اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

الأمن الغذائي والنزاع في منطقة الإسكوا

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/ECRI/2010/1
13 September 2010
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

الأمن الغذائي والنزاع في منطقة الإسكوا

الأمم المتحدة
نيويورك، 2010

10-0340

شكر وتقدير

أجرى هذه الدراسة فريق في قسم القضايا الناشئة والنزاعات (ECRI) في الإسكوا أشرف على تنسيقه فيتو إنتيني ويتألف من ماركوس ماركتانر ورنا الحجيري ومحمد أبو همیا وأسيما غازي بوليون. وقد قدم طارق علمي، رئيس قسم القضايا الناشئة والنزاعات، توجيهات وملاحظات عامة، كما قدم ملاحظات قيمة كل من جيزيلا نوك من الإسكوا، وجوليان لامبيتي وموريس سعادة من البنك الدولي، وفاطمة هاشم من منظمة الأغذية والزراعة (الفاو)، ونديم خوري وميلين خيرالله وماريا لوساكو وعمر رشا من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (إيفاد)، وتميم فهيمي وبول بوفار من برنامج الأغذية العالمي. كما قدمت المساعدة الإدارية واللوجستية من قبل السيدة غادة سنّو والسيدة شدان جمال من الإسكوا.

المحتويات

الصفحة

شكر وتقدير ..... ج
مقدمة 1

الفصل

أولاً- تقييم الأمن الغذائي في منطقة الإسكوا 7

ألف- أسعار الأغذية وأزمة الغذاء 7
باء- مفهوم الأمن الغذائي..... 9
جيم- توفر الغذاء 11
دال- الحصول على الغذاء 15
هاء- الاستفادة من الغذاء..... 19
واو- الفقر في منطقة الإسكوا 23

ثانياً- العلاقة بين النزاع والأمن الغذائي..... 29

ألف- تاريخ النزاع في منطقة الإسكوا 29
باء- تصوير العلاقة بين النزاع وانعدام الأمن الغذائي..... 31
جيم- تأثير سياسات الدولة على النزاع والأمن الغذائي في منطقة الإسكوا 37
دال- العلاقة بين النزاع وانعدام الأمن الغذائي: التهديدات والفرص 40
هاء- العلاقة بين الأمن الغذائي والنزاع في البلدان المتأثرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا..... 41

ثالثاً- السياسات الإقليمية والتوصيات..... 61

ألف- الأمن الغذائي كسلعة عامة إقليمية ومبدأ حل المشاكل على أدنى مستوى..... 61
باء- المعونة الغذائية وبرامج دعم سبل العيش في مناطق متأثرة بنزاعات 63
جيم- التكامل التجاري والأمن الغذائي وتسوية النزاعات في المنطقة 77
دال- الزراعة في المنطقة: فرص وقيود 89
هاء- التنمية البشرية في البيئة المتأثرة بالنزاعات..... 101
واو- برامج المساعدات الاجتماعية..... 104
زاي- المخزون الغذائي..... 113
حاء- الأمن الغذائي والأدوات المالية 115

رابعاً- توصيات لاتخاذ إجراءات على مستوى السياسات العامة في منطقة الإسكوا 133

ألف- التوصيات على المدى القصير..... 133

باء- التوصيات على المدى المتوسط..... 134
جيم- التوصيات للبلدان المتأثرة بالنزاعات..... 135

المحتويات (تابع)

الصفحة

قائمة الجداول

1- نسبة استيراد الحبوب إلى الاستهلاك الإجمالي، 1960-2007 12
2- مؤشرات متوسط القدرة الزراعية في منطقة الإسكوا، 2003-2007..... 12
3- الواردات الغذائية والإنتاج الغذائي 13
4- المؤشرات المتعلقة بالجوع، 1990 و2005 و2009..... 17
5- النمو السكاني في بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا، 1971-2005 19
6- المؤشرات التغذوية، المعدلات للأعوام 2002-2005..... 21
7- الظروف المعيشية، المعدلات للأعوام 2003-2007..... 21
8- الفقر والفقر الجديد في منطقة الإسكوا في أعقاب أزمة الغذاء..... 24
9- توزيع الفقراء على المناطق الريفية والحضرية..... 25
10- مؤشر الدول العاجزة لعام 2009 31
11- متوسط النفقات العسكرية مقابل النفقات الاجتماعية، 2005-2008..... 38
12- انعدام الأمن الغذائي في البلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا 40
13- المعونة الغذائية الكلية لمنطقة الإسكوا..... 64
14- أمثلة على أنشطة دعم سبل العيش في سياقات مرتبطة بالنزاعات 73
15- مؤشرات تنمية التجارة في منطقة الإسكوا..... 83
16- سيناريو حالة: إذا ارتفعت فواتير الواردات الغذائية أسرع من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 2 في المائة 89
17- نسبة الأراضي الزراعية المروية 91
18- المساحة الفعلية للأراضي الصالحة للزراعة مقابل المساحة الممكن استغلالها للزراعة في بلدان أعضاء في الإسكوا مختارة (بالهكتار) وجهة النظر المتفائلة 92
19- تغيرات في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا، 1970-2000 99
20- نسبة المنافع إلى التكاليف لبرامج التغذية 103

21- السياسات المعتمدة من أعضاء الإسكوا لمكافحة انعدام الأمن الغذائي 106
22- خيارات التمويل والقروض الزراعية في بعض البلدان 122

المحتويات (تابع)

الصفحة

قائمة الأشكال

1- مؤشر أسعار الأغذية، 1961-2008..... 7
2- قيم وحدات الصادرات لمجموعات مختارة من السلع، 1997-2007..... 8
3- مؤشرات الأسعار الإسيمة لمجموعات مختارة من السلع، 2000-2010 8
4- الطلب والعرض للحبوب في البلدان العربية..... 14
5- مقارنة إنفاقات البلدان على الغذاء تبعاً للدخل ومرونة الطلب مقابل السعر، 2005-2008 16
6- محددات الجوع، متوسط 1990-2008..... 18
7- محددات البيئة المؤاتية للاستفادة من الغذاء (المياه الآمنة) 22
8- العلاقة بين الفقر وسوء التغذية..... 28
9- النزاع: ديناميات الأمن الغذائي 34
10- العلاقة بين النزاع والأمن الغذائي..... 36
11- التوزيع الجغرافي لانعدام الأمن الغذائي في العراق 45
12- التوزيع الجغرافي لانعدام الأمن الغذائي في فلسطين..... 49
13- نصيب الفرد من تحويلات الدولة، 2006..... 52
14- التوزيع الجغرافي لانعدام الأمن الغذائي في السودان 55
15- نسبة الأسر المعيشية التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي في اليمن..... 60
16- وجهات المعونة الغذائية في منطقة الإسكوا، 1990-2008 64
17- عناصر إطار تحليل السوق والاستجابة لانعدام الأمن الغذائي..... 66
18- الربط البحري في بلدان مختارة..... 83
19- الأداء في المجالات اللوجستية الستة الأساسية، حسب البلدان العربية 84
20- مؤشرات تنمية التجارة والمؤشر العالمي للجوع..... 84
21- التجارة والنزاعات..... 86
22- الاختلاف في متوسط إنتاجية الحبوب، 1960-2005..... 89
23- الفرق بين مؤشر أسعار الأغذية ونمو الناتج المحلي الإجمالي العالمي..... 90
24- متوسط حجم المزارع مقابل مردود محاصيل الحبوب، 2003-2007..... 94

25- تأثير الصدمات على التخفيف من الاستهلاك 114
26- سلسلة الصدمات المتلاحقة في منطقة متأثرة بالنزاعات 116
27- دور التسليف الخاص في الإنتاجية الزراعية، المعدل للفترة 2003-2007 121
28- حجم المزرعة والنزاع مقابل التسليف الخاص، المعدل للفترة 2003-2007 121

المحتويات (تابع)

الصفحة

قائمة الأطر

1- القيود الزراعية-البيئية في منطقة الإسكوا وعواقبها 26
2- لماذا لا يزال سوء التغذية مستمراً في البلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات 37
3- قضايا رئيسية في المقارنة بين المساعدات النقدية والعينية 70
4- دراسات حالة عن التمويل البالغ الصغر في البلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات..... 123
5- العقود الآجلة والعقود المستقبلية والخيارات والمقايضات..... 126

المرفقات

المرفق الأول- صناديق/مؤسسات البحث والتطوير 138
المرفق الثاني- استبيان حول الأمن الغذائي 141

المراجع 149

مقدمـة

الأمن الغذائي تحد اقتصادي وسياسي تواجهه بلدان منطقة الإسكوا[1]. ففي الأعوام الأخيرة، تراوحت نسبة صادرات الحبوب إلى مجموع ما تستهلكه المنطقة بشكل منتظم ما بين 40 و50 في المائة، وبلغت نسبة 70 في المائة في بعض الحالات، كما في العراق واليمن، بل وأعلى في لبنان وفلسطين[2]. وتستهلك فاتورة استيراد الأغذية في المنطقة نحو 5 في المائة من الدخل القومي. ونظراً لندرة موارد المياه العذبة وجفاف المناخ والخطر المتزايد بسبب التغير المناخي، تجد المنطقة نفسها في وضع صعب مقارنة بغيرها من حيثُ الإنتاج الزراعي. وبالفعل، ما زال معظم بلدان المنطقة معرضاً للصدمات الناجمة عن تقلب المناخ وأسعار السلع، وذلك بسبب محدودية قاعدة الموارد الاقتصادية وتدني مستويات الإنتاجية. كذلك، يحول عددٌ من العوامل دون الاستعاضة عن ضعف مكانة منطقة الإسكوا في مجال العرض بمركز قوي في الأسواق الدولية في مجال الطلب. ومن هذه العوامل قلة التنوع الاقتصادي الإنتاجي؛ وضيق مجالات التصدير؛ وانعدام الاستقرار المحلي والإقليمي؛ وانخفاض مستويات التكامل الاقتصادي الإقليمي؛ ومحدودية مبادرات التعاون السياسي بين الدول؛ وسرعة نمو مشاركة القوى العاملة بشكل يفوق النمو السكاني؛ وانخفاض وتائر توليد فرص العمل، ما يؤدي إلى ارتفاع معدلات البطالة؛ وارتفاع تفاوتات المداخيل؛ ووجود جيوب فقر كبيرة. وهذه العوامل كلها تدل على أن هذا الاعتماد على الاستيراد سيبقى على مستوياته الحالية، إن لم يرتفع في المستقبل.

بالإضافة إلى ذلك، أسواق الحبوب العالمية محدودة[3]، وتمثل الصادرات حصة صغيرة من الإنتاج العالمي، وتسيطر على هذه الحصة ستة بلدان، ما يجعل توفر الحبوب مرهوناً بالسياسات الوطنية لهذه البلدان[4].

في العقدين الماضيين، تناول عدد من الدراسات مختلف جوانب الأمن الغذائي. وصدرت مؤخراً مجموعة من الدراسات حول آثار الأزمة المثلثة (أي أزمة الغذاء وأزمة الوقود والأزمة المالية) على الفقر

---

(1) تتألف منطقة الإسكوا من البلدان والمناطق التالية: الأردن والإمارات العربية المتحدة والبحرين والمملكة العربية السعودية والسودان والجمهورية العربية السورية والعراق وعمان وفلسطين وقطر والكويت ولبنان ومصر واليمن.

(2) تعتبر الحبوب في المنطقة أهم مصدر للطاقة والبروتينات وفيتامين (ب) المركب. ومعدل استهلاك الحبوب أعلى نسبياً لدى الأسر المعيشية الفقيرة في أنحاء المنطقة. ويعد القمح أكثر أنواع الحبوب استهلاكاً بشكل عام، باستثناء السودان التي يسودها استهلاك السورغم. وفي منطقة المشرق، يحتل الأرز والذرة المرتبة الثانية من حيثُ الحبوب الأكثر استهلاكاً، بينما يحتلها الذرة والدخن في اليمن والسودان. ولم يحقق أي من هذه البلدان اكتفاءً ذاتياً من هذه الحبوب. وأعلى واردات الحبوب هو القمح، الذي ينتج في المناخات المعتدلة وتصدره بشكل أساسي الدول الصناعية، ويليه الشعير والذرة.

(3) الأسواق الزراعية الدولية محدودةً وغير كفوءة نسبياً بسبب تأثير السياسات القائمة على الإنتاج المدعوم بشكل كبير والحماية من التعرفات الجمركية في الدول الأعضاء لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) من جهة، والسياسات التجارية التقييدية في البلدان النامية من جهة أخرى. والنتيجة النهائية لذلك منتجات أقل كفاءةً وأسعار منخفضة اصطناعياً من منطقة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على حساب إمكانية إنتاج أكثر كفاءة وأسعار مرتفعة اصطناعياً في البلدان النامية. وتماشياً مع هذا الوضع، تميل البلدان الأعضاء في الإسكوا إلى سياسات تجارية أكثر تقييداً في الزراعة منها في الصناعة.

(4) وفقاً لتقديرات منظمة الفاو، يصدر 18 في المائة فقط من إنتاج القمح الإجمالي و6 في المائة من إنتاج الأرز الإجمالي، ما يعني أن حدوث تغيرات صغيرة في السياسات التجارية لأحد المصدرين الرئيسيين قد يؤثر على التدفقات التجارية العالمية. وفي الواقع، في عام 2008، فرض بعض البلدان المصدرة الكبرى حظراً على صادراته بسبب تخوف لدى الرأي العام فيه، ما سرع ارتفاع أسعار الأغذية. وكان لهذا الارتفاع السريع في الأسعار تأثير مباشر على مؤشر أسعار المستهلك بشكل عام، ما أثر بالتالي على التضخم في اقتصادات منطقة الإسكوا التي ينخفض فيها تدخل القطاع العام (أي الدعم الاستهلاكي) وعلى الفسحة المالية في تلك التي لديها برامج مساعدات اجتماعية كبيرة.

والأمن الغذائي. وركزت دراسات أخرى على البلدان العربية. وتتناول هذه الدراسات الأمن الغذائي من منظورين رئيسيين: (أ) منظور تشجيع النمو الذي أطلقه البنك الدولي؛ (ب) منظور التنمية البشرية الذي يشيعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

غير أن هناك مسألة هامة لا تحظى بالكثير من الاهتمام، هي مسألة النزاعات وعلاقتها بالأمن الغذائي في هذه المنطقة التي تشهد بلدانها نزاعات وأعمال عنف مدنية وعسكرية عدة. ففي الأعوام الأخيرة، اندلعت في خمسة بلدان أعضاء في الإسكوا، هي السودان والعراق وفلسطين ولبنان واليمن، موجات من النزاع المسلح وأعمال العنف السياسي كانت لها آثار مباشرة على الأمن الغذائي. وقد يكون الوضع حاداً بشكل خاص في السودان وفلسطين واليمن حيثُ انعدام الأمن الغذائي شاملٌ أحياناً. وقد خبر العراق مشاكل متقطعة، وإن تكن حادة، خاصة في أعقاب النزاعات فيه. وواجه لبنان مرحلة قصيرة من انعدام الأمن الغذائي في عام 2006 خلال حرب اسرائيل عليه. وتركز هذه الدراسة على البلدان والمناطق التي تعاني انعداماً للأمن الغذائي شاملاً.

وللنزاعات تأثير مباشر وغير مباشر على الأمن الغذائي، فهي تضعفه بطرق عدة. ويشمل التأثير المباشر تجريف الأراضي الزراعية وزرع القنابل العنقودية والألغام وقتل الماشية وتدمير الآليات وقطع السبل إلى الأسواق. كذلك تحول النزاعات دون وصول المستهلكين والمنتجين إلى الأسواق؛ وتثبط الاستثمار في التحديث الزراعي، ما يحد من توفر الغذاء؛ وتجرد الحكومة من الإيرادات الضريبية، فيحول ذلك دون إنشاء شبكات أمان اجتماعي؛ وتؤدي إلى تدهور بيئة الاستفادة من الغذاء. أما تأثيرها غير المباشر فيتمثل في انتشار تداعياتها السياسية والإقتصادية إلى خارج حدودها الجغرافية، من مثل هجرة اللاجئين وتدهور المناخ الاستثماري الإقليمي واستبعاد أولويات السياسات المحفزة للنمو التي كانت ستحظى بمزيد من الاهتمام لو كانت الظروف مختلفة والواقع أن معظم حالات الطوارئ الغذائية الخطيرة التي أعلن عنها في جميع أنحاء العالم قبل وقوع الأزمة المثلثة (أزمة الغذاء وأزمة الوقود والأزمة المالية) كان ناجماً عن نزاعات.

من الناحية النظرية، يمكن استعمال انعدام الأمن الغذائي كمؤشر على مدى إمكان الحصول على الموارد الأساسية، والعلاقة بين الأمن الغذائي والنزاعات علاقة تفاعل في اتجاهين، أي أن انعدام الأمن الغذائي مصدر للنزاع ونتيجة له في آن معاً. وتاريخياً، تنفجر أعمال الشغب نتيجةً لنقص المواد الغذائية. فعلى سبيل المثال، يبدو أن استياء الناسً في باريس من ارتفاع أسعار المواد الغذائية وإخفاق الحكومة آنذاك في الاستجابة بشكل ملائم لعبا دوراً رئيسياً في إشعال الثورة الفرنسية[5]. وبالمثل، قد يكون انعدام الأمن الغذائي ساهم في وقوع الإبادة الجماعية في رواندا عام 1994، وربما لعب دوراً في مستهل أزمة دارفور[6]. وينص التقرير الصادر عن الأمين العام للأمم المتحدة بشأن التقدم المحرز نحو منع النزاعات المسلحة على أن "معالجة انعدام الأمن الغذائي والمشاكل المرتبطة به، مثل ندرة الموارد، يمكن أن تساهم كثيراً في تحويل وضع هش إلى وضع مستقر". على أن الأساس التجريبي لوجود علاقة قوية بين انعدام الأمن الغذائي والنزاعات هو أساس دلالي فحسب، وهناك عدة تحاليل تشير إلى أن ندرة الموارد لا تساهم في اندلاع النزاعات إلا في حال وجود عوامل خارجية أخرى محفزة له[7].

(5) Messer, Cohen and Simmons (2001).

(6) Uvin (1996), as cited in Messer, Cohen and Simmons (2001).

(7) Buhaug, Gleditsch and Theisen (2008).

لكن، من الناحية العملية النزاع في معظم الأحيان مصدر من مصادر انعدام الأمن الغذائي، خاصة في منطقة الإسكوا، ويمكن أن يصبح عاملاً "مضاعفاً للخطر" من خلال تعريض من يعانون أصلاً من مشاكل التخلف أو القمع لمزيد من الضغط. ويمكن اعتبار أعمال الشغب التي اندلعت في العديد من البلدان العربية عام 2007-2008 أثناء أزمات ارتفاع أسعار المواد الغذائية استثناءً ثانوي الأهمية للعلاقة السببية العامة التي تبدأ بالنزاع لتنتهي بانعدام الأمن الغذائي. من هنا، مع أن انعدام الأمن الغذائي ليس بالضرورة مصدراً كبيراً للنزاع في المنطقة، إلا أن توفير قدر أكبر من الأمن الغذائي يمكن أن يكون مصدراً للتخفيف من النزاعات. هذا هو الافتراض الأساسي لهذا التقرير، والذي يمكن تلخيصه كالآتي: في منطقة الإسكوا، يقلل النزاع من الأمن الغذائي، وانعدام الأمن الغذائي ليس بالضرورة مصدراً للنزاعات، لكن توفيره قد يكون مصدراً لتسوية النزاعات. وهذا التقرير يهدفُ إلى تسليط الضوء على هذه المسألة الرئيسية.

كثيراً ما يكون انعدام الأمن الغذائي والنزاع ظاهرتين ريفيتين. ويوجه معظم العنف السياسي في البلدان العربية ضد الدولة. وينجم النزاع في العالم العربي عموماً عن أن جدلية مرحلة التنمية ما بعد الاستقلال لم تنته. بتعبير آخر، يتضمن هذا الأساس المنطقي ثلاث مراحل هي: (أ) المرحلة الأولى، الحكم الاستعماري الذي يتميز بوجود تحالفٍ بين الحكام الاستعماريين ونخب محلية معظمها من المدن؛ (ب) والمرحلة الثانية، الاستقلال الذي يشهد استبدال النخب السابقة بطبقة سياسية جديدة لا تتمتع هي الأخرى في أحيانٍ كثيرة بصفة تمثيلية؛ (ج) والمرحلة الثالثة، الانصهار الوطني الذي غالباً ما يشهدِ المصالحة بين النخب السَّابقة وخلفائها والمواطنين لصالح قضية الدولة المشتركة وبناء المؤسسات. والواقع أن عدة بلدان في المنطقة عالقة في مكانٍ ما بين المرحلتين الثانية والثالثة. ونتيجة لذلك، يقع معظم الفرص السياسية والاقتصادية في المدن، بينمَا ينشأ معظم المظالم، بما في ذلك انعدام الأمن الغذائي، في المناطق الريفية. ومن هنا، يساهم تعزيز الأمن الغذائي في الحد من المظالم ويزيد من قيمة الفرص البديلة للإنخراط في نزاعات. وفي الوقت عينه، يؤدي إلى جعل الحكومات أكثر اشتمالية. وعلاوة على ذلك، وبما أنه لا ينبغي تعزيز الأمن الغذائي من خلال إعادة توزيع كعكة موجودة، على الأقل لا على المدى الطويل، بل بتوليد فرص اقتصادية جديدة، يمكن بنجاح الحد من الانقسامات السياسية والاقتصادية التقليدية.

إن الديناميات المتبادلة بين النزاع وانعدام الأمن الغذائي في منطقة الإسكوا متعددة الأوجه. فبحسب الموقع الإلكتروني لبرنامج الأغذية العالمي (WFP) المخصص للبلدان، غالباً ما يصطدمَ الأمن الغذائي في فلسطين بمشاكل انعدام الاستقرار الاجتماعي والقيود المفروضة على الحركة ومحدودية توفر الخدمات والموارد الأساسية[8]. أما في العراق، فالمشاكل هي انعدام الأمن والهجرة الداخلية والقيود المفروضة على الحصول على المواد الغذائية والبنية التحتية الضعيفة. وفي السودان يشكل النزاع المستمر والمستويات المتدنية للبنية التحتية الأساسية والهجرة الداخلية والظروف المناخية السلبية التحديات الرئيسية للأمن الغذائي. وبالمثل، يواجه اليمن الفقر وانعدام الاستقرار الاجتماعي واللاجئين والهجرة الداخلية والتدهور البيئي.

يذهب هذا التقرير إلى أن البلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا يمكنها أن تعزز الأمن الغذائي على المستوى الوطني إلى حد معين فحسب. وما تحتاجه المنطقة هو المزيد من التعاون الإقليمي، وذلك لأسباب ثلاثة، هي بالتحديد: (أ) تفتقرَ البلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات للفسحة المالية وللقدرة الإدارية العامة اللازمتين لتمويل برامج الأمن الغذائي وتقديمها؛ (ب) تحول القيود السياسية السائدة دون التغلب بسهولة على الانقسامات القائمة بين النخب الحاكمة والفصائل المحرومة من حقوقها في المجتمع؛

(8) راجع موقع برنامج الأغذية العالمي (WFP) على شبكة الإنترنت: www.wfp.org/countries.

(ج) المنافع الكامنة للإستثمار في تحسين الأمن الغذائي أعظم عندما يَستغَل التعاون الإقليمي، نظراً إلى أن أخطار الأمن الغذائي المتعددة تحمل في طياتها بعداً إقليمياً، وتتطلب بالتالي حلاً إقليمياً يتماشى مع مبدأ حل المشاكل على أدنى مستوى ممكن.

والحقيقة أن فكرة كسر حلقة النزاع وانعدام الأمن الغذائي المفرغة من خلال الاستثمار الإقليمي في التنمية الاقتصادية فكرة واضحة وصريحة؛ ذلك أن فرض إعادة توزيع الفرص الاقتصادية القائمة بطبيعته لعبة سلبية في حصيلتها، في حين أن التعاون في الاستثمار الإقليمي لخلق قدرات اقتصادية جديدة بطبيعته لعبة إيجابية المحصلة. فمن شأن تطور الأسواق أن يساعد على تغيير المعادلة الاقتصادية للإنخراط في النزاعات. وعندما تكون التنمية الاقتصادية بديلاً لعملية إعادة توزيع الأصول الاقتصادية بالطرق المسلحة، فإن ذلك يزيد ثمن الفرصة لاستمرار النزاع ويجعل استبدال النزاع بالسعي السلمي إلى تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية أكثر جاذبيةً.

ويذهب هذا التقرير إلى أنه يمكن كسر الارتباط بين النزاع وانعدام الأمن الغذائي من خلال تقديم فرص اقتصادية جديدة. ويجب أن يتم توليد الفرص الاقتصادية الجديدة من داخل المنطقة. إلا أن لدى منطقة الإسكوا أحد أدنى مستويات التكامل الإقليمي في العالم. وبالإضافة إلى النزاعات، يمكن أن يَعزى هذا التدني إلى غياب الاستثمار الإقليمي في تنمية الأسواق الإقليمية، إذ تفتقر المنطقة إلى وجود مناخ أعمال مناسب من الناحيتين المادية والمؤسسية. فعلى المستوى المادي، تفتقر المنطقة إلى البنية التحتية اللوجستية اللازمة لربط الأسواق. وعلى المستوى المؤسسي، تفتقر إلى إطار سياسة مشترك من شأنه أن يخفف تكاليف المعاملات.

والاستثمارات الإقليمية التي تركز على مكافحة الفقر وتحقيق التنمية في المناطق الريفية بالغة الأهمية في بناء القدرات الاقتصادية الجديدة. فساحات المعارك تقع في المجتمعات المحلية الريفية، كما يشكل السكان الريفيون مصدراً مهماً لتجنيد المقاتلين. ومن المحتمل أن تؤتي مشاريع البنية التحتية وشبكات الأمان الاجتماعي الموجهة بشكل خاص إلى المجتمعات المحلية الريفية عائداً مرتفعاً من الأمن الغذائي والسلام. والمجالات الي تسمح بالقيام بهذه الاستثمارات موجودة في البرامج الإنمائية فوق الوطنية الممولة إقليمياً، التي تمول مشاريع التحديث الزراعي والتكامل التجاري والأدوات المالية الجديدة.

وهنا يَطرَح سؤال هام آخر، هو تحديداً: لماذا يظل التعاون الإقليمي في منطقة الإسكوا بالغ التواضع؟ مرة أخرى، يمكن تقديم عدة أجوبة مناسبة عن هذا السؤال. أولاً، تحتفظ المنطقة بذاكرة جماعية لمبادرات عبر وطنية باءت بالفشل، على غرار مبادرة توحيد مصر والجمهورية العربية السورية (في الجمهورية العربية المتحدة آنذاك)، أو الوحدة التي لم تعمر طويلاً بين العراق والأردن، أو فكرة حلف بغداد؛ التي كانت جميعها مدفوعةً بالإديولوجيا والتدخلات الخارجية، وليس بضغوط اقتصادية فعلية ومبادرات داخلية. ثانياً، لا تساهم الجغرافيا الاقتصادية بالضرورة في تعزيز التعاون في منطقة الإسكوا، فشمال أفريقيا آخذ في التوجه بشكل متزايد نحو أوروبا، والمشرق العربي نحو تركيا، والخليج نحو شرق آسيا. بالإضافة إلى ذلك، ربما يخشى العديد من القادة السياسيين بكل بساطة فقدان نفوذهم السياسي عندما يخضعون أنفسهم لبرنامج فوق وطني.

على ضوء هذه القيود، تحتاج المنطقة محفزات خارجية تساعد على رأب الانقسامات السياسية. وخلافاً لخبرات تحقيق التكامل السابقة، من الضروري أن تكون الحاجات والفرص الاقتصادية الفعلية هي

الحافز إلى مبادرات التعاون الإقليمي، بدلاً من الانطلاق من أهداف أيديولوجية. في هذا الإطار، تَعِدُ معالجة مسألة الأمن الغذائي بإيرادات سياسية واقتصادية إقليمية مهمة لا يضاهيها أي مجال اجتماعي واقتصادي آخر. وهذا صحيح بشكل خاص لأن الأمن الغذائي سلعة عامة أساسية يستحيل دونها تحقيق التنمية البشرية والاجتماعية والاقتصادية. وفي نهاية المطاف، تفترضُ كافة نماذج التنمية الاقتصادية ضمنياً ثورةً خضراء تسمح بالانتقال من اقتصاد زراعي يقوم على استخراج الريوع بشكل غالب إلى اقتصاد مدفوع بمراكمة رأس المال. وبالإضافة إلى ذلك، يقع الأمن الغذائي في موقع القلب من عدة مسائل ملحة أخرى في منطقة الإسكوا، منها حاجات التكيف مع التغير المناخي وإدارة الموارد المائية النادرة المشتركة واستغلال قدرات التنمية الزراعية غير المستثمرة، وأخيراً وليس آخراً، التخفيف من ضغط النزاعات القائمة.

إن التخفيف من ضغط النزاعات القائمة هو أفضل ما يمكن أن يطمح إليه المرء عند زيادة الأمن الغذائي. ومن الواضح أن من الوهم الاعتقاد أن الأمن الغذائي يمكن أن يسوي النزاعات القائمة في المنطقة العربية. ولكن، يمكن للأمن الغذائي أن ينقل النزاع من مستوى العنف إلى مستوى الحوار. ولن يكون ذلك ممكناً إلا إذا زادت قيمة الفرص البديلة للإنخراط في العنف، وهذا ما يتوقع أن تحدثه احتمالات زيادة الأمن الغذائي. كذلك، ما إن يتم تحقيق الأمن الغذائي حتى يزيد احتمال أن تليه فرص أخرى. وبما أن العكس ليسَ صحيحاً، لا بد من إعطاء الأولوية للاستثمارات الإقليمية في الأمن الغذائي. وما إن يدرك المنخرطون في نزاع أن اللجوء إلى العنف لن يؤدي سوى إلى تراجع سبل العيش، سيقل التأييد للنزاع العنيف، ذلك أن الرغبة في الانخراط في العنف ترتفع بشكل خاص عندما لا يكون لدى الأفراد ما يخسرونه. وهذا التقرير يحاولُ ضمن هذا الإطار المفهومي وهذه الفكرة أن ينظر في العلاقة القائمة بين انعدام الأمن الغذائي والنزاع والتعاون الإقليمي.

هل سيكون لدى المنطقة حافز للانخراط في تعاون إقليمي؟ هناك بعض العوائق. العائق الأول هو أن البلدان الغنية قد تنظر إلى التعاون الإقليمي على أنه لعبة سلبية المحصلة، وقد تتردد في الاستثمار في الأمن الغذائي. وإذا كانت البلدان الأكثر فقراً هي التي ستنتفع مباشرة في الغالب، فإن الدول الغنية قد تعتبر هذه السلعة العامة مجرد تحويل صافٍ للموارد منها. وبالإضافة إلى ذلك، لا تظهر منافع الاستثمار في الأمن الغذائي للاقتصادات الغنية مباشرة وبوضوح. وعلاوة على ذلك يصعب تقدير هذه المنافع كمياً، خاصة عندما تكون مجردة نسبياً مثل عائد السلام. ويكمن العائق الثاني في أن عدة اقتصادات عربية تخوضُ نزاعات فيما بينها بسبب خلافات حدودية أو اختلافات أيديولوجية أو تحالفات مختلفة مع أطراف ثالثة. وأخيراً، لا يشجع وجود النزاع بحد ذاته على قيام تعاون بين بلد متورط في نزاع وآخر، لأن النزاع يثيرُ عدم اليقين بصدد كل مسعى من مساعي التعاون.

ولذا، فإن آفاق التعاون الإقليمي الناجح لزيادة الأمن الغذائي ونقل النزاع من دائرة العنف إلى دائرة الحوار والدبلوماسية غير مؤكدة على الإطلاق. وهذا لا يعني أنه لا ينبغي في المقام الأول السعي إلى تنفيذ هذه الفكرة، بالنظر إلى الافتقار على المدى الطويل إلى بدائل عن التعاون جدية.

وتواجه منطقة الإسكوا العديد من الأخطار المشتركة والتحديات المستقبلية، بما في ذلك التغير المناخي والآثار المتأتية عن النزاعات واستنفاد الموارد الطبيعية والهجرة والتصحر والتحديث الاقتصادي. ويتطلب العديد من هذه المشاكل حلاً إقليمياً فعالاً. أولاً، ستضمن الحلول الإقليمية للمشاكل الإقليمية أن تحظى المنطقة بملكية الحل. ثانياً، تسمع أصوات المنطقة وهواجسها وأفكارها الرامية إلى تسوية المشاكل بشكل أوضح عند تطوير الحلول. ثالثاً، يتم بناء القدرة المؤسسية في المنطقة. وبالفعل، يقضي مبدأ حل

المشاكل على أدنى مستوى ممكن بتطوير قدرات الملكية والاشتمالية وإيجاد الحلول على المستوى الإقليمي للمشاكل الإقليمية. وكبديل عن النهج المبنية على هذا المبدأ يمكن لمعالجة التحديات المختلفة التي تواجه المنطقة أن تتعاون البلدان الأعضاء في الإسكوا مع منظمات دولية وأطراف ثالثة بشكل ثنائي. لكن هذه الحلول أقل كفاءةً وتعاني من الافتقار إلى الاشتمالية وتحد من قدرة المنطقة على تطوير قدرتها المؤسسية.

ينقسمَ هذا التقرير إلى أربعة فصول. يبحث الفصل الأول مفهوم انعدام الأمن الغذائي وكيف ينطبق على منطقة الإسكوا. ويحاول الفصل الثاني بشكل محدد تقييم وضع الأمن الغذائي في البلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا، ويبحث آلية الانتقال من النزاع إلى انعدام الأمن الغذائي. ويحلل الفصل الثالث السياسات القطاعية والسياسات على مستوى البلدان، وينظر في خيارات السياسة الإقليمية التي من شأنها أن تحد من انعدام الأمن الغذائي في المنطقة[9]. ويقدم الفصل الختامي ملخصاً عن النتائج الرئيسية والتوصيات لاتخاذ إجراءات على شكل سياسات في منطقة الإسكوا.

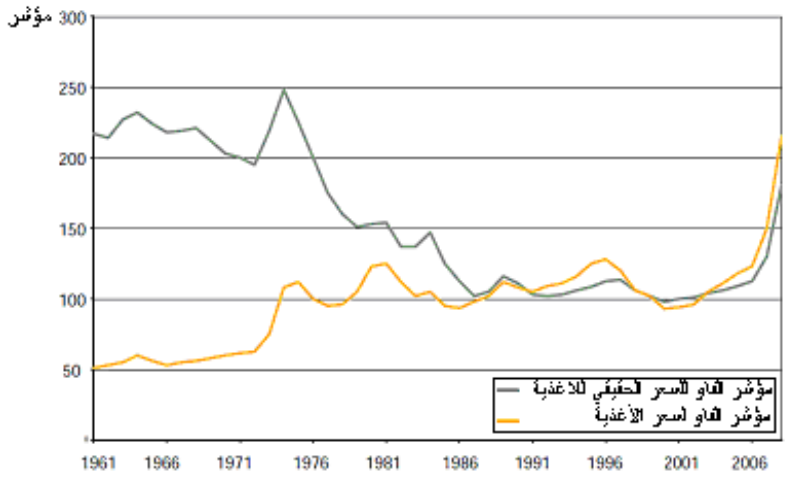
(9) استندت المعلومات والتحاليل الواردة في الفصلين الثاني والثالث إلى استبيان خاص أعدته الإسكوا وعممته على مختلف أنحاء المنطقة في شهر آذار/مارس وشهر نيسان/أبريل 2010.

أولاً- تقييم الأمن الغذائي في منطقة الإسكوا

ألف- أسعار الأغذية وأزمة الغذاء

تاريخياً، ارتفع المردود والإنتاج العالميين، ما أحدثَ انخفاضاً عاماً في الأسعار الحقيقية للأغذية، خاصة في الفترة الممتدة حتى منتصف الثمانينات. وقد مثل ذلك تحسناً ملحوظاً في القدرة الشرائية للأسر المعيشية حتى عام 2000، عندما ارتفعت الأسعار عامة بسبب ارتفاع أسعار الحبوب بشكل رئيسي. وجاء هذا الارتفاع نتيجة تزايد الفجوة بين الطلب والعرض العالميين، الذي تضافر مؤخراً مع تدني مستويات التخزين بشكل استثنائي وفشل المحاصيل في بلدان مصدرة كبرى، وما أعقب ذلك من فرض قيود على التصدير بسبب الذعر[10].

الشكل 1- مؤشر أسعار الأغذية، 1961-2008

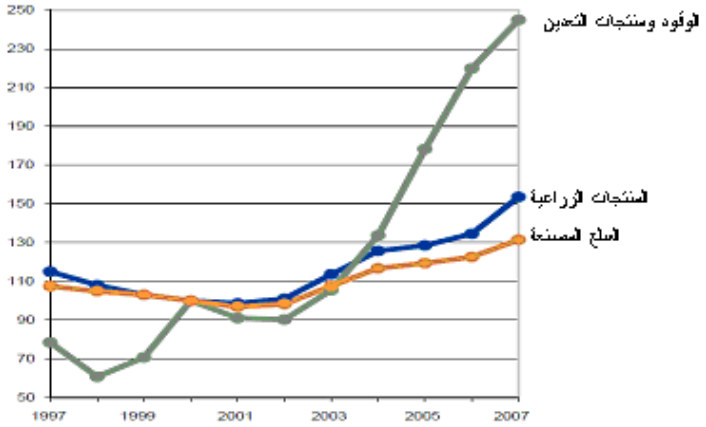


المصدر: FAO (2008).

يظهر الشكل الثاني أن الفجوة اتسعت منذ عام 2000 بين قيم وحدات السلع المصنعة وقيم وحدات المنتجات الغذائية، ما يقتضي ضمناً تصدير المزيد من السلع المصنعة لاستيراد ما يكفي من الأغذية. وإذا استمرت هذه الوجهة، فإن من شأن ذلك إعطاء حافز لزيادة التركيز على الزراعة الموجهة نحو التصدير لدى البلدان التي تملك ميزات نسبية في هذا القطاع.

(10) في ظل ارتفاع الأسعار، عندما يكون المخزون في مستواه الأدنى، لا تتكيف ردود استهلاك الحبوب مقابل السعر بمرونة بسبب انعدام مرونة الطلب، الذي يعتمد بدوره على الاستهلاك المتأصل للسعرات الحرارية وعلى العادات الغذائية الأساسية.

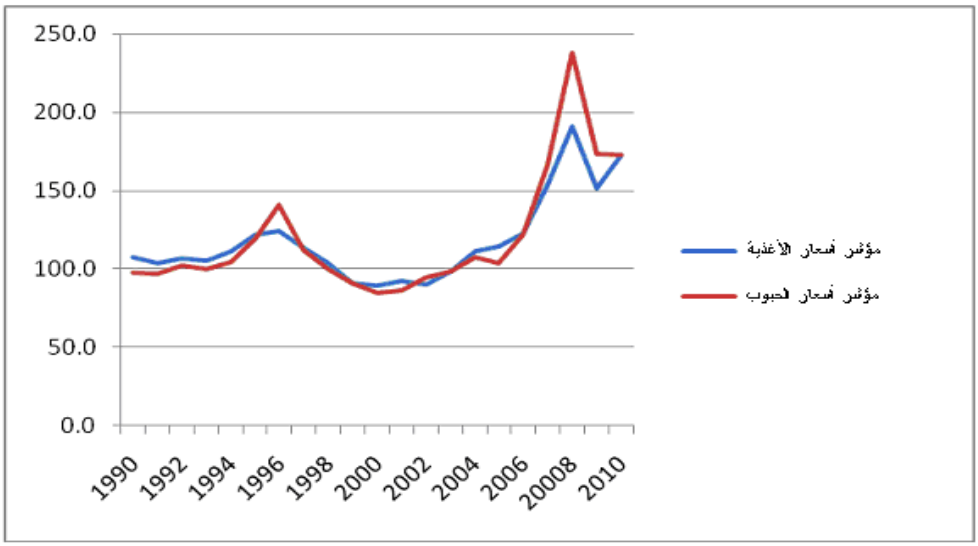
الشكل 2- قيم وحدات الصادرات لمجموعات مختارة من السلع، 1997-2007



المصدر: WTO (2008).

كذلك يعود الارتفاع الأخير في أسعار الأغذية جزئياً إلى الارتفاع الحاد في أسعار النفط. وتُظهر نتائج تحليل الانحدار إحصائياً ارتباطاً عالياً بين مؤشر أسعار الأغذية ومؤشر أسعار النفط منذ عام 2000، خاصة عندما تكون أسعار النفط أعلى من مستوى معين (عادة أعلى من 60 دولاراً للبرميل الواحد)[11]. ويمكن القول إن هذا الارتباط ناجم عن تأثير أسعار النفط على كلفة الأسمدة وعلى تزايد الاعتماد على الطاقة في الإنتاج الزراعي الحديث الذي يتأتى في منطقة الإسكوا عن الاستعمال المكثف لمضخات المياه. وبالإضافة إلى ذلك، أدى ارتفاع معدلات التجارة الدولية للأغذية إلى التضخم التدريجي لحصة تكاليف النقل في أسعار الأغذية.

الشكل 3- مؤشرات الأسعار الإسمية لمجموعات مختارة من السلع، 2000-2010



المصدر: FAO (2010).

(11) وفقاً للوكالة الدولية للطاقة الذرية (IAEA)، سيبلغ متوسط معدل سعر النفط الخام خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى 2015 مائة (100) دولار للبرميل الواحد بحسب الأسعار الثابتة لعام 2007، وسيرتفع إلى 120 دولاراً في عام 2030. ومن المحتمل أن تنعكس هذه الوجهة على أسعار الأغذية العالمية.

بشكل عام، في تعاطيها مع التأثير المباشر لارتفاع الأسعار، كانت استجابة السياسات ذات شقين. فعلى مستوى الاقتصاد الكلي كان الهدف تحقيق استقرار أسعار الأغذية المحلية من خلال تخفيض الضرائب واستعمال مخزون الأغذية وأوجه الدعم وفرض قيود على التصدير. أما على مستوى السياسة الاجتماعية فقد تركز الجهد على مجموعة من التحويلات المالية وبرامج التنمية البشرية الهادفة إلى التخفيف من التأثير السلبي على الفقراء. وقد ميز هذان النهجان معاً، كما سيتم وصفهما في الفصل الثالث من هذا التقرير، أنواع السياسات السائدة في منطقة الإسكوا. وتعالج مجموعة ثالثة من السياسات الوضع على المدى الطويل من خلال محاولة تحفيز الإنتاج الغذائي المحلي. وقد طُبقَت هذه المجموعة الثالثة بشكل أكثر تقطعاً في المنطقة، ولم يتخذ بعض البلدان أي خطوات حقيقية على المدى الطويل في هذا الاتجاه.

باء- مفهوم الأمن الغذائي

إن حق الحصول على الغذاء مكرس في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966. كما توصل مؤتمر القمة العالمي للأغذية الذي عُقِدَ في روما عام 1996 إلى الخلاصة التالية[12]: "يتحقق الأمن الغذائي عندما يتمتع البشر كافة في جميع الأوقات بفرص الحصول، من الناحيتين المادية والاقتصادية، على أغذية كافية وسليمة ومغذية تلبي حاجاتهم التغذوية وتناسب أذواقهم الغذائية كي يعيشوا حياة توفر لهم النشاط والصحة"[13].

وتشير منظمة الصحة العالمية (WHO) أيضاً إلى أن الأمن الغذائي يقوم على الركائز الثلاثة التالية[14]: (أ) توفر الغذاء، أي توفر كميات كافية من الغذاء بشكل مستمر؛ (ب) الحصول على الغذاء، من خلال اقتناء موارد كافية للحصول على أغذية مناسبة تؤمن نظاماً غذائياً مغذياً، (ج) واستعمال الغذاء، أي الاستعمال المناسب استناداً إلى معرفة أسس التغذية والرعاية، إضافة إلى الحصول على المياه والصرف الصحي الكافيين.

وتشير منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) إلى عنصر رابع يميز الأمن الغذائي، وهو الاستقرار الغذائي، إذ لا بد للسكان أو الأسر أو الأفراد كي يتمتعوا بالأمن الغذائي من الحصول على الغذاء الكافي في جميع الأوقات. ولا ينبغي أن يتعرضوا لخطر عدم الحصول على الغذاء نتيجة لصدمات مفاجئة مثل الأزمات الاقتصادية أو المناخية أو الحوادث الدورية كالمواسم الزراعية. ومن هنا، لا بد من توفر الاستقرار لضمان توفر الغذاء والحصول عليه.

وأشارت منظمة الصحة العالمية (WHO) إلى أن نقص التغذية هو الخطر الأكبر على الصحة في جميع أنحاء العالم، وخطر الوفاة لدى الأطفال الذين يعانون منه أعلى بمرتين إلى عشر مرات مقارنة بالأطفال الذين يولدون بوزن طبيعي. ويؤدي نقص التغذية إلى إبطاء النمو الاقتصادي وإدامة الفقر عبر ثلاثة مسالك، هي بالتحديد: (أ) الخسائر المباشرة في الإنتاجية بسبب تردي حالة الوظائف البدنية

(12) يمكن إيجاد توجيهات أخرى توفر إطاراً مرجعياً في هذا المجال في إطار العمل الشامل (CFA) الذي اعتمدته فرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بالتصدي لأزمة الأمن الغذائي (HLTF)؛ وإعلان المؤتمر الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي العالمي (3-5 حزيران/يونيو 2008)، وإعلان مؤتمر القمة العالمي حول الأمن الغذائي (16-18 تشرين الثاني/نوفمبر 2009).

(13) راجع www.fao.org/wfs/index_en.htm.

(14) راجع www.who.int/trade/glossary/story028/en/.

والمعرفية[15]؛ (ب) الخسائر غير المباشرة بسبب ضعف التحصيل العلمي المدرسي؛ (ج) والعبء المفروض على ميزانيات الأسر المعيشية والدول بسبب زيادة تكاليف الرعاية الصحية. وتقدر خسائر الإنتاجية على المستوى الفردي بأكثر من 10 في المائة من الأموال المكتسبة مدى الحياة، كما يقدر متوسط خسائر الناتج المحلي الإجمالي بـ 2-3 في المائة تقريباً[16]. ولذا فإن تحسين التغذية مسألة تتعلق أولاً بالاقتصاد، كما بالرفاه والعدالة الاجتماعية. وبما أن الصحة البشرية عاملٌ محوري في تحديد الإنتاجية والدخل البشريين، يمكن أن يستخلص المرء بسهولة أن نقص التغذية هو أحد أكبر التحديات في وجه خفض الفقر وتحقيق سائر الأهداف الإنمائية للألفية.

شددت قمة روما لعام 1996 على أن "البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية المؤاتية التي يسودها السلام والاستقرار هي الركيزة الأساسية التي تمكن الدول من إيلاء أولوية كافية للأمن الغذائي ولاستئصال الفقر. كما أن الديمقراطية، وتعزيز وحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، بما فيها الحق في التنمية، والمشاركة الكاملة والمتكافئة للرجال والنساء، عوامل جوهرية لتحقيق الأمن الغذائي للجميع."

ولكن تتعرض "البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية المؤاتية التي يسودها السلام والاستقرار" إلى الخطر في بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا مثل العراق ولبنان وفلسطين والسودان واليمن. ويمكن أن يترك العديد من النزاعات الوطنية آثاراً جانبية إقليمية. وتقوض النزاعات الأمن الغذائي، من بين أمور أخرى، من خلال عرقلة التفاعلات المنظمة في السوق، وزيادة الأسعار، وإلحاق الضرر بسبل الرزق الزراعية، والتسبب بانهيار شبكات الأمان الاجتماعي.

ولاشك أن الديمقراطية وتعزيز كافة حقوق الإنسان والحريات الأساسية وحمايتها، بما فيها الحق في التنمية والرفاه والمشاركة الكاملة والمتساوية للرجال والنساء، مسائل معقدة ومترابطة. وتتميز العلاقة بين الديمقراطية والتنمية بتقليد طويل مثير للجدل في الفلسفة السياسية والاقتصادية. فعلى وجه الخصوص، ليست الحالة المثالية للديمقراطية غير واضحة. هل هي تنحو نحو النتيجة أم نحو العملية؟ بالنسبة لأرسطو، "من الواضح أن أفضل مجتمع سياسي هو ذاك الذي يتشئه مواطنو الطبقة المتوسطة، وأن الدول التي يمكن أن تحظى بإدارة جيدة هي تلك التي تكون فيها الطبقة الوسطى كبيرة"[17]. لكن الأقل خلافية هو القول إن الحاكمية الديمقراطية ترتبط بوجود إدارة عامة تعزز تكافؤ الفرص والمساواة في الحراك الاجتماعي للرجال والنساء. ويفصل سين (Sen، 1981) هذه النقطة ويذهب إلى أن الديمقراطيات تميل بطبيعتها إلى أن تعاني من الجوع أقل مما يعاني غيرها.

وتبدو أهمية تكافؤ الفرص بالنسبة للأمن الغذائي واضحةً إذا ما جرت المقارنة بين مجتمعين افتراضيين لديهما نصيب الفرد نفسه من الدخل ولكن مع توزيع مختلف له. فسيكون المجتمع غير القائم على المساواة أكثر قابليةً للتأثر بصدمات أسعار الأغذية من المجتمع الذي تسوده المساواة، وذلك ببساطة لأن المجتمع غير القائم على المساواة يعاني من الفقر أكثر. ويشير بيترز وشابوري (Peters and Shapouri، 1997) إلى أن "عدم الحصول على الغذاء بسبب عدم كفاية القدرة الشرائية هو السبب الأول لانعدام الأمن

---

(15) راجع، Smith, Alderman and Aduayom (2005). بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يؤدي الوزن المنخفض عند الولادة إلى تراجع معدل الذكاء لدى الفرد بنسبة 5 في المائة؛ بينما يؤدي توقف النمو إلى تراجع معدل الذكاء بنسبة 5 إلى 11 في المائة، ونقص الحديد إلى تراجعه بنسبة 8 في المائة، ونقص اليود إلى تراجعه بنسبة 10 إلى 15 في المائة. راجع، Grantham-McGregor, Fernald and Sethurahman (1999).

(16) The World Bank (2006).

(17) راجع www.fordham.edu/halsall/ancient/Aristotle-politics-polis.html.

الغذائي. فحتى في البلدان التي نصيب الفرد من الدخل الوطني فيها مرتفع نسبياً، بما فيها بعض البلدان في جنوب شرق آسيا وأمريكا اللاتينية، يجعل عدم المساواة في توزيع الدخل قسماً كبيراً من السكان يعيش في الفقر ويعاني من مشاكل مرتبطة بنقص التغذية المزمن". ويظهر ذلك أن انعدام الأمن الغذائي ما هو إلا انعكاس للتركيبة الاجتماعية والسياسية.

وفيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين، يؤثر تمكين المرأة إيجاباً على الأمن الغذائي. إذ تبدأ المساواة بين الجنسين في كثير من الأحيان بتخفيض معدلات الخصوبة، ما يزيد دخل الأسر المعيشية المتاح. كما تؤدي معدلات الخصوبة المنخفضة إلى فتح أسواق العمل أمام المرأة، ما يساعد النساء على اكتساب استقلالية اقتصادية أكبر وصوتاً أعلى في اتخاذ القرارات الأسرية. ويساهم هذان العاملان في تحقيق المزيد من الأمن الغذائي، إذ تسمح المداخيل العالية بشراء المزيد من الأغذية وتؤدي زيادة تمكين المرأة إلى توزيع فعّال أكثر لدخل الأسرة المعيشية، لأن المرأة، في المتوسط، أقل ميلاً إلى الاستهلاك غير المنتج لمثل الكحول والتبغ.

ويشير الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (إيفاد) في هذا الصدد إلى وجود رابط هام بين الهدف الثالث من الأهداف الإنمائية للألفية، وهو تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وكافة الأهداف الإنمائية الأخرى[18]. وبشكل محدد، يشير الصندوق الدولي للتنمية الزراعية إلى أن المرأة الريفية "تعطي أولوية عالية للحاجات الأساسية كالخدمات الصحية والمياه والتعليم والبنية التحتية عندما تستشار أثناء تخطيط مبادرات إنمائية. ويدرك الصندوق أن الافتقار إلى الخدمات والبنية التحتية الأساسية أو صعوبة الحصول عليها عائق كبير لتقدم المرأة لأنه يحول دونها والمشاركة في صلب التنمية الاقتصادية والحياة المجتمعية"[19].

أخيراً، تجدر الإشارة إلى أن هناك فرقاً بين انعدام الأمن الغذائي وأزمة الغذاء، وقد خبرت منطقة الإسكوا الحالتين كلتيهما. فأزمة الغذاء تتميز بانخفاض العرض، أي تدهور القدرات الزراعية – نتيجة سوء الإدارة أو التغير المناخي أو ندرة المياه أو نتيجة كارثة طبيعية أو نزاع مسلح، أما انعدام الأمن الغذائي فيتميز بأن الطلب يفوق العرض الحالي. وبالتالي، قد يعاني السكان انعدام الأمن الغذائي في ظل غياب أزمة غذاء، أو قد ينعمون بالأمن الغذائي على الرغم من وجود أزمة غذاء، أو قد يعانون انعدام الأمن الغذائي بسبب أزمة غذاء.

جيم- توفر الغذاء

يتزايد تخلف القدرات الزراعية لمنطقة الإسكوا عن حاجاتها الاستهلاكية. فمن حيثُ استهلاك الحبوب، ارتفعت حصة استيراد الحبوب لمنطقة الإسكوا من 18.3 في المائة في الستينات إلى 44.1 في المائة في الأعوام ما بعد 2000. وفي منطقة مجلس التعاون الخليجي، بلغت النسب 19.8 في المائة و69 في المائة على التوالي. أما في الاقتصادات الأكثر تنوعاً، فقد ارتفعت واردات الحبوب من 18 في المائة في الستينات إلى أكثر من 33 في المائة في عام 2000 وما بعده. وفي البلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات، أي العراق ولبنان وفلسطين والسودان واليمن، بلغت حصة استيراد الحبوب 11.5 في المائة في الستينات و50.6 في المائة في الأعوام ما بعد 2000.

---

(18) إن الأهداف الإنمائية للألفية هي التالية: الهدف الأول – القضاء على الفقر المدقع والجوع؛ الهدف الثاني – تحقيق تعميم التعليم الابتدائي؛ الهدف الثالث – تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة؛ الهدف الرابع – تخفيض معدل وفيات الأطفال؛ الهدف الخامس – تحسين صحة الأمهات؛ الهدف السادس – مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والملاريا وغيرهما من الأمراض؛ الهدف السابع – كفالة الاستدامة البيئية؛ والهدف الثامن – إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية.

(19) راجع www.ifad.org/gender/.

الجدول 1- نسبة استيراد الحبوب إلى الاستهلاك الإجمالي، 1960-2007

	الاقتصادات الأكثر تنوعاً	منطقة مجلس التعاون الخليجي	البلدان المتأثرة بالنزاعات	منطقة الإسكوا
الستينات	17.9	19.8	11.5	18.3
السبعينات	26.5	46.4	25.7	30.4
الثمانينات	42.5	69.9	50.0	51.2
التسعينات	35.1	54.8	41.4	40.5
2007-2000	33.9	69.0	50.6	44.1

المصدر: FAOSTAT 2010.

وبالمثل، تعاني البلدان الأعضاء في الإسكوا كافة من عجز تجاري في المواد الغذائية التي تشمل، في هذا السياق، السلع الواردة في التصنيف الموحد للتجارة الدولية (SITC) وتحديداً "الباب صفر (أغذية وحيوانات حية)، والباب 1 (المشروبات والتبغ)، والباب 4 (زيوت ودهون وشموع حيوانية ونباتية) والقسم 22 (الحبوب والبذور الزيتية)"[20]. ويبلغ متوسط العجز التجاري الغذائي للإسكوا نحو 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (راجع الجدول 2).

الجدول 2- مؤشرات متوسط القدرة الزراعية في منطقة الإسكوا، 2003-2007

البلد/المنطقة	حصة الغذاء المستورد (K من الناتج المحلي الإجمالي)	مردود الحبوب (كلغ للهكتار الواحد)	نصيب الفرد من المياه العذبة المتجددة ($م^3$)	الري (K الأراضي الزراعية)	استعمال الأسمدة (100 ملغ للهكتار الواحد)	نصيب الفرد من الأراضي المزروعة بالحبوب (هكتار)
الأردن	11.2	1 304	119	28	7 295	0.011
الإمارات العربية المتحدة	4.4	2 100	34	30	5 531	0.000
البحرين	4.9	..	5	67	3 678	..
الجمهورية العربية السورية	5.4	1 780	341	24	857	0.167
السودان	2.4	668	742	10	36	0.221
العراق	..	957	..	59	..	..
عمان	3.3	3 283	514	90	3 424	0.002
فلسطين	..	1 937	..	7	..	0.010
قطر	1.7	3 731	45	..	10 500	0.002
الكويت	..	2 604	..	72	10 631	0.001
لبنان	6.8	2 619	1 172	31	1 467	0.016
مصر	4.8	7 589	23	100	6 707	0.037
المملكة العربية السعودية	2.8	4 459	99	43	1 060	0.029
اليمن	8.3	831	94	33	51	0.033
البلدان المتأثرة بالنزاعات	4.5	685	513	18	41	0.147
الاقتصادات الأكثر تنوعاً	5.3	4 484	129	78	5 478	0.059
منطقة مجلس التعاون الخليجي	3.1	4 446	127	47	2 566	0.021
منطقة الإسكوا	4.7	2 302	246	55	1 876	0.080
العالم	2.0	3 292	6 480	26	1 924	0.106

المصدر: حسابات الإسكوا استناداً إلى مؤشرات التنمية العالمية لعام 2009 الصادرة عن البنك الدولي.

ملاحظات: مردود الحبوب مرجح بإجمالي الأراضي المتوفرة المزروعة بالحبوب.

تشير النقطتان (..) إلى أن البيانات غير متوفرة.

(20) قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية لعام 2009 الصادرة عن البنك الدولي.

تشكل نسبة الصادرات الإجمالية إلى الواردات الغذائية مؤشراً على قدرة الدولة على تمويل وارداتها الغذائية من إيرادات صادراتها الإجمالية. وهذا المؤشر أكثر أهمية لتحليل الأمن الغذائي من مؤشر وضع التجارة الغذائية الصافي. فالمؤشر الأخير يعطي معلومات فقط حول ما إذا كان بلد ما مستورداً أو مصدراً صافياً للأغذية، لكنه لا يعكس الكلفة النسبية للحصول على الغذاء المعروض عالمياً، وكيفية تأثر البلد المعني بالتغيرات في أسعار الأغذية الدولية وفي توفرها. فإذا كان بلد أو منطقة مصدراً صافياً للأغذية ولكن فاتورته الإجمالية للأغذية تشكل نسبة مئوية كبيرة من صادراته الإجمالية، من المحتمل أن يكون أكثر تأثراً بالتغيرات من نظيره المستورد الصافي للأغذية الذي لا تشكل فاتورته الغذائية سوى نسبة صغيرة من صادراته الإجمالية. على سبيل المثال، في هذا السياق، تشكل فاتورة الأغذية لفلسطين ولبنان نحو 90 في المائة و40 في المائة من الصادرات الإجمالية على التوالي.

الجدول 3- الواردات الغذائية والإنتاج الغذائي

الأعضاء في الإسكوا	الصادرات الإجمالية/الواردات الغذائية	نصيب الفرد من الإنتاج الغذائي
الأردن	4.7	120
الإمارات العربية المتحدة	17.2	114
البحرين		
الجمهورية العربية السورية	8.9	237
السودان	5.5	148
العراق		
عمان		
فلسطين	1.1	135
قطر		
الكويت	25.4	55
لبنان	2.4	258
مصر	6.9	199
المملكة العربية السعودية	5.5	104
اليمن	4.9	44
المتوسط العالمي	11.3	233

المصدر: Breisinger et al. (2010), based on Yu et al. (2009).

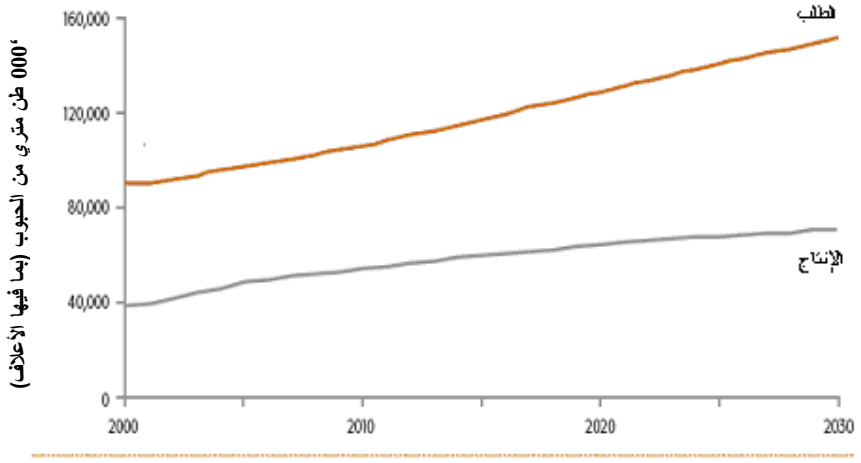
ملاحظة: تشير النقطتان (..) إلى أن البيانات غير متوفرة.

إن أحد الأسباب الرئيسية للاعتماد على الواردات الغذائية في منطقة الإسكوا هو طبيعتها الجغرافية وتضاريسها ومناخها. وكما يظهر الجدول 2، يتطابق افتقار المنطقة للأراضي المنتجة زراعياً مع ندرة المياه فيها. وفي كافة البلدان الأعضاء في الإسكوا، نصيب الفرد من موارد المياه العذبة المتجددة بالمتر المكعب أقل من المتوسط العالمي بقدر كبير.

ولذا، ليس من المفاجئ أن يكون نصيب الفرد من الأراضي المزروعة بالحبوب في كافة البلدان الأعضاء في الإسكوا، باستثناء السودان والجمهورية العربية السورية، أقل من المتوسط العالمي المرجح بعدد السكان. وبالمتوسط، نصيب الفرد من الأراضي المزروعة بالحبوب أقل بمقدار الربع تقريباً من المتوسط العالمي.

وتظهر نماذج الاقتصاد القياسي المطبقة على المنطقة العربية أن الطلب على الغذاء يتوقع أن يفوق العرض بشكل أكبر، ما سيجعل هذه البلدان أكثر اعتماداً على الواردات الغذائية، وبالتالي أكثر قابلية للتأثر بصدمات أسعار الأغذية[21]. ويميل الإنتاج الغذائي في المنطقة إلى التقلب حول مستويات منخفضة بسبب النسبة العالية للزراعة البعلية في بلدان كالسودان واليمن إلى جانب انتشار أنظمة زراعة الأراضي الجافة والقاحلة. ونتيجةً لذلك، لا زالت البلدان تشهد طوال العقود الماضية انخفاضاً متواصلاً لحصة الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي، إلى جانب وجهات غير منتظمة. ومن المتوقع أن يرتفع الطلب الإجمالي على الحبوب في المنطقة العربية كلها بأكثر من 70 في المائة بين العامين 2000 و2030. واستناداً إلى نموذج أعده المعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء (IFPRI)، حتى لو ارتفع إنتاج الحبوب بنسبة أكثر من 80 في المائة إن توفر المزيد من الاستثمارات، فإن من المتوقع أن يرتفع المعدل الإجمالي للحبوب المستوردة بنسبة 55 في المائة، وتبلغ التوقعات في حالة مصر وحدها نحو 137 في المائة، تليها الجمهورية العربية السورية ومنطقة الخليج. وهذه النتائج تتبع بشكل رئيسي وجهات النمو السكاني. وفي الواقع، ترافقت وجهات النمو السكاني مع وجهات نمو الإنتاج الغذائي منذ التسعينات.

الشكل 4- الطلب والعرض للحبوب في البلدان العربية



المصادر: IFPRI (2008); and the World Bank (2009).

ويمكن أن تنسَب الأسباب الكامنة وراء هذا الانقسام إلى مستويات الإنتاجية المنخفضة التي يمكن تفسيرها بالمناخ الجاف[22]، إضافةً إلى شدة تقلب هطول الأمطار، والعزوف عن اعتماد أصناف المزروعات والأساليب والتقنيات الجديدة، وتدهور الموارد. بالإضافة إلى ذلك، عموماً، مخزون رأس المال البشري في المنطقة منخفض مقارنةً بمناطق أخرى لديها مستويات مماثلة من الدخل، على غرار أمريكا اللاتينية التي تتمتع بإنتاجية عمل أعلى بكثير. وفي حين أن الظروف الطبيعية الأكثر ملاءمةً للإنتاج الزراعي تؤدي إلى

(21) تم تطوير نموذجين، الأول أعده المعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء (IFPRI) عام 2008، والثاني أعدته منظمة الفاو عام 2008. ويعطي النموذجان نتائج مماثلة للمنطقة مع استثناء ملحوظ بالنسبة إلى السودان.

(22) يقال إن الرمال المنجرفة غطت المراعي، فتسببت بتجويع الماشية وبعرقلة سبل عيش القرويين. وقد يؤدي ذلك إلى إرتفاع أنماط الهجرة والتعدي على الأراضي الزراعية، ما قد ينتج عنه زيادة في التوتر بين القبائل والمجتمعات المحلية.

زيادة مردود الحبوب، في أغلب الأحيان، استخدام التكنولوجيا، من مثل أنظمة الري واستعمال الأسمدة، هو الذي يحدث الفرق الأكبر في الإنتاجية الزراعية. وقد أصبحت مجموعتان من البلدان في منطقة الإسكوا، هما مجموعة الاقتصادات الأكثر تنوعاً ومجموعة مجلس التعاون الخليجي، تستعملان أنظمة الري والأسمدة بمعدلات تفوق بكثير المتوسط العالمي (راجع الجدول 2). كذلك يفوق مردود الحبوب في هذه البلدان أيضاً المتوسط العالمي، ما يؤكد أن القيود الكبرى في منطقة الإسكوا، إلى جانب القيود الطبيعية، تتمثل بالقدرات الإنتاجية غير المستعملة لبعض البلدان المتأثرة بالنزاعات، بسبب مستويات الإنتاجية المنخفضة والأراضي الصالحة للزراعة غير المستغلة فيها.

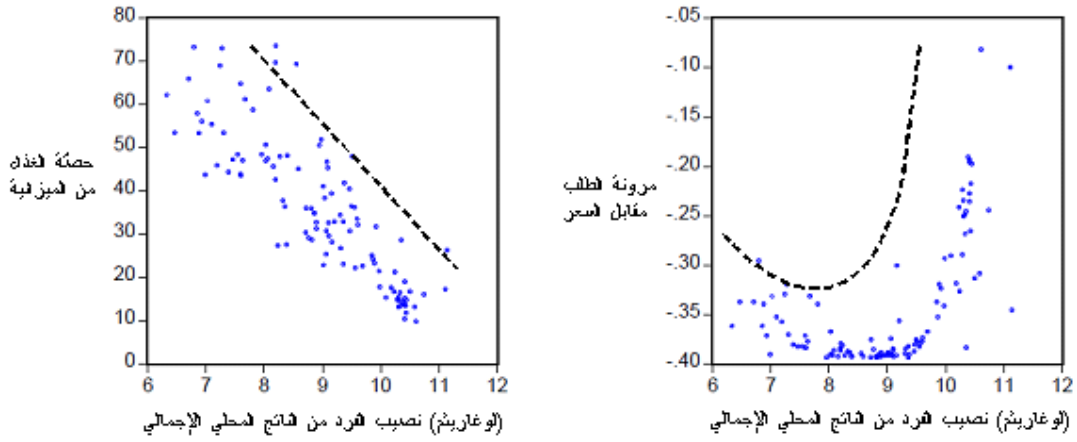
والواقع أن وضع البلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات مثيرٌ للقلق، فمردود الحبوب فيها يقل كثيراً عما في سائر بلدان المنطقة، ذلك أن لدى البلدان غير المتأثرة بالنزاعات فرص أكبر للتعويض عن سلبيات بيئتها الطبيعية، لقدرتها على الحصول على تكنولوجيا أفضل ولعوامل المدخلات (أنظمة الري والبذور ومبيدات الآفات والأسمدة) ولتوفر رأس المال البشري فيها.

باختصار، يتأثر توفر الغذاء في المنطقة بشدة بالبيئة الطبيعية وبالأعمال البشرية على حد سواء. فمن منظور هبة الطبيعة، تكمن المشكلة الكبرى في نقص الأراضي الصالحة للزراعة وندرة المياه. وعلى الرغم من أن بعض البلدان يستعمل الأسمدة والري بقوة، لا تكفي التكنولوجيا وحدها لسد الفجوة بين الإنتاج والاستهلاك. غير أن نقل التكنولوجيا وزيادة الاستثمار في التحديث الزراعي يمكن أن يساعدا على تضييق هذه الفجوة بشكل كبير.

دال- الحصول على الغذاء

يمثل الحصول على الغذاء جانب الطلب. ويبين التحليل المقارن للبلدان أن الدخل واستهلاك الغذاء مرتبطان إحصائياً ارتباطاً وثيقاً. ففي المتوسط، تتراوح حصة الغذاء في ميزانية الفقراء في البلدان النامية بين **50** في المائة و**70** في المائة[23]، وتبلغ مرونة الطلب على الغذاء نحو **0.7**، ما يعني أن **70** في المائة من أي دخل إضافي في أي سنة معينة ينفَق على الغذاء[24]. ولا يَستثنى من هذا الوجهة العديد من البلدان النامية في منطقة الإسكوا. وفي حين أن مرونة الطلب مقابل السعر تتبع وجهة غير خطية، إلا أنها أعلى بكثير بالمطلق في حالة مستويات الدخل المنخفض. فعلى سبيل المثال، في العراق تُقدر مرونة الطلب مقابل الدخل بـ **1.4** للفئة العشرية الأكثر فقراً من بين السكان، وبـ **0.9** لثاني أدنى فئة عشرية، وبـ **0.3** فقط للفئة العشرية العليا (الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات (COSIT)، ومنظمة الأغذية والزراعة (الفاو)، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وبرنامج الأغذية العالمي (WFP)، **2010**). وهذا يعني أنه كلما ارتفع سعر الأغذية وارتفعت حصة الاستهلاك الغذائي، كلما ارتفعت مرونة الطلب مقابل السعر مقارنةً بالدخل، وكلما انخفضت القدرة الشرائية بارتفاع أسعار الأغذية[25].

الشكل 5- مقارنة إنفاقات البلدان على الغذاء تبعاً للدخل ومرونة الطلب مقابل السعر، 2005-2008



المصدر: Based on Seale, Regimi and Bernstein (2003); Dessus, Herrera and de Hoyos (2008); and the World Bank (2008).

(23) النفقات الغذائية مرتفعة بشكل خاص في اليمن، ويمكن أن تصل الإنفاقات على الحبوب وحدها إلى نحو 35 في المائة من نفقات الأسرة المعيشية (المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية (IFPRI (2010))). وتبلغ الإنفاقات على القات في المتوسط 15 في المائة إلى 17 في المائة أو نحو ستة أضعاف الإنفاقات على الصحة للأسرة المعيشية المتوسطة.

(24) USDA (2003).

(25) هذا اعتبار "كل شيء آخر، على قدم المساواة". ومن الواضح أن عوامل أخرى تتدخل هنا وتؤثر على أثر تمرير الأسعار الدولية إلى الأسعار المحلية، مثل مستوى الحمائية والدعم لبلد ما.

أظهر ارتفاع أسعار الأغذية بحدة عام 2008 روابط واضحة بين ارتفاع الأسعار وانخفاض استهلاك السعرات الحرارية وانخفاض نوعية النظام الغذائي وارتفاع سوء التغذية لدى الأطفال. وثمة دليل واضح على أن الضرر الأكبر الذي يسببه سوء التغذية يحصل في الرحم وفي أول سنتين من العمر، ما يسبب انخفاضاً في الذكاء وتراجعاً في القدرات البدنية، وهذا يؤدي بدوره إلى تخفيض الإنتاجية وإدامة الفقر.

إن المؤشرات الشائعة على مدى حصول مجتمع ما على الغذاء هي معدل انتشار نقص التغذية ومعدل وفيات الأطفال وسوء التغذية. ويصور المؤشر العالمي للجوع (GHI) الذي أعده المعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء (IFPRI) الجوع كمتوسط مرجح بالتساوي لهذه النسب المئوية الثلاث. ويدرج الجدول 4 قيم المؤشرات المختلفة للبلدان الأعضاء في الإسكوا، المأخوذة من تقرير المؤشر العالمي للجوع لعام 2009، ومنه يتضح أن اليمن والسودان يعانيان من انعدام الأمن الغذائي.

وبما أن الجوع هو مشكلة إنمائية أساساً، من المهم تسليط الضوء على تعقيده. فلا تمكن مكافحة الجوع بخطة عمل واحدة، بل تجب معالجته عن طريق فلسفة إنمائية اجتماعية واقتصادية وسياسية شاملة. ولاستئصال الجوع، لا بد من أن تقدم الدول البيئة المؤسسية الصحيحة والفرص الاقتصادية والحراك الاجتماعي العمودي، ويتطلب هذا الأمر بدوره القدرة المالية على توفير البنية التحتية المؤسسية والمادية المكملة. ومن أجل شرح هذه العلاقة بمزيد من التفاصيل، تستعمل لوحات الانتشار التالية مؤشرات غير مباشرة للدلالة على المستوى الإنمائي العام والفرص الاقتصادية والحراك الاجتماعي العمودي والقدرة المالية في البلد كمتغيرات مستقلة، والمؤشر العالمي للجوع كمتغير تابع. والمؤشرات غير المباشرة للمتغيرات المستقلة هي نصيب الفرد من الدخل (بالدولار الأمريكي الثابت لعام 2005)، وحصة الصناعات والخدمات من الصادرات (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)، واللامساواة في الدخل (مثل معامل جيني)، والإيرادات الضريبية (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي).

الجدول 4- المؤشرات المتعلقة بالجوع، 1990 و2005 و2009

البلد/المنطقة	معدل انتشار نقص التغذية، 2005-2003 (K)	نقص التغذية لدى الأطفال، 2007-2002 (K)	وفيات الأطفال، 2007 (K)	المؤشر العالمي للجوع، 1990	المؤشر العالمي للجوع، 2005[i]	المؤشر العالمي للجوع، 2009
الأردن	4.0	3.6	2.4	5>	4.70	5>
الإمارات العربية المتحدة	..	..	..	..	..	..
البحرين	..	4.5	1.0	..	..	..
الجمهورية العربية السورية	4.0	6.1	9.1	9.6	4.17	11.1
السودان	21.0	27.0	10.9	..	25.60	19.6
العراق	..	7.1	4.4	..	..	..
عمان	..	8.8	1.2	..	..	..
فلسطين	..	..	..	..	..	..
قطر	..	..	1.5	..	..	..
الكويت	5.0	0.5	1.1	12.6	3.07	5>
لبنان	2.0	3.5	2.9	5.1	3.50	5>

مصر	3.0	6.0	3.6	8.6	4.27	5>
المملكة العربية السعودية	1.0	5.3	2.5	..	6.90	5>
اليمن	32.0	41.6	7.3	30.7	31.53	27.0
العالم	21.3	20.7	5.3	18.6	..	13.7

المصدر: IFPRI (2007) and (2009).

(أ) تم احتساب المؤشر العالمي للجوع لعام 2007 استناداً إلى البيانات المتوفرة للفترة من 2000 إلى 2005. ويميز تقرير المؤشر العالمي للجوع بين خمس من فئات للجوع. عندما تكون قيم المؤشر العالمي للجوع أقل من خمسة، فإنها تعكس انتشاراً منخفضاً للجوع، وعندما تتراوح القيم بين خمسة وأقل من عشرة، تعكس انتشاراً معتدلاً للجوع، وعندما تتراوح القيم بين 10 وأقل من 20، تعكس انتشاراً خطيراً للجوع، وتعكس القيم المتراوحة بين 20 وأقل من 30 مستوى مفزعاً للجوع، وتعكس القيم البالغة 30 وأكثر مستوى مفزعاً جداً للجوع.

ملاحظة: تشير النقطتان (..) إلى أن البيانات غير متوفرة.

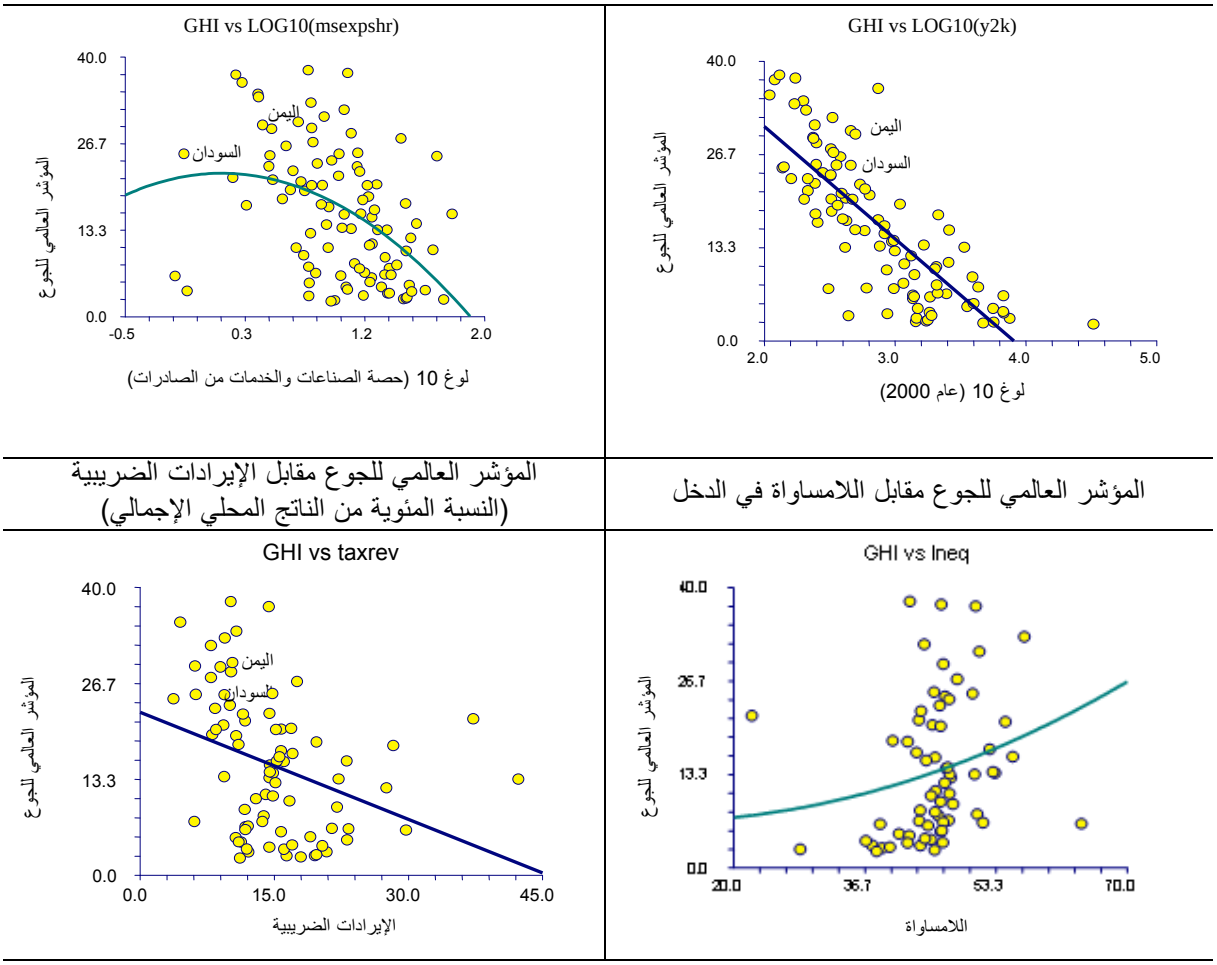
تظهر لوحات الانتشار الأربعة وجود روابط قوية بين مستوى التنمية الاقتصادية (نصيب الفرد من الدخل) وملامح الاقتصاد وتوجهه (حصة الصناعات والخدمات من الصادرات)[26]، واللامساواة في الدخل وقدرة الدولة (الإيرادات الضريبية) والمؤشر العالمي للجوع. ولا تتوفر دائماً المؤشرات للبلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا، وفي حال توفرت، فإنها تقع فوق خط الوجهة، ما يعني أن العلاقات تميل لأن تكون أقل "كفاءةً" من الوجهات المتوسطة بسبب عوامل محددة متعلقة بهذه البلدان وبالنزاعات فيها[27].

