رابعا: المعونة الغذائية في مواجهة حالات الطوارئ[٩]

إن انعدام الأمن الغذائي العابر يرتبط بالمخاطر والصدمات التي تتسبب في حدوث "انخفاض حاد في قدرة السكان على إنتاج أو شراء الغذاء أو الضرورات الأساسية الأخرى مما يؤدي إلى إضعاف التنمية طويلة الأجل ويؤدي إلى خسارة رأس المال البشري، وهي حالة يستغرق الخروج منها سنوات طويلة"، إذا كان الخروج منها ممكناً على الإطلاق (البنك الدولي، ١٩٨٦). والانخفاض المفاجئ والشديد في الأغذية المتاحة، أو إمكانية الحصول عليها أو الاستفادة منها، يمكن أن يتسبب في مشكلات مستديمة، بل ويتسبب في وفاة من يعانون هذه الصدمات، حتى وإن كانت الاضطرابات المصاحبة لذلك لفترات قصيرة.

ولقد كانت المعونة الغذائية عظيمة القيمة في توفير الاحتياجات الغذائية للأفراد الذين يعانون الصدمات، وساعدت على إنقاذ أرواح ملايين لا حصر لها على امتداد نصف القرن الماضي أو نحو ذلك (Barrett and Maxwell, 2005). وأكثر الأفراد حساسية للصدمات بين السكان هم الأطفال والنساء على وجه الخصوص، إذ يعانون عادة بدرجات متفاوتة نقص الأغذية أثناء فترات انعدام الأمن الغذائي العابر، وكثيراً ما يعانون حتى عندما يكون أفراد الأسرة الآخرون قادرين على تحصين أنفسهم ضد الصدمات (Hoddinott, 2006). ويمكن أن تكون المعونة الغذائية فعالة بصفة خاصة في تلبية احتياجات هذه المجموعات سريعة التأثر.

وبنفس القدر من الأهمية، فإن توصيل السلع الغذائية للسكان الذين يعانون بشدة انعدام الأمن الغذائي يخفف من الضغط من أجل تسييل الأصول الإنتاجية الشحيحة، وبذلك يمكّن المستفيدين من استئناف سعيهم نحو تحقيق معيشة تتمتع بالأمان الكامل بمجرد انتهاء الأزمة. وتعد المعونة الغذائية مهمة في تلبية الحق في الغذاء وفي حماية الأصول الإنتاجية، وخصوصاً رأس المال البشري الذي يمثل الثروة الرئيسية بالنسبة للفقراء.

وقد تأكد الاعتراف الواضح في سياق مفاوضات منظمة التجارة العالمية بشأن الدعم الزراعي بالدور الإنساني الجليل الذي تضطلع به المعونة الغذائية، ووافقت منظمة التجارة العالمية على صندوق لتغطية المعونة الغذائية في حالات الطوارئ (أنظر الفصل الثاني). وتعكس هيمنة المعونة الغذائية التي تُقدَّم في حالات الطوارئ وتدفقها على امتداد الجيل السابق، بالقياس إلى أشكال المعونة الغذائية العالمية الأخرى، الاعتراف واسع النطاق بجدوى هذه المعونة. ومازالت المعونة الغذائية التي تُقدَّم في حالات الطوارئ تتزايد سواء من حيث أحجامها المطلقة أو ضمن تدفقات المعونة الغذائية العالمية، حيث كانت تمثل ٦٤ في المائة من مجموع المعونة الغذائية في عام ٢٠٠٥.

وتمثل المعونة الغذائية التي تقدم في حالات الطوارئ الجانب الأكبر من الموارد المالية المخصصة للمعونة الغذائية لأن تكلفتها أعلى من تكلفة المعونة الغذائية التي تقدم في غير حالات الطوارئ. وتشمل تدفقات المعونة في حالات الطوارئ حصة أكبر من أكثر السلع تكلفة، أي السلع التي تستعمل في التغذية العلاجية. كذلك فإن تكلفة النقل وغير ذلك من تكاليف تسليم المعونة تكون أعلى بكثير في حالات الطوارئ، نظراً لاستخدام وسائل خلاف وسائل التسليم المعتادة، وشدة الحاجة إلى تحقيق الأمن في حالات الطوارئ المترتبة على الصراعات، وبطء عملية التسليم في حالة الكوارث الطبيعية التي تكون قد دمرت مرافق البنية الأساسية المستخدمة في توزيع المعونة الغذائية.

ولقد تحقق تقدم كبير على مدى الجيل السابق في برمجة المعونة الغذائية استجابة لحالات انعدام الأمن الغذائي العابرة. ويعد برنامج الأغذية العالمي الطرف الرئيسي في تقديم المعونة الغذائية في حالات الطوارئ، على الرغم من أن جانباً كبيراً من هذه المعونة قام بتوزيعه محلياً شركاء من المنظمات غير الحكومية. وقد حقق برنامج الأغذية العالمي وشركاؤه تقدماً كبيراً في تطوير نظم للإنذار المبكر، وممارسات لتقدير احتياجات الطوارئ وحصص غذائية مناسبة للأغراض الغذائية والعلاجية. كما كان للبرنامج وشركائه دور رائد في استخدام تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات وكذلك التكنولوجيات المالية الحديثة في مواجهة حالات الطوارئ. وكان التقدم الذي تحقق خلال العقدين الماضيين هائلاً مما يبرر تعزيزه ومواصلته.

وقد تضمن الفصل الثاني عرض مفهوم الحماية الاجتماعية ومناقشة دور المعونة الغذائية في مجموعة شبكات الأمان الاجتماعي الأوسع التي تستهدف ضمان حد أدنى من مستوى المعيشة، بما في ذلك الأمن الغذائي. كذلك ناقش الفصل الثاني بعض الاعتبارات الرئيسية في تصميم شبكات الأمان، وخصوصاً في حالات الأزمات.

(٩) أعد هذا الفصل في ضوء ورقة معلومات عامة أعدها Barrett (المنظمة، ٢٠٠٦ز) و Flores و Khwaja و White (٢٠٠٥).

وناقش الفصل الثالث التأثيرات الاقتصادية للمعونة الغذائية، وخلص بين أمور أخرى إلى أن المعونة الغذائية التي لا يتم تقديمها في الوقت المناسب أو التي لا يتم تحديد الفئات المستهدفة منها بعناية من المرجح أن ترتبط بها نتائج سلبية. وقد تبين أن المعونة التي تقدم في حالات الطوارئ ليس من المرجح بدرجة كبيرة أن تؤدي إلى أضرار، لأنها تكون موجهة إلى أناس يمرون بأزمة. ويبنى هذا الفصل على التحليل النظري والتجريبي الذي يتضمنه الفصلان السابقان، ويناقش عدداً من دراسات الحالة التي أجريت في الفترة الأخيرة عن تقديم المعونة الغذائية في حالات الطوارئ.

فبالإضافة إلى التحديات المادية والسياسية التي تكتنف مواجهة حالات الطوارئ الإنسانية، وهي ظروف صعبة بطبيعتها وغالباً ما تكون خطيرة، كثيراً ما تحيط بحالات الطوارئ مجموعة من التحديات المؤسسية والمفاهيمية والسياسية. وتتبدى هذه التحديات في ثلاثة مجالات رئيسية هي:

- المعوقات ومظاهر الجمود والثغرات المتصلة بالموارد والتي تؤدي إلى: (١) الاعتماد المفرط على المعونة الغذائية في الاستجابة العامة لحالات الطوارئ؛ (٢) عدم كفاية التمويل أو مرونته في حالات الطوارئ التي لا تهتم بها وسائل الإعلام كثيراً؛ (٣) الاختناقات وأشكال التأخير التي تتسبب في إزهاق الأرواح وتبديد الموارد.
- عدم كفاية نظم المعلومات والتحليل والرصد، وعدم الاهتمام بالدرجة الكافية بالمعلومات المتاحة، في تصميم خيارات الاستجابة لحالات الطوارئ لتلبية الاحتياجات الحقيقية التي تحتل مكان الأولوية بالنسبة لذوي الأوضاع الحرجة من الأفراد والمجموعات.
- وجود ثغرات في السياسات، وهي جزء من الفجوة بين العمل الإنساني والعمل الإنمائي، تحول دون الأخذ بالخيارات التي تتعامل مع الأزمات الطبيعية المتغيرة والترابط بينها وبين الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية القائمة.

وتمثل كل حالة من حالات الطوارئ نمطا فريدا في حد ذاته، بالمعنى الحقيقي لهذه العبارة، ولذلك فمن الخطر اللجوء إلى التعميم المفرط لأن الاستجابة لكل حالة من حالات الطوارئ يجب أن تراعي سياق حدوث حالة الطوارئ. ومع ذلك، يوجد بعض التمييز المفيد الذي ينبغي إجراؤه بين ثلاث فئات عريضة من حالات الطوارئ، هي: حالات الطوارئ المفاجئة، وحالات الطوارئ البطيئة، وحالات الطوارئ الممتدة والمعقدة. وتكشف دراسات الحالة التالية، المصنفة في مجموعات بحسب نوعها، عن درجة متزايدة من الصعوبة وعن انخفاض مستوى النجاح في تلبية الأهداف الإنسانية المباشرة.

الطوارئ المفاجئة

تنشأ حالات الطوارئ المفاجئة في العادة نتيجة للكوارث الطبيعية التي تحدث دون سابق إنذار أو بإنذار قصير جداً – ومن أمثلة ذلك الأعاصير والزوابع والزلازل وموجات تسونامي وكثير من الفيضانات – على الرغم من أن حالات الطوارئ المفاجئة يمكن أيضاً أن تنشأ نتيجة لتفشي الأمراض الوبائية أو انتشار أعمال العنف.

وكما توحي التسمية، فإن السمة الرئيسية التي تميز حالات الطوارئ المفاجئة عن حالات الطوارئ البطيئة هي الفترة الزمنية المتاحة للاستعداد لمواجهة الحدث. وعلى الرغم من أن المرء يمكن أن يستعد بكل تأكيد لمواجهة الاحتمالات عموماً – ويقوم الخبراء المحترفون في مواجهة الطوارئ والذين يعملون في وكالات الإغاثة بمنظومة الأمم المتحدة وفي الأجهزة الحكومية وفي الكثير من المنظمات الخاصة التطوعية بدور بارز في ذلك – فإن حالات الطوارئ المفاجئة لا تسمح بأي فترة لتحضير التفاصيل الدقيقة التي يستعان بها في المواجهة.

ومن النتائج المبكرة لكثير من الصدمات انهيار نظم إنتاج الأغذية وتوزيعها. ويؤدي ذلك في أحيان كثيرة إلى إرباك توافر الإمدادات الغذائية في المناطق المنكوبة، ويكون مصحوباً في العادة بتدهور في قدرة الناس على الحصول على الأغذية الكافية والملائمة. وبالإضافة إلى الضرر الذي يصيب نظام الأغذية، يؤدي الكثير من الصدمات أيضاً إلى تعطيل شبكات المياه والصرف الصحي وإلى إعاقة توصيل الخدمات الطبية، مما قد يؤدي إلى مشكلات في ما يتعلق بالاستفادة من الأغذية بالشكل المناسب.

وكثيراً ما تكون المعونة الغذائية من المكونات الأساسية للاستجابة الإنسانية لحالات الطوارئ. وعلى سبيل المثال، فإن المجموعات السكانية التي تمزقها الصراعات لا تستطيع في الغالب المضي في ممارسة حياتها المعتادة، وتتحول هذه المجموعات إما إلى لاجئين أو مواطنين مشردين داخل بلدهم يفتقرون إلى الأغذية والأموال التي تمكنهم من شرائها. وقد تكون المعونة الغذائية في المدى القريب هي الخيار الوحيد لحماية حق هذه المجموعات في الغذاء، وكثيراً ما تكون المعونة الغذائية عنصراً أساسياً للحيلولة دون ظهور الأمراض المترتبة على سوء التغذية ودون بيع الأصول الإنتاجية مما قد يعرض سبل معيشة هذه الفئات للخطر في المستقبل.

