August 2010

لجنة الأمن الغذائي العالمي

الدورة السادسة والثلاثون

روما، 11–14 و16 أكتوبر/ تشرين الأول 2010

المائدة المستديرة الخاصة بالسياسات: معالجة انعدام الأمن الغذائي في الأزمات الممتدة: القضايا والتحديات

بيان المحتويات

المسائل التي ستعرض على لجنة الأمن الغذائي العالمي	صفحة 1
	الفقرات
أولا– التحديات	3 – 1
ثانيا– القضايا الرئيسية	23 –4
كيف تتكيف سبل المعيشة مع الأزمات الممتدة	6 –5
القضايا الجنسانية في الأزمات الممتدة	9 - 7
دور المؤسسات المحلية في الأزمات الممتدة	12 – 10
تدفقات المعونة إلى البلدان التي تعاني من أزمات ممتدة	15 – 13
المساعدات الغذائية الإنسانية في الأزمات الممتدة	18 – 16
نحو الحماية الاجتماعية في الأزمات الممتدة	21 – 19
استخدام الاستجابات القصيرة الأجل في دعم الانتعاش الطويل الأجل في الزراعة والأمن الغذائي	23 – 22
ثالثا– الانعكاسات على السياسات والتوصيات	25 – 24

طُبع عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحدّ من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ. ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرّم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماع لجنة الأمن الغذائي العالمي متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: . وستوزّع على المندوبين نسخة إلكترونية من جميع الوثائق عند التسجيل. WWW.FAO.ORG/CFS

المسائل التي ستعرض على لجنة الأمن الغذائي العالمي

- الموافقة على التوصيات الواردة في وثيقة المعلومات هذه
- تأييد تنظيم منتدى رفيع المستوى بشأن الأزمات المتدة في موعد لايتجاوز عام 2012 لمناقشة حالة المعارف الراهنة وخبرات أصحاب الشأن فيما يتعلق بالأمن الغذائي في الأزمات المتدة وتحديد سبل التقدم في هذا المجال. وسيضطلع فريق الخبراء رفيع المستوى بدور رئيسي في الإعداد للمنتدى رفيع المستوى.
- بدء "خطة عمل جديدة بشأن الأمن الغذائي في البلدان التي تتعرض لأزمات ممتدة". وستحدد خطة العمل المبادئ والطرائق اللازمة لمعالجة احتياجات الأمن الغذائي لهذه البلدان بفعالية وكفاءة. وستتولى عملية اللجنة فيما بين الدورات رصد التقدم صوب وضع خطة العمل.

أولا– التحديات

1 – لم تحظ مسألة الأزمات الممتدة وانعكاساتها على الأمن الغذائي بالاهتمام الملائم في المناقشات الإنمائية. وتركز حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم لهذا العام على البلدان التي تعاني من أزمات ممتدة مع عرض الاستنتاجات الرئيسية المستمدة من التقرير في هذه المذكرة. وقد جرى تعريف الأزمات الممتدة بأنها تعني *"تلك البيئات التي تتعرض فيها نسبة كبيرة من السكان بصورة حادة للموت والمرض وتوقف سبل المعيشة لفترة ممتدة من الوقت"*[1]. والأزمات الممتدة ليست كلها متماثلة وإن كانت تشترك في بعض من الخصائص التالية[2]:

(أ) المدة أو طول فترتها الزمنية
(ب) النزاع الموضعي
(ج) ضعف الحوكمة أو الإدارة العامة
(د) نظم المعيشة غير المستدامة والنتائج السيئة على الأمن الغذائي
(هـ) تفاصيل المؤسسات المحلية.

2 – واستنادا إلى مجموعة من المعايير القابلة للقياس (مثل طول فترة الأزمة، وتركيبة تدفقات المعونة الخارجية من حيث المستويات الفعلية للمساعدة الإنسانية، وإدراج البلد في قائمة المنظمة الخاصة ببلدان العجز الغذائي ذات دخل المنخض). وهناك الآن اثنان وعشرون بلدا تعتبر في حالة أزمة ممتدة. ويقدر مستوى سوء التغذية لهذه المجموعة من البلدان بأنه يزيد بمعدل ثلاثة أضعاف عند مقارنته ببقية البلدان النامية (مع استبعاد الهند والصين)، تضم نحو 166 مليون نسمة. وفي ضوء ذلك، تظهر رسالة رئيسية تشير الى أنه يتعين في إطار الجهود العالمية للحد من الجوع وسوء

[1] J. Macrae and A. Harmer. 2004. Beyond the continuum: Aid policy in protracted crises. *HPG Report* 18, page 1. Overseas Development Institute, London.

[2] D. Maxwell. 2010. In between and forgotten: constraints to addressing smallholder transformation and food insecurity in protracted crises. Submitted to *Proceedings of the National Academy of Science*.

