



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

Organisation des
Nations Unies
pour
l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

مؤتمر منظمة الأغذية والزراعة الإقليمي لأفريقيا

الدورة السابعة والعشرون

برازافيل، الكونغو، 23-27 أبريل/نيسان 2012

تحديات تنفيذ البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا:
تعزيز القدرة على الربط بين المواثيق وخطط الاستثمار
وبين عمليات السياسات والميزانيات وآليات التمويل المبتكرة

بيان المحتويات

2	موجز.....
3	أولاً - مقدمة
3	ثانياً - التقدم المحرز في البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا وتعميم القطاعات في الفترة 2010-2011
7	ثالثاً - المضي قدماً بجدول أعمال البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا خلال الفترة 2012-2013
10	رابعاً - الاستجابة لتحديات القرن الأفريقي.....
	خامساً - الملحق: دعم المنظمة للبرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا
13	(استُكملت البيانات في فبراير/شباط 2012).....

عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحد من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ. ويرجى من السادة المندوبين والراقبين التكرم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org

موجز

تطوّر البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا (البرنامج الشامل) على مدى العقد الفائت إلى إطار يغطي عموم القارة وشحذت رؤيته ومبادئه التوجيهية اهتمام الإقليم بالحاجة الملحة إلى مواصلة الاستثمار من أجل تسريع وتيرة النمو الزراعي والتقدم المحرز صوب الحد من الفقر وتحقيق الأمن الغذائي والتغذوي في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

وتستعرض هذه الوثيقة ما أحرز من تقدم في النهوض بجدول أعمال البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا خلال الفترة 2010-2011، وتتناول تحديات تعزيز قدرة البلدان الأعضاء والجماعات الاقتصادية الإقليمية على المضي قدماً في تنفيذ خطط وبرامج الاستثمار للبرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا. وتبحث الوثيقة أيضاً الجهود الجارية للربط بفعالية بين الاستجابة لحالات الطوارئ وأزمات الأمن الغذائي الراهنة في القرن الأفريقي ومنطقة الساحل وبين خطط وبرامج الاستثمار الطويلة الأجل التي تساهم في الحد من الضعف الهيكلي وتحسين القدرة على الصمود.

ومنذ عام 2009 نجح 29 بلداً وجماعة اقتصادية إقليمية واحدة (الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا) في الانتهاء من ميثاق البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا، وانتهى 22 بلداً من وضع خطط وطنية للاستثمار الزراعي، وتلقت ستة بلدان 270 مليون دولار أمريكي من البرنامج العالمي للزراعة والأمن الغذائي. وباتت أيضاً برامج الاستثمار في قطاعات مصائد الأسماك والحراجه والثروة الحيوانية والتغذية تشكل جزءاً من الشبكات الوطنية في العديد من البلدان.

ولكي يظل البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا منطلقاً مرجعياً وإطاراً منسقاً لتنمية النظم الزراعية والغذائية في الإقليم، تتناول هذه الوثيقة التدابير المحتملة التي يمكن للبلدان الأعضاء والجماعات الاقتصادية الإقليمية ووكالة تخطيط وتنسيق الشراكة الجديدة من أجل التنمية في أفريقيا (نيباد) أن تنظر في اتخاذها خلال الفترة 2012-2013 لحفز عملية تنفيذ البرنامج الشامل وتهيئة فرص لبلورة خطط وبرامج الاستثمار إلى إجراءات ملموسة على الأرض. وسوف يعتمد نجاح الجهود في جانب منه على قدرة الجهات الفاعلة الوطنية والإقليمية على الربط بين الميثاق وخطط الاستثمار الخاصة بالبرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا وبين عمليات السياسات والميزانيات وآليات التمويل المبتكرة.

وتؤكد الأزمة الأخيرة التي شهدتها منطقة القرن الأفريقي والوضع الراهن الناجم عن قلة الأمطار وحدة انعدام الأمن الغذائي في منطقة الساحل أهمية اتباع نهج مزدوج المسار لتلبية الاحتياجات العاجلة للسكان الضعفاء من خلال تدابير قصيرة الأجل متصلة ومتسقة مع السياسات والاستثمارات اللازمة على الأجل الأطول لمعالجة العوامل الهيكلية الأساسية المطلوبة لتحسين القدرة على الصمود والنهوض برفاه الإنسان.

الإجراء المقترح أن يتخذه المؤتمر الإقليمي

المؤتمر مدعو إلى استعراض وإقرار ما يلي:

- نهج المنظمة في دعم تنفيذ البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا.
- دعم المنظمة في مواصلة تطوير العمليات التي يمكن أن تحوّل ميثاق البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا وخطط استثماراته إلى برامج ملموسة تحقق آثاراً إيجابية على سبل كسب عيش المنتجين والرعاة والصيادين والنساء في أفريقيا.

وقد يطلب المؤتمر أيضاً من المنظمة ما يلي:

- مواصلة دعم البلدان الأعضاء من خلال وضع ميثاق وخطط استثمار وطنية وبناء القدرة على تنفيذ البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا.
- دعم تعميم قطاعات الثروة الحيوانية والحراجه ومصائد الأسماك بشكل أفضل في عملية البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا.
- تعزيز قدرة البلدان الأعضاء على الربط بين الميثاق وخطط الاستثمار الوطنية وبين عمليات السياسات والموازنة وآليات التمويل المبتكرة.