وعلى الرغم من أن المعونة الغذائية قد تكون ضرورية في بعض الحالات، فإنها، وخصوصاً المعونة الغذائية التي يتم الحصول عليها من البلدان المانحة، كثيراً ما تكون محل مبالغة في تقدير أهميتها في

مواجهة حالات الطوارئ المفاجئة. فالصدمات الكبيرة التي تدمر مرافق البنية التحتية المحلية وتؤدي إلى إرباك الإنتاج الزراعي تجعل أعدادا كبيرة من السكان في حاجة ملحة إلى المساعدات الغذائية. ومع ذلك، فكثيراً ما تنشأ حالات عابرة لانعدام الأمن الغذائي نتيجة لأزمة ترجع إلى عدم القدرة على الحصول على الأغذية وليس إلى عدم توافرها.

وحتى في حالات الطوارئ، عادة تحافظ شبكات التوزيع التجاري على قدرتها أو تستعيد هذه القدرة بسرعة، وخصوصاً في المناطق الحضرية، ويمكن طلب مساعدتها في توفير الأغذية للمناطق التي يتعذر الوصول إليها والتي تشتد فيها حالة انعدام الأمن الغذائي. وهذا يحد من الحاجة إلى شحنات المعونة الغذائية المكلفة التي تأتي ببطء عبر المحيطات، ويؤكد أهمية حسن الاستفادة من شبكات الإمداد المحلية والإقليمية. أما عندما تكون شبكات التوزيع التجاري قد ارتبكت بسبب الأضرار التي لحقت بمرافق البنية التحتية أو انهيار النظام المدني، على سبيل المثال، فقد تكون التدخلات من أجل ترميم الطرق وإعادة حالة الأمن إلى ما كانت عليه أكثر فعالية وأجدى من شحنات المعونة الغذائية (Levine and Chastre, 2004).

كارثة تسونامي في آسيا - أزمة عيد الميلاد

ربما تتسم مواجهة حالات الطوارئ المفاجئة بكفاءة عالية حتى على الرغم من عدم القدرة على التخطيط لجميع التفاصيل الضرورية مقدماً. وربما تعطينا التجربة التي أعقبت كارثة تسونامي التي وقعت يوم ٢٦ ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٤ في آسيا أفضل مثال حديث على الاستجابة الفعالة لحالة طوارئ مفاجئة (Cosgrave, 2005; Webb, 2005; WHO, 2005). فقد كانت هذه الكارثة واحدة من أسوأ الكوارث الطبيعية في التاريخ الحديث، ورابع أكبر زلزال في العصر الحديث، وأسوأ كوارث تسونامي المسجلة تدميراً.

فقد أدت الكارثة إلى اعتبار ما يصل إلى ٣٠٠ ٠٠٠ نسمة في عداد المفقودين، وتشريد أكثر من ١,٧ مليون نسمة، وفقدان أعداد أكبر من ذلك بكثير لفرص عملهم أو افتقارهم للأصول الأساسية التي تساعدهم على البقاء (مثل قوارب الصيد، وأماكن التخزين، والحيوانات الزراعية) نتيجة الزلزال وموجات تسونامي التي أعقبته. وقد بلغت قيمة الدمار الذي لحق بقارتين (آسيا وأفريقيا) ما يقرب من ١٠ مليارات دولار، كل ذلك خلال يوم واحد، بل إن معظم هذه الخسائر وقع خلال ساعتين بعد بزوغ الفجر على ساحل سومطره الغربي.

وكانت حالة انعدام الأمن الغذائي التي ترتبت على ذلك شديدة جداً وواسعة الانتشار، وصاحبها انخفاض حاد في القدرة على الوصول إلى الأغذية والاستفادة منها، وفي بعض الحالات عدم توافر الأغذية ذاتها، نظراً للتمزق الشديد الذي أصاب سبل المعيشة ومرافق البنية التحتية. وكانت احتمالات وقوع مأساة إنسانية وإزهاق عدد أكبر من الأرواح خلال الأسابيع والشهور التي أعقبت تسونامي قائمة بشدة.

ومع ذلك، فقد كانت الاستجابة لمأساة تسونامي رائعة بقدر ما كانت المأساة نفسها رهيبة. فقد سارعت الجهات الدولية المانحة، من القطاعين الخاص والعام، بتقديم مساهمات دولية سخية قُدِّرت بنحو ١٥,٥ مليار دولار أمريكي، كان معظمها غير مرتبط بقيود. وعلاوة على ذلك، سارعت الجهات المانحة على غير المعتاد بترجمة تعهداتها إلى نفقات فعلية، وبذلك ضاقت الفجوة بين الإعلان عن التعهدات بطريقة مثيرة في وسائل الإعلام والتقديم الفعلي للأموال وبدء العمليات إلى عدة أيام أو أسابيع، وليس عدة شهور أو سنوات، كما يحدث في الغالب في أعقاب الكوارث.

وبهذه الاستجابة العاجلة والسخية، بدأت جهود الإغاثة على نطاق واسع في أعقاب الزلزال وموجات تسونامي على الفور، وأعقبها الانتقال السريع إلى عمليات الإحياء، بفضل المرونة المتاحة في استخدام الموارد النقدية وغير النقدية في تلبية احتياجات محلية محددة، واجتذاب مزيد من المنظمات للمشاركة في هذه العمليات أكثر مما يحدث في المعتاد. وكانت عمليات تسليم المعونة الغذائية سريعة وبحيث لا تضمن فقط توافر كميات كافية من الطاقة الغذائية لمن يحصلون على المعونة، بل وتضمن أيضاً توافر العناصر الغذائية الدقيقة بكميات كافية من خلال تعزيز المنتجات الغذائية بهذه العناصر الدقيقة، وملح الطعام المعزز باليود، وما إلى ذلك.

وقد استطاعت الأماكن الأكثر تعرضاً للدمار البدء في عملية إعادة البناء بسرعة على الرغم من الخسائر الفادحة التي سببها الزلزال وموجات تسونامي التي أعقبته. وكان من اللافت للانتباه أن بعض المنظمات الإنسانية واجهت المشكلة غير المألوفة وهي الاتصال بالجهات المانحة من أجل إعادة الأموال الفائضة عن الحاجة أو إعادة توجيهها لأقاليم أخرى منكوبة لم تكن التعهدات الخاصة بها قد اقتربت من مستوى تلبية الاحتياجات. والأهم من ذلك، فإن التنبؤات المبكرة التي انتشرت على نطاق واسع بكثرة عدد الوفيات نتيجة للأمراض المُعدية والأمراض المرتبطة بالجوع لم تتحقق.

وكما يحدث كثيراً في حالات الطوارئ المفاجئة، لم يكن التنسيق في تقدير الاحتياجات وتحديد التدخلات كافياً، حيث كانت الخدمات الجماهيرية المعروضة، مثل الفرق الطبية، أكثر مما هو مطلوب، بينما كانت بعض الاحتياجات الأخرى الأقل استرعاءً للانتباه، مثل المياه الصالحة للشرب، غير متوافرة بالقدر المطلوب. ولم يكن من الممكن الوفاء بشكل عاجل ومناسب ببعض التدخلات التي وعد بها البعض، مثل بناء المنازل

والقوارب، كما ظهر بعض المزاعم عن وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان في المناطق التي تأثرت بموجات تسونامي، بما في ذلك حدوث تمييز في توزيع المعونة، وعمليات الترحيل الإجبارية، وعمليات الاعتقال التعسفي والعنف الجنسي (ActionAid, 2006a).

وعلى الرغم من وجود مجال للتحسين وزيادة فعالية الاستجابة لحالات الطوارئ الشبيهة بكارثة تسونامي، توضح هذه الحادثة مدى قدرة المجتمع الدولي على مواجهة الأزمات الإنسانية. وللأسف فإن مواجهة هذه الكارثة أمر لا يمكن القياس عليه، فقد تضافرت ظروف خاصة ساعدت على تحقيق هذا النجاح الاستثنائي في مواجهة كارثة تسونامي: فقد كان توقيت حدوث الكارثة بعد يوم واحد من عيد الميلاد وفي نهاية السنة التقويمية، كما أن الصور الحية عن المأساة، ومرافق البنية التحتية المؤسسية والمادية القوية نسبياً القائمة في الجزء الأكبر من جنوب وجنوب شرق آسيا، ووجود أعداد كبيرة من السائحين من البلدان الغربية – كل ذلك كان من بين العوامل التي ساعدت على نجاح جهود مواجهة الكارثة. كذلك، فإن كارثة تسونامي استحوذت على اهتمام الرأي العام الذي كثيراً ما لا يلقي بالاً لحالات الطوارئ، مما أدى إلى إيجاد إرادة سياسية قوية ساعدت على سرعة وسخاء ومرونة التجاوب، وتقديم التبرعات النقدية.

زلزال باكستان – ضمان الوصول إلى المناطق المنكوبة

كانت مواجهة الزلزال الذي وقع في باكستان في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٥ مثالاً ممتازاً على ضرورة تصميم جهود مواجهة الطوارئ بما يتفق مع الجوانب الخاصة للأمن الغذائي التي نشأت من جراء حالة الطوارئ (Nyberg, 2005). فلقد كانت باكستان مصدرة صافية للأغذية قبل وقوع الزلزال وكانت تتمتع بمحصول أعلى من المعتاد. وكانت أكثر المناطق تضرراً، وهما المقاطعة الشمالية الغربية ومنطقة أزاد جامو كشمير، من بين أكثر المناطق افتقاراً للأمن الغذائي في باكستان قبل هذه الكارثة الطبيعية، وكانتا تستوردان بالفعل أغذية من المناطق التي يوجد بها فائض في باكستان ومن البلدان المجاورة. وقد أدى الزلزال إلى إحداث أضرار كبيرة بمرافق البنية التحتية في هاتين المنطقتين، مما استلزم بذل جهود غير عادية في عمليات الإمداد والتموين حتى يمكن تسليم الأغذية.

ومع ذلك، فقد بقي الغذاء متاحا بسهولة في باكستان، بدون تأثير أو بأقل قدر من التأثير على الأسعار المحلية، أو على حوافز الإنتاج، أو على المقيمين في المناطق الحضرية خارج المنطقة التي أصيبت بأضرار مباشرة. وبادرت حكومة باكستان بتنفيذ خطط مناسبة للتعويضات المالية لتمكين المواطنين الذين تضرروا في المناطق الحضرية من الحصول على الأغذية ووجهت أغذية الإغاثة إلى المواطنين المقيمين في المناطق التي لم يعد السكان فيها يستطيعون الوصول إلى الأسواق إلا بصعوبة. ومع وجود بعض الاستثناءات المهمة، قدمت الجهات المانحة مساعدات نقدية من أجل شراء المعونة الغذائية من الأسواق المحلية والإقليمية، حتى يمكن الإسراع بتقديم المعونة وتحسين كفاءة الانتفاع بالموارد في عمليات الإغاثة. وعلى الرغم من أن هذه العملية لم تخضع لتقييم شامل حتى الآن، تشير الأدلة المبدئية إلى أنها هي أيضاً قد كُللت بالنجاح.

حالات الطوارئ الصامتة – أسر في أزمة

هناك شكل آخر من أشكال حالات الطوارئ المفاجئة التي لا تنال ما تستحقه من اهتمام، وهي الصدمات التي تتعرض لها الأسر من جراء الحوادث أو المرض الشديد المفاجئ (مثل الملاريا والكوليرا وحمى الدنج)، والوفاة، وفشل المحصول أو خسارة الحيوانات، والحرائق، والسرقة أو فقدان العمل. وهذا النوع من الصدمات شائع، وخصوصاً في المجتمعات الفقيرة. وعلاوة على ذلك، تدل الدراسات التجريبية الأخيرة على أن هذا النوع من الصدمات يمثل في العادة السبب الرئيسي لانهيار الأسر وإصابتها بحالات الفقر طويل الأجل (Barrett et al., 2006).

