الجزء الأول

هل تحقق المعونة الغذائية الأمن الغذائي؟

الجزء الأول

أولا: مقدمة وعرض عام

المعونة الغذائية هي أقدم أشكال المعونة الخارجية وأحد الموضوعات الأكثر مثارا للجدل. ويرجع للمعونة الغذائية الفضل في إنقاذ أرواح الملايين وتحسين المعيشة لأعداد أكبر من ذلك، لكنها كانت أيضا عقبة كبيرة في جولة الدوحة للمفاوضات التجارية متعددة الأطراف. ولا شئ يبدو أكثر جلاء من ضرورة تقديم الأغذية للجياع، ومع ذلك فإن هذه الاستجابة الخيرية هي أكثر تعقيدا مما يبدو. فهل المعونة الغذائية تضر أكثر مما تنفع؟ إن هذا الإصدار من "حالة الأغذية والزراعة" يتناول التحديات والفرص المترتبة على المعونة الغذائية خصوصا في حالات الأزمات، والأساليب التي يمكن فيها للمعونة، أو لا يمكن، دعم التحسينات المستدامة في مجال الأمن الغذائي.

وكان T.W. Shultz (١٩٦٠) أول من أثار أسئلة حول إمكانية أن تؤدي المعونة الغذائية إلى تخفيض أسعار السلع الأساسية واستنزاف التنمية الزراعية طويلة الأجل في البلدان المستفيدة. ومنذ ذلك الحين، أبدى بعض الأخصائيين في مجال التنمية قلقهم حيال إمكانية أن تتسبب المعونة الغذائية في اضطراب الأسواق المحلية وتثبيط همة المنتجين والتجار وتقويض مرونة الاقتصاديات الغذائية.

كذلك ترسخ قلق لدى واضعي السياسات في أوساط الجهات المانحة، وأيضا في البلدان المتلقية، إزاء إمكانية أن تؤدي المعونة الغذائية إلى نشوء ما يسمى "الاعتمادية" من جانب الجهات المستفيدة. وبعبارة أخرى، ينظر إلى المعونة الغذائية على أنها، شأنها شأن الأشكال الأخرى من المعونة الخارجية، يمكن أن تؤثر على الحوافز لدى الجهات المستفيدة، حيث أن المنافع قصيرة الأجل تنال من الاستراتيجيات طويلة الأجل للأمن الغذائي المستدام.

وهناك من يجادل بأن المعونة الغذائية ربما تجعل الحكومات المتلقية تعتمد على الموارد الخارجية، الأمر الذي يمكنها من إرجاء الإصلاحات اللازمة أو التخلي عن مسؤولية تحقيق الأمن الغذائي لشعوبها. فالمعونة الغذائية، شأنها شأن أية موارد خارجية أخرى، يمكن أن تسيطر عليها النخب المحلية التي تخفق في توجيهها إلى المستفيدين المستهدفين، إما بسبب عدم الكفاءة أو الفساد أو سوء النية.

وثمة من انتقد المعونة الغذائية كوسيلة غير مجدية لتحويل الموارد إلى المحتاجين، وذلك على أقل تقدير لأن أكثر من ثلث موارد المعونة الغذائية تستولي عليه الهيئات المحلية المعنية بتصنيع الأغذية وشركات الشحن والوسطاء الآخرون في البلدان المانحة (OECD, 2006). ومثل هذه النتائج تعزز الرأي واسع النطاق الذي يفيد بأن المعونة الغذائية، كاستجابة من الجهات المانحة، ترمي إلى تدعيم المصالح المحلية في البلدان المانحة أكثر مما تهدف إلى مساعدة الفقراء في الخارج.

ويقول بعض النقاد أيضا إنه ينبغي منع المعونة الغذائية السلعية إلا في حالات طوارئ محددة بوضوح، تؤدي فيها مهمة إنسانية مشروعة (International Relations Center, 2005). كما أن سياسات المعونة الغذائية، حتى في حالة الاستجابة للطوارئ، تُنتقد لكونها غير مرنة ولا تستجيب للظروف الخاصة التي توزع فيها. وتقدير احتياجات الطوارئ يهيمن عليه "تقدير احتياجات المعونة الغذائية"، وهو ما يفترض مسبقا أن المعونة الغذائية هي آلية الاستجابة الملائمة، الأمر الذي يؤدي غالبا إلى تدخلات تتركز في نطاق ضيق للغاية.

ومن جهة أخرى، يرى المؤيدون أن المعونة الغذائية هي الآلية الوحيدة الفعالة لتلبية الاحتياجات الإنسانية الحادة وبلوغ أهداف الأمن الغذائي طويلة الأجل، مثل تغذية الأمهات والأطفال، والمواظبة على الدراسة (وخصوصا الفتيات)، والتدخلات الصحية لصالح الأسر المصابة بفيروس الإيدز، والأشغال العمومية التي تهدف إلى بناء المرافق الإنتاجية الأساسية (برنامج الأغذية

العالمي، ٢٠٠٤). ويحبذ هؤلاء استخدام المعونة الغذائية للتصدي للأزمات الغذائية وأيضا لمكافحة الجوع المزمن في أوساط السكان المستهدفين، ولتعزيز ترويج التنمية الاقتصادية وتطوير الأسواق في البلدان الفقيرة.

