

القضاء على انعدام الأمن الغذائي في منطقة القرن الأفريقي
استراتيجية للعمل المنسق بين الحكومات ووكالات الأمم المتحدة

تقرير موجز

تمهيد

لدى انعقاد اجتماع لجنة التنسيق الإدارية في روما بين 6 و7 أبريل/نيسان من العام 2000، أعلن الأمين العام للأمم المتحدة إنشاء فريق المهام المشترك بين الوكالات بشأن استجابة الأمم المتحدة للأمن الغذائي على المدى الطويل والتنمية الزراعية والجوانب ذات الصلة في القرن الأفريقي، على أن يضم فريق المهام ممثلين رفيعين المستوى لعشر وكالات¹ أعضاء في لجنة التنسيق الإدارية وأن يرأسه المدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة.

في التقرير النهائي لفريق المهام الذي تعرضه هذه الوثيقة بإيجاز، حدد فريق المهام النطاق العريض لاستجابة الأمم المتحدة للتحدي المتمثل في القضاء على انعدام الأمن الغذائي بشكل استراتيجية وإطار عمل. وقد حدد أيضاً سبل الانتقال من الإطار إلى مستوى العمل الفعلي. وقد تم بذل كل جهد ممكن لضمان أن تقوم الاستراتيجية باستكمال استراتيجيات الحكومات الخاصة المتعلقة بالأمن الغذائي وأن تتماشى معها، مع أنه يتعذر تحقيق ذلك في الوقت الراهن بسبب مستوى المشاورات الذي سيكون مطلوباً في نهاية المطاف. وسترسخ الملكية الكاملة لحكومات المنطقة للاستراتيجية والتزامها بتفيذها بعد أن يتم تقديم هذا التقرير وبعد أن يلتزم رؤساء الدول بالقضاء على المجاعة وانعدام الأمن الغذائي.

لا تحتوي التوصيات التي قدمها فريق المهام على جديد من حيث تشخيص الأسباب الكامنة وراء المشكلة، أو في ما يتعلق بالخطوات التي يجب اتخاذها لتحقيق الأمن الغذائي في المنطقة. وتقدم استراتيجية العمل على أمل أن تتمكن من استغنام الوعود بإحلال السلام في المنطقة وتجديد الالتزام بتحقيق الأمن الغذائي من قبل الحكومات. وهناك أمل بأن تستحضر هذه العملية التي جمعت ما بين وكالات الأمم المتحدة والحكومات والمنظمات غير الحكومية ضمن جهد تعاوني فعلي، روحاً مماثلة من التعاون حين تترجم رؤيتنا المشتركة إلى أعمال من شأنها القضاء بصورة نهائية على المجاعة في القرن الأفريقي وتخفيف حدة الشرائح التي تعاني انعدام الأمن الغذائي في المنطقة.

¹ اللجنة الأوروبية للزراعة، منظمة الأغذية والزراعة، الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج الأمم المتحدة للبيئة، منظمة اليونسيف، برنامج الأغذية العالمي، منظمة الصحة العالمية، المنظمة العالمية للأرصاد الجوية والبنك الدولي.

المحتويات

1	تمهيد
5	انعدام الأمن الغذائي في منطقة القرن الأفريقي
5	حجم انعدام الأمن الغذائي وتأثيره
6	الأسباب الكامنة وراء انعدام الأمن الغذائي
7	انعدام الأمن الغذائي في المناطق الريفية
10	البيئة الداعمة
12	استراتيجية طويلة الأجل للأمن الغذائي
12	إطار العمل
13	توسيع نطاق الفرص المتاحة لسبل العيش المستدامة
15	حماية الفئات الأكثر احتياجا
16	تهيئة بيئة مؤاتية
18	من الإطار إلى العمل
18	نحو التزام تحقيق الأمن الغذائي
19	برامج الأمن الغذائي القطرية
22	صياغة برامج الأمن الغذائي القطرية وتنفيذها
24	برنامج الأمن الغذائي الإقليمي
24	الطريق إلى المستقبل
25	إطلاق العملية

انعدام الأمن الغذائي في منطقة القرن الأفريقي

يعاني ملايين من الناس نقص التغذية في منطقة القرن الأفريقي زد على أنهم معرضون لخطر المجاعة. كما أنهم يعانون الجفاف والنزاعات وضعف البنية التحتية وقاعدة محدودة من سبل المعيشة. ولكن إذا التزمت شعوب المنطقة وحكوماتها بالعمل معاً وبالتعاون مع المنظمات غير الحكومية الدولية، ينبغي أن تتمكن من اتخاذ تدابير بعيدة المدى من شأنها أن تضمن الأمن الغذائي على المدى الطويل.

حجم انعدام الأمن الغذائي وتأثيره

تعد منطقة القرن الأفريقي من أكثر مناطق العالم تضرراً بانعدام الأمن الغذائي. ففي المنطقة ككل، يعاني أكثر من 40 في المائة من السكان نقص التغذية، وفي إريتريا والصومال ترتفع هذه النسبة إلى 70 في المائة. يبلغ العدد الإجمالي لسكان البلدان السبعة في المنطقة - أي جيبوتي وإثيوبيا وأريتريا وكينيا والصومال والسودان وأوغندا- 160 مليون نسمة، يعيش 70 مليوناً منهم في المناطق المعرضة إلى النقص الحاد في الأغذية. على مدى السنوات الثلاثين الماضية خضعت هذه البلدان، وجميعها أعضاء في الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، إلى خطر المجاعة على الأقل مرة واحدة في كل عقد من الزمن.

حتى في السنوات العادية لا تملك الدول الأعضاء في الهيئة ما يكفي من الغذاء لتلبية احتياجات شعوبها. ففي أربعة منها - أي إريتريا وإثيوبيا وكينيا والصومال - يقل متوسط نصيب الفرد من إمدادات الطاقة الغذائية حالياً بنسبة كبيرة عن الحد الأدنى المطلوب؛ وفي الصومال في العام 1996 على سبيل المثال، كان هذا المتوسط أقل من الحد الأدنى المطلوب بنسبة 26 في المائة. ولهذا الأمر أثر مدمر على الأطفال على وجه الخصوص إذ يواجهون الإعاقات الجسدية والإدراكية التي قد تراقفهم لمدى الحياة. في إثيوبيا، يعاني ثلثا الأطفال ظاهرة التقزم، وفي الصومال يموت 20 في المائة من الأطفال قبل بلوغهم سن الخامسة. أما الحالة التغذوية للنساء اللواتي يؤديان الدور الرئيسي على مستوى الزراعة وإعالة الأسر، فمدعاة للقلق الشديد.

في ظل هذه الظروف غير المستقرة، قد تتسبب أية صدمة خارجية، سواء أكانت موجات الجفاف أم الفيضانات أم غزو الآفات المهاجرة، بدفع أعداد كبيرة من الناس إلى حافة الهاوية. صحيح أن إجمالي الإنتاج الغذائي الوطني قد لا يتراجع بنسبة كبيرة: فحتى في أسوأ سنوات المجاعة تدنى الإنتاج الوطني الإجمالي بنسبة 7 في المائة فقط بالنسبة إلى المعدل على المدى الطويل. ولكن بالنسبة إلى أفقر المجتمعات المحلية، قد تكون الآثار كارثية إذ أن العائلات التي كانت تملك كميات غير كافية من الغذاء أصلاً، ستجد نفسها فجأة بدون غذاء على الإطلاق.

