نحو الوفاء بالتزامات مؤتمر القمة العالمي للأغذية

الاستجابات على مستوى السياسات: أهي فعالة ومستدامة؟

حفز الارتفاع المفاجئ في أسعار الأغذية العالمية طائفة واسعة من الاستجابات على مستوى السياسات في كافة أنحاء العالم. وتركز العمل في البداية على ضمان توافر إمدادات غذائية كافية، والإبقاء على أسعار السلع منخفضة، وتقديم الدعم لأشد الفئات ضعفا. وشملت تدابير السياسات تخفيف ضرائب الاستيراد، وفرض قيود على التصدير للحفاظ على استمرارية توافر الأغذية المحلية، وتطبيق ضوابط الأسعار والإعانات لتكون الأغذية في متناول الجميع، والسحب من المخزونات بغرض استقرار الإمدادات والأسعار. وكان التركيز ضعيفا، في البداية على الأقل، فيما يتعلق بدعم استجابة الإمدادات الزراعية. بيد أن حكومات عدد من البلدان النامية اتخذت إجراءات لتزويد المزارعين بما يلزم من دعم لزيادة الإنتاج الغذائي المحلي.

وكشف مسح لاستجابات السياسات في ٧٧ بلدا أن نصف عدد البلدان عمد، في ٢٠٠٧ وأوائل ٢٠٠٨، إلى تخفيض الضرائب على واردات الحبوب، وأن أكثر من النصف طبق ضوابط الأسعار أو إعانات المستهلكين في محاولة لإبقاء الأسعار المحلية للأغذية أقل من الأسعار العالمية[١٢]. وفرضت نسبة الربع من الحكومات نوعا آخر من قيود التصدير، واتخذ عدد مقارب إجراءات لزيادة الإمدادات المحلية عن طريق السحب من مخزونات الحبوب الغذائية. ولم تتبع ١٦ في المائة فقط من البلدان التي شملها المسح أية استجابات لتخفيف وطأة تأثير ارتفاع أسعار الأغذية. وتباينت استجابات السياسات تباينا كبيرا حسب الأقاليم، حيث شهدت أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي أدنى عدد من تدخلات السياسات.

ولم يكن أثر بعض تدابير السياسات وفعاليتها واستدامتها واضحا دائما. أولا، إن السياسات بمحاولاتها الحفاظ على الأسعار على باب المزرعة بمستويات منخفضة مصطنعة، ربما أدت إلى تثبيط استجابة الإمدادات التي كانت هناك حاجة ماسة إليها، والزيادات المحتملة في الإنتاجية. ثانيا، تؤدي قيود التصدير إلى انخفاض الإمدادات الغذائية في الأسواق الدولية، مما يدفع بالأسعار أعلى فأعلى ويزيد من تفاقم الأوضاع العالمية. ثالثا، إن الإعانات العالية و/أو انخفاض الضرائب والرسوم الجمركية تزيد من الضغوط على الميزانيات الوطنية وتخفض من الموارد المالية المتاحة لاستثمارات عامة تشتد الحاجة إليها وإلى غير ذلك من الإنفاق الإنمائي.

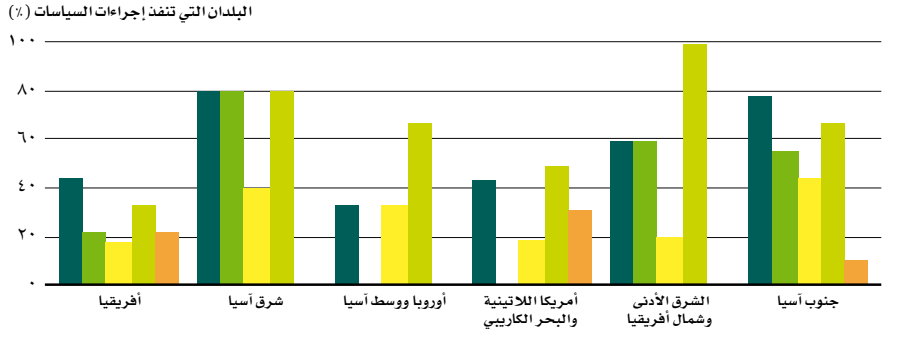
وإيجازا، فإن بعض تدابير السياسات التي طبقت تنحو إلى الإضرار بالمنتجين والشركاء في التجارة، وتسهم بالفعل في حدة تقلبات الأسعار العالمية. ولقد أظهرت التجربة أن ضوابط الأسعار نادرا ما نجحت في التحكم في الأسعار لفترة طويلة. وعلاوة على ذلك، فهي تحمل الحكومات عبئا ماليا ثقيلا وتصبح عاملا مثبطا لاستجابات الإمداد من جانب المزارعين. ففي بعض البلدان التي طبقت ضوابط التصدير (أو الحظر الصريح على الصادرات)، خفض بعض المزارعين من المساحات المزروعة بالحبوب بسبب الانخفاض المصطنع في الأسعار المحلية لمنتجاتهم مترافقا مع ارتفاع أسعار المدخلات مثل الوقود والبذور والأسمدة. وكما يظهر الإطار، فإن قدرة السياسات الحكومية على إبقاء الاقتصاديات المحلية بمعزل عن صدمة الأسعار الخارجية كانت محدودة للغاية.

الطريق إلى المستقبل: النهج مزدوج المسار

ركزت استجابات السياسات الأولية للزيادة الحادة في أسعار الأغذية على تحسين الإمدادات المحلية من الأغذية وعلى تخفيف وطأة التأثير المباشر على المستهلكين. بيد أنه بات جليا أن مواجهة التحديات على الأجلين القصير والطويل التي يشكلها ارتفاع أسعار الأغذية وتعزيز ما يتيحه من فرص، تتطلب تبني سياسات وإجراءات متسقة من جانب حكومات البلدان والمجتمع المدني والدولي معا. ويكمن الحل المستدام لمشكلة انعدام الأمن الغذائي في العالم، في زيادة الإنتاج

٢٨

إجراءات السياسات لمعالجة ارتفاع أسعار الأغذية، حسب الإقليم



ملاحظة: استنادا إلى معلومات أولية جمعها موظفو البنك الدولي وعدلتها المنظمة (أبريل/نيسان ٢٠٠٨).

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة.

والإنتاجية في العالم النامي، خاصة في بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض، وفي ضمان حصول الفقراء والضعفاء على حاجتهم من الغذاء.

وتماشيا مع ذلك، نادت المنظمة بالنهج مزدوج المسار بوصفه إطارا استراتيجيا شاملا لمكافحة الجوع. ويعالج النهج، الذي تبناه مجتمع التنمية على نطاق واسع، التحديات على الأجلين القصير والطويل التي تواجه الأمن الغذائي، ويعد ذا أهمية بالغة في السياق الحالي لارتفاع أسعار الأغذية. ويهدف واحد من المسارين إلى تشجيع استجابة الإمدادات من قطاع الزراعة وتنمية المناطق الريفية من خلال الحوافز الملائمة والاستثمارات في المنافع العامة. وتتمثل الغاية في زيادة الإمدادات الغذائية وزيادة قدرات الزراعة والاقتصاد الريفي على توليد الدخل، باعتبار ذلك وسيلة إلى دعم التنمية الريفية الشاملة. ولكيما تنجح السياسات في الحد من الفقر على نحو ملموس، يظل التركيز القوي على القدرات الإنتاجية للمزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة مسألة حيوية. ويهدف المسار الثاني لهذا النهج إلى ضمان الحصول المباشر للفقراء والضعفاء في المناطق الريفية والحضرية على حد سواء على الأغذية، من خلال توفير شبكات الأمان وتدابير الحماية الاجتماعية.

وكلا مكوني النهج مزدوج المسار جوهري ويدعم الواحد منهما الآخر. وتتيح تنمية الزراعة والاقتصاد الريفي فرصا للفقراء لتحسين سبل معيشتهم، وهو شرط أساسي للتخفيض المستدام لانعدام الأمن الغذائي. ويزيد تحسين الحصول المباشر على الأغذية والتغذية من قدرات البشر والإمكانات الإنتاجية لهؤلاء الذين يواجهون مخاطر حالات النقص التغذوي. ولما كان ٧٥ في المائة من الفقراء يعيشون في المناطق الريفية، فإن التركيز على الزراعة والتنمية الريفية جوهري لتحقيق الحد من الجوع والفقر على نحو ملموس ومستدام.

مبادلات السياسات

تواجه البلدان النامية خيارات عسيرة في الاقتصاد الكلي نتيجة ارتفاع أسعار الأغذية والوقود.

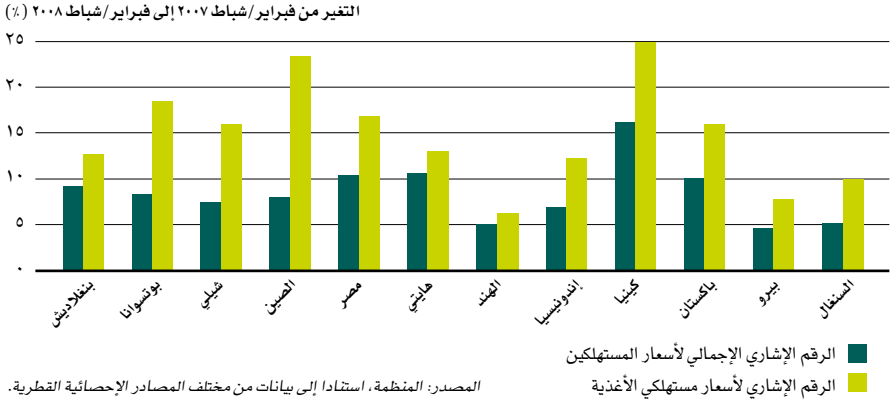
فالتضخم يواصل الارتفاع في كافة أنحاء العالم، مع تجاوز معدلاته في أسعار الأغذية بكثير مثيلاتها للسلع والخدمات الأخرى، خاصة في البلدان النامية (حيث تعادل الأغذية عادة نسبة أكبر بكثير من سلة الاستهلاك).

