

March 2005



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

لجنة الأمن الغذائي العالمي

الدورة الحادية والثلاثون

روما، 23-26 مايو/أيار 2005

تقييم حالة الأمن الغذائي في العالم

أولاً - مقدمة

1- لما كانت حالة الأمن الغذائي في العالم لم تتغير كثيراً منذ آخر اجتماع للجنة قبل ستة شهور تقريباً فإن وثيقة التقييم في هذا العام توجه اهتماماً خاصاً لمعالجة الصدمات الرئيسية التي أصابت الأمن الغذائي بسبب النزاعات، أو الكوارث الطبيعية، أو الأمراض والآفات النباتية والحيوانية، أو فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسبة (الإيدز)، والتأثيرات التي يمكن أن تنشأ عن تغير المناخ. وهذا الخروج عن الأشكال السابقة للوثيقة هو استجابة للدعوة إلى "زيادة العمل التحليلي والاستراتيجي في وثيقة التقييم". كما أن اجتماع عدة لجان فنية أخرى مثل لجنة الزراعة ولجنة مشكلات السلع هذا العام يعني أن القضايا المتعلقة بسلامة الأغذية، والمخزونات والتجارة ستُعالج معالجة أوفى في تلك الاجتماعات.

2- ولما كنا نقرب من منتصف المدة المحددة، المتبقية حتى عام 2015، لبلوغ هدف تخفيض الجوع الذي وضعه مؤتمر القمة العالمي للأغذية عام 1996 ثم دعمته القمة الإنمائية للألفية عام 2002، فمن المؤكد تقريباً أننا سنكون بعيدين بفاصل كبير عن هدف تخفيض عدد ناقصي التغذية بمقدار النصف (بحلول عام 2015)، إذا استمرت الاتجاهات الحالية. ولكن ربما يمكن بلوغ الهدف الأول من قمة الألفية - وهو تخفيض نسبة الجوع والفقر - في معظم الأقاليم باستثناء أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

لدواعي الاقتصاد طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ، والرجو من أعضاء الوفود والمراقبين أن يكتفوا بهذه النسخة أثناء الاجتماعات وألا يطلبوا نسخاً إضافية منها إلا للضرورة القصوى. ومعظم وثائق المنظمة متاحة على شبكة الإنترنت على العنوان www.fao.org

3- وإذا كان الجوع المزمن هو نتيجة نواحي نقص هيكلية فإن الجوع المؤقت هو نتيجة لصدّات تصيب الأمن الغذائي أساساً. وطبيعة المصادر الرئيسية لتلك الصدمات التي تصيب الأمن الغذائي، والعلاقات بين تلك الصدمات، أصبحت مفهومة جيداً مع مرور الوقت. وأصبحت هناك مناقشة لكل واحدة من تلك الأخطار التي يتعرض لها الأمن الغذائي ومناقشة للتدابير الضرورية التحوطية والتخفيفية. وقد أصبح من الواضح بصورة متزايدة مدى أهمية شبكات الأمان لمنع وقوع غير الفقراء والفقراء العرضيين في الفقر المزمن وانعدام الأمن الغذائي المزمن.

4- والفقراء لا يملكون الوسائل للحصول على الأغذية الضرورية للحياة النشيطة والصحية، ولا لإنتاج تلك الأغذية. وهم أيضاً أكثر تعرضاً للأزمة بعد وقوع الحوادث الضخمة، لأنهم عاجزون عن تكوين الأصول التي هي أساس سبل العيش.

5- وإلحاق جهود تخفيض الجوع وضمان استدامة تلك الجهود يتطلب أسلوباً مزدوجاً يجمع بين (أ) تدخلات مباشرة لمعالجة الاحتياجات الفورية عند الفقراء والجياع وذلك بالاستثمار في شبكات الأمان وتقديم تحويلات نقدية مشروطة أو غير مشروطة، وتنفيذ برامج غذائية وتغذوية، (ب) برامج إنمائية طويلة الأجل لتعزيز أداء القطاعات الإنتاجية (وخصوصاً لتنشيط التنمية الزراعية والريفية)، وخلق فرص العمل وزيادة قيمة الأصول التي يملكها الفقراء (الأصول المادية والبشرية والمالية). ومن شأن التناسق بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية أن يزيد من فاعلية تلك السياسات. وإيجاد فرص العمل اللائق (أي مزيد من الوظائف ومن الوظائف الأفضل، بما في ذلك نظم الحماية الاجتماعية الوافية) يمكن أن يقطع شوطاً طويلاً نحو تخفيض انتشار الجوع والفقر. كما أن تقليل الاختلال في الدخل وفي الحصول على الأصول يزيد من التأثير النافع الذي يُحدثه النمو الاقتصادي على تخفيف الفقر.

ثانياً - الوضع الحالي للأمن الغذائي في العالم

ألف - أنواع الجوع

6- تُقدّر منظمة الأغذية والزراعة أن 852 مليوناً من البشر في العالم كانوا ناقصي التغذية في فترة 2000-2002: 815 مليوناً في البلدان النامية، 28 مليوناً في بلدان مرحلة التحول و9 ملايين في البلدان الصناعية (انظر الجدول 1). وعدد الجياع في جنوب آسيا وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى هو عدد غير تناسبي من مجموع الجياع في العالم. ولم ينخفض عدد ناقصي التغذية في البلدان النامية إلا بمقدار 9 ملايين شخص أثناء العقد الذي أعقب فترة 1990-1992 وهي فترة الأساس التي اعتمدها مؤتمر القمة العالمي للأغذية. وأثناء النصف الثاني من ذلك العقد زاد عدد الجياع بصفة مزمّنة في البلدان النامية بمعدل نحو 4 ملايين كل سنة، مما أطاح بثلاثي التخفيض بمقدار 27 مليوناً الذي تحقق أثناء الخمس سنوات السابقة.

الجدول 1: النسبة المئوية لناقصي التغذية في البلدان النامية

النسبة المئوية لناقصي التغذية					الإقليم
1969-	1979-	1990-	1996-	2002-	
1971	1981	1992	1998	2002	
34	37	35	34	33	أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى
25	9	8	10	10	الشرق الأدنى وشمال أفريقيا
43	29	17	13	13	شرق وجنوب شرق آسيا
38	38	26	23	22	جنوب آسيا
19	13	13	11	10	أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي
37	29	20	18	17	جميع الأقاليم

المصدر: حالة انعدام الأمن الغذائي 2004.

7- والتقديرات المذكورة فيما سبق تتحدث عن نقص التغذية المزمن. ولكن الصدمات الراجعة لأحوال الفشل الاقتصادي والكوارث الراجعة إلى فعل الإنسان أو فعل الطبيعة تخلق في بعض الحالات نقص غذائي تؤثر بصورة مؤقتة في جميع سكان البلد أو في جزء منهم. ورغم عدم وجود تقديرات مباشرة لمدى انتشار الجوع المؤقت فمن المفترض أنه ربما يؤثر في نحو 5 إلى 10 في المائة من مجموع سكان العالم النامي في كل سنة.

8- وانعدام الأمن الغذائي بصورة هيكلية أو مزمنة يعني عجزاً مستمراً لدى الأسر عن توفير ما يكفيها من الأغذية. وقد يستمر ذلك لعدة سنوات إن لم يكن طوال الحياة كلها. وينشأ انعدام الأمن الغذائي المزمن بصفة عامة بسبب عدم الحصول على الموارد الكافية، ولذلك فإنه هيكلية في طبيعته. وانعدام الأمن الغذائي بصورة مزمنة أو بصورة مؤقتة قد تكون لهما أسباب مختلفة ويتطلبان استجابات مختلفة أو حلولاً برمجية مختلفة. وغالباً ما تواجه الحكومات مهمة منع مشكلة مؤقتة من التحول إلى مشكلة دائمة، لأن الأسر غير قادرة على إعادة تكوين مواردها.