ويعتقد بعض العاملين في المجال الإنساني أن المعونة الغذائية هي أقل عرضة لسوء الاستخدام من المعونة النقدية، نظرا لأنه يصعب استبدالها. وعلى مستوى الأسرة، يبرز دور المرأة في قدرتها على السيطرة على موارد المعونة الغذائية من السيطرة على المعونة النقدية، كما أنها أقدر من غيرها على توجيه المعونة إلى أضعف أفراد الأسرة (Emergency Nutrition Network, 2004).

كذلك، فإن الباحثين يساورهم القلق لأن المعونة الغذائية تمثل "موردا إضافيا"، فإذا ما تم تقليص هذه المعونة، فلن يعمد المانحون إلى استبدال السلع بمبالغ نقدية مكافئة، وبالتالي، فإن إلغاء المعونة الغذائية سوف يقلل المبلغ الإجمالي للمعونة الخارجية. ومع أنهم يدركون الحاجة إلى ضبط سوء استخدام المعونة الغذائية، فهم يحذرون من الإفراط في فرض القيود، لأن المعونة الغذائية تنقذ الأرواح حتى لو أديرت بصورة رديئة (Young, 2005) .

ويقول المؤيدون إن إدارة المعونة الغذائية قد تحسنت كثيرا في السنوات الأخيرة وإنهم يواصلون، بصورة فعالة، إدخال تحسينات متزايدة في مجال الشراء والتوزيع والرصد لتقليل النتائج السلبية العرضية للمعونة الغذائية. ولكن المنتقدين يشكون في تمكن أي قدر من التخطيط من منع الاختلالات السوقية واسعة النطاق المترتبة على صفقات المعونة الغذائية الكبيرة.

المعونة الغذائية والأمن الغذائي

يعاني نحو ٨٥٠ مليون شخص في العالم نقص التغذية، وهو رقم لم يطرأ عليه تغيير يذكر بالمقارنة مع الرقم في الفترة ١٩٩٠–١٩٩٢ الذي استندت إليه التزامات مؤتمر القمة العالمي للأغذية والأهداف الإنمائية للألفية التي تقضي بتخفيض عدد الجياع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥. وعدم إحراز تقدم في تقليص عدد الجياع، وازدياد أزمات الأمن الغذائي عددا وتعقيدا ومدة، خلال السنوات القليلة الماضية، قد أثارا مشاعر القلق في أرجاء منظومة المعونة الدولية إزاء نطاق وطبيعة استجابات المعونة لانعدام الأمن الغذائي.

ويتباين الحجم الإجمالي للمعونة الغذائية من سنة إلى أخرى، لكن في السنوات الأخيرة، بلغ المتوسط السنوي نحو ١٠ ملايين طن (بما يعادلها من الحبوب). وهذا الرقم يعادل نحو ٢ في المائة فقط من حجم التجارة العالمية في الحبوب، بل ويقل عن ٠,٥ في المائة من الإنتاج العالمي من الحبوب. وتصل المعونة الغذائية التي يوزعها برنامج الأغذية العالمي إلى نحو ١٠٠ مليون شخص سنويا في بعض الأحيان، وربما تصل معونات الجهات المانحة الثنائية إلى رقم آخر مماثل. وإذا تم توزيع مجموع المعونة الغذائية في العالم بالتساوي على المستفيدين، فإنها ستوفر سنويا نحو ٥٠ كيلوغراما فقط من الحبوب لكل شخص. أما إذا وُزعت هذه المعونة على ٨٥٠ مليونا من ناقصي التغذية في العالم، فإنها ستوفر ما يقل عن ١٢ كيلوغراما لكل شخص. ومن الواضح أن المعونة الغذائية شديدة الضآلة بدرجة لا تمكنها من توفير الأمن الغذائي لجميع المحتاجين.

ولا توزع المعونة الغذائية بالتساوي على جميع المحرومين. والحجم الضئيل نسبيا من المعونة الغذائية المتاحة عالميا يمكن أن تكون له أهمية كبرى بالنسبة لبعض البلدان في بعض السنوات. فعلى سبيل المثال، شكلت المعونة الغذائية، التي قدمت إلى جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية في الفترة ٢٠٠١–٢٠٠٣، ما نسبته ٢٢ في المائة من مجموع الإمدادات الغذائية، مقدرة بالسعرات الحرارية. وبلغت هذه النسبة في إريتريا ٤٦ في المائة.

ورغم أن هذين المثالين هما من الأمثلة الصارخة على ذلك، فإن هناك ١٩ بلدا آخر اعتمدت على المعونة الغذائية بما لا يقل عن ٥ في المائة من مجموع إمداداتها من الأغذية خلال هذه الفترة. ومنذ عقد مضى، أي في الفترة ١٩٩٠–١٩٩٢، كانت المعونة الغذائية في العالم أكبر حجما، وحصل عدد أكبر من البلدان على حصة كبيرة من مجموع الإمدادات الغذائية على شكل معونة غذائية: حصل ٣٨ بلدا على أكثر من ٥ في المائة، وحصلت ١٠ من هذه البلدان على ما لا يقل عن ٢٠ في المائة (المنظمة، ٢٠٠٦أ). وتُعد المعونة الغذائية جانبا رئيسيا من الأمن الغذائي المباشر للعديد من البلدان، لكن كيفية تأثير المعونة الغذائية، بمثل هذه الكميات، في الاستراتيجيات طويلة الأجل بشأن الأمن الغذائي أمر غير واضح تماما.

