خامسا: ثغرات السياسات في حالات الطوارئ المعقدة

تنحو التدخلات في أزمات الأمن الغذائي إلى أن تعكس نطاقاً ضيقاً للاستجابات يحكمه توريد المعونة الغذائية والمدخلات الزراعية. ومع زيادة وضوح الأزمات الممتدة وزيادة إمكانية التنبؤ باتجاهات الأزمات، يثير قصور الاستجابات المعتادة أسئلة جديدة. فكيف يمكن تعزيز الاستجابات للأمن الغذائي لكي تعالج الأسباب الكامنة وراء الأزمات المزمنة والممتدة؟ ومتى يحتاج الفرد إلى المعونة الغذائية وكيف تكمل هذه المعونة التدخلات الأخرى؟ وهل هناك توازن بين الاستجابة المثلى اللازمة والواقع، حيث قد تسود أحيانا بعض العوامل السياسية والأمنية؟

وعند الإجابة على هذه الأسئلة، تبرز ثغرات في السياسات على عدة مستويات. فبالنسبة للجهات المانحة والوكالات الدولية، فإن التحدي في الاستجابة لاتجاهات الطوارئ طويلة الأجل يكشف عن ثغرات في مجال صنع القرار والاستجابة. فالجهات المانحة والوكالات الدولية لا تعطي اهتماما كافياً للتمييز بين الاستجابات المناسبة في حالة الأزمات، حيث تميل تدخلاتها إلى معالجة الأسباب الكامنة وراءها.

ويرجع السبب في ثغرات السياسات في صنع القرار والاستجابة إلى مجموعة من العوامل. فالمعلومات التي يتم جمعها في أي أزمة تكون مشتتة في أغلب الأحيان، وتفتقر إلى إمكانية عقد مقارنات في ما بينها، ولا تستخدم بطريقة استراتيجية (Maxwell and Watkins, 2003). فالاستجابات البرامجية تميل إلى الاسترشاد بتقدير الاحتياجات الذي يجري مرة واحدة ويحكمه توافر الموارد وقدرات الوكالة، دون ما صلة بتقدير العمليات الجارية للرصد والتقييم والأثر (Darcy and Hofmann, 2003). وتمويل عمليات الطوارئ المعقدة مسألة صعبة لا يمكن التنبؤ بها مع ميله إلى البرمجة لآجال قصيرة.

ولذا، فإن الأمر يتطلب ابتكارات برامجية لضمان أن تقوم آليات صنع القرار والاستجابة بمعالجة الأولويات الآنية وتلك طويلة الأجل. وتحسين أدوات التقدير الموجودة وضمان أحكام وتعاريف وأطر موحدة لتحليل قضايا الأمن الغذائي جزء من الإجابة. كما أن الأمر بحاجة إلى مزيد من الجهود لمعالجة أوجه القصور على المستويين القطري والدولي.

ثغرات السياسات

زاد القلق في السنوات الأخيرة بشأن حجم وطبيعة الاستجابة الدولية لحالات الطوارئ المعقدة (Pingali, Alinovi and Sutton, 2005). فالأزمات التي تمتد لفترات طويلة تحتاج إلى استجابة بأفق تخطيط واسع، كما لابد أن تتواءم هذه الاستجابة مع الظروف المختلفة. ومع ذلك، فليس هناك ما يعترض طريق ممارسات جيدة في هذا الصدد.

وقد أدت الاتجاهات الأخيرة إلى عودة الاهتمام بما كان يعتبر يوماً ربطاً يثير مشكلة حادة بين المجالات الإنسانية والمجالات الإنمائية للتدخل بالمعونة في حالات الطوارئ المعقدة والأزمات الممتدة. فهناك شواهد على أن هذين المجالين، ولكل منهما حتى الآن موظفيه وترتيباته المؤسسية والتمويلية وأهدافه ومبادئه الخاصة، بدءا يظهران قدرة على الالتقاء.

ويمكن النظر إلى ثغرات سياسات الأمن الغذائي باعتبارها أحد جوانب هذا "التقسيم الإنساني – الإنمائي" والذي كان التغلب عليه موضوعاً لمداولات منذ وقت بعيد بين الممارسين والمحللين المهتمين بالكوارث والطوارئ (Flores, Khwaja and White, 2005). وقد وضعت أطر سياسية مختلفة لمواجهة هذا التحدي (مثل ربط الاتحاد الأوروبي للإغاثة بإعادة التعمير والتنمية، ونهج المسار المزدوج في المنظمة).

وقد وجدت الجهات المانحة والوكالات الدولية صعوبة في الموافقة على حجم وشدة أي أزمة لتحديد النقطة التي تصبح عندها هذه الأزمة "حادة" واتخاذ قرار بشأن جدوى التدخلات لتلبية الاحتياجات المؤقتة، والعوامل المزمنة، أو كليهما (ODI, 2005a). ودراسة الحالة عن الاستجابة الأخيرة للقرن الأفريقي الكبير (الإطار ١٣ في الفصل السابق) تبين هذا التحدي في سياق حالة الطوارئ المعقدة (ODI, 2006).

وأكثر الأمور إثارة للدهشة في دراسة الحالة هو الدرجة التي يبدو أنه تم التوفيق بها بين الاحتياجات المزمنة والاحتياجات المؤقتة، بما نتج عنه من مجموعة من التدخلات في السياسات تبدو

غير متسقة مع حجم الصراعات والانهيار المؤسسي في تلك المنطقة. ومن بين الملامح الأخرى الهامة تأخر المجتمع الدولي في الاستجابة للكارثة، رغم التنبؤات المستمدة من نظم الإنذار المبكر. ويضاف إلى ذلك الميل الشديد للتمويل نحو قطاع "المعونة الغذائية" وحده، وهي مسألة سنناقشها في ما يلي.

تحديات صنع القرار والاستجابة

تنبع ثغرات السياسات في صنع القرار والاستجابة من مجموعة من العوامل المختلفة. ويهتم هذا الفصل بثلاثة مجالات رئيسية فقط : استخدام المعلومات، وتقدير الاحتياجات، وطبيعة تمويل حالات الطوارئ المعقدة. وستناقش هذه المسائل بمزيد من التفصيل مع استكشاف إمكانية حلول لها لتحسين الاستجابة البرامجية في ما بعد.

استخدام المعلومات الإستراتيجية

مع زيادة حالات الطوارئ من حيث عددها وحدتها، ازدادت صعوبة التمييز بين الأزمات العابرة والأزمات المزمنة، وازداد الطلب على استخدام المعلومات الإنسانية بصورة محسنة (Maxwell and Watkins, 2003). ومع ملاحظة هذا الاتجاه، ركزت مجموعة كبيرة من المبادرات على تحسين البيانات المتاحة لصناع القرار لكي يعالجوا المفاهيم الجديدة للعلاقات بين الإغاثة والتنمية، ولكي يميزوا بين حالات الضعف الحادة والمزمنة: النظام العالمي للإعلام والإنذار المبكر، ونظام المعلومات عن انعدام الأمن الغذائي والتعرض لنقص الأغذية ورسم الخرائط ذات الصلة، ومراكز المعلومات الإنسانية، ومواقع تقاسم المعلومات على الانترنت، مثل Relief Web.

وتظل هناك مجموعة من المشكلات المتصلة بالمعلومات والتي تكشف عن المدى الذي تتخذ فيه بعض القرارات أحيانا في غياب معلومات حساسة كان ينبغي أن تكون أساساً لفهم واضح للطبيعة الكامنة وراء الأزمة والاستجابة الفعالة لها.

وتثير إمكانية مقارنة البيانات ومصداقيتها اهتماما كبيراً، فنقص معايير ونظم ومؤشرات إدارة المعلومات يشكل عقبة أمام دعم متطلبات التخطيط التشغيلي والإستراتيجي. ويبرز هذا بشكل خاص عندما تكون هناك حاجة إلى معلومات قطاعية (عن التغذية والمياه والإصحاح والوقاية مثلاً)، بينما المعلومات المتضاربة تفتقر إلى إمكانية تشغيلها. وتكون النتيجة في أغلب الأحيان هي تحميل معلومات أكثر من اللازم وتشتت هذه المعلومات، بل وقد تزيد بالفعل من عدم اليقين في اتخاذ قرارات تتعلق بالعمل الإنساني (Currion, 2006; UNOCHA, 2002). وهناك أهمية أيضا لنشر المعلومات الإستراتيجية (مثل قنوات المعلومات الموجهة، والاستمارات الممكن استخدامها) التي توضع من أجل مجموعة معينة من مستخدمي المعلومات (مثل الجهات المانحة ووسائل الإعلام والقطاع الخاص).

