساهمة بدور حقيقي في تحقيق الاعتماد على الذات مع مراعاة الأدوات الجديدة المتاحة. ويبدو أن المسؤولية عن الأخذ بزمام المبادرة قد أسندت إلى المكاتب القطرية.

69- *ويقوم اللاجئون في الأوضاع الممتدة بدور اقتصادي واجتماعي فاعل* بدرجات متفاوتة *في المجتمعات المضيفة*. ويواجه السكان المضيفون قيوداً تغذوية ومعيشية كثيرة، ولكن الاعتراف بهذه القيود لا يزال محدوداً، ولم يكن هناك الكثير من التكامل بين تدخلات اللاجئين ومضيفيهم على أساس التحليل السياقي لنطاق طرائق المساعدة الغذائية البديلة التي يمكن أن يتيحها ذلك التكامل. ولم تُبذل الجهود الكافية للتعاون مع الحكومات المضيفة وإشراك جهات أخرى مكلَّفة بمهامّ إنسانية و/أو إنمائية.

70- وأدى التوزيع العام للأغذية على الأجل الطويل واقتران ذلك بضيق الفرص التعليمية والاقتصادية داخل المخيمات وحولها إلى إيجاد إحساس بالعجز بين اللاجئين. وجدير بالإشارة أن اللاجئين غير المسجلين الذين يعيشون في المجتمعات المحلية المضيفة ولكنهم يفتقرون إلى المركز القانوني كانوا فيما يبدو أفضل حالاً من حيث تمتعهم بالأمن الغذائي واتساع مجموعة استراتيجيات التصدي المتاحة أمامهم واقترابهم من الاعتماد على الذات أكثر من اللاجئين المقيمين في المخيمات.

71- وختاماً وعلى سبيل الإجمال فإن *استجابة المجتمع الدولي لمحنة اللاجئين في الأزمات الممتدة لا تحقق النوايا المتفق عليها*. ولا تستطيع أي حكومة ـ سواءً أكانت حكومة البلد المضيف أم بلد المنشأ أم البلد المانح ـ ولا أي وكالة إنسانية أو إنمائية، بمفردها أن تعالج العوامل الكامنة وراء هذا القصور: ولا بد من إقامة استراتيجيات وشراكات جديدة.

72- *ولا بد من تنسيق الجهود بين كل الجهات الفاعلة الأساسية من أجل التعاون في وضع استراتيجية مدعومة بإرادة سياسية ومالية لتمكين اللاجئين من تقديم إسهامات فعالة ومثمرة في البلدان التي يعيشون فيها أثناء لجوئهم إليهما*، ودعم عودتهم إلى أوطانهم حيثما كانت حلاً دائماً له مقومات البقاء على الأجل الطويل.

التوصيات

73- نظراً لأن التقييمات الأربعة التي يشملها هذا التقرير التجميعي ستستخدم على المستوى القطري، فقد طرح كل تقييم عدداً من التوصيات الخاصة بالبلد المعني. وهذه التوصيات تشمل توصيات تشغيلية متصلة بتحسين الرصد، مثل رصد التغذية وممارسات إطعام الأطفال، والعنف الجنسي والجنساني؛ وإعادة التحقق من إعداد السكان المقيمين في المخيمات؛

وزيادة مشاركة المرأة في لجان المخيمات؛ وتوسيع نطاق تدخلات كسب العيش، من قبيل التدريب المهني، وائتمانات المشروعات الصغيرة وإدرار الدخل؛ ومكافحة التدهور البيئي.