التغذية، إيلاء اهتمام خاص للبلدان التي تتعرض لأزمات ممتدة، وأن الاستجابات المناسبة لهذه البلدان تتباين عن تلك المطلوبة في الأزمات القصيرة المدى أو في السياقات الإنمائية الخالية من الأزمات.

3 – والواقع أن المجتمع الدولي يكافح حتى الآن، نتيجة للطابع غير المحدد بدرجة كبيرة والذي يتعرض لسوء الفهم، للمشاركة وتقديم الدعم الكافي لهذه المجموعة من البلدان. وترتبط هذه الصعوبات بمسألتين رئيسيتين:

(أ) تصور (أو سوء تصور) الأزمات الممتدة.

(ب) الطريقة التي تدار بها المساعدات استجابة للأزمات الممتدة (المشار إليها باعتبارها بنية المعونة).

ثانيا– القضايا الرئيسية

4 – يكشف عدد من دراسات الحالة عن قضايا شاملة تتضمن تكييف سبل المعيشة، وتأثيرات الأزمة على القضايا الجنسانية، والدور الذي يمكن أن تضطلع به المؤسسات المحلية في التخفيف من تأثيرات الأزمة ولاسيما فيما يتعلق بانعدام الأمن الغذائي. والأمر الذي لايقل عن ذلك أهمية يجري تحليل الاستجابة الوطنية والدولية بما في ذلك التدفقات على البلدان التي تعاني من أزمات ممتدة، وتقديم المساعدة الغذائية، والتحديات ودور الحماية الاجتماعية ودعم انتعاش الزراعة فى تحقيق الأمن الغذائي.

كيف تتكيف سبل المعيشة مع الأزمات الممتدة

5 – تضطر سبل معيشة السكان خلال الأزمات الممتدة الى أن تتغير لتتعامل مع البيئة المتغيرة، وهناك عمليات تكيف قصيرة ومتوسط وطويلة الأجل تتخذ. فعلى الجانب الإيجابي، تبين عمليات التكيف هذه مقاومة البشر ومرونتهم مثل قيام تجار الحيوانات في دارفور بتغيير طرق تجارتهم لتجنب المناطق غير الآمنة. وعلى الجانب السلبي، فإن الكثير من عمليات التكيف هذه قد تكون ضارة أو غير مستدامة، وخاصة عندما تستمر لفترات زمنية طويلة. فعلى سبيل المثال، تعرضت نظم الزراعة التقليدية في جبال النوبة في السودان للخطر نتيجة للنزاعات. فقد أوقفت عمليات الزراعة التقليدية في السهول، وبدأ المزارعون نتيجة لذلك في استغلال مناطق التلال الأكثر أمنا في المنطقة مما سيكون له آثار بيئية سلبية طويلة الأجل. وكثيرا مايحدث خلال الأزمات المتدة أن تتحول الاستجابة التي قد تبدأ كاستجابة قصيرة الأجل لأزمة إلى طريقة للحياة طويلة الأجل أو دائمة. ففي كثير من أوضاع الأزمات المتدة، تتنقل أعداد كبيرة من السكان من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية مما يؤدي إلى تشبع سوق العمل، ويضطر السكان، نتيجة لذلك، إلى أن يعتمدوا على سبل معيشة يمكن أن تكون لها تأثيرات بيئية مدمرة من بين النتائج السلبية الأخرى.

6 – وفي غالب الأحيان فإن اعتبار تكيف سبل المعيشة الذي يعد أمرا حيويا للأمن الغذائي طويل الأجل، نادرا ما تأخذه المساعدات الخارجية في الاعتبار ولاسيما في أبعاده طويلة الأجل. ونظرا لأهمية حماية سبل المعيشة وتعزيزها، تتوافر ثلاثة أنواع عريضة من التدخلات التي ينبغي تنفيذها:

(أ) *توفير سبل المعيشة* الذي يهدف إلى تلبية الاحتياجات الأساسية المباشرة وحماية أرواح الناس.

(ب) *حماية سبل المعيشة* التي تتضمن التدخل الذي يهدف إلى حماية أصول السكان ودعمهم وتلافي حدوث المزيد من التدهور في سبل المعيشة.

(ج) *تعزيز سبل المعيشة* الذي يهدف إلى النهوض باستراتيجيات وأصول سبل المعيشة، ودعم السياسات والمؤسسات التي يمكن أن تعزز من سبل المعيشة.

وثمة أمر ينطوي على شواغل خاصة من وجهة نظر برامج المساعدات يتمثل في المهلة الزمنية التي تقع بين بدء برمجة سبل المعيشة والوقت الذي تصبح فيه الأزمة ممتدة. فحتى عندما تحدث البرمجة بالفعل، فإن معظمها يكون قصير الأجل يركز على توفير سبل المعيشة أو على أحسن الأحوال حمايتها. وينبغي لوكالات الإغاثة الإنسانية أن تكون على وعي بالتحولات الطويلة الأجل التي تبدأ أو تتسارع خلال الأزمات الممتدة، وأن تكون على استعداد للمشاركة فيها. وتتعارض هذه المشاركة مع نطاق التخطيط قصير الأجل الذي تتسم به برمجة الإغاثة الإنسانية إلاّ أنها سوف تضمن التدخلات الأكثر ملاءمة في الإعداد لفترة ما بعد الأزمة.

