

## الحماية الاجتماعية: ضمان الاستجابة الفعالة والنهوض الشامل

### في سياق جائحة كوفيد-19 في أفريقيا

12 أبريل/نيسان 2020

#### الرسائل الرئيسية

- يجب أن تكون الحماية الاجتماعية جزءاً من استجابة في الأجلين القصير والطويل لتداعيات الجائحة على الصحة والأمن الغذائي والمجتمع والاقتصاد.
- يجدر بالبلدان الأعضاء في الاتحاد الأفريقي الاستثمار في توسيع برامج الحماية الاجتماعية.
- ينبغي الحرص على أن توفر البرامج فوائد دونما انقطاع.
- في حال وجود البرامج، البحث في إمكانية توفير دفعات تكميلية (التوسع العمودي) للتحويلات أو توسيع التغطية (التوسع الأفقي) لتشمل المجتمعات المحلية المتضررة من أجل بناء قدرة نظم الحماية الاجتماعية على الاستجابة للصدمات.
- البحث في إمكانية اتباع نهج مبتكرة للوصول إلى الفئات الضعيفة في القطاع غير النظامي، بما في ذلك القطاعات الزراعية الفرعية.
- العمل مع الجهات الفاعلة في المجال الإنساني لإنجاز ما هو مقرر وبناء قدرات الحكومات من أجل قيام حماية اجتماعية تستجيب للصدمات.

يطرح كوفيد-19 تحديات ملحوظة على السياق الريفي في أفريقيا الذي يعاني أصلاً من الإجهاد. فإن التأثير المباشر لفيروس كوفيد-19 الآخذ في التزايد يمسّ بصحة البشر ولا سيما من حيث معدلات انتشاره المرضي والوفيات الناجمة عنه. كما وأنه يزيد بسرعة من العبء الملقى على عاتق خدمات الرعاية الصحية ويرتّب تداعيات سلبية على صعيد المشاكل الصحية غير المرتبطة بكوفيد-19. ولكن حتى قبل انتشار كوفيد-19 في أفريقيا، شعر سكان القارة بأثره الاجتماعي والاقتصادي. فإن الهبوط الحاد في الطلب والإنتاج من جانب البلدان الأكثر نمواً اقتصادياً التي عانت من الأثر الأقوى للجائحة بدايةً - كالصين والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية - قد تسبب بانحسار اقتصادي عالمي كانت له انعكاسات مباشرة في أفريقيا. ومع تفشي الفيروس في القارة الأفريقية، قد تكون للإجراءات الرامية إلى احتوائه بما فيها التباعد الاجتماعي وإقفال المدارس ومنع التجمعات وإقفال المؤسسات التجارية والأنشطة الاقتصادية غير الأساسية، تبعات مدمرة.

فإنّ تلك التأثيرات تفاقم معدلات الجوع والفقر المرتفعة أصلاً، فضلاً عن التحديات التي تعانيها المناطق الريفية بما فيها تفشي الجراد الصحراوي وتأثيرات دودة الحشد الخريفية وموجات الجفاف المبكرة والنزاعات وانعدام الأمن. وقد يؤدي

انقطاع أنماط الانتجاع التقليدية للمواشي واستحداث أنماط جديدة لها إلى نشوب توترات وموجات من النزوح المحلي وزيادة مستويات الفقر وانعدام الأمن الغذائي.

وعلى الرغم من تلك التحديات، أحرز الإقليم تقدمًا ملحوظًا في منح الأولوية للحماية الاجتماعية باعتباره مكونًا أساسيًا لاستراتيجيات خفض الفقر والتنمية الريفية، بما في ذلك في سياق إعلان مالابو. واللحظة الراهنة ذات أهمية حاسمة لأجل تعزيز تلك الجهود.