74- وعلاوة على ذلك، طُرحت توصيات استراتيجية استجابة لأنماط مشتركة. وتصب هذه التوصيات في مجموعة من التوصيات النهائية لسلسلة تقييمات الأثر:

75- **التوصية 1: ينبغي تكوين فريق عامل من الوكالتين تحت رعاية الاجتماع الرفيع المستوى المشترك بين البرنامج والمفوضية لصياغة خطة مؤسسية مشتركة وإطار عمل تشغيلي بشأن اللاجئين في أوضاع التشرد الممتدة وبشأن الدور الذي يمكن للمساعدة الغذائية أن تؤديه**. وينبغي أن تشمل هذه الاستراتيجية ما يلي:

أ) الاعتراف بأن الإقامة داخل المخيمات تجلب مخاطر تهدد آفاق الاعتماد على الذات، والاعتراف بأن النهج الحالي المتبع في المساعدة الغذائية غير كافٍ؛

ب) تحديد المسارات الممكنة نحو الاعتماد على الذات وإيجاد حلول دائمة للاجئين في أوضاع التشرد الممتدة، والدور الذي يمكن أن تؤديه المساعدة الغذائية، بما في ذلك الأنشطة المكمِّلة لعمليات التوزيع العام للأغذية، من قبيل التحويلات النقدية أو القسائم أو أنشطة الغذاء مقابل العمل؛

ج) تطوير نهج أشمل وتكوين الشراكات اللازمة لتحقيقه؛

د) إنشاء آليات إدارية لتنفيذ الاستراتيجية واستخدام بعثات التقييم المشتركة بمزيد من المنهجية، سواءً في البلدان المحددة أو في التقارير التجميعية التي تتناول التعلم المؤسسي.

76- وفيما يتعلق **بالبرنامج** فإن هذا النهج ينبغي أن يجسِّد الخطة الاستراتيجية الجديدة (2014-2017) ويتجسَّد فيها.

77- ويمكن أن تبدأ هذه العملية بالاجتماع الرفيع المستوى المشترك بين **البرنامج** والمفوضية لبلورة أفكار بشأن تعميق تحليل الأسباب التي تجعل من الصعب على الوكالتين معالجة التحديات وتنفيذ نهج لبناء الاعتماد على الذات، والتعرف على ما قد تحتاج كل وكالة إلى تغييره من أجل تكوين الشراكات اللازمة.

78- **التوصية 2: ينبغي أن يعترف كل الفاعلين بأن تحسين حياة اللاجئين في أوضاع التشرد لا يقع على البرنامج والمفوضية وحدهما، بل يجب أن ينطوي على تغيير منسَّق في النُهج التي تسير عليها حالياً فرق الأمم المتحدة القطرية، لا سيما الوكالات ذات التوجه الإنمائي، والدول المضيفة، والجهات المانحة، والشركاء المنفذين، فضلاً عن المفوضية والبرنامج.** وينبغي تشجيع فرقة العمل المعنية بالمساءلة أمام السكان المتضررين التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على تصدر جهود بناء هذا الاعتراف وما ينبثق عنه من إجراءات، لا سيما من خلال تعزيز هيكل المساءلة من أجل المساعدة على وضع نهاية للأزمات المنسية وتركيز اهتمام المجتمع الدولي على ما يتحمله من مسؤوليات بموجب الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين لعام 1951 وبروتوكول عام 1967.

79- **التوصية 3: ينبغي لأفرقة الأمم المتحدة القطرية:**

أ) العمل مع الحكومات المضيفة ودعوتها إلى كفالة حقوق اللاجئين في التنقل وممارسة أنشطة كسب العيش، وحقهم في الحماية، وفي شكل ما من الإدماج المعترف به عندما تكون العودة إلى الوطن بعيدة المنال؛

ب) العمل مع الحكومات المضيفة على تحسين اختيار مواقع المخيمات لمن يعيشون أو يحتمل أن يعيشوا في أوضاع التشرد الممتدة من أجل تمكين اللاجئين من المساهمة بدور حقيقي في التنمية الاقتصادية الوطنية والمحلية والحد في الوقت ذاته من نشوب نزاع على الموارد الطبيعية وما يصاحب ذلك من آثار سلبية على البيئة والاقتصاد والحماية؛

ج) رصد آفاق العودة إلى الوطن والسعي إلى زيادة العودة التلقائية؛

د) تشجيع المانحين على زيادة المرونة (انظر التوصية 4)؛

ه) الإصرار على زيادة اشتراك وكالات الأمم المتحدة المتخصصة في الحماية والتنمية والمسائل الجنسانية؛

و) الاشتراك مع الدول المضيفة للاجئين ودولهم الأصلية في التقدم بحلول سياسية لحالات التشرد الممتدة.