القضايا الجنسانية في الأزمات الممتدة

7 – تتأثر حالة الأمن الغذائي للرجال والنساء بصورة مختلفة بدرجة كبيرة سواء في أوضاع الأزمات الحادة أو الأزمات الممتدة وخاصة في ثلاثة مجالات رئيسية:

- من خلال الإستغلال الجنسي والعنف المعتمد على الجنسانية
- الحصول (أو عدم الحصول) على الخدمات الاجتماعية مثل الرعاية الصحية والتعليم
- التشديد على استرايجيات سبل المعيشة وآليات البقاء أو التعامل

وفي حالات النزاعات المسلحة، تسفر الاختلافات المتعلقة بالأدوار الجنسانية عن عدم التساوي بين الرجال والنساء في الحصول على الأصول والفرص الاقتصادية والخدمات ومعونات الأزمة وصنع القرار.

8 – وقد أهملت المداولات التي دارت بشأن الأمن الغذائي في حالات الطوارىء الانسانية والأزمات الممتدة القضايا الجنسانية. ففي كثير من الأزمات، لايعرف إلاّ النزر القليل عن الدينامية الجنسانية قبل الأزمة مما يحد من الأساس الذي يعتمد عليه في تحليل التأثيرات القصيرة الأجل والطويلة الأجل ويتزايد تفاقم هذه الثغرات في المعرفة نتيجة لندرة البيانات الموزعة بحسب نوع الجنس بشأن الفقر والتعرض في أوضاع الأزمات الممتدة.

9 – وبغية التغلب على هذا الاهمال للقضايا الجنسانية لدى معالجة انعدام الأمن الغذائي في الأزمات الممتدة، هناك أربعة مجالات رئيسية ينبغي معالجتها:

1 – إجراء تحليل أفضل لمختلف جوانب الضعف والتأثيرات الناشئة عن الأزمات

2 – زيادة البرمجة على أساس يتسم بالوعي بالقضايا الجنسانية والتي تسعى لا إلى إصلاح حالات عدم المساواة القائمة بل والى ضمان الأصول وبنائها بطرق تمكن ضحايا الأزمات (مثل من خلال الحصول الآمن والمضمون على الأراضي والنقد والموارد الإنتاجية للنساء والشباب).

3 – الاستجابات الإنسانية التي تكفل عن قصد أن تتضمن المؤسسات بعدا جنسانيا يتم في إطاره الاعتراف باحتياجات وحقوق كل من النساء والرجال.

4 – زيادة تحسين فرص الحصول على الرعاية الصحية والتعليم ولاسيما للنساء مما يحقق تأثيرات إيجابية طويلة الأجل على التنمية الاجتماعية والاقتصادية في المجتمعات المحلية المتضررة من الأزمات الممتدة.

دور المؤسسات المحلية في الأزمات الممتدة

10 – يعتبر دور المؤسسات المحلية ودعمها عنصرا أساسيا في معالجة الأمن الغذائي في الأزمات الممتدة. وكثيرا ما تظل المؤسسات المحلية أو تظهر لسد الثغرات عندما تخفق المؤسسات الوطنية. وتمتلك هذه المؤسسات القدرة على الاضطلاع بدور رئيسي في معالجة الأزمات الممتدة إلاّ أنها كثيرا ما تتعرض للاهمال من جانب برامج المساعدة (وخاصة المساعدة الخارجية). واستنادا إلى قرائن من سيراليون وليبيريا وجنوب السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية، أصبحت المقاومة البارزة للمؤسسات المحلية في مواجهة النزاعات أمرا واضحا. ويبين ذلك أن الأزمات لاتؤدي فقط إلى التدمير بل وإلى تغييرات مؤسسية واجتماعية إيجابية هامة من بينها زيادة الوعي السياسي. وزيادة الإجراءات الجماعية الذاتية التنظيم. ففي المنطقة الشرقية من جمهورية الكونغو الديمقراطية، اعتمد السكان المحليون على مؤسساتهم الخاصة في التعامل مع القضايا ذات الصلة بالحصول على الأراضي التي كانت تشعل النزاعات. فقد أنشأوا ما يسمى "بمجالس الصلح" المؤلفة من كبار السن. وأوكل إلى هذه المجالس مهمة بحث النزاعات المتعلقة بالأراضي والتوصل إلى حلول وسط بين المزارعين المعنيين. وفي ليبيريا، اضطلعت المؤسسات غير الرسمية بدور حاسم في بقاء السكان المحليين وضمان الأمن الغذائي لهم خلال الحرب الأهلية التي وقعت منذ ثمانينات القرن الماضي وحتى عام 2003. وكانت "روابط التنمية" للسكان الأصليين تمثل عنصرا أساسيا في إعادة وضع ترتيبات الحوكمة بعد النزاع، وتوفير الحماية الاجتماعية وإعادة تأهيل البيئة الأساسية وتعزيز الأمن الغذائي والمعيشي. وظهرت الشبكات المعتمدة على العشائر، والمنظمات المشكلة على أساس العضوية أو "روابط التنمية" للتعامل مع دوافع النزاع وتأثيراته على سبل المعيشة. وأنشأت هذه المنظمات شبكات أمان للضعفاء وللذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي، وتسوية النزاعات وإقامة بنية أساسية اجتماعية ومادية مثل العيادات الطبية والطرق ومظلات الأسواق والقاعات المجتمعية.