أولاً - مقدمة

منذ انعقاد الاجتماع الأول للجنة رؤساء الدول والحكومات لتنفيذ الشراكة الجديدة من أجل التنمية في أفريقيا (نيباد) في أبوجا، نيجيريا، في عام 2001، واستمراره دون انقطاع على امتداد العقد الفائت، قامت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بدور الشريك الاستراتيجي لأمانة وكالة التخطيط والتنسيق في نيباد وإدارة الاقتصاد الريفي والزراعة في مفوضية الاتحاد الأفريقي، والجماعات الاقتصادية الإقليمية، والبلدان الأعضاء، في تقديم المساعدة والخبرة الفنية لتصميم وتنفيذ البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا (البرنامج الشامل). وتطور هذا البرنامج الشامل على امتداد تلك الفترة ليصبح إطاراً لعموم القارة وساهمت رؤيته ومبادئه التوجيهية في شحذ اهتمام الإقليم بالحاجة الملحة لمواصلة الاستثمار من أجل تعزيز وتيرة النمو الزراعي والتقدم في الحد من الفقر وتحقيق الأمن الغذائي والتغذوي في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

ولا يزال البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا في عام 2012 يمت بصلة لما ترمي القارة الى تحقيقه من أهداف تتعلق بإطعام نفسها، كما يساهم بدور حاسم في تحقيق تلك الأهداف ويشكل، من خلال زيادة التجارة بين بلدان أفريقيا والتصدير إلى سائر أنحاء العالم، مصدراً دينامياً للنمو الذي يمكن أن يساهم في زيادة الدخل وتوسيع فرص العمل في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وتستعرض هذه الوثيقة التقدم المحرز في النهوض بجدول أعمال البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا في الفترة 2010-2011، وتتناول تحديات تعزيز قدرة البلدان الأعضاء والجماعات الاقتصادية الإقليمية على الربط بين موثيق وخطط استثمار البرنامج الشامل وبين عمليات السياسات والميزانيات وآليات التمويل المبتكرة. وتبحث الوثيقة أيضاً الجهود الجارية للربط بفعالية بين الاستجابات الطارئة للالتزامات الأمن الغذائي الراهنة في القرن الأفريقي ومنطقة الساحل وبين خطط وبرامج الاستثمار الطويلة الأجل التي تساهم في الحد من الضعف الهيكلي وتحسين القدرة على الصمود.

ثانياً - التقدم المحرز في البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا

وتعميم القطاعات في الفترة 2010-2011

تعمل المنظمة منذ موافقة وزراء الزراعة الأفارقة في يونيو/حزيران 2002 خلال المؤتمر الإقليمي لأفريقيا على البرنامج الشامل واعتماده بعد ذلك من رؤساء الدول والحكومات الأفريقية في مؤتمر قمته الذي عقد في مابوتو، موزامبيق، في عام 2003، على دعم مفوضية الاتحاد الأفريقي ووكالة تخطيط وتنسيق نيباد على بلورة رؤية هذا البرنامج الذي تقوده أفريقيا من أجل النمو الزراعي الموسع والمستمر في أفريقي جنوب الصحراء الكبرى وترجمته إلى خطوات وإجراءات ملموسة على مستوى القارة وعلى الصعيدين الإقليمي والوطني.

ووافق رؤساء الدول في عام 2003، من أجل الاتفاق على هدف تحقيق نمو سنوي بما متوسطه 6 في المائة في الزراعة، على الالتزام بما لا يقل عن 10 في المائة من الميزانيات الوطنية للتنمية الزراعية بحلول عام 2008. ووضعت بعد ذلك حافطة استثمارات بما قيمته 251 مليار دولار أمريكي، نصفها تقريباً من الموارد المحلية (العامة والخاصة) والنصف المتبقي من منح خارجية وقروض، تغطي فترة الاثنتي عشرة سنة الممتدة من عام 2003 حتى عام 2015. وينطلق البرنامج الشامل من أربع ركائز رئيسية، هي: (1) توسيع المساحات المشمولة بالإدارة المستدامة للأراضي والنظم الموثوقة للتحكم في المياه؛ (2) تحسين البنية الأساسية الريفية والقدرات المتعلقة بالتجارة لتحسين النفاذ إلى الأسواق؛ (3) زيادة الإمدادات الغذائية والحد من الجوع؛ (4) البحوث الزراعية، ونشر التكنولوجيا وتطبيقها.

وبالرغم من الجهود الكبيرة التي بُذلت لترسيخ الالتزامات برؤية البرنامج الشامل ومبادئه، ظلت النتائج التي حققها البرنامج على الأرض منذ عام 2003 حتى عام 2008 أقل من المتوقع. على أن الجهات المانحة المشاركة في مؤتمر مجموعة الثمانية الذي عقد في عام 2009 تعهدت في لاكويلا، إيطاليا، بتخصيص 22.2 مليار دولار أمريكي لدعم الأمن الغذائي والتغذوي العالمي، منها ما يقرب من مليار دولار أمريكي للبرنامج العالمي للزراعة والأمن الغذائي من أجل تسريع عملية البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا. وشكّل الأمل في الحصول على جزء من تلك الأموال حافزاً شجع البلدان الأعضاء على تسريع وتيرة عملية صياغة هذا البرنامج الشامل، وكان من نتيجة ذلك أن نجح 29 بلداً وجماعة اقتصادية إقليمية واحدة (الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا) بحلول نهاية عام 2011 في الانتهاء من موائيق البرنامج الشامل.