ولما كان معظم هذه الصدمات يحدث على مستوى الأسر التي تتفاوت خبراتها وخبرات أفرادها، كثيراً ما تكون حالات انعدام الأمن الغذائي الحادة التي تترتب عليها محل إغفال الوكالات الإنسانية ووكالات التنمية وهي تضع الخطط الخاصة بمواجهة حالات الطوارئ. وهناك حالات طوارئ شديدة ولكنها صامتة ولا تظهر على شاشات التلفزيون في عواصم العالم المالية والسياسية، رغم أنها تمثل حالات طوارئ خطيرة بالنسبة للأسر التي تتعرض لها. وعندما تفشل آليات الحماية الاجتماعية الرسمية وغير الرسمية في توفير التغطية التأمينية الكافية في أعقاب هذه الأحداث، يمكن أن تكون المعاناة الإنسانية والخسائر الاقتصادية طويلة الأجل الناتجة عن هذه الصدمات المفاجئة كبيرة (Dercon, 2004).

وقد تناول الفصل الثاني بعض أمثلة آليات الحماية الاجتماعية الفعالة في مثل هذه الحالات. فشبكات الأمان التي تقوم على أفكار سليمة ويتم تصميمها بالشكل المناسب يمكن أن توفر الحماية للمعدمين، والحماية ضد العوز والفاقة وتوفر الضمان اللازم لتشجيع الفئات الحساسة على اختيار استراتيجيات المعيشة التي تنطوي على مزيد من المخاطر ولكنها تحقق المزيد من المنافع التي تمكنهم من التغلب على الفقر المزمن عن طريق زيادة إنتاجية ما لديهم من أصول إنتاجية (Barrett, 2005; Carter and Barrett, 2006).

وشبكات الأمان التي تقوم على المعونة الغذائية، مثل الغذاء مقابل العمل أو الغذاء مقابل الانتظام في الدراسة، يمكن أن تكون مفيدة، ولكنها تتطلب في جميع الحالات تقريباً عناصر أو أنشطة أخرى تكميلية لحماية الأصول الإنتاجية لدى الفئات الحساسة. ويعد السجل المتعلق ببرامج الغذاء مقابل العمل مختلطاً (Ravallion, 1999; von Braun, Teklu and Webb, 1999; Barrett, Holden and Clay, 2004). ولا توجد بيانات تجريبية كثيرة تتضمن مقارنات مباشرة بين تكلفة ومنافع التدخلات التي تقوم على تقديم المعونة في شكل أغذية أو في شكل مساعدات نقدية، ويمثل ذلك فجوة خطيرة في الأدبيات (Save the Children UK, HelpAge International and the Institute of Development Studies, 2005).

ولقد كان من المحددات الرئيسية لفعالية التدخلات القائمة على تقديم المعونة الغذائية في صورة عينية وجود جهات حكومية أو تابعة للمنظمات غير الحكومية لتقديم المعونة الغذائية. ويجب أن تكون برامج الغذاء مقابل العمل أو غير ذلك من شبكات الأمان القائمة على تقديم الأغذية مستعدة عندما تجد الأسر أنها في حاجة إلى المساعدة. وغالبا ما تجد الجهات المانحة أو الوكالات التشغيلية الوقت الذي يسمح بتنفيذ برامج ميدانية جديدة لمواجهة الكوارث البطيئة، لكن حالات الطوارئ المفاجئة على مستوى الأسرة تتطلب توافر القدرة على الاستجابة لكي تنجح. وهذا لا يحدث عادة في الحالات التي تنشأ فيها الحالات الحرجة من الصراعات أو من سوء الإدارة الحكومية المرتبطة بفشل الدولة، ولكنها يمكن أن تعمل بكفاءة في التأمين ضد الصدمات المناخية والاقتصادية والبيئية والصحية التي تواجهها بعض الأسر داخل منطقة ما.

الدروس المستفادة من حالات الطوارئ المفاجئة

تركز مشروعات المعونة الغذائية التي يتم تنفيذها استجابة لحالات انعدام الأمن الغذائي العابرة المرتبطة بحالات الطوارئ المفاجئة على الصدمات التي تصيب مناطق بأكملها (مثل الأعاصير والزوابع والزلازل وموجات تسونامي) وعلى توفير الحماية المباشرة للأرواح البشرية والأصول الإنتاجية لدى الفئات الحساسة، وذلك في المقام الأول من خلال دعم حالة التغذية لدى الفئات التي تتأثر بشكل مباشر بهذه الكوارث.

وتعتمد فعالية الاستجابة على سرعة تحديد الفئات المتأثرة والإلمام بجوانب الأمن الغذائي التي تعرضت للمخاطر. فهل تعرضت الإمدادات الغذائية للمخاطر نتيجة لارتباك الإنتاج المحلي أو البنية التحتية للتسويق؟ وما هي الفئات التي ارتبكت سبل معيشتها؟ وهل يتسبب ذلك في مشكلات حادة في ما يتعلق بالحصول على الأغذية؟

ويجب الموازنة بدقة بين الموارد الغذائية والموارد غير الغذائية (مثل الصحة والمأوى والمياه والموارد النقدية) المطلوبة، كما يجب أن تكون الاستجابة بمستوى معقول، مع تقليل الفترات الفاصلة بين التعهد بتقديم الموارد وصرفها. ومن الضروري وجود تنسيق بين الوكالات في ما يتعلق بتقدير الاحتياجات المهنية للقطاعات والتدخلات المختلفة لكي يمكن تجنب الازدواجية المكلفة في الجهود والفجوات الخطيرة في التغطية.

وينبغي الاهتمام بمتطلبات السكان المتضررين من عناصر غذائية دقيقة معينة، وليس فقط باحتياجاتهم من كميات المواد الغذائية الخام. ويمكن للتعاون مع المؤسسات والأسواق المحلية أن يضاعف الموارد البشرية والمالية واللوجستية المتاحة لتلبية الاحتياجات البشرية الملحة.

وتعد إدارة سلاسل التوريد من الأمور شديدة الأهمية وخصوصاً أن كثيراً من البلدان ذات الدخل المنخفض محدود القدرة من حيث طاقة الموانئ أو إمكانيات النقل البري لكميات كبيرة من السلع عن طريق السكك الحديدية أو سيارات النقل، مما يؤدي في حالات كثيرة إلى اختناقات في النقل تؤدي بدورها إلى إبطاء توزيع السلع. وقد تأكدت هذه المشكلة مرات عديدة في البلدان غير المطلة على السواحل في وسط وجنوبي أفريقيا خلال العقد الماضي. ومع ذلك، يمكن القول إن تقدماً كبيراً قد تحقق في مجال استجابة المجتمع الدولي لحالات الطوارئ المفاجئة.

بيد أن التقدم كان أقل من ذلك في مواجهة حالات انعدام الأمن الغذائي العابرة التي تنشأ مع الصدمات التي تؤثر على أسر معينة أو أفراد معينين. وقد أثبتت برامج الغذاء مقابل العمل وغير ذلك من خطط ضمان العمل أنها تتمتع بدرجة معقولة من الفعالية كآليات للتأمين في مثل هذه الأوضاع، ومع ذلك ينبغي زيادة الإلمام بالمزايا النسبية للمبادرات القائمة على المعونة الغذائية العينية والمعونة النقدية، كما ينبغي النظر في احتياجات الأسر التي تواجه صعوبات كبيرة في الحصول على فرص العمل.

وقد ازدادت المعرفة بكيفية تصميم هذه المشروعات وتشغيلها، وكيفية تحديد فئات الأجور المناسبة، وممارسة الإشراف السليم على الأهداف، وضمان توافر الموارد المكملة بخلاف الأيدي العاملة، وكيفية ممارسة الإشراف الفني على المشروعات، وما إلى ذلك. ويتمثل التحدي الرئيسي في تصميم المشروعات وتوفير ما يلزمها من الموظفين وتوفير الموارد اللازمة لتنفيذ برامج يمكن الاعتماد عليها ويمكن للأسر الحصول على المعونة منها عندما تصبح في حاجة إلى المعونة. ويجب أن توفر شبكات الأمان آليات للاستجابة يمكن

التنبؤ بها لمساعدة الأسر على مواجهة الصدمات بدون تعريض مستقبلها للخطر.

حالات الطوارئ البطيئة

حالات الطوارئ البطيئة هي، كما يدل اسمها، كوارث تنشأ ببطء ويمكن التنبؤ بحدوثها بمرور الوقت. وأهم الأمثلة على ذلك الصدمات المناخية مثل حالات الجفاف، والأزمات الاقتصادية الكلية (مثل الأزمات التي يرتبط حدوثها بالتضخم المفرط والأزمات المالية الأخرى)، والصراعات والأمراض الوبائية التي تتطور ببطء (مثل متلازمة نقص المناعة المكتسبة/الإيدز). وفي حالات الطوارئ البطيئة هذه، يكون هناك متسع من الوقت للاستعداد لمواجهتها قبل أن تصل إلى ذروتها.

وكثير من حالات الطوارئ البطيئة يقع بعد إنذار مسبق لعدة أسابيع أو عدة أشهر. ومن بين هذه الحالات الأزمات التي تتكرر بشكل موسمي – مثل الفيضانات التي تحدث بسبب الأمطار الموسمية في المناطق الساحلية بجنوب آسيا أو مواسم الجفاف التي يعقبها انتشار الجوع بالمناطق الجافة وشبه الجافة في أفريقيا – وهي من الظواهر المنتظمة التي يمكن التنبؤ بحدوثها. ومثل هذه الحالات الطارئة يتيح فرصة للتخطيط المسبق، وكثيراً ما يكون بوسع الوكالات المعنية تخزين إمدادات في هذه المناطق قبل عدة شهور من فترة الاحتياج المتوقعة.

وللأسف، فإن الوقت المتاح للاستعداد لحالات الطوارئ البطيئة لا يستفاد منه بشكل جيد على الدوام. فكثيراً ما تكون نظم الرصد والتقييم غير كافية، كما أن الجهات المانحة لا تستطيع الاستجابة في المعتاد إلا بعد أن تتحول المشكلة إلى أزمة جديرة بالتغطية الدولية من جانب وسائل الإعلام.

ويعد التمويل من المشاكل الشائعة في الاستعداد لمواجهة حالات الطوارئ البطيئة، أكثر مما هو الحال في حالات الطوارئ المفاجئة. والمشكلة هنا هي مشكلة إرادة سياسية. ويتمثل التحدي في استرعاء اهتمام صانعي السياسات والجمهور إلى الأزمات التي تتطور ببطء وهذا ما يشير إليه Moeller (١٩٩٩) بأنه «الإجهاد العصبي المترتب على الإحساس بالشفقة».

وفي محاولة استطلاعية مبتكرة للتصدي لمشكلة الإرادة السياسية والتمويل في الوقت المناسب، أعلن برنامج الأغذية العالمي في مارس/آذار ٢٠٠٦ أنه دفع لشركة تأمين AXA Re الفرنسية مبلغ ٠٠٠ ٩٣٠ دولار أمريكي مقابل الحصول على بوليصة تأمين ضد الجفاف في إثيوبيا التزمت الشركة بمقتضاها بدفع ما يصل إلى ٧,١ مليون دولار أمريكي لمساعدة ما يصل إلى ٠٠٠ ٦٧ أسرة في حالة عدم هطول أمطار غير كافية أثناء الفترة الحرجة في ما بين مارس/آذار وأكتوبر/تشرين الأول. والفكرة التي تكمن وراء هذا التأمين الرمزي هي تطبيق مؤشرات مستقلة يمكن التحقق من صحتها بطريقة موضوعية عن حالات انعدام الأمن الغذائي العابرة والوشيكة للشروع في تقديم المساعدات على وجه السرعة طبقاً لشروط تعاقدية محددة سلفاً.

الجفاف والجراد في منطقة السهل الأفريقي - فرصة ضائعة

تعد حالة الجفاف وانتشار الجراد في منطقة السهل الأفريقي في ٢٠٠٤–٢٠٠٥ من الأمثلة المؤسفة على تبديد قدرات الإنذار المبكر الفعالة. فقد تنبأ الإنذار المبكر بالأضرار التي سيتعرض لها إنتاج المحاصيل والحيوانات الزراعية قبل ستة أشهر على الأقل من حدوث الأزمة، وتم إصدار نداء دولي من النيجر في شهر نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٤. وعلى الرغم من الإنذار المبكر مضت حالة الطوارئ دون أن يلتفت إليها أحد إلى أن بدأت صور الأطفال الذين يموتون جوعاً تظهر على شاشات التلفزيون في شهري يونيو/حزيران ويوليو/تموز ٢٠٠٥. وعندئذ فقط ارتفعت النداءات الدولية مطالبة باتخاذ إجراءات، مما عجل الجهات المانحة إلى أن تسرع باتخاذ إجراءات لمواجهة الموقف، وهي إجراءات تأخر اتخاذها وكانت باهظة التكلفة.