### ما سبب الأهمية الحيوية للحماية الاجتماعية؟

على المدى القريب، سيكون الحصول على المساعدة الاجتماعية القابلة للتوقع بشكل مبالغ نقدية أو تحويلات عينية ناهيك عن الضمانات المحددة المتصلة بالعمل، ضرورةً لتخفيف وطأة التأثيرات الاقتصادية المباشرة للجائحة في الأسر المعيشية والمجتمعات المحلية أي التكاليف المتصلة بالصحة (من وقاية واختبار ومعالجة) وتراجع الحصول على المتناول الغذائي والأنماط الغذائية المتنوعة، فضلاً عن فقدان فرص العمل والدخل بسبب إقفال الأسواق والقيود المفروضة على التنقلات. وبوسع الحماية الاجتماعية أيضًا أن تخفف من الضغوط التي تواجهها الأسر المعيشية على صعيد الامتثال للحجر المنزلي والحد من تنقل أفرادها، وحماية تلك الأسر كما المجتمع الأوسع من الإصابة بالفيروس.

وعلى المدى المتوسط والبعيد، من شأن الوصول إلى الحماية الاجتماعية أن يعزز قدرة الأسر المعيشية الريفية على إعادة بناء سبل معيشتها تدريجيًا والاستثمار في الأنشطة الاقتصادية وإدارة المخاطر المتنوعة. وستشكل الحماية الاجتماعية استراتيجية أساسية لضمان مسار شامل للنهوض. وتبين الأدلة المستنبطة من برامج الحماية الاجتماعية في أفريقيا<sup>1</sup> المجموعة الواسعة من التأثيرات المفيدة - بما فيها الحصول على أغذية أكبر كمية وأفضل نوعية، والحصول على خدمات تعليمية وصحية، وزيادة القدرات الاقتصادية والإنتاجية للأسر الريفية. وتولد المساعدة الاجتماعية كذلك تأثيرات مضاعفة في الاقتصاد المحلي.

وانطلاقًا من قاعدة متينة من البرامج القديمة العهد التي استُحدثت العديد منها في سياق الأزمات الغذائية وجائحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ما لبثت أفريقيا أن شهدت زيادة ملحوظة وسريعة في عدد البرامج خلال السنوات المنصرمة. وقد أحرز الإقليم ابتكارات هامة على صعيد تصميم برامج الحماية الاجتماعية وتنفيذها، وتعزيز الهياكل المجتمعية ووضع استراتيجيات شاملة، ونهج النظم ومنح الأولوية لبناء روابط قوية مع الإدماج الاقتصادي، بموازاة تصميم برامج للاستجابة بفعالية للأزمات المتوقعة مثل برنامج شبكة الأمان للإنتاجية في إثيوبيا وشبكة الأمان من الجوع في كينيا.

ورغم اعتراف الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي بأهمية الحماية الاجتماعية، فإن غالبية الأسر المعيشية الريفية ولا سيما تلك التي تعتمد في معيشتها على الزراعة والموارد الطبيعية تواجه عوائق ملحوظة تحول بينها وبين الحصول الكافي على المساعدة الاجتماعية، التي تشمل الخدمات المتصلة بالصحة.<sup>2</sup> فحوالي 10 في المائة من السكان في أفريقيا في المتوسط

<sup>1</sup> أنظر مثلاً: Davis, B., et al, eds. From Evidence to Action: The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub

Saharan Africa (Oxford: Oxford University Press, 2016). <http://www.fao.org/3/a-i5157e.pdf>

<sup>2</sup> <http://www.fao.org/social-protection/resources/resources-detail/en/c/1256369/>

يحظون بمساعدة اجتماعية<sup>3</sup> أما اللاجئون والمهاجرون، المستبعدون عادة من نظم الحماية الاجتماعية ومن برامج الصحة الوطنية، فيواجهون تحديات إضافية جراء الحجر المنزلي والحد من التنقل.

### الحماية الاجتماعية في أفريقيا: توصيات لتعزيز الاستجابة والنهوض الشامل

تعكف البلدان في أفريقيا على تطوير استراتيجيات لمعالجة أزمة كوفيد-19 تشمل الحماية الاجتماعية. وتبين الدروس المستفادة من وباء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والأزمات الغذائية وتفشي فيروس إيبولا أن الاحتياجات الصحية تشكل الأولوية الرئيسية، ولكن بحسب ما برز في توصيات الاتحاد الأفريقي بشأن الاستجابة لفيروس كوفيد-19<sup>4</sup> ينبغي أيضًا معالجة التأثيرات على صعيد الدخل والأمن الغذائي وسبل المعيشة عبر تطبيق استراتيجيات على المديين المباشر والمتوسط<sup>5</sup> من أجل منع خسارة المكاسب المحرزة على صعيد الحد من الفقر والأمن الغذائي.