أما المزارعون الذين يعيشون على مستوى الكفاف في المناطق الأكثر مطراً فيشكلون أكبر مجموعة تعاني انعدام الأمن الغذائي في المنطقة: فهم إجمالاً لا يملكون الكثير من الأراضي أو الممتلكات وعادة ما يعملون في مناطق نائية بعيداً عن الأسواق. ومن الأشخاص المعرضين للخطر أيضاً، 15 إلى 20 مليون راع يسكنون المناطق الواسعة من السهول القاحلة وشبه القاحلة: وفي فترات الجفاف، لا تصاب هذه المجتمعات الرعوية بالجوع فقط بل هي تخسر أيضاً أصولها الإنتاجية. أخيراً، هناك أعداد متزايدة من الفقراء في المناطق الحضرية بعد أن فر الكثيرون منهم من الفقر والنزاعات في الريف.

الأسباب الكامنة وراء انعدام الأمن الغذائي

على الرغم من الارتباط الحتمي لانعدام الأمن الغذائي بالإنتاج الزراعي، ينبغي النظر إليه ضمن السياق الأوسع للفقر. فالمزارعون والرعاة عرضة لانعدام الأمن الغذائي ليس فقط لأن إنتاجهم غير كاف بل لأن احتياطيهم قليل. فعادة ما تكون مدخراتهم شحيحة ومصادر الدخل الممكنة الأخرى قليلة. إذاً لتحقيق المزيد من الأمن الغذائي، عليهم بالإضافة إلى زيادة إنتاجهم الزراعي، إيجاد وسائل أكثر تنوعاً واستقراراً لكسب الرزق من أجل وقاية أنفسهم وأسرهم من الصدمات الخارجية. وتحقيق ذلك لن يكون بالأمر السهل. فالطريق إلى الأمام مليئة بالعقبات - وأهم تلك العقبات هي الأخطار الطبيعية والنزاعات المسلحة.

الأخطار الطبيعية

الخطر الطبيعي الرئيسي الذي يؤثر في منطقة القرن الأفريقي هو الجفاف. فهناك أجزاء كبيرة من المنطقة قاحلة أو شبه قاحلة. كما أن منسوب الأمطار متدن ومتقلب وموزع بشكل غير متساو. وعلى الرغم من تعاقب دورات الجفاف والفيضانات في السابق، فهناك أدلة تشير إلى أن المناخ يتجه إلى مزيد من التقلب وأن الظواهر المناخية تزداد قسوة.

في مواجهة هذه البيئة غير المستقرة، ابتكر سكان المنطقة استراتيجيات محددة للتكيف معها. فبوسع المزارعين، على سبيل المثال، تنظيم فترات زراعة محاصيلهم بصورة متداخلة أو متعاقبة، وعندما يكون الوضع سيئاً للغاية يمكنهم حتى اللجوء إلى الصيد وجمع الثمار. وأمام الرعاة كذلك خيارات عدة: فبوسعهم إما تقسيم قطعانهم وإما تخصيص مراعي احتياطية وإما الهجرة إلى مراعي جديدة. ولكن حتى أفضل آليات التكيف قد لا تأتي نفعاً في فترات الجفاف الطويلة.

النزاعات

يعتبر النزاع المسلح، سواء أكان داخل البلدان أم فيما بينها، عاملاً رئيسياً آخر يسهم في إضعاف سكان المنطقة. وثمة ارتباط وثيق بين النزاعات وانعدام الأمن الغذائي، إذ إن أحدهما يتسبب بالآخر ويعزز الآخر. يشعر بعض الذين يعيشون في المجتمعات التي تعاني انعدام الأمن الغذائي بأن الحكومات المركزية قد تسببت بتهميشهم. في الوقت نفسه، يتسبب النزاع بحد ذاته بشكل شبه دائم بزيادة حدة الجوع بما أنه يدفع بالناس إلى مغادرة مساكنهم ويعطل شبكات التسويق والتوزيع. ومن ثم هناك التأثيرات على المدى البعيد: فإن المجتمعات التي تكبدت وطأة النزاعات قليلة الثقة في المستقبل ولا تشجع على الاستثمار في التحسينات الزراعية.

وفي الوقت نفسه، تستمر الحكومات في تبيد الموارد الشحيحة على الأسلحة. في العام 1997 على سبيل المثال، خصصت بلدان الهيئة مليارَي دولار أمريكي من أجل الإنفاق العسكري. وهذا الأمر لا يشجع الجهات المانحة التي قد ينتهي بها الأمر بتمويل الحروب بدلاً من تخفيف حدة الفقر من خلال برامج التنمية.

النمو السكاني

ارتفع عدد سكان القرن الأفريقي (الـ160 مليوناً) إلى أكثر من الضعف منذ العام 1974، ومن المتوقع أن يزداد بنسبة 40 في المائة بحلول العام 2015. وقد فرضت هذه الزيادة ضغوطاً كبرى على الموارد الطبيعية، لا سيما الأراضي والغابات، وأدت إلى الهجرة المتزايدة من الريف إلى المناطق الحضرية. وعلى الرغم من هذا، سجّلت زيادة في عدد الأشخاص الذين يعتمدون على الزراعة.

انعدام الأمن الغذائي في المناطق الريفية

أكثر الناس ضعفاً في هذه المنطقة هم أولئك الذين يعيشون في الأرياف. فنفوذهم السياسي ضعيف وعادة ما يعيشون في تجمعات مشتتة هنا وهناك ويصعب بلوغهم. وبالتالي يكونون مضطرين إلى أن يتدبروا أمورهم بأنفسهم وأن يتعاملوا مع تقلبات المناخ.

النظم الإيكولوجية الهشة

باستثناء أوغندا، تعتبر 4 إلى 10 في المائة فقط من مساحة أراضي القرن الأفريقي صالحةً للزراعة. يتركز معظم الفقراء في النظم الإيكولوجية القاحلة وشبه القاحلة، ونتيجة لنمو السكان يضطرون بشكل متزايد إلى زراعة الأراضي الهامشية بشكل مكثف ما يقلل من فرص تجدد التربة. في إثيوبيا على سبيل المثال، يملك حوالي 40 في المائة من الأسر الزراعية أقل من 5.0 هكتار من الأراضي، ويملك أكثر من 60 في المائة منهم ما يقل عن 1 هكتار وهم يعتمدون عليها لإعالة أسرة من 6 إلى 8 أشخاص.

وقد أدى الاستغلال غير المستدام للنظام الإيكولوجي الهش إلى تراجع الكتلة الحيوية والتنوع البيولوجي وتسلسل المياه، وإلى زيادة الجريان السطحي وانجراف التربة. وسيؤدي ذلك إلى تفاقم التدهور البيئي وانخفاض الإنتاجية الزراعية فيساهم بالتالي في المزيد من الفقر وانعدام الأمن الغذائي.

ويؤثر التدهور البيئي أيضاً على الرعاة، على الرغم من عدم وضوح الدليل على ذلك نظراً إلى التعاقب الدائم لدورات توسع عدد القطعان ومن ثم تقلصه. تميل القطعان إلى التوسع في فترات الوفرة، غير أن الرعي الجائر الذي يعقبها - والذي يتفاقم جراء الجفاف - يقلل من العلف المتاح فتجوع الحيوانات أو تعجز عن التناسل. أما انخفاض أعداد الماشية الذي يأتي في المرحلة التالية إلى جانب تحسن منسوب الأمطار، فيسمح للمراعي بالتعافي بسرعة (على الرغم من أن التناقص الكبير في عدد الحيوانات يعني أن الأشخاص الذين يعتمدون عليها لجني قوتهم سيتأثرون سلباً). وهذه الدورات تجعل من الصعب تحديد أيّ توجه على فترات طويلة.

