برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الأولى

روما، 13-2012/2/15

تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

تقرير موجز عن التقييم المشترك بين برنامج الأغذية العالمي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لأثر مساهمة المساعدات الغذائية في إيجاد حلول دائمة للاجئين في الأوضاع الممتدة – إثيوبيا

للنظر

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.1/2012/6-E
12 January 2012
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.

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

كبير 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 بتوفر الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

ملخص

يعد تقييم الأثر هذا أحد تقييمات أربعة أجراها **برنامج الأغذية العالمي (البرنامج)** ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (المفوضية) في بلدان مختلفة. ويهدف التقييم إلى تقديم أدلة وأفكار للاستراتيجيات المقبلة من أجل تحسين مساهمة المساعدات الغذائية في إيجاد حلول دائمة للاجئين في الأوضاع الممتدة.

فقد استضافت إثيوبيا لأكثر من عشرين عاما أعدادا كبيرة من اللاجئين. واستخدم التقييم خليطا من الطرق التقديرية والنوعية، وجمع معلومات من طائفة واسعة من المصادر، ولكن معظمها من لاجئين من إريتريا والصومال يقيمون في مخيمات مختارة. واختبر التقييم نظرية للتغيير تقوم على سياسات **البرنامج** والمفوضية وتوجيه البرامج، وقيّم أثر المساعدات الغذائية المقدمة لهؤلاء اللاجئين في الفترة ما بين عامي 2003 و2010 فيما يتعلق بالأهداف المعلنة القصيرة الأجل والطويلة الأجل – والنتائج المقصودة – والآثار غير المقصودة، بما في ذلك أثرها على العلاقات مع السكان المضيفين.

وعن طريق إمدادات ثابتة بشكل عام من الحصص الغذائية الملائمة، حققت الوكالتان معظم الآثار القصيرة الأجل: فأنقذت الأرواح؛ وأمكن التخفيف من وطأة الجوع؛ وتحسنت معدلات سوء التغذية الحاد الشامل والوخيم بالنسبة لمعظم الجماعات؛ وتحقق الأمن والحماية بشكل مباشر. غير أنه لم تتحقق الأهداف الطويلة الأجل للأمن الغذائي، وهي تحسّن فرص سُبل العيش، وبناء الأصول. وتزداد شدة انعدام الأمن الغذائي بالنسبة للاجئين خلال النصف الثاني من كل شهر. ففي حين يستهلك قرابة ثلثي الأسر المعيشية التيغرية أغذية ملائمة، إلا أن غالبية لاجئي كوناما والصومال يسجلون درجة استهلاك حدية أو ضعيفة من الأغذية شهريا. ولم يتمكن **البرنامج** والمفوضية من تأمين استهلاك الأغذية أو منع بيعها بكميات كبيرة من أجل شراء مواد غير غذائية، مما يتطلب استراتيجيات مواجهة سلبية. ويفتقر اللاجئون إلى الاعتماد على الذات على الرغم من نوايا السياسات العامة لكل من المفوضية **والبرنامج**.

وهناك عامل رئيسي يسهم في ذلك وهو أن المساعدة التي يقدمها **البرنامج** والمفوضية للاجئين يغلب عليها نهج الرعاية والإعالة استنادا إلى المبدأ القائل بأن اللاجئين ضيوف مؤقتون سرعان ما سيتم إعادتهم إلى أوطانهم أو إعادة توطينهم. والإعادة إلى الوطن ليست أحد الخيارات، وقد تمت إعادة توطين عدد قليل فقط من اللاجئين خلال السنوات الثماني الماضية.

ويعد نهج الرعاية والإعالة ملائما في السياقات القصيرة الأجل. أما في السياق الممتد هنا، فإن المساعدات الغذائية تحافظ في المقام الأول على المستويات الدنيا للاستهلاك الغذائي ولا تشجع على سُبل العيش أو تساعد على إدارة المخاطر. وهناك عوامل خارجية تسهم في استمرار نهج الرعاية والإعالة، من بينها سياسات الحكومة، وقيود الموارد، وآمال اللاجئين في إعادة التوطين.

ونتيجة لذلك، وبمرور الوقت، أصبح اللاجئون يعتمدون على المعونة الغذائية، وأصبحوا أقل رغبة في البحث عن فرص بديلة لسُبل العيش. وبدون إجراء تغييرات رئيسية في السياسات والبرامج، ليس من المحتمل أن يحقق اللاجئون في المخيمات الموجودة في إثيوبيا حلولا دائمة، وستعمل المفوضية **والبرنامج** ببساطة على استدامة انعدام الأمن الغذائي المزمن.

ويقدم التقييم 13 توصية، تتراوح ما بين توصيات قصيرة الأجل وطويلة الأجل، لتحويل نهج الوكالتين نحو حلول محلية أكثر استدامة بالنسبة لهؤلاء اللاجئين.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علما بالوثيقة "تقرير موجز عن التقييم المشترك بين برنامج الأغذية العالمي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لأثر مساهمة المساعدات الغذائية في إيجاد حلول دائمة للاجئين في الأوضاع الممتدة – إثيوبيا" (WFP/EB.1/2012/6-E) ورد الإدارة عليه (WFP/EB.1/2012/6-E/Add.1)، ويحث على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

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

مقدمة

1- يعد تقييم الأثر هذا أحد تقييمات أربعة يخطط **البرنامج** والمفوضية لإجرائها في بلدان مختلفة في عامي 2011 و2012. ويهدف التقييم إلى تقديم أدلة وأفكار للاستراتيجيات المقبلة من أجل تحسين مساهمة المساعدات الغذائية في إيجاد حلول دائمة للاجئين في الأوضاع الممتدة. والغرض من تقييمه لأثر المساعدات الغذائية المقدمة للاجئين في مخيمات إثيوبية مختارة في الفترة ما بين عامي 2003 و2010 هو دعم صنع القرار القائم على الأدلة بشأن الأشكال الملائمة للمساعدات الغذائية في أوضاع اللاجئين الممتدة.