المعونة الغذائية في ظروف الأزمات

تقدم نسبة متزايدة من مجموع المعونة الغذائية للذين يعانون أزمات غذائية. وتمثل معونات أغذية الطوارئ، في الوقت الراهن، ما يتراوح بين نصف وثلثي مجموع المعونة الغذائية. ففي أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٦ كانت هناك ٣٩ بلدا تواجه أزمات غذائية تتطلب مساعدات طارئة (الشكل ١) (المنظمة، ٢٠٠٦ب). وخلال العقدين الماضيين ازداد عدد حالات الطوارئ الغذائية من ١٥ حالة سنويا في الثمانينات إلى أكثر من ٣٠ حالة سنويا منذ عام ٢٠٠٠. وحدث معظم الزيادة في أفريقيا، حيث أن عدد حالات الطوارئ الغذائية السنوية تضاعف ثلاث مرات (المنظمة، ٢٠٠٤أ).

وكما يتبين من الشكل ١، فإن الأزمات الغذائية نادرا

ما تكون نتيجة نقص مطلق في المتوافر من الأغذية، بل بالأحرى، فإن النقص واسع النطاق في إمكانات الحصول على الأغذية هو الأكثر شيوعا. والنشاطات التي يقوم بها الإنسان تكون، في أكثر الأحيان، السبب الرئيسي أو المحفز للأزمات الغذائية، إما بصورة مباشرة (بسبب الحروب والنزاعات الأهلية)، أو بصورة غير مباشرة، عن طريق تفاعلاتها مع المخاطر الطبيعية، وإلا لكانت هذه الأزمات أقل حدة. ويشار إلى أن سبب الأزمات الغذائية في ٢٥ بلدا من البلدان التسعة والثلاثين، التي واجهت مثل هذه الأزمات في منتصف عام ٢٠٠٦، يرجع أساسا إلى النزاعات وما بعدها أو إلى ترافق النزاعات مع المخاطر الطبيعية. كذلك كثيرا ما يشار إلى أن وباء فيروس الإيدز، الذي هو ذاته حصيلة تفاعلات الإنسان مع المخاطر الطبيعية، يمثل عاملا رئيسيا في الأزمات الغذائية، خصوصا في أفريقيا (المنظمة، ٢٠٠٦ب).

وفي الأزمات طويلة المدى يوجه اللوم، بوجه خاص، إلى العوامل التي يسببها الإنسان. فعلى الصعيد العالمي، يعيش قرابة ٥٠ مليون شخص في مناطق تعاني أزمة غذائية ممتدة استمرت مدة ٥ سنوات أو أكثر. فقد ظل كل من إثيوبيا والصومال والسودان، على سبيل المثال، في حالة أزمة ممتدة تجاوزت ١٥ عاما (المنظمة، ٢٠٠٤أ). وتقديم دعم إنساني لأولئك الذين يعيشون في مثل هذه الظروف يعتبر أمرا بالغ الصعوبة ومحفوفا بمعضلات أخلاقية.

ومع أنه لا يثار جدل كبير إزاء ضرورة تقديم المعونة الغذائية والمساعدات الأخرى للذين يواجهون الأزمات، إلاّ أن إدارة المساعدات الخارجية في مثل هذه الحالات تكتنفها خلافات حادة. فمن جهة، يرى البعض أنه إذا ما أريد للمعونة الغذائية أن تحسن الأمن الغذائي، فإن المحتاجين يجب استهدافهم على نحو جيد، ويجب أن تصل إليهم شحنات من الأغذية الملائمة وفي الوقت المناسب (أي ما داموا بحاجة إليها) كما يجب توفير الموارد التكميلية.