وتمثل إدارة التضخم مبادلات سياسات عسيرة ترافقها انعكاسات هامة على الأمن الغذائي. ومن شأن رفع أسعار الفائدة أن يخفض من الضغوط التضخمية، ولكنه يؤدي عادة إلى تخفيض الاستثمار ورفع قيمة سعر الصرف، مع ما لذلك من تأثيرات معاكسة على الصادرات والنمو وفرص العمالة. وقد يؤدي ذلك إلى تخفيض مداخيل الفقراء، وبالتالي الحد من إمكانات حصولهم على الغذاء. ومن جهة ثانية، فإن استمرار الزيادات السريعة في الأسعار يؤدي إلى تآكل قيمة الأجور الحقيقية والقوة الشرائية لمن يحصلون على الأجور، مع ما يصاحبها من تأثيرات معاكسة على الأمن الغذائي.

والواقع أن المحاولات التي تبذلها الحكومات لحماية المستهلكين من ارتفاع أسعار الأغذية، من خلال الإعانات العامة أو إقامة شبكات أمان، هي محاولات باهظة التكاليف وتترتب عليها معوقات في الميزانية بالنسبة للبلدان ذات الدخل المنخفض. وإذا ما ارتفعت الأسعار المحلية تماشيا مع ارتفاع الأسعار العالمية، فإن شراء الأغذية المحلية بغرض إعادة بيعها لفئات مستهدفة، سينطوي على زيادة الإنفاق من الميزانية. وسيؤدي تقييد الصادرات حرصا على الحفاظ على الاستهلاك المحلي، إلى خسارة في إيرادات الصادرات وعائدات النقد الأجنبي. وقد تكون بعض البلدان قادرة على تمويل العجز في الميزانية لفترة زمنية محدودة، إلا أن بلدانا أخرى ذات نظم مالية أولية قد تحتاج إلى مساعدة خارجية كبيرة لمعالجة الاختلالات في الاقتصاد الكلي. وستكون الضغوط على أشدها على بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض، إذ قد تحتاج إلى تخفيض الميزانيات الإنمائية وتحويل النقد الأجنبي بعيدا عن واردات أخرى ضرورية سعيا إلى ضمان توافر إمدادات غذائية كافية وفي متناول الجميع.

وختاما، فإن ارتفاع أسعار الأغذية يضع الحكومات في مواجهة مبادلات عسيرة. فبإمكان الحكومات أن تعمل على: (١) تخفيض الإعانات والمخاطرة بمواجهة تدهور قوي في الأمن الغذائي؛ (٢) تخفيض الاستثمار في المنافع العامة، مثل الصحة والتعليم والبنية الأساسية، ومواجهة خطر تباطؤ وتيرة النمو والتنمية على المدى الطويل؛ أو (٣) الامتناع عن تطبيق أي منهما والمخاطرة بمواجهة اختلالات كبيرة في الاقتصاد الكلي تهدد النمو والرفاه على المدى الطويل.

ارتفاع أسعار الأغذية والتضخم العام



المصدر: المنظمة، استنادا إلى بيانات من مختلف المصادر الإحصائية القطرية.

نحو الوفاء بالتزامات مؤتمر القمة العالمي للأغذية

دور أصحاب الحيازات الصغيرة في الزراعة من أجل الحد من الفقر

أسعار الأغذية والإنتاج والأمن الغذائي

من شأن زيادة الإنتاج الغذائي أن تساعد على استعادة توازن العرض والطلب عند مستوى أسعار منخفضة. فارتفاع أسعار الأغذية، وما يمثله من زيادة الحوافز، يتيح فرصة للمنتجين الزراعيين لزيادة الاستثمار والتوسع في الإنتاج. وتظهر الدلائل الأولية أن القطاع الزراعي استجاب لزيادة الحوافز بزيادة المساحات المزروعة والإنتاج.

بيد أنه لا ينبغي النظر إلى الحاجة إلى زيادة الإنتاج الغذائي فقط في سياق "الاختلالات" الحالية بين العرض والطلب. فالزيادات في الإنتاج والإنتاجية الغذائية والزراعية ستكون ضرورية لتلبية زيادات أخرى في الطلب الفعلي في السنوات القادمة. وسيستمر الطلب على الأغذية والأعلاف في تصاعده نتيجة التوسع الحضري والنمو الاقتصادي وارتفاع المداخيل، التي تفضي جميعها إلى تحولات في النظم الغذائية نحو منتجات عالية القيمة، بما فيها اللحوم ومنتجات الألبان. ومن المتوقع أن يؤدي نمو السكان والنمو الاجتماعي الاقتصادي إلى زيادة الطلب الحالي على الأغذية إلى الضعف بحلول عام ٢٠٥٠.

ولمواجهة هذا التحدي في البلدان النامية، لابد من زيادة غلات الحبوب بمقدار ٤٠ في المائة، وزيادة المتطلبات الصافية من مياه الري بما يتراوح بين ٤٠–٥٠ في المائة. وعلاوة على ذلك، فقد تكون هناك حاجة إلى نحو ١٠٠–٢٠٠ مليون هكتار إضافية من الأراضي، وأساسا في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وأمريكا اللاتينية[١٣]. وينبغي أن يكون مصدر ما يقدر بنحو ٨٠ في المائة من الزيادة في الإنتاج الغذائي العالمي، من نمو غلات المحاصيل. وينبغي أن تضاف إلى ذلك الطلبات الجديدة على المادة الوسيطة لتلبية التوسع في قطاع الوقود الحيوي.

وبالإضافة إلى مسألة التوازن بين الاحتياجات العالمية والكميات المتوافرة، ثمة مسألة محورية بالنسبة للأمن الغذائي تتعلق بمن سيشارك في استجابة الزراعة في الأجلين القصير والطويل لارتفاع أسعار الأغذية وفي تلبية الاحتياجات الغذائية في المستقبل. وبتعبير آخر، فإن زيادة الإنتاج الغذائي ضرورية ولكنها شرط غير كاف لمعالجة الزيادة التي حدثت مؤخرا في انعدام الأمن الغذائي نتيجة ارتفاع أسعار الأغذية (يمثلها ٧٥ مليون شخص آخرون أصبحوا من الجياع الآن)، فضلا عن انعدام الأمن الهيكلي طويل الأجل الذي يمثله أكثر من ٨٠٠ مليون شخص يعانون الجوع حتى قبل ارتفاع الأسعار مؤخرا.

أهمية المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة

من أجل ضمان أن تعزز زيادة الإنتاج الغذائي من الأمن الغذائي، لابد للبلدان النامية من أن تكون قادرة على استغلال امكانياتها في زيادة الإنتاج والإنتاجية الزراعية من خلال إطار سياسات مواتية بقدر أكبر وزيادة الاستثمار في الزراعة والتنمية الريفية من جانب كل من الحكومات القطرية والمانحين الدوليين المشاركين في التنمية الزراعية والريفية[١٤].

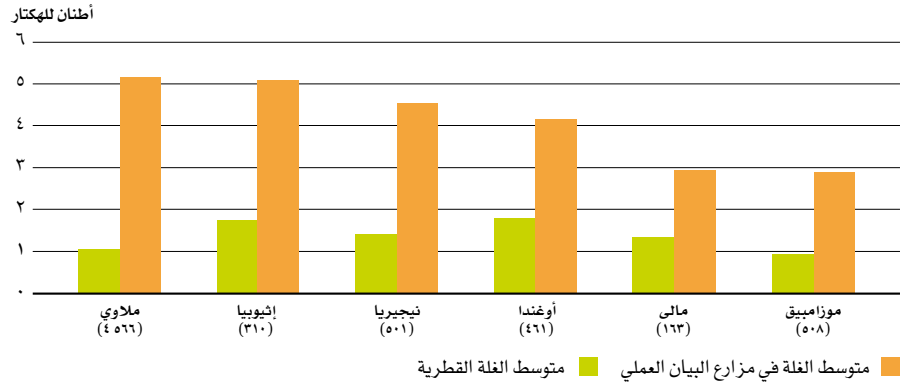
ونطاق انتشار الجوع في العالم وصعوبات تخفيضه حتى إبان إمدادات الأغذية العالية والأسعار المنخفضة، يبرز المشكلة الأساسية المتمثلة في الحصول على الغذاء. وحتى أسعار الأغذية المنخفضة لن تعالج تماما مشكلة الحصول غير الكافي على الأغذية، الذي يتأثر أيضا بقدرة الفقراء على إنتاج غذاء كاف أو توليد دخل كاف لشرائه.

ومن جهة ثانية، لما كانت غالبية الأسر الريفية الفقيرة تعتمد على الإنتاج الزراعي لكسب نسبة كبيرة من دخلها، فإن زيادة الإنتاجية الزراعية ترتبط على نحو وثيق بالحد من الفقر الريفي. وبناء عليه، ينبغي أن تذهب زيادة الإنتاج والإنتاجية الغذائية إلى أبعد من مجرد هدف تخفيض الأسعار في الأسواق العالمية – موفرة فرصة للحد من الفقر والجوع في الريف.