2- والأهداف المباشرة هي:

1) تقييم أثر المساعدات الغذائية المقدمة للاجئين فيما يتعلق بأهداف المشروع المعلنة والمقصودة، وكذلك آثاره، بما في ذلك الآثار غير المقصودة على السكان المضيفين، والتي قد تؤثر على إمكانية تحقيق حلول دائمة؛

2) وتقديم توصيات لتقليل الآثار السلبية إلى أدنى حد وتعظيم الآثار الإيجابية من أجل زيادة إمكانية إيجاد حلول دائمة.

3- ويختبر التقييم نظرية للتغيير تستند إلى السياسات العامة **للبرنامج** والمفوضية وتوجيهات البرامج، وتفترض أن أنشطة المفوضية **البرنامج** ستحقق آثارا قصيرة الأجل، بما في ذلك تحسين الأمن الغذائي، وزيادة فرص الحصول على سُبل العيش، ووضع استراتيجيات للمواجهة الايجابية، وبناء الأصول، وتحقيق نتائج متوسطة، بما في ذلك تحسين التغذية، وتوفير سلة غذائية ملائمة، وأنشطة ناجحة مدرّة للدخل، وأنشطة زراعية، وتحسين التعليم؛ وأثرا طويل الأجل، يؤدي إلى الاعتماد على الذات، أو إعادة التوطين، أو الإعادة إلى الوطن.

4- واستخدم فريق التقييم خليطا من إجراءات جمع البيانات للتحقق من المعلومات المجمعة من طائفة واسعة من المصادر، وخاصة من اللاجئين المقيمين في مخيمات في منطقة تيغري والمنطقة الصومالية في إثيوبيا. وتضمنت طرق التقييم مسحا تقديريا للأسر المعيشية شمل 180 1 أسرة معيشية لاجئة؛ ومجموعات تركيز نوعية تضم 256 لاجئا وعضوا من السكان المضيفين؛ ولقاءات لمُبلّغين رئيسيين مع المنظمات المنفذة والجهات المانحة؛ ولقاءات مع منحرفين إيجابيين؛ وملاحظة الأوضاع في المخيمات والمخازن؛ وتحليل البيانات الثانوية.

السياق

5- استضافت إثيوبيا لأكثر من 20 عاما أعدادا كبيرة من اللاجئين. وطبقا للتقديرات المتاحة وقت هذا التقييم، بلغ إجمالي جموع اللاجئين في هذا البلد قرابة 300 154 لاجئ يتزايدون بسرعة[1]؛ وكان اللاجئون الصوماليون يتدفقون على المخيمات في جنوب البلد، ولم تشكل هذه المخيمات جزءاً من التقييم. وقد جاء أكثر هذه الأعداد من الصومال، وإريتريا، والسودان؛ وأدت إعادة اللاجئين السودانيين إلى وطنهم بصورة منتظمة إلى تحديد نطاق التقييم ليقتصر على السياقات الممتدة للاجئين الإريتريين والصوماليين.

6- وتقع مخيمات اللاجئين الصوماليين في المنطقة الصومالية جنوب شرق إثيوبيا، والتي تستضيف حاليا 100 91 لاجئ. وقد قام فريق التقييم بزيارة مخيم كيبريبايه، وهو من أقدم المخيمات، وقد أقيم في عام 1991، ومخيم شيدر الذي

[1] مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 2011. تحديث النداء العالمي. إثيوبيا. متاح على الموقع الشبكي:
http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e483986

أقيم في عام 2009. وتقع المخيمات الإريترية في منطقة تيغري، حيث زار فريق التقييم مخيم شيملبا، وهو المخيم الأول في تيغري، وقد أقيم في عام 2005، ومخيم ماي أيني الذي أقيم في عام 2009، وترتفع في هذين المخيمين على وجه الخصوص معدلات الرجال إلى النساء.

7- وقد دأبت حكومة إثيوبيا على انتهاج سياسة مفتوحة تسمح للاجئين بدخول إثيوبيا، واتخذت تدابير لحماية حقوق الإنسان الخاصة بهم، بما في ذلك "سياسة ما بعد المخيم" التي أُدخلت حديثا لغرض تأهيل اللاجئين الإريتريين. غير أنه ينظر إلى اللاجئين بشكل عام على أنهم ضيوف مؤقتون وأن حريتهم محدودة في التنقل أو الحصول على فرص التعليم والعمالة.

8- وهناك شراكة ممتدة بين المفوضية **والبرنامج** تلتزم بضمان حصول اللاجئين على الأمن الغذائي، وتلبية الاحتياجات ذات الصلة بصورة كافية، والبحث عن حلول دائمة. وفي إثيوبيا، تشمل مسؤوليات المفوضية الرئيسية دعم إدارة شؤون اللاجئين والعائدين بموارد مالية من أجل تقرير أوضاع اللاجئين، وعمليات التسجيل، وتزويد اللاجئين بالمواد غير الغذائية، مثل أواني الطهي، والأغطية، والصابون، والأغذية التكميلية التي تجعل السلع الغذائية الرئيسية التي يقدمها **البرنامج** صالحة للاستعمال.

9- ومنذ عام 2003 كانت مساعدات **البرنامج** تقدم عن طريق سلسلة من العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش وعملية واحدة للطوارئ. وتتمثل المسؤولية الرئيسية **للبرنامج** في تقديم حصص غذائية شهرية يتم تخزينها في مخازن المخيمات التي تديرها إدارة شؤون اللاجئين والعائدين. وتشرف هذه الإدارة على توزيع الأغذية، ويتولى **البرنامج** والمفوضية رصدها. وبمرور السنين، قام **البرنامج** بتحسين السلة الغذائية عن طريق إضافة أغذية مخلوطة لمواجهة حالات النقص في المغذيات الدقيقة، وزيادة كمية الحبوب لتعويض اللاجئين عن تكاليف الطحن. ويقدم **البرنامج** أيضا حصصا غذائية للتغذية التكميلية والعلاجية والتغذية المدرسية.