انخفاض الإنتاجية الزراعية

تعتبر غلات المحاصيل في منطقة القرن الأفريقي من أدناها في العالم. ويمكن عزو ذلك بدرجة كبيرة إلى قلة التحكم بالمياه، فإن أقل من 1 في المائة من الأراضي الصالحة للزراعة مروية مقارنة بـ37 في المائة من الأراضي في آسيا. ولكن حتى المزارعين الذين ينعمون بمعدلات الأمطار الأكثر استقراراً، لا يستطيعون الحصول على المعرفة والتمويل وبلوغ الأسواق. وعلاوة على ذلك، هم يملكون القليل جداً من الأراضي.

أما أولئك الذين يعيشون في المناطق المنخفضة الأمطار فيعانون عقبة إضافية تتمثل في عدم القدرة على استغلال تكنولوجيات "الثورة الخضراء" مثل البذور المهجنة والأسمدة التي طورت عادة من أجل المناطق ذات معدلات الأمطار المرتفعة أو التي تتمتع على الأقل بأفاق أفضل لجهة الري. ويوجد عدد من التكنولوجيات المناسبة للمناطق المعرضة للجفاف وبعضها يطبق في مناطق أخرى من أفريقيا، ويمكن توسيع نطاق استعمالها ليشمل المناطق الهامشية في منطقة القرن الأفريقي.

إهمال الرعي

عادة ما يكون الرعاة أفضل حالاً من المزارعين، على الأقل حتى وقوع كارثة ما تعرضهم لخسارة جميع أملاكهم. وقد بذلت الحكومات والمنظمات الدولية جهوداً قليلة نسبياً لتحسين النظم الرعوية، وحتى حين طبقت خطوات معينة، غالباً ما كانت تتسبب عن غير قصد بالأذى أكثر من النفع. فهناك جيل كامل من المشاريع السيئة التصميم التي تهدف إلى تأمين موارد المياه للمواشي وكذلك الخدمات الطبية وغيرها من الخدمات في مراعي غير مهجورة على ما يبدو. وحتى حين كانت تلك العمليات تحقق النجاح، كما فعلت لدى القضاء شبه التام على مرض الطاعون البقري، فهي كانت تفقد فقط في زيادة الأعداد الإجمالية للماشية، التي أدت بدورها إلى الرعي الجائر.

النظم الضعيفة للمعارف والمعلومات

نادراً ما تملك الحكومات، على الصعيدين المحلي والوطني، ما يكفي من البيانات أو من القدرة التحليلية للاستجابة بسرعة للظروف المتغيرة. وفي الوقت نفسه، لا تعرف المجتمعات المحلية سوى القليل عن التطورات الواسعة التي تؤثر على سبل عيشها. وقد ركزت معظم نظم المعلومات على نظم الإنذار المبكر لمناطق إنتاج المحاصيل. ولكن حتى عندما كانت هناك تحذيرات كافية، كان رد الفعل بطيئاً. فإن تدخلات الإغاثة الفعالة تتطلب تسلسلاً دقيقاً للخطوات، بدءاً من الإنذار المبكر والتعهدات بتقديم المساعدات الغذائية وصولاً إلى الإمدادات الغذائية وتوزيعها على الشرائح المستهدفة بدقة. وبحسب ما أثبتت الأزمة الأخيرة التي ضربت المنطقة، تعترى هذه السلسلة حلقات ضعيفة كثيرة.

القاعدة المحدودة لسبل العيش

يعتمد معظم سكان الأرياف في المنطقة بشكل كلي تقريباً على زراعة مجموعة صغيرة من المحاصيل، أو على الرعي. بعبارة أخرى، هم يعتمدون على قاعدة محدودة لجنى رزقهم ما يجعلهم عرضة للصدمات الخارجية. ولا خيارات كثيرة لهم من أجل تنويع سبل عيشهم. فبدون الري أو قدرة الوصول إلى الأسواق، يجد المزارعين صعوبة في التحول إلى محاصيل أخرى، وبما أنهم قليلو التعليم، فلا يملكون فرصاً كثيرة للانتقال إلى أنواع أخرى من العمل. وتعاني النساء على وجه الخصوص وضعاً عسيراً: فإن هجرة الرجال، سواء إلى المدن أم للعمل في المزارع الكبيرة، تلقي بعبء إضافي على كاهل النساء، اللواتي يبقين في مزرعة الأسرة. كما أن الكثير من الابتكارات التكنولوجية قد عادت بالنفع على الرجال فقط ما خلف للنساء عملاً إضافياً بدون أن يتحسن مستوى الأمن الغذائي.

التأثيرات غير المتكافئة لتحرير الأسواق

ضلعت جميع بلدان القرن الأفريقي في تحرير أسواقها، مثلاً من خلال الحد من سيطرتها عليها من خلال مجالس التسويق الحكومية وترك الحرية للمزارعين لبيع منتجاتهم حينما شاؤوا. وعلى الرغم من أن تحرير الأسواق قد أتاح فرصاً جديدة للمزارعين الذين يملكون أراضٍ جيدة ونظماً للري وقدرة على الوصول إلى الأسواق، فهو قد عاد بنفع أقل على المزارعين الذين يفتقرون إلى الموارد وأولئك الذين يعملون في المناطق النائية. وللحقيقة قد يكونون الآن في وضع أسوأ من ذي قبل، إذ يدفعون المزيد من المال لشراء الأسمدة والمدخلات الأخرى في حين يتقاضون أسعاراً أقل لقاء محاصيلهم. وقد تسبب تحرير الأسواق المالية بفوارق مماثلة: فالمصارف تمنح القروض إلى كبار المزارعين ولكنها أقل استعداداً لتقديم القروض إلى الفقراء إذ تعتبرهم من ذوي المخاطرة العالية. أما الرعاة، من ناحية أخرى، فقد استفادوا كثيراً من تحرير التجارة، وخصوصاً من سوق التصدير المربحة في دول الخليج.

ضعف البنية التحتية

تعاني مناطق كثيرة التهميش بسبب الطرقات وشبكات النقل غير الكافية ناهيك عن عدم وجود خدمات الاتصالات ومصادر الطاقة. وذلك كفيل بعزل عدد كبير من الناس عن النظم الاقتصادية الوطنية والإقليمية. كما أن إمدادات المياه غير كافية هي الأخرى: ففي إريتريا وإثيوبيا والصومال يحصل ربع السكان فقط على مياه شرب مأمونة. أما نظم الصرف الصحي فهي أيضاً غير متطورة بما أن الوصول إلى مرافق الصرف الصحي المأمون لا يتعدى الـ13 في المائة في هذه البلدان الثلاثة وبالكد يتجاوز الـ50 في المائة في البلدان الأخرى، باستثناء كينيا.

اعتلال الصحة

تتسم دول القرن الأفريقي ببعض من أسوأ معايير الصحة في العالم. الأكثر ضعفاً هم الأطفال، فالكثيرون منهم يعانون نقص التغذية والأمراض المعدية، وخاصة الحصبة وغيرها من الأمراض مثل الملاريا والطفيليات الداخلية. أما الحالة الصحية للنساء فسيئة هي أيضاً. يعاني ثلثا النساء في سن الإنجاب من فقر الدم الذي يعتبر من أسباب الارتفاع الملفت لمعدلات الوفيات النفاسية. ويعتبر فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز تهديداً أحدث عهداً ولكنه مدعاة إلى القلق شأنه شأن المخاطر الأخرى. كما أن فرص العلاج من الأمراض الخطيرة قليلة. يتمتع سكان البلدات والمدن بفرصة أفضل للحصول على الخدمات، ولكن المجتمعات الريفية لا تملك خدمات كافية والرعاة الرحل وشبه الرحل هم عادة الأسوأ حالاً على الإطلاق.