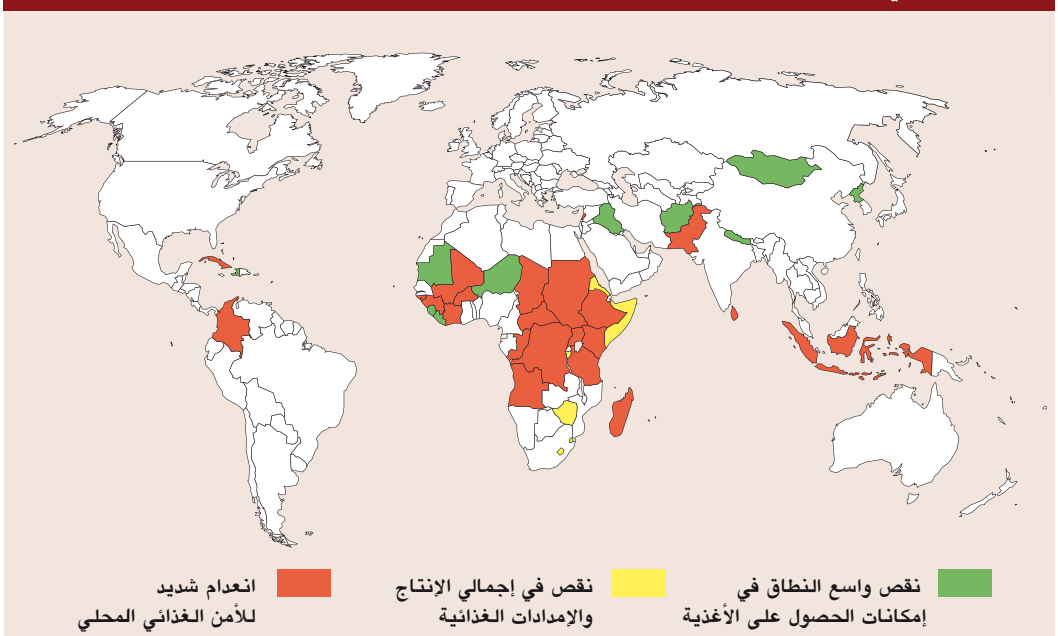
عرض عام وموجز للتقرير

برمجة المعونة الغذائية وإدارتها والحماية الاجتماعية

شهدت السنوات الأخيرة تغيرا مهما في برمجة المعونة الغذائية. فمجموع المعونة الغذائية تراجع بالمقارنة مع سائر تدفقات المعونة ومع الاقتصاد الغذائي العالمي. ومع ذلك، لا تزال المعونة الغذائية مهمة جدا بالنسبة لبعض البلدان في سنوات معينة، وهي تمثل أحيانا أكثر من نصف مجموع إمدادات الحبوب.

وأصبحت برمجة المعونة الغذائية أكثر استجابة لاحتياجات الجهات المتلقية، كما أضحت أقل ارتهانا بمصالح الجهات المانحة، رغم أنه لا يزال هناك

الشكل ١
البلدان التي تمر بأزمات تتطلب مساعدات خارجية، أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٦



المصدر: منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٦ب

العديد من الممارسات المثيرة للجدل. ويُلاحظ أن معظم المعونة الغذائية يستخدم حاليا في حالات الطوارئ، وأنه يوجه إلى الأفراد والأسر الضعيفة. ومع ذلك، فإن نحو ربع المعونة الغذائية لا يزال يباع في أسواق البلدان المتلقية. وفي الوقت ذاته، يقوم العديد من الجهات المانحة باستبدال التبرعات السلعية بنقود، الأمر الذي يمكّن من شراء المزيد من المعونة الغذائية محليا أو من البلدان المجاورة. ويُلاحظ أن نحو ١٥ في المائة من مجموع المعونة الغذائية تم شراؤه من الأسواق المحلية والإقليمية في عام ٢٠٠٥.

ويرى بعض الاقتصاديين أنه على الرغم من الزيادة في التبرعات النقدية، فإن زهاء ٦٠–٦٥ في المائة من مجموع موارد المعونة الغذائية لا يزال مقيدا بطريقة أو بأخرى. وزهاء نصف مجموع المعونة الغذائية مقيد بصورة مباشرة باشتراطات الشراء والتصنيع والشحن المحلي في البلد المانح. ومعظم التبرعات النقدية مشروط بالشراء والتوزيع وهو ما قد يحول دون استخدام أكثر القنوات فعالية من جانب الوكالة المنفذة. وعلى الصعيد العالمي، فإن الاشتراطات المقيدة هي المسؤولة عن فقدان موارد المعونة الغذائية لنسبة ٣٠ في المائة من فعاليتها (OECD, 2006).

ولطالما بُذلت مساع لإيجاد آليات لإدارة المعونة الغذائية، وذلك لموازنة مصالح الجهات المانحة والمتلقية، وفي الوقت ذاته، مواءمة الأهداف العديدة المتصلة بالمعونة الغذائية: تصريف فوائض السلع، دعم الأسعار، ترويج التجارة، السياسات الخارجية والأمن الغذائي. ونظرا لتعذر التوفيق بين هذه الأهداف المتعارضة، فإن إدارة المعونة الغذائية لم تواكب التغيرات الحديثة في برمجة المعونة الغذائية ولا التفكير الراهن حول الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية. وتتزايد الدعوات لإصلاح النظام الدولي للمعونة الغذائية حتى مع تزايد الطلب على التدخلات الإنسانية.

ويرى هذا التقرير أنه ينبغي النظر إلى المعونة الغذائية في سياق مفاهيم واستراتيجيات أوسع تدعم الأمن الغذائي والرعاية الاجتماعية. وتتضمن شبكات الأمان الاجتماعي نطاقا واسعا من الإجراءات التي تهدف إلى توفير الدخل أو التحويلات الاستهلاكية للفقراء، وإلى حماية الفئات الحساسة من الأخطار التي تلحق بسبل المعيشة. ومن هنا تصبح المعونة الغذائية جزءا من شبكات الأمان الاجتماعي التي تهدف إلى دعم الأمن الغذائي، ولكنها لا تعد دائما أفضل الوسائل.

ولفهم دور المعونة الغذائية ضمن شبكات الأمان الاجتماعي، ينبغي الإلمام بطبيعة الأمن الغذائي وكيفية تحقيقه. فالأمن الغذائي يتحقق حينما تتيسر لجميع الأشخاص إمكانات الحصول، في كل الأوقات، على أغذية كافية وملائمة تغذويا وسليمة دون التعرض، بدون مبرر، لخطر فقدان هذه الإمكانات. ولهذا التعريف أربعة أبعاد هي: توافر الأغذية، إمكانات الحصول عليها، استخدامها واستقرارها.