11 – وتبين التجارب السابقة أن الوكالات الإنسانية والإنمائية كانت تتجاهل عادة الدور الهام الذي تضطلع به المؤسسات المحلية. فإذا لم يقدم الدعم الخارجي بطريقة حسن الاستنارة، تحدث مخاطر حقيقة من الاستغلال من جانب الصفوة المحلية لتحقيق مصالحها الخاصة. ويتطلب العمل مع هذه الآليات تحليلا ورصدا دقيقين للأوضاع لضمان المعالجة السليمة للجهود التي تبذل لتحسين رفاهة السكان عموما. وتبين الخبرات المستمدة من عدد من البلدان الكيفية التي يمكن بها للاستثمارات من جانب الحكومة والمجتمع المدني ووكالات التنمية أن ترتكز على التغييرات الاجماعية والمؤسسية المحلية وتعززها (انظر الشكل).

مبادرة المدارس الحقلية للمزارعين في سيراليون

تمثل مبادرة المدارس الحقلية للمزارعين في سيراليون مثالا جيدا على الكيفية التي تساعد بها الاستثمارات الداعمة للمؤسسات المحلية والمبادرات الريفية في معالجة بعض الدوافع الهيكلية ذات الصلة بالأمن الغذائي وتأثيراتها على النزاعات. فقد أطلقت الحكومة وشركاؤها في التنمية هذه المبادرة عقب انتهاء الحرب مباشرة في عام 2002. وتتمثل الأهداف الأساسية للبرنامج في إعادة بناء الثقة بين أفراد المجتمعات المحلية الريفية التي دمرتها الحرب الأهلية، وتدريب المزارعين، ومعظمهم من الشباب وعديمي الخبرة، على الممارسات الأساسية ذات الصلة بالإنتاج والتجهيز والتسويق للمنتجات الزراعية. ويتمثل حزء من الأسباب المنطقية في زيادة مساءلة مقدمي الخدمات سواء في الحكومة أو في منظمات المجتمع المدني أمام المجتمع الزراعي.

وقد رؤى أن ذلك يعتبر وسيلة لتعزيز المؤسسات الحكومية وتطبيق اللامركزية عليها. وهي المؤسسات التي كانت تعاني بالفعل من الضعف قبل الحرب وتزايد ضعفها خلال الحرب[3].

ووفرت المدارس الحقلية للمزارعين فرصة فريدة لمساعدة الشباب الذين لم يتلقوا قبل ذلك أي تدريب رسمي خلال سنوات الحرب إلى أن يصبحوا مزارعين حقيقيين. ومنذ بداية المبادرة، تخرج مايقرب من 000 75 مزارع من نحو مجموعة ريفية من هذه المدارس التي تديرها وزارة الزراعة والغابات والأمن الغذائي أو البرامج الإرشادية للمنظمات غير الحكومية. و كان الشباب يشكلون 60 في المائة من المشاركين في المدارس الحقلية التي نفذتها البرامج المموَّلة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فيما بين 2004 و2007. وقد عاد معظم الخريجين إلى العمل فى المؤسسات القائمة أو المضى الى إنشاء مؤسسات جديدة تعتمد على المزارعين في مجتمعاتهم المحلية.

12 – ومن الضروري للمضي قدما إلى الأمام أن تعتمد الوكالات الإنسانية والإنمائية في إجراءاتها خلال وبعد النزاع على تقييم يتجاوز الاحتياجات الإنسانية المباشرة ويتضمن تحليلا للسياقات الاجتماعية والاقتصادية المحلية الناشئة.