وقد أدى الجفاف إلى التقليل من توافر أراضي الرعي الجيدة، وخصوصاً في النيجر، مما اضطر الرعاة الفقراء إلى بيع قطعانهم بسعر بخس وأدى إلى انهيار سبل معيشتهم. وعلى الرغم من أن انخفاض الإمدادات الغذائية كان بدرجة متوسطة، فإن بعض البلدان في المنطقة حظر الصادرات إلى البلدان المجاورة، مما أدى إلى ظهور حالات نقص شديد في الإمدادات الغذائية في بعض الأماكن بالنيجر. وأدى ذلك إلى ارتفاع حاد في الأسعار في الوقت الذي كانت فيه الدخول قد انخفضت بشدة. وسرعان ما أدى الفقر الحاد والمنتشر إلى أزمة إنسانية كانت أصولها تكمن في الانعدام المزمن للأمن الغذائي الذي كان فقراء المنطقة يعانونه لسنوات طويلة. وقد أدت هذه الظروف المحفوفة بالخطر إلى معاناة الملايين نتيجة الأوضاع الحرجة، ومنها حالات نقص الأغذية التي تهدد حياتهم مع حدوث أي صدمة.

وكان بوسع التدخلات المبكرة التي تستهدف حماية سبل المعيشة للرعاة أن تحول دون وقوع هذه الأزمة. فالمساعدات الصغيرة نسبياً الموجهة في شكل أعلاف حيوانية، أو مواد غذائية، أو مساعدات نقدية في بداية فترة الجفاف كانت ستمكن النيجر من تجنب الأزمة. كذلك فإن الإبقاء على الحدود الإقليمية مفتوحة أمام التجارة كان بوسعه أن يخفف من تأثير الأسعار في حالات النقص الموضعي والمعتدل للإمدادات. وتعد هذه حالة كلاسيكية لعدم توافر القدرة على المساءلة

والافتقار إلى الإرادة السياسية اللذين يؤديان إلى معاناة إنسانية وسوء استخدام للموارد دون مبرر.

الفيضان في بنغلاديش – الاستعداد لمواجهة الكارثة

تُستغل فترة الإنذار بعناية في بعض الكوارث التي تحدث ببطء نسبي. وعلى سبيل المثال، واجهت بنغلاديش خلال الفترة من يوليو/تموز إلى نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٨، فيضاناً موسمياً كان من أسوأ ما واجهته في تاريخها الحديث.[١٠] فقد أغرقت المياه، في ذروة الفيضان في منتصف سبتمبر/أيلول، ٦٦ في المائة من أراضي بنغلاديش. وعلى الرغم من أن بنغلاديش تتعرض بشكل منتظم لفيضان مياه الأنهار وارتفاع المد الساحلي، فقد تجاوز الفيضان هذه المرة الفيضانات السابقة التي وقعت في السنوات ١٩٥٤ و ١٩٧٤ و ١٩٨٨.

وكانت الخسائر التي مُنيت بها المحاصيل فادحة. وفي خريف ١٩٩٨، واجهت بنغلاديش نقصاً بنسبة ٢٢ في المائة في إنتاج الأغذية واستهلاكها على المستوى القطري، وتحول ٢٠ مليون نسمة إلى مشردين لا مأوى لهم. وكان الفيضان من الضخامة والامتداد بحيث لاحت بوادر مجاعة شبيهة بما حدث في ١٩٧٤ – ١٩٧٥، عندما لقي ما بين ٣٠ ٠٠٠ و ١٠٠ ٠٠٠ نسمة حتفهم في أعقاب فيضان كان أهون من ذلك بكثير.

وعلى الرغم من فداحة الفيضان والنتائج التي ترتبت عليه من حيث الخسائر في الإنتاج، وارتباك حركة النقل وتعرض الأسر للتشرد، فلم تحدث أزمة كبيرة في الأغذية. وكان السبب الرئيسي في ذلك هو الواردات الضخمة التي استطاع القطاع الخاص استيرادها – بفضل تحرير الأسواق والتجارة في أوائل تسعينات القرن العشرين، وبفضل الاستثمارات الحكومية في البنية التحتية للتسويق – مما ساعد على استقرار أسواق الأرز، وبذلك تمكنت الحكومة والمنظمات غير الحكومية الدولية من التركيز على الوصول بشكل فعال إلى أربعة ملايين أسرة من أشد الأسر حاجة إلى التحويلات الغذائية المباشرة.

كذلك كان محصول الأرز في نوفمبر/تشرين الثاني – ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٧ سيئاً، ولذلك كانت الكميات التي أمكن تخزينها منخفضة نسبياً، وارتفعت الأسعار واستجاب القطاع الخاص باستيراد ما يقرب من ٩٠٠ ٠٠٠ طن من الأرز من الهند في الأشهر الخمسة الأولى من عام ١٩٩٨. واستوعبت واردات القطاع الخاص بمعدل أسرع عندما بدأت الفيضانات. وألغت حكومة بنغلاديش الرسوم الجمركية على استيراد الأرز، كما ساعدت في سرعة نقل شحنات الأرز إلى بنغلاديش وفي ما بين المناطق المختلفة داخلها.

وكانت أسعار الحبوب الغذائية قد تصاعدت قبيل حدوث الفيضانات وبقيت ثابتة نسبياً على مستواها المرتفع أثناء الفيضانات وبعدها، وارتفعت بنسبة ٧ في المائة فقط في الفترة أغسطس/آب – نوفمبر/تشرين الثاني زيادة على ما كانت عليه في الفترة مايو/أيار – يوليو/تموز. وعلى النقيض من ذلك، ففي ١٩٧٤–١٩٧٥، كانت أسعار الأرز قد قفزت بنسبة ٥٨ في المائة خلال نفس الفترة ولاحت بوادر المجاعة لأن أسعار الأغذية الأساسية كانت تتجاوز قدرة الفقراء. ولم يكن من الممكن إرجاع الارتفاع الحاد في الأسعار في عام ١٩٧٤ إلى الانخفاض في الإنتاج – الذي ثبت في آخر الأمر أنه أقل مما حدث في ١٩٩٨ – حيث كان نتيجة لسوء إدارة أسواق المواد الغذائية وعدم بذل جهود كافية لتوجيه إمكانيات الأسواق والمؤسسات المحلية للمساعدة في تلافي الأزمة المحيقة.

وكان التعهد بتقديم معونة غذائية فورية في حدود ٦٥٠ ٠٠٠ طن، عندما سعت الحكومة أخيراً إلى الحصول على مساعدات دولية في أواخر شهر أغسطس/آب، من بين الأمور التي ساعدت على توافر الأغذية في الوقت المناسب في عام ١٩٩٨. ومع ذلك، فقد وزعت الحكومة في آخر الأمر أقل من سُدس كميات الأرز التي وزعها القطاع الخاص، واعتمدت الأسر بدرجة كبيرة على الاقتراض الخاص أكثر من اعتمادها على التحويلات الحكومية أو تحويلات المنظمات غير الحكومية في مواجهة الفيضان. وكان العامل الرئيسي في تجنب حدوث مأساة إنسانية هو الاستجابة السريعة من جانب القطاع الخاص، الذي شجعته الحكومة وساعدته، مما ساعد بشكل فعال على استقرار أسعار الأرز أثناء الأزمة، وبالتالي حماية الأمن الغذائي لكثير من الأسر الفقيرة في أسوأ حالات الفيضان.

الجفاف في الجنوب الأفريقي – الأسواق والإشارات المختلطة

يمكن أن تتوقع منطقة الجنوب الأفريقي حالات من الجفاف متفاوتة الشدة مرتين أو ثلاث مرات كل عشر سنوات. وتمثل الذُرَة البيضاء جانباً كبيراً من الاحتياجات الغذائية لمتوسطي وصغار المستهلكين بالمنطقة. ولما كانت الذُرَة البيضاء لا تتحمل الجفاف، فإن هذه الأحداث قد تؤثر تأثيراً ضاراً على الأمن الغذائي وعلى سبل معيشة ملايين الناس (Tschirley et al., 2006).[١١]

ولقد كان السبب في العجز الغذائي الذي وقع في أجزاء كبيرة من منطقة الجنوب الأفريقي في ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣ هو أن الإنتاج كان أقل من المتوسط لعدة سنوات متتالية. ومن ناحية أخرى، يثير المؤلفون

(١٠) Barrett و Maxwell وآخرون (٢٠٠٥).

(١١) هذه الرواية مستمدة من Tschirley وآخرين، ٢٠٠٦.

جدلا حول نشوء الأزمة الغذائية، وأنها نجمت عن عدم قدرة الحكومات والجهات المانحة على التجاوب مع الإنذارات المبكرة، وفي بعض الأحيان، تفاقمت الأزمة نتيجة للتدخلات الحكومية التي حالت دون التجار والتعامل مع عجز المواد الغذائية الذي بدأت المنطقة تعانيه.

وقد نجح نظام الإنذار المبكر والاستجابة المبكرة خلال تلك الفترة. إذ تنبهت الحكومات والمجتمع الدولي إلى النقص الواضح في الأغذية وتوافرت لديها أرقام وتقديرات كمية عن عدد الأسر المتأثرة والحاجة إلى المعونة الغذائية والواردات التجارية. وكان تحديث هذه الأرقام يجري بانتظام، مما يعبئ الرأي العام والموارد اللازمة لتلبية قدر كاف من هذه الاحتياجات التقديرية للتخفيف من حدة الأزمة.

بيد أن المؤلفين يقولون إن الضريبة البشرية كانت أعلى مما كان ينبغي أن تكون وأن أسعار الأغذية تعرضت لعدم الاستقرار دون مبرر لأن الحكومات تدخلت بطريقة فجة في الأسواق. ويقول المؤلفون إنه لو أن الأسواق سُمح لها بأن تعمل، ولو أن هناك إشارات واضحة من الحكومة في ما يتعلق بحجم المعونة الغذائية وتوقيت توزيعها، لكان من الممكن التخفيف من الأزمة الإنسانية دون تأثير سلبي على الأسواق.

وطبقا لما أورده المؤلفون، فإن حكومة ملاوي لم تأخذ في الاعتبار التجارة غير الرسمية (التي أصبحت سمة عادية لمواسم العجز لعدة سنوات) واستوردت كميات من الحبوب كبيرة جداً كمعونة غذائية ولأغراض التوزيع التجاري. وقد وصلت واردات الحبوب التي اتخذ القطاع الخاص غير الرسمي الترتيبات الخاصة بشأنها قبل الواردات الرسمية التي تمت من خلال القنوات الحكومية. وهكذا بقيت لدى الحكومة كميات كبيرة من الحبوب لم تستطع بيعها إلا بخسارة، ونتيجة لذلك كانت الأسعار في ملاوي خلال موسمي ٢٠٠٢/٢٠٠٣ و ٢٠٠٣/٢٠٠٤ منخفضة بشكل استثنائي، مما جعل التخزين الخاص غير مجد وقلل حوافز الإنتاج للمزارعين.

أما القطاع الخاص في زامبيا فيتمتع بالقدرة على استيراد كميات كبيرة من الحبوب عند الحاجة. ولكن المؤلفين يقولون إن الإشارات المشوشة التي جاءت نتيجة أخطاء الحكومة السابقة جعلت القطاع الخاص يقلل من وارداته أثناء فترة نقص الأغذية بدلاً من زيادتها. ونتيجة لذلك، ارتفعت الأسعار ارتفاعاً شديداً. ويمكن أن ينجح القطاع الخاص في زامبيا في استيراد الكميات اللازمة للإبقاء على الأسعار مستقرة في الكثير من الأزمات المقبلة عن طريق التنسيق والتواصل بين القطاعين العام والخاص.