فتوافر الأغذية في بلد ما، سواء من الإنتاج المحلي أو الواردات التجارية أو المعونة الغذائية، هو شرط ضروري للأمن الغذائي لكنه ليس شرطا كافيا. إذ يجب أن تتيسر للأشخاص إمكانات الحصول على الأغذية عن طريق إنتاجهم لها أو شرائها من الأسواق المحلية، أو التحويلات عن طريق شبكات الأمان الاجتماعي إما للأغذية ذاتها أو وسائل الحصول عليها. ويقصد بالاستخدام مقدرة الفرد على استيعاب العناصر المغذية في الأغذية، وبالتالي إبراز أهمية المدخلات غير الغذائية لتحقيق الأمن الغذائي، كالحصول على المياه العذبة والصرف الصحي والرعاية الصحية. ويقصد بالاستقرار الطابع الدينامي للأمن الغذائي. ويمكن أن يتجلى انعدام الأمن الغذائي في أزمة مزمنة تظهر بوادرها في فقر مدقع أو في أوضاع تعرف بأنها "أزمات".

وفي حالات معينة، يتوقف الحكم على مدى كفاية المعونة الغذائية عادة على تحديد جانب الأمن الغذائي الذي تعرض للخطر، وتحديد السبب. وحينما تكون الأغذية متوافرة والأسواق تعمل على نحو معقول، فالمعونة الغذائية عندئذ قد لا تكون التدخل الأفضل. فالنقود أو القسائم ربما تكون أكثر فعالية وأكثر كفاءة من الناحية الاقتصادية وأقل إضرارا بالنظم الغذائية المحلية.

وغالبا ما تكون المعونة الغذائية ضرورية في حالات الطوارئ، لكن حتى في هذه الحالات، ثمة أربعة عناصر ينبغي دراستها عند تصميم وتنفيذ التدخلات الملائمة، وهي: (١) كيف تؤثر الأزمة في الأبعاد المختلفة لإنعدام الأمن الغذائي مع مضي الوقت؛ (٢) السياق الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للأزمة؛ (٣) طبيعة الأزمة ذاتها وحدتها ومداها وكيفية تأثيرها على قدرة الحكومات والمؤسسات المحلية على التصدي لها؛ (٤) كيف يمكن للتدخلات قصيرة الأجل أن تؤثر في الأمن الغذائي في الأجل الطويل.

الإخلال بالمعاملات التجارية والمثبطات والاعتماد على المعونة

إن الخطر الذي تسببه المعونة الغذائية وهو الإخلال بالصادرات التجارية أمر معترف به منذ بداية العهد الحديث للمعونات الغذائية في السنوات التي أعقبت الحرب العالمية الثانية مباشرة. وأثيرت مخاوف إزاء ما تسببه المعونة الغذائية من خطر وهو خلق حوافز سلبية أمام الإنتاج الزراعي المحلي وتطوير الأسواق. وطالما أعرب أخصائيو التنمية عن قلقهم إزاء احتمال

أن تتسبب المعونة الغذائية في "اعتماد" البلدان والحكومات المتلقية على هذه المعونة.

وتنشأ الاعتمادية عندما تتسبب توقعات الحصول على المعونة الغذائية في خلق حوافز مضللة تؤدي إلى لجوء السكان إلى اتخاذ مواقف مفرطة في المخاطرة أو سلوك محبط من أجل الحصول على المعونة. ويُستدل من الوقائع العملية أن تدفقات المعونة الغذائية قليلة عموما، ولا يمكن التنبؤ بأنها تسبب مثل هذه الاعتمادية. وباستثناء حالات قليلة، لا يوجد دليل على أن الاعتمادية مشكلة واسعة النطاق. غير أنه ينبغي على السكان أن يكونوا قادرين على الاعتماد على شبكات الأمان الملائمة عندما يعجزون عن تلبية احتياجاتهم الغذائية بأنفسهم، بما أن الغذاء حق من حقوق الإنسان الأساسية، وبما أنه قد يشكل جزءا أساسيا من استراتيجية أوسع للحد من الجوع والتخفيف من وطأة الفقر.

وتشير النظرية الاقتصادية الأساسية إلى أن المعونة الغذائية يمكن أن تسبب خللا في التبادل التجاري. لكن الدليل العملي على هذه المسألة ضئيل جدا. ويمكن للمعونة الغذائية أن تسبب خللا في الواردات التجارية الراهنة بنحو ثلث مقدار المعونة الغذائية. وتشير الأدبيات إلى أن الإخلال بالمعاملات التجارية قصير الأمد، وأن الواردات التجارية تنتعش بسرعة، بل ربما تنمو فعلا في السنوات التي تلي تدفقات المعونة الغذائية.

وهناك خلط واضح في السجل العملي حول مخاطر المعونة الغذائية ودورها المثبط للتنمية الزراعية المحلية. وتظهر الدلائل أن الكميات الكبيرة المسلمة من المعونة الغذائية تؤدي، بصورة واضحة، إلى انخفاض الأسعار المحلية وتقلبها في البلدان المتلقية، وربما تهدد سبل المعيشة للمنتجين والتجار المحليين وتقوض مرونة الأنظمة الغذائية المحلية. ونظرا لأن معظم السكان، بمن فيهم فقراء الريف، يعتمدون على الأسواق في أمنهم الغذائي، فإن هذا قد يؤدي إلى انعكاسات خطيرة في الأجل الطويل.

