



الاستجابات الوطنية والدولية للأزمات الممتدة

تحليل تدفقات المعونة إلى البلدان التي تواجه أزمات ممتدة

يبدو أن بعض المراقبين يخشون أن يؤدي توجيه المساعدة حسب المعايير الأمنية - بدلاً من توجيهها حسب معايير الفقر أو المعايير الإنسانية - إلى تخصيص حصة غير متناسبة من الموارد لأشد البلدان أو المناطق تأثراً بالنزاعات على حساب الأماكن الأخرى التي توجد فيها احتياجات ملحة بنفس القدر ويزيد فيها احتمال أن يكون للمساعدة تأثير إنمائي أو إنساني.

■ ازدياد المعونة الإنمائية والمعونة الإنسانية ولكن من الضروري إيجاد توازن أفضل بينهما

لوحظ على المستوى العالمي ازدياد المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة لأغراض التنمية (مع استبعاد الإعفاء من الديون) وزادت أيضاً المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة للأغراض الإنسانية بنسبة قدرها ٦٠ في المائة تقريباً خلال الفترة ما بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٨ (الشكل ١١). فقد ارتفعت المعونة الإنمائية من ٥٩,٢ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٠٠ إلى ٩٥,٢ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٠٨، بينما زادت المعونة الإنسانية من ٦,٧ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٠٠ إلى ١٠,٧ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٠٨ (بأسعار عام ٢٠٠٧ الثابتة).

المعونة الإنمائية^{٥٧}

زادت المعونة الإنمائية للبلدان التي تواجه أزمات ممتدة (باستثناء أفغانستان والعراق) بسرعة أكبر بدرجة طفيفة من المتوسط العالمي خلال تلك الفترة، حيث ارتفعت من ٥,٥ مليار دولار أمريكي إلى ١١,٠ مليار دولار أمريكي، مما يمثل زيادة بنسبة قدرها ١٠٠ في المائة خلال الفترة ما بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٨. يبدو أنها بدأت من مستويات منخفضة جداً في عام ٢٠٠٠ (٥,٥ مليار دولار أمريكي)، حيث كانت تمثل نسبة قدرها ٩ في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية، بينما كانت تمثل بحلول عام ٢٠٠٨ نسبة قدرها ١٢ في المائة فقط من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية. وإذا أخذنا في الاعتبار المتوسط على مدى السنوات ٢٠٠٠-٢٠٠٢، فإن معدل نصيب الفرد كان أقل بما يعادل ١٧,٨٧ دولاراً أمريكياً من المتوسط في أقل البلدان نمواً البالغ ٢٨,٦٩ دولاراً أمريكياً. وبناء على ذلك، فإن ١٤ من البلدان التي تواجه أزمات ممتدة حصلت مع ذلك على قدر أقل من المعونة الإنمائية من حيث نصيب الفرد منها، مقارنةً بالمتوسط الخاص بأقل البلدان نمواً في آخر فترة جرى تحليلها (٢٠٠٦-٢٠٠٨؛ الشكل ١٢).

ارتفعت قيمة المساعدة الإنسانية المقدمة إلى البلدان التي تواجه أزمات ممتدة (باستثناء أفغانستان والعراق) باطراد أسفر عن زيادة بمقدار خمسة أضعاف فيها خلال الفترة ما بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٨، من ٩٧٨ مليون دولار

الرسالة الرئيسية

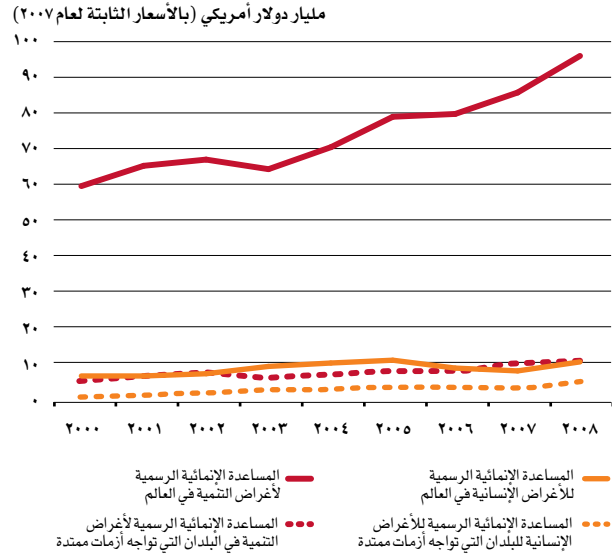
تساهم المساعدة الإنمائية الرسمية في قسم كبير من الإنفاق العام في معظم البلدان التي تواجه أزمات ممتدة. ومع ذلك فإن مستوى المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى هذه البلدان ما زال منخفضاً وتوزيعه متفاوتاً، فيما تعاني القطاعات الرئيسية من قِبل الزراعة من نقص شديد في التمويل ومن عدم ربطها ارتباطاً كافياً بالأهداف الإنمائية.

إن المعونة التي تقدم إلى البلدان التي تواجه أزمات ممتدة هي أداة رئيسية تُستخدم للتخفيف من تأثيرات انعدام الأمن الغذائي ولمعالجة القضايا الهيكلية التي تسببها. وكما ذُكر من قبل (انظر الصفحة ١٢)، تتسم البلدان التي تواجه أزمات ممتدة بالارتقاء النسبي لدرجة اعتمادها على المساعدات الإنسانية. وفي معظم البلدان التي تواجه أزمات ممتدة، يمول جزء كبير من الاستثمار في رأس مال البلد - من قبيل المدارس والطرق والسكك الحديدية والمستشفيات وتحسين الأراضي - من المعونة أيضاً. وفي ما يتعلق بالبلدان التي تواجه أزمات ممتدة وعددها ١٨ بلداً والتي تتوافر بيانات عنها، كانت الأموال الخارجية هي مصدر حوالي ٨٠ في المائة من تكوين رأس المال الإجمالي في عام ٢٠٠٧، مما يشير إلى اعتمادها الكبير على المعونة الخارجية.^{٥٨} ويبحث هذا القسم في اتجاهات أحجام تدفقات المعونة إلى البلدان التي كانت تواجه أزمات ممتدة خلال الفترة ما بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٨ والانعكاسات المتصلة بذلك على صعيد السياسات.^{٥٩} وتتناقض الاتجاهات العامة مع البيانات المستمدة من بلدان أخرى تنتمي إلى فئة أقل البلدان نمواً:^{٦٠} وتُستبعد من هذه الفئة أفغانستان والعراق لأن الزيادة الهائلة في المساعدة الإنمائية المقدمة لهذين البلدين انطوت على خطر تشويه التحليل العام لتدفقات المعونة المقدمة إلى البلدان التي تواجه أزمة ممتدة. فالمساعدة الإنمائية الرسمية التي قُدمت إلى العراق مثلاً لأغراض التنمية زادت أكثر من ١٢٠ ضعفاً خلال الفترة ما بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٨، بحيث ارتفعت من ٢٢ مليون دولار أمريكي في عام ٢٠٠٠ إلى ٢,٨ مليار دولار في عام ٢٠٠٨؛ بينما زادت المساعدة الإنمائية الرسمية التي قُدمت إلى أفغانستان لأغراض التنمية أكثر من ٥٠ ضعفاً، حيث ارتفعت من ٦٣ مليون دولار أمريكي في عام ٢٠٠٠ إلى ٣,٥ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٠٨. وهاتان الزادتان ترتبطان بالترهيبان بالنزاعين وما يتصل بهما من شواغل أمنية وأخرى على صعيد مكافحة الإرهاب في هذين البلدين، وإلى حد ما، في عدد من البلدان الأخرى التي تواجه أزمات ممتدة.

وقد شهدت الاتجاهات الأخيرة تزايداً في تخصيص المساعدة الإنمائية والإنسانية واستهدافها وفقاً للمعايير الأمنية، وهي ظاهرة كثيراً ما توصف بأنها "تأمين المعونة". ويتم هذا من منطلق أن الأمن شرط مسبق للخروج من الأزمات.

الشكل ١١

زادت المعونة الإنمائية والإنسانية على المستوى العالمي بنحو ٦٠ في المائة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٨



ملاحظة: البيانات أعلاه للبلدان التي تواجه أزمات ممتدة باستثناء أفغانستان والعراق. المصدر: قاعدة البيانات الإلكترونية للجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

يبدو أنها الأكثر ملاءمة للأزمات الممتدة، من قبيل تقديم المساعدة لتعزيز سبل المعيشة أو للرعاية الاجتماعية.

واستناداً إلى الالتزامات المتعلقة بالمساعدة الإنمائية الرسمية للفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٨، تُكرّس للزراعة نسبة لا تتجاوز ١,٣ في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة للأغراض الإنمائية التي حصلت عليها البلدان التي تواجه أزمات ممتدة (الشكل ١٤)، وذلك مقارنةً بمتوسط قدره ٥,٨ في المائة في حالة أقلّ البلدان نمواً. ومع ذلك، فإنّ قطاع الزراعة هو مصدر نسبة تقدّر في المتوسط بما يبلغ ٢٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان التي تواجه أزمات ممتدة وتعمل فيه في المتوسط نسبة قدرها ٦٢ في المائة من سكان تلك البلدان (انظر الجدول ٢ في الملحق)، علماً أنّ النسب مشابهة في حالة مجموعة أقلّ البلدان نمواً. وتبيّن دراسات الحالات المعروضة في هذا التقرير (انظر، على وجه الخصوص، الصفحات ١٨-٢١) أهمية سبل المعيشة الزراعية والريفية بالنسبة إلى الفئات الأشدّ تضرراً بالأزمات الممتدة.

كذلك، فإنّ النسبة المئوية للمؤيعة للمساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة للأغراض الإنمائية والتي تخصص للتعليم منخفضة جداً في البلدان التي تواجه أزمات ممتدة (٣,٨ في المائة، مقارنةً بمتوسط قدره ٩,٦ في المائة في حالة أقلّ البلدان نمواً)، بينما يحصل التعليم الأساسي (أي التعليم الابتدائي) على نسبة لا تتجاوز ١,٦ في المائة، مقارنةً بمتوسط قدره ٣,٥ في المائة في حالة أقلّ البلدان نمواً.

والبلدان الاثنان والعشرون التي تواجه أزمات ممتدة، باستثناء ثلاثة منها (أنغولا وإريتريا وغينيا)، تحصل جميعها على نسبة مؤيعة من المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة للأغراض الإنمائية المخصصة للتعليم الأساسي أقلّ من المتوسط الخاص بأقلّ البلدان نمواً (الشكل ١٥). ومع ذلك، وبالنظر إلى انخفاض مستوى نصيب الفرد من المساعدة الإنمائية الرسمية التي تحصل عليها هذه البلدان الثلاثة، فإنّ تدفقات المعونة المخصصة للتعليم الأساسي تظلّ منخفضة جداً حتى في هذه الحالة. ومع ذلك، فإنّ التعليم حيوي لتحقيق الأمن الغذائي في الأجل الطويل. وهناك أدلة وافرة على أن الاستثمار في التعليم، لا سيما التعليم الأساسي، يساهم في الحد من الجوع ونقص التغذية من خلال زيادته لإنتاجية أصحاب الحيازات الصغيرة ومزارعي الكفاف. ويرتبط انخفاض مستويات التحصيل العلمي في المدرسة بارتفاع مستويات نقص التغذية.^{٥٨} فبحسب استقصاء أجري لحساب البنك الدولي، تكون إنتاجية المزارع الذي تلقى تعليماً ابتدائياً لمدة أربع سنوات أكبر، في المتوسط، بنسبة تكاد تصل إلى ٩ في المائة من المزارع الذي لم يتلق أي تعليم.^{٥٩}

■ ما زالت المعونة الغذائية هي أفضل استجابة إنسانية مدعومة، لا سيما في البلدان التي تواجه أزمات ممتدة^{٦٠}

كما هو الحال في ما يتعلق بالمساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة للأغراض الإنمائية، حصلت الزراعة على نسبة صغيرة من المساعدة الإنسانية الإجمالية (٣ في المائة من مجموع الالتزامات المتعهد بها عالمياً في عام ٢٠٠٩، ونسبة قدرها ٤ في المائة في البلدان التي تواجه أزمات ممتدة). وحصل التعليم على نسبة لا تتجاوز ٢ في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة للأغراض الإنسانية.

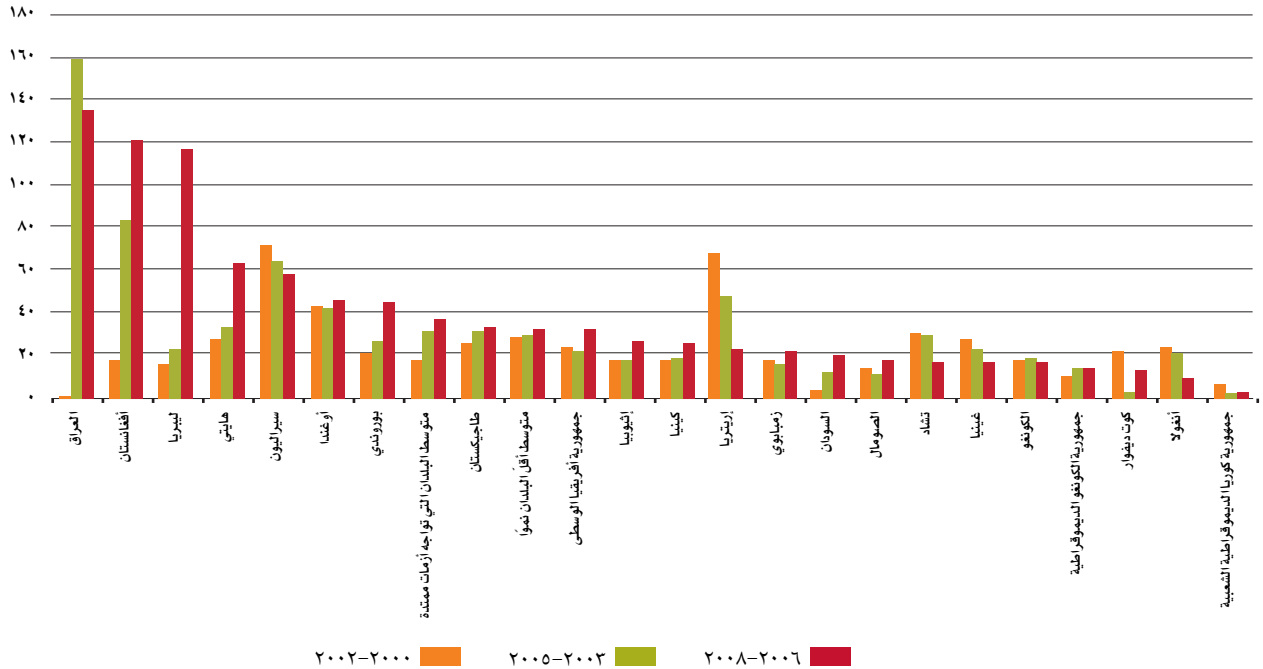
■ يتضح من التحليل القطاعي لتدفقات المعونة أن تمويل القطاعات الحاسمة بالنسبة إلى الأمن الغذائي غير كافٍ

يركّز هذا التحليل لتدفقات المعونة إلى القطاعات المختلفة على الزراعة والتعليم، وهما قطاعان حاسماً بالأهمية بوجه خاص بالنسبة إلى الأمن الغذائي. والمؤسف في الأمر أنّ طريقة ترتيب البيانات الخاصة بالمساعدة الإنمائية الرسمية تحول دون إجراء تحليل مفصّل أكثر لأنواع البرمجة التي