وفي هذا السياق، قدّمت المنظمة دعمها التقني لمختلف جوانب عملية البرنامج الشامل في العديد من البلدان، من خلال إعداد وثائق المعلومات الأساسية، والمساهمة في إجراء استعراضات الأقران، والمشاركة بدور نشط في الموائد المستديرة التي نُظمت لتوقيع الموائيق في بنن، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وغينيا، وكينيا، وليسوتو، وموريتانيا، ورواندا، وسيراليون، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وتوغو، والانتهاه من وضع خطط الاستثمار في الرأس الأخضر، وكوت ديفوار، وإثيوبيا، وغامبيا، وغانا، وغينيا بيساو، وملاوي، والنيجر، ونيجيريا، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وأوغندا؛ والمشاركة في اجتماعات الأعمال ذات الصلة.

تعميم القطاعات

نبعت الدعوة والجهود من أجل "تعميم" مختلف القطاعات (مثل مصايد الأسماك والحراجة والمساواة بين الجنسين والعمالة والثروة الحيوانية والتغذية) في عملية البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا من الاعتراف بأن موائيق هذا البرنامج الشامل والخطط الوطنية للاستثمار الزراعي تشدد على الإنتاج المحصولي والقضايا المتصلة بالتجارة على حساب القطاعات الأخرى. ولم تنل هذه القطاعات الأخرى أو لم يخصص لها سوى تمويل ضئيل نسبياً في الخطط الوطنية للاستثمار الزراعي. من ذلك مثلاً أن برامج الثروة الحيوانية في أحد البلدان لم تكن متطورة بالقدر الكافي وورصدت لها في الخطة الوطنية للاستثمار الزراعي موارد أقل كثيراً (1 في المائة من مجموع قيمة موارد الخطة الوطنية للاستثمار الزراعي) عن مساهمة قطاع الثروة الحيوانية في الناتج المحلي الإجمالي الزراعي (14 في المائة).

وكان إغفال ذلك أو عدم تقديره حق قدره راجع في معظم الحالات إلى التسرع في وضع الكثير من خطط وبرامج الاستثمار للالتزام بالمواعيد النهائية المحددة لعرضها على البرنامج العالمي للزراعة والأمن الغذائي. ومما ساهم أيضاً في هذا الاختلال والتضارب بين محتوى خطط وبرامج الاستثمار انخفاض عدد وقدرة خبراء القطاعات الذين اشتركوا بدور فعلي في عملية الصياغة.

وهناك الكثير من الأدلة التي تؤكد أهمية تعميم أو دمج قطاعات الثروة الحيوانية والحراجة ومصايد الأسماك في عملية البرنامج الشامل نظراً لإسهاماتها المهمة في التنمية الزراعية. وتمثل هذه القطاعات معاً ما يقرب من ثلث الناتج المحلي الإجمالي الزراعي في أفريقيا الذي يتحقق معظمه من قطاع الثروة الحيوانية. وتساهم القطاعات الثلاثة بدور مهم في الزراعة المستدامة سواءً من الناحية الاقتصادية أو البيئية. ويزرع أكثر من 50 في المائة من مساحة الأراضي الزراعية في أفريقيا باستخدام مجموعة متنوعة من نظم الزراعة المختلطة التي تشمل الجمع بين نظم زراعة المحاصيل والانتاج الحيواني، والزراعة الرعوية والرعي، والحراجة، والصيد الحرفي في المناطق الساحلية.

وإزاء هذه الخلفية، تعاونت المنظمة مع أمانة نيباد في عام 2006 لإعداد وثيقة مصاحبة (CAADP/CD) تتضمن خطاً للاستثمار في تلك القطاعات بما مجموعه 103 مليارات أخرى من الدولارات الأمريكية. وشملت هذه الوثيقة استثمارات في البنية الأساسية اللازمة للثروة الحيوانية في كل ركيزة من ركائز البرنامج الشامل، مع الاهتمام على وجه الخصوص بالركيزة الثالثة التي تتمحور حول "تحسين البنية الأساسية والقدرات المرتبطة بالتجارة من أجل النفاذ إلى الأسواق". وعُدل العنصر المتعلق بالحراجة ليشمل أربعة من المجالات ذات الأولوية الحاسمة: (1) تحسين أطر السياسات والتشريعات والتخطيط؛ (2) تعزيز الهياكل المؤسسية لتنفيذ السياسات والتشريعات؛ (3) زيادة الاستثمار، وبخاصة من أجل تنفيذ الإدارة المستدامة للغابات وتعزيز توفير السلع والخدمات؛ (4) الاستثمار التكميلي من أجل التنمية الصناعية والبنية الأساسية الداعمة. وأخيراً، ركّز تعميم قطاع مصايد الأسماك على دمج مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية في الإطار الأوسع للبرنامج الشامل، مع التشديد على ما يعود على أصحاب المصلحة الأفارقة من فوائد متمثلة في زيادة الإنتاجية، والتجارة، وتحسين الإدارة البيئية.

واستناداً إلى الأعمال التي وردت الإشارة إليها في الوثيقة المصاحبة، قام خمسة عشرة بلداً بعد ذلك بدمج هذه القطاعات في الخطط الوطنية للاستثمار (مثل بنن، والرأس الأخضر، وإثيوبيا، وغامبيا، وغانا، وكينيا، وملاوي، ومالي، والنيجر، ونيجيريا، ورواندا، والسنغال، وسيراليون، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وتوغو). وتقدم المنظمة حالياً دعماً مماثلاً إلى كوت ديفوار، وغينيا بيساو، وغينيا كوناكري، وليسوتو، وموريتانيا، وموزامبيق، وسوازيلندا، وزامبيا.