النتائج والعوامل المفسرة للنتائج

10- ***استهلاك الأغذية والأمن الغذائي.*** قدم **البرنامج** إمدادات ثابتة من الحصص الغذائية المتوازنة تغذويا طوال معظم الفترة التي يشملها الاستعراض، مما ساعد على إنقاذ الأرواح، وحماية اللاجئين في حالات الطوارئ، وتخفيض الجوع وسوء التغذية. ومع أن **البرنامج** واجه بعض المشاكل في الالتزام بأهداف التسليم قبل عام 2008 – نتج معظمها عن حالات قصور في وسائل النقل وقيود الميزانية بسبب عدم كفاية التزامات الجهات المانحة تجاه البرامج – إلا أن النتيجة المتوقعة لتأمين استهلاك كافٍ من الطاقة الغذائية قد تحققت في معظمها، وتحسن استهلاك الطاقة الغذائية في السنوات الأخيرة.

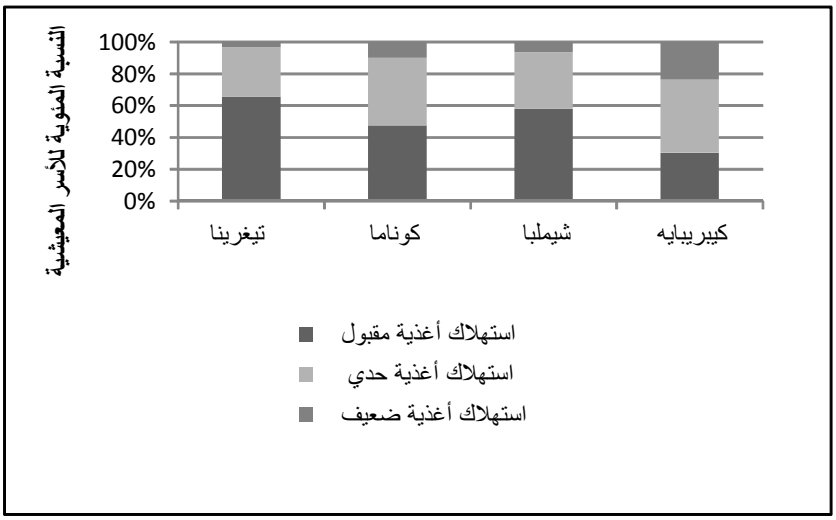
> ***"كنا سنموت لولا الدعم".***
> **اللاجئات – مخيما ماي أيني وشيملبا**

11- غير أن انعدام الأمن الغذائي يزداد حدة بالنسبة لأسر اللاجئين خلال النصف الثاني من كل شهر. فبإمكان معظم أسر اللاجئين تناول ما بين وجبتين وثلاث وجبات يوميا، ولكن كمية وجودة هذه الوجبات تتضاءل في النصف الأخير من الشهر، عندما لا تتضمن الأغذية أي لحوم أو أسماك أو بيض. وتجد الأسر المعيشية المكونة من فرد واحد صعوبة أكبر في استمرار حصصها. فيستهلك أقل من ربع هذه الأسر حصصا من الحبوب طوال الشهر، مقابل 36 في المائة من الأسر المتعددة الأفراد. وغالبا ما تنفد الحصص الغذائية لأن اللاجئين يضطرون إلى بيع قرابة نصفها لشراء احتياجات أساسية – مواد غير غذائية، ومواد غذائية أخرى وطحين – وغالبا ما يبيعونها بأسعار زهيدة. ومع أن المفوضية تزود معظم أسر اللاجئين بمجموعة من المواد غير الغذائية عندما يصلون إلى المخيمات، إلا أن مخصصات الميزانية، وعدم كفاية الاستهداف، وتحديد الأولويات تعرقل عمليات توزيع المواد غير

الغذائية في مخيمات اللاجئين الممتدة. وعلاوة على ذلك، لم يقدم **البرنامج** والمفوضية المواد الغذائية وغير الغذائية بصورة منهجية في نفس الوقت، لضمان استهلاك الأغذية وعدم بيعها بكميات كبيرة لشراء مواد غير غذائية.

12- وتتفاوت درجة شدة انعدام الأمن الغذائي المزمن حسب مجموعة اللاجئين ونوع الأسر المعيشية. فاللاجئون الإريتريون يستهلكون أغذية أكثر تنوعا من تلك التي يستهلكها اللاجئون الصوماليون، كما يتضح من تفاوت مستويات التنوع الغذائي للأسر المعيشية، وهو 5.7 في مخيم شيملبا (الإريتري)، و4.9 في مخيم كيبريبايه (الصومالي). وتتوقف أعلى المستويات على مبيعات مواد السلة الغذائية، وهو ما يسمح للاجئين الإريتريين أحيانا بشراء مجموعة متنوعة من المواد الغذائية، بما في ذلك الخضروات. ويتفاوت مستوى استهلاك الغذاء[2] للاجئين بدرجة كبيرة حسب الفئة العرقية. فيستهلك قرابة ثلثي الأسر المعيشية التيغرية (وهي فئة عرقية من لاجئي إريتريا) كمية كافية من الأغذية، غير أن أقل من نصف أسر كوناما (وهي فئة عرقية رئيسية أخرى من إريتريا)، وأقل من ثلث الأسر المعيشية الصومالية كمية "مقبولة" من الأغذية ويعد مستوى استهلاك الغذاء بالنسبة لمعظم هذه المجموعات حديا أو ضئيلا.

فئة استهلاك الأغذية حسب الجماعة الإثنية والمخيم



13- ويطبق اللاجئون الصوماليون أيضا استراتيجيات مواجهة أكثر تواترا وشدة في مواجهة انعدام الأمن الغذائي خلال النصف الثاني من كل شهر. فتقوم جميع الأسر المعيشية الصومالية في الواقع – 94 في المائة – بتحديد أحجام الوجبات وتخفيض أعدادها. ومع أن هذه الاستراتيجيات تعد أقل تواترا في مخيم شيملبا، إلا أن 74 في المائة من الأسر المعيشية هناك تحدد أحجام الوجبات، و65 في المائة تخفض عدد الوجبات. وعادة ما تستخدم الأسر المعيشية التيغرية المكونة من شخص واحد، ومعظمها من الرجال، نظام الاستهلاك المعروف بالنطاق الزمني "5/11": فيستيقظون متأخرين لأن قليلا منهم يعمل ويتناولون وجبة إفطار متأخرة في الساعة 11 صباحا، ووجبة عشاء مبكرة في الساعة الخامسة مساء. ويقترض قرابة ثلثي جميع الأسر المعيشية التي شملها المسح الأغذية بصورة منتظمة ويتناولون أغذية غير مفضلة، ويلتمس نحو 60 في المائة منهم أحيانا وجبات من منازل أخرى.

