سادسا: الاستنتاجات

يتحقق الأمن الغذائي عندما يكون بإمكان جميع الناس، في جميع الأوقات، الحصول، مادياً واقتصاديا، على غذاء كاف ومغذ وآمن، يكفل لهم حياة ملؤها النشاط والصحة، دون أن يتعرضوا لمخاطر لا شأن لهم بها تفقدهم هذه الإمكانية. فالناس يتعرضون لانعدام الأمن الغذائي عندما يتعرض عنصر أو أكثر من عناصر الأمن الغذائي، وهى التوافر، الحصول، الاستخدام والاستقرار، للتهديد. وقد تكون المعونة الغذائية جزءاً من التدخل المناسب، وقد لا تكون كذلك، طبقا لتضرر كل عنصر من العناصر السابقة وأسباب هذا الضرر.

فمن بين أهم رسائل "حالة الأغذية والزراعة" لهذا العام، أن المعونة الغذائية ينبغي أن تكون واحدة من عدة خيارات ضمن مجموعة كبيرة من شبكات الأمان الاجتماعي التي تسعى إلى كفالة حد أدنى من الرفاه ومساعدة الأسر على إدارة الأزمات، بدلاً من اعتبارها خياراً خاطئاً في الأزمات الإنسانية. وبالإضافة إلى تقديم الأغذية أثناء الأزمات، فإن شبكات الأمان هذه التي تقدم أموالاً أو أغذية تمثل موارد بديلة يمكن استخدامها في حماية الأصول المنتجة أو الاستثمار فيها. فإمكانية استخدام الأغذية بدلاً من النقود في شبكة الأمان الاجتماعي، تتوقف إلى حد كبير على مدى توافر الأغذية وكفاءة الأسواق. وعندما تتوافر أغذية كافية يمكن الحصول عليها من الأسواق ويسهل على المتضررين من الأزمة الحصول عليها، ربما لا تصبح المعونة الغذائية هي أنسب الموارد.

وقد يحدث إنعدام الأمن الغذائي بطريقة مزمنة أو في حالات تعتبر "أزمات" أو "طوارئ". والواقع أن الأزمات قد تتحول إلى انعدام للأمن الغذائي بصورة مزمنة، إذا اضطرت الأسر إلى تصفية أصولها المنتجة لكي تحافظ على حياتها. ثم أن الأزمات غالباً ما تحدث في إطار عام من إنعدام الأمن الغذائي المزمن، لتأخذ بالتالي شكل إنعدام الأمن الغذائي كظاهرة انتقالية بحتة حركتها صدمة خارجية. وبالمثل، فإن خيارات الاستجابة لابد أن تتجاوز التدابير الفورية اللازمة لاستعادة المستويات المقبولة لاستهلاك الأغذية. ولابد من الاعتراف بأن التدخلات قصيرة الأجل قد يكون لها، بل إن لها بالفعل، نتائج بعيدة المدى، وأن هذه النتائج قد تكون إيجابية أو سلبية.

وهناك رسالة محورية ثالثة في تقرير هذا العام، وهى أن النتائج الاقتصادية للمعونة الغذائية معقدة ومتعددة المستويات، وأن الشواهد العملية الملموسة شحيحة للغاية، ولكن لا ينبغي إغفالها. وهذه الشواهد القليلة لا تدعم الرأي القائل بأن المعونة الغذائية تخلق "الاعتمادية" على مستوى الأسرة أو المجتمع المحلى أو البلد، عندما يكون حجم المعونة الغذائية ضئيلا للغاية ولا يمكن التنبؤ به لكي يخلق هذه الاعتمادية. والواقع أن النهج القائم على الحق في الأمن الغذائي ينطوي على أنه ينبغي أن يكون بمقدور الناس أن يعتمدوا على شبكات أمان مناسبة عندما يعجزون عن تحقيق الأمن الغذائي لأنفسهم.

والشهادة العملية الواضحة هي أن المعونة الغذائية قد تؤدي إلى خفض أسعار المنتجات المحلية والإخلال بهذه الأسعار، بما يعنيه ذلك من آثار سلبية على معيشة المنتجين والتجار المحليين. وبالمثل، فإن المعونة الغذائية التي تقوم على المشتريات المحلية أو الإقليمية قد تتسبب في ارتفاع أسعار الأسواق، ومن ثم تضر بحالة الفقراء المشترين الصافين للأغذية، وتخلق حوافز غير مستديمة للمنتجين والتجار. وفي كلتي الحالتين يبدو أنه لا مفر من حدوث ضرر عندما تصل المعونة الغذائية أو عندما يتم شراؤها في موعد غير مناسب، وعندما لا توجه إلى الأسر التي تتعرض لانعدام الأمن الغذائي أكثر من غيرها، أو عندما يكون تكامل السوق المحلية مع الأسواق القطرية والإقليمية والعالمية ضعيفاً نسبياً.

