نحو القضاء على الجوع

إن الأزمة الحالية ليست أزمة جديدة. فهي تمثّل التفاقم المفاجئ لأزمة هيكلية حرمت، على مدى العقود الماضية، مئات الملايين من البشر من الحصول على غذاء كافٍ لكي يمارسوا حياة موفورة النشاط والصحة. وتكشف سرعة زيادة عدد الجياع خلال السنتين الماضيتين، أولاً بسبب أزمة الغذاء والوقود والآن بسبب الأزمة الاقتصادية، هشاشة النظم الحالية المتعلقة بالأغذية. وتبرز الحالة الراهنة الحاجة الماسة إلى معالجة أسباب الجوع الهيكلية الجذرية. وعلاوة على ضرورة وجود سياسات لتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي، ترمي إلى التقليل إلى أدنى حد من الأثر المباشر للهزة الحالية، يجب على الحكومات أن تعمل وتشجع على زيادة استثماراتها في الزراعة (بما في ذلك الأنشطة الريفية غير الزراعية)، وتوسيع نطاق شبكات الأمان وبرامج المساعدة الاجتماعية، وتحسين الحوكمة. وسيكون من المهم أيضاً خلق أنشطة مدرة للدخل لمساعدة فقراء الحضر، وإن كان هذا لا يمثل محور تركيز لهذا المطبوع.

أهمية الاستثمار في الزراعة والسلع العامة

أبرز تقرير التنمية في العالم ٢٠٠٨، الصادر عن البنك الدولي، أن الزراعة يمكن أن تقدم مساهمات كبيرة في التنمية الاقتصادية والتخفيف من وطأة الفقر في أقل البلدان نمواً[٣٣]. وبالرغم من تقلص هذا الدور بدرجة كبيرة في البلدان المتوسطة الدخل، ظلت الزراعة تلعب دوراً حيوياً في التخفيف من وطأة الفقر، الذي ما زال ريفياً بدرجة غير متناسبة، على الرغم من تدني الأهمية النسبية للزراعة في الاقتصادات القطرية.

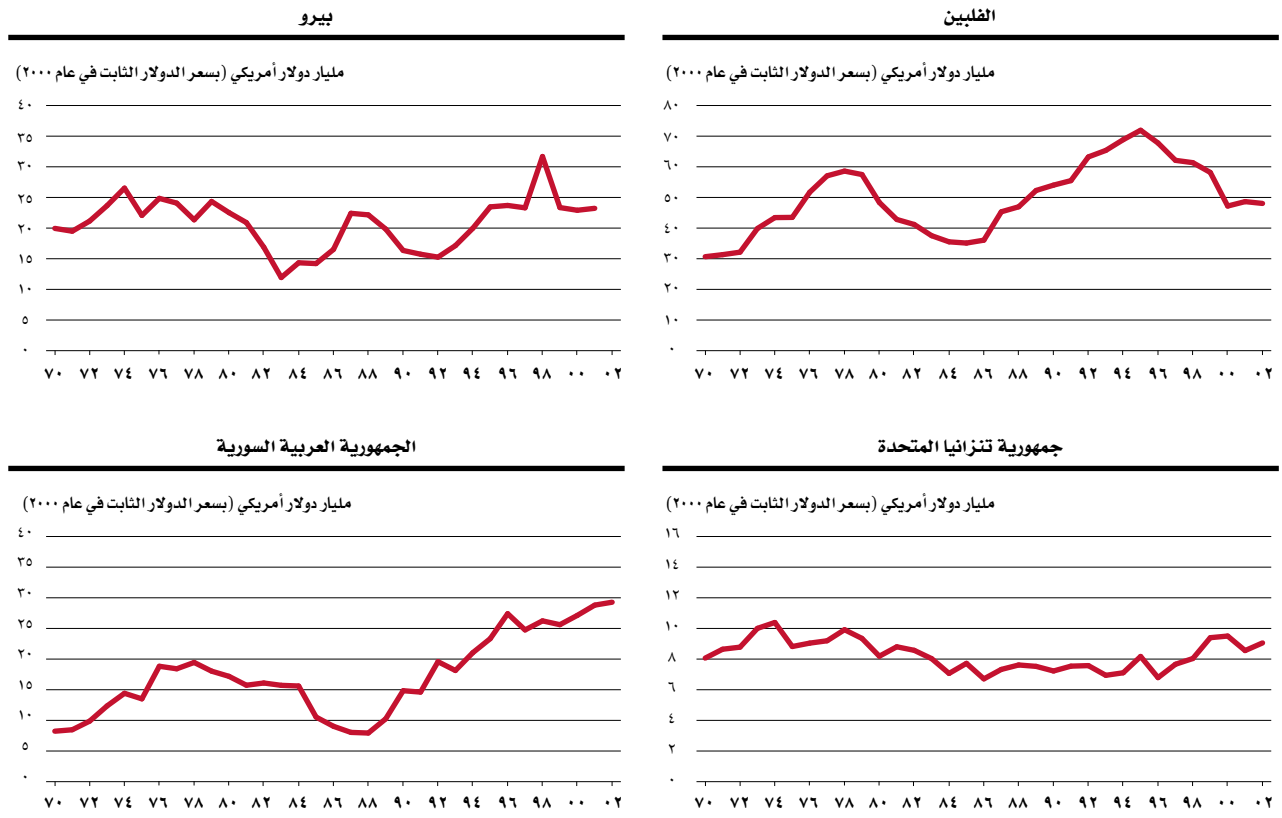
ولكن الزراعة نفسها بحاجة إلى نمو لكي تؤدي دورها كقاطرة للنمو والتخفيف من وطأة الفقر. ولا يمكن تحقيق النمو الزراعي ودعمه بدون الاستثمار في الزراعة. ولكن من دواعي الأسف أن الاستثمار العام في الزراعة منخفض جداً نسبياً في البلدان التي تلعب فيها الزراعة دوراً اجتماعياً واقتصادياً مهماً. فالاستثمار العام في الزراعة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي الزراعي هو الأدنى في الاقتصادات القائمة على الزراعة (حوالي ٤ في المائة)، وهو الأكبر في البلدان النامية المتحضرة (حوالي ١٥ في المائة)[٣٤]. وكما نوقش من قبل، أمكن تحقيق أسرع تقدم في الحد من انعدام الأمن الغذائي عندما كان مستوى المساعدات الإنمائية الرسمية للزراعة أعلى كثيراً مما هو الآن.