ومن ناحية التغذية، تضاعف الاهتمام بدمج البُعد المتعلق بالتغذية في البرنامج الشامل بعد ازدياد الاهتمام بسُبل كسب العيش وسوء التغذية خلال أزمة الأغذية والأزمة المالية في عام 2008. وكان ذلك بمثابة حافز شجع الاتحاد الأفريقي على تأكيد التزامه مجدداً بالأمن الغذائي والتغذوي في سياق الركيزة الثالثة للبرنامج الشامل. وخلص استعراض تغذوي أُجري لخطط استثمار البرنامج الشامل إلى عدم الانتظام في إدراج أهداف وأنشطة التغذية وعدم تخصيص الموارد لها

في أغلبية البلدان. وبالرغم من قيام بعض البلدان بإدراج التغذية في إطارها العام للبرنامج الشامل من أجل تعزيز التنوع الغذائي والتثقيف التغذوي وسلامة الأغذية فإن البرامج في معظم الحالات تفتقر إلى التجهيز الكافي. وأشار الاستعراض كذلك إلى العديد من مجالات التحسين لتعزيز الأثر التغذوي للتدخلات: تعزيز التعاون بين القطاعات؛ وتقوية الأغذية، وتحسين تقييم التغذية، واستهداف الأسر الضعيفة والنساء في عمر الإنجاب والأطفال دون الخامسة؛ وتحسين إدارة المعلومات وإجراء المزيد من عمليات الرصد والتقييم المنهجية.

واستناداً إلى الخطوط التوجيهية التي وضعتها وكالة تخطيط وتنسيق نيباد والشركاء في التنمية لتعميم التغذية في الخطط الوطنية للاستثمار الزراعي، بادرت المنظمة ووكالة تخطيط وتنسيق نيباد بالتعاون في عام 2011 مع خبراء التغذية في البلدان الأعضاء والجماعات الاقتصادية الإقليمية والشركاء الآخرين في التنمية من أجل وضع ودمج خطط عمل للتغذية في الخطط الوطنية للاستثمار الزراعي، وأقيمت أولى حلقات التعاون في داكار في نوفمبر/تشرين الثاني 2011.

وأخيراً، شاركت المنظمة بدور نشط في استعراض خطط الاستثمار لتحديد الطريقة التي يمكن بها للبلدان أن تعالج بمزيد من الفعالية التحديات المتطورة الناشئة عن تغيير المناخ. وسوف تساهم المنظمة مستقبلاً في تعميم نهج الزراعة المستدامة (الزراعة الذكية مناخياً) في خطط الاستثمار وبرنامج تنفيذها. ومن المتوقع توفير المزيد من التمويل للأخذ بنهج الزراعة الذكية مناخياً في سياق مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (ريو + 20).

وبالإضافة إلى دعم عملية التعميم، تعاونت وكالة تخطيط وتنسيق نيباد والمنظمة والجهات الشريكة الأخرى لوضع إطار لتنمية قدرات الجهات الفاعلة في البرنامج الشامل على الصعيدين القطري والإقليمي.

التمويل المقدم من البرنامج العالمي للزراعة والأمن الغذائي

حصلت ستة من البلدان الأعضاء الواقعة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (من بين ما مجموعه 12 بلداً متلقياً على نطاق العالم) في نهاية عام 2011 على تمويل من البرنامج العالمي للزراعة والأمن الغذائي (بما مجموعه 223.5 مليون دولار أمريكي) لتنفيذ البرامج ذات الأولوية في خططها الوطنية للاستثمار في الزراعة والأمن الغذائي ضمن إطار البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا، وساهمت المنظمة في عملية صياغة البرنامج العالمي للزراعة والأمن الغذائي بمساعدات فنية في أربعة من تلك البلدان (إثيوبيا ورواندا وسيراليون وتوغو). وأتيحت في عام 2012 فرصة أمام البلدان الأعضاء المستوفية للشروط لتقديم طلبات إلى الدعوة الثالثة لتقديم عروض في إطار نافذة القطاع العام للبرنامج العالمي للزراعة والأمن الغذائي والتي سيجري فيها اختيار عدد محدود من المقترحات القطرية للحصول على ما يقرب من 180 مليون دولار أمريكي.

ثالثاً - المضي قدماً بجدول أعمال البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا خلال الفترة 2012-2013

كانت رؤية برنامج التنمية الزراعية الشامل في أفريقيا ومبادئه التوجيهية التي تقودها القارة دافعاً وراء شحذ الاهتمام بأهمية الحفاظ على مستويات الاستثمار من أجل زيادة الإنتاجية الزراعية المستدامة وتحسين الأمن الغذائي في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ومن أجل مواصلة العمل كنقطة مرجعية وإطار منسق لتطوير النظم الزراعية ونظم الأغذية في الإقليم، يجب زيادة التركيز على تعزيز القدرة الوطنية والإقليمية من أجل الربط بين الموائيق وخطط الاستثمار وبين عمليات السياسات والميزانيات وآليات التمويل المبتكرة. ويتناول هذا القسم بإيجاز التدابير المحتملة التي يمكن للبلدان الأعضاء والجماعات الاقتصادية الإقليمية ووكالة تخطيط وتنسيق نيباد النظر في اتخاذها خلال الفترة 2012-2013 لحفز عملية تنفيذ البرنامج الشامل وتهيئة فرص لبلورة خطط وبرامج الاستثمار إلى إجراءات ملموسة على الأرض.