14- وهناك عدة عوامل أخرى لا تعمل في صالح الأمن الغذائي للاجئين طوال الشهر: منها، أولا، أن عددا كبيرا من اللاجئين الصوماليين، وبعض لاجئي كوناما إلى حد ما، يعتقدون أن عملية توزيع الأغذية تخفض حصصهم من الحبوب

[2] يقيس مستوى استهلاك الغذاء كثافة وتواتر الأغذية للأسر المعيشية، وهو ما يسمح بإجراء تحليل للمغذيات يستند إلى تواتر ونوع الأغذية المستهلكة، مصنفة حسب القيم العليا للأغذية المكونة من بروتينات حيوانية، وبقول، وخضروات، وقيم أدنى من الزيت والسكر. (**البرنامج**، 2009. الخطوط التوجيهية لتقييم الأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع. روما).

عن طريق إنقاص الكيل بشكل منهجي؛ وتعد نظم الرصد الخاصة **بالبرنامج** والمفوضية غير مكثفة بما يكفي للتحقق من حجم هذه المشكلة. ثانيا، لم تتمكن المفوضية من إعادة التحقق من السكان في المخيمات الممتدة لعدة سنوات، ولذلك فإنها تعتمد على قواعد بيانات قديمة في تخطيط أنشطة البرامج، مما يثير مخاطر عدم كفاية الأغذية والأنشطة الأخرى الخاصة باللاجئين. وأخيرا، تعد مخازن المخيمات كافية ولكنها ليست على مستوى المعايير الخاصة **بالبرنامج**. ولا تستخدم بطاقات التوزيع في مخيم كيبريبايه أو شميلبا. كما أن السجل المستخدم في تسجيل الوارد من السلع الغذائية إلى مخيم شميلبا والمنصرف وعمليات التوزيع يفتقر إلى الدقة.

15- ***التغذية***: تحسنت التغذية لدى صغار الأطفال في السنوات الأخيرة من خلال جهود **البرنامج** والمفوضية إلى حد كبير، والتي تستهدف الأطفال دون سن الخامسة والحوامل والمرضعات الذين يعانون من سوء التغذية. ويعد سوء التغذية المزمن/ نقص الوزن غير ملحوظ بين اللاجئين الصوماليين، وبدرجة أقل بين اللاجئين التيغريين. وقد تحسنت معدلات سوء التغذية تدريجيا بين اللاجئين الصوماليين والتيغريين، والتي تُقاس كل عام على أساس سوء التغذية الحاد الشامل وسوء التغذية الحاد الوخيم، واقتربت من معايير منظمة الصحة العالمية أو إلى ما دونها في عام 2008 وعام 2007 على الترتيب. غير أن معدلات التقزم وسوء التغذية الحاد الوخيم لاتزال عالية بدرجة غير مقبولة بين لاجئي كوناما، وذلك بسبب ممارسات تغذية الأطفال غير الملائمة. ولا يتم التصدي حاليا لهذه المشكلة في الطرائق البرنامجية. ولم تنخفض مؤشرات نقص الحديد في الأغذية ومعدلات الأنيميا لدى اللاجئين قط دون معيار منظمة الصحة العالمية، وهو 20 في المائة للأطفال دون سن الخامسة في أي من المخيمين. ومع أن انتشار الأنيميا بين اللاجئين قد انخفض بصورة تدريجية، إلا أن استمراره يعزى في جانب منه إلى أنماط الاستهلاك غير الفعالة لخليط الذرة والصويا المقوى.

16- ***سُبل العيش***: تعد فرص توليد الدخل محدودة ومتباينة بدرجة كبيرة بين المخيمات والجماعات العرقية وحسب نوع الجنس. فمن بين جميع فئات اللاجئين، تستطيع مجموعة كوناما، وهي من المزارعين، الحصول عادة على قطع صغيرة من الأرض عن طريق ترتيبات التقاسم المحصولي. وتعد فرص الإنتاج الزراعي مقيدة بشدة بسبب السياسات غير المكتوبة التي تحد من فرص حصول اللاجئين على الأراضي، وخاصة اللاجئين الصوماليين. وتمثل العمالة النهارية أهم مصدر للدخل بالنسبة لجميع اللاجئين. وهناك عدد قليل للغاية من اللاجئين لديهم أعمال تجارية أو يقومون بأعمال التجارة المحدودة، كما أن معظم أنشطة الأعمال التجارية في المخيمات وحولها مملوكة للمقيمين المحليين. ويمثل افتقار أسر اللاجئين إلى أراضي الرعي عائقا كبيرا أمام إنتاج الماشية، كما هو الحال بالنسبة للقيود المفروضة على التحركات؛ وقليل من اللاجئين يمتلكون حيوانات بخلاف الدواجن. ونظرا لقلة فرص الإنتاج الزراعي، فإن اللاجئين يتعرضون للاستغلال بسهولة. وتقوم التحويلات المالية بدور هام في تفسير الفروق في مستوى الأمن الغذائي: فثلث اللاجئين التيغريين يحصلون على تحويلات مالية من بلدان أخرى، ويحصل ثلث آخر على أنواع أخرى من الدعم المالي، بما في ذلك الهدايا. وعلى العكس من ذلك، يحصل أقل من عُشر الأسر المعيشية الصومالية على تحويلات مالية. ويمكن أن تكون التحويلات المالية مصدر دخل حيوي بالنسبة للأسر المعيشية التي تسعى إلى المحافظة على حصصها الغذائية، وهذا عامل آخر يفسر انعدام الأمن الغذائي النسبي فيما بين اللاجئين الصوماليين.