انخفاض مستويات التعليم

فرص الوصول إلى التعليم متدنية هي الأخرى ولو أن النسب تتفاوت بشكل كبير من بلد إلى آخر. ففي كينيا يلتحق 85 في المائة من الأطفال، ذكورا وإناثا، بالمدرسة الابتدائية كما أن 77 في المائة من الكبار يعرفون القراءة والكتابة. ولكن في كل من الصومال وإثيوبيا، فإن نسب الالتحاق بالمدرسة تبلغ 11 في المائة للفتيان و37 في المائة للفتيات كما أن معدلات معرفة القراءة والكتابة لا تتعدى 24 في المائة و33 في المائة تبعاً. وفي كلا البلدين، الفتيات هن الأكثر حرماناً.

البيئة الداعمة

فضلاً عن العيش في بيئات هشة وتدني معايير الصحة والتعليم، تجد المجتمعات الريفية في منطقة القرن الأفريقي نفسها مضطرةً إلى العمل في بيئة اقتصادية وسياسية عسيرة.

الاقتصاد الضعيف

تعدّ البلدان الأعضاء في الهيئة من أفقر الدول في العالم، فمتوسط ناتجها القومي لا يتعدى الـ190 دولاراً أمريكياً. باستثناء كينيا وأوغندا، بالكاد تمكن النمو الاقتصادي خلال الفترة 1965 و1998 من مواكبة معدل النمو السكاني، لا بل تأخر عنه. تعتمد النظم الاقتصادية للمنطقة على الزراعة اعتماداً حيوياً: فموسم الأمطار الجيد ينتج طفرة في النمو ولكن عندما تشح الأمطار، يتعثر النمو أيضاً. كما أن عدة نظم اقتصادية تتأثر بشدة بالأسعار الدولية للسلع، لا سيما أسعار البن والشاي. أما مصادر الدخل الأخرى فقليلة. يمكن لإريتريا وجيبوتي تحقيق العوائد من موانئهما، ولكن باستثناء السودان لا تتمتع أية من دول المنطقة بالموارد المعدنية.

تخفيض المساعدات

إنخفض مجمل المساعدة الإنمائية الرسمية لبلدان الهيئة بنسبة 40 في المائة منذ العام 1990، مع تدن أكبر في تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى قطاع الزراعة، فأمسى متوسط المساعدة للفرد 15 دولاراً أمريكياً في السنة فقط. وعلاوة على ذلك فإن المساعدة المقدمة، لا سيما المعونة الغذائية، قد شجعت ثقافة الاتكال. ووجدت وكالات الأمم المتحدة أنه من الصعب عليها تقديم مساعدة ثابتة ومتناسقة، كما أن قدراتها قد ضعفت بسبب تبدل الأهداف وشح الموارد.

غياب السياسات "المؤيدة للفقراء"

باستثناء حالات قليلة، ينبغي للحكومات في المنطقة أن تعد استراتيجيات تناصر الفقراء صراحة وتشتمل على تدابير لضمان الأمن الغذائي. تقوم معظم البلدان بتحرير اقتصاداتها ولكن الكثيرين من الفقراء لا يملكون القدرة على الاتصال بالأسواق فلا يستفيدون من الفرص التي يتيحها تحرير التجارة. كما أنهم لم يستفيدوا من الخدمات المصرفية التجارية ومبادرات التمويل الريفي التي أنشئت حديثاً.

المركزية المفرطة

إتخذت بلدان عدة خطوات جريئة لتحقيق الديمقراطية واللامركزية في أنظمة الحكم لديها. ولكن كانت العملية بطيئة وزاد في عرقلتها نقص المهارات على المستوى المحلي وكذلك الدفع المتقلب للموارد.

استجابة المساعدات

خصصت معظم الجهود الرسمية في السنوات الأخيرة لتدخلات الإغاثة في حالات الطوارئ بدلاً من أن تخصص لخطط التنمية طويلة الأجل. وقد كانت هناك محاولات لتغيير هذا النمط عبر ربط عمليات الإغاثة ببرامج التنمية. ولكن نظراً إلى قلة الأموال الحكومية، فقد كان من الصعب على هذه البرامج أن تستمر. وعلى الرغم من القيام بخطوة لتحسين تنسيق مساعدات الأمم المتحدة، على سبيل المثال باعتماد إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية كانت الوكالات عموماً غير قادرة على مواجهة التحدي المتمثل في توفير دعم متسق وثابت للحكومات.

البيئة العالمية

على الرغم من أن البلدان في القرن الأفريقي قد تستفيد من العولمة، هناك عدد من المخاطر التي تنطوي عليها هذه الأخيرة، لا سيما بالنسبة إلى أفقر المزارعين الذين لا يستطيعون الحصول عامّة على التكنولوجيا الجديدة والذين يواجهون الآن منافسة أشد من المنتجين الأجانب ذوي رأس المال الكثيف.

استراتيجية طويلة الأجل لتحقيق الأمن الغذائي

لكي تتمكن دول القرن الأفريقي من القضاء على انعدام الأمن الغذائي فلا يجب أن تكتفي بزيادة الإنتاج الزراعي بل سيكون عليها أيضاً تحسين مستويات الصحة والتعليم وتعزيز بنيتها التحتية من أجل توسيع آفاقها الاقتصادية.

إطار للعمل

يجب اعتبار القضاء على انعدام الأمن الغذائي في منطقة القرن الأفريقي هدفاً إنمائياً طويل الأجل يمكن أن ينفذ بأفضل طريقة من خلال تحقيق سلسلة من الأهداف الصعبة ولكن القابلة للتحقيق. تم تحديد عدد من الأهداف ذات الصلة خلال سلسلة من المؤتمرات الدولية ومؤتمرات القمة التي عقدت في التسعينيات، وكان المؤتمر الأكثر أهمية بالنسبة إلى الأمن الغذائي هي مؤتمر القمة العالمي للأغذية 1996 التي عقدت العزم على خفض عدد الأشخاص الذين يعانون نقص التغذية إلى النصف بحلول العام 2015. وقد أعيد تأكيد هذا الالتزام، الذي تعهد بتحقيقه رؤساء الدول والحكومات الذين حضروا مؤتمر القمة العالمي للأغذية، خلال إعلان قمة الأمم المتحدة للألفية في سبتمبر/أيلول من العام 2000.

بالنسبة إلى دول القرن الأفريقي، سينطوي تحقيق هذا الهدف على تخفيض عدد الذين يعانون نقص التغذية المزمّن من 70 إلى 35 مليون نسمة. ولكن لا يمكن تناول مشكلة انعدام الأمن الغذائي بمعزل عن المسائل الأخرى. فيجب إحراز التقدم الموازي فيما يتعلق بالأهداف الدولية التي تم تحديدها في مجالات أخرى هامة، بما في ذلك التخفيف من حدة الفقر، والتعليم ومحو الأمية، وخفض معدل وفيات الأطفال والرضع والوفيات النفاسية، وتحسين الصحة الإنجابية، وحماية البيئة. ويمكن لبلدان المنطقة أن تضع الآن أهدافها الإقليمية والوطنية الخاصة بها، فضلاً عن المؤشرات المرتبطة بها على أساس تلك الأهداف العالمية.

فضلاً عن تحديد الأهداف، أكدت المؤتمرات الدولية على وجوب تحقيق أهدافها الإنمائية المقررة في إطار حقوق الإنسان. يعترف هذا النهج "القائم على الحقوق" بمسؤولية الحكومات الوطنية وشركائها الدوليين في التنمية لضمان إنفاذ حقوق الشعوب الأساسية - بما في ذلك حق كل فرد في التحرر من الجوع. وثانياً، يؤكد هذا النهج على أن الجهات المستفيدة من التنمية تملك حق المشاركة في كافة القرارات التي تؤثر على حياتها.