9- يُضاف إلى ذلك حتى في غياب الجوع المزمن والجوع المؤقت فقد يُعاني السكان من نقص المغذيات الدقيقة الضرورية. وهذا ما يُشار إليه في العادة باسم الجوع المستتر. وثُلث سكان العالم لا يستطيعون تحقيق إمكاناتهم البدنية والفكرية بسبب نقص الفيتامينات والمعادن، كما جاء في تقرير أصدرته اليونيسيف ومبادرة المغذيات الدقيقة¹. وإذا كانت هذه القضية تتجاوز نطاق الوثيقة الحالية فلا ينبغي التهوين من أهميتها.

¹ <http://www.micronutrient.org/reports/default.asp>

باء - نقاط الجوع الساخنة²

10- في مارس/آذار 2005 كان عدد البلدان التي تواجه نقصاً غذائياً جاداً في العالم هو 36 بلداً منها 23 في أفريقيا، 7 في آسيا/الشرق الأدنى، 5 في أمريكا اللاتينية، 1 في أوروبا. وكانت الأسباب الشائعة هي النزاعات الأهلية وسوء الأحوال الجوية. كما أن ظهور الجراد الصحراوي في أفريقيا الغربية وكرثة تسونامي الأخيرة في جنوب وجنوب شرق آسيا كانت لها نتائج خطيرة على الأمن الغذائي.

11- وأفادت التقارير بأن الزلزال وتسونامي في 2004/12/26 في المناطق الساحلية من 12 بلداً واقعة على المحيط الهادي قد قتل أكثر من 285 000 شخص، وأثر تأثيراً سلبياً على مستويات المعيشة وسبل العيش عند نحو 5 ملايين شخص، وأحدث أضراراً واسعة في البنية الأساسية. وكانت أغلبية السكان المتضررين تعتمد على الزراعة ومصايد الأسماك في عيشها أو كانت تعمل في منشآت متصلة بهذين القطاعين. وكان أكبر ضرر هو الذي أصاب مصايد الأسماك، وإن كانت المحاصيل والثروة الحيوانية قد عانت هي الأخرى من خسائر كبيرة³.

12- وأفريقيا تسبق جميع القارات بمرحلة كبيرة لأن بها أكبر عدد وأكبر نسبة من البلدان التي تواجه طوارئ غذائية. وفي أفريقيا الشرقية يُثير الوضع الغذائي في إريتريا قلقاً خاصاً. فبعد سنوات متعاقبة من نقص الأمطار انخفض الإنتاج المحصولي والحيواني بدرجة خطيرة. والمتوقع أن يكون المحصول في السودان أقل من المتوسط أيضاً، بسبب النزاعات والجفاف، كما أن محصول الذرة السيئ لثاني موسم في كينيا يعني مزيداً من نقص الأغذية في بعض أنحاء البلد.

13- وفي أفريقيا الغربية لا يزال الوضع الغذائي حرجاً في موريتانيا، في حين أن انعدام الأمن الغذائي في كوت ديفوار مستمر في إحداث اضطراب في أنشطة الزراعة والتسويق. وفي أفريقيا الشرقية كانت البلدان التي عانت أكبر معاناة من أزمات مدمرة ومستمرة هي البلدان التي بها نزاعات. وفي كثير من هذه البلدان تكون جائحة فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسبة (الإيدز) عاملاً رئيسياً أيضاً في خطورة الوضع.

14- وفي أفريقيا الشرقية وحدها تعرضت حالة الأمن الغذائي لأكثر من 13 مليون شخص لتهديد من اجتماع عاملين هما عدم انتظام الأمطار واستمرار النزاعات. كما أن ميزان أسباب الطوارئ الغذائية تحول مع مرور الوقت. فمنذ عام 1992 كانت نسبة الطوارئ التي يمكن إرجاعها أساساً إلى فعل الإنسان، مثل النزاعات أو الفشل الاقتصادي، قد زادت بمقدار الضعف أو أكثر فارتفعت من نحو 15 في المائة إلى أكثر من 35 في المائة.

² آخر المعلومات <http://www.fao.org/docrep/007/J4273e/J4273e02.htm>.

³ آخر المعلومات <http://www.fao.org/tsunami>.

15- وفي أمريكا الوسطى أُصيب الموسمان الأول والثاني من الذرة والبقول بأضرار ترجع إلى الحالة الجوية، ويجري تقديم مساعدة غذائية للأسر المتضررة. وفي غيانا كانت سيول الأمطار سبباً في حالات إغراق كبيرة وفي فيضان الأنهار. ولا تزال المساعدة الغذائية تُقدّم للأسر التي تضررت من الفيضانات وحالات الجفاف الأخيرة في هايتي.

16- وبتوقيع اتفاق السلام في يناير/كانون الثاني بين حكومة السودان وحركة تحرير جنوب السودان زاد معدل عودة السكان إلى جنوب السودان. والمتوقع أن يعود نحو 500 000 شخص إلى أجزاء مختلفة من جنوب السودان أثناء عام 2005، مما يُعتبر تحدياً للجميع لأن هذا الإقليم يفتقر إلى البنية الأساسية للتعامل مع عدد كبير من العائدين.

17- وفي أفغانستان لا يزال عدد كبير من الأسر معرضاً لانعدام الأمن الغذائي، بعد سنوات من النزاع والجفاف مما أدى إلى حالات عجز بسبب الحرب، أو إلى فقدان بعض أفراد الأسرة، أو النزوح، أو خسائر كبيرة في الحيوانات، وتدمير الأصول الإنتاجية وتراكم الديون. ولذلك فإن التدخلات الغذائية وغير الغذائية المناسبة والفعالة والتي تأتي في الوقت المناسب لمساعدة أفقر السكان على إعادة بناء الأصول اللازمة للعيش هي أمور ضرورية. ويُعاني عدد كبير من الأسر الضعيفة من انعدام الأمن الغذائي بدرجة كبيرة وسيظل يعتمد على المساعدة الإنسانية عام 2005.

18- ورغم الانتعاش الظاهر في الإنتاج الزراعي في العراق، وانتهاء العمليات العسكرية الرئيسية، ورفع العقوبات الاقتصادية فإن ملايين من العراقيين لا يحصلون على الأغذية إلا من شبكة التوزيع الحكومية. فالآثار الناتجة عن 24 سنة من النزاعات والعقوبات الاقتصادية تفاقمت بتوالي ثلاث سنوات من الجفاف مما أدى إلى تآكل كبير في القدرة الشرائية لدى السكان.

19- ومع ارتفاع الفقر والبطالة في فلسطين تدهور وضع الأمن الغذائي تدهوراً كبيراً في السنوات الثلاث الماضية، إذ أن هناك 4 من كل 10 يعانون من انعدام الأمن الغذائي. ويؤثر انعدام الأمن الغذائي في 1,4 مليون شخص (40 في المائة من السكان) وهو سبب مستمر للقلق عند 1,1 مليون شخص آخر (30 في المائة) يتعرضون للتهديد بانعدام الأمن الغذائي إذا استمرت الأحوال الجارية. والأغذية متوافرة بصفة عامة ولكن الحصول عليها محدود بسبب ظروف خارجية (حظر التجول، إغلاق الأراضي) أو اقتصادية (ارتفاع بطالة، نضوب الموارد، إنهاك استراتيجيات التعامل مع الأزمة وإنهاك شبكات الدعم الاجتماعية).