ومشكلة نقص الاستثمار في الزراعة تتفاقم في أوقات الاضطراب الاقتصادي، مثل التباطؤ الاقتصادي العالمي الحالي، ويؤدي انكماش الميزانيات، الخاصة والعامة، على حد سواء، عادة إلى انخفاض الاستثمارات إلى حد كبير في جميع القطاعات، بما فيها الزراعة. ومن غير الواضح حتى الآن ما هو تأثير البيئة الاقتصادية الحالية على أرصدة الإنتاج (ومن بينها الآلات والثروة الحيوانية والأشجار) في قطاع الزراعة، ولكن التاريخ يبيّن لنا أن أرصدة الإنتاج تنخفض أثناء الأزمات الاقتصادية وفي السنوات اللاحقة لها نتيجة لانكماش الاستثمار. ويبيّن الشكل ٢٣ أنه بعد أزمة الديون في عام ١٩٨٢ حدث انخفاض ملحوظ في أرصدة الإنتاج الزراعي في البلدان النامية (مماثل للتدنيات التي حدثت في البلدان المتقدمة).

ولذا من المهم أن يحصل الاستثمار في الزراعة، أثناء الأزمات الاقتصادية وبعدها، على دعم حاسم من كل من القطاعين الخاص والعام. ولكي تتحقق تماماً الاستثمارات في الزراعة، من اللازم وجود بيئة على صعيد قطاع الأعمال تشجّع الاستثمار الخاص والمحلي والأجنبي، ليس في الزراعة فحسب، بل أيضاً في جميع القطاعات الأخرى. وتشمل هذه البيئة احترام سيادة القانون، ووجود حوكمة جيدة واستقرار في الاقتصاد الكلي.

الشكل ٢٣

تضرر الزراعة بالأزمات الاقتصادية: تطور رأس المال الزراعي في بلدان مختارة



المصادر: انظر صفحة ٥٦.

ويتطلب الاستثمار الخاص في الزراعة استثماراً عاماً مصاحباً. فعلى سبيل المثال، يحتاج إدماج منطقة خصبة إلى وجود طريق عام لتشجيع الاستثمارات الخاصة في تلك المنطقة وزيادة ربحيتها. وقد أظهرت البحوث أن الاستثمارات في البحوث الزراعية والطرق الريفية في بلدان شديدة التنوع، مثل الصين والهند وجمهورية تنزانيا المتحدة وأوغندا، تساهم مساهمة كبيرة في التخفيف من وطأة الفقر. وأظهرت دراسة في أمريكا اللاتينية أنه بينما أدى الإنفاق الحكومي على السلع العامة إلى زيادة معدلات النمو الزراعي وإلى تسريع الحد من الفقر، أسفر الإنفاق الحكومي على المبادرات الخاصة، مثل الإعانات الائتمانية أو تشجيع الإنتاج الذي لا يفيد إلا فئة صغيرة من كبار المزارعين، عن فائدة محدودة. وهكذا، فإن القطاع العام له دور حاسم الأهمية، يجب أن يقوم به، في تشجيع الاستثمار الإجمالي في الزراعة حتى يمكن تحقيق إمكانات النمو الزراعي الاجتماعية والاقتصادية بالكامل[٣٥].

شبكات الأمان للأجلين القصير والطويل

شبكات الأمان في أوقات الأزمات

تقوم شبكات الأمان والبرامج الاجتماعية، أثناء الأزمات، بدور بالغ الأهمية بالنسبة لعديمي الأمن الغذائي. ولكن في تلك الأوقات كثيراً ما تنكمش النفقات الحكومية، لأن البلدان النامية تجد صعوبة في تطبيق مبدأ الإنفاق عكس الدورة الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، انخفضت النفقات على الصحة العامة في بيرو أثناء الأزمة الاقتصادية، التي شهدها البلد في أواخر ثمانينيات القرن العشرين، بنسبة قدرها ككل ٥٨ في المائة، أي من ٤,٣ إلى ٣ في المائة من حصة النفقات الحكومية الإجمالية[٣٦]. وحتى في الحالات الأخرى، التي زادت فيها حصة الصحة من النفقات الحكومية، سيؤدي انخفاض الناتج المحلي الإجمالي و/أو حصة الإنفاق الحكومي، غالبا أثناء الأزمات، إلى انكماش نصيب الفرد الحقيقي من نفقات الحكومة على الصحة.

وعلاوة على ذلك، تبيِّن أدلة من الأرجنتين وبنغلاديش والهند وإندونيسيا أن الاهتمام بتوجيه الإنفاق الاجتماعي الحكومي يكون محدوداً في أوقات الانكماش الاقتصادي، أي أن غير الفقراء تزيد حصتهم من الفوائد بالمقارنة بالفقراء[٣٧]. وهكذا، لا يوجد أي ضمان لاستمرار وصول نفس مستوى الإنفاق الاجتماعي إلى الفقراء، حتى إذا كانت الحكومات قادرة على حماية الإنفاق الاجتماعي بوجه عام أثناء الانكماش الاقتصادي. وتشير هذه الاعتبارات إلى أهمية تصميم شبكات أمان، تزيد تغطيتها تلقائياً أثناء فترات الانكماش. وعلاوة على ذلك، حرصاً على إبقاء التكاليف تحت السيطرة، سيكون من المهم تصميم برنامج شبكات الأمان على نحو يجعل الفقراء هم الأشخاص الوحيدون الذين يرغبون في الحصول على ميزة ذلك البرنامج (يسمى هذا التوجيه الذاتي). فعلى سبيل المثال، تُعتبر مخططات ضمانات العمالة المستخدمة في الهند موجهة ذاتياً للفقراء، حيث أنهم عادة الوحيدون الذين سيرغبون في العمل كعمال يوميين. وعلاوة على ذلك، إذا انخفضت الأجور في الأسواق أثناء فترة أي انكماش اقتصادي، وكان الأجر في إطار مخطط ضمانات العمالة ثابتاً، سيزيد عدد الأشخاص الذين يرغبون في المشاركة. وزيادة على ذلك، فإنه مع بدء استقرار الانتعاش الاقتصادي سينسحب أشخاص كثيرون من البرنامج تلقائياً، لأن الأجور في الأسواق ستزيد، بدون أي حاجة إلى تدخل بيروقراطي[٣٨].