الشكل 6- محددات الجوع، متوسط 1990-2008

المؤشر العالمي للجوع مقابل نصيب الفرد من الدخل (بدولار عام 2000، لوغاريثم طبيعي)	المؤشر العالمي للجوع مقابل حصة الصناعات والخدمات من الصادرات (لوغاريثم طبيعي)

(26) أدرجت أيضاً العلاقة بين المؤشر العالمي للجوع وحصة الصناعات والخدمات من الصادرات لاختبار الفرضية القائلة إن الاقتصادات الأكثر تنوعاً تعاني أقل من غيرها من الجوع. ومن الواضح أن التنمية الاقتصادية في معظم بلدان المنطقة تعتمد على النفط وتوجهها الدولة، ولا تتبع مسار التحديث النموذجي باتجاه التنوع الاقتصادي.

(27) بتعبير آخر، تعاني من الجوع أكثر من متوسط الوجهة نظراً لوجود مستوى معين من المتغير على المحور الأفقي (×).



المصدر: استناداً إلى مؤشرات التنمية العالمية لعام 2009.

بالإضافة إلى وضع خريطة لانعدام الأمن الغذائي على المستويات الإقليمية والوطنية والمحلية، من المهم أيضاً تحديد المجموعات الفرعية التي تعاني انعدام الأمن الغذائي، وهي: (أ) الأطفال الريفيون، فهم عرضة عموماً لنقص التغذية أكثر من الأطفال الذين يعيشون في المناطق الحضرية؛ (ب) النساء، خاصة في ظل استمرار التحيز ضدهن في بعض البلدان نتيجة التوزيع غير المتساوي داخل الأسر المعيشية، الذي يعرض المرأة لخطر نقص التغذية أكثر من الرجل[28]؛ (ج) وسائر المجموعات المنكشفة على المخاطر، بما فيها قبائل البدو وذوو الإعاقة والمصابون بأمراض.

تعتمد الأسر المعيشية مجموعة من الأساليب للتعاطي مع الضغوط الناجمة عن ارتفاع الأسعار أو انخفاض الإمدادات الغذائية. عادة، تكون ردة الفعل الأولى التخفيف من الأكل أو تناول الأغذية الأقل ثمناً. ولكن، إذا بقيت الأسعار مرتفعة، تميل الأسر الأكثر فقراً إلى اقتراض المال أو بيع بعض موجوداتها.

(28) في كثير من الأحيان تكون المرأة الريفية المنتجة الرئيسية للأغذية. إلا أن المرأة الريفية تجد صعوبة أكبر في الحصول على مجموعة من الموارد مثل التسليف والأراضي والمدخلات الزراعية والخدمات الإرشادية وفرص العمل داخل المجتمع المحلي والأسرة المعيشية على حد سواء.

وتماماً كما يتسبب الفقر بانعدام الأمن الغذائي، كذلك يزيد انعدام الأمن الغذائي من خطر تفاقم الفقر أو الوقوع فيه.

أخيراً، تظهر الأدلة أن العديد من البلدان الأعضاء في الإسكوا يواجه خطر الوقوع في مصيدة الاكتظاظ السكاني بسبب معدلات الخصوبة المرتفعة، ما يحد من إمكانية الحصول على الغذاء ويوهن قدرات الاستثمار العام والخاص على حد سواء. ويبدو أن هذه هي الحالة السائدة بشكل خاص في البلدان المتأثرة بالنزاعات حيث معدلات النمو السكاني من بين الأعلى في العالم. ففي اليمن، مثلاً، ارتفع عدد السكان من 5 ملايين نسمة عام 1960 إلى نحو 23 مليون نسمة اليوم، ما يمثل زيادة بنسبة 460 في المائة في 50 عاماً بمعدل خصوبة حالي يبلغ 6.2. ويطرح النمو السكاني السريع تحديات خطيرة على الأمن الغذائي وعلى توفير الوظائف، ويزيد الضغط على الخدمات العامة وعلى الموارد الطبيعية المحدودة. ويدعو ذلك إلى تعزيز السياسات المبنية على النمو والتنمية البشرية الاشتماليين.

الجدول 5- النمو السكاني في بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا، 1971-2005

البلد/المنطقة	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	متوسط 1971-2005
مصر	2.1	2.2	2.4	2.3	1.9	1.9	1.8	2.1
الأردن	3.7	3.7	3.9	3.6	5.6	2.7	2.4	3.7
لبنان	2.3	0.3	0.8	0.6	3.2	1.6	1.2	1.4
الجمهورية العربية السورية	3.4	3.5	3.7	3.2	2.8	2.4	2.7	3.1
فلسطين	..	..	..	..	3.9	4.3	4.0	4.1
اليمن	2.1	3.3	3.8	3.9	4.6	3.2	3.0	3.4
العراق	3.4	3.3	2.9	2.6	3.1	3.0	..	3.1
السودان	3.0	3.2	3.2	2.4	2.6	2.5	2.1	2.7
المتوسط العالمي المرجح بعدد السكان	2.0	1.8	1.7	1.7	1.5	1.4	1.2	1.6

المصدر: استناداً إلى قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي لعام 2009.

ملاحظة: تشير النقطتان (..) إلى أن البيانات غير متوفرة.

باختصار، يتحدد الحصول على الغذاء بمجموعة من المتغيرات المترابطة والمتعلقة بالتنمية. والحصول على الغذاء شديد التنوع في منطقة الإسكوا. فبينما لا يوجد جوع في الخليج، يمكن أن يصل إلى مستويات خطيرة أو مفزعة في البلدان المتأثرة بالنزاعات. هكذا، يتداخل الجوع في المنطقة مع النزاع والفقر والنمو السكاني المرتفع وأسعار الحبوب المتزايدة.

هاء- الاستفادة من الغذاء

تشير الاستفادة من الغذاء إلى قدرة الفرد على استخراج المغذيات اللازمة من غذائه ليحقق حياة صحية، ما يتطلب بدوره بيئة طبيعية واجتماعية واقتصادية تمكينية. وتعتمد الاستفادة من الغذاء على كل من القيمة التغذوية للطعام والظروف المعيشية، وهي من أكبر العوامل المساهمة في وفيات الأطفال في العالم النامي. وفي العديد من البلدان، يشكل نقص التغذية وسوء التغذية ما يعرف بـ "العبء المزدوج لسوء التغذية"، أما في بلدان أخرى ينتشر فيها سوء التغذية فليس توفر الأغذية العامل المحدد إلا في ظروف المجاعة بين حين وآخر. ويمكن أن تكون أهم عوامل سوء التغذية نقص المعرفة بمنافع الرضاعة الطبيعية الخالصة وممارسات التغذية التكميلية ودور المغذيات الدقيقة وافتقار النساء إلى وقت يتيح لهن تقديم الرعاية

المناسبة للرضع ولأنفسهن أثناء الحمل. نتيجة لذلك، يعاني العديد من الأطفال في ظل بيئة آمنة غذائياً من نقص الوزن أو توقف النمو بسبب ممارسات التغذية والرعاية الصحية غير الكافية، إضافةً إلى تردي الصرف الصحي. كذلك يرتبط سوء التغذية بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، إذ أنه يجعل الناس أكثر عرضةً للإصابة بالفيروس ويجعل الأدوية المضادة للفيروس أقل كفاءة، ما يزيد من خطر انتقاله من الأم إلى الطفل. وفي منطقة الإسكوا، تشكل هذه المسألة تحدياً خاصاً في السودان.

إن المؤشرات الهامة للقيم التغذوية للطعام هي: المتناول من الطاقة ومساهمة الأطعمة غير النشوية في الاستهلاك الإجمالي للطاقة التغذوية والتزود باليود والحديد وفيتامين ألف[29]. وفيما يتعلق بالطاقة التغذوية، تعتبر القيم ما دون 500 2 كيلو كالوري للرجل وأقل من 000 2 كيلو كالوري للمرأة غير كافية عموماً[30]. من هنا، استناداً إلى البيانات المتوفرة والمعروضة في الجدول 6، لا تواجه منطقة الإسكوا عجزاً في الطاقة التغذوية، باستثناء السودان والجمهورية العربية السورية واليمن.

غير أن الصورة تصبح أقل إيجابيةً بقليل عندما يتعلق الأمر بالتنوع الغذائي، فنسب الأغذية غير النشوية المنخفضة تشير إلى نظام غذائي غير متوازن. وتُظهر الأرقام أن المتوسط المرجح بعدد السكان لهذا المؤشر الخاص بالتنوع الغذائي، في منطقة الإسكوا ما دون المتوسط العالمي. لكن ذلك ناجم حصراً عن القيم المنخفضة في كل من مصر واليمن. وفي ما يتعلق بالمغذيين الدقيقين، الحديد وفيتامين ألف (اللذين يميلان على التوالي إلى تمكين تدارك فقر الدم والعمى)، فإن القيم الموصى بها تتراوح بين 600 و200 1 ميكروغرام في اليوم، تبعاً لعوامل مثل الجنس والعمر والحمل ووضع الأمهات المرضعات. وبشكل عام، قد يشيع نقص الفيتامين ألف في المناطق النامية، ولا يَستثنى من ذلك كل من العراق والجمهورية العربية السورية وبعض بلدان مجلس التعاون الخليجي، أما البلدان الأعضاء الأخرى في الإسكوا التي تتوفر بيانات عنها، فالقيم فيها مُرضية.

إن علاج الإسهال لدى الأطفال دون سن الخامسة بالإماهة الفموية (عن طريق الفم) المستمرة والتغذية المستمرة، وكذلك نسبة السكان الذين يمكنهم الحصول على مياه شرب آمنة مؤشران يعكسان بيئة مواتية للاستفادة من الغذاء. ويلخص الجدول 7 هذين المؤشرين اللذين يظهران، بشكل مفاجئ، أن لدى كل من العراق والسودان أعلى تغطية لعلاج الإسهال، وربما يعود ذلك إلى عمليات الإغاثة المكثفة والمستمرة في هذين البلدين[31]. لكن المتوسط المرجح بعدد السكان لدى الاقتصادات الأكثر تنوعاً في منطقة الإسكوا متدن عن المتوسط العالمي. أما من حيثُ نسبة السكان الذين يمكنهم الحصول على مياه شرب آمنة، فتبدو المنطقة في موقع جيد. لكن لدى البلدان المتأثرة بالنزاعات مثل العراق والسودان واليمن قصور نسبي شديد فيما يتعلق بالحصول على مياه آمنة، والنقص حتى أسوأ في بعض أنحاء هذه البلدان مثل جنوب السودان، حيثُ لا تتوفر مياه آمنة إلا لنحو 25 في المائة فقط من السكان الريفيين.

الجدول 6- المؤشرات التغذوية، المعدلات للأعوام 2002-2005

(29) يؤدي النقص في المغذيات الدقيقة (كفيتامين ألف والزنك واليود والحديد) إلى إضعاف أجسام الأطفال وإلحاق الضرر بنظام المناعة لديهم، ما يزيد من خطر الوفاة بسبب أمراض سارية قابلة للعلاج عادة مثل الزحار والحصبة والملاريا والالتهابات الرئوية. ووفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP, 2009)، فإن هذه الأسباب مسؤولة عن ثلاثة أرباع وفيات الرضع في معظم البلدان العربية التي تتوفر بيانات متوفرة عنها، ومسؤولة عن نصف وفيات الرضع في البلدان "الغنية".

(30) يمكن الاطلاع على منهجية احتساب الحد الأدنى للسعرات الحرارية في الموقع التالي: http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food_security_statistics/metadata/undernourishment_methodology.pdf.

(31) غير أن النتائج المبينة فيما يتعلق بدارفور في السودان أسوأ من المتوسط الوطني.

البلد/المنطقة	الطاقة التغذوية في اليوم (كيلو كالوري)	حصة الأغذية غير النشوية في الطاقة التغذوية في اليوم (K)	نصيب الشخص من الحديد في اليوم (ملغ)	فيتامين ألف (ميكروغرام من مكافئ نشاط الريتينول RAE)
مصر	3320	33	11.5	> 600 ميكروغرام
العراق	2337[أ]	..	..	300-600 ميكروغرام
الأردن	2820	53	10.9	> 600 ميكروغرام
لبنان	3160	60	11.1	..
السودان	2180	49	..	..
الجمهورية العربية السورية	3000	53	17.9	300-600 ميكروغرام
اليمن	2010	40	13.7	..
الاقتصادات الأكثر تنوعاً	2836	42	12.8	300-600 ميكروغرام
البلدان المتأثرة بالنزاعات	2189	46	13.5	..
البحرين	..	..	7.4	< 600 ميكروغرام
الكويت	3070	58	13.4	300-600 ميكروغرام
عمان	..	..	10.6	300-600 ميكروغرام
المملكة العربية السعودية	3060	..	..	300-600 ميكروغرام
الإمارات العربية المتحدة	3040	55	16.7	< 600 ميكروغرام
منطقة مجلس التعاون الخليجي	3058	51	14.1	300-600 ميكروغرام
الإسكوا	2870	43	12.9	300-600 ميكروغرام
العالم	2782	47	14.3	300-600 ميكروغرام

المصدر: إحصاءات الأمن الغذائي للفاو التي يمكن إيجادها في الموقع: www.fao.org/economic/ess/food-security-statistics/en/.

(أ) تحليل الفقر في العراق لعام 2010.

ملاحظة: تشير النقطتان (..) إلى أن البيانات غير متوفرة.

الجدول 7- الظروف المعيشية، المعدلات للأعوام 2003-2007

البلد/المنطقة	علاج الإسهال (النسبة المئوية للأطفال دون سن الخامسة الذين يتلقون الإماهة الفموية والتغذية المستمرة)	النسبة المئوية للسكان الذين يمكنهم الحصول على مصدر مياه محسنة
الأردن	32.20	98.00
الإمارات العربية المتحدة	..	100.00
البحرين	..	..
الجمهورية العربية السورية	34.20	89.00
السودان	55.90	70.00
العراق	63.80	77.00
عمان	..	..
فلسطين	..	89.00
قطر	..	100.00
الكويت	..	..
لبنان	..	100.00
مصر	27.00	98.00
المملكة العربية السعودية	..	95.70
اليمن	32.80	66.00

الجدول 7 (تابع)

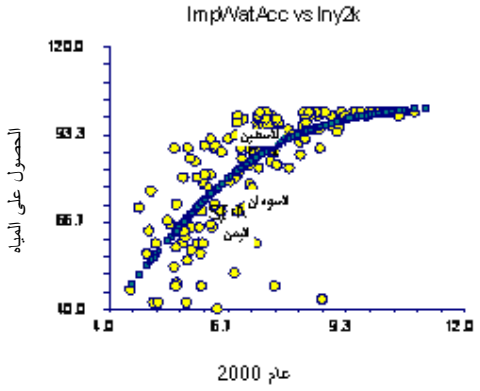
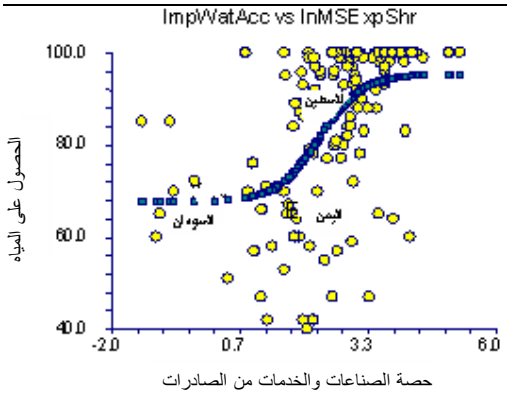
البلد/المنطقة	علاج الإسهال (النسبة المئوية للأطفال دون سن الخامسة الذين يتلقون الإماهة الفموية والتغذية المستمرة)	النسبة المئوية للسكان الذين يمكنهم الحصول على مصدر مياه محسنة
الإسكوا	35.71	87.81
الاقتصادات الأكثر تنوعاً	35.71	86.43
منطقة مجلس التعاون الخليجي	..	96.35
البلدان المتأثرة بالنزاعات	47.75	71.51
العالم	40.30	86.59

المصدر: قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي لعام 2009.

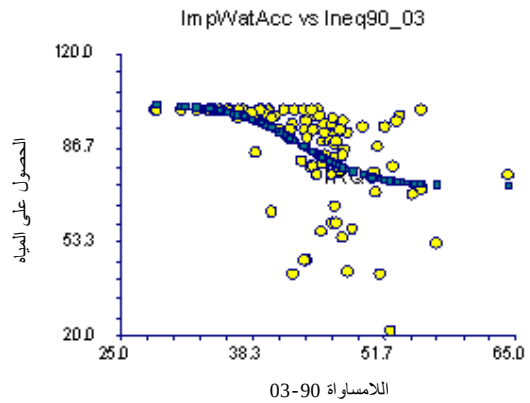
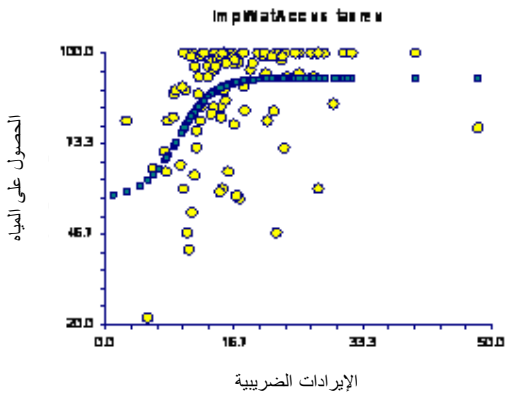
ملاحظة: تشير النقطتان (..) إلى أن البيانات غير متوفرة.

إن المنطق نفسه الذي ينطبق على محددات الجوع ينطبق على محددات البيئة المواتية للاستفادة من الغذاء بشكل فعال. ويصح هذا الأمر بشكل خاص فيما يتعلق بالحصول على المياه الآمنة كمؤشر للبيئة المواتية للاستفادة من الغذاء. يظهر الشكل 7 لوحات الانتشار التي تبين العلاقة القائمة بين نصيب الفرد من الدخل (وهو المؤشر غير المباشر لمستوى التنمية العامة) وحصة الصناعات والخدمات من الصادرات (وهو المؤشر غير المباشر لملامح الاقتصاد ووجود تنوع اقتصادي)، واللامساواة في الدخل، والإيرادات الضريبية (وهي المؤشر غير المباشر للقدرة المالية) كمتغيرات مستقلة من جهة، والحصول على المياه الآمنة كمتغير تابع من جهة أخرى. وتتجلى في لوحات الانتشار هذه بوضوح العلاقة القائمة بين الحصول على المياه الآمنة ونصيب الفرد من الدخل.

الشكل 7- محددات البيئة المؤاتية للاستفادة من الغذاء (المياه الآمنة)

الحصول على المياه الآمنة مقابل نصيب الفرد من الدخل (بدولار عام 2000، لوغاريثم طبيعي)	الحصول على المياه الآمنة مقابل حصة الصناعات والخدمات من الصادرات
	

الشكل 7 (تابع)

الحصول على المياه الآمنة مقابل اللامساواة في الدخل (لوغاريثم طبيعي)	الحصول على المياه الآمنة (لوغاريثم طبيعي) مقابل الإيرادات الضريبية (K من الناتج المحلي الإجمالي)
	

المصدر: حسابات الإسكوا استناداً إلى قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي لعام 2009.

واو- الفقر في منطقة الإسكوا

ما زال الفقر منتشراً في المجتمعات المحلية ذات النفاذ المحدود إلى السوق والموارد الطبيعية المحدودة ورأس المال السياسي والاجتماعي المحدود[32]. وتساهم الكوارث الطبيعية والتغيرات المناخية والنزاعات في منطقة الإسكوا في زيادة تراجع أنظمة سبل العيش وقدرة الفقراء في المناطق الريفية على التحمل.

بحسب تقديرات البنك الدولي، يعيشُ 5 في المائة من سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحت خط الفقر الأدنى، وهو 1.25 دولار في اليوم، وهم يعانون أشكال حرمان عديدة، بما في ذلك سوء التغذية؛ ومن المتوقع أن يعاني 2.6 مليون شخص إضافي من الفقر بسبب الأزمة العالمية بحلول العام 2011. وقد يكون عدد الفقراء ارتفع بما يقرب من 2.2 مليون نسمة في منطقة الإسكوا وحدها[33].

يعتمد تأثير أسعار الأغذية على الفقر على التواجد النسبي للشارين الصافين (الذي عادةً يتأثر سلباً بارتفاع الأسعار) والتواجد النسبي للبائعين الصافين للأغذية (الذي يتأثر إيجاباً بارتفاع الأسعار) في اقتصاد ما. وقد تكون الحسابات الآنفة الذكر منخفضة لأن البلدان العربية تضم العديد من مستهلكي السلع الفقراء المندمجين في الأسواق العالمية، لكونهم مستوردين صافين للعديد من المواد الغذائية، في حين أن البائعين غير مندمجين إلى الحد نفسه في تلك الأسواق لأسباب اقتصادية وسياسية متعددة. ونتيجةً لذلك، قد تكون

(32) OECD (2005).

(33) تستند التقديرات الواردة هنا إلى المنهجية التي اعتمدها إيفانيك ومارتن Ivanic and Martin (2008), اللذان وجدا أنه بالمتوسط يمكن أن يعزى ازدياد الفقر العالمي بنسبة 4.5 في المائة مباشرة إلى ارتفاع أسعار الأغذية. ويستعمل إيفانيك ومارتن البيانات المستمدة من مسوح الأسر المعيشية لتسعة بلدان، ويطبقان نماذج "التوازن العام المحسوب". وتظهر نتائجهما أن زيادة أسعار سبعة منتجات غذائية رئيسية بنسبة 10 في المائة تؤدي إلى زيادة عدد الفقراء بنسبة 0.4 في المائة. ويبين ودون وآخرون Wodon et al. (2008a) أن ارتفاع أسعار الأغذية بنسبة 50 في المائة، يؤدي إلى زيادة عامة في عدد الفقراء تبلغ في المتوسط 2.5 في المائة (مع الأخذ بالاعتبار أيضاً التأثير الإيجابي على مداخيل منتجي الأغذية).

التأثيرات على الفقر أكثر سلبيةً مما يتبين على أساس فرضيات إيفانيك ومارتن (Ivanic and Martin). غير أن في معظم بلدان المنطقة أوجه دعم وتحويلات مالية أخرى من شأنها أن تعمل في الاتجاه المعاكس للفرضية السابقة. وبناءً على ذلك فإن الافتراض المستخدم هنا هو أن المنحيين يميلان إلى أن يلغي أحدهما الآخر. ولم يُدرَج العراق في هذه الحسابات نظراً لعدم توفر البيانات ما قبل الأزمة. وتستندُ الحسابات إلى خطوط الفقر الوطنية.

يشيرُ الموجز الإقليمي للبنك الدولي إلى أن درجة الانكشاف على الفقر مرتفعة جداً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، إذ يعيشُ عدد كبير من السكان بالقرب من خط الفقر (ولكن أعلى منه). فعلى سبيل المثال، هناك في اليمن والعراق توزيع مرتفع نسبياً للسكان حول خط الفقر، مما يجعل هؤلاء عرضة للتأثر بشكل خاص بأي نوع من الصدمات. وبشكل عام، في حين يعيش أقل من 2 في المائة من سكان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بأقل من دولار واحد في اليوم، يعيش نحو 20 في المائة بأقل من دولارين في اليوم (3 في المائة و43 في المائة على التوالي لمصر، و10 في المائة و45 في المائة على التوالي لليمن). واستناداً إلى آخر البيانات المتوفرة عن العراق، يعيش نحو 45 في المائة من السكان بأقل من 2.5 دولار في اليوم. وعلى سبيل المقارنة، يبلغ المتوسط لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 28.4 في المائة.

على ضوء ما تقدم، تمثل الزيادات في أسعار الأغذية العالمية عاملاً رئيسياً يمكن أن يساهم في تزايد الفقر ويمكن أن يعيق قدرة الناس على تأمين حاجاتهم الأساسية من الغذاء والسلع في المنطقة.

الجدول 8- الفقر والفقر الجديد في منطقة الإسكوا في أعقاب أزمة الغذاء

البلد/المنطقة	السكان، 2006 (مليون)	معدل الفقر العددي ما قبل الأزمة (مليون)	الفقراء الجدد (مليون)
الأردن	5.5	0.8	0.03
الجمهورية العربية السورية	19.5	2.2	0.10
السودان	39.5	23.7	1.07
فلسطين	3.7	1.2	0.05
مصر	78	13	0.59
اليمن	21.6	7.7	0.34
المجموع	167.8	48.6	2.19

المصادر: Based on IFAD and FAO (2007); and Ivanic and Martin (2008).

إلى حين بداية أزمة الوقود وأزمة الغذاء والأزمة المالية (الأزمة المثلثة) عام 2007-2008، كان الفقر في المنطقة العربية ينخفضُ بثبات، خاصة حتى الثمانينات. ويذهب آدامز وبايج (Adams and Page, 2003) إلى أن هذه النتيجة تعود، من بين عوامل أخرى، إلى المستوى المرتفع للتوظيف في القطاع العام وإلى المستويات المرتفعة للتحويلات الناجمة عن الطفرة النفطية. وفي التسعينيات، سجل هذان المجالان انخفاضاً. وهذا يُظهر كيف تتأثر الاقتصادات عموماً ومستويات الفقر خاصة بشكل كبير بتقلبات الأسواق النفطية والإيرادات النفطية، الناجمة بدورها عن قائمة السياسات المستندة تاريخياً إلىً استخدام التوظيف في القطاع العام أداة لتأمين الحماية الاجتماعية.

أثناء القرن الماضي، سجل عدد السكان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أعلى معدل ارتفاع من بين مناطق العالم. وبدءاً من العام 2004، بلغ متوسط معدل النمو السنوي للسكان 1.7 في المائة. وأدى النمو السكاني والتوسع الحضري إلى زيادة الضغط على الموارد المائية المحدودة والأراضي الجافة، وزاد الأمر سوءاً نشوب نزاعات في بعض أنحاء المنطقة، ما أثر سلباً على الأمن الغذائي واحتجز أعداداً أكبر من الناس في شباك الفقر ونقص التغذية والجوع.

خلافاً لوجهة النظر التقليدية، تُبين الأبحاث أن الفقر الريفي يشكل محور مشكلة الأمن الغذائي في هذه المنطقة، لأن الفقراء الذين يعيشون في المناطق الريفية هم الأكثر تأثراً بصدمات أسعار الأغذية، بسبب أنماط استهلاكهم وافتقارهم إلى القدرة على التحمل[34]. ويعود ذلك إلى أن الفقراء في المناطق الريفية مقيدون عادةً بحيازتهم قطع أراض صغيرة وبمدى توفر المدخلات وتكاليفها وبنوعية الإنتاج المتدنية وبصدمات الإنتاج وبالمسافات وبمقدرتهم على النفاذ إلى الأسواق، ولذا فإنهم في كثير من الأحيان غير قادرين على الإنتاج وتسويق الفائض المطلوب لتخطي إنفاقاتهم الغذائية. ويقدر أن أكثر من 70 في المائة من الفقراء يعيشون في المناطق الريفية، ونظراً لأنماط الهجرة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية، ليس من المتوقع أن ينخفض الفقر في المناطق الريفية مقارنةً بالفقر في المناطق الحضرية.

الجدول 9- توزيع الفقراء على المناطق الريفية والحضرية

البلد/المنطقة	النسبة المئوية للفقراء في المناطق الحضرية	النسبة المئوية للفقراء في المناطق الريفية	النسبة المئوية للفقراء في المناطق الريفية من المجموع
اليمن	21	40	84
مصر	10	27	78
العراق	16	39	..
الأردن	12	19	29
فلسطين	21	55	67
السودان	27	85	81
الجمهورية العربية السورية	8	15	62

المصادر: The World Bank (2008); for Iraq, COSIT and the World Bank (2010); and, for the Sudan, IFAD and FAO (2007).

ملاحظة: تشير النقطتان (..) إلى أن البيانات غير متوفرة.

يتركز السكان الريفيون والفقر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في المناطق الجافة البعلية، التي تشمل موارد الرزق الرعوية فيها تربية الماشية، الغنم بالدرجة الأولى، وزراعة الأعلاف من الحبوب في فترات الهجرة الموسمية. ويتفاقم الوضع بسبب غياب السياسات الإنمائية المتكاملة طويلة الأمد التي تهدف إلى تخطي تأثير العوامل المناخية القاسية وندرة الموارد، إلى جانب النزاعات التي من صنع الإنسان، والتخفيف من آثارها (راجع الإطار 1). وترتبط العلاقة بين الفقر والأمن الغذائي والبيئة بعلاقة تأثير سببية،

(34) تأثر من يستهلكون نسبة كبيرة من الأغذية الأساسية كالذرة في نظامهم الغذائي بشكل خاص عندما ارتفع سعره ارتفاعاً حاداً عام 2008.

وذلك لأن السكان الفقراء يعتمدون بشكل أكبر على الموارد الطبيعية لكسب رزقهم، ما يزيد من الضغط على هذه الموارد.

الإطار 1- القيود الزراعية-البيئية في منطقة الإسكوا وعواقبها

في منطقة الإسكوا، ستصبح تحديات رفع الإنتاج الغذائي والمداخيل الريفية في العقود القادمة أكثر تعقيداً بسبب تزايد شدة القيود البيئية. ففي حين تضم المنطقة بين 5 في المائة و6 في المائة من سكان العالم، إلا أن فيها ما لا يزيد عن 1 في المائة إلى 1.4 في المائة من المياه العذبة المتجددة التي يمكن الوصول إليها في العالم، ما يعكس ندرة الموارد المائية في منطقة تواجه ظروفاً مناخية سلبية. وتقدر كميات المياه المسحوبة في المنطقة العربية بأكثر من ثلثي موارد المياه المتجددة، مقارنة بمتوسط يبلغ 8 في المائة فقط (مع حد أقصى يبلغ 30 في المائة) في البلدان النامية (البنك الدولي، 2007). وتُخصص نسبة 85 في المائة تقريباً من استعمالات هذه المياه للري. ومن المتوقع أن يخفف التغير المناخي تساقط الأمطار بنسبة 20 في المائة، ما سيجعل كفاءة استعمال المياه للزراعة (مع تسعير المياه تدريجياً وعلى الأقل جزئياً استناداً إلى سعر الظل الخاص بها) شرطاً مسبقاً مهماً لتحقيق تنمية متوازنة في المنطقة. وهناك أسباب تدعو إلى القلق من أن بعض القطاعات الزراعية في المنطقة بدأت تقترب من الحدود البيئية أو أنها قد تخطتها بالفعل. مثلاً، استعمال الأسمدة للهكتار الواحد في كل من إسرائيل والأردن وفلسطين من بين الأعلى في العالم؛ ما أدى إلى تضاعف تركز النيترات في طبقات المياه الجوفية الساحلية لفلسطين واسرائيل في الفترة الممتدة بين 1980 و2000 (Brooks, 2000). كذلك في مناطق ساحلية، مثل فلسطين أو عمان، تسبب الاستخراج المفرط للمياه لأغراض الري إلى تسرب كميات كبيرة من المياه المالحة إلى المياه الجوفية، ما أدى إلى التخلي عن استعمال الأراضي لأغراض زراعية. كما أن مشكلة ملوحة التربة حادة في العديد من الأراضي المروية والأكثر إنتاجاً في المنطقة، كما في العراق ومصر حيث تطال المشكلة ربما 30 في المائة من الأراضي المزروعة (Postel, 2001).

والضخ المفرط للمياه الجوفية منتشر بشكل واسع أيضاً. ففي اليمن، ارتفعت المساحة التي ترويها الآبار من 37000 هكتار عام 1970 إلى نحو 500000 هكتار اليوم، ما يساوي نحو 100000 بئر و40 في المائة من مجموع الأراضي الزراعية، وترافق مع ذلك زيادة في عمق الآبار وانخفاض لكمية المياه المستخرجة. وقد شجعت السياسة الحكومية ذلك من خلال دعم الوقود، كما استفاد المقترضون الزراعيون من الدعم السخي لفوائد القروض للاستثمار في الآبار (من خلال دفع معدلات فائدة أقل بخمس إلى ست مرات من المعدلات السائدة في السوق). ولولا هذا الدعم، لكانت تغطية الكلفة الهامشية فقط لاستخراج المياه قد تطلبت سعراً أعلى بثلاث إلى خمس مرات من متوسط سعر المياه القائم[35]. وأيضاً، حمت الحكومة سوق الفواكه والخضار المحلية، ولم تفرض قيوداً على توسع زراعة القات (وهي مادة مخدرة قليلاً، تستعمل بين 20 إلى 30 في المائة من مياه الري كلها في البلاد) (Ward, 2000؛ وزارة التخطيط والتعاون الدولي والمعهد الدولي لبحوث سياسات الغذاء (IFPRI)، 2010). ونتيجة لذلك، يتخطى استخراج المياه اليوم إعادة تغذيتها بنسبة 400 في المائة، وربما كان اليمن البلد الوحيد الذي يحدث فيه ذلك (Shah et al., 2000)، ما أدى إلى انخفاض مناسيب المياه بشكل درامي (Liechtenthaeler and Turton, 1999).

يتطلب إنتاج كل سعر حراري من الغذاء نحو لتر واحد من المياه. بناء على ذلك، لتزويد كل مستهلك بألفي سعر حراري يومياً على الأقل من خلال الاعتماد كليا على الإنتاج المحلي، ستكون منطقة الإسكوا بحاجة إلى 520 مليون متر مكعب من المياه يومياً على الأقل، وبحلول العام 2050، ستتضاعف حاجتها تقريباً لتصل إلى ما مجمله 330 مليار متر مكعب من المياه سنوياً على الأقل مقابل نحو 277 مليار متر مكعب سنوياً من الموارد المائية السطحية الإجمالية المتوفرة في الوقت الراهن.

(35) ويمكن تحقيق ذلك من خلال إدراج آلية تسعيرية تراكمية لمستويات استهلاك المياه السطحية أو الجوفية للفرد الواحد/للهكتار الواحد تتخطى الحد الأدنى المخصص لري المحاصيل الغذائية.

الإطار 1 (تابع)

تشهد المنطقة ظروفاً مناخية قاسية مع استنفاد الموارد الطبيعية والتصحر وندرة المياه واستمرار موجات الجفاف التي تشكل عوامل تساهم في الفقر وانعدام الأمن. وقد انتقلت الأدبيات الصادرة عن المياه مؤخراً من اعتبار "ندرة المياه محركاً للحروب" إلى اعتبار "ندرة المياه محركاً للتعاون". مع ذلك، قد يؤدي الاستغلال المفرط للمياه إلى مضاعفات أمنية خطيرة لثلاثة أسباب رئيسية، هي: (أ) في أجزاء كثيرة في المنطقة، أدى الإفراط في ضخ المياه إلى تأثيرات خطيرة من حيث التوزيع، ففي بعض الأحيان، لا يمكّن ارتفاع تكاليف استخراج المياه أحداً غير كبار المزارعين من الاستمرار في الضخ من حوض المياه الجوفية المستغل استغلالاً مفرطاً، بينما يرغم صغار المزارعين على الخروج من السوق؛ (ب) ساهمت ندرة الموارد المائية في توتير العلاقات بين المجتمعات المحلية والمزارعين من جهة، والرحل والرعاة من جهة أخرى؛ (ج) تتقاسم بلدان المنطقة موارد مائية كبرى، منها أنهر النيل ودجلة والفرات والأردن، تثير قضايا المشاطئة عليها النزاعات، إذ ثبت أن من الصعب التوصل إلى اتفاقات بين البلدان بشأن استخراج المياه. وما يؤيد هذه النتائج هو أنه أصبح من الصعب في كثير من مناطق النزاع التمييز بين السكان "المتأثرين بالنزاعات"، الذين يحق لهم الحصول رسمياً على صفة الأشخاص المشردين داخلياً، وبالتالي الحصول على المساعدات الإنسانية، والسكان "المتأثرين بفشل الحصاد"، ما يجعل عمليات الإغاثة أصعب بكثير.

وبالإضافة إلى التأثيرات السلبية على نوعية المياه وتسرب المياه الجوفية المالحة وملوحة التربة والإفراط في استخراج موارد المياه الجوفية المتجددة، تواجه المنطقة أيضاً عوائق استدامة رئيسية تتعلق بالاستخدام المدعوم إلى حد كبير للمياه الجوفية غير المتجددة في الإنتاج الزراعي. ففي كثير من الأحيان، تحولت الاستراتيجيات الوطنية السابقة لتحقيق الاكتفاء الذاتي الغذائي إلى سياسات طريق مسدود تتميز بانتاج محلي مدعوم وأسواق محلية للأغذية مدعومة إلى حد كبير[36]، بينما كثيراً ما يكون من الأنسب اليوم الاستثمار في تأمين إمدادات الأغذية الأساسية من خلال اتفاقيات تجارية. وقد قررت المملكة العربية السعودية مؤخراً أن تلغي تدريجياً استعمال المياه الجوفية غير المتجددة لإنتاج القمح بحلول العام 2016، متخلية بذلك عن استراتيجيتها الوطنية السابقة لتحقيق الاكتفاء الذاتي الغذائي. مع ذلك، لا يزال هناك العديد من التحديات فيما يتعلق بزيادة خفض استخدام المياه الجوفية غير المتجددة وقصره فقط على الاستعمالات الأكثر إنتاجاً والأسلم اقتصادياً، أي على إمدادات مياه الشرب، خصوصا في جوار المناطق الحضرية الكبرى التي لا تملك طريقة اقتصادية بديلة لتوفير مياه الشرب. وأخيراً، نظراً لموارد الأراضي المحدودة وللنمو السكاني المتسارع، من المتوقع أن ينخفض نصيب الفرد من مساحة الأراضي الصالحة للزراعة من 0.3 هكتار في التسعينات إلى 0.12 هكتار بحلول العام 2050 (الفاو، 2008). وقد أدرك كثير من البلدان الأعضاء في الإسكوا القيود المختلفة التي تحد من إمكان تحقيق الأمن الغذائي الوطني ومن الإنتاج على المستوى الوطني، فبدأت الدول بالاستثمار في عقد اتفاقيات تجارية (إيجار) ومتعلقة بالتنمية الزراعية مع بلدان أخرى في المنطقة وخارجها. ولسوء الحظ، ليست هذه الاتفاقيات الاستثمارية الدولية شفافةً جداً دائماً، ولذا لا بد من الانتظار كي نرى ما إذا كانت هذه الاتفاقيات ستؤدي إلى خيارات تنمية مستدامة لكافة البلدان الشريكة ولسكانها المحليين.

المصادر: Lofgren and Richards (2003); and the World Bank (2007).

المنطقة العربية متأخرةً في تحقيق الهدف الإنمائي الأول للألفية الذي ينبغي بموجبه أن تنخفض بحلول العام 2015 نسبة من يعيشون في الفقر ونسبة من يعانون الجوع إلى نصف ما كانتا عليه عام 1990[37]. وتُظهر البلدان العربية تفاوتاً في ما بينها من حيثُ مكافحة الجوع والفقر اللذين يؤثران خاصة

(36) تؤثر السياسات المكلفة لدعم المنتجين على الفقراء بثلاث طرق هي: (أ) تسود المحاصيل "الاستراتيجية" التي تتبناها الحكومات على حساب الإنتاج المستند إلى الميزات المقارنة، وهذه من شأنها زيادة مداخيل المزارع الريفية، ما يؤثر على مداخيل المزارعين الصغار؛ (ب) زيادة استعمال المياه وبالتالي التدهور البيئي الذي يمكن أن يؤدي إلى خسارة الإنتاجية على المدى الطويل؛ (ج) بسبب الدعم الزراعي، إزاحة الفسحة المالية التي يمكن استخدامها في الخدمات الاجتماعية الرئيسية، كالتعليم والصحة والحماية الاجتماعية.

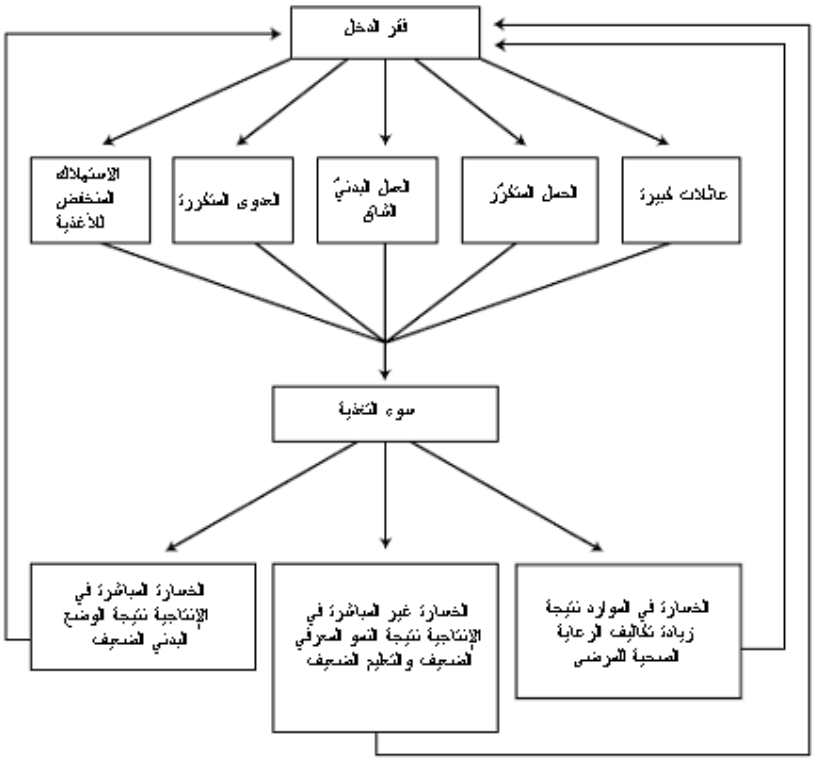
(37) UNDP (2009).

على المناطق الريفية وعلى النساء والأطفال. وقد فعلت الحرب الأهلية الطويلة والمستمرة التي شهدها السودان فعلها في ارتفاع عدد السكان الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي إلى أعلى المستويات (أكثر من 8 ملايين نسمة)، ويليه اليمن (أكثر من 7 ملايين نسمة) الذي يعتمدِ بشكل كبيرٍ على واردات الأغذية، إذ يستوردِ نحو 90 في المائة من حاجته للقمح، ما يجعله شديد التأثر بتقلب أسعًار الأسواق الدولية. وفي فلسطين، ارتفع سعر دقيق القمح بأكثر من 90 في المائة عام 2008-2009، ما فرض ضغطاً إضافياً، خاصة على العائلات الفقيرة التي تجهد في التعاطي مع الانهيار الاقتصادي الحالي الناجم عن إغلاق المعابر الحدودية والقيود المفروضة على الحركة والعزلة الاقتصادية.

وقد بينت الأدلة أنه عندما تواجه الأسر الفقيرة صدمات سلبية كبيرة، مثل ارتفاع أسعار الأغذية عام 2008، فإنها قد تبيع أصولها الإنتاجية كالبذور والماشية، فتخاطر بذلك بإمكانيات الكسب المستقبلية. ويلحَق ارتفاع التضخم العام ضرراً أكبر بالفقراء[38]. وبالإضافة إلى ذلك، تميل تأثيرات التحول عن الغذاء الغني بالمغذيات الدقيقة إلى أغذية أساسية أقل ثمناً إلى الظهور على المدى الطويل على شكل إضعاف لأجهزة المناعة لدى الفقراء، وما يترتب على ذلك من زيادة معدلات الاعتلال. كذلك ترتفع معدلات التسرب المدرسي، خاصة بالنسبة للبنات، بسبب ارتفاع تكلفة فرصة إبقاء الأطفال في المدارس بدلاً من جعلهم يعملون أو يساعدون عائلاتهم في المنازل. وهذا يعني أن فعل مثل هذه الصدمات يتخطى تأثيرها الآني المباشر وأنها تهدد القدرة المحدودة للفقراء على التحمل على المدى الطويل، كما هو واردِ في الشكل 8.

الشكل 8- العلاقة بين الفقر وسوء التغذية

(38) Easterly and Fischer (2001).



المصادر: Bhagwati et al. (2004); and the World Bank (2006).

ثانياً- العلاقة بين النزاع والأمن الغذائي

ألف- تاريخ النزاع في منطقة الإسكوا

لمنطقة الإسكوا تاريخ طويل من النزاعات. فوفقاً لمجموعة البيانات على شبكة الإنترنت التي تحملُ عنوان "سلسلة أحداث العنف السياسي الرئيسية، 1946-2009" التي أعدها "مركز السلم النظمي"، شهد العالم 315 حادثة من النزاعات المسلحة (بما في ذلك 26 حالة لا تزال مستمرة) شارك فيها 110 بلدان بين 1946 و2009[39]. ويقدر عدد الوفيات الناجمة عن هذه الحروب بأكثر من 30 مليون شخص. شاركت البلدان الأعضاء في الإسكوا في 59 نزاعاً من هذه النزاعات، وتُقدر كلفتها البشرية بنحو 3.5 مليون شخص[40]. وبحسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، كان 90 في المائة ممن لاقوا حتفهم نتيجة النزاعات في المنطقة العربية من المدنيين وكان نصفهم من الأطفال[41].

(39) راجع www.systemicpeace.org/warlist.htm.

(40) فيما يخص فترة زمنية مماثلة، أوردت مجموعة بيانات النزاعات المسلحة الصادرة عن برنامج أبسالا لبيانات النزاع المسلح (UCDP) معهد أوسلو لأبحاث السلام (PRIO)، النسخة الرابعة (2009)، 228 نزاعاً في منطقة الإسكوا من أصل المجموع العالمي البالغ 1957، أي ما نسبته 12 في المائة تقريباً من النزاعات. وعلى سبيل المقارنة، وبحسب مركز السلم النظمي، تبلغ النسبة 19 في المائة تقريباً.

(41) UNDP (2002).

يمكن قياس النزاعات وفقاً لمعيارين، هما نشوبها ومدتها. وفي حين أنه لا تبرز منطقة الإسكوا من حيثُ نشوب النزاعات مقارنة بجنوب الصحراء أو آسيا، إلا أنها حتماً تبرز من حيثُ متوسط مدة النزاعات[42]. وقد تكون النتيجة الضمنية لهذه الميزة التي تتسم بها النزاعات في المنطقة، النزوع نحو إنفاق عام موجه بقوة نحو النفقات العسكرية، إلى جانب تقديم إعانات شاملة تهدف إلى مساعدة المواطنين بغض النظر عن حاجاتهم وظروفهم الخاصة. ويمكن أن تركز بحوث مستقبلية بشكل أعمق على مضاعفات هذه الميزة فيما يتعلق بالفقر والسياسة الإنمائية.

وكما توضح البيانات، تأثرت المنطقة بأشكال مختلفة من النزاعات تراوحت، بين حروب دولية بين دول ونزاعات داخلية وعنف سياسي[43]. تاريخياً، تداخلت الأسباب الكامنة وراء الحروب والنزاعات الداخلية في المنطقة، وربما يمكن فهمها بشكل أفضل كشبكة من الروابط المتداخلة التي ما زالت لها أهمية حتى اليوم. وأحد الأسباب الجذرية الذي يُذكر في أغلب الأحيان لتفسير نزوع المنطقة إلى النزاعات هو تاريخها الاستعماري الذي نشأ منه النزاع العربي-الإسرائيلي من بين نزاعات أخرى. وقد كان لهذا النزاع ولا يزال تأثير عميق على السياسة في المنطقة كلها، وما زال يحشد موجات الاحتجاج الداخلي في العديد من البلدان. وخلافاً لأنحاء أخرى من العالم، لم تجد جدلية الاستعمار حلاً لها في منطقة الإسكوا. أما بؤرة العنف الأخرى في المنطقة فهي النزاع بين إيران والعراق الذي جر إليه دول الخليج فضلاً عن أشكال متطرفة من التدخل الدولي، نظراً للأهمية الجغرافية السياسية البالغة للمنطقة.

بالإضافة إلى ذلك، يشكل النمو السكاني المرتفع وما يُعرف بـ "الطفرة الشبابية" تهديداً متزايداً على السلام والأمن في منطقة فرص توليد الوظائف فيها منخفضة[44]؛ وفيها لامساواة عمودية وأفقية؛ وفقر ظاهري وقريب من حده الأدنى؛ وموارد الدولة و/أو الموارد الطبيعية فيها مستغلة إلى حدها الأقصى؛ ومعرضة بشكل واضح للتأثر بشدة بالنزاعات. وفي حين أن النزاع داخلي في معظم الحالات، إلا أن الآثار غير الجانبية على الخارج التي يسببها اللاجئون، وموجات الهجرة، ومظاهر التعاطف الأيديولوجي والإثني والديني وتحولها إلى نزاع مسلح، يمكن أن تضغط كلها على الأداء الهش أصلاً لدول ضعيفة تناضل هي ذاتها في سبيل بقائها من خلال عملية تتشابك فيها المساومة مع الزبائنية.

---

(42) Sørli, Gleditsch and Strand (2005).

(43) ما من تعاريف متفق عليها بوضوح للنزاع في القانون الدولي وفي الأدبيات. ولكن، هناك تعاريف شائعة للنزاع المسلح ولشكليه الرئيسيين (أي النزاع الداخلي والنزاع الدولي): يعرف فريق أبحاث أبسالا/معهد أوسلو لأبحاث السلام (PRIO)، النزاع المسلح على أنه "تعارض متنازع عليه ومتعلق بحكومة و/أو منطقة حيثُ يؤدي فيه استعمال القوة المسلحة بين طرفين، أحدهما على الأقل حكومة دولة ما، إلى..." إصابات. والنزاع الداخلي "يحدث بين حكومة دولة ومجموعات المعارضة الداخلية دون تدخل دول أخرى". والنزاعات الدولية؛ "تحدث بين حكومة دولة ومجموعات المعارضة الداخلية مع تدخل دول أخرى" أو مباشرة بين حكومة دولة وحكومة دولة أخرى.

(44) يبين أوردال (Urdal, 2004, 2006 and 2007) أن الطفرات الشبابية تولد خطر عنف أكبر من خلال زيادة عدد الشباب الذين لا يملكون فرص بديلة، إذ يرجح أن تترافق الطفرات الشبابية بالاكتظاظ المؤسسي، وخاصة البطالة. وتورد هذه الدراسة أيضاً بعض الأدلة التجريبية التي تشير إلى أن تأثير الطفرات الشبابية على العنف السياسي قد ينخفض مع انخفاض النمو الديمغرافي مقاساً بنسبة الإعالة. ولكن، تجدر الإشارة إلى أن الطفرة الشبابية يمكن أيضاً أن تقدم فرصة هائلة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية في البلد المعني على المدى الطويل. ومن المتوقع أن تستمر زيادة من هم في سن العمل (بين 15 و64 عاماً) حتى العام 2050، ومن شأن هذه الزيادة أن تخفض معدلات الإعالة في المنطقة (أي نسبة الشرائح السكانية المُعالة اقتصادياً – وهم السكان دون سن الرابعة عشرة وفوق سن الخامسة والستين) إلى الشريحة المنتجة من السكان، ما يخلق تأثيراً "ديمغرافياً إيجابياً". وإذا ما ترافقت الطفرة الشبابية مع فرص عمالة منتجة، يمكنها أن تؤدي إلى زيادة معدلات النمو الاقتصادي، ما يحفز القدرات الإنتاجية للبلد ويؤدي لزيادة نصيب الفرد من المدخرات، وذلك يوفر إمكانية القيام بالمزيد من الأنشطة الاستثمارية. للحصول على تحليل شامل لمضاعفات الطفرة الشبابية وتحدياتها وإمكانياتها في المنطقة العربية، ((ESCWA (2007)).

وليس الأداء والتنمية المتعثرين في البلدان العربية إلا نتيجة أخرى لما ذكر أعلاه. فوفقاً لمؤشر الدول العاجزة الذي يصدره صندوق السلام العالمي، الذي يسلط الضوء على الضروب المختلفة التي يمكنها تقويض الاستقرار في البلدان[45]، ويبدو بوضوح أن البلدان المتأثرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا أنها قابلة بشكل خاص لأن تكون في منزلة الدول العاجزة[46].

يبين الجدول 10 الترابط القائم بين هشاشة البلدان العربية وحصيلة النزاعات بين الدول وداخلها. ومع أن عدة بلدان عربية تواجه تحدّيات صعبة، أثبتت الدولة في معظم الحالات قدرتها على التحمل، متحديةً بذلك الفكرة السائدة ومتفاديةً الانهيار الشامل[47]. وتندرج البلدان المتأثرة بالنزاعات، وهي العراق والسودان واليمن، ضمن فئة "الاستنفار"، ويحتل السودان المرتبة الأعلى في المنطقة[48].

الجدول 10- مؤشر الدول العاجزة لعام 2009

البلد/المنطقة	نقاط مؤشر الدول العاجزة	الضغوط الديمغرافية	اللاجئون والأشخاص المشردون داخلياً	تظلم الجماعات	هرب الناس	التنمية الاقتصادية غير المتكافئة	التدهور الاقتصادي	نزع الشرعية عن الدولة	الخدمات العامة	حقوق الإنسان	الجهاز الأمني	الانقسام الفئوي للنخب	التدخل الخارجي	المرتبة (العدد=177)
لبنان	93.5	7.0	9.0	9.2	7.2	7.4	6.3	7.8	6.2	6.9	9.1	9.1	8.3	29
اليمن	98.1	8.8	7.9	7.7	7.4	8.9	8.2	8.3	8.5	7.7	8.4	9.0	7.3	19
العراق	108.6	8.7	8.9	9.7	9.1	8.6	7.6	9.0	8.4	9.3	9.7	9.6	10.0	6
السودان	112.4	9.0	9.8	9.9	9.0	9.6	7.0	9.8	9.5	9.8	9.7	9.5	9.8	3
الإسكوا	91.1	7.5	7.6	8.2	6.4	7.9	6.4	8.6	6.7	8.5	7.4	8.2	7.7	43.7
العالم	75.8	7.3	5.6	6.9	5.9	7.9	5.2	6.6	6.2	6.7	6.1	6.4	5.0	79.9

المصدر: صندوق السلام المتوفر في الموقع التالي: www.fundforpeace.org/web/.

(45) لا بد من الاشارة هنا إلى أن هذا الدليل يستعمل على نطاق واسع في الأدبيات، وكثيراً ما تعتمد مؤشراته على تفسيرات تقريبية شخصية لبعض العناصر، مما يجعل استعماله في أبحاث المقارنة صعباً.

(46) تعطى لكل فئة نقاط تتراوح بين صفر (قوة منخفضة) وعشرة (قوة مرتفعة)، وتجمع النقاط لتشكل مؤشر الدول العاجزة. كما ينقسم المؤشر إلى فئات هي: الاستنفار (90 إلى 120) والإنذار (60 إلى أقل من 90) والمعتدل (30 إلى أقل من 60) والقابل للتحمل (صفر إلى أقل من 30). يمكن الحصول على مزيد من المعلومات في الموقع التالي: www.fundforpeace.org/web/.

(47) للإطلاع على نقاش حول ما يشكل دولة "قوية" مقابل دولة "ضعيفة" راجع، Migdal (1988).

(48) لا يشمل مؤشر الدول العاجزة الضفة الغربية وقطاع غزة ككيان منفصل في قائمة الترتيب، ولذا من غير الممكن إجراء مقارنات مفيدة.

ملاحظة: يشير اللون الأحمر إلى "الاستنفار"، واللون البرتقالي إلى "الإنذار".

بكلام آخر، الأخطار التي تهدد السلام والأمن في منطقة الإسكوا معقدة ومستمرة ومتداخلة. ويواجه العديد من البلدان التحديات نفسها من حيثُ النزاع الداخلي، وجميعها يواجه التهديد بخطر امتداد النزاعات إليها. وأخيراً، في منطقة تعاني من ندرة فائقة في المياه ومن انخفاض الأمن الغذائي، ليس من المستبعد أن تنشب نزاعات بين البلدان بسبب الموارد في المستقبل. وسبق أن شهدت المنطقة أعمال شغب بسبب ارتفاع أسعار الأغذية عام 2008، كان أشدها في مصر، وبدرجة أقل في البحرين والأردن ولبنان والمملكة العربية السعودية واليمن.

باء- تصوير العلاقة بين النزاع وانعدام الأمن الغذائي

بحث عدد قليل جداً من الخبراء في العلاقة القائمة بين الأمن الغذائي والنزاع، بينما درس عديدون الرابط القائم بين ندرة الموارد والنزاع المسلح. ولكن، يمكن استعمال التصنيفات المتضمنة في مفهوم انعدام الأمن الغذائي نيابة عن ندرة الموارد، نظراً لأن الفقر والجوع إلى جانب التوزيع غير المتساوي للدخل والأراضي وغيرها من الأصول المادية والسلع يمكن أن تولد جميعها الغضب وتخلق شعوراً بالظلم الاجتماعي الذي يمكن أن يشكل ركيزةً أخلاقية وسياسية للنزاع[49]. وإذا كان الحال كذلك، يمكن ربط بين مجالي البحث هذين، ويمكن توسيع حقل البحث بهدف تحليل العلاقة مع النزاع.

تذهب البحوث التي أجراها هومر- دكسون (Homer-Dixon,1999) وانترناشونال اليرت (International Alert, 2007) وأوهلسون (Ohlsson, 2003)، وبوهوغ وآخرون (Buhaug et al., 2008)، إلى أن ندرة الموارد يمكن أن تزيد من نزوع الأفراد نحو المشاركة في نزاع ما من خلال العوامل التالية التي تحفز العنف المنظم: (أ) تزايد ندرة الموارد المتجددة في اقتصادات الكفاف؛ (ب) أفعال النخب الانتهازية التي تكثف الاستقطاب الاجتماعي، خاصة عن طريق الهويات الإثنية أو الاجتماعية؛ (ج) رداءة السلع العامة التي تنتقص من الشرعية السياسية للدولة؛ (د) تفاقم سوء الظروف الاجتماعية والاقتصادية الذي يرغم الناس على الهجرة، ما يزيد من التوتر ومن خطر التطرف في المناطق التي تستقبلهم. وتشير كافة هذه الروابط السببية إلى نموذج لحرب أهلية سببها الظلم بفعل عدم المساواة في توزيع الموارد والحصول عليها، وليس نتيجة لندرة في هذه الموارد.

بالإضافة إلى ذلك، قد تنتشر هذه التأثيرات إلى خارج الحدود من خلال هجرة اللاجئين وتعطل التدفقات التجارية وانخفاض الثقة في الاستثمار وزيادة الاقتصادات غير النظامية وغير القانونية[50]. ويمكن أن يدفع هذا الأمر بدوره بالإنفاق العام في البلدان المجاورة بشكل دائم نحو الإنفاق العسكري. وكلما طالت مدة النزاع كلما زادت قدرته على التدمير وزادت خطورة تأثيراته وطال بقاؤها في أعقابه، ما يزيد احتمال تكراره. وفي أحيان كثيرة تستخدم قضية القرن الأفريقي في السبعينات والثمانينات كدراسة حالة لعرض العلاقة الآنفة الذكر.

(49) إن استعمالنا لندرة الموارد لا يضع بالضرورة التغير المناخي في مركز النقاش، بالرغم من أهميته التي لا خلاف عليها، نظراً لأن ندرة الموارد يمكن أن تتأثر بقوة بالهيكلية الاجتماعية وبالسياسة الاقتصادية للبلد المعني، كما سنرى لاحقاً.

(50) لا يتم عادة تسجيل الدخل الناجم عن الاقتصادات غير النظامية وغير القانونية لأغراض ضريبية، كما لا يتم إدراجه في الناتج المحلي الإجمالي لبلد ما، مما يجعله خارج سيطرة الدولة. وفي كثير من الأحيان تكون الاقتصادات غير القانونية عنصراً رئيسياً في تمويل النزاعات، خاصة من خلال بيع الموارد القابلة للنهب والمخدرات والأسلحة والاتجار بالبشر.

بدأت البحوث الكمية في هذا المجال تزدهر مؤخراً فقط، وما زال النقاش حول الروابط والعلاقات السببية بين الصدمات الطبيعية والنزاعات مستمراً. ولكن، يبدو أن هناك توافق على الأمور التالية: إن ظهور انعدام الأمن الغذائي والنزاع نتيجة للتأثيرات المذكورة أعلاه يعتمد بشكل كبير على خصائص البلد المعني. فالمجتمعات التي يسودها الاستقرار السياسي والتجانس والمساواة والتي تتميز بحكم رشيد لا تشكل حالات من المعقول أن يحدث فيها ترابط بين انعدام الأمن الغذائي والنزاع. ويساهم كل من انفتاح النظام السياسي وحرية الصحافة والمساءلة السياسية في الحيلولة دون أن يصبح العنف هو الحل الأمثل كما تساعد هذه العوامل جميعها على تفسير لماذا يمكن أن تقاسي الديمقراطيات الراسخة من كوارث طبيعية ولكن ليس من مجاعات[51]. ويمكننا إعادة صياغة ما ذهب إليه هومر-دكسون (Homer-Dixon)، بالقول إن العوامل المؤسسية هي التي تحدد في نهاية المطاف وإلى حد كبير ما إذا كانت البلدان وأنظمتها الزراعية تستجيب بفعالية لحالات تفاقم ندرات الموارد.

ما هو الرابط بين انعدام الأمن الغذائي وانكشاف الدولة على خطر النزاع المسلح؟ إن مسألة إسناد علاقة سببية مباشرة بين انعدام الأمن الغذائي والنزاع غير واضحة أيضاً لأن العلاقة بين النزاع المسلح ومتغيراته التفسيرية هي في أحيان كثيرة علاقة داخلية؛ أي أن وجود نزاع يؤثر بحد ذاته على المتغيرات الرئيسية المستعملة لتفسير النزاع عدا عن المتغيرات الجغرافية. لكن، هناك توافق عام على أن الفقر والنمو المنخفض يؤديان إلى زيادة مخاطر النزاع والإقصاء، ما يؤدي بدوره إلى تكاليف اقتصادية أعظم تتصاعد إلى هوة نزاع - فقر – إقصاء[52]. وليس انعدام الأمن الغذائي إلاّ جزءاً واحداً من الصورة الكبرى، إذ قد يكون مرتبطاً بالفقر، ولكن ليس بالضرورة. فكما ذكرنا أعلاه، قد يعاني السكان من انعدام الأمن الغذائي دون أن يكونوا فقراء، وقد يتمتعون بالأمن الغذائي على الرغم من كونهم فقراء.

ناقش عدد كبير من الدراسات الكمية في الأدبيات الرابط الواضح بين الفقر وانعدام المساواة والنزاع الأهلي[53]. وهذا الرابط مؤكد يمكن تحليله على ثلاثة مستويات مختلفة[54]. على مستوى فردي، يمكن أن تخفض الديناميات المتعلقة بالفقر من الإيرادات المتوقعة من الانخراط في العمل الزراعي مقارنةً بتلك التي يمكن أن تتأتى عن مجموعات إجرامية ومتمردة. وعلى مستوى الجماعة، في كثير من الأحيان، تُفسر النزاعات من زاوية نسبية الحرمان (أو اللامساواة الأفقية)، إذ قد تؤدي الاختلافات في الفرص بين مجموعات مختلفة إلى حفز المجموعات المهمشة على حمل السلاح لتغيير الوضع الراهن[55]. وإذا كان

---

(51) Sen (1981).

(52) ينبع الإقصاء من اللامساواة. وتظهر تحاليل لاحقة أن اللامساواة بين الأفراد لا تولد بحد ذاتها النزاع، بل إن "اللامساواة الأفقية" (أي اللامساواة بين المجموعات أو المناطق) هي التي تؤدي إلى الشعور بالظلم الذي ييسر التعبئة وبالتالي التمرد. لمراجعة الأدبيات بهذا الشأن، راجع Humphreys and Varshney, (2004).

(53) انبثق كثير من الأدبيات المتعلقة بالنمو والنزاع من النقاش الذي أثاره كولييير وهوفلر (Collier and Hoffler 1998, 2000 and 2004) حول "الطمع مقابل التظلم"، الذي يذهب في أساسه إلى أن احتمال نشوب نزاعات داخلية هو دالة تتغير إيجابياً مع احتمال فوز فصيل واحد، والقدرة على التنسيق بين الفصائل، وحجم السكان، والقدرة على فرض ضرائب في بلد ما، وتتغير سلبياً مع وجود مؤسسات ديمقراطية، ومعدل مستوى نصيب الفرد من الدخل، والنمو، والمدة المتوقعة للنزاع. ومؤخراً، ركزت الأدبيات أيضاً على العلاقة الإيجابية بين النزاع واللامساواة بين المجموعات (أي "اللامساواة الأفقية") وما يُعرف بـ "الطفرة الشبابية"، كما يصفها غولدستون (Goldstone, 2002)، والموقع في المناطق المعرضة للحروب وغير الديمقراطية بحسب هغري وسامبانيس (Hegre and Sambanis, 2005) والعلاقة السلبية مع القدرة المؤسسية والانفتاح التجاري.

(54) راجع، مثلاً Collier and Hoffler (2002).

(55) في دراسة اقتصادية قياسية عن المجموعات الإثنية المهمشة في المنطقة الأوروبية الآسيوية وشمال أفريقيا، وجد بوهوغ وغليديتش وثايسن (Buhaug, Gleditsch and Theisen, 2008) أن خطر التمرد مرتبط بشكل قوي وإيجابي بحجم المجموعة وببعد المسافة عن المقر الرسمي للحكومة. نظراً للمضاعفات المتعلقة بالمكان، يمكن أن يؤثر انعدام الأمن الغذائي على حالات اللامساواة الأفقية في منطقة الإسكوا، خاصة في المناطق الريفية.

يمكن للفقر والنمو الاقتصادي أن يتسببا بنزاع، تجدر الإشارة إلى أن أشكال النمو الاقتصادي ليست كلها بالضرورة "صالحة" من حيثُ التخفيف من حدة النزاع.

ويذهب كنبور (Kanbur) أنه بالنظر إلى بعض أنواع اللامساواة يحتمل أن يؤدي إلى نزاعات أكثر من غيره، "فإذا كانت محاولات الحد من الفقر عن طريق النمو الاقتصادي تؤدي في البداية إلى زيادة النوع "الخاطئ" من اللامساواة، قد يبدد النزاع الناجم عنها التأثيرات الإيجابية للحد من الفقر على النزاع"[56]. بتعبير آخر، لا يحتمل أن تحد أشكال النمو الاقتصادي كلها بالضرورة من فرص النزاع، بل إن بعض أشكال النمو قد تزيد من هذه الفرص. وبشكل خاص، يحتمل أكثر أن يؤدي النمو الذي يزيد اللامساواة بين مجموعات بارزة (اللامساواة الأفقية)، والذي يتطابق مع انقسامات اجتماعية وسياسية، إلى تفاقم التوتر القائم في مجتمع ما[57]. وأخيراً، على المستوى الوطني، يميل نقص الموارد الاقتصادية وضعف النمو الاقتصادي إلى زيادة خطر النزاع المسلح نتيجة افتقار الحكومة للتأييد الشعبي و/أو ضعف أساليب مكافحة التمرد و/أو غياب القدرة المؤسسية و/أو العزلة الجغرافية نتيجة البنية التحتية المتردية[58]. لكن موضوعة "الطمع-التظلم" لا تنطبق على كافة النزاعات في المنطقة، لأن بعضها (خاصة في العراق وفلسطين) يتميز أيضاً باحتلال أجنبي أو نزاعات دولية.

ويعاني معظم هذه الدراسات من ثغرة منهجية وهي أنها تفحص فقط مستوى الدخل المتوسط بدلاً من النظر في توزيع الدخل في بلد ما. فهذا النهج لا يساعد كثيراً على فهم هذه العلاقة في المناطق الريفية حيث يكون الوضع الصحي والوضع الغذائي مؤشرين بديلين للحرمان أفضل من مؤشر الدخل. ومؤخراً فقط، أشارت الدراسات إلى أن الحرمان الناجم عن الفقر والجوع سبب مهم للنزاع. على سبيل المثال، وجد بينستراب وأندرسن وشيموكاوا (Pinstrup-Andersen and Shimokawa, 2008) أن انخفاضاً بنسبة 5 في المائة في مؤشر الفقر العددي يساهم في انخفاض احتمال نشوب النزاع المسلح بنسبة 1.5-3 في المائة، وأن انخفاضاً بنسبة 10 في المائة في معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة يساهم في انخفاض احتمال نشوب النزاع بنسبة 1-3 في المائة، وأن انخفاضاً بنسبة 5 في المائة في معدل سوء التغذية لدى الأطفال دون سن الخامسة (مقاساً بالفارق المعياري عن متوسط قيمة الوزن بالنسبة إلى العمر) يؤدي إلى انخفاض هذا الاحتمال بنسبة 1-3.5 في المائة.

وتشير هذه النتائج إلى أن النمو الاقتصادي على المستوى الوطني قد لا يكون كافياً للحد من خطر النزاع إن لم يترافق مع الحد من الفقر وتحسين الوضع الصحي لدى مختلف المجموعات.

---

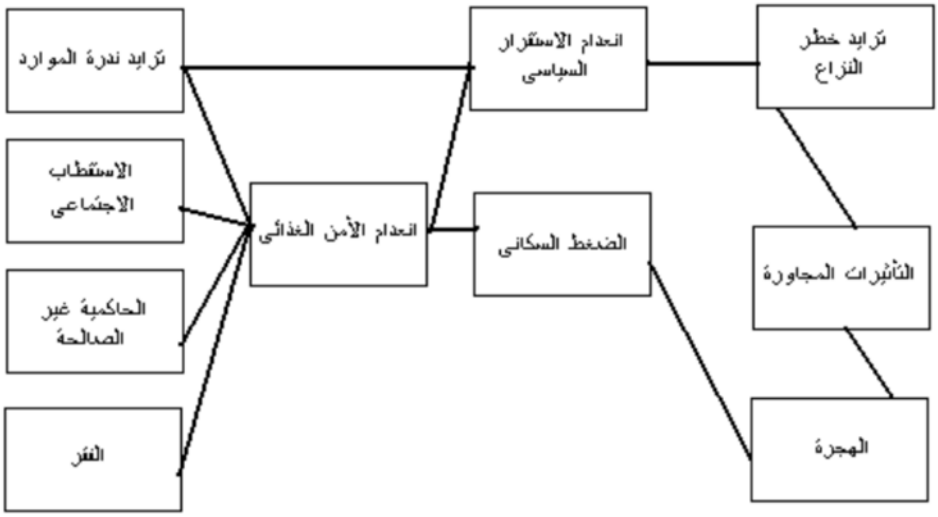
(56) Kanbur (2007).

(57) عند النظر في الصلة القائمة بين اللامساواة والعنف السياسي في المجتمع، يرى سيغلمان وسمبسون (Sigelman and Simpson, 1977) أنه ينبغي أخذ أربعة عوامل رئيسية في الاعتبار، وهي: الغنى والحراك الاجتماعي وعدم التجانس الاجتماعي-الثقافي ووتيرة التغيير الاجتماعي. "يكمن مفتاح فهم العنف السياسي، في تفحص التفاعلات بين مختلف خطوط الانقسام. فحتى اللامساواة الاقتصادية العميقة قد تولد تأثيرات سياسية طفيفة فقط في حال تقاطعها مع انقسامات اجتماعية-ثقافية راسخة. ففي مثل هذه الظروف، من المحتمل أن يكون أساس تحرك المجموعة كمجموعة غائباً Sigelman and Simpson. ص 105-128 (1977). ويرى بنتسراب وأندرسون وشيموكاوا (Pinstrup-Anderson and Shimokawa, 2008) أن النتائج التي توصلوا إليها تشير إلى "أهمية وجود سياسات لصالح الفقراء في الحد من احتمال نشوب النزاع المسلح". رغم أنهم يلحظون أن هذه السياسات تتغير بحسب الظروف المحددة في بلد ما، إلا أن أغلب السكان المتأثرين بسوء التغذية والجوع في الريف ويعتمدون بشكل مباشر أو غير مباشر على الزراعة. وبالتالي، لا بد من إعطاء الأولوية للقطاعات الزراعية في المناطق الريفية بهدف مكافحة الفقر.

(58) بحسب بيلاي (Pillay, 2003) تشير النتائج التجريبية إلى أن بلداً ينمو اقتصادياً بنسبة 5 في المائة سنوياً أقل عرضةً للوقوع في النزاعات بنسبة 40 في المائة من بلد يتدهور اقتصاده بنسبة 5 في المائة. ويساهم الحد من المديونية ومن الاعتماد على استخراج الموارد الطبيعية في تخفيض خطر النزاع بشكل أكثر.

خلاصة القول، كثيراً ما تكون المسائل المتعلقة بالحاكمية جذر عدم التكافؤ في الحصول على الموارد الطبيعية (مثل الأراضي) والخدمات الأساسية، ما يثير النزاعات التي تؤدي بدورها إلى انعدام الأمن الغذائي واستنفاد الأصول. وتعطي دراسات حالة عن السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال أمثلةً عن كيف أن الاختلال المؤسسي قد يسبق النزاعات ويساهم في نشوء الرابط بين النزاع وانعدام الأمن الغذائي[59].

الشكل 9- النزاع: ديناميات الأمن الغذائي



ملاحظة: للحفاظ على وضوح الشكل، لم تبين التأثيرات المتبادلة وحلقات التغذية الراجعة.

يؤدي نشوب النزاع إلى عواقب اقتصادية وخيمة في البلد الذي يحصل فيه وفي المنطقة. فبحسب كولييه وهوفلر (Collier and Hoeffler, 1998)، يخفض النزاع الداخلي بالمتوسط 2.2 في المائة سنوياً من الناتج المحلي الإجمالي للبلد[60]، [61]. ويأتي هذا الانخفاض نتيجة عدة عوامل من مثل تعطل البنية التحتية والقوة العاملة والخدمات العامة وتدهورها، إضافةً إلى ارتفاع معدل اهتلاك قيمة رأس المال المادي والبشري[62]. وعادة يكون كل من حقوق الملكية وسيادة القانون من بين الضحايا الأولى للنزاع، وتتدهور القدرات المؤسسية وقدرات الإنفاق العام بشكل كبير، وتنحرف من التركيز على السياسات الإنمائية الشاملة إلى الحاجات العسكرية والأمنية.

(59) Alinovi, Hemrich, Russo, 2007.

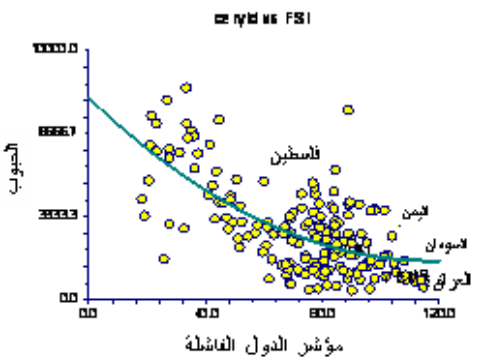
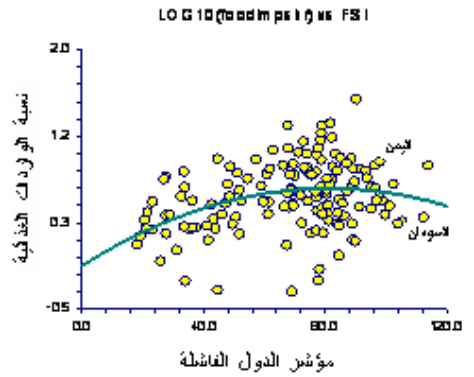
(60) تقديرات البنك الدولي في ما يتعلق بالحرب الأهلية في اليمن في الثمانينات أعلى بكثير وتناهز خسارةً سنوية متوسطة تبلغ 10 في المائة تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي.

(61) ينبغي تركيب هذه التقديرات على تقديرات الخسارة في الناتج المحلي الإجمالي الناجمة عن سوء التغذية والتي تتراوح بين نحو 2-3 في المائة في معظم البلدان التي خضعت للدراسة في العقدين الأخيرين (World Bank, 2006).

(62) ربما لا تعكس هذه الأرقام التكلفة الكلية للنزاعات كما يجب لأن من الصعب قياس العديد من العوامل المهمة (مثل رأس المال الاجتماعي).

يمكن أن يؤثر النزاع على انعدام الأمن الغذائي من خلال أبعاد التوفر والنفاذ والاستعمال. ونشر الجوع وتجويع الناس لإخضاعهم وسيلتين حربيتين بحد ذاتهما. ويشير غليك (Gleick, 2008) إلى حالات تحويل مسار المياه كوسيلة حربية يعود تاريخُها إلى عام 2500 ق.م. وفي كثير من الأحيان يقطع المتحاربون خطوط الإمداد أو يجرفون الأراضي الزراعية أو يقتلون الماشية أو يلوثون الأراضي والموارد المائية أو يمنعون وصول المعونة الغذائية إلى وجهتها النهائية أو يدمرون موجودات الأسر المعيشية[63]. ويمكن أن تكون الألغام حجر عثرة أمام الوصول إلى الأراضي الزراعية وأمام حرية التنقل. وعلى المستوى الإقليمي، توجد هذه القيود في العراق وفلسطين والسودان. ففي بداية العام 2008، داهم الفلسطينيون في غزة الحدود المصرية في محاولةٍ لكسر الحصار الإسرائيلي المفروض عليها. وفي كثير من الأحيان يؤدي نقص الإمدادات الغذائية في المناطق المتأثرة بالنزاعات إلى ارتفاع حاد في الأسعار[64]. في دارفور مثلاً ارتفعت أسعار المواد الغذائية الرئيسية بسرعة بعد اندلاع موجات العنف عام 2004[65]. ويتسبب الجوع والمجاعة بالمزيد من النزاعات التي تؤدي بدورها إلى المزيد من الجوع[66]. تبين لوحات الانتشار في الشكل 10 الرابط بين ارتفاع احتمال أن تندرج الدولة في فئة الدول العاجزة وبين بعض المؤشرات النموذجية المستخدمة لقياس انعدام الأمن الغذائي، التي تشمل مثلاً، محاصيل الحبوب المنخفضة ونسب الواردات الغذائية العالية والاستهلاك المنخفض للسعرات الحرارية والإنفاق المنخفض على الصحة العامة والنفاذ المحدود إلى المياه الآمنة ونصيب الفرد المنخفض من الدخل.

الشكل 10- العلاقة بين النزاع والأمن الغذائي

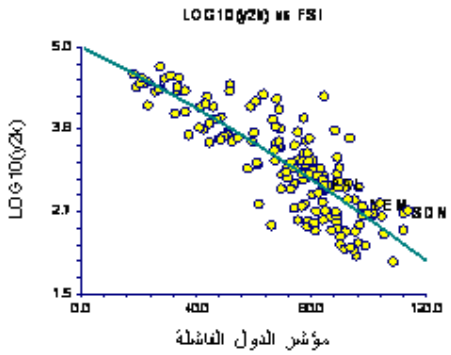
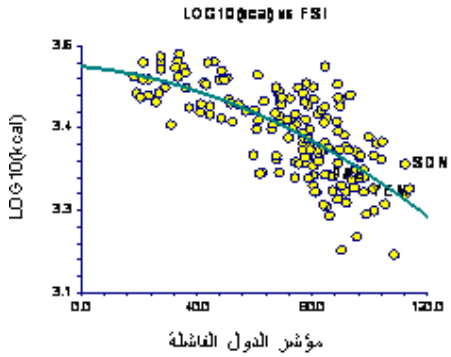
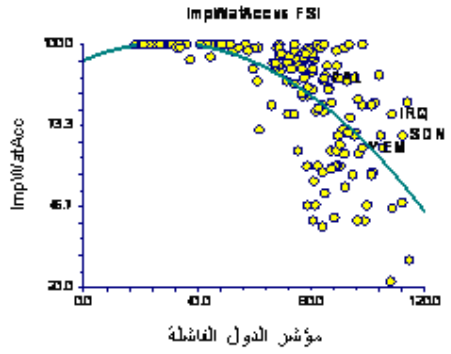
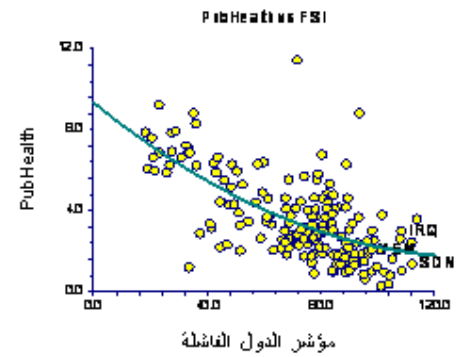
	مؤشر الدول العاجزة مقابل محاصيل الحبوب	مؤشر الدول العاجزة مقابل نسبة الواردات الغذائية
التوفر		

(63) De Waal (1998).

(64) قدر سعر كيس القمح نحو 125 دولاراً في محافظة صعدة المتأثرة بالنزاعات عام 2009، في حين بلغ نحو 37 دولاراً في سائر أنحاء البلاد. البنك الدولي (2009).

(65) Government of Sudan et al. (2008).

(66) Messer, Cohen and Simmons (2001).

	مؤشر الدول العاجزة مقابل نصيب الفرد من الدخل	مؤشر الدول العاجزة مقابل متوسط استهلاك السعرات الحرارية
النفاذ		
الاستعمال			مؤشر الدول العاجزة مقابل نفقات الصحة العامة

المصدر: حسابات الإسكوا المستندة إلى قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي لعام 2009.