ثالثاً - قضية خاصة: التعامل مع الصدمات التي تُصيب الأمن الغذائي

20- نقاط الجوع الساخنة هي دليل متزايد الوضوح على أنها تأتي نتيجة للنزاعات أو حالات الفشل الاقتصادي. كما أن الكوارث الطبيعية تقوض الأمن الغذائي لدى السكان في أقاليم مختلفة من العالم. وفي كثير من الحالات تكون العوامل الراجعة إلى فعل الإنسان والعوامل الراجعة لفعل الطبيعة متداخلة فيما بينها مما يؤدي إلى

حالات طوارئ معقدة وإلى أزمات طويلة المدة. كما أن الآفات والأمراض تزيد من تعقيد مهمة توفير غذاء كاف ومأمون لجميع السكان وتكون اختباراً لقدرة البلدان والمجتمع الدولي على التعامل مع الأزمة. وفي الأجل الطويل تتعرض جميع البلدان للتأثر بتغيرات المناخ نتيجة لظاهرة الاحترار العالمي. ومع مرور الوقت أصبح هناك فهم أفضل لطبيعة تلك الصدمات ومدى شدتها، وبدأت تظهر بعض السياسات الضرورية التي لا غنى عنها.

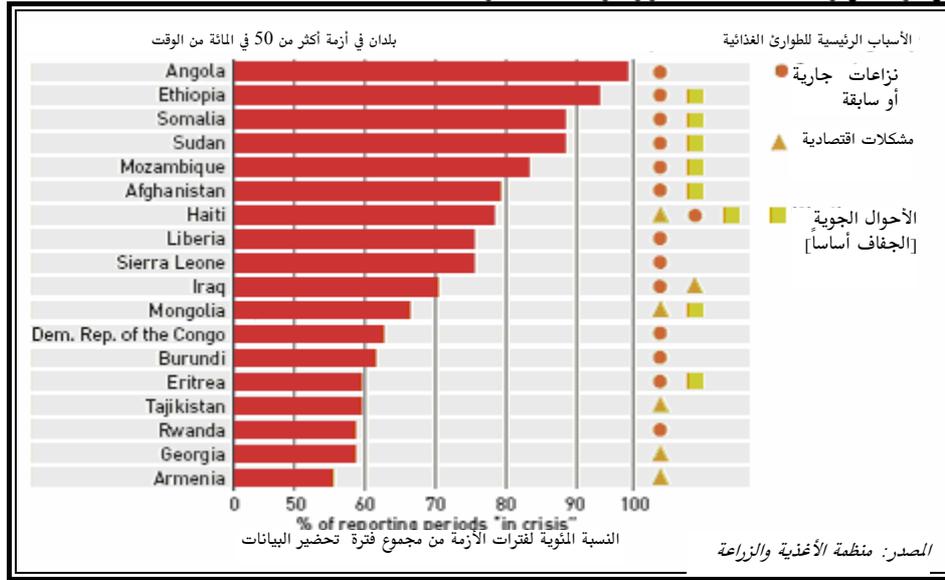
21- وللتجاوب مع أخطار متزايدة التعقيد تُحدق بالأمن الغذائي لا بد من استثمارات وبرامج وابتكارات وعمليات في السياسات تكون أكثر عدداً وأحدث استهدافاً، وتكون مدفوعة بفهم أفضل لديناميكية الأخطار والعوامل التي تؤثر في قدرة جميع الناس على الحصول على الأغذية وارتباط ذلك بالتغذية. وهناك مشكلة كبيرة أمام الوكالات والحكومات على السواء هي الاستجابة لحالات تصور انعدام الأمن الغذائي المحلية بوصفها ظاهرة هيكلية أو ظاهرة مؤقتة. وفي حالة انعدام الأمن الغذائي الهيكلي ينبغي أن تحاول الاستجابة تسهيل توفير الموارد التي تستطيع الأسرة بواسطتها أن تحقق أمنها الغذائي بذاتها وبطريقة مستدامة. وأما معالجة انعدام الأمن الغذائي المؤقت فيتطلب مزيداً من التأكيد على توفير الأغذية بأسعار معقولة وإقامة شبكات الأمان المناسبة قبل وقوع الأزمة بزمان كافٍ. ولكن الوضع يُصبح غامضاً عندما ينقلب انعدام الأمن الغذائي "المؤقت" إلى مستديم ويصعب توقعه: كما في حالة استمرار الجفاف أو استمرار النزاع الأهلي.

22- ويتزايد وضوح أسلوب المسار المزدوج الضروري إذا أُريد معالجة الأخطار القديمة والجديدة التي تواجه الأمن الغذائي وذلك بفضل سياسات واستثمارات تفاعلية وتصادمية. وإذا لم تكن هناك تدابير لتعزيز الإنتاجية الريفية والزراعية سويلاً، مع استكمالها بشبكات أمان مبتكرة تضمن الحصول على الحد الأدنى من الأغذية، فلن يمكن تحقيق أي تخفيض في عدد الجياع.

ألف - النزاعات

23- أصبحت النزاعات الآن هي أشيع أسباب انعدام الأمن الغذائي. ويتزايد عدد طوارئ الأمن الغذائي الراجعة إلى النزاعات، كما يتسع نطاقها، وارتفع دور الكوارث الراجعة لفعل الإنسان في تصعيد أزمة طبيعية مثل الجفاف لتصل إلى مرتبة طوارئ الأمن الغذائي خلال العقد الأخير. ومع مرور الزمن زادت نسبة الطوارئ الغذائية التي يمكن أن تُعتبر راجعة لفعل الإنسان. وأصبحت النزاعات والمشكلات الاقتصادية هي السبب الرئيسي في أكثر من 35 في المائة من حالات الطوارئ الغذائية بين 1992 و2003، بالمقارنة بنسبة 15 في المائة تقريباً في الفترة من 1986 إلى 1991. وأكثر من نصف البلدان التي ينتشر فيها نقص التغذية انتشاراً واسعاً (أكثر من 35 في المائة) كانت تُعاني من نزاع في فترة التسعينات.

الشكل 1: تواتر الطوارئ الغذائية المتكررة وأسبابها الرئيسية 1986-2004



24- ويأتي التهديد الرئيسي للأمن الغذائي والتقدم الاقتصادي في الأجل الطويل من الحروب الأهلية في بلدان نامية كثيرة اليوم، وخصوصاً في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وتتركز طوارئ الأغذية المتكررة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، حيث توجد حروب أهلية في أغلبية البلدان المتضررة (61 في المائة).

25- وتأثير النزاع على الزراعة يتوقف على طبيعة النزاع في حد ذاته. فإذا كان مقتصرًا على إقليم جغرافي معين تكون الخسائر الزراعية قليلة إلى حد ما. وكان ذلك صحيحاً في البلدان النامية التي كانت بها نزاعات محدودة محلياً بدرجة كافية بحيث يمكن احتواء الانخفاض في الإنتاج (والصادرات) ولكن المنطقة المنكوبة بالنزاع هي نفسها تُعاني من انخفاض اقتصادي كبير. فالإنتاج يتوقف بصورة فورية تقريباً ولكن يمكن أن تحدث خسائر في الأجل الطويل إذا كانت الإنشاءات الاقتصادية هدفاً صريحاً بقصد تقليل القدرات الاقتصادية عند العدو. يُضاف إلى ذلك أن المزارعين والعمال الزراعيين يضطرون إلى الابتعاد عن منطقة القتال من أجل ضمان الحصول على الغذاء.

الإغاثة والتنمية

26- النزاع يؤدي إلى انقطاع التنمية والنمو الزراعي والاقتصادي وتكون له انعكاسات قوية عليهما. ولا بد من أن تندرج الاستجابات الطارئة قصيرة الأجل لمعالجة احتياجات السكان المتضررين من نتائج النزاع في منظور أوسع وأطول هو إطار السياسة الغذائية التي تهدف إلى تحسين القدرة على التكيف بين الناس وفي شبكة الأغذية.