ويتوجب تنفيذ الإجراءات المتخذة لبلوغ الأهداف الإنمائية التي تقررت في العقد الماضي، على مستويات مختلفة وبالتزامن. وسيكون هناك دائماً مجال للاستثمارات الواسعة النطاق - في الموانئ والطرق المحسنة، على سبيل المثال - ولكن من المرجح أن يتركز الجزء الأكبر من الاستثمارات في المستقبل على النطاق الأصغر إذ سيستجيب إلى التفضيلات والاحتياجات المحلية. وهذا ينطوي على قيام منظمات المجتمع المدني المحلية بدور محوري، مثل المنظمات غير الحكومية وجمعيات المزارعين وغيرها من المنظمات المجتمعية. وفي الوقت نفسه، سوف يتعين على الحكومات أن تتقلد أكبر قدر ممكن من المسؤولية الرسمية إلى المستوى المحلي.

ينبغي للاستراتيجية الواجب اعتمادها أن تتيح الفرص لأولئك الذين يعيشون في المناطق النائية، بما في ذلك المناطق الضعيفة وشديدة التعرض للمجاعة والمناطق المنخفضة القاحلة وشبه القاحلة. وينبغي أيضاً أن تمنح النساء صوتاً متساوياً في صنع القرار. وينبغي للبرامج أن تستجيب

بفعالية أكبر لحقوق الشعوب الرعوية والزراعية الرعوية، وحتى عندما لا يكون التركيز منصباً على الفقر تحديداً، ينبغي تقييمها لجهة تأثيرها المحتمل على توزيع الدخل والموارد في المنطقة.

أما العامل الحاسم لنجاح أي تدخل فهو تقبل الشركاء جميعاً - محليين وخارجيين - والمستفيدين فكرة إقبالهم على التزام طويل الأجل من شأنه أن يمتد لسنوات عديدة مقارنة بمشاريع التنمية المعتادة.

وتضم الاستراتيجية ثلاثة عناصر أساسية:

- توسيع نطاق الفرص المتاحة لسبل العيش المستدامة؛
- حماية الفئات الأكثر احتياجاً؛
- خلق بيئة مؤاتية للحد من انعدام الأمن الغذائي والفقر.

توسيع نطاق الفرص لسبل العيش المستدامة

يمر الطريق الرئيسي إلى تحقيق الأمن الغذائي على المدى الطويل عبر التنمية الزراعية عريضة القاعدة. وتفاوت الظروف تفاوتاً كبيراً في مختلف أنحاء المنطقة، ولذلك من المستحيل تقديم حلول عامة شاملة. فينبغي لكل مجتمع محلي أن يحدد ما هي طريقة الاستخدام المثلى للموارد المتاحة وضبط استخدامه للمياه والأراضي والأيدي العاملة بناءً عليها.

أما بالنسبة إلى المناطق العالية، فثمة تقنيات موثوقة لزيادة الإنتاج الزراعي. فيمكن للمزارعين في هذه المناطق أيضاً أن يحاولوا زراعة المحاصيل التجارية العالية القيمة أو التنويع واقتناء الماشية.

ويملك المزارعون في المناطق القليلة الأمطار خيارات أقل. فقد يتمكن بعضهم من استخدام الري على نطاق صغير أو تقنيات حصد المياه المتراكمة، ولكن المزارعين الذين يقتصر نشاطهم على الزراعة البعلية سيضطرون إلى استخدام الرطوبة النادرة بطريقة أكثر كفاءة وإلى اعتماد أصناف المحاصيل التي تتحمل الجفاف.

أما بالنسبة إلى الرعاة، فإن الوضع يختلف نوعاً ما بما أنهم أصلاً المستخدمون الأكثر كفاءة واستدامة للمساحات الهامشية القليلة الأمطار في المنطقة. ولذا، على الجهود الرامية إلى تحسين إنتاجيتهم، أن تأخذ في الاعتبار التوازن الدقيق بين أعداد الثروة الحيوانية وبين إيكولوجيا المراعي.

وينبغي اتخاذ معظم هذه القرارات المتصلة بإدارة الموارد من قبل المجتمعات المحلية نفسها. ولكن يمكن للحكومات والمنظمات الدولية تعزيز قدرة الناس على تقييم مواردهم وفرصهم وتسهيل حصولهم على المعرفة والخبرة، ومساعدتهم على اختبار حلول بديلة.

توسيع الأسواق والتجارة

لكي تتمكن شعوب المنطقة من تنويع أنشطتها وزيادة الإنتاجية، فإنها تحتاج إلى المزيد من الفرص لتسويق منتجاتها وتحسين تدفق معلومات السوق. وفي الوقت الحاضر، تعاني التجارة في منطقة الهيئة قيوداً متمثلة بهياكل التعريفات الجمركية المعقدة والمرتفعة فضلاً عن إجراءات

الترخيص المطوّلة وغير الفعالة. وسوف يضطر فرادى البلدان في المنطقة إلى تنسيق سياساته تسهيلاً للتجارة.

تنويع العمالة والدخل

يحتاج المزارعون إلى تنويع مصادر دخلهم من خلال زيادة ممارسة تربية الحيوانات على دورات قصيرة. ففي المناطق الرعوية، يمكن لمعالجة الحليب ومنتجات اللحوم وإنتاج الجلود الكبيرة والصغيرة توفير فرص لإدراج الدخل الإضافي. ولكن على المدى الطويل، سوف يضطر المزيد من الناس إلى العمل خارج قطاع الزراعة. وسوف يتطلب ذلك مستوى أعلى من التعليم والتدريب على المهارات فضلاً عن تحسين وسائل النقل والاتصالات، إلى جانب تسهيل الوصول إلى الأسواق والخدمات المالية. ويمكن للحكومات أن تساعد أيضاً عن طريق إزالة أية عقبات قانونية أو بيروقراطية أمام المشاريع التجارية الجديدة.

الحفاظ على الموارد الطبيعية

تتمثل أفضل طريقة لتخفيف الضغط على الموارد الطبيعية للمنطقة في إبطاء معدل النمو السكاني. ولكن في الوقت نفسه، من المهم أيضاً صون الموارد الطبيعية. وبدلاً من مجرد محاولة إصدار القوانين لمنع استخدامها المفرط، فإن النهج الأفضل قد يتمثل في تشجيع المجتمعات المحلية على الحفاظ على مواردها الخاصة والسماح لها أيضاً بالمشاركة في منافع الموارد المستدامة والإدارة البيئية.

تحسين الصحة والتغذية

لا يمكن للناس أن يستفيدوا بالكامل من الفرص الجديدة المتاحة إلا إذا كانوا بصحة جيدة ويتمتعون بالتغذية الكافية. غير أن الغذاء الكافي ليس سوى جزء من الحل، إذ لا بد أن يرتبط توفير الإمدادات الغذائية الكافية بتحسين الرعاية الصحية والتعليم والتغذية وإمدادات المياه الصالحة للشرب.

كما تحتاج الشعوب في القرن الأفريقي إلى مستويات عالية من التعليم مع مدارس ومدرسين أفضل نوعية. وتعتبر نظم الاتصالات والمعلومات والمعرفة ضرورية هي أيضاً ولكن عليها أن تستهدف المناطق النائية والمهمشة وأن تصمم بالتشاور الوثيق مع الأشخاص الذين سيستخدمونها لكي تلبي احتياجات الفقراء.

حماية الفئات الأكثر احتياجاً

فضلاً عن زيادة فرص التنمية، لا تزال الحكومات بحاجة إلى ترتيب أنظمة الحماية من أجل ذوي الاحتياجات العاجلة. وستبقى المنطقة شديدة التعرض للكوارث الطبيعية والتي هي من صنع الإنسان، ولذلك من المهم تحسين نظم التعامل مع مثل هذه الحالات الطارئة.