الأسباب المنطقية لشبكات الأمان

شبكات الأمان الاجتماعي ليست مفهوماً جديدا، ولكن أهميتها زادت بدرجة كبيرة في السنوات الأخيرة: فكثيراً ما يكون تنفيذها ضرورة أساسية للتخفيف من تأثيرات أزمات الغذاء والوقود والأزمات المالية[٣٩]. وقد تطوّر النهج المتبع في ما يتعلق بتلك الإجراءات بشكل ملموس منذ تسعينيات القرن الماضي، بحيث حدثت أربعة تحولات أساسية في المفاهيم[٤٠]:

- من الإغاثة إلى إدارة المخاطر: في بعض الحالات، من الممكن التنبؤ بالمخاطر والهزات. وفي هذه الحالات، من الممكن اتقاؤها أو التخفيف منها بالتأهب المسبق، بشرط أن تكون هناك استراتيجيات قطرية وأسرية شاملة لإدارة المخاطر، على العكس من الاعتماد على استجابات التأقلم بعد الحدث (انظر الإطار الذي يتناول إثيوبيا).
- من المشروعات إلى النظم: يقوم بعض البلدان (منها موزامبيق وملاوي مثلاً) بترشيد وتنسيق شبكات أمان شتى لإيجاد نظم شبكات أمان، بدلاً من المجموعات المتفرقة من المشروعات[٤١].
- من المساعدة إلى الملكية القطرية: المساعدة الدولية ينبغي أن تدعم قدرات الحكومات على التحول تدريجياً صوب نظم شبكات أمان مملوكة وممولة قطرياً، كتلك الموجودة في البلدان المرتفعة والمتوسطة الدخل. وتوفير شبكات أمان قطرية هو عنصر رئيسي من عناصر العقد الاجتماعي والمسؤولية المتبادلة بين الدولة والمواطنين[٤٢].
- من الصدقات إلى الاستثمارات: باستطاعة شبكات الأمان أن تكون مكوناً أساسياً من مكونات استراتيجيات النمو الشامل، على العكس من مجرد كونها من مخلفات عملية التنمية. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تتيح شبكات الأمان فرصة وحافزاً للناس لتحسين مهاراتهم ومعارفهم وقدراتهم الإنتاجية، وأن تشجّع مبادرات الإقدام على المخاطرة[٤٣].

تعريف شبكات الأمان

على الرغم من وجود عدد من تعاريف شبكات الأمان ومن النُهج المتبعة بشأنها، يوجد توافق في الآراء على أن هناك مجموعة فرعية من نظم الحماية الاجتماعية الأوسع نطاقاً (الشكل ٢٤ على صفحة ٤٣). فشبكات الأمان تشمل في معظمها تحويلات لا تعتمد على مساهمة المتلقي مساهمة نقدية من قبل. ويمكن أن تكون هذه التحويلات نقدية أو نوعية، كما يمكن أن تكون مشروطة أو غير مشروطة[٤٤]. وعلاوة على شبكات الأمان، تشمل الحماية الاجتماعية أيضاً سياسات بشأن سوق العمل وخيارات تأمينية (ومن ذلك مثلاً المعاشات التقاعدية والتأمين الصحي القائمان على اشتراكات فيهما)، وكذلك بعض مكونات السياسات "القطاعية"، التي ينصب تركيزها الرئيسي على قطاعات مثل التعليم أو الصحة أو التغذية أو الزراعة. وهذه التدابير الأخرى للحماية الاجتماعية يمكن، في بعض الأحيان، أن تتداخل مع شبكات الأمان: فاستخدام التأمين ضد الطقس، مثلاً، يمثل مجالاً مشتركاً بين شبكات الأمان وإجراءات تأمين العمل[٤٥]. ومن الممكن أيضاً أن تتداخل السياسات القطاعية مع شبكات الأمان، وذلك لأنها توفر بنية أساسية مادية، مثل المدارس والعيادات الصحية،

شبكات الأمان في إثيوبيا

بدت إثيوبيا لعدة سنوات في أزمة مستمرة. ففي كل سنة، عندما كانت المحاصيل تفشل، كانت الحكومة تطلب من المجتمع الدولي مساعدة طارئة. إلا أن هذا النهج فشل في التصدي للمشاكل الهيكلية التي تقف وراء انعدام الأمن الغذائي في إثيوبيا. وأدت الحاجة إلى استراتيجية، تركت أجولة الأغذية أكثر من خاوية، إلى التحوّل من الإغاثة السنوية إلى دعم متعدد السنوات، يمكن التنبؤ به، في إطار برنامج شبكات الأمان المنتجة. فوجود شبكات أمان تتيح إمكانية التنبؤ قبل حلول الأزمة لا يؤدي فقط إلى انخفاض الحاجة إلى مساعدة الإغاثة، بل هو أيضاً أمر حيوي لتحسين إدارة المخاطر[١].

وفي إطار برنامج شبكات الأمان المنتجة (وهو أكبر برنامج شبكات أمان في أفريقيا)، يحصل نحو ٧ ملايين إثيوبي على نقود أو أغذية لمدة ستة أشهر كل سنة، إما من خلال أشغال عامة، مثل بناء الطرق الريفية والجسور، أو كمدفوعات مباشرة. وتعيش الأسر على دخلها الخاص بقية السنة.

وقد وجد مسح، شمل زهاء ١ ٠٠٠ أسرة مشارِكة في البرنامج، أن تحويلات الأغذية جميعها تقريباً كانت تُستهلك، ومعظم النقود كانت تُستخدم لشراء الغذاء. وكانت احتمالات أن يبيع المشاركون في البرنامج أصولاً يملكونها (لا سيما الثروة الحيوانية) لشراء الغذاء، هي احتمالات ضعيفة أيضاً، مما تركهم أقل عرضة للعوز.

ويشمل البرنامج ابتكارات أخرى. ففي عام ٢٠٠٦، مثلاً، بدأ برنامج الأغذية العالمي مع مؤسسة تيسير الائتمان AXA Re، أول عقد تأمين في العالم للإغاثة الإنسانية. وفي إطار هذا الترتيب، يبدأ تقديم الدعم للأشخاص المعرضين لخطر انعدام الأمن الغذائي عندما تحدث ظواهر جوية مناوئة مثل الجفاف[٢].