27- ويتزايد الاعتراف بأن الاستجابة للأزمات المزمنة والمتطولة يجب أن يجاوز إعادة تعبئة الدعم الطارئ عند تدهور أحوال البشر. فجهود الإغاثة والتأهيل تكون أكثر فعالية إذا قامت على أسس التكيف لا على الاعتماد فقط

على ضح مدخلات خارجية وتقانة ومؤسسات خارجية⁴. وتتزايد التجارب التي تؤكد أهمية تقوية القدرة على التكيف لدى المجتمعات والشبكات الغذائية قبل وقوع الأزمة، وأهمية تحويل قدرة التكيف إلى ردود واستجابات.

28- ويجب أن يُصبح كسر الصلات بين الجوع والنزاعات هدفاً في السياسات الغذائية والزراعية والبيئية وسياسات التنمية الاقتصادية. ويعني ذلك بالنسبة للمجتمع الدولي توليد مزيد من الاهتمام لتخفيف انعدام الأمن الغذائي الذي يمكن أن يؤدي إلى نزاع؛ وتقديم معونة إنمائية بطرق تمنع التنافس المؤدي إلى النزاع؛ وتوزيع المعونة الغذائية الضرورية بطرق لا تُطيل أمد النزاعات؛ وتوجيه انتباه خاص للمساعدة على إعادة البناء.

الوقاية

29- من الضروري إدماج منع النزاعات في جهود تحقيق الأمن الغذائي والتنمية، وربط الأمن الغذائي والتنمية الاقتصادية بالإغاثة. ويجب أن تُعتبر الوفورات الناشئة عن تجنب النزاعات كنوع من "عائدات" المعونة. وينبغي أن تتضمن المساعدة الإنسانية عناصر من التنمية الزراعية والريفية تؤدي إلى ضمان سبل العيش وإقامة نُظم اجتماعية وزراعية مستدامة، مثل الإدارة الكفؤة لموارد المياه، والتنوع الوراثي المستدام، ومشاركة المجتمع المحلي.

باء - الكوارث الطبيعية

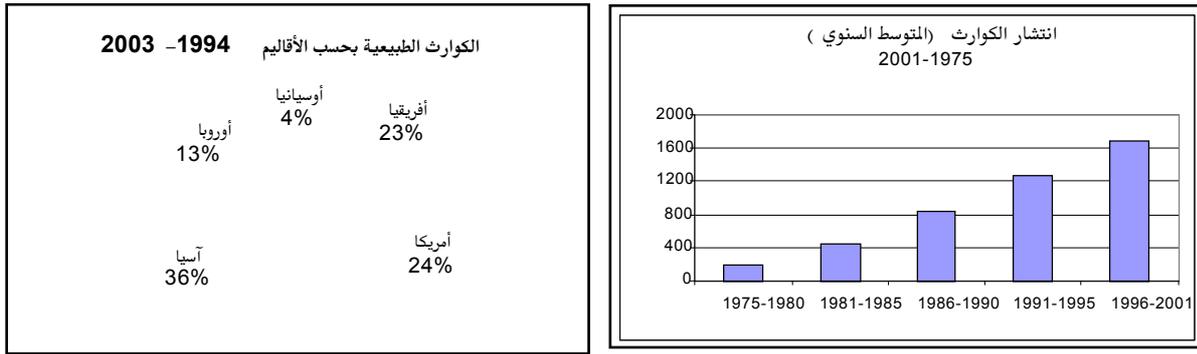
30- قد تكون للكوارث الطبيعية تأثيرات كبيرة على الاقتصاد والأمن الغذائي، وخصوصاً بين أفقر الأسر. وفي العقود الثلاثة الأخيرة كانت هناك زيادة واضحة في عدد الحوادث الطبيعية، وفي حجم السكان المتضررين ومدى الخسائر الاقتصادية. وقد زاد عدد الكوارث بمقدار ثلاثة أمثال منذ السبعينات ولكن حالات الوفاة المبلغ عنها انخفضت بمقدار النصف تقريباً، وذلك نتيجة لتدابير الوقاية المتزايدة الفاعلية⁵. ومن انتشار الأخطار يتبين أنها موزعة توزيعاً جغرافياً واسعاً (انظر الشكل 2). ففي الفترة 1994-2003 كانت آسيا هي أكثر القارات إصابة بالكوارث الطبيعية. وكان نحو نصف الكوارث الطبيعية البالغ عددها 650 عام 2004 يرجع إلى أعاصير رياح وإلى أحوال جوية قاسية في حين أن 80 في المائة كان يرجع إلى أخطار جيولوجية (70 زلزالاً مدمراً و10 انفجارات بركانية)⁶.

⁴ انظر حالة انعدام الأمن الغذائي 2004 الصفحتان 34-35

⁵ .Living with Risk A global review of disaster reduction initiatives. www.unisdr.org

⁶ www.munichre.com

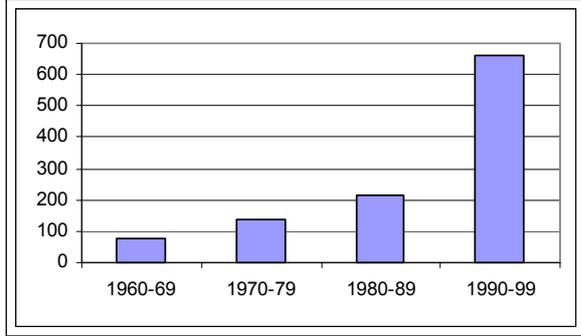
الشكل 2: عدد الكوارث الطبيعية



المصدر: Emergency Disasters Data Base, EM-DAT. (<http://www.em-dat.net>)

31- ويعيش نحو 75 في المائة من سكان العالم في مناطق تضررت على الأقل مرة واحدة من الزلازل أو الأعاصير الاستوائية أو الفيضانات أو حالات الجفاف بين عامي 1980 و2000. ويتعرض مليارات من الناس في أكثر من 100 بلد بصفة دورية لواحد على الأقل من وقائع الزلازل أو الأعاصير الاستوائية أو الفيضانات أو حالات الجفاف. وبسبب الكوارث التي تحدثها تلك الوقائع الطبيعية تُسجل السجلات أكثر من 184 حالة وفاة كل يوم في مختلف أنحاء العالم، ويعيش 11 في المائة من الناس معرضين لأخطار طبيعية في البلدان التي صُنِّفت على أنها منخفضة في التنمية البشرية، وتكون نسبتهم أكثر من 53 في المائة من مجموع حالات الوفاة المسجلة⁷. وفي كل مصدر من مصادر الخطر المذكورة تكون أخطار وقوع الكوارث أقل بكثير في البلدان ذات الدخل المرتفع منها في البلدان ذات الدخل المتوسط أو المنخفض.

الشكل 3: الخسائر الاقتصادية بسبب الكوارث الطبيعية 1960-2000 (بملايين الدولارات الأمريكية)



المصدر: Emergency Disasters Data Base, EM-DAT (<http://www.em-dat.net>)

32- وقد زادت الخسائر الاقتصادية المباشرة خمس مرات في التسعينات (انظر الشكل 3) وهي مركزة في معظمها في البلدان المتقدمة. ويكمن وراء هذه الأرقام الاقتصادية تدمير الأصول المنتجة والبنية الأساسية الحيوية وفقدان سبل عيش الإنسان بل أيضاً يقف ورائها انعكاسات على التنمية الاقتصادية وتفاقم الفقر. وعندما تقع الكوارث تُعاني الأسر الفقيرة معاناة أكبر نسبياً من حيث خسارة الأصول المادية والاجتماعية، مما يؤدي إلى مزيد من تعميق الفقر بين تلك الأسر. وخسارة الأصول على هذا النحو يمكن أن توقع الأسر في الفقر وانعدام الأمن الغذائي بصفة مزمنة.