يمكن لتوقعات الأرصاد الجوية أن تحذر من الجفاف والفيضانات قبل أشهر عدة من وقوعها، ولكن نادراً ما تبلغ هذه المعلومات المزارعين والرعاة. وعلاوة على ذلك، فإن الحكومات والجهات المانحة التي لا تستطيع الوصول إلى هذه المعلومات لا تستجيب بسرعة كافية أو على نحو كاف حتى

الآن. ولكي تحسن من أدائها، تحتاج الوكالات معلومات أفضل عن هشاشة الأوضاع الذي تعانيه جماعات معينة. ومن المهم بناء شراكات مع المنظمات غير الحكومية إذ أنها غالباً ما تملك المعلومات الأكثر منفعة.

وفي الوقت الحاضر، يجري تصميم برامج الإغاثة على نحو متزايد لتشمل عناصر الانعاش، فتستخدم برامج الغذاء أو النقد مقابل العمل فضلاً عن الخطط الائتمانية الصغيرة النطاق. غير أنه قد ثبت أن ذلك الأمر صعب التنفيذ حيث أن عدداً كبيراً من الموظفين يفتقر إلى الخبرة المطلوبة والأموال عموماً غير كافية لإعادة بناء البنى التحتية وتقديم الخدمات على المدى الطويل.

يمكن لشبكات الأمان الاجتماعي منع نقص التغذية لدى الأطفال، في حين أن برامج التغذية، وإن كانت مكلفة، قد تصبح فعالةً من حيث التكلفة إذا تم تركيزها بشكل مباشر على المدارس والعيادات الطبية في المناطق الأكثر فقراً، وإذا نقلت المسؤوليات العامة إلى المجتمع المحلي وجماعات الأهالي. وسيحتاج الأشخاص الأكثر ضعفاً - أي الأيتام والمسنون والمعاقون والعاجزون - إلى مزيد من الدعم الدائم. ولكن على أي من هذه البرامج أن يكون مستداماً من الناحية المالية.

تهيئة بيئة مؤاتية

شرع العديد من الحكومات في المنطقة في إصلاحات مؤسسية واسعة النطاق. فمن ناحية أخرى فقد أفسحت في المجال للقطاع الخاص والمجتمع المدني. وذهبت من ناحية ثانية تحاول تحسين نوعية الأنشطة الحكومية المتبقية، مثل زيادة كفاءة الخدمات العامة ومكافحة الفساد وتحقيق اللامركزية في العديد من الأنشطة. ويمكن لهذه التطورات أن تساعد على التخفيف من الفقر وتعزيز الأمن الغذائي، ولكن يتعين على الحكومات أيضاً أن تضمن بأن تلبى الإصلاحات احتياجات الأعضاء الأكثر فقراً وتهميشاً في المجتمع.

فمن الناحية النظرية، ينبغي للحد من حجم الحكومة أن يتيح الفرص لمقدمي الخدمات البديلة. ولكن ليس هناك ما يضمن ظهور قطاع خاص قوي أو مجتمع مدني نشط تلقائياً ليسد هذه الثغرات ولتشجيع العاملين في هذه القطاعات، سوف تحتاج الحكومات إلى تبسيط الأنظمة والإجراءات وتبسيط الأنظمة التجارية، والاستثمار في البنية التحتية المادية ونظم الاتصالات. وفي الوقت نفسه، ينبغي أن تنشئ بيئة تنظيمية ملائمة للمنظمات غير الحكومية.

وسيشكل تحقيق اللامركزية جزءاً ضرورياً من هذه العملية. وينبغي أن يكون للسكان المحليين دور أكبر في العمليات السياسية وأن يسمح لهم بتشكيل الخدمات بما يلبي احتياجاتهم الخاصة. ولكن لن يحدث ذلك تلقائياً. فسوف يحتاج المسؤولون المحليون إلى الدعم والتدريب لكي يتمكنوا من تطوير المهارات والقدرات التي تتناسب ومسؤولياتهم الجديدة. ولدعم كل هذه الأنشطة، هناك حاجة إلى نظم قانونية قوية مع آليات إنفاذ عادلة وفعالة بحيث يتعلم الناس أن يثقوا بسيادة القانون.

سيجري عدد كبير من أهم الأنشطة الداعمة للأمن الغذائي على المستوى المحلي في شكل التدخلات المجتمعية التي تتشكل بناء على الطلب المحلي والمشاركة المحلية. ولكن تدعو الحاجة إلى أنشطة أخرى على المستوى الوطني أو الدولي. فعلى الصعيد الوطني، سوف تحتاج الحكومات إلى تعزيز عدد من المؤسسات والهيئات التنظيمية، بما فيها تلك المتعلقة بالبحوث الزراعية والدراسات

الاستقصائية. ولكن ستبقى الأنشطة الأخرى معتمدة على التعاون عبر الحدود، كما في حالة مكافحة الجراد الصحراوي ومكافحة واستئصال الأمراض الحيوانية مثل الطاعون البقري.

وينبغي على أية استراتيجية للحد من انعدام الأمن الغذائي أن تشمل أيضاً تدابير الوساطة في النزاعات الحالية ومنع وقوعها في المستقبل. ويتعين على الحكومات تعزيز التعاون مع المنظمات غير الحكومية التي لديها مهارات موثوقة في هذه المهمة، فضلاً عن الحد من تدفق الأسلحة داخلياً وعبر الحدود.

تعزيز التعاون الإقليمي

يجب معالجة العديد من القضايا ذات الصلة بالأمن الغذائي على المستوى الإقليمي. ويمكن للتعاون الإقليمي القوي أن يساهم بشكل كبير في تحقيق الأمن الغذائي من خلال خلق بيئة ملائمة لتسوية النزاعات وتقوية التكامل الاقتصادي وتعزيز التعاون الفني.

بناء التوافق

انبثقت الأفكار والمبادئ الواردة في التقرير عن المشاورات الحثيثة التي جرت في جميع أنحاء المنطقة مع كبار المسؤولين الحكوميين الذين أعربوا جميعاً عن تأييدهم القوي لأنشطة فريق المهام. وكانت الفرق القطرية للأمم المتحدة والمنسقون المقيمون إيجابيين للغاية هم أيضاً، وأشاروا إلى أن المبادرة تمثل فرصة فريدة لوكالات الأمم المتحدة في العمل معاً من أجل التصدي لمشكلة انعدام الأمن الغذائي.

من الإطار إلى العمل

يتوجب على الحكومات الوطنية وشركائها في التنمية الدولية الالتزام بوضع أهداف وسياسات وبرامج مشتركة من أجل الحد من المجاعة وانعدام الأمن الغذائي في منطقة القرن الأفريقي.

نحو الالتزام بالأمن الغذائي

تفيد الرسالة الرئيسية لهذا التقرير المقدم من قبل فريق المهام أنه بمقدور البلدان المعنية والمجتمع الدولي القضاء على المجاعة ومعالجة انعدام الأمن الغذائي في منطقة القرن الأفريقي. فبعد أن وضع الاستراتيجية والإطار اللازمين، فإنه من الضروري الآن ضمان التزام الحكومات والمنظمات الإقليمية ووكالات الأمم المتحدة والجهات المانحة والمجتمع المدني الذين يؤدي كل منهم دوراً رئيسياً في ترجمة السياسات المشتركة إلى إجراءات ملموسة ومنسقة.