أهمية الاستثمار العام

بعد الصياغة الفعالة للموائيق وخطط وبرامج الاستثمار يكمن التحدي الأكبر الذي تواجهه معظم البلدان عند تنفيذ البرامج الشامل في تعبئة الأموال لتمويل التدخلات ذات الأولوية. وبالرغم من أن البرنامج الشامل قد صُمم وتطور كشراكة دينامية يتنوع فيها أصحاب المصلحة على المستويات القارية والإقليمية والوطنية فإن التنفيذ الفعال مرهون أولاً وقبل كل شيء بالالتزام والقيادة من جانب حكومات البلدان الأعضاء لتحديد الاستثمارات العامة ذات الأولوية التي يمكن للحكومات أن تخصص لها حصة من موارد ميزانياتها الوطنية.

ويمثل الاستثمار الحكومي في البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا خطوة حاسمة في عملية التنفيذ لأنها دليل قوي على التزامات الحكومات بالعملية. وبالنظر إلى البيئة المالية المتأزمة حالياً فإن هذه الدعوة لاستثمار أموال عامة في البرامج ذات الأولوية ضمن إطار البرنامج الشامل ستتطلب حتماً تحليلاً متعمقاً للميزانية من أجل تحديد أفضل استخدام للموارد المالية الشحيحة وكذلك بذل جهود متضافرة من أجل الدعوة إلى إعادة توزيع الأموال الحكومية والتفاوض بشأنها. ويمكن لإنشاء تحالفات فعالة وموسّعة بين أصحاب المصلحة وبناء القدرات لتعزيز مهارات الاتصال والدعوة والتفاوض أن يساعد الأفرقة القطرية في البرنامج الشامل على حشد الدعم السياسي وتعبئة الموارد لتمويل برامج هذا البرنامج.

وبالرغم من أن هذه الدعوة لتعبئة استثمارات عامة موجّهة قد تتعارض مع التصور السائد عن برنامج التنمية الزراعية الشامل في أفريقيا باعتباره مجرد فرصة للحصول على التمويل من الشركاء في التنمية فإن البلدان الأعضاء لا يمكنها التقليل من أهمية الإنفاق الحكومي على السلع العامة الحاسمة لحفز الاستثمار مستقبلاً من جانب المنتجين والجهات الفاعلة في القطاع الخاص ومختلف الشركاء الخارجيين. من ذلك مثلاً أن الاستثمار الحكومي لتعزيز النظم القانونية اللازمة لإنفاذ العقود أو إنشاء منابر حوار يشترك فيه العديد من الجهات الفاعلة، أو ضمان إمدادات موثوقة من الكهرباء، لا يمثل

سوى قليل من كثير من المجالات التي يمكن فيها للإنفاق العام والتعزيز المؤسسي أن يساعد على حفز استثمارات القطاع الخاص أو معالجة قيود معوّقة محددة.

وعلى ساحة السياسات أو الرقابة التنظيمية، قد تكون تعبئة الاستثمارات الخاصة مرهونة أيضاً بإجراءات حكومية تكميلية في الكثير من المجالات، بما في ذلك وضع وتطبيق خطوط توجيهية واضحة للتدخل العام في أسواق الأغذية، أو قواعد بشأن حيازة الأراضي في الاستثمار الأجنبي، أو مبادئ توجيهية لعلاقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أو تدابير لضمان اتساق تطبيق اتفاقات التجارة. ويلزم بالمثل على المستوى الإقليمي استثمارات في السلع العامة، أو صياغة السياسات أو إنفاذها لتكميل الإجراءات المتخذة على المستوى الوطني. مثال ذلك أنه قد يكون من الصواب وضع وتطبيق معايير ومواصفات موحدة لسلامة الأغذية على المستوى الإقليمي. ويوجد في الكثير من الحالات، سواءً على المستوى الوطني أو الإقليمي، سياسات وأنظمة؛ ولكن المطلوب هو تعزيز تطبيقها وإنفاذها بطريقة منهجية.

الشراكات القطاعية الاستراتيجية

على غرار ما تحتاجه عملية إعادة توزيع الميزانيات الحكومية على مجالات الأولوية المتوافقة مع البرنامج الشامل والتنفيذ المنهجي للسياسات والأنظمة الرئيسية من انخراط مكثف ومهارات في التعبئة والتفاوض مع مجموعة متنوعة من ائتلافات أصحاب المصلحة وأطراف الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية فإن الأفرقة القطرية التابعة للبرنامج الشامل قد تحتاج إلى استخدام نهج مماثلة للربط بطريقة منهجية بين إطار البرنامج الشامل وبين أطر السياسات والبرامج القطاعية القائمة أو الشراكات المبتكرة بين القطاعين العام والخاص أو المبادرات الناشئة الأخرى. وتكوين هذه الصلات المبتكرة أو الشراكات الاستراتيجية وربطها بالسياسات والبرامج والمبادرات الأخرى قد يتيح فرصاً للتأسيس على العمليات القائمة أو تحالفات أصحاب المصلحة أو الأرصدة السياسية القائمة والاستفادة منها للمساعدة على دفع عملية تنفيذ البرنامج الشامل. ويمكن في المقابل أن تستفيد هذه البرامج والمبادرات الأخرى من الإطار الشامل والدعم السياسي الواسع للبرنامج الشامل.