والعلاقة بين المعلومات والاستجابة البرامجية هي أمر جدير بالبحث. وكمثال، فإن أي سؤال يثار في سياق الأزمة الإنسانية في النيجر له صلة بالطريقة التي فسرت بها المعلومات هناك، وما تلا ذلك من تحليل لخيارات الاستجابة التي توافرت لصنع القرار (ODI, 2005b). فقد قيل عن حالة النيجر في عام ٢٠٠٥ إن الأساس المنطقي لإستراتيجية الأمن الغذائي التي نفذت، وهي دعم مبيعات الحبوب وبنوك الحبوب، والغذاء والنقد مقابل العمل، وتوريد الأعلاف المدعومة، والرعاية البيطرية الوقائية والعلاجية، لم يتم تحليله ومتابعته بالقدر الكافي، رغم توافر المعلومات التي ربما كانت قد أشارت إلى عدم مناسبة هذه الاستجابة لاحتياجات السكان المستهدفين.

تقدير الاحتياجات

هناك مجال للاختلاف الملموس يتعلق بمدى ميل عملية تقدير الاحتياجات إلى توجيه الاستجابات البرامجية في حالات الأزمات. وقد دارت مداولات على نطاق واسع حول مصداقية عمليات التقدير التي تقوم بها الوكالات وموضوعيتها. وكما قال Darcy و Hofmann (٢٠٠٣، صفحة ١٦) فإن "تقدير الاحتياجات يتداخل في أغلب الأحيان مع صياغة الاستجابات بطرق قد تؤدي إلى التدخل بحسب الموارد، وتغلق الباب أمام أشكال أخرى (قد تكون هي الأنسب) للتدخل". ومن هنا ارتبطت النُهج الموحدة القائمة على الاحتياجات بتحليل الاحتياجات القائم على الطلب، مع فشل التقديرات المسبقة في بيان الطبيعة المتغيرة للاحتياجات والمخاطر كلما تطورت الأزمة.

إن الخلافات التي تحيط بتقدير الاحتياجات تثير، من زاوية الأمن الغذائي، بعض القلق. فتقدير الاحتياجات قلما يكون محصلة تحليلات مشتركة بين القطاعات، وإنما الأرجح أن يعكس خبرة وكالة واحدة وأولويات مؤسسية. ومن هنا جاء ضعف العلاقة بين تقدير الاحتياجات والبرمجة الفعالة، وظلت عملية التقدير تجري بحسب الحاجة، وبقيت مستعصية على المقارنة والتحليل.

وفي الإطار الواسع "للتقديرات الإنسانية" هناك عدد من المفاهيم والمصطلحات المختلفة التي لا يسهل فهمها، ولكنها واضحة المعنى، مثل تقدير الاحتياجات الغذائية، وتقدير احتياجات الأمن الغذائي، وتقدير الاحتياجات في حالات الطوارئ (Haan, Majid and Darcy, 2006). وفي هذا السياق، لم يكن التنسيق قوياً بين الوكالات ذات الصلة وصناع القرار، وبالتالي لم يكن هناك تفضيل للنهج القائمة على الشواهد. وقد خلق ذلك جواً من انعدام الثقة وأظهر أشكالاً من الانحياز في طريقة تحديد الاحتياجات والاستجابة لها (Darcy and Hofmann, 2003).

وفي حالة المعونة الغذائية على نحو خاص، كان هناك نقد لعملية إدماج التقديرات في النداءات العاجلة. وقد سعى برنامج الأغذية العالمي في عام ٢٠٠٣ إلى معالجة هذه المشكلة من خلال مشروع تعزيز القدرة على تقدير الاحتياجات في حالات الطوارئ. ويستحق التقدم المحرز في هذا المشروع والعمل المستمر فيه اهتماما خاصاً، وترد نبذة عنه في الإطار ١٦.

تمويل حالات الطوارئ المعقدة

يمثل هيكل تمويل الأنشطة الإنسانية عنصراً ضاغطاً على صنع القرار والاستجابة، ولا يمكن فصله عن قدرة المنظمات على دعم جهود الإنعاش والتنمية المبكرين.

وكما سبق أن لاحظنا في الفصل السابق (أنظر الإطار ١٥)، فإن اتجاهات تمويل حالات الطوارئ المعقدة تتسم بانخفاض مستوى التمويل وعدم إمكانية التنبؤ به، واحتمال تفاوته من أزمة إلى أخرى ومن قطاع إلى آخر (مثل اللوجستيات والصحة والتغذية). وعملية النداءات الموحدة في الأمم المتحدة هي آلية تهدف إلى تعميم النهج الذي تتبعه مؤسسات الأمم المتحدة وشركاؤها في

الإطار ١٦
برنامج الأغذية العالمي ومشروع تعزيز القدرة على تقدير الاحتياجات في حالات الطوارئ

أصبحت مصداقية وموضوعية تقدير الاحتياجات موضع اهتمام شديد. وفي حالة برنامج الأغذية العالمي، ثارت انتقادات حادة ضد أسلوب دمجه للتقديرات في النداءات العاجلة، الأمر الذي يهدد بإيجاد خلل في طريقة عرض المعلومات، وبشكل خاص التركيز الزائد على أهمية المعونة الغذائية في الوقت الذي يهمل فيه الطرق البديلة لاستعادة سبل المعيشة، سواء بعد حالة الطوارئ أو أثناءها. وقد ظهرت هذه الشواغل بشكل خاص رداً على تقديرات برنامج الأغذية العالمي للاحتياجات من الأغذية نتيجة أزمة الأغذية في أفريقيا الجنوبية عام ٢٠٠٢.

وبناء على ذلك، وافق المجلس التنفيذي للبرنامج في عام ٢٠٠٤ على سياسة جديدة وخطة تنفيذ تمتد ٣٠ شهرا لتعزيز قدرة البرنامج على تقدير الاحتياجات في حالات الطوارئ. فمشروع تعزيز قدرة البرنامج على تقدير الاحتياجات في حالات الطوارئ يهدف إلى تعزيز قدرة البرنامج على تقدير الاحتياجات الإنسانية في قطاع الأغذية أثناء حالات الطوارئ عن طريق توخي المزيد من الدقة والحيادية عند تقدير الاحتياجات.

وبصورة محددة فإن المشروع المذكور أعلاه يهدف إلى: (١) تحسين مساءلة برنامج الأغذية العالمي بشأن تقديرات الأمن الغذائي في حالات الطوارئ؛ (٢) إيجاد طرق وتوجيهات أفضل للتقدير وتجربتها؛ (٣) تحسين أساليب توفير وإدارة المعلومات السابقة على الأزمات في البلدان المعرضة لحالات طوارئ متكررة وممتدة؛ (٤) تعزيز القدرة المبدئية للبرنامج على نشر أخصائيين في التقدير في مكاتبه الإقليمية الستة.

ويسترشد مشروع تعزيز قدرة برنامج الأغذية العالمي على تقدير الاحتياجات في عمله بلجنة توجيهية مكونة من ممثلين عن الجهات المانحة وبمجموعة استشارية دولية من خبراء الأمن الغذائي يمثلون الأكاديميات، ومنظمة الأغذية والزراعة، ووكالات الأمم المتحدة الأخرى، والبنك الدولي، وشركاء من المنظمات غير الحكومية. وقد أسفر العمل حتى الآن عن وضع خطوط توجيهية مبدئية لتقدير الأمن الغذائي في حالات الطوارئ، وإعداد دراسات مكتبية عن عدد من الموضوعات المتعلقة بالأمن الغذائي، وإجراء مسوحات قاعدية قبل الأزمات، وإدخال عناصر إلى نظم رصد الأمن الغذائي في عدة بلدان. وسوف تستمر هذه الجهود في عام ٢٠٠٧ ثم تعمم في عام ٢٠٠٨.