80- **التوصية 4: ينبغي للمانحين تجاوز أو إزالة الحواجز أمام قيود التمويل التقليدية على أساس الفصل بين حالات الطوارئ وحالات التنمية.**

81- **التوصية 5: ينبغي للأفرقة القطرية التابعة للبرنامج والمفوضية العمل بصورة منهجية على صياغة استراتيجيات برنامجية توافقية من أجل التحول إلى الاعتماد على الذات استناداً إلى المعرفة باحتياجات اللاجئين في كل سياق على حدة وآفاق الحلول الدائمة على الأجل الطويل متمثلة في العودة إلى الوطن أو الإدماج المحلي أو إعادة التوطين.** وينبغي لهذه الاستراتيجيات أن تغيِّر آلية التخطيط القائمة على أساس خطط العمل المشتركة من أجل توفير أداة إدارية استراتيجية على المستوى القطري تحقق ما يلي:

أ) اجتذاب شراكات ومصادر تمويل جديدة؛

ب) توفير مرجعية لتصميم العمليات والموافقة عليها.

82- وينبغي تقديم تقارير مرحلية سنوية إلى فريق الأمم المتحدة القطري وإلى الاجتماع الرفيع المستوى المشترك بين المفوضية و**البرنامج**.

83- وينبغي أن تستند الاستراتيجيات إلى تحليل العلاقات الاجتماعية والاقتصادية بين اللاجئين والمجتمعات المحلية المضيفة وبين فئات اللاجئين داخل المخيمات، وينبغي أن تستند كذلك إلى التحليل السوقي لإمكانية تكميل التوزيعات الغذائية العامة بطرائق بديلة. وينبغي أن ينطلق اختيار طرائق المساعدة الغذائية من هذا التحليل ومن الأهداف المرجوة وليس العكس. ويمثل ذلك شرطاً مسبقاً لمواءمة البرمجة مع ما هو واقع في كل سياق ولتحسين فهم حجم المساعدة الغذائية والمواد غير الغذائية واللجوء إلى استراتيجيات التصدي السلبية. وينبغي أن تشمل عملية صياغة الاستراتيجيات تكوين شراكات جديدة مع الجهات الفاعلة الغوثية والإنمائية العاملة في هذا المضمار، ومع الحكومات المضيفة، ومع اللاجئين أنفسهم.