والأمر الأقل وضوحا هو ما إذا كانت هذه التأثيرات السعرية تخلق مثبطات طويلة الأجل للإنتاج المحلي. فقد خلص العديد من الدراسات إلى وجود علاقة سلبية بين تدفقات المعونة الغذائية والإنتاج المحلي، خصوصا في العقود الأولى عندما كان معظم المعونة الغذائية غير مستهدف (Lappe and Collins, 1977; Jean-Baptiste, 1979; Jackson and Eade, 1982). ويشير أحدث الدلائل العملية إلى أن هذه الدراسات ربما كانت تبحث عن ربط العلة بالمعلول. فنظرا لأن المعونة الغذائية تنحو إلى التدفق إلى المجتمعات التي تعاني بالفعل فقرا مزمنا ومدقعا وكوارث متكررة، فإن هذه المعونة ترتبط بانخفاض الإنتاجية لكنها ليست سببا لهذا الانخفاض. وبالفعل، فإن الدراسات الحديثة ترى أن أي تأثيرات مثبطة للإنتاج تكون ضئيلة وتبدو مؤقتة (Maxwell, 1991; Barrett, Mohapatra and Snyder, 1999; Arndt and Tarp, 2001; Lowder, 2004).

ورغم ضآلة التأثيرات على الإنتاج، التي يمكن قياسها، فإن الدلائل العملية تشير إلى أن المعونة الغذائية السلعية يمكن أن تسبب اختلالات في الأسواق المحلية وتقوض مرونة نظم الأغذية المحلية. وعوضا عن ذلك، فإنه حيثما تتوافر في منطقة ما أغذية كافية، وأسواق تعمل على نحو معقول، فإن التحويلات النقدية أو قسائم الأغذية، يمكن أن تشجع الإنتاج المحلي وتعزز نظم الأغذية المحلية وتساعد في تمكين الجهات المستفيدة بأساليب لا يمكن أن تقوم بها المعونة الغذائية التقليدية. والمعونة الغذائية قد تكون ضارة في الحالات التالية: (١) عندما تصل، أو تُشترى، في الوقت غير المناسب؛ (٢) إذا لم توجه جيدا إلى الأسر الأشد انعداما للأمن الغذائي، (٣) عندما تكون السوق المحلية ضعيفة التكامل مع الأسواق الأوسع نطاقا.

المعونة الغذائية في مواجهة الطوارئ

من الواضح أن المعونة الغذائية تمثل أداة قيمة لضمان الاحتياجات الغذائية الأساسية للسكان المتضررين من الأزمات الإنسانية كالزلازل والأعاصير والجفاف والحروب وغيرها. ويرجع إليها الفضل في إنقاذ ملايين الأرواح خلال القرن الماضي. ومما لا يقل عن ذلك أهمية أن تسليم المعونة الغذائية في مواعيدها للذين يعانون بصورة حادة انعدام الأمن الغذائي يمكن أن يخفف من الضغوط التي يواجهها هؤلاء لبيع الأصول الإنتاجية الشحيحة ويمكنهم من استئناف سبل معيشتهم المعتادة حالما تمر الأزمة.

ومع ذلك، فإن التصدي لحالات الطوارئ كثيرا ما يواجه العديد من المشكلات الشائعة. فالمعونة الغذائية هي عادة الموارد الأكثر توافرا في حالات الأزمات – حيث أن الجهات المانحة تعرف كيف تعطيها والوكالات تعرف كيف تسلمها – وبالتالي، تصبح بمثابة الاستجابة الغائبة. ومع أن المعونة الغذائية تكون في أغلب الأحيان جوهرية، إلا أنها ليست دائما ضرورية، ولا تكفي أبدا لمعالجة الاحتياجات الهائلة للمتضررين من الأزمات.

والأهم من ذلك هو أن المعونة الغذائية الطارئة تكون باهظة التكاليف نسبيا وبطيئة التحرك، خصوصا عندما يكون مصدرها بلدا مانحا. وتشير التجارب إلى أن الكميات المسلمة المتوالية للموارد الملائمة يمكن أن تساعد السكان في إدارة الصدمات وتلافي الانزلاق إلى حالة من انعدام الأمن الغذائي الشديد. ومن جهة أخرى، فإن المناشدات المبكرة لتقديم المساعدات كثيرا

ما يتم تجاهلها، وبالتالي تصبح الصدمات التي يمكن السيطرة عليها أزمات واسعة النطاق تتطلب تدخلا كبيرا يحتاج إلى تكاليف إنسانية لا يمكن تقديرها. وتخفق تدابير الطوارئ عامة في تقييم مدى اعتماد السكان على الأسواق في تدبير سبل معيشتهم وأمنهم الغذائي. والتدخلات التي تهدف إلى إعادة بناء مرافق الأسواق وتحسين الروابط التجارية تستطيع، غالبا، تحقيق تحسينات دائمة في الأمن الغذائي دونما حاجة إلى شحنات ضخمة من المعونة الغذائية.

وعندما تحدث الأزمات بصورة متكررة على خلفية الجوع المزمن، فإن الجهات المانحة والمتلقية، يمكن أن تجد نفسها أسيرة لما يسمى "بمصيدة الإغاثة" التي تهمل فيها الاستراتيجيات الموجهة نحو التنمية. وكلما أصبحت حالات الطوارئ أطول زمنا وأكثر تشابكا كلما ازدادت الصعوبات في التصدي لها بالموارد الملائمة في الوقت المناسب، ومن ثم تصبح تحديات التوقيت والاستهداف (وهي بالغة الأهمية في جميع معاملات المعونة الغذائية) أكثر استعصاء. ويتعين على الجهات المانحة والوكالات أن تدرس طائفة من التدخلات الأوسع نطاقا والأكثر مرونة، ابتداء بالمعلومات والتحليلات الأفضل لتحديد الاحتياجات الحقيقية ذات الأولوية للسكان المتضررين.