التزام جميع الشركاء

الحكومات. على الصعيد الوطني، يتعين على الحكومات تحمل المسؤولية الكاملة في القضاء على انعدام الأمن الغذائي من خلال تأمين ظروف مثل الحوكمة الرشيدة والخدمات الصحية والتعليم وتمكين شعوبها. وسيكون تخصيص الموارد، وخاصة من أجل دعم أنشطة الإنتاج الزراعي الأساسية التي ينفذها صغار المزارعين بمثابة التزام ملموس لتخفيف اعتمادهم على المساعدات الخارجية. كما يجب توجيه الجهود نحو ضمان السلام والاستقرار على الصعيدين الوطني والإقليمي. ويجب أن يتمثل جزء أساسي من التزام الحكومات الوطنية بوضع برامج قطرية شاملة للأمن الغذائي.

المنظمات الإقليمية. تشمل المنظمات الحكومية الدولية الرئيسية في المنطقة كلاً من: الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، ومنظمة الوحدة الأفريقية، والسوق المشتركة لدول أفريقيا الشرقية والجنوبية، ومجموعة دول شرق أفريقيا. وعلى الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية أن تعمل يداً بيد مع الحكومات المعنية من أجل صياغة وتنفيذ برنامج الأمن الغذائي الإقليمي الذي يشمل حل النزاعات والتعاون الفني وتعزيز تنمية البنية التحتية الإقليمية وتعزيز التجارة وتحرير السياسات التجارية وتنسيقها والتكامل الاقتصادي ووضع نظام متكامل للإنذار المبكر في المنطقة.

وكالات الأمم المتحدة. من خلال العمل بشكل وثيق مع إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية، يمكن لوكالات الأمم المتحدة تقديم الدعم للحكومات بطرق عدة، بما في ذلك الحوار بشأن السياسات وبناء القدرات والدعم لتوفير الخدمات الاقتصادية والاجتماعية الأساسية. ويقضي أحد الأدوار الهامة لوكالات الأمم المتحدة بمساعدة الحكومات على تحديد الأولويات لبرامج التنمية وصياغة الاستثمارات الرامية إلى تحقيق الأمن الغذائي والتأهب لمواجهة الكوارث وتخفيف آثارها.

الجهات المانحة. يتعين على كل من الجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف الالتزام بتوفير تمويل طويل الأجل دعماً للجهود الوطنية لوضع حد للمجاعة وانعدام الأمن الغذائي، وذلك على مستوى متكافئ مع حجم المشكلة. بالإضافة إلى الآليات التقليدية مثل القروض الميسرة أو المشاريع الممولة بواسطة المنح والبرامج القطاعية، سيتطلب الأمر التزاماً طويل الأجل من جانب الجهات المانحة فضلاً عن آليات التمويل المبتكرة التي تتيح قدرأ أكبر من الاستجابة للمبادرات على الصعيد المحلي. وستدعو الحاجة كذلك إلى آليات مشتركة لتسهيل تنفيذ برامج الأمن الغذائي الوطنية.

المجتمع المدني. ينبغي لجميع أشكال المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية ومنظمات المزارعين والمنظمات المجتمعية والقطاع الخاص، الالتزام بالتعاون مع الحكومات والشركاء والمانحين الدوليين من أجل معالجة انعدام الأمن الغذائي. وعليهم أداء دور نشط في الحوار بشأن السياسات وحل النزاعات وتبادل المعلومات والمعرفة - وخاصة في دعم التخطيط التشاركي - وتقديم الخدمات التي عادة ما يفترق إليها القطاع الخاص في الاقتصادات المخصصة حديثاً.

ضمان الالتزام

وبغية الحصول على التزام رسمي من جانب مختلف الشركاء المعنيين، يقترح فريق المهام عقد اجتماع رفيع المستوى في العام 2001، يمكن فيه لرؤساء الدول وكبار ممثلي المنظمات الإقليمية ووكالات الأمم المتحدة والجهات المانحة والمجتمع المدني التعهد بتقديم الدعم، ربما على هيئة "ميثاق".

برامج الأمن الغذائي القطرية

سيتعين على كل حكومة صياغة برنامج للأمن الغذائي القطري بناء على توصيات استراتيجيات المتابعة لمؤتمر القمة العالمي للأغذية، فضلاً عن المبادرات الوطنية للأمن الغذائي واستراتيجيات الحد من الفقر. وسيكون لبرامج الأمن الغذائي القطرية اتجاهان رئيسيان: أحدهما القضاء على المجاعة والآخر معالجة انعدام الأمن الغذائي المزمن.

القضاء على المجاعة

ينبغي أن تضم العناصر الرئيسية في كل برنامج قطري برنامجاً للتأهب للكوارث والقضاء على المجاعة. كما يجب إعادة هيكلة نظم الإنذار المبكر من أجل توفير تغطية أفضل للمناطق الريفية والزراعية الريفية، ولربطها أيضاً بالشبكات الإقليمية. وينبغي أن تقوم على الاتصال النشط في الاتجاهين بين المجتمعات المحلية وبين صانعي القرار الوطنيين والدوليين. ويفترض أن يتمكن المزارعون والرعاة من إطلاع صانعي القرارات متى وأين تستنفد مخزوناتهم الغذائية وتفنى مواشيتهم، في حين ينبغي للوكالات الدولية المطلعة على توقعات الأرصاد الجوية أن تضمن بأن يتم تسليم هذه المعلومات بسرعة إلى المجتمعات المحلية.

وسوف يتعلق بعض من أهم القرارات بالاحتياطي الاستراتيجي من الحبوب علماً أنها قضية معقدة تتطلب خبرة متخصصة. ويجب توفير ما يكفي من الغذاء للحوؤل دون أن يصيب الجوع أحد، ولكن يجب الحرص على عدم تعطيل الأسواق الغذائية المحلية.

ومن المهم أيضاً الانتقال بسرعة من عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ إلى أنشطة إعادة التأهيل والتنمية. ويمكن لتوفير المدخلات الزراعية الرخيصة أو المجانية والقروض في حالات الطوارئ أن يساعد أيضاً على إطلاق عملية الانعاش شريطة أن تتبعها الاستثمارات في البنية التحتية والخدمات الهادفة.

ومن نتائج اعتماد استراتيجية طويلة المدى هي أن الجهات المانحة قد تعتمد إلى قطع المعونة الغذائية، مما قد يؤدي إلى انخفاض صاف في المساعدة الإنمائية الرسمية. ولتفادي هذا الأمر، يمكن للجهات المانحة أن تلتزم بتقديم مستوى أساسي من المساعدات الغذائية للسنوات الخمس المقبلة أو نحو ذلك.

برامج لمعالجة انعدام الأمن الغذائي المزمن

فضلاً عن التعامل مع حالات الطوارئ، سوف يتعين على الحكومات أيضاً أن تعالج انعدام الأمن الغذائي المزمن على المدى الطويل من خلال برامج منسقة تستهدف السكان الأكثر ضعفاً في أجزاء معينة من البلاد. وهكذا ستتفادى برامج الأمن الغذائي القطرية النهج الوطنية الواسعة والسيئة التوجيه.

توسيع نطاق الفرص المتاحة لسبل المعيشة المستدامة. سوف ينصبّ التركيز المباشر على تعزيز سبل معيشة صغار المزارعين الذين يفتقرون إلى الموارد، وذلك من خلال الجمع بين التكنولوجيات الزراعية وخدمات الدعم، والوصول إلى الأسواق والائتمان، إلى جانب الشراكات الريفية والتصنيع الزراعي. بالنسبة إلى سكان المناطق المرتفعة على سبيل المثال، سوف يعني ذلك الاستفادة من المياه بشكل أفضل، من خلال اعتماد تقنيات الري على نطاق صغير بناءً على تجربة برنامج المنظمة الخاص للأمن الغذائي. أمّا في المناطق الأكثر جفافاً، من ناحية أخرى، فمن الأرجح أن ينصبّ التركيز بصورة أكبر على تعزيز المحاصيل المقاومة للجفاف وكذلك الحفاظ على كل من التربة والمياه. وفي الوقت نفسه، ينبغي للمزارعين السعي إلى تنويع مصادر دخلهم وممارسة المزيد من تربية الماشية على دورات قصيرة، والاستفادة من منتجات الغابات غير الخشبية، وفي بعض الأماكن تطوير السياحة البيئية.