وتحقيق إمكانات الإنتاج الغذائي والزراعي في الحد من الفقر والجوع يتوقف،

٢٩

الذرة: فجوات الغلات القابلة للاستغلال في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى

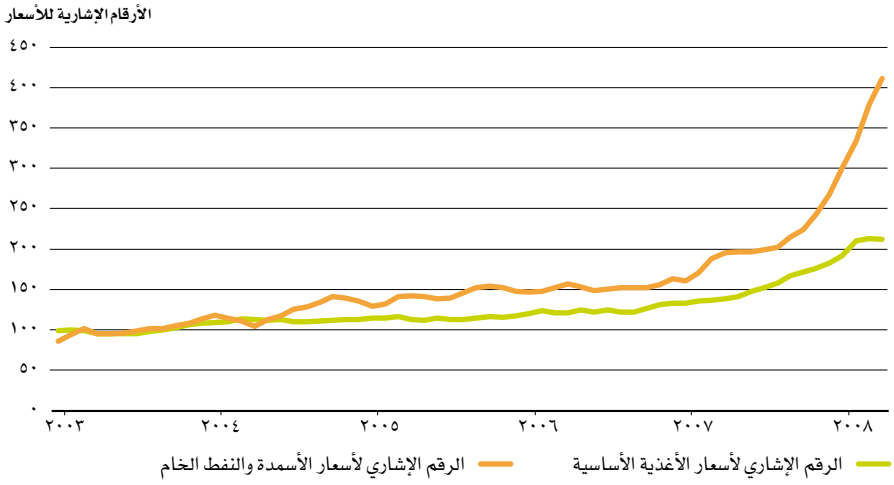


ملاحظة: عدد قطع الأراضي بين أقواس. أصناف محسنة بالتلقيح المفتوح في جميع الحالات باستثناء نيجيريا التي تستخدم الأصناف الهجين. والبيانات الخاصة بإثيوبيا وموزامبيق ونيجيريا وأوغندا هي عن عام ٢٠٠١، والبيانات الخاصة بملاوي هي عن عام ٢٠٠٢، والبيانات الخاصة بمالي هي متوسط الأعوام ٢٠٠١ و٢٠٠٢ و٢٠٠٤.

المصدر: البنك الدولي، ٢٠٠٧. تقرير التنمية في العالم ٢٠٠٨: الزراعة من أجل التنمية، واشنطن.

٣٠

أسعار المدخلات تتجاوز أسعار الأغذية



ملاحظة: سنة الأساس = ٢٠٠٣

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة.

إلى حد كبير، على مدى قدرة المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة، الذين يمثلون ٩٠ في المائة من فقراء الريف، على المشاركة في زراعة منتجة ومجزية وفي الأنشطة غير الزراعية[١٥].

ويعيش زهاء نسبة الثلثين من سكان الريف في العالم البالغ عددهم ٣ مليارات نسمة على الدخل المتولد من إدارة المزارعين لقرابة ٥٠٠ مليون من المزارع الصغيرة تقل مساحة الواحدة منها عن هكتارين. وبالتالي، لابد للجهود الرامية إلى زيادة الإنتاج الزراعي من التركيز الكبير على زيادة إنتاجية أصحاب الحيازات الصغيرة. وتشكل الزراعة صغيرة النطاق نحو ٨٠ في المائة من الزراعة الأفريقية، وتنتج الأغذية الأساسية إلى حد كبير[١٦]. وسيؤدي الإخفاق في شمول استراتيجيات المستقبل لأصحاب الحيازات الصغيرة إلى مزيد من التهميش، وزيادة الفقر الريفي والهجرة العالية لفقراء الريف إلى المناطق الحضرية.

ومن شأن النمو الزراعي عريض القاعدة الذي يشمل أصحاب الحيازات الصغيرة، أن يكون له تأثير كبير على الحد من الفقر. وعلاوة على زيادة توافر الأغذية وتخفيض أسعارها، فإن الإنتاجية المحسنة لأصحاب الحيازات الصغيرة تولد مداخيل أكبر وطلبا أكبر على السلع والخدمات المنتجة محليا، مما يؤدي إلى تنمية اجتماعية اقتصادية عريضة القاعدة في المناطق الريفية. وهذه العملية الدينامية هي السبب الأول في أن النمو الزراعي أكثر فعالية بأربعة أمثال في مجال الحد من الفقر مقارنة مع النمو في قطاعات أخرى[١٧].

وعلاوة على ذلك، كثيرا ما تكون إمكانات زيادة الإنتاجية أكبر في المزارع الصغيرة نظرا لكفاءتها في استخدام اليد العاملة الأسرية. وكانت السياسات التي تشجع أصحاب الحيازات الصغيرة والتوزيع المتكافئ للأراضي في قلب نماذج النجاح القطرية أثناء الثورة الخضراء في العديد من البلدان الآسيوية (منها مثلا الصين والهند وإندونيسيا).

أسعار المدخلات تقيد الحوافز

تستدعي استجابة تقودها الإنتاجية ومحورها أصحاب الحيازات الصغيرة حوافز تصل إلى المزارعين في شكل أسعار مرتفعة للمنتجات وتحسين الحصول على مدخلات في متناول الجميع. بيد أن أسعار الكثير من المدخلات الزراعية، مثل الأسمدة والمبيدات والنقل، ترتبط ارتباطا وثيقا بأسعار الوقود الأحفوري. وخلال الفترة من يناير/كانون الثاني ٢٠٠٧ إلى أبريل/نيسان ٢٠٠٨، تجاوزت أسعار المدخلات الزراعية (الأسمدة والنفط الخام) أسعار الأغذية، مما ثبط من حوافز الإنتاج الإيجابية المتأتية من زيادات أسعار الأغذية. ولما كانت تكاليف المدخلات تشكل جزءا كبيرا من إجمالي التكاليف المتغيرة للزراعة، فإن هذا الاتجاه حري بأن يضعف من تأثير ارتفاع أسعار الأغذية في حفز استجابة الإنتاج.

المعوقات الهيكلية

يستدعي النمو الزراعي عريض القاعدة جهودا كبيرة ومنتظمة لمعالجة معوقات شتى تؤثر على أصحاب الحيازات الصغيرة. وهذه الجهود ستمكن أصحاب الحيازات الصغيرة من زيادة إنتاجية المزرعة وتلبية طلبات جديدة وأكثر تشددا فيما يتعلق بسلامة الأغذية وجودتها.

التقانة: إن الحصول على تدفق منتظم من التقانات المكيفة بما يتفق مع ظروف بعينها يسهم في زيادة الإنتاجية، لاسيما في سياق موارد الأراضي المحدودة، وبالتالي فهو هام بالنسبة للمنتجين على النطاق الصغير. وعلى سبيل المثال، فإن الاستثمار في المناطق القاحلة في تقانة الري المحسنة والمحاصيل المقاومة للجفاف يساعد على انخفاض الأسعار وتقلبات الدخل بتخفيف حدة تأثير حالات الجفاف. وقد أعاق كثيرا ضعف مستويات البحوث الزراعية والتطوير، الممولة من القطاع العام، من إمكانات حصول صغار المزارعين على التقانات التي تزيد من الإنتاجية. وتشارك بضعة فقط من المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة في ترتيبات تعاقدية مع المشترين (مثل

نحو الوفاء بالتزامات مؤتمر القمة العالمي للأغذية

سلاسل قيمة السلع الزراعية أو خطط المزارع الخارجية) التي تيسر الحصول على البذور المحسنة والمدخلات والميكنة.

الوصول إلى الأسواق: يعد الوصول إلى الأسواق العاملة فيما يتعلق بالسلع الأساسية والسلع ذات القيمة العالية على السواء، شرطا أساسيا وجوهريا للتنمية الزراعية والإنتاجية المحسنة. ويتباين الوصول إلى الأسواق فيما بين الأقاليم النامية، مع تسجيل أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى أدنى مستوى له، خاصة لأصحاب الحيازات الصغيرة. وكثيرا ما تواجه مشاركة أصحاب الحيازات الصغيرة في الكثير من البلدان النامية، معوقات من بينها: (١) مشكلات البنية الأساسية والنقل؛ (٢) الافتقار إلى معلومات السوق؛ (٣) درجات

استخدام الأسمدة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى: هل الإعانات هي الحل؟

بلغ استهلاك الأسمدة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ٨ كيلوغرامات فقط للهكتار في ٢٠٠٢، أي بزيادة كيلوغرام واحد عن ١٩٨٢ و٧ كيلوغرامات عن ١٩٦٢. ويقل هذا المستوى من الاستهلاك بنسبة ١٠ في المائة عن مثيله في معظم الأقاليم النامية الأخرى. وربما كان ذلك هو السبب في أن غلات الحبوب لم تزد بأكثر من ٥٠ في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى خلال الفترة بين ١٩٦٢ و٢٠٠٢، مقارنة مع زيادة بثلاثة أمثال في بقية العالم النامي في ذات الفترة. علاوة على ذلك، ونتيجة انخفاض تكثيف استعمال الأسمدة، فإن التربة في أفريقيا عرضة لاستنزاف المغذيات.

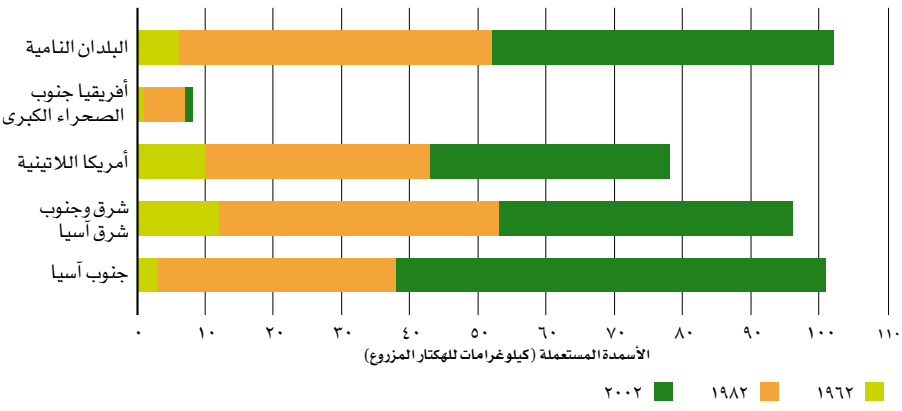
وتشمل العوامل التي أدت إلى انخفاض مستوى استعمال الأسمدة في أفريقيا ضعف البنية الأساسية، مما يزيد من تكلفة الأسمدة ويقلل من توافرها؛ وارتفاع المخاطر جراء تقلبات الأسعار الحادة ونقص الري؛ والافتقار إلى الائتمان؛ وضعف بيئة الأعمال التجارية التي شكلتها اللوائح والضرائب والإيجارات التي تحول توريد الأسمدة من القطاع الخاص إلى القطاع العام (الذي يتسم عادة بعدم الكفاءة في تخصيص الإمدادات).