وقد تكون المعونة الغذائية جزءا من الاستجابة الملائمة عندما تعاني منطقة ما نقص الأغذية وعندما يفتقر العديد من الأسر إلى إمكانات الحصول على الأغذية الكافية وعندما لا تعمل الأسواق على النحو الملائم. لكن المعونة الغذائية كثيرا ما تستخدم على النحو غير الملائم لطائفة من الأسباب من بينها: (١) عندما تكون المعونة الغذائية هي أسرع الموارد وأكثرها احتمالا؛ (٢) عندما تخفق المعلومات والتحليلات غير الكافية في تحديد الاحتياجات الحقيقية للسكان المتضررين؛ (٣) عندما تخفق وكالات التنفيذ في تقييم استراتيجيات سبل المعيشة المتشابكة للأسر الضعيفة، وخصوصا تحديد المدى الذي تعتمد فيه على الأسواق لتحقيق الأمن الغذائي. وفي حالات عديدة، تستخدم تدخلات المعونة الغذائية الطارئة للتصدي لانعدام الأمن الغذائي والفقر المزمنين، وهي التحديات التي لا يمكن مواجهتها بفاعلية إلا باستراتيجية إنمائية أوسع نطاقا.

فجوات السياسات في حالات الطوارئ الممتدة والمتشابكة

شهد العقد الماضي زيادة حادة في عدد حالات الأزمات المتشابكة والممتدة خصوصا في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وقد خلقت الزيادة المتنامية في الأزمات الممتدة مشكلات استثنائية للمجتمع الإنساني الدولي، نظرا لأن الموارد المخصصة للتصدي لحالات الطوارئ تتجه إلى التضاؤل بعد فترة وجيزة. واتجهت تدخلات الأمن الغذائي في الأزمات الممتدة لتعكس طائفة محدودة من استجابات السياسات النمطية القائمة على العرض مع انحياز للمشروعات قصيرة الأجل التي تتحكم فيها الإمدادات من المعونة الغذائية والمدخلات الزراعية.

ويُعزى هذا الإخفاق في السياسات، جزئيا، إلى جوانب القصور في النظم المتعلقة بإيجاد أحدث المعلومات والمعارف حيال الأزمات المتشابكة. كذلك يرجع هذا الإخفاق إلى الافتقار إلى القدرات للوصول إلى استجابات في السياسات تكون متزامنة ومحددة في سياقها باستخدام مقدار معقول من المعلومات والمعارف المتاحة. وهذا يعبر، بدوره، عن نظام للمعونة مقسم بين الوكالات التي تركز على الطوارئ الإنسانية والأخرى التي تركز على التنمية.

ونظرا لأن الوكالات الإنسانية تتحكم في القسط الأكبر من موارد المعونة لمواجهة أزمات الأمن الغذائي الممتدة، فإن الاستجابات التقليدية، وخصوصا المعونة الغذائية، تنزع لأن تكون هي المهيمنة. وفي كل أزمة، ينبغي أن يستند تعزيز نظم الأغذية على تحليل ديناميات مرونة الأمن الغذائي ومدى هشاشته. كذلك يجب أن يعالج التحليل العوامل المسببة لتفاقم الأزمة.

المعاني الرئيسية المستخلصة من حالة الأغذية والزراعة لعام ٢٠٠٦

- يجب النظر إلى المعونة الغذائية كواحدة من الخيارات العديدة ضمن طائفة واسعة من تدابير الحماية الاجتماعية لضمان الحصول على الغذاء ولمساعدة الأسر في إدارة المخاطر. ويعتمد توفير الأغذية مباشرة بدلا من النقود أو قسائم الأغذية، إلى حد كبير، على مدى توافر الأغذية وحركة الأسواق. وعندما تتوافر الأغذية الكافية عن طريق الأسواق التي تظل ممكنة الوصول أمام المتضررين من الأزمة، فإن المعونة الغذائية قد لا تكون المورد الأكثر ملاءمة.
- تعتبر الآثار الاقتصادية للمعونة الغذائية متشابكة ومتعددة الطبقات، وتبدو الدلائل العملية الملموسة محدودة على نحو يثير الاستغراب. ولا يساند الدليل العملي وجهة النظر التي ترى أن المعونة الغذائية تسبب "اعتمادية" سالبة لأن تدفقات المعونة الغذائية يصعب التنبؤ بها وهي ضئيلة لا تغير سلوك الجهات المتلقية بصورة روتينية أو أساسية. وهكذا، فإن المخاوف إزاء الاعتمادية يجب عدم استخدامها لحرمان السكان من المساعدات الضرورية. وفي واقع الأمر، ينبغي أن يتمكن السكان من الاعتماد على شبكات الأمان الاجتماعي الملائمة.