ويقول Tschirley وآخرون (٢٠٠٦) إن موزامبيق تقدم الدليل على أن الأسواق تستطيع إدارة التقلبات المحصولية على أساس منتظم عندما تكف الحكومة عن التدخل. إذ تضم موزامبيق ثلاثة أقاليم، يُنتج الإقليم الشمالي منها فائضاً من الذُرَة كل سنة، بينما يمكن تصنيف الإقليم الأوسط على أنه يتمتع بفائض وإن لم يكن ذلك على الدوام، ويعاني الإقليم الجنوبي من العجز على الدوام. وتجاوباً مع هذا النمط الإنتاجي ومع المسافات الطويلة وارتفاع تكاليف استيراد الذُرَة من الشمال إلى الجنوب، أبقت موزامبيق على حدودها مفتوحة، وتقوم بانتظام بتصدير الذُرَة من الإقليم الشمالي (إلى ملاوي) والاستيراد (من جنوب أفريقيا) إلى الإقليم الجنوبي. ولهذا السبب، بقيت الأسعار في موزامبيق مستقرة نسبياً أثناء الأزمة، وبقيت الأسعار أقل كثيراً مما كانت عليه في زامبيا في موسمي تسويق ٢٠٠١/٢٠٠٢ و٢٠٠٢/٢٠٠٣، وكانت أقل من الأسعار المبالغ فيها في ملاوي في موسم ٢٠٠١/٢٠٠٢ وأعلى بكثير من الأسعار المحبطة التي سادت قبيل نهاية موسم ٢٠٠٢/٢٠٠٣.

وفي ضوء عدد من دراسات الحالة عن أفريقيا الجنوبية، يؤكد Takavarasha (٢٠٠٦) على أهمية الآثار السلبية الخطيرة التي يمكن أن تحدثها التدخلات الحكومية التي لا يمكن التنبؤ بها على الأمن الغذائي في البلدان الأخرى في المنطقة. ويعرض Shepherd (المنظمة، ٢٠٠٥د) عدداً من التوصيات لتحسين قدرة القطاع الخاص على مواجهة حالات الطوارئ الغذائية في جنوبي أفريقيا، بما في ذلك تحسين نظم المعلومات الخاصة بالأسواق، وتحسين الاتصال بين الحكومة والقطاع الخاص، وإلغاء السيطرة على الواردات والصادرات وتسهيل النشاط التجاري من خلال تحسين مرافق البنية التحتية.

متلازمة نقص المناعة المكتسبة / الإيدز – مجاعة من نوع جديد

إن هناك أشكالاً غريبة من حالات الطوارئ المفاجئة، كذلك توجد أشكال غريبة من حالات الطوارئ البطيئة التي تصيب الأفراد أو الأسر. وترتبط هذه الحالات أساساً بالأمراض المعدية التي لا تتطور إلا ببطء، وخصوصاً متلازمة نقص المناعة المكتسبة/الإيدز، التي تؤثر بالتدريج وبدرجات يمكن التنبؤ بها على قدرة المصابين ومعوليهم على الحصول على الأغذية والاستفادة منها. ونظراً لطبيعة هذا الوباء المُراوغة في أفريقيا جنوب الصحراء، لجأ بعض المعلقين إلى تسميته بأنه "شكل جديد ومختلف من أشكال المجاعة" (de Waal and Whiteside, 2003).

ومنذ بداية ظهور وباء نقص المناعة المكتسبة/الإيدز، توفي ٢٥ مليون نسمة بسبب هذا المرض. ويوجد نحو ٤٢ مليون شخص آخرون من الأحياء يحملون المرض (المنظمة، ٢٠٠٣ب). وعلى خلاف كثير من الصدمات الأخرى التي تتسبب في حالة من حالات انعدام الأمن الغذائي العابرة، كثيراً ما يتخفى هذا المرض وراء الإحساس بالعار والفضيحة ووراء الصمت في الوقت الذي يؤدي فيه بالتدريج إلى إضعاف استراتيجيات التعامل مع الصدمات (مثل هجرة الأيدي العاملة). وعلاوة على ذلك، فإن متلازمة نقص المناعة المكتسبة/الإيدز تصيب وتميت الأفراد ذوي النشاط الجنسي، الذين هم بطبيعة الحال الأكثر نشاطاً بين السكان من الناحية الاقتصادية. وهكذا، فإن المجتمعات المحلية التي يتمكن منها وباء الإيدز يصبح تركيبها الأسري غير متوازن حيث يبقى من أفراد الأسرة المسنون وصغار السن (ومن هنا ترتفع نسبة الاعتماد). ومثل هذه الأسرة تصبح معرضة للتأثر بالتقلبات الطفيفة التي تنال من قدرتها على تدبير الغذاء (Haddad and Gillespie, 2001; UNAIDS and WHO, 2002).

وقد ألقت أزمة الأغذية التي شهدها الجنوب الأفريقي في ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣ الضوء على التفاعل المعقد بين انعدام الأمن الغذائي العابر الذي يرتبط بحالات الطوارئ الكلاسيكية البطيئة، مثل حالات الجفاف، وهذا الشكل الجديد من الكوارث بطيئة الحدوث، نتيجة لمتلازمة نقص المناعة المكتسبة/الإيدز (Barrett and Maxwell, 2005). ولقد كان التركيز الرئيسي للتدخل في هذا الوباء لسنوات طويلة على زيادة الوعي والوقاية، وعلى التدخلات التي تستهدف مساعدة الأفراد المصابين.

وفي الآونة الأخيرة، اتسع نطاق الاعتراف بالتأثيرات الأوسع لهذا الوباء وبالحاجة إلى مجموعة أوسع من التدخلات التي تركز على السكان المصابين، وبمستويات التدخل والعناية بالأفراد الذين يعيشون بمرض الإيدز، والتخفيف من آثاره الأوسع. ويرى الكثير من المراقبين أن وباء الإيدز يمثل في الوقت الحاضر نوعاً مختلفاً تماماً من حالات الطوارئ، يتطلب معالجات جديدة وتفكيراً جديداً سواء من حيث المواقف الإنسانية أو التخفيف من آثار المرض.

ومع ذلك، فليست هناك حتى الآن مجموعة من البروتوكولات التي تحدد أفضل السبل للتصدي لهذا الشكل الغريب من حالات الطوارئ التي تتطور ببطء. وتستخدم المعونة الغذائية على نطاق واسع ضمن العناصر الرئيسية لشبكات الأمان للتخفيف من تأثير وباء نقص المناعة المكتسبة/الإيدز في الحالات المهمة في أفريقيا جنوب الصحراء، على الرغم من عدم وضوح مدى ملاءمة وفعالية التدخلات القائمة على توزيع المعونة الغذائية مقارنة بالتدخلات الأخرى البديلة (Barrett and Maxwell, 2005).

الدروس المستفادة من حالات الطوارئ البطيئة

يتمتع الأفراد والمجتمعات المحلية بقدر كبير من المرونة. وكثيراً ما يصبح للسلوك الاستباقي من جانب المستفيدين، عند تزويدهم بوسائل مواجهة الصدمات في الوقت المناسب، إمكانية تجنب وقوع الأزمات بتكلفة، بشرية ومالية، أقل كثيراً مما يمكن أن يحدث لو أن حالة الطوارئ اكتملت أبعادها. وكثيراً ما يكون من غير اللازم إرسال شحنات كبيرة من المعونة الغذائية لو كان في الإمكان تسليم الموارد المناسبة في الوقت المناسب (وهي الموارد التي كثيراً ما تشتمل على أغذية ولكنها لا تقتصر على الأغذية وحدها) لتهيئة المجتمعات المحلية والأسر والأفراد لمواجهة وإدارة صدمة على وشك الحدوث قبل أن ينهار الوضع ويتحول إلى أزمة.

وهذا هو الباعث الرئيسي وراء مفهوم "شبكات الأمان الإنتاجية"، وهو مفهوم جديد تجري تجربته الآن في إثيوبيا، التي تعرضت لمشكلات متكررة من جراء الكوارث البطيئة، والحاجة إلى شحنات ضخمة من المعونة الغذائية وكثرة عدد السكان المعدمين. ويعد ذلك أيضاً من الدروس الرئيسية المستفادة من الحالات التي حققت المزيد من النجاح، كما حدث أثناء الفيضانات التي اجتاحت بنغلاديش في ١٩٩٨. ويعد تعزيز المؤسسات والأسواق المحلية من الأمور الأساسية في استراتيجية توظيف المرونة الطبيعية التي تتمتع بها النظم الاجتماعية.

وتقوم نظم المعلومات، وإدارة سلاسل التوريد، والتصريف السريع للتعهدات المالية بدور مهم في ضمان تقديم المعونة الغذائية في الوقت المناسب وبالتكلفة المناسبة وتوجيه الموارد من أجل حماية الأمن الغذائي وسبل المعيشة. وفي حالات الطوارئ البطيئة، تقوم نظم الإنذار المبكر بدور أهم من ذلك بكثير، حيث توفر للمجتمع الإنساني الدولي ولحكومات البلدان المتلقية الوقت الذي يمكنها من تصميم وتنفيذ خطط المواجهة المناسبة.

وهذا يؤكد أهمية الإرادة السياسية في الاستجابة للإنذارات بشكل عاجل وبطريقة واقعية. وقد ثبت عدم فعالية "عملية النداء الموحد" التي وضعتها الأمم المتحدة في ١٩٩١ لتعبئة الموارد من أجل مواجهة حالات الطوارئ. وذكر كوفي أنان، الأمين العام للأمم المتحدة في تقرير له في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٥ أن النداءات العاجلة حققت ١٦ في المائة فقط في المتوسط من المبالغ المطلوبة (Fleshman, 2006).

وقد ثبت أن تعبئة الموارد في الوقت المناسب تمثل مشكلة عويصة في حالات الطوارئ المعقدة وعمليات الإغاثة والإنعاش الممتدة، التي سيتناولها القسم التالي بمزيد من التفصيل. ويجب أن يوفر العالم وسيلة أنجع

لمواجهة حالات الطوارئ البطيئة التي من المفروض، من حيث المبدأ، أن مواجهتها أسهل من مواجهة الكوارث المفاجئة.

الأزمات المعقدة والممتدة

تمثل الأزمات المعقدة والممتدة نوعاً خاصاً من حالات الطوارئ البطيئة. ومن المفهوم هنا أنها تؤدي إلى أوضاع تواجه خلالها شرائح كبيرة من السكان تهديدات شديدة لحياتهم ومعيشتهم على امتداد فترة ممتدة (سنوات، بل وعقود)، مع فشل الدولة وغيرها من مؤسسات الحكم الأخرى في توفير المستويات الكافية من الحماية أو الدعم. وكثيراً ما طُبق هذا الوصف على الحالات التي تكون فيها الأزمات مرتبطة بالصراعات العنيفة أو عدم الاستقرار السياسي، كما هو الحال في أفغانستان والعراق وجمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال والسودان. ورغم ذلك، قد يقول البعض إن بلداناً مثل ملاوي وزامبيا المصابتين بوباء نقص المناعة المكتسبة/الإيدز، الذي تتفاقم آثاره بسبب سوء الحكم والطبيعة الدورية للصدمات الاقتصادية والطبيعية، تعد أيضاً في حالة أزمة ممتدة.

وقد ارتفع بشدة عدد ومستوى الأزمات المعقدة المرتبطة بالصراعات العنيفة خلال العقد الماضي، وخصوصاً في أفريقيا جنوب الصحراء. وتشمل الأسباب الكامنة وراء هذه الأزمات المعقدة كثيراً من العوامل، من بينها المصالح السياسية، والسيطرة على الموارد، والمنافسات العرقية والتاريخية، والخلافات الإقليمية والظروف الاجتماعية والاقتصادية (Grunewald, 2003).

وقد أدى تزايد انتشار الأزمات الممتدة والمعقدة إلى ظهور مشكلات خاصة أمام المجتمع الإنساني الدولي لأن الموارد اللازمة لمواجهة حالات الطوارئ تتضاءل بعد مرور عدة أشهر. وعلى سبيل المثال، أدى تخفيض الحصص الغذائية إلى مشكلات منتظمة في معسكرات اللاجئين في جنوبي وغربي السودان، وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، والصومال، وغيرها، نتيجة لتباطؤ عمليات تسليم المعونة الغذائية في الأزمات الممتدة والمعقدة.