تتميز البيئات المتأثرة بالنزاعات بالإنجاب المبكر وانعدام التخطيط الأسري[67]. ويؤدي الإنجاب المبكر إلى وزن منخفض عند الولادة. كما يساهم افتقار البنات إلى التعليم في سوء تغذية الأطفال من خلال عدم المباعدة بين الولادات وإطعام الأطفال بشكل سيء. وبالمثل، يعرض تدني معدلات تلقيح الأطفال والنفاذ إلى المياه الآمنة وخدمات الصرف الصحي الناس إلى الأمراض المَعدية فضلاً عن مفاقمة سوء التغذية. وتساهم ديناميات النزاع بشكل قوي في الوقوع في فخ انعدام الأمن الغذائي بين الأجيال بوجود أمهات لا يتمتعن بأمن غذائي، أي تغذية أسوأ للأطفال تؤدي إلى انخفاض رأس المال البشري وإلى الافتقار إلى الفرص في سن البلوغ.

الإطار 2- لماذا لا يزال سوء التغذية مستمراً في البلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات

- تتناول النساء الحوامل والمرضعات سعرات حرارية وبروتينات قليلة جداً، أو يعانين من أمراض مَعدية لا يتم علاجها، مثل الأمراض المنقولة جنسياً التي تؤدي إلى انخفاض وزن المواليد، أو لا يحصلن على

(67) بحسب تقديرات منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، تبلغ نسبة النساء البالغات من العمر بين 20 و24 عاماً اللواتي تزوجن عند أو قبل الثامنة عشرة 37 في المائة في اليمن و27 في المائة في السودان.

قسطٍ كافٍ من الراحة؛

- ليس لدى الأمهات سوى وقت أقل كثيراً مما يجب للرعاية بأطفالهن الصغار أو بأنفسهن أثناء الحمل؛
- لا تطعم الأمهات الرضع اللبأ، الحليب الأول الذي يعزز جهاز المناعة لدى الأطفال؛
- في كثير من الأحيان تعطي الأمهات أطفالهن دون سن الستة أشهر أطعمة غير حليب الرضاعة، علماً بأن حليب الرضاعة الطبيعي الخالص يشكل أفضل مصدر للمغذيات وأفضل حماية من العديد من الأمراض المُعدية والمُزمنة؛
- يبدأ المعتنون تزويد الأطفال بالأغذية الصلبة التكميلية في وقت متأخر جداً؛
- يعطي المعتنون الأطفال دون سن السنتين طعاماً قليلاً جداً أو أطعمة غير غنية بالطاقة؛
- رغم توفر الطعام، نظراً لتوزيع الغذاء غير المناسب في الأسر المعيشية، لا تلبى حاجات النساء والأطفال الصغار، وفي كثير من الأحيان لا يحتوي نظامهم الغذائي على ما يكفي من المغذيات الدقيقة الصحيحة أو البروتينات؛
- لا يجيدِ المعتنون تغذية الأطفال أثناء الإسهال أو الحمى وبعدهما؛
- تؤدي قلة أهتمام المعتنين بالأطفال بالنظافة إلى تلوث الطعام بالبكتيريا أو الطفيليات.

المصدر: Based on the World Bank (2006).

جيم- تأثير سياسات الدولة على النزاع والأمن الغذائي في منطقة الإسكوا

كما ذكرنا أعلاه، منطقة الإسكوا معرضة للنزاع داخل الدول وبين الدول على حد سواء. ومن المهم التمييز بين هذين الشكلين من أشكال النزاع بالعلاقة مع سياسات الدولة عند النظر في انعدام الأمن الغذائي. تعزز النزاعات الداخلية انعدام الأمن الغذائي من خلال انعدام التوافق السياسي الداخلي الذي ينبغي أن يكون متوفراً قبل توفير السلع العامة، ومع أن التوافق السياسي ممكنٌ نظرياً، لا يتوصل إليه بسبب المواقف التي لا يمكن التوفيق بينها (السودان واليمن). من جهة أخرى، تعزز النزاعات الخارجية انعدام الأمن الغذائي من خلال التدخل الخارجي الذي يحول دون تنفيذ توافق سياسي قائم (فلسطين). كذلك هناك حالات يتداخلُ فيها النزاع الداخلي مع النزاع الخارجي (العراق). وبالإضافة إلى ذلك، يرتبطُ النزاع مع تخفيض مستوى توفير السلع العامة، كالاستثمار في الصحة العامة والتعليم والبنية التحتية التكنولوجية. ويبين الجدول **11** أدناه كيف يمكن للإنفاق العسكري أن يزيح الإنفاق الاجتماعي في المنطقة، خاصة في البلدان المحدودة الميزانية، كتلك المتأثرة بالنزاعات. وفي عام **2007**، كان سبعة من البلدان العشرة التي لديها أعلى مستوى من الإنفاق العسكري بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في العالم من المنطقة، وهي بالترتيب: عُمان (التي احتلت المرتبة الأولى) والمملكة العربية السعودية (المرتبة الثانية) واسرائيل (المرتبة الرابعة) والأردن (المرتبة الخامسة) وكل من لبنان واليمن (المرتبة السادسة) والجمهورية العربية السورية (المرتبة التاسعة)[68]. وفي الفترة من **1990-2005** تراوح الإنفاق العسكري كنسبة من النفقات العامة بين **35-45** في المائة وبين **30-40** في المائة في اليمن ولبنان على التوالي وأخيراً، في حالات النزاع الداخلي، يكون الإنفاق العام انتقائياً لصالح مجموعات أو مناطق جغرافية محددة، أما في حالة النزاع الخارجي، فمن النادر حصول أي إنفاق عام إطلاقاً.

(68) Perlo-Freeman (2009).

الجدول 11- متوسط النفقات العسكرية مقابل النفقات الاجتماعية، 2005-2008 (النسبة المئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي)

البلد/المنطقة	متوسط النفقات العسكرية 2005-2008	متوسط النفقات الصحية 2005-2007	متوسط نفقات التعليم 2005-2008
البحرين	3.23	3.70	..
مصر	2.60	6.20	4.05
الأردن	5.38	8.93	..
الكويت	3.73	2.17	4.25
لبنان	4.63	8.80	2.50
عمان	11.07	2.47	3.75
المملكة العربية السعودية	8.43	3.33	..
الجمهورية العربية السورية	4.25	3.90	5.10
السودان	4.25	3.70	..
الإمارات العربية المتحدة	1.90	2.63	1.30
اليمن	4.65	4.20	5.20
متوسط الإسكوا	4.92	4.55	3.73
المتوسط العالمي	2.43(أ)	9.80	4.58(ب)

المصدر: استناداً إلى قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي لعام 2009.

(أ) على المستوى الإقليمي، وبالمتوسط، أنفقت أوروبا وآسيا الوسطى ما نسبته 2.7 في المائة، وأمريكا اللاتينية 1.2 في المائة، وأفريقيا جنوب الصحراء 1.2 في المائة، والبلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط 2 في المائة إلى الناتج المحلي الإجمالي كنفقات عسكرية في الفترة نفسها. وفي عام 2008، أنفقت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ما نسبته 4.2 في المائة إلى الناتج المحلي الإجمالي كنفقات عسكرية، مع زيادة بنسبة 34 في المائة في الفترة ما بين 1999-2008.

(ب) تشير البيانات إلى 2005-2006.

ملاحظة: تشير النقطتان (..) إلى أن البيانات غير متوفرة.

لدى منطقة الإسكوا أدنى نسبة من القوة العاملة الموظفة في العالم. وهذه النسبة، مع انخفاض معدلات النمو[69]، والاستقطاب الإثني والطائفي، وانعدام المساواة في المجالات الاجتماعية والاقتصادية، والافتقار إلى الفرص، يمكن أن تكون مصدراً لحركات تمرد يغذيها الشعور بالظلم. ولكن، مع مرور الوقت، قد تتحول هذه الحركات إلى نزاعات شرسة يغذيها الطمع[70]، وتستمر نظراً للمنافع الاقتصادية التي تكتسب من اقتصادات الحرب مثل تجريد الأصول[71] وابتزاز الأموال والتهريب والسرقة والسلب وفرض ضرائب غير نظامية واستغلال قوة العمل.

(69) استمرت هذه المعدلات المنخفضة على حالها في المنطقة في الثمانينات – وهي الفترة المعروفة باسم "العقد الضائع".

(70) في دراسة متابعة أجرتها أكاديمية السلام الدولية نظرت، من بين مسائل أخرى، فيما إذا كانت النزاعات التي سببها الشعور بالظلم، نتيجة للاستيلاء على الموارد، تتحول إلى نزاعات يغذيها الطمع، لم تكن النتائج حاسمة. وثبت أن محاولات التمييز بين الدوافع الاقتصادية للمقاتلين ودوافعهم السياسية صعبة من الناحية المنهجية لأن التقييمات استندت إلى التقييم الذاتي للمقاتلين. إضافةً إلى ذلك، في الحالات التي أصبحت فيها الدولة أصلاً خاضعة لعلاقات زبائنية، قد يشكل الاستيلاء على الدولة هدفاً سياسياً واقتصادياً في آن معاً. "في مثل هذه الحالات، يبدو أن البرنامج السياسي والبرنامج الاقتصادي للمقاتلين يعزز، بدل أن يستثني، أحداهما الآخر. Ballentine and Nitzschke (2003).

(71) تشمل الأصول مجموعة الموارد التي يحصل عليها الناس بما في ذلك الموارد الطبيعية (الأراضي والمياه ومنتجات الغابات)، والموارد المادية (الماشية والأدوات والممتلكات غير المنقولة)، والموارد الاجتماعية (الشبكات الأسرية والاجتماعية)، والموارد المالية (الدخل والاستثمار والتسليف)، والأصول البشرية (التعليم والمهارات والصحة). كما ترتكز النزاعات على نوع آخر من الأصول

كما هو مذكور في الفصل المخصص لمراجعة السياسات، تشكل إصلاحات الجيل الثاني إلى جانب الاستثمار العام في حراك اجتماعي أكبر، ممارسة ديمقراطية واعدة من شأنها أن تساعد على الحد من الطمع والتظلم، وبالتالي الحد من احتمال نشوب نزاعات[72]. وبشكل محدد، في حين أن العلاقة بين اللامساواة العمودية والنزاعات هي محط خلاف، فإن التأثيرات الإيجابية لتوفير مزيد من الفرص المتكافئة على بناء السلام والاستقرار والتماسك الاجتماعي أقل إثارة للجدل بكثير[73]. كذلك تحفز الاستثمارات العامة في الحراك العمودي الاستثمار الخاص، وبالتالي النمو الاقتصادي[74]. ويذهب برونو وآخرون (Bruno et al)، إلى أنه "عندما تُعتمَد السياسات التي تهدف إلى مساعدة الفقراء على مراكمة الأصول الإنتاجية – وخاصة السياسات الرامية إلى تحسين التعليم والصحة والتغذية – في إطار نسبي غير مشوه، فإنها تشكل أدوات مهمة لتحقيق نمو أعلى"[75]. من هنا، يتعين على الحكومات أن تركز على السياسات التي تحسن التسليف وتعيد توزيع الأصول (الإصلاح الزراعي) وتستعمل أنواعاً من الدعم الضريبي تعزز رأس المال البشري.

دال- العلاقة بين النزاع وانعدام الأمن الغذائي: التهديدات والفرص

وفقاً لبرنامج الأغذية العالمي، يقدر عدد الأشخاص الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي بـ 28 مليون نسمة في البلدان والمناطق الأربعة المتأثرة بالنزاعات وهي العراق وفلسطين والسودان واليمن (راجع الجدول 12).

الجدول 12- انعدام الأمن الغذائي في البلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا

البلد/المنطقة	اليمن	السودان	العراق	الضفة الغربية	غزة
السكان (مليون)	23	41	29	2.5	1.5
يعانون انعدام الأمن الغذائي (مليون)	10	11	6.4	0.4	0.3
السكان (K)	43	27	22	16	20

المصدر: ملامح البلدان، برنامج الأغذية العالمي، على الموقع التالي: www.wfp.org.

يمكن تعريفها بأنها أصول سياسية، لأن عدم الوصول إلى السلطة – التي تمثلها الشرطة المحلية أو الميليشيات أو القادة السياسيون - يمكن أن يؤدي إلى أنواع أخرى من تعرض الأصول للصدمات. وفي الواقع، يمكن أن يكون الأشخاص الذين لديهم أصول أخرى غير السياسية، أكثر عرضة للمخاطر في بيئة النزاعات مما في بيئات أخرى كبيئة الكوارث الطبيعية. راجع Jaspars and Maxwell (2009).

(72) تركز هذه الإصلاحات على التجارة وتحرير سوق العمل وإزالة القيود التنظيمية والمنافسة وسياسات الخصخصة.

(73) Collier and Hoeffler (2004), pp. 563-595; and Cramer (2003), pp. 397-412.

(74) تتميز منطقة الإسكوا بمستويات مرتفعة نسبياً من الاستثمار العام في تكوين رأس المال الثابت الإجمالي، وبمستويات منخفضة من استثمار القطاع الخاص مقارنة بمتوسط البلدان النامية.

(75) Bruno, Ravallion and Squire (1996), p. 22.

وإذا لم يَحل النزاع، قد يتفاقم انعدام الأمن الغذائي. وبالمثل، إن لم يتحسن الأمن الغذائي، قد تزيد صعوبة تسوية النزاع. ولكن، لسوء الحظ، من غير المحتمل أن يساهم الإنتاج الزراعي في المنطقة بشكل كبير في تحسين انعدام الأمن الغذائي الحالي وفي تسوية النزاعات، على المدى القريب على الأقل. ويعود ذلك إلى التحديات المتزايدة التي تواجهها المنطقة، بما في ذلك النمو السكاني والتغير المناخي والقيود الطبيعية المفروضة على الإنتاجية الزراعية كالنقص في المياه وقلة توفر الأراضي الصالحة للزراعة والظروف المناخية السلبية. بتعبير آخر، ما لم تحصل قفزات مهمة في الإنتاجية الزراعية، قد تتجه البلدان المتأثرة بالنزاعات في المنطقة نحو مصيدة الاكتظاظ المالتوسية، أي أن تبقى مرغمة على العيش في ظروف الكفاف إذا ما تجاوز النمو السكاني الإنتاج الزراعي(76).

وفي ما يتعلق بسياق النزاع في المنطقة، فإن الحقائق المتعلقة بالأراضي البعلية المحتملة هامة بشكل خاص بالنسبة للسودان، فهي يمكن أن تشكل من الناحية النظرية 90 في المائة تقريباً من الأراضي الصالحة للزراعة المحتملة في منطقة الإسكوا، أي ما يعادل نحو 58 مليون طن متري من الحبوب (بمستويات المردود الحالية) يمكن أن يلبي نحو 70 في المائة من الطلب في المنطقة. ففي معظم مناطق جنوب السودان مساحات شاسعة غير مستغلة لديها إمكانيات زراعية هائلة. وقد خلصت دراسة أجراها البنك الدولي مؤخراً إلى أن مناطق مماثلة في أمريكا اللاتينية وآسيا أصبحت مناطق زراعية ذات تنافسية عالية وموجهة نحو التصدير ويمكنها أن تلبي بسهولة الطلب المحلي(77). ولكن، لا تسمح مستويات الإنتاجية التي هي دون المتوسط في السودان باستغلال هذه الإمكانات بشكل مباشر أو كلي، حتى لو توفر فائض من الأراضي الصالحة للزراعة. وعلى ضوء الفائض في العرض من الأراضي الصالحة للزراعة في السودان، قد تشكل التنمية الزراعية استراتيجيةً واعدة لزيادة الأمن الغذائي المحلي والإقليمي، إضافة إلى دعم جهود التخفيف من النزاعات وتسويتها في البلد وتعزيز السلام والأمن في المنطقة كلها. ومما يزيد في أهمية هذا العامل بالنسبة للاقتصاد السوداني والمنطقة كلها، خاصة أنه لا يبدو أن هناك أي بلد آخر لديه أية أراض صالحة للزراعة مهمة وغير مستعملة. وبالتالي، ينبغي أن تكون قدرة السودان على توفير الأراضي شَأناً إقليمياً، تنبغي معالجته ضمن آليات سياسات إقليمية.

هاء- العلاقة بين الأمن الغذائي والنزاع في البلدان المتأثرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا

يركز هذا القسم بشكل أكبر على مسائل الأمن الغذائي التي تؤثر على البلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات في المنطقة. ويأتي التحليل نتيجة مراجعة لبيانات ثانوية ودراسات أخرى، إضافةً إلى بيانات تم الحصول عليها من البلدان من خلال استبيان وضعته الإسكوا ووزعته على بلدان المنطقة في شباط/فبراير وآذار/مارس 2010. وقد ملأت الاستبيان عدة وكالات حكومية وهو وارد في المرفق الثاني. ولسوء الحظ، من بين البلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات، جاءت الأجوبة فقط من العراق وفلسطين، ما يحد بالتالي من تحليل أوضاع السودان واليمن.

(76) تبين البحوث التجريبية التي أجراها أوردال (Urdal, 2005) أنه عندما تترافق ندرة الأراضي مع ارتفاع معدلات النمو السكاني، يرتفع نوعاً ما خطر النزاع المسلح.

(77) The World Bank (2009).

1- العراق

(أ) التنمية البشرية

تحول العراق من بلد يتميز بتقدم ملحوظ في التنمية البشرية في الستينات والسبعينات إلى بلد يعاني من الاضطراب. وعلى عكس الوجهات العامة في سائر بلدان المنطقة، تراجعت المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية بشكل تدريجي في العقدين الماضيين، وحتى وإن لم يكن العراق مدرجاً في لائحة دليل التنمية البشرية لعام 2009[78]، وبحسب تقرير التنمية البشرية الوطني لعام 2008، صنف العراق كبلد ذي مستوى تنمية بشرية منخفض، في حين أن معظم الاقتصادات الأخرى الغنية بالنفط التحقت بقافلة البلدان ذات التنمية البشرية العالية. ويبلغ عدد السكان دون سن الخامسة عشرة 40 في المائة من مجموع السكان، وأكثر من 45 في المائة لدى الفقراء، كما أن 14 في المائة من الذين تتروح أعمارهم بين 6 و11 عاماً لا يذهبون إلى المدرسة. وانخفض معدل الالتحاق بالمدرسة الابتدائية من 99 في المائة عام 1980 (وكانت أعلى نسبة في المنطقة) إلى 77 في المائة عام 2006 (وهي من أدنى النسب في المنطقة وتفوق بقليل النسبة في فلسطين واليمن). وينتقلُ 40 في المائة فقط من التلاميذ من التعليم الابتدائي إلى الثانوي، وتبلغ نسبة البطالة لدى الشباب (البالغين من العمر بين 15 و24 عاماً) نحو 30 في المائة، ويبلغ معدل البطالة الإجمالي نحو 18 في المائة.

خلافاً للعديد من البلدان الأعضاء الأخرى في الإسكوا، معظم سكان العراق الذين يبلغ عددهم نحو 29 مليون نسمة حضريون، إذ يعيش 70 في المائة منهم في المناطق الحضرية. واستناداً إلى مسح صحي أجرته منظمة الصحة العالمية عام 2007، يبلغ معدل وفيات الأمهات 84 لكل 100 ألف ولادة حية، بالمقارنةً بـ 41 و65 في الأردن والجمهورية العربية السورية على التوالي. ويشير التقرير أيضاً إلى أن 22 في المائة من الأطفال العراقيين (البالغين من العمر خمس سنوات وما دون) يعانون سوء التغذية المزمن، في حين أن 5 في المائة منهم يعانون سوء تغذية حاد.

لم يجر مسح اجتماعي واقتصادي شامل لنحو عقدين حتى 2006-2007. ومعدل الخصوبة من بين الأعلى في منطقة الإسكوا، مباشرة بعد اليمن وفلسطين، إذ يبلغ 4.3، وهو أعلى بين النساء الريفيات والأقل تعليماً. وواحد من أربعة عراقيين تقريباً (أي 23 في المائة أو نحو 7 ملايين نسمة) فقير ويعيش بأقل من 2.2 دولار في اليوم، ويبلغ مؤشر فجوة الفقر 4.5 في المائة[79]. وبالإضافة إلى ذلك، يعيش معظم العراقيين بالقرب من خط الفقر، رغم أن العراق غير مصنف كبلد فقير[80]. وهذا يعني أن ارتفاعاً معتدلاً في أسعار الأغذية يمكن أن يؤدي إلى ارتفاع كبير في معدلات الفقر. وتماماً كالبلدان الأخرى التي شملها التحليل في هذا التقرير، ينتشر الفقر أكثر في المناطق الريفية.

(ب) الاقتصاد

---

(78) انظر: http://hdr.undp.org/en/statistics/.

(79) إن المؤشر العددي المحتسب على خط الفقر الدولي البالغ 2.5 دولار للشخص الواحد يومياً هو 13.9 مليون أو نحو 45 في المائة، بالمقارنة بمتوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا البالغ 28.4 في المائة.

(80) الورقة المشتركة بين الوكالات عن الوضع الإنساني في العراق، وحدة المعلومات والتحليل المشتركة بين الوكالات (IAU) ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA) لعام 2009.

القاعدة الإنتاجية في العراق ضيقة جداً. وفي حين أن القطاع النفطي مسؤول عن 60 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، إلا أنه يوظف أقل من واحد في المائة من القوة العاملة[81]. وبالمقارنةً مع البلدان الأخرى، لدى العراق ظروف ملائمة للزراعة. فهو بالمقارنةً مع البلدان العربية الأخرى، يتوفر له كميات وفيرة من المياه نسبياً وأراض خصبة. ولكن لا تمثل القيمة الزراعية المضافة إلى الناتج المحلي الإجمالي سوى 5 في المائة إلى 8 في المائة رغم أنها تؤمن نسبة كبيرة من الوظائف للفقراء، ورغم أن العمالة الإجمالية في الزراعة تبلغ نحو 15 في المائة إلى 20 في المائة من القوة العاملة الإجمالية. لكن البيانات الدقيقة نادرة. وأبرز المحاصيل هي القمح والشعير والخضار. وقد عانى القطاع من انخفاض في الإنتاجية أدى إلى انخفاض متوسط الإنتاج بنسبة تزيد عن 1 في المائة سنوياً بين 1988 و2003. وتأثر إنتاج القمح والأرز تأثراً كبيراً بهذا الانخفاض. ولا شك أن تحديث الاقتصاد من الأسفل أحد أكبر التحديات أمام تحقيق التنمية المستدامة والحد من الفقر. والاستثمارات العامة في البنية التحتية والتعليم والتنوع الاقتصادي ضرورية في هذا المجال.

(ج) النزاع والأمن الغذائي

بعدما أحرزت التنمية البشرية تقدماً حتى السبعينات، بدأ انخفاض حاد في مستويات المعيشة في الثمانينات. وتركت الحرب بين إيران والعراق في الأعوام 1980-1988 وحرب الخليج الأولى عام 1991 والعقوبات الشاملة على إثرها واجتياحات العراق عام 2003 أثراً كبيراً على العراق. ففي غضون جيل واحد، انتقل العراق حسب مؤشرات التنمية من بلد متوسط الدخل إلى واحد من البلدان الأقل تنميةً. وتظهر التقديرات التقريبية لبيانات متوفرة ولكن مبعثرة، أن نصيب الفرد الحقيقي من الدخل انخفض بنسبة 80 في المائة على الأقل بين السبعينات وعام 2004. ومنذ 2004، سجل اقتصاد العراق نمواً من جديد، رغم أن هذا النمو، على ما يبدو، ما زال غير قادر على بلوغ كافة الشرائح الضعيفة في المجتمع.

وما زالت الهواجس الأمنية مسألة بالغة الأهمية. ففي حين يبدو أن العنف الطائفي تراجع منذ العام 2007، إلا أن الوضع الأمني ما زال متقلباً ويؤثر على حياة العراقيين. ففي الأشهر السبعة الأولى من عام 2009، لاقى 809 1 مدنيين حتفهم جراء العنف المتواصل، وبلغ متوسط معدل الوفيات 8 مدنيين يومياً. وفي الفترة ما بين 2003 و2009، بلغ عدد الأشخاص المشردين داخلياً نحو 1.6 مليون نسمة، وبلغ عدد اللاجئين العراقيين إلى البلدان المجاورة، خاصة الجمهورية العربية السورية والأردن، نحو 1.7 مليون نسمة. ومنذ عام 2006، عاد نحو 20 في المائة من الأشخاص المشردين داخلياً و5 في المائة من اللاجئين[82]. وفي عام 2008، كان أكثر من 000 150 لاجئ عراقي في الأردن معتمدين على المساعدات الدولية لتلبية حاجاتهم الأساسية. ونتيجة لصدمات أسعار الأغذية، وجدت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين صعوبة متزايدة في تلبية حاجتها إلى التمويل لمساعدة اللاجئين العراقيين، ما أدى إلى الحد من محتوى السعرات الحرارية في الرزم الغذائية[83].

(81) تقرير التنمية البشرية الوطني في العراق لعام 2008.

(82) ولكن تجدر الإشارة إلى أن هذه الإحصاءات ليست دقيقة بالكامل لأنه لم يجر مسح منهجي للأشخاص المشردين داخلياً ولم يسجل كافة اللاجئين.

(83) في عام 2007، بلغت كلفة الرزمة الغذائية الإضافية التي قدمتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى أسرة معيشية من اللاجئين 70 دولاراً، ارتفعت إلى 113 دولار عام 2008.

بالإضافة إلى ذلك، بما أن أولئك اللاجئين لا يحملون إقامة رسمية، لا يُسمَح لهم قانوناً أن يعملوا. وتؤدي كافة هذه المسائل، إلى جانب النسيج الاجتماعي المعقد للمجتمع الأردني الذي يشمل عدداً كبيراً من اللاجئين الفلسطينيين، إلى فرض ضغوط على خدمات الرفاه الاجتماعي والموارد المحلية الخاضعة المضغوطة.

عام 2007، أجرى برنامج الأغذية العالمي مسحاً شاملاً لتحليل الأمن الغذائي ومواطن الضعف (CFSVA) في العراق. وبحسب المسح، بلغ عدد الأسر المعيشية التي تعاني انعدام الأمن الغذائي في البلاد كلها 930 000. وتبين أن السكان الأكثر انكشافاً على المخاطر هم العمال غير الماهرين والمجتمعات الريفية، كما تبين أن الأمن الغذائي يتأثر سلباً بالفقر وبقلة فرص العمل وبالنمو الديمغرافي المرتفع وبانعدام التنوع الغذائي وبالبيئات غير السليمة لاستعمال الغذاء وبالجفاف. ومنذ عام 1990، أُنشأ نظام توزيع شامل (PDS)، لكنه غير كفوء، للأغذية[84]، يعتمدِ عليه نحو 10 في المائة من السكان، ويَعطي نحو 85 في المائة من مجموع استهلاك السعرات الحرارية للسكان[85]. وهذا النظام هو شبكة الأمان الرئيسية في البلاد ويمثل أحد أكبر أنظمة الحصص الغذائية في العالم، وقد حال دون وقوع أزمة إنسانية أثناء الحصار والنزاعات[86].

بالإضافة إلى ذلك، يعمل نحو ثلث القوة العاملة الموظفة في القطاع العام. وهذا يعكسَ المستويات المتدنية للاامساواة الاجتماعية مقارنةً بمستويات نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في العراق، إذ يبلغ معامل جيني قيمة 0.309[87]. لكن وقع نظام التوزيع العام على الميزانية كان كبيراً، إذ بلغ الانفاق عليه 8.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي أو خمس إلى ربع النفقات الحكومية، بل وأكثر في العقد الماضي، مع تكاليف فرص مرتفعة للإنفاق في قطاعات هامة أخرى كالتعليم (6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) والصحة (3.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)، بالمقارنة، يبلغ متوسط إنفاق الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على شبكات الأمان نحو 2.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي أو 3 إلى 5 في المائة من النفقات الحكومية.

---

(84) أظهرت الحسابات أنه في عام 2005، كانت كلفة إيصال أغذية بقيمة دولار واحد إلى شخص فقير تبلغ 6.30 دولار وأن ربع الميزانية الإجمالية كان يُنفَق على النقل أو التخزين أو لم يدخل في الحسابات. (البنك الدولي، 2005). كقاعدة، تنفق برامج شبكات الأمان الكفوءة 5 في المائة إلى 10 في المائة من تكاليف البرنامج على الإدارة. وقد أدت عمليات الاستحصال غير التنافسية إلى الحد من الكفاءة الإجمالية. وما زال النظام العام للإدارة المالية، وخاصة إدارة قواعد البيانات وضبط االمخزونات وأنظمة المحاسبة والتعقب، بدائية وغالباً ما يتم التحكم بها يدوياً، مما يصعب معرفة ما إذا كانت الأسعار تفرَض بالشكل الصحيح وما إذا كانت الأغذية تُسلم وفقاً للبنود والشروط. ونتيجة لذلك، فإن النظام معرض تاريخياً إلى الهدر والأخطاء وعمليات المضاربة والسرقة والفساد.

(85) وفقاً لبرنامج الأغذية العالمي، يتم توزيع السلة الغذائية وجمع الرسوم من خلال نحو 45 000 "وكيل أغذية وطحين" في أنحاء العراق. وتقوم البقالات المحلية بدور وكلاء الأغذية. وتحتوي الحصة الشهرية الفردية لنظام التوزيع العام على ما يلي: القمح (9 كلغ) والأرز (3 كلغ) والسكر (2 كلغ) والشاي (200 غ) والزيت النباتي (1.25 كلغ) ومواد التنظيف (500 غ) والبقول (250 غ) وحليب للبالغين (250 غ) والصابون (250 غ) وحليب للرضع (1.8 كلغ). وينبغي أن تؤمن هذه الحصة 200 2 كيلو كالوري للشخص الواحد يومياً. لكن، القصور في عمليات التوزيع ترك أثراً، إذ تُشير بيانات صادرة عن أجهزة الرصد الميداني لبرنامج الأغذية العالمي إلى أن نظام التوزيع العام أمن في المتوسط 60 في المائة من السعرات الحرارية المطلوبة عام 2006. ويبدو أن هذه النسبة انخفضت إلى 51 في المائة عام 2007.

(86) حالياً، لدى 0.5 في المائة فقط من السكان نفقات أقل من خط الفقر الغذائي. اللجنة العليا لاستراتيجية للحد من الفقر (PRSHC) والبنك الدولي (2010).

(87) جغرافياً، انعدام المساواة مرتفع والفقر متركز في بعض المحافظات.

يتلقى الفقراء وغير الفقراء الكميات نفسها من التحويلات تقريباً. وقد أدى الاستيراد الهائل للأغذية الأساسية إلى تخفيض أسعار الأغذية[88]، فلم يشجع ذلك الاستثمار المحلي الخاص والإنتاج المحلي[89]. ونتيجة لذلك، أصبح مردود القمح والأرز في العراق، في المتوسط، أقل من نصف مردود هذين المحصولين في البلدان المجاورة. وفي حين أن إزالة نظام التوزيع العام ستؤدي إلى تأثيرات سلبية على الفقراء الذين ليس لديهم شبكات أمان بديلة، مع ما يترتب على ذلك من مخاطر على الاستقرار السياسي، جرت مناقشة العديد من المقترحات لإصلاح النظام، وأعلنت الحكومة مؤخراً، تماشياً مع استراتيجية التنمية الوطنية التي صيغت عام 2004، قرارات تهدف إلى تقليل عدد المنتجات في سلة الحصة الغذائية من عشرة إلى خمسة، وتقليص نطاق النظام وجعله أكثر استهدافاً، وتنفيذ سياسات محفزة للنمو[90]. وتشكل هذه الخطوات، إلى جانب اعتماد خطة التنمية الوطنية للأعوام 2010-2014 مؤخراً والاستراتيجية الصحية للأعوام 2009-2013 واستراتيجية تخفيف حدة الفقر لعام 2010، أجزاء من جهد كلي متناسق لمعالجة انعدام الأمن الغذائي في البلاد.

وقد أظهر آخر مسح أجرته الإسكوا أن من بين أسوأ العوامل التي تساهم في انعدام الأمن الغذائي انخفاض التحويلات، إلى جانب النمو السكاني المرتفع والاعتماد الكثيف على الواردات الغذائية الممولة بإيرادات النفط، التي يضعفها تطبيق سياسات اقتصاد كلي وطنية خاطئة والتدخلات الخارجية. وقد قام الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات في وزارة التخطيط والتعاون الدولي في العراق بتصنيف التهديد الذي يفرضه النزاع في العراق على أنه خطير نوعاً ما، وهو إلى جانب عوامل تضعف الاستقرار ساهم في الأزمة الاقتصادية الحالية وارتفاع أسعار الأغذية[91].

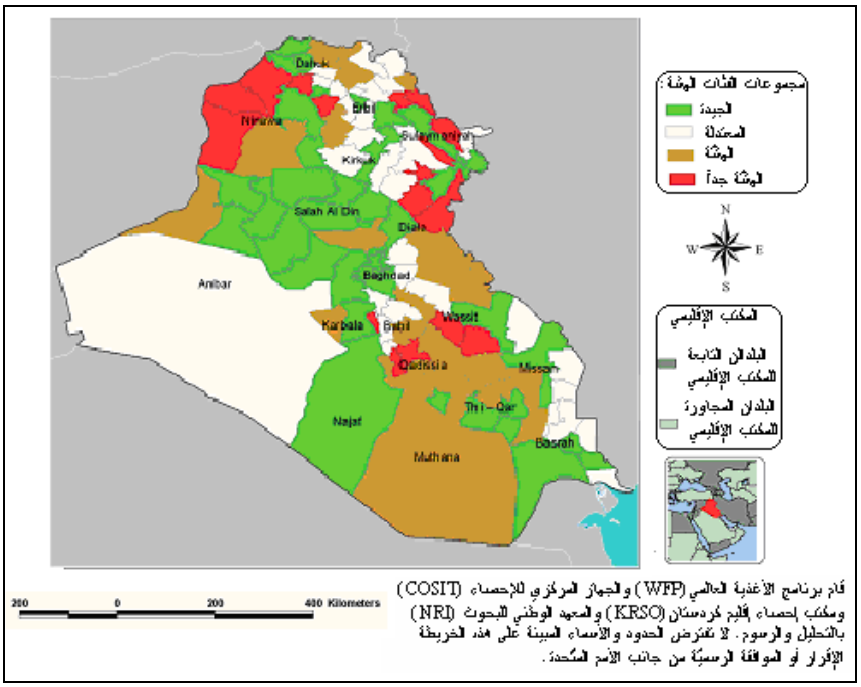
الشكل 11- التوزيع الجغرافي لانعدام الأمن الغذائي في العراق

(88) يؤثر انخفاض أسعار الأغذية على المستهلكين بطريقتين: (أ) من خلال تأثير الدخل (إذ يرتفع الاستهلاك الإجمالي للأغذية)؛ (ب) من خلال تأثير الاستبدال (إذ يرتفع استهلاك الأغذية مقابل المواد غير الغذائية).

(89) في حين لم تشجع الأسعار المنخفضة الناجمة عن نظام التوزيع العام الزراعة العراقية في الوسط والجنوب، إلا أن المدخلات الزراعية المدعومة وأسعار المخرجات المدعومة من الحكومة قدمت حوافز قوية. ومن الصعب قياس التأثير الصافي لهذين الاتجاهين المتناقضين، خلافاً للشمال حيثُ يؤدي انعدام الدعم الحكومي والأسعار إلى أن ميلان دفة الميزان نحو التأثير السلبي الذي يتركه نظام التوزيع العام على المزارعين من تلك المنطقة. مؤخراً، بذلت جهود لزيادة استعمال السلع المنتجة محلياً واللجوء إلى المقاولين الخاصين في نظام التوزيع العام، وجاءت النتائج مختلطة نظراً لعدم كفاية قدرة القطاع الخاص ونوعية المنتجات المنخفضة، بما في في ذلك العقبات الناشئة عن غياب الخبرة بالسوق في العقدين الماضيين وقدرة التخزين المتردية والنظام المالي الضعيف. ويمكن أن تؤدي هذه العقبات إلى رفع أسعار الأغذية على المدى القصير، ويتعين تقييم التأثيرات الاجتماعية لذلك بعناية.

(90) من المتوقع أيضاً إجراء إصلاحات في شبكة الحماية الاجتماعية لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية التي تصل إلى أقل من 10 في المائة من الفقراء، والتي يشكل غير الفقراء ثلثي المستفيدين منها. ينبغي أن تشجع هذه السياسات على تحسين حصول المزارعين على المدخلات وتحسين الخدمات الإرشادية وزيادة الحصول على التسليف وأنظمة المعلومات المتعلقة بالسوق وإيجارات الأراضي التابعة للدولة على المدى الطويل.

(91) خلافاً للحالة في فلسطين، وكما أشارت وزارة التخطيط والتنمية الإدارية في فلسطين، حيثُ يترك النزاع والاحتلال تأثيراً بالغاً على الأمن الغذائي.



المصدر: برنامج الأغذية العالمي (2007).

2- فلسطين

في السنوات الأخيرة، أصبحت الضفة الغربية وقطاع غزة كيانين منفصلين سياسياً واقتصادياً. وتغطي الضفة الغربية نحو 5 655 كلم^2 وهي غنية بالموارد الطبيعية، ويبلغ عدد سكانها 2.38 مليون نسمة موزعين بشكل غير منتظم على 11 محافظة. أما قطاع غزة فيمتد على مساحة ضيقة تبلغ 365 كلم^2 على طول البحر المتوسط، ويضم 1.42 مليون نسمة من السكان موزعين على 5 محافظات، ما يجعله من أكثر المناطق كثافة سكانية في العالم، إذ تبلغ هذه الكثافة نحو 4 000 نسمة/كلم^2[(92)].

(أ) التنمية البشرية

تؤثر الإغلاقات على إمكانية الحصول على الأدوية وإمدادات الوقود. وقد يعتمد المولودون حديثاً والأمهات والشيوخ والمرضى على الأدوية كي يستفيدوا من الغذاء بالشكل الملائم. ويؤدي انقطاع التيار الكهربائي المتكرر وندرة المياه إلى انتشار معايير نظافة دون المستوى. وبالإضافة إلى ذلك، يحول انعدام الوقود دون التشغيل الصحيح لمحطات معالجة مياه الصرف، هذه المعالجة الضرورية لمنع النفايات الخطرة من تلويث الموارد البيئية. وقد أثر ذلك على الاستهلاك الغذائي للأطفال وعلى وضعهم الصحي. وقد صنف المسح الفلسطيني لصحة الأسرة لعام 2006 معدلات سوء التغذية الحاد للأطفال دون سن الخامسة على أنها منخفضة، لكن سوء التغذية المزمن ارتفع في السنوات القليلة الماضية، ليصل إلى نسبة 10.2 في المائة عام 2006 (مقارنةً بنسبة 7.5 في المائة عام 2000). وكافة المؤشرات الغذائية في قطاع غزة أسوأ مما في الضفة الغربية. فقد ارتفعت معدلات توقف النمو، خاصة في قطاع غزة، من 8.3 في المائة عام 2000 إلى 13.2 في المائة عام 2006.

(92) تستند الأرقام إلى تعداد العام 2007 الصادر عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

(ب) الزراعة والأراضي

أدت حواجز الفصل والمناطق المغلقة والمناطق العازلة في الضفة الغربية، إلى جانب المنطقة الأمنية في قطاع غزة، إلى إعاقة الوصول إلى نحو 13.4 في المائة من الأراضي الصالحة للزراعة في الضفة الغربية وقطاع غزة. وهذه عوامل تساهم في إضعاف قطاع الزراعة في فلسطين. وتسيطر إسرائيل تقريباً على كافة الموارد والشبكات المائية في فلسطين، وتستعمل 80 في المائة من أنظمة المياه الجوفية في الضفة الغربية، ما يؤثر سلباً على قدرات القطاع الزراعي[93]. وأدت إقامة الجدران والأسيجة والمناطق الأمنية إلى عزل أكثر من 000 90 هكتار من الأراضي. وتفاقم الوضع بسبب القيود ورفض طلبات بناء الشبكات المائية، فتقلصت مساحة الأراضي الزراعية إلى أقل من الربع[94]. كذلك يمنع إغلاق الطرق وصول الإنتاج الزراعي إلى السوق في الوقت المناسب، ويتسبب بتلف الإنتاج ويزيد من تكاليف التسويق الفعلية.

لدى محاولة تقييم وضع الأمن الغذائي، تظل القدرات الزراعية جزءاً لا يتجزأ من تقييم أشمل، إذ أن إدارة الأراضي وحيازتها مصدر رئيسي لإنعاش الاقتصاد وتنمية سبل العيش ضمن البُعد المتعلق بالتنمية البشرية. وفي حالة فلسطين، من المهم مناقشة الوضع استناداً إلى الوقائع التي نجمت عن اتفاقية أوسلو المرحلية لعام 1995 التي قسمت الضفة الغربية وقطاع غزة إلى ثلاث مناطق هي "أ" و"ب" و"ج"[95]، وإلى القيود الصارمة التي تفرضها اسرائيل على تنقل الأشخاص والسلع، ما يخنق كافة نواحي النمو والتنمية. تسيطر السلطة الفلسطينية على المنطقة "أ" التي تضم كثافة سكانية فلسطينية عالية، والمنطقة "ب" التي تغطي المناطق الريفية. وبحسب تقرير صادر عن البنك الدولي بعنوان "التأثيرات الاقتصادية للقيود على استخدام الأراضي في الضفة الغربية"، تنقسم المنطقتان "أ" و"ب" إلى جيوب خاضعة لقيود على الحركة في ما بينها. أما المنطقة "ج"، بحسب التقرير، فهي تحيطُ بهذه الجيوب وتشكل المنطقة المتبقية من الضفة الغربية التي ما زالت خاضعة للسيطرة الاسرائيلية الكاملة. وهي تشمل 59 في المائة من الأراضي المصنفة كأراضٍ متخلفة مع عدد قليل من السكان، باستثناء المستوطنات والمحميات الاسرائيلية.

تبين الخلفية المذكورة أعلاه الإدارة المحدودة للأراضي وللموارد والسيطرة المحدودة المتبقية للسلطة الفلسطينية ومحدودية سبل العيش الفلسطينية. وتزيد القيود المادية وعدم القدرة على الوصول إلى الأراضي والموارد من تفاقم الوضع. استناداً إلى التقرير نفسه الصادر عن البنك الدولي، استولت اسرائيل على 38 في المائة من مساحة الأراضي لبناء المستوطنات ونقاط التفتيش الأمنية وإغلاق الطرقات وبناء الحواجز الفاصلة وغيرها. وهذه كلها أساليب مختلفة لفرض قيود على سبل عيش الفلسطينيين والتسبب بتراجعها. وكان يفترض أن يكون تقسيم المناطق إلى ثلاث ترتيباً مرحلياً فقط، على أن ينقل المزيد من الأراضي ومساحات أوسع من المنطقة "ج" إلى المنطقتين "أ" و"ب" بشكل تدريجي. كما كان يفترض أن الإطار الزمني لذلك سيمتد 18 شهراً، لكنه استمر حتى هذا اليوم في غياب اتفاق سلام شامل.

---

(93) معهد الأبحاث التطبيقية في القدس (أريج)، دائرة نظم المعلومات الجغرافية (GIS) والاستشعار عن بعد، 2008، تحاليل استخدام الأراضي/الغطاء الأرضي (الصادرة عام 2006) للضفة الغربية وقطاع غزة. Jayyousi and Sroujli (2009).

(94) المرجع نفسه.

(95) راجع "الاتفاقية الانتقالية الاسرائيلية-الفلسطينية المؤقتة حول الضفة الغربية وقطاع غزة" (28 أيلول/سبتمبر 1995).

بحسب مسح الأمن الغذائي والوضع الاجتماعي والاقتصادي لعام 2009 الصادر عن البنك الدولي، اعتبر 10 في المائة من الأسر المعيشية التي تملك أراض زراعية أن زراعة أراضيها في النصف الثاني من العام 2008 كانت صعبة إلى شبه مستحيلة. ومن بين الأسر المعيشية التي تملك أراض وتزرعها، اعتبر 59 في المائة أن القيود على الحركة في الضفة الغربية هي السبب الرئيسي الذي يمنعها من زراعة أراضيها بالشكل المناسب بسبب صعوبات الوصول إليها والعمل فيها.

في تموز/يوليو من العام 2007، أشار تقرير صادر عن مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA) إلى ارتفاع مهم في عدد المستوطنات والمستوطنين بلغ أكثر من 150 في المائة بين العامين 1987 و2005، كما ارتفعت مساحة الأراضي التي يسيطر عليها المستوطنون بأكثر من 400 في المائة[96].

ولا تتوفر موارد غير محدودة لدعم القطاع الزراعي ولتحسين الأمن الغذائي في فلسطين. واستناداً إلى المسح الذي أجرته الإسكوا، يتعين على البرامج الحكومية الرامية إلى دعم القطاع الزراعي أن تركز على مجالين رئيسيين هما: البنية التحتية الريفية وتعزيز الخدمات الإرشادية[97].

(ج) الاقتصاد

وحدها المساعدات الكثيفة هي التي تمنع الاهتلاك السريع لموجودات رأس المال. وتشكل التحويلات والمساعدات والرواتب العامة المدعومة بالمساعدات أبرز مصادر الدخل. وقد أدى استيلاء حماس على غزة في حزيران/يونيو 2007، ورد اسرائيل على هذه الخطوة بإغلاق المزيد من الطرقات وبسط سيطرة أكبر على دخول السلع وخروجها إلى تحويل غزة إلى اقتصاد إنكفاء. وقد أثرت العملية العسكرية الأخيرة على غزة سلباً على تقديم الخدمات الأساسية، كما عطلت شبكات المياه وخدمات الصرف الصحي[98]. وتسبب تدمير البنية التحتية لمياه الصرف بتسرب مئات آلاف الأمتار المكعبة من هذه المياه إلى البيئة. كما تضرر القطاع الزراعي بقوة من العملية العسكرية الإسرائيلية التي دمرت الأراضي المزروعة والماشية وآبار المياه وشبكات الري[99].

(د) النزاع والأمن الغذائي

يعاني نحو 1.6 مليون نسمة في الضفة الغربية وقطاع غزة من انعدام الأمن الغذائي. فاستناداً إلى آخر تقييم للأمن الغذائي وللوضع الاجتماعي والاقتصادي في غزة لعام 2009 الصادر عن برنامج الأغذية العالمي/الفاو، يؤثر انعدام الأمن الغذائي على 60.5 في المائة من الأسر المعيشية في قطاع غزة، يضاف

(96) OCHA (2007).

(97) ميزانية البرنامجان حالياً محدودة جداً تُقدر ببضع مئات آلاف الدولارات الأمريكية.

(98) استمرت العمليات العسكرية الإسرائيلية على غزة من 27 كانون الأول/ديسمبر 2008 إلى 18 كانون الثاني/يناير 2009، وأودت بحياة أكثر من 314 1 فلسطيني، وأدت إلى تهجير 000 100 فرد وتدمير أكثر من 000 15 منزل أو إلحاق الضرر بها.

(99) The World Bank (2009d).

إليها 16.2 في المائة من الأسر المنكشفة على انعدام الأمن الغذائي. وتظهر نتائج تقرير آخر صادر عن البنك الدولي أن 25 في المائة من السكان يعانون من انعدام الأمن الغذائي، وأن 11 في المائة من السكان منكشفين عليه.

ولا شك في أن عواقب الاحتلال على الأمن الغذائي في غزة والضفة الغربية وخيمة، وإن يكن الوضع في غزة أسوأ. ففي موجز البلدان الذي صدر مؤخراً عن البنك الدولي، سجلت فلسطين معدلات فقر وبطالة متصاعدة. إذ لا يزال الفقر يتزايد في غزة، إذ ارتفع معدل الفقر الرسمي من 47.9 في المائة عام 2006 إلى 51.8 في المائة عام 2007. وشهدت الضفة الغربية انخفاضاً بسيطاً في معدلات الفقر، من 22 في المائة عام 2006 إلى نحو 19.1 في المائة عام 2007. كما شهدت غزة ارتفاعاً مطرداً في عمق الفقر من 33.2 في المائة عام 2006 إلى 35 في المائة عام 2007. وإذا استثنيت التحويلات والمعونة الغذائية، وقيس الفقر على دخل الأسر المعيشية فقط، فإن معدله في غزة والضفة الغربية يرتفع إلى 79.4 في المائة و45.7 في المائة على التوالي، وسيرتفع عمق الفقر إلى 34.1 في المائة و69.9 في المائة.

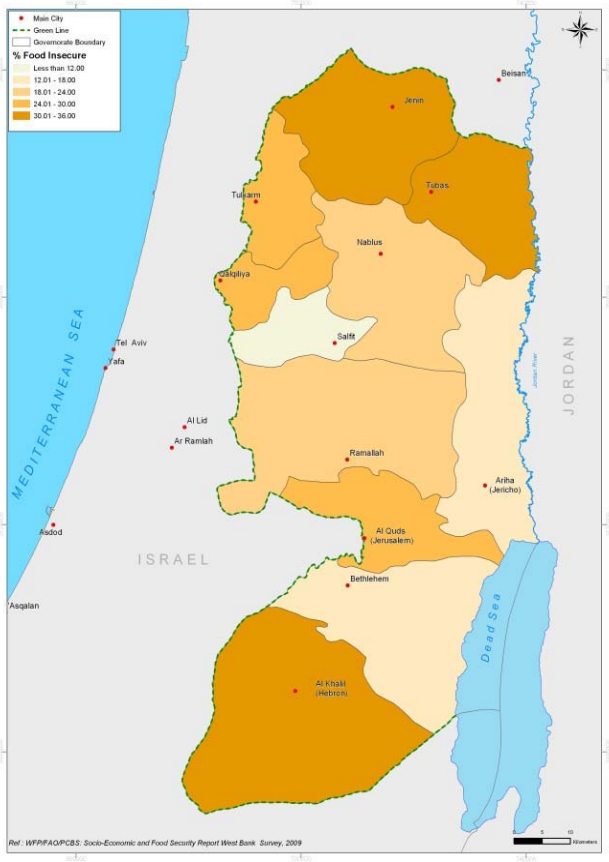
أدت انتفاضة العام 2000 واستيلاء حماس على غزة إلى إغلاقات أكثر صرامة، ما فرض قيوداً على حركة الأشخاص والسلع. وأدى ذلك إلى نقص هائل في السلع الأساسية، بالنظر إلى أن أكثر من 80 في المائة من حمولة الشاحنات التي يسمح بدخولها إلى غزة مواد غذائية. وما زالت المواد الأساسية الأخرى اللازمة للبناء وأنظمة الري والبنية التحتية والماشية ممنوعة من الدخول إلى غزة[100].

بالإضافة إلى ذلك، واستناداً إلى المسح الأخير للأمن الغذائي التي أجرته الإسكوا، تبين أن النزاع والاحتلال يشكلان التهديد الرئيسي للأمن الغذائي، إلى جانب التغير المناخي وحالات القحط. واعتبرت وزارة التخطيط والتنمية الإدارية في فلسطين أن الأزمة الاقتصادية وأسعار الأغذية الدولية المتزايدة تشكل تهديداً قوياً جداً للأمن الغذائي. كما أظهر المسح أن الأمن الغذائي تتهدده سياسات الاقتصاد الكلي الوطنية الخاطئة والنمو السكاني المرتفع وانخفاض التحويلات والتدخلات الخارجية المستمرة.

ولا يمكن تنفيذ خطة للأمن الغذائي دون إنعاش الاقتصاد الفلسطيني بالشكل الملائم. ويبقى ذلك الأمر شبه مستحيل دون إزالة الإغلاقات على غزة وإزالة القيود المفروضة في الضفة الغربية، وإن لم تصبح غزة والضفة الغربية كياناً اقتصادياً واحداً متكاملاً. ولا يتوقع تقرير "الآفاق الاقتصادية الفلسطينية" نتائج ملموسة فيما يتعلق بتنمية قطاعات فلسطينية منتجة، نظراً للعوائق المادية الحالية المفروضة على الحركة ولسلسلة الحواجز المؤسسية والإدارية التي تعطل أي محاولة لدعم الاقتصاد واستعمال الموارد بالشكل الملائم. وفي ظل منظومة العوائق الراهنة، لا يعود منع الإنهيار المالي إلى العناصر التقليدية المتعلقة بسياسات ضريبية سليمة أو باقتصاد وظيفي، بل إلى الاعتماد المتزايد على مساعدات المانحين. فعلى سبيل المثال، شكلت المساعدات الخارجية عام 2008 نحو 30 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

الشكل 12- التوزيع الجغرافي لانعدام الأمن الغذائي في فلسطين

(100) المرجع نفسه.



المصدر: الفاو، برنامج الأغذية العالمي، 2009.

3- السودان

مساحة السودان 000 376 2 كلم2، ما يجعله أكبر بلد في أفريقيا. وهو يتميز بمناخ استوائي في الجنوب وجاف في الشمال، والأمطار فيه غير منتظمة. كما أن الجفاف والفيضانات شائعان في آن معاً. ورغم أن موسم الأمطار يختلف من منطقة إلى أخرى، فإنه بشكل عام يستمر من شهر نيسان/أبريل إلى تشرين الثاني/نوفمبر، وقد يتأخر أو يغيب كلياً طيلة عام. وإذا حصل ذلك، قد تغرق البلاد في مجاعة ناجمة عن الجفاف. ونصف أراضي السودان مناسب للزراعة، ولكن مساحة الأراضي المزروعة منها حالياً 000 170 كلم2 فقط أو نحو 7 في المائة. ويشكل نهر النيل المصدر الوحيد تقريباً للمياه النظيفة في البلاد. ويمكن بسبب التنوع البيئي والثقافي والاقتصادي في السودان، التمييز بين ثلاث مناطق هي: الخرطوم الكبرى وبور سودان في الشمال الشرقي، ودارفور الكبرى في الشمال الغربي، وجنوب السودان. أما المركز الاقتصادي والسياسي فهو الخرطوم وبور سودان، وهي المنطقة الأكثر ثراء والأكثر نمواً في البلاد. وأما دارفور الكبرى ففقيرةً تاريخياً على الرغم من الظروف الزراعية المناسبة فيها. وما زال جنوب السودان المنطقة الأكثر فقراً والأقل نمواً بسبب تأثره بالنزاع.

(أ) التنمية البشرية

وفقاً لدليل التنمية البشرية لعام 2009، ما زالت نتائج السودان من حيث التنمية البشرية ضعيفة، إذ أنه يحتل المرتبة 150 من أصل 182 بلداً، لكن نصيب الفرد من الدخل فيه يفوق 000 1 دولار، أي أنه أعلى بـ 25 في المائة تقريباً من المتوسط في أفريقيا جنوب الصحراء، كما أن النمو الاقتصادي في السودان من أعلى المعدلات في القارة الأفريقية. ويبلغ عدد السكان 36.9 مليون نسمة ومتوسط العمر المتوقع عند الولادة هو 58.9 سنة للنساء و56 للرجال[101]. وتضم البلاد ثلاثة أرباع الأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية وبالملاريا في المنطقة العربية كلها[102]. وتُظهر آخر الأرقام المتوفرة عن التعليم في السودان اختلافاً مهماً بين الجنسين. ففي عام 2007، أكمل 53.6 في المائة من الفتيان التعليم الابتدائي مقابل 46.2 في المائة فقط من البنات[103]. ولكن هذه الإحصاءات لا تعكس المستويات الحقيقية للتعليم في مختلف أنحاء السودان. فعلى سبيل المثال، في جنوب السودان، نسبة الأولاد الذين تسربوا من المدرسة الابتدائية أعلى مما في أي مكان آخر في العالم[104]. كما يشير مسح صحة الأسرة في السودان (SHHS) إلى أن معدل إكمال التعليم الابتدائي لا يتعدى 1.9 في المائة في جنوب السودان[105].

يشكل الجوع مشكلة خطيرة، إذ بلغت فجوة الجوع لدى الأسر المعيشية الهشة في الخرطوم الكبرى/بور سودان شهرين. وفي دارفور الكبرى أربعة أشهر، وفي جنوب السودان خمسة أشهر. وفيما يتعلق بأفضل مؤشرين لاستعمال الغذاء، وهما صحة الأطفال والوضع الغذائي، يسجل السودان معدل انتشار مرتفع بشكل غير معتاد للهزال أو لسوء التغذية الحاد الشامل، الذي غالباً ما يفوق الحد الأدنى الوطني للطوارئ وهو 15 في المائة. وقد يعود ذلك إلى مجموعة من العوائق والعوامل المتفاعلة كالفقر ومحدودية توفر المياه وخدمات الصرف الصحي ومعدل انتشار مرتفع للأمراض (كالإسهال والملاريا وغيرها)، وهذه كلها تؤثر سلباً على الوضع الغذائي. وقد بين مسح صحة الأسرة في السودان لعام 2006 أن 31 في المائة من الأطفال دون سن الخامسة يعانون من نقص في الوزن معتدل، كما أن أكثر من نصف سكان دارفور الكبرى، الذين يقدر عددهم الإجمالي بستة ملايين نسمة، متأثرون بنزاع ما بشكل مباشر أو غير مباشر. وإلى جانب التقديرات المذكورة أعلاه، يشير التقييم الوصفي للبيانات الثانوية في المسح الشامل لتحليل الأمن الغذائي ومواطن الضعف (CFSVA) لعام 2007 إلى أن المعدلات السنوية لسوء التغذية الحاد الشامل تتراوح بين 10 في المائة و18 في المائة في شمال السودان وبين 10 في المائة و30 في المائة تقريباً في دارفور الكبرى وبين 15 في المائة إلى 30 في المائة في جنوب السودان.

وقد أجري عام 2006 مسح لصحة الأسر، كما أجري مؤخراً مسح جديد لميزانية الأسر المعيشية بمساعدة مصرف التنمية الأفريقي. ويشكل هذان المسحان جهداً مرحباً به من شأنه أن يلقي الضوء على ديناميات الفقر في البلاد ويلهم القرارات والاستراتيجيات المتعلقة بالسياسات.

---

(101) UNDP (2009).

(102) المرجع نفسه.

(103) UNICEF (2009a).

(104) Save the Children (2007).

(105) الجهاز المركزي للإحصاء في السودان ومفوضية جنوب السودان للتعداد السكاني والإحصاء والتقييم (2006).

(ب) الاقتصاد

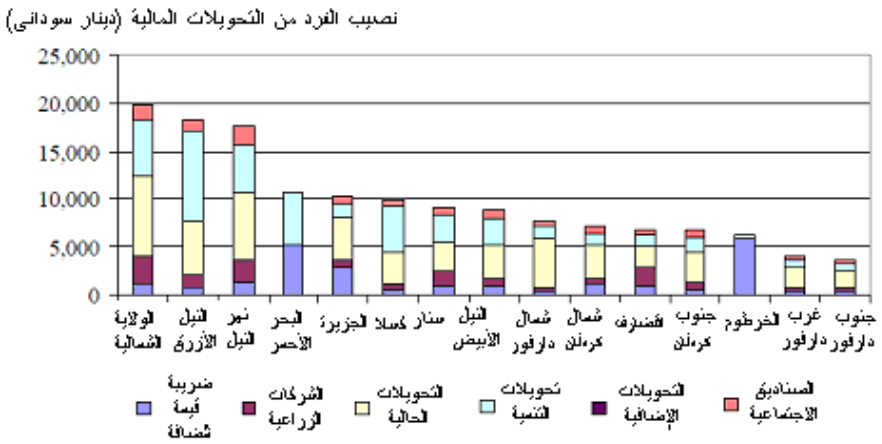
في العقد المنصرم، كان السودان من بين الاقتصادات الأسرع نمواً في أفريقيا، واستطاع الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي والانفتاح التجاري. ولكن، ما زالت لديه بنية تحتية متردية جداً، وخيرٌ دليل على ذلك هو أن لدى السودان أدنى كثافة طرقات في القارة. وكانت إيرادات النفط متقلبة، كما أن نوعية النفط المنتج بغالبيته متدنية، ولذا فإن أسعار النفط أدنى من غيرها في الأسواق الدولية. وقد أدى ذلك، إلى جانب المستويات المتدنية للإيرادات الضريبية العادية وضعف القدرات المؤسسية للسلطات الضريبية، إلى مشاكل خطيرة في توقع الميزانية وصياغتها وتنفيذها. ويجري إنشاء النظام العام للإدارة المالية في جنوب السودان من الصفر. كذلك يفرض جدول الرواتب المعقد في الإدارة العامة والنفقات العسكرية المرتفعة نسبياً أعباء على الميزانية، كان تخصيصها للاستثمارات في الطرقات والمدارس وأنظمة الري ومرافق الرعاية الصحية التي يحتاجها البلد حاجة ماسة، خاصة في أفقر المناطق الريفية[106]. غير أن حصة متزايدة من الميزانية الفدرالية للاستثمار العام خصصت لعدد قليل من المشاريع الكبرى في الري والنقل والطاقة. وعلى الرغم من هذه التطورات الأخيرة، ليس لدى السودان برنامج استثمار عام شامل وفعال أو برنامج استراتيجية حد من الفقر (PRSP)، ولذا فإنه يفتقرٌ إلى مجموعة متماسكة من السياسات لصالح الفقراء.

وهناك بين مختلف مناطق السودان تفاوتات كبيرة فيما يتعلق بتحقيق المؤشرات الرئيسية للأهداف الإنمائية للألفية، إذ سجلت المناطق الأكثر فقراً والمتأثرة بالنزاعات مستويات متدنية جداً نسبياً مقارنةً بسائر بلدان القارة. كذلك انعكست المستويات المرتفعة للتفاوتات الجغرافية أيضاً في عدم توفر البنية التحتية، إذ أن الخرطوم تستهلكِ، مثلاً، نحو ثلث الطاقة الكهربائية الإجمالية التي يتم إنتاجها في البلاد، وتستفيد من 8 جسور على نهر النيل مقابل 8 جسور إضافية منتشرة على طول 500 1 كلم من امتداد النهر (البنك الدولي، 2010). كما أن هناك تفاوتات كبيرة من حيثُ توزيع الموارد إلى ولايات الاتحاد. غير أن الإصلاحات باتجاه اللامركزية الضريبية أدت إلى نقل نظام تسليم الخدمات الأساسية والموارد على مستوى أخفض من مستوى مركز البلاد، ما شجع الإنفاق لصالح الفقراء الذي ارتفع من 16 دولاراً لنصيب الفرد الواحد في 2000-2004 إلى 68 دولاراً عام 2006، أي ما يساوي 5.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، علماً بأن هذه النسبة تبقى أقل من المتوسط للبلدان المجاورة الذي يبلغ 7 في المائة[107].

(106) تظهر بيانات مؤشرات التنمية العالمية أن السودان أنفق في العامين 2005-2006، نحو 4.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي السوداني على النفقات العسكرية مقارنةً بـ 3.7 في المائة في القطاع الصحي و1.3 في المائة على التعليم عام 2005. البنك الدولي (2007). وشكلت النفقات العسكرية نحو خمس النفقات الحكومية الإجمالية عام 2006.

(107) عام 2006، خصصت أثيوبيا وأوغندا المجاورتان 19 في المائة و11 في المائة على التوالي للإنفاق على الحد من الفقر. المرجع نفسه.

الشكل 13- نصيب الفرد من تحويلات الدولة، 2006



المصدر: The World Bank (2007).

(ج) الزراعة والأراضي

تعتمدِ غالبية الأسر المعيشية على الدخل المتأتي من الزراعة بنسبة 73 في المائة في جنوب السودان و60 في المائة في دافور الكبرى و40 في المائة في منطقة الخرطوم/بور سودان. ويسيطر أصحاب الحيازات الزراعية الصغيرة على قطاع الزراعة، وتتركز نسبة 40.1 في المائة من أنشطة كسب الرزق في القطاع الزراعي. وبشكل عام، تؤمن الزراعة فرص عمل لنحو 70 في المائة من السكان، وتولد نحو ثلث الناتج المحلي الإجمالي[108]، وتؤمن مدخرات ثمينة من العملات الأجنبية من خلال سلة منوعة من الصادرات الموجهة بشكل رئيسي إلى بلدان الخليج، بما فيها، مثلاً، القطن والصمغ العربي والسورغم والغنم والسمسم، ومؤخراً السكر، إضافة إلى إمكانات غير مستغلة في الحبوب والفواكه والخضار والقهوة والشاي.

يتميز السودان بأكبر مساحة من الأراضي الزراعية والمروية في منطقة الإسكوا والقارة الأفريقية كلها، تبلغ 4 ملايين هكتار، كما يتميز بإمكانات أكبر بكثير من حيثُ الأراضي غير المستغلة، كما أن لديه القدرة على تنمية صناعة الخشب، خاصة في الجنوب، إذ يوجد فيه نحو 50 مليون هكتار من أجناس الغابات الغربية[109]. ولكن، تعاني الزراعة من الإنتاجية المنخفضة وتكاليف التسويق المرتفعة[110]، ويفاقم ذلك

(108) في التسعينيات، شكلت الزراعة نحو 40 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الوطني.

(109) قد تساهم صناعة الخشب بشكل كبير في الحد من الفقر لأنها تتطلب عمالة كبيرة ولأن المزارعين يقيمون بنسبة عالية في المناطق الريفية الفقيرة. وبشكل خاص، يتمتع إنتاج الصمغ العربي بإمكانات هائلة بقيت مكبوتة حتى العام 2009 بسبب نظام الاحتكار الذي فُرضَ على صادراتها.

(110) سجلت المحاصيل البعلية المروية وشبه الممكننة تراجعاً في خلال العقدين الماضيين. فإن كثافة الري أي مساحة المحاصيل بالنسبة إلى المساحة القابلة للري، هي غالباً أقل من 50 في المائة. وتعتبر الإدارة الضعيفة لمشاريع الري من بين أسباب ركود مستويات المحاصيل على الرغم من دعم الحكومة الكبير للميزانية. ويشكل التأخير في التسليف الذي يؤخر بدوره الزرع ويؤدي إلى انخفاض المحاصيل، سبباً آخر للإنتاجية المنخفضة. كذلك، تتأخر القرارات المتعلقة بضوابط رخص التصدير التي طُبقت بشكل خاص

الضرائب والاحتكار وخسارة التنافسية في التصدير بسبب ارتفاع قيمة العملة السودانية. وهناك إمكانية مهمة لتحقيق نمو في الإنتاجية من خلال قطاع الماشية الذي يتميز بقيمة مضافة عالية، وبالتالي من خلال صناعة الجلود. ويمكن أن تصبح موجودات الماشية بين الأعلى في أفريقيا كلها، في حال تحسنت ظروف الرعي وإدارة القطعان وتقنيات الذبح. ويتعين أن يكون تحسين ظروف الرعي، في جزء مهم منه، ناجماً عن تحسين إدارة المراعي، وسياسة الأراضي، والحد من العبء الضريبي المفروض على الرعاة، الذين يخضعون لضرائب أكبر من منتجي المحاصيل، وزيادة استقرار النظام التجاري مع المملكة العربية السعودية، المستورد الرئيسي للغنم السوداني.

وتتفاقم مشكلة إنخفاض الإنتاجية بفعل التكلفة العالية لإيصال المحاصيل ومنتجات الماشية إلى الأسواق الإقليمية والدولية. وعزلة المزارعين في عدة أنحاء من جنوب السودان أشد حدية من عزلتهم في الشمال. ولكن حتى عندما لا تشكل المسافات وتكاليف النقل مشكلة بحد ذاتها، قد تكون سلسلة التسويق طويلة نسبياً بسبب تعدد الوسطاء الذي يستغلون عدم كفاء السوق لرفع الأسعار دون أن تضيف معاملاتهم قيمة. وتساهم الضرائب ومجموعة من الأعباء في رفع الأسعار دون تأمين خدمات محددة في المقابل.

تتسم ملكية الأراضي في السودان بتعدد المؤسسات والأنظمة القانونية والتداخل في ما بينها، وهي مسألةً مثيرة للخلافات ومصدر مهم للتوتر والنزاع في البلاد. كما يشكل فصل السلطات الحالي والمعقد، بين حكومة الوحدة الوطنية وحكومة جنوب السودان وهيئات الدولة وما دون الدولة، فيما يتعلق بتنظيم الأراضي وإدارتها عائقاً كبيراً أمام تحقيق سياسة شاملة وحديثة. والقوانين الحكومية لامتلاك الأراضي، التي لا تعترف عامةً بحقوق الأرض العرفية، إرثاً استعمارياً. وقد تعززت هذه القوانين بقانون الأراضي غير المسجلة لعام 1970 وقانون المعاملات المدنية لعام 1984 اللذين مكنا النخب المحلية في بعض الأحيان من حيازة الأراضي على حساب السكان المحليين وأنظمة الزراعة التقليدية. وقد يشكل ذلك سبباً جذرياً للنزاع. فعلى سبيل المثال، أدى نزع ملكية الأراضي لاستعمالها في مشاريع زراعية ممكننة كبيرة إلى حرمان المزارعين والرعاة من حقوقهم وتشريدهم على نطاق واسع في جبال النوبة في أواخر الثمانينات (بانتوليانو Pantuliano, 2007, 2009، ألينوفي وهمريتش وروسو Alinovi, Hemrich, and Russo, 2007). وبدورهم، شارك عدد كبير من سكان جنوب كردفان في تمرد الجيش الشعبي لتحرير السودان في جنوب السودان، كما عانت مناطق الإمتيازات النفطية مثل ولاية الوحدة من موجات التشريد الكبيرة للسكان المحليين[111]. وينص قانون الأراضي لعام 1972 على أن كافة الأراضي تقريباً في السودان أراض حكومية[112]، وأنه يحق للمجتمعات المحلية الحصول على حقوق الإنتفاع بهذه الأراضي من خلال سياسة الأراضي الجماعية التقليدية التي تمنح قادة المجتمعات المحلية سلطة توزيع حقوق استخدام الأراضي. ومن هنا، لا يمكن استعمال قيمة الأراضي كضمانة للقروض لأن هذه الأراضي ما زالت تابعة للحكومة، وهكذا ليست للأرض قيمة كضمانة للاستثمار الإضافي فيها، ما يفرض قيوداً بالغة على مرونة وكفاءة توزيع عوامل الإنتاج[113] وفي دارفور، لا يملك العديد من القبائل الرحل المربية للجمال أراضٍ بناء على النظام

على السورغم، في الموسم الزراعي، مما ينعكس سلباً على المحاصيل. وتعكس الفجوات في المحاصيل بين البحوث ومحاصيل المزارعين إمكانية مضاعفة هذه المحاصيل في ما يتعلق بالقمح والسورغم والقطن. وإن فجوات المحاصيل هي حتى أعلى في بعض المناطق البعلية مثل شمال كردفان حيثُ بلغت محاصيل المزارعين 8 في المائة إلى 9 في المائة فقط من محاصيل البحوث بالنسبة للسورغم والسمسم.

(111) Pantuliano (2007).

(112) حتى اليوم، تقدر نسبة الأراضي التي تعود إلى الحكومة بنحو 80 في المائة من الأراضي كلها (Pantuliano, 2009).

(113) من شأن تحويل الأراضي التي تملكها الدولة إلى إيجار على المدى الطويل أن يساعد على تنمية أسواق للأراضي

الذي وضعته الإدارة البريطانية. وبسبب موجات الجفاف المتكررة والمدمرة، أصبح الكثير من الرعاة فقراء، وساهم ذلك في تصعيد الاعتداءات العنيفة التي ترتكبها القبائل التي لا تملك الأراضي على المجموعات التي تملك أراض. وفي الجنوب، تعود ملكية جزء كبير من الأراضي إلى مجتمعات محلية يسودها القانون العرفي الذي ينظم إدارة الأراضي والمعاملات ذات الصلة، وليست هناك معلومات موثقة عن هذه وتلك، ما أدى إلى تثبيط الاستثمارات الخاصة. كما أدت مناوشات بين الرعاة والمزارعين إلى انخفاض مستويات الزراعة. وكانت مفوضية الأراضي في الجنوب قد صاغت قانوناً عن الأراضي أقر عام 2009 ومن شأن هذا القانون أن يزيد مرونة وكفاءة النظام.

تتطلب معالجة هذه القيود كلها استثمارات في البحوث وترشيد الضرائب والرسوم وإدخال إصلاحات على إدارة مشاريع الري لصالح جمعيات مستخدمي المياه، إضافةً إلى إصلاح السياسات المتعلقة بالأراضي ورخص التصدير وعمليات الاحتكار بهدف زيادة كفاءة الأسواق الزراعية والحد من مصدر ممكن للنزاع. وفي حين أن البرنامج التنفيذي للنهضة الزراعية للأعوام 2008-2012 يحتوي على العديد من هذه الخطوات، ما زال من المبكر جداً قياس تنفيذه وفعاليته.

(د) النزاع والأمن الغذائي

ما زال السودان يخوض غمار الحروب بشكل مستمر تقريباً منذ الاستقلال. فمنذ عام 2005، حافظ الشمال والجنوب على معاهدة سلام هشة. ولكن، عام 2003، بدأ السودانيون الأفارقة والعرب يتقاتلون على أراضي الزراعة والرعي التي تتزايد ندرتها في منطقة دارفور الغربية. ويشير بعض المحللين إلى نزاع دارفور على أنه أول نزاع متعلق بالتغير المناخي. ومنذ الاستقلال، لاقى مليونا شخص تقريباً حتفهم بسبب النزاع مباشرةً، وبحسب بعض التقديرات، يبلغ عدد الأشخاص المشردين داخلياً ستة ملايين. وفي عام 2009، قتل في جنوب السودان 500 2 شخص نتيجة النزاع، وشُرد 000 350.

وقد تبين أن انعدام الأمن والنزاع عاملان رئيسيان يساهمان في انعدام الأمن الغذائي في السودان[114]، وإن المنطقتين الأكثر تأثراً هما منطقتا النزاع، أي جنوب السودان ودافور الكبرى. وما زال جنوب السودان الأكثر فقراً والأقل نمواً في السودان، ومن بين المناطق الأكثر فقراً والأقل نمواً في العالم. وتقليدياً كانت منطقة دارفور الكبرى فقيرةً حتى في فترة ما قبل النزاع، رغم أن اثنتين من ولاياتها الثلاث تنتج فائضاً من الأغذية ورغم أن المنطقة كلها مصدر أولي للإيرادات التجارية من الماشية. وقد أصبحت الزراعة الكفؤة مستحيلة ولا يمكن القيام بالحصاد في العديد من الحقول، وانهارت البنية التحتية التسويقية لتوزيع المنتجات الغذائية.

وقد فاقم المشاكل أكثر الجفاف الذي أصاب البلد. وأدى النزاع والجفاف معاً إلى جعل نحو نصف سكان الجنوب يعانون انعدام الأمن الغذائي[115]. واستناداً إلى تقديرات العام 2010 الصادرة عن وكالات الأمم المتحدة للأغذية وعن وزارة الزراعة والغابات في جنوب السودان، ارتفع عدد الأشخاص الذين يحتاجون معونة غذائية في جنوب السودان بأكثر من أربعة أضعاف، من نحو مليون شخص عام 2009 إلى 4.3 مليون شخص هذا العام، وذلك بسبب النزاع والجفاف. ويستورد جنوب السودان كميات كبيرة من

وتوفير ضمانات للقروض، ما يؤدي إلى حقن مقادير كبيرة من رأس المال في الاقتصاد الريفي. مؤخراً، نص قانون الجزيرة على إيجارات قابلة للتداول تسمح باستعمال الأراضي كضمانات في المنطقة بموجب مشروع ري الجزيرة.

(114) WFP (2007).

(115) WFP (2010).

الأغذية من البلدان المجاورة، وبما أن المنطقة ليست ساحلية، تتضاعف زيادة أسعار الواردات الغذائية بفعل الزيادة في تكاليف الوقود والنقل[116]. وفي حين أن السودان من البلدان المتلقية للمعونة الغذائية الكبرى، يقال إنه أنتج كميات كبيرة من الحبوب للتصدير لعدة سنوات[117].

وكان تأثير النزاع على الأسواق المحلية قاسياً. فنقل السلع ينحصر بين المناطق التي يسيطر عليها أطراف النزاع، وتتعدد نقاط التفتيش، وتفُرض ضريبة مزدوجة عند التنقل بين هذه المناطق المتعارضة. وقد أدى ذلك إلى تجزئة السوق وزيادة تكاليف النقل، وأحدث زيادة عامة وتقلباً عالياً في الأسعار. عام 2008، مثلاً، أظهر مؤشر أسعار المستهلك أن السودان شهد مستويات تضخم مرتفعة وصلت 14.3 في المائة. واستُبدلت تجارة الحبوب في الأسواق المحلية بتجارة المعونة الغذائية، ما حافظ على استقرار الأسعار.

وقد أعدت حكومة جنوب السودان استراتيجيات أكثر شمولاً للاستجابة لأزمة الغذاء بمساعدة البنك الدولي ووكالات الأمم المتحدة. وتركز استراتيجية الاستجابة القصيرة الأمد على إنشاء مجلس للأمن الغذائي والتغذوي مشترك بين الوزارات لتوجيه عملية تطوير السياسات، واستهداف برامج شبكات الأمان تلبية الحاجات الأساسية، وتعزيز التأثير السريع لعمليات التدخل الزراعي لمساعدة المزارعين الفقراء، والتخفيف من "تأثير ارتفاع الأسعار العالمية على الأسعار المحلية" لضمان إمدادات الأغذية المستوردة بشكل دائم في المستقبل[118]. أما الاستجابة المتوسطة والطويلة الأمد فتسعى إلى تحفيز الإنتاج الغذائي المحلي وتنشيط الأسواق في جنوب السودان، بما في ذلك تحسين البنية التحتية الريفية وإنشاء المحميات الاستراتيجية للأمن الغذائي والارتقاء بأنظمة الإنتاج الزراعي وتعزيزها[119].

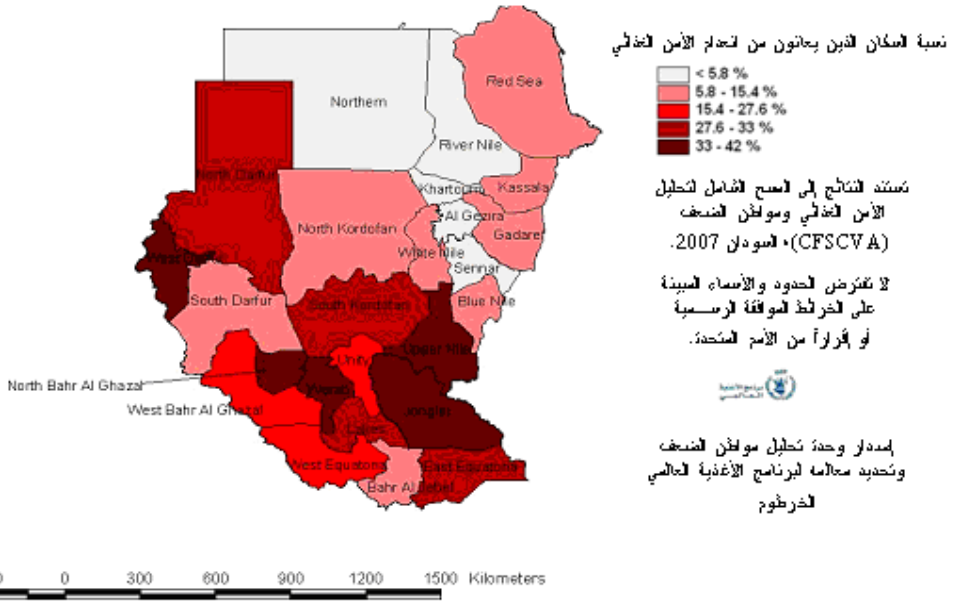
الشكل 14- التوزيع الجغرافي لانعدام الأمن الغذائي في السودان

(116) The World Bank (2008a).

(117) المرجع نفسه.

(118) المرجع نفسه.

(119) المرجع نفسه.



4- اليمن

(أ) التنمية البشرية

اليمن أفقر بلد عربي واحد أفقر البلدان في العالم. وهو يحتل المرتبة 140 في دليل التنمية البشرية (HDI)، والمرتبة 122 في دليل التنمية المرتبطة بنوع الجنس (GDI). وقد انخفضت نسبة الفقراء من 40.1 في المائة عام 1998 إلى 34.8 في المائة عام 2006/2005. وفي المناطق الريفية، انخفض الفقر من 42.4 في المائة عام 1998 إلى 40.1 في المائة عام 2006/2005[120]. ولم يحصل أكثر من 60 في المائة من السكان البالغين على أي تعليم. وفي المناطق الريفية، لم يلتحق 85 في المائة من النساء البالغات بالمدرسة الابتدائية أو لم يكملن التعليم الابتدائي[121]. ويبلغ نصف السكان اليمنيين أقل من الخامسة عشرة من العمر.