17- ولا تتضمن البرمجة الحالية عملية الإدماج المحلي كحل دائم محتمل، وهذا يحد بصورة خطيرة من الأمن الغذائي الشامل أو استراتيجية برمجة سُبل العيش. وتواجه المفوضية **والبرنامج** قيودا خاصة بالموارد وقيودا قانونية إثيوبية بالنسبة للحلول الطويلة الأجل لسُبل العيش، مما يسهم في استمرار نهج الرعاية والإعالة. وفي الفترة قيد الاستعراض، خصصت الجهات المانحة أكثر من 100 مليون دولار أمريكي لجهود **البرنامج** والمفوضية من أجل إنقاذ حياة اللاجئين في سياقات الطوارئ في إثيوبيا، وتزويد اللاجئين بمواد غذائية وغير غذائية كافية لحماية أمنهم الغذائي ووضعهم التغذوي، بينما

خصصت برمجة سُبل العيش جانبا ضئيلا للغاية من مساعدة الجهات المانحة لهذا الغرض. وعلاوة على ذلك، على الرغم من قيام **البرنامج** والمفوضية بتقييمات مشتركة عالية الجودة بصورة منتظمة وعمليات مسح للتغذية، إلا أن التوصيات لا تُتبع دائما.

18- ومع أن **البرنامج** قام بشراء ونقل إمدادات ثابتة بصورة كافية من المساعدات الغذائية لتخفيض الجوع وسوء التغذية بين اللاجئين في المخيمات، إلا أنه لم يربط مساعداته الغذائية للاجئين بأنشطته البرنامجية الرئيسية الخاصة بالأمن الغذائي والتي تتسم بالموارد الكافية وسُبل العيش لما فيه فائدة المجتمعات الريفية الإثيوبية في المناطق المحيطة بالمخيمات، مثل إدارة الموارد البيئية لإتاحة التحول إلى سُبل عيش أكثر استدامة، وبرنامج شبكات الأمان الإنتاجية، والتغذية المدرسية. ويوجد لدى كثير من هذه البرامج أنشطة شبيهة بتلك الموجود في المخيمات ولكن هذه الفرص الخاصة بالتآزر تعد مفقودة.

19- ومع أن المفوضية تقدم خدمات وقائية قوية لأسر اللاجئين المعرضين وتدعم إدارة شؤون اللاجئين والعائدين، إلا أنها تفتقر إلى آليات التمويل الكافية لتعزيز اعتماد اللاجئين على الذات وإيجاد حلول دائمة. ونظرا لأن المفوضية تعمل في المقام الأول من خلال منظمات غير حكومية، فإن قليلا من مواردها يكرس لأنشطة برمجة سُبل العيش التي توفر فرصا اقتصادية للاجئين من أجل تنمية احتياجاتهم الأساسية. ولا يحظى هذا النهج بالتأييد من جانب الشركاء، ومن المتوقع أن تقوم المنظمات غير الحكومية بجمع الأموال بصورة منفصلة، كما أن استراتيجيات سُبل العيش توضع بعد فترة طويلة من إقامة مخيمات اللاجئين الممتدة.

> ***تشبه المنظمات غير الحكومية "الأسود في الغابة – فهي تأتي بسرعة، وتنفذ قليلا من الأنشطة الصغيرة ثم تختفي".***
>
> **مخيم كيبريبايه للاجئين المسنين**

20- ويتطلب ربط نتائج سُبل العيش بالحلول الدائمة أيضا مشاركة السكان المضيفين، وهي مفتقدة حاليا. وقد أدخلت المفوضية وشركاؤها بعض أنشطة سُبل العيش القائمة على المخيمات مثل الحدائق المنزلية، وأنشطة محدودة للغاية للتخفيف من الآثار البيئية، والتي تشمل في الظاهر مشاركة من المجتمعات المحلية المضيفة. غير أن أنشطة تخفيف الآثار البيئية ليست مكثفة بما يكفي لتعويض فاقد الحراجة الزراعية حول المخيمات الذي أضر بسُبل العيش على المدى الطويل.

21- وعلاوة على ذلك فإن التوزيع الطويل الأجل للحصص الكاملة، والمقترن بفرص اقتصادية محدودة قد أوجد ظاهرة الاعتماد التي تتغلغل في كافة جوانب البرنامج. فلم يقترب اللاجئون من تحقيق الاعتماد على الذات. وقد جعل **البرنامج** والمفوضية إعادة التوطين والإعادة إلى الوطن الحلّين الدائمين في سياق أولوياتهما الخاصة بالتدخل، مع أن الإعادة إلى الوطن لن تتحقق بالنسبة للاجئين الإريتريين أو الصوماليين في المستقبل القريب. وفي هذا السياق، يسعى اللاجئون إلى إعادة التوطين باعتباره الحل الدائم العملي والوحيد بالنسبة لهم، خاصة بعد أن عاشوا لأكثر من 20 عاما في المخيمات دون أن تكون لهم أي خيارات خاصة بسُبل العيش. غير أن إعادة التوطين عملية تستهلك للوقت، وتستنزف للموارد، وتعتمد على حسن نوايا عدد قليل من البلدان المانحة. فلا يمكن إعادة توطين سوى عدد قليل من اللاجئين؛ وعلى سبيل المثال، في عام 2010، وهو العام الذي شهد أعلى أرقام إعادة التوطين، أُعيد توطين 3 في المائة فقط من اللاجئين الصوماليين المقيمين في مخيم كيبريبايه، و20 من اللاجئين الإريتريين في شميلبا.

22- وهناك عوامل خارجية أخرى توضح السبب في حرمان اللاجئين من فرص سُبل العيش داخل إثيوبيا كحل دائم. فإدارة شؤون اللاجئين والعائدين، بالإضافة إلى كونها الوكالة المنفذة المسؤولة عن توزيع الأغذية وتقديم الخدمات داخل المخيمات، تعد وكالة تنظيمية حكومية معنية بمسائل الأمن. ولهذا فهي تراقب سياسات حكومة إثيوبيا التي تحد من فرص العمالة القانونية للاجئين والحصول على الأراضي للإنتاج الزراعي أو تحرمهم من هذه الفرص. وبعد قضاء 20 عاما في

المخيمات، لا يزال اللاجئون الصوماليون على وجه الخصوص يفتقدون الحرية الاقتصادية للبحث عن خيارات خاصة بسُبل العيش. ولم تبذل المفوضية **والبرنامج** والجهات المانحة الرئيسية جهودا نشطة من أجل إحداث تغييرات في السياسات تتيح تعزيز الحقوق الاقتصادية للاجئين وبالتالي التوصل إلى حلول دائمة.