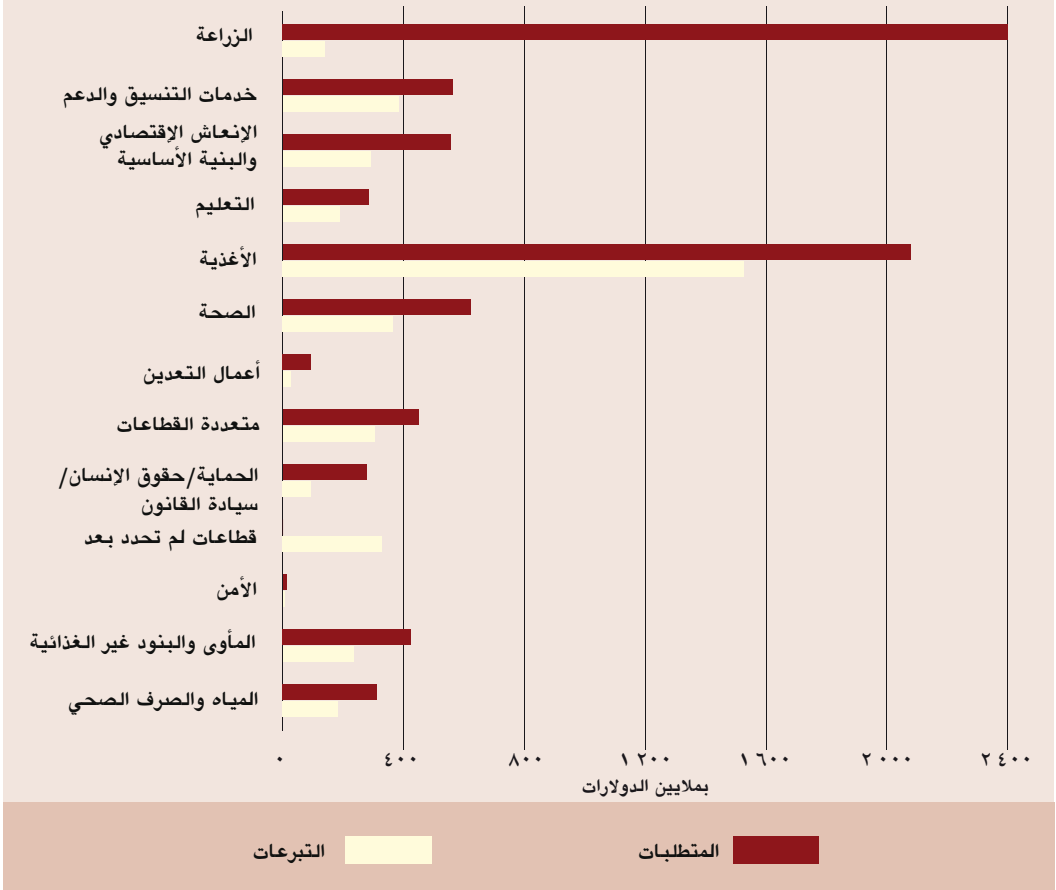
المصدر: برنامج الأغذية العالمي، ٢٠٠٥ب.

توجيه نداءات لتمويل عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ. ومنذ بدء هذه العملية في التسعينات، جاء ٦٠ في المائة من الرقم الإجمالي المطلوب من جهات مانحة، مع زيادة نصيب المعونة الغذائية في عملية النداءات الموحدة عن هذه النسبة بصورة تقليدية (Webb, 2003). وطوال الفترة من ١٩٩٤ إلى ٢٠٠١ كانت استجابة الجهات المانحة لطلبات برنامج الأغذية العالمي من المعونات الغذائية في إطار عملية النداءات الموحدة للأمم المتحدة تبلغ ٨٥ في المائة في المتوسط، مقابل ٥٨ في المائة فقط في جميع القطاعات الأخرى مجتمعة (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في الأمم المتحدة، ٢٠٠٢). ويظهر هذا الاتجاه بشكل أوضح في الشكل ١٠، الذي يحتوي على احتياجات وتعهدات العالم بالتفصيل في إطار عملية النداءات الموحدة لعام ٢٠٠٥، في القطاعات الرئيسية على أساس الأرقام المقدمة من إدارة المتابعة المالية في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في الأمم المتحدة.

وتبين الاتجاهات الأخيرة تقدماً مضطرباً نحو كسر هذه الحلقة من ضعف التمويل. ففي عام ٢٠٠٣ كانت مبادرة "المنحة الإنسانية الطيبة" علامة على التزام الجهات المانحة بتحسين أسلوب التمويل في حالات الطوارئ الإنسانية، فمن بين الأجزاء المحورية في تلك المبادرة، السعي إلى "تخصيص تمويل إنساني يتناسب مع الاحتياجات ويستند إلى تقدير هذه الاحتياجات". وفي ذلك الحين، كانت المساعدة الإنسانية قد وصلت إلى ١٠ في المائة من المساعدة الائتمانية الكلية، واستقرت عند ٥,٧ مليار يورو تقريباً بين عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٢ (المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٦).

وفي الوقت الذي ساعدت فيه هذه المبادرة على تشجيع الممارسات الجيدة من جانب الجهات

الشكل ١٠
متطلبات التمويل والتبرعات



المصدر: مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، إدارة متابعة التمويل

المانحة، فمازال يتعين عليها إحداث تأثير كبير على تدفق الأموال باتجاه الأزمات أو القطاعات التي تعاني نقص التمويل (المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٦). وخلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٥ زادت المساعدات الإنسانية بأكثر من ملياري يورو في سنتين متتاليتين، ولكن الجزء الأكبر من المساعدات ذهب إلى الكوارث واسعة النطاق، مثل أفغانستان والعراق والبلدان المتضررة من موجات تسونامي (المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٦). وتجدر الإشارة هنا إلى الإصلاحات الأخيرة في الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ، وهو ما سنعود إليه في وقت لاحق.

وإذا كان التمويل غير المتناسب يعزى أحياناً إلى "الشفقة الزائدة" أو إلى تأثير CNN، فإن هناك عددا من العوامل السياسية والاقتصادية لها صلة أيضا. فتمويل حالات الطوارئ المعقدة يتعرض للضرر من مجالات التمويل قصير الأجل في ميزانيات الجهات المانحة، ومن تخصيص أموال من هذه الجهات لوكالات معينة من وكالات الأمم المتحدة أو غيرها من الوكالات الدولية (Levine and Chastre, 2004). ومن الناحية العملية، فإن ذلك يعوق التخطيط لآجال طويلة، وهو الأمر المطلوب بصورة متزايدة مع تحرك الوكالات في اتجاه تعزيز قدراتها التنظيمية والمهنية. كما أنه يسير نحو بيئة للمعونة يشتد فيها التنافس، حيث تجري وكالات الأمم المتحدة والعناصر الدولية الفاعلة وراء موارد محدودة من أجل مجموعة من التدخلات المتعارضة في أغلب الأحيان، مثل التحليل المعياري والقيادة والتنسيق وتقديم الخدمات (Dalton وآخرون، ٢٠٠٣).

وفضلا عن ذلك، يرجع الانحياز القطاعي في التمويل إلى عيوب في منظومة الأمم المتحدة (Smillie and Minnear, 2003; Darcy and Hofmann, 2003). وكما سبق أن ذكرنا، فقلما أرغم التحليل المقدم وأولويات الاستجابة الوكالات المانحة على إدخال أي تعديلات على التمويل الذي تقدمه. وبالمثل، كان التنسيق بين الوكالات وغيرها من العناصر الدولية الفاعلة غير مجد في أغلب الحالات، مع افتقاد القيادة من جانب منسق الشؤون الإنسانية والسلطات المحلية أيضاً. وأخيراً فإن قدرة كل وكالة من الوكالات المختلفة على الاستجابة تتفاوت هي الأخرى، وهو ما يشجع تعبئة الموارد من جديد مع التدخلات التي تجري على سبيل التجربة والاختبار. فكل هذه العوامل تميل إلى تكرار الانحياز نحو الاستجابات المادية والقابلة للاستبدال من أجل تلبية الاحتياجات الفورية.

تحسين عملية صنع القرار والاستجابة

لكي يمكن تحسين عملية صنع القرار والاستجابة، يحتاج الأمر إلى مجموعة من الابتكارات لتعزيز التحليل والتقدير، ولمعالجة القصور المؤسسي على المستويين القطري والدولي. وسوف يجري استكشاف الإستراتيجيات اللازمة لتحقيق ذلك بقدر أكبر من التفصيل، مع الاستفادة بشكل خاص من التجارب القطرية والتجارب المشتركة بين الوكالات.

ربط المعلومات بالعمل: دور التحليل

كما سبق أن ذكرنا، فإن صنع القرارات يتم في أغلب الأحيان في غياب المعلومات المهمة، أي تلك التي كان من المفترض أن تضع الأساسيات لفهم الطبيعة الكامنة وراء الأزمة ولتخطيط استجابة فعالة لمواجهتها.