وفي ظل تجاوز أسعار الأسمدة لأسعار السلع الزراعية بقدر كبير (مما يضر بحوافز زيادة الإنتاج)، فإن الضرر الأكبر يلحق بصغار المزارعين المشترين الصافين للأغذية، إذ أن ارتفاع أسعار الأغذية يقلل أيضا من الأموال المتاحة لهم لشراء الأسمدة. ومن المحتمل أن يشهد الكثير من البلدان الأفريقية انخفاضا في استعمال الأسمدة في الأجل القصير قد يهدد مستويات الإنتاج الحالية، وهي منخفضة للغاية بالفعل.

ولقد دفع الارتفاع السريع لأسعار الأسمدة بقضية إعانات الأسمدة إلى المقدمة. وربما يكون لهذه الإعانات ما يبررها حيثما كانت هناك آفاق واضحة لمكاسب هامة في الإنتاجية، وحيثما كانت شكلا زهيد التكاليف لتحويل الدخل عن غيره من البدائل (مثل المعونة الغذائية)، وحيثما انتفت احتمالات تأثيراتها المعاكسة على آليات السوق. وتشمل الإعانات "الواعية بالسوق" استخدام إيصالات تسترد قيمتها من خلال البائعين التجاريين، وخدمات البيان العملي لحفز الطلب، وضمانات الائتمان لتشجيع الموردين على تقديم الائتمان للبائعين المتعاملين معهم.

وفي حال استخدام إعانات المدخلات لتشجيع استجابة الإمدادات، من الضروري مراعاة عدة عوامل مقيدة. ففي بعض المواقع يحتمل ألا تتوافر إمدادات كافية، وستؤدي الإعانة فقط إلى تضخم في الأسعار المحلية. والإعانات باهظة التكاليف ويمكنها أن تشكل ضغوطا على الميزانيات الحكومية، مما يؤدي إلى تخفيض الإنفاق على مجالات هامة أخرى مثل التعليم والصحة (وبوسع المانحين الدوليين القيام بدور في تخفيف شدة هذه القيود). وإذا ما بذلت جهود للاستهداف سعيا إلى تخفيض مصروفات الميزانية، فإن الصعوبات الإدارية قد تحول دون وصول الإعانات إلى المنتفعين الذين يحتاجون إليها بشدة. وتبين هذه الاعتبارات أنه ولئن كانت إعانات الأسمدة تمثل استجابة فعالة على المدى القصير، فإنها غير مستدامة على المدى الطويل. وحيثما استخدمت إعانات المدخلات، ينبغي أن يشارك فيها القطاع الخاص حرصا على تحسين وإرساء نظم السوق في المدى الطويل.

استخدام الأسمدة



المصدر: قاعدة البيانات الإحصائية في المنظمة وM. Morris وV.A. Kelly وR.J. Kopicki وD.Byerlee، ٢٠٠٧. *Fertilizer use in African agriculture: lessons learned and good practice guidelines*. Washington, DC, World Bank.

ومواصفات غير كافية وقلما تنفذ؛ (٤) ضعف منظمات المزارعين فيما يتعلق بتسويق الكميات الكبيرة. وما لم تعالج هذه المعوقات، فإن القسم الأعظم من المبيعات الزراعية ستستأثر به قلة من المنتجين الكبار.

البنية الأساسية: إن الطرق الريفية ومرافق التخزين منافع عامة أساسية تؤدي إلى تخفيض تكاليف السوق وزيادة الفرص الاقتصادية لجميع الأسر. والوصول إلى النقل والبنية الأساسية للخدمات الاجتماعية يقل كثيرا بالنسبة للفئات الأشد فقرا من سكان الريف.

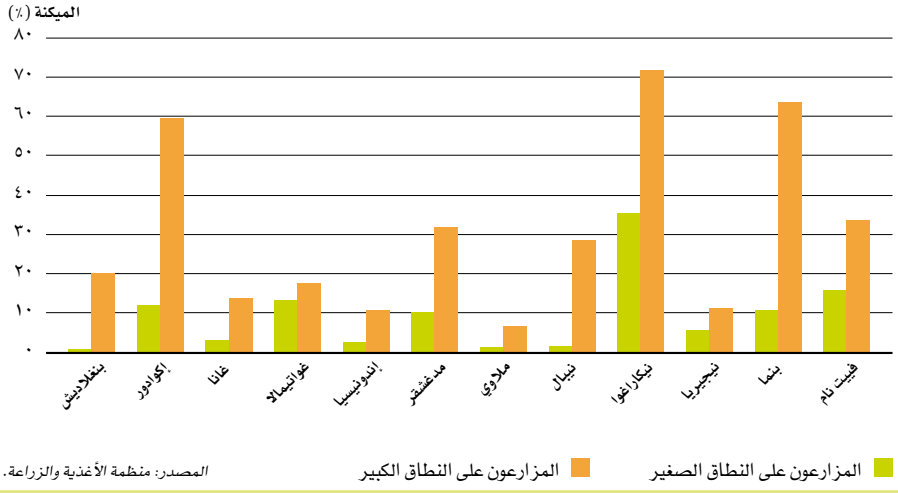
الأصول: يتفاوت الحصول على رأس المال المادي واستخدامه تفاوتا واسعا داخل البلدان وفيما بينها. ويتبع صغار مالكي الأراضي بصورة مستمرة ممارسات أقل تكثيفا لرأس المال. وعلى نحو مماثل، فإن رأس المال البشري يرتبط ارتباطا قويا بمستوى الثروة – ففي الأسر الأشد فقرا يكون رؤساء الأسر عادة أقل تعليما من نظرائهم في الأسر الغنية. ويحدد الحصول على الأصول، إلى حد كبير، إمكانات الاستجابة لارتفاع أسعار الأغذية من خلال زيادة الدخل والإنتاج. ولما كان الكثير من الأصول يمثل ضمانات، فبإمكان الأسر التي تملك أصولا كافية أن تستغل فرص الاستثمار والتوسع الزراعي بفعالية أكبر.

الائتمان: تعاني نسبة كبيرة من أصحاب الحيازات الصغيرة من عدم كفاية إمكانية الحصول على الائتمان. وهو ما قد يقلل من إمكانات حصولهم في الوقت المناسب على المدخلات الملائمة واستخدامها. وقد استطاع الكثير من سلاسل قيمة المحاصيل النقدية الناجحة التغلب بفعالية على نقص الائتمان الريفي بتقديم المدخلات مباشرة إلى المزارعين ورابطات المزارعين مع التسديد وقت بيع المنتجات[١٨]. وبالنظر إلى أن ارتفاع أسعار الأغذية يوفر عائدات أكبر من إنتاج الأغذية الأساسية، فمن المحتمل أن تتحسن إمكانات حصول أصحاب الحيازات الصغيرة على النقد والائتمان.

المخاطر: الإنتاج الزراعي لأصحاب الحيازات الصغيرة في العالم النامي نشاط تلازمه مخاطر كبيرة، إلا أن السنوات الأخيرة شهدت زيادة في مستوى أسعار الأغذية وقابلية تفاوتها في أسواق العالم. وبالنظر إلى تحويل قدر أكبر من هذا التفاوت في الأسعار إلى الأسواق المحلية، فقد تنشأ عنه مشكلات بالنسبة لأصحاب الحيازات الصغيرة، وقد يثبط من استجابة الإمدادات. وعلاوة على تقلبات الأسعار، يفتقر أصحاب الحيازات الصغيرة – بل

٣١

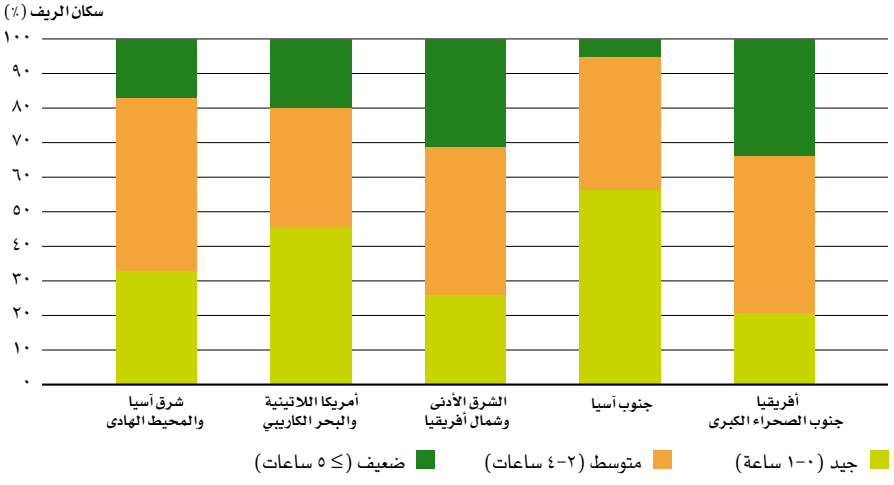
الميكنة: المزارعون على النطاقين الصغير والكبير



المصدر: منظمة الأغذية والزراعة.

٣٢

الوصول إلى الأسواق: الوقت اللازم للوصول إلى الأسواق

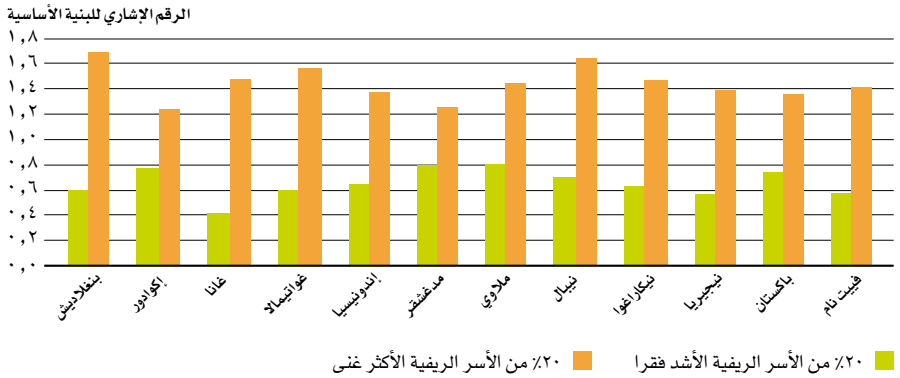


المصدر: البنك الدولي، ٢٠٠٧. تقرير التنمية في العالم ٢٠٠٨: الزراعة من أجل التنمية، واشنطن.