33- وينبغي فحص مدى آثار الكوارث الطبيعية في سياق أوسع يشمل التنمية الاقتصادية، والفقر، وانعدام الأمن الغذائي، وينبغي في التحليل النظر في التفاعل مع بقية العوامل، وعلى وجه الخصوص قدرات المؤسسات التي تُحدد كيف يتأثر السكان والمجتمعات والبلدان وكيف يواجهون الأخطار ويتعاملون معها. وينبغي عمل تقييم تأثيرات الكوارث الطبيعية على الأمن الغذائي عند مستويات مختلفة: من المستوى العالمي إلى المستوى الوطني، ثم المستوى دون الوطني، ومستوى المجتمع المحلي، ومستوى الأسرة، وينبغي أن تقدم التقييمات معلومات عن الآثار والأسباب وراء الكوارث الطبيعية وطرق تقاسم المسؤوليات وتوزيع الأخطار. كما أن تقييمات مدى التعرض على المستوى المحلي هي أداة من أدوات التعرف على الطرق التي تستطيع بها المؤسسات والممارسات الرسمية وغير الرسمية أن تدعم أنشطة إدارة الأخطار. وحتى تكون الاستجابة وافية يتطلب الأمر عمل استثمارات كبيرة في نُظم المعلومات.

34- وهناك تطور مهم في أساليب إدارة الكوارث في العقد الماضي هو الاعتراف بأن لها طبيعة دورية. ورغم أن مرحلة الاستجابة للكوارث هي التي تستأثر بمعظم جوانب الاهتمام فإن كثيراً من العمل الشاق في إدارة أخطار الكوارث يتم بالفعل قبل حدوث الكارثة نفسها، وذلك في شكل تقييم أخطار الكارثة، والوقاية منها، وتخفيف آثارها، وإقامة نُظم الإنذار المبكر. وبعد أن تكون الأزمة قد مرت ينتقل التركيز إلى التأهيل وإعادة البناء وبداية دورة جديدة من التقييم تشمل الدروس المستفادة من الدورة السابقة.

أسلوب المسار المزدوج في إدارة الكوارث الطبيعية

35- يمكن استخدام أسلوب المسار المزدوج كإطار لتقليل التعرض لانعدام الأمن الغذائي عند وجود تهديدات من الكوارث الطبيعية. ويقوم هذا الأسلوب على أن التخفيض المستدام في الجوع يتطلب نوعين من التدخلات:

(أ) التنمية الزراعية والريفية المستدامة الهادفة إلى دعم وتعزيز سُبل العيش لأفقر المجموعات وأكثرها تعرضاً (ومن أمثلتها الزراعة الموجهة نحو صيانة الموارد على جوانب التلال في هندوراس) ، (ب) تدخلات وبرامج هادفة من أجل تعزيز الوصول الفوري والمباشر إلى الأغذية والتغذية من جانب أكثر الناس احتياجاً. والمسار الأول يتوجه أساساً إلى العوامل الهيكلية الأطول أمداً التي تُسبب التعرض، ويغطي معظم خيارات تقليل التعرض قبل وقوعه بفضل تقليل الأخطار وتعزيز إدارة الأخطار. وأما المسار الثاني فهو يتناول أساساً ألح الاحتياجات في حالات انعدام الأمن الغذائي والعوامل القصيرة الأجل، ويشمل خيارات سياسات للتعامل مع الأخطار بعد وقوعها.

الحوافز المالية وسُبل العيش

36- من المهم أيضاً الاعتراف بدور الحوافز المالية وأدوات السياسات في تقليل انعدام الأمن الغذائي الراجع إلى الكوارث الطبيعية. وهذه الأدوات تشمل: خطط للتأمين على المحاصيل؛ التمويل البسيط لإعادة تكوين المخزونات وإعادة الغرس؛ وعلى المستوى الوطني، تنظيم القروض أو المنح الإنمائية بطريقة تشجع الحكومات والمجتمعات المحلية على تأصيل تدابير تخفيف الكوارث والأخطار لتصبح جزءاً من برامج التجاوب مع الكوارث ومن الخطط الإنمائية الوطنية.

37- وينبغي أن تقوم استراتيجيات تقليل التعرض للجفاف وغيره من الكوارث على فهم سليم لسُبل العيش الريفية واستراتيجيات التعامل معها، لأن تأثير الكارثة يتحدد بمدى التعرض للتهديد. وتعتمد الأسر الريفية في جزء كبير من استهلاكها على الدخل والتحويلات الواردة من القطاع غير الزراعي. ولكن معظم المجموعات المعرضة في المناطق الريفية هي تلك التي تعتمد أكبر اعتماد على الزراعة في العيش، إما بالإنتاج للاستهلاك المباشر أو بالعمل لحساب آخرين. وهذا النوع من استراتيجيات العيش يفشل عندما تقع كوارث طبيعية متكررة، مما يؤدي إلى ارتفاع مدى درجة التعرض. وفي المناطق المعرضة للجفاف ينبغي توجيه الانتباه إلى البحوث والإرشاد في إنتاج حبوب تُقاوم الجفاف مثل الذرة الرفيعة والدخن، وإلى تجهيزها وتخزينها.

جيم - الآفات والأمراض

38- في السنوات الأخيرة زاد انتشار الأمراض الناشئة والأنواع الغازية بدرجة كبيرة جداً. وفي الوقت نفسه حدثت تطورات عديدة مثل سرعة زيادة تحركات البضائع والأشخاص عبر الحدود، تحرير التجارة، زيادة القلق من سلامة الأغذية والبيئة، وكلها أبرزت ضرورة التعاون الدولي في الرقابة على الآفات والأمراض العابرة للحدود، وإدارة هذه الآفات والأمراض.

39- وهناك ظروف أساسية معينة تؤثر في احتمال توطن الآفات والأمراض العابرة للحدود وانتشارها في أقاليم أو بلدان بعينها. ومن هذه الأحوال: المناخ؛ الانعزال الجغرافي؛ أنواع الإنتاج المحصولي والحيواني؛ نُظم الإنتاج

المطبقة؛ العوائل والناقلات المنتشرة في البلد أو التي تكون محلية بها؛ أساليب مكافحة المستخدمة كجزء من الإدارة الزراعية العادية.

40- وكانت قضايا سلامة الأغذية الأخيرة المتعلقة بأمراض مثل جنون الأبقار وأنفلونزا الطيور موضع اهتمام جدي من المستهلكين والمزارعين وصناعات تجهيز الأغذية وتجار الأغذية بالتجزئة والحكومات على السواء. كما أن تلوث الأغذية بالإضافة غير الغذائية غير المرخص بها، وبالكيماويات مثل الهيدروكربونات العطرية متعددة الدورات، والأكريلاميد، ومسببات الأمراض الميكروبيولوجية (*Salmonella, E. coli*) والمايكوتوكسين، من بين مسببات أمراض أخرى، مصدرًا لقلق عالمي من سلامة إمدادات الأغذية. ومن أجل حُسن معالجة التحديات القائمة والناشئة توصي منظمة الأغذية والزراعة بأسلوب شامل يتناول جميع قضايا سلامة الأغذية وقضايا الجودة بحيث يتقاسم المسؤولية عن تقديم أغذية مأمونة جميع العاملين في قطاع الأغذية والزراعة، ابتداءً من منتجي الأغذية والمجهزين إلى البائعين بالتجزئة وأسر المستهلكين. وهذا هو "أسلوب السلسلة الغذائية" الذي سبق الحديث عنه في الدورة التاسعة عشرة للجنة الزراعة⁸، كما أن هذا الأسلوب يتقوى بوضع الممارسات الزراعية الجيدة التي يمكن أن تساعد المزارعين على تقليل التهديدات التي تتعرض لها سلامة الأغذية، أو استبعادها من منبعها.