وفي الفترة ٢٠٠٧–٢٠٠٨، هدَّد الارتفاع الحاد في أسعار الأغذية، وحدوث انخفاض في الاستثمارات الأجنبية والتحويلات، بوقف التقدم القطري الذي أمكن تحقيقه عن طريق البرنامج. ويجب التصدي لمشاكل مثل انخفاض قيمة النقود والأغذية وصرفهما بطريقة غير منتظمة. ويشير التحليل الأولي إلى أنه عندما تتلقى الأسر حصصاً، يمكن التنبؤ بها، من التحويلات النقدية والغذائية على فترات متكررة، على العكس من صرفها على نحو لا يمكن التنبؤ به وعلى فترات متباينة، تجني هذه الأسر فوائد عديدة. إذ تقل احتمالات أن تبيع الأصول التي تملكها، وتزيد احتمالات أن تطبق تكنولوجيات تنطوي على مخاطر أكبر ولكنها مربحة، كما تزيد احتمالات أن يقدم القطاع الخاص الائتمانات، حتى لتغطية احتياجات الاستهلاك، لأن خطر التخلف عن السداد يكون محدوداً.

وينبغي أيضاً إعطاء الأولوية لتحسين استهداف المستفيدين، ومساعدتهم على بلوغ الأهداف التي يرمي إليها برنامج شبكات الأمان، وبالتالي خروجهم منه لاحقاً. وعلى الرغم من التقدم المحرز في زيادة عدد المستفيدين المستحقين، ما زال البرنامج لا يستهدف سوى بعض الأسر عديمة الأمن الغذائي في البلد. وهذه المسألة ملحة، على وجه الخصوص، في ما يتعلق بالمناطق الرعوية (منها مثلاً المنطقة الصومالية في شرق إثيوبيا)، التي لم يشملها البرنامج بعد. وفي الوقت نفسه، من اللازم استكشاف إمكانية تحسين الصلات مع الاستجابات للطوارئ، وغيرها من مجموعات العناصر الإنمائية الأخرى[٣].

(١) H. Alderman and T. Haque. 2006. Countercyclical safety nets for the poor and vulnerable. *Food Policy* 31(4): 372–383; R. Holzmann and S. Jørgensen. 2000. *Social risk management: a new conceptual framework for social protection and beyond*. World Bank Social Protection Discussion Paper No. 0006. Washington, DC, World Bank; T. Owens, J. Hoddinott and B. Kinsey. 2003. Ex-ante actions and ex-post public responses to drought shocks: evidence and simulations from Zimbabwe. *World Development*, 31(7): 1239–1255; United Kingdom Department for International Development. 2005. *Social transfers and chronic poverty: emerging evidence and challenges ahead*. London.

(٢) U. Hess, W. Wiseman and T. Robertson. 2006. *Ethiopia: integrated risk financing to protect livelihoods and foster development*. Rome, WFP.

(٣) R. Slater, S. Ashley, M. Tefera, M. Buta and D. Esubalew. 2006. *Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP): study on policy, programme and institutional linkages*. London and Addis Ababa, Overseas Development Institute, IDL Group and Indak International.

اللازمة لشبكات الأمان لكي تعمل على نحو جيد. ولكن نطاق ومدى السياسات القطاعية كثيراً ما يتجاوز نطاق ومدى الحماية الاجتماعية.

قضايا التنفيذ الأساسية

يتطلب تنفيذ شبكات أمان فعالة تكييف التدخلات حسب السياق المحلي، من حيث القدرة المحلية وكذلك من حيث الأزمة المحددة التي يجري التصدي لها. وينبغي أن ينطوي تصميم شبكات الأمان على اعتراف صريح بهذا التنوع، وأن يكون مكيّفاً لمواجهة شروط ومعوقات بعينها. ومن المهم على وجه الخصوص فهم قدرة البلدان المؤسسية والسياسية والتقنية والمالية على إيجاد، أو توسيع، شبكات الأمان. وتشمل المجموعات أو النماذج الأربعة لشبكات الأمان ما يلي[٤٦]:

- غياب نظم شبكات الأمان: يشمل هذا البلدان ذات الإمكانيات المنخفضة جداً – في أعقاب الحروب في كثير من الأحيان – التي لا توجد لديها نظم رسمية لشبكات الأمان. وتشمل العوامل التي تتسم بها هذه البلدان النمو الاقتصادي الراكد أو المتدني، وانعدام الاستقرار، ونُظم غذائية وزراعية منخفضة الإنتاجية، وفشل الأسواق، وانخفاض مستويات التنمية البشرية. وكثيراً ما يوفر المجتمع الدولي شبكات الأمان على شكل إغاثة طارئة في معظم الأحوال. وأشكال المساعدة هذه، إذا صُممت جيداً، يمكن أن ترسي الأساس للتحول نحو نظام قطري لشبكات الأمان أكثر استدامة.
- عناصر نظم شبكات الأمان: يشير هذا إلى البلدان ذات القدرة المنخفضة، والفقيرة بشكل مزمن، والمعرضة لهزات متكررة تؤثر على كل شخص تقريباً في منطقة كبيرة. وعناصر البرامج القطرية