- قد تؤدي المعونة الغذائية إلى خفض أسعار الأسواق وتقلبها في البلدان المتلقية. فالمعونة الغذائية، التي تصل في الوقت غير المناسب أو يساء استهدافها، قد تؤدي، بصورة خاصة، إلى اضطراب الأسعار المحلية وتقويض سبل معيشة المنتجين والتجار المحليين الذين يعتمد عليهم الأمن الغذائي المستدام.
- كذلك، تفضي المعونة الغذائية إلى إرباك الصادرات التجارية على المدى القصير رغم أنه، في ظروف خاصة، قد يكون لها تأثير محفز على المدى الطويل. وتتباين تأثيرات المعونة الغذائية على التبادل التجاري تبعا لأنواع البرامج. كذلك تؤثر المعونة على الإمدادات البديلة، على نحو مختلف. وبوسع المعونة الغذائية حسنة التوجيه أن تقلل وقع تأثيرها على الأسواق التجارية.
- تعد المعونة الغذائية الطارئة وسائر شبكات الأمان الاجتماعي ضرورية للحيلولة دون الصدمات المؤقتة من انتقال السكان إلى حالة العوز والجوع المزمنين، بل إنهم أنفسهم يعجزون عن التغلب على الأسباب الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية للفقر والجوع. ولا يمكن التصدي لهذا التحدي، على نحو فعال، إلا من خلال استراتيجية إنمائية أوسع نطاقا. وينبغي للجهات المانحة تلافي الوقوع في "شرك الإغاثة" الذي يكرس فيه العديد من الموارد لحالات الطوارئ التي تهمل فيها الاحتياجات طويلة الأجل.
- أما فجوة السياسات بين المعونة الغذائية والأمن الغذائي فهي توجد على مستويات عديدة. ويتطلب سد هذه الفجوة: (١) تحليل الأمن الغذائي جيدا للتأكد من أن الاستجابات تستند إلى الاحتياجات من حيث الاستراتيجية والتوقيت؛ (٢) إدراج تقدير الاحتياجات كجزء من عملية ترتبط بالرصد والتقييم بدلا من أن تكون حدثا لمرة واحدة تتحكم فيه الاحتياجات من الموارد؛ (٣) دعم المؤسسات القطرية والإقليمية لجعل الأمن الغذائي شأنا يتعلق بالسياسات، وتعزيزه بتدخلات على الصعيد العالمي تركز على نظم إصلاح المعونة الغذائية العالمية والحالات الإنسانية.
- تعتبر الإصلاحات في نظام المعونة الغذائية الدولية أمرا ضروريا لكن ينبغي تنفيذها طبقا لاحتياجات أكثر الناس تعرضا للخطر. ومعظم النقاش الذي يدور حول المعونة الغذائية يستند إلى تصورات فات أوانها وإلى أدلة عملية ضعيفة تثير الاستغراب. ومع ذلك، فنحن نعرف أن تبعات المعونة الغذائية مرتبطة، على نحو وثيق بالتوقيت والاستهداف. ويمكن لتطبيق بعض الإصلاحات الأساسية تحسين فعالية وكفاءة المعونة الغذائية عند معالجة الهواجس المشروعة فيما يتعلق بخطر تسببها في نتائج عكسية. وفيما يلي بعض الإصلاحات المطلوبة:
  - إلغاء الأشكال غير المستهدفة من المعونة الغذائية: إن المعونة الغذائية التي تباع في أسواق البلد المستفيد ربما تؤدي إلى اختلال في تسويق الواردات التجارية أو إرباك الأسواق المحلية وحوافز الإنتاج، الأمر الذي ستكون له تأثيرات سلبية طويلة المدى على الأمن الغذائي. وهذا يعني، من الناحية العملية، إلغاء المعونة الغذائية البرامجية وتنفيذ معونات المشروعات.
  - عدم ربط المعونة الغذائية بظروف الشراء والتصنيع والشحن على المستوى المحلي: إذ يلاحظ أن نحو ثلث الموارد العالمية من المعونة الغذائية يضيع بسبب هذه الظروف. وهناك العديد من الجهات المتبرعة ألغت ربط المعونة الغذائية بظروف الشراء المحلي، وينبغي على الجهات الأخرى أن تحذو حذوها.
  - عدم استخدام المعونة الغذائية السلعية العينية إلا عندما يكون انعدام الأمن الغذائي ناجما عن نقص الأغذية: فحيثما تكون الأغذية متوافرة، ولا تستطيع المجموعات الضعيفة الحصول عليها، يكون الحل الأكثر كفاءة وفعالية لتلبية احتياجات هذه المجموعات دون إرباك للأسواق المحلية هو مساعدتها نقدا أو في شكل قسائم أغذية. وربما تكون التدخلات التي تحسن أداء الأسواق (إصلاح الطرق مثلا) أكثر فعالية في دعم الأمن الغذائي المستدام من التدخلات المباشرة التي تعتمد على الأغذية.
  - القيام، حسب الاقتضاء، بشراء المعونة الغذائية قطريا وإقليميا، لكن دون أن يكون ذلك بمثابة استبدال الربط المحلي بربط قطري وإقليمي: قد تؤدي مثل هذه التدخلات إلى تضخم أسعار الأغذية التي يدفعها المستهلكون الفقراء، كما قد تسبب حوافز غير مستدامة لمنتجي وتجار الأغذية في الأسواق. وهذه النقطة تؤكد، من جديد، الحاجة إلى رصد دقيق لتأثير جميع تدخلات المعونة الغذائية.
  - تحسين نظم المعلومات وتحليل الاحتياجات وعملية الرصد: هذه الإصلاحات من شأنها أن تضمن تنفيذ التدخلات الملائمة في الوقت المناسب والحد من الآثار السلبية.