ثانيا: إطار المناقشة

بدأت المعونة الغذائية الحديثة في السنوات التي أعقبت الحرب العالمية الثانية كوسيلة لتصريف السلع الفائضة، وفي الوقت ذاته، تحفيز الطلب في البلدان الفقيرة التي انتشرت فيها ظاهرة الجوع. وفي هذه السنوات المبكرة، كان يقصد بالمعونة الغذائية بلوغ أهداف متعددة للجهات المانحة، هي تصريف الفوائض، ودعم أسعار المزارعين، وتطوير أسواق الصادرات، وبلوغ أهداف السياسات الخارجية، وفي الوقت ذاته ترويج الأمن الغذائي في البلدان المتلقية للمعونة.

وبذلت المساعي لإيجاد آليات دولية لإدارة المعونة الغذائية بغية تنسيق هذه الأهداف المتعددة، لكن النجاح كان محدودا. ونظرا لأن مفهوم الأمن الغذائي قد ازداد رسوخا، فإن المعونة الغذائية أصبحت تخضع لتمحيص متزايد. وتحسنت ممارسات المعونة الغذائية بصورة أساسية خلال العقود المتلاحقة وذلك أساسا بفضل التغيرات في السياسات التجارية والزراعية في البلدان المانحة، بل وأيضا بفضل فهم الأمن الغذائي على نحو أكثر تحديدا واكتمالا. بيد أنه رغم التقدم الذي أحرز، فلا يزال هناك العديد من ممارسات المعونة الغذائية مثارا للجدل.

ويستعرض هذا الفصل تطور ممارسات وإدارة المعونة الغذائية خلال العقود الأخيرة، كما يناقش كيف أن التغير في مفهوم الأمن الغذائي والوقاية الاجتماعية أخذ يعدل أسلوب فهم المعونة الغذائية. وهذه المعلومات الأساسية يقصد بها وضع إطار للمناقشات التي سوف تكون أكثر استفاضة في الفصول التالية.

برمجة المعونة الغذائية[١]

تعد برمجة المعونة الغذائية أمرا بالغ التعقيد، ذلك لأن هناك العديد من الجهات المانحة والوكالات المختلفة التي تشارك في تنفيذ طائفة واسعة من التدخلات. وفعالية وكفاءة المعونة الغذائية في دعم أهداف الأمن الغذائي وإمكانات أن تحقق نتائج عكسية غير مرغوبة تعتمد بصورة حاسمة على الكيفية التي تدار بها هذه المعونة. ويبرز هذا القسم الكيفية التي تطورت فيها المعونة الغذائية في العقود الأخيرة.

اتجاهات المعونة الغذائية الإجمالية

تراوحت المعونة الغذائية منذ عام ١٩٧٠، وهو أول عام تتوافر عنه بيانات شاملة، بين ٦ ملايين و١٧ مليون طن سنويا (الشكل ٢). وبالقيمة الاسمية، فإن هذه الكميات تراوحت ما بين ٧٥٠ مليون دولار و٢,٥ مليار دولار[٢]. وفي السنوات الأخيرة، بلغ متوسط إجمالي المعونة الغذائية نحو ١٠ ملايين طن (أي ما قيمته ٢ مليار دولار) سنويا. وكانت الحبوب تمثل العنصر الأكبر والأكثر توافرا من مجموع المعونة الغذائية.

وتبعا لعدد من المقاييس، فإن المعونة الغذائية قد تراجعت أهميتها خلال العقود القليلة الأخيرة، إذ انخفضت نسبتها من نحو ٢٠ في المائة من مجموع المساعدات الإنمائية الرسمية الثنائية في الستينات إلى أقل من ٥ في المائة في الوقت الراهن (Barrett and Maxwell, 2006). كذلك فقد تراجعت المعونة الغذائية كنسبة من التجارة العالمية في الحبوب حيث انخفضت من ١٠ في المائة في السبعينات إلى أقل من ٣ في المائة في السنوات الأخيرة، وإن كانت لا تزال تشكل ما بين ٥ و١٠ في المائة من صافي الواردات الغذائية لجميع البلدان التي تتلقى مثل هذه المعونات. وتمثل المعونة الغذائية من الحبوب أقل من نصف في المائة تقريبا من مجموع إنتاج الحبوب في العالم، لكنها تظل بالغة الأهمية بالنسبة لإنتاج البلدان المتلقية كل على حدة.

ومن الناحية التاريخية، فإن تقلب حجم إجمالي المعونة الغذائية قد أظهر علاقة عكسية بأسعار السلع. فقد انخفضت كمية المعونة الغذائية بمقدار النصف بين عامي ١٩٧٠ و١٩٧٤، وهي الفترة التي تضاعفت فيها الأسعار العالمية للحبوب بنحو ٣ مرات. وفي منتصف التسعينات، أدت إصلاحات السياسات الزراعية في العديد من البلدان المنتجة الرئيسية للحبوب إلى تقليصات حادة في مخزونات الفائض وهو ما أسفر، بالإضافة إلى تراجع الإنتاج في عام ١٩٩٦، عن ارتفاع الأسعار العالمية للحبوب وعن تراجعات أخرى في تقدير شحنات المعونة الغذائية.

وهكذا، فإن العلاقة السلبية بين كميات المعونة الغذائية وأسعار الحبوب تعكس المنشأ التاريخي للمعونة الغذائية كوسيلة في مسار عملية الميزانية

(١) يستند هذا القسم إلى الدراسة التي وضعها كل من Lowder و Raney (المنظمة، ٢٠٠٥أ).

(٢) حسبت قيمة المعونة الغذائية على أساس قيمة وحدة الصادرات العالمية السنوية من الحبوب.

الإطار ١
تعريف المعونة الغذائية

بدأت الجهود الأولى لتعريف المعونة الغذائية اعتبارا من عام ١٩٥٤ مع إنشاء اللجنة الاستشارية الفرعية لتصريف الفوائض لدى المنظمة. وفي ضوء الصعوبات المفاهيمية التي حالت دون موافقة المجموعة على تعريف للمعونة الغذائية، فقد أنشأت اللجنة الاستشارية الفرعية لتصريف الفوائض، عوضا عن ذلك، قائمة التعاملات – بيان المعاملات، وأخيرا، سجل العمليات – التي سوف تعتبر معونة غذائية.

ويركز التعريف المستخدم في هذا التقرير على الطابع الدولي للمعونة الغذائية وهو يتسق مع البيانات التي قدمها برنامج الأغذية العالمي في الدراسة المعنونة: «المعونة الغذائية هي المصدر الدولي للموارد المقدمة بشروط ميسرة، على شكل أغذية أو لتوفير الأغذية» (Barrett and Maxwell, 2005). ويقتصر هذا التعريف للمعونة الغذائية على المساعدات الدولية في شكل أغذية أو لشراء الأغذية. وهو يشمل الأغذية المقدمة من البلد المانح، والتي تعرف غالبا بأنها مساعدات «عينية» أو «مباشرة» أو «مشروطة»، فضلا عن الموارد النقدية المستخدمة لشراء الأغذية من الأسواق المحلية أو الإقليمية أو الدولية. كذلك يتضمن الأغذية المقدمة إلى الحكومات المستفيدة أو المنظمات التنفيذية الأخرى على شكل هبة أو بشروط ميسرة، سواء كانت تستهدف الأسر المحتاجة أو يعاد بيعها في السوق المحلية. ولا يشمل التعريف جميع أنواع المساعدات التي يمكن أن تؤثر في الأمن الغذائي، كما لا يشمل البرامج القطرية للأمن الغذائي التي تستند إلى الموارد المحلية.

ومع أن تعريف المعونة الغذائية قد يبدو أمرا سهلا، إلا أن خبراء المعونة الغذائية يجدون صعوبة في الموافقة على تعريف كهذا. ففي اجتماع عقد في برلين في عام ٢٠٠٣، وضع الخبراء (ولكن على أساس توافق الآراء) التعريف الموسع التالي: «... يمكن فهم المعونة الغذائية بأنها جميع التدخلات الداعمة للأغذية والتي تهدف إلى تحسين الأمن الغذائي للفقراء في الأجلين القصير والطويل سواء تم تمويلها عن طريق الموارد الدولية والموارد القطرية العامة والخاصة» (von Braun, 2003). ويشمل هذا التعريف جميع إجراءات وتوزيعات الأغذية على الصعيدين الدولي والمحلي، فضلا عن الموارد غير الغذائية المستخدمة بالترابط مع الأغذية لتحقيق أغراض الأمن الغذائي. وعلى هذا النحو، فإن هذا التعريف للمعونة الغذائية يبدو أكثر تشابها مع التعريف المقرر عموما للتدخلات الغذائية. وهذه تشمل توزيع الأغذية أو التدخل في أسواق الأغذية أو التحويلات المالية التي تمول محليا أو دوليا والتي تهدف إلى تحسين الأمن الغذائي (Clay, 2005).

وتصريف الفوائض في الولايات المتحدة الأمريكية التي تعد أكبر البلدان تقديما للمعونة الغذائية. وبرهن الدليل الاقتصادي منذ السنوات الأولى للمعونة الغذائية الدولية دور الأسعار والمخزونات السلعية كأسباب رئيسية لتبرعات المعونة الغذائية من ثلاث جهات مانحة من مجموع الجهات المانحة الخمسة الرئيسية في نفس الوقت. كذلك كشفت نفس الدراسة أن تبرعات المعونة الغذائية العالمية لم تتأثر كثيرا بنقص الإنتاج في الأقاليم المتلقية (Konandreas, 1987)، وهو ما يثبت سلامة الرأي الذي يفيد بأن المعونة الغذائية هي مورد تتحكم فيه الجهات المانحة.

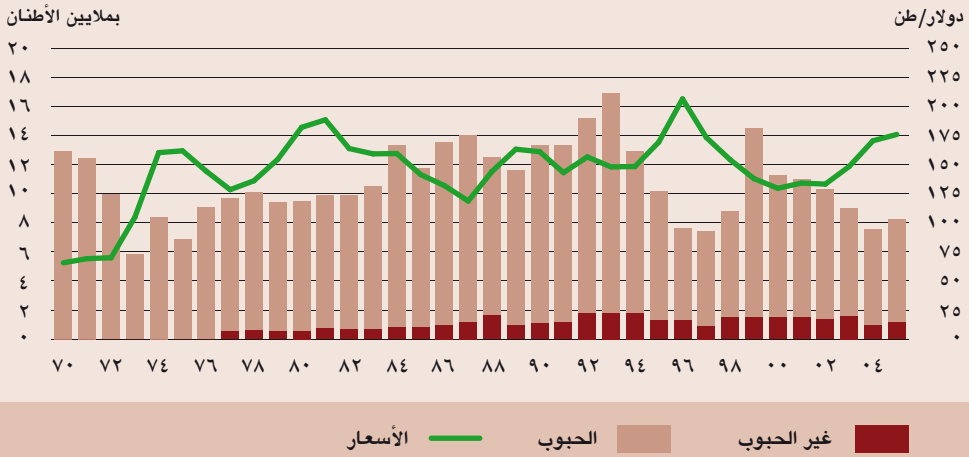
كذلك فإن التغيرات في الأسعار الزراعية لدى معظم الجهات المانحة الرئيسية، منذ منتصف التسعينات، قد برهنت على أن المخزونات السلعية لدى الحكومات لم تعد المحددات المباشرة لتدفقات المعونة الغذائية. ومن جهة أخرى، لا تزال هناك علاقة سلبية بين أسعار الحبوب وتدفقات المعونة الغذائية، ذلك لأن ميزانيات المعونة الغذائية توضع على أساس سنوي بقيم نقدية ثابتة. ومثل هذه الميزانية الثابتة تشتري معونات غذائية أقل عندما ترتفع الأسعار. ونظرا لأن مخصصات الميزانية لا يمكن عادة ترحيلها من سنة إلى أخرى، فإن النتيجة تكون علاقة سلبية بين كميات المعونة الغذائية والأسعار. وهذه العلاقة تحظى بتأييد قوي من جانب النقاد الذين يجادلون بأن المعونة الغذائية تختفي، تحديدا، عندما تكون الحاجة إليها ماسة.

وهناك العديد من البلدان والمنظمات الدولية والجمعيات الخيرية الخاصة ورجال الأعمال الذين يتبرعون بالمعونة الغذائية، لكن كما أشير إليه أعلاه، فإن الولايات المتحدة الأمريكية تقدم معظم هذه المعونة (الشكل ٣). فمنذ عام ١٩٧٠، ساهمت الولايات المتحدة الأمريكية بمتوسط قدره ٦ ملايين طن من المعونة الغذائية من الحبوب سنويا وكانت مصدرا لما يتراوح بين ٥٠ و٦٠ في المائة من مجموع المعونة الغذائية من الحبوب (برنامج الأغذية العالمي، ٢٠٠٦).

وهي تمول ٥٠ في المائة من عمليات المعونة الغذائية التي ينفذها برنامج الأغذية العالمي الذي يقدم عادة ما يتراوح بين ٤٠ و٥٠ في المائة من المعونة الغذائية العالمية (برنامج الأغذية العالمي، ٢٠٠٥ أ).

وتتلقى أفريقيا جنوب الصحراء وآسيا معظم المعونة الغذائية من الحبوب سنويا (الشكل ٤). وحصلت بلدان أوروبا الشرقية ورابطة الدول المستقلة على شحنات كبيرة ومتنوعة من المعونة الغذائية من الحبوب في العقد الذي أعقب انهيار الاتحاد السوفييتي. وانخفضت نسبة المعونة الغذائية الإجمالية من الحبوب الموزعة في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي من زهاء ٢٠ في المائة في أواخر الثمانينات إلى ٥ في المائة في السنوات

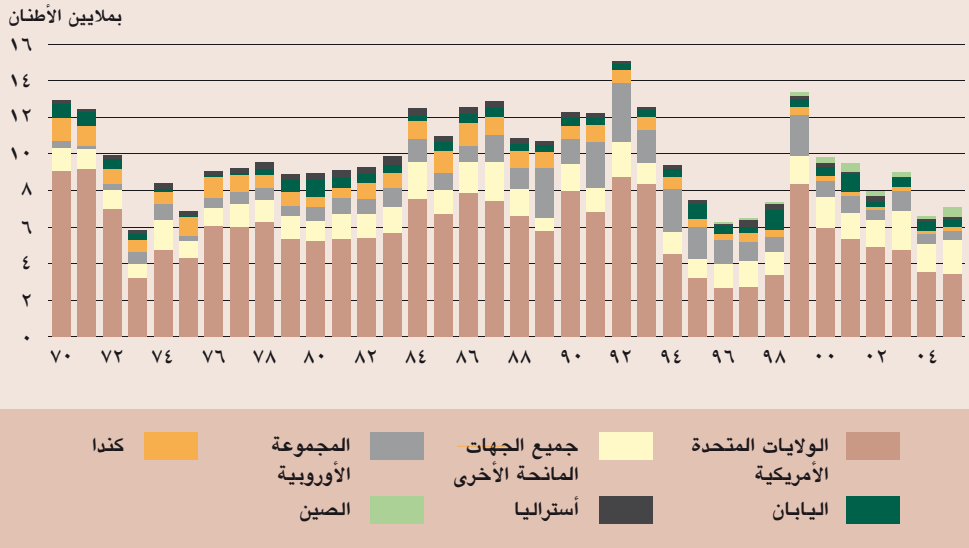
الشكل ٢
إجمالي شحنات المعونة الغذائية وأسعار الحبوب، ١٩٧٠-٢٠٠٥



ملاحظة: تمثل الأسعار قيمة وحدة الصادرات السنوية من الحبوب، دولار/طن.
بيانات عام ٢٠٠٥ مؤقتة.