استجابة شبكات الأمان في البرازيل للأزمة الاقتصادية

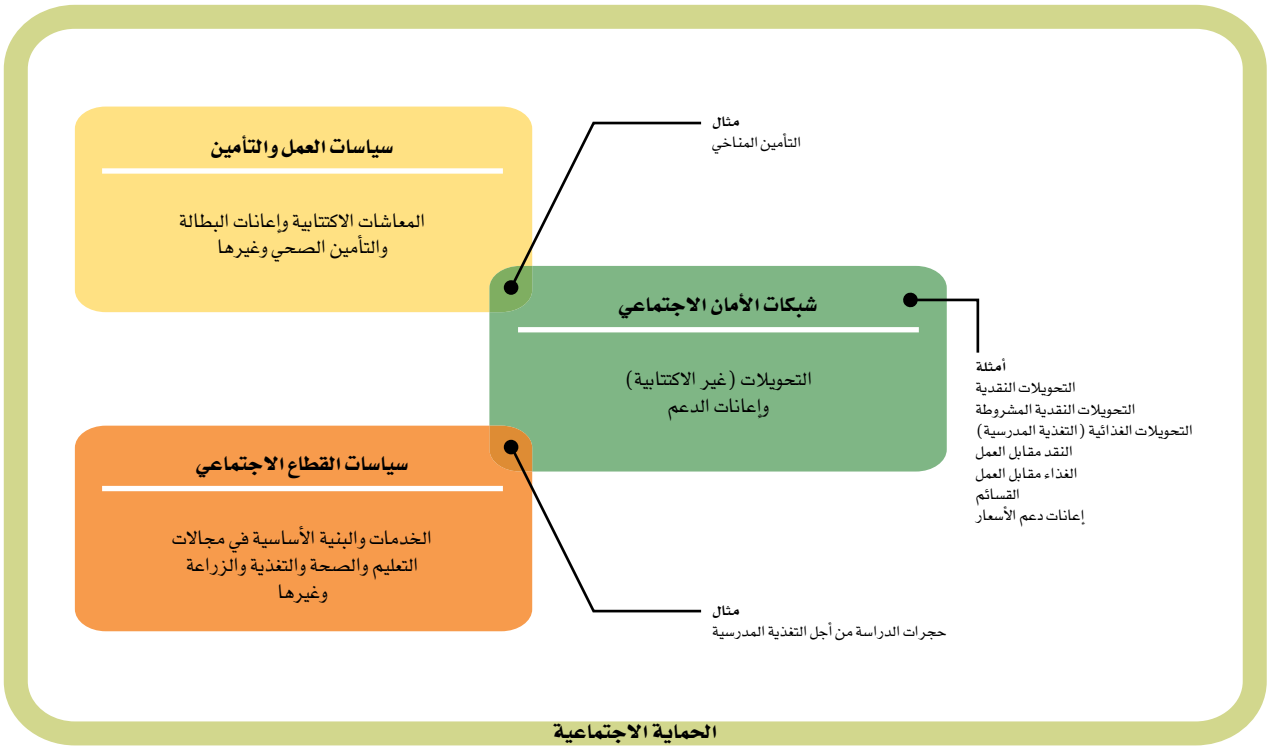
لقد تعرّضت البرازيل للأزمة الاقتصادية في وقت مبكر، وهو الربع الأول من عام ٢٠٠٨، عندما انخفض الناتج المحلي الإجمالي بنسبة قدرها ٣,٦ في المائة، مقارنة بالربع السابق، بعد سنوات من النمو الإيجابي. وقد استجابت الحكومة البرازيلية بمجموعة واسعة من السياسات، تشمل سياسات على صعيد الاقتصاد الكلي عكس الدورة الاقتصادية (ومن ذلك مثلاً زيادة الإنفاق الحكومي أثناء حدوث انكماش اقتصادي تعزيزاً للعمالة)، كانت الإدارة الحصيفة لفوائض الحساب الجاري المتراكمة في السنوات السابقة هي التي جعلت إتباعها أمراً ممكناً. وعلاوة على ذلك، أوجدت الحكومة أيضاً مجموعة من شبكات الأمان تمثلت فيما يلي:

- زادت تغطية برنامج Bolsa Familia – الذي يمنح مدفوعات نقدية شهرية للأسر الفقيرة شريطة أن تستوفي شروطا معيّنة، مثل الانتظام في المدارس والتطعيم والزيارات قبل الولادة – بحيث زاد عدد الأسر التي تستفيد من البرنامج من ١٠,٦ إلى ١١,٩ مليون أسرة. وتحصل كل أسرة شهرياً على مدفوعات قدرها ٢٨ دولاراً أمريكياً، إلى جانب ٩ دولارات أمريكية لكل طفل دون سن التاسعة و ١٤ دولاراً أمريكياً لكل طفل أكبر من ذلك. ومع أن هذا المبلغ صغير بالنسبة للأسر الثرية، فإنه مهم جداً للأسر الفقيرة.
- زادت تغطية التأمين ضد البطالة، بالنسبة للعمال المسجلين لدى أمانة العمل والذين يعملون في قطاعات فرعية وولايات محددة، من ٥ أشهر إلى ٧ أشهر.
- زاد الحد الأدنى للأجور بنسبة قدرها ١٢ في المائة (أي ما يعادل ضعف معدل التضخم تقريباً)، بحيث استفاد من ذلك ٤٥ مليون عامل وضخَّ قدرة إضافية على الإنفاق في الاقتصاد.
- في أعقاب انخفاض الأسعار الزراعية، زادت تغطية برنامج ضمانات الأسعار للزراعة الأسرية من ١٥ إلى ٢٩ محصولاً، وزاد أيضاً الحد الأدنى للأسعار المضمونة لعدد من المحاصيل.
- أُنشئ برنامج استثماري، "منزلي هو حياتي"، لمساعدة الأسر في بناء منازل جديدة من خلال ائتمانات مدعومة وضرائب مخفضة على مواد البناء.

ساهم بهذا الإطار Carlos Santana، كبير الباحثين الزراعيين، "Embrapa" (شركة البحوث الزراعية البرازيلية).

الشكل ٢٤

مكونات نظم الحماية الاجتماعية



المصدر: انظر صفحة ٥٦.

لشبكات الأمان موجودة، وإن كانت غير منسقة في معظم الأحيان، وقصيرة الأجل، ومحدودة النطاق. وكما هو مذكور من قبل، فإن برنامج شبكات الأمان المنتجة في إثيوبيا ينال تنسيقاً قوياً نسبياً وقدراً كبيراً من الدعم من الجهات المانحة، ويوفّر النقد والغذاء لنحو ٧ ملايين شخص.

- نظم الحماية الاجتماعية الناشئة: في إطار هذا النموذج، تبدأ البلدان ذات القدرة المنخفضة إلى المتوسطة في صياغة سياسات واستراتيجيات رسمية لشبكات الأمان، وتسعى إلى إضفاء الطابع المؤسسي على البرامج المتعددة السنوات لتحسين التغطية والتنسيق والمرونة.
- النظم الموحدة لشبكات الأمان: تشمل هذه المجموعة البلدان ذات القدرة المتوسطة التي أضفت طابعاً مؤسسياً على نظام لشبكات الأمان ممول من الحكومات القطرية. وفي هذه البلدان، تعمل عادة الأسواق والنظم الغذائية والزراعية بشكل جيد نسبياً، وتتمثل التحديات في معظمها في سد الثغرات، وجعل النظام يعمل بفعالية أكبر، وتحسين الجوانب التقنية وجودة المساعدة.