41- وتوصي المنظمة استكمال أنظمة المنتجات النهائية والرقابة عليها، وهو موضوع تتركز عليه الآن كثير من برامج سلامة الأغذية، بتدابير وقائية للرقابة على إدخال مصادر الخطر. ويتطلب ذلك اعتماد الممارسات الجيدة - في الإنتاج الأولي، وفي ما بعد الحصاد، وفي التجهيز والناولة - مما يُقلل أخطار التلوث الميكروبيولوجي والكيماوي. وينبغي أن تقوم عمليات الرقابة على تجهيز الأغذية في المصانع على الممارسات الصحية الجيدة وعلى ممارسات التصنيع الجيدة، وعلى نظام تحليل مصادر الخطر والنقاط الحرجة، وهي كلها نُظم تستطيع التعرف على النقاط الضعيفة في شبكة إنتاج الأغذية، ورصد تلك النقاط.

دال - فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسبة (الإيدز)

42- نتج عن هذا الفيروس والمرض تعقيد في انعدام الأمن الغذائي الأسري وذلك بسبب ارتفاع معدلات الاعتماد، وظهور ملايين من الأطفال اليتامى، وارتفاع التكاليف الطبية ارتفاعاً ضخماً، وتقويض الأصول تقويضاً سريعاً، وإخراج الموارد الحاسمة من الاستثمارات المستدامة في تحقيق الأمن الغذائي الأسري. كما أن هذه الجائحة قللت قدرة البلدان على الوقاية من الطوارئ الغذائية وتخفيف آثارها لأنها حصدت أرواح المهنيين الذين لا غنى عنهم في الخدمات الاجتماعية وفي الحكومة. وتتقوى هذه الجائحة ويتفاقم أثرها بسبب وجود أزمات أخرى - مثل الإجهاد المناخي، والنزاعات، والفقر، وتدهور الموارد.

⁸ يمكن الرجوع إلى الوثيقة الكاملة على <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/006/Y8350E.HTM>
CFS/05/J4968-a

43- وهناك دلائل على أن هذا الفيروس والمرض أدى إلى تناقص الإنتاج الزراعي على المستوى الأسري. فالأسر المصابة به تُعاني من فقدان الدخل، وفقدان الأصول التي يجب بيعها لتغطية تكاليف العلاج، وفقدان المهارات عندما يفترس المرض أعضاء الأسرة الذين لديهم معارف بطرق الزراعة وبالمنتجات البرية. وأي انخفاض في اليد العاملة الأسرية بسبب الوفاة نتيجة هذا المرض أو بسبب الإصابة به يكون له تأثير كبير على الإنتاجية الزراعية لدى الأسرة.

44- كما أن هذا الوباء يمكن أن يخلق حلقة مفرغة تتألف من سوء التغذية والإصابة بالفيروس. فالمرض، إلى جانب انعدام الأمن الغذائي والتغذوي، يمكن أن يؤدي إلى سوء التغذية الشديد وإلى فقر عميق، وبالتالي فإن انعدام الأمن الغذائي قد يدفع الناس إلى اتباع استراتيجيات للعيش ترفع من أخطار الإصابة بالفيروس والمرض. وعلى ذلك فإن توليد دخل كافٍ، يظل مرتبطاً على الأغلب بالزراعة، والوصول إلى الأغذية والتغذية الكافية والصحية، هي العناصر الضرورية في مكافحة هذا الفيروس والمرض ومساعدة الضحايا على العيش في عيشة أصح وأطول أمداً وأعلى إنتاجية.

45- والإصابة بهذا الفيروس، تتفاقم بسبب عدم كفاية المتحصل الغذائي، فتؤدي إلى سوء التغذية أو تزيد من سوء التغذية. ولذلك فإن خلق ظروف توافر الأغذية والحصول عليها وظروف التغذية السليمة للمعرضين لخطر الإصابة أو للمصابين بالفعل، تُعتبر عمليات حاسمة في السياسات اللازمة لتقليل انتشار هذه المرض وإبطاء ظهوره. ويجب تصميم السياسة الزراعية في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى بحيث تواجه التحديات التي يطرحها هذا الفيروس والمرض بطريقة تآزرية مع بقية السياسات، وخصوصاً سياسات العمالة والصحة والتعليم والتغذية. فبفضل تعزيز الإنتاجية الغذائية وضمان الأمن الغذائي والتغذوي تستطيع السياسة الزراعية أن تُقدم مساهمة كبيرة في إبطاء انتشار هذا الفيروس والمرض في الإقليم، وفي التخفيف من مدى الإصابة به.

46- وينبغي للتقانات الزراعية أن تُساعد الأسر الفقيرة على التكيف مع القيود التي يفرضها هذا الفيروس والمرض في مجال العمل، في حين أن رفع مستويات الإنتاجية وتنويع الإنتاج وإثراء الأغذية يمكن أن تُحسن كلها من تغذية الأسر المصابة. وسيكون جعل الزراعة تعمل لمصلحة المعرضين لهذا الفيروس والمرض أو المصابين به أمراً حاسماً لوقف الاتجاه الهبوطي المتمثل في تزايد الفقر وسوء التغذية في الإقليم، ومحاولة قلب هذا الاتجاه إلى الاتجاه العكسي.

47- وجملة القول إن الأمن الغذائي والتغذوي المأمونة لهما أهمية أساسية في الوقاية من الفيروس والمرض وفي الرعاية منهما ودعم المصابين بهما وعلاجهم وتخفيف آثارهما بين الأسر المصابة. فمع تحسّن فهم التفاعل بين الفيروس والمرض والأمن الغذائي يمكن أن تتحسن الاستجابات بفضل برامج وسياسات موجهة إلى تقوية القدرات الموجودة على التجاوب، مع استكمالها بشبكات الأمان المناسبة لمن لا يستطيعون التعامل مع تلك الجائحة بطريقة أخرى.

هاء - تغيير المناخ

48- معدل تغير المناخ المتوقع في المائة سنة المقبلة هو معدل غير مسبوق في التاريخ البشري. فطوال الزمن الجيولوجي كان متوسط الحرارة العالمية يتغير بمقدار خمس درجات مئوية عبر فترات تمتد إلى ملايين من السنين. والآن يعتقد العلماء أن حرارة سطح الأرض - التي ارتفعت بالفعل بمقدار 0,6 درجة مئوية منذ أواخر القرن الثامن عشر - ربما ترتفع ما بين 1,4 درجة مئوية إلى 5,8 درجة مئوية أثناء القرن الحادي والعشرين.

49- ورغم وجود درجة كبيرة من عدم اليقين فإن هناك استنتاجات متناسقة تظهر من مختلف عمليات محاكاة التأثيرات المقبلة على الإنتاج الزراعي بسبب تغير المناخ. فستواجه الزراعة العالمية تحديات كثيرة في العقود المقبلة بسبب تدهور التربة والموارد المائية، مما يمكن أن يتفاقم بسبب تغير المناخ. وبذلك ستظهر أعباء هائلة من أجل تحقيق الأمن الغذائي للسكان المتزايدين.

الإنتاج الزراعي والأمن الغذائي: الراحون والخاسرون

50- توحى الدراسات بإمكان المحافظة على الإنتاج الزراعي العالمي بالنسبة إلى مستويات خط القاعدة المتوقعة في المائة سنة المقبلة إذا كانت تغيرات المناخ معتدلة (احترار يقل عن 2,5 درجة مئوية) ولكن الآثار الإقليمية قد تتباين بدرجة واسعة، وربما يُعاني بعض البلدان من انخفاض الإنتاج حتى إذا اتخذت تلك البلدان تدابير للتكيف مع الوضع الجديد. وهذا الاستنتاج يُراعي الآثار النافعة التي تنشأ عن التسميد بثاني أكسيد الكربون ولكنه لا يُراعي الآثار الأخرى الممكنة التي قد تنشأ عن تغير المناخ، بما في ذلك تغير الآفات الزراعية والتربة الزراعية.