ولا بد من تحري الدقة في النهج الذي يتبعه كل بلد في تكوين صلات وشراكات قطاعية استراتيجية لتعزيز تنفيذ البرنامج الشامل، مع مراعاة السياق الاجتماعي والسياسي والمؤسسي القائم في كل بلد، وتحديد المنطلقات المحتملة للانطلاق في العمل، وفرص تكوين تحالفات يعود كل منها بالنفع على الآخر. ومن الواضح أن هذا النهج يمثل تحولاً عن النهج الذي يتكون من سلسلة من الخطوات الفنية المتتابعة (مثل النهج المستخدم في وضع خطط الاستثمار) نحو الأخذ بنهج مبتكر وأكثر مرونة يربط بين الجوانب الفنية وبين عمليات السياسات والميزانيات والنواحي السياسية المطلوبة للتنفيذ الفعال.

وقد يتطلب ضمان الدعم السياسي للتنفيذ الفعال أن يكون البرنامج الشامل مرتبطاً ارتباطاً واضحاً بأولويات وأهداف إطار الزراعة وسياسات الأغذية لدى الأطراف الحاكمة وأن يكون داعماً لها. وقد يلزم اتخاذ إجراءات مماثلة لضمان الدعم والتعاون من العديد من الوزارات التنفيذية سواءً عن طريق زيادة مواءمة خطط وبرامج البرنامج الشامل مع

السياسات والبرامج القطاعية السائدة التي تشكل المنطلق المرجعي القطاعي للحكومة، أو مواصلة التعاون مع مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة دون الوطنية المعنية بتنفيذ البرامج. وبالنظر إلى أن الكثير من البرامج الحكومية يرتبط في كثير من الأحيان ارتباطاً وثيقاً بالمبادرات العالمية أو الإقليمية الرئيسية (مثل الارتقاء بمستوى التغذية، والبرامج الوطنية للأمن الغذائي، والبرنامج الخاص للتنمية الزراعية في أفريقيا، والحفظ والتوسع، وغيرها)، فإن اتباع نهج استراتيجي في تكوين الشراكات سيعمل على تحقيق الصلة بين تنفيذ البرنامج الشامل وبين المنتجات والخدمات والتمويل المتاح من خلالها.

وبالمثل على المستوى الإقليمي، قد ترغب البلدان الأعضاء في استكشاف فرص تنفيذ خطط الاستثمار من خلال مبادرات جديدة أو صناديق استثمارية، مثل الصندوق الإقليمي للزراعة والأغذية التابع للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، وهو آلية تمويلية من المقرر إنشاؤها في عام 2012 في الوكالة الإقليمية للأغذية والزراعة التي أنشئت مؤخراً في عام 2012.

وكذلك على المستوى العالمي قد ترى البلدان الأعضاء أنه من المهم ربط البرنامج الشامل بالمبادرات العالمية الناشئة مثل الزراعة الذكية مناخياً وتقلبات الأسعار، وهي مسائل قد تتاح من خلالها فرص لتكوين تحالفات للتنفيذ أو الوصول إلى المعرفة، أو الحصول على التمويل والدعم السياسي العالمي لتنفيذ البرامج. ويمثل العدد المتزايد من مبادرات الشراكة بين القطاعين العام والخاص أو الأشكال المتنوعة من التعاون بين بلدان الجنوب خيارات منطقية أخرى للشراكة من أجل تنفيذ البرنامج الشامل والسبل التي يمكن من خلالها الوصول إلى آليات التمويل المبتكرة.

ومما لا شك فيه أن الأفرقة القطرية للبرنامج الشامل وأصحاب المصلحة في حاجة، من أجل النجاح في التيسير والتواصل والدعوة، إلى تحسين معرفتها بعمليات السياسات والميزانيات والعمليات السياسية المعقدة، وتعزيز قدراتها في مجال بناء التحالفات، واكتساب مهارات التفاوض وغيرها من المهارات المطلوبة للمناورة بنجاح في المسائل الفنية والاجتماعية والسياسية المعقدة التي ينطوي عليها التنفيذ الفعال. وقد يساعد أيضاً التعاون المتزايد على توحيد الصفوف تحت غاية مشتركة؛ واستخدام الموارد البشرية الشحيحة المتفرقة في كثير من الأحيان بين مبادرات متنافسة رغم تشابهها.

وفي ظل عدم وجود أي حلول مرجعية للطريقة التي يمكن بها التحول بفعالية نحو التنفيذ الفعال، سيلزم توثيق الخبرات القطرية وتقاسمها بين البلدان من أجل استخلاص الدروس المستفادة من الإجراءات الخلاقة والفعالة التي تتخذها الأفرقة القطرية التابعة للبرنامج الشامل. ويمكن بالفعل البدء في التعلم بين الأقران لتحديد وتقاسم أفضل الممارسات وعرض النماذج السليمة من الخبرات التي تكونت على امتداد العقد الفائت في صياغة خطط وبرامج الاستثمار المرتبطة بالبرنامج الشامل.

وفي الختام، يتوقف المضي قدماً في تنفيذ البرنامج الشامل بدرجة كبيرة على قدرة البلدان الأعضاء والجماعات الاقتصادية الإقليمية ووكالة تخطيط وتنسيق نيابا والشركاء في التنمية على تطوير عمليات سليمة تقنياً ومجدية سياسياً

يمكنها بلورة موثيق البرنامج الشامل وخطط استثماراته إلى برامج ملموسة تحقق آثاراً إيجابية على سبل معيشة المنتجين والرعاة والصيادين والنساء في أفريقيا.