ويقتضي الأمر تحليلا جيدا، مع التركيز على المجالات التالية:

- توافق الآراء تقنياً وإيجاد لغة مشتركة: هناك بالفعل مجموعة من المبادرات لتوحيد العناصر الرئيسية في تحليل القضايا الإنسانية والاستجابة لها، مثل النظام الموحد لمراقبة وتقييم الإغاثة والتحول، وإطار تحليل الاحتياجات، ومشروع النطاق الإنساني، وكل ذلك بمثابة ميثاق إنساني يسعى لإيجاد حد أدنى من الاستجابات الإنسانية الموحدة. والأمر بحاجة إلى نهج تحليلية محسنة للأمن الغذائي ضماناً لتوحيد المصطلحات والتعاريف والأطر، كما يحتاج الأمر إلى إيضاح خاص لتصنيف ومقارنة مدى حدة التصورات المختلفة للأمن الغذائي وتأثيراتها.
- النهج القائم على الشواهد: هناك أيضاً ضرورة لأن تقوم الاستجابة على الشواهد الدالة على الحاجة. ويشمل ذلك مصداقية المعلومات الأساسية/الموجودة، والمعلومات المستمدة من نظم الإنذار المبكر وإمكانية مقارنتها، واستعداد الوكالات والجهات المانحة لدعم بروتوكولات أكثر شفافية للاستجابة.
- الاستجابة الإستراتيجية: تحتاج قائمة التدخلات المحتملة لتخفيف حدة الأزمات إلى دراسة مستفيضة، بدلاً من اللجوء إلى استجابة للطلب، ففي أغلب الأحيان يتم تجاهل المعايير المحتملة التي قد تحدد مدى ملاءمة الاستجابة.

إن زيادة مجال التحليل المعياري تقتصر على الاستجابة الإنسانية، لأن تحديد أولوية الموارد

يكون في الغالب لتقدير الاحتياجات وتقييم التأثير (ODI, 2005a). ويرى البعض أن عدم وجود أساس مشترك لقياس مستويات الحاجة ومقارنتها، يمثل عقبة كؤود أمام تحديد الأولويات، والحياد في اتخاذ القرارات، والمساءلة. وينطبق ذلك بصورة خاصة على الأزمات المزمنة، حيث يكون عجز المؤسسات أو الدول ظاهراً في أغلب الأحيان قبل حدوث الأزمة بوقت طويل، ومع ذلك، فإن حشد الاستجابات لا يبدأ إلا أثناء التصورات الحادة. ولذا، فإن المطلوب هو تحليل كلي للمشكلة يحدد المسائل الهيكلية المرتبطة بانعدام الأمن الغذائي المزمن.

وفي هذا الصدد، كان الفهم الشامل المتكامل لسبل العيش هو أهم تغيير طرأ على تحليل الأمن الغذائي في السنوات الأخيرة. ولكن ذلك مازال ينطوي على العديد من التحديات (Maxwell, 2006). ورغم أن فئات الأصول الثابتة ومعظم استراتيجيات سبل العيش السائدة أصبحت الآن معروفة جيداً، فإن مزيدا من الفهم لسياق الضعف والعقبات السياسية والمؤسسية التي تقف أمام سبل العيش، أصبح موضع اهتمام زائد في الآونة الأخيرة.

وفي مواجهة هذه التحديات، أصبح التصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي والحالة الإنسانية، الذي وضعته المنظمة في الصومال واستخدم على نطاق واسع في أزمة الجفاف التي ضربت منطقة القرن الأفريقي الكبرى، يحظى باعتراف متزايد كمحاولة مهمة لجذب العديد من مصادر المعلومات إلى تحليل واحد للأمن الغذائي واحتياجات البشر (المنظمة، ٢٠٠٦و). وكما قال Maxwell (٢٠٠٦) وكما سيرد في دراسة الحالة أدناه، فإن تطبيق هذه الوسيلة يوضح إلى أي مدى ينبغي لقطاع الجوانب الإنسانية والأمن الغذائي أن يمضي لكي يحقق "قاعدة الذهب" في ما يتعلق بالمؤشرات والتعاريف والتحليل – ولكنها على أي حال خطوة في الاتجاه الصحيح.

ويعتبر التصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي والحالة الإنسانية مقياسا موحدا يجمع معلومات عن الأمن الغذائي والتغذية وسبل المعيشة، ويصبها في بيان واضح عن مدى حدة الأزمة وتأثيرات الاستجابة الإنسانية. ويبين الجدول المرجعي لهذا التصنيف (الشكل ١١) تفاصيل الفئات الرئيسية للمراحل: (١) الأمن الغذائي بشكل عام؛ (٢) انعدام الأمن الغذائي بشكل مزمن؛ (٣) أزمة غذائية ومعيشية حادة؛ (٤) حالة طوارئ إنسانية؛ (٥) مجاعة/أزمة إنسانية. وترتبط بكل مرحلة مجموعة شاملة من النتائج المرجعية عن رفاه البشر وسبل معيشتهم. وتقوم هذه النتائج على المستويات والمعايير الدولية ضماناً لسلامتها وإمكانية مقارنتها، وهي تشمل:

- نماذج التحليل: لتنظيم المعلومات الرئيسية المتفرقة بأسلوب يتسم بالشفافية ولتسهيل التحليل بغية الاستدلال على تصنيف المرحلة والاسترشاد في تحليل الاستجابة.
- بروتوكولات رسم الخرائط: مجموعة من الأدوات الموحدة لرسم الخرائط والاتصال المرئي كفيلة بنقل المعلومات الرئيسية عن تحليل الحالة بالفعالية المطلوبة ضمن خارطة واحدة.
- الجداول السكانية: للإبلاغ عن التقديرات السكانية بشكل متسق وفعال بحسب الحدود الإدارية والنظم المعيشية ومناطق العيش.

ويلخص "التصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي والحالة الإنسانية" تحليل الحالة، وهى مرحلة مهمة ولكنها في الغالب لا تلقى اهتماما في تحليل الأمن الغذائي. فتحليل الحالة هو الأساس في تحديد الجوانب الأساسية للحالة (مدى شدتها وأسبابها وحجمها مثلا). والوضع المثالي هو أن يكون هناك دعم لهذا التحليل من توافق عام في الآراء بين أصحاب المصلحة، بمن فيهم الحكومة ووكالات الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية، والمجتمعات المحلية المستهدفة.

وكمثال، فإن الشكل ١٢ يحتوى على عرض بصري للتصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي والحالة الإنسانية استنادا إلى التوقعات الأخيرة الصادرة عن وحدة تقييم الأمن الغذائي لما بعد موسم الأمطار الثانوي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ (أقصر موسم وأقله مطرا يقع ما بين أكتوبر/تشرين الأول ويناير/كانون الثاني). وتبرز الخريطة الجوانب الفريدة التالية في تحليل الأمن الغذائي في نظام التصنيف المتكامل.

وتشمل الجوانب الرئيسية المدرجة في هذه الخريطة ما يلي:

- الحدة: يشمل التصنيف المتكامل النطاق الكامل لحالات الأمن الغذائي – من الأمن الغذائي العام إلى المجاعة. وهو يركز على الحاجة إلى التدخلات الخاصة بالأمن الغذائي في جميع المراحل وليس فقط عند ظهور حالات الطوارئ. وفي إدراج الأزمة الغذائية والمعيشية الحادة (المرحلة ٣) ما يبرز أهمية فهم الديناميات المعيشية وارتباطها بالأمن الغذائي.
- التغطية الجغرافية: منطقة المعيشة هي الوحدة الرئيسية للتحليل المكاني في إطار التصنيف المتكامل. ويمكن من خلال تحليل

مناطق المعيشة التوصل إلى فهم أفضل لمصادر الغذاء والدخل للأفراد ضمن نظام معيشي معيّن ولأنماط إنفاقهم واستراتيجيات المواجهة التي يعتمدونها. وتوضع الأصول المعيشية، مثل صفة المرجع الرئيسي، في الاعتبار، كما أنها تُبرز كيفية تفاعل العناصر المعيشية مع المؤسسات لتأمين سبل المعيشة (أو تقويضها).