أحد الأسباب الرئيسية للفقر في اليمن هو معدل النمو السكاني. فهو، استناداً إلى تقديرات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يسجل أحد أعلى معدلات النمو السكاني في العالم. وإذ يبلغ معدل النمو 3.02 في المائة، من المتوقع أن يتضاعف عدد السكان بعد 23 عاماً ليصل إلى نحو 45 مليون شخص. وتفرض معدلات الخصوبة المرتفعة عبئاً ثقيلاً على الأسر المعيشية على المستوى الجزئي، وعلى أسواق العمل على المستوى الكلي.

(120) The World Bank (2009a).

(121) MOPIC and IFPRI (2010).

أشار 18 في المائة من الأسر المعيشية التي شملها مسح برنامج الأغذية العالمي عام 2008 إلى أنها أُرغمت على إخراج أولادها من المدرسة بسبب الوضع الاقتصادي المتدهور، وما نجم عنه من عدم قدرة الأسر الفقيرة على دفع الأقساط المدرسية أو التكلفة المتزايدة لإلحاق الأولاد بالمدرسة بدلاً من إرسالهم إلى العمل. ولذا يدور نقاش حول كيف يمكن أن تحافظ الحكومة على الحد الأدنى من خدماتها في ظل هذه الصورة القاتمة.

ظهرت شبكات الأمان الاجتماعي الرسمية في اليمن مؤخراً فقط، فقد تأسست عام 1996. وهي تشمل صندوقاً للخدمات الاجتماعية هو أكبر برنامج حكومي على الإطلاق، وصندوقاً لتشجيع الإنتاج في مجالي الزراعة وصيد الأسماك، وصندوقاً للتنمية الاجتماعية، ومشروعاً للأشغال العامة، وبرنامجاً للتشغيل ومكافحة الفقر، وبرنامجاً للأمن الغذائي، ومبادرة خاصة للمحافظات الجنوبية[122]. واستجابةً للأزمة الاقتصادية، أنشأ اليمن برنامج رفاه اجتماعي مشروط بالعمل، بناءً على صندوق اجتماعي قائم على البنية التحتية، ويقوم حالياً بإصلاح برنامجه الخاص بالتحويلات النقدية وتوسيعه[123]. في الماضي، ظهرت هواجس فيما يتعلق بفعالية برنامج التحويلات النقدية الذي نفذه صندوق الرفاه الاجتماعي ونظام الاستهداف الذي يستخدمه. ويبدو أن جهوداً تُبذَل حالياً لتحسين كفاءة هذا البرنامج، وقد أظهر التقييم السريع لبرنامج الأغذية العالمي لعام 2008 أن نحو 32 في المائة من الأسر المعيشية التي شملها المسح تلقت نوعاً من المساعدات النقدية و/أو العينية. لكن، التقرير نفسه يشير إلى أن برنامج شبكات الأمان الاجتماعي ليس فعالاً من حيث استهدافه للمحتاجين.

وما زال انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية المزمنان يشكلان هاجساً رئيسياً يعيقُ تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية على المستوى الوطني. ويظهر ذلك بوضوح في معدلات سوء التغذية لدى الأطفال أقل من الخامسة من العمر والتي تبلغ 46 في المائة، وفي معدلات وفيات الأمهات التي تُعَد من بين الأعلى في العالم، إذ تبلغ 366 حالة وفاة لكل 100 ألف ولادة حية[124].

(ب) الاقتصاد

بلغ معدل النمو الاقتصادي 3.8 في المائة في الفترة الممتدة من عام 2000 إلى عام 2006، وتسارع أثناء أزمة الوقود عام 2008. لكن هذا النمو المرتبط بالنفط لم يكن لصالح الفقراء. وقد أدت الأزمة المالية وانخفاض أسعار النفط عام 2009 إلى الحد من النمو بشكل كبير، ما ضاعف تأثيرات أزمة الغذاء على الفقر. وفي العام نفسه، ارتفع الفقر إلى 42.8 في المائة، مسجلاً ارتفاعاً بنسبة 8 في المائة عن الفترة 2005-2006. وتجعل النزاعات والكوارث الطبيعية الأخيرة، الصورة أكثر بؤساً.

يعمل 30 في المائة تقريباً من القوة العاملة في القطاع العام، وتسيطر الخدمات غير القابلة للإتجار وقطاع النفط على الاقتصاد. وقد حدد برنامج استراتيجية الحد من الفقر (PRSP) عدة أولويات لتحسين البنية التحتية، هي[125]: إنتاج المياه للاستعمال المنزلي، وتوسيع خدمات الصرف الصحي، وإعادة تأهيل معامل

(122) UNDP (2009).

(123) The World Bank, FAO and IFAD (2009).

(124) WFP (2009c).

(125) يتبع الاستثمار الكثيف في البنية التحتية أفكار العمل البحثي المؤسس الذي قام به بارو (Barro) وآخرون حول "التلاقي

الطاقة، وزيادة الاستثمار في توليد الكهرباء وتوزيعها، وبناء شبكة طرقات لربط مراكز الإنتاج الصناعي والزراعي. وتُظهر نتائج نماذج التوازن العام المحسوب التي أعدها المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية (IFPRI) أن زيادة الإنفاق العام على التعليم والصحة والقطاع الزراعي تؤثر إيجاباً على النمو الاقتصادي للبلاد من خلال زيادة إنتاجية مجموع عوامل الإنتاج[126]. ويمكن لذلك أن يتحقق من خلال مساعدة إنمائية رسمية أكثر فعالية و/أو من خلال توجيه الأموال جزئياً من فئات اقتصادية ووظيفية أخرى إلى هذه القطاعات[127].

عام 2008، أظهر مؤشر أسعار المستهلك أن اليمن خبر مستويات مرتفعة من التضخم بلغت 19 في المائة، ويعود ذلك جزئياً إلى أزمة الغذاء، نظراً للاعتماد المرتفع على الواردات الغذائية (مقاسة بالنسبة إلى الواردات الإجمالية). وفي الواقع، في العام نفسه، ارتفع مؤشر أسعار المستهلك للمواد الغذائية بأكثر من ثلاثة أضعاف مقارنةً بمستويات العام 2000. وانخفضت نسبة الصادرات الإجمالية إلى الواردات الغذائية من 10 إلى 4 في الفترة الممتدة من عام 2000 إلى عام 2007، ما أدى بوضوح إلى تدهور الأمن الغذائي على المستوى الكلي في البلاد. ومن المتوقع أن تسجل هذه النسبة انخفاضاً أكبر إلى نحو 3 في العقد 2010-2020[128].

تشكل المساعدة الإنمائية الرسمية 1 في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي في اليمن، أي نسبة متواضعة جداً مقارنةً بالبلدان التي لديها المستوى الإنمائي نفسه، ومقارنةً بسائر البلدان في المنطقة، حيثُ مستويات المساعدة المرتفعة مدفوعة بعوامل سياسية. وتحصل تعقيدات إضافية لأن النفقات الحكومية تعتمد في معظمها على مبيعات النفط الخام المتقلبة جداً عادة. وقد بلغ اعتماد الإيردات الحكومية على الاحتياطات النفطية المحدودة 72 في المائة من الإيرادات عام 2004، وأكثر من 86 في المائة من مدخرات التصدير، و13.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ما يخلق مصدراً مهماً آخر من مصادر انعدام الأمن لأن من المتوقع أن تنفد احتياطيات النفط في البلاد بحلول عام 2017.

يواجه اليمن منذ فترة استنفاداً للموارد النفطية وللفسحة المالية وللفرص الاقتصادية لليد العاملة القادمة وللموارد المائية. وبما أن الزراعة مسؤولة عن الجزء الأكبر من استهلاك المياه في البلاد، وتضم أكثر من نصف القوة العاملة، من الصعب تصور كيف سيواجه اليمن التحديات المستقبلية دون مساعدات مكثفة.

(ج) الزراعة والأراضي

المشروط"، والذي يفيد أنه كلما انخفض معدل الزيادة السكانية بالنسبة إلى معدل النمو في عرض رأس المال، كلما زاد رأس المال الذي يمكن استثماره في العامل الواحد لزيادة الإنتاج المتوسط لكل فرد من أفراد القوة العاملة.

(126) IFPRI (2007). تأكد ذلك في الأوراق الشاملة لعدة بلدان والتي أعدها ويلهيلم وفيستاس (Wilhelm and Fiestas 2005) وفان (Fan 2004) وفان وآخرون (Fan et al. 2006)، ولوفغرين وروبنسون (Lofgren and Robinson 2004). فقد وجد هؤلاء أن للاستثمار في الزراعة والتعليم (رأس المال البشري) والبنية التحتية (رأس المال المادي) تأثير إيجابي على النمو والحد من الفقر. كما يحقق الاستثمار في الزراعة، من بين كافة القطاعات، أعلى المنافع من حيثُ النمو والحد من الفقر.

(127) في الفترة من 1996 إلى 2002، خصص أكثر من 80 في المائة من نفقات الموازنة العامة للإنفاق الراهن، وخصص أكثر من 40 في المائة من المجموع للأجور. وأنفق اليمن 4.65 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على القطاع العسكري في الفترة 2005-2008 مقارنة بـ 4.20 في المائة على الصحة في 2005-2007 و5.20 في المائة على التعليم عام 2008. ولدى اليمن أعلى نفقات عسكرية بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي بين كافة البلدان المتأثرة بالنزاعات في المنطقة، يليه لبنان والسودان.

(128) MOPIC and IFPRI (2010).

خلافاً للسودان الذي يمتلك إمكانات زراعية هائلة، اليمن فقير الإمكانات. واقتصاد اليمن غير متنوع، وتواجه الزراعة اليمنية الكثير من الهدر. تساهم الزراعة، مع إنتاج القات والفواكه والخضار والماشية بنسبة 10 في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي، وتتسم بمستويات مرتفعة من الاستهلاك الذاتي وإنتاجية منخفضة، باستثناء إنتاج القات. على سبيل المثال، مردود محاصيل الحبوب أقل من نصف متوسط مردود المحاصيل في سائر البلدان العربية. وتُعتبر مصائد الأسماك مصدراً مهماً للعملات الأجنبية بفضل إمكانات تصديرها، ويمكن أن تساهم في الأمن الغذائي، في حين أن الصادرات التقليدية كالقهوة لازالت تنخفض لصالح الموز والخضار. ويعيش نحو ثلثي السكان في المناطق الريفية ويعتمدون على الموارد الطبيعية المتدهورة. وفي حين أن 68 في المائة من الأسر المعيشية الزراعية تملك بعض الأراضي الزراعية، وهذه الملكية تمثل منحىً رئيسياً من مناحي الأمن الغذائي، تبلغ نسبة البائعين الصافين للأغذية 4 في المائة فقط من الأسر المعيشية الريفية[129].

غير أن القطاع الزراعي يؤمن مصدر رزق لثلاثة أرباع السكان. ويستعمل نحو 95 في المائة من موارد المياه العذبة اليمنية لأغراض زراعية، خاصة في زراعة تحتاج كميات كبيرة من المياه هي زراعة القات المخدرة الترفيهية التي تشكل نحو 30 في المائة من القيمة المَضافة الزراعية الإجمالية والتي تَستعمل 40 في المائة من مياه الري. وللقات تأثير سلبي جداً على الأمن الغذائي، إذ تنفق الأسر المعيشية ما يصل إلى 30 في المائة من دخلها لشرائه، ويستغرق المستهلكون ست إلى ثماني ساعات في مضغه. كذلك يحد استهلاك القات من الإنتاجية الفردية، ويضعف تجميع رأس المال لدى الأسر المعيشية. وبما أن الأراضي الصالحة للزراعة تستعمِل لزراعة القات بدلاً من الأغذية، يساهم القات بشكل غير مباشر في ندرة الأغذية وارتفاع أسعارها.

(د) الفقر والأمن الغذائي

تفيد تقديرات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أن أكثر من 6 في المائة من السكان اليمنيين أصبحوا مؤخراً دون خط الفقر نتيجة ارتفاع أسعار الأغذية. وبما أن الفقر أحد محددات انعدام الأمن الغذائي، يعيش نحو 4 ملايين يمني في أسر تعاني من انعدام الأمن الغذائي، أي 22 في المائة من مجموع السكان. وتفيد التقديرات، أن الفقر الغذائي بلغ 13 في المائة، أي أن نحو 2.9 مليون فرد لا يستطيعون تلبية حاجاتهم الغذائية الأساسية. وبحسب تقديرات المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية (IFPRI)، استناداً إلى بيانات الدراسة الاستقصائية لميزانية الأسر المعيشية (HBS) لعام 2005-2006، يعاني 7.5 مليون نسمة، أي 32.1 في المائة من السكان اليمنيين من انعدام الأمن الغذائي، ويعيش نحو 85 في المائة منهم في المناطق الريفية والثلثين منهم في المرتفعات. كما يعاني أكثر من 40 في المائة من الأطفال من نقص في الوزن، ويعاني أكثر من نصف الأطفال من توقف النمو، الذي ترتفع معدلات انتشاره في المناطق الريفية[130].

نتيجة الأزمة الثلاثية، ارتفع الفقر إلى نحو 43 في المائة في البلاد، وأصبح يطال نحو نصف سكان المناطق الريفية، وهكذا يبدو في الظاهر أن العديد من الفقراء لا يعانون انعدام الأمن الغذائي[131]. وتبين

(129) IFPRI (2010).

(130) MOPIC and IFPRI (2010).

(131) Breisinger et al. (2010).

بيانات ميزانية الأسر المعيشية (HBS) أن الفقر يتركز بشكل كبير في المناطق الريفية وأن أكثر من نصف الفقراء أطفال. وقد بلغ مؤشر فجوة الفقر نسبة 13.2 في المائة، وبلغ معامل جيني نحو 0.42 ومتوسط حجم الأسر المعيشية الفقيرة 8.2.

تنفيذاً لبرنامج لتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي الذي اتفق عليه مع صندوق النقد الدولي (IMF)، أزال اليمن تدريجيا العديد من الإعانات الغذائية، لكنه حافظ على دعم الوقود والمدخلات الزراعية. وفي موازاة ذلك، أنشأت الحكومة صندوق الضمان الاجتماعي الذي يهدف إلى تقديم تحويلات نقدية إلى أفقر الأسر المعيشية، ويستفيد منه بشكل إجمالي نحو مليون أسرة[132]. وتستفيد أعلى فئتين عشريتين من السكان المصنفين بحسب الدخل من نحو 60 في المائة من دعم الديزل الذي تستعمله الأسر المعيشية، في حين أن 2 في المائة فقط من هذا الدعم يذهب إلى أدنى الفئات العشرية[133]. ويبلغ الإنفاق العام الإجمالي على شبكات الأمان نحو 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي مقارنةً بـ 2.2 في المائة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ككل[134]. ومؤخراً، أعد اليمن استراتيجيات وطنية وقطاعية تهدف إلى معالجة الأمن الغذائي، وهي تحديداً رؤية اليمن الاستراتيجية لعام 2025، واستراتيجية القطاع الزراعي (أجندة عدن)، والاستراتيجية الوطنية للمياه، والاستراتيجية الوطنية للأمن الغذائي.

بما أن اليمن يعتمدِ كثيراً على الواردات الغذائية، بنسبة تفوق 91 في المائة للقمح وتبلغ 100 في المائة للأرز، لتلبية الطلب الداخلي، فإنه منكشف كثيراً على تقلب أسعار الأغذية[135]. وفي عام 2008، شهد السكان تضاعف سعر بعض الأغذية كالخبز والبطاطا، كما ارتفع سعر القمح وزيت الأرز والحليب المجفف بنسبة 60 في المائة إلى 80 في المائة[136].

(هـ) النزاع والأمن الغذائي

يقف اليمن على شفير أزمة إنسانية، إذ أدت الصدامات المتصاعدة مؤخراً بين المتمردين والقوات الحكومية في صعدة وفي المحافظات الجنوبية إلى موجة جديدة من التشريد القسري، ويقدر مجموع الأشخاص المشردين داخلياً في البلاد بـ 150 ألف شخص حالياً[137]. ومجتمعات المشردين في المخيمات هشة بشكل خاص ومنكشفة على خطر انعدام الأمن الغذائي بشكل كبير، خاصة النساء والأطفال الذين يشكلون 70 في المائة من مجتمعات المشردين داخلياً[138].

الشكل 15- نسبة الأسر المعيشية التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي(*) في اليمن

(132) بحسب فان دي وال (Walle, 2002)، لم تشمل المجموعة المستهدفة نسبة 57 في المائة من المستفيدين. يتم تخصيص الموارد إلى المناطق بناء على السكان ومؤشرات الفقر – عندما تكون متوفرة – والتي تستندِ أيضاً إلى عملية اختيار ذاتي من الأسفل إلى الأعلى للمستفيدين. ومؤخراً، حاول صندوق الضمان الاجتماعي تحسين عملية الاستهداف.

(133) IMF (2005).

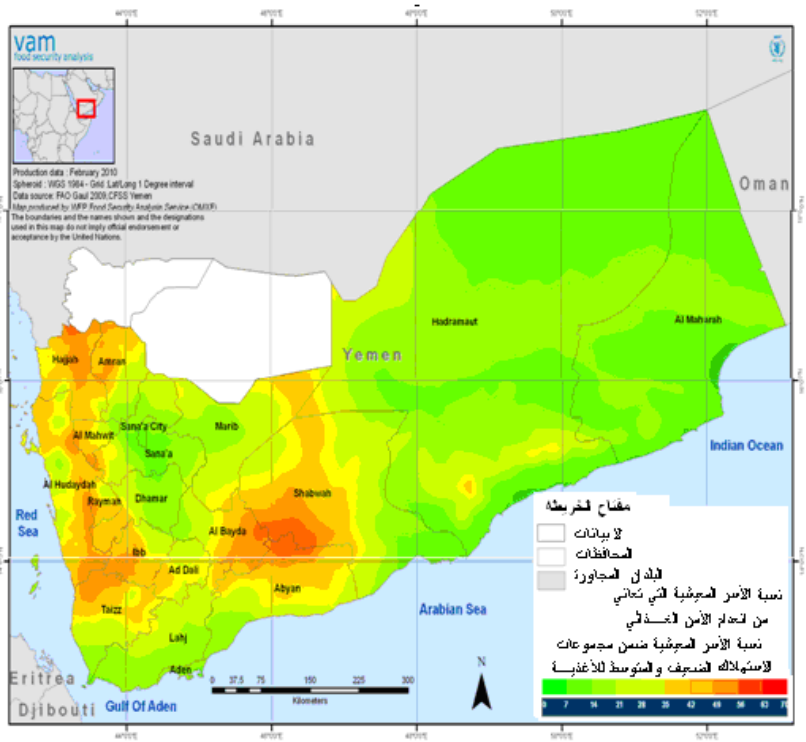
(134) Weigand and Grosh (2008).

(135) WFP (2008).

(136) المرجع نفسه.

(137) IRIN (2009).

(138) المرجع نفسه.



المصدر: المسح الشامل للأمن الغذائي (CFSS) لعام 2010.

(*) يساوي انعدام الأمن الغذائي الاستهلاك الضعيف أو المتوسط للأغذية، استناداً إلى المسح الشامل للأمن الغذائي (CFSS) التابع لبرنامج الأغذية العالمي لعام 2010.

ثالثاً- السياسات الإقليمية والتوصيات

ألف- الأمن الغذائي كسلعة عامة إقليمية ومبدأ حل المشاكل على أدنى مستوى

يضعف إنعدام الأمن الغذائي إنتاجية الأفراد ويولد مشاكل اجتماعية بسبب الوفاة المبكرة أو الإعاقة، ويحول دون اكتشاف أنشطة اقتصادية جديدة ويعيق التنمية الاقتصادية في المنطقة. وانعدام الأمن الغذائي في أنحاء كثيرة من منطقة الإسكوا ناجم عن بيئة اجتماعية واقتصادية لا تتمتع بالسلم والاستقرار وغير تمكينية، وتوفير البيئة المؤاتية سلعة عامة إقليمية.

بناءً على ذلك، يمكن أن تصبح مسألة الأمن الغذائي موضوعاً تلتف حوله بلدان المنطقة. إذ يمكن أن ينظر إلى ضمان الأمن الغذائي في المنطقة على أنه استراتيجية للتخفيف من حدة النزاعات؛ وبما أنه قضية تعني الجميع، فآثاره تطال الجميع أيضاً. ومن المهم أهمية مساوية تقريباً أن عملية التعاون الإقليمي المطلوب للتصدي لخطر انعدام الأمن الغذائي قد يوفر حافزاً لتعاون إقليمي حقيقي ذي معنى. فالعمل من أجل تحقيق أمن غذائي للمنطقة من خلال استراتيجيات إقليمية، مدعومة من المجتمع الدولي عند الاقتضاء، وليس من خلال عدد كبير من التدخلات الدولية المنسقة سيئاً، هو أحد السبل للحد من النزاعات داخل هذه البلدان وفيما بينها[139].

ولتهيئة هذه البيئة لإدارة الأمن الغذائي، يلزم إنشاء آليات سياسية مستدامة تسترشد بمبدأ حل المشاكل على أدنى مستوى، وهذا المبدأ بشكله الصرف يجمع ما بين النزعة الفردية والتضامن. وهو ينص على أن الطريقة المثلى لحل المشاكل هي أن يقوم بذلك المعنيون بها مباشرة، وفي أقصى الحالات الفرد. وبالمثل إذا كانت هناك مشكلة تؤثر على المجموعة، ينبغي على المجموعة المعنية أن تضع الحلول. ويضمن حل المشاكل على أدنى مستوى أن يتملك المتأثرون بمشكلة ما مباشرة الدراية بالمشكلة والحل لها. ولذا فإن اعتماده ضروري للتمكين وبناء القدرات من الأسفل بدلاً من التلقين من الأعلى. ومع ذلك قد تكون قدرة الفرد أو المجموعة على حل المشاكل من دون أية مساعدة محدودة، وفي هذه الحالة يصبح التضامن هاماً. وبالطبع يتجاوز التضامن الإيثار. ففي حين يجعل الإيثار المانح أسوأ حالاً والمستفيد أفضل حالاً (لعبة محصلتها صفر)، فإن من شأن التضامن أن يجعل كلاً من المانح والمستفيد أفضل حالاً (لعبة محصلتها إيجابية).

وإذا كانت البلدان الأعضاء في الإسكوا منفتحة على مبدأ حل المشاكل على أدنى مستوى، فسيتبين أنه أداة مفيدة للحيلولة دون وقوع نزاعات (داخل الدول وفيما بينها) ولتعزيز الأمن الغذائي على حد سواء، وذلك عندما يستخدم لتقديم خدمات للسكان، لا سيما إلى سكان الريف والمحرومين الذين، كما تبين في الفصل الثاني، تتضح في حالتهم أشد ما تتضح صلة الفقر بالنزاعات. فتوفير الخدمات وضبطها محلياً، لا يتعلق فقط بتلقي السكان الخدمات الرئيسية التي يحتاجون إليها، بل يحول دون أن تملء الجهات الفاعلة غير الحكومية الفراغ لتنشأ "دولة داخل دولة"، متحدية بذلك المفاهيم التقليدية للسيادة الوطنية.

وبالقدر ذاته، قد يثبت أن مبدأ حل المشاكل على أدنى مستوى مفيد بقدر متساوٍ للبلدان فيما يتعلق بتعزيز الأمن الغذائي والحيلولة دون النزاعات عندما يطبق في سياق تعاون إقليميً. ومرة أخرى،

(139) Geinitz and Reinhard (2002).

إذا ما اقتنعت البلدان بفكرة أن مشاكل المنطقة تحتاج إلى حلول إقليمية وليس دولية، فقد تمتلك السياسات الضرورية لمواجهة المخاطر المشتركة ومنها الأمن الغذائي. فلا جدوى، مثلاً، من الاستثمار بقوة في بناء السلام والتنمية في العراق ما لم تعالج في الوقت نفسه تداعيات هذا النزاع في البلدان المجاورة. فالمبادرات المنعزلة الهادفة إلى بناء السلام في زوايا غير مستقرة في المنطقة تبقى في أحسن الأحوال دون المستوى الأمثل. ومن المؤسف أنّه لا يوجد لدى العالم العربي عموماً ومنطقة الإسكوا خصوصاً تقليد طويل من التعاون. فمع أنَ معظم البلدان يؤيد فكرة التكامل الاقتصادي العربي، إلا أن الممارسة السياسية في كثير من الأحيان تكون مخالفة لذلك. فقد انهمك معظم بلدان المنطقة في ترسيخ وحدته الوطنية، ولم تتوفر لديه الرغبة الحقيقية في تطوير وإدارة الالتزامات الإقليمية أو حتى تردد في ذلك. وقد أطلقت عدة بلدان مسيرتها التنموية بعد نيلها الاستقلال، من دون حل نزاعاتها الوطنية أو الدولية. ويعزو هنري وسبرنجبورج، (Henry and Springborg 2001) ذلك إلى استمرار جدلية الإرث الاستعماري في المنطقة.

ومن العقبات الأخرى التي وقفت أمام تعميق التكامل الاقتصادي في المنطقة النزوع نحو مفاهيم تنموية ذات صبغة اشتراكية أعطت أولوية لبناء قطاعات عامة قوية على حساب بناء أسواق قوية. بالإضافة إلى ذلك، لم يكن الإنتاج في المنطقة يميل لصالح التعاون الإقليمي. ففي البلدان الغنية بالنفط، حالت سهولة توليد إيرادات عالية من النفط دون إدراج الأنشطة الاقتصادية المنتِجة ضمن أولويات السياسات الاقتصادية. وأخيراً، لم تشجع النزاعات الكامنة والفعلية المنبثقة من الصراع الفلسطيني-العربي-الإسرائيلي الاستثمارات الإقليمية في تمتين التماسك الاجتماعي-الاقتصادي.

ومع ذلك، لا الدول الغنية بالنفط ولا الاقتصادات الأكثر تنوعاً ولا البلدان المتأثرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا تستطيع تحديث اقتصاداتها من دون الاستفادة من التكامل الإقليمي وتقسيم العمل والاستثمارات العامة في المنطقة. وما من شك في أن قدرة بلدان المنطقة على الحدِ من انعدام الأمن الغذائي تبقى ضعيفة ما لم تحل نزاعاتها وتستخدم طاقاتها الكامنة لتحقيق التكامل الاقتصادي. ومن المنطلق نفسه، تعبئة الطاقات بهدف تحقيق التنمية في المنطقة ضرورية لإبعاد الناس عن النزاعات وإشراكهم في الأنشطة الاقتصادية. ومن منظور اقتصادي، ينبغي أن يكون الهدف جعل كلفة النزاعات باهظة. وينبغي أن ينبع هذا الحافز في المقام الأول من داخل المنطقة. فالتعاون السياسي الإقليمي وبناء المؤسسات يشكلان استراتيجيات واعدة بإنهاء النزاعات، وتعزيز السلام والاستقرار، وخلق هوية سياسية إقليمية جديدة. وتجربة البلدان الأوروبية في مجال التكامل مثال جيّد يمكن أن تحتذي به منطقة الإسكوا. فقد بيّنت هذه التجربة أن الاستثمارات العامة التي تهدف إلى تذليل الفوارق بين بلدان المنطقة توطّد السلام وتحسّن الاقتصاد في الوقت نفسه.

وفي ضوء ارتفاع نسب استيراد المواد الغذائية، ينبغي تدعيم اقتصاد المنطقة وتعزيز انفتاحه على الخارج. ومع أنَ الإيرادات من صادرات الموارد الطبيعية تكفي لتسديد كلفة الواردات الغذائية الآخذة في الارتفاع في البلدان الغنية بالنفط، أصبحت حاجة هذه البلدان، هي الأخرى، إلى تنويع اقتصاداتها ملموسة بالفعل. وقد أصبح تحديث الاقتصاد مسألة أكثر إلحاحاً في الاقتصادات الأكثر تنوعاً ومسألة حاسمة في البلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات. وكما يشير ساكس "الطريق الوحيد إلى السلام يمر عبر التنمية المستدامة"[140].

(140) Sachs (2007).

يدرك العالم العربي بوضوح الحاجة إلى مزيد من التعاون لتحسين الأمن الغذائي كما يدلّ على ذلك إعلان الرياض لتعزيز التعاون العربي لمواجهة أزمة الغذاء العالمية الصادر عن المنظمة العربية للتنمية الزراعية وجامعة الدول العربية)[141]. ويعترف الإعلان بالمخاطر المحيطة بالأمن الغذائي في العالم العربي، بما في ذلك النمو السكاني السريع، واستبدال المواد الغذائية بمحاصيل العلف والوقود، وإهمال القطاع العام للسياسات الزراعية، وتغير المناخ، وندرة المياه، والتهديدات الخارجية. ويشدد الإعلان على ضرورة تعزيز التكامل التجاري الإقليمي، ويعبر عن أمل كبير في خلق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى التي كان مقرراً لها أن تنشأ في عام 2005 لكن عملية تنفيذها تعرضت إلى تأخير وقصور. وينبغي أن يتبع ذلك إنشاء اتحاد جمركي وسوق عربية مشتركة. ويمكن تلخيص الأهداف العشرة التي يتضمنها الإعلان كما يلي:

(أ) إطلاق برامج لتعزيز الإنتاج والقدرات؛
(ب) تشجيع الاستثمار العام والخاص؛
(ج) تحفيز المشاريع الاستثمارية الإقليمية؛
(د) تنفيذ برامج لدعم البلدان الأكثر ضعفا؛
(ه) تعزيز الوعي بقضايا الأمن الغذائي في العالم العربي؛
(و) تشجيع التجارة البينية في المنتجات الزراعية؛
(ز) تعزيز التعاون الإقليمي والدولي؛
(ح) رسم خارطة طريق لاعتماد سياسة زراعية عربية مشتركة؛
(ط) توجيه الاهتمام نحو مخاطر إنتاج الوقود الحيوي؛
(ي) إقناع المؤسسات الإعلامية بدعم إعلان الرياض.

من الواضح أن هذه أهداف حميدة، إلاّ أنها ينبغي ألا تبقى حبراً على ورق، بل يجب أن تتبعها أفعال محددة. ومن بين نقاط العمل العشر، تكتسب أهمية خاصة برامج تحسين الإنتاج وتشجيع البرامج الإقليمية والمبادرة ببرامج دعم للبلدان التي تمزقها النزاعات.

باء- المعونة الغذائية وبرامج دعم سبل العيش في مناطق متأثرة بنزاعات

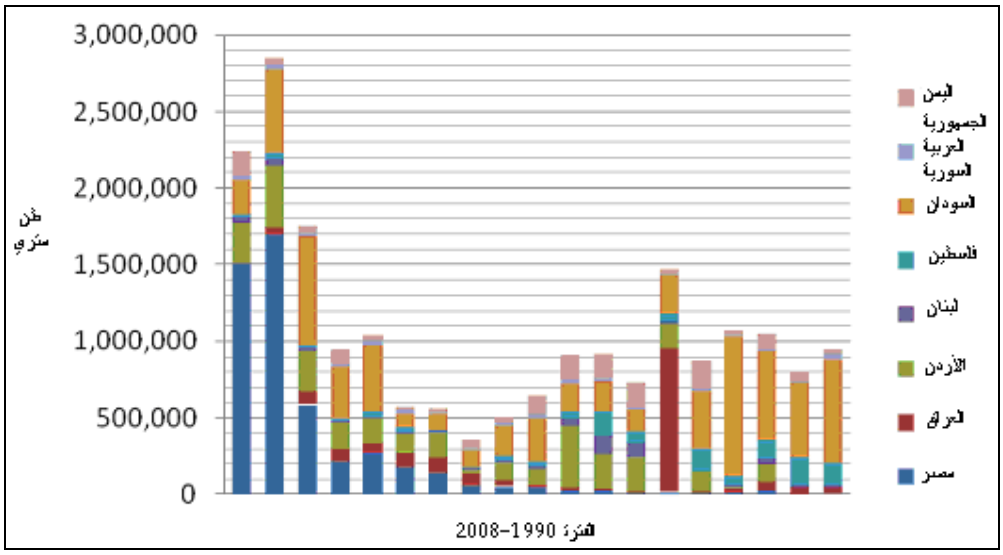
تشير نقاط الضعف المزمنة والجديدة في منطقة الإسكوا، التي تتسم بنزاعات طويلة الأمد ومعقدة، بالتضافر مع توقع المزيد من الكوارث الطبيعية والوجهات الديمغرافية، إلى اتساع رقعة المشاكل الإنسانية في هذا الجزء من العالم في المستقبل المنظور. ويتعرض الاستقرار السياسي في المنطقة لمزيد من الخطر بسبب الخلافات بين الدول على الموارد الحيوية الأهمية، من مثل المياه والأراضي والطاقة. ونطاق العمل الإنساني في المنطقة ضيق نتيجة انخفاض مستويات الجهوزية وعدم القدرة على الاستجابة للأزمات بسبب الميزانيات القاصرة والقدرات المؤسسية الضعيفة والإرادة السياسية المتأرجحة بشأن التعاون مع آليات المساعدة الدولية. وفي ظل هذه الظروف، تؤوي المنطقة نحو ثلاثة ملايين من المشردين داخلياً، وأكبر مجموعتين من اللاجئين في العالم، وهما اللاجئون الفلسطينيون والعراقيون، ما يضعف أسس الشبكات الاجتماعية ويزيد من إرهاق البنية الأساسية والمجتمع بأسره في البلدان المستقبِلة للاجئين.

لا تشكل المعونة الغذائية، التي تمثل الحبوب أكثر من 80 في المائة منها، غير حصة ضئيلة جداً من التدفقات الغذائية السنوية، وقد تراجع حجمها من أكثر من خمس مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية

(141) انظر www.aoad.org/strategy/RiadhDeceng.pdf.

في الستينات إلى أقل من 5 في المائة في التسعينات. وبلغت المعونة الغذائية نحو 14 مليون طن متري في عام 1988، لكنها انخفضت إلى ستة ملايين طن متري تقريباً في عام 2008. وازدادت المساعدات في حالات الطوارئ نسبياً على حساب برامج التنمية. وتقدم الولايات المتحدة الأمريكية وحدها أكثر من نصف المعونة الغذائية، بينما يتولى برنامج الأغذية العالمي إيصال أكثر من نصفها (73 في المائة في عام 2004) عن طريق المنظمات غير الحكومية. وبالتوازي مع هذه الوجهة العالمية، تراجعت تدفقات المعونة الغذائية إلى المنطقة بنسبة كبيرة في الفترة نفسها، ما عدا في السودان وفلسطين، في حين تبقى نسبة المساعدات المتدفقة إلى اليمن متقلبة. ويعود التراجع في المساعدات الذي تشهده المنطقة ككل في المقام الأول إلى انخفاض تدفقها إلى مصر من نحو 1.5 مليون طن متري في عام 1990 إلى صفر تقريباً في الوقت الراهن.

الشكل 16- وجهات المعونة الغذائية في منطقة الإسكوا، 1990-2008



المصدر: حسابات الإسكوا، استناداً إلى بيانات برنامج الأغذية العالمي.

الجدول 13- المعونة الغذائية الكلية لمنطقة الإسكوا
(طن متري)

البلد المستفيد	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
الأردن	256 056	121 125	400 666	225 592	226,246	162 264	126 859	3 319	110 470	4 399	5 091
الجمهورية العربية السورية	29 878	33 507	26 920	13 188	7 569	9 418	13 152	7 609	4 258	7 844	43 827
السودان	223 912	80 936	180 797	198 795	147 476	253 725	376 408	913 235	590 793	492 645	673 155
العراق	0	89 843	19 463	8 978	11 123	936 696	10 379	32 778	58 427	47 298	46 199
فلسطين	22 415	37 645	51 448	164 613	68 077	53 520	152 535	63 993	117 539	184 973	146 219
لبنان	41 038	9 463	42 400	118 176	94 106	10 000	0	12 000	35 734	1 921	3 193
مصر	1 512 350	182 297	30 540	28 451	9 098	16 253	10 619	11 632	29 395	2 277	5 599
اليمن	151 122	13 890	160 972	162 079	162 969	34 170	180 238	19 548	100 168	55 094	26 393
المجموع	2 236 772	568 705	913 206	919 872	726 664	1476047	870 190	1064 114	1046783	796 450	949 676

المصدر: حسابات الإسكوا، استنادا إلى بيانات برنامج الأغذية العالمي.

وتشكل المعونة الغذائية مورداً أساسياً للاستجابة للأوضاع التي تتسبب بها إخفاقات السوق والتغيّرات الكبيرة والمفاجئة في الكميات المتوفرة من الغذاء. وتقدم هذه المعونة بشكل رئيسي لتلبية الاحتياجات الغذائية الأساسية، ويؤدي توزيعها على المناطق المتأثرة بالنزاعات دوراً هاماً في إبقاء أسعار المواد الغذائية منخفضة، ما يعزز فرص حصول الأشخاص غير المشمولين بنظام توزيع الحصص على الأغذية، ويدعم بقاء الناس في مناطقهم. والواقع أن المساعدة في حالات الطوارئ توفر خدمات تنقذ أرواح المستفيدين منها في العديد من البلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات، بما في ذلك السودان وفلسطين واليمن. وقد أبرز عدد من الدراسات عن أزمة دارفور أهمية المعونة الغذائية في إحلال الاستقرار أثناء حالات الطوارئ وعند انتهائها. ووفر برنامج الأغذية العالمي وحده على مدى السنوات الخمس الماضية الغذاء لأكثر من أربعة ملايين شخص في مناطق السودان.

غير أنّ تقارير أفادت أن الاستجابة للأزمات عن طريق المعونة الغذائية الثنائية كانت تفتقر أحياناً إلى الكفاءة ويشوبها قصور، وذلك تحديداً للأسباب التالية: (أ) التوظيف السياسي المحتمل للمعونة الغذائية من المتبرعين الذين لا تحركهم دائماً دوافع إنسانية[142]؛ (ب) عدم تنوّع السلع المتوفرة في سلة المعونة، ما تسبب بصعوبات في توفير حصص غذائية تلبي الاحتياجات الاجتماعية والتغذوية؛ (ج) في الغالب، كانت المعونة الغذائية الثنائية تخضع لقيود على طرائق الشراء وعلى تقديم الخدمات المرتبطة بها؛ (د) في بعض الأحيان، يسهم تأخر وصول المساعدات في حالات الطوارئ[143] في إعاقة الانعاش الزراعي في فترة ما بعد الأزمة[144]، مع ما ينجم عن ذلك من خطر من أن تعزز هذه المساعدات الدورة الاقتصادية بدلاً من أن تكون معاكسة لها[145]. وفي حين أن أوجه القصور هذه قد تحدث بشكل متفرق، ينبغي على المرء أن يضع في اعتباره أن العواقب غير المقصودة للمعونة الغذائية قد تكون حدثت على نطاق محدود فقط، ذلك أنّ تلبية احتياجات البلد من الغذاء ممكنة عموماً عن طريق السوق والإنتاج المحلي، حتى ولو كان البلد في خضم نزاع.

وفي حين أن الحصول مباشرة على كميات كبيرة من الحبوب الجيدة النوعية بعد اندلاع الأزمات مسألة حاسمة الأهمية في سياق عمليات إنسانية من حيث تقديم مساعدات مشروطة، فإن توفر السلع المفضّلة المنتجة محلياً أو إقليمياً ينبغي أن يكون في صلب تصميم عمليات المساعدة الغذائية وتنفيذها، وذلك لتجنب خطر الاتكالية وعدم استدامة هذه العمليات ذاتها.

(142) في بعض الأحيان قدمت البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مساعدات غذائية للتخلص من فائض إنتاجها. وفي الآونة الأخيرة، اقترح عدد من هذه البلدان، خاصة الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، اعتبار أية مساعدة خارج نطاق المساعدات الغذائية في حالات الطوارئ بمثابة دعم للصادرات.

(143) قد تحول سياسات الجهات المانحة وممارساتها دون الاستجابة للأزمات في الوقت المناسب. ولا تصغي الجهات المانحة للنداءات وتعالجها كلها على أساس نظم الإنذار المبكر التي تنشئها وكالات الإغاثة. وباستثناء الكوارث المؤثرة جداً، مثل كارثة تسونامي عام 2005 أو الزلزال الذي ضرب هايتي عام 2010، قد تكون استجابة المانحين بطيئة، وقد يستغرق تقديم الطلبات والموافقة الرسمية عليها وتوفير الخدمات المطلوبة بضعة أشهر، ما لم تستحوذ الحالة الطارئة على اهتمام وسائل الإعلام التي تثير الرأي العام، فيمارس بدوره ضغطاً على الحكومات. وهذه عادة هي المشكلة التي يواجهها السكان المتضررون بالنزاعات بالإضافة إلى الكارثة الإنسانية الملمة بهم. ومع أنّ الأمم المتحدة أنشأت في عام 1991 الصندوق المركزي المتجدد لمواجهة الطوارئ برأسمال قدره 50 مليون دولار، بلغ ثلاثة امثاله، أي 150 مليون دولار في عام 2005، لا يمكن حشد هذه الأموال قبل أن تضمن الوكالة المتقدمة بالطلب أن تتعهد جهة مانحة بتسديد المبلغ المطلوب للصندوق. ويحدّ ذلك من استقلالية تلك الوكالات وقدرتها على الاستجابة للطوارئ بالسرعة المطلوبة.

(144) OECD (2005).

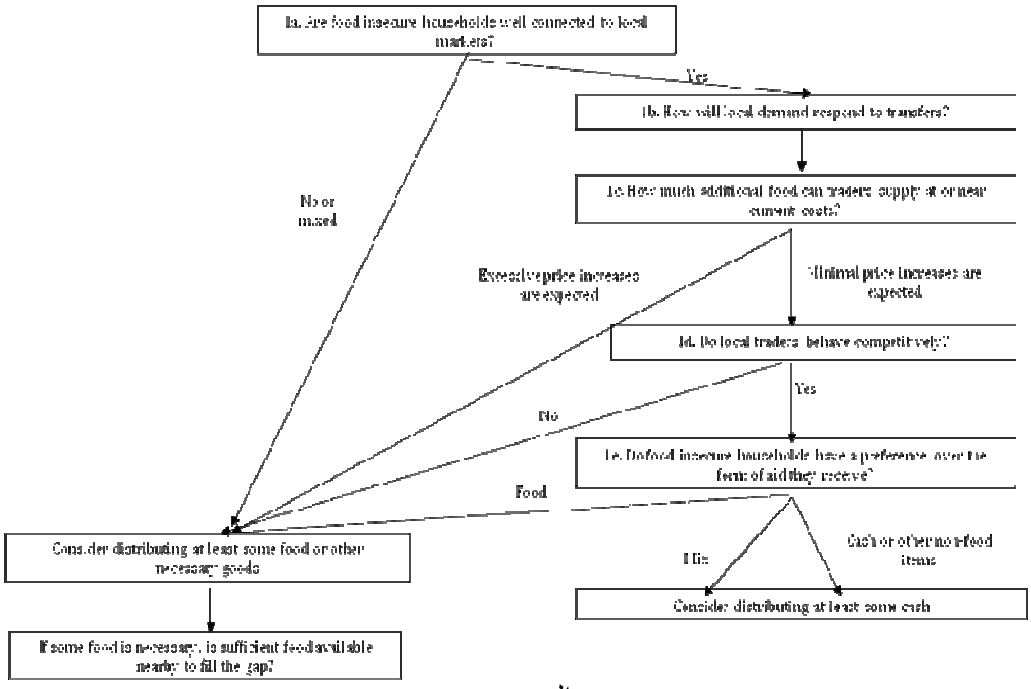
(145) مثلاً، في الماضي، أضرّ تقديم مساعدات غذائية في وقت الحصاد بعدد من الأسواق المحلية في جنوب السودان. للاطلاع على المشاكل المتصلة بتقديم المساعدات الغذائية في جنوب السودان، راجع: Maxwell, Sim and Mutonyi (2006).

وبحسب مبدأ قانون إنجل، قد تزيد المعونة الغذائية العينية المقدمة مباشرة من توفر المواد الغذائية بوتيرة أعلى من وتيرة الطلب عليها. فتكون النتيجة أن تميل الأسعار المحلية للمواد الغذائية إلى الانخفاض، إذا كانت الأسواق مجزأة، أي على سبيل المثال، إذا كانت غير مندمجة جيداً في الأسواق الوطنية أو الدولية الأوسع نطاقاً، بفعل الكثافة السكانية المنخفضة أو البنية الأساسية الرديئة أو تكاليف النقل والتسويق المرتفعة في المناطق الريفية؛ و/أو يؤدي ذلك إلى إزاحة بعض المشتريات التجارية. ويتوقف مدى انخفاض الأسعار على مستوى انعدام المرونة في الطلب. ومن ناحية أخرى، تكون تكاليف عمليات المساعدة الغذائية عادة مرتفعة، ما يؤدي إلى تفضيل المساعدات المالية عموماً، ما عدا في ظروف محددة (عادة في أعقاب النزاعات) عندما يكون أداء الأسواق رديئاً وأنظمة الإنتاج وشبكات التوزيع الزراعي المحلي معطّلة، وحرية التنقل والوصول إلى الأسواق محدودة، وفي المناطق المحتمل أن يكون فيها تقلبات هيكلية أو ارتفاع في معدلات التضخّم. وأمّا المساعدات النقدية فإنها، من ناحية أخرى تنعش أسواق الأغذية المحلية وشبكات التوزيع ما دامت هذه الأسواق مندمجة جيداً في أسواق أوسع.

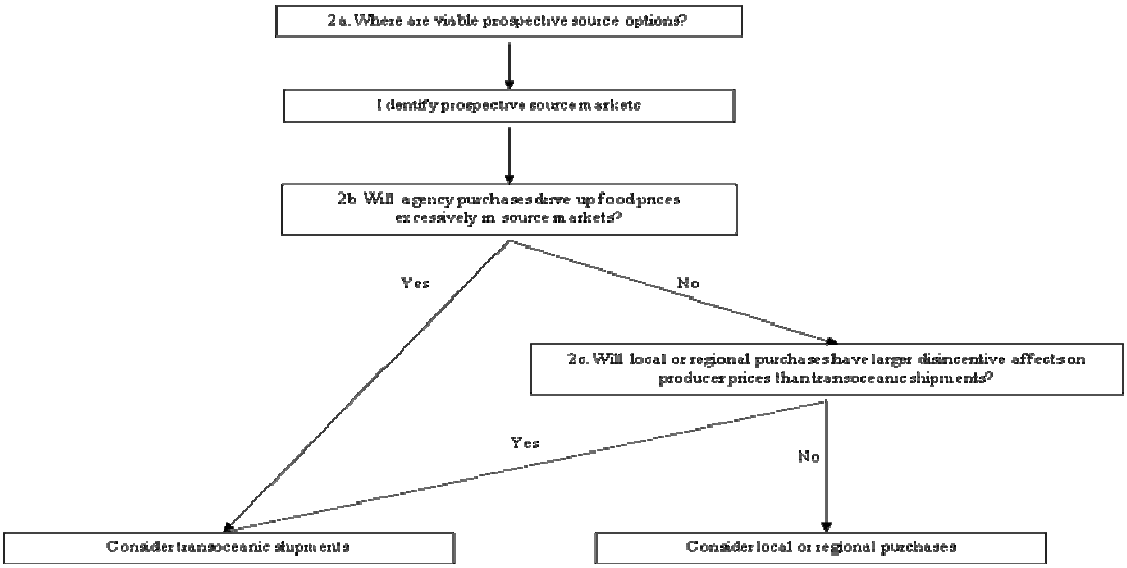
ويجري تحليل المسائل أعلاه عادة ضمن إطار تحليل السوق والاستجابة، الذي يمكن أن يستخدم لمساعدة وكالات المعونة الغذائية على تحديد الآلية الأنسب للاستجابة لحالات الانعدام الحاد أو المزمن في الأمن الغذائي. وعادة يتكون إطار تحليل السوق والاستجابة من عنصرين. الأول يحلل السياق الذي تعمل الأسواق المحلية من خلاله (والسؤال النموذجي الذي يحاول هذا العنصر معالجته هو ما إذا كانت الأسواق المحلية تضطلع بأنشطتها بشكل جيد)؛ والثاني يحلل سلوك الجهات الفاعلة في السوق (وفي هذه الحالة يكون السؤال ما إذا كانت هناك مصادر مستدامة للأغذية في المنطقة). ويوضح الشكل أدناه الإطار الذي طوره باريت وماكسويل (Barrett and Maxwell, 2005)، والذي يسلط الضوء على آلية اتخاذ القرار بناءً على العنصرين المذكورين اللذين قد يستند عليهما تحليل استجابة سليمة.

الشكل 17- عناصر إطار تحليل السوق والاستجابة لانعدام الأمن الغذائي

العنصر 1



العنصر 2



المصادر: Barrett and Maxwell (2005); and Barrett, Lentz and Maxwell (2007).

وإذ تتركز المساعدات بشكل متزايد في عمليات الإغاثة، تبرز بوضوح المقايضة بين أوجه انعدام الأمن الغذائي الحادة والمزمنة والفقر. ويكمن الخطر في التعامل مع المسائل الهيكلية المسببة للفقر بواسطة عمليات الطوارئ، أي باختصار معالجة فخ الفقر بفخ المساعدات الطارئة. وبما أن توفر الموارد أمر غير مضمون، فإن منطق التخطيط للتنمية يفرض استخدام المعونة الغذائية لتكملة الموارد الأخرى ضمن إطار

خطط الإنعاش والبرامج القطاعية، بدلاً من البحث عن سبل لتوفير موارد أخرى لتقوية مشاريع المعونة الغذائية المدعومة.

نموذجياً، تتأثر المعونة الغذائية سلباً عندما تقع في أخطاء إقصاء واشتمال وفي التوقيت[146]. وقد تؤدي كذلك إلى تشويه أنماط الاستهلاك المحلي ما لم تصمّم طبقاً للاستخدامات المحلية والثقافة السائدة. وتؤدي معالجة هذه المخاطر عادة إلى الوصول إلى المحتاجين الذين لديهم أعلى مرونة في الطلب على الغذاء مقابل تغيّر الدخل وإلى تشوهات أقل في هياكل التسويق المحلية والوطنية. وإذا ما جرى ذلك، فإن، عموماً، المعونة الغذائية التى توزع على أكثر الناس فقراً لا تتسبب إلاّ في الحد الأدنى الضئيل من تشوهات السوق مقارنة بتلك الناتجة عن توزيع المساعدات دون تحديد الهدف.

وعموماً توزيع المعونة الغذائية في المناطق المتأثرة بالنزاعات أصعب منه في المناطق المنكوبة بالكوارث الطبيعية، إذ تعاني المناطق الأولى من تدهور المؤسسات ومن وجود ثغرات في المعلومات يصعب التحقق من دقتها. غير أن الحال يبدو مختلفاً في بلدان الإسكوا المتأثرة بالنزاعات، التي يجري فيها برنامج الأغذية العالمي تحليلات دورية وشاملة للأمن الغذائي، استناداً إلى معلومات مفصّلة عن الأسر المعيشية. وفوق ذلك، فإن غياب المؤسسات المحلية والتمثيلية وانتشار جماعات المصالح والقوى يعرضان المعونة الغذائية والموظفين والمنظمات غير الحكومية المعنيّين الذين يشغلون عملياتها إلى أن يصبحوا أداة في يد الفصائل المتناحرة. وقد وضعت العراقيل أمام شُحنات الأغذية وتمّ التلاعب بها لخدمة مصالح فصائل معيّنة والإضرار بفصائل أخرى، وذلك بهدف تعزيز الولاء لجماعة عسكرية معيّنة أو التأثير على الانتخابات (منظمة الأغذية والزراعة، و Alinovi, Hemrich, and Russo, 2007). وفي بعض الحالات، انتهى بها المطاف إلى دعم الإمدادات العسكرية، أو إلى أن تصبح مصدراً للدخل لبعض الأطراف المتنازعة. وفي حالات كثيرة، يتعين التفاوض مع أطراف النزاع للوصول إلى السكان المدنيين المتضررين، وفي كثير من الأحيان لا يتم الالتزام بالاتفاقات المبرمة ويتوجّب التفاوض بشأنها مجدداً مع الجهات الفاعلة المحلية بسبب انتشار عصابات غير منضبطة في المنطقة المعنية. كذلك قد تستجيب العمليات الإنسانية أيضاً، وقد يتولى الممثل الخاص للأمين العام، وهو شخصية سياسية بامتياز، تنسيق هذه العمليات إذا كان حاضراً. ويؤدي ذلك كله إلى الاعتقاد بما يدعى "تسييس المعونة الغذائية"، وإلى تشويش وخلط ما بين الأهداف الإنسانية والاستراتيجية والسياسية[147]، ويزيد ذلك من خطر اعتبار العاملين في مجال المساعدات الإنسانية أطرافاً غير محايدة، كما هو الحال على سبيل المثال في السودان وفلسطين[148]، وحتى فيما يتعلق بالعمليات العسكرية في العراق[149]. وعلاوة على ذلك، كانت مراقبة فترة ما بعد التوزيع محدودة في معظم البلدان المتأثرة

(146) توزيع المساعدات الغذائية في المناطق النائية التي تعاني انعدام الأمن الغذائي مهمة عسيرة بشكل خاص، بسبب افتقار الوكالات المعنية إلى الموارد اللازمة. WFP (2005).

(147) راجع De Waal (1989 and 1997), Keen (1994), Macrae and Zwi (1994), Stewart (1998), and Barrett and Maxwell (2005). يعود هذا بالتأكيد إلى تقييم الآثار غير المقصودة لجهود الإغاثة في الفترة 1994-1996 في أعقاب الإبادة الجماعية في رواندا. ومنذ ذلك الوقت، أصبح مبدأ "عدم التسبب بالضرر" شعارا تسعى أوساط المساعدات الإنسانية الدولية إلى تطبيقه.

(148) Fast (2006).

(149) يذهب هانسن إلى أن "حيادية العمل الإنساني الخالص ونزاهته واستقلاليته مهددة في العراق بفعل الخلط بين الأدوار العسكرية والسياسية والتجارية والإنسانية" Hansen (2007). إن كلاً من الإخفاق والاهدار والفساد موثق جيداً، من مكتب المفتش العام الخاص لإعادة إعمار العراق، التابع لحكومة الولايات المتحدة الأمريكية، (www.sigir.mil). راجع أيضاً Glanz (2007). وللاطلاع على وجهات نظر مختلفة، راجع: Minear (2003); Brauman and Salignon (2004); Gordon (2003) and Torrente (2004).

بالنزاعات لانعدام الأمن أو الموارد غير الكافية[150] وفوق ذلك كله، تميل الموارد التي تخصصها الجهات المانحة في كثير من الأحيان إلى التضاؤل بعد أشهر قليلة، ما يحتّم تقليص الحصص والموارد تقليصاً دراماتياً لتلبية الاحتياجات الملحة المزمنة[151].

ويمكن استخدام المعونة الغذائية في مرحلة الانعاش وفي فترة ما بعد النزاعات لدعم شبكات الأمان التي تهدف إلى الحد من انكشاف المشاركين على الصدمات السلبية، وحماية أصولهم الإنتاجية المتنوعة وقدرتهم على التعافي عندما يواجهون صدمات[152]. وبقدر ما توفر هذه المساعدات إمدادات غذائية في الوقت المناسب عندما لا يتوفر لدى المتلقين لها أموال نقدية، يمكنها أن تزيل أيضاً قيود السيولة الموسمية، ما يمكّن أصحاب الحيازات الصغيرة من القيام باستثمارات منتجة. وإضافة إلى ذلك، فإن توصيل المعونة الغذائية إلى المناطق النائية قد يخفّف مؤقتاً من اختناقات النقل، فيقلل بذلك من تكاليف التسويق التي يتكبدها المنتجون المحليون عبر ما يشكل في واقع الأمر دعماً للنقل[153].

وعلاوة على ذلك، فإن إدارة مخاطر الكوارث بفعالية، تسعى إلى تخصيص موارد يمكن تعبئتها بسرعة عند وقوع الكوارث. ويساعد توفير تمويل احتياطي للاستجابة لوقوع كوارث في مناطق معرضة لخطرها في ضمان شفافية هذه الاستجابة وحسن توقيتها. ويركّز المشروع الجديد المعنون "حلول مخاطر المناخ والكوارث" على وضع نظم مستدامة لإدارة مخاطر الكوارث الطبيعية في أفريقيا، بهدف الربط بين تحليل المخاطر وتقديم المساعدة في حالات الطوارئ والتمويل الاحتياطي[154]. ويجدر البحث فيما إذا كان ممكناً تنفيذ مبادرة مماثلة في البلدان العربية أو منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بتمويل إقليمي.

تفتقر المنطقة العربية إلى نظام فعّال لرصد الأمن الغذائي. وقد أوصت جامعة الدول العربية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بإنشاء هذا النظام ضمن إطار جامعة الدول العربية، وذلك بالتعاون مع منظمة الأغذية والزراعة، واستناداً إلى الأدوات العالمية للإنذار المبكر الموجودة بالفعل[155].

(150) WFP (1999).

(151) أشار الأمين العام للأمم المتحدة كوفي عنان في تشرين الأول/أكتوبر 2005 إلى أن نداءات الاستغاثة لدعم العمليات الإنسانية نجحت في استقطاب 16 في المائة فقط من المبالغ المطلوبة. Fleshman (2006). وفي حين أن هناك تصور لدى الجهات المانحة بأن النداءات مبالغ فيها، إلا أن تراجع عمليات الإغاثة أمر واقع. فمثلاً قلصت الحصص الغذائية مثلاً عدة مرات في مخيمات اللاجئين في جنوب وغرب السودان بفعل قلة الموارد. ويحتم سوء التفاهم هذا بين الجهات المانحة ووكالات الإغاثة ضرورة إنشاء آلية مشتركة بين الوكالات تكون موثوقة وتعنى بالإنذار المبكر والرصد.

(152) يرى بعض المحللين أن المعونة الغذائية هي آلية مناسبة للاستجابة للصدمات التي تصيب المجتمع كله، وليس لأنواع الصدمات التي تصيب الأسر المعيشية والتي تعالج بشكل أفضل من خلال إدارة المخاطر بالطرق التقليدية القائمة على المجتمع المحلي. ومع أن الطرق التقليدية تساعد أيضاً في معالجة مشكلة التشجيع على عدم الاحتراز، يدعو عدد أكبر من المحللين وبشكل متزايد استخدام الأدوات المالية لإدارة المخاطر بوصفها مناسبة أكثر.

(153) بهدف تخفيض كلفة نقل المساعدات والإعانات الغذائية الإنسانية ينفذ برنامج الأغذية العالمي منذ عام 2006 مشروعاً عاماً لتأهيل الطرق وشق طرق جديدة ونزع الألغام في جنوب السودان. وقد شمل المشروع 3000 كلم من الطرق والمعابر الحدودية مع كينيا وأوغندا. وقد أسهمت الطرق المنجزة في تقصير الوقت اللازم للوصول إلى الأسواق والمدارس إلى النصف، وكذلك المراكز الصحية، كما أسهمت في تخفيض أسعار الحبوب في الأسواق المجاورة (Brinkman and Hendrix, 2010).

(154) راجع مشروع برنامج الغذاء العالمي المعنون "حلول مخاطر المناخ والكوارث: تزويد البلدان النامية بأدوات لإدارة مخاطر الكوارث الطبيعية بفعالية أكبر".

(155) جامعة الدول العربية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2009). الآلية الرئيسية هي النظام العالمي للمعلومات والإنذار المبكر الذي تديره منظمة الأغذية والزراعة. ونذكر أيضاً النشرة المشتركة لأسعار السلع بين منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية

وفي تموز/يوليو 2008، قدّرت جامعة الدول العربية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عدد الذين يتلقون معونة غذائية طارئة في السودان والصومال والعراق وفلسطين وموريتانيا بنحو 21 مليون نسمة، كما قدر عدد المحتاجين الإضافيين إلى مثل هذه المساعدة في المنطقة العربية، ما عدا العراق، بما يتراوح بين 6 و8 ملايين نسمة. ولذا، دعت المنظمتان إلى إنشاء صندوق عربي للأمن الغذائي لتمويل زيادة المعونة الغذائية بكلفة مقدرة بـ 770 مليون دولار تقريبا للعام 2008.

وقد تزايدت في العقد الماضي الخبرة بشبكات الأمان القائمة على المعونة الغذائية. وقد تواجه هذه الطريقة مشاكل التشجيع على عدم الاحتراز في المخاطر التي تتطلب عادة مدخلات أو أنشطة تكميلية لحماية الأصول الإنتاجية للأشخاص المنكشفين على المخاطر[156]. ونتيجة لذلك، يبقى دور المعونة الغذائية في إنشاء شبكات الأمان وصيانتها محدوداً أكثر من دورها في حالات الطوارئ الإنسانية الحادة، حيث يكون الهدف مجرد حماية حياة البشر وإعمال الحق في الغذاء. ويتطلب معظم شبكات الأمان على الأقل موارد مالية بالإضافة إلى الموارد الغذائية. وبشكل عام لم تستخدم شبكات الأمان القائمة على تقديم أموال نقدية غلاً قليلاً، خصوصاً في حالات الطوارئ، لكن الاهتمام بإنشاء مثل هذه الشبكات آخذ في الازدياد مع تنامي الخبر بها[157].

وتركز المساعدات الإنسانية أثناء النزاعات على الأنشطة التي تهدف إلى إنقاذ حياة الناس، مثل توزيع الغذاء وبرامج التغذية والرعاية الصحية والمياه والصرف الصحي، وفي بعض الأحيان لا تولي غير اهتمام قليل للديناميات المحلية المؤسسية والاجتماعية-الاقتصادية وديناميات السياسات العامة التي تدعم عمليات إعادة بناء القدرة على الصمود (Alinovi, Hemrich, and Russo, 2007). وعلى هذه الخلفية أصدرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مجموعة مبادئ "للإنخراط في الدول الهشة" (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2007)؛ كما نادى البعض باعتماد "نهج المسار المزدوج" (Pingali, Alinovi,and Sutton, 2005)؛ وازداد البحث في برامج دعم سبل العيش كأداة مكمِلة ممكنة للمعونة الغذائية[158]. وقد ثبتت قابلية هذه البرامج للاستمرار في كثير من حالات الكوارث الطبيعية، ولكن لم توثق آثارها في ظل النزاعات إلا بقدر قليل[159]. وركّزت المساعدة الإنسانية في دارفور على هذا النهج الذي أطلقته بعثة التقييم المشتركة في دارفور بعد إبرام اتفاق السلام في عام 2006[160]. وفي الواقع، استمر

العالمي، التي تصدر كل ثلاثة أشهر. وتقوم منظمة الأغذية والزراعة/النظام العالمي للمعلومات والإنذار المبكر وبرنامج الأغذية العالمي ببعثات مشتركة لتقييم الأمن الغذائي والمحاصيل في البلدان التي تواجه طوارئ غذائية خطيرة.

(156) يشكل غياب بيانات موثوقة عن المحتاجين إلى معونة غذائية تحدياً قاسياً، خاصة في المناطق المتأثرة بالنزاعات. وقد طوّر برنامج الأغذية العالمي عدداً من الآليات، مثلاً، من خلال تحديد الانكشاف على المخاطر وتحليلها. ويتيح هذا النهج تحديد المستفيدين المحتملين حسب موقعهم الجغرافي استناداً إلى مسوح الأسر المعيشية والمجتمعات، ما يتيح الاستفادة القصوى من الموارد الشحيحة في مثل تلك الظروف.

(157) Harvey (2005).

(158) في عام 2005 دعا تقييم للسياسات الإنمائية التي يعتمدها برنامج الأغذية العالمي إلى تعزيز التكامل بين عمليات الطوارئ والانعاش والتنمية. ومنذ ذلك الوقت، أخذ البرنامج يمضي في هذا الاتجاه باطراد.

(159) Jaspars and Maxwell (2009).

(160) حددت بعثة التقييم المشتركة لدارفور احتياجات الانعاش المبكر والتنمية وإعادة الإعمار وقدّمت توصيات مفصلة حول مجموعة من القطاعات. وتولت الأمم المتحدة تنسيق تقييم احتياجات الانعاش المبكر، بينما تولى البنك الدولي مهمة التنمية وإعادة الإعمار. ومع أن الأموال المتوفرة لتحقيق الانعاش المبكر كانت محدودة للغاية في الماضي بفعل انتشار العمليات الإنسانية، فقد لوحظ تحول تدريجي لصالح الانعاش المبكر في الآونة الأخيرة.

السكان المتأثرون بالنزاعات في عدد من البلدان في الانخراط في أنشطة كسب الرزق لتلبية الاحتياجات الأساسية، مثل الطحن وصنع الملابس، مع استمرار تقديم الإغاثة لهم. وعلى هذا المنوال، زاد برنامج الأغذية العالمي مشترياته من الغذاء من البلدان النامية التي يعاني كثير منها أيضاً من نزاعات؛ ويبدو أن مبادرته الأخيرة "الغذاء من أجل التقدم"، التي تشمل السودان من بين 8 بلدان تجريبية، تزداد زخماً.

ويمكن أن ترتكز معظم التدخلات الرامية إلى دعم سبل العيش على ثلاثة نهج، هي: (أ) توفير سبل العيش (لمن لا يملك أصولاً يعيش من مردودها)؛ (ب) حماية سبل العيش (حماية الأصول الراهنة)؛ (ج) تعزيز سبل العيش (تحسين الأصول وإنتاجيتها). وعادة تركز استراتيجية المعونة على النهج الأول وأحيانا على الثاني مباشرة إثر النزاعات، في حين يَستخدم النهج الثالث لتقديم معونة متوسطة الأجل، أو عندما تسمح حدة النزاع بذلك. وفي حالة دارفور، كان النهج الثاني، وهو رصد حيازة الأراضي وإمكانات الوصول إليها، هاماً جداً في توفير سبل العيش في مرحلة الانعاش المبكر[161].

الإطار 3- قضايا رئيسية في المقارنة بين المساعدات النقدية والعينية

الفعالية من حيث الكلفة: من المحتمل أن تكون برامج المساعدة النقدية أقل تكلفة من حيث النقل والخدمات اللوجستية. ولكن قد تترتب على هذه البرامج تكاليف أخرى، مثلاً لتوظيف ماليين إضافيين. وتتوقف فعالية المنحة النقدية من حيث التكلفة على سعر السلع في الأسواق المحلية مقارنة بالسعر الذي يتحتم على وكالة الإغاثة أن تدفعه لتوصيل وتسليم السلع نفسها. ويلزم الأخذ في الاعتبار أيضاً التكاليف النسبية التي يتكبدها المتلقون لنقل المساعدة العينية مقابل تكاليف الذهاب والإياب من وإلى الأسواق.

الإطار 3 (تابع)

المخاطر الأمنية: قد تولد جاذبية الأموال النقدية مخاطر للموظفين الذين ينقلونها وللمستفيدين منها. وبالمقابل، قد تكون الأموال النقدية مرئية للعيان أقل من المساعدات العينية، وقد تكون هناك سبل لتوزيعها بمخاطر أمنية أقل. ومخاطر المساعدات النقدية مقارنة بمخاطر البدائل العينية متفاوتة يحددها السياق المعني.

مخاطر الفساد وتحويل وجهة المعونة: قد تكون المساعدات النقدية أكثر جاذبية من المساعدات العينية، وبالتالي أكثر عرضة للوقوع في يد النخب. وقد يسهل تحويل وجهتها في ظلّ انتشار الفساد، كما يسهل وقوعها في يد الجماعات المسلحة أثناء النزاعات. من ناحية أخرى، قد يكون تسليم النقد أكثر أمناً من تسليم المساعدات العينية، كما يمكن تجنب مخاطر التحويل أو النهب أثناء عمليات الشراء أو النقل. مرة أخرى، المخاطر متفاوتة يحددها السياق المعني، وليست بالضرورة أكثر أو أقل.

الاستخدام لأغراض مضرة بالمجتمع: يمكن استخدام الأموال النقدية لشراء أي شيء، ومن هنا قد يستخدم النقد لأغراض مضرة بالمجتمع، مثل شراء الكحول. ولكن بالمثل يمكن بيع المساعدات العينية أيضاً واستخدامها لأغراض مضرة بالمجتمع.

التأثير على المرأة: لم تتحقق إلى حد كبير المخاوف من أن تؤدي المساعدات النقدية إلى حرمان المرأة بحجة أنها لا تشارك في القرار حول كيفية صرفها قدر مشاركتها في قرار استخدام المساعدات العينية. وفي الحالات التي وجهت فيها المساعدات النقدية بشكل محدد إلى النساء، تعزز في بعض الأحيان دورهن ضمن الأسرة. غير أنّه لا بد من تقييم آثار المساعدة النقدية على المرأة في كل حالة من الحالات على حدة.

الخَيار والمرونة والكرامة: تتيح المساعدات النقدية للمستفيدين منها تقرير كيفية إنفاقها، ما يتيح للأشخاص اختيار ما هم بأشد الحاجة إليه. وقد يساعد توفر المزيد من الخيارات على تعزيز الكرامة لدى متلقي المساعدة. كما قد يَجنّب استخدام المصارف لتوصيل الأموال الناس الشعور بالإذلال جراء الانتظار في الصف للحصول على المساعدات في

(161) Jaspars and O'Callaghan (2008).

مواقع التوزيع.

تأثيرات السوق: يؤثر نقل الموارد، مهما كان شكله، على الأسواق والاقتصادات المحلية. وينبغي تقييم هذا الأثر قبل اتخاذ قرار بشأن توفير مساعدات نقدية أو عينية. والتأثير السلبي الرئيسي للتحويلات النقدية هو أنها تسبب تضخماً في أسعار السلع الرئيسية أو تساهم في ذلك. وقد تكون للتحويلات النقدية آثار ايجابية على الاقتصاد المحلي أيضاً، وذلك بفعل الآثار المضاعفة، كما انها أقل قدرة من التحويلات العينية على عرقلة التجارة المحلية أو الإنتاج المحلي.

الاستهلاك/التغذية: يمكن تحسين نوعية المعونة الغذائية لمعالجة النقص في المغذّيات الدقيقة. ويمكن للمساعدة النقدية أيضاً أن تعزز التنوع الغذائي، من خلال تمكين الناس من تنويع مشترياتهم الغذائية.

الاستهداف: نظراً لأن المساعدة النقدية جذابة للجميع، قد يكون تحديد الجهات المستفيدة منها أصعب، إذ سيرغب حتى الأثرياء في الحصول عليها. غير أنه تبين من التجربة أن تحديد المستفيدين من مشاريع المساعدات النقدية ليس أكثر تعقيداً من تحديد المستفيدين من المساعدات العينية.

المهارات والقدرات: يتطلب تنفيذ المشاريع النقدية مهارات وقدرات مختلفة. فالنواحي اللوجستية في كثير من الأحيان أبسط، ولكن قد تكون هناك حاجة إلى قدرة تمويلية إضافية. ويتعين أن يتضمن التقييم والرصد تحليل الأسواق. وتحتاج مشاريع المساعدات النقدية والعينية على حد سواء إلى التركيز على تحديد الفئات المستفيدة وتسجيل المستفيدين وإنشاء نظم فعالة للتوزيع والشفافية والمساءلة.

المصدر: Harvey (2007), p. 2.

تتضمن برامج دعم سبل العيش أنشطة متوسطة وطويلة الأجل، وتشمل تقديم أموال نقدية مقابل العمل وقسائم شراء للحصول على خدمات مختلفة، والتدريب المهني، وتوزيع المدخلات الزراعية، ودعم الأنشطة المولّدة للدخل، وتعزيز الخدمات المالية، وتسهيل تدفقات التحويلات[162]، وإصلاح سياسات الأراضي[163]. مثلاً، في مخيمات المشردين داخلياً في دارفور، تقترن المعونة الغذائية بدعم أنشطة طحن القمح لإنتاج الخبز وتوفير العلف للماشية. وفي جبال النوبة في جنوب السودان، استخدم مشروع المبادرات السريعة الأثر على نطاق واسع المنظمات غير الحكومية المحلية لتعزيز أنشطة دعم سبل العيش بهدف التصدي لانعدام الأمن الغذائي (Pantuliano, 2005). وتشير آخر التجارب إلى أن تقديم مساعدات نقدية وقسائم شراء ممكن حتى عندما تكون البلدان هشة والنزاعات مستمرة. وقد تكللت مشاريع الأموال النقدية بالنجاح في مناطق متضررة من النزاعات، مثل أفغانستان والصومال، حيث يوفر وجود شركات خاصة لتحويل الأموال وسيلة آمنة نسبياً لتحويل المبالغ النقدية[164]. وفي إثيوبيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وزيمبابوي وغواتيمالا وغينيا الجديدة وليبيريا وموزامبيق، تنفذ أنشطة هيكلية تهدف مثلاً إلى إصلاح سياسيات الأراضي وإنشاء مجالس أراضي مجتمعية وممتلكات مجتمعية، ذلك أن الأراضي من العوامل المسببة للنزاعات، وهي

(162) لاستعراض أهمية التحويلات المالية في الاقتصادات الريفية في البلدان المتأثرة بالنزاعات ودورها في العمليات الإنسانية، هذا الدور الذي يقلل من شأنه عادة، راجع Savage and Harvey (2007).

(163) أطلقت منظمة العمل ضد الجوع مشروعاً رائداً لتوفير قسائم لطحن القمح في مخيمات المشردين داخلياً في دارفور في عام 2007. ونتج المشروع عن إدراك أن تكاليف الطحن تستنزف ميزانية الأسرة المعيشية، ما يدفع الفقراء إلى بيع جزء من المعونة الغذائية التي يحصلون عليها. وأظهر تقييم للمشروع أن بيع المعونة الغذائية انخفض في المتوسط بأكثر من النصف. وقد عاد هذا المشروع الرائد أيضاً بالنفع على خدمات الطحن التي ازدادت في تلك المناطق وولّدت الدخل لأسر معيشية كثيرة تقوم بهذه الأنشطة. وقسائم الشراء أمنة أكثر من الأموال النقدية، ولكن استخدامها يكون فعالاً عادة في البلدان التي يكون فيها قطاع تجارة التجزئة متطوراً، وفيها شبكة مالية واسعة النطاق، ويثق الجمهور بالقدرة المؤسسية على دعم قيمة قسائم الشراء. وينوي برنامج الأغذية العالمي اعتماد خطة مماثلة على نطاق أوسع. ويمكن تصميم خطط أخرى لتوزيع قسائم الشراء في قطاعات أخرى، من مثل قطاع النقل.

(164) Harvey (2007).

عادة الأكثر قيمة من بين الأصول التي يمتلكها سكان الريف، وتقع في صلب استراتيجيات سبل العيش لمواجهة الأزمات الغذائية (Pantuliano, 2009).

ومن سوء الحظ أنّ مثل هذه الأنواع من البرامج الطويلة الأجل تنفذ على خلفية مساعدة إنمائية رسمية محدودة للغاية ومتقلبة. فمثلاً، وفقاً لقاعدة بيانات نظام إبلاغ الدائنين التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لا تنال المشاريع الزراعية في المتوسط إلا 3-4 في المائة من المساعدة الإنمائية والإنسانية[165] في البلدان المتأثرة بالنزاعات، وفي كل من العراق والسودان نحو 1 في المائة فقط، مقابل 6 في المائة تقريباً في أقل البلدان نمواً غير المتأثرة بالنزاعات، بالرغم من حقيقة أن الزراعة تؤدي دوراً كبيراً في اقتصادات هذه البلدان جميعاً وفي دعم مصادر رزق جزء كبير من السكان. وبالمثل، بالكاد تبلغ المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة لقطاع التعليم 2 في المائة من المساعدات الإنسانية[166].

غير أن تقييم العديد من هذه الأنشطة أثناء النزاعات محدود، كما يصعب تحديد الحالات التي يكون فيها النشاط وتوقيته مناسبين. وأظهرت التجارب أنّ الشراكة المحلية عنصر أساسي في أكثر أنشطة دعم سبل العيش نجاحاً، في حين يبقى تحديد الشركاء المحليين وإشراكهم أمراً صعباً ومحفوفاً بالمخاطر. ويكون تأثير التحويلات المالية أقوى عندما تكون السلع الأساسية متوفرة في الأسواق المحلية وأداء الأسواق جيدا. وبالمقابل، تكون برامج توفير البذور والأدوات والماشية مفيدة عندما يتعذر إيجادها في السوق. وفي الأجل المتوسط، قد تتوفر الأغذية محلياً ولذا يمكن استبدال المعونة الغذائية والتحويلات العينية، من مثل برامج الغذاء مقابل العمل أو التعليم، بفعالية أكبر بالتحويلات النقدية والأنشطة المولدة للدخل القائمة على نهج تعزيز سبل العيش. وعلاوة على ذلك، من المستحسن تقديم خدمات من مثل التدريب المهني والخدمات المالية والإرشاد الزراعي والبيطري كوسيلة طويلة الأجل لتعزيز سبل العيش في الحالات التي تكون فيها السلع المادية معرّضة لخطر النهب.

الجدول 14- أمثلة على أنشطة دعم سبل العيش في سياقات مرتبطة بالنزاعات

الأنشطة	السياق
توفير سبل العيش	
معونة غذائية لجميع المجموعات المتضررة	الجميع (سكان الريف والمشردون داخلياً والعائدون) نزاعات حادة، وما بعد النزاعات
مواقد فعالة من حيث استهلاك الوقود	مشردون داخلياً. نزاعات حادة /مزمنة
توفير الطواحين	مشردون داخلياً. نزاعات حادة /مزمنة
قسائم شراء لتلبية الاحتياجات غير الغذائية (الطحن، سلع غير غذائية، ألبسة)	مشردون داخلياً. نزاعات حادة /مزمنة وما بعد النزاعات
منح نقدية/أموال نقدية مقابل العمل	سكان الريف. نزاعات/حالات جفاف طويل الأمد، ومشردون داخلياً، سكان يعانون حصاراً اقتصادياً فترات استقرار نسبي: جمهورية الكونغو الديمقراطية
حماية سبل العيش	

(165) حصل السودان على ما يقدّر بـ 60 في المائة من مجموع المساعدات المقدمة له على شكل مساعدات إنسانية في الفترة 2000-2008 (منظمة الأغذية والزراعة، برنامج الأغذية العالمي، 2010).

(166) يشير تقرير صدر مؤخراً عن لجنة المساعدة الإنمائية الرسمية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن المساعدة الانمائية الرسمية مركزة في أماكن معينة، إذ نوجه نسبة 51 في المائة من هذه المساعدة إلى ستة بلدان من أصل 42 بلداً يحتاج إلى هذه المساعدة. ومن البلدان الستة العراق وفلسطين والسودان التي تتلقى 23 في المائة من مجموع المساعدة (OECD DAC INCAF, 2010).

توزيع البذور والأدوات	سكان الريف (مناطق تحت سيطرة المتمردين)، ومشردون داخلياً وعائدون. أثناء النزاعات وبعدها، وفي معظم حالات النزاع
قسائم شراء البذور وتنظيم أسواق	سكان الريف ونزاعات طويلة الأمد
منح نقدية/أموال نقدية مقابل العمل	عائدون (انعاش مصادر الرزق)
توزيع العلف/أماكن آمنة للماشية	مشردون داخلياً نزاعات حادة
تجديد المخزون (مثل الحمير، باعتبارها أصولاً ضرورية لتجميع حطب الوقود والمياه؛ مخزون صغير كمصدر للغذاء والدخل)	مشردون داخلياً وعائدون
توليد دخل (بما في ذلك بساتين لتزويد الأسواق بالخضروات)//مدخرات وقروض	حالات المشردين داخلياً واللاجئون لأمد طويل أشخاص متأثرون بالنزاعات لكنهم ليسوا في مواقع القتال المكشوفة (مثل مناطق مستقرة تحت سيطرة متمردين). عائدون
عناية بيطرية/توفير عقاقير بيطرية	سكان الريف/مشردون داخلياً. نزاعات حادة /طويلة الأمد
إرشاد زراعي: مضاعفة إنتاج البذور/حماية المحاصيل	نزاعات طويلة الأمد. سكان الريف
تحسين سبل العيش	
تطوير المهارات والتدريب المهني	مشردون داخلياً، ولاجئون، ومقاتلون سابقون
تقوية تنظيم المجتمعات المحلية لتحسين القدرة على الاستفادة من الخدمات (مثل مجموعات في المجتمع المحلي تعنى بسبل العيش، وتخطيط للاستعداد للكوارث، ومدارس ميدانية للمزارعين، ومجموعات تعنى بالادخار والقروض)	نزاعات طويلة الأمد. مناطق واقعة ضمن نفوذ الحكومة والمعارضة
دعم مبادرات السلام المحلية والحاكمية التقليدية، مثلاً من خلال فتح أبواب الهجرة، وبذل جهود للبقاء على الحياد وتسوية النزاعات	نزاعات طويلة الأمد

الجدول 14 (تابع)

الأنشطة	السياق
برامج لتيسير الوصول إلى الأسواق - مثل إعادة تأهيل الطرقات، وإنشاء تعاونيات زراعية، وربط المنتجين بالأسواق، وبرامج لتوزيع قسائم الشراء	نزاعات طويلة الأمد. فترات استقرار نسبي
تعزيز الوعي بشأن التعويضات، والعودة الطوعية وحرية التنقل، والحصول على أراض، وفتح الحدود، الخ	نزاعات حادة /نزاعات طويلة الأمد
وضع خريطة لنظم حيازة الأراضي وشغلها	نزاعات حادة /نزاعات طويلة الأمد

المصدر: Jaspars and Maxwell (2009), p. 11.