الشكل ١٢

أنماط المساعدة الإنمائية الرسمية لأغراض التنمية بالنسبة إلى الفرد تتفاوت بدرجة كبيرة فيما بين البلدان التي تواجه آزمات ممتدة

المساعدة الإنمائية الرسمية لأغراض التنمية بالنسبة إلى الفرد الواحد (دولار أمريكي)

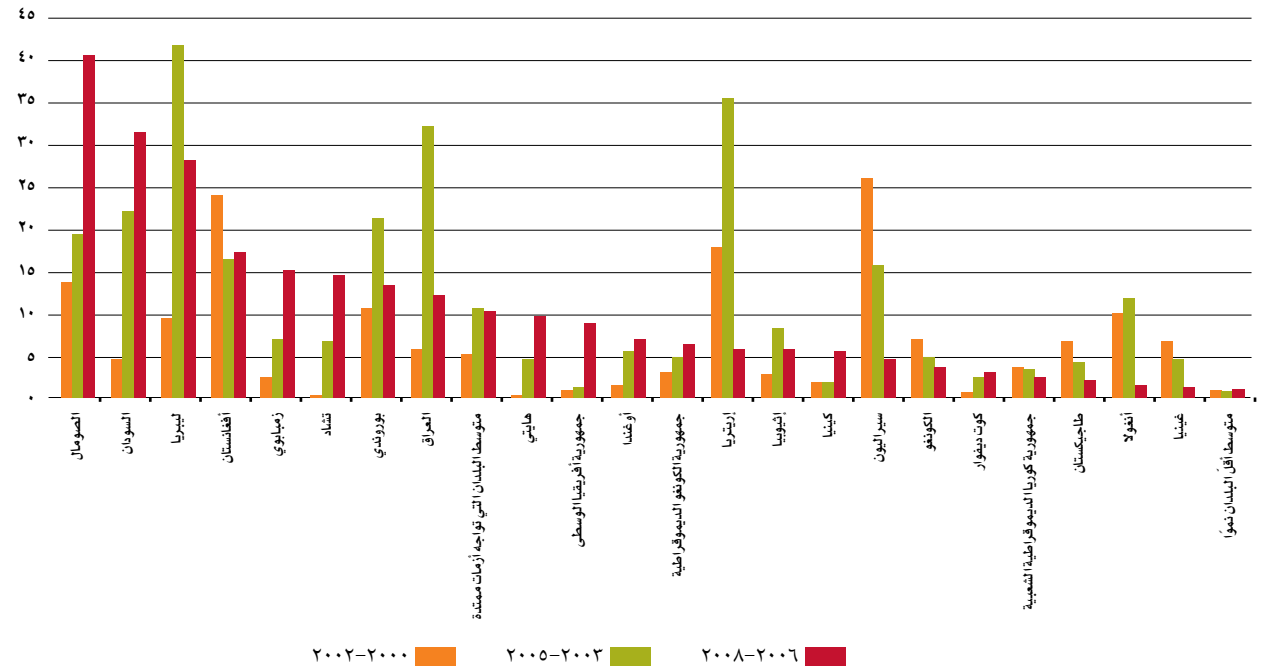


ملاحظة: أقل البلدان نمواً (باستثناء البلدان التي تواجه آزمات ممتدة).
المصدر: قاعدة البيانات الإلكترونية للجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والموقع الإلكتروني لمؤشرات التنمية العالمية التابع للبنك الدولي.

الشكل ١٣

تتفاوت المساعدة الإنمائية الرسمية للأغراض الإنسانية بدرجة كبيرة من سنة إلى أخرى، ولكن البلدان التي تواجه آزمات ممتدة تحصل على أكثر من المتوسط بالنسبة إلى أقل البلدان نمواً.

المساعدة الإنمائية الرسمية للأغراض الإنسانية بالنسبة إلى الفرد الواحد (دولار أمريكي)

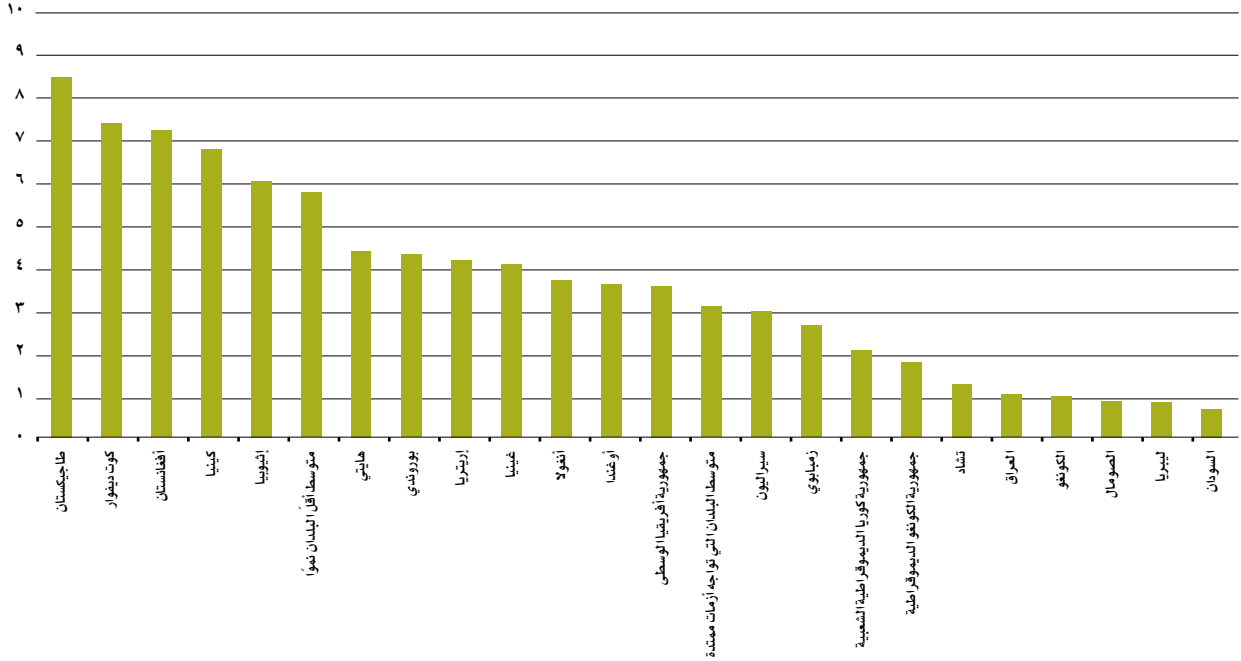


ملاحظة: أقل البلدان نمواً (باستثناء البلدان التي تواجه آزمات ممتدة).
المصدر: قاعدة البيانات الإلكترونية للجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والموقع الإلكتروني لمؤشرات التنمية العالمية التابع للبنك الدولي.

الشكل ١٤

تتسم الزراعة بأهمية حيوية لاقتصاديات البلدان التي تواجه أزمات ممتدة، غير أنها تحصل على قدر يسير من المساعدة الإنمائية الرسمية لأغراض التنمية

المساعدة الإنمائية الرسمية لأغراض التنمية من أجل الزراعة كنسبة مئوية من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية، ٢٠٠٥-٢٠٠٨



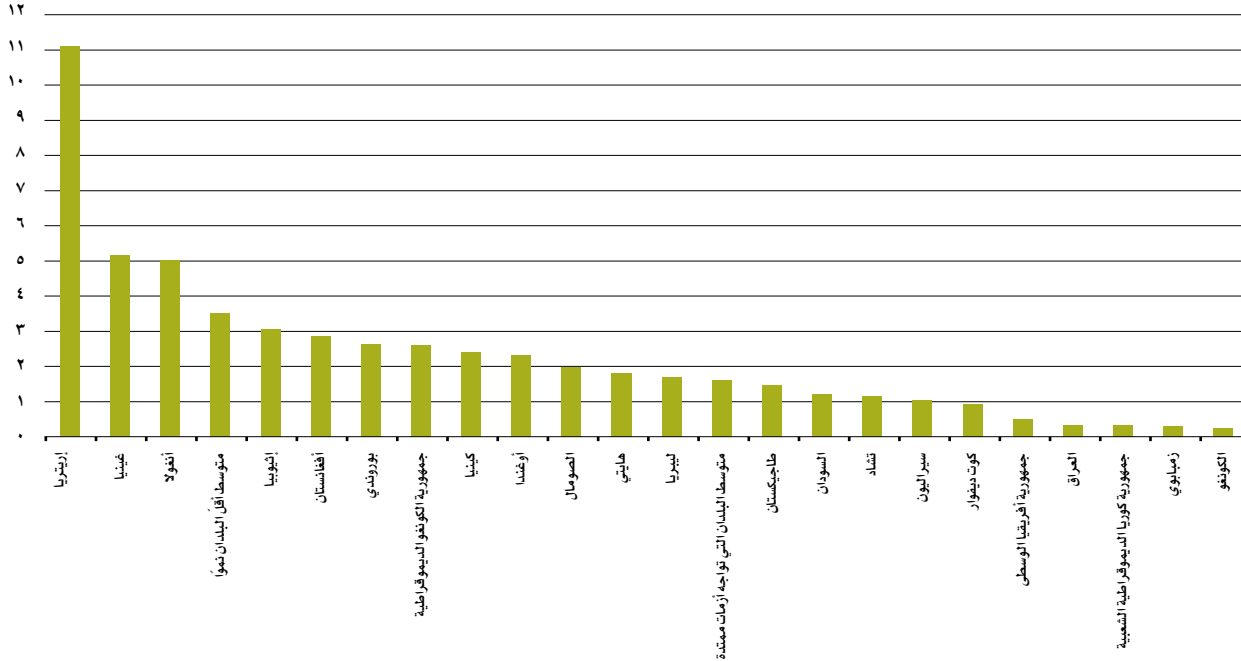
ملاحظة: أقل البلدان نمواً (باستثناء البلدان التي تواجه أزمات ممتدة).

المصدر: قاعدة بيانات نظام الإبلاغ عن القروض التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

الشكل ١٥

تخصص نسبة مئوية ضئيلة فقط من المساعدة الإنمائية الرسمية لأغراض التنمية لدعم التعليم الأساسي في البلدان التي تواجه أزمات ممتدة، وهي في معظم الحالات أقل من المتوسط بالنسبة إلى أقل البلدان نمواً

المساعدة الإنمائية الرسمية لأغراض التنمية من أجل التعليم الأساسي كنسبة مئوية من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية، ٢٠٠٥-٢٠٠٨



ملاحظة: أقل البلدان نمواً (باستثناء البلدان التي تواجه أزمات ممتدة).

المصدر: قاعدة بيانات نظام الإبلاغ عن القروض التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

وفي الوقت نفسه، ينبغي إدماج المساعدة الإنسانية - التي زادت بسرعة وكانت مصدراً رئيسياً للمعونة على مدى فترات زمنية طويلة - مع المساعدة الإنمائية ضمن إطار طويل الأجل للسياسات والتخطيط. وسيطلب هذا إعادة التفكير إلى حد كبير في طرق تقديم المساعدة إلى هذه البلدان. وفي ما يتعلق بالأمن الغذائي، من الصعب تتبع الاستثمارات المخصصة للحد من انعدام الأمن الغذائي باستخدام مجموعات البيانات الموجودة، ومن المستحيل تقريباً تحديد المبادرات الرئيسية من قبيل تعزيز سبل المعيشة وحمايتها والرعاية الاجتماعية. ويحدّ هذا من القدرة على إصدار قرارات بشأن السياسات من شأنها أن تساهم في الحدّ من انعدام الأمن الغذائي. وبالرغم من هذه المعوقات، يوفر تحليل قطاعي لتدفقات المعونة عدداً من المؤشرات. وإنّ المعونة الإنمائية والمعونة الإنسانية على حد سواء المقدمة إلى الزراعة في البلدان التي تواجه أزمات ممتدة هي أقلّ من المتوسط الخاص بأقلّ البلدان نمواً، رغم أهمية هذه الاستثمارات لإعادة بناء سبل المعيشة وتعزيزها. وكذلك التمويل المخصص للتعليم الأساسي أقلّ من المطلوب قياساً بدوره الأساسي في تعزيز الأمن الغذائي في الأجل الطويل. ولذا يصبح تحقيق زيادات طويلة الأجل في الأمن الغذائي مهتماً. وفي الوقت نفسه، تحصل المعونة الغذائية على دعم أقرب إلى الاحتياجات الفعلية. والمعونة الغذائية أساسية للحفاظ على الأرواح ولحماية سبل المعيشة في البلدان التي تمر بأزمة، ويجب أن يستمر الدعم لها من الجهات المانحة، ولكن لا بدّ من اتخاذ إجراءات للتوعية على أوجه النقص في التمويل للمجالات الأخرى التي يمكن أن تساعد هذه البلدان على إرساء الأسس اللازمة للأمن الغذائي الطويل الأجل.

ويبين تخصيص المساعدة الإنسانية من خلال "عملية النداء الموحد" الأولوية الموضوعة حالياً للمعونة الغذائية مقارنةً بأشكال المساعدة الأخرى على المستوى العالمي وفي البلدان التي تواجه أزمات ممتدة.^{١٦} والمعونة الغذائية هي أفضل قطاعات المعونة الإنسانية تمويلياً حيث حصلت في المتوسط على نسبة قدرها ٩٦ في المائة من التمويل الذي طلب عالمياً من خلال "عملية النداء الموحد" في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٨. وكانت حال البلدان التي تواجه أزمات ممتدة أسوأ بشكل كفيف، حيث حصلت على ٨٤ في المائة من التمويل المطلوب من أجل المعونة الغذائية خلال الفترة نفسها (الشكل ١٦). وفي المتوسط، كانت حال قطاع الزراعة أسوأ من قطاع المعونة الغذائية، حيث حصل في المتوسط على نسبة لا تتجاوز ٤٤ في المائة من الأموال التي طلبت عالمياً وعلى نسبة قدرها ٥٥ في المائة في البلدان التي تواجه أزمات ممتدة في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٨. وحصل أيضاً التعليم وغيره من القطاعات الأساسية من قبيل المياه والصرف الصحي على نسبة لا تتعدى ٥٠ في المائة من الاحتياجات المقدرة.