تدفقات المعونة إلى البلدان التي تعاني من أزمات ممتدة

13 – على الرغم من الزيادة العالمية الشاملة في المعونات الإنسانية والإنمائية فيما بين 2000 و2008، فإن إجمالي المساعدات الإنمائية الرسمية، وخاصة المعونة الإنمائية إلى البلدان التي تعاني من أزمات ممتدة ظل منخفضا بصورة غير عادية على أساس نصيب الفرد لدى مقارنته بالبلدان الأقل نموا الأخرى وخاصة في ضوء القضايا التي تواجه هذه المجموعة من البلدان. فبالنسبة للبلدان التي تعاني من أزمات ممتدة، كانت المساعدات الإنسانية تشكل نسبة كبيرة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية السنوية التي تتلقاها، ولا غرابة في ذلك بالنظر إلى أن ذلك يعد من أحد معايير تحديد البلدان التي تعاني من أزمات ممتدة. ويمثل الانخفاض النسبي في مستويات المساعدات الإنمائية والهيكل الشامل لبنية المعونة مسألة رئيسية ينبغي معالجتها حتى لا يتم فقط توفير الدعم لاحتياجات الإغاثة بل لكي تسفر المساعدات أيضا عن التنمية الطويلة الأجل والأمن الغذائي. وعلاوة على ذلك فإن المعونة لاتوزع بالتساوي فيما بين البلدان التي تعاني من أزمات ممتدة.

14 – وتمثل الزراعة والاقتصاد الريفي القطاعين الرئيسيين في دعم الأمن الغذائي خلال الأزمات الممتدة بالنظر إلى أن الزراعة تشكل ثلث مجموع الإنتاج المحلي وثلثي فرص العمل في البلدان التي تعاني من الأزمات الممتدة. كذلك فإن الزراعة وسبل المعيشة في المناطق الريفية تمثلان عناصر رئيسية للفئات الأكثر تضررا من الأزمات الممتدة. وعلى الرغم من هذه الحقيقة لا تحصل الزراعة إلا على 4 في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية للأغراض الإنسانية التي تتلقاها البلدان التي تعاني من الأزمات الممتدة و3 في المائة منها للأغراض الإنمائية

15 – وينبغي إعادة النظر بجدية في هذه الاتجاهات الحالية للمستوى المنخفض من المساعدة الإنمائية الرسمية للبلدان التي تعاني من أزمات ممتدة بالنظر إلى أن معظم هذه البلدان مازال يعتمد بدرجة كبيرة على المعونات الخارجية

[3] FAO/MAFS (2002) Sierra Leone Special Programme for Food Security: Community-based Extension and Capacity Building. Plan of Operations. Rome: FAO Investment Centre Division/Ministry of Agriculture and Food Security of Sierra Leone.

في جزء كبير من الاستثمارات العامة المساندة للفقراء. وفي نفس الوقت يتعين دمج المساعدات الإنسانية، التي زادت بسرعة كبيرة وكانت مصدرا رئيسيا للمساعدة عبر فترات زمنية ممتدة، بصورة أفضل مع المساعدات الإنمائية ضمن الإطار الطويل الأجل للسياسات والتخطيط، وأخيرا سد الثغرة القائمة بين الإغاثة والتنمية.

المساعدات الغذائية الإنسانية في الأزمات الممتدة

16 – تشكل المساعدات الغذائية الإنسانية جانبا هاما في بيئات الأزمات الممتدة. فالنسبة الأكبر من الإلتزامات التي تقدم استجابة لنداءات الأمم المتحدة لحالات الطوارئ في كافة أنحاء العالم تذهب إلى المساعدات الغذائية التي تتضمن المعونات الغذائية العينية، والمساهمات النقدية لشراء الأغذية إقليميا ومحليا، وقسائم الأغذية، والنقد الذي يقدم للمنتفعين مباشرة (3.1 مليار دولار من مبلغ السبعة مليارات دولار التي طلبها نداء الأمم المتحدة الإنساني في عام 2009). وفي بعض الأحيان يكون ذلك أهم مورد في البيئات النائية التي تعاني من نقص الخدمات ومن الأزمات الممتدة في كثير من الأحيان. وقد أتاح تحول برنامج الأغذية العالمي عن المعونة الغذائية المعتادة إلى مجموعة متباينة من أدوات المساعدات الغذائية بما في ذلك النقد والقسائم تصميم التدخلات الإنسانية وفقا لسياقات محددة. فالمساعدات الغذائية الإنسانية لاتنقذ الأرواح فحسب بل وتساعد أيضا في الحفاظ على الأصول البشرية التي تمثل الأساس الضروري للأمن الغذائي والتنمية في المستقبل في البلد.