هناك حاجة عامة إلى تنسيق قوي ومتماسك لعمليات الإغاثة بين الأمم المتحدة والشركاء الخارجيين أثناء العملية الانتقالية من مرحلة الإغاثة الإنسانية إلى مرحلة الانعاش وإعادة الإعمار، حيث ينبغي عند تخطيط استراتيجيات الانتقال إيلاء اهتمام خاص للتخطيط لسبل العيش باعتبارها أيضاً آلية ممكنة للحيلولة دون وقوع النزاعات.

وفي سياق الجهود المبذولة ضمن الأمم المتحدة لسد الفجوة بين تقديم المساعدات الإنسانية والانتقال إلى مرحلة الانعاش وإعادة الإعمار، اتخذت مبادرات عديدة على مستوى المقرّ الرئيسي في العقد الماضي. مثلاً، أنشأت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية مجموعة عمل مشتركة تعنى بالمسائل الانتقالية، يرأسها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، لمعالجة الفجوة بين التمويل والتخطيط

الاستراتيجي وبين أنشطة الإغاثة وأنشطة الإنماء في حالات الكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ المعقدة، والاستمرار في تقوية عملية النداء الموحد كأداة للتنسيق والتخطيط الاستراتيجي لتوفير المساعدات الإنسانية، والانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية[167]. وفي سياق إصلاح المساعدات الإنسانية، أنشأت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في عام 2005 مجموعة الفريق العامل المعني بالإنعاش المبكر، وتضم 24 شريكاً من الأمم المتحدة وخارجها معنيين بالشؤون الإنسانية والتنمية، ويديرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

وفي عام 2008، أنشأت مجموعة الفريق العامل المعني بالانعاش المبكر التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات فرقة عمل معنية بالتمويل لتحليل البيانات المتصلة بالإنعاش المبكر وتحديد مدى الفجوة التمويلية في استجابة المجتمع الدولي له، ولمعالجة سد الثغرات في تمويل المساعدات الإنسانية - عدم الوصول في الوقت المناسب والافتقار إلى المرونة والموثوقية - وفي عمليات الانعاش والتنمية في الأجل الطويل، أقر المنتدى المعني بممارسات وسياسات الإنعاش المبكر الذي عقد في الدنمارك في تشرين الأول/أكتوبر 2008، عدداً من المقترحات، من بينها الاستثمار في القطاعات ذات الأولوية، مثل الزراعة وسبل العيش، التي لديها إمكانية توليد مكاسب كبيرة في الأجل الطويل، حسب التحليل الأولي للانعاش المبكر. وعلاوة على ذلك، استحدث منصب مستشار السلام والتنمية، الذي تشارك في تمويله إدارة الشؤون السياسية في الأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بهدف تقديم المشورة إلى المنسقين المقيمين في البلدان التي لا تضم بعثات سياسية معنية بقضايا الاستقرار والنزاعات والمساعدات، من بين قضايا أخرى. ومنذ فترة وجيزة، بدأ أيضاً المنسقون المقيمون في البلدان بتلقي دعم منتظم للقدرات أثناء المرحلة الانتقالية، من خلال مكتب تنسيق عمليات التنمية للمراحل الانتقالية، وخصوصا من خلال إدارة التنمية الدولية. على الرغم من أن هذه التطورات إيجابية، إلا أنها تواجه مخاطر ازدواجية الجهود، وما زالت آثارها الملموسة على البلدان غير واضحة وقيمتها المضافة غير مؤكّدة.

إضافة إلى ذلك، ينبغي إدراج أوراق استراتيجيات الحد من الفقر بشكل منتظم في العوامل المسبّبة للنزاعات. وفي عام 2005، قدم تقرير للبنك الدولي بشأن استراتيجيات الحد من الفقر المراعية لظروف النزاعات توصيات رئيسية شملت: الحاجة إلى تقييم منتظم لاختيار ووضع أولويات ومحتوى إجراءات السياسات العامة من منظور النزاعات؛ وإجراء تحليل أقوى للسياقات لتحديد العوامل الرئيسية التي تؤدي إلى تصعيد ووقف تصعيد النزاعات، وكيفية تفاعلها مع العوامل التي تؤثر على النمو والفقر؛ وتقييم ورصد الآثار المحتملة لإجراءات السياسات على ديناميات النزاع، وإجراء تقييم لأثر البرامج المفردة على النزاعات، فضلاً عن الأثر المحتمل للسياسات والاستراتيجيات[168].

ختاماً، كما هو الحال في كثير من الأحيان في البلدان الخارجة من النزاعات، فإن المبادرات الرئيسية المتعلقة بالسياسات والهادفة إلى تقديم دعم استراتيجي للعملية الانتقالية لا تدعمها في كثير من الأحيان هيكلية المساعدات الموجودة، وفي أحيان كثيرة قد تعمل عشرات الترتيبات المختلفة جنباً إلى جنب ويقوم كل منها على حدة بتنسيق وتخطيط ووضع برامج أنشطة المساعدات؛ كما أن كلاً منها يشرك معه جهات حكومية فاعلة ومانحين ومنظّمات دولية ومنظمات غير حكومية. ولاشك أن ربط هذه المبادرات بهيكلية تنسيق موحدة كفيل بالتخفيف من عبء التنسيق الملقى على عاتق القدرات الحكومية المستنزفة بالفعل؛ وتيسير قيادة

(167) انظر قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي E/2002/32.

(168) The World Bank (2005f).

وإدارة وامتلاك الخطط الوطنية للمرحلة الانتقالية، تماشياً مع مبادئ لجنة المساعدة الإنمائية/منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

التوصيات

يمكن تلخيص التوصيات بما يلي:

(أ) تسليم الموارد (وهذه تكون في أحيان كثيرة غير غذائية) في الوقت المناسب، أمر حاسم في كثير من الأحيان لتزويد المجتمعات المحلية بما يساعدها على إدارة المخاطر والحيلولة قبل وقت كاف دون أن تتحول الصدمات القادمة إلى أزمات. ولذا من الضروري تدعيم المؤسسات والأسواق المحلية لتعزيز صمود هذه المجتمعات؛

(ب) وضع مبادئ توجيهية لمعالجة كيف ومتى تدرج المعونة الغذائية ونفقات الأمن الغذائي ضمن الميزانية الوطنية للبلدان التي تواجه حالات طارئة. ففي بعض الأحيان تدار المعونة الغذائية بالتوازي مع المؤسسات الوطنية، ما يحد من مساهمتها في بناء القدرات الوطنية. وفي حين أن ذلك مفهوم في بعض الحالات المتأثرة بالنزاعات، إلاّ أن من المفيد في حالات الطوارئ الأخرى وضع مثل هذه المبادىء التوجيهية؛

(ج) الحد من المعونة الغذائية المشروطة بالشراء من البلدان المانحة، وزيادة المشتريات المحلية أو الإقليمية وفقاً لقواعد الشراء القائمة على المنافسة؛

(د) تحسين التنسيق بين الوزارات والوكالات المختلفة على مستوى البلد، فهناك أحياناً ضعف في تنسيق التأهب للكوارث وإدارتها. وينبغي أن تيسّر التشريعات الوطنية تقديم المساعدة الإنسانية الدولية؛

(هـ) دمج أنشطة الحماية والتنمية ضمن أطر وطنية أوسع نطاقاً، ما يتيح امتداد الأنشطة الدولية بحيث تتخطى فوائدها الصعيد المحلي؛

(و) إنشاء آليات لتنسيق أوثق (مسبقاً) لأنشطة رصد ومراقبة الأوضاع الإنسانية والتغذوية، تشمل، مثلاً، نظاماً للإنذار المبكر مشتركاً بين الوكالات؛ وتحديد ومراقبة النقاط الساخنة وخصوصاً المعرضة لانعدام الأمن الغذائي؛ واتخاذ مبادرات على المستويين الوطني والإقليمي؛

(ز) زيادة مرونة عمليات وكالات المعونة الغذائية، وبالتالي الاستجابة بسرعة أكبر للتقلبات التي ترافق الحالات المتأثرة بالنزاعات؛

(ح) وضع ميزانيات وخطط عمل لعدة سنوات تعتمدها وكالات الإغاثة للتخطيط المبكر وضمان استقرار الموارد؛

(ط) البحث في إمكانية إنشاء صندوق احتياطي للإغاثة لمنطقة الإسكوا، على سبيل المثال ضمن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أو برنامج الأغذية العالمي، يمكن تعبئته بسرعة في حالات الطوارئ. ويمكن

أن يستخدم برنامج الأغذية العالمي جزءاً من هذه الأموال في أسواق السلع الأساسية الدولية لتأمين و/أو شراء مخزونات الحبوب عندما تقتضي الحاجة[169]؛

(ي) تعزيز آليات التنسيق القائمة بين الأمم المتحدة والجهات المانحة خلال عملية الانتقال من مرحلة الأزمة الإنسانية إلى مرحلة الانعاش والتنمية، وبالتالي فيما بين الوكالات المتخصصة بالتنمية الاقتصادية والقضايا الإنسانية والأمنية، بما يتماشى مع توصيات منتدى عام 2008 بشأن "إعادة التفكير في الأمن الغذائي في الاستجابة الإنسانية". ولضمان اتساق الاستراتيجيات ومواءمتها، يمكن إنشاء هيكلية موحدة (آلية ربط وتنسيق) لتنسيق المساعدات تضم جميع الشركاء وترتبط بها جميع آليات التنسيق الأخرى. وينبغي تصميم هذه الهيكلية حسب البلد والنزاع، بعد إجراء تقييم دقيق ومبكر للمؤسسات الرسمية وغير الرسمية والأوضاع الاجتماعية والاقتصادية. وينبغي على هذه الآلية أن تضمن معالجة سبل العيش الزراعية والرعوية في مرحلة مبكرة، لا سيما في حالات النزاعات طويلة الأمد. وينبغي البحث فيما إذا كانت المنافع التي تقدمها المعونة الغذائية لمعالجة انعدام الأمن الغذائي الحاد في الأمد القصير قد تساويها أو تزيد التكلفة الناجمة عن خفض الأمن الغذائي في الأمد الطويل. وعلى وكالات المعونة أن تسعى إلى أن تكمل المعونة الغذائية سائر الأنشطة التي تدعو إليها الاستراتيجيات الوطنية والمحلية للإنعاش والحد من الفقر؛

(ك) توثيق التنسيق بين الوكالات والشركاء التنفيذيين بشأن العمليات اللوجستية لأنشطة المساعدات الإنسانية والاهتمام بشكل خاص بالجوانب الأمنية؛

(ل) زيادة تبادل المعلومات والمنهجيات المتصلة بتحديد المستفيدين، ووضع نظام مشترك للتسجيل، بهدف دعم برامج المساعدة في حالات الطوارئ والانعاش التي تضطلع بها الجهات المانحة ووكالات الإغاثة، وذلك باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة؛

(م) الاستثمار في منهجيات وبيانات تحديد المستفيدين، ووضع معايير واضحة للتوزيع وإنشاء نظم للرصد لا تخضع للتلاعب أو التأويلات وتزيد من الشفافية، بحيث يمكن لأي شخص أن يعرف منذ البداية بموضوعية ما يحق له؛ وتحسين التواصل مع المجتمعات المحلية المهمشة، ولا سيما الأقليات، كلما كان ذلك ممكناً؛ ورفع مستوى الوعي بدور المرأة في المجتمعات المحلية ومحاولة التأثير عليها من دون تعريضها لضغوط محلية لا لزوم لها؛ وتنظيم عمليات توزيع كميات صغيرة من الأغذية أقل جاذبية للنخب المحلية على عدة مرات على وحدات اجتماعية صغيرة؛

(ن) تكملة توزيع المعونة الغذائية بتقديم معونة غير غذائية (مثل الخدمات الصحية والمياه وخدمات الصرف الصحي) في مواقع التوزيع التي يمكن أن يتزايد فيها تركز السكان، لتجنب انتشار الأمراض المعدية؛

(س) تقييم آثار الاستجابات السابقة المختلفة في سياقات متنوعة، ومناقشتها في المحافل العامة؛

(ع) تنظيم منتديات إقليمية لمناقشة العلاقة بين المعونة الغذائية والنزاعات، وكذلك تحديد أفضل أشكال المساعدات (النقدية أو العينية) في مثل هذه السياقات، والاتفاق على مبادئ توجيهية مشتركة بين الوكالات؛

(169) ويشار إليها أيضاً كاحتياط افتراضي.

(ف) القيام على المستوى الإقليمي بمراجعة ومناقشة الدروس من مشاريع دعم سبل المعيشة وإصلاح سياسات الأراضي في البيئات المعرضة للنزاعات؛

(ص) إعداد وتبادل قائمة موحّدة لخبراء الإغاثة والمختصين بالأراضي وسبل عيش الذين يمكن لوكالات الإغاثة العاملة في المنطقة تعبئتهم فور اندلاع حالات الطوارئ وكذلك أثناء عمليات السلام؛

(ق) إعطاء الأولوية لتبادل التعلم المنتظم بين الوكالات والشركاء المنفذين، وذلك لوضع استراتيجيات للعمليات وتجنب القيام بالأعمال باسلوب حالات الطوارئ بشكل دائم.

جيم- التكامل التجاري والأمن الغذائي وتسوية النزاعات في المنطقة

بالنظر إلى أن المحدد الرئيسي للأمن الغذائي للأسر المعيشية هو قوتها الشرائية، فإن المحدد الرئيسي للأمن الغذائي الوطني هو بالمثل القوة الشرائية على المستوى الوطني[170]. ولتحقيق الأمن الغذائي الوطني هناك خياران واسعان يقوم كل منهما على فلسفات مختلفة وتستتبعه سياسات مختلفة، وهما: (أ) الاكتفاء الذاتي الغذائي (أو السيادة الغذائية)، الذي يعتمد على الإنتاج المحلي، بدلاً من التجارة؛ (ب) الاعتمادية الغذائية القائمة على التبادل التجاري[171]. وبطبيعة الحال، هناك طيف من الخيارات بين هاتين السياستين واسع، وعموماً المسألة هي النقطة التي يريد أن يحتلها البلد المعني بين هذين النقيضين.

التجارة عنصر أساسيٌ، من بين عناصر أخرى، في استراتيجية الأمن الغذائي للأسباب التالية: (أ) تقوم بتنويع مصادر العرض، ولذا بالتالي تقلل المخاطر المرتبطة بالموارد المحدودة؛ (ب) تعزز المزايا النسبية للبلد والاستخدام الكفؤ للموارد؛ (ج) تحرر البلدان من الاحتفاظ بمخزونات مكلفة؛ (د) تعزز النمو الاقتصادي العام[172]. ونتيجة للسعي إلى تحقيق الاكتفاء الذاتي الغذائي وتقديم حماية مطلقة للمنتجين المحليين للمواد الغذائية غير الكفؤين، تستنزف موارد يمكن الاستفادة منها في إنشاء شبكات أمان مناسبة أو تحرير مزيد من القطاعات الفرعية الزراعية القادرة على المنافسة دولياً وتوليد إيرادات بالعملات الصعبة. ويمكن استخدام هذه الإيرادات لاستيراد المواد الغذائية التي لا يتمتع البلد بميزة نسبية فيها بكلفة أقل.

يشير معظم الدراسات عن تحرير التجارة إلى أن المنافع الناجمة من حيث الكفاءة أكبر من خسائر شروط التبادل التجاري المتوقعة. ويقارن بويه، مثلاً، 17 دراسة لتحرير التجارة العالمية تبين أن الفوائد الإجمالية للتحرير الكامل للتجارة العالمية تتراوح ما بين 0.3 في المائة و3 في المائة من الناتج المحلي

(170) في هذه الحالة، القدرة الشرائية الوطنية هي كمية النقد المتوفر بالعملات الأجنبية لدفع ثمن الواردات الغذائية معدلاً حسب أسعارها.

(171) يعني الاكتفاء الذاتي الغذائي أن يكون البلد قادراً على كسب ما يكفي من النقد بالعملات الأجنبية مقابل ما يصدر من مواد غير غذائية، مثل السلع المصنّعة، ليستطيع استيراد المواد الغذائية. غير أن البلدان التي تتبع هذه الاستراتيجية يبقى اكتفاؤها الغذائي رهناً بتقلبات شروط التبادل التجاري. فعندما ترتفع أسعار المواد الغذائية، يتعين على هذه البلدان زيادة صادراتها من السلع المصنعة لتتمكن من استيراد كميات كافية من الغذاء.

(172) من وجهة نظر منهجية، يتوقع أن تكون الآثار الدينامية لتحرير التجارة على الأمد الطويل، من خلال تأثيراتها المحفزة للاستثمار واستخدام التكنولوجيا، أكبر بكثير من الآثار الثابتة التي تحددها في كثير من الأحيان الدراسات التجريبية. فكلما كان البلد أكثر حمائية قبل بدء عملية تحرير التجارة، كلما كانت الآثار المتوقعة أكثر دينامية. وكذلك أثبتت التجارب أن من الصعب مقارنة آثار تحرير التجارة من طرف واحد بالنتائج المتحققة من التكامل التجاري الإقليمي. فبينما يشير كثير من النتائج إلى تأثير أعلى للأول، فإن التكامل الإقليمي ينطوي في كثير من الأحيان مع حرية حركة عوامل الإنتاج (اليد العاملة ورأس المال)، وهذه لا يسهل قياس آثارها الديناميكية التراكمية.

الإجمالي العالمي[173]. وتشير الدراسات التي تركز على المنطقة العربية إلى أن تحرير التجارة المتعددة الأطراف يميل إلى إنتاج مكاسب صافية، وذلك برفع الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة 1 إلى 3 في المائة[174]. وفيما يلي النتائج المشتركة التي يمكن استخلاصها من هذه الدراسات:

(أ) التحرير الكامل للتجارة مفيد من حيث الدخل العالمي وكذلك لكافة أو معظم المناطق؛

(ب) جاء معظم فوائد التحرير الكامل للتجارة نتيجة تحرير القطاع الزراعي، لأنه الأكثر خضوعاً للحمائية؛

(ج) جاء معظم فوائد تحرير التجارة من تخفيض التعرفات الجمركية والتقليل من الحواجز الأخرى على الاستيراد، وليس من خفض معونات الدعم المقدَمة للمنتِجين. وليس هذا الأمر مفاجئاً، نظراً إلى أن حواجز الاستيراد موجودة في جميع أنحاء العالم تقريباً، في حين أن معونات الدعم المقدَمة للمنتِجين موجودة في عدد محدود من الاقتصادات الكبيرة، وهي الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية واليابان؛

(د) كنسبة مئوية من الدخل، الفوائد التي تجنيها البلدان النامية أكبر من تلك التي تجنيها البلدان المتقدمة؛

(ه) جاءت الفوائد التي يجنيها كل بلد أو منطقة من تحرير التجارة داخل البلد أو المنطقة في معظمها، وليس من فتح الشركاء التجاريين للحدود. وجاء معظم فوائد تحرير التجارة الزراعية من الإصلاحات الداخلية وليس من تغيير السياسات التجارية في بلدان أخرى.

غير أنه عندما يتعلق الأمر بالأمن الغذائي قد تكون لتحرير التجارة نتائج سلبية محتملة ترتبط عادة بمخاطر عدم استقرار الأسعار الناتج عن تقلب الأسواق، وحظر التصدير، والزيادة المحتملة في المخزونات الخاصة والمضاربات المالية[175]. ومع ذلك، لا يمكن القول ما إذا كان عدم استقرار الأسعار سيزيد أم لا في سياق الأسواق المفتوحة إذ سيتوقف ذلك على تاثيرات هذه القوى المختلفة مجتمعة. مثلاً، عندما يكون مستوى الحماية المحلية مرتفعاً، كما هو الحال في الجمهورية العربية السورية، من المحتمل عندئذ أن يؤدي تحرير التجارة إلى خفض أسعار المنتجات الزراعية المحلية، خلافاً لما يحدث في البلدان التي تتدنى فيها مستويات الحماية المحلية، كما هو الحال في الأردن أو لبنان أو مصر. وعلاوة على ذلك، يميل خفض الرسوم الجمركية في مجال الزراعة إلى إحداث أثر سلبي في المنطقة على المنتجات البديلة للمنتوجات المستوردة، بما في ذلك المحاصيل الحقلية وتربية المواشي، بينما تميل القطاعات الموجَهة نحو التصدير، مثل الفواكه والخضروات، إلى تحقيق مكاسب نتيجة تحسن نفاذها إلى الأسواق الإقليمية والدولية، خصوصاً إلى بلدان لاتحاد الأوروبي وبلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية. ويختلف التأثير العابر للأسعار العالمية على الأسعار المحلية باختلاف مدى الحماية ومعونات الدعم والحصة النسبية للاستهلاك المحلي الذي تزوده الواردات وهياكل الأسواق المحلية.

على أن النتائج المترتبة على فقدان الوظائف المرتبطة بالتجارة مسألة خطيرة في القطاع الزراعي. فمن المرجَح أن يعود تحرير التجارة بالنفع على المزارعين الأغنياء في المناطق المروية والمستهلِكين في المناطق الحضرية، أما تأثير التجارة على الفقراء وعلى حصولهم على الغذاء، فسيكون نتيجة آثار النمو

(173) Bouet (2006).

(174) IFPRI and IFAD (2007).

(175) لم تثبت تماماً حتى اليوم العلاقة بين الأمن الغذائي والمضاربات المالية.

الإيجابي والسلبي معاً وآثار توزيع الثروات. وقد لوحظ إثر عقدين من الزمن أجريت فيهما إصلاحات تجارية، أن الخسائر تقع على الشرائح الأكثر انكشافاً على المخاطر في المناطق الريفية، وعلى صغار منتجي المحاصيل الحقلية ومزارعي الكفاف في المناطق البعلية ومربي الماشية الفقراء. وفي بعض البلدان أثّر تحرير التجارة سلباً على بعض المجموعات الفقيرة (التي تعيش عادة في المناطق الريفية) نتيجة منافسة المواد الغذائية المستوردة المنخفضة السعر للمنتجات المحلية[176]. وفي هذه الحالات، ثبت أن شبكات الأمان الموجهة تحديداً لهذه المجموعات كانت مفيدة.

تملك المنطقة مزايا نسبية فيما بين بلدانها وأوجه تكامل في الزراعة، وفي مقدمتها الفواكة والخضروات والمحاصيل النقدية والأسماك والماشية والألبان، حسب خصائص كل بلد الزراعية الإيكولوجية[177] ومستوى كفاءتها. ويبين ذلك أن هناك مجالاً لتوسيع التجارة بين بلدان المنطقة[178]. وتستفيد بعض البلدان المتأثرة بالنزاعات بالفعل من هذا نظراً إلى أنّ صادراتها من الأغذية الزراعية ضمن المنطقة تشكل جزءاً كبيراً من ميزانها التجاري[179].

وفي حين وقعت بلدان المنطقة سلسلة من الاتفاقات التجارية المتعددة الأطراف والإقليمية والثنائية إلاّ أن فعالية هذه الاتفاقات بقيت محدودة بفعل التشابهات الهيكلية الراهنة لبعض اقتصادات الإسكوا[180] وشيوع منح استثناءات للمنتجات الحساسة[181].

(176) لا يؤدي الانفتاح التجاري بالضرورة إلى خفض أسعار المواد الغذائية، نظراً إلى أن هذا الخفض قد ينجم عن تحرير التجارة من طرف واحد. وقد أشارت دراسات كمية إلى أن تحرير التجارة المتعددة الأطراف قد يحقق نتائج معاكسة في الأجل القصير. لاستعراض شامل لهذه الدراسات، راجع Bouet (2006). ويتبين من هذا الاستعراض أن الرفاه قد تحسن في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نتيجة تحرير التجارة الزراعية (جزئياً من خلال زيادة أجور العمالة غير الماهرة)، وذلك بالرغم من تراجع شروط التبادل التجاري بالنسبة للمستوردين الصافين للأغذية.

(177) في عام 1970، أنشأت جامعة الدول العربية المنظمة العربية للتنمية الزراعية، ومقرها الخرطوم. ومن أهدافها الرئيسية تعزيز التجارة البينية في مجال المنتجات الزراعية.

(178) تشير تقديرات الإسكوا والبنك الدولي إلى أن انخفاض تكاليف المعاملات التجارية في المنطقة قد يرفع الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 2 في المائة تقريبا.

(179) في عام 2008، صدرت فلسطين منتجات زراعية غذائية تعادل 23.5 في المائة من إجمالي الصادرات إلى منطقة الإسكوا، بالمقارنة مع 30.7 في المائة للسودان و23.5 في المائة لليمن. ويشير ميزان التجارة البينية إلى أن الأردن والإمارات العربية المتحدة ومصر هي أكثر البلدان المستوردة من البلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات.

(180) يمكن تحقيق بعض المكاسب من التجارة حتى ولو كانت البلدان تملك عوامل الانتاج نفسها كما تبدوعليه الحال في بلدان الإسكوا (الأيدي العاملة، والأراضي، ورأس المال)، إذ يمكن أن يتخصص كل بلد في منتجات مختلفة فيستفيد البلدان من وفرة الحجم. غير أن هذه المكاسب تكون أقل مما تبلغه في التجارة بين بلدين يختلفان في مستويات من الأجور، والظروف الزراعية المناخية وأنواع المهارات.

(181) يمكن أن تساهم اتفاقات التجارة الإقليمية المتعددة والمتداخلة فعلاً في رفع التكاليف، لأن معدلات الرسوم الجمركية تختلف حسب بلد المنشأ. وتدفع هذه الرسوم المختلفة ببعض التجار إلى تحريف منشأ الواردات، ما يضطر مسؤولي الجمارك إلى طلب وثائق إضافية، فيزيد ذلك بالتالي من بطء الحركة التجارية. ولذلك، ينبغي أن تهدف التدابير المتخذة لتكامل التجارة البينية إلى تبسيط الإجراءات الجمركية، وتعزيز المنافسة بين مزودي خدمات النقل في المنطقة. غير أن المكاسب الاقتصادية للتكامل الإقليمي التي كان من المفترض أن تنتج من إنشاء منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى التي تضم 15 بلداً لا تزال محدودة، وذلك يعود، من بين أمور أخرى، إلى الاستثناءات العديدة المسموح بها بموجب الاتفاق، وضعف البنية التحتية وعدم كفاءة خدمات النقل. ونتيجة لذلك، لا تتجاوز نسبة التجارة بين بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية سوى 5.8 في المائة تقريبا؛ وبين بلدان المشرق العربي 17.1 في المائة؛ وبين بلدان الإسكوا 15.8 في المائة؛ وبين البلدان العربية 11.3 في المائة. وتجدر الإشارة إلى أن الأدبيات المتعلقة بالتجارة تبين أن أثر التكامل الإقليمي على الرفاه سيعتمد بشكل حاسم على طبيعة تصميمه.

والتحدّي الذي يواجه القطاع الزراعي هو كيفية الاستفادة من تحرير التجارة من خلال تطبيق إصلاحات اقتصاد كلي تتيح استقراراً أكبر للأسعار الدولية يعود بالنفع على المزارعين المحليين ويزيد إنتاجيتهم[182]. وسيتوقف ذلك أيضاً بدوره على وجود سياسات تكميلية. وتميل المكاسب لأن تكون أصغر (أو الخسائر أكبر) عندما تكون عوامل الإنتاج أكثر جموداً[183]. إذ أن مرونة الأسواق تسمح بتحويل عوامل الإنتاج من القطاعات التي كانت محمية في السابق إلى القطاعات التي أصبحت حديثاً مربحة، وهو أمر يتوقف بدوره على وجود بيئة مؤاتية للأعمال.

ومن الأمثلة على العراقيل الرئيسية البارزة في بيئة الأعمال في منطقة الإسكوا ما يلي:

(أ) إجراءات فصل العمال المعقّدة والمكلفة، لا سيما في السودان وفلسطين ومصر؛

(ب) إجراءات إصدار تراخيص الأراضي والبناء المكلفة التي تستغرق وقتاً طويلاً، لا سيما في الجمهورية العربية السورية والسودان وفلسطين ولبنان ومصر؛

(ج) أوجه الضعف في المعلومات الائتمانية والمعاملات الآمنة، لا سيما في الجمهورية العربية السورية والسودان والعراق وفلسطين واليمن؛

(د) صعوبة التجارة عبر الحدود، لا سيما في الجمهورية العربية السورية والسودان والعراق وفلسطين واليمن؛

(ه) مسائل تتعلق بإنفاذ العقود، لا سيما في الأردن والإمارات العربية المتحدة والجمهورية العربية السورية والسودان والعراق ومصر والمملكة العربية السعودية؛

(و) التكاليف الباهظة ومتطلبات رأس المال المترتبة على بدء مشاريع تجارية جديدة، لا سيما في الأردن والجمهورية العربية السورية والسودان والعراق وفلسطين؛

(ز) صعوبة التعامل مع إجراءات الإفلاس، لا سيما في الإمارات العربية المتحدة والسودان والعراق وفلسطين ولبنان ومصر.

ويشير آخر تقارير ممارسة أنشطة الأعمال (2010) إلى أنّ بعض القيود صارمة بشكل خاص في بعض البلدان، لا سيما في الأردن والجمهورية العربية السورية والسودان والعراق وفلسطين ولبنان ومصر واليمن. ويأتي تصنيف هذه البلدان الأعضاء في الإسكوا في النصف السفلي من القائمة، وتلك مفارقة بالنظر إلى أن هذه البلدان في أمس الحاجة لبيئة مؤاتية للأعمال التجارية لإطلاق العنان لمزاياها النسبية.

غير أنّ بعض البلدان على ما يبدو يشكك في كفاءة نظم التجارة المتعددة الأطراف. إضافة إلى شبكة معقدة من التعرفات الزراعية ومن بعض الوسائل الحمائية التي اعتمدتها البلدان الأعضاء في الإسكوا على مدى العقدين الماضيين واتخاذ تدابير شبه - تعرفية، تشمل رسوماً جمركية إضافية، وضرائب ورسوماً إضافية، وضرائب دمغة، وضرائب إحصائية، وضرائب مبيعات مفروضة على الواردات؛ وحواجز غير

(182) قد لا تعكس الأسعار الدولية للحبوب كفاءة كاملة للأسواق الزراعية، وذلك بسبب إعانات الدعم والتعرفات ورخص التصدير والاختناقات اللوجستية التي تواجهها المبادلات التجارية.

(183) Dennis (2006b).

جمركية، مثل تحديد الكميات المسموح بها ومتطالبات تقنية[184]؛ وإعانات دعم للمدخلات تغطي البذور والأسمدة والمبيدات والأعلاف الحيوانية والوقود ومياه الري[185].

وتشكل السلع الأساسية من حيث الحجم جزءاً كبيراً من تجارة الأغذية المتداولة؛ وهي تتأثر بشكل خاص بتقلبات الأسواق الدولية الهشة وبالتالي بتكاليف وسائط النقل الدولي والمحلي والتخزين والنقل. وقد ترتفع أسعار النقل نتيجة للمسافة وحجم السوق والبنية الأساسية (وخصوصاً المرافىء والطرق والسكك الحديدية والتخزين) والجودة والمنافسة بين شركات النقل[186]. وتكاليف النقل والعمليات اللوجستية، خصوصاً النقل البري والبحري الدولي مرتفعة في جميع أنحاء العالم. إذ تبلغ التكاليف اللوجستية نحو 9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وهي تميل إلى أن تكون أعلى من ذلك بكثير في البلدان النامية. وفي أحيان كثيرة تقف هذه التكاليف عائقاً أمام التجارة وتشكّل، بالإضافة إلى الحواجز التعرفية وغير التعرفية، نسبة كَبيرة من التكلفة الكلية للمنتجات الغذائية المستوردة لدى استلامها[187].

وكما تدلّ المؤشرات ذات الصلة، التكلفة أكبر للبلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات. فعلى سبيل المثال، يكلف شحن حاوية من مركز رئيسي دولي إلى العراق والسودان في المتوسط 900 3 دولار و900 2 دولار على التوالي، مقارنة بمتوسط للمنطقة يبلغ نحو 000 1 و200 1 دولار تقريباً. ويستغرق تخليص الشُحنات ومناولتها في العراق أكثر من 100 يوم (تقرير ممارسة أنشطة الأعمال، 2010). ووفقاً للبنك الدولي، ونتيجة لعمليات الإغلاق في فلسطين، ارتفعت تكاليف النقل من رام الله إلى بيت لحم بنسبة 348 في المائة في الفترة بين 2000 و2005؛ ومن رام الله إلى نابلس بنسبة 105 في المائة؛ ومن رام الله إلى جنين بنسبة 167 في المائة[188]. ويساهم انعدام الأمن على طرق السفر في رفع تكاليف النقل والمدخلات، ويعتقد أنه ساهم في زيادة عزلة الأسواق الريفية. فعلى سبيل المثال، تكلفة الاسمنت في نيالا، عاصمة ولاية جنوب دارفور في الجزء الغربي من السودان، أعلى منها في الخرطوم بمتوسط 75 في المائة تقريباً، بسبب المسافة والمدفوعات غير الرسمية لتوفير الأمن[189]. وقد تصل تكاليف التجارة والخدمات اللوجستية عند الانتهاء من مناولة المنتجات وتخزينها وتوزيعها، إلى نصف السعر النهائي للمنتجات[190].

(184) يقدر هوكمان وكونان Hoekman and Konan (2005) أن إزالة الحواجز غير الجمركية تزيد الرفاه بنسبة تفوق ضعف زيادة الرفاه الناتج من إزالة الحواجز الجمركية.

(185) جميع البلدان منضمة إلى منظمة التجارة العالمية ما عدا الجمهورية العربية السورية وقطاع غزة والضفة الغربية (غير أعضاء) والسودان والعراق ولبنان واليمن (بصفة مراقب). ووقعت بلدان حوض المتوسط في المنطقة اتفاق الشراكة الأورو-متوسطية مع الاتحاد الاوروبي الذي يسمح بتسهيل وصول منتجات هذه البلدان إلى الأسواق. كما وسع الإتحاد الأوروبي النظام المعمم للافضليات التجارية بحيث يشمل أقل البلدان نمواً بين أعضاء الإسكوا (السودان واليمن).

(186) تقدر التكاليف اللوجستية وحدها بنسبة 20-60 في المائة من أسعار المواد الغذائية، تبعاً للمنتجات وطرق التجارة. وتشير الدراسات إلى أن لتكاليف النقل الداخلي من الأسواق الأولية إلى الأسواق الثانوية مقابل عنصر النقل الدولي أثر كبير نسبياً. وينطبق ذلك بشكل خاص في منطقة الإسكوا التي تُستخدم فيها طرق وليس سكك حديدية لتقديم جميع خدمات النقل تقريباً. كما أن رداءة الطرق في البلدان المنخفضة الدخل تسهم في إطالة الفترة الزمنية للنقل، ما يزيد من تكاليف التسويق.

(187) يمكن في هذا السياق لمبادرات المعونة مقابل التجارة لا سيما في البلدان الفقيرة والمتأثرة بالنزاعات أن تعزز التكامل الإقليمي وتساعد على جعله لبنة فعّالة في النظام التجاري المتعدد الأطراف.

(188) The World Bank (2008).

(189) The World Bank (2009b).

(190) على سبيل المثال، تتصدر صادرات السودان من الأغنام، معظمها تقريباً أغنام حية، قائمة الصادرات الوطنية من المنتوجات الزراعية. ومع أن المملكة العربية السعودية هي السوق الرئيسية لهذه الصادرات، فقد تبلغ تكاليف النقل وحدها 65 في المائة

وبالإضافة إلى التحسّن الفوري في الكفاءة، فإن نمو النقل والخدمات اللوجستية يوفر بحد ذاته إمكانية ضخمة لتحقيق النمو في اليد العاملة في البلدان الأعضاء في الإسكوا. وبما أنّ المتطلبات الاستثمارية لصناعة النقل والخدمات اللوجستية محدودة نسبياً مقارنة بسائر الصناعات، فإنها تشكل قطاعاً اقتصادياً يقوم على العمالة المكثفة ويركّز بقوة على العمالة الأقل مهارة، وذلك يوفر ميزة نسبية للبلدان الفقيرة في المنطقة.

ونتيجة لذلك، تعاني منطقة الإسكوا من عجز قوي في التكامل التجاري الإقليمي. ولتوضيح هذا العجز، يقدّم الجدول 15 مقارنة بين المؤشرات التجارية المتنوعة، وهي تحديداً: (أ) مؤشر تمكين التجارة الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي[191]؛ (ب) مؤشر الأداء اللوجستي الصادر عن البنك الدولي[192]؛ (ج) مؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال الصادر عن البنك الدولي[193]؛ (د) حصة الصادرات من السلع المصنّعة والخدمات.

ويبيّن الجدول 15 أن أداء بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية يفوق أداء الاقتصادات الأكثر تنوعاً، بما فيها البلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات، وذلك في جميع المجالات، باستثناء حصة الصادرات من السلع المصنّعة والخدمات. ويشير عدد من مؤشرات التنمية التجارية إلى أن أداء منطقة الإسكوا عموماً أسوأ من أداء المناطق الأخرى متوسطة الدخل، وحتى أدنى من المتوسط العالمي في بعض الحالات. وتتأثر هذه المؤشرات بقوة بما يلي: (أ) انعدام المسؤولية الشاملة لتيسير التجارة؛ (ب) عدم التكامل بين الخدمات المقدّمة وعمليات التفتيش على الحدود، (ج) عدم وجود إجراءات مبسطة للشحن العابر؛ (د) سوء حالة البنى التحتية للسكك الحديدية والطرق في البلدان المتأثرة بالنزاعات، مثل الطرق والمعابر الحدودية بين فلسطين والأردن، وبين العراق والجمهورية العربية السورية والأردن.

الجدول 15- مؤشرات تنمية التجارة في منطقة الإسكوا

البلد/المنطقة	مؤشر تمكين التجارة العالمي	مؤشر الأداء اللوجستي	المرتبة حسب مؤشر سهولة ممارسة أنشطة الأعمال التجارية	حصة الصادرات من السلع المصنّعة والخدمات
البحرين	4.8	3.4	18.0	26.2
مصر	3.7	2.6	114.0	16.4
العراق	غير متوفر	2.1	152.0	..
الأردن	4.4	2.7	101.0	38.8
الكويت	4.0	3.3	52.0	7.8
لبنان	..	3.3	99.0	27.5
عمان	4.5	2.8	57.0	7.4
فلسطين	..	..	131.0	8.0
قطر	4.5	3.0	37.0	6.4
المملكة العربية السعودية	4.4	3.2	16.0	5.9
السودان	..	2.2	147.0	0.8

من مجموع تكاليف التسويق. وقد تصل التكاليف/الضرائب الإدارية المفروضة في بور سودان إلى 15 في المائة تقريباً من سعر تصدير سلع على ظهر السفينة. (The World Bank, 2010).

(191) راجع الموقع www.weforum.org/en/initiatives/gcp/GlobalEnablingTradeReport/index.htm.

(192) مرتبة مؤشر الأداء اللوجستي متاحة على الموقع: http://info.worldbank.org/etools/tradesurvey/mode1b. asp#ranking.

(193) راجع الموقع www.doingbusiness.org/EconomyRankings.

الجمهورية العربية السورية	3.3	2.7	137.0	12.8
الإمارات العربية المتحدة	5.0	3.6	46.0	5.3
اليمن	..	2.6	98.0	2.9
الإسكوا (متوسط مرجح)	3.9	2.6	111.3	10.8
الإسكوا (متوسط بسيط)	4.3	2.9	86.0	11.9
الاقتصادات الأكثر تنوعا	3.7	2.5	125.5	11.6
بلدان مجلس التعاون الخليجي	4.4	3.2	25.6	6.1
البلدان المتأثرة بالنزاعات	..	2.3	134.6	3.5
العالم	4.0	3.1	91.0	16.5

المصادر: المنتدى الاقتصادي العالمي والبنك الدولي ومؤشرات التنمية العالمية (2010).

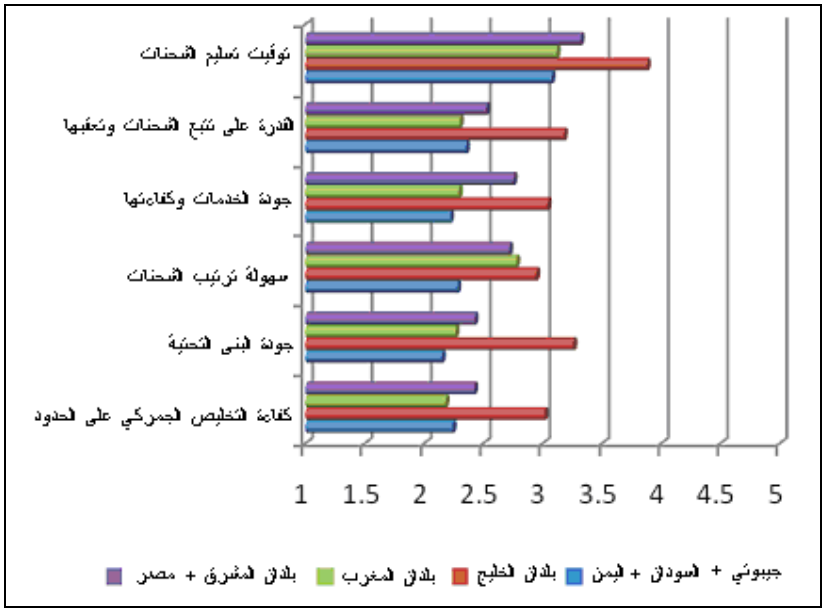
ويؤكد مؤشر الربط البحري النتائج المذكورة أعلاه، ويبيّن تأخّر العديد من بلدان المنطقة في تحسين أداء تكامل خدماتها اللوجستية على المستوى الدولي (انظر الشكل 18).

الشكل 18- الربط البحري في بلدان مختارة

المصدر: مؤشر الربط البحري، الأونكتاد (2009)، وصندوق النقد الدولي (2010).

تتأثر البلدان الأقل نمواً في المنطقة العربية بنوعية الخدمات والبنى التحتية، وكفاءة التخليص الجمركي على الحدود، وسهولة ترتيب الشُحنات والقدرة على تعقبها.

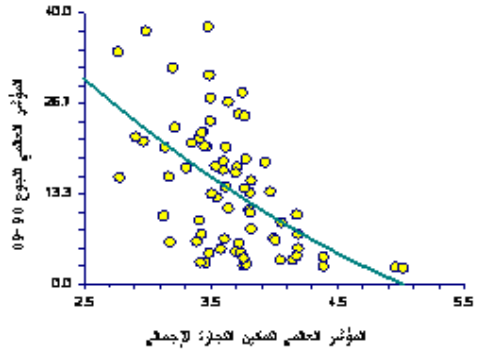
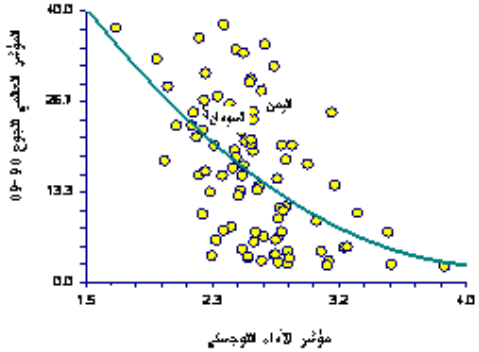
الشكل 19- الأداء في المجالات اللوجستية الستة الأساسية، حسب البلدان العربية



المصدر: مؤشر الأداء اللوجستي (2010).

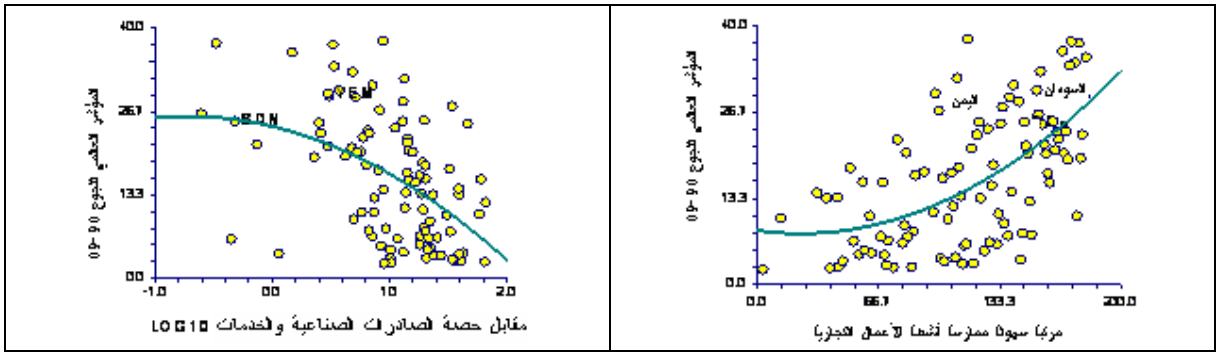
توضح العلاقة العامة بين مؤشرات تنمية التجارة والأمن الغذائي المبيّنة في الشكل 20، أن الاستثمار في تنمية التجارة والخدمات اللوجستية – مقاساً بمؤشر الأداء اللوجستي (الانحدار الثاني) – يحسن الأمن الغذائي بشكل كبير.

الشكل 20- مؤشرات تنمية التجارة والمؤشر العالمي للجوع

المؤشر العالمي للجوع مقابل المؤشر العالمي لتمكين التجارة	المؤشر العالمي للجوع مقابل مؤشر الأداء اللوجستي
	

الشكل 20 (تابع)

المؤشر العالمي للجوع مقابل مرتبة سهولة ممارسة أنشطة الأعمال التجارية	المؤشر العالمي للجوع مقابل حصة الصادرات الصناعية والخدمات



المصدر: الإسكوا، استنادا إلى بيانات المنتدى الاقتصادي العالمي (2010) وممارسة أنشطة الأعمال ومؤشر الأداء اللوجستي (2010).

نتائج الانحدار

المعادلة الضمنية:

$$GHI_i = \beta_0 + \beta_1 ETI_i + \beta_2 LPI_i + \beta_3 EODB_i + \beta_4 MSExpShr_i + \varepsilon_i$$

Methodology: Double-log OLS

DV=GHI	I	II	III	IV	V
Const	6.9*** (<0.01)	6.7*** (<0.01)	6.0*** (<0.01)	6.1*** (<0.01)	6.5*** (<0.01)
y2k	-0.50*** (<0.01)	-0.47*** (<0.01)	-0.51*** (<0.01)	-0.49*** (<0.01)	-0.47*** (<0.01)
ETI	-0.78 (0.20)				
LPI		-0.99** (0.03)			-0.67 (0.18)
EODB			0.02 (0.86)		
MSExpShr				-0.12*** (0.02)	-0.07 (0.11)
R2	0.66	0.65	0.63	0.65	0.66
N	137	87	98	94	84

وتبيّن الدراسات التجريبية أن البلدان التي تجمعها روابط تجارية هي أقلّ عرضة للتأثر بالنزاعات[194]. فالتكامل التجاري الإقليمي يخفف من حدّة النزاعات، وذلك من خلال تعزيز الحراك الأفقي (الجغرافي) والعمودي (الاجتماعي والاقتصادي). وتميل البلدان التي تنشط فيها التجارة إلى أن تواجه أوجه تفاوت أقل في الأجل الطويل، وفرص أسواق موسعة وتنوعاً اقتصادياً أكبر، ما يخفض بالتالي كلاً من الطمع والشعور بالظلم. ويتوطّد مفهوم السلعة العامة للمنطقة نتيجة تعزيز التجارة الإقليمية، والاستثمار في مشاريع البنى التحتية المشتركة وخصوصاً في الموارد الشحيحة والمشتركة مثل المياه، ورفع القيود عن حركة عوامل الإنتاج. ومن خلال تطبيق رسوم جمركية مشتركة، يصبح التكامل التجاري عاملاً مثبطاً للتهريب الذي يزدهر عادة بين حدود البلدان التي تتفاوت فيها السياسات التجارية والإجراءات ونظم التعرفات الجمركية[195]. والتهريب بدوره عامل مزعزع للاستقرار وأداة لتوزيع النفوذ السياسي والاقتصادي بين

(194) Humphreys (2004); and Mansfield (2003).

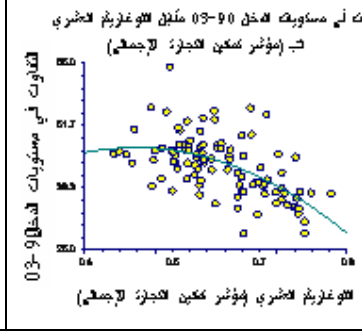
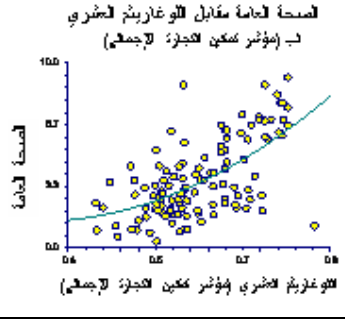
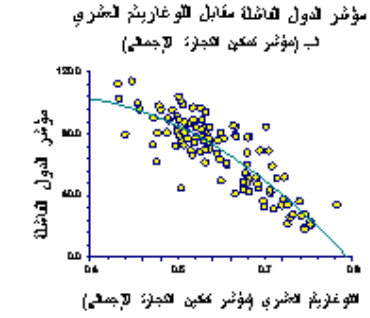
(195) يدير كل من العراق واليمن برامج مدعومة دعماً كبيراً، ما أحدث فرقا واسعا بين الأسعار في هذين البلدين والبلدان المجاورة، بما فيها الجمهورية العربية السورية وتركيا والمملكة العربية السعودية، على التوالي. ونتيجة لذلك، قدّر أن 20 في المائة من إنتاج العراق من القمح والأرز يصدر مع أنه يعتمد كثيراً على الواردات لتلبية احتياجاته منهما. وبلغ الفرق في سعر القمح بين المملكة

القوى المحلية، وهو بالتالي قادر على تأجيج النزاعات الكامنة داخل البلدان وبينها. وعلاوة على ذلك، يمكن للتكامل الاقتصادي، عن طريق تحقيق ترابط متبادل بين البلدان، أن يجعل النزاعات أكثر كلفة وفوائد السلام مجزية أكثر للبلدان فرادى، نظرا إلى أنّ النزاعات السياسية والاقتصادية تتداخل في كثير من الأحيان ويمكنها أن تلعب دوراً في زعزعة استقرار البلدان على حدودها. وبالمقابل، يمكن القول أيضاً أن البلدان غير المشاركة في عمليات التكامل الإقليمي تعاني على الأرجح مزيداً من العزلة.

وعلاوة على ذلك، تؤدي التنمية الاجتماعية والاقتصادية المنصفة القائمة على التجارة إلى مناخ سياسي يتميز بالتعاون، وإلى قطاع عام ملتزم بتكملة الاستثمارات الخاصة باستثمارات عامة. وهذه من بين الأسباب الأساسية التي تفسر إنشاءَ المجموعة الاقتصادية الأوروبية بعد الحرب العالمية الثانية. وفي الآونة الأخيرة، تحوّل اهتمام رابطة أمم جنوب شرق آسيا والسوق المشتركة بين دول جنوب أمريكا (ميركوسور) من الشواغل الأمنية إلى مزيد من الترتيبات التجارية الواضحة؛ وقد تكرر ذلك في جنوب شرقي أوروبا في ميثاق الاتحاد الأوروبي للاستقرار في منطقة البلقان التي مزقتها الحرب. غير أن مثل هذه العملية ومن خلال تأثير إعادة التوزيع قد تؤدي في الأجل القصير إلى البطالة والاضطرابات الاجتماعية، وبالتالي إلى اضطرابات سياسية، ما لم يتم تصميم هذه العملية وإدارتها بشكل سليم.

وخلاصة الأمر أنّ البلدان الأكثر اعتماداً على التجارة تكون عادة أقل هشاشة من الناحية السياسية. ولدعم هذه الأفكار، يعرض الشكل أدناه مؤشرات الأداء التجاري ذاتها المذكورة في القسم السابق مقابل مؤشرات تدل على انخفاض النزاعات.

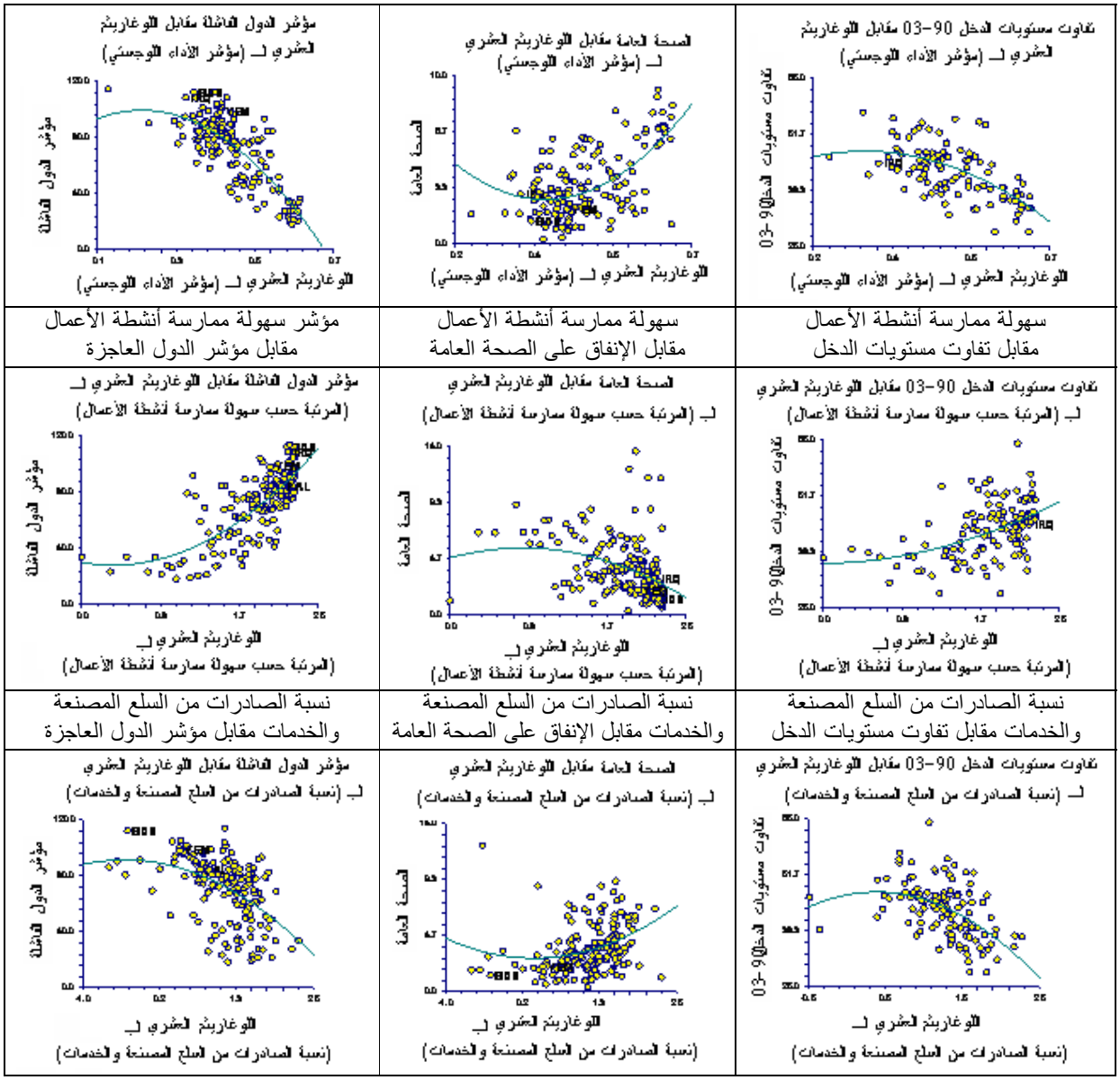
الشكل 21- التجارة والنزاعات

مؤشر تمكين التجارة مقابل مؤشر التفاوت في مستويات الدخل	مؤشر تمكين التجارة مقابل الإنفاق على الصحة العامة	مؤشر تمكين التجارة مقابل مؤشر الدول العاجزة
		

الشكل 21 (تابع)

الأداء اللوجستي مقابل التفاوت في مستويات الدخل	الأداء اللوجستي مقابل الإنفاق على الصحة العامة	مؤشر الأداء اللوجستي مقابل مؤشر الدول العاجزة

العربية السعودية واليمن عشرة أضعاف في التسعينات، في حين أشارت التقديرات إلى أن ربع القمح المدعوم في اليمن وقع في يد المهربين في عام 1996. The World Bank (1999 and 2005d).



المصدر: الإسكوا، استناداً إلى المنتدى الاقتصادي العالمي (2010) وسهولة ممارسة أنشطة الأعمال ومؤشر الأداء اللوجستي (2010).

تبدو الروابط المبيّنة في الرسوم ذات معنى وتتفق مع التوقعات. وفي حين يحتمل أن تكون العلاقات في الاتجاهين كليهما، يبدو أن ذلك يدعم الفكرة التي مفادها أن للانفتاح التجاري ووجود بيئة مؤاتية أهمية كبيرة في توفير الأمن الغذائي، وذلك من خلال خفض أسعار المواد الغذائية وتحسين فرص الحصول على الغذاء، وفي التنمية الاقتصادية بشكل عام. ومن هنا أهمية هذه العوامل في دعم مبادرات التخفيف من حدة النزاعات وحلّها في المنطقة.

التوصيات

يمكن تلخيص التوصيات على النحو التالي:

(أ) تحسين التواصل بين البلدان من خلال توفير كفاءة تشغيلية وروابط برية أفضل بينها؛

(ب) تعزيز المراكز الإقليمية للخدمات اللوجستية ومراكز التوزيع على أساس التدفقات التجارية الجغرافية والاقتصادية، مثل دلتا النيل ومنطقة البحر الأحمر وبلدان الخليج؛

(ج) تشجيع المنافسة، ودعم الشركات الخاصة الصغيرة؛

(د) تحسين عمليات التخليص/التفتيش من خلال تحسين تنسيق خدمات الصحة النباتية والخدمات الجمركية عبر الحدود؛

(هـ) جعل مدة تخليص الصادرات معياراً لمدة تخليص الواردات؛

(و) تبسيط وتوحيد استمارات إجراءات التصريح الجمركي وعمليات التخليص الجمركية؛

(ز) التفتيش على الحدود انتقائياً استناداً إلى المخاطر المحتملة؛

(ح) تشجيع المنافسة في مجال تقديم الخدمات وقدرة مرافق النقل والتخزين؛

(ط) تحسين نوعية الطرق، علماً بأن تكلفة صيانة الطرق بانتظام أقل بكثير من كلفة إعادة تأهيلها مرة كل عشر سنوات؛

(ي) تعزيز أنظمة النقل بالشاحنات وتطبيقها؛

(ك) تيسير تطوير مرافق التخزين والنقل؛

(ل) البحث في فرص تعزيز مبادرات المعونة مقابل التجارة لصالح أقل البلدان نمواً والبلدان المتأثرة بالنزاعات في المنطقة؛

(م) إدخال وثائق التجارة الإلكترونية الموحدة، حالما يتم تبسيط الإجراءات والوثائق التجارية، وذلك للتخفيف من الأعمال الورقية والإجراءات التي تتطلب عدة تصريحات[196]؛

(ن) صياغة خطة رئيسية إقليمية شاملة للنقل والخدمات اللوجستية بهدف معالجة القضايا المذكورة أعلاه بطريقة أكثر تنسيقاً وشمولاً.

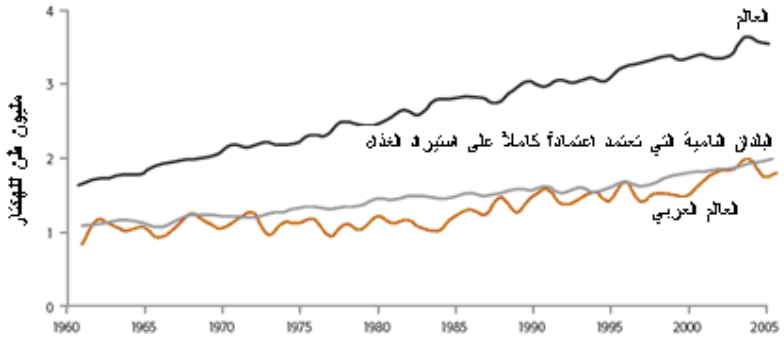
وفي النهاية، ما زال كثير من البلدان الأعضاء في الإسكوا يفتقر إلى بيانات موثوقة ووافية يتم تحديثها بانتظام عن الخدمات اللوجستية في القطاعين العام والخاص التي يتم تحديثها بانتظام. ولذا، تجد هذه البلدان صعوبة في إجراء تحليل منهجي للتكاليف والاختناقات القائمة، وللمكاسب المحتملة في الكفاءة التي يمكن تحقيقها من خلال الممرات اللوجستية الإقليمية المقترحة. وبالرغم من ضرورة قيام المنظمات الدولية والإقليمية بتحليل حالة التجارة والخدمات اللوجستية، لا تزال تعقيدات شبكات النقل المحلية والدولية تختلف بين بلد وآخر في منطقة الإسكوا. وقد يكون وضع نماذج متطورة مكلفاً جداً بالنسبة لبعض البلدان، وذلك بسبب افتقارها إلى القدرات البشرية والتقنية اللازمة. وفي هذا السياق، تشير المؤسسات الأكاديمية ومراكز البحوث في المنطقة إلى أن وجود تعاون أعمق وأوسع نطاقاً في تطبيق نماذج صنع القرار في مجال الخدمات اللوجستية سيكون خطوة أولية مفيدة جداً.

(196) يمكن أن تزيد منافع استخدام الوثائق الإلكترونية الموحدة من خلال نافذة مفردة تتيح للأطراف تخزين معلومات ووثائق موحدة عبر نقطة نفاذ واحدة. وإذا كانت المعلومات إلكترونية، فلا تقدم عناصر البيانات الفردية إلا مرة واحدة.

دال- الزراعة في المنطقة: فرص وقيود

يتميز عدد من بلدان المنطقة بمعدلات إنتاجية زراعية منخفضة، كما يتبين من متوسط إنتاجية الحبوب، التي هي في حالات كثيرة نصف متوسط الإنتاجية العالمية والفجوة آخذة في التزايد (انظر الشكل 22). ومن شأن زيادة الإنتاجية أن تخفض أسعار المواد الغذائية وبالتالي زيادة رفاه المستهلكين، وتعزز قدرة المنتجات الوطنية على المنافسة في الأسواق الإقليمية والأوروبية.

الشكل 22- الاختلاف في متوسط إنتاجية الحبوب، 1960-2005



المصادر: FAO (2008); and the World Bank (2009).

ونتيجة لذلك، سيتعين على كثير من البلدان الأعضاء في الإسكوا أن تستعد لمواجهة ارتفاع وارداتها من الأغذية. وعلى افتراض أن فواتير الواردات الغذائية ترتفع في الوقت الراهن بأسرع مما يرتفع الناتج المحلي الإجمالي بـ 2 في المائة، نتيجة للأنماط الديمغرافية والاقتصادية، ستتضاعف فواتير الواردات الغذائية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي كل 35 سنة. ويلخّص الجدول 16 الآثار المترتبة على هذه العملية الحسابية البسيطة بالنسبة للسودان والعراق واليمن.

الجدول 16- سيناريو حالة: إذا ارتفعت فواتير الواردات الغذائية أسرع من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 2 في المائة (نسبة مئوية)

	العراق	السودان	اليمن
2005	5	2	8
2025	7.4	3.0	11.9
2050	12.2	4.9	19.5

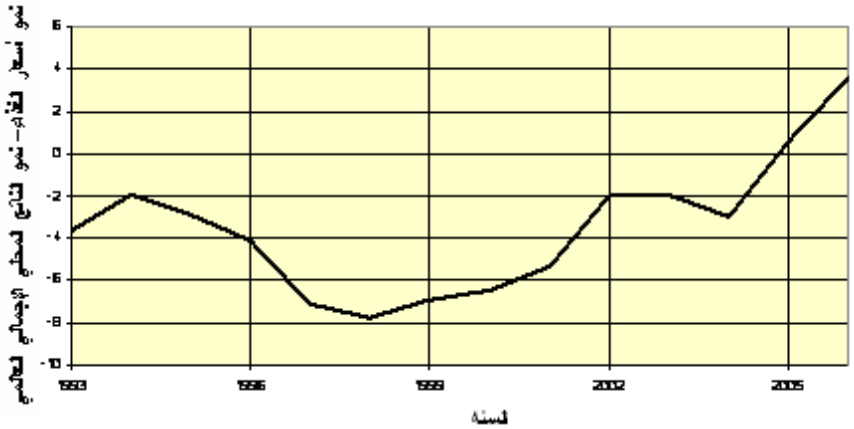
المصدر: تقديرات الإسكوا.

قد تعزى هذه التوقعات المتشائمة إلى تغيّر المناخ، من بين أسباب أخرى. فمعظم الدراسات حول تغيّر المناخ يتوقع انخفاض الإنتاجية الزراعية. ويقدّر كلاين أن الإنتاج الزراعي في معظم البلدان العربية سينخفض بنسبة 25 في المائة بحلول عام 2080[197]. غير أن، الأهم من ذلك، وخلافاً للمنحى التراجعي

(197) Cline (2007).

الذي اتخذته أسعار الحبوب الرئيسية في العالم في السابق نتيجة نمو الإنتاجية بأكثر من الطلب، لم تتأثر الأسعار العالمية للغذاء بالإنتاج العالمي خلال السنوات الأخيرة. ويتضح ذلك في الشكل 23 الذي يبين المتوسطات المتحركة لخمس سنوات بين المؤشر السنوي لأسعار الأغذية (الصادر عن منظمة الأغذية والزراعة) ونمو الناتج المحلي الإجمالي العالمي.

الشكل 23- الفرق بين مؤشر أسعار الأغذية ونمو الناتج المحلي الإجمالي العالمي (متوسطات متحركة لخمس سنوات)



المصدر: حسابات الإسكوا، استناداً إلى بيانات منظمة الأغذية والزراعة، متوفر على العنوان الإلكتروني: www.fao.org/worldfoodsituation/en/؛ وقاعدة بيانات مؤشرات البنك الدولي للتنمية 2009 (مؤشرات التنمية العالمية).

وتوضح القيم السلبية في الشكل أعلاه أنّ الناتج المحلي الإجمالي العالمي نما في الغالب أسرع بكثير من الأسعار العالمية للغذاء. إلا أنّ أسعار الغذاء العالمية لحقت منذ عام 1998 بشكل متزايد بمعدل نمو القطاع الحقيقي. ومنذ عام 2005، تجاوز نمو الأسعار العالمية للغذاء نمو الناتج المحلي الإجمالي العالمي، الذي لا يزال متأثراً بارتفاع الأسعار الناجم عن أزمة أسعار الغذاء في عام 2007. وبما أن أسعار المواد الغذائية ستبقى مرتفعة على الأرجح، فإن الافتراض أن قيمة واردات الغذاء يمكنها أن تنمو بوتيرة أسرع بقليل من نمو الناتج المحلي الإجمالي[198] ليس أمراً بعيد الاحتمال.

ومع ذلك، لم يدرج كثير من البلدان الأعضاء في الإسكوا من تلك التي لديها مزايا نسبية في الإنتاج الزراعي تحسين الأداء الزراعي ضمن أولوياته. فعلى سبيل المثال، تراوحت نسبة الإنفاق الحكومي على هذا القطاع في آسيا بانتظام ما بين 10 و15 في المائة في الثمانينات والتسعينات، بينما لم تتعدّ نسبته 5 في المائة في منطقة الإسكوا.

وعلى مدى العقدين الماضيين، كان هناك نقاش محتدم وتدهور عام في القطاع العام فضلاً عن انخفاض دعم المانحين للزراعة، نتيجة اعتماد سياسات تفتقر إلى الكفاءة وفي كثير من الأحيان مفرطة في الحمائية وتتميز بنظام معقد من إعانات الدعم والحماية التجارية التي تستنزف ميزانيات الحكومات بقدر كبير[199]. وقد أدت هذه الوجهة العامة إلى إضعاف وتقطيع روابط المزارعين الفقراء بالأسواق المحلية

(198) انظر على سبيل المثال، FAO (2009).

(199) مثلاً، تقدم الجمهورية العربية السورية والعراق ومصر لمزارعيها بعض المحاصيل الأساسية والنقدية بأسعار مضمونة، وكذلك إعانات دعم لعدد من المدخلات. كما تقدم إعانات شاملة غير موجهة، تشمل الأسمدة والمبيدات وإعانات الوقود والري،

والحضرية[200]، وخفض شروط التبادل التجاري في المناطق الريفية الذي تضاعف بتزايد اندماج الاقتصاد العالمي، المتميز بسلاسل قيمة أكثر تخصصاً وحاجة أكبر لمعايير جودة وسلامة الغذاء[201]. وساهمت الإعانات الزراعية والسياسات الحمائية التي طبقتها البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في المزيد من تشويه هذه الأسواق[202].

لدى إضافة عدم الاستقرار السياسي وضعف البحث والتطوير وغيرها من القيود إلى هذه العوامل، يصبح من السهل تفسير محدودية قدرة المنطقة على التعامل مع الزراعة وتوفر الأغذية.

علاوة على ذلك، يزيد انخفاض الكثافة السكانية وضعف البنية الأساسية في أجزاء كثيرة من المناطق الريفية من أهمية إنشاء مؤسسات فعّالة لتقاسم المخاطر وتحقيق وفورات الحجم، لا سيما في مجال التجميع والتخزين والنقل والتجهيز، وتقديم خدمات زراعية مثل صيانة المعدات والإرشاد والخدمات البيطرية.

الجدول 17- نسبة الأراضي الزراعية المروية

	نسبة الأراضي الزراعية المروية
بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية	100
الأردن	31
الجمهورية العربية السورية	30
السودان	9
العراق	32
لبنان	41
مصر	95
اليمن	47

المصدر: AOAD (2007).

وبالطبع ليس افتقار الزراعة إلى المزايا النسبية جزئياً مبرّرا لعدم الكفاءة في استخدام الموارد الشحيحة في الزراعة أو التنظيم غير الكفوء للإنتاج الزراعي. وينبغي توجيه كثير من الاهتمام إلى المجتمعات المحلية الريفية والزراعية، وذلك بوضع برامج من مثل تقديم حوافز لتشكيل التعاونيات؛ وخطط للتأمين ضد تلف المحاصيل؛ وتطوير الأنشطة اللازمة لتعزيز قيمة الإنتاج الزراعي وخصوصاً في مجال

أمر شائع تماماً في منطقة الإسكوا. غير أن هذا النوع من الدعم يعجز عن معالجة الفقر أو تحسين القدرة التنافسية على أساس معايير الاستدامة ومؤشرات السوق الواضحة.

(200) Tacoli (2004).

(201) شروط التبادل التجاري في المناطق الريفية هي النسبة بين السعر الذي تتقاضاه هذه المناطق مقابل مبيعاتها من السلع إلى السعر الذي تدفعه مقابل مشترياتها من السلع.

(202) مثلاً، بالرغم من أن البلدان المصدّرة للقمح، ومن بينها الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، ألغت إعانات دعم الصادرات إلى حد كبير بموجب أنظمة منظمة التجارة العالمية، إلاّ أنها لا تزال تدعم الإنتاج المحلي من خلال برامج المساعدة في التسويق، وتسديد القروض، ومن خلال تقديمها للمنتجين مدفوعات مباشرة ومدفوعات لمواجهة التقلبات الدورية في أسعار السلع المغطاة (عندما يكون المتوسط السنوي لسعر التسويق الذي يتقاضاه المنتج أقل من السعر المستهدف)، كذلك من خلال التأمين على المحاصيل، وبرامج مساعدات لتصدير الفوائض التي يراد التخلص منها. Vocke, Allen and Ali (2005). ويتبين من تقديرات دعم المنتجين أن دعم القمح في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بلغ في المتوسط 35 في المائة من قيمة الإنتاج (2002-2004)، ما عاد على المنتجين بإيرادات بقيمة 17 مليار دولار تقريباً. OECD (2005).

الفاكهة والخضروات (التعليب والعصر والتجفيف والتجهيز)[203]؛ وإتاحة فرص تجارية جديدة (السياحة الزراعية، والإنتاج المتخصص المربح، والتكنولوجيا الحيوية).

وكما تقدّم ضمانات اجتماعية للجيوب الأكثر انكشافاً على المخاطر في المجتمع من ناحية الطلب هناك حاجة لتخفيض الانكشاف على المخاطر من ناحية العرض. ففي المناطق القبلية، مثلاً، تعيق حقوق الملكية غير الواضحة تطور الأسواق وتحول دون تقديم الخدمات المالية، نظراً إلى عدم إمكانية استخدام الأرض كضمان أو نشوء سوق للأراضي. ولا تزال إجراءات تأمين الممتلكات، وليس مجرد الحيازة العرفية فقط، بدائية، بالرغم من أن الاعتراف بملكية هذه الأصول قد يكون أول خطوة للخروج من الفقر. ومن مشاكل المنطقة أيضاً الإطار القانوني لحصر الإرث، إذ يقضي بتوزيع الأرض بين الورثة وتقسيمها إلى قطع لا تكاد تشكل الحد الأدنى من مقاييس كفاءة الحجم اللازمة لتوليد إيرادات. ونتيجة لذلك تتميز الزراعة بأنها عموماً زراعة تقليدية، وليس زراعة تجارية، كما أن الأهم هو أنها تفرض ضغوطاً على نظم الحكم في ما بعد النزاعات، تعجز المؤسسات الرسمية الوطنية الهشة والجهات الفاعلة الإنسانية غير المهيئة جيداً عن التعامل معها (Pantuliano, 2009).

غير أنّ هناك مجالاً للتفاؤل، إذ إنّ توسيع الأراضي الصالحة للزراعة ما زال ممكناً جدا. وتقدّر منظمة الأغذية والزراعة أنه ما زال بالإمكان استغلال 2.8 مليار هكتار من الأراضي الصالحة للزراعة في العالم، أي ضعف الأراضي المستغلة حالياً تقريباً، لإنتاج محاصيل زراعية بعلية[204]. غير أنّ تقرير المنظمة يشير إلى أن ذلك يتطلب رساميل ضخمة وإرادة سياسية قوية. ويلخّص الجدول 18 المساحة الفعلية للأراضي الصالحة للزراعة في المنطقة والمساحة الممكن استغلالها.

الجدول 18- المساحة الفعلية للأراضي الصالحة للزراعة مقابل المساحة الممكن استغلالها للزراعة في بلدان أعضاء في الإسكوا مختارة (بالهكتار) وجهة النظر المتفائلة

البلد/المنطقة	المساحة الفعلية	المساحة الممكنة
الأردن	405 000	563 000
الإمارات العربية المتحدة	39 000	1 000
الجمهورية العربية السورية	5 527 000	5 636 000
السودان	12 975 000	86 728 000
العراق	5 750 000	4 406 000
عمان	63 000	1 000
قطر	8 000	1 000
الكويت	5 000	1 000
لبنان	306 000	269 000
مصر	3 500 000	121 000
المملكة العربية السعودية	3 800 000	1 000

(203) تتضمن الخضروات قيمة مضافة لكل وحدة من المياه أعلى مما تتضمنه الحبوب أو الماشية.

(204) FAO (2002), p. 4.

اليمن	1 545 000	5 000
المجموع	33 923 000	97 733 000
انتاج منطقة الإسكوا (2005)	41.8 مليون طن متري	74.6 مليون طن متري
استهلاك منطقة الإسكوا (2005)	81.3 مليون طن متري	--
واردات منطقة الإسكوا (2005)	39.5 مليون طن متري	--
حصة الواردات من الحبوب (2005)	K48.6	K43.1-

المصادر: الإسكوا؛ ومنظمة الأغذية والزراعة، إحصاءات الموارد من الأراضي (Terrastat)، متاح على الموقع الإلكتروني: www.fao.org/ag/agl/agll/terrastat.

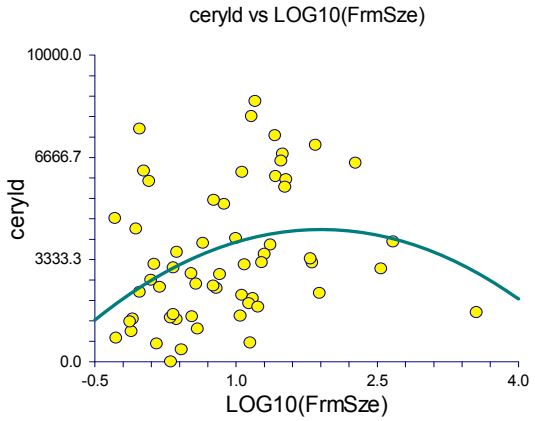
وإذا تمكّنت منطقة الإسكوا من حشد كافة إمكاناتها لتحقيق التنمية الزراعية بكلفة اقتصادية أقلّ من سعر السوق، فستتمكّن على الأقل من تلبية طلب المنطقة على الحبوب من خلال استغلال الأراضي البعلية الصالحة للزراعة. ففي عام 2005، مثلاً، استهلكت المنطقة 81.3 مليون طن متري من الحبوب، شكّلت الواردات نسبة 48.6 في المائة منها. وتبين الحسابات السريعة أنه لو افترضنا بقاء كل شيء ثابتاً عدا عن استغلال الأراضي الصالحة للزراعة، لتمكنت المنطقة من إنتاج ما مجموعه 116.4 مليون طن متري من الحبوب بالمتوسط الراهن المرجّح بمستوى مردود المحاصيل في المنطقة؛ ونحو 90 مليون طن متري إذا اعتمدنا متوسطات قُطرية، وهي منخفضة بشدة بسبب انخفاض مردود المحاصيل في السودان[205]. هكذا، بدلاً من أن تستورد البلدان الأعضاء في الإسكوا 48.6 في المائة من احتياجاتها من الحبوب، يمكنها أن تكون مصدّراً صافياً للحبوب، بما يتراوح بين 10 و35 مليون طن متري، تبعاً للتوقعات المستعملة لمردود المحاصيل. وتؤكد آخر الحسابات التي قدّمها فيشر وشاه (Fisher and Shah, 2010)، والواردة في تقرير البنك الدولي لعام 2010 بصدد الأراضي الزراعية، هذا السيناريو المتفائل الذي يقدّر مساحة "الأراضي المناسبة" الممكنة (أي أراض غير مزروعة بمحاصيل وغير حرجية ذات كثافة سكانية منخفضة) في السودان أقل بقليل جداً من خمسين مليون هكتار، وهي أكبر الأراضي المناسبة للزراعة الممكنة في العالم، وقد تكون بأكملها مناسبة لإنتاج الذرة وفول الصويا.

ويتضمن التعداد العالمي للزراعة لعام 2000 الذي أعدّته منظمة الأغذية والزراعة بيانات عن متوسط حجم المزارع في 64 بلداً. ويبلغ متوسط حجم المزرعة لهذه العينة 85 هكتاراً، بينما يبلغ الحجم الوسيط 6 هكتارات[206]. ومصر هي البلد الوحيد من البلدان الأعضاء في الإسكوا المشمول بالاستطلاع، ويبلغ متوسط حجم المزرعة فيها أقلّ من هكتار واحد. وتبين العلاقة بين حجم المزرعة ومحصول الحبوب بشكل نموذجي منحنى على شكل U مقلوبة تتضمنه عادة الأدبيات التي تبين مستويات إنتاجية مرتفعة للمزارع الصغيرة ومنخفضة للمزارع الكبيرة ذات رأس المال الكثيف (انظر الشكل 24). ومن هنا، يمكن لانتشار المزارع الصغيرة في المنطقة أن يمثل رصيداً للزراعة إذا ما هيّئت هذه المزارع بشكل يتيح لها المنافسة في السوق.

الشكل 24- متوسط حجم المزارع مقابل مردود محاصيل الحبوب، 2003-2007

(205) إذا ما اعتمد مؤشر المحاصيل للبلدان النامية، فقد تبلغ تقديرات إنتاج الحبوب بما يتراوح بين 150 و200 مليون طن متري.

(206) FAO (2010). The World Census of Agriculture is available at: www.fao.org/economic/ess/world-census-of-agriculture/en/.



المصدر: الإسكوا، استناداً إلى بيانات منظمة الأغذية والزراعة (2010) وقاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية في البنك الدولي (2009).

خلاصة القول، في حين أن التنمية الزراعية حاسمة الأهمية عندما يتعلق الأمر بتوفر الغذاء، فإنها في منطقة الإسكوا مقيدة بشدة جراء الافتقار إلى البيئة المؤاتية، وسوء تنفيذ السياسات الإنمائية، والنزاع الذي يحول دون الاستفادة من إمكانيات السودان الزراعية الضخمة.