نحو الوفاء بالتزامات مؤتمر القمة العالمي للأغذية

٣٣

حصول الأسر الريفية على البنية الأساسية



ملاحظة: يستند الرقم الإشاري للبنية الأساسية إلى تحليل المكونات الرئيسية. وكلما ارتفعت القيمة، زادت إمكانات الحصول على البنية الأساسية.

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة.

وبالفعل معظم المزارعين – إلى إمكانات الحصول على تأمين على المحاصيل و/أو الثروة الحيوانية أو أدوات أخرى لتقليل المخاطر لمواجهة تفاوت الإنتاج. ويدفع عدم توافر التأمين المزارعين إلى تبني استراتيجيات إنتاج أكثر قدرة على تلافي المخاطر، أو تنويع أنشطتهم الاقتصادية بعيدا عن الزراعة. وهذه المعوقات تحد من إمكانات تكثيف الإنتاج الزراعي وتبني التقانة الزراعية. ومن المحتمل أن توفر الابتكارات التي ظهرت مؤخرا في مجال التأمين المناخي، والتي تعد بتخفيض التكاليف الإدارية، فرصة للمزارعين للحصول على التأمين الفعال.

تحقيق إمكانات أصحاب الحيازات الصغيرة

تهيئ الحوافز التي وفرها ارتفاع أسعار الأغذية بيئة مواتية للتقدم بجدول أعمال للإصلاح الزراعي من أجل تلبية الاحتياجات الغذائية في المستقبل بأسعار في متناول الجميع، من خلال نمو الإنتاجية الزراعية التي تحد من الفقر. ويركز جدول الأعمال هذا تركيزا خاصا على المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة، لاسيما في البلدان المرتكزة على الزراعة.

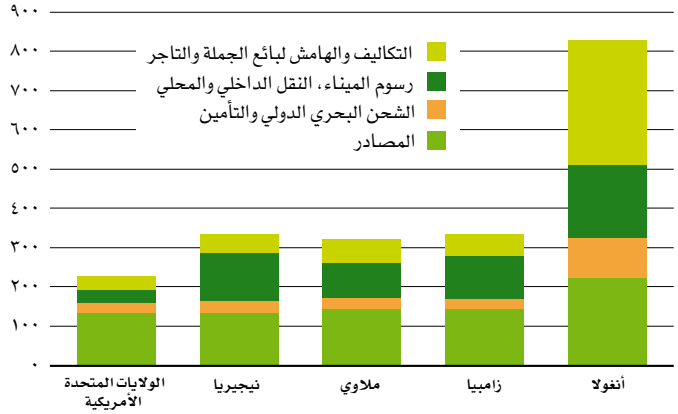
ويتوقف تحويل هذه الفرصة إلى عمل ملموس وتحسين قابل للقياس في سبل معيشة المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة، أولا وقبل كل شيء، على الالتزام السياسي المتواصل واستثمارات الحكومات والشركاء في التنمية لمعالجة المعوقات العديدة التي تؤثر على حوافز صغار المزارعين وسلوكهم. وفي الوقت الحاضر،

البنية الأساسية للنقل من أجل التنمية

يعد الاستثمار في البنية الأساسية للنقل عاملا حيويا للتنمية الزراعية المستدامة. ويحتاج الإنتاج الزراعي اللامركزي صغير النطاق في العالم النامي إلى شبكات نقل واسعة لتحسين الوصول إلى الأسواق، وتخفيض أسعار التجزئة للأسمدة، وزيادة أسعار محصول المزارعين. وسيجني العديد من البلدان الأفريقية منافع ضخمة فيما يتعلق بالحد من الفقر[١].

وتساعد خدمات النقل على تحسين التجارة والرفاه والنمو الزراعي وعلى تقليص الفجوة بين أسعار المنتجين وأسعار المستهلكين. ويظهر الشكل أن الاختلاف في تكاليف المدخلات بين العديد من البلدان في أفريقيا والولايات المتحدة الأمريكية يمكن أن يعزى برمته إلى تكاليف النقل.

تكاليف النقل (أسعار اليوريا في ٢٠٠٣، دولار أمريكي/طن)



مصدر الشكل: *D.I. Gregory and B.L. Bumb. 2006.* Factors affecting the supply of fertilizer in sub-Saharan Africa. *Agriculture and Rural Development Discussion Paper 24.* Washington, DC, World Bank.

(١) X. Diao, S. Fan, D. Headey, M. Johnson, A. Nin Pratt and B. Yu. *Accelerating Africa's food production in response to rising food prices – impacts and requisite actions.* Xinshen, June 2008. IFPRI Discussion Paper (ستصدر لاحقا).

الري في الأقاليم الفقيرة

تحسنت كثيرا في العقود الأخيرة القدرة على إنتاج كميات أكبر من الغذاء لإطعام العدد المتزايد من سكان العالم، وذلك بفضل التوسع في الأراضي المحصولية المروية. وقد وفر التوسع في نسبة الأراضي الزراعية المروية قاعدة متينة لزيادة الإنتاجية وتقليل تقلبات الغلات الزراعية. وفي ضوء تصاعد الطلب على المياه، وما يفرضه تغير المناخ من قيود أخرى، تصبح كفاءة إدارة المياه المتاحة شرطا ضروريا لزيادة إنتاجية الزراعة ولضمان الأمن الغذائي.

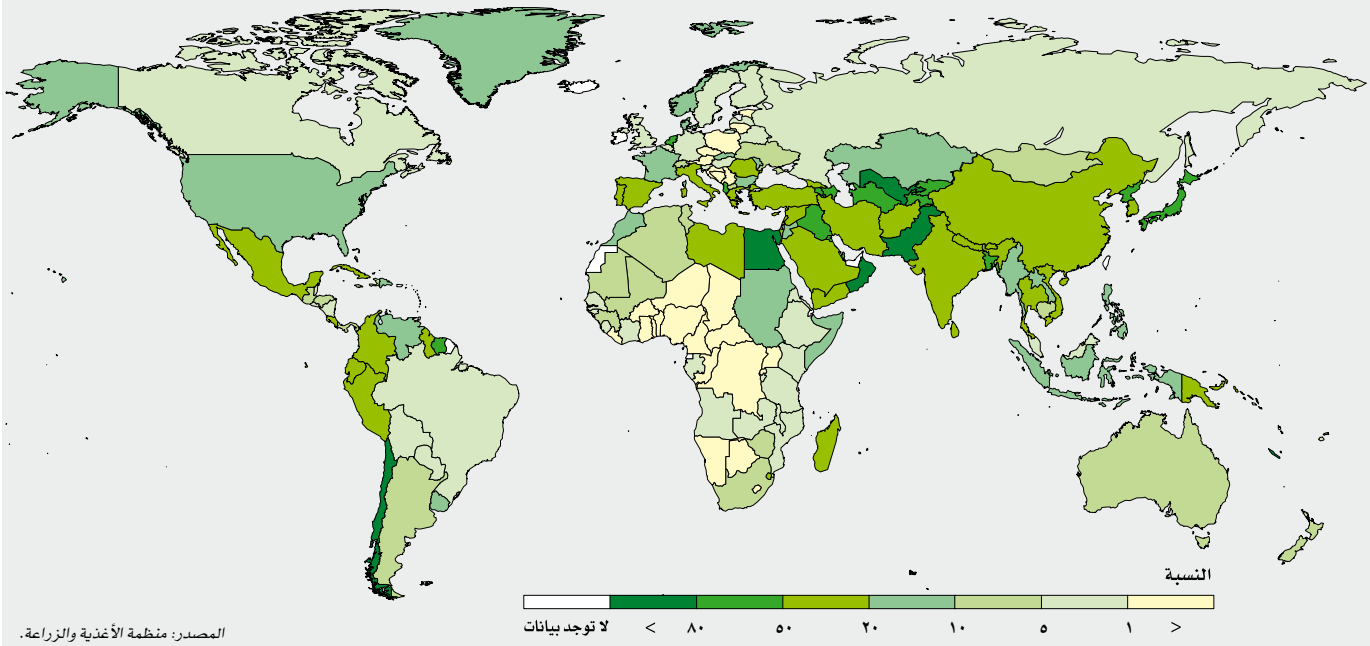
ويتجاوز معدل سحب المياه في قرابة ٢٥ في المائة من نظم الزراعة المروية في العالم معدلات تجديدها. والأكثر مدعاة للقلق هو ما أفادت به التقارير من ندرة المياه في أقاليم عديدة. والوصول المفتوح إلى موارد المياه وشبكات الري أو حقوق الملكية الفضفاضة من شأنه أن يؤدي إلى الإفراط في استغلال مستودعات المياه الجوفية وإلى ممارسات الري غير المستدامة التي تتسبب في الاستنزاف والتلوث أو زيادة تكاليف الري على أقل تقدير. وتدهور الأراضي هو، بدوره، نتاج عدم كفاءة استخدام موارد المياه وممارسات إدارة الري غير الوافية، مما يسفر عن تخفيض الإنتاجية وزيادة خسائر الأراضي المحصولية. وأكثر الفئات تضررا بهذه الممارسات هم صغار المزارعين إذ أنهم يفتقرون إلى القدرات لتأمين حقوقهم في المياه، فضلا عن الموارد للاستثمار في أدوات أكثر تكلفة لكنها أكثر فعالية في ضخ المياه.