وقد تصدّر توسيع برامج الحماية الاجتماعية الراهنة - بما فيها التحويلات النقدية والوصول إلى الخدمات الصحية والضمانات المتصلة بالعمالة - جهود الاستجابة العالمية<sup>6</sup>. وفي أفريقيا لا تزال بلدان عدة في طور صياغة الاستجابات وتعبئة الموارد، كما ينظر العديد منها في استخدام أدوات الحماية الاجتماعية باعتبارها أدوات للاستجابة الحرجة.

وقد أفضى استعراض لتجربة الحماية الاجتماعية في الإقليم وأفضل الممارسات إلى التوصيات التالية:

- وجوب أن تكون الحماية الاجتماعية جزءًا من الاستجابة على المديين القريب والبعيد لتبعات الجائحة على صعيد الصحة والأمن الغذائي والمستوى الاجتماعي الاقتصادي.
- وجوب قيام البلدان الأعضاء في الاتحاد الأفريقي بالاستثمار في توسيع نطاق برامج الحماية الاجتماعية، عبر تسخير تمويل الأنشطة الإنسانية لجعلها أكثر اطلاعًا على المخاطر واستجابةً للصدمات، واستحداث حسابات للطوارئ واعتبار الحماية الاجتماعية بمثابة قطاع في إطار المفاوضات مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، مع ضمان حماية تلك الميزانيات في سياق الركود الاقتصادي.
- وفي ما يخص تصميم برامج الحماية الاجتماعية وتنفيذها:
- ضمان قيام البرامج بتقديم المنافع من دون انقطاع. تقييم المخاطر الصحية المرتبطة بتسليم المبالغ النقدية أو المنافع العينية والنقد لقاء العمل والتغذية في المدارس، وتكييف آليات التسليم بحيث تستوفي الخطوط التوجيهية للسلامة؛ وضمان توفير المنافع في الوقت المطلوب، وتقديم دفعات مسبقة أو توزيعها حيثما أمكن؛ وتخفيف الشروط التي تفرض العمل أو الوصول إلى المدرسة والخدمات الصحية.
- وحين تكون البرامج موجودة، يجب النظر في توفير دفعات تكميلية (التوسع العمودي) للتحويلات، أو توسيع تغطيتها (التوسع الأفقي) لتشمل المجتمعات المعنية، وبناء قدرة نظم الحماية الاجتماعية على

<sup>3</sup> <http://documents.worldbank.org/curated/en/657581531930611436/pdf/128594-PUB-PUBLIC.pdf>

<sup>4</sup> إدارة الاقتصاد الريفي والزراعة لدى الاتحاد الأفريقي: The Impact of COVID-19 on Africa's Agriculture, Environment and Natural Resources.

<sup>5</sup> <http://www.fao.org/3/ca8497en/CA8497EN.pdf>

<sup>6</sup> يعتبر الاستعراض الأخير الذي أجراه البنك الدولي أن 106 بلدان من أصل 418 بلدًا بتاريخ 3/أبريل/نيسان/2020 اعتمد أو أعلن اعتماده الحماية الاجتماعية.