- الأسباب الفورية والمباشرة: تحدد مواصفات أزمة معيّنة استناداً إلى فهم المخاطر ومواطن الضعف والأسباب الكامنة. ويشمل الإطار بصفة خاصة الخطر الذي يشير إلى احتمال وقوع حدث مفاجئ والتعرّض للأخطار ومواطن ضعف محددة في النظم المعيشية.
- الاتجاه المتوقع/التصورات: في حين أنّ تصنيف المراحل يصف الحالة الراهنة أو المرتقبة قريباً في منطقة ما، تُستخدم مستويات الإنذار المبكر كأداة لتوقّع الأحداث والإبلاغ عن الخطر الناجم عن تفاقم مرحلة ما.

إن القيمة التشغيلية للتصنيف المتكامل لا تكمن فقط في المعايير المرجعية للتوصل إلى تحليل متسق للحالة، بل أيضاً في الربط الواضح بين ذلك البيان والاستجابات المناسبة للاستفادة من نهج المسار المزدوج المعتمد في منظمة الأغذية والزراعة.

وتقوم المنظمة وبرنامج الأغذية العالمي بإدماج عناصر من التصنيف المتكامل ضمن عملها المشترك في العنصر الخاص بالأمن الغذائي، وذلك في إطار تحليل الاحتياجات ضمن عملية النداءات الموحدة، وهي وسيلة لمساعدة المعنيين بتنسيق الجوانب الإنسانية والأفرقة القطرية على تنظيم وتقديم المعلومات المتاحة عن الاحتياجات الإنسانية بطريقة منسقة ومترابطة.

تحسين عملية تقدير الاحتياجات

كما سبق أن ذكرنا، فإن الاهتمام بممارسات تقدير الاحتياجات ركز دائما على إدماج التقدير كجزء من الاستجابة الجارية المرتبطة بمختلف مراحل دورة المشروع، بدلاً من اعتباره مرحلة متقدمة من النشاط تصمم لتبرير مقترحات التمويل لمرة واحدة. والمسألة الرئيسية هنا هي كيف يمكن تعزيز مهمة تقدير الاحتياجات لتوفير المعلومات اللازمة لعمليات صنع القرار، مثل تحديد ما إذا كان ينبغي التدخل، وطبيعة هذا التدخل وحجمه، ومعرفة الأولويات وتخصيص الموارد، وتصميم البرامج وتخطيطها (Darcy and Hofmann, 2003).

وبناء على هذه التجارب، يمكن استخلاص الأولويتين التاليتين:

- إدماج تقدير الاحتياجات في العمليات الجارية: ينبغي اعتبار تقدير الاحتياجات كجزء من عملية مستمرة، وهو ما يضع نظم الإنذار المبكر والمعلومات الأساسية المتاحة في بؤرة الاهتمام، وكذلك الروابط المحتملة لرصد وتقييم الأمن الغذائي. وقد عالج Maxwell و Watkins (٢٠٠٣) هذه الشواغل بربط "تقدير الاحتياجات في حالات طوارئ الأمن الغذائي" بالنظام الأوسع لمعلومات الأمن الغذائي وتحليلها. فهذا النظام به عدد من عناصر الإنذار والمتابعة لعملية تقدير الاحتياجات في حالات طوارئ الأمن الغذائي، وهي العمليات التي تتم بحسب كل حالة عند الحاجة. وتضيف عناصر الإنذار في تقدير الاحتياجات هنا دفعة تقنية وكفاءة لعملية تقدير الاحتياجات، بينما يربط عنصر المتابعة عملية التقدير بتنفيذ البرامج، بما في ذلك التصميم واستقطاب التأييد واستراتيجية الانسحاب (Haan, Majid and Darcy, 2006).
- التعاون المشترك وفي ما بين الوكالات: تدل الطبيعة المتغيرة لأنشطة تقدير الاحتياجات على وجود مجال للقيام بتقديرات مشتركة بين الوكالات للاتفاق على الاحتياجات الفعلية ومعرفة أولويات الاستجابة لها بين مختلف القطاعات. ومن بين نماذج التخطيط المنسق عملية النداءات الموحدة في إطار تحليل الاحتياجات. وهي وسيلة لمساعدة وكالات الأمم المتحدة على تنظيم المعلومات المتوافرة عن الاحتياجات الإنسانية وطرحها بطريقة منسقة ومترابطة. وابتداءً من عام ٢٠٠٥، تعاونت المنظمة مع برنامج الأغذية العالمي في استراتيجية مشتركة لدعم الجزء الخاص بالأمن الغذائي في عملية النداءات الموحدة في إطار تحليل الاحتياجات (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في الأمم المتحدة، ٢٠٠٦). وقد نفذ ذلك على مستويات عالمية وإقليمية وقطرية، ويشمل تطوير نهج مشترك لتقدير احتياجات الأمن الغذائي والاستجابة في البلدان التي توجه النداءات الموحدة من أجلها.

ومن بين أهم الابتكارات في هذا النهج توسيع وتحسين عملية تقدير احتياجات الأمن الغذائي، بما في ذلك: (١) تحسين تحليل الحالة؛ (٢) تحليل خيارات الاستجابة؛ (٣) الرصد والتقييم. ومحاولة إدخال عنصر خاص بتحليل خيارات الاستجابة

الشكل ١١

الجدول المرجعي للتصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي والحالة الإنسانية

تصنيف المراحل		نواتج المرجع الرئيسي (النتائج الراهنة أو المرتقبة على الأرواح وسبل المعيشة؛ استناداً إلى تضافر البراهين)	
١	أمن غذائي عام	**معدل الوفيات الأولي**	<٠,٥/١٠ ٠٠٠/١٠ يوم
		سوء التغذية الحاد	<٣٪ (الوزن/الطول <-٢ بالدرجات المعيارية)
		التقزّم	<٢٠٪ (الطول/العمر<-٢ بالدرجات المعيارية)
		الحصول على الأغذية / توافرها	كافية عادة (<١٠٠ ٢ سعر حراري للفرد في اليوم)، مستقرة
		التنوّع الغذائي	تنوع مستقر نوعاً وكمّاً
		الحصول على المياه / توافرها	كافية عادة (<١٥ لتراً للفرد في اليوم)، مستقرة
		المخاطر	احتمال وجود مخاطر والتعرّض لها بصورة معتدلة إلى منخفضة
		الأمن المدني	سلام سائد وهيكلي
		الأصول المعيشية	استخدام مستدام عامة (لخمسة أصول)
٢	انعدام الأمن الغذائي بشكل مزمن	**معدل الوفيات الأولي**	<٠,٥/١٠ ٠٠٠/١٠ يوم؛ معدل وفيات الأطفال دون الخامسة <١/١٠ ٠٠٠/١٠ يوم
		سوء التغذية الحاد	>٣٪ لكن <١٠٪ (الوزن/الطول <-٢ بالدرجات المعيارية)، هامش معتاد، مستقرّ
		التقزّم	>٢٠٪ (الوزن/العمر <-٢ بالدرجات المعيارية)
		الحصول على الأغذية / توافرها	حد الكفاية (١٠٠ ٢ سعر حراري للفرد في اليوم)، غير مستقرّة
		التنوّع الغذائي	عجز مزمن في التنوع الغذائي
		الحصول على المياه / توافرها	حد الكفاية (١٥ لتراً للفرد في اليوم)، غير مستقرّة
		المخاطر	متكررة مع تعرّض سبل المعيشة بدرجة كبيرة للمخاطر
		الأمن المدني	غير مستقرّ؛ توتر يؤدي إلى اضطرابات
		القدرة على المواجهة	"استراتيجيات التأمين"
		الأصول المعيشية	استخدام مكثّف وغير مستدام (لخمسة أصول)
		العوامل الهيكلية	عوائق واضحة تعترض تحقيق الأمن الغذائي
٣	أزمة غذائية ومعيشية حادة	**معدل الوفيات الأولي**	١-٠,٥ / ٠٠٠ ١٠/يوم، معدل وفيات الأطفال دون الخامسة ١-٢/٠٠٠ ١٠/يوم
		سوء التغذية الحاد	١٥-١٠٪ (الوزن/الطول < -٢ بالدرجات المعيارية)، < من المعتاد، في ارتفاع
		الأمراض	الأوبئة؛ في ارتفاع
		الحصول على الأغذية / توافرها	قلة المخصصات؛ ١٠٠ ٢ سعر حراري للفرد في اليوم من خلال استنزاف الأصول
		التنوّع الغذائي	عجز مزمن في التنوع الغذائي
		الحصول على المياه / توافرها	١٥-٧,٥ لتراً للفرد في اليوم، يتم الحصول عليها من خلال استنزاف الأصول
		الفقر المفرط / النزوح	مستجدّ؛ منتشر
		الأمن المدني	انتشار محدود، نزاعات منخفضة الحدّة
		القدرة على المواجهة	"استراتيجيات معالجة الأزمات"؛ مؤشر استراتيجية المواجهة < من المرجع؛ في ارتفاع
		الأصول المعيشية	استنزاف إمكانية الحصول على الأصول أو فقدانها بسرعة وبشكل حرج
٤	حالة طوارئ إنسانية	**معدل الوفيات الأولي**	٢-١/٠٠٠ ١٠/يوم، <X٢ المعدل المرجعي، في ارتفاع؛ معدّل وفيات الأطفال دون الخامسة <٢/٠٠٠ ١٠/يوم
		سوء التغذية الحاد	>١٥٪ (الوزن/الطول <-٢ بالدرجات المعيارية)، < من المعتاد، في ارتفاع
		الأمراض	جائحة
		الحصول على الأغذية / توافرها	ثغرة حادة في المخصصات؛ عجز عن تأمين ١٠٠ ٢ سعر حراري للفرد في اليوم
		التنوّع الغذائي	استهلاك ٢-٣ أو أقلّ من مجموعات الأغذية الرئيسية بانتظام
		الحصول على المياه / توافرها	< ٧,٥ لتر للفرد في اليوم (للاستخدام البشري فقط)
		الفقر المفرط / النزوح	مركّز؛ في ارتفاع
		الأمن المدني	نزاعات واسعة الانتشار، عالية الحدّة
		القدرة على المواجهة	"استراتيجيات مواجهة الكروب"؛ مؤشر استراتيجية المواجهة < بكثير من المرجع
		الأصول المعيشية	استنزاف شبه كامل ولا رجوع عنه لإمكانية الحصول على الأصول أو خسارتها
٥	مجاعة / أزمة إنسانية	**معدل الوفيات الأولي**	<٢/٠٠٠ ١٠/يوم (مثلاً: ٠٠٠ ٦/٠٠٠ ٠٠٠ ١/٣٠ يوماً)
		سوء التغذية الحاد	>٣٠٪ (الوزن/الطول <-٢ بالدرجات المعيارية)
		الأمراض	جائحة
		الحصول على الأغذية / توافرها	ثغرة فادحة في المخصصات؛ أقلّ بكثير من ١٠٠ ٢ سعر حراري للفرد في اليوم
		الحصول على المياه / توافرها	< ٤ لترات للفرد في اليوم (للاستخدام البشري فقط)
		الفقر المفرط / النزوح	على نطاق واسع، مركّز
		الأمن المدني	نزاعات واسعة الانتشار، عالية الحدّة
		الأصول المعيشية	خسارة فعلية كليّة؛ انهيار