والمعونة الغذائية تؤثر على أسعار السلع، لكنها لا تؤثر فيما يبدو تأثيراً ملموساً على الإنتاج العام على مستوى الأسرة أو البلد عندما تكون الكميات قليلة. فقد انتهت الدراسات السابقة إلى وجود علاقة سلبية بين المعونة الغذائية وإنتاج الأغذية، ولكن هذه النتائج ربما، في بعض الحالات، تعكس تعايش المعونة الغذائية مع انخفاض الإنتاجية، أكثر مما تعكس العلاقة السببية بينهما. ولأن المعونة الغذائية تتدفق عادة على الأسر والمجتمعات المحلية التي تعاني الفقر المزمن والكوارث المتكررة، فربما كان من الأنسب القول بأن هذه الظروف هي التي تخلق الحاجة إلى المعونة الغذائية وليس العكس.

وتبين الشواهد العملية أن المعونة الغذائية تخل بالصادرات التجارية على المدى القصير، رغم أنه، في ظل ظروف معينة، قد يكون لها أثر تحفيزي في المدى الطويل. فتأثير المعونة الغذائية على التجارة يختلف بحسب نوع البرنامج كما يختلف تأثيرها من مورّد إلى آخر. ويرى بعض الدراسات أن التأثير الضئيل للكميات القليلة من المعونة الغذائية لا يترجم بالضرورة إلى حالة من الإخلال بالتجارة.

والرسالة الرئيسية الرابعة هي أن المعونة الغذائية في حالات الطوارئ وغيرها من شبكات الأمان ضرورية لتلافي الصدمات العابرة التي تدفع بالناس إلى الفقر والجوع المزمنين، وإن كانت هذه المعونة والشبكات لا تستطيع، في حد ذاتها، أن تقضى على الأسباب الاجتماعية والاقتصادية للفقر والجوع. فهذا التحدي لا يمكن التصدي له بصورة فعالة إلا كجزء من إستراتيجية إنمائية أوسع. وعلى الجهات المانحة أن تتلافى الوقوع في "فخ الإغاثة" حيث يتم تكريس الكثير من الموارد لحالات الطوارئ، مع التغاضي عن الاحتياجات في المدى البعيد.

إن المعونة الغذائية هي الاستجابة الخاطئة في حالات الطوارئ الإنسانية، كما أن مدى اعتماد الناس على الأسواق في أمنهم الغذائي كثيراً ما يقابل بالتجاهل. فالاستجابة لحالات الطوارئ لابد أن تراعي مجموعة كبيرة من التدخلات التي تهدف إلى استعادة مرونة الأغذية المحلية بأسرع وأكفأ ما يمكن. وقد تكون المعونة الغذائية جزءاً من هذه الاستجابة إذا كان السبب في إنعدام الأمن الغذائي هو نقص توافر الأغذية. وفي حالة تعرض إستخدام الأغذية للخطر بفعل ظروف المجاعة، قد يستلزم الأمر أغذية مقواة وعلاجية.

ومن بين أسباب غلبة المعونة الغذائية على الاستجابة الإنسانية، وجود ثغرة في السياسات على كثير من المستويات. ويحتاج التغلب على هذه الثغرة إلى تحسين عملية تحليل الأمن الغذائي، لكي تكون الاستجابة قائمة على أساس الاحتياجات، وأن تكون هذه الاستجابة إستراتيجية وفي حينها، لا أن تكون حدثاً لمرة واحدة محكوما بمتطلبات الموارد؛ ومساندة المؤسسات القطرية والإقليمية لكي تجعل الأمن الغذائي موضع اهتمام أولي في سياساتها، مع تدخلات معززة على المستوى العالمي تركز على إصلاح المعونة الغذائية والشؤون الإنسانية.