وفي حالات الطوارئ المعقدة والممتدة، تنخفض في العادة وفرة الموارد إلى ما دون نصف الاحتياجات المقدرة، مما يضطر وكالات المعونة إلى تطبيق إجراءات صارمة مثل تخفيض الحصص إلى النصف يكون الغرض منها هو الاقتصاد في الموارد الشحيحة وإعطاء صدمة للمانحين لحملهم على الاستجابة للاحتياجات الملحة. ومما يؤدي إلى تفاقم هذه المشكلات التحديات الخاصة بسلامة موظفي الطوارئ، والمشكلات السياسية المرتبطة باستقلال الوكالات الإنسانية عن الكيانات السياسية، وخصوصاً الأطراف المتحاربة.

وتنقسم الشواغل والمخاوف المرتبطة بالأزمات الممتدة إلى نوعين، يتصل أحدهما بطول فترة الأزمة وامتدادها إلى فترات غير محدودة: وهذه هي الحالات التي لا يمكن فيها التعويل على حدوث انتقال سلس أو تلقائي من حالة الطوارئ الإنسانية إلى التنمية "المعتادة". فاحتياجات السكان المتأثرين متنوعة، وتتراوح الاستجابات المناسبة بين التدخلات الفورية لإنقاذ الحياة، وهي التدخلات التي تقوم فيها المعونة الغذائية بدور مهم، والعمل على حماية سبل المعيشة، وتقوية مرافق البنية التحتية والمؤسسات والخدمات. وبالإضافة إلى هذه القضايا المتصلة بالمبادئ الإنسانية، ثمة أسئلة صعبة لا بد أن تثار بشأن كيفية إيجاد ترابط بين الأهداف المختلفة، والأطر الزمنية، والوكالات والمنظمات على المستوى التقني والإداري.

ويتصل النوع الثاني من الاهتمامات والشواغل بالطابع السياسي للأزمات الممتدة والتحديات التي يمثلها ذلك للوكالات التي تسعى من أجل الدفاع عن المبادئ الإنسانية الأساسية، وهي النزاهة والحياد والاستقلال. فحيثما توجد حالة من الصراع وعدم الاستقرار، لا يزداد تعقيد التدخلات بسبب الانهيار المؤسسي وانعدام الأمن فقط، بل توجد مخاطر كبيرة لحدوث نتائج غير مقصودة، سواء بالنسبة للعاملين في مجال تقديم المعونة أو السكان المستهدفين. والأهم من ذلك أن العلاقات بين مقدمي المعونة والسلطات السياسية المحلية تصبح محفوفة بالمآزق والمعضلات الأخلاقية والعملية.

ويُستدل من دراسات الحالة التالية أن التحديات المرتبطة بمواجهة حالات الطوارئ تزداد حدتها في حالات الطوارئ المعقدة والممتدة. إذ تفرض القيود الخاصة بالموارد، والقيود التحليلية والثغرات في السياسات عقبات خطيرة أمام الاستجابة الفعالة لما تقتضيه حالات الطوارئ. وبغض النظر عن الصعوبات الكامنة في هذه الأوضاع، فمن المطلوب على وجه السرعة بذل جهود للتغلب على هذه القيود المؤسسية والمفاهيمية والسياسية.

الحرب والأمن الغذائي في إريتريا وإثيوبيا

أودت الحرب التي امتدت من عام ١٩٩٨ إلى عام ٢٠٠٠ بين إريتريا وإثيوبيا، وهما من أفقر بلدان العالم وأكثرها معاناة لانعدام الأمن الغذائي، بحياة ما يقرب من ٨٠ ٠٠٠ نسمة، وتشريد أكثر من مليون نسمة. وقد قام White (٢٠٠٥) بتقدير التكاليف الاقتصادية والإنسانية لهذا الصراع، وتبين له أن التكاليف الاقتصادية التي تحملها البلدان كانت كبيرة جداً وأن الآثار السياسية للصراع لم تُحسم. وحتى قبل وقوع

الحرب، كان البلدان يواجهان أزمات غذائية متعاقبة نتيجة لحالات الجفاف، وكثرة السكان بالمناطق الريفية وتدهور حالة الأراضي.

وكان من بين النتائج المباشرة للحرب تشريد أكثر من مليون نسمة ونزوحهم من الأراضي الزراعية، وحرمانهم من ممتلكاتهم وأموالهم وسبل معيشتهم، وأدت ظروف الأمن إلى توقف العمليات الإنسانية وإغلاق الحدود وعدم قدرة إثيوبيا على الوصول إلى موانى إريتريا، وتعرض الكثيرين لفقدان حقوقهم في الغذاء من حيث القدرة على إنتاج الغذاء أو الحصول عليه عن طريق التجارة أو المبيعات أو النقل.

أما عن النتائج غير المباشرة، فقد أثرت الحرب كثيراً على الأمن الغذائي. وكان معدل التجنيد الإجباري والنزوح في البلدين يمثل تحويلاً على نطاق واسع للأفراد بعيداً عن الأنشطة الإنتاجية. وكان الإنفاق العام على المجهود الحربي كبيراً. وتشير التقديرات إلى أن التكاليف التي تحملتها خزينة إثيوبيا بلغت ما بين ٧ و ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وترتفع هذه النسبة إلى أعلى من ذلك بكثير بالنسبة للاقتصاد في إريتريا. ولقد كان من الممكن أن يحقق هذا المستوى من الإنفاق العام نتائج إيجابية ضخمة لو أنه خُصص لتحقيق الأمن الغذائي في المدى البعيد.

والأهم من ذلك أن المساعدات الإنمائية للبلدين انخفضت بشدة أثناء فترة الحرب نظراً لاستهجان البلدان المانحة للصراع بين البلدين. وقد تسببت هذه "الشرطية القائمة على المبادئ" في إعاقة إدخال تحسينات على التدابير اللازمة لمعالجة الفقر المزمن وزيادة المرونة بالنسبة لسبل المعيشة والصدمات الدورية الأخرى. وكان من بين النتائج الأخرى لهذه "الشرطية القائمة على المبادئ" تردد الجهات المانحة في التجاوب مع نداءات المساعدات الإنسانية، على الرغم من الإشارات الدالة على قرب حدوث المجاعة. ولم يبدأ تسليم المعونة الغذائية بسرعة إلا بعد أن نشرت وسائل الإعلام عن انتشار المجاعة. وقد أدى رد الفعل البليد من جانب الجهات المانحة إلى تعميق الأزمة.

ولم تبدأ الدولتان بعد تطبيع العلاقات الثنائية بينهما بعد اتفاقية السلام التي عُقِدت في عام ٢٠٠٠ وبعد الحرب التي أسفرت عن أعباء اقتصادية كبيرة على الدولتين وعن آثار مباشرة على حالة الأمن الغذائي. فبالنسبة لإريتريا، يعني إغلاق الحدود فقدان سوق التصدير الرئيسية بالنسبة لها وفقدان مصدر مهم لاستيراد الحبوب والحيوانات الزراعية. وبالنسبة لإثيوبيا، أدت مقاطعة الموانى في إريتريا إلى توسيع الفجوة بين سعري التعادل للواردات والصادرات وإلى زيادة عدم استقرار الأسعار في مرحلة تالية.

وقد فقد البلدان الثقة والدعم الخارجيين في الوقت الذي كانا في حاجة ماسة إليهما لمواجهة الافتقار إلى الأمن الغذائي. وكان للحرب على الحدود والتوترات غير المحسومة المترتبة على ذلك آثار سيئة على الثروة الحيوانية مازالت محسوسة بأشكال متعددة. وليس من السهل فصل آثار الحرب عن العوامل السياسية والاجتماعية والديموغرافية والبيئية. ويمكن للمعونة الغذائية وأشكال المعونة الأخرى التي تُقدم في حالات الطوارئ أن تعالج الأزمات الدورية بنجاح. غير أن تغيير هذه الأوضاع على المدى الطويل يتطلب التزاماً طويل الأجل. وفي إطار هذه الخلفية، تتعرض الاحتياجات الحالية في الإقليم للإهمال (الإطار ١٣).

الصراعات المزمنة في أفغانستان والصومال والسودان

كثيراً ما تدل نظم المعلومات والاستجابة لحالات الطوارئ على أن المناهج قصيرة الأجل هي المناهج المسيطرة بدرجة غير مناسبة. وجوانب الضعف هذه هي جوانب الضعف النموذجية التي تميز التدخلات التي تستهدف دعم سبل المعيشة والأمن الغذائي في الأزمات الطويلة، وهي لا تقتصر على أفريقيا. وقد أظهرت دراسة عن برمجة سبل المعيشة في أفغانستان أن:

> حركة الصراع المزمن في أفغانستان ليست مفهومة حق الفهم، من حيث تأثيرها على سبل العيش على أقل تقدير. ولقد كانت الممارسات في مجال المعونة تحركها حكايات مبسطة عن تعزيز الأوضاع في البلاد من خلال البرامج الإنسانية قصيرة الأجل التي أكدت على أهمية تسليم المعونة وأغفلت الدروس المستفادة من ذلك. وكانت النتيجة هي سلسلة من التدخلات الرتيبة والمملة (Pain, 2002, p. vi).

ومازالت سياسات المعونة في أفغانستان تستند إلى افتراض مؤداه أن الزراعة هي عماد الأمن الغذائي وأن الاستثمار الزراعي سوف يلبي احتياجات سبل المعيشة، وذلك على الرغم من الأدلة المعاكسة التي تشير إلى أن الأسر تقوم بتنويع استراتيجيات توليد الدخل الخاصة بها بحيث أصبح الأمن الغذائي أكثر اعتماداً في الوقت الحاضر على التجارة، والهجرة الموسمية والتحويلات النقدية من الخارج (Pain and Lautze, 2002).

وتواجه تدخلات المعونة التي يتم وضعها وتنفيذها على أنها مشروعات فنية، دون مراعاة للسياق السياسي، خطر تعميق علاقات الاستغلال بالنسبة للمستفيدين المقصودين. والأمثلة على ذلك كثيرة، منها محاولة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في ١٩٩٢–١٩٩٣ إضعاف أمراء الحرب في الصومال، عن طريق إغراق الصومال بالمعونة الغذائية من أجل خفض أسعار المواد الغذائية، التي أحدثت أثراً سيئاً بأن زادت من كميات الأغذية التي خصصتها الوكالة، في الوقت الذي قللت فيه من الإنتاج الزراعي المحلي (Natsios, 1997).

الإطار ١٣
الفجوات الحرجة في مواجهة حالة الجفاف في القرن الأفريقي، ٢٠٠٥-٢٠٠٦

تناقش دراسة أجراها أخيراً معهد التنمية لما وراء البحار الفصل بين البرمجة طويلة الأجل والاستجابة لحالات الطوارئ أثناء حالة الجفاف التي اجتاحت القرن الأفريقي في ٢٠٠٥–٢٠٠٦. وتشير تقديرات الأمم المتحدة إلى أن ما يقرب من ١١ مليون نسمة يواجهون أزمة في جيبوتي وإريتريا وإثيوبيا وكينيا والصومال. والسؤال الذي تطرحه الدراسة هو لماذا لم يؤد الإنذار المبكر الذي جاء في الوقت المناسب (مثل FEWSNET, FAO/FSAU Somalia) إلى استجابة سريعة ومناسبة. فهي توضح كيف أن التخطيط غير الكافي لمواجهة الطوارئ، والقدرة المحدودة في مجال برمجة سبل المعيشة، وعدم مرونة آليات التمويل أسفر عن حالات من التأخير والعجز في التدخلات الخاصة بتأمين سبل المعيشة، وهيمنة المعونة الغذائية على مواجهة حالات الطوارئ.

واعتماداً على البيانات الثانوية وعلى المقابلات، تشير الدراسة إلى طبيعة الحياة الرعوية غير المفهومة بالشكل السليم، وخصوصاً عبر الحدود بين إثيوبيا وكينيا والصومال، وتفيد بأن مستوى سوء التغذية كان أعلى بكثير من الحد الأقصى في حالات الطوارئ، مع فقدان ما يصل إلى ٧٠ في المائة من الثروة الحيوانية والهجرة الجماعية للرعاة بحثاً عن الماء والغذاء وفرص العمل ومعونات الإغاثة.