وفي نهاية المطاف، ينطوي تصميم شبكات أمان ملائمة للسياق المحلي على اتخاذ قرارات بشأن الشروط التي يجب على المستفيدين أن يستوفوها؛ واختيار النقد أو الغذاء أو القسائم؛ وتحديد الأهداف. والتحديد الفعال للأهداف مهم لتعظيم الأثر والتقليل إلى أدنى حد من تشوهات الحوافز. ويوجد عدد من وسائل تحديد الأهداف (منها مثلاً تلك القائمة على اختبار الإمكانيات، والوسائل الفئوية والجغرافية والمجتمعية)، لكل منها مزايا ومساوئ في أي سياق بعينه. ومن المهم تحقيق توازن بين كفالة وصول الفوائد إلى أشد السكان تعرضاً للخطر، مع عدم التسبب في الوقت نفسه في إيجاد حدود مصطنعة في ما بين، وداخل المجتمعات المحلية، التي تكون معرضة للخطر بنفس القدر تقريباً.

وبينما يتزايد فهم شبكات الأمان في البلدان المتوسطة الدخل وفي بعض البلدان المنخفضة الدخل، كثيراً ما ينصبّ التحدي على كيفية جعل الدروس المستفادة ملائمة للدول الهشة، وغيرها من البلدان المنخفضة الدخل ذات القدرات المحدودة. وينبغي أن تشمل أولويات البحوث التطبيقية، الأوسع نطاقاً، تقييم قدرة البلد على توفير شبكات أمان؛ وتحديد وسائل سد ثغرات القدرة؛ واختبار المرونة المؤسسية للتصدي للطوارئ غير المتوقعة؛ وتحري قدرة شبكات الأمان على الحد من مصادر المخاطر وتصوراتها، توخياً لإحداث تغيير في السلوكيات في نهاية المطاف؛ وبث الإحساس لدى الحكومات بوجود حاجة حقيقية إلى الحماية الاجتماعية؛ وإقامة قواعد مشتركة لنقل المسؤولية بطريقة قابلة للاستمرار من الوكالات الخارجية إلى الحكومات القطرية.

الحق في الغذاء

في عام ٢٠٠٨، تم الاعتراف بالحق في غذاء كاف كعنصر أساسي من عناصر الحل المستدام لأزمة الأمن الغذائي العالمي، التي نجمت عن ارتفاع أسعار الأغذية. وأسباب ذلك الاعتراف ذات شقين. فمن ناحية، أثرت الأزمة تأثيراً غير متناسب على أولئك الذين كانوا معرضين لخطر انعدام الأمن الغذائي بالفعل، وهم عادة الأشخاص الذين ينفقون نسباً كبيرة من دخلهم على الغذاء. ومن الناحية الأخرى، يوجد اعتراف واسع النطاق بأنه عندما يتعلق الأمر بالتصدي للأزمة، فإن نهج "سير الأمور كالمعتاد" لا ينجح. ومن اللازم استكمال النُهج التقليدية، التي كانت تتناول الأبعاد التقنية لانعدام الأمن الغذائي، من حيث سمته الطارئة وجوانبه الهيكلية على السواء، ببعد إضافي يركز على تعزيز الحق في الغذاء الكافي وإصلاح الحوكمة العالمية والقطرية للأمن الغذائي على حد سواء.

وكان الحق في الغذاء أيضاً محورياً في الاجتماع الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي للجميع، الذي عُقد عام ٢٠٠٩ في مدريد. وقد دعا بان كي – مون، الأمين العام للأمم المتحدة، في ملاحظاته الختامية أمام المؤتمر، إلى إدراج الحق في الغذاء "كأساس للتحليل والعمل والمساءلة" في تعزيز الأمن الغذائي.

فالحق في الغذاء هو، قبل كل شيء، حق أساسي من حقوق الإنسان مكرّس في القانون الدولي. وهو حق كل شخص في الحصول المستمر على الموارد اللازمة لإنتاج ما يكفي من الغذاء أو اكتسابه أو شرائه، ليس فقط للوقاية من الجوع، بل أيضاً لضمان الصحة والرفاه. ويوفر الحق في الغذاء إطاراً متسقاً يمكن فيه معالجة أبعاد الحوكمة البالغة الأهمية الخاصة بمكافحة الجوع، ويمنح مجموعة واسعة من الفئات والأفراد ذوي الصلة صوتاً. وهو يرسي مبادئ تحكم عمليات

صنع القرارات وتنفيذها، وهي المشاركة، وعدم التمييز، والشفافية، والتمكين. وهو يوفر أيضاً إطاراً قانونياً – مستنداً إلى مفهومي الحقوق والالتزامات – وآليات لزيادة المساءلة وسيادة القانون.

ويوفر منظور الحق في الغذاء إطاراً لتشخيص مشكلة الأمن الغذائي، وكذلك توجيها لتصميم وتنفيذ ورصد المبادرات التي تُتخذ استجابة للأزمة الغذائية. وفي هذا السياق، توفر الخطوط التوجيهية للحق في الغذاء (الخطوط التوجيهية الطوعية لدعم الإعمال المطرد للحق في غذاء كاف في سياق الأمن الغذائي القطري)[٤٧] سياقاً لترجمة الالتزام السياسي إلى إجراءات عملية ملموسة. وتوصي الخطوط التوجيهية بأن تتبع الدول استراتيجية قطرية لإعمال الحق في الغذاء الكافي تشمل: رسم خرائط للفئات الأكثر تعرضاً لخطر انعدام الأمن الغذائي وكفالة مشاركتها؛ والتخصيص الواضح للمسؤوليات بين الأفرع الحكومية المختلفة وتحسين التنسيق بينها؛ وتحديد مقاييس مرجعية وفرض أطر زمنية؛ وتمكين المؤسسات المستقلة، ومن بينها المحاكم، لزيادة المساءلة.