1- الزراعة والتنمية الريفية في المناطق المتأثرة بالنزاعات

يتبين من التاريخ الحديث للبلدان النامية، أن النمو السريع كان عاملاً رئيسياً في الحد من الفقر رغم أن العلاقة السببية لم تكن دائماً واضحة. وفي هذا الصدد، احتسب رافاليون مرونة نمو الفقر بمعدل -2.5 تقريباً، وهذا يعني أنه كلما ارتفع متوسط الدخل بنسبة 1 في المائة، انخفضت نسبة السكان الذين يعيشون بأقل من دولار واحد في اليوم بنسبة 2.5 في المائة في المتوسط[207]. وتشير البحوث التجريبية إلى أنّ هذه المرونة سلبية في البلدان العربية التي تتوفر عنها بيانات[208]. والأدبيات المتوفرة تتفق على العوامل الأساسية التي تدفع بالنمو، وهي استقرار الاقتصاد الكلي؛ والاستثمار الكثيف في رأس المال المادي والبشري؛ والاعتماد على القطاع الخاص.

إلى جانب تعزيز النمو، لا بدّ أن تركز أي استراتيجية جيدة للحد من الفقر على كيفية تحفيز توليد الدخل انطلاقاً من الأصول التي يملكها أو يستخدمها الفقراء. ويسمح هذا بدوره بتخفيض اللامساواة، ويزيد بالتالي من تأثير النمو على جهود الحد من الفقر. لكن النمو السكاني السريع في المنطقة في ظلّ استنزاف الموارد الطبيعية يفرض قيوداً هائلة على التدابير الرامية إلى زيادة دخل الفقراء. ففي مواجهة نمو سكاني سنوي يتراوح بين 2 و3 في المائة ونمو للقوة العاملة بنسبة مماثلة تقريباً، ينبغي أن تحقق البلدان الأعضاء في الإسكوا نمواً بنسبة 5 إلى 6 في المائة على الأقل كي تستوعب القوة العاملة الجديدة وتخفف مستويات البطالة الموجودة. وبالتالي، ينبغي أن يتأتى نمو دخل الفقراء من توسيع الأنشطة الكثيفة العمالة كالزراعة والصناعة القائمة على الزراعة.

وقد أجري عدد كبير من الدراسات عن دور الزراعة في تحقيق نمو لصالح الفقراء، وتبين النتائج الأخيرة لهذه الدراسات أن الزراعة أكثر فعالية إلى حد كبير من قطاعات أخرى في الحد من فقر من هم أكثر فقراً وذلك من خلال تأثيرها على النمو والمشاركة. وفي البلدان ذات الدخل المنخفض والغنية

(207) Ravallion (2000).

(208) Ali and Elbadawi (2000).

بالموارد، عندما لا تكون المجتمعات أساساً قائمة على اللامساواة، تكون الزراعة أفضل بأكثر من 3.2 مرة من القطاع غير الزراعي في تخفيض عدد الفقراء الذين يعيشون بدولار واحد يومياً[209].

وفي معظم البلدان والمناطق الفقيرة المتأثرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا، الزراعة هي المشغّل الرئيسي لليد العاملة ومصدر مهم جداً للدخل القومي. إذ يعتمد نمو القطاع الزراعي على اليد العاملة الكثيفة وهو لصالح الفقراء ويزيد المداخيل بإنصاف أكبر مقارنة بالقطاعات الأخرى[210].

كما تساعد الزراعة على الحد من الفقر من خلال تخفيض أسعار الأغذية وضمان استقرارها، ما يزيد الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية ويحفز النمو في الاقتصاد غير الزراعي. على سبيل المثال، يقدر أن الزراعة في مصر لديها "أعلى تأثير مضاعف على الحد من الفقر مقارنة بأي قطاع منتج آخر، إذ أن زيادة الناتج المحلي الإجمالي الزراعي بنسبة واحد في المائة يحد من الفقر بنسبة 3 في المائة"[211].

تمثل التنمية الزراعية والريفية قطاعاً مهماً للمساعدة على تفادي الصعوبات الاقتصادية من نوع المرض الهولندي الذي تعاني منه معظم البلدان المصدرة للنفط. فعلى سبيل المثال، نجحت إندونيسيا، على الرغم من تعرضها لاضطرابات مدنية، في مراكمة عائدات النفط وإنفاقها على تعزيز القاعدة الإنتاجية للقطاع التجاري غير النفطي، وذلك من خلال توسيع البنية التحتية والاستثمار في الخدمات الاجتماعية، وخاصة في المناطق الريفية.

يتطلب وضع السياسات الصحيحة فهماً معمقاً للفئات الريفية المختلفة التي يتميز بها الاقتصاد الريفي في البلد المعني. وفي هذه المنطقة، يمكن تحديد أربع فئات ريفية بأنظمتها الريفية والزراعية الخاصة بها، وهي: (أ) المزارع التجارية واسعة النطاق؛ (ب) المزارع التقليدية؛ (ج) مزارع الكفاف؛ (د) الأسر المعيشية الريفية التي لا تملك أراضي.

ينبغي أن تصمم السياسات العامة وخاصة السياسات المحبذة للفقراء لتتناسب مع الأنظمة الزراعية السائدة في البلد ومع ديناميكياتها وعلاقاتها في السياق العام، مثل الاستقرار السياسي والحيز المالي والديناميات الإقليمية وكمية المساعدات من الأطراف المانحة ونوعيتها، وسائر قطاعات الاقتصاد، من بين أمور أخرى.

(209) Christiansen, Demery and Kuhl (2010).

(210) تبين مراجعة أدبيات الاقتصاد القياسي في هذا المجال أن التأثير المضاعف للزراعة على الاقتصاد، بفضل روابطها مع النشاطات الأعلى منها والنشاطات الأدنى منها في سلسلة النشاطات، تتراوح بين 1.35 و4.62 في انحاء العالم، وتحتل أفريقيا جنوب الصحراء المعدل الأدنى ثيرتل وآخرون، (Thirtle et al., 2001). ويؤدي ارتفاع مردود المحاصيل بنسبة 10 في المائة إلى انخفاض عدد السكان الذين يعيشون بأقل من دولار واحد يومياً بنسبة 6 إلى 10 في المائة إرز وآخرون، (Irz et al., 2001)؛ والبنك الدولي (2005). كما يؤدي ارتفاع إنتاجية اليد العاملة بنسبة 1 في المائة في الزراعة إلى انخفاض عدد السكان الذين يعيشون بأقلّ من دولار واحد يومياً بنسبة 0.6 إلى 1.2 في المائة. ويولد الاستثمار في الزراعة أعلى عائدات من حيث النمو والحد من الفقر في القطاع الزراعي. فقد ارتفع متوسط الدخل الفعلي للمزارعين الصغار في جنوب آسيا بنسبة 90 في المائة بين عامي 1973 و1994 نتيجة الثورة الخضراء (البنك الدولي، 2001). وكان للنمو الزراعي تأثير أقوى عندما جاء نتيجة المحاصيل التي زرعها في معظمها مزارعون فقراء (البنك الدولي، 2005). وأخيراً، بينت الدراسات أن تحقيق المزيد من التساوي في توزيع الأراضي والاستثمارات في البنية التحتية الريفية يخفف من حجة "الطمع والشعور بالظلم" ويضمن نمواً اقتصادياً أعلى، كما يساعد على تحقيق المزيد من النمو لصالح الفقراء (Deininger and Squire, 1998; Ravallion and Datt, 2002; Fan, 2004 and Wilhelm, 2005). وهذا ما أكدته أوراق العمل التي أعدها ويلهيلم وفيستاس Fiestas and Fan et al. 2004, 2005) وفان وآخرون)، ولوفغرن وروبنسون ((Lofgren and Robinson (2004) الذين يعتبرون أن الاستثمار في الزراعة والتعليم (رأس المال البشري) والبنية التحتية (رأس المال المادي) ينعكس إيجاباً على النمو والحد من الفقر. ويولد الاستثمار في الزراعة أعلى عائدات من حيث النمو والحد من الفقر في القطاع الزراعي، شرط أن يكون توزيع الأراضي منصفاً.

(211) Government of Egypt et al. (2009).

ويمكن توجيه السياسات الداعمة للبحث والتطوير في البيولوجيا الجزيئية والتكنولوجيا القائمة على المعرفة، والاستثمارات الأجنبية المباشرة، والإقراض والتأمين الزراعيين، نحو المزارع التجارية، في حين أن السياسات الداعمة لإصلاح الأراضي وخطط حيازتها، والمنح أو القروض البالغة الصغر، وبرامج المساعدات الاجتماعية وخدمات الإرشاد، تدعم مزارع الكفاف وأهالي الريف الفقراء.

وفي حين أن الفئات الأربع جميعها موجودة في الاقتصاد الوطني وهناك علاقات مهمة بينها، قد تولد الفئات العليا مطالب وفرصاً للفئات الأخرى، وفي البلدان المتأثرة بالنزاعات في المنطقة للفئات الدنيا حصة أكبر من البطالة وحالات الفقر. ويساهم المنتجون الصغار في تحقيق المزيد من الأمن الغذائي، خاصة في المناطق الهامشية والمجتمعات الفقيرة، حيث يساعد الغذاء المنتج محلياً على تفادي تكاليف النقل والتسويق المرتفعة للأغذية المنتجة في الخارج. وبالتالي، لا بد من التركيز بشكل خاص على ترشيد إنتاجية المزارع التقليدية ومزارع الكفاف وكذلك الأسر المعيشية التي لا تملك أراضي وتحسينها نظراً لتأثيرها الكبير على الفقر.

تعتمد المناطق شبه الجافة في السودان واليمن وبعض أنحاء منطقة الإسكوا على إنتاج موسمي واحد يتطلب القليل من الري نسبياً (أقل من 10 في المائة من مجموع الأراضي الزراعية في السودان، مقارنة بنسبة 100 في المائة تقريباً في دول مجلس التعاون الخليجي ومصر)، ما يؤثر سلباً على إنتاجية اليد العاملة المنخفضة أصلاً. ونظراً لوجود موسم زراعي واحد، يكون الإنتاج أكثر عرضةً للتأثر بالتغيرات المناخية والصدمات الأخرى، ما يسبب تفاوتاً مرتفعاً في المحصول، خاصة في المناطق البعلية التي يستعملها عادة المزارعون الصغار لإنتاج الحبوب[212]. وتساهم هذه الخصائص إلى جانب بيئة الأعمال الهشة في إضعاف استجابة الأمن الغذائي لإشارات الأسعار. كما تعيق القيود التي تفرضها الحكومة على التدفقات التجارية الداخلية حرية نقل الإنتاج الغذائي من مناطق الأسعار المنخفضة إلى مناطق الأسعار المرتفعة الذي يمكن أن يخفف ارتفاع الأسعار من جهة، ويزيد فرص توليد الدخل للمزارعين من جهة أخرى.

التوصيات

ينبغي أن ترتكز الجهود الرامية إلى تحفيز دور الزراعة في النمو المحبذ للفقراء في المنطقة على أربع أولويات، هي:

(أ) تحسين الإنتاجية وروابط السوق: في حين يمكن للمنتجين الصغار تحقيق النمو في قطاع الأغذية الأساسية التي ما زال الطلب الداخلي عليها مرتفعاً، يتعين عليهم أن يزيدوا من قدرة هذه الأغذية على منافسة المواد الغذائية المنخفضة التكلفة المستوردة من خارج المنطقة. وهنا تبرز الأهمية المضاعفة للسياسات التي تركز خصوصاً على تحسين إنتاجية المالكين الصغار لأن هذه الفئة تضم عادة نسبة كبيرة من السكان الريفيين ومن الفقراء. ولتحقيق مكاسب الإنتاجية، لا بد من صياغة سياسات داعمة تمكّن المنتجين الريفيين من استعمال الموارد المتوفرة (أي الأراضي والمياه) بمزيد من الكفاءة والاستدامة[213]. وهذا بدوره

(212) من المهم إجراء بحوث عن المحاصيل الزراعية المقاومة للجفاف لضمان الجدوى الاقتصادية للزراعة البعلية. انظر العبيدي (El Obeidy (2006)). طورت المغرب مثلاً نحو 120 صنفاً مختلفاً من المحاصيل المقاومة للجفاف.

(213) تشير قاعدة مفيدة للبلدان المتأثرة بالنزاعات في منطقة الإسكوا إلى أن إنتاجية الأراضي مهمة عادة في المراحل الأولى من التنمية بهدف زيادة الإنتاج، لكن إنتاجية اليد العاملة تصبح أكثر أهمية في المراحل اللاحقة إذ تنمو القطاعات غير الزراعية وترتفع الأجور خارج المزارع. وتترافق الزيادة في إنتاجية اليد العاملة عادة مع زيادة في معاملة المحاصيل بعد الحصاد التي تتضمن المزيد من القيمة المضافة. وتثبت إصلاحات الأراضي حول العالم أن نظام حيازة الأراضي الواسع النطاق الذي يشجع مشاركة النساء يمكن أن يكون أول برنامج اجتماعي سليم وفعال من حيث التكلفة مع توفير البنية التحتية المنتجة في آن معاً.

يتطلب أن تنفذ المجتمعات المحلية تدريجياً الإصلاحات المتعلقة بسياسة الأراضي، بهدف إنشاء نظام أكثر أمناً وعقلانية وتناسقاً لحيازة الأراضي، خاصة في أقل البلدان نمواً في المنطقة. كما يتطلب تحقيق مكاسب الإنتاجية تسهيل الحصول على المدخلات التنافسية والمعدات، وإقامة جمعيات منظمة ومتكاملة للمنتجين قادرة على توسيع حصتهم في سلسلة القيمة، وإجراء البحث والتطوير النوعيين، وتأمين بنية تحتية وخدمات نقل سليمة، إضافةً إلى الخدمات المالية الريفية[214]. في اليمن، على سبيل المثال، تبلغ كثافة الطرق نحو 100 متر للكيلومتر المربع الواحد (م/كلم^2)، أي أقل من أمريكا اللاتينية التي تبلغ كثافة الطرق فيها 120 م/كلم^2، وأقل من آسيا حيث تبلغ الكثافة 180 م/كلم^2، ما يضعف من إمكانية الوصول إلى البنية التحتية ويخفف من تواتر خدمات النقل ويزيد تكاليف النقل[215]. ونظراً لروابط النمو الوثيقة بين الزراعة والقطاعات غير الزراعية، لا بد من تحقيق مكاسب الإنتاجية والاستثمار خارج قطاع الزراعة بهدف زيادة روابط النمو إلى أقصى حد وبالتالي تحفيز تنمية السوق الزراعية. في هذا السياق، لا بد من تحسين إنتاجية تلك القطاعات التي تربطها علاقات وثيقة بقطاع الزراعة، مثل قطاع معاملة المحاصيل بعد الحصاد؛

(ب) الحد من الانكشاف على المخاطر في المناطق الريفية: يعتمد المزارعون الفقراء اعتماداً أكبر نسبياً على الزراعة ويتعرضون لمزيد من الصدمات الكلية والمحددة، خاصة في هذه المنطقة الشديدة التأثر بالكوارث الطبيعية والبشرية. وبالإضافة إلى ذلك، شهدت المنطقة ارتفاعاً في مشاركة المرأة في العمل الزراعي نتيجة هجرة العمال الرجال ونتيجة النزاعات التي تفرض تحديات جديدة وأنواع جديدة من المخاطر. وقد رفع من درجة الانكشاف على المخاطر تزايد الروابط مع السوق العالمية وما وازاه من عدم فعالية السياسات أو تقلص دور الدولة في مجالات مهمة من مجالات السياسة العامة. وبالتالي، من المهم للسياسة الزراعية المحبذة للفقراء في منطقة الإسكوا، إعداد قائمة بالسياسات الرامية إلى تخفيف هذه المخاطر الكلية والمحددة. وهذا يعني دراسة كيفية استعمال المزيد من أساليب التحوط المالي القائم على السوق وأدوات التأمين، بالتنسيق مع برامج الحماية الاجتماعية المبتكرة والمرنة والمراعية للنوع الاجتماعي والمحددة بالمكان والتي تكون مصممة وموجهة للفقراء لمساعدتهم على تخفيض مستويات نفورهم من المخاطرة وتمكينهم من تنفيذ أنشطة اقتصادية جديدة وزيادة مشاركتهم في السوق؛

(ج) تحسين سبل العيش في الريف بدلاً من تحسين الزراعة فقط: ترتبط القطاعات الريفية الزراعية وغير الزراعية ارتباطاً وثيقاً فيما بينها، وتنعكس تنمية كل منها إيجاباً على القطاعات الأخرى. فقد كانت السياسات الزراعية تقليدياً تركز على زيادة الإنتاج الزراعي وفقاً لتعريفه الأضيق، وتتجاهل الاستثمار في مصادر الرزق المتنوعة والدائمة في الريف، فتشجع الانتقال من المناطق الريفية إلى المناطق المحيطة بالمدن أو المناطق الحضرية[216]. ويمكن لحرية حركة عوامل الإنتاج محلياً وإقليمياً أن تساعد

(214) ينخفض استعمال المدخلات ومحاصيل الأغذية الأساسية بشكل ملحوظ عندما يكون المزارعون بعيدين عن أسواق المدن. من هنا، يمكن أن تؤدي زيادة الإنتاج إلى انخفاض في الأسعار نظراً لعدم مرونة الطلب المحلي. ولذا، تساعد البنية التحتية وخدمات النقل على دعم الإنتاجية وتحقيق استقرار الأسعار.

(215) تشير تقديرات المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية (IFPRI) إلى أن الوقت الذي يستغرقه الوصول إلى سوق محلية في اليمن هو 96 دقيقة، وتحديداً 73 دقيقة للأسر المعيشية في المدن و105 دقائق للأسر المعيشية في الريف. بل من الأصعب على الأسر المعيشية الريفية أن تصل إلى وسط المدن، إذ يستغرق الوصول إليها ساعتين في المتوسط. أما في المناطق الصحراوية، فإن متوسط الوقت الذي يستغرقه الوصول إلى سوق محلية أو وسط مدينة فيفوق ثماني ساعات. ويزداد الوضع سوءاً لدى الأسر المعيشية التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي، إذ أنها تستغرق وقتاً أطول للوصول إلى أقرب سوق محلية أو وسط مدينة. المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية (2010).

(216) بالنسبة إلى الأسر المعيشية التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي، قد تكون الهجرة مهمة في ذروة النقص الغذائي ليس فقط في سبيل تنويع مصادر الدخل بل أيضاً لمصلحة الأفراد الذين يبقون في المنطقة من خلال تخفيض عدد الأشخاص الذين هم بحاجة إلى غذاء.

السياسات القائمة على القطاع والمكان على إتاحة الفرص وتحقيق تنمية اقتصادية أكثر إنصافاً في منطقة الإسكوا. وتتطلب هذه الإنجازات إنشاء أنظمة فعالة لحيازة الأراضي وتأجيرها مع تخفيض تكلفة المعاملات، ما يتيح الفرصة أمام المزارعين للتصرف بحرية بأصولهم غير المنقولة واستخدامها كضمانات بأكبر فعالية ممكنة[217]، كما تتطلب القيام باستثمارات في البنية التحتية والتعليم والخدمات الصحية، وتوفير بيئة أعمال مشجعة لضمان حرية حركة الموارد البشرية والمالية وتعبئتها في الأنشطة الإنتاجية الزراعية وغير الزراعية؛

(د) دمج مصادر العيش في الريف في الاستراتيجيات الحكومية: ينبغي أن تكون البرامج الوطنية لاستراتيجيات الحد من الفقر حاسمة الأهمية في تنفيذ الاستراتيجيات الزراعية وفي ضمان أن تعمل الأسواق الزراعية المحبذة للفقراء الريفيين. ولكن الزراعة والتنمية الريفية أهملتا أو نفذتا بشكل سيء أو أعطي لهما دور ثانوي في برامج استراتيجيات الحد من الفقر السابقة في المنطقة، وذلك بسبب الفهم المحدود للأبعاد الريفية للفقر وانعكاساتها على قطاعات اجتماعية اقتصادية أخرى وعلى انعدام الاستقرار السياسي. وغالباً ما أدى الفهم المحدود لأهمية هذه الأبعاد إلى اعتماد نهَج من أعلى إلى أسفل وبيروقراطية أو مفتقرة إلى المرونة، وإلى ندرة مشاركة الأطراف المعنية ببرامج استراتيجيات الحد من الفقر في مناقشة هذه الأبعاد وتنفيذها، وإلى غياب آليات المساءلة والرقابة.

في بيئة متأثرة بالنزاعات، لا بد من إضافة هذا النهج القائم على أربع أولويات إلى الأنشطة الرامية إلى معالجة الجوانب الحادَة والمزمنة لانعدام الأمن الغذائي، كما لا بد من وضع شبكات أمان قوية وبناء قدرات الاستجابة لحالات الطوارئ لكي تحصل الأسر المعيشية التي تعاني نقصاً غذائياً مزمناً وحاداً على الأغذية اللازمة.

2- تمويل البحث والتطوير في الزراعة

من بالغ الأهمية معالجة ندرة الموارد عن طريق الابتكار لأن هذه الندرة، وفقاً لهومر-ديكسون (Homer-Dixon)، تجعل البلدان في نهاية المطاف أكثر عرضةً للتنافس على الموارد ولآليات الاستيلاء عليها، وبالتالي أكثر عرضةً لعدم الاستقرار والنزاع[218].

كانت إنتاجية عوامل الانتاج الكلية في المنطقة سلبية أو منخفضة في الفترة من 1970 إلى 2005. ويعود هذا الأداء الضعيف إلى سببين رئيسيين هما النزاعات الطويلة وسوء استعمال رأس المال البشري في الإنتاج. وتظهر دراسة أجراها بيلومي وماتوسي (Belloumi and Matoussi) أن ثمانية بلدان أعضاء في الإسكوا، توفرت عنها البيانات، أنتجت في عام 2000 نحو 93 في المائة فقط من المخرجات التي يمكن إنتاجها باستعمال كميات المدخلات الملحوظة في الدراسة[219]. وفي الفترة من 1970 إلى 2000، سجلت هذه البلدان ارتفاعاً متوسطاً بنسبة 0.2 في المائة في إنتاجية عوامل الانتاج الكلية، وذلك نتيجة نمو معتدل في

(217) عادة في البلدان المتأثرة بالنزاعات، تكون أسعار الفائدة أعلى نسبياً بسبب ارتفاع معدل المخاطر. ويمكن لتطوير سوق تأجير الأراضي أن يساعد المزارعين على تعزيز إنتاجهم حتى مع احتفاظهم بنفورهم من المخاطرة.

(218) Homer-Dixon (1999).

(219) Belloumi and Matoussi (2009)، في هذا السياق، البلدان الأعضاء في الإسكوا المعنية هي الأردن والجمهورية العربية السورية والسودان والعراق ولبنان ومصر والمملكة العربية السعودية واليمن.

تغيرات الكفاءة والابتكار الفني. وبالفعل، يبدو أن هذه الزيادة المتوسطة والمعتدلة تخفي نطاقاً واسعاً من المعدلات المتفاوتة بين البلدان التي تتراوح بين زيادة بنسبة 4.2 في المائة للأردن وانخفاض بنسبة 3 في المائة للمملكة العربية السعودية[220].

قد يكون الأداء الإيجابي للأردن ناجماً عن الإصلاحات الاقتصادية الكلية والإصلاحات القطاعية التي أجرتها البلاد إلى جانب الاستثمار المستمر في البحث والتطوير في قطاع الزراعة طيلة العقدين الماضيين. وفي ما يتعلق بالبلدان والأقاليم المتأثرة بالنزاعات، شهد العراق انخفاضاً ملحوظاً في مكاسب الكفاءة نتيجة النزاع وإهمال السياسة العامة، في حين تأثر السودان واليمن سلباً بالتغير التكنولوجي. وباستثناء العراق، سجلت البلدان في المنطقة كافة ارتفاعاً مهماً في الإنتاجية الكلية لعوامل الانتاج في التسعينات بنمو متوسط بلغ 2.7 في المائة، علماً بأنّ الحسابات شملت معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا، وبالتالي جاءت النتيجة أعلى من المعدل المتوسط الذي كان سائداً في السابق[221]. ومن خلال مراجعة الأدبيات، نرى أنّ نين وآخرين (Nin et al) وجدوا نمواً بنسبة 0.05 في المائة في الإنتاجية الكلية لعوامل الانتاج لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الفترة من 1965 إلى 1994 (0.39 في المائة للسودان و-0.98 في المائة للعراق)[222]. كما وجد راو وآخرون (Rao at al) نمواً في الإنتاجية الكلية لعوامل الانتاج بنسبة 0.9 في المائة في الفترة من 1970 إلى 2001، و0.9 في المائة للجمهورية العربية السورية و-1.5 في المائة للعراق و0.9 في المائة لمصر[223]. ووجد نين- برات ويو (Nin-Pratt and Yu, 2009) نمواً إيجابياً في الإنتاجية الكلية لعوامل الانتاج في الفترة من 1984 إلى 2003 في كلّ من الأردن والجمهورية العربية السورية والسودان ومصر.

الجدول 19- تغيرات في الإنتاجية الكلية لعوامل الانتاج في بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا، 2000-1970

	تغيرات الكفاءة 2000-1970	التغيرات الفنية 2000-1970	التغيرات في الإنتاجية الكلية لعوامل الانتاج 2000-1970	التغيرات في الإنتاجية الكلية لعوامل الانتاج 1990-1981	التغيرات في الإنتاجية الكلية لعوامل الانتاج 2000-1991
الأردن	1 030	1 012	1 042	1 033	1 038
الجمهورية العربية السورية	1 000	1 002	1 002	0 970	1 026
المملكة العربية السعودية	1 000	0 968	0 968	0 997	1 046
السودان	1 000	0 995	0 995	0 971	1 030
العراق	0 980	0 999	0 979	1 015	0 952
لبنان	1 012	1 022	1 034	0 984	1 054
مصر	0 998	1 019	1 017	1 011	1 038
اليمن	1 000	0 982	0 982	0 987	1 035
متوسط الإسكوا	1 002	1 000	1 002	0 996	1 027
متوسط الشرق الأوسط	1 002	1 002	1 004	0 996	1 027

(220) يعزى هذا الانخفاض البالغ في معدلات المملكة العربية السعودية إلى السبعينات عندما دفعت التكهنات التي سادت، بصدد ردود انتقامية من البلدان المستوردة للنفط والمنتجة للحبوب، إلى دعم إنتاج القمح بمعدلات عالية والاستثمار بتكلفة باهظة في تحلية المياه. وتتعارض أرقام الإنتاجية الكلية لعوامل الانتاج للمملكة العربية السعودية هذه مع حسابات راو وكولي وألودين (Rao, Coelli and Alauddin (2004)) الذين وجدوا ارتفاعاً فيها بنسبة 3.1 في المائة في الفترة من 1970 إلى 2001.

(221) في ذلك العقد، شهد الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ارتفاعاً في الكفاءة والابتكار.

(222) Nin, Arndt and Preckel (2003).

(223) Rao, Coelli and Alauddin (2004).

وشمال أفريقيا					

المصدر: Belloumi and Matoussi (2009).

ومن شأن الاستثمار في المزيد من البحث والتطوير في البلدان العربية أن يساهم في تعزيز الأمن الغذائي ومكافحة الفقر في الريف. فوفقاً لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، تنفق البلدان المتقدمة نحو 2.5 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي على أنشطة البحث والتطوير في حين أن النسبة المتوسطة في العالم تبلغ 1.4 في المائة، أما في البلدان العربية، فيناهز الإنفاق على البحث والتطوير 0.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[213]. وبالمقارنة، تنفق الصين 1.5 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي على البحث والتطوير، وتنفق الهند أكثر من 1.0 في المائة. ويبلغ متوسط الإنفاق على البحث والتطوير للشخص الواحد في المنطقة العربية 10 دولارات، مقارنة بماليزيا حيث يبلغ 33 دولاراً وفنلندا حيث يبلغ 1 300 دولار. وخلافاً للبلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) حيث يبلغ استثمار القطاع الخاص في البحث والتطوير 70 في المائة، يضطلع استثمار القطاع الخاص في البحث والتطوير بدور محدود في العالم العربي، إذ يبلغ فقط 3 إلى 10 في المائة من إجمالي الإنفاق العربي، وتغطي الجامعات ربع الإنفاق المتبقي، كما يغطي القطاع الحكومي ثلثي الإنفاق[214].

تستثمر البلدان العربية نحو 1.4 مليار دولار سنوياً في البحث والتطوير في الزراعة أو ما يعادل 0.66 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الزراعي الذي شهد ارتفاعاً محدوداً جداً منذ الثمانينات، باستثناء الأردن والبحرين. ومع أن هذه النسبة أعلى من متوسط البلدان النامية الذي يبلغ 0.53 في المائة، إلا أنها ما زالت دون نسبة الاستثمار المرجوة وهي 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الزراعي، التي هي بدورها أقل من مستوى الاستثمار في البلدان المتقدمة وهو 2.36 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الزراعي[215]. وتعاني البحوث الزراعية من نقص حاد في التمويل في السودان، حيث تبلغ نحو 0.17 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الزراعي. أما البرازيل، التي هي أيضاً بلد استوائي كبير أصبح رائداً عالمياً في العديد من أسواق السلع الزراعية، فتستثمر 1.73 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الزراعي في البحث والتطوير في الزراعة (www.asti.cgiar.org). وعلى سبيل المقارنة، تنفق أول 10 مؤسسات عبر وطنية معنية بالعلوم البيولوجية في العالم نحو 3 مليارات دولار سنوياً على البحث والتطوير (أي ضعف إجمالي الإنفاق على البحث والتطوير في المنطقة العربية). والملفت للنظر بالرغم من هذا الأداء الضعيف هو أن قطاع البحث والتطوير في الزراعة في هذه المنطقة يولد عائدات مرتفعة تبلغ في المتوسط نحو 36 في المائة كمعدل متوسط[216]، كما يولد عائدات اجتماعية عالية أيضاً. وينبغي أن يكون الحصول على جزء من هذه الأموال قائماً على قاعدة تنافسية وأن يَسمح للشركات الخاصة بأن تخوض المنافسة أيضاً، ما يعزز الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البحوث التطبيقية في المنطقة.

عموماً، تتشارك بلدان المنطقة في الأهداف الزراعية نفسها وتواجه التحديات نفسها في مجال الأمن الغذائي، أي ندرة المياه والتغير المناخي. وفي هذه الظروف، من المستحسن إعداد أجندة بحوث إقليمية. وبما أن في أنشطة البحث والتطوير في الزراعة عناصر سلع عامة لها تأثير واضح في الحد من الفقر والجوع، من الأفضل تنظيمها على المستوى الإقليمي بدلاً من المستوى القطري لكي تحقق وفورات الحجم.

(213) المؤسسة العربية للعلوم والتكنولوجيا، على الموقع الإلكتروني التالي: www.astf.net/site/funding/index.asp. الإنفاق منخفض في السودان حيث يبلغ 0.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وفي اليمن 0.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

(214) راجع مؤسسة محمد بن راشد آل مكتوم وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2009)، واليونسكو والمنتدى العالمي للعلوم في بودابست، على الموقع الإلكتروني: www.unesco.org/science/psd/focus/focus07/arab_science.shtml.

(215) Alston et al. (2000).

(216) المرجع نفسه.

وفي هذا السياق، اقترح كل من جامعة الدول العربية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إنشاء صندوق إقليمي للبحث والتطوير وتخصيص ميزانية طويلة الأمد له[217]. حالياً، تحصل برامج البحث والتطوير الزراعية عادة على تمويل صغير ومتوسط الحجم. وتجدر الإشارة هنا إلى انتشار عدد كبير من المؤسسات التي تعالج مسألة المياه في المنطقة والتي يمكن أن تتداخل مهامها. وصحيح أن العديد من برامج البحث والتطوير يحدد مهاماً وأهدافاً عامة، لكن القليل منها فقط يحظى بقدرات تمويلية كبيرة تمكن من تمويل مشاريع البحث والتطوير، باستثناء الصناديق الكبيرة المدعومة من الحكومة (للحصول على عرض موجز لهذه المسألة، انظر المرفق الأول).

التوصيات

خلافاً للحكمة السائدة في المنطقة، ليس المطلوب زيادة عدد الصناديق والمؤسسات المعنية بالبحث والتطوير بل ترشيد القطاع وتحقيق تكامله. وتشمل معظم بيانات رسالة مؤسسات البحث والتطوير تعزيز التنسيق والتعاون في مجال العلوم والتنمية، ومع ذلك لا بد من تحقيق المزيد من التآزر والتنسيق لكي تتكامل الجهود، خاصة وأن معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا يواجه التحديات نفسها مثل ندرة المياه. فالانقسام الحاصل حالياً في أنشطة البحث والتطوير بين البلدان لا يسمح بتوليد عائدات من البحوث.

وإن لم ينشأ صندوق إنمائي إقليمي تموله البلدان الأعضاء الأكثر ثراء في الإسكوا وتستفيد منه البلدان الأكثر فقراً، ستفتقر هذه الأخيرة للموارد اللازمة التي تسمح لها بمواكبة التطور. ومن المهم نشر الوعي حول حقيقة أن مدفوعات التحويلات الإقليمية ليست لعبة حصيلتها صفراً بل هي لعبة مربحة للجميع عندما تدار بالشكل الصحيح. هنا أيضاً، يمكن الاستعانة بتجربة الصناديق الإنمائية الإقليمية في أوروبا كنموذج مرجعي للبلدان الأعضاء في الإسكوا.

هاء- التنمية البشرية في البيئة المتأثرة بالنزاعات

أظهر العقدان الماضيان أن الارتفاع المستقر للدخل في العديد من البلدان النامية لم يترافق مع انخفاض مطابق لسوء التغذية. وهذا يدل على أن زيادة الإنتاج الزراعي والنمو الاقتصادي والسياسات الموجهة نحو السوق تحدث فقط انخفاضاً بطيئاً جداً لسوء التغذية، وهي بالتالي غير كافية لمعالجة الأمن الغذائي في إطار زمني مقبول. وفي الواقع، تُظهر الأدلة أنه عندما يتضاعف نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي في هذه البلدان، فإن التغيرات في معدلات نقص الوزن تكون أكثر تواضعاً بكثير، إذ تتراوح بين 23 و32 في المائة[218]. ويمكن لسياسات التنمية البشرية أن تساهم كثيراً في زيادة تأثير النمو على الأمن الغذائي إذا وجهت إلى الفقراء بشكل مخصوص.

(217) League of Arab States and UNDP (2009).

(218) Haddad et al. (2002). تشير حسابات بسيطة إلى أن تخفيض معدلات سوء التغذية إلى النصف يستغرق نحو 46 سنة (27 سنة) إذا كانت مرونة النمو بالنسبة إلى سوء التغذية تبلغ -0.5، في البلدان النامية التي يحقق فيها نصيب الفرد من الدخل نمواً بنسبة 3 في المائة (5 في المائة) سنوياً.

على الرغم من مكاسب التنمية البشرية التي حققتها المنطقة، يبدو أنها تجد صعوبة في زيادة الإنتاجية، والدليل على ذلك هو المعدلات المنخفضة لعائدات التعليم التي تتراوح بين 2.5 في المائة و10 في المائة تبعاً للمستوى التعليمي، إضافة إلى معدلات البطالة المرتفعة نسبياً بين المتعلمين[219].

في كثير من الأحيان تتحقق التنمية البشرية نتيجة وجود بنية تحتية مؤسسية وتكنولوجية ناجمة عن اقتصاد متنوع. على سبيل المثال، يؤدي إنشاء مصانع جديدة إلى خلق وظائف عمل جديدة للنساء، ما يزيد دخل الأسرة المعيشية ويحسن الوضع الاجتماعي للمرأة ويحد من معدل الخصوبة ويخفف الضغط على المدخرات ويسمح باعتماد نظام غذائي أفضل. ومن الصحيح أن العديد من أوجه التنمية البشرية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتحديث البنية التحتية المؤسسية والتكنولوجية، إلا أن الحكومة يمكن أيضاً أن تستهدف هذه الأوجه مباشرة من خلال الاستثمار في المدارس العامة والرعاية الصحية[220].

لكن الدولة في البيئة الهشة لا تؤّمن في أحيان كثيرة هذه الخدمات الرئيسية للأشخاص الأشد حرماناً لعدد من الأسباب، بدءاً بانعدام القدرات مروراً بانعدامً الإرادة وصولاً إلى انعدام الشرعية. وما يساهم في تدهور هذه الخدمات هو انعدام المساءلة وانحياز مخصصات الميزانية لصالح فئات إثنية أو دينية معينة. وفي فترة ما بعد النزاع، يتفاقم الوضع بسبب تزايد الضغط على هذه الخدمات بسبب الهجرة من الريف إلى المدن[221] وتزايد عدد الفقراء (الذين هم بحاجة إلى خدمات عامة أساسية) والحراك الداخلي وظاهرة الأشخاص المشردين داخلياً، إلى جانب هجرة الأدمغة وأصحاب المهارات من بين الموظفين المدنيين، وانعدام موارد الميزانية وتدهور البنية التحتية وتزايد الإنفاق العسكري، وغير ذلك من الحاجات الأخرى المنافسة.

تلحق الحروب والنزاعات أضراراً أكثر من النزاعات الأخرى، بما فيها الكوارث الطبيعية، لأنها تعطل نظام الحكم والأطر القانونية وسيادة القانون والروابط الاجتماعية والمؤسسات المطلوبة لتحقيق التنمية البشرية وضمان حسن سير الاقتصاد.

ومع أن الهشاشة تؤثر سلباً على الخدمات العامة المعنية بالتنمية البشرية، هناك ما يشير أيضاً إلى أنّ تحسين تقديم هذه الخدمات يساهم في الحد من الهشاشة والانتقال بسرعة أكبر وبشكل مستدام من أسلوب الطوارئ إلى نهج الانعاش والتنمية. في الواقع، عندما تدار نهاية النزاع بالطريقة المناسبة، فإنها يمكن أن تتيح فرصة فريدة لمعالجة الأهداف المتنافسة والتوقعات في المجتمع التي تضعف الاشتمال الاجتماعي والتنمية البشرية[222].

ضمن التنمية البشرية، لكل قطاع خصائصه، ما يترك أثراً على إدارة المخاطر والفرص وتخصيص الميزانيات وتحديد الأولويات. على سبيل المثال، للتعليم قدرة هائلة على التأثير عموماً، ولهذا السبب يتعرض للاستقطاب والتلاعب السياسي[223]. أما الرعاية الصحية (وخاصة الخدمات الصحية للأمهات

(219) The World Bank (2006).

(220) يخذل أنظمة الرعاية الصحية غياب الروابط بين القطاعات التي تعترف بالدور الإيجابي للمرأة والتعليم في هذا المجال، والجودة المتدنية للخدمات الصحية العامة، إلى جانب التفاوت المتزايد في نوعية الرعاية الصحية التي يتم توفيرها. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2009).

(221) مثلاً تشير التقديرات إلى تزايد عدد السكان في مدينة جوبا في جنوب السودان بسبعة أضعاف وفي بلدة نيالا في دارفور بأربعة أضعاف في الفترة اللاحقة للنزاع.

(222) Olson (1982); and Collier (2007).

(223) تشير النتائج التجريبية التي توصل إليها بيلاي (Pillay, 2003) بصدد العلاقة بين التنمية والنزاع إلى أن التعليم أيضاً يؤثر جداً على ميل المجتمع إلى النزاع: فكل سنة تربوية يمضيها السكان الذين هم في سن التعليم تحد من خطر النزاع بنحو 20 في

والأطفال) وحصص الإعاشة والمياه وخدمات الصرف الصحي، فهي أكثر حياداً على الصعيد السياسي، ويمكن أن تتيح بعض فرص التعاون بين مختلف شرائح المجتمع وفرص شراكة مع المجتمع المدني. وعندما يكون الالتزام السياسي محدوداً أو القدرات المالية والإدارية محدودة، كما هو الحال في البلدان المتأثرة بالنزاعات، من المستحسن التركيز على عدد معين ومحدود من الأهداف. وبشكل خاص، تولد مشاريع التغذية أعلى العائدات في الأنشطة الإنمائية ولديها منافعها في أغلب الأحيان، حتى على المدى القصير. على سبيل المثال، احتلت الاستثمارات في المغذيات الدقيقة التكميلية والمقوية، خاصة عندما توجه إلى الأطفال الصغار في نظر الخبراء، مرتبة أعلى من الاستثمارات في مبادرات تحرير التجارة وفي خدمات المياه والصرف الصحي (انظر الجدول 20)[224]. والواقع أن سد النقص في الفيتامين ألف وحده، يمكن أن يخفف العبء العالمي للأمراض لدى الأطفال بنسبة 16 في المائة[225]. ولا بد من إعطاء الأولوية على مستوى وضع السياسات كما على مستوى البرمجة للبلدان التي ترتفع فيها معدلات نقص الوزن، مثل السودان واليمن.

الجدول 20- نسبة المنافع إلى التكاليف لبرامج التغذية

برامج التدخل	نسبة المنافع إلى التكاليف
تشجيع الرضاعة في المستشفيات	67-5
البرامج المتكاملة لرعاية الطفل	16-9
مكملات اليود (للنساء)	520-15
مكملات الفيتامين ألف (للأطفال البالغين من العمر أقل من 6 سنوات)	43-4
مقويات الحديد (للفرد الواحد)	200-176
مكملات الحديد (للمرأة الحامل)	14-6

المصدر: Behrman, Alderman and Hoddinott (2004).

من بين الخدمات التي ينبغي دعمها، تلك التي تتميز بخصائص تجعلها سلعاً عامة كي يكون التأثير أوسع على المجتمعات المحلية. ولكن تحديد الأولويات لهذه الخدمات يمكن أن يكون صعباً نظراً لتعدد محدداتها الخارجية. فعلى سبيل المثال، تتأثر القدرة على إيصال الخدمات بالبعد الجغرافي للمجتمعات المحلية وبالمستوى التعليمي للأمهات وبالمستوى الأمني. وتنجم أفدح الأضرار عن المشاكل الأمنية لأن الاشتباكات تحصل في أحيان كثيرة بالقرب من مراكز الخدمة الاجتماعية والمدارس وغيرها. وبالتالي، لا بد من فهم السياق السياسيً المحلي ومشاكل الحصول على الخدمات بهدف اتخاذ مبادرات التدخل المناسبة لتحسين تقديم الخدمات إلى الفقراء.

المائة. وبالتالي، يكون التأثير الناجم عن سنتين تربويتين مساوياً لنسبة 5 في المائة من النمو الاقتصاي. كما يساهم نمو فرص العمل والتعليم في معالجة "الطفرة" الشبابية المرتبطة بمخاطر انعدام الاستقرار والنزاع. ويمكن أن يتصدى التعليم للمصادر الأخرى للانكشاف على المخاطر من خلال تقديم المناهج التربوية حول الصحة والصرف الصحي وحقوق الإنسان والحوار بين الإثنيات. كما يتيح الفرصة لتحديد الأطفال المحتاجين إلى مساعدة خاصة وتقديم العون لهم ولعائلاتهم. ويمكن أن يستعمل التعليم كأداة قوية بين القطاعات وكعامل لإحداث التغيير بين الأجيال. بيري وآخرون (Berry at al. 2004).

(224) تبين مراجعة لبرامج التغذية عبر البلدان، أن نسبة المنافع إلى التكاليف لهذه البرامج تتراوح ما بين 5 و200. بيرمان وألدرمان وهوديتوت (Behrman, Alderman and Hoddinott, 2004). ولكن الفرصة الزمنية المتاحة لتحسين التغذية محدودة: بشكل رئيسي منذ فترة ما قبل الحمل وطيلة أول سنتين. وتبين الأدبيات أن الضرر الذي يحدث في تلك الفترة من حيث النمو الجسدي والتطور الدماغي وتكوين رأس المال البشري يصبح شاملاً وغير قابل للعلاج إن تُرك على حاله.

(225) Darnton-Hill et al. (2005).

ويمنح الافتقار إلى القدرة على تقديم الخدمات الأساسية فرصة كبرى للحكومة المحلية وللأدوار غير الحكومية. لكن مساهمة الحكومة في برامج تقديم الخدمات والمساعدات في مرحلة ما بعد النزاع أمر ضروري، والقضية تتعلق بمدى انخراطها، والدور الذي يجب أن تؤديه استناداً إلى قراءة الاقتصاد السياسي المحلي. ويمكن الحفاظ على المستويات الأساسية لتقديم الخدمات بناء على مجموعة مناسبة من الأنشطة التي تنفذها الحكومة المحلية والسوق والمجتمع المدني، بما في ذلك أنشطة تقديم الخدمات من المنظمات غير الحكومية ومجموعات المواطنين المنظمة والمجتمع المحلي المستقل والقطاع الخاص[226]. وقد يشكل تحسين هذه الخدمات "عائداً ملموساً للسلام في البلدان الخارجة من النزاع"، خاصة من خلال مشاريع "الربح السريع" أو التأثير السريع التي تعالج المشاكل الكبرى[227]. كما قد يكون تحسين الخدمات الأساسية مدخلاً إلى بناء القدرات المؤسسية والإرادة السياسية لإجراء الإصلاحات الرئيسية في نظام الحكم. فالتغييرات الاجتماعية والسياسية الطويلة الأمد التي تعزز الحكم الرشيد تحقق نجاحاً أكبر عندما تترافق مع إصلاحات ذات نتائج ملموسة في مجال تقديم الخدمات.

ويكتسي دعم الجهات المانحة أهمية بالغة في تحسين السياسات الداعمة لرأس المال البشري في البلدان المستفيدة والمتأثرة بالنزاعات، إلا أنّه نظراً لتعدد الجهات المعنية في هذا المجال ولاتساع القطاع الذي يشمل مثلاً برامج التغذية أيضاً، غالباً ما تكون مبادرات التدخل في المنطقة مجزأة وموزعة على مجموعة منوعة من المشاريع الصغيرة أو لا تحظى باهتمام في الحكومات ووكالات المساعدات الإنمائية. وفي بعض الأحيان، يمكن أن تهدر القدرات الإدارية المحدودة للحكومة في إدارة عدة مشاريع صغيرة تختلف فيها التفضيلات والإجراءات ومتطلبات الإبلاغ بحسب الجهة المانحة. كما تحول هذه المبادرات المجزأة دون التزام المجتمع المدني بجهد وطني يرمي إلى معالجة الأمن الغذائي مع مراعاة "الصورة الشاملة" بدلاً من إعلان الولاء لمشاريع محددة. ومع أن المساعدات الخارجية ضرورية لتوفير الخدمات الأساسية في مرحلة ما بعد النزاع، إذا أديرت خارج أي سياق مؤسسي وإن لم تؤخذ مضاعفاتها الطويلة الأمد في الاعتبار، يمكن أن يكون تأثيرها سلبياً أيضاً من حيث إضعاف مساءلة الدولة وإطار الحكم العام. وبالتالي، ينبغي أن يكون أحد المتطلبات الرئيسية في برامج الجهات المانحة هو إدارة الانتقال من البرامج الإنسانية إلى البرامج الإنمائية والانتقال من الجهات التي تقدم الخدمات خارج الدولة إلى المسؤولية الحكومية. وأخيراً، لا بد من إدراج برامج التغذية والتنمية الإنسانية في برامج استراتيجيات الحد من الفقر وفي النهج القطاعية الشاملة التي تحتوي على تقديم مؤشرات سهلة القياس، وذلك لزيادة المساءلة للسياسات الحكومية في هذا المجال وتعبئة القنوات التمويلية الطبيعية لمعالجة هذه المسائل، بدلاً من الاتكال على صناديق مخصصة ومتقلبة أحياناً. كما يجب على الشركاء في التنمية أن يساعدوا الحكومات على بناء التزامها وقدراتها في مختلف مراحل هذه العملية من خلال اعتماد استراتيجية تواصل ملائمة تهدف إلى إشراك المناصرين المحليين والجهات المعنية الرئيسية وشرائح أوسع من المجتمع.

واو- برامج المساعدات الاجتماعية

(226) قد لا تستفيد المجتمعات التي تعاني من رأسمال بشري منخفض ومن الاستقطاب من النهج القائم على المجتمع المحلي. على سبيل المثال، في أعقاب الأزمة في سيراليون، كثيراً ما خضعت المجموعات التي عينتها وكالات الإغاثة لهذا الغرض لسيطرة النخب المحلية، ما أدى إلى تفاقم الانقسامات الاجتماعية التي كانت السبب الأول للحرب، وإلى تأخير إصلاحات المؤسسات المحلية. سلايمايكر وكريستيانسن وهيمينغ (Slaymaker, Christiansen and Hemming, 2005).

(227) Berry et al. (2004), p. 12.

المجتمعات التي تعتمد على النشاط الزراعي منكشفة على المخاطر. وبما أنّ الإنتاج الزراعي يعتمد بمعظمه على المزارعين الصغار، لا تستطيع مزارع كثيرة، بسبب صغر حجمها، تأمين الحاجات الغذائية لمن يعتمدون عليها، ما يؤدي إلى هجرة من الريف إلى المدن، فتتشتت العائلات ويغلب الطابع النسائي على القطاع الزراعي بسبب هجرة الرجال إلى المراكز الحضرية أو إلى الخارج للعمل. وعندما ترزح المرأة تحت عبء تربية الأطفال والزراعة، لا تعود قادرة على تولي المسؤوليتين معاً وتحقيق النتائج المثلى فيهما. ولا يمكن الحفاظ على هذا الوضع إلا إذا بقي الحصاد وفيراً ولم يحصل جفاف وظلت التحويلات المالية تتدفق. إلا أن هذه الظروف الملائمة تصبح بعيدة المنال بشكل متزايد في ظل استمرار انعدام الاستقرار وانخفاض الأمن البشري وفي ظل الاضطرابات الاقتصادية الأخيرة والتغير المناخي. ومن أجل حماية الجيوب المنكشفة على المخاطر في المجتمع من التكاليف الاجتماعية، تحتاج المجتمعات القائمة على الزراعة إلى ضمانات كفؤءة. ويجب أن تركز هذه الضمانات قدر الإمكان على تحقيق استقرار أسعار السوق وإنشاء شبكات الأمان التي تستهدف الأسر المعيشية الأكثر انكشافاً مباشرة من خلال برامج المساعدات الاجتماعية.

وحتى في فترة النمو الاقتصادي التي شهدتها المنطقة في السنوات التي سبقت الأزمة الاقتصادية، لم يَوجه الفائض في الموارد والنمو نحو بناء أسس قوية للصناعة والبنية التحتية والمهارات البشرية[228]. فخاضت البلدان الأعضاء في الإسكوا غمار الأزمة الاقتصادية، مثقلة بأنظمة حماية اجتماعية غير ملائمة أصلاً. في الواقع، يبدو أن الوظائف العامة والإعانات الغذائية هي أهم آليات استخدمتها الحكومات العربية لضمان الحماية الاجتماعية قبل الأزمة وبعدها.

في أعقاب أزمة الغذاء والأزمة المالية، رفع العديد من البلدان الأعضاء في الإسكوا أجور موظفي القطاع العام[229]، بما فيها مثلاً الأردن والجمهورية العربية السورية وعمان ومصر والمملكة العربية السعودية واليمن. كما حاول بعض هذه البلدان، وهي الأردن والجمهورية العربية السورية ومصر واليمن، دعم الفقراء من خلال زيادة إعانات الخبز وتنفيذ التحويلات النقدية المباشرة وإزالة الرسوم الجمركية المفروضة على السلع الغذائية الأساسية[230].

وقد ثبت أن لبعض الإعانات الغذائية تأثير رجعي، كما في مصر واليمن في التسعينات حيث حصلت الفئة الخمسية السكانية العليا التي تعيش في المدن على إعانة تساوي على الأقل إعانة الفئة الخمسية الدنيا التي تعيش في أغلب الأحيان في المناطق الريفية[231]. وقد أصبحت هذه الإعانات أفضل استهدافاً، مع أنه ينبغي إدخال المزيد من التحسينات على كفاءتها، وهي تستعمل أكثر من 1 في المائة من الناتج المحلي

(228) Behrendt, Haq and Kamel (2009).

(229) كانت فاتورة أجور القطاع العام تاريخياً مضخمة في العديد من البلدان الأعضاء في الإسكوا، وخاصة في البلدان المتأثرة بالنزاعات، نتيجة الضغوط السياسية القوية المطالبة بإدراج عناصر الميليشيات والمقاتلين السابقين وأفراد العشائر، ما حول الخدمات المدنية إلى أداة محسوبية استخدمت القطاع العام كشبكة أمان اجتماعية بدلاً من أن تكون مزوداً فعالاً للخدمات العامة. مثلاً، في فلسطين تبلغ القيمة الإجمالية للأجور أكثر من نصف الميزانية وخمس الناتج المحلي الإجمالي. وفي العراق، تقدر القيمة الإجمالية للأجور بـ 17 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وفي اليمن تبلغ القيمة 10 في المائة، مقارنة بالمعدلات الدولية التي يتراوح حدها الأقصى بين 6 و8 في المائة. ونتيجة لذلك، عانى القطاع العام في هذه البلدان من التغيب ومن التماس الريع ومن الانخفاض الحاد في القدرات والإنتاجية، كما ساهم في زيادة الحد الأدنى للأجور في أسواق العمل وقام بمزاحمة الإنفاق الإنتاجي المشجع للنمو والموجه نحو القطاع الخاص.

(230) على الرغم من سهولة تطبيق سياسة تخفيض ضرائب الاستيراد، ساد حولها نقاش مثير للجدل في السنتين الماضيتين نظراً للأسباب التالية: (أ) يمكن أن تكون هذه السياسة مكلفة للميزانية، وقد تتسبب بتفاقم مشكلة الميزانيات الضريبية التي تعاني الضيق أصلاً؛ (ب) يجني غير الفقراء جزءاً على الأقل من المنافع، (ج) خلافاً للاقتطاعات في الضريبة على القيمة المضافة، يؤدي اقتطاع الرسوم الجمركية إلى انخفاض أسعار الأغذية المستوردة، ما يلحق الضرر بالمنتجين المحليين، على المدى القصير على الأقل.

(231) The World Bank (2006).

الإجمالي السنوي في الأردن والجمهورية العربية السورية والعراق ومصر[232]. وتقلص نطاق بعض هذه الإعانات واستبدل تدريجياً بالتحويلات النقدية الهادفة. كما تقدر إعانات الطاقة بنحو 7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة، وتصل ذروتها بنسبة 11 في المائة في الجمهورية العربية السورية، وتغطي ربع النفقات الحكومية في اليمن[233]. وتميل هذه الإعانات عادة إلى أن تكون لصالح غير الفقراء، كما هي الحال في مصر، حيث يذهب 93 في المائة من إعانات البنزين إلى الفئة الخمسية الأكثر ثراء بين المستهلكين[234]. كذلك يستفيد غير الفقراء بنسبة كبيرة من تخفيض الرسوم الجمركية على الأغذية الأساسية المستوردة.

الجدول 21- السياسات المعتمدة من أعضاء الإسكوا لمكافحة انعدام الأمن الغذائي

	تخفيض الضريبة على الغذاء	قيود على التصدير	زيادة المخزون	الرقابة على الأسعار/الإعانات	التحويلات النقدية	زيادة الأجور	حصص الإعاشة/المعونة الغذائية	التغذية في المدارس
الأردن	x	x	-	x	x	x	X(ا)	x
الجمهورية العربية السورية	x	-	x	x	x	-(ب)	X(ا)	x
السودان	x	x	-	x	-	-(ب)	X(ا)، (ج)	؟
العراق	x	x	x	x	x	-	x	-
فلسطين	x	-	-	-	x	-	X	x
لبنان	x	-	-	x	-	-	-	x
مصر	x	x	-	x	x	x	x	-
المملكة العربية السعودية	x	-	x	-	-	-	-	-
اليمن	-	x	x	x	x	X	X(ا)، (ج)	-

المصدر: قامت الإسكوا بجمع هذه البيانات.

(أ) حصص الإعاشة المقدمة إلى اللاجئين والأشخاص المشردين داخلياً.

(ب) خفضت حكومة جنوب السودان أجور كبار موظفي الخدمة المدنية.

(ج) الأنشطة التي تنسق خارج المؤسسات الوطنية والتي تنسقها وكالات الإغاثة.

(232) بلغت التكلفة المالية لبرنامج الإعانات الغذائية الذي تديره الدولة والذي يعتبر عنصراً رئيسياً في شبكة الأمان الاجتماعية للفقراء في مصر 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي قبل ارتفاع أسعار الأغذية، وكان يعتبر باهظاً جداً وغير فعال. وتراوح عدد الفقراء الذين لم يستفيدوا منه بين ربع العدد الإجمالي للفقراء وثلثهم، وذهبت نحو 83 في المائة من قيمة الإعانات الغذائية إلى غير الفقراء. كما كانت نسبة الإعانة التي تلقتها الأسر المعيشية الفقيرة والضعيفة التي استفادت من البرنامج محدودة جداً، لدرجة أن النظام لم يخرج من دوامة الفقر سوى 5 في المائة فقط من السكان. وفي ظل ارتفاع الأسعار وتزايد عدد الأشخاص الذين ينزلقون في الفقر نتيجة صدمات الأسعار، يمكن الاستنتاج أنه، على الرغم من الزيادة في عدد المستفيدين، ليس لشبكات الأمان الاجتماعية الحالية سوى تأثير محدود في التخفيف من الآثار السلبية للأزمة الاقتصادية على أفقر الشرائح السكانية، مثل الأمهات العازبات أو الأرامل أو العاطلين عن العمل أو الشيوخ أو الأشخاص ذوي الإعاقة. The World Bank (2005d), the World Bank, FAO and IFAD (2009).

(233) The World Bank (2008b). تساوي إعانات الوقود في اليمن تقريباً الإنفاق على الأجور والرواتب العامة، وهي أعلى بثلاثة أضعاف من التحويلات النقدية المدفوعة للأسر المعيشية. وخلافاً لليمن، لا يبدو أن لدى السودان إعانات كبيرة الحجم للوقود.

(234) The World Bank (2006). أظهرت دراسة أخرى أجراها البنك الدولي أن الأسر المعيشية الغنية في مصر تستفيد من إعانات المنتجات النفطية أكثر من الأسر المعيشية الفقيرة، وذلك بنسبة 34 في المائة للفئة الخمسية السكانية الأعلى، مقارنة بنسبة 13 في المائة فقط للفئة الخمسية السكانية الأكثر فقراً. The World Bank (2005d). وبناء على نتائج هذه الدراسة، إذا اقتطع نصف إعانات الطاقة الحالية للمنتجات غير النفطية واستعملت العائدات التي توفر نتيجة ذلك لتقديم تحويلات نقدية إلى سكان مصر كافة، سينخفض معدل انتشار الفقر من نحو 20 في المائة إلى 13.5 في المائة، ما سيسمح لنحو 4.2 مليون شخص بأن يعيشوا فوق خط الفقر. وإذا ما استخدمت التحويلات الهادفة، ستسجل معدلات الحد من الفقر ارتفاعاً أكبر.

وضعت مجموعة متنوعة من برامج شبكات الأمان في البلدان النامية بهدف الحد من الفقر. ويَعتقد أن برامج شبكات الأمان مثل التحويلات النقدية هي مبدئياً أكثر فعالية من حيث استفادة الفقراء منها. فهي مفيدة في أعقاب النزاع لأنها تمد الأسر المعيشية بالمساعدة الفورية وتساهم في كسر حلقة الانكشاف على المخاطر التي تلازم السكان عادة في فترة ما بعد النزاع. ولكن تجدر الإشارة إلى أن برامج شبكات الأمان وحدها لا يمكنها أن تضمن الأمن الغذائي، حتى ولو كان تصميمها وتنفيذها جيدين، إلا إذا ترافقت مع استراتيجيات الحد من الفقر التي تزيد الدخل الفعلي للفقراء على المدى المتوسط والمدى البعيد. عموماً، تكون شبكات الأمان الفعالة جيدة التهديف ومرنة لكي تصل إلى المحتاجين بفعالية وبتكلفة متدنية، ويمكن رفع مستواها أو تخفيضه وفقاً لاحتمال وقوع صدمات شاملة (أو تصيب المجتمع كله). ويتطلب استهداف الفئات المحتاجة بكفاءة مجموعة من البيانات المحدثة التي يمكن الاعتماد عليها لتحديد الأشخاص المحتاجين ومكان وجودهم، كما يتطلب تحليلاً جيداً يربط ما بين السياسات وتأثيرها على الفقر، إلى جانب منظمات قادرة على التعلم من التجربة وتعديل السياسات إذا لزم الأمر.

لكن العديد من البرامج في المنطقة لا يستوفي هذه الشروط الأساسية، وفي بعض الأحيان عندما تكون القدرة المؤسسية محدودة، يمكن أن يتسبب ذلك بتكرار الجهود وبهدر الموارد. فعلى سبيل المثال، تستند شبكات الأمان في فلسطين إلى نسيج معقد من البرامج التي تدعمها الحكومة والجهات المانحة الدولية والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الخيرية، وبعضها يستهدف الشرائح السكانية نفسها[235].

وفي ما يلي أبرز برامج المساعدات الاجتماعية المطبقة في منطقة الإسكوا، مع وصف موجز لخصائصها.

(أ) الإعانات الغذائية الشاملة

تخفض الإعانات الغذائية الشاملة تكلفة بعض المواد الغذائية، وهي عادة الأغذية الأساسية، لمصلحة المستهلكين كافة. ومن بين فوائد هذه الإعانات أنها قائمة على إدارة بسيطة نسبياً (من دون استهداف) وأن المنافع النسبية تصب كثيراً في مصلحة الأسر المعيشية الفقيرة لأن الغذاء وخاصة الأغذية الأساسية تغطي نسبة كبرى من ميزانيات هذه الأسر. في الثمانينات، قدمت الأردن والجمهورية العربية السورية ومصر إعانات غذائية شاملة لبعض السلع، مثل الخبز ودقيق القمح وزيت الطعام والسكر. وفي التسعينات في اليمن، استهلكت الإعانات أكثر من 16 في المائة من ميزانية الحكومة ونحو 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ومع ذلك يبدو أن الفئة الخمسية السكانية الأكثر فقراً حصلت فقط على 7 في المائة من المنافع[236].

وقد فقدت هذه البرامج بعض شعبيتها في السنوات الخمس عشرة الماضية لعدة أسباب منها ارتفاع التكلفة الضريبية وتسرب المنافع إلى الأسر المعيشية غير الفقيرة وانخفاض تغطية بعض الأسر المعيشية الفقيرة خاصة في المناطق الريفية. ونتيجة لذلك، أخذت هذه البرامج تزاحم على الإنفاق برامج اجتماعية أخرى أكثر فعالية وكفاءة. ولدى العراق حالياً البرنامج الأكبر في المنطقة. وبعد مراجعة 15 خطة متعلقة

(235) ما يستحق الثناء هو أن وزارة الشؤون الاجتماعية الفلسطينية وضعت مؤخراً استراتيجية وطنية لقطاع الحماية الاجتماعية تهدف إلى تنسيق هذه البرامج.

(236) The World Bank (1999).

بالإعانات الغذائية، تبين أن ثلاثة منها فقط تقدمية، بمعنى أن المنافع التي يكسبها كل فرد أعلى لدى الفقراء مقارنة بغير الفقراء[237]. وقبيل نهاية القرن العشرين، سادت أعمال الشغب المرتبطة بالغذاء وأصبحت تعبيراً رائجاً عن الاستياء حيال النزعة العالمية الرامية إلى إزالة هذه الإعانات على ضوء برامج التكيف الهيكلي التي أطلقها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. فقد أدى تخفيض الإعانات الغذائية ورفع الأسعار إلى موجة من أعمال الشغب في مصر في عام 1977، وفي المغرب في عام 1981، وفي تونس في عام 1983، وفي الأردن في عامي 1989 و1996. وتبين الدروس المستفادة من التجربة الدولية أن الإطار الزمني لإزالة برامج حصص الإعاشة العامة أو تخفيضها طويل جداً ويتطلب إدخال التغييرات تدريجياً واستبدال البرامج ببرامج شبكات أمان أخرى أكثر كفاءة. وتضطلع الحملات الإعلامية العامة بدور بارز وعليها أن تركز على التكلفة المرتفعة للبرامج وعلى الاستعمالات البديلة لميزانيات الإعانات.

(ب) الإعانات الغذائية المستهدفة

تسمح هذه الإعانات بحصول بعض الأسر المعيشية على الأغذية من خلال متاجر تبيع بأسعار منخفضة في الأحياء الفقيرة أو من خلال استعمال بطاقات الإعاشة التي تخول حامليها شراء الأغذية بأسعار مخفضة. وفي أغلب الحالات، تستعمل خمس آليات أساسية هي: استطلاع الموارد المالية للمنتفعين المحتملين، والاستهداف الفئوي والجغرافي، والأساليب القائمة على المجتمع المحلي، والقياس غير المباشر للموارد المالية، والاستهداف الذاتي[238]. وحاول كل من الأردن ومصر إدراج أسلوب الاستهداف في برامج الإعانات الغذائية[239]. ولكن على ما يبدو جعل الفساد والضغط السياسي في حالة مصر، عدداً كبيراً من الأسر المعيشية غير الفقيرة يحمل بطاقات إعاشة. واصطدمت الجهود المبذولة لتضييق معايير الأهلية بمعارضة سياسية قوية[240].

تفرض أنظمة توزيع الأغذية العينية تكاليف إدارية وتكاليف تخزين عالية. وإذا كان الفرق شاسعاً بين أسعار بيع حصص الإعاشة وأسعار السوق المفتوحة، قد يحصل الكثير من التسرب كما حصل في بنغلاديش في الثمانينات وموزامبيق في التسعينات. فخطر استيلاء النخبة على هذه الحصص يمكن أن يحصل في مثل هذه البرامج سواء كانت على شكل مبادرة من السلطات العليا إلى المجتمع أم مبادرة قائمة على المجتمع، ذلك أن أهداف السلطات التقليدية تميل أكثر إلى الحفاظ على العلاقات الاجتماعية والتماسك الاجتماعي بدلاً من معالجة انعدام الإنصاف[241]. وتختلف أساليب الاستهداف وربما كانت لها كلها آثار جانبية، وفي العادة تحصل مقايضة بين كمية المعلومات المفصلة من جهة والميزانية وحسن التوقيت من جهة أخرى. غير أن بعض التجارب الإيجابية تحقق في البرامج الذاتية الاستهداف المطبقة في جنوب آسيا، إذ قدم العديد من البلدان إعانات على شكل سلع غذائية أدنى منزلة، بما في ذلك، مثلاً، الأرز الخشن في

(237) Coady, Grosh and Hodinott (2002).

(238) استطلاع الموارد المالية هو أقل انتشاراً في البلدان النامية وخاصة البلدان المتأثرة بالنزاعات حيث تنتشر أسواق العمل غير النظامية وحيث لا يمكن تحديد المداخيل وحيث يمكن أن تكون آليات الرصد ضعيفة.

(239) Coady (2004).

(240) Kherallah et al. (2000).

(241) في الأوقات الطبيعية، يكون الأشخاص الأشد معاناة من انعدام الأمن الغذائي هم الأكثر تهميشاً في المجتمع المحلي، وتكون النخب الاجتماعية والسياسية هي الأكثر استفادة من التوزيعات القائمة على المجتمع المحلي. هذا ما أظهره ماتوس (Matus, 2006) في دراسته عن السودان.

بنغلاديش، ما ردع الأسر الثرية عن المشاركة في البرنامج بسبب الوصمة المتصلة به. وصحيح أن تطبيق هذه البرامج يكون على حساب الدقة والاستهداف الصحيح أحياناً، إلا أنه لا يتطلب عادة الكثير من البيانات كما تساعد هذه البرامج على تفادي مشاكل المعلومات غير المتناظرة ومشكلة فقدان الاحتراز، كما أن تكاليفها الإدارية منخفضة، وهي أقل عرضة للفساد والهدر، ولديها مرونة الاستجابة للظروف الاجتماعية والاقتصادية المتغيرة، كما يسهل التخلص منها تدريجياً عندما تتطور البلاد. ونتيجة الانتقال من الإعانات الغذائية العامة إلى هذا النهج، انخفض الإنفاق على البرامج الغذائية في تونس ومصر إلى أقل من النصف[242]. وهناك أثر إيجابي آخر للإعانات الهادفة، هو أنها تستهلك إنتاجاً زراعياً أقل من الإعانات الشاملة.

(ج) برامج الأشغال العامة القائمة على كثافة اليد العاملة

عادة تترافق برامج الأشغال العامة القائمة على كثافة اليد العاملة مع مشاريع البنية التحتية، مثل مشاريع الحفاظ على التربة وبناء الطرق الفرعية وبناء قنوات الصرف الصحي وصيانتها في المناطق الريفية، إلى جانب سياسات التوظيف المصممة لمساعدة الفقراء إلى الحد الأقصى. وقد تميزت هذه البرامج بأنها معاكسة للدورات الاقتصادية، فساعدت المزارعين الفقراء على التعاطي مع المخاطر التي تصيب المجتمع كله المرتبطة بالصدمات الشاملة في العديد من بلدان آسيا وأفريقيا[243]. ولذا، يمكن أن تقدم هذه البرامج منافع التحويلات إلى جانب منافع التغلب على المخاطر، كما تساعد على تحسين قاعدة البنية التحتية في الاقتصاد بشكل عام. وإذا صممت هذه البرامج جيداً، يمكن أن تحسن البنية التحتية للمجتمع المحلي وتقدم المساعدات إلى أفقر الأسر المعيشية التي يكون أفرادها قادرون جسدياً.

وتتوقف فائدة برامج الأشغال العامة على المعايير الرئيسية التالية: (أ) ينبغي أن تقدم هذه البرامج تحويلات الدخل إلى الفقراء على أساس مؤقت لتفادي خطر الاتكالية وخطر تعوّد عدم الاحتراز من المخاطر؛ (ب) توقيتها مهم كي لا تتعارض مع مراحل مهمة من مواسم الحصاد؛ (ج) يجب اختيار أشغال البنية التحتية بناء على معايير صارمة تثبت تأثيرها الإنمائي المباشر على الاقتصاد المحلي وقدرتها على خلق وظائف جولة أولى ووظائف جولة إضافية ثانية[244]؛ (د) يجب أن تستهدف البرامج بشكل موضوعي ومحدد مواقع جغرافية تعاني من ارتفاع معدلات البطالة أو الفقر، أو مناطق تضم عدداً كبيراً من الشباب والعناصر السابقة في الجيش والمليشيات في حالة مناطق ما بعد النزاع، ما يساعد على إعادة دمج هذه الفئات في المجتمع وتحقيق استقرار النسيج الاجتماعي في منطقة أو بلد ما؛ (هـ) من المهم دعم المقاولين الخاصين الصغار والاستعانة بهم لتنفيذ الأعمال؛ (و) ينبغي أن تكون معدلات الأجور في هذه البرامج أقل من معدل الأجور السائد بهدف تشجيع الاستهداف الذاتي، وبهذه الطريقة سيجد أفراد المجتمع ذوو الدخل الجيد أن هذه البرامج لا تستحق عناء المشاركة فيها، في حين أن الفقراء سيتشجعون؛ (ز) ينبغي إيلاء اهتمام خاص لحاجات المرأة عند تصميم هذه البرامج، بما في ذلك إدارة الوقت والمهام المتضاربة التي يمكن أن تنشأ؛

(242) مثلاً في تونس، استعملت أساليب التغليف غير الجذابة كي لا تكون حصص الإعاشة جذابة للمستهلكين الميسورين مع الحفاظ على نوعية الأغذية. وبموازاة ذلك، قدمت إلى الأسر المعيشية الميسورة في البلدين المذكورين نوعية أعلى من الأغذية (عرفت بـ "السلع الأعلى جودة") لقاء معدل دعم أقل/سعر أعلى.

(243) The World Bank (2003).

(244) اختيار المشاريع القائمة على كثافة اليد العاملة حاسم الأهمية لأن أداء العديد منها لم يكن مرضياً في هذا الصدد. على سبيل المثال في مصر وفي اليمن، غطت الأجور نسبة 30 في المائة من تكاليف المشروع مقارنة بنسبة 70 في المائة في مشروع ماهاراشترا لضمان الوظائف في الهند. The World Bank (2002).

(ح) تساهم لامركزية التطبيق في تحسين المرونة والمساءلة، ولذا يجب اتخاذها كمعيار في تصميم البرامج وتطبيقها؛ (ط) من حاسم الأهمية القيام بالرقابة والتقييم لفهم مدى تأثير البرامج على الفقراء وتحسين هذا التأثير إلى الحد الأقصى.

والشرط الأساسي المسبق لتطبيق برامج الأشغال العامة بنجاح هو توفر القدرة الكافية من جانب الحكومة على إنشاء الآلية الإدارية المطلوبة. وهذا يفسر لماذا يطلق العديد من هذه البرامج بدعم من جهات مانحة وبمساعدات تقنية. ومن بين سيئات هذه البرامج التكلفة العالية للإشراف على العمل مقارنة ببرامج التحويلات النقدية. كذلك، لا يمكن أن تساعد هذه البرامج غير القادرين على العمل بسبب الشيخوخة أو الإعاقة. وأخيراً، لا بد من المقايضة بين هدف توفير بنية تحتية عامة ذات نوعية جيدة، وذلك يتطلب في كثير من الأحيان يداً عاملة غير مختصة، وهدف خدمة أفراد المجتمع الأكثر فقراً الذين يفتقرون إلى المهارات. وقد ظهرت بعض الهواجس بشأن تأثر سوق العمل بمشاريع العمل مقابل الغذاء، لأن هذه المشاريع قد تحدث خللاً في أسواق العمل المحلية من خلال إبعاد العمال عن العمل الزراعي خلال السنة الزراعية، خاصة إذا كانت الأجور المقدمة في مشاريع الغذاء مقابل العمل مساوية للأجور في السوق أو أعلى منها. لكن مشاريع الغذاء مقابل العمل يمكن أيضاً أن تخلق مدخلات قيمة، وخاصة سلعاً عامة كبناء الطرق الفرعية وإعادة التحريج أو تشييد بنى للحفاظ على التربة والمياه للحد من تآكل التربة[245].

وقد كان اللجوء إلى برامج "النقد مقابل العمل" في المنطقة استجابة للأزمة محدوداً، باستثناء اليمن الذي طبق برنامجاً من هذا النوع عن طريق الصندوق الاجتماعي للتنمية في اليمن، الذي حصل على منحة من البنك الدولي بهدف تمويل المبالغ النقدية المدفوعة للمحتاجين مقابل العمل القائم على كثافة اليد العاملة في المجتمع المحلي.

(د) برامج التحويل النقدي

تعطي برامج التحويلات النقدية للمستفيدين قدراً أكبر من الحرية في كيفية استعمال التحويلات، كما تساهم في تحفيز الاقتصاد المحلي من خلال التأثيرات المضاعفة، عندما ينفق المتلقون هذه التحويلات على السلع والخدمات، ما يولد المزيد من المداخيل والوظائف. وتعطي التحويلات المزيد من المنافع لصالح الأمن الغذائي عندما تقدم إلى المزارعين الفقراء الذين ينفقون على الأقل جزءاً من دخلهم الاضافي على إنتاج المزيد من الأغذية. ويعتبر مؤيدو التحويلات النقدية أن الجوانب اللوجستية فيها أبسط عموماً مما في التحويلات العينية، ولذا فإنها أقل كلفة. كما تساعد التحويلات النقدية المقدمة في الوقت المناسب على حماية المنتجين الصغار من الوقوع في الدين أو اللجوء إلى تدابير من مثل إخراج أولادهم من المدارس، بل هي على العكس تسمح لهم بمراكمة الأصول المنتجة.

(245) على سبيل المثال، أورد فون براون وآخرون (von Braun et al., 1999) تقريراً عن التأثيرات المضاعفة لطريق أنشئت في إطار برنامج الغذاء مقابل العمل في الأراضي الإثيوبية الواطئة، إذ أدى تحسين وصول السكان إلى السوق كنتيجة مباشرة لبناء هذه الطريق، إلى إنشاء طواحين مياه ومزارع للفواكه وإلى إعادة إحياء صناعة غزل القطن التقليدي وحياكته. كما أن مشاريع الغذاء مقابل العمل المصممة جيداً والمدارة جيداً والتي تستثمر في المواد اللازمة لاستكمال مدخلات اليد العاملة يمكنها أن "تحشد" الاستثمار الخاص، كما تبين لهولدن وآخرين (Holden et al., 2003) في حالة الاستثمار الخاص في بنى الحفاظ على التربة والمياه. كما تبين لهم أيضاً أن نجاح استثمارات برنامج الغذاء مقابل العمل في الحفاظ على التربة في المزارع وزيادة الإنتاجية الزراعية المستدامة وزيادة الدخل، يتوقف على عدد من العوامل منها تحديد المشاريع الاستثمارية بعناية، وإشراك المجتمع المحلي في تنفيذ الاستثمارات والحفاظ عليها بعد تنفيذ المشروع، وتوضيح حقوق الملكية في الاستثمارات، وتنفيذها فقط عندما تكون قدرة القطاع الخاص محدودة، والتوقيت الصحيح للمشاريع بهدف التخفيف من إزاحة اليد العاملة.

غير أن لهذه البرامج عيوبها، ومنها: (أ) لا يمكنها حماية الأسر المعيشية من التضخم أو من تقلبات الأسعار التي سادت إبان أزمة الغذاء في منطقة الإسكوا؛ (ب) كثيراً ما لا يحتمل النظام المالي في البلدان الفقيرة، وخاصة في البلدان المتأثرة بالنزاعات، عدداً هائلاً من التحويلات بمبالغ صغيرة، نظراً للحالة البدائية لأنظمة الدفع، إلى جانب عدم القدرة على الوصول إلى مراكز الدفع في بعض المناطق لأسباب جغرافية و/أو أمنية.

ويمكن أن تكون التحويلات النقدية مشروطة أو غير مشروطة. ويمكن أن تكون التحويلات النقدية غير المشروطة إما شاملة أو خاضعة لقياس الموارد المالية للمنتفعين المحتملين بوسائل غير مباشرة (كما في فلسطين مثلاً)، في حين أن التحويلات النقدية المشروطة تكون عادة خاضعة لقياس الموارد المالية للمنتفعين المحتملين بوسائل غير مباشرة. وفي السنوات العشر والخمس عشرة الماضية، أثارت التحويلات النقدية المشروطة اهتماماً ملحوظاً بين الباحثين وصانعي السياسات. وتقدم هذه البرامج منحاً نقدية إلى الأسر المعيشية التي تمتثل لبعض المتطلبات، التي تشمل عادة إبقاء الأولاد في المدرسة أو زيارة العيادات الصحية أو تلقي الرعاية الصحية ما قبل الولادة وبعدها. وعلى نحو مشابه لبرامج الغذاء مقابل العمل، للتحويلات النقدية المشروطة هدف مزدوج: فهي تقدم المساعدات إلى الأسر المعيشية الفقيرة وتشجع الاستثمار في رأس المال البشري، نظراً لارتفاع مرونة الطلب على التعليم مقابل الدخل، ما يخفف من احتمال انتقال الفقر إلى الجيل التالي[246]. وقد ثبت أن الاطعام في المدرسة يزيد من حضور الطلاب إليها، وخاصة الفئات التي أحيان كثيرة تغيب عن المدرسة، مثل البنات، ويساعد على تحسين الأداء الدراسي، لأن الجوع وسوء التغذية يقيدان الأداء. وفي هذا السياق، يذكر على سبيل المثال برنامج "بروغريسا" (Progresa) في المكسيك الذي حقق نجاحاً، وهو أحد برامج التحويلات النقدية المشروطة التي درست بكثرة. في عام 2005، وصل هذا البرنامج إلى أكثر من 4 ملايين أسرة، مع أن ميزانيته السنوية تبلغ فقط 0.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وينسب هذا النجاح إلى متانة الرصد والتقييم إلى جانب وفرة البيانات المجمعة. وتثبت الدراسات أن هذا البرنامج نجح في زيادة معدل الالتحاق بالمدارس والحد من انتشار عمالة الأطفال وتحسين صحتهم[247]. غير أن التحويلات المشروطة اختبرت بشكل رئيسي في أمريكا اللاتينية حيث أنظمة تقديم الخدمات متطورة نسبياً، أما الخبرة بها في البيئات المتأثرة بالنزاعات فمحدودة. وقد وضع اليمن، بمساعدة برنامج الأغذية العالمي، برنامجاً للإطعام في المدرسة يستهدف البنات، وكانت نتائجه إيجابية. لكن برنامج الأغذية العالمي أطلق في تموز/يوليو 2009 نداءً طارئاً يستهدف حشد دعم مالي بقيمة 23 مليون دولار للنساء والأطفال، معلناً أن برنامج الغذاء مقابل التعليم سيكون في خطر إن هو لم يحصل على دعم إضافي لعملياته[248].