وفي أفريقيا، تقل مساحة الأراضي المحصولية المروية عن ٥ في المائة. ويمكن للمزارعين أن يجنوا منافع كبيرة من التوسع في الأراضي المروية لزيادة الإنتاج واستقرار مستوياته، مع الحد في ذات الوقت من دور الأمطار المشكوك فيها في الزراعة. وتتميز مشروعات الاستثمار في الري بمعدلات العائد العالية، والتي تقدر بما يفوق ١٥ في المائة، بل وقد تصل إلى ٣٠ في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى[١]. كذلك يتوقع تحقيق مكاسب ملموسة فيما يتعلق بتحسين الرفاه من الاستثمار في الري. وتشير التقديرات إلى أن زيادة قدرها واحد في المائة في الري أدت إلى الحد من الفقر بقرابة ٥ في المائة في كينيا[٢].

(١) البنك الدولي، ٢٠٠٧. تقرير التنمية في العالم ٢٠٠٨: الزراعة من أجل التنمية، واشنطن.

(٢) J. Thurlow, J. Kiringai and M. Gautam. 2007. *Rural investments to accelerate growth and poverty reduction in Kenya*. Discussion Paper No. 723, Washington, DC, IFPRI.

نسبة مجموع الأراضي الصالحة للزراعة والأراضي الزراعية المروية المستديمة



المصدر: منظمة الأغذية والزراعة.

نحو الوفاء بالتزامات مؤتمر القمة العالمي للأغذية

يبدو أن الأسعار المرتفعة تتيح فرصا لتكثيف إنتاج محاصيل غذائية وسلع زراعية بعينها ربما لم تكن متاحة من قبل سوى لمحاصيل الصادرات عالية القيمة. وهو تغير إيجابي في ضوء تأثير الحد من الفقر المتأتي من النمو في الأغذية الأساسية مقارنة مع النمو في الصادرات عالية القيمة[١٩]. ويشكل تقييم الدروس المكتسبة من سنوات الخبرة بالبرامج والمشروعات الرامية إلى تشجيع إنتاجية أصحاب الحيازات الصغيرة، الخطوة الأولى في التوسع في مجال واعد بعائد مالي مرتفع.

وعلى الرغم من تشابه بعض المعوقات التي تواجه أصحاب الحيازات الصغيرة في مختلف السياقات، فمن الأرجح أن تختلف الأولويات فيما بين البلدان والبيئات المادية. ففي البلدان المرتكزة على الزراعة في أفريقيا، سيكون التركيز، في الأرجح، على تحسين إنتاجية المنتجات الأساسية وزيادة إمكانات وصول المزارعين إلى الأسواق الكبيرة. وستكون البحوث والتطوير بشأن السلع الأساسية في البيئات الزراعية الإيكولوجية المتنوعة والتحسينات في البيئة الأساسية للتسويق أولويات للسياسات العامة ولحشد الموارد.

بيد أنه في المناطق ذات الإمكانات العالية مع وصول جيد إلى الأسواق، فإن ربط المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة بالسلاسل الناشئة للمنتجات عالية القيمة ومنافذ بيع التجزئة الكبيرة يتيح مكاسب ضخمة، شريطة أن يتمكن المزارعون من استيعاب تزايد التركيز على التوسيم التجاري والتصنيف والتوحيد القياسي. ومن شأن زيادة الوصول إلى الأسواق الدولية (تصدر أفريقيا ما يقل عن نسبة الربع من الإنتاج المحلي) وتنمية السوق المحلية أن تزيد من العائد بالنظر إلى ميزة التكاليف التي يتمتع بها أصحاب الحيازات الصغيرة من إنتاج المحاصيل الأولية[٢٠].

وتقدم كل من كوت ديفوار وغانا وكينيا وزامبيا نماذج ناجحة لمشروعات تجارية تنتج منتجات جديدة وتتاجر فيها، مثل الفاكهة الاستوائية وزهور الزينة.

ويمثل تفهم فرص السوق، وتقييم التقانة الزراعية المتاحة، وتحديد المعوقات التي تقيد الإنتاج (مثل الطرق الفرعية والائتمان والمدخلات) والتسويق خطوات أولى ملموسة في إحياء الدعم لأصحاب الحيازات الصغيرة. ومن الإجراءات الممكنة تنظيم إنتاج الأغذية الأساسية وتسويقها على أساس عقود زراعية أو خطط المزارع الخارجية من أجل تحسين الحصول على التقانة والوصول إلى الأسواق.

وأخيرا، أبرزت قضايا الأمن الغذائي التفاعلات الإيجابية القوية بين أنشطة المحاصيل النقدية والمحاصيل الغذائية والطرائق المبتكرة للتغلب على الكثير من المعوقات التي تواجه أصحاب الحيازات الصغيرة. وكثيرا ما تزيد المحاصيل النقدية عالية القيمة، المخصصة للأسواق الدولية والإقليمية أو القطرية، من إمكانات الحصول على الائتمان والمعدات والمدخلات التي قد لا تكون ممكنة مع المحاصيل الغذائية التقليدية. كما أنها، في ظل ظروف معينة، تدعم معدلات الإنتاج الغذائي المرتفعة وتولد مداخيل عالية وتؤدي إلى مزيد من التحويل الرأسمالي على مستوى المزرعة. كذلك تسهم النظم الزراعية المتنوعة في زيادة مرونة نظم الإنتاج وفي قدر أكبر من استدامة سبل المعيشة الأقل عرضة للصدمات.

مبادرة المنظمة لمواجهة الارتفاع الحاد في أسعار الأغذية

استجابة للارتفاع السريع في أسعار الأغذية، أطلقت المنظمة (في ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٧) مبادرة لمواجهة الارتفاع الحاد في أسعار الأغذية بهدف مباشر هو تحقيق زيادة سريعة في الإنتاج الغذائي في الموسمين الزراعيين ٢٠٠٨ و٢٠٠٩، وأساسا عن طريق الدعم المباشر لحصول أصحاب الحيازات الصغيرة على المدخلات. وأهابت المنظمة بالمانحين القيام باستثمار فوري بمقدار ١,٧ مليار دولار أمريكي دعما لهذه الجهود.

وينصب الهدف الرئيسي للمبادرة في تحقيق زيادة سريعة في الإنتاج الغذائي في معظم البلدان المتضررة، سعيا إلى تحسين الإمدادات المحلية. وترمي المبادرة إلى مساعدة الحكومات على صياغة خطط عمل قطرية نوعية بشأن تدخلات الأمن الغذائي التي يتم تنفيذها تبعا للمنهج مزدوج المسار - بزيادة الإنتاج الغذائي مع ضمان الحصول على الغذاء لفئات السكان الأشد ضعفا المتأثرة بأسعار أغذية مرتفعة وأكثر تقلبا.

واتخذت المساعدة التي تقدمها المنظمة شكل: (١) التدخلات من أجل زيادة حصول صغار المزارعين على المدخلات (مثل البذور، والأسمدة، والأعلاف الحيوانية) وتحسين الممارسات الزراعية (مثل إدارة المياه والتربة، وتخفيض خسائر ما بعد الحصاد)؛ (٢) الدعم السياساتي والفني؛ (٣) تدابير تعالج وصول أصحاب الحيازات الصغيرة إلى الأسواق؛ (٤) استجابة استراتيجية لتخفيف وطأة ارتفاع أسعار الأغذية في الأجل القصير والمتوسط والطويل من خلال زيادة الاستثمارات في الزراعة واستدامتها.

وأرسى برنامج مبادرة المنظمة لمواجهة الارتفاع الحاد في أسعار الأغذية شراكات متينة بين المنظمة والبنك الدولي ووكالات الأمم المتحدة التي تتخذ من روما مقرا لها (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأغذية العالمي) وغيرهم من الشركاء في التنمية، استنادا إلى أوجه التكامل والتآزر فيما بين الشركاء، من أجل الاستجابة بكفاءة وفعالية لتأثيرات ارتفاع أسعار الأغذية على الأمن الغذائي على المستوى القطري، والاحتياجات النظيرة من الاستثمار، على حد سواء.

لمزيد من المعلومات عن مبادرة المنظمة لمواجهة الارتفاع الحاد في أسعار الأغذية يمكن الرجوع إلى الموقع التالي: http://www.fao.org/worldfoodsituation/isfp/en.

ضمان الحصول على الغذاء

يحتاج أشد الناس تعرضا لصدمات أسعار الأغذية إلى حماية فورية من فقدان القوة الشرائية بسبب الارتفاع الحاد في الأسعار. ولا تقتصر فائدة هذه الحماية على حفظ الأرواح فقط، بل ويمكن أيضا أن تعزز سبل المعيشة وتشجع التنمية طويلة الأجل. ويمكن لشبكات الأمان والحماية الاجتماعية أن تقي وتحد من سوء التغذية التي تترتب عليها عواقب طويلة الأمد. وتحول سبل المعيشة المضمونة بقدر أكبر دون بيع الأصول تحت وطأة الضغوط، وتسمح بالاستثمار في التعليم والصحة وتحمي الأسر من الوقوع في شراك الفقر.

و"شبكات الأمان" تعبير جامع لشتى أنماط البرامج الرامية إلى مساعدة فئات السكان الضعيفة. وهي تشمل برامج توزيع الأغذية، وخطط التحويلات النقدية، ومختلف مشروعات التغذية ومشروعات العمالة. والكثير من البلدان لديها واحد أو أكثر من برامج شبكات الأمان مع درجات متفاوتة من التغطية. بيد أن واحدة من المشكلات، في ظل سياق ارتفاع الأسعار الحالي، تتمثل في أن برامج شبكات الأمان لا يجري تنفيذها في جميع البلدان بسبب التكاليف في الميزانية والتعقيدات الإدارية.