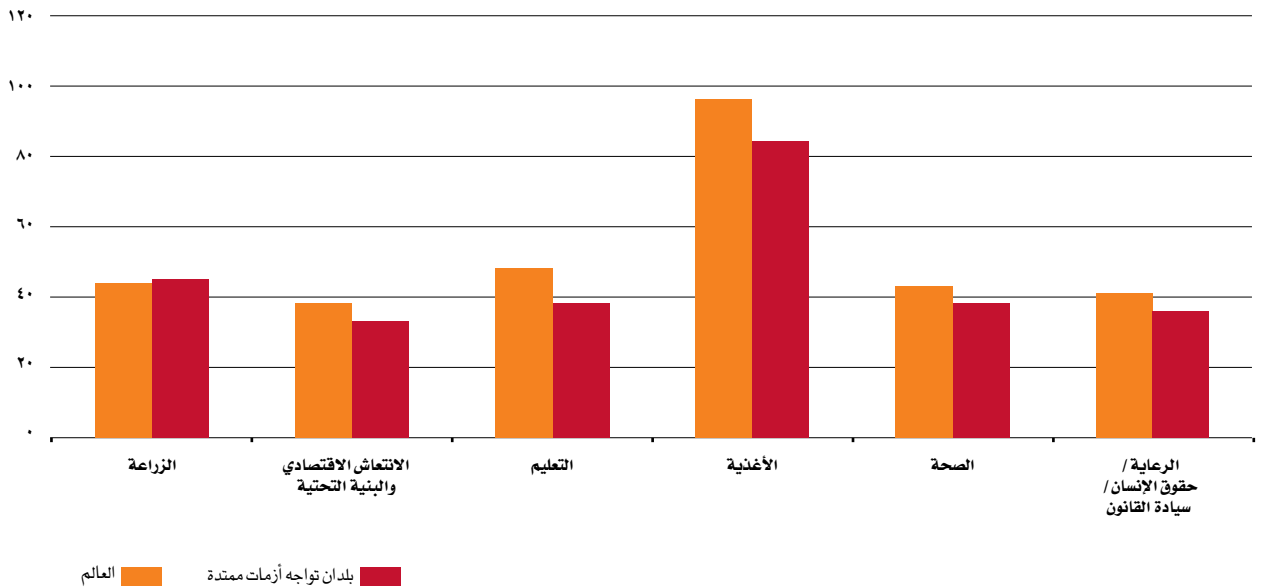
تدفقات المعونة: ما الذي تعنيه بالنسبة إلى الأمن الغذائي في البلدان التي تواجه أزمات ممتدة؟

ينبغي إعادة النظر في المستوى المنخفض الحالي للمساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى البلدان التي تواجه أزمات ممتدة، ذلك أنّ معظمها ما زال يعتمد على المعونة الخارجية لتمويل قسم كبير من استثماراته العامة لصالح الفقراء.

الشكل ١٦

حصلت معظم القطاعات على أقلّ من نصف الأموال التي طلبتها عن طريق عملية النداء الموحد ما بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠٠٠

النسبة المئوية للمؤيعة للأموال المطلوبة والمحصلة بالفعل



المصدر: قاعدة بيانات نظام التتبع المالي.



تقديم المساعدة الغذائية الإنسانية في ظل الأزمات الممتدة

الرسالة الرئيسية

إن المساعدة الغذائية الإنسانية لا تتخذ الأرواح فحسب في حالات الأزمات الممتدة، بل هي أيضاً استثمار في الأمن الغذائي الطويل الأجل وفي التنمية المستقبلية.

التدخلات مع كل سياق من السياقات القيام بتدخلات أكثر مراعاة للظروف المحلية ومحددة بحسب كل سياق، كما أنها ساعدت على التخفيف من القلق بشأن التأثيرات المثبطة المحتملة للمساعدة التي يطول أمدها. وتقوم حالياً أكبر وكالة لتقديم المساعدة الغذائية، وهي برنامج الأغذية العالمي، بشراء كمية من الأغذية التي تعتمد من ثم إلى توزيعها أكبر من الكمية التي تحصل عليها على شكل مساهمات عينية. وفي عام ٢٠٠٩، اشترى برنامج الأغذية العالمي نسبة قدرها ٨٠ في المائة من مشترياته من بلدان نامية، وشمل ذلك ١٢ بلداً من البلدان الاثني عشر والعشرين التي تواجه أزمات ممتدة والتي يتناولها هذا التقرير. وعدّل البرنامج أيضاً طريقة شرائه للأغذية لكي يعالج الأسباب الجذرية للجوع على نحو فعال أكثر: فمبادرة "الشراء من أجل التقدم"، التي بدأت في عام ٢٠٠٨، تهدف إلى تحسين إمكانية وصول أصحاب الحيازات الصغيرة والمزارعين ذوي الدخل المنخفض إلى الأسواق حيث يستطيعون أن يبيعوا إنتاجهم من الخضار والفاكهة بأسعار تنافسية. وفي ليبيريا مثلاً، تشمل هذه المبادرة ٦٠٠ ٥ مزارع ومن المتوقع أن تحسّن صلاتهم بالأسواق وأن تبني القدرة الوطنية في مجالات الإنتاج الزراعي وتصنيعه وتسويقه. وثمانية من البلدان التي تواجه أزمات ممتدة هي من البلدان الرائدة في هذه المبادرة، ومن بينها أفغانستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية وسيراليون والسودان.

إن المساعدة الغذائية الإنسانية سمة هامة من سمات البيئات التي تعاني من أزمة ممتدة. فهي تتخذ الأرواح وتساعد على معالجة حالة الشح أو الحرمان التي تكمن وراء الكثير من الأزمات الممتدة. والمساعدة الغذائية الإنسانية هي أيضاً استثمار في مستقبل البلد. والدعم الغذائي الذي يقدم في حالات الطوارئ ويصون التغذية وسبل المعيشة ويساند التعليم يوفر أساساً قوياً للأمن الغذائي في الأجل الأطول ويمثل استثماراً يمكن أن يكون حاسم الأهمية في التنمية مستقبلاً. بيد أنه ينبغي عدم التهور من شأن التحديات التشغيلية والسياسية الكثيرة التي ينطوي عليها العمل في ظل الأزمات الممتدة.

الانتقال من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية: تحول استراتيجي

المساعدة الغذائية الإنسانية كاستثمار في مستقبل البلد

حينما تبلغ الأزمة أوجها، تكون شبكات الأمان التي تمثلها المساعدة الغذائية - والتي تشمل عمليات تحويل الغذاء أو النقد العامة والموجهة، وبرامج تغذية الأم والطفل وتقديم الوجبات المدرسية - بمثابة تدخلات تتخذ الأرواح وكثيراً ما تكون ممولة من مجموعة موارد مخصصة تحديداً للأغراض الإنسانية. ومع ذلك فإنّ هذه الأنشطة تساعد أيضاً على الحفاظ على الأصول البشرية التي تعتبر دعامة أساسية لاستقرار البلد وأمنه الغذائي ونموه في المستقبل. فالمساعدة الغذائية التي تتقدم من أجل صون تغذية الأمهات والأطفال الصغار، على سبيل المثال، هي أساس متين للتنمية الأطول أجلاً؛ فحصول الأطفال الصغار على تغذية غير كافية لمدة بضعة أشهر فقط يمكن أن تكون له تأثيرات سلبية لا رجوع عنها مدى العمر على الصحة والتعليم والإنتاجية (انظر الإطار ٦). وتتراوح تقديرات الناتج المحلي الإجمالي الذي يُفقد بسبب سوء التغذية بين ٢ أو ٣ في المائة في العديد من البلدان^{٦٤} و ١١ في المائة في بعض بلدان أمريكا الوسطى.^{٦٥}

لقد أثبتت الوجبات المدرسية فعاليتها في حماية الأشخاص المعرضين لنقص التغذية، مع توفيرها منافع من حيث التغذية والتعليم والتكافؤ بين الجنسين، إلى جانب طائفة واسعة من المزايا الاجتماعية والاقتصادية.^{٦٦} ففي حالات الطوارئ أو الأزمات الممتدة، تشجع التغذية المدرسية الأطفال على الالتحاق بالمدارس

توجه، عاماً بعد آخر، أكبر حصة من الالتزامات المتعهد بها استجابة لنداءات الأمم المتحدة في حالات الطوارئ على نطاق العالم ككل إلى المساعدة الغذائية، التي تشمل تقديم معونة غذائية عينية، ومساهمات نقدية لشراء المواد الغذائية المحلي والإقليمي، وقسائم صرف غذائية ومساعدة نقدية توفر بشكل مباشر إلى المستفيدين.^{٦٧} فعلى سبيل المثال، كانت نسبة قدرها ٤٤ في المائة من النداء الإنساني الذي وجه للمرة الأولى في عام ٢٠٠٩ مطلوبة من أجل البرامج الغذائية والبرامج القائمة على توفير الأغذية (٣,١ مليار دولار أمريكي من مجموع المبلغ المطلوب وقدره ٧ مليارات دولار أمريكي). ولطالما كان المراقبون يخشون أن تقوّض المعونة الإنسانية - لا سيما المعونة الغذائية التي يطول أمدها - الاقتصاديات المحلية وأن تلحق الضرر بالإنتاج الزراعي المحلي. وقد شهدت السنوات الأخيرة تحولاً ملحوظاً بعيداً عن واردات المعونة الغذائية إلى أساليب توريد أكثر استدامة وتوجهاً نحو التنمية. فالمساعدة الغذائية التي تتقدم في حالات الأزمات لم تعد تقتصر على تقديم المعونة الغذائية؛ وهناك أدوات جديدة متاحة لبرنامج الأغذية العالمي وللكوالات الأخرى التي تعمل في بيئات تمرّ بأزمات الممتدة. ففي البلدان أو المناطق التي تعمل فيها الأسواق بشكل سيء، قد تعني المساعدة الغذائية توفير الغذاء مباشرة للأسر، باعتباره أبسط شكل أساسي من أشكال شبكة الأمان. وحيثما وجدت الأسواق أيضاً البنية الأساسية للتوزيع، فإنها قد تعني توفير موارد نقدية أو قسائم صرف، مما يمكن المستفيدين من شراء أصناف غذائية من متاجر مختارة مباشرة. وقد أتاحت إمكانية تكيف

التغذية في البلدان التي تواجه أزمات ممتدة

اتخاذ إجراء لتحقيق الاستقرار في الاستهلاك الغذائي والمتناول من المغذيات ولتحسينهما. وقد يكون أفضل سبيل لتحقيق ذلك في المدى القصير هو توزيع الأغذية المركبة لتلبية الاحتياجات التغذوية لفئات مستهدفة معينة، من قبيل الأطفال الصغار المعرضين لخطر نقص التغذية والأسر التي يتعدّر عليها طهي طعام بسبب نزوحها أو افتقارها إلى وقود للطهي^١.

وإنّ الوقاية من نقص التغذية (التقرّم) لدى الأطفال وهم أجنّة وحتى بلوغهم سنتين من العمر، لا تقل أهمية عن علاج الهزال. ومن ثمّ، يجب إعطاء الأولوية ليس لعلاج سوء التغذية الحاد فحسب، بل أيضاً للوقاية من نقص التغذية لدى الأطفال الصغار وذلك عبر تحسين المتناول من المغذيات لدى الأطفال أنفسهم وكذلك لدى أمهاتهم في مرحلتها الحمل والرضاعة. وهذا يعني من الناحية العملية توجيه هذه التدخلات الغذائية نحو النساء الحوامل والنساء المرضعات والأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ٦ أشهر و٢٤ شهراً، والأطفال الذين يعانون من هزال متوسط أو شديد.

إنّ التغذية الوافية أساسية للنمو وللمتعة بصحة جيدة وللنمو الجسدي والإدراكي، وتتطلب نظاماً غذائياً متنوعاً يشمل الأغذية الأساسية والخضر والفاكهة والأغذية ذات المصدر الحيواني والأغذية المقوّاة^١. ولا تتأثر التغذية بتوافر الغذاء وإمكانية الحصول عليه فحسب، بل أيضاً بالمرض والنظافة - بما في ذلك إمكانية الحصول على مياه شرب مأمونة - ويتوافر خدمات الصحة الوقائية.

وتتسم البلدان التي تواجه أزمات ممتدة بوجود مستويات مرتفعة أو مرتفعة جداً من نقص التغذية لديها وبوجود مستويات مرتفعة بشكل متكرر من سوء التغذية الحاد (الهزال أو انخفاض الوزن مقابل الطول). وهذه الأمور تحد من تنمية الأفراد والمجتمعات: فنقص التغذية يؤدي بحياة المرء (إذ يساهم في ثلث وفيات الأطفال التي تحدث سنوياً على نطاق العالم وقدرها ٨,٨ مليون حالة وفاة^٢) ويؤدي إلى زيادة اعتلال الصحة. والأطفال الذين يعانون من التقرّم (أي الذين يكون طولهم أقلّ من الطول المناسب لأعمارهم بسبب عدم كفاية التغذية التي يحصلون عليها) من غير المرجّح إلى حد كبير أن يبلغوا إمكاناتهم التعليمية والإنتاجية الكاملة عند بلوغهم سنتين من العمر. وفي ١٨ من البلدان الاثنى والعشرين التي تواجه أزمات ممتدة، يتجاوز معدل انتشار التقرّم متوسط المعدل الموجود في البلدان النامية وقدره ٢٤ في المائة^٣. وهذا يؤثر على كلّ من الأفراد وعلى مستقبل بلدانهم في المدى الطويل من حيث الانتعاش والتنمية^٤.

ويتعيّن اتخاذ مجموعة من الإجراءات للوقاية من نقص التغذية في ظلّ الأزمات الممتدة وعلاجه. إذ يتطلّب الأمر إجراءات طارئة لتلبية الاحتياجات التغذوية الفورية، بينما تكون التدخلات التي تعيد الأمن الغذائي هي الأساس لتحسين التغذية في الأجل الطويل. ويتعيّن أيضاً

^١ انظر، على سبيل المثال، M. Golden. 2009. Proposed nutrient requirements of moderately malnourished populations of children. *Food and Nutrition Bulletin*, 30: S267-S343; and S. De Pee and M.W. Bloem. 2009. Current and potential role of specially formulated foods and food supplements for preventing malnutrition among 6-23 month-old children and for treating moderate malnutrition among 6-59 month-old children. *Food and Nutrition Bulletin*, 30: S434-S463.

^٢ R.E. Black, L.H. Allen, Z.A. Bhutta, L.E. Caulfield, M. de Onis, M. Ezzati, C. Mathers and J. Rivera. 2008. Maternal and child undernutrition: global and regional exposures and health consequences. *Lancet*, 371: 243-260; UNICEF. 2009. *The State of the World's Children 2009*. Maternal and Newborn health. New York, USA.

^٣ اليونيسيف (٢٠٠٩). انظر الهامش ٢. C.G. Victora, L. Adair, C. Fall, P.C. Hallal, R. Martorell, L. Richter and H.P.S. Sachdev. 2008. Maternal and child undernutrition: consequences for adult health and human capital. *Lancet*, 371: 340-357.

^٤ انظر، على سبيل المثال، S. De Pee, J. van Hees, E. Heines, F. Giaciano, T. van den Briel, P. Acharya and M.W. Bloem. 2008. Ten minutes to learn about nutrition programming. *Sight and Life Magazine*, 3(Suppl.): 1-44.

التي توفرها تلك الخدمات. وكثيراً ما تكون قدرة الدول على تلبية هذه الاحتياجات معدومة، ولا تكون لدى الدول في بعض الحالات الرغبة في تلبية تلك الاحتياجات.

وكثيراً ما لا توجد مبادرات إنمائية من أجل الاستثمار في الحد من الفقر وفي فرص العمل أثناء الأزمات الممتدة، أو أنّ تلك المبادرات تجري ببطء شديد، أو لا تكون موجهة توجيهها كافياً إلى الأشدّ فقراً وإلى الجياح. ويمكن أن تبدأ المساعدة الغذائية الإنسانية في تيسير الانتقال نحو التنمية، مما يساعد على الحد من عوامل المخاطرة الكامنة، ويبيّن القدرة على الصمود، ويوفّر أساساً للرعاية الاجتماعية الوطنية في نهاية المطاف. ولكنّ هذه المساعدة ليست بديلاً عن أشكال أخرى من التدخل الدولي الفعال في حالة الأزمات، ومن بين هذه الأشكال توفير بدائل للمساعدة الإنسانية. وعلاوة على ذلك، لا يُعتبر أي تدخل دولي بديلاً عن وجود حكومة وطنية فعالة وخاضعة للمساءلة ولا عن وجود نظم للرعاية الاجتماعية.