- الاستجابة للصددمات. توفير تمويل تكميلي للمنافع الراهنة؛ واستخدام السجلات الحالية لبلوغ المزيد من الأسر المعرضة للخطر بما يشمل المهاجرين واللاجئين، وبناء قدرة النظم الوطنية على الاستجابة للأزمات المستقبلية .
- والنظر في نهج مبتكرة لبلوغ الشرائح الضعيفة في القطاع غير الرسمي بما في ذلك القطاعات الفرعية للزراعة. ينبغي للتوسع أن يركز على الشرائح الأكثر عرضة للخطر كما عليه السعي إلى تغطية الشرائح التي تواجه سبل معيشتها مخاطر كبيرة؛ ويتعين على الإجراءات المباشرة أن تنظر في توفير الدعم لحفظ سبل المعيشة والنهوض بها (CASH+)؛ وتعزيز الخطط على مستوى المجتمع المحلي؛ كما ينبغي لخطط تأمين سبل المعيشة السعي إلى بلوغ العمال في القطاع غير الرسمي وصغار العاملين في الزراعة .
  - والعمل مع الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني للتنفيذ وبناء القدرات الحكومية من أجل الحماية الاجتماعية المستجيبة للصددمات. وحيثما تكون النظم أقل نموًا أو متأثرة سلبًا بالنزاعات، قد يكون من الضروري توفير الحماية الاجتماعية من خلال الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني والتي يمكن الاستعانة بها كفرصة لبناء نظام لدعم تنفيذ العمليات اللوجستية في المستقبل.

### استعراض أفضل الممارسات واستجابات الحماية الاجتماعية الناشئة لكوفيد-19 في أفريقيا

تفاديًا لعرقلة تطبيق جهود الحماية الاجتماعية، يتعين على البلدان النظر في ما يلي:

- 1- تكييف آليات التنفيذ ودفع التحويلات المالية للامتثال لإجراءات السلامة الصحية، إما عبر اختبار الدفع بواسطة الجوال وإما الدفع عن طريق البنوك المحلية وإما بواسطة المنظمات المجتمعية أو مقدمي الخدمات وإما التوزيع المتباعد الممثل لبروتوكولات صارمة للسلامة، وكحلٍ أخير إتاحة دفعات ذات مفعول رجعي كما جرى في سيراليون وليبيريا خلال تفشي إيبولا.<sup>7</sup> وفي الوقت الحالي في المغرب، بغية الحدّ من تنقل السكان، يجري دفع المعاشات التقاعدية من دون الشروط التي كانت مفروضة مسبقًا، وفي جمهورية مصر العربية تقوم وزارة التضامن الاجتماعي بالترويج لاستخدام المحفظات الجوالية والبطاقات الائتمانية من دون ملامسة، من أجل تسليم التحويلات.
- 2- وضمان استمرار تقديم المدفوعات المتصلة بتدخلات النقد مقابل العمل حتى حين يتوجب على العاملين ملازمة منازلهم كما هي الحال وبرنامج شبكات الأمان الإنتاجية في إثيوبيا حيث أعفي العاملون القاطنون في المناطق الحضرية من العمل مع تقاضيهم مدفوعات سلفًا من أبريل/نيسان إلى يونيو/حزيران.
- 3- وضمان حصول الأطفال على "الوجبات المدرسية" حين تكون المدارس مغلقة، بما يشمل إمكانية إيصال الوجبات إلى منازلهم أو إمكانية تسلمها لأخذها إلى البيت. وعلى سبيل المثال، استنادًا إلى دروس مستفادة من أزمة إيبولا، واصلت حكومة ليبيريا برنامجها للتغذية فحولته إلى حصص غذائية يمكن أخذها إلى البيت تبعًا لبروتوكولات صارمة للنظافة الصحية.

وحيث تكون البرامج موجودة، يجب النظر في توفير دفعات تكميلية (التوسع العمودي) للتحويلات أو توسيع التغطية (التوسع الأفقي) لتشمل المجتمعات المتضررة. وفي كل الحالات، لدى تحديد استجابة فورية معينة، ينبغي استعراض معايير

<sup>7</sup> <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/calp-ebola-outcome-analysis-web.pdf>