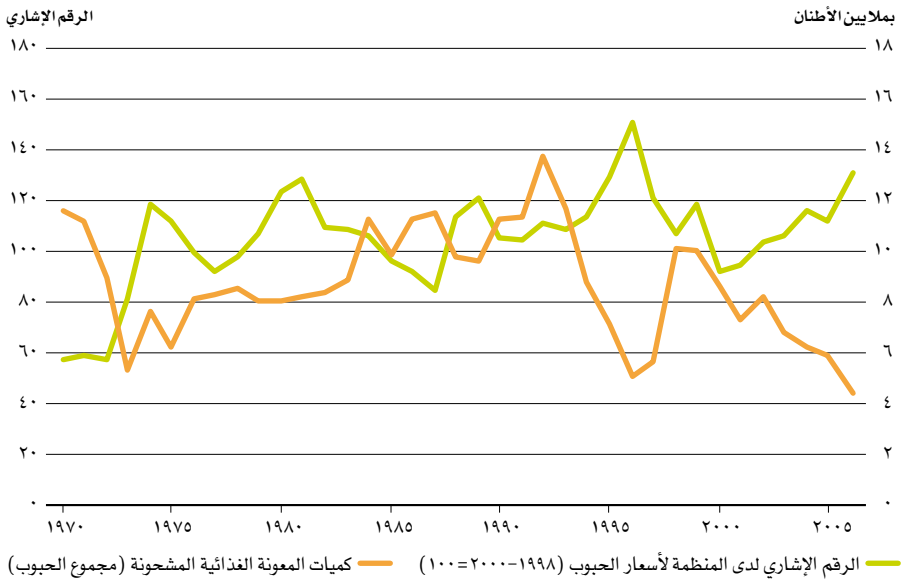
وتشمل التحويلات النقدية توزيع النقد أو الإيصالات النقدية. وقد تكون مشروطة، أو غير مشروطة، بالمشاركة في البرامج الصحية والتعليمية أو الأشغال العامة. والتحويلات النقدية تكون ملائمة حيثما كانت أسواق الأغذية عاملة وحيثما كان الهدف هو تحسين القدرة على شراء الأغذية. وتتيح التحويلات النقدية غير المقيدة للأسر أن تتخذ قراراتها بشأن الطريقة التي تنفق بها، أو تستثمر، هذا النقد، سواء كان ذلك على الأغذية، أو البنود الأساسية غير الغذائية أو احتياجات الاستثمار. كما أن هذه التدخلات يمكن أن تدعم تنمية السوق المحلية للأغذية والسلع الأخرى بتوفيرها حوافز أكبر للقطاع الخاص للانخراط في قنوات تسويق من الحجم الكبير وأكثر استقرارا. بيد أنه في حالة الزيادة السريعة في أسعار الأغذية لابد من تعديل قيمة التحويلات حرصا على الحفاظ على القوة الشرائية، مما قد يزيد من تعقيد التخطيط المالي.

كذلك تعتبر النهج الأخرى لتحسين الحصول على الغذاء، مثل بطاقات الأغذية، ملائمة حيثما كانت أسواق الأغذية المحلية عاملة، ونقص الحصول على الغذاء هو السبب الجذري لتفشي الجوع. ويمكن لبطاقات الأغذية أن تدعم تنمية السوق المحلية، والمنتجات الغذائية في المقام الأول، وتتمتع بميزة أنها تلقى قبولا أكبر من الناحية السياسية. كما أنه من الصعب تحويلها إلى استهلاك "غير مرغوب"، ويمكن أن تكون ذاتية الاستهداف (حيثما كانت الأسر الأغنى أقل اهتماما بالإيصالات أو البطاقات الغذائية مقارنة بالنقدية). وعلاوة على ذلك، تتسم بطاقات الأغذية بانخفاض تكاليف المعاملات مقارنة مع تقديم المعونة الغذائية مباشرة. بيد أنها أكثر تكلفة في المعاملات مقارنة مع التحويلات النقدية، وقد تحد من قدرات الأسر على اختيار المصروفات الأكثر ملاءمة. كما أن بيع بطاقات الأغذية في اقتصاد الظل قد يضر بأهداف البرنامج.

وتقدم البرامج المرتكزة على إمدادات الأغذية المغذيات التكميلية أو الأغذية مباشرة إلى الأفراد أو الأسر. وهي الأكثر ملاءمة حيثما كانت الأسواق لا تعمل على نحو جيد، وبالتالي تكون التحويلات النقدية أو الأشكال الأخرى من دعم الدخل أقل فعالية. وعلى سبيل المثال، فإن تقديم الإيصالات النقدية أو إيصالات الأغذية في المناطق التي لا تتاح فيها الأغذية بصورة سهلة قد يخل بالأسواق المحلية ويؤدي إلى ارتفاع الأسعار. وتستدعي هذه الظروف عادة معونة غذائية مباشرة أو برامج "الغذاء مقابل العمل"، التي تشكل شبكة الأمان الأولى التي أنشأها برنامج الأغذية العالمي. وثمة مبررات لأنماط أخرى من برامج التوزيع المباشر للأغذية عندما

٣٤

أسعار الحبوب الدولية والمعونة الغذائية



المصدر: منظمة الأغذية والزراعة.

نحو الوفاء بالتزامات مؤتمر القمة العالمي للأغذية

يكون عدد معين من أفراد أسرة ما عرضة على نحو خاص لانعدام الأمن الغذائي أو سوء التغذية. وفي هذه الحالات، قد تكون وجبات الغداء المدرسية أو الأغذية التكميلية ضرورية.

وتختلف المساعدة المباشرة المرتكزة على الأغذية اختلافا جذريا عن البطاقات النقدية أو بطاقات الأغذية، إذ أنها أكثر ملاءمة عندما يكون عدم كفاية الإمدادات الغذائية هو أصل تفشي الجوع. وعلاوة على ذلك، كثيرا ما تلقى هذه البرامج قبولا أكبر من الناحية السياسية، وربما كان مرد ذلك صعوبة تحويل المعونة إلى استهلاك غير مرغوب. والأمر الهام هو أن المعونة الغذائية كثيرا ما تكون تبرعات للحكومات المتلقية، وإن انخفضت كميات المعونة الغذائية المتاحة في أغلب الأحيان عند ارتفاع الأسعار العالمية. بيد أن واقع أن هذه المعونة هي بدون مقابل قد يدعو الحكومات إلى تجاهل حلول أخرى أكثر ملاءمة واستدامة.

بالنظر إلى أهمية سبل المعيشة الزراعية بالنسبة للفقراء ومن يعانون انعدام الأمن الغذائي، خاصة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وخاصة في سياق ارتفاع أسعار الأغذية، يمكن أن تقوم شبكات الأمان الإنتاجية بدور هام. وفي بلدان مثل إثيوبيا وملاوي، فإن أدوات السياسات الزراعية التقليدية، بما فيها الإعانات، والنهج الابتكارية في مجال تأمين المحاصيل أصبحت جزءا من الحماية الاجتماعية. وعلى المدى القصير، فإن استجابة الإمدادات من أصحاب الحيازات الصغيرة لحوافز ارتفاع الأسعار قد يحد منها نقص إمكانات الحصول على المدخلات الضرورية، مثل البذور والأسمدة. وفي هذه الحالات، فإن تدابير الحماية الاجتماعية، بما في ذلك توزيع البذور والأسمدة، سواء مباشرة أو من خلال نظام للإيصالات و"الإعانات الواعية"، قد تكون استجابة ملائمة. ومن شأن هذه البرامج، إذا ما نفذت بفعالية، أن تزيد من الإنتاج المحلي ومداخيل صغار المنتجين، وأن تخفض من زيادات الأسعار في الأسواق المحلية، مما يسهم في تحسين الأحوال التغذوية أيضا للأسر المشترية الصافية للأغذية.

وفي حين أن فكرة شبكات الأمان في سياق ارتفاع أسعار الأغذية قد تكون بسيطة من الزاوية المفاهيمية، فإن صياغة وتعميم وتنفيذ هذه البرامج أمر يتسم بالتعقيد. وهناك الكثير من الإمكانات، ولا يوجد تصميم بعينه للبرامج "أفضل" أصلا من غيره. وينبغي أن يتوقف تصميم بعينه على الأهداف والأوضاع المحلية، فضلا عن أن الكثير من شبكات الأمان تضم عناصر من الخيارات الوارد ذكرها آنفا. والأهم أنه ينبغي أن ينبثق هذا التصميم عن الاحتياجات والظروف لبلد أو إقليم بعينه، وعن وجهات نظر المنتفعين، بدلا عن ما تمليه احتياجات وأولويات البلدان والوكالات المانحة.

حالات النقص التغذوي

لما كانت مشكلات التغذية في أوساط الأطفال والبالغين ستزداد سوءا، في الأرجح، إذا ما تواصل ارتفاع أسعار الأغذية، فلابد من اتخاذ إجراءات فورية لتخفيف وطأة نتائجها السلبية. وبغية تنفيذ استجابات السياسات والبرامج الملائمة، من الضروري التوصل إلى تفهم واضح للسياق القطري النوعي. إذ أن التأثيرات التغذوية لآليات التكيف تتفاوت تفاوتا واسعا في مختلف الأوضاع وفي أوساط مختلف الفئات السكانية. وينبغي أن تهدف التدخلات المرتكزة على الأغذية، إلى الحفاظ على تنوع النظام الغذائي أو تحسينه حرصا على تلافي زيادة حالات نقص المغذيات الدقيقة.

وتشمل استجابات السياسات والبرامج التدخلات المباشرة مثل استكمال المغذيات الدقيقة أو توزيع الأغذية المدعمة على الفئات الأشد ضعفا، مثل الأطفال والحوامل والمرضعات. وينبغي أن تستكمل هذه التدابير الوقتية بتدابير طويلة الأجل لضمان حصول الأسر ذات الدخل المنخفض، وفي نطاق إمكاناتها، على أغذية متنوعة. ومن أمثلة ذلك: دعم الصناعات الغذائية صغيرة النطاق لإنتاج أغذية فطام ذات جودة تغذوية جيدة؛ ودعم الرضاعة الطبيعية وتشجيعها؛ وتوفير رسائل تثقيف تغذوي وافية؛ والقيام برصد النمو. وتظهر الدلائل الملحوظة في بنغلاديش في التسعينات أن السياسات الغذائية الاقتصادية الكلية التي تبقي على أسعار الأغذية الأساسية منخفضة يمكن أن تساعد مجتمعة مع التدخلات الغذائية والتغذوية الأخرى، على تخفيض نسبة نقص الوزن عند الأطفال[٢١]. وبالنظر إلى أهمية حالة المرأة بالنسبة لتغذية الطفل، ينبغي أن تهدف التدابير الفعالة إلى القضاء على التمييز بين الجنسين وتقليل عدم المساواة في النفوذ بين النساء والرجال.