17 – ويمكن أن تشكل المساعدات الغذائية في حالات الطوارئ التي تقدم لانقاذ تغذية الأمهات والأطفال الصغار أساسا قويا للتنمية بعيدة المدى بالنظر إلى أنه قد يكون حتى الشهور القليلة التي يحدث فيها عدم كفاية التغذية للأطفال الصغار آثار سلبية لاتعوض تستمر طوال العمر على الصحة والتعليم والإنتاجية[4]. ففي سياق الطوارئ أو الأزمات الممتدة، تشجع التغذية المدرسية الأطفال على الالتحاق بالمدارس والإستمرار فيها من خلال توفير الأغذية للأسرة بشرط إلتحاق الأطفال بفصول الدراسة. ويمكن لبرامج التغذية المدرسية، في سياق ما بعد الأزمة أو الانتقال، أن تعيد تنشيط قطاع التعليم وإطلاق علامات هامة على العودة إلى الظروف الطبيعية وإعادة الأمل إلى المشردين محليا واللاجئين وتشجعهم على العودة الآمنة كما كان الحال في المناطق الريفية من ليبيريا بعد الحرب. ونظرا لأن الوجبة المدرسية تمثل في كثير من الأحيان إحدى شبكات الأمان القليلة المتوافرة في الظروف الهشة، فإنها أداة حيوية لمعالجة مختلف الأهداف ذات الصلة بالتعليم والجنسانية والتغذية وبناء السلام والاقتصاد الأوسع نطاقا من خلال التعاقدات المحلية مما يوفر أساسا هاما للانتعاش والتنمية[5]. لذلك فإن شبكات الأمانة المعانة بالأغذية تتضمن أنشطة إنتاجية مثل الغذاء أو النقد مقابل العمل لإعادة تأهيل الأصول المجتمعية، والحفاظ على سبل المعيشة وزيادة مقاومة الأسر. ففي هايتي، يستخدم الغذاء والنقد مقابل العمل في تلبية الاحتياجات العاجلة للسكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي مع القيام في نفس الوقت بدعم عملية إعادة بناء الأصول المجتمعية الاقتصادية والاجتماعية الحيوية التي سوف تزيد من مقاومة الأسر للكوارث في المستقبل.

---

[4] Estimates of GDP lost to malnutrition range from 2 to 3 percent in many countries. World Bank. 2006. *Repositioning Nutrition as Central to Development: A Strategy for Large-Scale Action.*

[5] البنك الدولي وبرنامج الأغذية العالمي، 2009 *إعادة التفكير في التغذية المدرسية: شبكات الأمان الاجتماعية، وتنمية قدرات الأطفال وقطاع التعليم. المصدر*: واشنطن العاصمة، البنك الدولي.

18 – وينبغي عدم التقليل من شأن التحديات التشغيلية والإستراتيجية التي تواجه العمل في الكثير من الأزمات الممتدة الحالية. فالوكالات تواجه مخاطر متزايدة على سلامة العاملين في الإغاثة الإنسانية، بل والتعرض في كثير من الأحيان للهجمات المتعمدة. ويمكن أن تؤدي الروابط المتوخاة أو الحقيقية مع العناصر الفاعلة السياسية (العسكريون، القوات الحكومية) التي قد تيسر الوصول إلى السكان المعرضين، إلى أضرار في نهاية الأمر بقدرة الوكالات على العمل بفعالية مع السكان الذين تحاول أن تصل إليهم. وكان برنامج الأغذية العالمي وغيره من العناصر الفاعلة في الإغاثة الإنسانية يعملون لإدراج عناصر حماية في أنشطة المساعدات الغذائية في السنوات الأخيرة– بما في ذلك طريقة إحداث توازن بين تلبية الاحتياجات المباشرة للسكان، والالتزام بالمبادىء الإنسانية الخاصة بالحياد والاستقلالية. ويتعين توفير المزيد من النهج المبتكرة والقائمة على المبادئ والبرمجة للتصدي لتحديات العمل في بيئات الأزمات الممتدة.

نحو الحماية الاجتماعية في الأزمات الممتدة

19 – تضع نظم الحماية الاجتماعية الأساس الضرورى الذى يرتكز عليه فى إعادة بناء المجتمعات خلال الأزمات الممتدة. وعموما، فإن هذه النظم تتضمن شبكات الأمان، ومنتجات التأمين، والتدخلات في سوق العمل وتوفر فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية. ويتزايد اهتمام العناصر الفاعلة في الإغاثة الإنسانية بدرجة كبيرة بتدابير الحماية الاجتماعية الأوسع نطاقا. ومع ذلك، فإن الكثير من البلدان التي تعاني من الأزمات الممتدة تواجه تحديات كبيرة في التوفيق بين نُهج الأغاثة الإنسانية والتنمية. ويتضمن ذلك توفير الموازنة الممكنة بين تعزيزات الإنتاجية عريضة النطاق وتدابير الحد من عدم المساواة، وبين التمويل الخارجي الضروري القصير والمتوسط المدى والتمويل المحلي المستدام طويل الأجل. ومع ذلك فإن هناك طرقا مبتكرة للتخفيف من بعض من تلك الموازنات.