الملحق: النموذج المنطقي: أثر المساعدة الغذائية على اللاجئين في الأوضاع الممتدة

لماذا (الأثر)	ماذا (الحصائل على الآجلين القصير والمتوسط)؟			من؟		كيف؟			سلسلة النتائج	
على الآجل الطويل	على الآجل المتوسط	الافتراضات	على الآجل القصير	ردود الأفعال	الافتراضات	المشاركون/ أصحاب المصلحة[1]	النواتج/ الأنشطة	الافتراضات	المدخلات/الموارد		
المشردون انقطاع سُبل كسب العيش انعدام الأمن الغذائي الانفلات الأمني/النزاع تشتت الأسر	*التحرك عبر الحدود الإقامة بصورة رسمية في مخيمات الاستيطان غير الرسمي*		*بيع الأصول ضياع الأصول تلف المحاصيل الزراعية الجوع*	*انتقال السكان من النزاع، والجفاف، وانعدام الأمن التقسيمات العرقية*						الفترة الصفرية (القبلية)	منطق الاحتياجات النتائج على مر الزمن ←
الإعادة إلى الوطن[2] إعادة التوطين الإدماج المحلي (في المخيمات) (خارج المخيمات) الحماية[3]	انخفاض معدلات الوفيات (الخام) انخفاض معدل سوء التغذية الحاد العام تقليص هشاشة الأوضاع تخفيض الاعتماد على المساعدة الخارجية	بيع واستهلاك الأغذية (المخلوطة) والوصول إلى الأراضي (طريقة قانونية أو غير قانونية)، والمرور الفانوني بمسح بالعمل، والمؤسسات المحلية توفر الخدمات المفيدة (مثل الزراع والإدماج الأسري والاتصال والنقل وما إلى ذلك) وإمكانية معالجة الحواجز الثقافية/اللغوية، وعدم تحول الأصول إلى خصوم، وإمكانية تدفق التحويلات المالية، وملاءمة فرص التعليم (اللغة والثقافة وما إلى ذلك)	انقاذ الأرواح من خلال التخفيف من وطأة الجوع توفير الأمن وتقديم الحماية	الإنصاف في استهلاك الأغذية داخل الأسرة استخدام المواد غير الغذائية من جانب الأسر المستهدفة الأشخاص المصابون بسوء التغذية الحاد والمزمن يقبلون الرعاية ويحصلون عليها تعاون المجتمعات المحلية المضيفة	الوافدون الجُدد للإقامة في المخيمات وخارجها جهات الاتصال للوافدين الجُدد (الأطفال المنفصلون عن ذويهم، وضحايا العنف، وذوو الاحتياجات الخاصة، وغيرهم) قيادات المخيمات/ موظفو توزيع الأغذية المجتمعات المحلية المضيفة	تنقل الأغذية إلى المنزل، ويمكن طحن الحبوب، وتكمل التدخلات (بالتغذية العلاجية، والمواد غير الغذائية، والمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية، وما إلى ذلك) ووضع جداول زمنية للتنفيذ ومواعيد تسليم الأغذية والمواد غير الغذائية، ووجود مؤسسات محلية (بتقديم الخدمات، والتجارة، وما إلى ذلك)، وتجاوب المجتمعات المحلية المضيفة، وتقديم الخدمات إلى نزلاء المخيمات (تتبع الأطفال الأيتام والمعاقين والآخرين، وإعادة الإدماج الأسري)، وما إلى ذلك)، واستمرار الأمن والحماية داخل المخيمات وخارجها، وملاءمة البنية الطبيعية، والإنصاف في التوزيع بين الأسر، وفعالية الاستهداف، وتقديم مساعدات غير غذائية (المدارس، والمعلمون، والتدريب، والنقل، والاتصالات، وما إلى ذلك)	2100 سعر حراري يومياً (عام) مواد غير غذائية السلة الغذائية للأسر إمدادات المياه مراكز التغذية العلاجية	ضياع سُبل كسب العيش (عدم امتلاك اللاجئين أي نقود)، والاعتماد تماماً على المساعدة الغذائية، وبدء عمل نُظم التسجيل، وبدء عمل نُظم التوزيع، وبدء عمل نُظم التسليم، والقدرة الكافية لدى الشركاء المحليين، ويكفي توزيع 2100 سعر حراري يومياً للفرد، والحصة الغذائية كافية، والاستهداف الداخلي، تكثفه صعوبات بالغة	التوزيع العام للأغذية (حصص غذائية كاملة) المواقد/أواني الطهي/أدوات المطبخ الوقود الصابون، الماء أغذية إضافية أغذية تكميلية أغذية علاجية مراحيض	الفترة 1 (المبكرة)	