51- وتكون البلدان النامية ذات الدخل المنخفض أكثر تعرضاً لانخفاض الإنتاج الزراعي وذلك لأن: (i) نسبة كبيرة من ناتجها المحلي الإجمالي تُستمد من الزراعة؛ (ii) هناك روابط قوية بين الإنتاج الزراعي والدخل؛ (iii) زيادة الاعتماد على التنوع المحلي؛ (iv) قدرتها ضعيفة على التأقلم مع التغيرات أو التجاوب معها. وعلى ذلك فإن البلدان النامية ذات الدخل المنخفض هي التي ستعرض لزيادة كبيرة في انعدام الأمن الغذائي وفي الجوع نتيجة لتغير المناخ الذي يمكن أن يؤثر في: توافر الإنتاج الغذائي الحقيقي بسبب تغير درجات الحرارة والأمطار؛ حصول السكان على الأغذية، بسبب انخفاض الدخل من الصيد الساحلي عند ارتفاع مستويات مياه البحر؛ تناقص حصيلة النقد الأجنبي بسبب تدمير المحاصيل التصديرية الراجع إلى كثرة تواتر الأعاصير المدارية، وكثافتها الشديدة.

52- وهناك مجموعات ضعيفة معرضة بوجه خاص لآثار تغير المناخ: المجموعات ذات الدخل المنخفض في المناطق المعرضة للجفاف التي بها بنية أساسية ضعيفة ونظم توزيع ضعيفة في الأسواق؛ مجموعات الدخل المنخفض إلى المتوسط في المناطق المعرضة للفيضانات؛ المزارعون الذين قد تتضرر أراضيهم بارتفاع مستوى البحر أو تتعرض للغرق؛ صيادو الأسماك الذين يفقدون المحصول السمكي بسبب تغير تيارات المياه أو بسبب غرق أماكن الفقس.

المياه

53- كذلك ستتأثر نوعية المياه بارتفاع مستويات البحار. فسيجد الماء شديد الملوحة طريقه إلى الطبقات الحاملة للمياه على الشواطئ وإلى مصبات الأنهار، مما يُحيل المياه العذبة إلى مياه ضاربة إلى الملوحة وربما تُصبح غير مأمونة، وستكون لذلك تأثيرات قاسية في بعض المناطق وخصوصاً الجزر المنخفضة والمناطق المرجانية التي تعتمد على المياه الجوفية للحصول على إمدادات المياه العذبة. كما أن مياه البحر ستقتحم إمدادات المياه العذبة السطحية وتؤثر في الأنماط المناخية وأنماط العواصف في مناطق المحيطات والمناطق الساحلية. ولما كانت ثلث سكان العالم يعيشون في بلدان تفتقر أصلاً إلى المياه الكافية، ولما كان السكان والطلب على المياه سيتزايدان بدرجة كبيرة، فإن إمدادات المياه العذبة يمكن أن تكون واحدة من أعظم نواحي الضعف أمام تغيير المناخ في العالم.

خلق القدرة على التأقلم

54- من المحتمل أن يتفاقم انعدام الأمن الغذائي لدى الفقراء بسبب تغيير المناخ واحتمالات تزايد الحالات المناخية المتطرفة. ومن المحتمل أن تؤدي الاستثمارات في تقوية قدرة التأقلم لدى البلدان النامية، وخصوصاً أكثر المجموعات تعرضاً لأخطار تغيير المناخ، إلى إحداث عائدات مرتفعة بفضل تجنب الأضرار المقبلة. وستكون تكاليف زيادة انعدام الأمن الغذائي عاملاً حاسماً في وضع سياسة لمواجهة تغيير المناخ.

55- ويستطيع قطاع التأمين أن يساهم في إيجاد حلول مبتكرة لتوزيع الأخطار، وبالتالي يظل الغطاء التأميني متوافراً بتكاليف معقولة. وستحتاج البلدان النامية إلى الحصول على مزيد من التأمين. كما أن نقل التقانة وإدخال نُظم التمويل البسيط على نطاق واسع ونُظم المصارف الإنمائية يمكن أن تُساعد على ضمان الحماية لأضعف المجموعات.

56- وإذا كانت هناك استراتيجيات منسقة بين استخدام الأراضي واستخراج قيم المناظر الطبيعية والإمدادات المائية فإنها تُعزز أهداف تلبية الاحتياجات الإنسانية وأهداف الصيانة. وبالمثل فإن الإدارة المتكاملة لمصايد الأسماك الساحلية يمكن أن تُقلل الضغط على بعض تلك المصايد. وجهود تعزيز التنمية الزراعية والريفية المستدامة يمكن أن تجعل التنوع البيولوجي أكثر مرونة. كما أن صيانة حطب الوقود بإدخال موائد كفاءة واستعمال الغاز الحيوي وغير ذلك من أشكال الطاقة المتجددة يمكن أن تُقلل الضغط على الغابات وبالتالي تحمي التنوع البيولوجي.

57- وفي المناطق المعتدلة ربما تكون مبادرات مختلف المزارعين للتأقلم كافية لمنع حدوث خسارات في المحاصيل والثروة الحيوانية بل ربما تُحقق بعض المكاسب. وأما في المناطق المدارية فإن جهود المزارعين قد تمنع وقوع بعض الخسائر ولكن ليس كل الخسائر. ويستطيع المزارعون التأقلم بإدخال التغييرات المناسبة على مواعيد الغرس، واختيار الأصناف، واتباع استراتيجيات مكافحة الأمراض والآفات. كما أن بذل جهود أكبر وزيادة تنظيم الجهود -

مثل تخفيف استخدامات الأراضي والاستثمار في البنية الأساسية للري - يمكن أن تمنع وقوع خسائر بسبب المناخ. وبفضل رصد المناخ والتغيرات المتوقعة فيه يمكن أن يتوافر مزيد من الوقت لإعداد الحلول.

رابعاً - الانعكاسات في السياسات والاستنتاجات

ألف - الصدمات وشبكات الأمان

58- تناول الفصل السابق تلخيص المصادر الرئيسية لصددمات الأمن الغذائي وانعكاساتها على التأهب لمواجهة تلك الصدمات والتجاوب معها وجهود تخفيف آثارها. وبصفة عامة فإن أي كارثة طبيعية أو غيرها من الصدمات التي تُدمر الأصول أو تُقلل من قيمتها، وبالتالي تُلحق ضربة بالأسرة وتنزل بها إلى ما دون مستوى الفقر، يمكن أن تكون لها آثار دائمة على الأمن الغذائي. وفي حالة عدم وجود إغاثة أو تدخل بأي شكل كان فإن الأسرة التي تكون في هذا الوضع ستواجه بعد الصدمة انهياراً جديداً في أوضاعها إذ أنها ستتهبط إلى توازن عند مستوى منخفض وتقع في شرك الفقر. وستكون لذلك انعكاسات كبيرة على توقيت مساعدات الإغاثة واستهدافها ومدتها. وفي الأسلوب الذي يركز على الأصول يجب إعطاء الأولوية لجهود تصحيح الآليات التي تؤدي إلى الاستبعاد المالي والوقوع في شرك الفقر.

59- ولا يكون للصددمات آثار باقية إلا عند وجود شرك الفقر. فالتغذية والصحة أمران حاسمان بوجه خاص للفقراء الذين لا يملكون أكثر من قوة عملهم. ويكون لضمان الأمن الغذائي أهمية خاصة لأن بعضاً من المشكلات الصحية المتصلة بالتغذية هي مشكلات لا مخرج منها - ومنها مثلاً العمى بسبب نقص فيتامين ألف، والأضرار التي تصيب المخ بسبب نقص اليود، والهزال البدني بسبب استمرار سوء التغذية بالبروتين والطاقة. وعلى ذلك فإن شبكات الأمان الغذائية والتغذوية والصحية هي أمور ضرورية لوقف تدهور السكان الضعفاء إلى حالة الفقر المزمن وانعدام الأمن الغذائي المزمن في أعقاب حدوث الصدمات، سواء كانت صدمات خاصة بالعائلة، أو شاملة لإقليم بأكمله.