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٦ج

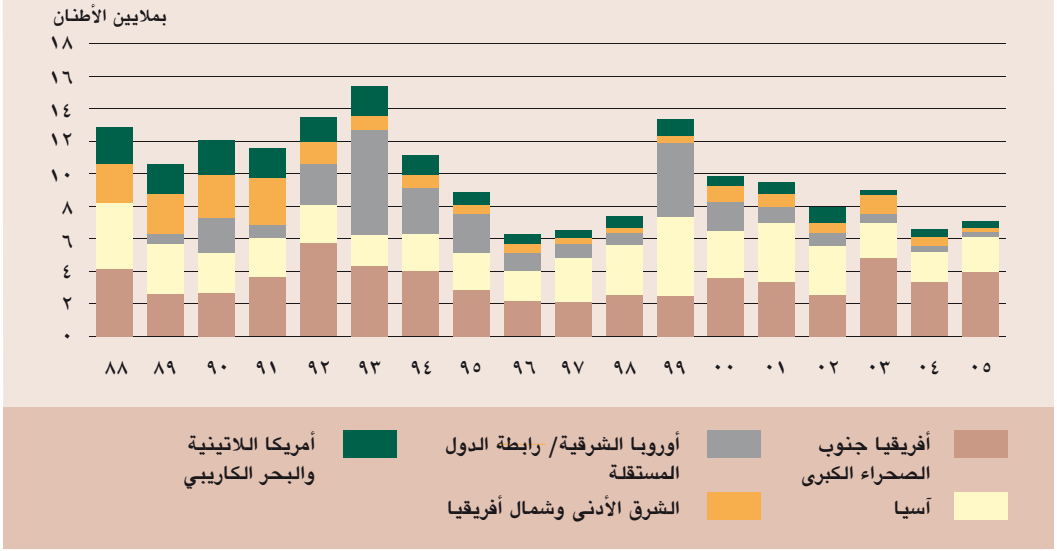
الشكل ٣
مستويات شحنات المعونة الغذائية من الحبوب بحسب الجهات المانحة، ١٩٧٠-٢٠٠٥



ملاحظة: بيانات عام ٢٠٠٥ مؤقتة.

المصدر: قاعدة البيانات الإحصائية الموضوعية في المنظمة (البيانات من عام ١٩٧٠ إلى ١٩٩٥)، والنظام الدولي لمعلومات المعونة الغذائية لدى برنامج الأغذية العالمي (البيانات من عام ١٩٩٦ حتى الآن)

الشكل ٤
استلام المعونة الغذائية من الحبوب بحسب الأقاليم المستفيدة، ١٩٨٨-٢٠٠٥



ملاحظة: بيانات عام ٢٠٠٥ مؤقتة. الأوصاف الإقليمية قدمها برنامج الأغذية العالمي.
المصدر: برنامج الأغذية العالمي، ٢٠٠٦

الأخيرة. كذلك انخفضت الشحنات إلى الشرق الأدنى وشمال أفريقيا من ذروة قاربت ٢٠ في المائة في أواخر الثمانينات إلى ١٠ في المائة في السنوات الأخيرة باستثناء ذروة التدفق إلى الإقليم في عام ٢٠٠٣.

ومع أن المعونة الغذائية ضئيلة نسبيا من حيث حجم الاقتصاد الغذائي العالمي، فهي توفر نسبة مهمة من إجمالي الإمدادات الغذائية للبلد المتلقي في بعض السنوات. فخلال الجفاف الذي ساد موزامبيق في الموسم ١٩٩٣/١٩٩٢، على سبيل المثال، وفرت المعونة الغذائية من الذرة الصفراء نحو ٦٠ في المائة من مجموع الحبوب التي توافرت في ذلك البلد، واستمرت تمثل ما بين ٢٠ و٣٥ في المائة من إمدادات الحبوب طوال النصف الأول من التسعينات (Tschirley, Donovan and Weber, 1996). ويبين الشكل ٥ البلدان العشرة الرئيسية التي حصلت على معونة غذائية خلال فترة السنوات الخمس من ٢٠٠١ إلى ٢٠٠٥. وتحصل جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، وهي أكبر البلدان استفادة في السنوات الأخيرة، على أكثر من ١,١ مليون طن من معادلات الحبوب سنويا في المتوسط. وتتلقى إثيوبيا نفس الكمية تقريبا، لكن الكميات تتباين بشدة بين عام وآخر. فخلال السنوات العشر الأخيرة، بلغ متوسط المعونة الغذائية لإثيوبيا ١٣ في المائة من مجموع إنتاجها من الحبوب إذ وصلت إلى ٢٣ في المائة في ٢٠٠٣. وفي جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، بلغت المعونة الغذائية ما يعادل ٣١ في المائة من مجموع إنتاج الحبوب في عام ٢٠٠٢ و٢٢ في المائة في عام ٢٠٠٣.

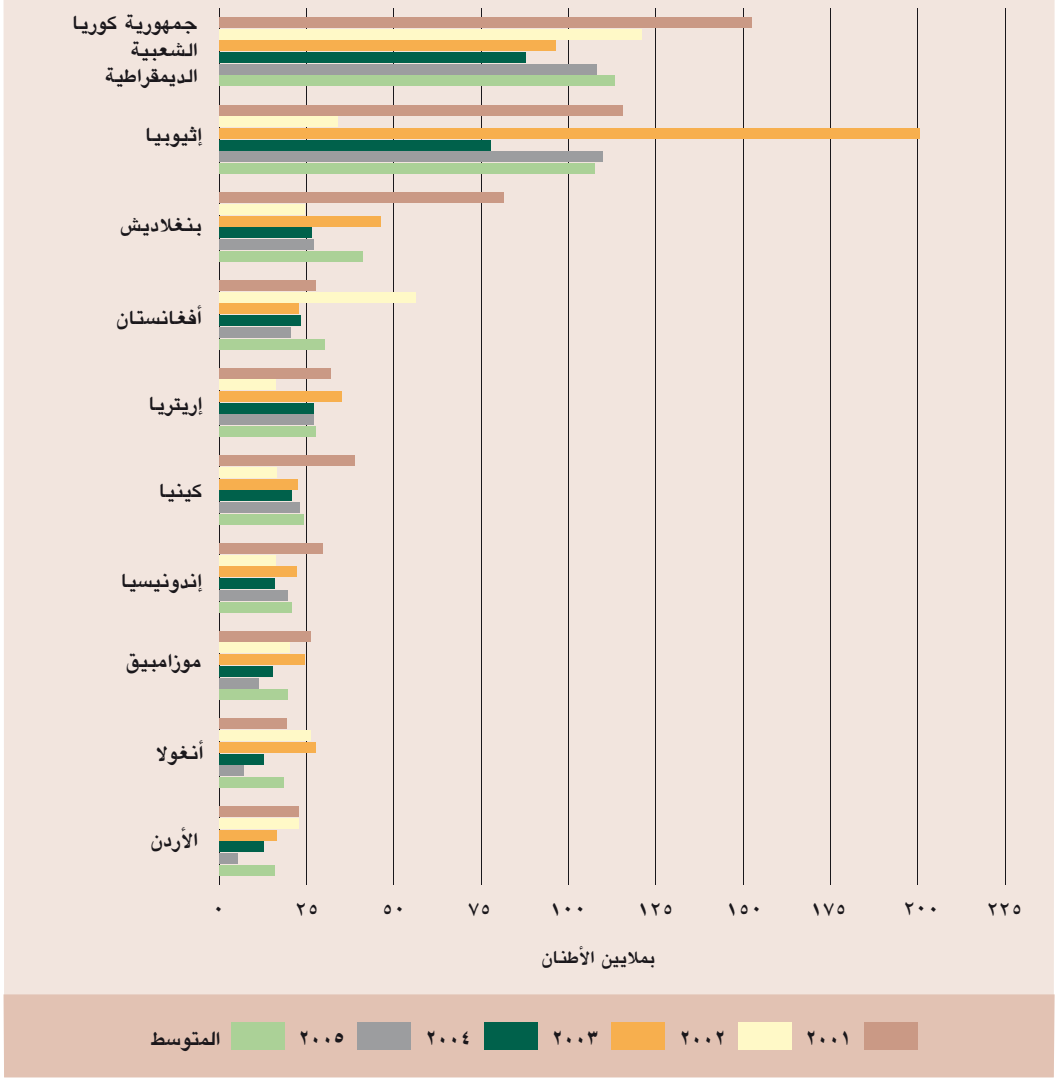
إدارة المعونة الغذائية

تصنف المعونة الغذائية في فئات تبعا للطريقة التي تقدم بها الجهات المانحة تلك المعونة إلى البلدان المستفيدة، أي من خلال البرامج أو المشروعات أو عمليات الطوارئ. ويبين الشكل ٦ تفصيل المعونة الغذائية من الحبوب التي تم تقديمها بحسب هذه الفئات من عام ١٩٧٨ حتى عام ٢٠٠٥.

والفرق الرئيسي بين هذه الفئات الثلاث من المعونة الغذائية يتعلق بالاستهداف، أي إمكانية توصيل المعونة الغذائية إلى أيدي الفقراء الجياع. وعندما يتم استهداف المعونة الغذائية بصورة جيدة، تصل فقط إلى من يحتاج إليها بالفعل. وبصورة أوضح، فإن الاستهداف الملائم يحد من الخطأ في التوجيه والاستبعاد. فأخطاء التوجيه تحدث عندما تقدم المعونة الغذائية إلى أشخاص كان بإمكانهم بدلا من ذلك شراؤها بالاعتماد على مواردهم الذاتية دون استنزاف هذه الأصول بالضرورة. وأخطاء التوجيه تزيد من احتمال أن تؤثر المعونة الغذائية سلبا على المنتجين والتجار المحليين. ومن جهة أخرى، تحدث أخطاء الاستبعاد عندما لا يتحصل عديمو الأمن الغذائي على المعونة الغذائية التي يحتاجون إليها (Gebremedhin and Swinton, 2001).

فالمعونة الغذائية للبرامج يتم تحويلها بصورة ثنائية، أي من حكومة إلى حكومة أخرى. ونحو نصف المعونات البرامجية يتم تقديمها كمنحة كاملة أو يباع نصفها إلى الحكومة المستفيدة بأسعار أو بشروط ائتمانية ميسرة، أي بفائدة تزيد عن الصفر لكن تقل عن

الشكل ٥
البلدان الرئيسية المتلقية للمعونة الغذائية، ٢٠٠١-٢٠٠٥



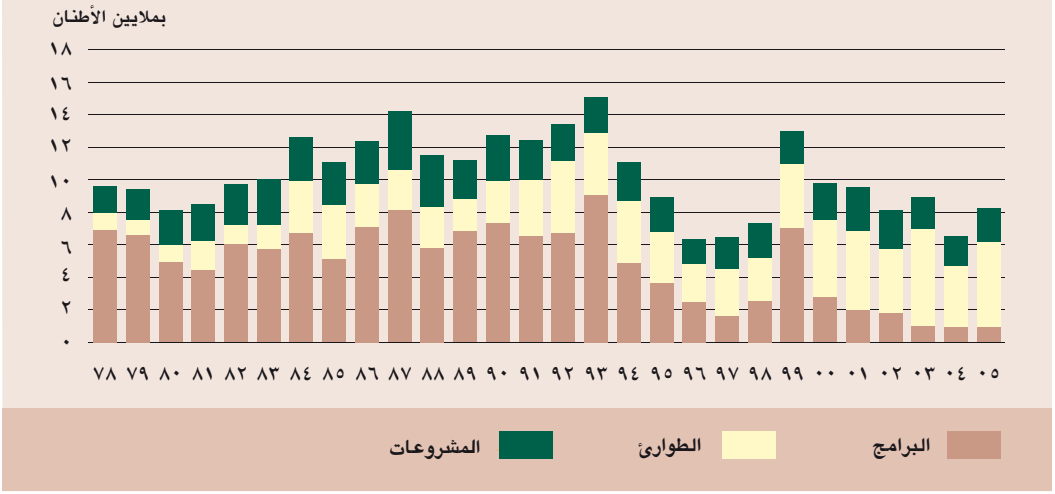
ملاحظة: بيانات عام ٢٠٠٥ مؤقتة.

المصدر: برنامج الأغذية العالمي، ٢٠٠٦.

معدلات السوق. وتقوم الحكومة المستفيدة ببيع المعونة الغذائية البرامجية في السوق المحلية وبالتالي لا تكون المعونة مستهدفة. وعلى هذا النحو تترافق المعونة الغذائية البرامجية بأخطاء مهمة في مجال التوجيه. فهي تزيد المتوافر الإجمالي من الأغذية لكنها، من جهة أخرى، لا تؤثر بصورة مباشرة في الأمن الغذائي (Clay and Benson, 1990). وحتى منتصف الثمانينات، كان أكثر من نصف مجموع المعونة الغذائية من هذا النوع، لكنها في الوقت الراهن أصبحت تمثل أقل من ٢٠ في المائة من المجموع.

أما المعونة الغذائية للمشروعات، فيمكن تحويلها بصورة ثنائية أو من خلال قنوات متعددة الأطراف، وقد تشارك حكومة البلد المستفيد، أو لا تشارك، في هذا التعامل. وتوجه المعونة الغذائية عادة، وليس دائما، إلى مستفيدين معينين. وربما تقدم مجانا أو مقابل العمل أو وفق شروط أخرى، وغالبا ما تترافق مع أنشطة تستهدف ترويج التنمية الزراعية أو الاقتصادية بوجه عام، فضلا عن تحقيق الأمن الغذائي. ومن الأمثلة على المعونات الغذائية للمشروعات، الغذاء مقابل العمل والتغذية المدرسية ومراكز تغذية الأمهات والأطفال. ومثل هذه الأنشطة تدار عادة بواسطة برنامج الأغذية العالمي أو المنظمات غير الحكومية وتترافق مع العديد من مناهج الاستهداف، بما في ذلك الاستهداف الذاتي، التي سوف تناقش لاحقا.

الشكل ٦
المعونة الغذائية من الحبوب بحسب الفئة، ١٩٧٨-٢٠٠٥



ملاحظة: بيانات عام ٢٠٠٥ مؤقتة.