20 – تعتبر شبكات الأمان التي تقدم أساسا في شكل تحويلات تعتمد على النقد أو الأغذية، عنصر بناء رئيسي في الحماية الاجتماعية في الأوضاع المعقدة. ويمكن أن تؤدي شبكات الأمان إلى تحسين تغذية الأطفال، وتعزيز تنمية القدرات والتحصيل الدراسى وإنتاجية العمل في المستقبل ومن ثم تعزيز إمكانيات اكتساب الدخل. فعلى سبيل المثال تشير التقديرات في غواتيمالا إلى أن التدخلات الغذائية خلال فترة الطفولة المبكرة تؤدي إلى زيادة الأجور في حدود 46 في المائة بالمقارنة بأولئك الذين لا يحصلون على هذه التدخلات[6]. كذلك انخفضت في زمبابوي فترة العمر التي يكتسب فيها الدخل بين الأطفال المتضررين من الجفاف في ثمانينات القرن الماضي بما يقرب من 14 في المائة[7]. كما يمكن لشبكات الأمان أن تسهم في إعتماد الخيارات المعيشية الأعلى مخاطر والأكثر دخلا، والتخفيف من بعض اخفاقات الأسواق. وفي تنزانيا، أدى التحول، إلى أن المحاصيل المنخفضة المخاطر والمنخفضة العائد بواسطة الأسر الفقيرة، إلى انخفاض بنسبة 20 في المائة في الدخل لكل وحدة من الأراضي للأسر في الخمس الأدنى مقابل الخمس الأغني[8].

21 – ويمكن أن تتيح مبادرات الحماية الاجتماعية الفرصة لتحويل المساعدات الإنسانية لتلبية الاحتياجات المزمنة إلى النهج الإنمائية الطويلة الأجل يمكن التنبؤ بها. غير أن عناصر الحماية الاجتماعية تتسم في الكثير من الأحيان بعدم التنسيق وتكون قصيرة الأجل وتمول خارجيا ولا تظهر بصورة كافية في استراتيجيات الأمن الغذائي والحد من الفقر.

6 Hoddinott, J., Maluccio, J., Behrman, J., Flores, R., & Martorelli, R. (2008) “Effect of a nutrition intervention during early childhood on economic productivity in Guatemalan adults”. *The Lancet* 371(9610): 411-416.

7 Alderman, H., Hoddinott, J. & Kinsey, B. (2006) "Long term consequences of early childhood malnutrition”. *Oxford Economic Papers* 58(3): 450-474.

8 Vargas Hill, R., & Torero, M. (2009) “Innovations in insuring the poor: overview”. Washington, DC, International Food Policy Research Institute.

وينبغي لكي تصبح الموازنات الرئيسية حول سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية فعالة وتتسم بالكفاءة، الاعتراف بها وتناولها بوصفها جزءا من خطط التنمية الحكومية.

استخدام الاستجابات القصيرة الأجل في دعم الانتعاش الطويل الأجل في الزراعة والأمن الغذائي

22 – تحدث معظم الاستجابات للأزمات الممتدة في سياق الإغاثة الإنسانية مما يحد من إمكانية معالجة مختلف دوافع الأزمة بطريقة شمولية وأكثر تنسيقا. وتبين القرائن المستمدة من دراسات الحالة التي أجريت في أفغانستان والضفة الغربية وقطاع غزة، وطاجكستان وهايتي أن طريقة الربط بين الاستجابات القصيرة والطويلة الأجل للأزمات الممتدة، والاضطلاع بالاستجابات التي تعالج الأسباب الهيكيلية للأزمة والترويج لها يمكن أن تدعم الانتعاش الطويل الأجل في سبل المعيشة الزراعية والريفية، والأمن الغذائي. وتتضمن الاستجابات الملائمة لزيادة المتوافر من الأغذية، واستعادة الأسواق المحلية والترويج للحدائق الحضرية، والتشجيع على تحسين إدارة الأراضي والموارد الطبيعية ولزيادة المتوافر من الأغذية والحصول عليها من خلال الزراعة المحافظة على الموارد وتقديم المدخلات الزراعية وتعزيز إنتاج البذور لدى القطاع الخاص. وينبغي القيام بهذه الأنشطة بطريقة تآزرية تشمل كلا من وكالات الإغاثة الإنسانية والإنمائية لتعظيم الجهود وضمان النتائج المستدامة.

مجموعة الأمن الغذائي العالمي

يعتبر "نهج المجموعات" عنصرا رئيسيا في استعراض الاستجابة الإنسانية لعام 2005 الذي كلف به مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، وما أعقبه من مبادرة الإصلاح من أجل تحسين الكفاءة وزيادة القدرة على التنبؤ، وارتفاع مستوى المساءلة في الاستجابات الدولية لحالات الطوارئ الغذائية. وقد اشتركت المنظمة وبرنامج الأغذية العالمي بصورة كاملة في العملية منذ بدايتها. فقد شارك برنامج الأغذية العالمي بوصفه القائد العالمي لمجموعات اللوجستيات والاتصالات البعيدة في حالات الطوارئ وشاركت المنظمة بوصفها القائد العالمي لمجموعة الزراعة.