وكون المساعدة الغذائية الإنسانية يمكن أن تكون أساساً للتنمية لا

يعني أنها مسؤولة بمفردها عن الأهداف والمبادئ الإنمائية. فالتصرف

وفقاً للمبادئ الإنسانية، التي تشدد على الاستقلالية والحياد من أجل تلبية

احتياجات الأفراد الحادة في الوقت المناسب وبطريقة غير منحازة، لا

والبقاء فيها عبر توفير الغذاء للأسرة بشرط انتظام الأطفال في الدراسة. أما في حقبة ما بعد الأزمة أو في حالة الانتعاش، يمكن أن تنهض برامج التغذية المدرسية بالنظام التعليمي وأن تشجّع على عودة النازحين داخلياً واللاجئين وذلك بإشارتها إلى أن الخدمات الأساسية تعمل وإلى أنّ عودة كلّ إلى دياره باتت مأمونة. وتشمل أيضاً شبكات الأمان الخاصة بالمساعدات الغذائية أنشطة إنتاج من قبيل تقديم الغذاء - أو الموارد النقدية - مقابل العمل من أجل إعادة تأهيل الأصول المجتمعية، والحفاظ على سبل المعيشة، وزيادة قدرة الأسر على الصمود. وفي هايتي، تُستخدم برامج تقديم الغذاء والموارد النقدية مقابل العمل لتلبية الاحتياجات الفورية للسكان الذين يعانون من انعدام أمنهم الغذائي مع دعم إعادة بناء الأصول المجتمعية الاقتصادية والاجتماعية الحيوية التي ستؤدي إلى زيادة قدرة الأسر على الصمود في مواجهة الكوارث (انظر الإطار ٧).

■ الأنشطة الإنسانية في "الفجوة الفاصلة" بين الإغاثة والتنمية

تضطلع الوكالات التي تقدم المساعدة الغذائية الإنسانية بدور هام؛ فالسكان المتضررون من الأزمة يحتاجون إلى الخدمات الأساسية وإلى الفرص المعيشية

استخدام المساعدة الغذائية الإنسانية لزيادة قدرة الأسر على الصمود في مواجهة الكوارث في هايتي

مستقبلاً. وانتقل التركيز الأولي على عمليات التوزيع العامة للأغذية نحو تحويلات موجهة بدرجة أكبر مع انحسار الاحتياجات الحادة. وشملت التغييرات التوسع في برامج الوجبات المدرسية والتغذية في المناطق المتضررة. وبدأت الوكالات، أخذاً في الحسبان تعرُّض الناس لصددمات مفاجئة في المستقبل، تشدد على برامج العمل، المدعومة من خلال تقديم الغذاء والموارد النقدية مقابل العمل، لمساعدة الأسر الضعيفة على الانتعاش وبناء الأصول المجتمعية والأسرية التي من شأنها أن تقلل من مخاطر الكوارث في المستقبل وأن تزيد من قدرة الأسر على الصمود.

تمرّ هايتي بأزمة معقدة الممتدة بسبب العنف في المدن والكوارث الطبيعية المتكررة وتأثير الأزمة الاقتصادية العالمية. وقد حصلت على مساعدة غذائية طارئة في أعقاب أعمال الشغب ذات الصلة بارتفاع أسعار المواد الغذائية التي حدثت في أبريل/نيسان ٢٠٠٨، وثلاثة أعاصير متتالية، وعاصفة استوائية في أغسطس/آب وسبتمبر/أيلول ٢٠٠٨، وزلزال في يناير/كانون الثاني ٢٠١٠. وكان لا بدّ من وجود تصوّر جديد بشأن أفضل السبل لاستخدام الجهد الإنساني الواسع النطاق لدعم الانتعاش والأمن الغذائي الأطول أجلاً، وهو ما كان يعني بناء القدرة على الصمود في مواجهة الكوارث التي تحدث

الأغذية استناداً إلى التجربة في مجال شبكات الأمان الخاصة بالمساعدة الغذائية الإنسانية.

وفي الحالات التي تكون فيها قدرة الدولة ضعيفة جداً أو حيثما كانت أشكال العنف والانتهاكات للحقوق تؤدي إلى إطالة الأزمة، تكون إمكانية تسليم مقاليد الأمور إلى دولة مسؤولة ومستجيبة إمكانية بعيدة المنال، ولكنّ المساعدة نفسها من شأنها أن تحمي الأصول البشرية والمجتمعية وأن تجنّبها مزيداً من الضرر والخسارة. ولقد كان هذا هو الحال لسنوات عدّة في جنوب السودان، حيث أدى النزاع وما رافقه من انتهاكات لحقوق الإنسان إلى مجاعات لقي فيها عدد كبير من المدنيين حتفهم. ووكانت حدود ما يمكن أن تحقّقه المساعدة الغذائية الإنسانية واضحة ما لم يوضع حدّ للأسباب الكامنة وراء الجوع (مثل النزاع والانتهاكات للحقوق التي أدت إلى المجاعة في عام ١٩٨٨ والتي أودت بحياة ٢٥٠ ٠٠٠ شخص).^{٦٧} وكان "اتفاق السلام الموحد" الذي تم التوصل إليه في عام ٢٠٠٥ بداية فترة أصبح فيها تصوّر الانتقال إلى المساعدة الغذائية الإنسانية التي تدعم الانتعاش بطريقة أجدى أمراً ممكناً. وفي تلك المرحلة، ساعدت عمليات توزيع الأغذية على تلبية الاحتياجات الأساسية الفورية مع مساهمتها في الوقت نفسه في بناء ثقة المجتمعات المحلية بخصوص عملية السلام. وكان العائدون، على وجه الخصوص، هم المستفيدين من المساعدة الغذائية وذلك لمدّ يد العون لهم خلال الأشهر اللازمة إلى أن يتمكنوا من الاستقرار مرة أخرى ومن جني محاصيل من مزارعهم. وقد خلصت دراسة أجريت مؤخراً في السودان إلى أنّ احتياجات العائدين إلى المساعدة الغذائية عند وصولهم كانت تبلغ حدّها الأقصى، وأنّ توفير هذه المساعدة كان له أحد أهم التأثيرات الإيجابية على إعادة إدماجهم وعلى انتعاشهم.^{٦٨}

التحديات والمخاطر بالنسبة إلى المساعدة الغذائية في ظل الأزمات الممتدة

تنطوي الأزمات الممتدة على تحديات ومخاطر كثيرة يجب أن تديرها الوكالات بفعالية إذا ما أريد للمساعدة الغذائية الإنسانية أن تحقق هدفها المتمثل في إنقاذ الأرواح وأن توفر أيضاً أساساً متيناً للأمن الغذائي في الأجل الأطول.

يتناسب دائماً مع العمل من خلال الدولة أو المؤسسات المحلية، ومن خلال بناء قدراتها. وبالنظر إلى أنّ الدول التي تواجه أزمات ممتدة لا تكون لديها عادة القدرة الكافية على تلبية احتياجات الناس، وقد تتسبب ربما بإطالة الأزمة التي تؤدي إلى هذه الاحتياجات، فليس بالإمكان الاعتماد على هيكل الدولة لتيسير أو توجيه المساعدة التي تنقذ الأرواح وأو للوصول بطريقة غير متحازة إلى المحتاجين. وقد تدعم الاستثمارات الإنسانية في بعض الحالات مؤسسات الدولة ولكنها قد لا تكون أيضاً هي الحل الأمثل لبناء القدرات على المدى الأطول. وقد لا يؤدي هذا بالضرورة إلى نتيجة عكسية بالنسبة إلى الدولة؛ بل على العكس من ذلك، من الضروري الحفاظ على تصوّر جميع الأطراف لحياد الوكالات الإنسانية لكي تتمكن هذه الوكالات أيضاً من العمل مع الدول ومع المجتمعات المتضررة في مرحلة ما بعد انتهاء الأزمة باعتبارها وسيطاً إنمائياً له مصداقية وموضع ثقة.

ويمكن أيضاً أن تساهم المساعدة الغذائية الإنسانية في إرساء الأساس للأمن الغذائي وللتئمة في المستقبل عبر تحسين التأهب للكوارث والحد من المخاطر، بالإضافة إلى صون التغذية والتعليم وسبل المعيشة. وحيثما كانت الأزمة الممتدة ناجمة عن كوارث طبيعية متكررة، أو في حال تفاقمت بفعل كوارث من هذا النوع، تمثل المساعدة الغذائية الإنسانية فرصة للمباشرة باتخاذ تدابير من هذا القبيل. وقد استند جزئياً وضع برنامج إثيوبيا الشهير لشبكات الأمان المنتجة - الذي يستفيد منه نحو ٧,٢ مليون شخص من سكان الريف من خلال تحويلات للغذاء أو للموارد النقدية للمساعدة على مواجهة فترات العجز الغذائي مع توليد أصول مجتمعية - إلى عقود من الخبرة في التصدي للكوارث الفردية وللمجاعات من خلال المساعدة الغذائية الإنسانية. ويجمع البرنامج بين فهم وكالات الأغذية الإنسانية للتعرض لنقص الأغذية ومكونات أخرى كثيرة من بينها الدروس المستفادة من المخططات المجتمعية الناجحة لتئمة الأصول من قبيل برنامج MERET. وهو برنامج حكومي يحظى بمساندة برنامج الأغذية العالمي ويدعم الإدارة المستدامة للأراضي والمياه وزيادة الإنتاجية في المجتمعات المحلية التي تعاني من انعدام أمنها الغذائي. وبرنامج شبكات الأمان المنتجة هو أيضاً مثال على قدرة البلدان الخارجة من أزمات ممتدة على وضع برامج للمساعدة الطويلة الأجل خاصة بالفئات المعرضة لنقص

وتعمل الوكالات على الحدّ من العواقب السلبية غير المقصودة للمعونة التي تقدمها بالنسبة إلى سلامة المستفيدين منها وأنهم. فعلى سبيل المثال، ونظراً إلى تاريخ العنف في هايتي وفي بورت أو برنس على وجه الخصوص، كان منع العنف أثناء عمليات توزيع الأغذية بعد الزلزال الذي ضرب هايتي في يناير/كانون الثاني ٢٠١٠. الشغل الشاغل لبرنامج الأغذية العالمي. وقد أدمجت على الفور تدابير للرعاية ضمن أنشطة المساعدة الغذائية التي يقدمها البرنامج، وشملت هذه التدابير توجيه رسائل واضحة بشأن عملية توجيه المساعدة والاستحقاقات المتعلقة بها وذلك منعاً لسوء الفهم وللنزاعات؛ هذا بالإضافة إلى توفير مساحات مأمونة ودعم إضافي للنساء الحوامل وللمسنين وللعاجزين في مواقع توزيع الأغذية؛ وتعميم سياسة برنامج الأغذية العالمي القائمة على عدم التسامح إطلاقاً مع الاستغلال والإساءة الجنسيين.

■ ما الذي يعنيه هذا بالنسبة إلى المساعدة الغذائية في ظل الأزمات الممتدة؟

ينبغي وجود نهج مبتكرة ومستندة إلى مبادئ واضحة لمعالجة تحديات العمل في ظل الأزمات الممتدة. وما يبعث على الأمل في هذا الصدد سعي المنظمات الإنسانية التي تقدم المساعدة الغذائية في السنوات الأخيرة على إدماج "عدسة للحماية" ضمن أنشطتها في مجال المساعدة. إذ قام برنامج الأغذية العالمي خلال السنوات القليلة الماضية، تأسيساً على عمل منظمة أوكسفام ولجنة الإنقاذ الدولية، وبالتعاون مع مجموعة الحماية التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، باستحداث البحوث والتدريب بهدف تحسين تحليل احتياجات المستفيدين من حيث الرعاية في البيئات المعقدة، وتفعيل الدعوة إلى إتاحة إمكانية وصول العاملين في المجال الإنساني إلى الفئات المحتاجة، وإدارة التصورات المتعلقة بجداد البرنامج وعدم انحيازه على اعتبار أن المساعدة الغذائية التي يقدمها "لا تلحق أي ضرر".

والمساعدة الغذائية الإنسانية لا تتخذ الأرواح فحسب، بل هي أيضاً استثمار في المستقبل. فالتحوّل عن المعونة الغذائية المعتادة إلى مجموعة متنوعة من أدوات المساعدة الغذائية، تضاف إليها الابتكارات في ما يتعلق بكيفية توريد الغذاء، تساعد جميعاً على كفاءة تقديم المساعدة الملائمة وعلى جعلها إلى أقصى حد ممكن ركيزة أساسية للأمن الغذائي في الأجل الأطول.

والمساعدة الغذائية الإنسانية تعني، أولاً وقبل كل شيء، بتلبية الاحتياجات الفردية الملحة. وهي ليست بديلاً عن الأشكال الأخرى للتعاطي الدولي الفعال مع الأزمات أو عن التغييرات الهيكلية أو المجتمعية الوطنية اللازمة أو عن الحكم الرشيد اللازم. ومع أن تقديم المساعدة الغذائية في ظل الأزمات الممتدة يمكن أن يساهم في تحقيق الأهداف الإنمائية في نواح كثيرة منه، ينبغي عدم المبالغة في قدرته هذه وعدم توقع إخضاعه للمساءلة بالنسبة إلى الأهداف والمبادئ الإنمائية؛ بل ينبغي بالأحرى أن يُنظر إليه على أنه جزء من مجموعة تدخلات أساسية في حالات الأزمات الممتدة. فالعمل الإنساني يخضع في نهاية المطاف للمساءلة أمام المحتاجين.

الحفاظ على مساحة إنسانية

تواجه الآن الجهات الإنسانية الفاعلة في كثير من الحالات التي تشهد الآن أزمات ممتدة تضارباً بين خدمة الضرورة الإنسانية الملحة - وهي تلبية حاجة الناس الفورية إلى الغذاء - والتقيد بالمبادئ الإنسانية الأساسية المتمثلة في الحياد وعدم الانحياز والاستقلالية. وقد تحيد الوكالات عن المبدأ لكي تتمكن من الوصول إلى السكان الضعفاء ولكي تحافظ على قدرتها على الوصول إليهم. فعلى سبيل المثال، نسّق برنامج الأغذية العالمي عملياته في شمال سري لانكا في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩ مع السلطات العسكرية في البلاد، وهو أمر كان لا بدّ منه لتيسير إيصال كميات كبيرة من الإمدادات الغذائية إلى شمال البلاد. بيد أن هذا نال أيضاً من تصور الجهد الإنساني الذي يقوم به برنامج الأغذية العالمي على أنه جهد محايد أو مستقل تماماً، وهذا الوضع قد يعقد العلاقات في المستقبل مع المجتمعات المحلية في شمال منطقة التاميل.

وتمثّل الحاجة إلى الموازنة بين الأولويات المتعارضة من أجل إيجاد "مساحة إنسانية" والحفاظ عليها خاصية ثابتة من خصائص عمليات المساعدة الغذائية في الكثير من الأزمات الممتدة الحالية. وهذا يمثل رهاناً كبيراً؛ فكما أوضحنا آنفاً، يُعتبر الحفاظ على تصور حياد الوكالات الإنسانية أمراً لا غنى عنه لقدرة الوكالات على العمل بفعالية في المناطق المتضررة من النزاع، أثناء الأزمة وبعدها. وتصور النيّل من حياد الجهات الإنسانية الفاعلة واستقلاليتها عن جداول الأعمال السياسية يمكن أن يكون خطيراً أو فتاكاً بالنسبة إلى العاملين في المجال الإنساني وبالنسبة إلى السكان الذين يحاولون مساعدتهم. ففي أفغانستان، هاجمت جماعات متطرفة مسلحة موظفي وكالات المعونة بسبب ارتباطهم الفعلي أو المزعوم بالقوات الحكومية أو بقوات الائتلاف. وكان لذلك أثر سلبي ليس على سلامة الموظفين فحسب بل أيضاً على قدرتهم على الوصول إلى المحتاجين. ومع تزايد استهداف المتمردين للعاملين في مجال المعونة، أوقفت بعض المنظمات تماماً المساعدات التي تقدمها في أجزاء من أفغانستان. وقد يعتبر البعض أنه يجدر بالعاملين في المجال الإنساني، في عدد متزايد من الأزمات الممتدة المعاصرة، ألا يقتصر تفكيرهم على ضرورة النظر إليهم على اعتبارهم محايدين ومستقلين وغير منحازين في أي بلد بعينه، بحيث يفكرون في كيفية الربط بينهم وبين الجهات الفاعلة والاتجاهات والأحداث السياسية العالمية، والعواقب المحتملة لهذا الربط في العمليات التي سيقومون بها في المستقبل.