رابعاً- الاستجابة لتحديات القرن الأفريقي

تساعد التجارب الأخيرة في منطقة القرن الأفريقي على فهم كيفية ارتباط رؤية البرنامج الشامل وعملياته ارتباطاً مبتكراً بالعمليات الإنسانية والإنمائية الأخرى والمساهمة في تحسين النتائج. ويتناول هذا القسم بإيجاز بعض الدروس الناشئة المستخلصة من الأعمال التي أُجريت مؤخراً في منطقة القرن الأفريقي.

وقد وفرت نُظُم الإنذار المبكر الوطنية والتابعة للمنظمة والشركاء الإنمائيين معلومات مفصلة وتحليلات عن تدهور حالة الأمن الغذائي في الإقليم قبل سنة واحدة من وقوع الأزمة الحالية في منطقة القرن الأفريقي. ومما يؤسف له أن عدم اتخاذ تدابير كافية وفورية استجابة لهذه الإنذارات المبكرة ساهم في الأزمة الأخيرة. ويتضح بأثر رجعي أن المعلومات الفنية التي صدرت بصورة مستقلة قد تحتاج إلى أن تكون مقترنة اقتراناً فعالاً بتحليل أكثر تعمقاً للأبعاد الاجتماعية والسياسية والجنسانية في أي حالة يعينها لتلافي النزوع نحو مجرد ربط المجموعة المعقدة والمتراطة من محددات الأزمة بعوامل مناخية أو فنية أخرى.

وشكل العدد الكبير من القدرات المتباينة للجهات الفاعلة الإنسانية التي استجابت للأزمة تحدياً لآليات التنسيق المدعومة من الحكومات والشركاء لصياغة وتنفيذ تدخلات قوية فنياً وملائمة سياقياً وفقاً للمعايير المتبعة وأفضل الممارسات المعمول بها في مختلف الأوقات والأماكن ومن جانب مختلف الجهات الفاعلة.

وساهمت الأزمة في منطقة القرن الأفريقي أيضاً في زيادة الاعتراف بالحاجة إلى المزيد من التكامل بين الاستجابة الإنسانية القصيرة الأجل والمساعدة الإنمائية على الأجل الأطول. وجددت الأزمة الدعوة إلى المزيد من الاتساق في تطبيق النهج ذي المسارين الذي يتألف من مجموعة متسقة من التدخلات القصيرة الأجل لمعالجة جوانب الضعف، و اقتران ذلك باستثمارات وإجراءات طويلة الأجل لمعالجة المعوقات الهيكلية الأساسية التي تقف حائلاً دون تحسين الرفاه وزيادة مرونة سبل كسب العيش ونُظُم الأغذية الزراعية.

ولفتت هذه الأزمة الانتباه أيضاً إلى الأثر السلبي للنقص الكبير في الاستثمارات الموجهة إلى قطاع الزراعة وقطاع الأغذية على امتداد العقود الفائتة، وبخاصة زراعة الأراضي الجافة والأنواع المتنوعة من النُظُم الرعوية. وأخيراً، تؤكد الأزمة ضرورة التطور المؤسسي ووضع أطر متسقة للسياسات التي تهيب بيئة تمكن من الاستثمار وتكفل التطبيق المنهجي لمختلف أبعاد دورة إدارة المخاطر.

وبالإضافة إلى معالجة الأبعاد الزمنية التي تنطوي عليها تحديات الأمن الغذائي في الإقليم فإن البلدان الأعضاء والجماعات الاقتصادية الإقليمية والشركاء في التنمية يدركون أهمية الربط بين الإجراءات والاستثمارات على الصعيدين الوطني والإقليمي بالأطر والخطط القائمة. وفي هذا السياق، تساعد موثيق البرنامج الشامل والخطط الوطنية للاستثمار الزراعي في إثيوبيا وكينيا وأوغندا على إرساء الأساس لتخطيط استجابات على الأجل الأطول والاستثمار في الإقليم. وأفضى ذلك أيضاً بالبلدان الأعضاء والشركاء في التنمية إلى مطالبة الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية بإعداد ميثاق وخطة استثمار إقليمية للبرنامج الشامل. وتحقيقاً لهذه الغاية، استضافت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية حلقة عمل استهلاكية في جيبوتي في يناير/كانون الثاني 2012، وتعاون مع المنظمة والمراكز ذات الصلة التابعة للجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية والشركاء الآخرين في التنمية لإعداد تلك الوثائق.

ومن خلال الحوار الفعال مع مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة العامة والخاصة وعناصر المجتمع المدني المعنية بهذه العملية، والتعلم بين الأقران من تجربة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا فإن الأمل معقود على أن يساعد إعداد تلك الوثائق الحكومات والشركاء في التنمية على توجيه الموارد المالية إلى برامج استثمارية ممولة تمويلاً جيداً للتصدي بطريقة منهجية للتحديات الإنسانية والإنمائية في الأراضي القاحلة وشبه القاحلة والمجتمعات المحلية الرعوية.

منطقة الساحل وغرب أفريقيا

تؤكد بنفس الطريقة حالة انعدام الأمن الغذائي في منطقة الساحل في عام 2012 أهمية اتباع نهج مزدوج يجمع بين تدابير قصيرة الأجل لتلبية الاحتياجات العاجلة للسكان الضعفاء والسياسة والاستثمارات المطلوبة على الأجل الأطول للتصدي للعوامل الهيكلية الأساسية التي تزيد من الضعف وتحد من القدرة على الصمود. ونظراً لقلّة الأمطار في عام 2011، قد يستمر العجز المتوقع في الحبوب في بوركينا فاسو وتشاد ومالي وموريتانيا والنيجر والسنغال في رفع أسعار الأغذية وتعريض الآلاف من السكان لخطر انعدام الأمن الغذائي. وقد يفضي النقص المتوقع في الأعلاف في تشاد وموريتانيا والنيجر إلى تكبير أو تعديل أنماط الانتجاع في بوركينا فاسو ومالي، وهو ما يمكن أن يزيد من الضغوط الاجتماعية في مناطق معينة.