60- وشبكات الأمان ضرورية لوقف وقوع غير الفقراء والفقراء بصورة مؤقتة فقط في الفقر المزمن وانعدام الأمن الغذائي المزمن. وتستطيع البرامج الريفية الموجهة لفقراء الريف التي تكون مصممة تصميماً جيداً ومنفذة تنفيذاً جيداً أن تساعد الناس على الهروب من شرك الفقر المزمن. وحتى تكون تدخلات التنمية الزراعية والريفية تدخلات فعالة فإنها يجب أن تستهدف الفقراء المزمنين، وينبغي لشبكات الأمان أن تحمي الفقراء المؤقتين. وهذا يتطلب دوراً مركزياً للتقييم الفعال والاستهداف حتى يمكن تطبيق السياسات السليمة على القطاعات السكانية المعنية دون غيرها.

الفقر وفتح الإغاثة

61- كلما طال بقاء الناس في مرحلة الفقر زاد تعرضهم للصددمات. ومع تزايد تكرار مختلف أنواع الصدمات واتساع مداها يكون من المحتمل توجيه المساعدة الإنمائية الرسمية في شكل جهود للإغاثة. وهذا يحوّل الموارد النادرة عن معالجة الأسباب الهيكلية للفقر المزمن. فبدون شبكات أمان فعالة تظهر حلقة مفرغة ويقع الناس في شرك الفقر. وكلما زاد عدد السكان الواقعيين في شرك الفقر تبدأ المساعدة الدولية للتنمية طويلة الأجل في التناقص في المجالات غير الطارئة أي التعليم والصحة والزراعة ومبادرات البنية الأساسية. وتضائل الاستثمارات في تعزيز الإنتاجية وفي التنمية طويلة الأجل يرفع من احتمال وقوع طوارئ في المستقبل وبالتالي يخلق حلقة مفرغة يستمر فيها المتبرعون في تمويل عمليات إغاثة أساساً دون أن تكون مصحوبة باستثمارات هيكلية إلا بصفة عرضية وبتنوع غير كافٍ⁹. ومن الضروري بصفة ملحة إنقاذ تدفقات المساعدة الإنمائية العالمية وخلق الحلقة الحميدة التي تستطيع فيها الاستثمارات الوافية في التنمية طويلة الأجل أن تنتشل الكثيرين من الناس من الفقر وتوفر لهم المرونة على مواجهة الصدمات المؤقتة في أمنهم الغذائي.

أسلوب المسار المزدوج: الجمع بين شبكات الأمان والبرامج الإنمائية طويلة الأجل

62- إلى جانب مواجهة الصدمات بفضل برامج شبكات الأمان يكون من الضروري وضع برامج تكميلية لانتشال الناس الذين ينحدرون إلى ما دون العتبات الحرجة ومساعدتهم على التغلب على الفقر المزمن وانعدام الأمن الغذائي المزمن. ومن الأمثلة المعروفة التي ثبتت فائدتها عمليات الإصلاح الزراعي، وبرامج الإطعام الهادف في المدارس، ومبادرات التعليم والتدريب على المهارات، وعمليات التمويل البسيط الهادفة والتي تحصل على دعم، أو مشروعات دعم المدخلات الزراعية.

63- ومن الضروري عمل استثمارات في التنمية الريفية وفي مجال الصحة والتعليم والبحث والتطوير إذا أُريد تحقيق تخفيض كبير في الجوع وانعدام الأمن الغذائي. ولما كان معظم الفقراء يعيشون في المناطق الريفية فإن تخفيف حدة الفقر يتطلب تطوير تقانات محسنة وإداعتها، وتحسين البنية الأساسية، وإحداث زيادات في الإنتاج المحصولي والغلات المحصولية. ومن الأمور الحاسمة تعزيز الإنتاجية الزراعية من أجل بلوغ الأمن الغذائي في الأجل الطويل لأغلبية الجياع في العالم وذلك بسبب اتصال الإنتاجية الزراعية بخلق فرص العمل وتوليد الدخل ومستويات الأسعار وتحسين الحالة التغذوية. وعلى ذلك فإن هناك حاجة واضحة إلى تجديد التعهدات بتحسين التقانة الزراعية واستدامة الموارد الطبيعية، وزيادة هذه التعهدات زيادة كبيرة، وذلك بزيادة الاستثمارات في البحث والتطوير الزراعيين اللذين يستهدفان احتياجات الأسر الضعيفة والفقيرة. وإذا كانت التكاليف كبيرة فإنها ستكون أقل بكثير من المنافع التي يمكن تحقيقها.

⁹ انظر C.B. Barrett and D.G. Maxwell (2005), *Edging Towards a Recipient-Oriented Food Aid System*, الفصل 6 في الكتاب المقبل بعنوان *Food Aid After Fifty Years: Recasting its Role*.
CFS/05/J4968-a

تركيز السياسات والاستثمارات على المناطق الريفية والزراعية

64- ستدور المعركة لبلوغ الهدف الأول من أهداف الألفية، أو عدم بلوغه، في المناطق الريفية في البلدان النامية، التي تأوي 75 في المائة من الفقراء والجوع الذين يستمدون سبل عيشهم من الزراعة وما يتصل بها من أنشطة. وتنشيط العمالة ونمو الدخل في المناطق الريفية يعني تصعيد الأعمال التي تُحسّن من إنتاجية صغار الحائزين الزراعيين، وتعزيز الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية، وتحسين البنية الأساسية الريفية، والبحوث والاتصالات، وتسهيل سير الأسواق وتعزيز المؤسسات الريفية. وسيكون للنمو الزراعي القائم على ارتفاع الإنتاجية تأثير أوسع في المناطق الريفية بسبب تقوية الأنشطة غير الزراعية والاستخدام والأجور في مجموع المناطق الريفية.

65- وسيكون تحسين الأمن الغذائي والتغذوي العالمي مرتبطاً ببلوغ عدة أهداف أخرى من أهداف الألفية. وبوجه خاص ستكون الأوضاع الاقتصادية والصحية والاجتماعية والبيئية وأوضاع الإصحاح، إلى جانب الأداء الاقتصادي والمادي للقطاعين الزراعي والريفي، هي التي ستحدد تحقيق الأمن التغذوي على مستوى الأسرة. ومع ذلك فإن أكبر مساهمة ستأتي من تحسينات الإنتاجية الزراعية عند صغار المزارعين. كما ينبغي الاعتراف بأن تخفيض الفقر بفضل التنمية الزراعية والريفية وتحسين الأمن الغذائي والتغذوي ستؤدي دوراً أساسياً في بلوغ عدة أهداف أخرى من أهداف الألفية.

خامساً - آراء اللجنة وتوصياتها

66- في ضوء ما تقدم قد ترغب لجنة الأمن الغذائي في:

- أن تطلب إلى منظمة الأغذية والزراعة والوكالات الشريكة مساعدة الحكومات على إقامة شبكات الأمان السليمة لضمان حصول مواطنيها على الأغذية الكافية عند إصابتهم بصدمة تؤثر في أمنهم الغذائي؛
- دعوة الدول وشركائها إلى إدماج وإدخال الاستعداد لمواجهة الكوارث واستراتيجيات تخفيف آثارها ضمن الخطط الإنمائية الوطنية (بما في ذلك أوراق استراتيجية الحد من الفقر)؛
- دعوة الحكومات والشركاء الإنمائيين إلى اعتماد وتنفيذ الأسلوب ذي المسار المزدوج الذي يجمع بين تنشيط التنمية الزراعية والريفية المستدامة ذات القاعدة الواسعة، إلى جانب برامج هادفة تضمن للجوع الذين ليست لديهم القدرة على إنتاج غذائهم ولا وسائل شرائه أن يحصلوا على إمدادات كافية؛
- الدعوة إلى زيادة المخصصات والاستثمارات في القطاعين الزراعي والريفي.