بالذات، هي تطور جديد يعكس ضرورة الربط بين التقدير والبرمجة بصورة أقوى.

ويتزايد تعاون وكالات الأمم المتحدة في ما بينها للقيام بعمليات تقدير مشتركة هدفها التوصل إلى "سلة" من الاحتياجات القطاعية المتصلة ببعضها في الاستجابة للأزمات. فمنذ عام ٢٠٠٣ على سبيل المثال، والمنظمة تتعاون مع برنامج الأغذية العالمي في اتخاذ خطوات مشتركة لإدخال تحسينات على عملية ومنهجية تقديرات المحاصيل وإمدادات الأغذية، بحيث تتضمن استعراضاً اقتصادياً مشتركاً، ومناقشات تقنية ومشاورات وحلقات عمل مع الشركاء المهتمين. ومنذ أوائل عام ٢٠٠٤ وتقديرات المحاصيل هذه يدخل فيها عادة "مراقبون" من الوكالات المانحة بغرض زيادة شفافية هذه العملية وفهمها. وهناك مساوئ محتملة لمثل هذه الأشكال من التعاون، حيث أن نُهج التقدير التي تجمع "الكل في واحد" قد تخفف من الدفعة المنهجية ومن التحليل القطاعي. ولذا، لابد أن تراعي التقديرات ضرورة التنسيق الوثيق، ولكن بتحليل قطاعي منفصل، ضماناً للتكامل التقني في ما بين القطاعات ولتعظيم التنسيق أيضاً (Haan, Majid and Darcy, 2006; Darcy and Hofmann, 2003).

تعزيز القدرة المؤسسية والقيادة

ينبغي دعم القدرة المؤسسية والقيادة تشجيعاً لأولويات الأمن الغذائي في الاستجابة الاستراتيجية. ومعنى هذا على المستويات الدولية والقطرية والإقليمية، التركيز على ضمان إدراج الأبعاد الأوسع للأمن الغذائي في أنشطة السياسات والبرمجة.

المستوى الدولي

كان هناك قلق متزايد في السنوات القليلة الماضية بشأن قدرة المجتمع الدولي على تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان المتضررين في حينها وبطريقة يمكن التنبؤ بها أثناء الأزمات (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في الأمم المتحدة، ٢٠٠٥). فمن زاوية الأمن الغذائي أوضحت المداولات عيوباً خطيرة في تنسيق الشؤون الإنسانية والقدرات. فإدماج الأمن الغذائي والتغذية وسبل المعيشة في القطاعات الإنسانية، يفصح عن خليط غير واضح من الأولويات، وكذلك من القدرات. ويرتبط بذلك ما تظهره وكالات الأمم المتحدة والوكالات الدولية الأخرى من انخفاض مستوى التأهب، من حيث الموارد البشرية والقدرات القطاعية.

وكما يتبين من الإطار ١٧، فإن عملية إصلاح الشؤون الإنسانية الجارية في الأمم المتحدة مصممة بحيث تعالج بعض هذه التحديات بتحسين

إطار الاستجابة الاستراتيجية

(التخفيف من حدة النواتج الفورية، ودعم سبل المعيشة، ومعالجة الأسباب الكامنة/الهيكلية)

- مساعدة استراتيجية للمجموعات التي تعاني انعدام الأمن الغذائي
- الاستثمار في نظم الإنتاج الغذائي والاقتصادي
- التمكين من تطوير نظم المعيشة استناداً إلى مبادئ الاستدامة والعدالة والإنصاف
- الحيلولة دون ظهور عوائق هيكلية أمام الأمن الغذائي
- الدعوة

- تصميم وتطبيق استراتيجيات لزيادة الاستقرار والمقاومة ومرونة النظم المعيشية من أجل الحد من المخاطر
- إقامة "شبكات أمان" للمجموعات الأكثر عرضة للمخاطر
- تدخلات لاستخدام الأصول المعيشية أفضل استخدام وعلى نحو مستدام
- وضع خطة للطوارئ
- تذليل العوائق الهيكلية أمام الأمن الغذائي
- مراقبة عن كثب لمؤشرات النتائج والعمليات ذات الصلة
- الدعوة

- دعم سبل المعيشة وحماية الفئات الضعيفة
- التدخلات الاستراتيجية والتكميلية لزيادة فرص الحصول على الأغذية وتوافرها ودعم سبل المعيشة
- تقديم الدعم القطاعي التكميلي المختار (مثلاً في مجالات المياه، المأوى، الصرف الصحي، الصحة وغير ذلك)
- التدخلات الاستراتيجية من مستوى المجتمع المحلي إلى المستوى القطري لإنشاء وتثبيت وإعادة تأهيل، أو حماية الأصول المعيشية ذات الأولوية
- وضع خطة للطوارئ أو تنفيذها
- مراقبة عن كثب لمؤشرات النتائج والعمليات ذات الصلة
- استخدام "الأزمات كفرصة" لمعالجة الأسباب الهيكلية الكامنة
- الدعوة

- حماية عاجلة للفئات الضعيفة
- العمل بصفة عاجلة على زيادة إمكانية الحصول على الأغذية من خلال تدخلات تكميلية
- تقديم الدعم القطاعي التكميلي المختار (مثلاً في مجالات المياه، المأوى، الصرف الصحي، الصحة وغير ذلك)
- الحماية من خسارة الأصول المعيشية بالكامل و/أو الدعوة للحصول عليها
- مراقبة عن كثب لمؤشرات النتائج والعمليات ذات الصلة
- استخدام "الأزمات كفرصة" لمعالجة الأسباب الهيكلية الكامنة
- الدعوة

- حماية عاجلة جداً لأرواح الناس والفئات الضعيفة
- مساعدة شاملة مع توفير الاحتياجات الأساسية (مثل الغذاء، المياه، المأوى، الصرف الصحي، الصحة وغير ذلك)
- تنقيحات فورية للسياسات والقوانين حيثما تدعو الحاجة
- مفاوضات تختلف اهتماماتها السياسية والاقتصادية
- استخدام "الأزمات كفرصة" لمعالجة الأسباب الهيكلية الكامنة
- الدعوة