وقد دلت هذه الأزمة على حالة من انعدام الأمن الغذائي المزمن تتكرر فيها الإنذارات التي تنبئ بقرب حدوث حالات الطوارئ، ومع ذلك وجدت هيئات المعونة الإنسانية والإنمائية أن من الصعب التمييز بين أعراض العوز المزمن وحالة عدم الاستقرار الشديد. وقد تبين أن تعرض الرعاة المزمن للمشاكل في شرق أفريقيا يعد مؤشراً على أن سبل معيشتهم غير مستدامة وأنه ينبغي مساعدتهم على القيام بأنشطة زراعية وإنتاجية أخرى. وهذا يتجاهل مجموعة العوامل الخارجية التي أسهمت في إضعاف المرونة لديهم. إذ تعاني مجموعات الرعاة حالة من التهميش السياسي والاقتصادي في معظم البلدان الواقعة في القرن الأفريقي. ويعترف القليل من الحكومات أو الوكالات الخارجية بذلك عن طريق الاستجابات الملائمة في مجال السياسات، مثل الانتفاع بالموارد الطبيعية كالأراضي والمياه.

المصدر: ODI، ٢٠٠٦.

وبالمثل، فإن المحاولات التي بذلتها وكالات المعونة من أجل تعزيز الاعتماد على النفس زعزعت أوضاع قبائل الدنكا في جنوب دارفور، بالسودان، في منتصف التسعينات بأن أحلت المعونة الغذائية محل مستلزمات الإنتاج الزراعي، وأهملت برامج القروض علاقات التبعية التي كانت تربط قبائل الدنكا بالقبائل المحيطة بها (ومعظمها من قبائل البقارة العرب) وزادت في واقع الأمر من تبعيتهم (Duffield, 2002). وتشير دراسة حالة عن جبال النوبة في السودان إلى نوع تحليل الحساسية المطلوب للاستجابة بشكل بناء في مثل هذه الظروف (الإطار ١٤).

الصراع في منطقة البحيرات العظمى في أفريقيا

انزلقت منطقة البحيرات العظمى في وسط أفريقيا إلى حالة من الصراع استمرت أكثر من عقد من الزمان. وقد بلغ عدد الضحايا نحو ٣,٨ مليون نسمة منذ بداية الصراع، وبذلك تكون أزمة جمهورية الكونغو الديمقراطية هي أكثر الأزمات ضحايا منذ الحرب العالمية الثانية. ومازالت التقديرات تشير إلى أن نحو ١ ٢٠٠ نسمة يموتون كل يوم من النتائج المترتبة على الصراع، وعلى رأسها أمراض يمكن الوقاية منها أو علاجها. وتشير التقديرات إلى أن معدل الوفيات بين الأمهات يبلغ ١ ٨٣٧ بين كل مائة ألف، وبذلك يكون من أعلى المعدلات في العالم، كما أن معدلات انتشار متلازمة نقص المناعة المكتسبة/الإيدز في تصاعد.

وقد ناقشت دراسة أجريت لحساب هيئة "أنقذوا الأطفال" (Save the Children UK) تدخلات الأمن الغذائي في المناطق السبع التي شملتها دراسات الحالة في ثلاثة بلدان في منطقة البحيرات العظمى بوسط أفريقيا وهي جمهورية الكونغو الديمقراطية وبوروندي وأوغندا (Levine and Chastre, 2004). وناقشت الدراسة مدى ملاءمة التدخلات التي تستهدف إزالة معوقات الأمن الغذائي التي تواجه السكان في هذه المناطق. وشملت المناقشة أنواع الأزمات المختلفة، ابتداء من حالة انعدام الأمن الغذائي القاسية القائمة التي يعانيها السكان المشردون، إلى البيئات الريفية في الفترة التالية للصراع وما يعقبها من جفاف وتدفق اللاجئين العائدين إلى المناطق

الحضرية التي تأثرت بالصراع أو بالكوارث الطبيعية.

ويرى Levine و Chastre (٢٠٠٤) أن كثيراً من التدخلات التي استهدفت تحقيق الأمن الغذائي، إن لم يكن معظمها، قد أخفق في معالجة احتياجات الأولوية بالنسبة للسكان الذين تأثروا بالأزمات. وقد استخدمت الوكالات نفس التشكيلة الضيقة من أشكال الاستجابة في جميع الظروف تقريباً، أي المناهج التي تعالج الأعراض وليس الأسباب، وتركز بشكل ضيق على المعونة الغذائية وإنتاج الأغذية، وكثيراً ما لا تكون مجدية من حيث التكلفة. ونظراً للضغوط المختلفة، لم تستطع المنظمات التفكير في مدى ملاءمة الاستجابة، وبالتالي فعلى الرغم من توافر الكثير من المعلومات عن السكان المنكوبين وارتباك سبل معيشتهم، لم يؤخذ ذلك في الاعتبار عند تحديد كيفية الاستجابة.

وقد أظهرت الدراسة أن عمليات توزيع البذور والأدوات الزراعية كانت تتم في جميع حالات الطوارئ، ومع ذلك فلم يسبق أن تقرر أن عدم حصول الأسر المستهدفة على البذور أو الأدوات الزراعية قد أعاق الإنتاج. فقد تم استنتاج ذلك ببساطة لأن كثيراً من الأسر لم يستطع إنتاج فائض يمكن طرحه في الأسواق. وقد قامت عمليات توزيع البذور والتدخلات الغذائية على سلسلة من الافتراضات المشكوك في صحتها، وعلى رأسها أن السكان المنكوبين كانوا من بين مزارعي الكفاف الذين لا يربطهم بالأسواق أي رابط ولا علاقة لهم باستراتيجيات المعيشة الأوسع نطاقاً.

ولقد كان من الأوفق في معظم الحالات إجراء تحويلات نقدية لدعم الاستحقاقات، وإعادة بناء الطرق لتحسين الأمن وتسهيل الوصول إلى الأسواق. وللأسف، كانت الأموال التي قدمتها الجهات المانحة من أجل التحويلات النقدية محدودة، كما أن التدابير اللازمة لتحسين أداء الأسواق كان من النادر أن تؤخذ في الاعتبار لدى وضع البرامج التي تستهدف تحقيق الأمن الغذائي. وبالمثل، كانت التدخلات التي لا تقوم على تقديم مساعدات للإغاثة على نطاق أضيق بكثير مما يلزم لمواجهة الظروف المترتبة على الأزمة. وهذا هو الموقف الذي يميز حالات الفشل واسعة النطاق في تمويل التدخلات الإنسانية (أنظر أيضاً الإطار ١٥ والفصل الخامس).

ويقول Levine و Chastre (٢٠٠٤) إنه على الرغم من ثبوت إجراء تقييم سريع في منطقة البحيرات العظمى رغم حالة انعدام الأمن، فنادراً ما كانت تجري مثل هذا التقييمات، وفي حالة إجرائها، لم تكن كافية ولم تستشر بشأنها الوكالات المعنية. وكثيراً ما كان القائمون بتصميم إجراءات المواجهة يحرصون على معرفة الاحتياجات الحقيقية. والأمر الذي يبعث على مزيد من القلق أن معظم المعنيين كانوا لا يحفلون كثيراً بالاستفادة من دروس الماضي والتعرف على تأثير التدخلات السابقة.

وقد درس Pottier (٢٠٠٣) الصراع الذي وقع في منطقة إيتوري بجمهورية الكونغو الديمقراطية. فقد أدت الخلافات بين قبائل الحما وقبائل ليندو إلى حدوث صراع علني في ١٩٩٩. وكان السبب الجوهري للصراع هو الحصول على الأراضي والتمتع بما بها من ثروات. فبموجب قانون الأراضي الصادر في ١٩٧٣، وفي مقابل التأييد السياسي، سُمح للصفوة من قبائل الحما باكتساب أراض تعتبرها قبائل ليندو ملكاً لأسلافهم ولا يمكن التخلي عنها. وأقامت قبائل الحما مزارع لتربية الأبقار، كان الكثير منها بتشجيع من مشروعات المعونة الدولية خلال ثمانينات القرن العشرين. وتسيطر عصابات المتمردين المرتبطين بقبائل الحما في الوقت الحاضر على الثروات المعدنية الموجودة في هذه الأراضي. أما مزارعو ليندو فقد انحسر نشاطهم على مناطق هامشية من أراضيهم السابقة، وأصبحوا يعملون كعمال في المناجم ويقومون بأداء خدمات في إطار العديد من أشكال العمل الإجباري (تحت تهديد الطرد من العمل). والإخلاص والولاء لأمراء الحرب قابل للتغيير بدافع الفقر وانعدام الأمن الغذائي أكثر مما هو بدافع العقيدة السياسية.

ويقول Pottier إن المشاركين في بناء السلام وإحياء النشاط الزراعي يجب عليهم أن يدرسوا حركة المجتمع التي تتيح لأمراء الحرب ممارسة تلك القبضة الحديدية على السكان. وعليهم أن ينظروا إلى الأرض، وجوانب الضعف المؤسسية، وما يترتب عليها من حاجة إلى حماية مؤسسية وفرص العمل. ويتمثل التحدي في التخطيط للتخلص من ظروف انعدام الأمن التي تعطي لأمراء الحرب الفرصة لممارسة الإكراه على من يسمون بأتباعهم بحكم العلاقات العرقية. وبالإضافة إلى التدابير اللازمة لاستئناف نشاط أسواق الأغذية المحلية وحمايتها وتنشيطها في أعقاب الصراع، فإن التزام الوكالات بتنفيذ الإصلاح الزراعي في منطقة إيتوري من شأنه أن يساعد في تغيير الأوضاع المحفوفة بانعدام الأمن الغذائي وسبل العيش المحفوفة بالخطر، وبالتالي يُضعف من قبضة أمراء الحرب.

الدروس المستفادة من الأزمات الممتدة والمعقدة

تشير هذه الأمثلة إلى عدد من التحديات ذات الطابع الخاص لمواجهة انعدام الأمن الغذائي في حالات الأزمات الممتدة، وكلها يتأثر بمدى استجابة المجتمع الدولي وقبوله القيام بدور في مثل هذه الأوضاع المعقدة وسريعة التغير.

الإطار ١٤
برنامج جبال النوبة لإنهاء الصراع

تتمتع منطقة جبال النوبة ببعض أغنى وأخصب مناطق الزراعة البعلية في السودان. وكثيراً ما كانت هذه المناطق في الماضي تسجل فائضاً في إنتاج الأغذية. وللأسف، فإن الصراع بين الحركة الشعبية لتحرير السودان والحكومة السودانية أدى إلى نزوح أعداد كبيرة من السكان، وإلى الانهيار الكامل لنظام الإنتاج المحلي وإلى تكرار حالات انعدام الأمن الغذائي.

ومنذ أواخر الثمانينات من القرن العشرين، انقسمت منطقة جبال النوبة بين الحكومة، التي تسيطر على معظم الأراضي الزراعية الواقعة في السهول وعلى المناطق الحضرية، والحركة الشعبية لتحرير السودان، التي تسيطر على قمم التلال المزدحمة بالسكان. وكان السكان المقيمون بالمناطق التي تسيطر عليها الحكومة يحصلون على مساعدات خارجية، مثل المعونات الغذائية طوال عقد التسعينات، بينما لم تكن الحكومة تسمح بتوزيع المعونة الخارجية في المناطق التي تسيطر عليها الحركة الشعبية لتحرير السودان. وهكذا، توقفت المساعدات الخارجية تقريباً في الفترة ١٩٩٩–٢٠٠٠، عندما انسحب عدد من منظمات المعونة من المنطقة لعدم استطاعتها الوصول إلى أشد السكان احتياجا بالمناطق التي تسيطر عليها الحركة الشعبية لتحرير السودان. وأدى هذا الموقف إلى إعلان مبادرة برنامج جبال النوبة لإنهاء الصراع.