(هـ) برامج الدعم الغذائي

(246) كشفت بعض الأدلة عن فعالية التحويلات العينية أو النقدية الخاضعة لشروط كفاءتها في تحسين التغذية إذا استوفت الشروط التالية: (أ) عندما تقدم المعونة الغذائية في الوقت المناسب بعد وقوع صدمة، فهذا يدل على وجود نظام إنذار مبكر فعال إلى جانب معايير استهداف سهلة التطبيق وشفافة، وشبكة تخزين وتوزيع شغالة؛ (ب) عندما تكون التحويلات مشروطة باستخدام المستفيدين لخدمات صحية وغذائية تساعد على تغيير سلوك الأسرة المعيشية واعتمادها ظروف معيشية صحية؛ (ج) وعندما تستعمل المقويات الغذائية للأطفال البالغين من العمر أقل من 24 شهراً لتوعية الأمهات حول معايير التغذية الصحية.

(247) Skoufias (2005); and Gertler (2004).

(248) AFP (2009).

كما ورد في القسم السابق، هذه البرامج مهمة لحماية الأطفال الضعفاء في أول 24 إلى 36 شهراً من حياتهم. ويمكن أن يتسبب النقص في التغذية في مرحلة ما قبل الولادة وفي الطفولة المبكرة بمشاكل صحية دائمة. وبما أن صحة البالغين من أقوى وأهم الروابط المتعلقة بإنتاجية العاملين البالغين وإيراداتهم، فإن برامج الدعم الغذائي في مرحلة ما قبل الولادة وفي الطفولة المبكرة من أهم المبادرات الطويلة الأمد في مرحلة ما بعد النزاع. كما تساعد زيادة استعمال الأغذية المخلوطة والمدعمة بالمغذيات الدقيقة في برامج الإطعام في المدارس وبرامج إطعام اللاجئين على إتاحة فرص التعاقد مع مُعِدِي الأغذية في البلد المتلقي، وربما استعمال السلع الخام لدفع تكاليف معاملتها، ما يضمن حداً أدنى من كفاءة العمليات يبرر الاستثمار الأولي في المعدات والتدريب.

ولكن، صحيح أن الأساليب التشغيلية لاستعمال المعونة الغذائية في دعم برامج صحة الأمهات والأطفال شهدت تحسناً ثابتاً مع مرور الوقت، إلا أن المعونة الغذائية عموماً أسلوب مكلف لدعم هذه البرامج، وفي أحيان كثيرة لا تحصل المتطلبات غير الغذائية لهذا النوع من الدعم على التمويل الكافي. ونظراً إلى أن شبكات الأمان تتطلب تواجد الحكومة أو المنظمات غير الحكومية المزودة وأن يكون سير عمل هذه أو تلك موثوقاً، فإن هذه الشبكات هي غير قابلة للاستمرار عندما يكون الانكشاف على المخاطر ناجم عن النزاع أو عن سوء إدارة الحكم في ظل دولة عاجزة. ومن هنا، حققت شبكات الأمان أفضل نجاح في تأمين السكان ضد الصدمات المناخية والاقتصادية والصحية، ولم تنجح كثيراً في حمايتهم ضد الصدمات الناجمة عن النزاعات أو الاضطرابات المدنية.

لقد كانت برامج شبكات الأمان الاجتماعية الرسمية في منطقة الإسكوا تاريخياً منحازة للمدن. فقد وجدت الحكومات المركزية صعوبة كبيرة في تصميم هذه البرامج وتطبيقها لصالح السكان الريفيين المشتتين. وفي الواقع، من المحتمل أن غالبية شبكات الأمان في المناطق الريفية تتشكل من شبكات أسرية وشخصية، كما أن من المحتمل أن المؤسسات الخيرية والدينية هي التي تقدم مساعدات هامة إلى السكان الأكثر انكشافاً على المخاطر. ويتخذ العديد من الأسر المعيشية بعض الترتيبات التي تساعد على التغلب على المصاعب مثل شغل عدة وظائف. كما يشير بعض الأدلة إلى ارتفاع مستوى مساهمات صناديق الزكاة والوقف، لكن تأثير هذه المساهمات غير معروف بدقة بسبب ضعف آليات الإبلاغ عنها. وينبغي أن يشجع ذلك الحكومات والأطراف المعنية بالتنمية على دمج جهودها مع جهود المجتمعات المحلية والقطاع الخاص بهدف رصد الخدمات وتوفيرها، وعلى السعي إلى إرساء شراكات مع المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدينية من أجل تنسيق مبادرات تصميم الخدمات ورصدها وتقديمها.

التوصيات

يمكن تلخيص التوصيات بما يلي:

(أ) زيادة تنويع الاقتصادات ونمو القطاع الخاص في المنطقة، ما سيزيد من عائدات التعليم؛

(ب) تحديث المناهج التربوية خاصة في المدارس العامة، وتكييفها مع حاجات القطاع الخاص؛

(ج) تخصيص ميزانية للاستثمار الرأسمالي الذي يؤثر على التنمية البشرية في المناطق المستهدفة التي يتركز فيها عدد كبير من الفقراء، بما في ذلك المدارس ومرافق الرعاية الصحية وتزويد المياه وخدمات الصرف الصحي؛

(د) تعزيز القدرات المؤسسية وإدراج "ثقافة التقييم" في السياسات المعنية بالتنمية البشرية وانتهاج سياسات اجتماعية تتناسب مع القدرات المؤسسية؛

(هـ) تحسين استهداف برامج شبكات الأمان لأدنى فئتين خمسيتين سكانيتين، بناء على القدرات المؤسسية ومن خلال الاستعانة بأساليب الاستهداف الذاتي، خاصة عندما تكون القدرات المؤسسية ضعيفة، بما في ذلك مثلاً استعمال أنواع السلع التي يستهلكها عدد كبير من الفقراء؛

(و) تخفيض إعانات الوقود تدريجياً واستبدالها بمبادرات أفضل استهدافاً؛

(ز) تحسين التنسيق بين الوكالات التي تتداخل مهامها أو يتداخل المستفيدون منها. على سبيل المثال، تعمل الوزارات والمنظمات غير الحكومية والجمعيات الخيرية الإسلامية عادة بشكل مستقل عن بعضها البعض. وللمضي قدماً في هذا الإطار، لا بد من إرساء شراكات مع المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدينية لتنسيق جهود تصميم الخدمات ورصدها وتقديمها استناداً إلى معايير مساءلة واضحة؛

(ح) البناء على أدوات السياسة القائمة وعلى المؤسسات القائمة، خاصة عند الاستجابة للصدمات الاقتصادية، بدلاً من محاولة تطوير برامج أو إنشاء مؤسسات اجتماعية جديدة تماماً، ما سيخفف المخاطر؛

(ط) ربط مصادر البيانات المقدمة من مختلف الوكالات كالوزارات والمكاتب الإحصائية والمصارف المركزية وصناديق التقاعد والجمعيات الخيرية وغيرها، بهدف إعداد تقارير بشأن المستفيدين من البرامج وفعاليتها؛

(ي) إجراء مناقشات إقليمية منتظمة حول الدروس المستفادة فيما يتعلق بتصميم سياسات شبكات الأمان وتطبيقها في البيئات المتأثرة بالنزاعات، لمعرفة مثلاً متى تستدعي الظروف استعمال المساعدات النقدية بدلاً من المساعدات العينية.

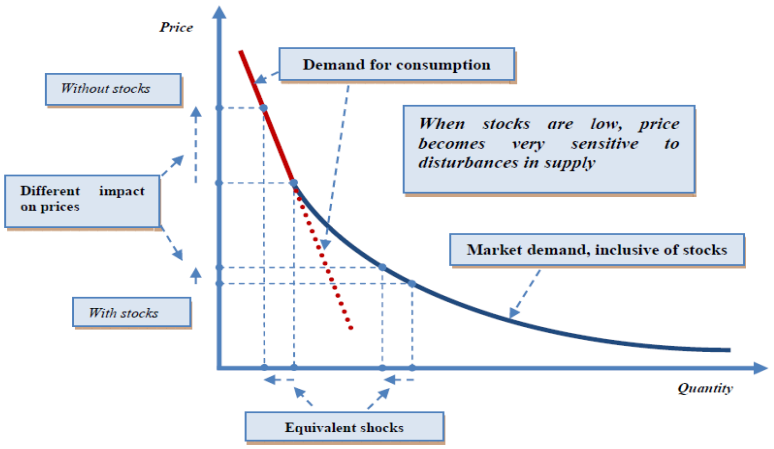
زاي- المخزون الغذائي

يمكن اعتماد طريقة أخرى لمعالجة مشكلة الأمن الغذائي، خاصة عند وقوع أزمة غذائية، وهي إنشاء إحتياط للحبوب في المنطقة. ويحث إطار العمل الشامل الذي أعدته مؤخراً الفرقة الرفيعة المستوى المعنية بالتصدي لأزمة الأمن الغذائي في العالم والتابعة للأمم المتحدة البلدان على استعمال المخزون الوطني الغذائي لتحقيق استقرار الأسعار على المدى القصير في فترة تقلب الأسعار. غير أن إطار العمل هذا يشير إلى أن

من الأفضل إنشاء مخزونات إقليمية أو إبرام اتفاقيات إقليمية بشأن الاحتياط الغذائي بدلاً من الاكتفاء بالمخزون الوطني[249].

المنطق الاقتصادي الذي يستند إليه هذا الإطار هو التالي: عادة يكون الطلب على محاصيل الأغذية الأساسية كالحبوب غير مرن (كما هو مبين في الخط الأحمر المستقيم في الشكل 25)، ويزداد انعدام المرونة خاصة في البلدان التي تسجل معدلات أعلى من الفقر. وعندما تصل الأسعار إلى مستوى مقلق بالنسبة إلى المجموعات الأكثر انكشافاً على المخاطر، يمكن توزيع مخزون الحبوب في السوق، ما يزيد من مرونة الطلب العام ويساعد بهذه الطريقة على التخفيف من التأثيرات السلبية لصدمات الأسعار.

الشكل 25- تأثير الصدمات على التخفيف من الاستهلاك



المصدر: Wright (2009).

في بلدان مثل بنغلاديش والهند، اضطلعت عمليات الشراء الداخلي والتوزيع العام والمخزون الحكومي بدور محوري في تحقيق استقرار الأسعار وتقديم خدمات الإغاثة في حالات الطوارئ ضمن القيود المفروضة على الميزانية. ويمكن استعمال المخزون الغذائي لأغراض مختلفة منها تقديم المساعدات الطارئة أثناء حصول صدمة ما أو استعماله كاحتياطي لتحقيق استقرار الأسعار. وتساعد عمليات الشراء الحكومية الداخلية للسلع الغذائية الرئيسية على تحفيز الإنتاج المحلي (إذا كان كافياً) وعلى الحلول محل المعونة الغذائية في المناطق التي تعاني نقصاً غذائياً. ومن جهة أخرى، في المناطق التي تتميز بفائض غذائي، يمكن أن تعتمد شبكات الأمان أكثر على التحويلات التي تزيد الدخل بدلاً من التحويلات العينية. وفي بعض الأحيان، يمكن اللجوء إلى مزيج من المشتريات الغذائية العامة الدولية والمحلية إلى جانب عمليات سوق البيع بالجملة لإمداد الأسواق الداخلية التي تفتقر للأغذية، وأن تكون شبكات الأمان قائمة وأن تخفض الإصلاحات التسويقية تكاليف المعاملات (فتخفض بالتالي أسعار التكافؤ للواردات).

وقد أدت التدخلات الواسعة النطاق في سوق الأغذية وزيادات الإنتاج إلى انخفاض الأسعار واستقرارها على المدى الطويل في الهند، ما ساعد أيضاً على تثبيت أسعار الأغذية في البلدان المجاورة، مثل

(249) من الأمثلة على مشاريع الاحتياطي الإقليمي مشروع الاحتياطي من الأرز الذي وضعته عشرة بلدان أعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا، وجمهورية كوريا والصين واليابان، ويبدو أن هذا المشروع أسهم في تثبيت الأسعار في المنطقة.

بنغلاديش. كذلك، يزخر السودان بقدرات إنتاجية هائلة، وهو مجاور لبلدين مستوردين كبيرين، هما مصر والمملكة العربية السعودية. وفي حال تمكن السودان من إجراء هذه الإصلاحات، ستنعكس المنافع الطويلة الأمد من حيث استقرار الأسعار وسد ثغرات الإنتاج على سائر بلدان المنطقة.

وكبديل لهذه المبادرات، يمكن أن تتحكم الحكومات الوطنية بشكل مشترك باحتياطات الحبوب الإقليمية الكبيرة التي أنشئت إما فعلياً أو فرضياً عن طريق أدوات المشتقات المالية، وذلك بهدف التخفيف من أزمات العرض الغذائي في العالم، وبالتالي التخفيف من استهلاك المخزون وتخفيض تكاليف التخزين مع توفير كمية كافية من المخزون على الصعيد الإقليمي. وبما أن البلدان العربية تستورد كميات كبيرة من الحبوب وبما أن أسواق الحبوب محدودة، تساعد هذه الاحتياطيات على الإبقاء على دور التجارة الدولية الحرة للحبوب كضامن لاستقرار الأسعار. كما يمكن أن تستعمل الاحتياطيات في الحالات الطارئة للاستجابة بسرعة لحالات طارئة إقليمية بهدف تسريع تدخل وكالات الإغاثة لمساعدة المجموعات المنكوبة. وينبغي أن تكون الاحتياطيات الفعلية واقعة استراتيجياً في ظروف مناخية ملائمة.

غير أن إدارة احتياطيات الأغذية هي عملية مكلفة تتطلب سوقاً إقليمية ودولية بحال جيدة إضافة إلى نظام معلومات دقيقة عن الإنتاج. وتدخل عوامل أخرى في الاعتبار منها إمكانية تسييس عملية الإدارة، ومزاحمة القطاع الخاص، وخلق عوامل غير تشجيعية للتجار. وبالتالي، ينبغي للقرارات المتعلقة بحجم احتياطي الأغذية أن تتخذ على أساس مزايا التوريد الآمن خلال الأزمات ولشريحة محددة من المجتمع، والتكاليف المترتبة على الحصول على الاحتياطيات، وتخزينها وإدارتها، إضافة إلى قدرة المؤسسات الإقليمية المتوفرة في هذا المجال.

التوصيات

يمكن تلخيص التوصيات كما يلي:

(أ) إجراء دراسة جدوى شاملة بشأن تكوين مخزون إقليمي (فعلي أو افتراضي) في منطقة الإسكوا باستخدام المخزونات القائمة وعمليات الشراء الآجل وشراء الوحدات (انظر القسم هاء-3)؛

(ب) ينبغي للاحتياطي الإقليمي أن يكون في موقع استراتيجي آمن يستوفي المستوى المطلوب من البنى الأساسية والخدمات اللوجستية (من المواقع التي يمكن النظر فيها العقبة في الأردن وبورسعيد في مصر)؛

(ج) تحسين مدى دقة المعلومات حول احتياطيات الحبوب الاستراتيجية على الصعيد الإقليمي والعالمي وسهولة الحصول عليها، وذلك لتعزيز الثقة في السوق وصنع القرارات السياسية في المنطقة.

حاء- الأمن الغذائي والأدوات المالية

1- التأمين ضد المخاطر

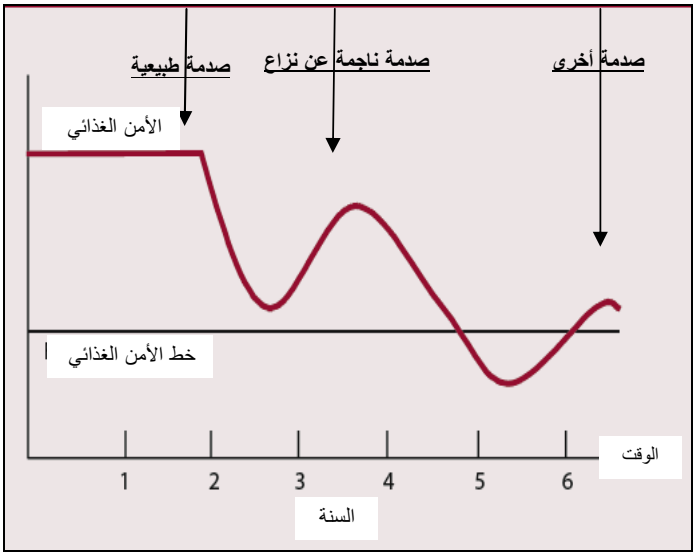
كثيراً ما تعود مشكلة انعدام الأمن الغذائي، تماماً كالفقر، إلى ظروف اقتصادية كلية وإلى فشل السوق. فالمجتمعات القائمة على الزراعة وغيرها يمكن أن تعاني انعدام الأمن الغذائي بسبب الإجراءات الاستغلالية للوسطاء، ومن بينهم أصحاب الأراضي والمقرضون والتجار. ومن أكبر المشاكل في المنطقة النقص في التسليف الذي يمكن تحمل أعبائه. فعلى سبيل المثال، يرغم المزارعون الصغار والهامشيون على بيع محاصيلهم للوسطاء التجاريين أو لدائنيهم فوراً بعد الحصاد، عندما يكون هامش ربحهم منخفضاً جداً لا بل معدوماً.

ولا بد لتحسين رفاه الأسر المعيشية الفقيرة على المدى القصير، وتحسين الفرص المتاحة لها لزيادة دخلها على المدى البعيد من الحد من المخاطر التي تواجهها. وبما أن هذه الأسر قابلة للتأثر سلباً بالصدمات، فإنها تتفادي المخاطرة في استراتيجية تخصيص أصولها، ويزداد مستوى تفادي المخاطرة في المناطق المتأثرة بالنزاعات التي كثيراً ما تشهد سلسلة من الصدمات المتلاحقة الناجمة عن النزاعات والكوارث الطبيعية، وينجم عن ذلك انخفاض حاد في مستويات الأمن الغذائي والفشل في انتهاز فرصة إقامة مشاريع تنطوي على المخاطرة لكنها تولد المزيد من الأرباح، مثل إنتاج محاصيل ذات قيمة أعلى (انظر الشكل 26)[250].

يمكن أن تولد الصدمات القصيرة الأمد تأثيرات يدوم مفعولها طويلاً في عدة أنحاء من منطقة الإسكوا أيضاً. وإذا ما استكملت الحماية الاجتماعية بتأمين قائم على السوق ومدعوم من الحكومة، يستطيع الفقراء عندها تحسين استراتيجيات تعاطيهم مع المخاطر وتحسين آفاق نموهم. ويرتبط بالطابع التقليدي للزراعة في المنطقة ارتباطاً وثيقاً غياب أسواق التأمين ضد الكوارث الطبيعية. فاستجابات المجتمع للكوارث تعتمد عموماً على عقود الدعم المتبادل غير الرسمية ولكن المبنية على معرفة جيدة. إلا أن هذه الاستجابات يمكن أن تهمش بعض الفئات، بما فيها، على سبيل المثال النساء أو الأقليات الإثنية أو الأشخاص ذوو الإعاقة أو من هم في أسفل الهرم. كما أنها تصطدم بالموارد البشرية والمالية المحدودة، وبالتالي لا يمكنها معالجة مخاطر الصدمات التي تشمل المجتمع كله، خاصة في أعقاب الكوارث. ففي هذه الظروف، لا تنجح هذه الاستجابات إلاّ عندما تترافق مع شبكات الأمان الرسمية.

الشكل 26- سلسلة الصدمات المتلاحقة في منطقة متأثرة بالنزاعات

(250) بغض النظر عن قوة الصدمات، تحدث تلك المرتبطة بالنزاعات تأثيرات أطول على الانكشاف على المخاطر والفقر والأمن الغذائي مقارنةً بتأثيرات الكوارث الطبيعية، لأن صدمات النزاعات كثيراً ما تؤدي إلى تعطيل الهيكلية المؤسسية، ما يضعف آليات التكيف والقدرة على التعافي.



المصدر: الإسكوا.

يمكن أن تقدم أسواق التأمين العديد من الخدمات القيمة للزراعة للأسباب التالية: (أ) تسمح خطط التأمين المتوافرة بتوقع المستقبل بشكل أفضل وبالتالي بتشجيع المزيد من الاستثمارات؛ (ب) ومع ظهور الأسواق المالية والتأمينية، سيؤدي الطلب على المشتقات المالية للأسواق الزراعية إلى تعميق الأسواق المالية؛ (ج) ويمكن أن تحل خطط التأمين محل برامج الإعانات التي عمدت حكومات عدة إلى إزالتها تدريجياً؛ (د) ويساعد وجود خطط تأمين المحاصيل على خلق مناخ أكثر ملاءمة للأعمال، ما يحفز استثماراً في الزراعة الذي ما كان ليحصل دون هذا المناخ؛ (هـ) ومن المتوقع أن تتسبب التغيرات المناخية بزيادة تقلب أسعار الإنتاج الزراعي. وبهذه الطريقة، قد تساهم خطط تأمين المحاصيل في تمكين المزارعين أكثر من ما قد تفعل برامج المساعدات الاجتماعية في بعض الظروف[251].

ولكن السؤال الذي ما زال مطروحاً هو، هل باستطاعة خطط التأمين أن تزدهر حتى في ظل أكثر ظروف السوق مواتاة على الرغم من التكاليف التي تفرضها أقساط التأمين مقدماً على ميزانيات المزارعين الفقراء، وعلى الرغم من التعرض للمخاطر الشاملة كالجفاف والآفات والفياضانات والنزاعات التي تصيب منطقة بأسرها؟

كثيراً ما يرتبط تأمين المحاصيل المبني على الأضرار الفعلية بتكاليف إدارية مرتفعة وبالاختيار السلبي وبتثبيط الاحتراز من المخاطر. وفي البلدان النامية، بما فيها البلدان في منطقة الإسكوا، تتوزع الأراضي الزراعية على عدد كبير جداً من المزارعين، ما يؤدي إلى وجود العديد من المزارع الصغيرة. ولدى المزارعين عادة معلومات جيدة عن إنتاجهم مقارنة بالمعلومات المتوفرة لدى شركة التأمين، ويمكنهم تقييم اقساط التأمين بشكل أفضل منها، كما تفتقر شركات التأمين إلى البيانات التاريخية عن مردود المحاصيل الضرورية لتقييم كفاءة هذه الأقساط. ومن هنا، سيؤدي التقييم الأفضل الذي يتوصل له المزارعون إلى شراء التأمين فقط إذا كانت قيمة التعويضات المقررة تفوق قيمة أقساط التأمين. وهكذا يصب التأمين في

(251) عام 2006، أطلق برنامج الأغذية العالمي برنامجاً تجريبياً لاستعمال التأمين القائم على مؤشر والمرتبط بالأمطار لتمويل الاستجابة الطارئة للجفاف في إثيوبيا. ومؤخراً، أطلق البنك الدولي أيضاً عدة منتجات تأمينية قائمة على الظروف المناخية هدفها معالجة المخاطر الذي تشمل المجتمع كله.

مصلحة المزارعين على حساب شركات التأمين التي تفوق تعويضاتها المقررة مجموع أقساط التأمين[252]. ووفقاً لكوبل وآخرين (Coble and al.) تزداد ممارسات عدم اجتناب المخاطر في المواسم السيئة فيزيد ذلك من خسائر شركات التأمين. وبالتالي، ستؤدي التكاليف الإدارية المرتفعة والاختيار السلبي وعدم اجتناب المخاطر المرتبطة بالتأمين المبني على الأضرار الفعلية إلى ارتفاع أقساط التأمين، فلا يستطيع المزارعون تحملها. وستتفاقم هذه المشكلة في بيئة تسودها مؤسسات هشة ومستويات أمان متدنية.

وقد ثبت فشل التأمين ضد المخاطر المتعددة في العديد من البلدان النامية والمتقدمة. فالتعويضات والتكاليف الإدارية تفوق أقساط التأمين بنحو أربعة أضعاف. ويبين سكيز (Skees) أن شركات التأمين لا يمكنها تحمل هذه الخسائر الهائلة دون الحصول على إعانات مستمرة ومهمة من الحكومات[253]، علماً بأن هذه الإعانات الحكومية قد تساهم في تفاقم عدم كفاءة السوق والخلل في الأسعار.

وتشير إحدى المطبوعات التي أصدرتها جامعة كولومبيا بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية (إيفاد) وبرنامج الأغذية العالمي وأوكسفام وغيرها، أن "التأمين القائم على مؤشر هو بديل جذاب لإدارة المخاطر المناخية لأنه يستعمل مؤشراً على المناخ، مثل الأمطار، لتحديد التعويضات، ما يحل عدداً من المشاكل التي تحول دون نجاح التأمين التقليدي في المناطق الريفية في البلدان النامية"[254].

إن البيانات والمعلومات التاريخية عوامل رئيسية لإنجاح أي تأمين على المحاصيل. وغالباً ما تلغى برامج تأمين المحاصيل بسبب نقص البيانات والتركز العالي للمخاطر وعدم كفاية التمويل وعدم كفاءة الأقساط التأمينية والنقص في الموظفين المؤهلين والمدربين. والبيانات والمعلومات التاريخية مفيدة للمزارعين ولشركات تأمين المحاصيل، لأنها تجعل المزارع أفضل معرفة بما يجب أن ينتج ومتى يجب أن ينتجه. كما تستفيد الشركات من البيانات والمعلومات لتحديد التعويضات والأقساط ولضمان استمرارية الأعمال. ولهذه الأسباب، ينبغي أن تبدأ الحكومات في أقرب وقت ممكن بجمع البيانات والمعلومات التاريخية عن الظروف المناخية بما فيها مثلاً مستويات الأمطار ودرجات الحرارة والرطوبة ومواسم الجفاف، وعن التغيرات البيئية كالتصحر، وعن القضايا الزراعية، ومنها متوسط إنتاج الفدان الواحد وكمية المياه اللازمة للفدان الواحد وتوافر الموارد المائية وغيرها[255].

ومع أن أسواق تأمين المحاصيل تواجه خطر الفشل في ظل القيود القائمة، لا بد من النظر في إمكان وضع خطط تأمين للمحاصيل بتمويل من الدولة حتى ولو كانت تسبب خسائر، لأن الدولة ببساطة قد تضطر إلى تسديد تكاليف شبكة معقدة من برامج المساعدات الاجتماعية إن لم تبادر إلى دعم سبل العيش في الريف. ويمكن أن تضطلع الحكومات بدور بارز في توفير سلع عامة كإنشاء إطار تنظيمي مشجع يتميز بتكاليف منخفضة للمعاملات، وتثقيف المزارعين الصغار لزيادة إلمامهم بالشؤون المالية، وإنشاء المحطات الآلية المعتمدة على الظروف المناخية لتوليد البيانات التاريخية والجغرافية التي يمكن الاعتماد عليها لإجراء

(252) Coble and al. (1997).

(253) Skees (2003).

(254) Hellmuth et al. (2009).

(255) مثلاً، طور البرنامج المطبق في موريشيوس، أسلوباً متقدماً يقدم مكافأة للمزارعين الذين تزود مطالباتهم شركة التأمين بمعلومات قيمة. ويصنف المزارعون بحسب مقياس مؤلف من 100 نقطة، ويعتمد قسط التأمين والتعويضات على تصنيف المزارع بحسب المقياس، وكلما قدم المزارع معلومات أفضل، كلما ارتفع تصنيفه في المقياس. يشجع هذا الأسلوب المزارعين على تقديم المعلومات الصحيحة التي تحتاجها شركة التأمين لتحديد الأقساط التأمينية والتعويضات، وبالتالي تحسين كفاءة سوق تأمين المحاصيل.

التحاليل الأكتوارية بحيث يكون بعض هذه المحطات قائماً على الاستشعار عن بعد وعلى الأقمار الاصطناعية ويمكن استعماله لإعداد التأمين القائم على مؤشر.

التوصيات

يمكن تلخيص التوصيات بما يلي:

(أ) ينبغي إجراء تقييم شامل لفرص تطبيق خطط تأمين للمحاصيل قائمة على مؤشر في بلدان المنطقة الأكثر أهمية من الناحية الزراعية. كما ينبغي أن يشمل التقييم البلدان المتأثرة بالنزاعات نظراً لقدراتها الزراعية؛

(ب) يساعد تأمين المحاصيل في منطقة الإسكوا على تحويل المخاطر المرتبطة بصدمة معينة يمكن توقعها وتستمر فترة زمنية معينة ومعروفة، مثل برد الأمطار والحرائق والفيضانات. ويمكن أن يكون التأمين ضد هذه المخاطر فعالاً ومساعداً للمزارعين ومربحاً لشركات التأمين إذا كان يستند إلى بيانات موثوقة وتاريخية[256]؛

(ج) لا بد أن تقيّم البلدان الأعضاء في الإسكوا إمكانية تطبيق خطط تأمين للمحاصيل قائمة على مؤشر من وجهة نظر أوسع. فبالاضافة إلى استهداف المزارعين المؤمّنين، ينبغي أن يكون للهدف أبعاد اجتماعية أوسع تخدم المجتمع بأسره من خلال دعم زيادة الإنتاجية وخلق الوظائف والنمو الاقتصادي؛

(د) على الحكومات في منطقة الإسكوا أن تعد الأرضية القانونية وتقر القوانين التي تحدد الشروط والحقوق والإلتزامات المتعلقة بكافة الأطراف المعنية. ويجب أن تكون القوانين الجديدة واضحة وشفافة وأن تراعي مصلحة الأطراف المختلفة. كما يجب أن تكون الحكومات مستعدة لإنفاذ هذه القوانين أينما تدعو الحاجة؛

(ه) يستحسن أن يتولى القطاع الخاص إدارة أي مشروع لتأمين المحاصيل في منطقة الإسكوا أينما كان ذلك ممكناً، بهدف ضمان المزيد من الكفاءة. لكن القطاع الخاص لن يستطيع، نظراً لقساوة الظروف المناخية والبيئية، درء المخاطر كلها وتغطية الخسائر المحتملة كلها. وبالتالي، يمكن للقطاع العام أن يقدم مساعدة إضافية للمزارعين وكذلك خطط إعادة تأمين، خاصة في المراحل الأولية؛

(و) يمكن أن يكون قياس مردود المحاصيل على أساس المنطقة أكثر فعالية من قياس هذا المردود على أساس المزرعة من حيث تخفيض تكلفة المعلومات غير المتناظرة. كما أن ذلك يخفض تكلفة الاختيار السلبي بطلب معلومات أقل عن محصول المزرعة، ويخفض تكاليف عدم الاحتراز من المخاطر من خلال فصل أساس التأمين عن محصول المزرعة، ويخفض التكاليف الإدارية لأنه يتطلب معلومات أقل لتحديد الأقساط والتعويضات، ويتطلب عدداً أقل من أوراق العمل ومن الزيارات الميدانية؛

(ز) تؤدي التغطية التأمينية الواسعة إلى زيادة معدلات المشاركة، ما يخفف الترابط بين مردودات المحاصيل على مستوى المزارع ويوزع بالتالي المخاطر على المزارعين. كما تؤدي التغطية الواسعة إلى انخفاض التكاليف المرتبطة بالاختيار السلبي وبعدم الاحتراز من المخاطر، ما يولد أقساط تأمين أقل ثمناً

(256) الجمهورية العربية السورية هي من بين البلدان القليلة جداً في منطقة الإسكوا التي تقدم تأميناً ضد برد الأمطار.

وأكثر كفاءة. وفي حين أن التأمين الإلزامي قد يثير بعض قضايا السياسة العامة، يجب، عندما تسمح الظروف الاقتصادية بذلك، استخدام مجموعة واسعة من المحفزات لتوسيع التغطية؛

(ح) على الحكومات إجراء دراسات الجدوى اللازمة لإقناع شركات التأمين وجذبها، خاصة عندما يتعلق الأمر بالتأمين ضد خطر واحد. وفي هذا السياق، يمكن أن تلتمس الحكومات المساعدة من الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة كمنظمة الأغذية والزراعة (الفاو). كما يجدر بالحكومات أن تنشر الوعي بين المزارعين حول فكرة تأمين المحاصيل الجديدة ومنافعها، وتمكن توعيتهم من خلال الإعلام والمتاجر الزراعية (حيث يشتري المزارعون البذور والأسمدة مثلاً) والمصارف و/أو مؤسسات التمويل البالغ الصغر؛

(ط) على الأقل في المرحلة الأولية من مراحل تطبيق تأمين المحاصيل، يجب أن تكون الحكومات مستعدة لدعم شركات التأمين بتغطية الخسائر الناجمة عن نقص البيانات التاريخية والموثوقة. كما يجدر بالحكومات أن تدعم أقساط التأمين التي تترتب على المزارعين، على الأقل في بداية البرنامج، لتشجيع المشاركة وإتاحة الفرص لاكتشاف منافع تأمين المحاصيل[257]؛

(ي) ينبغي أن تنظر الحكومات في التخلي عن صناديق الإغاثة بالنسبة إلى الصدمات التي يغطيها تأمين المحاصيل، لأن التغطية المضاعفة للحادثة نفسها يمكن أن تردع المزارعين عن شراء الأقساط، ما يؤدي إلى انخفاض معدل المشاركة. وهذا بدوره، يفرض المزيد من الضغط على الحكومات التي ستضطر إلى مساعدة عدد كبير من المزارعين في حال وقوع كارثة، ما يخفف من فرص نجاح تأمين المحاصيل[258]؛

(ك) لا يَنصح بتأمين المحاصيل في منطقة الإسكوا بهدف تفادي المخاطر الشاملة في الزراعة التي تكون ناجمة عن حوادث متعلقة بظروف مناخية طويلة وغير ملائمة تحدث ترابطاً إحصائياً مهماً بين مردودات محاصيل المزارع المفردة مهماً أو تتسبب بانعدام الاستقلال الإحصائي العشوائي بين هذه المردودات. وتشمل هذه الحوادث المناخية الجفاف والفيضانات والعواصف وارتفاع درجات الحرارة وانجراف التربة. وتفرض المخاطر الشاملة تحديات تعيق تنفيذ تأمين المحاصيل بشكل أكبر من التأمين غير المتناظر والقائم على المعلومات، لأن هذه المخاطر ترتبط بالبيئة الطبيعية ولا يمكن تفاديها وتحصل بشكل غير متوقع وتؤثر على مناطق جغرافية كاملة لفترة طويلة (تمتد على أكثر من موسم زراعي واحد)، كما يمكن أن تكون المخاطر الشاملة مكلفة لشركات التأمين لأن من الصعب احتساب أقساط تأمين عادلة لتغطية مبالغ تعويضات كبيرة وتحديد الاحتياطيات الكافية لحوادث احتمال وقوعها ضئيل ولكنها تسبب خسائر بالغة[259]؛

(257) في جنوب أفريقيا، مثلاً، أدى قرار الحكومة تخفيض إعانات الدعم لأقساط التأمين إلى ارتفاع قيمة هذه الأقساط وتخفيض معدلات المشاركة وفشل خطة تأمين المحاصيل. ولكن نيوود وبولوك (Nieuwoudt and Bullock,1986) وغودوين (Goodwin, 1993) بينوا أن الطلب على تأمين المحاصيل ليس مرناً عموماً، ما يعني أن تحفيز الطلب على تأمين المحاصيل وزيادة معدل المشاركة يتطلبان توفير الكثير من الإعانات.

(258) مثلاً، أدت صناديق الإغاثة في حالات الكوارث في الولايات المتحدة إلى انخفاض المشاركة في تأمين المحاصيل بنسبة 20 في المائة تقريباً. نيوود وبولوك (Nieuwoudt and Bullock,1986). كما ساهم صندوق الإغاثة في حالات الكوارث في فشل تأمين المحاصيل في جنوب أفريقيا في التسعينات.

(259) Wenner and Arias (2003). تشير نسب المخاطر الشاملة إلى أن تأمين المحاصيل في الولايات المتحدة يواجه حافظة مخاطر أعلى بـ 22 إلى 49 ضعفاً مما لو كانت التعويضات مستقلة. وتراوح معامل التباين لمجموع التعويضات التي دفعتها شركات تأمين المحاصيل العشر بين 67 في المائة و130 في المائة، في حين تراوح التباين بين 5.3 في المائة و5.6 في المائة لدى شركات تأمين السيارات وشركات التأمين ضد الحرائق. ميراندا وغلوبر (Miranda and Glauber, 1997). ولهذه الأسباب، كانت شركات تأمين

(ل) يتعين على الحكومات تشجيع الأنشطة التي تقوم بها جمعيات المزارعين والمنظمات غير الحكومية في هذا القطاع. ويمكن أن تكون جمعيات المزارعين مفيدة جداً لتوعية المزارعين بشأن تأمين المحاصيل وسبل تطبيقه؛

(م) قد تكون تكاليف استعمال هذه الأدوات المالية في البلدان التي تعاني من النزاعات مرتفعة جداً وقد تفوق أي مكاسب قد تنجم عن استعمالها. كما يمكن أن تقدم الحكومات في المنطقة، بالتعاون مع شركائها في التنمية، مساعدة أولية لبناء نظام يُعنى بجمع البيانات في المناطق التي تزخر بقدرات إنتاجية زراعية عالية في البلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات.

2- أسواق التسليف

المشكلة التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بغياب أسواق التأمين هي عدم وجود أو محدودية أسواق التسليف للزراعة[260]، بل إن بعض المصارف بدأ يقدم القروض شرط أن يكون المقترضون مؤمِّنين إلزاماً ضد الصدمات المناخية في المناطق المعرضة للكوارث[261]. والعلاقة قوية جداً بين التسليف المحلي المقدم إلى القطاع الخاص ومؤشرات الإنتاجية الزراعية المختلفة. وبالتحديد، يرتبط توفر التسليف الداخلي ارتباطاً قوياً وإيجابياً بمردود محاصيل الحبوب واستعمال الأسمدة (انظر الشكل 27). ومن جهة أخرى، يرتبط تطور سوق الإئتمان ارتباطاً قوياً وسلبياً بحجم المزارع وبمؤشر الدول العاجزة للبلد المعني.

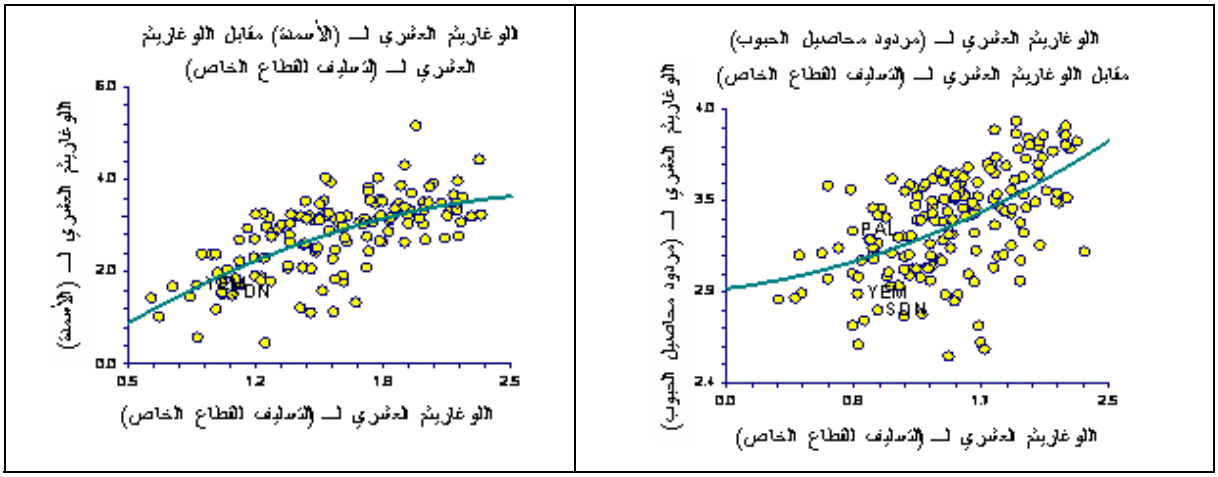
الشكل 27- دور التسليف الخاص في الإنتاجية الزراعية، المعدل للفترة 2003-2007

مردود محاصيل الحبوب مقابل التسليف المتوفر للقطاع الخاص (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)	استعمال الأسمدة مقابل التسليف المتوفر للقطاع الخاص (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

المحاصيل قلقة جداً حيال توفير تغطية تأمينية لحالات الجفاف في بعض أنحاء العالم النامي: وهي أفريقيا الجنوبية والشرقية وأفريقيا الساحل والقرن الأفريقي وشمال أفريقيا وأوروبا الشرقية وآسيا الوسطى والشرقية وجنوب آسيا وأمريكا الوسطى والجنوبية.

(260) مع أن البيانات حول التسليف المقدم إلى القطاعات الزراعية غير متوفرة، إلا أنه من المفترض أن يكون االتسليف الزراعي مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بالتسليف المقدم للإقتصاد عموماً والذي تتوفر بيانات حوله في قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي لعام 2009.

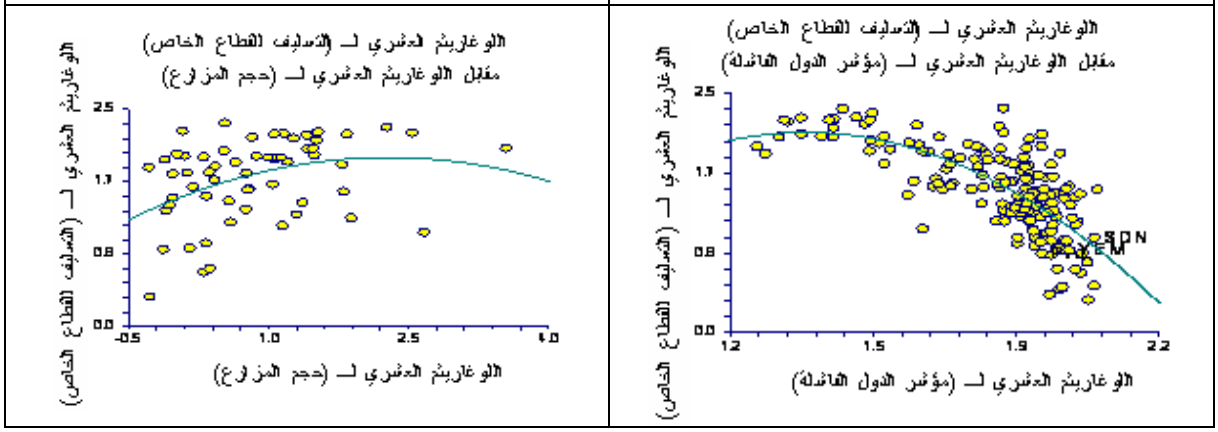
(261) راجع مثلاً "الصندوق الوطني للقرض الفلاحي" في المغرب.



المصدر: تستند حسابات الإسكوا إلى الفاو (2010) وإلى قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي (2009).

الشكل 28- حجم المزرعة والنزاع مقابل التسليف الخاص، المعدل للفترة 2003-2007

متوسط حجم المزارع مقابل التسليف المتوفر إلى القطاع الخاص (النسبة المئوية للناتج المحلي الإجمالي)	مؤشر الدول العاجزة مقابل التسليف المتوفر إلى القطاع الخاص (النسبة المئوية للناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: تستند حسابات الإسكوا إلى الفاو (2010) وإلى قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي (2009).

تعاني المناطق الريفية ويعاني المزارعون في منطقة الإسكوا من الإهمال منذ زمن طويل. لذا، يساعد تقديم التسليفات إلى المزارعين وتحسين الأسواق المالية على زيادة دخلهم وتحسين مستواهم المعيشي، كما يساهم في تسريع عجلة النمو في القطاع الزراعي وفي المناطق الريفية، ويساهم في تخفيض معدلات البطالة وزيادة معدلات الناتج المحلي الإجمالي الوطنية والحد من الفقر في المناطق الريفية، بما يتوافق مع الأهداف الإنمائية للألفية التي وضعتها الأمم المتحدة.

والمزارعون في المنطقة بحاجة ماسة إلى القروض الزراعية والتمويل لشراء الماكينات والمدخلات وتطوير مزارعهم وحصادهم وتسويق منتجاتهم، ولكن حصولهم على التمويل والقروض الزراعية محدود

جداً (انظر الجدول 22)[262]. وفي الواقع، يفتقر المزارعون للأصول التي يمكن استعمالها كضمانات. كذلك ما زالت المخاطر في القطاع الزراعي هي الأعلى بين سائر القطاعات الاقتصادية لعدة أسباب، منها ما يلي: الحوادث الطبيعية كالجفاف والمناخ والآفات والأمراض، والتقلب في المحاصيل الزراعية والأسعار، والمنافسة الأجنبية، وانعدام التنسيق و/أو عدم القدرة على التنسيق بين المزارعين نتيجة الإنتاج المفرط لمحاصيل زراعية محددة ولهبوط الأسعار، وانعدام البحث والتطوير في الزراعة، ما يحرم المزارعين من سبل إنتاج سلع تنافسية بكفاءة عالية وبتكلفة منخفضة. وقد ثبتت أن الإعانات الحكومية للزراعة ليست في أغلب الأحيان الوصفة الناجعة لأنها ترتبط بإجراءات بيروقراطية معقدة وبالفساد وعدم الكفاءة.

الجدول 22- خيارات التمويل والقروض الزراعية في بعض البلدان

البلد	النسبة المئوية
الأردن	2.5
الجمهورية العربية السورية	8.0
السودان	0.3
عمان	0.3
مصر	4.7
بنغلاديش	14.1
تايلاند	15.0

المصدر: FAO (2006) in World Bank (2010).

غير أن التمويل الزراعي البالغ الصغر أثبت، بناءً على تجارب عدة مهمة في البلدان النامية، أنه يكمِّل المصارف التجارية في تقديم التسليفات للمزارعين. وأشاد القرار 229/63 الذي اتخذته الجمعية العامة في عام 2009 بالتمويل البالغ الصغر واعتبره وسيلة فعالة لخلق المهن الحرة المنتجة والتغلب على الفقر والحد من انكشاف الفقراء على الأزمات وزيادة المشاركة، وخاصة النسائية منها، في العمليات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الرئيسية للمجتمع.

الإطار 4- دراسات حالة عن التمويل البالغ الصغر في البلدان والمناطق المتأثرة بالنزاعات

العراق

بدأ استعمال التمويل البالغ الصغر في العراق في عام 2003 بموجب منحة قدمتها الولايات المتحدة الأمريكية بقيمة 30 مليون دولار. ومنذ ذلك الحين، ازدهر هذا القطاع وأصبح عدد الزبائن فيه يفوق 000 19، كما بلغت محفظة القروض فيه 26.8 مليون دولار بحلول عام 2007.

حالياً، أبرز مشاريع التمويل البالغ الصغر في العراق هو مشروع "إزدهار" بتمويل من الوكالة الأمريكية للتنمية

(262) في لبنان، مثلاً، مع أن النظام المصرفي قوي، تقدر التسليفات الريفية التي تقدمها المصارف بما يتراوح بين 1 و2 في المائة. وفي السودان، شهدت التسليفات المصرفية المقدمة للقطاع الزراعي انخفاضاً بالنسبة إلى مجموع التسليفات المقدمة للقطاعات كافة منذ التسعينات، فقد انخفضت من نحو 28 في المائة في الفترة من 1995 إلى 2000 إلى 11.6 في المائة في الفترة من 2001 إلى 2006. ويحصل المزارعون الصغار على نسبة قليلة جداً، هي عادة أقل من 5 في المائة، من مجموع التسليفات الزراعية الرسمية، ما يساهم في انخفاض المحاصيل في المناطق الريفية البعلية في البلاد. لذا، من بين أولويات "استراتيجية الإنعاش الزراعي" زيادة حجم التمويل الزراعي.

الدولية (USAID)، ومشروع "الثقة" ومشروع "التقدم". وتبلغ القيمة المتوسطة للقرض في العراق 350 1 دولاراً، وهي أعلى بكثير من القروض المقدمة في بلدان أخرى. كما يبلغ معدل الفائدة الإسمي 16 في المائة، أي نصف المعدل العالمي الذي يبلغ 35 في المائة. كما أن معدل تسديد القروض البالغة الصغر في العراق مرتفع، إذ يصل إلى 98 في المائة.

لكن حصول المرأة على التمويل البالغ الصغر ما زال محدوداً، إذ تبلغ القروض المقدمة إلى النساء 13 في المائة فقط، مع أن العديد من المشاريع وضع لمعالجة هذا النقص.

وقد ساهمت الأمم المتحدة في أنشطة التمويل البالغ الصغر في البلاد. ففي عام 2008، أطلقت الأمم المتحدة ثلاثة برامج قدمت قروضاً بلغ متوسط قيمتها 334 1 دولاراً لـ 960 من رواد الأعمال الصغار، 22 في المائة منهم نساء. كما ولّد البرنامج نحو 150 وظيفة جديدة في المناطق المحرومة اقتصادياً وكان معدل الاسترداد 100 في المائة.

ما زالت المشاكل الرئيسية التي تواجه قطاع التمويل البالغ الصغر تتعلق بتعزيز الإطار القانوني وبناء القدرات والتدريب والشفافية والمعايير والإبلاغ وتطوير شبكة التمويل البالغ الصغر وزيادة الروابط بين المصارف واستمرار انعدام الاستقرار في العراق.

لبنان

في السنوات القليلة الماضية، بدأ العديد من المصارف التجارية في لبنان بتقديم منتجات التمويل البالغ الصغر، إما عن طريق تحالف استراتيجي مع مؤسسات التمويل البالغ الصغر من خلال تطوير منتجات التمويل البالغ الصغر لديها أو عن طريق تقديم قروض للمؤسسات الصغيرة مع ضمانات جزئية تمنحها صناديق محلية و/أو دولية متخصصة.

وقد بدأ انتشار مفهوم التمويل البالغ الصغر ومفهوم التسليفات البالغة الصغر في لبنان منذ أواسط التسعينات. وشهد قطاع التمويل البالغ الصغر نمواً مهماً في السنوات الأخيرة، ومن المتوقع أن يستمر في التوسع، لكن هذا القطاع يعاني من نقص في التنظيم وفي البيانات الموثوقة ومن حجم السوق الصغير نسبياً.

وتسيطر على قطاع التمويل البالغ الصغر في لبنان ثلاث مؤسسات رئيسية هي: "جمعية مؤسسة القرض الحسن"، و"أمين: تمويل الإنماء باستمرارية"، و"المجموعة". وتشير دراسة أجرتها مؤسسة التمويل الدولية في أيلول/سبتمبر 2007 إلى أن نحو 420 29 من زبائن التمويل البالغ الصغر حصلوا على قروض من منظمات غير حكومية ومن برامج ومؤسسات التمويل البالغ الصغر، وبلغت محفظة القروض لهذه الجهات التمويلية كلها نحو 23.9 مليون دولار وبلغ متوسط القروض فيها 118 1 دولاراً.

وليست هناك قوانين متعلقة بقطاع التمويل البالغ الصغر، وليس للحكومة أي دور واضح في هذا القطاع. لكن الحكومة نفذت مؤخراً مبادرتين هما: (أ) صندوق الإنماء الاقتصادي والاجتماعي الذي أنشئ في عام 2005 ويموله الاتحاد الأوروبي ويهدف إلى تعزيز انتشار مؤسسات التمويل البالغ الصغر اللبنانية ودعم توليد المداخيل وخلق الوظائف والحد من الفقر؛ (ب) و"كفالات" وهي شركة مالية لبنانية ذات منفعة عامة، أسستها الحكومة في عام 1999 بهدف مساعدة المؤسسات الصغرى والصغيرة في الحصول على التمويل من المصارف التجارية.

الإطار 4 (تابع)

فلسطين

تواجه مؤسسات التمويل البالغ الصغر في فلسطين تحدياً رئيسياً هو كيفية البقاء والنمو في بيئة لا يسودها السلام والاستقرار. وتقدم هذه المؤسسات قروضاً فردية وجماعية بالغة الصغر للمقاولين الصغار، إلى جانب قروض زراعية وإسلامية واستهلاكية وسكنية. وتفتقر مؤسسات التمويل البالغ الصغر في فلسطين للأنظمة والبيئة القانونية اللازمة

لتوسيع نطاق عملها ليشمل تقديم المنتجات الادخارية للعامة أو تقديم خدمات متعلقة بتحويل الأموال والمدفوعات.

وتستضيف السوق الفلسطينية للتمويل البالغ الصغر عدة مبادرات منها "ريادة" التابعة لمؤسسة CHF، وهي من بين برامج التسليف الأولى في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وقد أُنشئ هذا البرنامج في عام 1994 بدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)، ويعمل في قطاع غزة والضفة الغربية. وفي عام 2006، حقق هذا البرنامج نمواً سنوياً مهماً بنسبة 66 في المائة من حيث المحفظة الإجمالية، ونمواً سنوياً بنسبة 40 في المائة من حيث عدد الزبائن.

وهناك أيضاً لجان الإغاثة الزراعية الفلسطينية، (PARC) وهي اتحاد تعاوني لجمعيات الادخار والتسليف، يهدف إلى تطوير هذه الجمعيات وحمايتها من خلال تمكينها وتعزيز دورها الاقتصادي والاجتماعي في تحقيق التنمية المستدامة في المناطق الريفية والحضرية.

وتضم السوق الفلسطينية جهة فاعلة أخرى هي الجمعية الفلسطينية لصاحبات الأعمال (أصالة)، وهي ناشطة في تقديم القروض للنساء منذ عام 1997.

المصدر: ESCWA (2009a).

ولا زال اختراق السوق من مقرضي التمويل البالغ الصغر الرسميين منخفضاً في البلدان المتأثرة بالنزاعات في المنطقة. فعلى سبيل المثال، في السودان تبلغ نسبة اختراق السوق نحو 8 في المائة من الطلب الإجمالي، و1 في المائة فقط من السوق المحتملة في جنوب السودان (خطة عمل "مرفق السودان لتنمية التمويل الأصغر"). ولسوء الحظ، ما زالت قيود كثيرة مفروضة على قطاع التمويل البالغ الصغر في المناطق الريفية في المنطقة، ولا بد أن تؤخذ هذه القيود في الاعتبار، ومن بينها ما يلي:

(أ) تضم المناطق الريفية عدداً قليلاً من السكان، ويتوزع الزبائن المزارعون على مساحات جغرافية شاسعة، تزيد عادة من تكاليف المعاملات التي تنفذها مؤسسات التمويل البالغ الصغر؛

(ب) تعاني المناطق الريفية من نقص في البنى التحتية المادية والتكنولوجية، ما يحول دون مزودي التمويل البالغ الصغر وتوسيع نطاق تواصلهم مع الزبائن المزارعين؛

(ج) في أحيانٍ كثيرة لا يجيد المزارعون القراءة والكتابة، ولديهم معرفة محدودة بإجراءات التمويل ومتطلباته؛

(د) المزارعون فقراء عموماً، ويملكون القليل من المدخرات أو ليس لديهم مدخرات على الإطلاق، وهم معرضون لمستوى مرتفع من المخاطر (كالظروف المناخية والتقلبات في المحاصيل والأسعار وغيرها من المخاطر). وبالتالي، لا يمكنهم تقديم الضمانات الكافية وذلك يزيد من خطر التعسر في الدفع؛

(هـ) قد تفتقر مشاريع التمويل البالغ الصغر إلى التنوع اللازم، لأن المزارعين يعولون كثيراً على الزراعة كمصدر أول للدخل. وفي الوقت عينه، تركز محفظة القروض التي يقدمها مزودو التمويل البالغ الصغر على القروض الزراعية. ويؤدي هذا النقص في التنوع إلى تعريض مشاريع التمويل البالغ الصغر للخسائر؛

(و) تعاني الأسواق الريفية من عدم الكفاءة بسبب نقص المعلومات وبسبب الإعانات الحكومية للقروض والفوائد. وفي هذه الأسواق المنهارة، لا يستطيع المزود أن يحدد السعر المناسب لتقديم القروض، ويتكبد خسائر فادحة؛

(ز) في كثير من الأحيان تعمل مشاريع التمويل البالغ الصغر في بيئة تفتقر إلى البيانات ويعمل فيها عدد غير كافٍ من الموظفين المؤهلين الذين تنقصهم المهارات الإدارية، كما تعمل هذه المشاريع في أحيان كثيرة في ظل نظام قانوني ضعيف لا يضمن إنفاذ العقود.

التوصيات

يمكن تلخيص التوصيات بما يلي:

(أ) مع أن محفظة التمويل الزراعي البالغ الصغر يمكن فحسب أن تقدم التسليفات للمزارعين، إلاّ أن نشاطاتها ينبغي أن تتنوع لتشمل خدمات مالية أخرى (مثلاً قروض لمشاريع الأعمال وللرهن) كما ينبغي أن يتنوع زبائنها (من الريف ومن المدن). وذلك بهدف الحد من المخاطر التي يواجهها مزودو الائتمانات ولخدمة المزارعين بشكل أفضل. ومن المهم تقديم خدمات مالية كالادخار والتأمين والتحويلات المالية ليكون مشروع التمويل البالغ الصغر في الريف مستداماً ولا يعتمد على المانحين والإعانات؛

(ب) لإنجاح مشاريع التمويل البالغة الصغر الزراعية، لا بد من وضع الإطار القانوني الصحيح باعتماد التشريعات الملائمة وبناء القدرات التنظيمية في المصارف المركزية. ويمكن التغلب على صعوبة بيئة الاقتصاد الكلي بجمع بيانات الاقتصاد الكلي اللازمة وتوفيرها. ويمكن نشر ثقافة التسليف بتوعية المزارعين بمنافعها وإمكاناتها؛

(ج) يمكن التغلب على ارتفاع تكلفة الوصول إلى العملاء في المناطق الريفية والنائية من خلال تنظيم انضمام المزارعين إلى مجموعات أو جمعيات. وتضطلع جمعيات المزارعين بدور مفيد جداً في توعية المزارعين بالأدوات المالية، بما فيها إيصالات المستودعات[263] وسبل تحقيق المصالح بشكل جماعي وغيرها من الأمور؛

(د) يمكن أيضاً التغلب على ارتفاع التكاليف من خلال إنشاء بنية تحتية تكنولوجية مناسبة لتعزيز التواصل الفعّال مع الزبائن من المزارعين[264]؛

(هـ) لا ينبغي دعم معدلات الفائدة والقروض المقدمة إلى المزارعين لأن هذا الدعم قد يعرقل آلية السوق؛

(و) ينبغي أن يستمر الالتزام بتقديم الهبات والإعانات فترة زمنية طويلة، ولا ينبغي أن تحدث أي تشوه في سوق التمويل البالغ الصغر، كما يجب أن تهدف إلى بناء القدرات وتقديم تدريب موسع للمزارعين وللموظفين المحليين العاملين في مجال التمويل البالغ الصغر؛

(263) إيصال التخزين هو وثيقة تفيد بأن سلعة معينة قد أودعت في مخزن يشغله عادة القطاع الخاص. وهذا الإيصال يخول حامله بيع السلع ورهنها مقابل الحصول على قرض. ولذلك يمكن أن يكون لإيصال التخزين أثر ايجابي على مرونة الأسعار.

(264) مثلاً، استطاع "بنك إكويتي" المحدود في كينيا أن يزيد عملياته بالتواصل مع الزبائن عن طريق الصيرفة النقالة.

(ز) ينبغي أن تكون إدارة التمويل البالغ الصغر لامركزية وأن يديرها مسؤولون محليون لأنهم أقدر على التعاطي بشكل أفضل مع الزبائن المحليين.

ومن المتوقع أن يجابه تطبيق التمويل البالغ الصغر في البلدان والأقاليم المتأثرة بالنزاعات العديد من التحديات، منها ما يلي: (أ) تؤدي البيئة غير الآمنة إلى حرمان مزود التمويل من الموظفين المؤهلين الذين يهربون من البلد المتأثر بالنزاعات، ويضطر المزود إلى عرض أجور أعلى لجذب الموظفين المؤهلين من الخارج أو تدريب اليد العاملة المحلية؛ (ب) يؤثر الخطر الأمني على توفر الأموال وعلى رغبة الإقراض لدى أصحاب المدخرات، وترتفع تكلفة الاقتراض إلى جانب التكاليف التشغيلية للمزودين؛ (ج) وبما أن النزاعات تؤثر سلباً على مشاريع الأعمال وتخفض دخل السكان، تتفاقم مشكلة عدم القدرة على تسديد مدفوعات القروض البالغة الصغر في الوقت المطلوب. لهذه الأسباب، لا بد من النظر في بعض الاعتبارات عند تطبيق التمويل البالغ الصغر في المناطق المتأثرة بالنزاعات، كتقديم الخدمات التي تلبي الحاجات الخاصة للسكان أثناء النزاع وبعده. وبما أن تكلفة الخدمات المالية مرتفعة في البيئات غير الآمنة، يجدر بالحكومات وبشركاء التنمية أن يأخذوا هذه التكلفة في الاعتبار عند تصميم العمليات وتطبيقها.

3- الأدوات المالية المبتكرة والتحديات التي تعيق تطبيقها

في العقد الماضي، استعملت أدوات مالية جديدة لتكوين مخزونات افتراضية تضمن الحصول على الحبوب بسعر معين دون تكبد التكاليف المرتبطة بالمخزونات المادية. والأدوات الأكثر استعمالاً هي العقود الآجلة والعقود المستقبلية والخيارات والمقايضات (انظر الإطار 5). وتساعد هذه الأساليب على تفادي التكلفة المرتفعة للمخزونات المادية من المواد القابلة للتلف.

الإطار 5- العقود الآجلة والعقود المستقبلية والخيارات والمقايضات

تسمح العقود الآجلة لبائع سلعة ما أو لشاريها بتحديد سعر كمية معينة مسبقاً من خلال آليات يتفاوضان عليها معاً. ويصمم كل عقد من العقود الآجلة خصيصاً، ما يمنح المفاوضين مرونة بشأن نوعية المعاملة وكميتها وتوقيتها. وتدور النقاشات حالياً حول عدة أنواع من العقود الآجلة، أهمها العقود التي تحدد فيها الأسعار لاحقاً، أي التي يستطيع البائع أن يحدد بموجبها الأسعار في الوقت الذي يراه مناسباً. وهكذا تسمح عقود التسعير الآجل بأن يقدم البائع سلعة في وقت معين ويحدد سعرها في وقت لاحق. وأحد أنواع عقود التسعير الآجل هي عقود الأساس التي تحدد السعر الأساسي عند تسليم السلعة، لكنها تترك السعر المستقبلي غير محدد. أما عقد التحوط الآجل فيعمل بطريقة معاكسة لأنه يحدد السعر المستقبلي دون تحديد السعر الأساس. وتتيح عقود الدفع الآجل فرصة تسليم السلعة وتسعيرها في وقت زمني محدد على أن يحصل الدفع الفعلي في وقت لاحق، وذلك مفيد خاصة للأغراض الضريبية. أما عقد السعر الأدنى فيضمن الحصول على الحد الأدنى للسعر، ويتيح فرصة المشاركة في مكاسب السعر المستقبلي.

الإطار 5 (تابع)

العقود المستقبلية مشابهة للعقود الآجلة، لكنها تخضع لمعايير محددة ويتم تداولها في بورصة. ويمكن استعمال هذه العقود بطريقتين لإدارة المخاطر. في الآلية الأولى، يمكن للشركات التي تنوي الشراء أو البيع في السوق المادية أن تتداول في سوق السلع بدلاً من التداول في السوق المادية. وعند انتهاء مدة العقد، سيكون على الشركات أن تأخذ السلع أو أن تقدمها، ومن هنا فإنها تحدد سعراً أولياً. (في هذه الحالة، تكون الشركات معرضة لخطر تقلب الأسعار بين فترة إبرام العقد وفترة إغلاقه). أما في الآلية الثانية، وهي تستعمل أكثر من الآلية الأولى، فيقوم الشاري أو البائع في السوق

المادية باتخاذ مركز معاكس في سوق العقود المستقبلية. وبهذه الطريقة، ولأن أسعار النقد وأسعار العقود المستقبلية تسير في الاتجاه نفسه، تُعوَض الخسائر والأرباح في السوق المادية من خلال الأرباح والخسائر في سوق العقود المستقبلية.

أما الخيارات فهي أداة مفيدة للمنتجين الزراعيين لإدارة مخاطر الأسعار، ووظيفتها مشابهة للتأمين. وهي تحد من الخسائر التي قد يتكبدها شاري الخيار وتجعله يحقق أرباحاً إذا كانت حركة الأسعار إيجابية. وتنقسم الخيارات إلى نوعين أساسيين، هما: خيار البيع وخيار الشراء. ويسمح خيار البيع بحماية بائع السلعة من انخفاض الأسعار. ففي حال انخفضت الأسعار، يحق لصاحب خيار البيع أن يبيع السلعة بسعر أعلى من سعر السوق. كذلك، يسمح خيار الشراء بحماية شاري السلعة من ارتفاع الأسعار. وفي حال ارتفعت الأسعار، يحق لشاري الخيار أن يشتري السلعة بسعر أقل من سعر السوق.

وأما المقايضات فهي عقود تثبيت للأسعار تمتد على عدة فترات. فعقد المقايضة السلعية هو اتفاق يبادل فيه السعر المتقلب بسعر ثابت للسلعة نفسها طيلة فترة زمنية محددة ولكمية معينة. والسعر المتقلب هو عادة السعر السائد في السوق (السعر الآني) للأصول، والسعر الثابت هو السعر الذي يتم التفاوض بشأنه والاتفاق عليه قبل البدء بتنفيذ عقد المقايضة. والمقايضات أدوات مالية بحتة تتضمن تبادل سلع مادية. وهذا ما يميز المقايضات عن العقود المستقبلية وعقود الخيارات حيث يكون تسليم السلع المادية أو استلامها خياراً معروضاً دائماً على الخبير المزارع.

المصدر: FAO (2006).

ويواجه استخدام الأدوات المالية في منطقة الإسكوا التحديات التالية:

(أ) تتطلب الأدوات المالية مستوى تعليم معيناً لفهمها وتطبيقها. والمزارعون في منطقة الإسكوا هم في أحيان كثيرة غير متعلمين وغير عارفين بالأدوات المالية المتوفرة؛

(ب) تفتقر البلدان الأعضاء في الإسكوا إلى القوانين والأنظمة اللازمة لتطبيق هذه الأدوات؛

(ج) تنتج المزارع في منطقة الإسكوا كميات صغيرة جدا مقارنة بالحد الأدنى المطلوب لشراء أداة مالية أو بيعها، ما يشكل عقبة في سبيل تحوط المزارعين من مخاطر الزراعة وإدارتها؛

(د) في كثير من الأحيان لا يدرك المزارعون كيف تحدد أسعار السلع في الأسواق الدولية، كما لا يستطيعون توقع الأسعار المستقبلية التي تُحدد في سوق السلع بشكل رئيسي؛

(ه) نظراً لنقص المخاطر غير المدارة في أسعار السلع، خطر التعسّر في الدفع مرتفع في القطاع الزراعي، وذلك لا يشجع القطاع المصرفي على تقديم قروض زراعية وتحديد ضمانات للقروض تتخطى قدرات المزارعين. وهذا بدوره يحرم المزارعين من الوسائل المالية الضرورية والحيوية ليبقوا في مزارعهم ويواصلوا إنتاجهم أو يزودهم بما يكفي من هذه الوسائل، ما يزيد من خطر تخلفهم عن السداد؛

(و) في غياب أسواق السلع المستقبلية المحلية والإقليمية، يمكن أن يقوم طرف ثالث بدور الوسيط للمزارعين الصغار لحماية منتجاتهم في الأسواق الدولية التي تتداول الأدوات المالية. ويجدر بالحكومة أن تزود هذه الأطراف الثالثة بالمساعدات والتسهيلات اللازمة لتأدية هذا الدور. ويمكن لوكالة حكومية أو مصدّر أو مصرف محلي أو دولي القيام بدور الطرف الثالث. ومع أن جمعيات المزارعين يمكن أن تكون طرفاً وسيطاً بين المزارعين والسوق الدولية، إلاّ أنها تعاني في منطقة الإسكوا عادة من رقابة الدولة ونفوذها، ما يمنع المزارعين من تنظيم صفوفهم بكفاءة وتأدية هذا الدور المهم.

التوصيات

يمكن تلخيص التوصيات بما يلي:

(أ) ينبغي على الحكومات أن تنشئ البيئة القانونية والتنظيمية اللازمة لتطبيق الأدوات المالية المناسبة؛

(ب) ليست سوق السلع الإقليمية شرطاً مسبقاً لازماً لتحوط الأسعار باستعمال الأدوات المالية، لكن السوق الإقليمية قد تساعد المزارعين على توقع الأسعار الإقليمية المستقبلية التي قد تختلف عن أسعار السوق الدولية؛

(ج) يمكن لجمعيات المزارعين أن تكون مفيدة جداً لتوعية المزارعين حول الأساليب والمتطلبات المتعلقة بتمويل مشاريعهم، وفي حال كانت هذه الجمعيات كبيرة بما يكفي، فإن بإمكانها أن تفاوض طرفاً وسيطاً مناسباً لحماية الإنتاج المحلي بالتحوط في أسواق السلع الدولية.

4- استئجار الأراضي في الخارج

بادرت بلدان المنطقة في الخليج إلى التفاوض بشأن الأراضي الخصبة أو استئجارها أو شرائها في المنطقة وفي بلدان نامية أخرى، وذلك بهدف تأمين متطلباتها الغذائية على المدى الطويل. فعلى سبيل المثال، تفيد معلومات أن الإمارات العربية المتحدة استأجرت 000 375 هكتاراً من الأراضي الزراعية في شمال السودان، واشترت 000 325 هكتاراً في باكستان و000 5 هكتاراً في إثيوبيا، وتتفاوض حالياً مع السنغال وأوزبكستان بهذا الشأن. كما وقعت كوريا الجنوبية والسودان على اتفاقية لاستئجار نحو 700 ألف هكتار من الأراضي. وأقرضت الكويت كمبوديا مبلغاً بقيمة 546 مليون دولاراً لقاء استئجار مساحة كبيرة من الأراضي المزروعة بالأرز. وقد تخصص إندونيسيا على الأقل مليوني هكتار من الأراضي الزراعية لتنفيذ مشاريع مشتركة مع شركات سعودية. كما استثمرت قطر 2.5 مليار دولار في كينيا لقاء 000 40 هكتار من الأراضي الزراعية و000 100 هكتار من الأراضي في الفلبين، وأنشأت هيئة الاستثمار القطرية صندوقاً مشتركاً للزراعة في فيتنام[265]. وتقدر المبالغ التي تُنفق على استئجار الأراضي في البلدان النامية بقيمة 20 إلى 30 مليار دولار سنوياً، ويبلغ مجموع الأراضي الزراعية الخصبة التي تُباع أو تؤجَر في البلدان النامية الفقيرة نحو 20 مليون هكتار أي ما يساوي تقريباً نصف إجمالي الأراضي الصالحة للزراعة في أوروبا.

يثير استئجار الأراضي الذي يصفه بعض معارضيه بـ "الاستيلاء على الأراضي" جدلاً، ويحاول البنك الدولي والأمم المتحدة تنظيمه من خلال وضع مدونات سلوك لحيازة الأراضي في الخارج. وقد استثمرت حكومة المملكة العربية السعودية 100 مليون دولار في إثيوبيا لزراعة الأرز وتصديره إلى المملكة. وفي الوقت عينه، ينفق برنامج الأغذية العالمي نحو 166 مليون دولار لتقديم المغذيات اللازمة لـ 4.5 مليون إثيوبي. ومن بين البلدان الأخرى التي تتلقى مساعدات غذائية وتقوم في الوقت عينه بتأجير

(265) لا يقتصر توقيع اتفاقيات استئجار الأراضي على الحكومات فقط، بل يشمل أيضاً القطاع الخاص الذي أصبح طرفاً رئيسياً في مثل هذه الاتفاقيات، والتي أبرم بعضها في منطقة الإسكوا، وخاصة في السودان. لمراجعة الاتفاقيات الموقعة كلها، يُرجى الدخول إلى موقع المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية على شبكة الإنترنت: www.ifpri.org، و(2010) World Bank.

أراضيها الزراعية للأجانب، كمبوديا وميانمار والنيجر وتنزانيا. ويفترض أن الأراضي التي تؤجرها الحكومات أن تملكها الدولة، لكن السكان المحليين يتولون زراعتها منذ قرون. وكانت مدغشقر وكوريا الجنوبية تتفاوضان بشأن تأجير نصف الأراضي الصالحة للزراعة لمدة 99 سنة، دون فرض أي ضرائب أو تخصيص أي منافع أخرى لمدغشقر أو للمجتمعات المحلية، ولذا فشلت الصفقة المقترحة وساهمت مشاعر الغضب التي عمت البلاد في إسقاط الحكومة في مدغشقر.

وإذا لم تدر هذه الاتفاقيات بشكل صحيح، فإنها يمكن أن تترافق مع مخاطر بالغة، لأن السكان المحليين قد يعتبرونها شكلاً من أشكال "الاستعمار الجديد" الناجم عن انعدام المساواة في القدرة على المساومة، ويمكن أن يتفاقم انعدام المساواة عندما توجر أراضي المالكين الصغار الذين دأبوا على استخدامها بموجب نظام حيازة عرفي محلي دون أي سند ملكية رسمي. وفي هذه الحالة، يتعرض الفقراء لخطر إخراجهم من أرض كانوا يستعملونها منذ عقود أو على مدى أجيال، كي تلبي حاجات المستثمر الجديد، من دون استشارتهم مسبقاً أو تقديم أي تعويض لهم، ما يهدد رفاههم بحرمانهم من مصدر دخلهم الرئيسي ومن شبكة الأمان التي توفرها لهم الأرض ومواردها الطبيعية. وبالاضافة إلى ذلك، تعاني حكومات بعض البلدان النامية أحياناً من ضعف شديد لدرجة تجعلها غير قادرة على الالتزام بالاتفاقيات أو تنفيذها. كذلك يتطلب اعتماد نظام زراعة حديث إدارة عملية الانتقال الاجتماعي والاقتصادي يدمج المزارعين التقليديين في نظام الإنتاج الجديد. وأخيراً، قد تتعرض الأنظمة البيئية المحلية والتنوع البيولوجي للأضرار إن لم يوضع نظام رصد مناسب يشمل مراقبة استعمال الأسمدة الكيميائية وممارسات الإنتاج التي ترتبط عادة باستئجار الأراضي. لذلك، لم تفلح عدة محاولات لتسريع الإنتاج الزراعي من خلال تنفيذ عملية زراعية واسعة النطاق، وذلك بسبب الإهمال المزمن للبنية التحتية والمؤسسات والتكنولوجيا، حتى أن العديد من هذه الاتفاقيات لم يطبّق. وفي الحالات التي طبقت فيها الاتفاقيات، لم تولد سوى فرص عمل واستثمارات محدودة جداً، كما هو مبين في مسح أجراه البنك الدولي في عام 2010.

في كثير من الأحيان لا يكشف النقاب عن اتفاقيات استئجار الأراضي، وكانت المعلومات التي كشفت عن البنود والشروط الدقيقة المتعلقة بها شحيحة، علماً بأن هذه الناحية بالغة الأهمية لتقييم المضاعفات الاقتصادية للاتفاقيات. ولا بد للقيام بالتقييم أن تتوفر المعلومات التالية:

(أ) ما إذا كانت هذه الاتفاقيات تحدد نتائج المخاطر التي يمكن أن تحصل، بسبب عدم قدرة حكومة البلد المضيف على تسليم المنتج لأي سبب كان، مثل نقص الإنتاج أو رفض المزارعين التقيد ببنود الاتفاقية؛

(ب) ما إذا كان الإنتاج المتوقع في البلد المضيف سيراعي العوامل البيئية التي يمكن أن تزيد من تكلفة الإنتاج عندما تؤخذ هذه العوامل السلبية الخارجية في الاعتبار؛

(ج) يمكن أن تمثل ندرة الموارد المائية أحياناً مقايضة بين الاستثمار في استئجار أراض واسعة من جهة وحصول المجتمعات المحلية على المياه من جهة أخرى. لذا، لا بد من توضيح هذا النوع من المقايضات قبل توقيع أي عقد لاستئجار الأراضي. فمن دون تصميم جيد لهذه العقود، قد لا تتحمل الشركات المستأجرة تكاليف المقايضة، فيضطر المجتمع المحلي إلى دفعها بطريقة أو بأخرى[266]؛

(266) كبديل عن ذلك، يمكن أن يلجأ البلد المضيف إلى إجراءات أكثر شفافية مثل الإعلان عن قرار تأجير الأراضي وتنظيم العطاءات التنافسية.

(د) في كثير من الأحيان لا تكشف الاتفاقيات أين ستستثمر العائدات. ومن المهم جداً الحصول على موافقة السكان المحليين والمزارعين على هذه الاتفاقيات من خلال التعاطي معهم بمزيد من الشفافية ونشر الوعي حول منافع الاتفاقيات. فالمجتمعات الريفية ينبغي أن تشارك في برامج تنمية سبل العيش التي تساهم في زيادة استثمارات البنية التحتية وتقديم الرعاية الصحية والتعليم وغير ذلك من الخدمات الأساسية المرتبطة بهذه الاتفاقيات.

مؤخراً، ناقشت الفاو وإيفاد والأونكتاد والبنك الدولي صياغة مدونة سلوك تحكم اتفاقيات استئجار الأراضي. ويجب أن تتضمن هذه المدونة في كافة الحالات العناصر الرئيسية التالية:

(أ) الشفافية والمشاركة في المفاوضات؛

(ب) التنسيق الوثيق عمودياً وأفقياً بين الوزارات الوطنية كافة والمؤسسات المعنية كافة؛

(ج) توخي العناية الواجبة قبل إبرام أية اتفاقية من خلال توضيح الحقوق في الأراضي وتكلفة التعويض ومتطلبات البنية التحتية؛

(د) احترام الحقوق العرفية في الأراضي والموارد الطبيعية؛

(ه) أهمية معالجة قضايا التوزيع مسبقاً وتحديد المنافع التي يمكن قياسها والتي تجنيها المجتمعات المحلية من الاستثمار الواسع النطاق؛

(و) الاستدامة البيئية؛

(ز) إعطاء الأولوية للأمن الغذائي الوطني مقابل مصالح المستثمرين الأجانب لدى نشوب أزمة غذائية وطنية حادة.

ويمكن أن تكون مدونة السلوك الخطوة الأولى باتجاه إبرام اتفاقية شاملة وملزمة يمكن تنفيذها في كل مكان، أي في البلدان المضيفة وفي بلدان منشأ الاستثمار.

لكن تأجير الأراضي ليس الحل الوحيد لتلبية الحاجة الماسة إلى الاستثمار الزراعي الأجنبي وإلى زيادة الإنتاجية في العديد من البلدان في منطقة الإسكوا، وخاصة معظم البلدان المتأثرة بالنزاعات. مثلاً، نصحت الفاو مؤخراً المستثمرين بأن يتبنوا مشاريع مشتركة مع المزارعين المحليين في البلدان الفقيرة بدلاً من استئجار الأراضي أو شرائها تماماً، لكي يبقى المزارعون متحكمين بأراضيهم وكي لا يتهدد الأمن الغذائي في البلد المضيف. وبفضل ترتيبات مثل إبرام العقود الزراعية وبناء الشراكات مع المزارعين الصغار، يمكن أن يستفيد هؤلاء من الاستثمار، إذ تقدم هذه الترتيبات عادة للمزارعين المدخلات والمساعدات التقنية والتسليفات التي يؤمنها المستثمرون مقابل التزام المزارعين ببيع جزء من إنتاجهم، فينشأ عن ذلك وضع مربح للمزارعين المحليين والمستثمرين الأجانب في آن معاً.

5- صناديق الضمانات الإقليمية

لتحقيق استقرار القدرة الإنتاجية في البلاد وزيادة توافر الأغذية، يمكن اللجوء إلى سبيل آخر وهو إنشاء صندوق إقليمي خاص للضمانات. ويمكن أن يشمل مشروع الضمانات الأطراف التالية: الحكومة التي عليها أن تضمن إمدادات الأغذية على المدى الطويل يمكن أن تقوم بدور الضامن، والمستثمر الذي يسعى إلى تحقيق الربح في القطاع الزراعي المحفوف بالمخاطر، والمقرض الذي يتردد في منح التسليفات للقطاع الزراعي بسبب ارتفاع مخاطر التخلف عن السداد، والبلد المضيف الذي يحصل فيه الاستثمار. وفي حال تخلف مستثمر عن الدفع، يمكن أن يشتري الضامن (أي الحكومة) القرض المتعسّر من النظام المصرفي المحلي أو الإقليمي أو الدولي. وكبديل عن ذلك، يمكن أن تقوم الحكومة الضامنة بتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في الإنتاج الزراعي في بلد آخر من البلدان الأعضاء في الإسكوا من خلال تقديم ضمانة بسيطة ضد نزع الملكية أو التأميم الناجمين عن النزاعات أو الاضطرابات المدنية. ويمكن أن توجه الضمانة إلى المشاريع المشتركة مع المزارعين أو معاملي الأغذية المحليين، دون تهديد الأمن الغذائي في البلد المضيف ومع إتاحة المجال للقطاع الخاص ليستثمر ويزدهر.