عدم إلحاق الضرر

إن المساعدة الغذائية الإنسانية تكون في بعض الأحيان أضعف مورد في حالات الأزمات الممتدة التي تتسم بقلّة الخدمات فيها وبعدها وبانعدام الأمن فيها في كثير من الأحيان. ومن شأن طريقة توجيه هذه المساعدة وإيصالها أن تؤثر على العلاقات الاجتماعية والاقتصادية المحلية. ففي جنوب السودان في التسعينيات من القرن الماضي، جرى تجنيد أفراد من قبيلة نوير من منطقة أيود في الميليشيات لمهاجمة مناطق الدنكا، ويُعزى هذا جزئياً إلى تصور وجود تجاهل لمناطق النوير في عمليات الإغاثة.^{٦٤} وفي الصومال، يمكن أن يؤدي توجيه المساعدة الغذائية الإنسانية إلى قرية ما وليس إلى القرية المجاورة لها إلى صراع وهجمات، لا سيما عندما يبدو وضع الائتئين مماثلاً في نظر القرية المستبعدة.^{٦٥}



نحو الرعاية الاجتماعية في ظلّ الأزمات الممتدة

الرسالة الرئيسية

تُرسى نظم الرعاية الاجتماعية أساساً ضرورياً لإعادة بناء المجتمعات في ظلّ الأزمة الممتدة. ولكن، في الحالات التي تكون فيها القدرات المالية والمؤسسية والتنفيذية محدودة، تكون برامج الرعاية الاجتماعية عموماً قصيرة الأجل، أو موجهة نحو الإغاثة، أو ممولة من الخارج.

الجمع ما بين تلك المجالات،^{٧٢} ما زال التقدم المحرز بشأن وضع تصور لنظم الرعاية الاجتماعية في ظلّ الأزمات الممتدة ضعيفاً.

■ الرعاية الاجتماعية في ظلّ الأزمات الممتدة

من الممكن، بوجه عام، النظر إلى الرعاية الاجتماعية من خلال وجهات نظر متنوعة من بينها التكوين (أي مزيج شبكات الأمان والتأمين)، والشكل (الرسمي وغير الرسمي)، ومصدر التمويل (المحلي أو المدعوم بالمعونة)، ومستوى قدرات التنفيذ في النظام. واستناداً إلى هذه المعايير العامة، يتبدى عدد من الخصائص المتداخلة لدى البلدان التي تواجه أزمات ممتدة.

وبوجه عام، تعاني هذه البلدان من نقص في أطر السياسات الوطنية التي توفر الأساس للرعاية الاجتماعية. وكثيراً ما تشتت عناصر الرعاية الاجتماعية ولا تنعكس بدرجة كافية على صعيد الأمن الغذائي، أو الحد من الفقر، أو استراتيجيات التنمية.^{٧٣}

وتؤدي تأثيرات ارتفاع معدلات الفقر، ووجود قيود ملزمة على الميزانية، ومحدودية الإيرادات الضريبية إلى تقويض قدرة البلدان على إعادة التوزيع.^{٧٤} وكما ذكر من قبل، تعتمد عموماً البلدان التي تواجه أزمات ممتدة اعتماداً شديداً على التمويل الخارجي للخدمات والاستثمارات الاجتماعية والاقتصادية الأساسية. وهذا الاعتماد يطرح تساؤلات جدية بشأن القدرة المحلية على تحمّل تكاليف الرعاية الاجتماعية وبشأن استدامة تلك الرعاية في البلدان التي تعاني فرض موقوفات على مواردها.

وفي ما يتعلق بهذا الحجم من الاستثمار الخارجي، من الواضح أن القرارات المتعلقة بالرعاية الاجتماعية تتقاطع مع جدول الأعمال المتعلق بفعالية المعونة. فكما ذكرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي،^{٧٥} "... يجب أن تكون إجراءاتنا [في مجال الرعاية الاجتماعية] متناسبة مع السياسة الوطنية، ومتماشية مع إعلان باريس بشأن فعالية المعونة ومع جدول أعمال أكرأ". ولذا، فإنّ الحصاص الكبيرة من الاستثمارات الخارجية في هذه البلدان قد تثير شواغل بشأن الملكية الوطنية لجدول أعمال الرعاية الاجتماعية.

وكثيراً ما تكون القدرات المؤسسية في ما يتعلق بالإشراف والتوجيه ضعيفة. فوظائف الرعاية الاجتماعية تتوزع عموماً بين وزارات تنفيذية وسلطات وجهات فاعلة شتى؛ وقد لا تكون المؤسسات التي تتقاسم المسؤولية عن الرعاية الاجتماعية من بين المؤسسات الأكثر نفوذاً مقارنةً، على سبيل المثال، بوزارات المالية. كذلك فإنّ القدرات التقنية والإدارية والتنفيذية محدودة بوجه عام، كما ظهر مؤخراً في أفريقيا الغربية والوسطى.^{٧٦}

وكثيراً ما توفر الآليات غير الرسمية القسم الأكبر من الرعاية الاجتماعية. إذ تحصل نسبة لا تتجاوز ٢٠ في المائة تقريباً من سكان العالم على رعاية اجتماعية رسمية.^{٧٧}

وفي ما خلا إدخال تحسينات على المساعدة الإنسانية الغذائية، هناك اهتمام متزايد بتدابير الرعاية الاجتماعية الأوسع نطاقاً في قطاع التنمية. وتشمل الرعاية الاجتماعية شبكات الأمان والتأمين والتدخلات القطاعية المختلفة المتعلقة بالصحة والتعليم والتغذية والزراعة.^{٧٨} وهناك مبادرات جديدة على الصعيد العالمي، من قبيل مبادرة الأمم المتحدة الأساسية للرعاية الاجتماعية، وعلى الصعيد الإقليمي أيضاً، من قبيل شبكة الرعاية الاجتماعية للبلدان الأمريكية. وعلى الصعيد القطري، هناك طائفة من التجارب، من بينها على سبيل المثال برنامج إثيوبيا لشبكة الأمان المنتجة وبرنامج شبكة الأمان المتعلقة بالجوع في كينيا. وفي بعض الأحيان، تكون هذه المكونات مكرّسة في تشريعات تحكم مجالات محددة، من قبيل الحد الأدنى للأجور في أسواق اليد العاملة، ومن ثمّ تمهد السبيل لما يُعرف بـ"نهج التدخل" التحويلي" المستند إلى الحقوق لتأمين الرعاية الاجتماعية.

ويمكن توفير الرعاية الاجتماعية بطريقة رسمية وبطريقة غير رسمية. وتشمل الطريقة غير الرسمية تقديم الدعم وتشاطر الممارسات داخل المجتمعات المحلية وفي ما بينها، في حين تقضي الطريقة الرسمية بتوفير ترتيبات بطريقة عامة (من جانب الدولة) أو بطريقة خاصة (من خلال اتفاقات تعاقدية). ويمكن للتدابير العامة أن تكون ممولة من الداخل أو من الخارج (من جانب الجهات المانحة)، بينما تشمل الآليات الخاصة في معظمها منتجات تأمينية مستندة إلى السوق.

ولكن لا بدّ من الاعتراف بوجود اختلاف رئيسي بين "النظام" ومجموعة البرامج. فقد تكون لدى البلدان بطبيعة الحال مكونات الرعاية الاجتماعية (ومنها مثلاً التأمين والتحويلات)، ولكنها لا تكون نظاماً للرعاية الاجتماعية الحقيقية ما لم تكن ذات طابع مؤسسي ضمن الميزانيات والهياكل والسياسة الضريبية وسياسة سوق اليد العاملة والعمليات السياسية بوجه عام - أي ما لم تكن جزءاً من عقد اجتماعي ديناميكي بين الدولة والمواطنين. وثمة بلدان كثيرة تواجه أزمات ممتدة لديها مجموعة من تدابير الرعاية الاجتماعية، ولكن لا يوجد لديها نظام مماثل للرعاية الاجتماعية.

وتدور إحدى نقاط الجدل الأكثر استعصاءً حول الرعاية الاجتماعية في ظلّ الأزمات الممتدة. ففي تلك الحالات، تتداخل القضايا الإنسانية والإنمائية إلى حد كبير، ونتيجة لذلك تنطوي النقاشات حول الرعاية الاجتماعية على مزيج معقد من كلتا المجموعتين من القضايا. ورغم تجدد الاهتمام بالحاجة إلى

وفي إثيوبيا، على سبيل المثال، كان اعتماد النهج القائم على المخصصات،^{٨٢} على غرار النهج الذي اعتمده برنامج شبكة الأمان الإنتاجي، يسير تبعاً لتطورات مؤسسية مختلفة. ويعتمد برنامج شبكة الأمان الإنتاجي على الدروس المستفادة من تحسين القدرة على التوقع في النظام السابق لكفالة فرص العمل، وهو برنامج للأشغال العامة موجه للإغاثة (حتى عام ٢٠٠٢)، هذا بالإضافة إلى الدروس المستفادة خلال السنة الأولى من التنفيذ (٢٠٠٥). ثانياً، من الضروري استعراض فعالية البرامج المتاحة وكفاءتها. وهذا يشمل الاستعراض الاستراتيجي والتشغيلي لاستهداف مختلف أدوات الرعاية الاجتماعية ونطاق تغطيتها وأدائها. وعلى سبيل المثال، فإن وزارة الشؤون الاجتماعية الفلسطينية بصدده وضع استراتيجية وطنية لقطاع الرعاية الاجتماعية.^{٨٣} وتعتبر هذه باكورة الجهود المبذولة لتقييم برامج الرعاية الاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة ولتوحيدها ضمن إطار استراتيجي مترابط.

ثالثاً، يتجلى الابتكار من خلال التشجيع على إعداد جداول عمل خاصة بالتنمكين وقائمة على الحقوق. وقد أطلق عدد من المبادرات لتعزيز الاندماج الاجتماعي للسكان المهمشين والمطالبة بالالتزام أساسية للرعاية الاجتماعية. وعلى سبيل المثال، وقّعت عدة بلدان أفريقية في عام ٢٠٠٦ "نداء ليفنستون للعمل" الذي يدعو إلى مزيد من التعاون والالتزام بالرعاية الاجتماعية. وقد أسفرت هذه الجهود عن جولة جديدة من المشاورات التي تولاها الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠٠٨، صدرت في نهايتها توصيات من أجل "تخصيص اعتمادات محددة في الميزانية للرعاية الاجتماعية بما لا يقل عن ٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي".^{٨٤}

ويتضح من هذه الأمثلة أنّ الرعاية الاجتماعية مسألة متشعبة - فالمناقشات تشمل على الدوام تحديد أفضل مزيج من التدخلات الإنسانية والإنمائية التي يمكن أن تساند مرحلة الخروج من الأزمة. ومع أنّ التمويل الداخلي للرعاية الاجتماعية ينطوي على تحديات مستمرة، أقله في المدى المنظور، فإنّ هناك توجهاً جديداً نحو إيلاء أهمية أكبر للرعاية الاجتماعية في جدول الأعمال السياسي (انظر الإطار ٨ على سبيل المثال)، بما في ذلك إقامة تحالفات مبتكرة وتقاسم سلسلة من أساليب التنفيذ الناجحة.^{٨٥} وينبغي لمبادرات البحوث التطبيقية في المستقبل أن تستفيد من تزايد الاهتمام والطلب على الرعاية الاجتماعية، مع تزويد عمليات صنع القرارات بأدلة موثوقة تتعلق بكل سياق بعينه.

وتتسم أدوات الرعاية الاجتماعية وبرامجها بمحدوديتها من حيث نطاقها وتغطيتها ومدتها ومستوى المنافع الناشئة عنها. وأكبر برنامج شبكات الأمان في أفريقيا هو برنامج شبكات الأمان المنتجة في إثيوبيا الذي يستهدف نحو ٧,٢ مليون أسرة تعاني من انعدام أمنها الغذائي. ويقال كثيراً متوسط عدد المستفيدين من تلك المخططات في أفريقيا الجنوبية إذ لا يتعدى ٥٠٠ ٠٠٠ مستفيداً عموماً.^{٨٦} وبالإجمال، يكون أداء بعض البلدان من قبيل أفغانستان وهايتي والسودان وزمبابوي ضعيفاً من حيث مختلف تدابير الرعاية الاجتماعية.^{٨٧} وتلعب شبكات الأمان دوراً مهماً من حيث تكوين الرعاية الاجتماعية، وما زالت التدخلات القطاعية - بما في ذلك تقديم الخدمات (ومنها مثلاً إتاحة إمكانية الوصول إلى المدارس أو العيادات) - حجر الأساس للرعاية الاجتماعية في الحالات المعقدة. ويجري توفير شبكات الأمان في المقام الأول على شكل تحويلات تقوم على الأغذية، وكثيراً ما يكون ذلك جزءاً من تدخلات أوسع نطاقاً في حالات الطوارئ. ففي عام ٢٠٠٨ على سبيل المثال، تم توريد أكثر من ٢,٥ مليون طن من الغذاء إلى البلدان التي تعاني من أزمة ممتدة، وكان حوالي ٨٢ في المائة من تلك الأغذية على شكل إغاثة.^{٨٨} وفي ما يتعلق بشبكات الأمان بوجه عام، والمساعداً في حالات الطوارئ بوجه خاص، ما زال استخدام المساعدة التي تقوم على الموارد النقدية نادراً نسبياً، وبخاصة في مراحل ما بعد انتهاء النزاعات.^{٨٩} وبناء على ما تقدّم، ثمة عدد من المسائل الملحة التي قد تنشأ عند صياغة خطط الرعاية الاجتماعية في بلدان تواجه أزمات ممتدة، بالإضافة إلى سلسلة من الابتكارات التي قد تساعد على جعل سياسات الرعاية الاجتماعية وبرامجها سياسات وبرامج مستتيرة.

المقايضات والابتكارات

تعدّ الرعاية الاجتماعية عموماً جزءاً لا يتجزأ من ثلاثة نقاشات رئيسية تجري في سياقات الأزمات الممتدة.^{٩٠} ويتطرق النقاش الأول إلى الانتقال من نهج الإغاثة السنوية إلى النهج الإنمائي الممتد على سنوات عدّة. ويجري استطلاع مبادرات جديدة لتحول نهج المساعدات الإنسانية لتلبية الاحتياجات الثابتة إلى نهج إنمائي يمكن توقّعه وأطول أجلاً (انظر الإطار ٨).