العلاقات بين الجنسين والحماية من العنف

23- قدمت المفوضية خدمات عالية الجودة وقيّمة في المخيمات لحماية اللاجئين الضعفاء من العنف. غير أن النساء والقصّر غير المصحوبين لا يزالون من الفئات المعرضة. كما أن الأسر المعيشية التي ترأسها امرأة تعد أكثر عرضة لانعدام الأمن الغذائي من الأسر التي يرأسها رجل وتفتقر إلى فرص كسب الدخل. وتقوم المرأة أحيانا بأنشطة جنسية من أجل دعم أمنها الغذائي – فهي تقايض على الجنس من أجل الحصول على الغذاء. وتتعرض المرأة أيضا للعنف عندما تبحث عن الوقود والمياه خارج المخيمات. ويتعرض القصّر غير المصحوبين للاستغلال الجنسي وانعدام الأمن الغذائي المتعلق بظروفهم المعيشية – فهم يعيشون مع أطفال آخرين في ظروف مكدسة – ويعتمدون على غيرهم في الحصول على حصصهم، وتخزين الأغذية وإعداد الوجبات، وهي أعمال متكررة وغير جذابة.

24- كما أن هياكل المخيمات، مثل لجان توزيع الأغذية، تعكس التسلط الأبوي الاجتماعي للاجئين الإريتريين والصوماليين، وتحرم المرأة من أن يكون لها صوت في صنع القرار، على الرغم من أن المرأة مسؤولة عن جمع الحصص وتنظيم شؤون الأسرة. وهذا الوضع يزيد من فقدان الثقة خاصة فيما يتعلق بتوزيع الأغذية. كما أن الدور الأبوي يسهم في ردود أفعال مختلفة للغاية من جانب الرجل والمرأة تجاه خدمات المشورة المقدمة في المخيمات التيغرية.

25- وتؤثر المساعدات الغذائية أيضا على أنماط الزواج. وتفيد التقارير بأن الأسر المعيشية في كلا المخيمين تميل إلى زواج الفتيات في سن مبكرة لزيادة دعم الأسرة المعيشية، بما في ذلك الحصول على المساعدات الغذائية. ويلجأ اللاجئون الصوماليون أيضا إلى تعدد الزوجات – وهي حالة أكثر تكرارا بين اللاجئين منها بين عامة السكان – باعتبار ذلك استراتيجية هامة للحصول على الأغذية. وثمة نمط عام آخر للزواج يشمل دخول اللاجئين الإريتريين في علاقات زوجية مع نساء إثيوبيات، وذلك لتعزيز فرص إعادة التوطين من الناحية النظرية بالنسبة لكلا الطرفين، ولتكوين أسر أكبر حجما من أجل زيادة الحصص الغذائية.

الاستنتاجات

26- تشير نظرية التغيير التي قُيمت هنا كما ذُكر من قبل إلى أن برمجة المفوضية **والبرنامج** ستحقق آثارا قصيرة الأجل ونتائج متوسطة الأجل وتأثيرا طويل الأجل. ولم يتحقق مسار نظرية التغيير بصورة كاملة قط بسبب عدم استيفاء عدة افتراضات. فعن طريق الإمداد الثابت لحصص غذائية متوازنة غذائيا، حققت الوكالتان معظم الآثار المتوسطة الأجل، ولكنها لم تنتقل من مرحلة إنقاذ الأرواح، والتخفيف من وطأة الجوع، والأمن والحماية إلى تحسين فرص سُبل العيش وبناء الأصول.

27- وقد حقق **البرنامج** بنجاح نصف النتائج المتوسطة الأجل، بما في ذلك السلال الغذائية الملائمة؛ والتغذية المحسنة التي تقاس عن طريق سوء التغذية الحاد الشامل وسوء التغذية الحاد الوخيم، مع أن أطفال مخيم كوناما سجلوا معدلات عالية للتقزم والأنيميا بصورة غير مقبولة، وهي لا تزال تمثل مشكلة؛ وفرص التعليم المحسن، مع أن جودة التعليم متخلفة عنها في مدارس إثيوبية أخرى، وتتاح للخريجين فرص ضئيلة للاستفادة من تعليمهم.

"لقد وصلنا إلى هذا المخيم كأناس يحملون سهما في جعبتهم وسهما آخر في أيديهم. ولقد ساعدنا البرنامج والمفوضية على إخراج السهم من جعبتنا؛ ولذلك يمكننا الآن أن نجلس. ولكن أحدا لم يأخذ السهم الذي في أيدينا. ولا زلنا لا نستطيع عمل أي شئ لأنفسنا ولمساعدتنا".

زعيم اللاجئين الصوماليين المسنين يحظى بالاحترام

28- ومع أن **البرنامج** قدم سلة كاملة من السلع الغذائية للمخيمات، إلا أن اللاجئين الإثيوبيين لا يتمتعون بالأمن الغذائي طوال الشهر، ولديهم فرص محدودة لسُبل العيش، ويجمعون عددا قليلا من الأصول، ولديهم أنشطة ناجحة قليلة مدرة للدخل، ولا يمكنهم الاعتماد على الذات. وهناك عامل رئيسي يسهم في هذه النتائج وهو أن المساعدة والحماية التي يوفرها **البرنامج** والمفوضية للاجئين يغلب عليها نهج الرعاية والإعالة، الذي يستند إلى المبدأ القائل بأن اللاجئين ضيوف مؤقتون سرعان ما سيتم إعادتهم إلى أوطانهم أو إعادة توطينهم. وهناك عوامل خارجية تسهم في استمرار هذا النهج، من بينها سياسات الحكومة، وقيود الموارد، ورغبة اللاجئين في إعادة التوطين.

29- ولم يتحقق الأثر الطويل الأجل على مدى السنوات الثماني الماضية باستثناء إعادة توطين قليل من اللاجئين معظمهم من التيغريين. ولهذا ليس من المحتمل أن يحقق اللاجئون في المخيمات الموجودة في إثيوبيا حلولا دائمة دون حدوث تغييرات كبيرة في السياسات والبرامج.