ملاحظات ختامية

التصدي للأخطار

يشكل الارتفاع الهائل في أسعار الأغذية العالمية تهديدا للأمن الغذائي والتغذوي. كما ينشأ عنه الكثير من التحديات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية ذات التأثير الجانبي على التنمية والأنشطة الإنسانية معا. وهذه الأزمة الغذائية تتهدد بالخطر الملايين من أشد الناس ضعفا في العالم، وتنذر بعكس مسار المكاسب الحيوية التي تحققت نحو الحد من الفقر والجوع خلال العقد الماضي. وحتى قبل الارتفاع السريع في أسعار الأغذية، يقدر أن ما يقارب ٨٥٠ مليون شخص في العالم كانوا يعانون نقص التغذية. وقد تدفع هذه الأزمة بملايين آخرين، في المناطق الريفية والحضرية معا، إلى هوة عميقة من الفقر والجوع.

وتستدعي أزمة من هذا الطابع وبهذا الحجم، استجابة عالمية شاملة متسقة ومنسقة لضمان الأمن الغذائي والتغذوي، خاصة في البلدان النامية، بصورة مستدامة. ويجب أن تلبي هذه الاستجابة الاحتياجات المباشرة وفي الأجل الطويل على حد سواء، وأن تستهدف فقراء الحضر والريف معا، خاصة المزارعين الريفيين أصحاب الحيازات الصغيرة في البلدان المتضررة (الذين يحد نقص المدخلات والاستثمار والبنية الأساسية والوصول إلى الأسواق، بصورة شديدة، من قدراتهم على الاستفادة من ارتفاع أسعار الأغذية).

نداء عاجل إلى العمل المنسق

في ٢٨ أبريل/نيسان ٢٠٠٨، أنشأ الأمين العام للأمم المتحدة، تحت رئاسته، فريق المهام رفيع المستوى المعني بالأزمة الغذائية العالمية. ويضم هذا

متابعة المؤتمر رفيع المستوى الذي عقدته المنظمة

عندما اجتمع قادة العالم في روما في أوائل يونيو/حزيران ٢٠٠٨، في المؤتمر رفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي العالمي، أكدوا من جديد أنه "من غير المقبول أن يظل ٨٦٢ مليون شخص يعانون نقص التغذية في العالم حاليا" وحثوا المجتمع الدولي على "القيام بعمل مباشر وعاجل ومنسق للتغلب على التأثيرات السلبية لارتفاع أسعار الأغذية".

وكان هناك اعتراف بالحاجة إلى مساعدة إغاثة فورية لإنقاذ الأرواح وسبل المعيشة، مقترنة بالحاجة الماسة إلى مساعدة البلدان التي تواجه انعدام الأمن الغذائي على التوسع في الإنتاج الزراعي والغذائي. وأصدر المؤتمر رفيع المستوى طائفة من التوصيات.

الأجلان المتوسط والقصير

ينبغي أن تركز الإجراءات على ما يلي:

- الاستجابة على وجه عاجل لطلبات الحصول على المساعدة لمعالجة طوارئ الجوع وسوء التغذية والمساعدة الغذائية، من خلال التوسع في برامج الإغاثة وشبكات الأمان؛
- تقديم دعم للميزانيات و/أو ميزان المدفوعات، واستعراض خدمة الديون وتبسيط إجراءات الأهلية في الآليات المالية الحالية لدعم الزراعة والبيئة؛
- زيادة حصول أصحاب الحيازات الصغيرة على البذور والأسمدة والأعلاف الحيوانية والمساعدة الفنية الملائمة وغيرها من المدخلات؛
- تحسين البنية الأساسية للأسواق؛
- ضمان أن تكون سياسات الأغذية والتجارة الزراعية والتجارة العامة مواتية لدعم الأمن الغذائي للجميع من خلال الانتهاء الناجح والعاجل لجولة الدوحة للمفاوضات التجارية والحد من استخدام التدابير المقيدة التي يمكن أن تزيد من تقلبات الأسعار الدولية.

الأجلان المتوسط والطويل

أبرزت الأزمة الحالية مدى هشاشة النظم الغذائية العالمية وضعفها في وجه الصدمات. وفي حين أن هناك حاجة ماسة إلى معالجة العواقب المباشرة لارتفاع أسعار الأغذية، فمن الحيوي أيضا الجمع بين تدابير للأجلين المتوسط والطويل، بما في ذلك:

- تبني إطار سياسات محورها الناس تدعم الفقراء في المناطق الريفية وشبه الحضرية والحضرية وسبل المعيشة في البلدان النامية، وزيادة الاستثمار في الزراعة؛
- المحافظة على التنوع البيولوجي وزيادة مرونة نظم الإنتاج الغذائي تجاه التحديات التي يشكلها تغير المناخ؛
- زيادة الاستثمار في العلوم والتقانة من أجل الأغذية والزراعة، وزيادة التعاون بشأن بحوث التقنيات المحسنة ونهج السياسات، وتطويرها وتطبيقها ونقلها وتعميمها؛
- إرساء مناخ يشجع الإدارة الحسنة والسياسات التي تيسر الاستثمار في تقنيات زراعية محسنة؛
- مواصلة الجهود لتحرير التجارة الدولية في الزراعة بتخفيض الحواجز أمام التجارة والسياسات المسببة لاختلالات الأسواق؛
- مواجهة التحديات والفرص الناشئة عن أنواع الوقود الحيوي، بالنظر إلى الأمن الغذائي العالمي واحتياجات الطاقة والتنمية المستدامة.

نحو الوفاء بالتزامات مؤتمر القمة العالمي للأغذية

الفريق رؤساء الكثير من وكالات الأمم المتحدة المتخصصة والصناديق والبرامج ومؤسسات بريتون وودز والأجزاء ذات الصلة من أمانة الأمم المتحدة. ووضع الفريق إطار عمل شامل لتسترشد به الأطراف الفاعلة العالمية والمحلية، والمؤسسات والحكومات معا، وصمم هذا الاطار بحيث يحفز العمل العاجل والمباشر. وقامت المنظمة بدور رئيسي في نطاق فريق المهام وساهمت في صياغة المحتوى الاستراتيجي والفني الشامل لإطار العمل المذكور وستواصل الاضطلاع بدور رئيسي في تنفيذه.

وحدد إطار العمل الشامل أولويات العمل لتحسين الأمن الغذائي العالمي والمضي أكثر في الحد من الفقر في سياق الأزمة الغذائية الحالية. واتساقا مع الإعلان الذي اتفق عليه قادة العالم في المؤتمر رفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي العالمي، الذي دعت إليه المنظمة في يونيو/حزيران ٢٠٠٨ (انظر الإطار) ومع الرسائل الرئيسية في هذا التقرير، سلط إطار العمل الشامل الضوء على مجموعتين عامتين للعمل دعما لاستجابة شاملة للأزمة الغذائية العالمية. وتهدف المجموعة الأولى إلى تلبية الاحتياجات المباشرة لمن يعانون انعدام الأمن الغذائي، في حين تستهدف المجموعة الثانية تكوين المرونة والإسهام في الأمن الغذائي والتغذوي العالمي طويل الأجل. وكلا المجموعتين تستوجبان اهتماما عاجلا، وتستفيدان معا من تعزيز التنسيق ونظم التقدير والرصد والرقابة.

الاستثمار في الزراعة أمر جوهري

تعتقد المنظمة اعتقادا راسخا أن الاستثمار الزراعي المتجدد الذي يركز على المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة والتنمية الريفية يمكن أن يحول الزراعة مرة أخرى إلى قطاع اقتصادي مفعم بالحيوية له تأثيراته الإيجابية على الحد من الفقر. وحرصا على النجاح، يجب أن تترافق زيادة الإنتاجية الزراعية مع زيادة الاستثمار في تنمية السوق المحلية والعالمية، ومع تعديلات شاملة للممارسات التي تخل بالتجارة. وفي ذات الوقت، يجب تبني نماذج مستدامة للإنتاج الزراعي من أجل ضمان أن تكون الحلول الجديدة متسقة مع الاحتياجات البيئية طويلة الأجل.

مواجهة التحديات

يجب أن تضطلع القيادات بدور حيوي في أية استجابة عالمية. وينبغي أن تكون الحكومات القطرية في الصدارة، ولكنها تحتاج إلى مضاعفة الدعم والتنسيق من جانب القطاع الخاص والمجتمع المدني والمجتمع الإنساني والمنظومة الدولية. والتبعات المالية المرتبطة بالأزمة والاستجابة لها تبعات هائلة، وتستدعي التزامات سياسية ومالية كبيرة من جميع أصحاب الشأن. والاحتياجات الحيوية تفوق بكثير الاستجابة المتحققة حتى الآن. وينبغي أن تضاف زيادة المخصصات إلى مستويات التمويل الحالية، وألا تحول الموارد بعيدا عن قطاعات اجتماعية حيوية أخرى ضرورية لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، مثل التعليم والصحة.

ولن تتحقق هذه الأعمال وهذه الحصيلة سوى من خلال شراكة على كافة المستويات. وستواصل المنظمة الاضطلاع بدور القيادة والتنسيق في هذا الشأن، ومساعدة الحكومات القطرية والمجتمعات المحلية المتضررة على مواجهة ما يشكل تحديا عالميا حقيقيا.