الإطار ٨

دعم يمكن توقّعه لاحتياجات يمكن توقّعها: "برنامج شبكة الأمان من الجوع" في كينيا

نُهجاً محددة من قبيل تسجيل الأسر التي تستخدم الإحصاءات الإحيائية وجمع البيانات في الوقت الحقيقي ونظام دفع فعّال يغطي المناطق الريفية باستخدام وسائل التحديد بالإحصاء الإحيائي، وأجهزة التسجيل في نقاط البيع، وتكنولوجيا الهواتف المحمولة. وتعتبر هذه واجهة للخدمات المصرفية والخدمات المالية الأخرى في المناطق الأشدّ فقراً في كينيا.

"برنامج شبكة الأمان من الجوع" هو برنامج تابع لوزارة التنمية في كينيا الشمالية والأراضي القاحلة الأخرى. وهو يستهدف المقاطعات الأربع الأكبر مساحة وأكثرها فقراً في منطقة شمال كينيا القاحلة ويستخدم التحويلات النقدية كوسيلة لتلبية الاحتياجات الاستهلاكية للأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي. ويتلقى البرنامج الدعم عن طريق منحة من إدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة. وستشمل المرحلة الأولى من البرنامج ٦٠ ٠٠٠ أسرة مع نهاية عام ٢٠١٠. وسيتمّسح نطاق المرحلة الثانية بحيث تشمل قرابة ٢٠٠ ٠٠٠ أسرة. ويتسم هذا البرنامج بدرجة عالية من الابتكار، إذ يختبر

المصدر: DFID. 2009. DFID Kenya Social Protection Programme Annual Review. Nairobi.

ومن منظار آخر، تبيّن هذه الاعتبارات بوضوح الطبيعة المتشابكة للتدخلات على صعيد الرعاية الاجتماعية وتلك الرامية إلى تحقيق النمو: فاحتمال تمويل الرعاية الاجتماعية عن طريق الموارد المحلية يتضاءل في ظل غياب النمو، ولكن في حال غياب الرعاية الاجتماعية، قد تصبح أنماط النمو في المستقبل أقل شمولاً ومناصرة للفقراء مما ينبغي أن تكون. وتتطوي هذه المعضلة على عدد من الخيارات تتعلق بكيفية تنفيذ التدخلات ومراحلها المحتملة (الأمر الذي يحدّ من عدم التكافؤ في مقابل تشجيع النمو).

■ مراحل التدخل في سبيل تحقيق الأمن الغذائي

تتعلق الرعاية الاجتماعية بشكل أساسي بالتدابير العامة، وهو ما يطرح مسألة تحديد نطاق المساعدة العامة للأمن الغذائي وحجمها. ومن الناحية التاريخية، اتخذت تدابير الرعاية الاجتماعية الرسمية في البلدان المتقدمة في أعقاب التنمية الاقتصادية المنتظمة،^{٨٧} وقد أدى هذا إلى نقاش بناءً في البلدان النامية حول مدى ملاءمة وجدوى اتباع تسلسل مختلف - أي ما إذا كان اتخاذ تدابير الرعاية الاجتماعية الشاملة يمكن أن يأتي قبل الأداء الاقتصادي الإيجابي. وكيف ينبغي توزيع مخصصات الميزانيات العامة المحدودة على مختلف الأولويات المتنافسة في ما بينها؟ وهل ينبغي للبلدان أن تستثمر في تحسين الإنتاجية الزراعية أو أن تعتمد على توسيع شبكات الأمان الخاصة بالمستفيدين؟ ومن الواضح أنّ هذه المسائل تأخذ أبعاداً كبرى في ظلّ الأزمات الممتدة.

وهناك عدد من الاعتبارات التي قد تساعد في انتقاء بعض من هذه الخيارات. ففي حالة البلدان التي خرجت من مرحلة النزاع، على سبيل المثال، يعتبر البعض أنّ الرعاية الاجتماعية يمكن أن تحدّ من احتمال نشوب نزاعات في المستقبل^{٨٨} وأنه ينبغي بالتالي إقرارها قبل السياسات القطاعية والكلية.^{٨٩} وفضلاً عن هذا، ثمة أدلة جديدة على أنّ المقايضات بين الكفاءة والعدالة قد تكون أقل وضوحاً مما تبدو عليه في أغلب الأحيان.^{٩٠} وتتعلق الطريقة الأولى بالاستثمار في رأس المال البشري. فإنّ تحسين تغذية الطفل، على سبيل المثال، يمكن أن ينمّي الإدراك، والتحصيل العلمي، وإنتاجية اليد العاملة في المستقبل، ويزيد بالتالي من فرص توليد الدخل (انظر الإطار ٩).^{٩١}

الإطار ٩

الغذاء من أجل التعليم في الأزمات الممتدة: دليل تجريبي من مخيمات النازحين داخلياً

الدراسة في الأسر التي يحصل أطفالها على التغذية في الموقع، ربما نتيجة إعادة توزيع الأغذية داخل الأسرة. وقد لوحظ هذا التحسّن بشكل أساسي لدى الأطفال قبل سن الدراسة الذين تتراوح أعمارهم بين ٦ و٣٥ شهراً ويتأثّر طولهم أكثر من سواهم بالتغيرات في نمط التغذية. وعليه، حتى في ظلّ الأزمات الممتدة، يمكن في أغلب الأحوال وضع الأسس الكفيلة بتحقيق التنمية في الأجل البعيد.

تشمل برامج الغذاء من أجل التعليم طريقتين في العمل: التغذية المدرسية في الموقع والوجبات المنزلية. وقد تناولت البحوث التي جرت مؤخراً مدى تأثير الغذاء من أجل التعليم في ٢١ مخيماً للنازحين داخلياً في شمال أوغندا. وبناءً على الاستقصاءات التي شملت عيّنة تضمّ نحو ١٠٠٠ أسرة في عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٧، تبيّن بعد التقييم أنّ التغذية المدرسية في الموقع والوجبات المنزلية نجحت في تخفيض الإصابة بفقر الدم بنسبة ١٩,٢ في المائة و١٧,٢ في المائة على التوالي لدى الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ١٠ و١٣ سنة. وفضلاً عن هذا، انخفض بشكل كبير التقرّم لدى الأطفال قبل سن

المصدر: S. Adelman, H. Alderman, D. Gilligan and J. Konde-Lule. 2008. *The impact of alternative food for education programs on child nutrition in northern Uganda*. Draft. Washington DC, IFPRI.

المساعدة الغذائية النقدية: أفكار من أفغانستان والضفة الغربية وقطاع غزة

وفي الضفة الغربية وقطاع غزة، يدير برنامج الأغذية العالمي بتنفيذ مشروع للقوائم في المناطق الحضرية يستهدف قرابة ٧ ٨٠٠ أسرة تعاني من انعدام الأمن الغذائي. وقام شهيماً برنامج الأغذية العالمي، بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية، بتوزيع قوائم قيمة كل منها ٥٦ دولاراً أمريكياً. وقد زادت هذه القوائم من فرص حصول المستفيدين على أغذية غنية بالبروتينات.

في عام ٢٠٠٩، قام برنامج الأغذية العالمي وشركاؤه بتنفيذ عدد من البرامج النقدية التي تقدم مساعدة غذائية ذات نوعية جيدة مع تحفيز الأعمال التجارية المحلية وقطاع الزراعة. ويشار في ما يلي إلى برنامجين للقوائم خلال الأزمات الممتدة. ففي أفغانستان، نفذ برنامج الأغذية العالمي مشروعاً تجريبياً للقوائم مدته ستة أشهر شمل ١٠ ٠٠٠ من المعوقين والأسر التي ترأسها النساء والأسر المعرضة للمخاطر، فضلاً عن النازحين داخلياً في مقاطعة كابول. وحصل المستفيدون شهرياً على قسيمة بقيمة ٣٠ دولاراً أمريكياً يمكن استبدالها بسلع غذائية في متاجر مختارة. ومن المتوقع توسيع نطاق برنامج القوائم ليشمل مناطق حضرية أخرى في أفغانستان.

المصادر: WFP. 2009. *Global workshop on cash and vouchers: final report*. Rome, WFP; and S.W. Omamo, U. Gentilini and S. Sandstrom (eds). 2010. *Innovations in food assistance: lessons from eEvolving experience*. Rome, WFP. Forthcoming.

وفي حين قد يساعد الدعم الخارجي على التخفيف من بعض المقايضات في الأجلين القصير إلى المتوسط، إلا أن هناك اعترافاً متزايداً بضرورة تحسين نظام المعونة الحالي، بما في ذلك تقديم أفكار جديدة عن طريق تعزيز المساءلة وآليات استقاء المعلومات من مقدمي المعونة ومن المتلقين على حد سواء. وينبغي ألا توضع برامج الرعاية الاجتماعية بصورة منعزلة، على اعتبار أنها توجد في الغالب في بلدان تعاني من أزمات ممتدة، ولكن ينبغي أن تكون جزءاً من عملية أوسع لإطلاع عملية صنع القرار على أولويات الاستثمار إلى جانب قطاعات اجتماعية واقتصادية أخرى.

تتعلق بالصلاحية الأوسع. والواقع أنه للبدء ببناء نظم وطنية للرعاية الاجتماعية، فإنه يلزم الاعتراف بعدد من الخيارات الرئيسية والتطرق إليها بصورة كاملة. ويشمل هذا الاختيار بين التدخلات على المدى القصير والمدى الأطول، والدعم الداخلي والخارجي، والتدابير العامة والحوافز الخاصة، والإنتاجية والمساواة، والمعرض والطلب في ما يتعلق بالخدمات، والمضي قدماً في تنفيذ جداول الأعمال وتعزيز الملكية. وقد تكون بعض هذه الخيارات بسيطة نسبياً، في حين أنّ بعضها الآخر قد تنطوي على مقايضات هامة وقد يكون من الصعب تطويعها.



استخدام الاستجابات القصيرة الأجل لدعم الانتعاش الأطول أجلاً في الزراعة والأمن الغذائي

أصبحت بعض الأحداث من قبيل الجفاف، والفيضانات، والنزاعات، والكوارث التي يتسبب بها الإنسان محور تركيز الاستجابات الإنسانية الخاصة بالأمن الغذائي، والمفاهيم والأدوات المستخدمة للتصدي للأزمات الإنسانية. ولكن، نظراً إلى الخصائص التي تميز بين البلدان التي تعاني من أزمات ممتدة والبلدان الأخرى التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي - أي انهيار الحوكمة أو غيابها، ووجود نزاع أو أزمات معقدة، وأنواع تدفق المعونة، ومدة الأزمة - فلا بد من توجيه مزيد من الاهتمام لضمان استخدام الأدوات المتاحة وأطر التنسيق والأطر المفاهيمية بصورة أكثر شمولاً وتكاملاً تركز على الفهم وتدعم قدرة المجتمع على الصمود وإيجاد سبل معيشة أكثر استدامة وتنوعاً.

الرسالة الرئيسية

تتم معظم الاستجابات للأزمات الممتدة في سياق إنساني كثيراً ما يحد من القدرة على التصدي للأسباب الحقيقية للأزمة بطريقة أكثر شمولاً. غير أنّ التجربة في أفغانستان، وهايتي، وطاجيكستان، والضفة الغربية وقطاع غزة تبين كيف يمكن للربط بين الاستجابات القصيرة الأجل والطويلة الأجل في الأزمات الممتدة، والقيام باستجابات أو تعزيز الاستجابات التي تنصدي للأسباب الهيكلية للأزمات، أن تدعم الانتعاش الطويل الأجل بالنسبة إلى سبل المعيشة الزراعية والأمن الغذائي.

الدروس المستفادة في مجال الأغذية والزراعة من جانب المنظمة وشركائها في ظل الأزمات الممتدة

هناك أمثلة عديدة على الطريقة التي حاولت بها المنظمة وشركاؤها، أو لا تزال تحاول، إيجاد طرق لمواجهة التحديات في قطاع الزراعة يمكن أن تشمل بل وتتجاوز الاستجابات القصيرة الأجل في حالات الطوارئ. وتهدف هذه الاستجابات إلى توفير إنتاج أكثر استدامة وأطول أمداً وزيادة فرص الوصول في بيئات متقلبة وغير مؤكدة. وتتراوح هذه الطرق بين محاولة زيادة توافر الأغذية واستعادة الأسواق المحلية عن طريق العناية بالحدائق في المناطق الحضرية في بوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وتشجيع الإدارة المحسنة للموارد الطبيعية والأراضي وزيادة توافر الأغذية وإمكانية الحصول عليها عن طريق الزراعة المحافظة على الموارد في إثيوبيا وزمبابوي، وتوفير المستلزمات الزراعية لتعزيز إنتاج البذور في القطاع الخاص في أفغانستان. ويستعرض هذا القسم باختصار الدروس التي استفادت منها المنظمة وشركاؤها من التدخلات التي جمعت بين الاستجابات القصيرة الأجل والاستجابات الأطول أجلاً في أفغانستان وطاجيكستان والصفة الغربية وقطاع غزة. وهناك مثال أخير يستعرض بإيجاز كيفية تسخير الدروس المستفادة من التأهب للأعاصير في توجيه إعداد نوع جديد من المشاريع في هايتي بعد الزلزال الذي ضربها في يناير/كانون الثاني ٢٠١٠.

أفغانستان: تعزيز سبل المعيشة المستدامة والأمن الغذائي والتغذية

يقدم عمل المنظمة في أفغانستان دروساً هامة من حيث تلبية الاحتياجات القصيرة والطويلة الأجل في سياق الأزمات الممتدة. فقد واجهت أفغانستان عقوداً من النزاع رافقتها موجات من الجفاف عانت بسببها أفغانستان من تدهور بنيتها التحتية وارتفاع معدلات البطالة وانتشار الفقر على نطاق واسع. وفي عام ٢٠٠٥، كانت ٤٤ في المائة من الأسر الأفغانية تعاني من انعدام الأمن الغذائي.^{٩٢} وتؤدي الزراعة دوراً رئيسياً في الاقتصاد الأفغاني، إذ تولد ما يقدر بنحو ٣٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، باستثناء زراعة الخشخاش (الأفيون) والخدمات الأخرى المتعلقة بالزراعة، مثل تجهيز الأغذية.^{٩٣}

وهناك مثالان محددان يوضحان الطريقة التي تمّ بها تحويل سبل المعيشة أو التصدي للمعوقات عن طريق نهج متكامل أكثر في أفغانستان. وقد ساندت هذه التدخلات حزمة من الإجراءات الفعالة في مجال الأمن الغذائي،^{٩٤} بتسيق مشترك بين منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي وكذلك "فريق مهام زراعي" مدعوم من الأعضاء في فريق الأمم المتحدة القطري، وركزت على طرق الاستجابة للاحتياجات المباشرة والمتوسطة والطويلة الأجل عن طريق التصدي لقضايا شاملة، من بينها الأمن الغذائي، والزراعة، والري، والشؤون الاجتماعية، والصحة.^{٩٥}

أولاً، نُفذت المنظمة برامج في أفغانستان تهدف إلى إدماج الإغاثة والإنعاش في حالات الطوارئ مع التغذية، والمحافظة على التنوع البيولوجي، والأمن الغذائي، وسبل المعيشة ضمن السياسات والمؤسسات الحكومية ذات الصلة، خاصة في مجالات الزراعة والتنمية الريفية والصحة والتعليم. وكانت الاستراتيجيات الموضوعية لتنمية قطاع الزراعة، والاقتصاد الوطني بالتالي، تهدف إلى تنويع المحاصيل والإنتاج الحيواني بطرق تكفل وصوله إلى العديد من شرائح المجتمع، وعلى سبيل المثال، عملت المنظمة مع وزارة الزراعة والري والثروة الحيوانية في أفغانستان لتوسع في إنتاج بذور القمح عن طريق دعم

مشاريع البذور الخاصة من خلال منح قروض لإنتاج بذور معيَّنة عالية الجودة للموسمين الزراعيين ٢٠٠٨ و٢٠٠٩. وفي نهاية كلا الموسمين، سددت مشاريع البذور ٩٩ في المائة من القروض مع الفوائد. واستُخدمت العائدات (وهي قرابة خمسة ملايين دولار أمريكي) لإنشاء صندوق خاص بتنمية صناعة البذور، تديره رابطة البذور الوطنية في أفغانستان، لكي يساعد على إنشاء مشاريع خاصة جديدة للبذور في مناطق أخرى من البلاد بدعم تقني من المنظمة. وستُستخدم العائدات أيضاً لتقديم قروض موسمية لمشاريع البذور كوسيلة لدعم التوسع في إنتاج البذور المعتمدة.^{٩٧}

ثانياً، استُخدمت برامج التغذية أيضاً كقطاع دخول مقبولة ثقافياً للتصدي للمساكن الجنسانية في أفغانستان. فقد وُضعت استراتيجيات تهدف إلى تعزيز المهارات التقنية للمرأة عن طريق العمل ضمن شراكة مع المنظمات التي تساعد المرأة على تشكيل مجموعات للمساعدة الذاتية من أجل الحصول على الائتمانات والوصول إلى الأسواق وتنمية الأعمال التجارية الصغيرة القائمة على الزراعة.