الإعادة إلى الوطن إعادة التوطين الإدماج المحلي (في المخيمات) (خارج المخيمات) التنمية المجتمعية	تحسين التغذية (سوء التغذية الحاد) (سوء التغذية الحاد الزمن) تحسين السلة الغذائية (درجة التنوع الغذائي) (درجة استهلاك الأغذية) (تحسين الحصائل بالنسبة للمواليد الجُدد والأطفال الذين تقل أعمارهم عن خمس سنوات (مؤشرات القياسات البشرية للأطفال دون الخامسة)		قيام المنظمات المحلية بتقديم الدعم المؤسسي من أجل الإدماج وتوفير سُبل كسب العيش تحسين المعرفة/سُبل الوصول إلى المياه ومرافق الصرف الصحي تحسين سُبل الحصول على السلة الغذائية أنشطة كسب العيش التكميلية (الإيرادات النقدية والزراعة وما إلى ذلك) الأمن والحماية	حصص جزئية تكميل الأغذية المشتراة استخدام النقد/القسائم في تحسين الأمن الغذائي استخدام المياه ومرافق الصرف الصحي والنظافة الصحية والتدخلات التكميلية الأخرى	السكان القائمون في المخيمات وغير المخيمات سكان المخيمات المنظمات المحلية والمتطوعون الذين يقدمون الدعم في التنفيذ المجتمعات المضيفة	حصص جزئية (عامة) (موجهة) أغذية إضافية تغذية مدرسية مخططات النقد/القسائم مواد غير غذائية إمدادات المياه		التوزيع العام للأغذية (حصص غذائية جزئية) المواقد/أواني الطهي/أدوات المطبخ الوقود الصابون الماء أغذية إضافية أغذية تكميلية نقد/قسائم	المرحلة 2 (السنوات 3-2)	
الإعادة إلى الوطن إعادة التوطين الإدماج المحلي (في المخيمات) (خارج المخيمات) الاعتماد على الذات[4]	تحسن التغذية تحسن السلة الغذائية تحسن حصائل الأطفال دون الخامسة الأسر التي لديها أنشطة ناجحة لإدرار الدخل (إيرادات نقدية) أسر لديها أنشطة زراعية ناجحة إعادة الإدماج الأسري تحسن الحصائل التعليمية		تحسن الأمن الغذائي تحسن سُبل الوصول إلى فرص كسب العيش كون استراتيجيات التصدي إيجابية بناء الأصول تحسن فرص التعليم	حصص غذائية جزئية تكميل الأغذية المشتراة استخدام المدخلات لتكميل/زيادة استراتيجيات كسب العيش دعم سُبل كسب عيش اللاجئين من خلال المؤسسات المحلية (تقديم الخدمات والأسواق)	السكان القائمون في المخيمات وغير المخيمات نزلاء المخيمات الأسواق المحلية والعناصر الفاعلة في الأسواق مؤسسات الدعم المحلية المجتمعات المحلية المجتمعات المحلية المضيفة	حصص غذائية جزئية (عامة) (موجهة) أغذية إضافية تغذية مدرسية مخططات النقد/القسائم إمدادات المياه أنشطة إدرار الدخل		التوزيع العام للأغذية (حصص غذائية جزئية) الوقود الصابون الماء أغذية إضافية أغذية تكميلية دورات تدريبية/ إمدادات تكميلية لأنشطة إدرار الدخل نقد/قسائم	المرحلة 3 (الممتدة)	

[1] هؤلاء المشاركون/أصحاب المصلحة لا يستبعد كل منهم الآخر.

[2] الإعادة إلى الوطن، وإعادة التوطين، والإدماج المحلي هي 'الحلول الدائمة' الثلاثة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

[3] الحماية والتنمية المجتمعية والاعتماد على الذات هي المراحل المؤدية إلى الإدماج المحلي.

[4] الاعتماد على الذات هو القدرة الاجتماعية والاقتصادية للفرد أو الأسرة أو المجتمع المحلي على تلبية الاحتياجات الأساسية (بما فيها الحماية والغذاء والماء والمأوى والسلامة الشخصية، والصحة، والتعليم)بطريقة مستدامة وبكرامة. ويشير الاعتماد الذاتي، باعتباره نهجاً برنامجياً، إلى تطوير وتعزيز سُبل كسب عيش الأشخاص موضع الاهتمام، والحد من هشاشتهم واعتمادهم على المساعدة الإنسانية/الخارجية في المدى البعيد.

ER-EB12013-11578A