والخطوط التوجيهية للحق في الغذاء توصي أيضاً بأن تشجّع الدول الحوكمة الجيدة كعامل أساسي لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام، والتنمية القابلة للاستدامة، والقضاء على الفقر والجوع، وكذلك لإعمال

الحق في الغذاء في البرازيل

إن مناقشة أهمية إتباع نهج "حق الإنسان في الغذاء الكافي" لمكافحة الجوع، وتجسيده الفعال في استراتيجية البرازيل بشأن الأمن الغذائي والتغذوي، ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمناقشات التي جرت حول مؤتمر القمة العالمي للأغذية، الذي عُقد عام ١٩٩٦ في روما، وقرارات المؤتمر العالمي المعني بحقوق الإنسان، الذي عُقد عام ١٩٩٣ في فيينا. وقد أدت المشاركة القوية للمجتمع المدني إلى ربط الجهود المبذولة لمحاربة الجوع والفقر بتلك الخاصة بدعم حقوق الإنسان، ووضعت الحق في الغذاء في مكان الصدارة.

وقد حدَّد المؤتمر القومي للأمن الغذائي والتغذوي، الذي عقده المجلس القومي البرازيلي للأمن الغذائي والتغذوي عام ١٩٩٤، اتجاه الاستراتيجية القطرية بشأن الأمن الغذائي، وأدمج الحق في الغذاء الكافي ضمن المناقشات. وقد برز هذا بوضوح في التقرير الرسمي الذي قدمته البرازيل إلى مؤتمر القمة العالمي للأغذية، والذي أكد أهمية إبراز الحق في الحصول على الغذاء الكافي في الاستراتيجية القطرية بشأن الأمن الغذائي.

واعتبرت الحكومة الاتحادية الجديدة، التي انُتخبت عام ٢٠٠٢ وسط أزمة اجتماعية شديدة، مكافحة الجوع أحد شعاراتها السياسية المحورية. وكان أحد التدابير الأولى التي اتخذتها الحكومة إعادة تشكيل المجلس القومي للأمن الغذائي والتغذوي، مع تكليفه بمهمة ضمان إعمال الحق في الغذاء الكافي، عن طريق برنامج الجوع الصفري، كاستراتيجية تهدف إلى الوصول إلى البرازيليين الأكثر تأثراً بانعدام الأمن الغذائي والتغذوي وبالجوع.

وتستند سياسة الأمن الغذائي والتغذوي القطرية – التي تنفذها الحكومة بدعم من المجلس القومي ومجالس الولايات والمجالس البلدية المكونة من ممثلين عن المجتمع المدني والحكومة – إلى الحق في الغذاء، وتعمل على تعزيزه. كما تدعم هذه السياسة تنسيق جميع السياسات والبرامج العامة المتعلقة بالأمن الغذائي والتغذوي وفقاً لخطين رئيسيين للعمل، هما: ضمان الحصول الفوري على غذاء صحي وكاف بالنسبة لأشد قطاعات السكان تأثراً، وتعزيز استيعاب هذه الفئات اجتماعياً واقتصادياً ضمن الأنشطة المنتجة والاقتصادية. والأهم من ذلك أن برامج المساعدة الغذائية والاقتصادية تُخطَّط وتنفّذ على نحو يجعلها تحفز وتوطد إنتاج المزارع الصغيرة والاقتصادات المحلية الصغيرة، بحيث تساعد بذلك الأفراد على انتشال أنفسهم من براثن الفقر.

وفي عام ٢٠٠٦، وافق الكونغرس الوطني على القانون الأساسي الوطني بشأن الأمن الغذائي والتغذوي، الذي يُلزم الدولة بمراعاة الحق في الغذاء وحمايته وتنفيذه، بما في ذلك إلزامها بإنشاء آليات للانتصاف يمكن من خلالها للأفراد أن يطالبوا بحقهم.

أما برنامج الجوع الصفري فهو يدمج أكثر من ٤٠ من السياسات والبرامج الاجتماعية والمتعلقة بالضمان الاجتماعي، بحيث يصل إلى أكثر من ثلث سكان البرازيل (من خلال وسائل مثل التحويلات النقدية، وبرامج التغذية المدرسية، والشراء المباشر من المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة). وهذه البرامج، التي ترتبط بإصلاح زراعي إضافي وتقديم دعم ائتماني وتقني قوي للزراعة التي يمارسها أصحاب الحيازات الصغيرة، أتاحت للبرازيل إمكانية الحد من تأثير الأزمتين الغذائية والاقتصادية العالميتين على الأمن الغذائي والنمو الاقتصادي.

ساهم بهذا الإطار Flavio Valente، الأمين العام لشبكة المعلومات والعمل بشأن أولوية الغذاء.

جميع حقوق الإنسان بما يشمل الإعمال التدريجي للحق في الغذاء الكافي.

وتحسين حوكمة المؤسسات العامة، التي ترصد سياسات وبرامج الأمن الغذائي وتصممها وتنفذها، هو جزء أساسي من تنفيذ الخطوط التوجيهية. وهذا معناه، على الصعيد الحكومي، ضرورة أن توحِّد الوزارات المختصة والإدارات الفنية والهيئات الحكومية مهاراتها التكاملية وجهودها لتصمم وتنفّذ مبادرات فعالة ومتكاملة تشمل جميع القطاعات. ومن الجوهري مشاركة الأسر، والعائلات، ومنظمات المزارعين، ومؤسسات الأعمال الزراعية، ومنظمات المجتمع المدني وغيرها في عملية وضع السياسات، ليس على المستوى القطري فحسب، بل أيضاً على المستوى الإقليمي، وعلى مستوى القرية، بل وعلى مستوى الأسرة.

وفي أعقاب الأزمة الغذائية، دللت البلدان التي كانت قد بدأت في إعمال الحق في الغذاء، مثل البرازيل (انظر الإطار الذي يتناول الحق في الغذاء في البرازيل)، على قيمة آليات التنسيق التشاركية. وتشمل هذه الآليات المجلس القومي للأمن الغذائي والتغذوي،

تعزيز آليات الحوكمة من أجل الأمن الغذائي العالمي

إن استمرار نقص التغذية وتفاقمه خلال الأزمتين الغذائية والاقتصادية الأخيرتين يُبرز الحاجة إلى تحسين حوكمة الأمن الغذائي على المستوى العالمي، للتصدي لأوجه الضعف الأساسية في مكافحة الجوع. وعلى الرغم من التحليل الجاري للأمن الغذائي العالمي والتحذير الذي أتى في الوقت المناسب من احتمال حدوث مشاكل آنية وطويلة الأمد، لم تتحول هذه المعرفة بطريقة فعالة إلى سياسات وبرامج ومؤسسات وآليات للاستجابة، تكون مناسبة وحسنة التوقيت. وينبغي الاستفادة من التركيز الحالي على انعدام الأمن الغذائي العالمي للتصدي للأسباب المتجذّرة للجوع، ولإظهار كيفية تجنب حدوث أزمات في المستقبل بالتصدي للتحديات الطويلة الأجل المتعلقة بالأمن الغذائي، مثل الفقر في الريف، والسياسات والاستراتيجيات غير الملائمة، وعدم كفاية الاستثمارات في الأغذية والزراعة.