الدروس المستفادة: نُفذت هذه التدخلات خلال فترة اسلمت بتغيّرات كبرى في الهيكل الحكومي. وكان مثل هذا السياق المؤسسي المتغيّر يتطلب درجة من المرونة تسمح بإجراء تعديلات فعالة في الوقت الحقيقي دون التأثير على الأهداف الطويلة الأجل، وركزت التدخلات على المستويات المحلية أو على أنواع أخرى من نقاط الدخل - والمجتمعات، والأسر، والمشاريع الصغيرة. وكانت التغذية نقطة دخول مقبولة من الناحية الثقافية لمعالجة القضايا الجنسانية في أفغانستان، حتى عندما لا تزال المرأة مستبعدة من الحياة العامة. وأدت المساعدة المقدمة للوزارات المسؤولة والمؤسسات المحلية في تخطيط المشاريع وتعبئة الموارد من أجل التدخلات في مجال الأمن الغذائي إلى سد ثغرات محددة والتوسع في التدخلات الناجحة.

الصفة الغربية وقطاع غزة: تحسين فهم الأمن الغذائي لأغراض تحسين البرمجة

عمل برنامج الأغذية العالمي والمنظمة بصورة وثيقة مع المكتب المركزي الفلسطيني للإحصاء (المكتب) لوضع نظام رصد اجتماعي واقتصادي للأمن الغذائي في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ عام ٢٠٠٨. وعندما بدأ التفكير في هذا النظام، لم يكن هناك أي استقصاء أو رصد اجتماعي واقتصادي على نطاق الأراضي الفلسطينية وعلى مستوى الأسر لأكثر من عشر سنوات، وتوقف المكتب المركزي الفلسطيني للإحصاء عن رصد تأثير القيود المفروضة على عبور الحدود في عام ٢٠٠٢. وحاول المكتب إقامة نظام تقليدي لمعلومات الأمن الغذائي، ولكن هذا النظام لم يحظ باهتمام كبير؛ واعتبر المستخدمون أنه لا يركز بالقدر الكافي على إمكانية الحصول على الغذاء، وهو أكثر الأبعاد أهمية والأوثق صلة بانعدام الأمن الغذائي في سياق الضفة الغربية وقطاع غزة.

وقد أنشئ نظام الرصد الاجتماعي الاقتصادي للأمن الغذائي لتقديم معلومات دقيقة ومحدثة عن النواحي الاجتماعية والاقتصادية وعن الأمن الغذائي من أجل: متابعة الاتجاهات بمرور الوقت وإرشاد القرارات بشأن البرمجة وتوجيه المساعدة؛ وتقديم معلومات منفصلة بحسب المحافظات ونوع الشخص (اللاجئين أو غير اللاجئين مثلاً)، وتسهيل الحصول على البيانات وزيادة وتيرة رسدها؛ وتطوير قدرة المكتب المركزي الفلسطيني للإحصاء على تحليل الأمن الغذائي. وأكدت التقارير الأخيرة لهذا النظام أن انعدام الأمن الغذائي في كلتا الحالتين ينتج عن عدم الحصول على الأغذية بصورة كافية ومستقرة، والأهم من ذلك أنه يتعين اختيار المؤشرات القائمة على إمكانية الوصول وعلى الأسواق

وفي الفترة بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٨، نفذت المنظمة وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة مشروعاً لتحسين نظم إدارة استصلاح الأراضي ورسده، مع التركيز بشكل خاص على تعزيز المساواة بين الجنسين والعمليات التشارورية. وكان من بين أهداف المشروع دعم المرأة لتأمين حقوقها في استخدام الأراضي وفي سبل معيشتها، وركّز على إطلاق حملات توعية عن استصلاح الأراضي المتوقع في عشر مزارع تعود ملكيتها للدولة. فقد نُظّم في إطار هذا المشروع أكثر من ٦٠ حلقة دراسية عن المزارع التي تملكها الدولة، استفاد منها ٢٧٨٤ مشاركاً كان ٥٥ في المائة منهم من النساء. وحرصاً على تشجيع المؤسسات الحكومية الرئيسية على مراعاة الاعتبارات الجنسانية، أنشئت شبكة من الأخصائيين الوطنيين في مجال العلاقات الجنسانية في وكالة حيازة الأراضي، ووزارة الزراعة، ووزارة الموارد المائية، ورابطة مزارع ديخان، ومصرف الاستثمار الزراعي، ووكالة الإحصاء. وخلال هذه العملية، عملت المنظمة وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة بصورة وثيقة مع الهيئة الحكومية للأراضي (التي أصبحت تسمى الآن وكالة إدارة الأراضي والجيوديسيا ورسم الخرائط).

الدروس المستفادة: تضاءلت جهود استصلاح الأراضي بسبب عدم القدرة على اتخاذ إجراءات مستدامة تهدف إلى تحقيق المساواة بين الجنسين وبسبب عدم فهم التحليل الجنساني ونهج تعميم المنظور الجنساني. وكان الأمر يستلزم تدخل الأخصائيين والتجلي بمنظور شامل. وقد لا يعين بالضرورة على الخبراء التقنيين التقليديين اعتماد نهج تركز على السكان عند معالجة المشاكل التقنية. فقد أدى اعتماد عمليات تشارورية ونهج تشارورية إلى الحد من التركيز غير المتناسب على الدعم الخارجي في المناطق الريفية، وساعد المرأة على ضمان حقوقها في استخدام الأراضي وسبل معيشتها.

هايتي: تعزيز القدرة على مواجهة تغير المناخ والحد من أخطار الكوارث في الزراعة لتحسين الأمن الغذائي في مرحلة ما بعد الزلزال

ترك الزلزال الذي ضرب هايتي يوم ١٢ يناير/كانون الثاني ٢٠١٠ مدينة بورت أو برنس والقرى المجاورة في حالة دمار، وشرد قرابة مليوني شخص وتسبب في إصابة أو مقتل مئات الآلاف الآخرين. وتفاقم الأوضاع في المناطق الريفية نظراً لما تردد عن اضطراب اتجاه نحو ٦٠٠٠٠٠ من السكان إلى المناطق الريفية، وقد ازداد الأمر تعقيداً بسبب اضطراب الأسواق وسبل المعيشة في أعقاب الزلزال. وكان القطاع الزراعي أصبح أكثر عرضة للمخاطر خلال العقود الأخيرة بسبب تضافر مجموعة من العوامل منها الضغوط السكانية، وتدهور البيئة، وعدم كفاءة نظم استخدام الأراضي، والفقر، والمشاكل على صعيد الحوكمة، والتعرض الزائد لأخطار الظواهر الطبيعية المتكررة مثل الأعاصير، والجفاف، والانهيارات الأرضية، والزلازل، والأمواج العاتية.

وأعدت المنظمة مشروعاً بتمويل من مرفق البيئة العالمية والبنك الدولي جمع لأول مرة في إطار نافذة التمويل هذه بين الإغاثة في حالات الطوارئ (المستلزمات الزراعية) والممارسات الجيدة في مجال الحد من أخطار الكوارث والتكيف مع تغير المناخ. وكانت المنظمة قد نفذت قبل ذلك مشروعاً إقليمياً في منطقة البحر الكاريبي تميّز بالممارسات الجيدة في مجال التكيف مع تغير المناخ، وإكثار البذور العالية الجودة، والسلالات المحصولية التي تتسم بدورة زراعية أقصر والتي استُحدثت كجزء من عملية التأهب للأعاصير في هايتي. وقد استخدمت الدروس المستفادة من العمل السابق في تخطيط التدخلات في المشاريع الممولة من مرفق البيئة العالمية.

ورصدها بصورة منهجية بمرور الوقت. وبعد انقضاء العام الثاني من الاستقصاء المشترك (٢٠١٠)، سيجري المكتب المركزي الفلسطيني للإحصاء استقصاء في عام ٢٠١١، على أن يتم جمع مؤشرات رئيسية مرتين في السنة أو سنوياً كجزء من برنامج العمل العادي للمكتب.

وقد ساعد نهج نظام الرصد على تصميم أشكال جديدة من شبكات الأمان في الضفة الغربية وقطاع غزة. فقد استهل برنامج الأغذية العالمي ومنظمة أوكسفام برنامجاً خاصاً بالمناطق الحضرية للمساعدة الغذائية بواسطة القسائم في قطاع غزة في أواخر عام ٢٠٠٩ استجابة لارتفاع أسعار المواد الغذائية على النحو المحدد في هذا النظام. وهكذا تمكّن برنامج الأغذية العالمي من استخدام التمويل القصير الأجل لتحديد الاحتياجات التي تتطلب تدخلات أطول أجلاً على صعيدي الرصد وجمع المعلومات عن إمكانية الحصول على الأغذية. ويرتكز تأثير البرنامج في الأجل الطويل على تعزيز سبل المعيشة الحضرية عن طريق دعم تطوير الأسواق وتحديد السبل التي تكفل استدامة المشاريع الصغيرة عندما تواجه سياسة الإغلاق والافتقار إلى الإيرادات. وكان عمل المنظمة في الضفة الغربية يركز بالمثل على دعم سبل المعيشة الحضرية، وذلك بهدف حماية فرص الحصول على الأراضي والعمل على تخفيف الضغوط التي تمارس على المزارعين لمغادرة أراضيهم. فضلاً عن هذا، أتاح نظام الرصد توفير معلومات إحصائية عن الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي (بما في ذلك الحجم، والسن/النوع، والتعليم، والعمالة، ومعدل الإعالة)، وهو ما أدى إلى تحسين استهداف المساعدات الإنسانية بدرجة كبيرة. وعلى سبيل المثال، عززت المنظمة من التركيز على المرأة والشباب في برنامجها الميداني.

الدروس المستفادة: ساعد التاريخ الطويل من التعاون المشترك والمتين بين المنظمة وبرنامج الأغذية العالمي على وضع الأساس لنهج موحد أكثر للعمل مع المكتب المركزي الفلسطيني للإحصاء في ما يتعلق برصد الأمن الغذائي، وقد ساعد هذا التعاون أيضاً على تسهيل التواصل بالنسبة إلى الأمن الغذائي بين مختلف إدارات ووزارات السلطة الفلسطينية. ومن المعروف أن تنمية القدرة في مجال تحليل ورصد الأمن الغذائي تستغرق بعض الوقت، وفي حالة المكتب المركزي الفلسطيني للإحصاء، كان ذلك إلى حد كبير نتيجة للتعاون القوي بين المنظمة وبرنامج الأغذية العالمي على مدى السنوات الثماني الأخيرة. وقد ساعد اعتماد نهج شامل أكثر تجاه تحليل انعدام الأمن الغذائي على توضيح نطاقه الكامل من حيث الافتقار إلى الدخل، وسياسة الإغلاق، وتقويض سبل المعيشة والقضاء عليها في بعض الحالات، وكان هذا النهج الأساس لمزيد من المناصرة والدعوة في ما يتعلق بانعدام الأمن الغذائي في الضفة الغربية وقطاع غزة.

طاجيكستان: استصلاح الأراضي مؤسسياً ومراعياً للاعتبارات الجنسانية

لا تزال طاجيكستان واحدة من أفقر البلدان بين الجمهوريات السوفياتية السابقة، حيث يتركز الفقر في المناطق الريفية. وقد أسفر النزاع المدني في الفترة من ١٩٩٢ إلى ١٩٩٧ عن وجود عدد كبير من النازحين داخلياً ومن المعوقين والأرامل. وأدى انهيار شبكات الأمان الاجتماعي الرسمية إلى تفاقم الفقر، خاصة بالنسبة للنساء الريفيات. وكانت المرأة في حالات كثيرة تمثل المصدر الرئيسي للدعم المالي لأسرتها؛ وفي حين أنّ المرأة تمثل ٧٢ في المائة من مجمل العمال الزراعيين، فإن ٢ في المائة فقط من النساء يملكن مزارع خاصة. وكانت هناك حاجة إلى زيادة الوعي بالقضايا الجنسانية في الزراعة، خاصة في سياق العملية الجديدة لاستصلاح الأراضي.

وتشمل التدخلات تشجيع حفظ البذور وممارسات الحراثة الزراعية التي أثبتت فعاليتها في الحد من الأخطار المرتبطة بالتقلبات المناخية؛ وتحديد وإكثار وتوزيع البذور التي تتسم بدورة زراعية قصيرة، والمحاصيل المقاومة للجفاف والفيضانات والتي تقللها المزارعون المحليون وتم تطويعها لتلائم الظروف المناخية المحلية؛ وتشجيع الممارسات الزراعية الجيدة التي ستساعد على الحد من المخاطر وإدارتها.

الدروس المستفادة: إن البحث الجاد عن طرق لربط الاحتياجات القصيرة والطويلة الأجل من خلال نافذة واحدة للبرمجة والتمويل قد يتيح فرصة جيدة لضمان استعادة سبل المعيشة وتحولها، وإمكانية تحقيق نتائج مستدامة. كما أن تطبيق الممارسات الجيدة والدروس المستفادة من مجموعة واسعة من التخصصات قد أتاح سبلاً للمضي قدماً من حيث إدماج نقاط الدخول البرنامجية المتعددة. وكان من بين التحديات الرئيسية أمام إدماج الاحتياجات القصيرة والطويلة الأجل إزالة التوترات القائمة بين العاملين في مجال الإغاثة الإنسانية الذين يركزون على النواحي التشغيلية وبين القيمين على التنمية الذين يهتمون بالنواحي المنهجية الطويلة الأجل، خاصة من حيث جدوى التكلفة، وتغطية المستفيدين، والمفاهيم المتعلقة بالاستدامة.