المساعدات الإنسانية القائمة على الحوار بشأن السياسات

كان ينبغي أن تأخذ الاستجابة الإنسانية في الاعتبار صعوبة العمل في بيئة تستخدم فيها المعونة كسلاح في الحرب. وتضافر الجهود الذي يستند إلى إجراء حوار بشأن السياسات بين المتحاربين وأهم الأطراف المعنية بتقديم المعونة الغذائية هو وحده الذي يمكنه إنهاء المأزق في ما يتعلق بتقديم المساعدات الإنسانية.

وكان لابد من الاهتمام بوجود درجة عالية من عدم الثقة بين المتحاربين والمنظمات الدولية العاملة على جانبي الصراع السياسي. وللتقليل من مستوى الشك، ولتطوير التدخلات الخاصة بالإقليم، شرع مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين في تنفيذ عملية مفاوضات مكثفة لمدة سنة كاملة ضمت جميع الأطراف التي من الممكن أن تكون طرفاً في البرنامج. وكان من بين هذه الأطراف تسع وكالات من وكالات الأمم المتحدة، و ١٦ منظمة غير حكومية دولية، و ٢٤ منظمة

وعادة لا تفكر الجهات المانحة كما لا تفكر منظمات التنفيذ في ما هو أبعد من إطار التدخلات القياسية، الذي يتقرر عادة عن بُعْد. فهناك قصور في المعلومات وفي نظم الإنذار المبكر، ولكن الأهم من ذلك أنه لا توجد رغبة في تحليل الاحتياجات الفعلية والاستجابة لها، ورصد تأثير التدخلات والاستفادة من الدروس السابقة. وعادة تستند التدخلات من جانب الوكالات إلى التجارب المكتسبة في بيئات أخرى (وهي مناطق الكوارث الطبيعية في معظم الحالات)، ولكن الدروس المستفادة من هذه التجارب كانت تطبق على الأوضاع المستجدة دون أي تحليل. ومع ذلك، فالمعتاد أيضاً أن انعدام الأمن الغذائي يشمل مجموعة شديدة التنوع من الظروف التي تختلف اختلافاً كبيراً بين كل حالة وأخرى ومن وقت لآخر ولا يمكن أن يكون التعامل المناسب معها طبقاً لأشكال الاستجابة النمطية الضيقة.

وآليات التمويل الجامدة والعتيقة تجعل من المستحيل تقريباً على النظم الإنسانية الدولية أن تستجيب بسرعة ومرونة لحالات الطوارئ المعقدة والممتدة بما يتفق مع ظروفها. فعلى المستوى المؤسسي، كثيراً ما تكون الوكالات الإنسانية غير راغبة أو غير قادرة على استيعاب أن التدخلات الخاصة بتقديم المعونة في الأزمات الممتدة لا مفر من نتائجها الاجتماعية والسياسية، بالإضافة إلى النتائج الفنية والاقتصادية، مما قد يحول دون الوصول إلى السكان المستهدفين. وإهمال هذا البعد السياسي يعني أن التدخلات قد تكون آثارها مختلطة، في أفضل الأحوال، ويمكن أن تزيد من تفاقم المحنة بالنسبة لأكثر الفئات حرماناً من الأمن الغذائي، في أسوأ الأحوال.

وقد أدى التقدم الذي أحرز في مجال الاستجابة الإنسانية، كما سبق أن أشرنا في هذا الفصل في سياق حالات الطوارئ المفاجئة، إلى إجراء تحسينات كبيرة خلال العقد الماضي في الظروف القائمة داخل معسكرات اللاجئين والسكان النازحين. ومع ذلك، مازالت هناك فجوة كبيرة في مجال السياسات الخاصة بتلبية احتياجات السكان المنكوبين في حالات الطوارئ المعقدة.

غير حكومية وطنية، وكذلك ممثلين عن حكومة السودان وعن الحركة الشعبية لتحرير السودان. وكان البرنامج يهدف إلى تمكين جميع أصحاب المصلحة من المشاركة في تلبية الاحتياجات قصيرة الأجل وطويلة الأجل لسكان جبال النوبة.

جوانب النجاح

- أيدت جميع الأطراف البرنامج الذي يعد أول مبادرة مشتركة توقع عليها جميع الأطراف المتحاربة بينما الصراع مازال جارياً.
- كان البرنامج عاملاً رئيسياً في المرحلة المبكرة من اتفاق وقف إطلاق النار في السودان.
- استثمرت الأطراف موارد كبيرة في التوصل إلى تفهم أفضل لاقتصاد الغذاء المحلي وتحديد نقاط الدخول لتقويته. وقد أدى ذلك إلى نوع من التركيز المستدام على بناء القدرات.
- يتم تقديم المساعدات على أساس الحاجة، مع إعطاء الأولوية للمقيمين في معسكرات الإيواء وفقراء المزارعين.
- أصبحت القضايا المتعلقة بحيازة الأرض جزءاً من عملية أوسع لإقرار السلام في السودان.
- التوسع في المشتريات المحلية للأغذية من منطقة جبال النوبة. وينبغي أن تقتصر المعونة الغذائية على المناطق التي تكون الحاجة فيها إلى المعونة ماسة، والتي يصعب ممارسة الزراعة فيها.
- ساعد وجود هيكل مكرس للتنسيق على زيادة كفاءة توزيع المساعدات عن طريق تبادل المعلومات والتنسيق بين المناهج المتبعة.

الدروس الواجب استخلاصها

يمكن لهذا الإطار أن يربط بين النظرة طويلة المدى وسياق حالات الطوارئ من خلال إشراك جميع الأطراف والتأكيد على الملكية الوطنية، والتنمية القائمة على المشاركة في ما يتعلق بتصميم البرامج واتخاذ القرارات والدعم المشترك. ومن الممكن بهذه الطريقة كسر نمط الاستجابة التقليدية التي تحركها جهات أجنبية لمواجهة حالات انعدام الأمن الغذائي، واتباع مناهج تركز على بناء القدرات والتنمية الزراعية المستدامة وإنعاش الأسواق، جنباً إلى جنب مع تحويل الصراع وبناء السلام.

المصدر: Pantuliano، ٢٠٠٥.

الاستنتاجات

استطاع المجتمع الإنساني العالمي تطوير قاعدة واسعة من الخبرات في مجال الاستجابة الفعالة لحالات انعدام الأمن الغذائي العابرة المترتبة على حالات الطوارئ، على الرغم من أن قدرته أقل على التعامل مع الأزمات البطيئة، وخصوصاً "الأزمات الصامتة"، أو التي لا تكون صورتها بارزة في وسائل الإعلام، أو المعقدة أو الممتدة. وكما توضح بعض الحالات مثل كارثة تسونامي التي وقعت في ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٤، تستطيع الوكالات الإنسانية أن تتجاوب مع الأحداث بسرعة ومهارة فائقتين عندما تكون لديها الموارد التي تمكنها من عمل ذلك.

وكثيراً ما تكون المعونة الغذائية عنصراً أساسياً من عناصر الاستجابة السريعة. وتعد المعونة الغذائية الموجهة بعناية وفي الوقت المناسب في حالات الطوارئ من الأمور الحيوية في تعزيز توافر الأغذية في المدى القريب وتحسين القدرة على الحصول على الضروريات الملحة. ومع ذلك، تكون مثل هذه التدخلات مكلفة نسبياً وعرضة للتأخير أثناء عملية شراء سلع المعونة ونقلها، وما لم يكن توقيت وتوجيه هذه المعونة محددين بعناية، فإنها قد تُحدث أثاراً عكسية على الإنتاج والأسواق وسبل المعيشة.

ومن الممكن، مع توافر النوع المناسب من الدعم في وقت مبكر من الأزمة، أن يتلافى الكثيرون الذين يصبحون معتمدين على المعونة الغذائية صفة الاعتماد على هذه المعونة في المقام الأول، أو قد يصبح بوسعهم العودة إلى سبل معيشتهم السابقة والتقليل من الاعتماد على المعونة الغذائية بمزيد من السرعة. وفي نفس الوقت، فإن الفئات الأخرى التي تعاني انعدام الأمن الغذائي ولكنها لا تستطيع الحصول على المعونة الغذائية، نظراً للمعوقات المتصلة بالإمداد والتوزيع، يمكنها تجنب الموت جوعاً واعتلال الصحة.

وعلى الرغم من أن المعونة الغذائية كثيراً ما تكون ضرورية، فإنها لا تكون في كثير من الأحيان

الإطار ١٥
الأزمات المزمنة ناقصة التمويل

يوجد تفاوت كبير في طريقة جمع الأموال للأغراض الإنسانية وكيفية إنفاقها. ويتميز الموقف في جمهورية الكونغو الديمقراطية بصفة خاصة بهذا الاختلال في التوازن. فعلى الرغم من الخسائر الفادحة في الأرواح نتيجة لهذا الصراع لم يسفر النداء الموحد الذي أصدرته الأمم المتحدة لجمع ٢١٢ مليون دولار أمريكي لصالح جمهورية الكونغو الديمقراطية في ٢٠٠٥ إلا عن جمع ٥١ في المائة فقط من المبلغ المطلوب. كما لم تسفر خطة العمل الصادرة في ٢٠٠٦، والتي تضمنت طلب ٦٨١ مليون دولار أمريكي لتلبية الاحتياجات الإنسانية واحتياجات الإنعاش والحد من الفقر إلا عن جمع ٣٠ مليون دولار فقط، أو ٤ في المائة من المطلوب، بحلول منتصف مايو/أيار ٢٠٠٦.

ولم تكن تدفقات المعونة الإنسانية تسير على وتيرة واحدة، كما لم يكن من الممكن التنبؤ بها مع مرور الوقت بالنسبة للأزمات الأخرى أيضاً. فبينما حصلت الأزمة الإنسانية في السودان على ٧٥ في المائة من متطلبات التمويل في ٢٠٠٤، حصلت على نصف هذا المبلغ في ٢٠٠٥ وعلى أقل من ٢٠ في المائة في ٢٠٠٦ حتى منتصف السنة. وهذا الاتجاه التنازلي يهدد قدرة الأنشطة الإنسانية على الاستمرار لأن المنظمات الإنسانية أمامها التزامات وارتباطات لا تستطيع الوفاء بها. كذلك أدى الانخفاض المزمن في تمويل قطاعات معينة إلى تآكل القدرة على تقديم المساعدات وإلى انخفاض في نوعية المساعدات.

وتفتقر تدفقات المعونة الغذائية إلى التوازن لأسباب عدة، منها عدم إبرازها في وسائل الإعلام، والاهتمامات الاستراتيجية/الاقتصادية، وضَعف الإرادة السياسية، والاختلافات في القيم الاجتماعية أو لاعتقاد الجهات المانحة بأن مساهماتها سوف تتعرض للتبديد. ومهما كان الباعث، فالنتيجة هي "مسألة حظ إنساني" يملي علينا أن المواطنين المحتاجين في جمهورية الكونغو الديمقراطية حصل كل منهم على مساعدات إغاثة قيمتها مائة دولار في ٢٠٠٥، بينما حصل كل فرد من ضحايا مأساة تسونامي في آسيا على أكثر من عشرة أضعاف هذا المبلغ.

المصدر: المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٦.

أنسب استجابة لحالات الطوارئ. وقد تتعرض المعونة الغذائية للمغالاة في الاستخدام لأنها أكثر الموارد توافراً ولأنها الشيء الذي تعرف الجهات والوكالات المانحة كيف تقوم بتنفيذه. ومن اللازم زيادة الاهتمام بنظم المعلومات والتحليل والرصد لتقييم الاحتياجات الحقيقية التي تحتل مكان الأولوية بالنسبة للسكان المنكوبين، والاستفادة من الدروس بشأن ما يفيد وما لا يفيد. ويجب مساندة الاستجابة الفعالة لحالات الطوارئ بموارد مرنة تكون كافية لمواجهة المشكلة ومتناسبة معها.

وقد حدد هذا الفصل الثغرات القائمة في مجال السياسات والتي تعوق الاستجابة الفعالة لحالات الطوارئ الإنسانية. ويناقش الفصل التالي هذه الثغرات بمزيد من التفصيل، وخصوصاً في حالات الطوارئ المعقدة والممتدة، ويتضمن بعض الرؤى حول كيفية سد هذه الثغرات.