المصدر: برنامج الأغذية العالمي، ٢٠٠٦

وفي بعض الأحيان تباع المعونة الغذائية للمشروعات في أسواق البلد المستفيد لتوليد نقود لفائدة برامج الإغاثة والتنمية. وهذا الأسلوب معروف بأسلوب «التنقيد». وهو أسلوب تستخدمه المنظمات غير الحكومية التي تنفذ المشاريع المقدمة أساسا من الولايات المتحدة. ففي أواخر الثمانينات، تم تنقيد نسبة ١٠ في المائة فقط من مجموع المعونة الغذائية للمشروعات، لكن هذه النسبة ازدادت إلى أكثر من ٣٠ في المائة في السنوات الأخيرة (برنامج الأغذية العالمي، ٢٠٠٦). ويتماثل تنقيد معونة المشروعات مع المعونة البرامجية ذلك لأن التنقيد لا يستهدف السكان الذين يعانون تحديدا انعدام الأمن الغذائي.

وتستهدف معونة أغذية الطوارئ عديمي الأمن الغذائي في أوقات الأزمات. وفي بعض الحالات، يختفي الفرق بين معونة أغذية الطوارئ والمعونة الغذائية للمشروعات. ففي إثيوبيا، توزع في بعض الحالات معونة أغذية الطوارئ من خلال برامج الغذاء مقابل العمل. وقد ازدادت معونة أغذية الطوارئ بصورة مطردة وهي الآن تمثل نحو ثلثي إجمالي المعونة الغذائية.

ويعزى الانخفاض في المعونة الغذائية البرامجية إلى تضاؤل مخزونات الحبوب لدى البلدان المانحة بسبب تحرير التجارة وإصلاحات السياسات الزراعية المحلية. كذلك انخفضت الحاجة إلى المعونة البرامجية خصوصا في العديد من البلدان الآسيوية، حيث لم تعد تحدث حالات العجز الغذائي المزمن. كذلك، فإن الانشغالات إزاء إرباك الأسواق بسبب المعونة الغذائية للبرامج والمشروعات والازدياد في وتيرة إدراك حالات الطوارئ كلها لعبت دورا في تزايد نصيب المعونة الغذائية المكرسة لمواجهة الطوارئ (Russo et al., 2005).

والمعونة الغذائية، شأنها شأن الأشكال الأخرى من المعونة الخارجية، غالبا ما تكون رهنا بشراء السلع والخدمات في البلد المتبرع. ومعظم المعونة الغذائية التي تقدمها الولايات المتحدة الأمريكية مشروط بالشراء والتصنيع والنقل محليا، كذا فإن لدى العديد من الجهات المانحة الأخرى اشتراطات مماثلة. وقد توقف بعض الجهات المانحة عن تقديم معونات غذائية في شكل سلع ليقدم بدلا منها النقود، حيث أن ما يتراوح بين ١٥ و٢٥ في المائة من مجموع المعونة الغذائية يتم الآن شراؤها في البلد أو الإقليم الذي يحتاج إليها (برنامج الأغذية العالمي، ٢٠٠٦). ومثل هذه المعاملات يشار إليها عموما بأنها غير مشروطة رغم أن الجهات المانحة ربما تحدد المكان الذي تشترى فيه السلع وبالتالي تقلل المرونة الإجمالية لدى الوكالة المشترية وتزيد التكاليف (الإطار ٢).

توجيه المعونة الغذائية[٣]

كانت هناك، منذ بداية عهد المعونة الغذائية الحديثة، معرفة بالهواجس إزاء خطر المعونة الغذائية في الإخلال بالصادرات التجارية والأسواق المحلية، وتم

(٣) يعتمد هذا القسم على Konandreas (٢٠٠٥)، والمنظمة (٢٠٠٥ب) و(٢٠٠٥ج).

الإطار ٢
نقص الفعالية بسبب المعونة الغذائية المشروطة

إن ربط المعونة الغذائية بالشراء المحلي يعتبر أسلوبا مثيرا للجدل يفرض تكاليف مهمة على فعالية تعاملات المعونة. ويتكون معظم المعونة الغذائية المشروطة من تحويلات مباشرة من البلد المانح إلى البلد المستفيد، لكن المشتريات ثلاثية الأطراف (شراء الأغذية في بلد ثالث) أو المشتريات المحلية من الأغذية، يمكن أن تمثل أيضا شكلا من ربط المعونة. وفي هذه الحالات، ربما تمنع الوكالة المشترية من استخدام معظم مصادر الإمدادات الفعالة والملائمة.

وتوجد لدى بعض البلدان، وبخاصة الولايات المتحدة الأمريكية، تشريعات أو لوائح تنظم عمليات المعونة الغذائية التي تتطلب شراء معظمها داخل البلد المانح. كذلك لدى الولايات المتحدة الأمريكية اشتراطات تشريعية أخرى، حيث أن ٥٠ في المائة من السلع يجب تصنيعها وتعبئتها (القيمة المضافة) قبل شحنها و٧٥ في المائة من المعونة الغذائية تخضع لإدارة وكالة التنمية الأمريكية و٥٠ في المائة من تلك التي تديرها وزارة الزراعة الأمريكية يتم نقلها بسفن تحمل العلم الأمريكي ومسجلة في الولايات المتحدة. وتشير التقديرات التي توصل إليها Barrett و Maxwell (٢٠٠٥) إلى أن ما يقرب من نصف إجمالي ميزانية المعونة الغذائية الأمريكية يخضع، نتيجة لمختلف اشتراطات الربط، للتصنيع المحلي ومؤسسات الشحن المحلية (لا يستفيد المزارعون الأمريكيون عموما من هذه الاشتراطات ذلك لأن المعونة الغذائية ضئيلة ولا تؤثر في الأسعار المحلية).

وتقدر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (٢٠٠٦) أن نسبة ٦٠–٦٥ في المائة من مجموع المعونة الغذائية مشروطة بطريقة ما. وترى المنظمة أن إجمالي تكلفة عدم الفعالية لتوفير معونة غذائية مشروطة، بدلا من تمويل الواردات التجارية، يمثل على الأقل نسبة ٣٠ في المائة. وتبلغ تكلفة التحويلات المباشرة للمعونة الغذائية من البلد المانح ما يزيد في المتوسط بنحو ٥٠ في المائة عن تكلفة مشتريات الأغذية المحلية وأكثر من ٣٣ في المائة من المشتريات الإقليمية. وهذه تقديرات متحفظة، ذلك أنها تستند إلى السعر الأقصى الذي ينبغي دفعه مقابل الواردات التجارية. إضافة إلى ذلك، فإن تكاليف التعامل المهمة لتنظيم تسليم المعونة الغذائية لا تدخل في هذه الحسابات.

وفي دراسة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (٢٠٠٦) يتضح أن شكل المعونة الغذائية الأكثر كفاءة ربما يكمن في عمليات الإغاثة الممتدة أو المتواصلة، وذلك نتيجة للمرونة في الحصول عليها من داخل البلد أو الإقليم المستفيد. ويلاحظ أن المعونة الغذائية المباشرة تكون أكثر تكلفة من الواردات التجارية البديلة أو المشتريات المحلية أو الإقليمية. كذلك تشير الكفاءة النسبية للمشتريات المحلية والمشتريات من بلد ثالث إلى أن منافع عدم الربط لا تكمن فقط في تدفقها إلى البلدان المصدرة الزراعية ذات الدخل المتوسط، بل يمكن أن تفيد التنمية الزراعية في العديد من البلدان النامية منخفضة الدخل.

استنباط آليات مبكرة لإدارة المعونة الغذائية تأخذ هذه الهواجس في الحسبان. وقد أنشئت في عام ١٩٥٤ أول مؤسسة للإدارة الدولية للمعونة الغذائية هي اللجنة الاستشارية الفرعية لتصريف الفوائض لدى المنظمة بهدف إتاحة منتدى للتشاور بين البلدان المصدرة للأغذية بغية تقليل الاختلالات في الأسواق التجارية.

وقد تطورت منذ ذلك الحين الآليات الدولية لإدارة المعونة الغذائية، لكن تركيزها الأساسي لا يزال ينصب على تقليل مخاطر إرباك الأسواق والتجارة. وأولي اهتمام أقل لإيجاد آليات إدارة فعالة لترويج وحماية أهداف المعونة الغذائية بشأن الأمن الغذائي. ومع أن بعض آليات الإدارة يقر بالحاجة إلى ضمان توافر مستويات وافية من المعونة الغذائية، فإن الأمن الغذائي ليس في صلب أي منها، كما لا توجد آلية تُخضع الجهات المانحة أو وكالات المعونة للمساءلة أمام الجهات المتلقية بشأن أعمالها.

وفي الوقت الراهن، يفترض أن تقدم تقارير بشأن تدفقات المعونة الغذائية إلى أربعة أجهزة مختلفة هي: اللجنة الاستشارية الفرعية لتصريف الفوائض واتفاقية المعونة الغذائية وبرنامج الأغذية العالمي ولجنة المساعدات الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. لكن ما من منظمة من هذه المنظمات لديها القدرة أو الصلاحية لأن تدير على نحو فعال المعونة الغذائية بالنسبة للأمن الغذائي. واتفاقية المعونة الغذائية هي وحدها من بين هذه الأجهزة التي تتمتع باتفاق دولي رسمي، لكن لا توجد لديها آلية لانفاذ امتثال الجهات الموقعة لالتزاماتها.

إضافة إلى ذلك، تطبق الاتفاقية بشأن الزراعة في إطار منظمة التجارة العالمية على المعونة الغذائية لكنها لا تحتوي حتى الآن على أية نصوص ملزمة. ويناقش أعضاء منظمة التجارة العالمية في الوقت الراهن مبادئ أشد صرامة في ما يتعلق باستخدام المعونة الغذائية بهدف الحيلولة دون استخدامها في التحايل على لوائح إعانات دعم الصادرات وإن كانت تحمي في الوقت ذاته الدور الإنساني للمعونة الغذائية في "إطار الأمان". وفي الوقت نفسه، هناك عدد من المنظمات غير الحكومية تسعى إلى إصلاح عمليات المعونة الغذائية الخاصة بها.

اللجنة الاستشارية الفرعية لتصريف الفوائض لدى المنظمة

كانت المرة الأولى التي نوقشت فيها المعونة الغذائية في منتدى دولي هي الدورة السابعة لمؤتمر المنظمة في نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٥٣. وقد بحث المؤتمر الصعوبات المتنامية في استيعاب فوائض بعض السلع وخلص إلى أنه، طبقا للأهداف الأساسية للمنظمة، فإن العلاج الرئيسي لاستيعاب الفوائض الزائدة يتمثل في البحث عن زيادة الاستهلاك في البلدان النامية.

وتبعا لذلك، فقد طلب المؤتمر من لجنة مشكلات السلع أن تدرس: (١) الوسائل الأكثر ملاءمة لتصريف الفوائض؛ (٢) المبادئ التي يجب مراعاتها حتى لا يؤدي تصريف الفوائض إلى إلحاق ضرر بالأنماط العادية للإنتاج والتجارة الدولية؛ (٣) تعزيز الجهاز الحكومي الدولي بشأن المشاورات حول هذه القضايا (المنظمة، ١٩٥٣). وتعزيزا لهذه المشاورات، فقد تم إعداد سلسلة من الدراسات التحليلية من قبل أمانة المنظمة اقترحت في البداية عددا من الاستراتيجيات والاهتمامات في ما يتعلق باستخدام المعونة الغذائية (الإطار ٣). وخلصت هذه المشاورات إلى إقرار مبادئ المنظمة لتصريف الفوائض والالتزامات الاستشارية وإنشاء ما سمي باللجنة الاستشارية الفرعية لتصريف الفوائض في عام ١٩٥٤. وفي بداية الأمر، وافق ٣٧ من الدول الأعضاء في المنظمة على الالتزام بهذه المبادئ، وقد ازداد هذا العدد إلى أكثر من ٥٠ عضوا في أوائل السبعينات.

وتمثل مبادئ تصريف الفوائض مدونة السلوك للحكومات في مجال توفير المعونة الغذائية. فهي تسعى في المقام الأول، إلى التأكد من أن المعونة الغذائية وغيرها من السلع الزراعية التي يتم تصديرها بشروط ميسرة تؤدي إلى زيادة الاستهلاك في البلد المستفيد وأنها لا تؤدي إلى إرباك الواردات التجارية المعتادة أو إلى تثبيط الإنتاج المحلي أو التأثير عليه بصورة سلبية. ومع أن هذه المبادئ ليست صكا ملزما، فهي تمثل التزاما من جانب البلدان الموقعة. وهي تساعد الحكومات في التركيز على مسؤولياتها كأطراف في التعاملات بشروط ميسرة وعلى تلافي الصعوبات والاختلافات المحتملة.

وهكذا، فإن اهتمامات البلدان المتلقية قد أُخذت في الحسبان من الناحية النظرية بفضل التأكيد على زيادة الاستهلاك بدلا من تقييد الإمدادات. أما اهتمامات البلدان المصدرة، فقد حظيت بالحماية بفضل التأكيد على أن مثل هذه الترتيبات يجب تنفيذها دونما إلحاق الضرر بالأنماط العادية للإنتاج والتجارة الدولية، والتأكيد على منع إعادة بيع أو شحن السلع المقدمة بشروط ميسرة، وتطبيق مفهوم "الاستهلاك الإضافي" الذي لا يمكن أن يتم في غياب التعامل بشروط ميسرة.

وآلية هذا الاستهلاك الإضافي شرط للتسويق العادي، وهو مفهوم أقرته المنظمة في عام ١٩٧٠. وهذا الشرط هو التزام من جانب البلد المستفيد بالحفاظ على مستوى عادي من الواردات التجارية من السلعة المعنية إضافة إلى السلعة المقدمة كمعونة غذائية. وأصبح هذا النص قاسما مشتركا في العديد من اتفاقات المعونة الغذائية (معظم التعاملات المقدمة من خلال برنامج الأغذية العالمي والمنظمات غير الحكومية مستثناة من شرط التسويق العادي باعتبارها تعاملات للطوارئ). وتراقب اللجنة الاستشارية الفرعية لتصريف الفوائض الالتزام بالمبادئ من خلال استعراض تعاملات المعونة الغذائية بصورة مبدئية قبل التوقيع على الاتفاقية وشحن السلع.

ونظرا لأن مبادئ المنظمة هي توجيهات طوعية، فإن العديد من الجهات المانحة أخفقت خلال السنوات الأخيرة في التقيد باشتراطات الإبلاغ. ففي عام ١٩٩٩، أعربت أمانة المنظمة عن قلقها إزاء تدهور نصيب تعاملات المعونة الغذائية التي قدمت تقارير بشأنها إلى اللجنة الاستشارية الفرعية وتزايد عدد التعاملات التي استثنيت من اشتراطات الإبلاغ الرسمية، وهي الاتجاهات التي تعكس: (١) الضآلة النسبية في حجم معظم التعاملات؛ (٢) زيادة نسبة المعونة الغذائية التي تقدم من خلال المنظمات الطوعية الخاصة والوكالات متعددة الأطراف أو التي تقدم لمواجهة حالات الطوارئ (المنظمة، ١٩٩٩).