الشكل ١١ (تابع)

الجدول المرجعي للتصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي والحالة الإنسانية

مستويات الإنذار المبكر	احتمال / رجاحة (تفاقم المرحلة)	خطورة (تفاقم المرحلة)	الأخطار ومواطن الضعف المرجعيّة	ما يلزم اتخاذه من إجراءات
إنذار	غير واضح بعد	لا ينطبق	**الخطر:** وقوع أو التنبؤ بوقوع حدث يؤثر على سبل المعيشة؛ يرافقه ضعف طفيف أو غير مؤكد **مؤشرات العمليات:** تغير سلبي ضئيل عن الأحوال العادية	رصد وتحليل عن كثب
خطر متوسط	احتمال/رجاحة كبيران	يحدد بحسب فئة المرحلة وكما يبينه لون الخطوط المائلة في الخريطة	**الخطر:** وقوع أو التنبؤ بوقوع حدث يؤثر على سبل المعيشة؛ يرافقه ضعف متوسط **مؤشرات العمليات:** تغير سلبي كبير عن الأحوال العادية	رصد وتحليل عن كثب التخطيط للطوارئ زيادة التدخلات الراهنة تدريجياً في هذه المرحلة
خطر مرتفع	احتمال كبير "أكثر مما هو مستبعد"		**الخطر:** وقوع أو التنبؤ بوقوع حدث كبير يؤثر على سبل المعيشة؛ يرافقه ضعف شديد **مؤشرات العمليات:** تغيرات سلبية كبيرة ومتراكبة	تدخلات وقائية وبصورة ملحّة أكثر بالنسبة للسكان الأشدّ عرضة للخطر الدعوة

المصدر: المنظمة/وحدة تقييم الأمن الغذائي، ٢٠٠٦.

إمكانية التنبؤ بالأزمات والمساءلة بشأنها والاستجابة لها. وتهدف أهم أبعاد عملية الإصلاح إلى تعزيز القدرة على الاستجابة والتنسيق وآليات التمويل. وهناك مجموعة من المبادرات التكميلية في الطريق، وهي تركز على مستويات القياس والتعاريف والتمويل الموحد على المستوى القطري (ODI, 2005a).

إن النظام الناشئ لإصلاح الجوانب الإنسانية يركز بشدة على نواحي الإدارة والنواحي التقنية، وهي الأولويات التي شجعتها الجهات المانحة بقوة من خلال نهج "المنح الإنسانية الطيبة". ورغم أن الدروس المستفادة مازالت في مراحلها الأولى، فمن الممكن استخلاص دروس مبكرة تتعلق بالأمن الغذائي والأزمات الممتدة. فمن زاوية تحسين الفعالية، أمكن تحديد بعض الثغرات في القدرة الدائمة، عن طريق منهج جمعي. ويشمل ذلك تسع قطاعات لها قادتها المفوضون في مجالات سلامة المياه والتغذية (اليونيسيف)؛ والمأوى في حالات الكوارث الطبيعية (الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر)؛ وإدارة المأوى والمخيمات في حالات الصراع، والحماية (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين)؛ والصحة (منظمة الصحة العالمية)؛ واللوجستيات (برنامج الأغذية العالمي)؛ والإنعاش المبكر (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي).

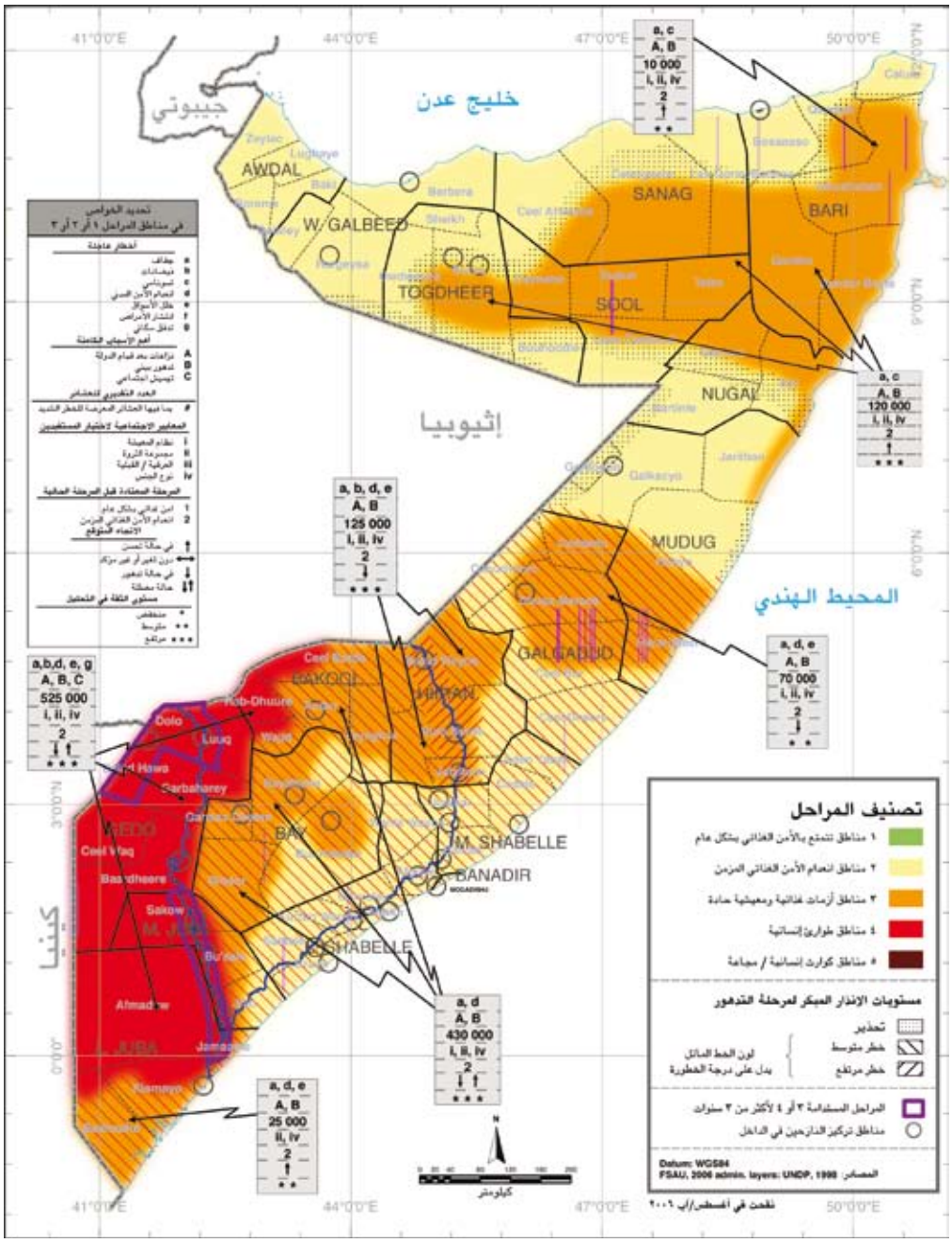
وتثير تجارب الاستجابة لزلزال باكستان أسئلة حول ما إذا كان النظام الجمعي قد زاد من التنافس بين الوكالات أم لا، والدرجة التي زادت بها مشاركة عناصر فاعلة محلية ومن خارج الأمم المتحدة (ODI, 2005a; ActionAid, 2006b). ومازالت مسألة إدراج استراتيجيات المعيشة والانسحاب – وهي مسألة مهمة في موضوع الأمن الغذائي – أقل وضوحاً.

وفي ما يتعلق بإمكانية التنبؤ بالتمويل، فإن نهج الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ يعتبر تطورا إيجابيا باتجاه تحسين الاستجابة الإنسانية العالمية، خاصة بتركيزه على التوسع في آليات الاستجابة العاجلة، وعلى الأزمات المنسية (ODI, 2005a; Oxfam, 2005). ولكن بعض الأسئلة يظل معلقاً بشأن الآثار المالية لهذا الصندوق المركزي، إذ أنه يمثل جزءاً صغيراً من التمويل المتاح للاستجابة الإنسانية، وقد لا يعالج المشكلات الضمنية المتعلقة بدقة التحليل وبمعوقات القدرة.