بالإضافة إلى تسهيلات الضمان المقدمة من البنك الإسلامي للتنمية، أنشئ مشروع إقليمي لضمان الاستثمار ما زال يعمل منذ أواسط السبعينات، هو المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات (ضمان)[267]. ولكن مهام هذه المؤسسة واسعة جداً ولا تستهدف القطاع الزراعي الذي يمثل نحو 5 في المائة فقط من الأنشطة التأمينية لائتمان الصادرات. وتتردد البلدان المضيفة والمؤسسات المالية الإقليمية والدولية في الاستثمار في القطاع الزراعي بسبب ارتفاع المخاطر فيه. ولكن عندما يكون هناك صندوق لضمان الاستثمار ممول من الحكومة، يمكن أن يدير المستثمر المخاطر ويخففها، ويمكن أن يتشجع أكثر على الاستثمار في القطاع الزراعي في البلدان الفقيرة باستئجار الأراضي الزراعية وتطويرها وزراعتها في تلك البلدان. ويسمح مثل هذا المشروع بزيادة التدفقات الرأسمالية إلى البلد المضيف، ويمكن استعمال هذه التدفقات لتمويل برامج إنمائية في قطاعات الإنتاج لخدمة المجتمعات المحلية وللتخفيف من حدة العداء حيال فكرة تأجير الأراضي الزراعية للأجانب وبتأجير الأراضي للقطاع الخاص بدلاً من القطاع العام، ينخفض العداء في البلد المضيف فيصبح قادراً على تنفيذ العقد بمزيد من السهولة والفعالية.

ويمكن أن يلبي صندوق الضمانات مصالح الأطراف المعنية كلها إذا استوفيت الشروط التالية: (أ) إذا كان بإمكان النظام المصرفي توسيع نطاق إقراضه بطريقة آمنة؛ (ب) إذا كان المستثمر يتمتع بالتغطية في حالة التعسّر؛ (ج) وإذا كان البلد المضيف يتلقى الاستثمار الأجنبي المباشر والتدفق الرأسمالي بما يكفي لتخفيض معدل البطالة وتمويل البرامج الإنمائية؛ (د) إذا شجع القطاع الخاص على المشاركة وكانت مشاركته تضمن المزيد من الكفاءة في السوق.

التوصيات

من أجل تطبيق صندوق الضمانات بشكل أفضل ينبغي التقيد بما يلي:

(267) تقدم مؤسسة "ضمان" ضمانات لاستثمارات عربية وغير عربية في البلدان الأعضاء الواقعة ضمن نطاق عملها لتأمينها ضد المخاطر غير التجارية، كما تقدم الضمانات للصادرات العربية لتأمينها ضد المخاطر التجارية وغير التجارية. وفي حال وقوع أي من المخاطر التي تشملها التغطية، تصل نسبة التعويض إلى 90 في المائة. ووفقاً للتقرير السنوي الصادر عن مؤسسة "ضمان" لعام 2009، السودان هو البلد الذي يحصل على أكبر حجم من ضمانات الاستثمار، تليه الجمهورية العربية السورية واليمن. أما العراق وفلسطين، فيبدو أنهما لا يستضيفان أياً من هذه العمليات.

(أ) ينبغي أن تتولى إدارة صندوق الضمانات مؤسسة إقليمية أو دولية ذات خبرة ويمكنها تطبيق معايير دولية واضحة وشفافة؛

(ب) لا ينبغي أن يضمن المستثمر ضمانة كاملة، إذ ينبغي أن تكون هناك نسبة مئوية من الاستثمار معرضة للخطر للتعويض عن أية ممارسات تتسم بعدم الاحتراز؛

(ج) ينبغي أن تكون نسبة مئوية معينة من استثمارات النظام المصرفي، معرضة للخطر للتعويض عن أي اختيار سلبي ممكن؛

(د) تنبغي استشارة المجتمعات المحلية قبل إجراء أي استثمار أجنبي مباشر في منطقة زراعية مأهولة. كذلك، يتعين على الحكومة المضيفة في مثل هذه الحالات أن تستثمر جزءاً من العائدات في مشاريع إنمائية في المناطق الريفية التي يحصل فيها الإنتاج، ما يساعد على التخفيف من العداء المحتمل في المجتمعات المحلية.

رابعاً- توصيات لاتخاذ اجراءات على مستوى السياسات العامة في منطقة الإسكوا

يمكن أن يكون الأمن الغذائي جسراً يساعد على إرساء علاقات أفضل بين بلدان منطقة الإسكوا، إلا أن تركيبة المجتمعات والاقتصادات في البلدان المتأثرة بالنزاعات، إلى جانب التأثيرات الخارجية المستمرة منذ زمن طويل، تخلق ظروفاً مؤاتية لنشوب نزاعات قائمة على الإحساس بالظلم. وفي حين أن اللامساواة في إمكان الحصول على الموارد يمكن أن تكون نتيجة طبيعية للعمليات الاقتصادية القائمة على السوق، إلا أن مضاعفاتها السلبية على الأمن تظهر عندما تتوافق مع الانقسامات الاجتماعية والسياسية. وبالتالي، لا بد من تقييم هذا التوافق بعناية عند تصميم السياسات المتعلقة بالنمو والحد من الفقر وعند تنفيذها. ولم تستطع الأنظمة في البلدان المتأثرة بالنزاعات وفي عدة أنحاء أخرى في منطقة الإسكوا أن تطور ركائز اقتصادية واجتماعية قوية، وما زال هذا التحدي قائماً في هذا الجزء من العالم أيضاً في ظل الاتجاهات الديمغرافية وركود عائدات النفط في المستقبل. ولمنع نشوب نزاعات جديدة والتخفيف منها، لا بد من بناء اقتصادات حديثة ومتنوعة وأنظمة أكثر شفافية ومساءلة، بالإضافة إلى تعزيز التعاون الإقليمي.

فيما يلي بعض الإجراءات المقترحة، وهي مقسمة بحسب توقيت تطبيقها. كما أدرجت أدناه مجموعة فرعية من التوصيات المخصصة للبلدان المتأثرة بالنزاعات في المنطقة.

ألف- التوصيات على المدى القصير

في ظل النقص القائم في التكامل الإقليمي، يمكن للجهود السياسية الرامية إلى تحقيق المزيد من التكامل الإقليمي أن تعزز الأمن الغذائي. وبين التدابير على المدى القصير المقترحة على البلدان الأعضاء في الإسكوا ما يلي:

(أ) تكثيف البحوث حول العلاقة القائمة بين تنمية التجارة والأمن الغذائي، وإطلاق الحوار بين البلدان الأعضاء في الإسكوا حول الفرص المتاحة لتحقيق التكامل في التجارة الإقليمية وتسهيل صياغة خريطة طريق مشتركة نحو المزيد من التكامل داخل المنطقة؛

(ب) إعداد برامج مشتركة مع المنظمات الدولية المتخصصة بتنمية التجارة، وخاصة منظمة التجارة العالمية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)؛

(ج) إجراء دراسات للتكاليف والمنافع المتعلقة بتكامل الأسواق الزراعية في المنطقة العربية، وتحديد أبرز الحواجز التي تحول دون تنمية التجارة الزراعية. ولا بد من فهم ما إذا كانت هذه الحواجز تتعلق بالوصول إلى السوق أو إلى رأس المال، أو بالتشريعات غير الواضحة عن التجارة أو بمسائل أخرى؛

(د) سياسات الحماية الاجتماعية حاسمة الأهمية لمعالجة انكشاف السكان المنكشفين المتأثرين بانعدام الأمن الغذائي وزيادة قدرتهم على التحمل. وتبين الدروس المستفادة على مر خمسة عقود أن منفعة التحويلات النقدية والعينية تتوقف على حالة التنمية التي وصلت إليها الأسواق المحلية. أما التحويلات المشروطة، كبرامج العمل العامة والغذاء مقابل التعليم والتحويلات الذاتية الاستهداف، فهي وسائل مناسبة في

البلدان المتأثرة بالنزاعات، نظراً لتأثيرها الإيجابي على التنمية ولأعبائها الإدارية الخفيفة. ويتعين على بلدان المنطقة تنظيم منتديات لمناقشة الخبرات في مجال استعمال هذه السياسات وتبادل الآراء حولها؛

(هـ) تقييم وجهات نظر الناس بشأن وضع سياسة زراعية مشتركة وتوعيتهم بمنافعها. ومع أن السياسة الزراعية المشتركة في أوروبا تحولت إلى بنية اقتصادية شاملة إشكالية، إلا أن هناك في تجربتها دروساً مهمة تتعلق بالإرادة السياسية التي رافقتها وبسياساتها الأخيرة التي تؤيد تحويل الإعانات من الإنتاج إلى مزايا التنمية المستدامة (أي الفصل)؛

(و) تعزيز برامج التغذية والتخطيط الأسري، خاصة في المناطق التي يرتفع فيها تركيز الفقر، بهدف التوعية حول مخاطر سوء التغذية والأمومة المبكرة ومعدلات الخصوبة المرتفعة.

باء- التوصيات على المدى المتوسط

يمكن تلخيص التوصيات على المدى المتوسط بما يلي:

(أ) استكشاف الفرص الرامية إلى تحفيز الاستثمارات العامة في البنية التحتية الخاصة بالتكنولوجيا والنقل، ما يساعد على ربط جهات اقتصادية أفضل بالأسواق عبر الحدود. وتزداد فرص حدوث الاستثمار الخاص والنشاط الاقتصادي الخاص عندما يمهد الاستثمار العام الطريق. وفي العديد من المناطق، تكون الطرق والسكك الحديدية والاتصالات السلكية واللاسلكية والبنى التحتية الكهربائية والخدمات اللوجستية بحاجة ماسة إلى التحديث، وتقدم العديد من فرص الخصخصة وبناء الشراكات بين القطاعين العام والخاص؛

(ب) زيادة مساحة الأراضي الزراعية في السودان باجتذاب المشاريع المشتركة والاستثمار الأجنبي المباشر إلى المناطق التي تكون فيها المجتمعات المحلية غير مهتمة أو غير قادرة على استغلال الأراضي بإنتاجية عالية. ويمكن أن يساعد إنشاء صندوق إقليمي للضمانات على تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر الإقليمي في هذا المجال؛

(ج) تحسين كفاءة برامج شبكات الأمان وفعاليتها من خلال تحسين استهدافها ونوعية جمع البيانات فيها لإقامة رصد وتقييم منتظمين يشكلان حجر زاوية هذا البرامج؛

(د) تقديم الخدمات المالية في المناطق الريفية على نطاق أشم بربط الخدمات المتكاملة معاً مثل تأمين المحاصيل والتسليفات وبإنشاء جمعيات للمزارعين لمعالجة مشكلة المعلومات المحدودة ومشكلة ضمان أن تكون هذه الخدمات لمصلحة المزارعين. ومع أن تأمين الزراعة وتمويلها مجالان واعدان في هذه المنطقة، لا بد من استيفاء شرط مسبق لتنميتهما هو خلق بيئة عمل مؤاتية يمكن فيها إنفاذ العقود وتكون فيها حقوق الملكية واضحة؛

(هـ) زيادة فعالية أجندة البحث والتطوير الزراعية وتعزيز طابعها الإقليمي بهدف استثمار وفورات الحجم لإجراء البحوث حول المشاكل العامة التي تؤثر على الأمن الغذائي، كندرة المياه والتغير المناخي؛

(و) تعزيز تكامل التجارة الإقليمية الذي يساعد على إطلاق العنان للميزات المقارنة للبلدان، وخاصة تلك التي يغطي فيها قطاع الزراعة نسبة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي ومن اليد العاملة؛

(ز) إنشاء مركز للمعرفة دعماً لتحالف إقليمي للأمن الغذائي يحقق أهدافاً منها[268]:

(1) تطوير مؤشرات توجه عملية صنع القرارات ورصد التقدم في مجال تحسين الأمن الغذائي وطنياً وإقليمياً، واقتراح الإجراءات الوقائية والتصحيحية الملائمة؛

(2) إدراج نظام للإنذار والاستجابة المبكرين من أجل توقع أي قصور في الأغذية في الوقت المناسب وتبادل المعلومات والتكنولوجيا والخبرات المتعلقة بالتخفيف من المخاطر بسرعة؛

(3) استضافة قاعدة بيانات إقليمية حول الأمن الغذائي، تتضمن خريطة لمواقع انعدام الأمن الغذائي للمساعدة على بناء أنظمة وطنية وقدرات فنية لتحديد مواقع انعدام الأمن الغذائي والفئات المتضررة منه ولتتبع الإحصاءات وجمعها وتحليلها ونشرها على الصعيدين الوطني والمحلي[269]؛

(4) إنشاء نقطة تجمع إقليمية لخبراء الإرشاد الزراعي.

جيم- التوصيات للبلدان المتأثرة بالنزاعات

يمكن تلخيص التوصيات للبلدان والأقاليم المتأثرة بالنزاعات بما يلي:

(أ) يتأثر انعدام الأمن الغذائي في البلدان المتأثرة بالنزاعات على المدى القصير بشكل خاص بسوء التغذية وبالرعاية الصحية الضعيفة. ويسمح إجراء تحسينات في هذا المجال بتوليد عائدات آنية مباشرة ضخمة، شرط أن يؤخذ في الاعتبار التزام الحكومة وقدرتها؛

(ب) يتأثر انعدام الأمن الغذائي في البلدان المتأثرة بالنزاعات على المدى الطويل بشكل خاص بانخفاض الإنتاجية الزراعية وصعوبة الوصول إلى السوق وقلة القدرات المالية والتنمية المحدودة للأسواق. إلا أنه ليست هناك توصية تنطبق على الجميع لأن كل بلد يختلف عن الآخر؛

(ج) الزراعة في هذه البلدان واقعة في أسر الأنشطة ذات القيمة المضافة المتدنية، كما أنها تتسم بانخفاض الإنتاجية الزراعية. ولذا، من المهم زيادة الزراعة البعلية، كإنتاج البقول والدخن، إضافة إلى الفواكه والخضروات عندما تمسح الموارد المائية بذلك (كما في العراق مثلاً)، وتعزيز روابط السوق. وتتطلب معالجة هذه القيود كلها القيام باستثمارات في البحوث المتعلقة بالمحاصيل المقاومة للجفاف وفي خدمات الإرشاد، وترشيد الضرائب والرسوم، وإجراء الإصلاحات المتعلقة بإدارة مشاريع الري لصالح جمعيات مستخدمي المياه كما حصل في مصر، وإجراء الإصلاحات السياسية للأراضي وتراخيص التصدير والاحتكار بهدف رفع كفاءة الأسواق الزراعية؛

(268) يمكن أن تعمل وكالات التنمية الإقليمية بشكل وثيق مع برنامج الأغذية العالمي والفاو لتشكيل مركز إقليمي للمعلومات والمعرفة حول الأمن الغذائي.

(269) ينبغي أن تتضمن هذه الأنظمة معلومات عن مواقع انتشار الانكشاف على المخاطر، بما في ذلك معلومات عن إحصاءات الأمن الغذائي، إلى جانب بيانات اجتماعية واقتصادية أخرى. كما ينبغي أن تشكل هذه الأنظمة أساساً لوضع آليات الإنذار المبكر للأمن الغذائي.

(د) ينبغي على المبادرات الغذائية أن تنشئ رابطاً وآلية تنسيق في الانتقال من مرحلة الإغاثة الإنسانية إلى مرحلة التعافي والتنمية، وبالتالي التنسيق بين الوكالات المتخصصة بالتنمية الاقتصادية وبتلك المتخصصة بالقضايا الإنسانية والأمنية، لمعالجة مشاكل سبل العيش الزراعية والرعوية في مرحلة مبكرة وخاصة في المناطق التي تعاني نزاعاً منذ زمن طويل. كما يجب أن تحرص وكالات المعونة الغذائية على أن تكون المعونة الغذائية مكملة للأنشطة الأخرى التي تدرَج باستمرار في الاستراتيجيات الوطنية والمحلية للحد من الفقر والتعافي؛

(هـ) ينبغي على الجهات المانحة أن تخصص ميزانيات متعددة السنوات لتحويلاتها المقدمة إلى وكالات الإغاثة العاملة في بلد متأثر بالنزاع، لكي تحسن هذه الوكالات تخطيطها وتزيد كفاءة عملياتها؛

(و) ينبغي على البرامج الوطنية لاستراتيجيات الحد من الفقر والنهج القطاعية الشاملة أن تعمم مراعاة الأمن الغذائي وأن تكون مصاغة بطريقة تشاركية وأن تراعي المساواة بين الرجل والمرأة وأن تطبَق بشكل يجعل سياسات التغذية وسياسات الاستثمار الزراعي والعام أدوات أساسية لمعالجة الفقر في المناطق الريفية؛

(ز) يساعد تعزيز تكامل التجارة الإقليمية وتحسين بيئة الأعمال وزيادة المنافسة في الخدمات اللوجستية على زيادة عوائد السلام في هذه البلدان؛

(ح) فيما يتعلق بفلسطين، العقبة الأكبر هي الاحتلال وعدم سماحه بحرية حركة عوامل الانتاج. لذا، على الإسكوا إجراء المزيد من البحوث التفصيلية حول الحواجز، ربما بالتعاون مع وحدة مساعدة الشعب الفلسطيني التابعة لأمانة الأونكتاد ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)؛

(ط) ما زال العراق يعاني من نزاعات داخلية ونزاعاً دولياً في آن معاً، ومن غياب الفرص الاقتصادية الواسعة النطاق التي تجعل تكاليف فرصة المشاركة في النزاع منخَفضة نسبياً. وقد ساهمت الحرب والعقوبات في عزل العراق على الصعيدين الدولي والإقليمي. ولذا فإن بذل المزيد من الجهود الإقليمية لتحقيق التكامل عموماً، ببناء شبكات الطرق العامة والسكك الحديدية والاتصالات السلكية واللاسلكية والكهرباء والمياه و/أو مشاريع الصرف الصحي الممولة إقليمياً مثلاً، يعد بخير عميم لبلد مثل العراق ما زال متأثراً بدمار بنيته التحتية المادية. وفي هذا السياق، يمكن أن تساهم الإسكوا من خلال إطلاق الحوار وإجراء البحوث الأساسية ذات الصلة؛

(ي) يتخذ النزاع في اليمن طابعاً داخلياً رغم آثاره الجانبية على البلدان المجاورة، ويترافق مع انتشار الفقر المدقع والنقص في الموارد الطبيعية والقدرة المالية المحدودة والنمو السكاني السريع، كما أن اليمن أسير مصيدة فقر تتمثل بتدني الدخل والادخار والاستثمار، ما يؤدي من جديد إلى انخفاض الدخل. كما يسبب القات الذي يَستعمل كمادة مخدرة ترفيهية مشكلة اجتماعية واقتصادية كبيرة لأنه يَستهلك بتكلفة عالية على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي. ولكسر هذه الحلقة المفرغة، من المهم مراعاة المساواة بين الجنسين، إذ يؤدي الحد من معدلات الخصوبة إلى زيادة تمكين المرأة، ما يسمح بدوره باتخاذ قرارات اقتصادية أكثر عقلانية في الأسر المعيشية. وفي هذا السياق، يمكن أن تتعاون الإسكوا مع الإيفاد والفاو،

وأن تبحث عن استراتيجيات لإبعاد الإنتاج الزراعي عن القات وتوجيهه نحو محاصيل تدر عائدات اجتماعية واقتصادية أعلى؛

(ك) تتميز السودان بخصائص إنمائية واعدة جدا إذا ما جرى الحد من النزاع الذي هو داخلي أساساً ولكن له بعض الآثار الجانبية على البلدان المجاورة. ولا بد من استعمال إمكانات السودان الإنمائية لتسوية النزاع. كما يمكن أن يؤدي اقتران المساحات الشاسعة من الأراضي الصالحة للزراعة وغير المستغلة بمشاريع التنمية الإقليمية إلى إحراز بعض التقدم في هذا المجال. ويمكن أن تساهم الإسكوا في إعداد دراسات حول التأثير الاجتماعي والاقتصادي لبرامج التنمية الريفية، وأن تنسق ذلك مع الحكومات المحلية ووكالات التنمية الدولية مثل البنك الدولي والفاو وإيفاد؛

(ل) يحتل تقديم الخدمات العامة وتحقيق اللامركزية المالية حالياً مكانة محورية في النقاش المتعلق بالسياسات الاقتصادية في البلدان المتأثرة بالنزاعات (كما في السودان مثلاً). وينبغي التوصل إلى فهم شامل لمنافع هذه الأجندة المعقدة ومضاعفاتها وتطبيقها الفعال من خلال تنظيم منتديات مخصصة لهذا الغرض وتقديم المساعدة التقنية. ويمكن للإسكوا بالتعاون، مع سائر شركائها في التنمية، أن تساعد على دفع هذا النقاش قدماً.

المرفق الأول

صناديق/مؤسسات البحث والتطوير

صناديق/مؤسسات البحث والتطوير	الموقع	المهام	الميزانية ونطاق العمل الرئيسي	النوع
المصرف العربي للتنمية الاقتصادية في أفريقيا	الخرطوم، السودان	المصرف مؤسسة مالية تمولها حكومات البلدان الأعضاء في جامعة الدول العربية التي وقعت على اتفاقية تأسيس المصرف (في 18 شباط/فبراير 1974). تشمل مهام المصرف المساعدة في تمويل التنمية الاقتصادية في البلدان الأفريقية غير العربية وتشجيع مساهمة رأس المال العربي في التنمية الأفريقية، إلى جانب تقديم المساعدة التقنية المطلوبة لتنمية أفريقيا.	وزع مبلغ قدره 190 مليون دولار أمريكي على عدة مشاريع تشمل البنية التحتية والزراعة والتنمية الريفية والقطاع الاجتماعي وقطاع الطاقة والقطاع الخاص. ونظراً لأهمية دور الزراعة وقطاع التنمية الريفية في تحقيق الأمن الغذائي وتحسين الظروف المعيشية للمستفيدين، خُصص مبلغ قدره 43.2 مليون دولار (أي نحو 23.58 في المائة من مجموع القروض) إلى هذا القطاع الذي يشمل استصلاح الأراضي والري والموارد الطبيعية.	المصرف مؤسسة مالية يملكها ثمانية عشر بلداً عربياً من البلدان الأعضاء في جامعة الدول العربية. كما أنه مؤسسة دولية مستقلة تتمتع بصفة قانونية دولية كاملة وباستقلالية تامة في الشؤون الإدارية والمالية. ويخضع المصرف لأحكام اتفاقيته التأسيسية ولمبادئ القانون الدولي.
الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية	الكويت	أُنشئ هذا الصندوق في عام 1961 ويهدف إلى مساعدة البلدان العربية وبلدان نامية أخرى على تنمية اقتصاداتها من خلال منح القروض وتقديم الضمانات والمساعدة التقنية والمساهمة في الأسهم الرأسمالية للمؤسسات الدولية والإقليمية المعنية بتمويل التنمية. وتتركز عمليات الصندوق أساساً على قطاعات الزراعة والري والنقل والاتصالات والطاقة والصناعة والمياه والصرف الصحي.	يبلغ رأس المال المصرح به والمدفوع منذ 31 آذار/مارس 2009 2 000 مليون دينار كويتي. وفي السنة المالية 2009/2008، مول الصندوق 18 مشروعاً بقروض إجمالية بلغت نحو 197 مليون دينار كويتي شملت الطاقة والنقل والصناعة والزراعة بالإضافة إلى المياه والصرف الصحي وقطاعات أخرى. أما في ما يتعلق بتوزيع مجموع القروض على مختلف القطاعات،	أُنشئ الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية في 31 كانون الأول/ديسمبر 1961 كآلية تقدم من خلالها دولة الكويت قروضاً ومساعدات إلى البلدان العربية وبلدان نامية أخرى.

صناديق/مؤسسات البحث والتطوير	الموقع	المهام	الميزانية ونطاق العمل الرئيسي	النوع
			فيحتل قطاع النقل والاتصالات المرتبة الأولى بـِ 35.7 في المائة من القروض، يليه قطاع الطاقة 24.6 في المائة، وقطاع الزراعة 12.6 في المائة، وقطاع الصناعة 8.1 في المائة، وقطاع المياه والصرف الصحي 9.6 في المائة، ومصارف التنمية 3.2 في المائة، وقطاع الاتصالات 2.4 في المائة، والقطاع الاجتماعي 2.2 في المائة وقطاعات أخرى 0.9 في المائة.	
صندوق أبو ظبي للتنمية	أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة	أُنشئ هذا الصندوق في عام 1971 لمساعدة البلدان النامية على تحقيق نمو اقتصادي مستدام والحد من الفقر بتوفير الموارد المالية وبناء الشراكات في القطاعين العام والخاص. وتشمل القطاعات البنية التحتية والزراعة والكهرباء والمياه والنقل والصناعة والخدمات الاجتماعية وخدمات الرعاية الصحية والسياحة والفنادق والاتصالات السلكية واللاسلكية والدراسات والدعم الفني.	موّلت المنح والقروض التي قدمها هذا الصندوق بقيمة 12.5 مليار درهم إماراتي (أي ما يعادل 3.542 مليار دولار) 199 مشروعاً في 53 بلداً نامياً. كما أنشأ الصندوق 12 مشروعاً مشتركاً في عدة قطاعات في مواقع جغرافية مختلفة. ويدير الصندوق القروض والمنح التي تقدمها حكومة أبو ظبي بقيمة 10 مليارات دولار.	الصندوق مؤسسة مستقلة تملكها حكومة أبو ظبي.
البنك الإسلامي للتنمية	المملكة العربية السعودية	أُنشئ هذا البنك في عام 1973، ويهدف عموماً إلى تعزيز التنمية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي، وهو يمول المشاريع والبرامج المنتجة في القطاعين العام والخاص في البلدان الأعضاء. كما يستثمر البنك في مشاريع البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية،	قرر مجلس إدارة البنك الإسلامي للتنمية في عام 2005 زيادة الأسهم الرأسمالية المصرح بها للبنك من 15 مليار دينار إسلامي إلى 30 مليار دينار إسلامي وزيادة الرأسمال المكتتب من 6.9 مليار دينار إسلامي	البنك الإسلامي للتنمية هو مؤسسة مالية دولية أسست بموجب إعلان النية الصادر عن مؤتمر وزراء مالية البلدان الإسلامية الذي عقد في جدة في شهر ذي القعدة من السنة الهجرية 1393.

صناديق/مؤسسات البحث والتطوير	الموقع	المهام	الميزانية ونطاق العمل الرئيسي	النوع
		ويقدم المساعدة التقنية إلى البلدان الأعضاء، ويساعد على تعزيز التجارة الخارجية وخاصة السلع الرأسمالية.	إلى 15 مليار دينار إسلامي. (تساوي وحدة حساب البنك الإسلامي للتنمية وحدة من حقوق السحب الخاصة لصندوق النقد الدولي).	
إيفاد: تمكين الفقراء الريفيين للتغلب على الفقر	روما، إيطاليا	أسس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (إيفاد)، وهو إحدى الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة، كمؤسسة مالية دولية في عام 1977 كواحدة من أبرز النتائج التي توصل إليها مؤتمر الأغذية العالمي الذي عقد في عام 1974. ومن خلال القروض والمنح المقدمة بمعدلات فائدة منخفضة، يتعاون صندوق إيفاد مع الحكومات لتطوير وتمويل برامج ومشاريع تمكن السكان الريفيين الفقراء من التغلب على الفقر بأنفسهم.	124.04 مليون دولار لعام 2010	مؤسسة مالية دولية
الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي	الكويت	يركز الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي (الصندوق العربي) الذي أسس في عام 1974 على تمويل التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال تمويل مشاريع استثمارية عامة وخاصة وتقديم المنح والخبرات. كما يولي عناية خاصة للتنمية الاجتماعية والحد من الفقر من خلال تمويل مشاريع الرعاية الصحية والتعليم ومياه الشفة والتنمية الريفية والرفاه الاجتماعي.	2 مليار دينار كويتي	مؤسسة مالية إقليمية عربية

المرفق الثاني

استبيان حول الأمن الغذائي
الإسكوا

الجزء الأول: تقييم انعدام الأمن الغذائي وفهمه

السؤال 1:
1-1 ما نوع البيانات التي لديكم عن انعدام الأمن الغذائي؟ من هي الوكالة المسؤولة؟ كم مرة تقومون بتحديث هذه البيانات؟

البيانات	الوكالة المسؤولة	وتيرة جمع البيانات (أشهر)
البيانات الديمغرافية		
الفقر (بحسب المنطقة بما فيها المناطق الريفية والمدينية)		
استيراد/تصدير الأغذية		
أسعار سوق الأغذية وهياكلها (حسب الفئة)		
قواعد بيانات الظروف المناخية		
الجوع/انعدام الأمن الغذائي		
القدرة الإنتاجية في الزراعة حسب أبرز الأغذية الأساسية والمحاصيل النقدية		
مسوح الأسر المعيشية		
التنوع الاقتصادي		
نظام الإنذار المبكر		
بيانات أخرى (حدد)		

السؤال 2:
كيف تغير السكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي والمنكشفون على مخاطره في السنوات الخمس الماضية؟

	2005	2007	2009
السكان الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي (النسبة المئوية إلى مجموع السكان) التعريف ومصدر البيانات:			
السكان المنكشفون على مخاطر انعدام الأمن الغذائي (النسبة المئوية إلى مجموع السكان) التعريف ومصدر البيانات:			

ملاحظة: ينبغي أن تستند الأجوبة إلى تعريف السكان الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي والمنكشفون على مخاطره وإلى البيانات الموجودة.

السؤال 3:
ما هي الأنواع والمسببات المعتادة والأسباب المحددة لحصول أزمة أمن غذائي في بلدك؟
يرجى اختيار ما لايزيد عن ثلاثة أسباب محددة.

النوع	مسببات	الأسباب المحددة
انخفاض الإنتاج	الظروف المناخية، الكوارث الطبيعية، النقص في المدخلات، إلخ (حدد)	الجفاف، الفيضانات، أسباب النقص في المدخلات، إلخ (حدد)
انخفاض معدل الحصول على الأغذية	انخفاض الدخل، الارتفاع المفاجئ في الأسعار، الكوارث الطبيعية، إلخ (حدد)	أسباب انخفاض الدخل، الارتفاع المفاجئ في الأسعار، إلخ (حدد)
انعدام الاستقرار السياسي	النزاع الداخلي، النزاعات الإقليمية، الاحتلال، إلخ (حدد)	
أنواع أخرى (حدد)		

السؤال 4:
ما هي أبرز نتائج أزمة الغذاء الأخيرة؟ يرجى اختيار ما لا يزيد عن ثلاث نتائج.

- انعدام الاستقرار السياسي
- تضخم شديد
- ارتفاع حاد في معدلات الفقر
- ارتفاع حاد في معدلات الجوع
- ارتفاع سوء التغذية ومعدلات وفيات الأطفال
- ضغط على شبكات الأمان الاجتماعية
- ارتفاع العجز المالي
- تدهور ميزان المدفوعات
- أصبح الغذاء عاملاً مهماً في الأجندة السياسية
- سياسات جديدة: قيود مفروضة على الصادرات الغذائية ورقابة على الأسعار وإعانات، إلخ
- ضرورة تعليق الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية
- نتائج أخرى (حدِّد)

ملاحظة: يرجى تقديم البيانات حيثما يكون ذلك مناسباً.

السؤال 5:
يرجى ترتيب الفئات الثلاث الأكثر تأثراً بالأزمات عند حصولها.

الفئة	الترتيب
المسنون	
الأمهات العازبات	
الفقراء الريفيون	
فقراء في المدن	
النساء عموماً	
الأطفال عموماً	
الأيتام	
الأشخاص ذوو إعاقة	
منطقة محددة	
فئات أخرى (حدِّد)	

السؤال 6:
يرجى تقييم مدى انكشاف كل فئة يمكن أن تعاني من انعدام الأمن الغذائي في المجتمع على مخاطره مقارنة بعام 2007. يرجى وضع علامة في الخانات المناسبة.

	2007			2009		
الفئة	غير منكشفة	منكشفة نوعاً ما	تعاني انكشافاً شديداً	غير منكشفة	منكشفة نوعاً ما	تعاني انكشافاً شديداً
المسنون						
الأمهات العازبات						
الفقراء الريفيون						
فقراء المدن						
النساء						
الأطفال						
فئات أخرى (حدد)						

ملاحظة: ينبغي أن تستند الأجوبة إلى تعريف السكان المنكشفون على مخاطر انعدام الأمن الغذائي وإلى البيانات القائمة حيثما أمكن ذلك.

السؤال 7:
ما هي الاستراتيجيات الملحوظة التي تعتمدها الأسر المعيشية للتصدي للأزمة؟ يرجى وضع علامة في الخانات المناسبة.

	غير شائعة	يستخدمها البعض	شائعة جداً
عدم تناول بعض الوجبات			
مراكمة الديون			
بيع الأصول			
الحد من النفقات على الصحة			
الحد من النفقات على التعليم			
اللجوء إلى ارتكاب الجرائم			
التنازع على الموارد			
عمالة الأطفال			
استراتيجيات أخرى (حدِّد)			

السؤال 8:
فيما يلي لائحة بالأخطار التي تهدد الأمن الغذائي. يرجى تحديد مدى خطورة كل منها في بلدك، ووضع علامة في الخانات المناسبة.

	غير شديد	شديد نوعاً ما	شديد جداً
تغير المناخ والجفاف			
انخفاض التحويلات المالية			
النمو السكاني			
الاعتماد على الواردات الغذائية التي تمولها العوائد النفطية			
الوقود الحيوي والإيثانول			
ارتفاع أسعار الأغذية الدولية			
سياسات الاقتصاد الكلي الوطنية الخاطئة (القيود على التجارة، إلخ)			
الأزمة الاقتصادية الحالية			
المضاربة في البورصة بأسعار السلع			
النزاع/الاحتلال			
التدخل الخارجي			
أخطار أخرى (حدِّد)			

السؤال 9:
في حال استمرت أزمة الغذاء أو حصلت من جديد، كيف تقيّمون النتائج التالية التي يمكن أن تحصل. يرجى وضع علامة في الخانات المناسبة.

	لا ينطبق	ينطبق نوعاً ما	ينطبق جداً
انعدام الاستقرار السياسي			
تضخم شديد			
ارتفاع حاد في معدلات الفقر			
ارتفاع حاد في معدلات الجوع			
ارتفاع سوء التغذية ومعدلات وفيات الأطفال			
تزايد الضغط على شبكات الأمان الاجتماعية			
ارتفاع العجز المالي			
تدهور ميزان المدفوعات			
ضرورة تعليق الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية			

نتائج ممكنة أخرى (حدد)			

الجزء الثاني: التصدي لانعدام الأمن الغذائي

السؤال 10:

فيما يلي بعض الحلول الممكنة التي قد تعتمدها البلدان للتخفيف من تأثير أزمة الغذاء. أيّ من هذه السياسات طبقها بلدك؟ يرجى أيضاً تحديد مدى أهمية كل سياسة في بلدك، ووضع علامة في الخانات المناسبة.

	نوع محدد	سياسة طبقت	لا ينطبق	ينطبق نوعاً ما	ينطبق جداً
زيادة الأجور و/أو معاشات التقاعد					
تخفيض الضرائب على المواد الغذائية					
فرض رقابة على الأسعار					
حلول متعلقة بالتجارة					
تنويع سبل العيش/مصادر الدخل					
استراتيجية وطنية للأمن الغذائي					
إدارة متكاملة للموارد الطبيعية					
تعزيز شبكات الأمان					
تأمين إنتاج المحاصيل					
أدوات التحوط المالية					
وضع خطوط أساس الأمن الغذائي والتغذية وأنظمة الرصد المتعلقة بها					
نظام إنذار مبكر					
إعانات للمنتجين					
زيادة المخزونات الغذائية					
استثمار عام في الزراعة					
إبرام اتفاقيات استئجار أراضٍ على المدى الطويل مع بلدان أخرى					
تنويع الاقتصاد					
التخطيط الأسري					
حلول أخرى (حدد)					

السؤال 11:

ماذا كان حجم العبء المالي المرتبط مباشرة بنفقات الأمن الغذائي (أي الأعباء المالية المطلوبة لاتخاذ الإجراءات المذكورة في السؤال السابق) من حيث النفقات الحكومية الإجمالية في الأعوام 2007 و2008 و2009؟

2007	2008	2009	المخططة لعام 2010	المرتقبة لعام 2011

السؤال 12:

ما هي المنظمات الدولية/الجهات المانحة التي طلبتم منها المساعدة لصياغة استجابتكم لانعدام الأمن الغذائي؟ ما هو نوع المساعدة التي طلبتموها؟

المنظمة	نوع المساعدة	القطاع

ملاحظة: قد يشمل نوع المساعدة المساعدات الإنسانية والقروض والمنح والمساعدة التقنية/بناء القدرات وحوار بشأن السياسات العامة. ويمكن أن يكون القطاع، الزراعة أو تنمية القطاع الخاص أو البنية التحتية أو التجارة، إلخ.

السؤال 13:

يعرض الجدول أدناه برامج بناء القدرات التي يمكن أن تقدم فيها الإسكوا مساعدة تقنية. يحدد العمود الأول اسم البرنامج، ويحدد العمود الثاني رابطاً رئيسياً واحداً بين البرنامج والأمن الغذائي. يرجى تحديد مدى اهتمامك بكل برنامج.

البرنامج	الرابط بين البرنامج والأمن الغذائي	غير مهتم	مهتم نوعاً ما	مهتم جداً
الطاقة	... تؤثر على تكلفة الإنتاج			
المياه	... تؤثر على الإنتاجية من ناحية العرض			
القضايا المتعلقة بالنزاعات	... تؤثر على إمكانية الوصول إلى السوق والحصول على الغذاء			
التمويل	... يؤثر على تمويل عوامل المدخلات			
التنمية الاجتماعية	... تؤثر على إمكانية الوصول إلى السوق والحصول على الغذاء			
تحديث الإدارة العامة	... التخطيط الاستراتيجي، ومشاريع بناء قدرات مفصلة خصيصاً للموظفين الحكوميين			
الإدارة المالية العامة	... صياغة فعّالة للميزانية وتنفيذها وفقاً للأولويات الإنمائية في البلاد			
النقل	... يؤثر على تكلفة الإنتاج			
التجارة	... تؤثر على إمكانية الوصول إلى السوق والحصول على الغذاء			
نوع الجنس	... يؤثر على الإنتاجية من ناحية الطلب			
المعلومات والاتصالات	... تؤثر على الإنتاجية من ناحية العرض			
الإحصاءات	... تؤثر على تخطيط شبكات الأمان الاجتماعية			
القطاعات المنتجة	... تؤثر على الإنتاجية من ناحية الطلب			
برامج أخرى (حدد)				

السؤال 14:

ما هو حجم السياسة الاجتماعية الإجمالية من حيث القيمة الإسمية وكنسبة من الميزانية العامة؟

	2007	2008	2009	المخطط لها لعام 2010	المرتقبة لعام 2011
التكلفة (بالعملة المحلية)					
النسبة المئوية من الميزانية العامة					

ملاحظة: تشمل السياسة الاجتماعية الصحة والتعليم والسكن والحماية الاجتماعية (بما فيها جميع أنواع التحويلات الاجتماعية وشبكات الأمان).

السؤال 15:
ما نوع برامج المساعدات الاجتماعية التي لديكم؟

البرنامج	التكلفة (بالعملة المحلية)	التغطية (عدد المستفيدين)	أخطاء الاستهداف
الإطعام في المدارس			
قسائم الطعام الغذائية			
التحويلات النقدية			
العمل مقابل الغذاء			
التحويلات الغذائية العينية			
مشاريع معاشات التقاعد الاجتماعية			
الرعاية الصحية المدعومة			
برامج أخرى (حدد)			

السؤال 16:
ما نوع البرامج التي تقدمها حكومتكم للقطاع الزراعي؟

البرنامج	التكلفة (بالعملة المحلية)	التغطية (عدد المستفيدين)
الأسعار المضمونة		
تمويل البحث والتطوير		
المدخلات المدعومة		
البنية التحتية الريفية		
الإقراض المدعوم		
المنح المقابلة		
خدمات الإرشاد		
التدريب في المناطق الريفية		
برامج أخرى (حدد)		

السؤال 17:
ما هو حجم الميزانية العامة بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي وما هي مصادر العائدات الرئيسية للميزانية العامة في السنوات المشار إليها أدناه؟

عائدات الميزانية	النسبة المئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي				
	2005	2007	2009	المخطط لها لعام 2010	المرتقبة لعام 2011
ضرائب مباشرة					
ضرائب غير مباشرة					
مبيعات الأصول					

عائدات النفط					
عائدات أخرى (حدِّد)					

الجزء الثالث: تقييم التعاون

السؤال 18:
عند تبني الحلول الوطنية والإقليمية لأزمة الغذاء، إطلاق حوار مع الأطراف المعنية الدولية والإقليمية ضروري. كيف تقيم فعالية الحوار مع هذه المنظمات؟

سيئة جداً	سيئة	مرضية	مرضية جداً

ملاحظة: يمكن أن يصاغ السؤال بشكل أكثر عمقاً في مقابلة وجهاً لوجه.

يرجى شرح تقييمك.

_____
_____
_____
_____

السؤال 19:
إلى أي حد توافق على العبارات التالية بشأن الجهات المانحة والوكالات الدولية التي لها علاقة بالأمن الغذائي؟

	لا أوافق أبداً	لا أوافق	أوافق	أوافق تماماً
من الصعب مراجعة عمل الجهات المانحة والوكالات الدولية				
هناك تكرار للجهود				
لا توجد رؤية واضحة ولا تآزر في العمل				
عدم وجود حلول مطورة محلياً				
الحوار وتبادل المعلومات بين الجهات المانحة والحكومة جيد				
يعزز نشاط الجهات المانحة قدرات الحكومة				
أخرى (حدِّد)				

ملاحظة: يشمل هذا السؤال أيضاً منظمات غير تابعة للأمم المتحدة (أي الاتحاد الأوروبي والبنك الإسلامي للتنمية وجهات مانحة ثنائية الأطراف، إلخ).

السؤال 20:
كيف تقيم التنسيق بين الحكومات الوطنية في منطقة الإسكوا فيما يتعلق بأزمة الغذاء؟

سيئ جداً	سيء	مرضٍ	مرضٍ جداً

يرجى شرح تقييمك.

_____
_____
_____
_____

السؤال 21:
فيما يلي أفكار مختلفة يمكن أن تبادر الإسكوا بإطلاق حوار وإجراء بحوث وإسداء نصائح حول السياسات العامة على المستوى الإقليمي بشأنها. ما مدى اهتمامك بكل من هذه البرامج؟

	غير مهتم	مهتم نوعاً ما	مهتم جداً
صندوق إقليمي للتنمية الزراعية			
صندوق إقليمي لتطوير البنية التحتية			
صندوق إقليمي للتماسك الاجتماعي			
صندوق إقليمي للتأمين/صناديق تحوط إقليمية			
آلية شراء منسقة إقليمياً			
نظام إنذار مبكر إقليمي			
استراتيجية إقليمية للاستجابة الغذائية			
برامج أخرى (حدِّد)			

السؤال 22:
هل تعتقد أن منح بعض القدرات الوطنية المحددة إلى منظمات إقليمية فوق وطنية يمكن أن يساعد على جعل مكافحة انعدام الأمن الغذائي أكثر فعالية؟

لا أبداً	مهم نوعاً ما	مهم جداً

السؤال 23:
أدناه لائحة بالأسباب التي قد تفسر سبب وجود مؤسسات فوق وطنية ضعيفة في البلدان الأعضاء في الإسكوا مقارنة بغيرها. ما مدى صحة كل حجة من وجهة نظرك برأيك؟

	غير صحيح	صحيح نوعاً ما	صحيح جداً
عدم تطابق خصائص الإنتاج			
تاريخ من التوجه نحو الداخل			
نزاعات اجتماعية وانعدام الاستقرار الجغرافي السياسي			
انعدام الإرادة السياسية			
تمويل غير مؤكد			
أسباب أخرى (حدِّد)			

السؤال 24: هل يمكنك اقتراح إجراءات لتعزيز مثل هذه المبادرات الإقليمية/فوق الوطنية؟

_____
_____
_____

السؤال 25:
سؤال مفتوح أخير لإتاحة الفرصة لمؤسستكم لإضافة ما تعتبره مهماً بالنسبة للأمن الغذائي ومما فات ذكره أعلاه.

_____
_____

المراجع

Adams, R.H. (2000), "Self-Targeted Subsidies: The Distributional Impact of the Egyptian Food Subsidy System", Policy Research Working Paper 2322, the World Bank.

Adams, R.H. and J. Page (2003), "Poverty, Inequality and Growth in Selected Middle East and North Africa Countries, 1980-2000", *World Development*, vol. 31, No. 12, pp. 2027-48.

Akkaya, S. et al. (2008), "Economics of 'Policy-Induced' Fragmentation: The Costs of Closure Regime to West Bank and Gaza", Working Paper Series No. 50, the World Bank.

Al-Abed, O. (2004), "Palestinian Refugees in Jordan", *FMO Research Guide*.

Alinovi L., Hemrich G., and Russo L., (2007), "Addressing Food Insecurity in Fragile States: Case Studies from DRC, Somalia and Sudan", FAO, ESA Working Paper No. 07-21.

Ali, A.A.G. and I.A. Elbadawi, (2000), "Poverty and the Labour Market in the Arab World: The Role of Inequality and Growth", which was prepared for the third meeting of the Mediterranean Development Forum (5-8 March 2000, Cairo).

Allam, A. (2004), "Challenges of agricultural technology transfer and productivity increase in the Sudan", *International J. Technology, Policy and Management*, vol. 4, No. 2, pp. 136-150.

Alston, J.M. et al. (2000), "A Meta-analysis of Rates of Return to Agricultural R&D: Ex Pede Herculem?", International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Arab Organization for Agricultural Development (AOAD) (2007), *Arab Agricultural Statistical Yearbook*.

Arvis, J-F. et al. (2010), *Connecting to Compete 2010: Trade Logistics in the Global Economy*, the World Bank.

Baker, J.L. (2008), "Impacts of Financial, Food and Fuel Crisis on the Urban Poor", the World Bank.

Ballentine, K. and H. Nitzschke (2003), "Beyond Greed and Grievance: Policy Lessons from Studies in the Political Economy of Armed Conflict", IPA Policy Report, p.13.

Barbieri, K. (2002), *The Liberal Illusion: Does Trade Promote Peace?* University of Michigan Press, Ann Arbor.

Barrett, C.B. and D.G. Maxwell (2005), *Food aid after fifty years: Recasting its role*, Routledge, New York.

Barrett, C.B., E.C. Lentz and D.G. Maxwell (2007), "A Market Analysis and Decision Tree Tool for Response Analysis", CARE White Paper.

Beattie, A. (2008), "Countries rush to restrict trade in basic foods", *Financial Times*, 1 April 2008.

Behrendt, C., T. Haq and N. Kamel (2009), "The Impact of the Financial and Economic Crisis on Arab States: Considerations on Employment and Social Protection Policy Responses", ILO Regional Office for Arab States.

Behrman J.R., H. Alderman and J. Hoddinott (2004), "Nutrition and Hunger", in *Global Crises, Global Solutions*, ed. Bjorn Lomborg, Cambridge University Press.

Belloumi, M. and M.S. Matoussi (2009), "Measuring Agricultural Productivity Growth in MENA Countries", *Journal of Development and Agricultural Economics*, vol. 1, No. 4, pp. 103-113.

Benmehdi, H. (2009) "Moroccan Public in Outcry over Soaring Prices of Food". Magharebia, 22 April.

Berry, C. et al. (2004), "Approaches to Improving the Delivery of Social Services in Difficult Environments", Poverty Reduction in Difficult Environments (PRDE) Working Paper 3.

Blas, J. (2009) "Poor still hit by high food prices, says United Nations", *Financial Times*, 19 March 2009.

Bouet A. (2006), "What can the Poor Expect from Trade Liberalization? Opening the Black Bob of Trade Modelling", IFPRI, MTID Discussion Paper No. 93, Washington D.C.

Bouillon M.E. (2007), "The Middle East: Fragility and Crisis – Coping with Crisis", Working Paper Series, International Peace Academy.

Brandsma, J. and D. Burjorjee (2004), "Microfinance in the Arab States: Building Inclusive Financial Sectors", United Nations Capital Development Fund (UNCDF).

Brauman, R. and P. Salignon (2004), "Iraq: in Search of a 'Humanitarian Crisis'", Ideas and Opinions from MSF.

Breisinger et al. (2010), "Assessing Food Security in Yemen", IFPRI Discussion Paper 00982.

Brinkman H-J. and HendrixC.S. (2010), Food Insecurity and Conflict: Applying the WDR Framework, Background Paper, WDR 2011.

Brooks, D. (2000), "Between the Great Rivers: Water in the Heart of the Middle East", International Development Research Centre (IDRC).

Brown, L. and U. Gentilini (2005), "On the Edge: The Role of Food-based Safety Nets in Helping Vulnerable Households Manage Food Insecurity", Research Paper No. 2006/111, United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER).

Bruno M., M. Ravallion and L. Squire (1996), "Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues", Policy Research Working Paper 1563, the World Bank.

Buchanan-Smith, M. and A.A. Fadul (2008), "Adaptation and Devastation: The Impact of the Conflict on Trade and Markets in Darfur", Feinstein International Center, Tufts University.

Buhaug, H., N.P. Gleditsch and O.M. Theisen (2008), "Implications of climate change for armed conflict", which was presented to the World Bank Workshop on Social Dimensions of Climate Change (Washington DC, 5-6 March 2008).

Carnoy, M. (2005), "Education, Economic Growth, and the Distribution of Economic Benefits in the MENA Region: Lessons from the Past Thirty Years", Background paper for the World Bank Education Report for MENA Region.

Central Bureau of Statistics in Sudan and the Southern Sudan Commission for Census, Statistics and Evaluation (2006), *Sudan Household Health Survey*.

Chaherli N. (2002), "Agricultural Trade Liberalization: Main Issues for the MENA Region", the World Bank.

Christiaensen L., L. Demery and J. Kuhl (2010), "The (Evolving) Role of Agriculture in Poverty Reduction", UNU-WIDER.

Coady, D.P. (2004), "Designing and Evaluating Social Safety Nets: Theory, Evidence and Policy Conclusion", Food Consumption and Nutrition Division (FCND) Discussion Paper 172.

Coady, D.P., M. Grosh and J. Hoddinott, 2002, "Targeting anti-poverty interventions: A selected annotated bibliography," The World Bank, Washington DC.

Coble K.H. et al. (1997), "An expected-indemnity approach to the measurement of moral hazard in crop insurance", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 79, pp. 216-226.

Collier, P. (2007), *The Bottom Billion:Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford University Press, NewYork.

Collier, P. and A. Hoeffler A. (2004), "Greed and Grievance in Civil War", Oxford Economic Papers 56, pp. 563-595.

Collier, P. and A. Hoeffler (2000), "Greed and Grievance in Civil War", Policy Research Working Paper 2355, the World Bank.

Collier, P. and A. Hoeffler (1998), "On Economic Causes of Civil War", Oxford Economic Papers 50, pp. 563-573.

COSIT, FAO, UNICEF, WFP (2010), Food Deprivation in Iraq.

Cramer, C. (2003), "Does inequality cause conflict?", *Journal of International Development*, vol. 15, No. 4, pp. 397-412.

Dalen, K. and J. Pedersen (2007), "Iraqis in Jordan: Their Number and Characteristics".

Darnton-Hill I., P. Webb, P. Harvey, J. Hunt et al. 2005. Micronutrient deficiencies and gender: social and economic costs. *American Journal of Clinical Nutrition.* 81 (5). S1198-1205.

De Gorter, H., M. Ingco, and L. Ignacio (2003), "Domestic support for agriculture: Agricultural Policy Reform and Developing Countries", Trade Note 7, the World Bank.

Deininger, K. (2004), "Land Policies for Growth and Poverty Reduction: Key Issues and Challenges Ahead", which was presented at the Inter-Regional Special Forum on the Building of Land Information policies in the Americas (Aguascalientes, Mexico, 26-27 October 2004).

Deininger, K. (2003), *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, the World Bank and Oxford University Press.

Del Ninno, C., P.A. Dorosh and K. Subbarao (2005), "Food Aid and Food Security in the Short and Long Run: Country Experience from Asia and Sub-Saharan Africa", the World Bank.

Demeke M., G. Pangrazio and M. Maetz (2009), "Country Responses to the Food Security Crisis: Nature and Preliminary Implications of the Policies Pursued", FAO.

De Meneval P. and Y. Saadani (2009), "Business Environment Reform In MENA: Setting Up The Right Implementation Framework", the World Bank, MENA Knowledge and Learning, Quick Notes Series.

Dennis, A. (2006a), "The Impact of Regional Trade Agreements and Trade Facilitation in the Middle East North Africa Region", Policy Research Working Paper 3837, the World Bank.

Dennis, A. (2006b), "Trade Liberalization, Factor Market Flexibility, and Growth: The Case of Morocco and Tunisia", Policy Research Working Paper 3857, the World Bank.

Dessus, S., S. Herrera and R. de Hoyos (2008), The Impact of Food Inflation on Urban Poverty and its Monetary Cost: Some Back-of-the-Envelope Calculations", Policy Research Working Paper 4666, the World Bank.

De Waal, A. (1997), *Famine crimes: Politics and the disaster relief industry in Africa*.

De Waal, A. (1989), *Famine that Kills: Darfur, Sudan 1984-5*, Oxford: Clarendon Press.

Dewbre, J. et al. (2008), "High Food Commodity Prices: Will They Stay? Who Will Pay?" *Agricultural Economics*, vol. 39, pp. 393-403.

Diaz-Bonilla, E. et al. (2000), "Food Security and Trade Negotiations in the World Trade Organization: A Cluster Analysis of Country Groups", Trade and Macroeconomics Division (TMD) Discussion Paper 59, IFPRI.

Donovan, C. et al. (2006), "Emergency Needs Assessments and the Impact of Food Aid On Local Markets", Department of Agricultural Economics and Department of Economics, Michigan State University (MSU).

Easterly, W. and S. Fischer (2001), "Inflation and the Poor", Policy Research Working Paper 2335, the World Bank.

Ecker, O. et al. (2010), "Assessing Food Security in Yemen", IFPRI Discussion Paper 00982.

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) (2009a), "The Demographic Profile of the Arab Countries" (ESCWA/SDD/2009/Technical Paper).

ESCWA (2009b), "Microfinance in Conflict: Strategies for Development and Peace in the ESCWA Region" (E/ESCWA/ECRI/2009/Technical Paper 4).

ESCWA (2009c), "Charting the Progress of the Millennium Development Goals in the Arab Region: A Statistical Portrait" (E/ESCWA/SD2009/Technical Paper 5).

ESCWA (2007), *The Millennium Development Goals in the Arab Region 2007: A Youth Lens.*

El Obeidy, A.A. (2006), "Introducing New Crops with High Water-Use Efficiency in the Middle East and North Africa", in C. Lee and T. Schaff (eds.), *The Future of Drylands*.

England, A. and J. Blas (2009), "Saudis Set Aside $800m for Foreign Food", *Financial Times*, 14 April 2009.

Fan, S. (2004), "Infrastructure and Pro-poor Growth", which was presented at the Workshop on Agriculture and Pro-poor Growth (Helsinki, 17-18 June 2004).

Fan, S. and N. Rao (2003), "Public Spending in Developing Countries: Trend, Determination and Impact", Environment, Production and Trade Division (EPTD) Discussion Paper 99, IFPRI.

Fan, S. et al. (2006), "A Multi-level Analysis of Public Spending, Growth, and Poverty Reduction in Egypt", Development Strategy and Governance Division (DSGD) Discussion Paper No. 41, IFPRI.

Food and Agriculture Organization (FAO) (2010), *2000 World Census of Agriculture.*

FAO, Ministry of Agriculture of Palestinian National Authority (MoA), 2009, West Bank and Gaza Strip, *A vision for Agriculture Sector Development, Inception Phase Report*.

FAO contribution (2010), ESCWA's Report on the Economic and Social repercussions of the Israeli occupation on the living conditions of the Palestinian people in the occupied Palestinian territory, including Jerusalem, and the Arab population in the occupied Syrian Golan.

FAO (2008), *Food Security in Protracted Crises: What Can Be Done?* FAO Policy Brief, Rome.

FAO, (2009), *Food Outlook - Global Market Analysis*, Rome.

FAO and WFP (2010), *The State of Food Insecurity in the World*, Rome.

FAO (2009), *Food Outlook: Global Market Analysis*, Rome.

FAO (2008), *The State of Food Insecurity in the World 2008: High food prices and food security – threats and opportunities.*

FAO (2006), "An Introduction to Market-based Instruments for Agricultural Price Risk Management".

Farrington, J. (2005), "Recognizing and Tackling Risk and Vulnerability Constraints to Pro-Poor Agricultural Growth", background paper for OECD POVNET Agriculture Task Team.

Farrington, J. (2004), "Social Protection and Livelihood Promotion in Agriculture: Towards Operational Guidelines", background paper for OECD POVNET Agriculture Task Team.

Fast L. (2006), "'Aid in a Pressure Cooker': Humanitarian Action in the Occupied Palestinian Territory – Humanitarian Agenda 2015", Feinstein International Center, Tufts University.

Ferris, E. (2007), "Regional Dimensions to the Iraqi Displacement Crisis and the Role of the United Nations".

Fleshman, M. (2006), "Fixing The Humanitarian Aid System", *Africa Renewal*, vol. 19, No. 4, pp. 6-9.

Galal, A. and B. Hoekman (eds) (2003), *Arab Economic Integration: Between Hope and Reality*, Brookings Institution Press.

Geinitz D. and Reinhard I. (2002), "Conflict Mitigation Through Food Security?", Integrated Food Security Programme, Trincomalee, Sri Lanka.

Gertler P.J. (2004), Do conditional cash transfers improve child health? Evidence from PROGRESA's control randomized experiment. *American Economic Review Papers and Proceedings* 94 (2): 336-341.

Glanz, J. (2007), "Rebuilt Iraq Projects Found Crumbling", *New York Times* (29 April 2007).

Gleick, P. H. 2008. Water Conflict Chronology. Pacific Institute, Oakland, CA. www.worldwater.org/conflictchronology.pdf.

Goodwin, B.K. (1993), "An Empirical Analysis of the Demand for Multiple Peril Crop Insurance", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 75, pp. 425-434.

Gordon, S. (2003), "Military-Humanitarian Relationships and the Invasion of Iraq: Reforging Certainties?", *Journal of Humanitarian Assistance.*

Government of Egypt et al. (2009), "Initiative on Soaring Food Prices: Mission Findings and Recommendations – Inter-Agency Assessment Mission (November-December 2008)".

Government of Sudan, CDC, FAO, UNICEF, WFP (2008), *Food Security and Nutrition Assessment of the conflict-affected population in Darfur, 2007*. Khartoum.

Grantham-McGregor, S.M., L.C. Fernald and K. Sethurahman (1999), "Effects of Health and Nutrition on Cognitive and Behavioural Development in Children in the First Three Years of Life", *Food and Nutrition Bulletin*, vol. 20, No. 1, pp. 53-99.

Grosh, M. et al. (2008), "For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets", the World Bank.

Haddad L. (2003), "Redirecting the Nutrition Transition: What Can Food Policy Do?", in "Food Policy Options: Preventing and Controlling Nutrition-Related Non-Communicable Diseases", HNP Discussion Paper, World Health Organization (WHO) and the World Bank.

Haddad L. et al. (2002), "Reducing Child Undernutrition: How Far Does Income Growth Take Us?", FCND Discussion Paper 137, IFPRI.

Hansen, G. (2007), "Taking Sides or Saving Lives: Existential Choices for the Humanitarian Enterprise in Iraq – Humanitarian Agenda 2015, Iraq Country Study", Feinstein International Center, Tufts University.

Harvey, P. (2007), "Cash-based Response in Emergencies", Briefing Paper 25, Humanitarian Policy Group (HPG) Discussion Paper, Overseas Development Institute (ODI).

Harvey, P. (2005), "Cash and Vouchers in Emergencies", HPG, ODI.

Hegre, H. and N. Sambanis (2005) Sensitivity Analysis of the Empirical Literature on Civil War Onset, Paper presented to 46th Annual Meeting of International Studies Association, Honolulu.

Hellmuth, M. et al. (eds.) (2009), *Index Insurance and Climate Risk: Prospects for Development and Disaster Management*, International Research Institute for Climate and Society.

Henry, C. M. and R. Springborg. *Globalization and the Politics of Development in the Middle East.* Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Hoekman, B. and D.E. Konan (2005), "Deepening Egypt-US Trade Integration: Economic Implication of Alternative Options", which was presented at the Middle East Economic Association session of the Allied Social Sciences Association 2005 Annual Meeting.

Holden S., Barrett C.B., and Hagos F. (2003), "Food-for-Work for Poverty Reduction and the Promotion of Sustainable Land Use: Can It Work? Working Paper 2003/16, Cornell University, Ithaca, New York.

Holmes, R., N. Jones and H. Marsden (2009), "Gender Vulnerabilities, Food Price Shocks and Social Protection Responses", ODI.

Homer-Dixon T.E. (1999), *Environment, Scarcity, and Violence*, Princeton University Press.

Humphreys, M. (2004), "Natural Resources, Conflict, and Conflict Resolution: Uncovering the Mechanisms", *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, No.4, pp. 508-537. http://www.mcgill.ca/rgchr/jcrpapers/

Humphreys, M. (2002), "Economics and Violent Conflict", in Brack D. (ed.), *Trade, Aid and Security*, Harvard University.

Humphreys, M. and A. Varshney (2004), "Violent Conflict and the Millennium Development Goals: Diagnosis and Recommendations", which was prepared for the meeting of the Millennium Development Goals Poverty Task Force Workshop (Bangkok, June 2004).

International Fund for Agricultural Development (IFAD) and FAO (2007), "The Status of Rural Poverty in the Near East and North Africa".

IFAD and IFPRI (2007), "Impact of Trade Liberalization on Agriculture in the Near East and North Africa".

IFPRI (2010), "Middle East and North Africa Strategy".

IFPRI (2009), "Innovations in Insuring the Poor", 2020 Focus 17.

IFPRI (2007), "Public Spending and Poverty Reduction in an Oil-Based Economy: The Case of Yemen".

IFPRI (2008), "International Model for Policy Analysis of Agricultural Commodities and Trade (IMPACT): Model Description". Washington DC: International Food Policy Research Institute.

IFPRI (2010), Food Security and Economic Development in the Middle East and North Africa, Washington DC.

International Institute for Sustainable Development (IISD) (2009), "A Thirst for Distant Lands: Foreign Investment in Agricultural Land and Water".

International Monetary Fund (IMF) (2009), "Staff country report 2009: Yemen", IMF Country Report No. 09/100.

IMF and Republic of Yemen (2005), "Staff Report for the 2004 Article IV Consultation".

Iqbal, F. (2006), "Sustaining Gains in Poverty Reduction and Human Development in the Middle East and North Africa", Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa, the World Bank.

IRIN, Humanitarian news and Analysis (August, 2009), Yemen" IDP Camp Situation Worsens", Sana'a.

Ivanic, M. and W. Martin (2008), "Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries", Policy Research Working Paper 4594, the World Bank.

Janjua, K. (2008), "Food Security and Poverty in Jordan".

Jaspars S. and D. Maxwell (2009), "Food Security and Livelihoods Programming in Conflict: A Review", Humanitarian Practice Network (HPN), ODI.

Jaspars S. and S. O'Callaghan (2008), "Challenging Choices: Protection and Livelihoods in Darfur", HPG Working Paper, ODI.

Jayyousi, A. and F. Sroujli (2009), "Future Water Needs in Palestine", Palestine Economic Policy Institute (MAS).

Kanbur, R. (2007), "Poverty and Conflict: The Inequality Link, – Coping with Crisis", Working Paper Series, International Peace Academy.

Keen, D. (1994), *The Benefits of Famine: A Political Economy of Famine and Relief in Southwestern Sudan, 1983-1989*, Princeton University Press.

Kherallah, M. et al. (2000), "Wheat Policy Reform in Egypt: Adjustment of Local Markets and Options for Future Reforms", IFPRI Research Report No. 115.

Kuhlgatz C., A. Abdulai and C.B. Barrett (2008), *Food Aid Allocation Policies: Coordination and Responsiveness to Recipient Country Needs*, University of Kiel.

League of Arab States and UNDP (2009), "Development Challenges for the Arab Region: Food Security and Agriculture", vol. 2.

League of Arab States and UNDP (2008), "Food Security, Poverty, and Agriculture in Arab Countries: Facts, Challenges, and Policy Considerations", United Nations Development Programme Regional Bureau for Arab States.

Liechtenthaler, G. and A.R. Turton (1999), "Water Demand Management, Natural Resource Reconstruction and Traditional Value Systems: A Case Study from Yemen", Occasional Paper No. 14, Water Issues Study Group, School of Oriental and African Studies (SOAS), University of London.

Lofgren, H. and S. Robinson (2004), "Public Spending, Growth, and Poverty Alleviation in Sub-Saharan Africa: A Dynamic General Equilibrium Analysis", which was prepared for the Seventh Annual Conference on Global Economic Analysis (Washington, D.C., June 17-19, 2004).

Longley, C. and D. Maxwell (2003), "Livelihoods, Chronic Conflict and Humanitarian Response: A Synthetic of Current Practice", Working Paper 182, ODI.

Lopez, R. (2004), "Effect of the Structure of Rural Public Expenditures on Agricultural Growth and Rural Poverty in Latin America", Inter-American Development Bank.

Macrae, J. and N. Leader (2000), "Shifting Sands: The Search for Coherence between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies", HPG Report No 8, ODI.

Macrae, J. and A. Zwi (eds.) (1994), *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Zed Books.

Mansfield, E.D. and J.C. Pevehouse (2000), "Trade Blocs, Trade Flows, and International Conflicts", *International Organization*, vol. 54, No. 4, pp. 775-808.

Mansfield, E.D. and B.M. Pollins (eds.) (2003), Economic Interdependence and International Conflict: New Perspectives on an Enduring Debate", University of Michigan, Ann Arbor.

Matus, J. (2006) 'The future of food security in the three areas of Sudan'. *Disasters*, 31, pp. s91–s103.

Maxwell, D., A. Sim and M. Mutonyi (2006), "Review of WFP Food Assistance Programming Practices in Southern Sudan", Feinstein International Center, Tufts University.

Maxwell, D. et al. (2008), "Emergency Food Security Interventions", HPN-ODI.

Messer, E. and M.J. Cohen (2006), "Conflict, Food Insecurity, and Globalization", FCND Discussion Paper 206, IFPRI.

Messer, E., M.J. Cohen and E. Simmons (2001), "Conflict: A Cause and Effect of Hunger", Environmental Change and Security Programme, Project Report 7, pp. 1-30.

Miranda, M.J. and J.W. Glauber (1997), "Systemic Risk, Reinsurance, and the Failure of Crop Insurance Markets", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 79, No. 1, pp. 206-215.

Mohammed bin Rashid Al Maktoum Foundation and UNDP (2009), "Arab Knowledge Report 2009".

Migdal, J.S. (1988), *Strong Societies and Weak States*, Princeton University Press.

Minear, L. (2003), "A Moment of Truth for the Humanitarian Enterprise", *Foreign Policy In Focus* (9 July 2003).

Ministry of Planning and International Cooperation (MOPIC) in Yemen and IFPRI (2010), "National Food Security Strategy Paper".

Mundlak, Y., D. Larson and R. Butzer (1997), "The Determinants of Agricultural Production: A Cross-Country Analysis", Policy Research Working Paper 1827, the World Bank.

Nieuwoudt, W.L. and J.B. Bullock (1986), "The Demand for Crop Insurance", in A. Maunder (ed.), *Agriculture in a Turbulent World Economy*, Gower.

Nin A, C. Arndt C and P.V. Preckel (2003), "Is agricultural Productivity in Developing Countries Really Shrinking? New Evidence Using a Modified Non-Parametric Approach", *Journal of Develepment Economics*, vol. 71, pp. 395-415.

ODI and United Nations Children's Fund (UNICEF) (2009), "Impact of the Economic Crisis and Food and Fuel Price Volatility on Children and Women in the MENA Region", Working Paper 310, ODI.

OECD (2005), "The Development Effectiveness of Food Aid: Does Tying Matter?"

OECD (2007), *Principles for good international engagement in fragile states and situations*, Paris.

OECD (2008), "Service Delivery in Fragile States: Key Concepts, Findings and Lesson", Paris.

OECD-DAC INCAF (2010), *Ensuring Fragile States Are Not Left Behind*, Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) Development Assistance Committee International Network on Conflict and Fragility (INCAF).

Palestinian Central Bureau of Statistics Census (2007).

Pantuliano S. (2007), "The Land Question: Sudan's Peace Nemesis", Humanitarian Policy Group.

Pantuliano S., edited by (2009), Unchartered Territory. Land, Conflict and Humanitarian Action, Practical Action Publishing Ltd.

Paternostro, S., A. Rajaram, and E.R. Tiongson (2005), "How Does the Composition of Public Spending Matter?", Policy Research Working Paper 3555, the World Bank.

Perlo-Freeman, S. (2009), "Arms Transfers to the Middle East", SIPRI Background Paper.

Peters, M.M. and S. Shapouri (1997), "Income Inequality and Food Security", in *Food Security Assessment*, United States Department of Agriculture.

Pillay, R. (2003), "Halting the Downward Spiral: Returning Countries with Special Development Needs to Sustainable Growth and Development", Report to UNDP, Institutional Development Group of Bureau for Development Policies.

Pingali P., L. Alinovi and J. Sutton (2005), *Food Security in Complex Emergencies: Enhancing Food Systems Resilience*, Disasters, 2005, 29, Blackwell Publishing, Oxford.

Pinstrup-Anderson, P. and S. Shimokawa (2008), "Do Poverty and Poor Health and Nutrition Increase the Risk of Armed Conflict Onset?", Food Policy 33, pp. 513-520.

Prabhu, K.S. (1988), "Crop Insurance: The International Experience", *Economic and Political Weekly* (April 23 1988), pp. 833-836.

Psacharopoulos, G. and H.A. Patrinos (2002), "Returns to Investment in Education: A Further Update", Policy Research Working Paper 2881, the World Bank.

Rao, D.S., T.J. Coelli and M. Alauddin (2004), "Agricultural Productivity Growth, Employment and Poverty in Developing Countries, 1970-2000", Employment Strategy Paper 2004/9, Centre for Efficiency and Productivity Analysis (CEPA), University of Queensland.

Ravallion, M. (2000), "Growth, Inequality, and Poverty: Looking Beyond Averages", *World Development*, vol. 29, No. 11, pp. 1803-1815.

Roberts, R.A.J. (2005), "Insurance of Crops in Developing Countries", FAO Corporate Document Repository, which is available at: www.fao.org/docrep/008/y5996e/y5996e02.htm.

Rosegrant, M.W. et al. (2008), "International Model for Policy Analysis of Agricultural Commodities and Trade (IMPACT): Model Description", IFPRI.

Sachs, J.D. (2007), "No Development, No Peace", *The Reporter* (23 July 2007).

Sahel and West Africa Club (2005), "Food Security over the Medium- and Long-term in the Sahel and West Africa", OECD.

Saif, I. (2009), "The Food Price Crisis in the Arab Countries: Short Term Responses to a Lasting Challenge", Carnegie Endowment for International Peace.

Savage K. and P. Harvey (2007), *Remittances during Crises: Implications for Humanitarian Response*, ODI, London.

Save the Children (2007), "Last in Line, Last in School: How Donors are Failing Children in Conflict-affected Fragile States".

Seale, J., A. Regimi and J. Bernstein (2003), "International Evidence on Food Consumption Patterns", Technical Bulletin No. 1904, United States Department of Agriculture.

Sen, A. (1981), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press.

Shah, T.S. et al. (2000), "The Global Groundwater Situation: Overview of Opportunities and Challenges", International Water Management Institute.

Shearer D. (2004), "The Humanitarian Crisis in the Occupied Palestinian Territory: An Overview", *Humanitarian Exchange Magazine* (November 2004).

Sigelman, L. and M. Simpson (1977), "A Cross-National Test of the Linkage Between Economic Inequality and Political Violence", *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 21, No. 1, pp. 105-128.

Skees, J. (2003), "Drawing from Lessons Learned on Index Insurance to Consider Financing Famine Relief Efforts".

Skoufias, Emmanuel (2005) "PROGRESA and its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico," *International Food Policy Research Institute Research Report no. 139*, IFPRI, Washington D.C.

Slaymaker, T., K. Christiansen and I. Hemming (2005), "Community-based Approaches and Service Delivery: Issues and Options in Difficult Environments and Partnerships", ODI.

Smith, L.C. and L. Haddad (1999), "Explaining Child Malnutrition in Developing Countries: A Cross-Country Analysis", IFPRI Discussion Paper 60.

Smith, L.C., H. Alderman and D. Aduayom (2005), "Food Insecurity in Sub-Saharan Africa: New Estimates from Household Expenditure Surveys", Research Report 146, IFPRI.

Stewart, F. (1998), "Food Aid During Conflict: Can One Reconcile Its Humanitarian, Economic, and Political Economy Effects?", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 80, No. 3, pp. 560-565.

Subbarao, K. (2003), "Systemic Shocks and Social Protection: Role and Effectiveness of Public Works Programs", Social Protection Discussion Paper 0302, the World Bank.

Tacoli, C. (2004), "Rural-Urban Linkages and Pro-Poor Agricultural Growth", which was presented at the Workshop on Agriculture and Pro-Poor Growth (Helsinki, 17-18 June 2004).

Thirtle, C. et al. (2001), "Relationship between Changes in Agricultural Productivity and the Incidence of Poverty in Developing Countries", Department for International Development (DFID) Report No. 7946.

Timmer, C.P. (2005), "Agriculture and Pro-Poor Growth: An Asian Perspective", Working Paper 63, Center for Global Development.

Torrente, N. (2004), "Humanitarian Action under Attack in Iraq", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 17.

Tsimpo, C. and Q. Wodon (2008), "Targeting Performance and Impact of Food Aid in Post-Conflict Countries: Evidence from West and Central Africa", the World Bank.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2008), "Addressing the Global Food Crisis: Key Trade, Investment and Commodity Policies in Ensuring Sustainable Food Security and Alleviating Poverty".

United Nations Children's Fund (UNICEF) (2009a), "Overcoming Barriers to Girls' Education in Southern Sudan".

UNICEF (2009b), "Yemen", in *UNICEF Humanitarian Action 2009.*

United Nations Development Programme (UNDP) (2009), *Arab Human Development Report: Challenges to Human Security in the Arab Countries*, UNDP Regional Bureau for Arab States.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (2007), "The Humanitarian Impact of Palestinians of Israeli Settlements and Other Infrastructure in the West Bank".

United States Department of Agriculture (USDA) (2008), "USDA Agricultural Projections to 2017".

USDA (2003), "International Food Consumption Patterns", Economic Research Service (ERS).

Van de Walle, D. (2002), "Poverty and Transfers in Yemen", Middle East and North Africa Working Paper Series No. 30, the World Bank.

Viatte, G. et al. (2009), "Responding to the Food Crisis: Synthesis of Medium-term Measures Proposed in Inter-agency Assessments", FAO.

Von Braun, J. and M. Torero (2009), "Implementing Physical and Virtual Food Reserves to Protect the Poor and Prevent Market Failure", IFPRI Policy Brief 10.

Vorley, B. and T. Fox (2004), "Global Food Chains – Constraints and Opportunities for Smallholders", which was presented at the Workshop on Agriculture and Pro-poor Growth (Helsinki, 17-18 June 2004).

Ward, C., (2000), "The Political Economy of Irrigation Water Pricing in Yemen", in A. Dinar (ed.), *The Political Economy of Water Pricing Reform*, the World Bank, pp. 381-394.

Weigand C. and M. Grosh (2008), "Levels and Patterns of Safety Net Spending in Developing and Transition Countries", SP Discussion Paper No. 0817, the World Bank.

Wenner, M. and D. Arias (2003), "Agricultural Insurance in Latin America: Where Are We?", Inter-American Development Bank.

Wilhelm, V. and I. Fiestas (2005), "Exploring the Link between Public Spending And Poverty Reduction: Lessons from the 90s", the World Bank Institute.

Wily, L.A., (2008), "Whose Land Is It? Commons and Conflict States, The Rights and Resources Initiative, Washington D.C.

Wodon, Q. and H. Zaman (2009), "Higher Food Prices in Sub-Saharan Africa: Poverty Impact and Policy Responses", the World Bank.

Wodon, Q. et al. (2008a), "Potential Impact of Higher Food Prices on Poverty: Summary Estimates for a Dozen West and Central African Countries", Policy Research Working Paper 4745, the World Bank.

Wodon, Q. et al. (2008b), "Are Indirect Tax Cuts to Protect the Poor from Higher Food Prices Well-targeted?", the World Bank.

Wodon, Q. et al. (2008c), "Targeting Performance of Labor Intensive Public Works in Africa: Simulations for Four Countries", the World Bank.

The World Bank (2010), Sudan – The Road Towards Sustainable and Broad-based Growth, Washington DC.

The World Bank (2010), Rising Global Interest in Farmland, Washington DC.

The World Bank (2009a), "Yemen Economic Update".

The World Bank (2009b), *Doing Business in the Arab World 2010*.

The World Bank (2009c), *From Privilege to Competition: Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa*.

The World Bank (2009d), "Palestinian Economic Prospects: Gaza Recovery and West Bank Revival".

The World Bank (2008a), "Southern Sudan Emergency Food Crisis Response Project".

The World Bank (2008b), "Rising Food and Fuel Prices: Addressing the Risks to Future Generations".

The World Bank (2008c), *MENA Region: 2008 Economic Developments and Prospects – Regional Integration for Global Competitiveness.*

The World Bank (2008d), "The Road Not Traveled: Education Reform in the Middle East and North Africa".

The World Bank (2007), *Making the Most of Scarcity: Accountability for Better Water Management Results in the Middle East and North Africa.*

The World Bank (2006), *Repositioning Nutrition as Central to Development: A Strategy for Large-Scale Action.*

The World Bank (2005a), "Pro-Poor Growth in the 1990s: Lessons and Insights for 14 Countries".

The World Bank (2005b), "Agriculture and Achieving the Millennium Development Goals", Report No. 32729-GLB, Agriculture and Rural Development Department.

The World Bank (2005c), *Pro-Food Aid and Food Security in the Short and Long Run: Country Experience from Asia and Sub-Saharan Africa*, Washington, DC.

The World Bank (2005d), "Egypt – Toward a More Effective Social Policy: Subsidies and Social Safety Net", Report No. 33550-EG.

The World Bank (2005e), "Considering the Future of the Iraqi Public Distribution System".

The World Bank (2005f), "Iraq – Social Protection in Transition: Labour Policy, Safety Nets and Pensions".

The World Bank (2005g), "Toward a Conflict-Sensitive Poverty Reduction Strategy: Lessons from a Retrospective Analysis", Report No. 32587.

The World Bank (2005h), *Agricultural Growth for the Poor*, Washington DC.

The World Bank (2004a), "Gender and Development in the Middle East and North Africa: Women in the Public Sphere".

The World Bank (2004b), "Policy Note on Budgetary and Poverty Impacts of Petroleum Pricing in Yemen".

The World Bank (2004c), "Poverty in MENA", Sector Brief.

The World Bank (2002), *Reaching the Rural Poor: A Rural Development Strategy for the Middle East and North Africa Region.* Washington, DC.

The World Bank (2001), "India: Improving Household Food and Nutrition Security – Achievements and the Challenges Ahead, vol. 1 and 2, Report No. 20300-IN.

The World Bank (2000), "Reducing Vulnerability and Increasing Opportunity: A Strategy for Social Protection in the Middle East and North Africa".

The World Bank (1999), "Consumer Food Subsidy Programs in the MENA Region", Report No. 19561-MNA.

The World Bank, FAO and IFAD (2009), "Improving Food Security in Arab Countries".

The World Bank and Oxford University Press (OUP) (2006), *World Development Report: Equity and Development*.

World Food Programme (WFP) (2010), "Number of Hungry Quadruples in Southern Sudan Amidst Conflict and Drought".

WFP (2009a), "Operations: Targeted Food Support to Vulnerable Groups Affected by High Food Prices".

WFP (2009b), "Country Profile: Sudan".

WFP (2009c), "Country Profile: Yemen".

WFP (2008), "Impact of Rising Food Prices on Household Food Security in Yemen".

WFP (2005), "Joint Evaluation of Effectiveness and Impact of the Enabling Development Policy of the World Food Programme (WFP)".

World Trade Organization (WTO) (2008), *International Trade Statistics 2008*.

Wright B. (2009), "International Grain Reserves – And Other Instruments to Address Volatility in Grain Markets", Policy Research Working Paper 5028, the World Bank.

Yemtsov, R. (2008), "The Food Crisis: Global Perspectives and Impact on MENA – Fiscal and Poverty Impact", the World Bank.

Zaman, H. et al. (2008), "Rising Food Prices: Are There Right Policy Choices?", Development Outreach, the World Bank.