الإطار ٣
تطور المعونة الغذائية من تصريف الفوائض إلى المساعدة الغذائية

أعدت المنظمة في عام ١٩٥٤ دراسة رئيسية تناولت تصريف الفوائض على نحو رائد وخلاق لاستخدام المعونة الغذائية في معالجة الاحتياجات الإنسانية في البلدان النامية. وكانت هذه الدراسة بمثابة الخطوة الرئيسية الأولى في تطوير مفهوم المعونة الغذائية نحو دورها اللاحق في مجال الأمن الغذائي (المنظمة، ١٩٥٤). كما كانت لهذه الدراسة انعكاسات عميقة سواء على المستوى المفاهيمي أو المؤسسي. ولقد أطلقت أفكارا جديدة لاستخدام الفوائض الغذائية في مشروعات الغذاء مقابل العمل ولتحقيق أهداف استقرار الأغذية خصوصا برامج تغذية المجموعات المستهدفة الأشد حرمانا ودعم البرامج الحكومية لإعانة الاستهلاك.

وأعدت المنظمة كذلك دراسة أخرى (١٩٥٥) ترتبط على نحو وثيق بالدراسة السابقة من حيث التوقيت والأهمية، حيث عنيت بالإسهام المحتمل للمعونة الغذائية في تحقيق التنمية الاقتصادية. ووضع تمييز واضح لأول مرة بين المساعدات الغذائية لتحقيق الرعاية الاجتماعية ولدعم برامج التنمية عموما. وشددت تلك الدراسة على دور المعونة الغذائية كرأسمال إضافي لتمويل التنمية الاقتصادية بما في ذلك أدوارها في ميزان المدفوعات ودعم الميزانية.

وفي عام ١٩٥٩، قدمت اللجنة الاستشارية الفرعية لتصريف الفوائض، تقريرا تناول "الجهاز الاستشاري والإجراءات والعمليات ووجاهة مبادئ تصريف الفوائض في المنظمة (المنظمة، ١٩٥٩). ونظرا لأن العديد من البلدان أصبحت بلدان مصدرة صافية للأغذية الأساسية في أوائل الستينات، فقد تم الاعتراف بوجود توترات جديدة في إدارة المعونة الغذائية، ولذا فقد أنشئت مجموعة مخصصة تابعة للجنة الاستشارية الفرعية مهمتها دراسة تغير المواقف إزاء الفوائض الزراعية. وأشارت اللجنة في تقريرها إلى التطورات الجديدة في نطاق وطبيعة التعاملات "القريبة من التجارية" والتعاملات "خارج التجارية" (المنظمة، ١٩٦٣)، وبعد عامين صدرت دراسة عنوانها "تقرير ندوة المنطقة الرمادية" تناولت التطورات والمشكلات الناجمة عن التعاملات الميسرة مع الإشارة إلى الخصائص التجارية للتعاملات بالشروط الميسرة (المنظمة، ١٩٦٥).

وفي الوقت ذاته، فإن إنشاء برنامج الأغذية العالمي في ظل إشراف مشترك بين منظمة الأغذية والزراعة والأمم المتحدة في عام ١٩٦٢، كان بمثابة بداية للمعونة الغذائية متعددة الأطراف. وحدثت خطوة رئيسية أخرى في سياق تطور المعونة الغذائية تمثلت في القرارات والتوصيات التي اقترحها مؤتمر الأغذية العالمي في عام ١٩٧٤ (الأمم المتحدة، ١٩٧٥). وأنشأ المؤتمر على وجه الخصوص لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها التابعة لبرنامج الأغذية العالمي ولجنة الأمن الغذائي العالمي التابعة لمنظمة الأغذية والزراعة. وقد روجت هاتان اللجنتان للمناهج التجديدية في مجال استخدام المعونة الغذائية لدعم الأمن الغذائي والتنمية الاقتصادية في البلدان ذات الأوضاع الهشة.

إضافة إلى ذلك، فقد أوصى مؤتمر الأغذية العالمي بأن توافق جميع البلدان المانحة على مفهوم التخطيط المسبق للمعونة الغذائية وعلى هدف عالمي للمعونة الغذائية يتمثل في توفير ١٠ ملايين طن من الحبوب. كذلك أشار إلى الحاجة إلى زيادة نصيب المعونة الغذائية المقدمة من خلال البرنامج وعنصر المنحة في برامج المعونة الغذائية الثنائية والموارد النقدية المتاحة لشراء السلع من البلدان النامية. وأوصى المؤتمر بتدابير للوفاء بمتطلبات الطوارئ الغذائية الدولية حتى يتسنى تعزيز قدرة البرنامج على تقديم المساعدات بسرعة في حالات الطوارئ. وأدت التوصية الأخيرة إلى قيام الجمعية العامة للأمم المتحدة في سبتمبر/أيلول ١٩٧٥ بإنشاء الاحتياطي الدولي من أغذية الطوارئ.

اتفاقية المعونة الغذائية

تعززت الركيزة المؤسسية للمعونة الغذائية بتوقيع اتفاقية المعونة الغذائية في عام ١٩٦٧ في سياق اتفاقية الحبوب الدولية، وهي منظمة حكومية دولية خارج منظومة الأمم المتحدة. وقد اضطلع المجلس الدولي للحبوب ومقره في لندن بدور الوكالة المضيفة للاتفاقية وأمانتها منذ إنشائها. وخضعت هذه الاتفاقية لتوسيع أو تجديد متتاليين منذ ذلك الحين. والاتفاقية الراهنة، التي دخلت حيز التنفيذ في عام ١٩٩٩، قد اتسع أمدها إلى ما بعد

موعد انتهائها في ٣٠ يونيو/حزيران ٢٠٠٢. ومن المتوقع أن تبدأ قريبا المفاوضات بشأن الاتفاقية الجديدة حالما تختتم مفاوضات جولة الدوحة في إطار منظمة التجارة العالمية (Hoddinott and Cohen, 2006).

وتتعهد الجهات المانحة في إطار الاتفاقية بتقديم حد أدنى من المعونة الغذائية يعبر عنها بالطن (بمعادل القمح). وتراوح هذا الحد الأدنى بين نحو ٤ ملايين و٧,٥ مليون طن وهو حاليا محدد بنحو ٥ ملايين طن. وتقتصر عضوية الاتفاقية على البلدان التي تلتزم بتقديم مساهمات المعونة الغذائية. وقد وقع على اتفاقية عام ١٩٩٩ ثلاثة وعشرون بلدا[٤].

ومنذ عام ١٩٩٩، أصبحت الانشغالات المتعلقة بسياسات المساعدات الإنسانية والإنمائية تؤخذ في الحسبان على نحو أكبر مما كان عليه الأمر سابقا. وفي ما يلي أهداف هذه الاتفاقية:

- جعل "المستويات المقبولة من الأغذية متاحة على نحو يمكن التنبؤ به»؛
- تشجيع "الأعضاء على التأكد من أن المعونة الغذائية المقدمة تهدف خصوصا إلى الحد من الفقر والجوع لمعظم المجموعات المعرضة وأن تتمشى مع التنمية الزراعية في تلك البلدان"؛
- تعظيم "تأثير وفعالية ونوعية الأغذية المقدمة كوسيلة لدعم الأمن الغذائي"؛
- توفير "إطار للتعاون والتنسيق واقتسام المعلومات في ما بين الأعضاء حول المسائل المتعلقة بالمعونة الغذائية لتحقيق فعالية أكبر في جميع جوانب عمليات المعونة الغذائية، وتحسين التنسيق بين صكوك المعونة الغذائية وغيرها من صكوك السياسات".

وتشمل الاتفاقية الراهنة كذلك، بالإضافة إلى التركيز الأساسي على الحبوب، البقول ومحاصيل الجذور وزيت الطعام والسكر ومسحوق اللبن المخيض. وتحث الاتفاقية الأعضاء على تقديم المعونة الغذائية على شكل هبة بدلا من تقديمها كمبيعات ميسرة وفصل المعونة الغذائية عن ترويج الصادرات.

ويستعرض Hoddinott وCohen (٢٠٠٦) الانتقادات الرئيسية لهذه الاتفاقية ويبينان أربعة مجالات رئيسية تستدعي الاهتمام. فالمحور الرئيسي للانتقاد ينصب على الحد الأدنى للمعونة الغذائية. ففي السنوات الأخيرة، انخفض الحد الأدنى إلى مستوى ضئيل يكاد لا يذكر. وعمد المجتمع الدولي عادة إلى زيادة هذا الحد الأدنى بكميات معقولة. ونظرا لأن الالتزامات تستند إلى الكمية بدلا من القيمة النقدية، فإنه ينبغي من حيث المبدأ أن تحول الاتفاقية ولو بقدر ما دون النتائج العكسية التي قد تسببها المعونة الغذائية في ما يتعلق بإمدادات وأسعار الحبوب العالمية. وكما أشرنا آنفا في هذا الفصل، فإن هذا لا يحدث لأن اعتمادات المعونة الغذائية تترابط بصورة سلبية مع أسعار الحبوب العالمية. والقضية الرئيسية الأولى التي أثارها Hoddinott وCohen هي أنه لا تحدث تبعات مهمة إذا ما أخفق الأعضاء في الوفاء بالتزاماتهم. ثانيا، هناك نقص في الجهود والآليات لتوفير حوار ذي جدوى حول فعالية المعونة الغذائية المقدمة من البلدان الموقعة. ثالثا، إن أصحاب الشأن غير الموقعين على الاتفاقية (حكومات الجهات المانحة مثلا) يتم استبعادهم من المفاوضات المتعلقة بشروط الاتفاقية والمباحثات المتصلة بسياسات وممارسات المعونة الغذائية. رابعا، إن عمليات اتفاقية المعونة الغذائية تفتقر إلى الشفافية.

منظمة التجارة العالمية

كانت المعونة الغذائية واحدة من القضايا الأصعب التي نوقشت في جولة الدوحة التي انقضى أجلها والتي عقدت في إطار مفاوضات منظمة التجارة العالمية. وكان التقدم ضئيلا كذلك في عدد من القضايا الأخرى، لكن حل قضية المعونة الغذائية كان ذا أهمية محورية في تحقيق تقدم في المفاوضات الزراعية عموما.

ومعلوم أن المبادئ الراهنة لمنظمة التجارة العالمية بشأن المعونة الغذائية دخلت حيز النفاذ في عام ١٩٩٥ في إطار ركيزة منافسة الصادرات في اتفاقية جولة أوروغواي بشأن الزراعة، وقصد منها الحيلولة دون استخدام المعونة الغذائية للتحايل على الالتزامات بشأن إعانة دعم الصادرات. إضافة إلى ذلك، فإن قرار مراكش حول الإجراءات المتعلقة بالآثار السلبية المحتملة لبرامج الإصلاح على البلدان الأقل نموا والمستوردة الصافية للأغذية (وهو القرار الذي يمثل جزءا لا يتجزأ من اتفاقية جولة أوروغواي) سعى إلى التأكد من أن الإصلاحات الزراعية لم تؤثر بصورة سلبية على توافر مستوى كاف من المعونة الغذائية للمساعدة في تلبية احتياجات البلدان النامية، وبخاصة البلدان الأقل نموا والمستوردة الصافية للأغذية.

(٤) البلدان الموقعة على الاتفاقية هي: الأرجنتين، أستراليا، كندا، اليابان، النرويج، سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية، فضلا عن الاتحاد الأوروبي و١٥ دولة من أعضائه.

وتنص الاتفاقية على ضرورة ألا ترتبط المعونة الغذائية بالصادرات التجارية وأن تنفذ جميع تعاملات المعونة الغذائية وفقا لمبادئ تصريف الفوائض والالتزامات الاستشارية في إطار منظمة الأغذية والزراعة، وأنه ينبغي أن تقدم مثل هذه المعونة إلى أقصى حد ممكن على شكل منح أو بشروط تيسيرية لا تقل عن تلك التي تقدم في إطار اتفاقية المعونة الغذائية لعام ١٩٨٦. ومن حيث المبدأ، فإن هذه التنويهات الواضحة إلى مبادئ المنظمة واتفاقية المعونة الغذائية تعني أنها أصبحت جزءا من حقوق والتزامات الأعضاء بموجب الإطار القانوني لمنظمة التجارة العالمية. ومن جهة أخرى، فإن الامتثال لهذه المبادئ لم يكن دائما يتمشى مع التوقعات لأسباب من بينها عدم وجود علاج نظير في الإطار القانوني لمنظمة التجارة العالمية في حالات الامتثال الجزئي. ولهذه الأسباب، فقد ارتأى أعضاء منظمة التجارة العالمية أن الأسباب الجديدة والمعززة للمعونة الغذائية كانت ضرورية، في إطار جدول أعمال الدوحة الإنمائي.

ونظرا للطابع الإنساني للمعونة الغذائية، فقد أولى أعضاء منظمة التجارة العالمية دعمهم العام للحفاظ على المعونة وتعزيزها. وارتأى بعض الأعضاء أنه ينبغي السماح لمراعاة المرونة القصوى في تقديم المعونة الغذائية بحيث لا يتم التنازل عن الاعتبارات الإنسانية. ودعا آخرون إلى الإصلاحات، لكنهم كانوا مدفوعين بنفس الهدف. وهم يجادلون بأن تنظيم المعونة الغذائية لتقليل تأثيراتها السلبية المحتملة على الأسواق العالمية وأسواق البلدان المستفيدة على السواء، من شأنه أن يعزز فعاليتها الإنسانية.

ووافق أعضاء منظمة التجارة العالمية، في النص الإطاري لقرار المجلس العام في ٢٠٠٤/٨/١، على أن يتمثل هدف المبادئ الجديدة للمعونة الغذائية في الحيلولة دون الإخلال بالمعاملات التجارية، وأن المعونة الغذائية خارج المبادئ (المتوقع إقرارها) ينبغي إلغاؤها بالتوازي مع الأشكال الأخرى لإعانات دعم الصادرات. وفي المؤتمر الوزاري السادس الذي عقد في هونج كونج في ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٥، أكد الوزراء من جديد هذا الالتزام ووافقوا على أن يكون عام ٢٠١٣ الموعد النهائي لإلغاء دعم الصادرات بما في ذلك المبادئ الفعلية للمعونة الغذائية العينية والتنقيد وإعادة التصدير بحيث يتعذر أن تكون هناك ثغرة لاستمرار إعانة دعم الصادرات (منظمة التجارة العالمية، ٢٠٠٥). وفضلا عن ذلك، أكد الوزراء من جديد أيضا، على التزامهم بالحفاظ على مستوى ملائم من المعونة الغذائية ومراعاة مصالح البلدان المتلقية لهذه المعونة. ورؤى إيجاد «إطار أمان» للمعونة الغذائية الصادقة لضمان عدم وجود عوائق غير مقصودة لمعالجة حالات الطوارئ. وعلى هذا النحو، فقد وضع تمييز واضح بين المعونة الغذائية الطارئة والمعونة الغذائية غير الطارئة.