وإضافة إلى التدابير العاجلة لتلبية احتياجات السكان المعرضين للمخاطر، تلتزم المنظمة بدعم البلدان الأعضاء، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، واللجنة الدائمة المشتركة بين الدول لمكافحة الجفاف في منطقة السهل، والجهات الفاعلة الأخرى المسؤولة عن التنفيذ الفعال للخطط الوطنية والاستثمار الزراعي، والخطة الإقليمية للاستثمار الزراعي في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا. وتستند الخطة الإقليمية للاستثمار الزراعي التي وضعت في عام 2010 انطلاقاً من السياسة الزراعية للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، إلى ثلاثة محاور، يركز أحدها على "الحد من التعرض لآزمات الأغذية وتعزيز الوصول الثابت والمستدام للأغذية". وهذا الإطار المتسق للسياسات وتخطيط الاستثمار يشكل منطلقاً طبيعياً يمكن أن تعتمد عليه البلدان الأعضاء والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا واللجنة الدائمة المشتركة بين الدول لمكافحة الجفاف في منطقة السهل والشركاء الإنمائيون في استجابتهم لاحتياجات الاستثمارات ذات الأولوية في الإقليم.

ودخلت الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والمنظمة بالفعل في المراحل الأخيرة من إنشاء الوكالة الإقليمية للأغذية والزراعة التي سبقت الإشارة إليها، والصندوق الإقليمي للزراعة والأغذية في عام 2012، وهما آليتان جديدتان الغرض منهما هو تعبئة وتوجيه الاستثمارات إلى قطاع الزراعة والأغذية.

وانطلاقاً من روح النهج المزدوج المسار، وبالإضافة إلى تلبية الاحتياجات اللازمة لتحقيق الأمن الغذائي على الأجل القصير في الإقليم خلال عام 2012، ستتعاون المنظمة مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، واللجنة الدائمة المشتركة بين الدول لمكافحة الجفاف في منطقة السهل، ومختلف الشركاء في عام 2012 لبحث مدى ملاءمة وجدوى إنشاء نظام لاحتياجات إقليمية من الأغذية للأغراض الإنسانية في حالات الطوارئ.

خامساً - الملحق: دعم المنظمة للبرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا
(استُكملت البيانات في فبراير/شباط 2012)

<p>خطة الاستثمار الإقليمية للبرنامج الشامل</p> <ul style="list-style-type: none"> • الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا • الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، القرن الأفريقي* 	<p>الميثاق الإقليمي للبرنامج الشامل</p> <ul style="list-style-type: none"> • الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا • الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، القرن الأفريقي* 	<p>أقاليم لا يزال فيها دعم المنظمة للبرنامج الشامل جارياً (* = دعم كبير)</p>
<p>خطة الاستثمار للبرنامج الشامل</p> <ul style="list-style-type: none"> • بنن • بروندي • الرأس الأخضر* • كوت ديفوار* • إثيوبيا* • غامبيا* • غانا* • غينيا كوناكري* • كينيا • ملاوي* • النيجر • نيجيريا • رواندا* • سيراليون* • جمهورية تنزانيا المتحدة* • توغو • أوغندا 	<p>المواثيق القطرية للبرنامج الشامل</p> <ul style="list-style-type: none"> • بروندي • جمهورية أفريقيا الوسطى* • الرأس الأخضر* • كوت ديفوار • جيبوتي* • غينيا بيساو* • غامبيا* • كينيا • ليسوتو* • موريتانيا* • ملاوي • نيجيريا • رواندا • سيراليون* • جمهورية تنزانيا المتحدة* • زامبيا* 	<p>البلدان التي اكتمل فيها دعم المنظمة للبرنامج الشامل (* = دعم كبير)</p>
<p>خطة الاستثمار للبرنامج الشامل</p> <ul style="list-style-type: none"> • جمهورية أفريقيا الوسطى* • كوت ديفوار* • جمهورية الكونغو الديمقراطية* • غينيا بيساو* • ليسوتو* • موريتانيا* • موزامبيق* • سوازيلندا* • زامبيا* 	<p>مواثيق البرنامج الشامل</p> <ul style="list-style-type: none"> • الكونغو* • تشاد • مصر • ليسوتو* • ناميبيا • جنوب أفريقيا* 	<p>البلدان التي لا يزال فيها الدعم جارياً من المنظمة للبرنامج الشامل (* = دعم كبير جارٍ أو متوقع)</p>

<p>دعم لا يزال جارياً</p> <ul style="list-style-type: none"> • غامبيا* • موريتانيا* • جمهورية تنزانيا المتحدة 	<p>دعم معتمد</p> <ul style="list-style-type: none"> • سيراليون (50 مليون دولار أمريكي) • توغو (39 مليون دولار أمريكي) • إثيوبيا (51.5 مليون دولار أمريكي) 	<p>البلدان التي تحصل على دعم من البرنامج العالمي للزراعة والأمن الغذائي (* = دعم كبير)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • أنغولا* • جزر القمر* • مدغشقر* • جزر سيشل* • ساو تومي وبرينسيبي 	<p>البلدان التي طلبت من المنظمة دعم البرنامج الشامل (* = الميثاق؛ ** = خطة الاستثمار)</p>