■ آفاق المستقبل

تمت الأنشطة في جميع الأمثلة المذكورة أعلاه عن طريق استراتيجية موحدة للأمن الغذائي جمعت بين الأبعاد القصيرة والطويلة الأجل. غير أنها لا تزال بعيدة عن إيجاد نهج شامل لمعالجة القضايا القصيرة والطويلة الأجل مثل الضعف المؤسسي الذي يؤثر على سبل المعيشة. فمعظم الاستجابات للأزمات الممتدة تتم في سياق إنساني كثيراً ما يحد من إمكانية معالجة الأسباب المختلفة للأزمة بطريقة تتسم بقدر أكبر

الإطار ١١

مجموعة الأمن الغذائي العالمي

من الاتساق والشمولية. غير أنّ مجموعة التدخلات الإنسانية الخاصة بالأمن الغذائي في ظلّ الأزمات الممتدة يمكن أن توفر أساساً هاماً لتوطيد الروابط بين الاستجابات الإنسانية العاجلة والمساعدة الإنمائية الطويلة الأجل التي تهدف إلى معالجة العوامل الهيكلية الكامنة التي تؤثر في سبل المعيشة. وعلى المستوى العالمي الأوسع، يمكن اتخاذ ترتيب مماثل يعمل على تسهيل هذه الجهود (انظر الإطار ١١). فيمكن لمجموعة التدخلات وضع استراتيجيات انتقالية تضمن الانتقال السلس إلى الهياكل والعمليات الإنمائية وتجمع بين الشركاء الوطنيين والدوليين الرئيسيين الناشطين في قطاع الأمن الغذائي.

وإنّ التصدي في آن واحد لقضايا الأمن الغذائي في الأجلين القصير والطويل من الناحية المفاهيمية ليس فكرة جديدة. ولعلّ ما تغيّر في السنوات الأخيرة هو مدى تطبيق مثل هذا التفكير من الناحية العملية وتعميمه في عدد متزايد من الحالات. وقد أكدت الجهات المانحة الرئيسية على ضرورة الربط بين المساعدة الغذائية الإنسانية والجهود من أجل تعزيز النمو المستدام والموجه نحو الزراعة كجزء من نهج متكامل للأمن الغذائي. وقد اعترفت الجهات المانحة أكثر فأكثر بأهمية هذا الموضوع من أجل التصدي بصورة متكاملة للأسباب الكامنة وراء الجوع وسوء التغذية مع الإبقاء على الدعم اللازم للمساعدة الغذائية الإنسانية.

ويتمثل التحدي في تحديد الدروس التي توفر نقطة دخول مشتركة في الأزمات الممتدة حتى في غياب المؤسسات أو الحوكمة الفعالة. وعلى سبيل المثال، فإنّ التحليل الجنساني بحسب السياق أو زيادة الفهم للمفاهيم المحلية بالنسبة إلى الأخطار والمخاطر وتدابير الحد من المخاطر المجتمعية، وكذلك القيود المتعلقة بتعزيز القدرة على الصمود وتنمية سبل المعيشة، قد يساعد على توسيع نطاق الخيارات المتاحة للاستجابة. وجميع هذه العناصر مترابطة وينبغي اعتبارها جزءاً هاماً من نهج أكثر تكاملاً في هيكل شامل ومتجدد للمعونة يهدف إلى التصدي للأبعاد القصيرة والطويلة الأجل لانعدام الأمن الغذائي في الأزمات الممتدة.

بالفعل في مجموعة من التدخلات المتعلقة بالأمن الغذائي في ١١ بلداً، وكانت لهما تدخلات مشتركة إلى جانب شركاء آخرين في خمسة بلدان أخرى. واقترح تقييم مجموعة التدخلات في المرحلة الأولى الذي أجرته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والذي استُكمل في أواخر عام ٢٠٠٧، أن يبحث برنامج الأغذية العالمي والمنظمة في إمكانية مشاركتها في تولى قيادة مجموعة عالمية معنية بالأمن الغذائي، إلى جانب شركاء آخرين. ويوصي التقرير المؤقت عن تقييم مجموعة التدخلات في المرحلة الثانية بالمباشرة بالتنفيذ. وبالمثل، فإنّ المؤتمر الذي عُقد في سنة ٢٠٠٨ بشأن إعادة التفكير في الأمن الغذائي في إطار الاستجابة الإنسانية (انظر الإطار ١٣ في الصفحة ٤٨) شجع المنظمة وبرنامج الأغذية العالمي وشركاء رئيسيين على العمل من أجل إقامة مثل هذه المجموعة من التدخلات العالمية. واعتباراً من فبراير/ شباط ٢٠١٠، شرع برنامج الأغذية العالمي والمنظمة في عملية منظمة لإنشاء مجموعة الأمن الغذائي العالمي قبل نهاية العام.

يعدّ "النهج القائم على مجموعة التدخلات" عنصراً أساسياً في استعراض الاستجابة الإنسانية في عام ٢٠٠٥، والذي أجراه مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، ومبادرة الإصلاح التي أعقبت ذلك من أجل تحسين الكفاءة، وزيادة القدرة على التوقع، والمساءلة في الاستجابات الدولية في حالات الطوارئ الإنسانية. وقد شاركت المنظمة وبرنامج الأغذية العالمي مشاركة كاملة في هذه العملية منذ بدايتها: برنامج الأغذية العالمي بوصفه الجهة الرائدة على المستوى العالمي في مجال الشؤون اللوجستية والاتصالات في حالات الطوارئ والجهة الرائدة في تقديم المساعدة الغذائية على المستوى القطري، والمنظمة بوصفها الجهة الرائدة على المستوى العالمي بالنسبة إلى مجموعة التدخلات الزراعية.

إنّ مجموعات التدخلات القطرية أو ترتيبات التنسيق في مجال الأمن الغذائي قائمة منذ وقت طويل بين المنظمة وبرنامج الأغذية العالمي - ففي أواخر عام ٢٠٠٩ على سبيل المثال، شاركت المنظمة وبرنامج الأغذية العالمي



التجارب الناجحة: مثال موزامبيق

الرسالة الرئيسية

تستطيع البلدان الخروج من حالات الآزمات الممتدة. وهذا يتطلب إدارة محسنة وفهماً للأسباب الهيكلية للآزمة والتصدي لها بإجراء سياسي سليم. وتعدّ مشاركة المجتمعات المحلية والتنسيق المعزز بين الجهات المانحة أمراً ضرورياً أيضاً.

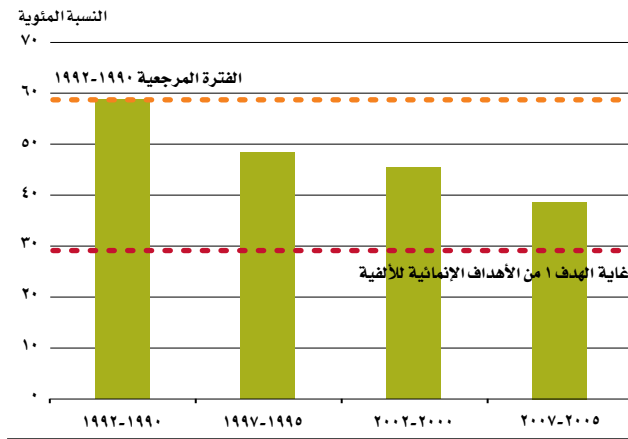
شهدت موزامبيق بعد استقلالها في عام ١٩٧٥ ثلاثة عقود من النزاع المسلح الذي ترك البلاد في حالة من الدمار الاجتماعي والاقتصادي. فقد أدى النزاع إلى وفاة قرابة مليون شخص وتشريد خمسة ملايين آخرين داخلياً أو كلاجئين في بلدان مجاورة. وبعد انتهاء النزاع في عام ١٩٩٢، كان ٤٠ في المائة من مراكز الرعاية الصحية الأولية و٦٠ في المائة من المدارس الابتدائية قد أغلقت أبوابها أو دُمرت، ووصل الناتج المحلي الإجمالي إلى نصف ما كان ينبغي أن يكون عليه.^{٩٨}

ومنذ توقيع اتفاقات السلام في عام ١٩٩٢، شهدت موزامبيق فترة من الاستقرار الملحوظ وأصبحت بمثابة تجربة ناجحة من حيث النمو الاقتصادي والحد من الفقر. واستناداً إلى البنك الدولي،^{٩٩} بلغ متوسط النمو الاقتصادي ٨ في المائة سنوياً في الفترة ما بين عامي ١٩٩٦ و٢٠٠٨. ومنذ عام ١٩٩٢، زاد الناتج الزراعي بنسبة ٥,٦ في المائة سنوياً، ويعزى ذلك بشكل أساسي إلى زيادة المساحات المزروعة من جهة، وإلى نمو القوة العاملة الزراعية وزيادة الإنتاجية من جهة أخرى. وحقق هذا البلد أيضاً انخفاضاً بنسبة ١٥ في المائة في معدل الفقر خلال الفترة ما بين عامي ١٩٩٧ و٢٠٠٣. وطرأت زيادة كبيرة على مؤشرات التنمية البشرية مثل التعليم ووفيات الأطفال والحصول على المياه المأمونة، مع أنّ هذا البلد لا يزال يحتل المركز ١٧٢ من بين ١٨٢ بلداً على سلم دليل التنمية البشرية. وأخيراً، يتواصل انخفاض انتشار الجوع في موزامبيق بصورة منتظمة (الشكل ١٧)، ولكن الطريق أمام هذا البلد لا يزال طويلاً لتحقيق الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية.

ويعزى نجاح البلد في تحقيق الانتعاش بعد انتهاء النزاع إلى مجموعة من العوامل الكلية، منها استقرار الاقتصاد الكلي، والإصلاح السياسي، والإنفاق الحكومي المناسبات للفقراء، والتدفق الكثيف للمعونة دعماً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وفي السنوات الأخيرة، قامت اللامركزية المتزايدة والتنسيق الوطيد بين الجهات المانحة دعماً للبرامج الحكومية واستثمارات القطاع الخاص بأدوار هامة أيضاً. غير أنّ أساس الانتعاش بعد انتهاء النزاع وُضع غداً انتهاء النزاع مباشرة عن طريق النجاح في تسريح المتحاربين وإعادة النازحين إلى ديارهم، وهو أمر كان يتعدى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من دونه. وكان الهيكل الإداري الذي ركز على الوقاية من الكوارث والتخفيف من وطأتها من العوامل الرئيسية أيضاً في هذه العملية.

الشكل ١٧

انتشار الجوع في موزامبيق



المصدر: منظمة الأغذية والزراعة.

المشاركة الاجتماعية في معالجة القضايا الرئيسية: مثال عن الحصول على الأراضي

ثمة عامل آخر في تحقيق الانتعاش بعد انتهاء النزاع يتمثل في الجهود المبذولة لمعالجة قضايا الحصول على الأراضي.^{١٠٠} فبعد انتهاء الحرب مباشرة، برز مرة أخرى نزاع حول الحصول على الأراضي وشكّل مصدراً محتملاً لانفجار التوتر، وكان ذلك أحد الأسباب الرئيسية لنشوب الحرب الأهلية. فعندما عاد ملايين النازحين والمحاربين السابقين إلى أراضيهم التي هجروها، وجد معظمهم أنّ سواهم قد استولوا عليها. كذلك سارع المستثمرون من القطاع الخاص إلى المناطق الريفية التي بدا أنها "خالية" لتحويلها إلى أراضٍ منتجة. ونتيجة لذلك، حدثت صدامات كثيرة بين المحتلين الجدد والعائدين والمستثمرين من القطاع الخاص حول من يحقّ له استخدام الأرض. وكثيراً ما تفاقمت هذه النزاعات بسبب عجز الإدارة الحكومية التي أنهكتها سنوات الحرب. كما أنّ قانون الأراضي لعام ١٩٧٩ الذي ظلّ قائماً لم يُلغ في معالجة هذا الوضع. فقد كان هذا القانون يستند إلى النموذج الزراعي الاشتراكي الذي كان معمولاً به قبل حقبة الاستقلال والذي لم يعبر عن النظم العرفية لحياسة الأراضي التي ظلت موضع احترام على الرغم من النزاع الطويل والتغيرات في السياسات الرئيسية. وكان العامل الرئيسي في العملية المتبعة للتعامل مع مسألة الأراضي هو إنشاء الهيئة الوزارية للأراضي، بدعم من المنظمة، وكانت بمثابة محفل مفتوح وديمقراطي لوضع سياسة جديدة للأراضي. وبُذلت جهود كبرى لإشراك عدد كبير من المجموعات المختلفة، بما في ذلك المجتمع المدني، ومنظمات الفلاحين، والقطاع الخاص الحديث النشأة، والأوساط الأكاديمية الوطنية

وكانت النتيجة وضع سياسة وقانون يحظيان بقدر كبير من الشرعية الاجتماعية وببسمان بإحساس قوي بالملكية الوطنية، وكلاهما عنصران حاسمان في أي تسوية بعد انتهاء النزاع. وقد صُمم التشريع بحيث يلبى في نفس الوقت الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية وحقوق المجتمعات المحلية ويحقق أهداف التنمية الاقتصادية الوطنية الأوسع، وكلاهما ضروريان لدعم عملية الانتعاش بعد انتهاء النزاع.

واليوم، وبعد مرور أكثر من عشر سنوات، لا تزال سياسة الأراضي قائمة وحقق قانون عام ١٩٩٧ هدفه الأساسي المتمثل في الحفاظ على النظام والأمن الغذائي مع تشجيع الاستثمارات الجديدة في الوقت نفسه. وقد حققت هذه السياسة والإطار القانوني الكثير لتمهيد الطريق على نحو متكافئ ومستدام أكثر لتحقيق النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية في بلد لا تزال غالبية من سكان الريف.

وقد أدت الطريقة التي تمّت بها مواجهة التحدي على صعيد الأراضي في منتصف التسعينات من القرن الماضي إلى إيجاد وعي قوي لدى المجتمع العريض لأهمية اتباع نهج تشاركي قائم على التفاوض إزاء قضايا السياسات المعقدة؛ كما أدت هذه الطريقة إلى توقع أن تواصل الحكومة الاستفادة من تجربة الماضي ومعالجة مسألة الأراضي - بل وغيرها من القضايا الاجتماعية والاقتصادية الملحة - من خلال عملية مماثلة للمشاركة الاجتماعية والسياسية الواسعة النطاق.

وجميع القطاعات العامة الأخرى المعنية بكيفية الحصول على الأراضي والموارد الأخرى واستخدامها.^{١١} واستُهلّت عملية استعراض السياسات بعملية تشاورية واسعة النطاق وشاملة غداة الحرب مباشرة واسترشدت بتحليل دقيق للواقع الاجتماعي والاقتصادي لحياسة الأراضي في موزامبيق. ولعلّ أكثر الأمور وضوحاً آنذاك هو استمرار شرعية السلطات العرفية ودورها في أعقاب الحرب والطريقة التي أدارت من خلالها وبفعالية معظم المسائل المتصلة بالحصول على الأراضي والمنازعات بشأنها في تلك الحقبة الحرجة. وأدت هذه التجربة إلى الاعتراف بجدوى هذه النظم العرفية وبالحدود التي اكتسبها السكان من خلالها، واسترشدت بها عملية التكامل بين جوانب القانون العرفي والقانون الرسمي عند وضع تشريع جديد للأراضي. وقد تعاملت هذه الحركة السياسية الرئيسية بنجاح مع طائفة من التوترات الناشئة ووفّرت أساساً متيناً لقانون جديد للأراضي، صدر في عام ١٩٩٧، وعمل أيضاً على تأمين الحياسة المأمونة للمستثمرين الجدد من القطاع الخاص، والذين اعتبرتهم الحكومة عنصراً رئيسياً في عملية الانتعاش ما بعد الحرب في بلد يفتقر إلى رؤوس الأموال ولا يزال يعاني من الفقر. وقد تحقق ذلك بجعل "المشاورات المجتمعية" جزءاً إلزامياً من عملية الاستثمار، والتشجيع على اتباع نهج قائم على التفاوض وتوافق الآراء تجاه القضية المعقدة المتعلقة بإعطاء الأراضي للمستثمرين الجدد.