وفي ما يتعلق بحالات الطوارئ، فإن القضية الرئيسية مثار الجدل تتعلق بالجهة التي تطلب إدراج المعونة الغذائية العينية في إطار الأمان. ومع أن بعض الأعضاء يجادلون في وضع تعريف واضح لما يمثل حالة طارئة، إلا أن الاتجاه الرئيسي يدعم فكرة الحوار متعدد الأطراف على أساس حملة تطلقها الوكالات الدولية أو متعددة الأطراف ذات الصلة والتي تكون في وضع أفضل لتحديد وتقدير حالة الطوارئ استنادا إلى معارفها وخبراتها ومعاييرها الذاتية، وذلك بالتعاون مع البلد المستفيد المعني. كذلك كانت هناك بعض الاختلافات في ما يتعلق بدور الجهات الفاعلة الأخرى في التصدي لحالة الطوارئ، بما في ذلك المنظمات الخيرية والترتيبات الثنائية بين الحكومات، فضلا عن فترة المساعدة في ظل حالات الطوارئ.

وكانت قضية مبادئ المعونة الغذائية العينية في حالات غير الطوارئ أكثر صعوبة. وطرح اقتراح يقضي بالتصفية التدريجية الكاملة لهذا النوع من المساعدات بحلول نهاية فترة التنفيذ واستبدالها بمساهمات نقدية غير مشروطة. وطرح اقتراح آخر يقضي بأن تظل المعونة الغذائية العينية والتنقيد أمرين مسموحا بهما شريطة ظروف معينة خصوصا عندما تستند إلى تقييم للاحتياجات، وتوجه إلى مجموعة سكانية متضررة ومحددة، وتقدم لمعالجة أهداف إنمائية خاصة أو لتلبية احتياجات تغذوية معينة.

ومع أن مفاوضات الدوحة قد أرجئت في يوليو/تموز ٢٠٠٦، إلا أن آخر تقرير لرئيس المفاوضات الزراعية يفيد بأنه كان هناك دعم من جانب أعضاء منظمة التجارة العالمية لبعض المبادئ العامة التي ينبغي تطبيقها على جميع تعاملات المعونة الغذائية وهي: إن المعونة الغذائية يجب تقديمها تبعا للحاجة وأن تؤدي إلى زيادة الاستهلاك، وأن تقدم على شكل منحة كاملة، وألا تربط بصورة مباشرة أو غير مباشرة بالصادرات التجارية من المنتجات الزراعية أو من السلع والخدمات الأخرى، وأن لا تربط بأهداف الأعضاء المتبرعين في ما يتعلق بتنمية الأسواق، وألا يعاد تصديرها، إلا أثناء حالة طوارئ تكون فيها

المعونة جزءا لا يتجزأ من تعاملات معونة غذائية شرعت بها وكالة معينة من وكالات الأمم المتحدة. وهناك مبادئ عامة أخرى أتفق عليها عند تقديم المعونة الغذائية تفرض على الأعضاء المانحين أن يأخذوا في حسبانهم ظروف السوق المحلية لنفس المنتجات أو المنتجات البديلة، وأن يتم تشجيعهم على شراء أقصى ما يمكن من المعونة الغذائية من المصادر المحلية أو الإقليمية (منظمة التجارة العالمية، ٢٠٠٦).

خيارات إدارة المعونة الغذائية الدولية

مع أن المبادئ التي نوقشت في إطار منظمة التجارة العالمية راعت، بصورة جدية، أهداف الأمن الغذائي لدى البلدان المتلقية، فإن منظمة التجارة العالمية لا تعنى بصورة رئيسية بالأمن الغذائي. ويرى بعض المشاركين في مناقشات المعونة الغذائية أن وجود آلية دولية أكثر فعالية لتنسيق المعونة الغذائية وإدارتها أمر مطلوب للحد من المنازعات التجارية ولتعظيم مواجهة حالات الطوارئ الإنسانية على نحو فعال وملائم، وبالتالي المساعدة في تحقيق الأهداف المتمثلة في الحد من الفقر والجوع على المستوى الدولي (Konandreas, 2005; Barrett and Maxwell, 2006; Clay, 2006; Hoddinott and Cohen, 2006).

وفي الوقت ذاته، يدرك المتمرسون في مجال المساعدات الإنسانية والإنمائية على نحو متزايد الحاجة إلى زيادة المساءلة إزاء نتائج أنشطتهم في البلدان المستفيدة. وقد شرعت المنظمات غير الحكومية في اتخاذ عدد من المبادرات الطوعية لتحسين فعالية المعونة الغذائية كوسيلة إنسانية وإنمائية. ورغم أن مدونات السلوك هذه تعد طوعية، فقد كان لها في السنوات الأخيرة تأثير مهم (Hoddinott and Cohen, 2006). ويتضمن الإطار ٤ ملخصات لبيان سياسات وكالة الغوث الأمريكية بشأن المعونة الغذائية. كذلك يدعو «حوار سياسات المعونة الغذائية عبر الأطلسي» وهو تحالف واسع للمنظمات غير الحكومية المشاركة في برمجة المعونة الغذائية، إلى إصلاحات جوهرية. وقدمت لجنة التخطيط الدولية المشتركة بين المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني بشأن سيادية الأغذية، وهي جهة محاورة بين المنظمة والمجتمع المدني، مساهمة خاصة في نهاية هذا التقرير تدعو فيها إلى إدخال إصلاحات في النظام الدولي للمعونة الغذائية.

المعونة الغذائية في سياق الأمن الغذائي

على غرار برمجة المعونة الغذائية وإدارتها، فإن أسلوب تحديد مفهوم المعونة الغذائية والأمن الغذائي قد تطور بصورة ملحوظة خلال العقود القليلة الماضية. فالأمن الغذائي أصبح الآن يقصد به على نطاق واسع تمكين جميع الأشخاص في كل الأوقات من الحصول على أغذية كافية وملائمة ومأمونة من الناحية التغذوية دون أن يتعرضوا بدون مبرر لخطر فقدان هذه الإمكانات (المنظمة، ٢٠٠٣أ). ويتضمن هذا التعريف أربعة أبعاد متميزة هي: توافر الأغذية، إمكانات الحصول عليها، استخدامها واستقرارها.

ومضت فترة طويلة ينظر فيها إلى آليات الأمن الغذائي التي تضمن توافر الأغذية (من خلال الإنتاج أو الواردات التجارية أو المعونة الغذائية) بأنها كافية لمنع الجوع. ولقد أصبح الآن مفهوما بفضل الدراسة المهمة التي أعدها Sen بعنوان "الفقر والمجاعات" (١٩٨١) أن توافر أغذية كافية في المكان المناسب وفي الوقت المناسب هو شرط ضروري للأمن الغذائي، لكنه ليس شرطا كافيا. فالأسر والأفراد يجب أن تكون لديهم أيضا الإمكانات للحصول على الأغذية من خلال إنتاجهم أو شراء هذه الأغذية من الأسواق أو بالتحويلات عن طريق شبكات الأمان الاجتماعي.

وأضاف الفكر الحديث مفهوم الاستخدام كبعد للأمن الغذائي. وهذا يشير إلى المقدرة الفسيولوجية للجسم على امتصاص المغذيات الموجودة في الأغذية، وبالتالي يبرز أهمية المدخلات غير الغذائية في الأمن الغذائي كالمياه العذبة والإصحاح والرعاية الصحية. وأخيرا، فإن استقرار الأغذية يعد عنصرا ضروريا للأمن الغذائي، ذلك لأن عدم توافر الأغذية، ولو بشكل مؤقت، أو صعوبة الحصول عليها أو استخدامها يمكن أن تكون لها تأثيرات خطيرة في الأجل الطويل.

وفي أية حالة خاصة من حالات انعدام الأمن الغذائي، فإن بعدا واحدا أو أكثر من أبعاد الأمن الغذائي يمكن أن يتعرض للخطر. فالدعم الفعال لإحياء الأمن الغذائي يتطلب معرفة الأبعاد المهددة بالخطر ومعرفة أسبابها. ويجب دراسة المجموعة الكاملة للأبعاد التي تضمن استمرار إمكانات الحصول المادي والاقتصادي على الأغذية. وهذا يتطلب إدراكا لأهمية الأمن الغذائي يتجاوز مجال توفير المعونة الغذائية.

ويتناول القسم التالي المعونة الغذائية في السياق الأوسع لشبكات الأمان الاجتماعي التي تهدف إلى تحسين الأمن الغذائي. كما يتناول أيضا مختلف أنماط شبكات الأمان ويبحث بعض السمات التي يجب مراعاتها في تصميم وعمل هذه الشبكات.

الإطار ٤
الورقة البيضاء الصادرة عن وكالة الغوث الأمريكية بشأن سياسات المعونة الغذائية

استعرضت وكالة الغوث الأمريكية سياساتها وتطبيقاتها الإدارية المتعلقة بالمعونة الغذائية في عام ٢٠٠٥، وأدخلت عدة تعديلات لضمان زيادة اتساقها مع أهداف وقيم المنظمة. ودأبت الوكالة على الارتباط ببرامج توزيع الأغذية ولا تزال على يقين بأن المعونة الغذائية إذا ما أديرت على النحو الملائم يمكن أن تكون عنصرا مهما في استراتيجية عالمية للحد من انعدام الأمن الغذائي ومن هشاشة الأوضاع. ومن جهة أخرى، أوضح التحليل الأخير أنه يمكن للمعونة الغذائية، في ظل بعض الظروف، أن تلحق الضرر بالإنتاج والأسواق المحلية وأن تقوض الأمن الغذائي في الأجل الطويل. وتتمثل أهداف هذه الوكالة في استخدام المعونة الغذائية لإنقاذ الأرواح وحماية سبل المعيشة والحد من هشاشة الأوضاع ومعالجة القضايا الكامنة وراء الفقر، وفي الوقت ذاته، الحد من أية آثار جانبية ضارة محتملة. وفي ضوء تحليل السياسات، اتخذت الوكالة القرارات الأربعة التالية في ما يتعلق بالسياسات:

- التنقيد (بيع المعونة الغذائية لتوليد النقود للبرامج الإنسانية): سوف تقوم الوكالة بالتصفية التدريجية للتنقيد بحلول سبتمبر/أيلول ٢٠٠٩، ماعدا الحالات التي يمكن أن تثبت على نحو واضح أن التنقيد يعالج الأسباب الكامنة لانعدام الأمن الغذائي المزمن وهشاشة الأوضاع بتكاليف إدارية معقولة ودون إلحاق الضرر بالأسواق أو المنتجات المحلية. وسوف تستخدم الوكالة التنقيد فقط عندما تتأكد من أن الأغذية المنقدة تصل إلى السكان المتضررين وتستهدف على نحو فعال الفقراء ذوي القوة الشرائية المحدودة. وتحدد الوكالة ثلاثة أسباب لهذا القرار هي: (١) احتياج التطبيقات إلى إدارة مكثفة أو أن تكون محفوفة بالمخاطر القانونية والمالية؛ (٢) عندما تكون وسيلة غير فعالة من الناحية الاقتصادية لتمويل برامج المعونة الغذائية؛ (٣) عندما تسبب المبيعات الحرة للسلع في الأسواق المحلية، بصورة حتمية، اختلالات في المعاملات التجارية وتضر التجار والمزارعين المحليين وتقوض الأمن الغذائي في الأجل الطويل.
- الشراء المحلي والإقليمي: تدعم الوكالة المشتريات المحلية والإقليمية من الإمدادات الغذائية لبرامج الأمن الغذائي، لكنها تدرك

الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان والأمن الغذائي[٥]

الحماية الاجتماعية هي مفهوم واسع يشير إلى طائفة من الإجراءات المصممة لتوفير الدخل أو سائر تحويلات الاستهلاك للفقراء، ولحماية المجموعات الحساسة من الأخطار التي تلحق بسبل المعيشة بغية الوصول إلى هدف عام يتمثل في الحد من الهشاشة الاقتصادية والاجتماعية للفقراء والمعرضين والمهمشين (Devereaux and Sabates-Wheeler, 2004). وتتفاوت هذه الإجراءات طبقا لدرجات تصميمها، من يوفرها وكيف تموّل. فربما تكون غير رسمية (كالهبات والقروض من أفراد الأسرة) أو رسمية (كالتأمين الخاص أو برامج الضمان الاجتماعي الحكومية). وبرامج الحماية الاجتماعية الرسمية يمكن دعمها بموارد محلية أو دولية ثم تنفذ بواسطة الحكومات وقطاع الأعمال الخاص أو المنظمات الخيرية.

والمقصود بشبكات الأمان الاجتماعي، كعنصر مهم في الحماية الاجتماعية، برامج التحويل النقدي أو العيني التي تسعى للحد من الفقر والهشاشة بإعادة توزيع الثروة وحماية الأسر في مواجهة صدمات انخفاض الدخل (الشكل ٧). أما شبكات سلامة الأغذية فهي مجموعة فرعية من شبكات الأمان الاجتماعي تهدف إلى ضمان القدر الأدنى من استهلاك الأغذية وحماية سبل المعيشة في مواجهة صدمات استهلاك الأغذية (المنظمة، ٢٠٠٤ب). أما المعونة الغذائية، فهي بدورها واحدة من الشبكات العديدة لسلامة الأغذية.

وتسعى شبكات الأمان الاجتماعي وشبكات سلامة الأغذية إلى ضمان حد أدنى من الرعاية الاجتماعية بما في ذلك المستوى الأدنى من التغذية، ومساعدة الأسر في مواجهة المخاطر، رغم الكثرة في استخدام تعاريف أو مؤشرات مختلفة

(٥) هذا القسم مستمد من المنظمة (٢٠٠٤ب و ٢٠٠٤ج) فضلا عن معطيات من Barrett (المنظمة، ٢٠٠٦د).

أن هذا الأسلوب معقد وربما يكون محفوفا بالمخاطر. والمبرران الرئيسيان للمشتريات المحلية والإقليمية هما: (١) تقليل التكاليف والتأخيرات والاختلالات في الأسواق نتيجة ربط المعونة الغذائية بالشراء المحلي في البلد المانح؛ (٢) زيادة مرونة المشتريات، وفي الوقت ذاته، توفير الفرص الاقتصادية لصغار المزارعين في البلدان التي تتم فيها عمليات الشراء. ويمكن للمشتريات المحلية والإقليمية أن تسبب الضرر إذا لم تتم إدارتها على النحو الملائم بحيث ترفع أسعار السلع الزراعية في الأسواق المحلية.