30- ويعد نهج الرعاية والإعالة ملائما في السياقات القصيرة الأجل. وعلى سبيل المثال، بينما كان يجري إعداد تقرير التقييم هذا، كانت المفوضية **والبرنامج** في إثيوبيا ملتزمين بتقديم موارد وبذل جهود للاستجابة لحالة الطوارئ في جنوب إثيوبيا، حيث كان اللاجئون الصوماليون الذين يعانون من سوء التغذية الوخيم يتدفقون عبر الحدود هربا من كارثة الجفاف وأوضاع الأمن في الصومال. أما في السياق الممتد لمخيمات اللاجئين التي قُيمت هنا، فإن المساعدة الغذائية لاتزال توجه في المقام الأول من أجل الحفاظ على المستويات الدنيا لاستهلاك الأغذية، وليس لحماية سُبل العيش، أو تعزيز استراتيجيات سُبل العيش، أو إدارة المخاطر، على الرغم من نوايا السياسات العامة للمفوضية **والبرنامج**. ونتيجة لذلك، أصبح اللاجئون يعتمدون على المعونة الغذائية وأقل رغبة في البحث عن فرص بديلة لسُبل العيش بمرور الوقت. وبدون استثمار كبير في برمجة سُبل العيش، ستعمل المفوضية **والبرنامج** ببساطة على استمرار حالة انعدام الأمن الغذائي المزمن على أمل أن تتم إعادة التوطين عاجلا وليس آجلا.

التوصيات

31- وضعت التوصيات التالية لمساعدة **البرنامج** والمفوضية على إيجاد حلول دائمة لأوضاع اللاجئين الممتدة. وتُعرض هذه التوصيات كتوصيات طويلة الأجل ومتوسطة الأجل وقصيرة الأجل. ولا يدل وضع التوصية على مستوى أهميتها.

توصيات طويلة الأجل يتطلب تنفيذها أكثر من عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش

32- **التوصية 1: ينبغي للبرنامج والمفوضية وضع استراتيجية لسُبل العيش عن طريق تعزيز السياسات العامة ومساعدة البرنامج التي تمكن اللاجئين من المشاركة في أنشطة اقتصادية قانونية، والعمالة بأجر، والمشروعات الخاصة.** نظرا لأن تدفقات التمويل الدولي من أجل نماذج الرعاية والإعالة في المخيمات أخذت تتضاءل، فسيكون اللاجئون بحاجة إلى الاعتماد بصورة أكبر على أنشطتهم الاقتصادية في المجتمعات المحلية. وستوجه هذه الاستراتيجية إلى التنمية المحلية التي سيستفيد منها كل من اللاجئين والسكان المضيفين على حد سواء، وينبغي تنفيذ البرامج على نطاق

واسع. ويمكن أن تكون هذه الاستراتيجية بمثابة نموذج لتعزيز سُبل العيش في مرحلة مبكرة لتنمية مخيمات اللاجئين، قبل ظهور أوضاع ممتدة يركز فيها اللاجئون والوكالتان على إعادة التوطين باعتباره الخيار الوحيد المتاح كحل دائم.

33- **التوصية 2: ينبغي للجهات المانحة التي تدعم برامج اللاجئين تخصيص نسبة كبيرة من الموارد للحلول الدائمة عن طريق برمجة سُبل العيش. لا تستطيع المفوضية والبرنامج وضع حلول دائمة لسُبل العيش بدون دعم من الجهات المانحة.** ولتنفيذ التوصية 1، ينبغي للجهات المانحة القيام بدور أكثر استباقية لتعزيز نهج سُبل العيش في مخيمات اللاجئين الممتدة. وينبغي أن يبدأ هذا بمجرد أن تستقر أوضاع الطوارئ. وسيتعين على الجهات المانحة كسر بعض الحواجز البيروقراطية التي تمنع الوكالتين أو المكاتب من استخدام الموارد لدعم الحلول الطويلة الأجل وليس قصرها على البرامج الإنسانية في حالات الطوارئ، وهو ما تمثله ولايتها الحالية، مثل مكتب السكان واللاجئين والهجرة.

توصيات متوسطة الأجل تنفذ في العملية الممتدة التالية للإغاثة والإنعاش

34- **التوصية 3: النهوض ببرامج سُبل العيش التي تنفذها المنظمات غير الحكومية.** ينبغي توسيع برامج سُبل العيش التي تقوم على حزم اقتصادية تشجيعية لتشمل المجتمعات المضيفة، وينبغي أن تشمل خدمات الإرشاد الزراعي والرعوي، والأنشطة المدرة للدخل، والتدريب المهني، والتمويل المصغّر. وعلى سبيل المثال، يمكن أن تحقق المطاحن التي يملكها ويديرها اللاجئون موارد تكون بمثابة حافز لأنشطة سُبل العيش. وستسمح هذه التحسينات للاجئين بتقديم خدمات الطحن لأسر اللاجئين الأخرى، وستمكن الأسر المعيشية من الاحتفاظ بنسبة أكبر من حصصها. وينطوي تجهيز الأغذية أيضا على إمكانيات جيدة بالنسبة للمخيمات. وسيجري تطويع أنشطة سُبل العيش لتلائم الاحتياجات الخاصة لجموع اللاجئين وستُستهل بدءًا من إقامة مخيم اللاجئين.

35- **التوصية 4: تحسين التعاون والتنسيق من أجل البرمجة المشتركة وأنشطة التمويل، بما في ذلك جهود الدعوة.** نظرا للتكاليف المتوقعة، ينبغي عدم إيفاد بعثات تقييم مشتركة بدون خطط متابعة متفق عليها. وستشمل خطط العمل مكونا مشتركا للرصد للتأكد مما إذا كانت الإجراءات المقترحة تنفذ بالفعل. وسيشمل التعاون المحسن بين **البرنامج** والمفوضية جهودا متزايدة في مجال الدعوة مع حكومة إثيوبيا لإحداث تغيير في السياسات يمكّن اللاجئين من البحث عن سُبل عيش بطريقة أسهل. وينبغي للجهات المانحة مساعدة جهود الدعوة هذه. فعن طريق مشاركة الجهات المانحة، يمكن الجمع بين التمويل والدعوة باستخدام المشروطية للمطالبة بمزيد من الأنشطة الاقتصادية من أجل اللاجئين، وإجراء تغييرات في السياسات مثل سياسة ما بعد المخيم.