الأهلية من أجل توفير المساعدة، ليس فقط للذين تنطبق عليهم تعريف البرامج الحالية للشرائح الأشد فقرًا والأكثر ضعفًا، وإنما أيضًا الشرائح المعرضة لخسارة فرصها من حيث الوصول إلى أنماط غذائية صحية أو المعرضة لعراقيل كبرى تحول دون جنيها دخلها وسبل معيشتها، ما يولد أوجه ضعف ومخاطر جديدة كثيرة. وينبغي إيلاء اهتمام خاص إلى المجموعات الضعيفة الأكثر تأثرًا بالأزمات بما في ذلك الشباب والأطفال وأيضًا الشيوخ والنساء اللواتي غالبًا ما يعنين بالمرضى الأمر الذي يعرضهن لمخاطر أكبر. ولهذا الأمر تداعياته على النظام الغذائي على المدى القريب بما أن للقرارة الأفريقية حصة لا يستهان بها من المزارعين الأكبر سنًا ولكون النساء الريفيات ينتجن حوالي 70 في المائة من الأغذية في أفريقيا. أما المجتمعات الرعوية فعرضة بوجه خاص للمخاطر نظرًا إلى عرقلة تحركات المواشي.

أما تحديد الأسر المعيشية المعنية فمن المسائل الرئيسية المطروحة على صعيد التوسع لمواجهة الصدمات. فإن عددًا من البلدان قام أو يقوم بوضع سجلات اجتماعية بوسعها توفير بيانات تتيح وصول مجموعة واسعة من البرامج إلى الأسر المعيشية الريفية بشكل فعال. ويتعاون الشركاء في التنمية في محاولة لضم السجلات الحالية للحماية الاجتماعية وسجلات المنتجين للاسترشاد بها في إعداد البرامج المتعلقة بالاستجابة لكوفيد-19.

وقد عمدت البلدان إلى تكييف برامج الحماية الاجتماعية الموجودة حاليًا لمواجهة كوفيد-19 إذ بادرت كل من تونس والمغرب وكينيا إلى إدراج الحماية الاجتماعية كجزء من الاستجابة الاجتماعية الاقتصادية الأوسع لكوفيد-19. وستقوم هيئة الضمان الاجتماعي في جنوب أفريقيا بدفع المنح الاجتماعية مبكرًا إلى الأشخاص الأكبر سنًا وإلى ذوي الاحتياجات الخاصة. وفي كينيا جرى تخصيص موارد لتوفير دعم إضافي إلى الشيوخ والأرامل والأشخاص الآخرين المعرضين للخطر، فيما يجري توسيع البرامج الحالية للمساعدة الاجتماعية في كل من كابو فيردى وأنغولا<sup>8</sup> وجمهورية مصر العربية كي تشمل مشاركين جديدًا متضررين من الأزمة.<sup>9</sup> وفي إثيوبيا وكينيا، منحت الحكومة الأولوية إلى أهمية التأمين على الثروة الحيوانية بما في ذلك للمجتمعات الرعوية، الأمر الذي يمكن توسيعه أو زيادته دعمه خلال الأزمة الراهنة. وفي أثيوبيا جرى رفع مستويات التحويلات لبرنامج شبكات الأمان للإنتاجية في المناطق الحضرية. وفي ليسوتو تجري إضافة الاستجابة لكوفيد-19 إلى الاستجابة الجارية لبرنامج CASH+ لمواجهة موجة الجفاف لعام 2019 وذلك على شكل توسيع عمودي للبرنامج الوطني لمنح الأطفال ناهيك عن التوسع الأفقي.

الحاجة إلى نهج مبتكرة لبلوغ العاملين في القطاع غير النظامي بما يشمل العاملين الموسمين في جميع القطاعات الفرعية للزراعة: تبقى حصة الأنشطة الاقتصادية غير النظامية في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى من أكبرها في العالم. وحتى في السياقات التي تتوفر فيها الحماية الاجتماعية، لا يستفيد قطاع الزراعة من الكثير من الإجراءات المتصلة بالعمالة المتاحة للمزارعين الرسميين، ولذا يبقى هؤلاء معرضون للخطر وناقصي الحماية بشكل خاص. أما مبادرة الاتحاد الأفريقي بشأن الحماية الاجتماعية للعاملين غير النظاميين في الاقتصاد الزراعي التي تسعى إلى توسيع التغطية لتشمل العاملين غير النظاميين عبر الاستعانة بمنظمات العاملين الريفيين وغيرها من الوسائل غير التقليدية، فرما تكتسي أهمية خاصة على صعيد تحديد الأسر المعيشية المتضررة وتسجيلها في هذا السياق.