والرسالة الرئيسية الأخيرة في هذا العدد من "حالة الأغذية والزراعة" هي أن إدخال إصلاحات على النظام الدولي للمعونة الغذائية أمر ضروري، لابد من إجرائه، مع إيلاء الأهمية اللازمة لاحتياجات البشر المعرضين للخطر. ولابد للمفاوضات الجارية أن تستخدم لهذا الغرض دلائل ومعلومات مؤكدة. وينبغي تعزيز أنظمة الرصد والتقييم للتأكد من أن القرارات التي اتخذت لا تنطوي على نتائج سلبية. ولذلك، ينبغي أن يؤخذ جيدا في الاعتبار استهداف المعونة الغذائية وتوقيتها. فالنتائج التي توصل إليها هذا التقرير توحي بأن عدداً قليلاً من الإصلاحات البسيطة، يمكن أن يحسن من فعالية المعونة الغذائية وكفاءتها، في الوقت الذي يعالج فيه القلق المشروع بشأن مخاطر النتائج المعاكسة، ومن بين هذه الإصلاحات:

- إلغاء الأشكال غير الموجهة للمعونة الغذائية؛
- فصل المعونة الغذائية عن الإنتاج المحلي ومتطلبات الشحن؛
- عدم استخدام المعونة الغذائية من السلع إلا عندما تكون مشكلة إنعدام الأمن الغذائي في هذه الحالة ناتجة عن نقص الأغذية؛
- استخدام المشتريات المحلية والإقليمية عندما تتوافر أغذية كافية، دون إحلال الاشتراطات المحلية والإقليمية محل الاشتراطات الداخلية؛
- تحسين نظم المعلومات وتحليل الاحتياجات ورصدها ضماناً للقيام بالتدخلات المطلوبة في الوقت المناسب، والتقليل من مخاطر النتائج السلبية.

مساهمة خاصة

سيادة الأغذية والحق في الغذاء ينبغي أن يوجها إصلاح المعونة الغذائية: نظرة من المجتمع المدني[١]

إن المعونة الغذائية عنصر ضروري في كثير من الحالات لضمان الحق في التحرر من الجوع للذين يعانون الجوع وسوء التغذية الحادين، والذين تعجز حكوماتهم، أو لا ترغب، في اتخاذ الإجراءات اللازمة لحل هذه المشكلة. فإذا كانت الحكومة غير راغبة في دعم جانب من رعاياها في حالة الاحتياج، فذلك يعتبر انتهاكا خطيراً لحق الإنسان في غذاء كاف. وفي مثل هذه الحالات يمكن للمعونة الغذائية الدولية أن تساعد كمعونة طارئة لتضمن عدم تعرض هؤلاء السكان المتضررين للمجاعة، وإن كان لابد للمجتمع الدولي أن يضغط أيضا على الحكومة لكي تستخدم أعظم قدر من مواردها المتاحة لتضمن ألا يموت أي شخص من الجوع. فإذا عجزت الحكومات عن ذلك بسبب قلة مواردها أو قلة الأغذية المتاحة، فإن المجتمع الدولي ملزم بالمساعدة. فالمادة الثانية من التعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والسياسية والثقافية يتحدث عن الدور المهم الذي ينبغي أن يلعبه التعاون الدولي في هذه الحالات والالتزام بالمساعدة.

أسباب الجوع وسوء التغذية

من المهم توضيح أن الكوارث الطبيعية وتلك التي من صنع الإنسان، والتي تقف وراء المعونة الغذائية، هي المسؤولة الآن عن ١٠ في المائة تقريباً من جميع السكان الذين يعانون الجوع وسوء التغذية في العالم، منهم ٩٠ في المائة يعانون سوء التغذية المزمن. ويعيش ٨٠ في المائة من الجياع في المناطق الريفية، نصفهم من الفلاحين أصحاب الحيازات الصغيرة، و٢٢ في المائة منهم من العمال المعدمين، و٨ في المائة يعيشون على استعمال الموارد الطبيعية (كالرعاة والصيادين وغيرهم)، وتعيش غالبية هذه المجموعات في ظروف حدية قاسية في مناطق نائية دون فرص مضمونة للحصول على الموارد المنتجة أو القروض أو الدخول إلى الأسواق، ودون أي دعم رسمي من الخدمات الإرشادية أو غيرها. ومن المهم للغاية التغلب على هذه الحدية حتى يتسنى تخفيض عدد الجياع في العالم. والأكثر من ذلك أن الفقراء المدقعين والمهمشين هم من يتعرضون في أغلب الأحيان للكوارث الطبيعية. وفي غياب نظام لإصلاح الأراضي، تضطر أسر المزارعين الفقراء والمهمشين إلى استخدام الأراضي المعرضة بشدة للكوارث كالفيضانات والجفاف. فالسياسات الزراعية القطرية والدولية تدفعهم في أغلب الأحيان إلى الهجرة إلى تلك المناطق المعرضة للخطر. ولذا، فإن الاتجاه الذي يركز على الدفع بالمزيد والمزيد من الموارد لمكافحة الكوارث مع عجزه عن معالجة هذه المشكلات، هو اتجاه خاطئ. فالمطلوب هو معالجة تهميش المجتمعات المحلية المتضررة والسكان المتضررين.