المستويان القطري والإقليمي

يمكن بذل المزيد من الجهود على المستويين القطري والإقليمي لدعم السياسات والبرمجة حتى يتسنى إدراج أهداف الأمن الغذائي في الاستراتيجيات القطرية للحد من الفقر. ومنذ عام

الشكل ١٢
تحليل الأوضاع في الصومال، توقعات ما بعد موسم الأمطار الثانوي في ٢٠٠٥/٢٠٠٦، يناير/كانون الثاني ٢٠٠٦



ملاحظة: الأعداد التقديرية للسكان لا تشمل النازحين في الداخل، كما لا تشمل تقديرات السكان في الحضر، ويقدر عددهم بالتقريب إلى أقرب ١٠ ٠٠٠.
لتوضيح الفئات أنظر العنوان http://www.fsausomali.org
الحدود الإقليمية والمحلية تمثل تلك التي وافقت عليها حكومة جمهورية الصومال عام ١٩٨٦.

المصدر: المنظمة/وحدة تقييم الأمن الغذائي، ٢٠٠٦

الإطار ١٧
إصلاح الشؤون الإنسانية في الأمم المتحدة، ٢٠٠٥

وافقت الدول الأعضاء في عام ٢٠٠٥ على مجموعة من التحسينات في نظام الإغاثة الإنسانية تهدف إلى تعزيز إمكانية التنبؤ والمساءلة وفعالية الاستجابة الإنسانية. وبناء على توجيهات منسق الإغاثة في حالات الطوارئ وتوجيهات الشركاء في الشؤون الإنسانية، أسفرت هذه المبادرات عن استعراض الاستجابة الإنسانية الذي أوصى بما يلي:

١- **تعزيز القدرة على الاستجابة الإنسانية:** عن طريق مجموعة من النُهج. ولكل مجموعة قائد معين يعمل في مجال من مجالات الاستجابة الإنسانية يتبين وجود ثغرات فيها. وتشكل هذه المجموعات على المستويين الميداني والعالمي.

٢- **تعزيز نظام تنسيق الشؤون الإنسانية:** وهو ما يتطلب إشراك مجتمع إنساني أوسع، وتعزيز القدرة المعرفية لمنسقي الشؤون الإنسانية وتحسين النظام العام للمنسقين.

٣- **ضمان تمويل يمكن التنبؤ به من خلال الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ:** وهدف الصندوق هو تقديم موظفي إغاثة بتمويل كاف في غضون ٧٢ ساعة للقيام على وجه السرعة بعمليات إغاثة لإنقاذ حياة البشر، عندما تتعرض حياة أغلب هؤلاء البشر للخطر. ويجري تمويل مرفق المنح في هذا الصندوق من تبرعات طوعية إضافية، بهدف الوصول به إلى مبلغ ٥٠٠ مليون دولار.

المصدر: مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في الأمم المتحدة، ٢٠٠٥.

٢٠٠٥ والمنظمة تتعاون مع الاتحاد الأوروبي لدعم هذه الاستراتيجيات من خلال "برنامج المعلومات من أجل العمل" المشترك بين المنظمة والاتحاد، والذي يركز على ٢٠ بلداً تمر الآن بالمراحل المزمنة والمؤقتة والانتقالية.

ونقطة البداية في هذا البرنامج هي دعم السياسات وأطر البرمجة للقفز إلى ما بعد النهج التقليدي للحصول على المعلومات والتحليلات، والذي يميل إلى أن يكون قطاعياً، مع ضعف ارتباطه بعمليات صنع القرار، ولضمان الحصول على مخرجات تتعلق بالسياسات والبرمجة لها صلتها بالظروف المختلفة. ويحدث ذلك عادة على خلفية عدم وجود مؤسسات حكومية أو ضعف هذه المؤسسات، وانتشار التدخلات قصيرة الأجل التي تحتاج إلى تكرار تعبئة الموارد من أجلها.

وكمثال، فقد حدث تقدم ملموس في شمال وجنوب السودان في صياغة "برنامج معلومات الأمن الغذائي من أجل العمل للقدرة المؤسسية في السودان". والهدف العام للبرنامج هو تعزيز "القدرات البشرية والمادية وقدرات المنظمات على توليد المعلومات واستخدامها في تحليل السياسات والبرامج المتعلقة بالأمن الغذائي ورصدها وتقييمها" (المنظمة، ٢٠٠٥هـ)، على أن يتحقق ذلك من خلال الأهداف التالية: (١) ضرورة تحديد وتشغيل الإطار العام لسياسات الأمن الغذائي؛ (٢) وضع هيكل تنظيمي للأمن الغذائي لتعزيز التنسيق وتقوية الروابط الأفقية والرأسية؛ (٣) ضرورة تصميم سياسات وبرامج فعالة ورصدها وتقييمها لكي تعالج أهم المجالات ذات الأولوية؛ (٤) ضرورة تيسير الحصول على المعلومات المتعلقة بالأمن الغذائي وجعلها سهلة الاستخدام لجميع أصحاب المصلحة المهتمين.

ويشير العمل الجاري في البرنامج حتى الآن إلى عدد من الدروس التي يمكن تطبيقها على نطاق أوسع لتدعيم المؤسسات. أولها، أهمية زيادة الدعم المقدم إلى أعلى أجهزة صنع القرار، لأن مصداقية التدخلات في المستقبل ستتوقف غالباً على وجود كيان مؤسسي لهذا الدعم. فبالنسبة لشمال السودان وجنوبه مثلا، يستحسن إقامة مجلسين للأمن الغذائي تحت رئاسة مكتب الرئيس، ضماناً لإعطاء الأولوية الفعلية للأمن الغذائي. وكما هو الحال في مجالات أخرى عديدة، فان نتائج اللامركزية ما زالت تمثل تحدياً.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الارتباط بين المعلومات وعمليات صنع القرار ينبغي أن يعطى أولوية مبكرة، كما ينبغى معالجة الثغرات الموجودة في المعلومات. ففي شمال السودان مثلاً، كانت الثغرات وأوجه النقص الرئيسية تشمل إحصاءات وبيانات أساسية قديمة مع عدم وجود معيارية للمعلومات، فضلا عن ازدواجية هذه

المعلومات ومحدودية الحصول عليها وضعف الارتباط بين الظروف المزمنة والانتقالية. وهذه نقطة حساسة تثير الاهتمام، وكانت موضع تقدير مشترك بين الاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي والمنظمة لمعرفة مدى فاعلية نظم الإنذار المبكر في أفريقيا (المنظمة، ٢٠٠٦ح).

الاستنتاجات

يثير الارتباط بين انعدام الأمن الغذائي الحاد وانعدام الأمن الغذائي المزمن تحديات للجهات المانحة والوكالات الدولية في تقديرها للحدة النسبية للأزمات المختلفة ومدى ملاءمة خيارات الاستجابة البديلة. ورغم أن الوكالات تعمل على ابتكار نهج للبرمجة، فما زال هناك ضعف في الوسائل التحليلية الموجودة، مع عدم وجود مصطلحات وتعريفات وأطر موحدة لتحليل الأمن الغذائي. ولذا تميل البرمجة إلى الاهتداء بتقدير الاحتياجات الذي يوضع لمرة واحدة، والذي يعتمد على التدخلات المحكومة بالموارد. وهناك انحياز من جانب السياسات تجاه معالجة الأعراض الحادة لأي أزمة بدلاً من معالجة الأسباب الكامنة وراءها. ويزداد الأمر سوءاً بفعل تمويل الحالات الإنسانية غير المتسق والذي لا يمكن التنبؤ به.

ويحتاج الأمر إلى إستراتيجيات أكثر فعالية لتقييم مدى ملاءمة إستراتيجيات الأمن الغذائي، ولمعرفة الأماكن التي تحتاج إلى معونة غذائية والأماكن التي لا تحتاج إليها. وقد تحددت أولويات السياسات التالية التي تربط التدخلات الفورية في حالات الأمن الغذائي بالأولويات متوسطة الأجل وطويلة الأجل:

- تحسين تحليل الأمن الغذائي لضمان أن تكون الاستجابات على أساس الاحتياجات، وأن تكون هذه الاستجابات إستراتيجية وفي حينها؛
- إدماج تقدير الاحتياجات كجزء من عملية مرتبطة بالرصد والتقييم، لا كحدث لا يتكرر محكوم باشتراطات الموارد؛
- تعزيز القدرة المؤسسية والقيادة على المستويات الدولية والقطرية والإقليمية، ضماناً لوضع الأبعاد العريضة للأمن الغذائي موضع اعتبار في أنشطة السياسات والبرمجة.