وعلى المستوى القطري، يجري وضع برامج تكميلية جديدة تتسق مع البرامج الوطنية كما في ناميبيا حيث ستقدم "إعانة للدخل في حالات الطوارئ" من أجل دعم الموظفين الذين خسروا عملهم (في القطاعين النظامي وغير النظامي) بسبب

<sup>8</sup> <http://www.fao.org/in-action/fapda/tool/index.html#main.html>

<sup>9</sup> <http://www.ugogentilini.net/>

الجائحة وتناجها العرضية. ويجري التخطيط في جمهورية مصر العربية وتونس والمغرب وكابو فيردي لمدفوعات تمنح مرة واحدة إلى العاملين غير النظاميين بما يشمل البائعين في الأسواق المحلية. وفي المغرب، قرر أعضاء لجنة المراقبة الاقتصادية تفعيل جهاز جوال للدفع من أجل تحويل النقد إلى العاملين في القطاع غير النظامي الذين تضرروا جراء كوفيد-19.

وحيث تكون الحماية الاجتماعية غائبة أو حين تتأثر فعالية النظم بسبب النزاعات، من الضروري ضمان الدعم للأغذية والدخل وسبل المعيشة لصالح الأسر المعيشية المتضررة على المدى القريب، ودعم التسليم من خلال الهياكل المجتمعية حيثما أمكن، فضلاً عن الاستعانة بالخبرة العملية للجهات العاملة في المجال الإنساني من أجل بناء نظم ناشئة والاستثمار في تصميمها. ويجب إيلاء اهتمام خاص إلى البلدان التي تعاني أصلاً أزمات غذائية أو التي كانت شراخ كبيرة من سكانها تعاني الجوع الحاد قبل تفشي جائحة كوفيد-19.<sup>10</sup>

وفي بوركينا فاسو سيعتمد الشركاء في التنمية على الاستجابة الجارية لحالة الطوارئ بالنسبة إلى انعدام الأمن الغذائي والنزوح من خلال تعميم التحويلات النقدية غير المشروطة. وسوف تتلقى بعض الأسر المعيشية أيضاً مساعدات لزيادة إنتاج الخضار والثروة الحيوانية وأدوات النظافة الصحية. وفي جمهورية مصر العربية تشترك الحكومة مع منظمات محلية لأجل توفير الدعم، مقدمة دفعات مرة واحدة إلى النساء اللواتي يرأسن مجتمعاتهن في القرى. وفي الصومال يركز الشركاء في التنمية على (1) تعزيز التحويلات النقدية غير المشروطة أفقياً وعمودياً لصالح الأسر المعيشية الريفية بهدف تغطية احتياجاتها من الأغذية لمدة ثلاثة أشهر و(2) زيادة التحويلات النقدية وتحويلات المدخلات لسبل المعيشة لأجل تعزيز الإنتاج المحلي وحماية سبل المعيشة الزراعية.

#### أسئلة توجيهية لعناية الوزراء:

- حين تكون البرامج الاجتماعية موجودة، يوصى بالنظر في توفير دفعات تكميلية (التوسع العمودي) للتحويلات أو توسيع تغطيتها (التوسع الأفقي) لتشمل المجتمعات المتضررة. هل تنفيذ هذا ممكن؟ وما الأمور التي سيستتبعها ذلك؟ وكيف تخطط البلدان للقيام بذلك؟
- حين لا تكون الحماية الاجتماعية موجودة، أو حين تكون النظم متأثرة سلباً بسبب النزاعات، ما هي الخيارات المرتقبة نظراً إلى شدة الأوضاع؟
- هل يمكن توقع حصول أي تغييرات في الانتشار الجغرافي أو موقع الفئات الأكثر ضعفاً؟

<sup>10</sup> أنظر التقرير العالمي بشأن الأزمات الغذائية لعام 2019 <http://www.fao.org/resilience/resources/ressources-detail/fr/c/1187704/> كانت أزمات جمهورية الكونغو الديمقراطية وإثيوبيا والسودان وجنوب السودان ونيجيريا الشمالية من بين أسوأ الأزمات الغذائية في العالم سنة 2018.