وقد أنشئت المجموعات القطرية أو الترتيبات التنسيقية للأمن الغذائي بين المنظمة وبرنامج الأغذية العالمي منذ فترة طويلة. فعلى سبيل المثال. كانت المنظمة والبرنامج يشتركان في 2009 في قيادة مجموعات الأمن الغذائى في 11 بلدا وينسقان مع الشركاء الآخرين في 5 بلدان أخرى. واقترح تقييم مجموعة المرحلة الأولى الذي أجرته اللجنة التوجيهية المشتركة بين وكالات الأمم المتحدة واستكمل في أواخر 2007 أن يسند البرنامج والمنظمة الاهتمام للقيادة المشتركة لمجموعة عالمية بشأن الأمن الغذائي مع الشركاء الآخرين. ويوصي التقرير المؤقت لتقييم مجموعة المرحلة الثانية بأن ينفذ ذلك الآن. كذلك شجع مؤتمر عام 2008 المعني بإعادة التفكير في الأمن الغذائي ضمن الاستجابة الإنسانية المنظمة والبرنامج والشركاء الرئيسيين على المضي قدما في إنشاء هذه المجموعة العالمية. ومنذ فبراير/ شباط 2010 تعكف المنظمة والبرنامج على عملية منظمة لإنشاء مجموعة للأمن الغذائي العالمي.

23 – ينبغي أن تهدف السياسات والبرامج، بغية الاستجابة بصورة ملائمة لأوضاع الأزمات الممتدة، إلى بناء نظام للإنتاج الغذائي اكثر استدامة ومتانة، والحصول على هذا الإنتاج في البيئات المتقلبة وغير المؤكدة. وكما أبرزت العناصر الأخرى في التقرير،فإن الاستجابات كانت تركز غالبا في الكثير من سياقات الأزمات الممتدة، على الحلول قصيرة الأجل المدفوعة والمحددة من خلال بيئة مساعدات غير ملائمة وجداول أعمال متنافسة. وتتم إحدى الوسائل الرامية إلى

التغلب على ذلك من خلال مجموعات الأمن الغذائي للأغراض الإنسانية (انظر الإطار) خلال الأزمات الممتدة التي توفر وسائل هامة لتعزيز الصلات بين الاستجابات الإنسانية المباشرة والمساعدات الإنمائية الطويلة الأجل التي تهدف إلى معالجة العوامل الهيكلية الكامنة وراء الحد من سبل المعيشة. ويمكن أن تؤدي الترتيبات الماثلة على المستوى العالمي إلى زيادة تيسير هذه الجهود والجمع بين الشركاء الوطنيين والدوليين الرئيسيين العاملين في قطاع الأمن الغذائي.

ثالثا– الانعكاسات على السياسات والتوصيات

24 – يتمثل أحد التحديات الكبيرة التي تواجه محاولة تحديد البلدان التي تعاني من الأزمات الممتدة في التغلب على الفهم الخاطىء بأن الأزمة تمثل ببساطة سلسلة من الظواهر المنفصلة والقصيرة العمر. فهذا أمر بعيد تماما عن حالة البلدان التي تعاني من أزمات ممتدة والتي لا تعني الأزمات بالنسبة لها توقفا طفيفا في عملية التنمية الخاصة بها بل هي حالة مستمرة وممتدة من الكوارث تفرض أخطارا لا على أرواح السكان فقط بل وعلى سبل معيشتهم والقدرة على تزويد أنفسهم بسبل المعيشة وأن يحيوا الحياة التي يقدرونها.

25 – وهناك، على وجه الخصوص، حاجة إلى اكتساب الفهم الأفضل وبناء توافق الآراء العريض بشأن قضايا الأمن الغذائي خلال الأزمات الممتدة والانعكاسات على الإجراءات الوطنية والدولية. وتدعو التوصيات الواردة أدناه إلى إجراء المزيد من عمليات التحليل والفهم للأمن الغذائي في أوضاع الأزمات الممتدة مع إيلاء اهتمام خاص لسبل المعيشة والمؤسسات المحلية فضلا عن تنقيح بنية المعونة الحالية. ويوصي على وجه الخصوص بأن تنظم لجنة الأمن الغذائي العالمي منتدى رفيع المستوى يعني بالأزمات الممتدة يمكن من خلاله التوصل إلى "خطة عمل بشأن الأزمات الممتدة" لمعالجة الاحتياجات الملحة للبلدان التي تعاني من الأزمات الممتدة بصورة ملائمة.

1 – دعم المزيد من التحليل والفهم المتعمق لسبل معيشة السكان وآليات التعامل في الأزمات الممتدة من أجل تدعيم مقاومتها وتعزيز فعالية برامج المساعدة.

2 – دعم عملية حماية سبل المعيشة والترويج لها وإعادة بنائها فضلا عن المؤسسات التي تدعم وتيسر سبل المعيشة في البلدان التي تعاني من الأزمات الممتدة.

3 – تعديل بنية المساعدات الخارجية في الأزمات الممتدة لمواكبة الاحتياجات والتحديات والمعوقات المؤسسية على أرض الواقع.