ويستلزم تحقيق هذه الأهداف اتخاذ إجراءات منسّقة ومتجانسة على المدى البعيد. وكي يكون التعاطي معها مستداماً، لا بدّ من اعتماد سياسات واستراتيجيات وبرامج مشتركة، فضلاً عن تعزيز القدرة على تنفيذها ورصدها. وتحقيقاً لهذه الغاية، من الضروري تعزيز الحوكمة لعملية مكافحة انعدام الأمن الغذائي على المستوى العالمي، وذلك بالاستفادة من البنية القائمة حالياً وبالاعتماد عليها.

واللجنة المعنية بالأمن الغذائي العالمي هي جهاز حكومي دولي عالمي، وتضمّ الدول الأعضاء في منظمة الأغذية والزراعة والدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وهي مكلّفة باستعراض ومتابعة السياسات المتعلقة بالأمن الغذائي العالمي، ودراسة المسائل التي تؤثر على حالة الأمن الغذائي العالمي. وتخضع اللجنة حالياً لعملية إصلاح، بهدف تحسين فعاليتها في شحذ الإرادة السياسية، واستنباط حلول تقنية للتخفيف من وطأة الجوع المزمن ومن انعدام الأمن الغذائي. وسيصبح بإمكان اللجنة بعد إصلاحها، وبالمساعدة على تنسيق الإجراءات التي يتخذها جميع أصحاب الشأن المعنيين، ومن خلال تمكينها كي تصبح أكثر فعّالية، توليد زخم لتقديم استجابات متكاملة ومستدامة وفعالة وحسنة التوقيت للتحديات المتعلقة بالأمن الغذائي. ويمكن أن تصبح مكوناً أساسياً من مكونات شراكة عالمية من أجل الزراعة والأمن الغذائي والتغذية.

وينبغي أن تراعي المبادرات الرامية إلى تنشيط الحوكمة العالمية للأمن الغذائي العالمي، التجارب الماضية والتغيرات العالمية الجارية. فقد أصبح المجتمع المدني أكثر بروزاً في المناقشات العامة التي تؤثر على السياسات وتشكل الرأي العام على المستوى القطري والإقليمي والعالمي، وأصبح أيضاً أكثر مشاركة في شؤون الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، أصبح الاقتصاد العالمي، بما في ذلك نظم الأغذية، أكثر ترابطاً وعولمة حيث أنّ أي صدمة تصيب بلداً ما تتردد أصداؤها عبر المعمورة أكثر مما كان يمكن أن يحدث في السبعينيات من القرن الماضي. وينبغي إشراك المنظمات غير الحكومية ومنظمات المزارعين والقطاع الخاص في عملية رسم السياسات والبرامج، للتصدي للتأثيرات السلبية الناشئة عن مثل هذه الصدمات الاقتصادية.

ولضمان وجود نظام عالمي للزراعة والأغذية والتغذية، يتسم بمزيد من الفعالية والكفاءة، لا بد لحوكمة الأمن الغذائي العالمي من أن:

- توفّر تحليلاً مستنداً إلى العلم بشأن المحدِّدات الأساسية والتطور الممكن للأمن الغذائي؛
- تساعد على تنسيق وتعزيز الاستراتيجيات والسياسات والبرامج الدولية والإقليمية والقطرية من أجل الزراعة المستدامة والأمن الغذائي المستدام؛
- تعزز الإجراءات التي تشجع الاستثمار في الزراعة مع الحفاظ على التركيز على تقاسم الموارد بطريقة منصفة وواسعة النطاق؛
- تعزز الاتساق في ما بين السياسات المتعلقة بالأمن الغذائي والقضايا ذات الصلة، مثل تغيُّر المناخ والاستدامة البيئية وإدارة الموارد الطبيعية؛
- ترصد التقدم المحرز ونتائج إجراءات السياسات السابقة والحالية، وكذلك فعالية وكفاءة تعبئة الموارد؛
- تؤثر على الحكومات وغيرها من أصحاب الشأن الرئيسيين، لكي يلتزموا بأهداف وإجراءات واضحة المعالم، ومحددة زمنياً، للقضاء على الجوع وانعدام الأمن الغذائي ولكي يستنبطوا وسائل لرصد هذه الأهداف.

وشبكات الأمان الموجهة مثل برنامج Bolsa Familia، والبرامج الشفافة والخاضعة للمساءلة، مثل برنامج التغذية المدرسية وتمكين المواطنين.

والأمن الغذائي هو دالة ليس فقط على الإنتاج والوصول إلى الأسواق، بل أيضاً على البيئة التي أوجدتها مؤسسات اقتصادية وسياسية على جميع المستويات. وباستطاعة هذه المؤسسات أن تيسّر، أو تعيق، حصول الناس على أصول العيش الأساسية. وفهم هياكل الحوكمة والسياقات المؤسسية هو أمر حاسم الأهمية لمعالجة الأمن الغذائي، باعتباره من مسائل السياسات التي تشمل قطاعات عديدة ولها أبعاد متعددة. ومن المسلَّم به الآن تماماً أن التركيبة المؤسسية، والعمليات التي تتيح التفاعل في ما بين أصحاب المصلحة، هي عوامل بالغة الأهمية للنجاح أو الفشل عند صياغة السياسات والاستراتيجيات والبرامج وتنفيذها ورصدها.

وينبغي أن تظل الأزمة الغذائية العالمية، والالتزام بالتصدي لأسبابها الهيكلية، على قمة جدول الأعمال السياسي الدولي، وذلك بسبب الصلة الوثيقة التي تربط هذه الأزمة بالأزمة الاقتصادية الحالية. وعلاوة على منع تكرار الأخطاء السابقة، سيكفل الحق في الغذاء والحوكمة الجيدة إقامة نظم للأغذية، إلى جانب نظم اجتماعية واقتصادية وسياسية، على جميع المستويات، يتمثّل هدفها الشامل في تعزيز رفاه البشرية وكرامة كل إنسان.