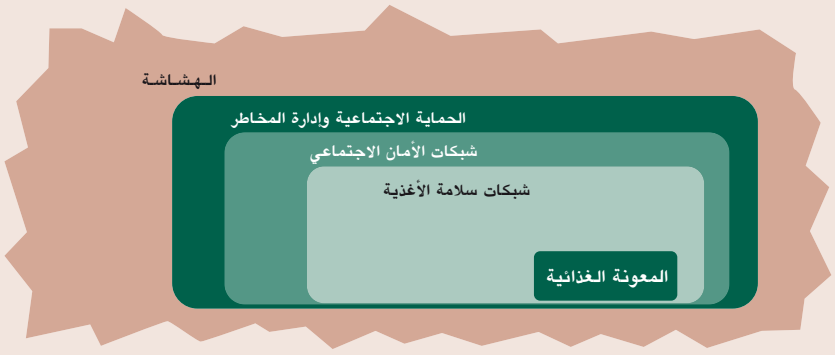
- البرامج الخاصة لوزارة الزراعة الأمريكية: تدعم الوكالة بيان سياسات "التحالف بشأن الأمن الغذائي" الذي يقضي بما يلي: "يجب ألا تستخدم المعونة الغذائية في تمكين بلد مانح من تحقيق مزايا تجارية غير عادلة، ويجب ألا تخلق مثبطات للإنتاج والأسواق المحلية". وترى الوكالة أن برنامجي وزارة الزراعة وهما: Title 1 (المبيعات الميسرة) وSection 416b (تصريف الفوائض) لا يتسقان مع ذلك الموقف، وبالتالي فهي سوف تصفي، بصورة تدريجية، المشاركة في هذين البرنامجين. وبعض المعونة الغذائية المقدمة في إطار البرنامج الثالث لوزارة الزراعة وهو الغذاء من أجل التقدم، مصدره Title 1 وSection 416b، ومعظمه يتم تنقيده، وبالتالي فسوف تقوم الوكالة أيضا بإجراء تصفية تدريجية للمشاركة في هذا البرنامج كذلك.
- التجارة الدولية وإعانة دعم الزراعة والمعونة الغذائية: سوف تعزز الوكالة قدراتها لمعرفة كيف يحتمل أن يتأثر الفقراء من تحرير التجارة، خصوصا إذا كان هذا التحرير يتعلق بإصلاح نظام المعونة الغذائية والإلغاء المحتمل لشبكات الأمان تحديدا في اللحظة التي تكون فيها لازمة جدا. ومعروف أن الوكالة ملتزمة بالمشاركة مع الوكالات الشقيقة والجهات المانحة وسائر أصحاب الشأن في زيادة الفعالية الإجمالية للمعونة الغذائية كوسيلة مهمة للتصدي لأهم أسباب الفقر وانعدام الأمن الغذائي.

المصدر: وكالة الغوث الأمريكية، ٢٠٠٥.

للرعاية الاجتماعية الأسرية أو الفردية. وتعتمد شبكات الأمان الاجتماعي عادة على قياس مؤشرات الفقر، في حين أن شبكات سلامة الأغذية تعتمد على مؤشرات تتعلق مباشرة بانعدام الأمن الغذائي (كالمقاييس البدنية أو المسوحات أو الاستهلاك أو معايير الهشاشة).

الشكل ٧

معالجة هشاشة الأوضاع: دور المعونة الغذائية في الحماية الاجتماعية



المصدر: مقتبس من برنامج الأغذية العالمي، ٢٠٠٤

الإطار ٥
انعدام الأمن الغذائي في ظروف الأزمات

تفرض ظروف الأزمات تحديات خاصة بشأن تصميم وتنفيذ تدخلات الأمن الغذائي. وينبغي أن تستند هذه التدخلات إلى تفهم الظروف الخاصة للأزمات والعمليات البارزة التي تهدد الأمن الغذائي.

وتبدو «أزمة الأمن الغذائي» جلية عند حدوث أقصى انعدام للأمن الغذائي يتمثل كخطر رئيسي في الفقدان واسع النطاق لإمكانات الحصول على الأغذية قد يؤدي إلى المجاعة. ويعرف Walker (١٩٨٩، الصفحة ٦٦) المجاعة بأنها "عملية اجتماعية واقتصادية تسبب العوز المتسارع لأشد الناس هشاشة ... إلى حد لا يعودون معه يستطيعون الحفاظ على سبل معيشتهم المستدامة". ويبرز هذا التعريف العلاقة الوثيقة بين الأمن الغذائي وسبل المعيشة والطابع الحركي للأزمات الغذائية.

ومع ذلك، لا تزال أزمات الأمن الغذائي تعالج بصورة منتظمة كظاهرة انتقالية صرفة (حتى في الحالة التي يمكن أن تستغرق عدة سنوات) مع تركيز خاص على الصدمات التي تحرضها وعلى التدابير العاجلة اللازمة لاستعادة مستويات مقبولة من استهلاك الأغذية. أما الآليات الرئيسية التي تؤدي إلى حدوث الأزمات فلا تعالج عادة.

ومع أن الأزمات تبدو متنوعة، فإن تأثيراتها غالبا ما تكون واسعة التشابه. ويمكن تحديد ثلاثة أنواع عريضة من ظروف الأزمات هي: طوارئ مفاجئة، طوارئ بطيئة وطوارئ متشابكة أو ممتدة. وهذه الفئات ليست بالضرورة شاملة ولا يلغي أحدها الآخر. وبدلا من ذلك، فهي تفيد في توضيح أن النجاح في تدخل ما هو بكل تأكيد محصلة استيعاب سياق الأزمة الكامل واستخدام هذا النوع من المعارف في مجال الاستجابة. ويمكن أن يؤدي الإخفاق إلى استمرار أزمة الأمن الغذائي.

والأزمات الغذائية المفاجئة غالبا ما تترافق مع الكوارث الطبيعية التي تنشأ عن المخاطر المناخية كالفيضانات أو الأعاصير. ونظرا للطابع العرضي للصدمة، فإن الحكومات القطرية والمجتمع المدني غالبا ما تكون لها القدرات الواسعة لتعبئة الموارد وتلبية الطلبات الأساسية على الأغذية والمياه والمأوى. وتنشأ هذه الصعوبات لأن الموارد اللازمة لترويج الأمن الغذائي في الأجل الطويل، من خلال استثمار رأس المال البشري والاجتماعي والمادي، تتضاءل في ظروف الأزمات، وبالتالي فإن مثل هذا الانعدام المؤقت في الأمن الغذائي يصبح مزمنا.

وتضطلع شبكات الأمان الاجتماعي وشبكات سلامة الأغذية بدور أوسع من مجرد تقديم الأغذية أثناء الأزمات. فهي توفر الموارد المنقولة التي يمكن استخدامها في حماية الأصول الإنتاجية أو الاستثمار فيها. كذلك يمكن ربطها مباشرة بتنمية رأس المال البشري عند تقديمها مشروطة بالمواظبة على الدراسة وإجراء كشوف الرعاية الصحية.

المعايير الرئيسية في تصميم شبكات سلامة الأغذية

هناك العديد من المعايير التي يجب مراعاتها في صياغة شبكات سلامة الأغذية وتصميمها وتنفيذها:

- طبيعة انعدام الأمن الغذائي؛
- الأهداف البرامجية؛
- القدرة المؤسسية والموارد المالية؛
- السياسات والرأي العام ودور الحكومة والمجتمع المدني؛
- حوافز وأفضليات المستهدفين؛
- آليات الاستهداف؛
- التأثيرات على الأسعار واليد العاملة والتجارة.

ويتمثل الاعتبار الأول عند تصميم شبكة سلامة الأغذية في معرفة طابع انعدام الأمن الغذائي: من هو الذي يعاني انعدام الأمن الغذائي، وما هي الأسباب المباشرة والأساسية؟ هناك عوامل عديدة يمكن أن تسهم في انعدام الأمن الغذائي كتقلبات الإمدادات الموسمية والفقر المزمن وندرة الممتلكات والتباينات في التوزيع ما بين الأسر وحركة الأسواق الغذائية المحلية. والتصدي لحالة انعدام الأمن الغذائي في حالات الأزمات يمثل تحديا خاصا (أنظر الإطار ٥ والفصل الخامس). فوجود ظاهرة انعدام الأمن الغذائي في مناطق تتوافر فيها أغذية كافية وتعمل فيها أسواق الأغذية على نحو

وتبرز أزمة انعدام الأمن الغذائي البطيء عندما يواجه عديمو الأمن الغذائي المزمن صدمات خارجية متكررة أو مستمرة كالجفاف، وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وسوء الإدارة والسياسات، وتدهور موارد الأراضي والمياه، والتهميش الاجتماعي والسياسي، أو بسبب عوامل أخرى. ورغم أن الأزمات البطيئة قد تتيح فرصا أكبر لتخطيط وتنفيذ الاستجابات الملائمة لها، إلا أنه قد تترتب عليها تأثيرات على المستوى الكلي، الأمر الذي يؤدي إلى استنزاف تراكمي للموارد وتقويض القدرات القطرية للتصدي لهذه الأزمات. وعندما تكون هذه الآثار واسعة النطاق وشديدة، وتكون هياكل الإدارة هزيلة لمنعها، فإن هذه الأوضاع تأخذ طابع الأزمات الممتدة.

وتزيد الأزمات الممتدة أو المتشابكة من تفاقم حالة انعدام الأمن الغذائي من خلال إضعاف وعرقلة وتدمير الآليات الشعبية مجتمعة، وهي اللازمة لضمان توافر الأغذية والوصول إليها واستخدامها واستقرارها. كذلك فالنزاعات يمكن أن تسبب التقلبات التي تعيق النشاط الاقتصادي اللازم لتنمية الأمن الغذائي، كما أن النشاط الاقتصادي ذاته يمكن أن يصبح نقطة محورية للنزاعات. وهكذا، فإن انخراط أو تدمير مؤسسات الإدارة على نطاق واسع وخصوصا مؤسسات الدولة، له انعكاساته على المستوى القطري. وخيارات الاستجابة محدودة سواء منها طابع الأزمة الممتدة أو بسبب التقسيم بين "الإنمائي الإنساني" الذي يعيق التحليل الواسع الضروري طويل الأجل للعمليات (الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والبيئية) التي تصوغ الأمن الغذائي.

ويتناول الفصل الخامس هذا الموضوع بإيجاز في سياق أربعة عناصر يلزم تفعيلها عند تصميم وتنفيذ التدخلات الملائمة في الأزمات وهي: (١) كيف يؤثر الطابع الحركي لأزمة ما على الأبعاد الأربعة للأمن الغذائي بصورة فردية وجماعية مع مضي الوقت؛ (٢) كيف تؤثر الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في الأمن الغذائي؛ (٣) كيف يؤثر طابع الأزمة في الترتيبات المؤسسية والإدارية لتصميم وتنفيذ السياسات الفعالة؛ (٤) كيف تؤثر النتائج قصيرة الأجل على الأهداف طويلة الأجل لتحقيق الأمن الغذائي.

المصدر: Flores وKhwaja وWhite، ٢٠٠٥.

جيد يعني أن المشكلة تكمن في القوة الشرائية، أي أن من يعاني انعدام الأمن الغذائي لا يوجد لديه دخل كاف لشراء أغذية كافية. وفي هذه الحالات يجب أن تركز البرامج على تحسين الفرص المدرة للدخل أو توفير تحويلات نقدية. وإذا كانت أسواق الأغذية لا تعمل على نحو جيد، فربما يكون نقص الأغذية على الصعيدين المحلي أو الإقليمي المشكلة البارزة الرئيسية، الأمر الذي يستلزم أن توفر البرامج الأغذية مباشرة أو تتخذ الإجراءات لتحسين سير أعمال الأسواق المحلية.

ويشتمل الجانب الرئيسي الثاني على تحديد الأهداف البرامجية. فالبرامج الهادفة إلى التخفيف من انعدام الأمن الغذائي الهيكلي أو المزمن تتطلب أنواعا من التدخلات تختلف عما تتطلبه البرامج الهادفة إلى معالجة أوضاع انتقالية أو أزمات معينة. وسنستعرض هذا التمييز بمزيد من التحليل في ما بعد وفي الفصول اللاحقة. ويمكن أن تشمل الأهداف البرامجية الأخرى تمكين الفقراء أو النساء، أو التصدي لأنماط معينة من انعدام الأمن الغذائي كظاهرة سوء التغذية في أوساط الأطفال.

ويجب مراعاة الموارد الإدارية والمالية عند تصميم شبكات سلامة الأغذية نظرا لأنها تحدد مقدرة الحكومة أو المنظمة على إجراء التدخلات. ويشار إلى أن العديد من البلدان الأقل نموا يفتقر بشدة إلى القدرات الإدارية بسبب ضعف المؤسسات الحكومية وندرة الكوادر المؤهلة. وهكذا، فإن القيود الإدارية يمكن أن تحد من مستوى تشابك ونطاق تدخل ما. ومن الجلي أن التقشف في الميزانيات يعرقل تصميم البرامج وهو ما يتضح بجلاء في فرض خيار بين غطاء ما وحجم تحويل بعينه.

ويتعلق الاعتبار الرابع بالأدوار النسبية لمختلف مستويات الحكومة والمجتمع المدني

الإطار ٦
الاستهداف

يقصد بالاستهداف تلك الجهود التي تبذل لضمان وصول المساعدات حصرا إلى أولئك الذين يحتاجون إليها. وهناك العديد من آليات الاستهداف المختلفة، وينبغي على واضعي السياسات أن يعرفوا كيفية تفعيل هذه الآليات. ومن المؤسف أن هناك قليلا من توافق الآراء حول ما هي أفضل الأساليب المستخدمة لاستهداف التحويلات إلى الفقراء. ويتضمن تحليل تجميعي أعده Coady وGrosh وHoddinott (٢٠٠٤) قاعدة بيانات شاملة تناولت ١٢٢ برنامجا في ٤٨ بلدا. وتشمل تلك الدراسة معلومات عن استخدام أساليب الاستهداف وإحصاءات موجزة للأداء البرامجي المقارن وتحليلا انحداريا لدراسة الارتباط ما بين الأساليب والنتائج. وفيما يلي أكثر أساليب الاستهداف شيوعا، وهي:

- التقييم الفردي والأسري:
  - اختبار الوسائل: تقييمات مباشرة رسمية لمعرفة ما إذا كان طالب المساعدة مؤهلا للاستفادة من البرنامج.
  - اختبارات الوسائل البديلة: تحسب "علامة" لكل أسرة استنادا إلى عدد ضئيل من الخصائص التي تشاهد بسهولة.
  - الاستهداف المجتمعي: يقرر رئيس المجتمع المحلي، أو مجموعة أعضاء المجتمع المحلي من هو الشخص في المجتمع الذي يتلقى المساعدات.
- الاستهداف الفئوي:
  - الاستهداف الجغرافي: تتحدد أهلية المساعدات بحسب مكان الإقامة.
  - الاستهداف الديموغرافي: تتحدد الأهلية بحسب العمر أو الجنس أو بعض الخصائص الديموغرافية الأخرى.
- الاستهداف الذاتي: هو برنامج أو خدمة مفتوحة للجميع لكنها مصممة على نحو تكون مشاركة الفقراء فيها أوسع نطاقا من مشاركة غير الفقراء.