36- **التوصية 5: بحث طرائق بديلة للمساعدة الغذائية.** يستخدم **البرنامج** طرائق كثيرة للمساعدة الغذائية في برمجته الشاملة، ويمكن أن يبحث استخدام الغذاء مقابل العمل لدعم برامج اللاجئين. وعلى سبيل المثال، فإن برنامج الغذاء مقابل العمل يمكن أن يدعم مقدمي الرعاية والطهاة لتحسين الأداء والنتائج المتعلقة بالقُصر غير المصحوبين؛ ويستطيع الغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل الأصول أن يدعم مشاركة اللاجئين في أنشطة التخفيف البيئي، ووضع نهج لمستجمعات المياه حول المخيمات وفي المجتمعات المضيفة، أو أنشطة إعادة التأهيل الهيكلي. وينبغي بحث طرائق بديلة للمساعدة الغذائية من أجل اللاجئين الوحيدين الذين لا يعيشون مع أسرهم. وينبغي إيلاء الاعتبار لتمكين الشباب من استخدام القسائم الغذائية لشراء أغذيتهم من مطعم محلي.

37- **التوصية 6: النهوض بالتدخلات البيئية التي يشارك فيها اللاجئون والسكان المضيفون على حد سواء لمواجهة التدهور البيئي الذي تسببه مخيمات اللاجئين، وتخفيف الآثار السلبية لتغير المناخ.** ستقترن هذه التدخلات بأنشطة تسعى

إلى الإقلال من استخدام الوقود إلى أدنى حد. وينبغي للجهات المانحة دعم هذا النهج الجديد؛ وتعد حملة الدعوة ضرورية لمشاركة الحكومة والجهات المانحة.

38- **التوصية 7: تعزيز المزيد من أوجه التآزر في تنفيذ الأنشطة البرنامجية للبرنامج**. يمكن، على سبيل المثال، تشجيع أنشطة التخفيف البيئي التي نجحت في إدارة الموارد البيئية لإتاحة التحول إلى سُبل عيش أكثر استدامة وبرنامج شبكات الأمان الإنتاجية في سياقات اللاجئين لفائدة السكان المضيفين واللاجئين.

39- **التوصية 8: العمل بصورة أكثر استراتيجية وشفافية عند توزيع المواد غير الغذائية نظرا لظروف القصور في الميزانية**. لمواجهة نواحي الضعف في تقديم المواد غير الغذائية، ينبغي للمفوضية تأمين توفير المواد غير الغذائية بصورة دائمة من أجل القادمين الجدد وتجديد مواردها في مخيمات اللاجئين الممتدة، استنادا إلى تقدير للاحتياجات. ويجب أيضا أن يكون توقيت عمليات توزيع المواد الغذائية ملائما، للحد من مبيعات اللاجئين للمواد الغذائية من أجل شراء مواد غير غذائية، وينبغي أن تقترن بمتطلبات موسمية وتوقيت لعمليات توزيع الأغذية.

توصيات قصيرة الأجل تنفذ على الفور

40- **التوصية 9: ينبغي للمفوضية القيام بعملية إعادة تحقق في المخيمات الأقدم في أسرع وقت ممكن.** تعد عملية إعادة التحقق ضرورية رغم أنها مكلفة، نظرا لعدم دقة قواعد البيانات الحالية الخاصة بالمخيمات عند تخطيط قوائم توزيع الأغذية على الأسر المعيشية.

41- **التوصية 10: زيادة مشاركة المرأة.** لمواجهة عدم المساواة بين الجنسين في إدارة لجان المخيمات. ينبغي **للبرنامج** والمفوضية ضمان زيادة مشاركة المرأة في إدارة توزيع الأغذية وصنع القرار. وهذا من شأنه أن يحسن من كفاءة هذه الأغذية، ويزيد من مساهمة اللاجئات في تحديد الأولويات البرنامجية بشكل عام، والحد من عدم الثقة. وينبغي إنشاء لجنة فرعية خصيصا لمعالجة قضايا الحماية، بما في ذلك العنف القائم على نوع الجنس المرتبط بجمع الوقود والحشائش، ومشكلة مقايضة الجنس المتعلقة بانعدام الأمن الغذائي، واستراتيجيات للوقاية من العنف القائم على نوع الجنس، وتشويه الأعضاء التناسلية للإناث (الختان)، وحماية الفتيات والأولاد.

42- **التوصية 11: تكثيف رصد توزيع الأغذية**. يلزم تواجد كل من **البرنامج** والمفوضية في جميع عمليات توزيع الأغذية. وفي الحالات التي تُثار فيها شواغل تتعلق بإنقاص الكيل، ينبغي **للبرنامج** استخدام أدوات رصد أخرى، مثل المعاينات العشوائية في الموقع، ووزن الحصص، واختبار المكاييل، للتحقق من توزيع الحصص الصحيحة على أسر اللاجئين. وينبغي **للبرنامج** أيضا تعزيز ممارسات إدارة المخازن التابعة لإدارة شؤون اللاجئين والعائدين وبحث إقامة تواجد أقوى بالقرب من مخيمات اللاجئين التيغريين. وينبغي للمفوضية تعيين موظفين بشكل مباشر في مخيمات التيغريين، حيث يقضون حاليا فترات غير كافية من الوقت. وينبغي للمفوضية **والبرنامج** تقاسم تقارير الرصد بصورة منتظمة لضمان فعالية الدعم المشترك بين الوكالتين ومتابعة ما يثار من مشاكل.

43- **التوصية 12: تنفيذ أنشطة لتحسين ممارسات تغذية الأطفال.** وهذا من شأنه أن يربط أنشطة توزيع الأغذية بتدريب الآباء على ممارسات التغذية الصحيحة وتغذية الأطفال، على أن ينفذ ذلك عن طريق منظمات غير حكومية شريكة، وتتولى فرق التغذية التابعة للمفوضية عملية الرصد أو الإشراف.

44- **التوصية 13: البحث عن خيارات بديلة للطحن**. ينبغي **للبرنامج** والمفوضية إجراء دراسات جدوى محسنة جديدة بهدف إيجاد حلول لمعضلة الطحن.

الملحق

خريطة مخيمات اللاّجئين المدعمة من البرنامج والمفوضية في إثيوبيا (كما ورد في يناير/كانون الثاني 2010)

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