(١) أعد هذه المساهمة Michael Windfuhr، الشبكة الدولية للمعلومات والعمل بشأن أولوية الغذاء، لأجل لجنة التخطيط الدولية للسيادة الغذائية المشتركة بين المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، وهي كيان وسيط مهمته تسهيل ودعم الحوار بشأن السياسات الزراعية الغذائية بين وكالات الأمم المتحدة والمؤسسات الدولية الموجودة مقارها في روما.

نقد منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية لاستخدام المعونة الغذائية في العقود الأخيرة

قد تؤدي المعونة الغذائية، التي يخرج جزء منها من البلدان المانحة كوسيلة للتخلص من الفوائض، إلى الإضرار بالإنتاج المحلي والتجارة المحلية، لأن لها تأثيرها السلبي على الأسواق المحلية وعلى الأسعار التي يحصل عليها المزارعون أصحاب الحيازات الصغيرة مقابل إنتاجهم. ومثل هذه المعونة المشروطة تكون في أغلب الأحيان غير مناسبة أيضا ثقافياً وبيئيا، وهي تأتي غالباً بعد فوات الأوان (وخاصة عندما تشحن من الخارج)، وتتكلف أكثر مما لو اشتريت من الفوائض المحلية أو الإقليمية. والأكثر من ذلك، ولأن برامج المعونة الغذائية تمول في الغالب طبقاً لأهداف سياسية وتجارية للبلدان المانحة وليس طبقاً لاحتياجات الناس المعرضين للخطر، فإن بعض الأزمات لا يحظى بالاهتمام والدعم الكافيين. ومع ذلك فإن القاعدة القديمة هي المطبقة: "المعونة الغذائية المتاحة تزيد عندما تكون فوائض الجهات المانحة ضخمة والأسعار العالمية منخفضة، والعكس بالعكس". ولأن المعونة الغذائية ترتبط في الغالب بالمعونة العينية، مع عدم توافر وسائل الدعم الأخرى، فإنها تنفذ في أغلب الأحيان في الحالات التي تكون فيها أنماط التدخل والمساعدة الأخرى أكثر فعالية ونفعا. وهذه الأنماط الأخرى قد تكون برامج تحويلات نقدية، أو برامج لدعم سبل المعيشة، أو برامج أوسع موجهة للأمن الغذائي.

المعونة الغذائية قد تضر بسيادة الأغذية

كما يتبين من هذا الموجز السريع من نقد المجتمع المدني، فإن المعونة الغذائية، إن لم تقدم بطريقة مناسبة ودقيقة، قد تؤدي إلى أضرار حقيقية بسيادة الأغذية. فالأسواق المحلية تتضرر ضرراً شديداً عندما تستخدم المعونة الغذائية كشكل غير مباشر لإغراق الصادرات. كما أن بيع المعونة الغذائية لتمويل مشروعات التنمية (تحويل المعونة الغذائية إلى نقد) يشكل خطورة هو الآخر في أغلب الأحيان، وقد يخل بأسعار المنتجات الزراعية المحلية. وبيع المعونة الغذائية قد يكون له تأثيره على نظم التغذية المحلية، وقد يساهم في إحداث تغيير في هذه النظم وفي أنماط الاستهلاك. بل إن الوضع قد يكون أكثر سوءاً إذا كانت المعونة الغذائية تحتوي على أغذية محورة وراثياً. فأولويات المستهلك كانت موضع تجاهل في الماضي القريب، وكانت المعونة الغذائية المحورة وراثياً تقدم دون مناقشة. وينبغي استخدام المعونة الغذائية على نحو يحترم مبدأ إستقلال الأغذية.

وتسير المفاوضات الزراعية التي تجريها منظمة التجارة العالمية الآن نحو إقامة "صندوق سلامة" للمعونة الغذائية في حالات الطوارئ التي تعفي من نظم التجارة المعيارية. ورغم أن هذا الإعفاء أمر سليم، فليس دور منظمة التجارة العالمية أن تحدد ما هي "المعونة الغذائية في حالات الطوارئ" ولا أن تدير مثل هذا الصندوق، فهذه أمور تتعدي، في رأينا، ولاية واختصاصات هذه المؤسسة، وينبغي أن تقوم بها مؤسسة لها ولايتها الأنسب، مثل منظمة الأغذية والزراعة.