وتخلص الدراسة إلى خمسة استنتاجات أساسية هي:

١- قد يكون الاستهداف مجديا: أتاح البرنامج الوسيط موارد للفقراء تزيد بمقدار الربع عما يمكن أن تقدمه المخصصات العشوائية. وقدمت البرامج العشرة ذات الانتشار الأفضل مساعدات للفقراء تعادل ما بين مرتين وأربع مرات حصتهم الفردية من المساعدات. وكانت المخصصات التصاعدية ممكنة في جميع المواقع القطرية في البلدان التي تتفاوت مستويات

من حيث التوزيع الإداري والمالي للمسؤولية. وهذا يعتمد في جانب منه على السجل المؤسسي لبلد ما فضلا عن الرغبة في تصحيح أو تعويض جوانب القصور المؤسسية، كالافتقار إلى الديمقراطية على المستوى المحلي. فالسياسات والأعراف في بلد ما يمكن أن تتحكم في تحديد ما هو النوع المقبول من شبكات سلامة الأغذية من وجهة نظر الرأي العام.

كذلك يسترشد تصميم البرامج بنوع تأثير الحوافز التي يود واضعو السياسات ترويجه أو تثبيطه والأفضليات لدى السكان المستهدفين. فقد يفضل المستفيدون المحتملون نوعا معينا من البرامج لأسباب اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية. فعلى سبيل المثال، ربما تفضل الأسر النقود لأنها تعطيها مرونة أكبر في تلبية احتياجاتها المختلفة، كما قد تقاوم المجتمعات المحلية الأصلية الإجراءات التي تستهدف المستوى الفردي أو الأسري وتفضل بدلا من ذلك الإجراءات على مستوى المجتمع المحلي. فتجاهل التفضيلات المحلية يمكن أن يقلص من تأثير تدخل ما.

فآليات الاستهداف يجب مراعاتها بدقة. ويلاحظ أن معظم التدخلات توجه نحو منطقة معينة أو نمط محدد من الأسر لأسباب مالية أو لأخرى تتعلق بالعدالة والإنصاف. فالمنهجية المختارة للوصول إلى سكان مستهدفين هي التي تحدد إلى قدر كبير فاعلية أي تدخل، فضلا عن الخطر المتمثل في تحقيق نتائج سلبية غير مقصودة. وهناك العديد من المنهجيات المتاحة (الإطار ٦) التي يعتمد الخيار بينها على أهداف البرامج وتصميمها ومدى توافر البيانات وعلى ميزانية الوكالة المنفذة وقدرتها التشغيلية. وهناك برامج تتسم بالاستهداف الذاتي، حيث تكون الأجور منخفضة أو تكون متطلباتها مرتفعة بحيث أن الأسر الأشد فقرا هي وحدها التي تشارك في

دخلها بصورة ملحوظة وفي معظم أنواع البرامج.

٢- الاستهداف لا يكون مجديا دائما: رغم أن الأداء الوسيط كان جيدا، فإن الاستهداف كان تصاعديا في ربع الحالات. وكان يوجد في كل طريقة درست، باستثناء الاستهداف الذاتي الذي يستند إلى شرط العمل، مثال واحد على الأقل على برنامج معين كان انحداريا.

٣- ليس هناك أسلوب مفضل على نحو واضح بشأن جميع أنواع البرامج أو جميع الظروف القطرية. ويلاحظ أن ٨٠ في المائة من التغير في أداء الاستهداف يعزى إلى الفروقات داخل أساليب الاستهداف، وأن ٢٠ في المائة فقط يعزى إلى الاختلافات بين الأساليب.

٤- قد يكون هناك ضعف في ترتيب مختلف الآليات، فالتدخلات التي تستخدم اختبار الوسائل والاستهداف الجغرافي والاختيار الذاتي استنادا إلى اشتراط العمل، كانت تترافق مع مساعدات أكثر تذهب إلى اثنتين من التكتلات الأشد فقرا. أما اختبار الوسائل البديلة واختيار الأفراد على الأساس المجتمعي والاستهداف الديموغرافي للأطفال، فقد أظهرت نتائج جيدة في المتوسط لكن مع تباين ملحوظ. ومن جهة أخرى، أظهر الاستهداف الديموغرافي للشيوخ والاختيار الذاتي، استنادا إلى الاستهلاك، إمكانات محدودة بشأن الاستهداف السليم.

٥- إن ما يهم في التنفيذ، كثيرا، هو النتائج. ويمكن تفسير بعض المتغيرات، إن لم يكن جميعها، في ضوء الظروف القطرية. ولقد تحسن أداء الاستهداف حسب مستويات الدخل القطرية ودرجة عدم المساواة في الدخل ومدى استجابة الحكومات للمساءلة إزاء أعمالها. وبصورة عامة، فقد أفضى استخدام المزيد من أساليب الاستهداف إلى تحسين الاستهداف ذاته. وهكذا، فإن العوامل التي تظهر في الانحدارات (التصور والحيوية في تصميم البرامج وتنفيذها) فسرت الكثير من التباينات في نجاح الاستهداف. وبالتالي، تبقى هناك إمكانات كبيرة للتحسينات في تصميم أساليب الاستهداف وتنفيذها.

المصدر: Coady وGrosh وHoddinott ، ٢٠٠٤.

هذه البرامج. ويشار إلى أن مثل هذه المشروعات ذات الاستهداف الذاتي لها مزاياها وعيوبها.

وبخصوص تلك البرامج التي تركز على أسر معينة، يلزم عادة، اختيار أحد الأشخاص البالغين ليتلقى فعلا المساعدات التي يقدمها البرنامج. ويعتمد اختيار المستفيدين على أهداف البرنامج، لكن معظم برامج التحويلات النقدية والغذائية تعطي الأولوية للمرأة المسؤولة في الأسرة. وهذا المفهوم، الذي أصبح نموذجا متعارفا عليه في المجال الإنمائي، يستند إلى تجربة عملية مؤداها أن المرأة تنفق الدخل بصورة مختلفة عن الرجل. فالمرأة على وجه الخصوص تنزع إلى إنفاق الدخل المكتسب ذاتيا على الطعام وصحة الأطفال وتعليمهم، بينما يكون الرجل أكثر نزوعا إلى تخصيص الدخل الموضوع تحت تصرفه لشراء السجائر والكحول. وهذه الاختلافات بين الجنسين في تخصيص الدخل تبدو صحيحة على وجه الخصوص في أوساط الأسر الفقيرة (أنظر مثلا Haddad, Hoddinott and Alderman, 1997).

أما معايير الخروج من البرنامج فينبغي تحديدها بحسب أهداف البرنامج. ومن جهة أخرى، فإن خروج الأفراد أو الأسر من برنامج ما يعد حساسا من الناحية السياسية وغالبا ما يمثل تحديا من الوجهة الفنية. فبرامج التحويل النقدي المشروطة، التي تربط المدفوعات بالتعليم، يجب إنهاء المشاركة فيها حالما يصل الأطفال إلى سن معينة، في حين أن البرامج المؤقتة توجب خروج الأسر من البرنامج عندما لا تعود هذه الأسر بحاجة إلى المساعدات. وهذه القاعدة الأخيرة وهي الشائعة في الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا يصعب تنفيذها لأسباب إدارية حتى في البلدان متوسطة الدخل. وفي أغلب الأحيان تفرض حدود زمنية بسيطة. وعلى أية حال، ينبغي وضع معايير للخروج تكون بسيطة وشفافة بخصوص البلدان منخفضة الدخل.

وشهدت السنوات الأخيرة إقرارا متزايدا بالدور المهم الذي يجب أن تلعبه تقانات التقييم في مجال اختيار شبكات سلامة الأغذية وتصميمها وتنفيذها وتقييم تأثيرها. ويمكن لتقانات التقييم أن تحسن تنفيذ وفعالية البرامج بعد البدء بالتدخلات، وتوفر الدليل على مردودية التكاليف وتأثير تدخل معين، وتقدم المعلومات لمقارنة التدخلات ضمن قطاعات السياسات وفي ما بينها. وهي تتيح تصورات لا غنى عنها إزاء هيكل الحوافز وعمليات تدخل ما، وبالتالي تشكل جزءا أساسيا من تصميم السياسات ومن عملية التنمية الزراعية والريفية ذاتها (المنظمة، ٢٠٠٣ب).

خيارات التصميم

هناك ثلاثة أنماط رئيسية من خيارات التصميم بشأن شبكات سلامة الأغذية تطبق في أوساط البلدان النامية وهي: خيارات تستند إلى النقود، وخيارات تستند إلى الحصول على الأغذية، وخيارات تستند إلى الإمدادات الغذائية.

فالبرامج التي تستند إلى النقود توفر تحويلات نقدية إلى الأسر المستفيدة، وفي بعض الأحيان، مقابل أعمال تنفذها هذه الأسر. وفي أحد أنواع البرامج التي تستند إلى النقود لا توجد شروط أو اشتراطات للامتثال ترتبط بالتحويل النقدي. وهذه البرامج أخذت تكسب بسرعة التأييد كوسيلة لمعالجة الفقر المزمن وانعدام الأمن الغذائي في أفريقيا. وقد قامت مؤسسات Save the Children UK, HelpAge International and the Institute of Development Studies (٢٠٠٥)، بإجراء استعراض لصالح اليونيسيف، تناول الدروس المستفادة من برامج التحويل النقدي غير المشروط في ١٥ بلدا في أفريقيا الشرقية والجنوبية.

ويشمل النوع الثاني من شبكة السلامة التي تستند إلى النقود برامج التحويل النقدي المشروطة التي أصبحت شائعة في السنوات الأخيرة في إقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. فبرنامج Progresa (الذي أصبح اسمه مؤخرا Oportunidades) في المكسيك (منذ ١٩٩٦ حتى الآن) هو المثال الأكثر شهرة. فالأسر تحصل على النقود شريطة القيام بإجراءات معينة مثل مواظبة الأطفال على الدراسة وإجراء الفحوصات الصحية (المنظمة، ٢٠٠٣ب). والنوع الثالث هو النقود مقابل العمل، حيث تحصل الأسر على مدفوعات مقابل العمل في مشروعات الأشغال العمومية. ومن الأمثلة على ذلك مشروع Maharashtra Employment Guarantee في الهند الذي بدأ تنفيذه في عام ١٩٧٣ (Subbarao, 2003).

وتسعى البرامج التي تستند إلى الحصول على الأغذية إلى تحسين قدرة الأسر عديمة الأمن الغذائي على الحصول على الأغذية. وتتأسس هذه البرامج على فرضية أن هناك أغذية كافية متوافرة وأن أسواق الأغذية تعمل على نحو مقبول، حيث لا تؤدي أي زيادة في الطلب إلى زيادة مهمة في أسعار الأغذية. ويشمل أحد أنواع برامج الحصول على الأغذية تحويلا نقديا، لكن مثل هذه النقود ينبغي إنفاقها على الأغذية. ومن الأمثلة على ذلك برنامج Carta Alimentação (قسائم الأغذية) في البرازيل الذي بدئ به في فبراير/شباط ٢٠٠٣ كعنصر رئيسي في Fome Zero programme (برنامج الجوع الصفري). والأسر هنا ملزمة بإنفاق التحويلات على السلع الغذائية فقط، وهو ما يمكن التثبت منه بإعطاء الأسر قسائم مقابل مبلغ التحويلات (Presidencia da Republica, 2003). ويتضمن النوع الثاني من برامج الحصول على الأغذية قسائم الأغذية التي استخدمت في عدد من البلدان المتقدمة والنامية بما فيها سري لانكا (Castaneda, 1999; Rogers and Coates, 2002).

وتقدم البرامج المستندة إلى الإمدادات الغذائية الأغذية أو المكملات الغذائية بصورة مباشرة إلى الأفراد أو الأسر. ويستند بعض هذه البرامج إلى الافتراض بأن أسواق الأغذية لا تعمل على نحو جيد، أي أن أي زيادة في الطلب سوف تؤدي في معظم الأحيان إلى التضخم أو ببساطة إلى عدم تيسر الأغذية. وهذا هو حال برامج المعونة الغذائية المباشرة أو برامج الغذاء مقابل العمل التي تمثل التنفيذ الرئيسي لبرنامج الأغذية العالمي لشبكة سلامة الأغذية. وتفترض الأنواع الأخرى من هذه البرامج أن بعض أعضاء الأسر يكونون معرضين بوجه خاص لانعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية، وبالتالي يكون من الضروري توجيه بعض التدخلات الغذائية المباشرة لهؤلاء مثل برامج الوجبات المدرسية أو برامج المكملات الغذائية. وقد طبقت هذه الأنواع من التدخلات في العديد من البلدان النامية والمتقدمة.

ويتضمن العديد من شبكات سلامة الأغذية عناصر من هذه الخيارات المختلفة. ومن الملائم المزج بين خيارات التصميم عندما تتباين أسباب الجوع في ما بين المناطق أو الأسر أو الأفراد، الأمر الذي يقتضي استجابة متغايرة، أو عندما تكون أسباب الجوع متعددة ضمن الأسرة، أو

حينما تكون لأحد البرامج أهداف متعددة. فعلى سبيل المثال، نجد في البرازيل، وتحت إشراف برنامج الجوع الصفري الكبير، أن مشروع قسائم الأغذية المشار إليه آنفا يتواكب مع تدخلات إنمائية أخرى محلية على المستوى البلدي ليشمل مثلا تعليم البالغين وتقديم صهاريج للمياه والتغذية المدرسية، فضلا عن البرامج ذات الطابع الجهوي أو القطري، بما في ذلك الإصلاح الزراعي ودعم الزراعات محدودة النطاق. والمثال الآخر هو برنامج Progresa الذي يجمع التحويل النقدي المشروط مع المكملات التغذوية التي توجه إلى الحوامل والمرضعات والرضع.

مستندات نقدية أم تحويلات غذائية؟

يتمثل أحد القرارات الأكثر أهمية في تصميم شبكة سلامة الأغذية في الاختيار ما بين التحويلات النقدية أو الغذائية. فكلا التحويلين يزيدان بصورة فعالة دخل الأسرة، وبالتالي مقدرتها على الحصول على الأغذية. بيد أن هذه البرامج قد تؤدي إلى تأثيرات متباينة على الأمن الغذائي الأسري وعلى الأسواق المحلية.

فالتحويلات النقدية تكون ملائمة عندما تعمل أسواق الأغذية بصورة معقولة وعندما يكون العجز عن الحصول على الأغذية السبب الجذري لظاهرة الجوع. وكما أشير إليه آنفا، ففي هذه الحالات يكون منحنى الإمدادات الغذائية أفقيا تقريبا بحيث أن أي زيادة في الطلب لا تؤدي إلى زيادة مهمة في أسعار الأغذية. وهكذا، فإن التحويلات النقدية ينبغي أن تعزز تنمية الأسواق المحلية، ليس بالنسبة للأغذية فحسب بل وأيضا للسلع الأخرى. إضافة إلى ذلك، فإن التحويلات النقدية غير المقيدة تسمح للأسر الفقيرة أن تستثمر وتنفق على ما تراه أكثر أهمية. وأظهرت الدراسات أنه حتى أشد الفقراء فقرا يستثمرون جزءا من متحصلاتهم في أنشطة العمل الذاتي أو الإنتاج الزراعي (Peppiatt, Mitchell and Holzmann, 2001).

كذلك، فإن نهج الحصول على الأغذية، كقسائم الأغذية أو المستندات أو التحويلات النقدية المقيدة، يكون ملائما عندما تعمل أسواق الأغذية المحلية وعندما يكون العجز عن الحصول على الأغذية السبب الجذري لظاهرة الجوع. كما أن هذا النهج يعزز تنمية الأسواق المحلية لاسيما السلع الغذائية. وربما يكون لبرامج الحصول على الأغذية مزية كونها الأكثر قبولا من الناحية السياسية لأنه من الصعب إثارة الجدل حول تقديم الأغذية للجياع. وقد تؤدي التحويلات أيضا إلى تقليل تحول الموارد إلى الاستهلاك غير المرغوب لأن تصميم البرامج يسعى إلى الإلزام بالإنفاق على السلع الغذائية. فالمتطلبات الإدارية وتكاليف التحويلات تقل عن تلك المتعلقة بتدابير الإمدادات الغذائية لكنها أكثر تكلفة من تلك المتعلقة بالتدابير النقدية. ومن جهة أخرى، فإن تقييد إنفاق المستفيد على السلع غير الغذائية يحد أيضا من الإنفاق على الاستثمار. كذلك، فإن تقييد الإنفاق قد يحض على التصرفات السلبية الأخرى كالغش أو بيع قسائم الأغذية في السوق السوداء.

أما النهج الذي يستند إلى الإمدادات الغذائية، كالمعونة الغذائية، فهو مختلف بصورة أساسية نظرا لأنه يكون أكثر ملاءمة عندما يكون نقص الإمدادات الغذائية السبب الجذري لظاهرة الجوع. والنقود في هذه الحالة تقود ببساطة إلى التضخم عندما لا تعمل الأسواق على نحو جيد، أو الأسوأ من ذلك عندما لا تكون الأغذية متوافرة. فبرامج الإمدادات الغذائية، شأنها شأن برامج الحصول على الأغذية، هي أكثر قبولا من الناحية السياسية عن التحويلات النقدية غير المقيدة. إضافة إلى ذلك، يصعب تحويل الغذاء إلى نمط من الاستهلاك غير المرغوب. ومن المهم أن المعونة الغذائية كثيرا ما تمنح وبصورة مجانية إلى الحكومات المستفيدة. ومن الناحية السلبية، فإن توافر المعونة الغذائية ربما يؤثر في اختيار برامج أقل مثالية من المنظور القطري. كذلك فإن تقديم المعونة الغذائية العينية، كما هو الحال في نهج الحصول على الأغذية، يحد من فرص الاستثمار أو الادخار من جانب المستفيدين، وربما يحرض على تصرفات سلبية أخرى كالغش أو بيع الأغذية المقدمة كمعونة.

ويتبين من دراسات صدرت في الولايات المتحدة الأمريكية (Fraker, 1990) أن تحويلات الحصول على الأغذية، كقسائم الأغذية مثلا، لها تأثير على استهلاك الأغذية يزيد عن تأثير التحويلات النقدية، رغم أن المستفيدين يفضلون الحصول على النقود. وترى دراسات أجرت مقارنات بين قسائم الأغذية والمساعدات النقدية في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي أن النتائج تتباين من بلد إلى آخر (Handa and Davis, 2006; Rawlings, 2004). والأفراد الأشد فقرا يكون ميلهم الحدي للاستهلاك من الدخل أعلى من الأفراد الأغنى (أي أنهم يكونون أكثر ميلا لزيادة الاستهلاك عندما يرتفع دخلهم)، لذا، فإن الفرق بين تأثير قسائم الأغذية والتحويلات المستندة إلى الحصول على النقود قد يكون أقل في البلدان الأشد فقرا وفي البرامج التي تستهدف الأسر الأشد عوزا.

وبخصوص كلا النوعين من التحويلات، فإن من المحتمل حدوث بعض التحول من استهلاك الأغذية إلى الاستهلاك غير الغذائي. فالأسر التي تحصل على قسائم الأغذية قد تشتري أغذية أقل بدخلها النقدي (وبالتالي الاستبدال بين مصدري الدخل)، أو تبيع بعضا من قسائم الأغذية في السوق السوداء بسعر أقل للحصول على نقد. والأسر التي تحصل على نقود ربما بطبيعة الحال تنفق الدخل كما تشاء. ويمكن لمثل هذا الانحراف في كلا النوعين من التحويلات أن يكون مفيدا أو مضرا في ما يتعلق بالأمن الغذائي على الأجل الطويل. فالانحراف من جانب المستفيدين قد يشمل شراء الأدوات الزراعية أو الملابس المدرسية أو السلع الأخرى التي تدعم التحسينات طويلة الأجل في مجال الأمن الغذائي.

المعونة الغذائية لدعم المتحصلات التغذوية

إضافة إلى أبعاد الأمن الغذائي المتمثلة في توافر الأغذية والحصول عليها واستقرارها، هناك مسألة استخدام الأغذية التي يلزم أخذها في الحسبان. ويقصد بالاستخدام مقدرة المستفيد على امتصاص المغذيات الموجودة في الأغذية. وتتعلق هذه المسألة بالحالة الصحية للمستفيد وتوافر العوامل التكميلية كالمياه العذبة ومرافق الإصحاح. وبالنسبة للعديد من الأشخاص الذين يعانون مشاكل صحية، فإن الأغذية المدعمة على وجه التحديد ربما تكون ضرورية لتوفير المغذيات التي يحتاجون إليها.

وقد تناول عدد قليل نسبيا من الدراسات مسألة التأثير التغذوي للمعونة الغذائية. ونوه كل من Bezuneh و Deaton (١٩٩٧) إلى المكاسب التغذوية المهمة للمشاركين في برامج الغذاء مقابل العمل في كينيا. وفي دراسة أخرى تناولت الريف في إثيوبيا وجد Yamano وAlderman و Christiaensen (٢٠٠٥) أن الذين تحصلوا على المعونة الغذائية عانوا بقدر أقل في مجال سوء تغذية الأطفال والتقزم بالمقارنة مع الأسر التي لم تتحصل على المعونة الغذائية. وخلص هؤلاء إلى أن "للمعونة الغذائية تأثيرا فعالا في وقاية النمو المبكر للأطفال من صدمات الجفاف وغيرها من صدمات الدخل في المجتمعات التي تتلقى معونات غذائية".

وعلى العكس من ذلك، فقد عجزت دراسات أخرى عن إيجاد دليل قاطع يدعم وجود تأثير تغذوي إيجابي ومهم في مختلف برامج المعونة الغذائية. ومع أن برامج الغذاء مقابل العمل حققت نجاحا نسبيا في تلبية الاحتياجات الغذائية للأسر التي تعاني العجز الغذائي في الأجل القصير، إلا أنها لم تكن فعالة في توفير الأمن الغذائي في الأجل الطويل. كذلك فإن مشروعات البنية الأساسية الريفية التي تدعمها برامج الغذاء مقابل العمل ليست مجهزة بما يحقق على نحو كفؤ أهداف الأمن الغذائي في الأجلين القصير والطويل (Clay, Pillai and Benson, 1998).

وتناولت دراسات متفرقة (Brown, Yohannes and Webb, 1994 and Webb, Kumar, 1995) التأثير التغذوي لبرامج الغذاء مقابل العمل في النيجر، ولم تجد دليلا قاطعا على تأثير إيجابي شامل للمعونة الغذائية على جميع المشاركين. ومع أنهم وجدوا علاقة إيجابية بين الوضع التغذوي والمشاركة في برامج الغذاء مقابل العمل، إلا أنهم لم يجدوا علاقة سببية بسبب قصور البيانات. ومنذ عهد قريب قام Quisumbing (٢٠٠٣)، بدراسة تأثير المعونة الغذائية على الحالة التغذوية مقاسة بمؤشرات تغذية الأطفال في الريف الإثيوبي، حيث وجد أنه على الرغم من أن للمعونة الغذائية تأثيرا إيجابيا على التغذية، فإن هذا التأثير يتفاوت تبعا لجنس الطفل ذكرا أو أنثى ونمط توزيع المعونة الغذائية. وتنزع الأسر المشاركة إلى تخصيص الدخل المتأتي من التوزيع المجاني لتغذية الفتيات، بينما تخصص نسبة أكبر من الدخل المتأتي من برامج الغذاء مقابل العمل للمساهمة في تحسين تغذية البنين.

وأخيرا، ورغم أن مختلف برامج التغذية التكميلية تعتبر وسائل فعالة في زيادة متحصلات المستفيدين من السعرات الحرارية، إلا أنها لا تكفي لاستئصال ظاهرة سوء التغذية. فنوعية المحتوى التغذوي للمعونة الغذائية، إضافة إلى أنها تزيد كمية المتحصلات من السعرات الحرارية، تعتبر مهمة أيضا. وفضلا عن ذلك، هناك عوامل أخرى ربما تسهم في تخفيض المتحصلات من السعرات الحرارية وتوسع انتشار سوء التغذية. ومن بين هذه العوامل، سوء معالجة الأمراض المعدية، والاختلالات التغذوية في الأطعمة المحلية، ومختلف الظروف الاجتماعية والثقافية المختلفة التي تعطي الأولوية للذكور البالغين بدلا من الأمهات والأطفال.

الاستنتاجات

شهدت السنوات الأخيرة تغيرا ملحوظا في سياسات المعونة الغذائية وتطبيقاتها. وأصبحت المعونة الغذائية أكثر استجابة لاحتياجات المستفيدين وأقل انصياعا لمصالح الجهات المانحة رغم استمرار العديد من الممارسات المثيرة للجدل. فالتراجع في المعونة البرامجية لمصلحة معونات الطوارئ، يعني تحولا نحو أشكال من المعونة أكثر استهدافا. لكن الزيادة في استخدام التنقيد في معونات المشروعات

تعوض جزئيا عن هذا التحسن نظرا لأن المعونات المنقدة ليست مستهدفة. وكما سنرى في الفصل التالي، فإن المعونة الغذائية ربما تضر المنتجين والأسواق التجارية عندما لا توجه على نحو جيد.

وهناك تغير مهم آخر في مجال المعونة الغذائية يتمثل في ازدياد عدد الجهات المانحة التي تستبدل التبرعات السلعية بتبرعات نقدية، مما يمكن من شراء المزيد من الأغذية محليا أو في البلدان المجاورة. ومن المؤسف أن بعض الجهات المانحة قد استبدل اشتراطات الشراء الداخلي باشتراطات محلية وإقليمية، حيث أن معظم موارد المعونة الغذائية لا يزال مربوطا على نحو يحد من كفاءة ومرونة برامج هذه المعونة. ويتناول الفصل التالي تأثير الشراء المحلي والإقليمي من الأسواق المحلية لكن على أساس الكفاءة فقط دون التقيد بشروط الربط.

ومنذ أوائل الخمسينات، تطورت بصورة ملحوظة المؤسسات الدولية لإدارة المعونة الغذائية، لكنها لم تواكب الفهم المتعمق للأمن الغذائي والحماية الاجتماعية وشبكات السلامة التي استجدت في سنوات العقود الأخيرة. فأصحاب المصالح الراسخة والاعتبارات السياسية إلى جانب السلسلة الكاملة للمعونة الغذائية، بدءا من الجهات المانحة حتى المستفيدين النهائيين، كلهم أعاقوا الإدارة الفعالة للمعونة الغذائية. والضحايا الرئيسيون لهذا القصور هم الفئات الحساسة التي يفترض أن تساعدها المعونة الغذائية.

فتحسين إدارة المعونة الغذائية الدولية من شأنه أن يوجه البرامج إلى أشد البلدان فقرا والتي تعاني نقصا غذائيا مزمنا وإلى المجموعات السكانية الحساسة والمحددة جيدا في هذه البلدان. وبقدر ما يتحقق هذا الهدف، فإن اعتبارات الإخلال بالمعاملات التجارية ومثبطات الإنتاج المحلي ينبغي أن لا تثار. كذلك، يمكن أن يؤدي تحسين مبادئ المعونة الغذائية إلى زيادة فعالية التحويلات. ومع أنه قد يبدو من غير العملي توقع الاستبدال الكامل للمعونة الغذائية العينية بموارد نقدية غير مشروطة، فإن هناك طرقا لتحسين كفاءة التحويلات من التبرعات العينية كإدخال المرونة في اشتراطات التصنيع والشحن.

ويوافق أعضاء منظمة التجارة العالمية على الحاجة إلى حماية دور «المعونة الغذائية المخلصة» في التصدي لحالات الطوارئ، ويبدو أنهم قد التزموا بضمان مستويات كافية من المعونة الغذائية. ولقد وضعوا تمييزا واضحا بين المعونة الغذائية لحالات الطوارئ والمعونة الغذائية لغير الطوارئ، لكن الأسئلة الحاسمة لا تزال قائمة، وهي: ماذا يحدد بدء حالة الطوارئ وفترتها؟ هل يمكن تبرير المعونة الغذائية في حالات غير الطوارئ؟ ومن يقرر؟ إن الآليات الدولية الموجودة لإدارة المعونة الغذائية تواجه فعلا قيودا شديدة عندما يتعلق الأمر برصد وتعزيز الاستجابة الفعالة والملائمة للطوارئ الإنسانية. فهل آن الأوان لإنشاء مؤسسة جديدة؟

والتفكير في الآونة الأخيرة حول الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية قد وضع المعونة الغذائية العينية تحت تمحيص أوسع من منظور إنمائي. واستلزم الدعم الفعال لإحياء الأمن الغذائي معرفة أبعاد الأمن الغذائي الذي يواجه الخطر وتحديد ما هي الأسباب. ويتيح وجود هيئة جديدة لديها الخبرات وشبكات الحماية الاجتماعية وسلامة الأغذية دروسا مهمة بشأن تصميم وتنفيذ مثل هذه الإجراءات. ويلزم إجراء المزيد من البحوث لتقييم التدخلات البديلة، لكن من الواضح أن البرامج النقدية المشروطة وغير المشروطة تتيح فرصا مثيرة لترويج التحسينات المستدامة في مجال الأمن الغذائي. إن استخدام الأغذية بدلا من النقود في شبكات الأمان الاجتماعي، إنما يعتمد إلى حد كبير على مدى توافر الأغذية وسير عمل الأسواق. وفي الحالات التي تتوافر فيها أغذية كافية وتعمل فيها الأسواق على نحو جيد، لا تكون المعونة الغذائية العينية المورد الأكثر ملاءمة.