ما الذي يمكن - ويجب - تعلمه من المناقشة الدائرة حول الحق في الغذاء ؟

إن أي معايير مهمة لإعادة التفاوض حول اتفاقية المعونة الغذائية، أو أي شكل آخر من الهياكل المؤسسية التي قد تنظم بها المعونة الغذائية في المستقبل، يمكن استخلاصها من مبدأ الحق في الغذاء الكافي. فنص "الخطوط التوجيهية الطوعية لدعم الإعمال المطرد للحق في غذاء كاف في سياق الأمن الغذائي القطري" يحتوي بالفعل على معايير مهمة بشأن كيفية تنظيم المعونة الغذائية، وكذلك إدماجها في أهداف الإصلاح والتنمية الطويلة الأجل (المبدأ التوجيهي ١٥-٤). فالمبدأ التوجيهي ١٥ يتعلق بالمعونة الغذائية الدولية، والمبدأ ١٦ يتعلق بالكوارث الطبيعية وتلك التي من صنع الإنسان. وقد أقر مجلس المنظمة بالإجماع هذه المبادئ التوجيهية في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٤. وأوضحت هذه المبادئ ضرورة أن تقدم المعونة الغذائية على أساس تقدير الاحتياجات بصورة سليمة، وعلى أن توجه بشكل خاص إلى من يعانون انعدام الأمن الغذائي والمجموعات المعرضة للخطر. كما ينبغي أن

تكون المعونة الغذائية محكومة بالطلب: أي "يجب على الدول المانحة أن تقدم المساعدة بطريقة تراعي سلامة الأغذية، وأهمية عدم الإخلال بإنتاج الأغذية المحلية، والاحتياجات التغذوية ونظم التغذية، وثقافات السكان الذين يتلقون هذه الأغذية". وتوضح المبادئ التوجيهية أنه لابد من وجود استراتيجية للانسحاب، وعدم خلق أي اعتماد على المعونة. كما ينبغي توزيع المعونة الغذائية دون أي تمييز تجاه أي فرد أو مجموعة في البلد.

وفوق ذلك، فقد أوصت منظمات المجتمع المدني بأن يعبر عن أي التزام بالمعونة الغذائية (إذا تجدد في ظل اتفاقية المعونة الغذائية، أو أي منظمة تخلفها) بكمية الأغذية أو قيمتها الغذائية المكافئة. كما ينبغي تخصيص هذه الالتزامات بحسب تقدير الاحتياجات، باستخدام الوسائل المقبولة عالمياً. وينص المبدأ التوجيهي ١٦ على توسيع هذا النص بتأكيده على ضرورة أن تحترم عمليات تسليم المعونة الغذائية معايير القانون الإنساني الدولي، وأن يتاح للاجئين والنازحين في الداخل الحصول في جميع الأوقات على طعام كاف. كما أكد على ضرورة وجود آلية ملائمة وفعالة للإنذار المبكر للوقاية من الكوارث الطبيعية وتلك التي من صنع الإنسان، أو التخفيف من آثارها.

الحاجة إلى هيكل جديد لإدارة المعونة الغذائية

إن أي تجديد لاتفاقية المعونة الغذائية أو غيرها من الترتيبات التنظيمية بحاجة إلى التغلب على القصور التنظيمي الحالي في الاتفاقية. فلابد من توسيع قاعدة العضوية لتضم جهات مانحة جديدة للمعونة الغذائية، إلى جانب ممثلين عن البلدان المتلقية للمعونة أيضا. كما ينبغي السماح بمشاركة أصحاب المصلحة الآخرين، لاسيما المنظمات غير الحكومية والحركات الاجتماعية المعنية. وعلى أي كيان جديد أن يعمل على التكامل بين جوانب القانون الإنساني ذات الصلة، وآلية التأهب لمواجهة الكوارث، ونظم الإنذار المبكر. ومازلنا نؤمن بأن الالتزام المؤكد بتقديم معونة غذائية حقيقية أمر مطلوب، لاسيما إذا واصلت الفوائض الزراعية انخفاضها، واستمرت زيادة الطلب على المحاصيل التي تستخدم في إنتاج الطاقة.