ويمثل الرعي استجابة مستدامة وسليمة إيكولوجياً للبيئات القاسية. ويمكن للرعاة تحقيق قدر أكبر من الأمن ولكن بشرط أن تتوفر لهم نظم أفضل للتسويق وللمعلومات من أجل مواشيتهم وفرص أوسع للاستثمار بدلاً من مجرد شراء المزيد من الثروة الحيوانية. وقد تكون معالجة الحليب واللحوم والمنتجات الحيوانية الأخرى وسيلة لزيادة دخولهم. وعلى كل هذه التدابير أن تسترشد بالحاجة إلى صون قاعدة الموارد الطبيعية والاستفادة القصوى من أوجه التآزر بين الأجناس الزراعية والبيئية.

حماية الفئات الأكثر احتياجاً. حتى في الأوقات العادية، ستكون هناك دائماً فئات تستوجب دعماً خاصاً، مثل المسنين والمعاقين والأيتام. ويمكن تلبية بعض احتياجاتهم من خلال المستشفيات وبرامج التغذية المدرسية، ولكن نظراً إلى كلفة التوفير المتواصل لشبكات الأمان الاجتماعي، سيكون الخيار الأفضل عادة متمثلاً في تعزيز المبادرات المجتمعية الحالية، مع ترتيبات لتقاسم التكاليف بين المجتمعات والحكومات والجهات المانحة.

ويمكن مساعدة الأشخاص الأشد فقراً أو المعوزين القادرين على العمل من خلال برامج النقد مقابل العمل أو الغذاء مقابل العمل التي توفر حذاً أدنى من الدخل الأساسي في حين ترتقي بالأسر إلى طريق الاعتماد على الذات.

ويتواجد الآن عدد متزايد من الناس الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي في المناطق الحضرية، عادة في المستوطنات غير الرسمية عند تخوم المدن الكبرى. يمكن أن يستفيد بعضهم، وخصوصاً

الذين يعيشون في المناطق شبه الحضرية، من مساعدات بدء التشغيل من أجل زراعة المحاصيل الغذائية الخاصة بهم أو حتى تزويد الأسواق المحلية بمنتجاتهم. ويمكن مساعدة الآخرين من خلال برامج النقد مقابل العمل أو الغذاء مقابل العمل للحفاظ على البنية التحتية والبيئة الحضريتين.

خلق بيئة مؤاتية. يمكن للحكومات في المنطقة أن تتخذ خطوات أخرى كثيرة لدعم الأمن الغذائي وخلق الظروف الملائمة للتنمية المستدامة.

تحسين الحوكمة. تحتاج الحكومات إلى تعزيز "مهامها الرئيسية" ولا سيما دعمها للزراعة إلى جانب تحقيق اللامركزية في الكثير من أنشطتها. في الوقت نفسه، يتوجب عليها بذل المزيد لتفسيح المجال أمام المجتمع المدني والقطاع الخاص، وبصفة خاصة، عليها وضع إطار قانوني متين لتسهيل عمل هؤلاء الشركاء.

حل النزاعات. على كل برنامج قطري للأمن الغذائي أن يتضمن مقترحات لمنع النزاعات وحلها على الصعيدين المحلي والدولي وذلك بالعمل من خلال الهيئة ومنظمة الوحدة الأفريقية، وربما من أجل التوصل إلى إطار الأمن المشترك في المنطقة.

البنية التحتية. ينبغي إعادة النظر في مقترحات تطوير البنية التحتية على نطاق واسع لضمان تلبيتها لاحتياجات المناطق النائية والفئات الضعيفة. في الوقت نفسه، سيتعين على الحكومات أن تنظر عن كثب في البنية التحتية على النطاق الصغير لا سيما الطرقات الريفية وأسواق المواشي والخدمات الأساسية، مما يضمن قيام المجتمع المحلي بدفع هذه التطورات قدماً.

المجتمع المدني. يتعين على الحكومات أن تمكّن منظمات المجتمع المدني من المساهمة في تحقيق الأمن الغذائي، من خلال توفير إطار تشريعي ملائم وتشجيع تكرار التجارب الناجحة. وينبغي لمنظمات المنتجين الريفيين والمنظمات غير الحكومية أن تكون قادرة ليس فقط على تقديم الخدمات، بل أيضاً على المشاركة في التخطيط وصنع القرار وإدارة الموارد. وسوف تكون قادرة على العمل بشكل أكثر فاعلية كذلك عن طريق التشبيك في جميع أنحاء المنطقة.

صياغة برامج الأمن الغذائي القطرية وتنفيذها

ستتكون برامج الأمن الغذائي القطرية من مزيج من مشاريع الاستثمار والسياسات والإصلاحات المؤسسية التي تنفذها الوكالات الحكومية في المقام الأول، ولكن مع مساهمات هامة من القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. وسيتم تمويل هذه المشاريع من قبل مؤسسات التمويل الدولية والجهات المانحة الثنائية. وسوف تقدم منظومة الأمم المتحدة كذلك الدعم بهدف تعزيز قدرات الحكومات على المستوى الفني والتخطيطي والتنفيذي.

وسوف تكمل هذه البرامج مبادرات برامج الأمن الغذائي الوطنية الجارية مثل برنامج الأمن الغذائي في إثيوبيا وخطة عمل للقضاء على الفقر في أوغندا، وكذلك استراتيجيات المتابعة لمؤتمر القمة العالمي للأغذية من أجل التنمية الزراعية الوطنية. كما ينبغي اعتبارها جزءاً لا يتجزأ من استراتيجيات الحد من الفقر التي يجري وضعها في سياق مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

المشاركة والشراكات

سيتركز الجزء الأكبر من النشاط على مستوى المقاطعات أو على مستوى المجتمع المحلي. وينبغي للسلطات المحلية وقادة المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية وسائر ممثلي المجتمع المدني تشكيل فرق - بمساعدة خارجية إذا لزم الأمر - لصياغة المقترحات والمبادرات الاستثمارية. وينبغي لهذه الفرق ضمان المشاركة الكاملة للمرأة وغيرها من الجماعات المستبعدة. ويجب أيضاً أن تعتمد "نهج سبل المعيشة المستدامة"، مسترشدة ببيانات الضعف وتقييمات الأمن الغذائي.

في جميع المراحل، ستعمل الوكالات الحكومية بشكل وثيق مع المجتمع المدني وكذلك مع الوكالات المانحة التي ستقوم باستعراض الخطط وتعين العناصر المحددة مبدئياً التي قد تمولها الوكالات المختلفة.

آليات التمويل

ستحتاج برامج الأمن الغذائي القطرية إلى الكثير من التمويل. وسوف يمر قسم كبير من ذلك التمويل عبر القنوات التقليدية للمنح الثنائية والقروض الميسرة لكنه سيكون من الضروري أيضاً خلق فرص عمل جديدة وآليات لامركزية لمنح المبادرات المجتمعية وسيلة مباشرة ومرنة لبلوغ التمويل.

قد يصدر بعض تمويل الجهات المانحة من إعادة تخصيص الالتزامات القائمة وكذلك من عائدات الإعفاء من الديون ولكن ستدعو الحاجة أيضاً إلى التزامات جديدة مهمة.

الإطار المؤسسي

ستكون المسؤولية العامة عن تنفيذ برامج الأمن الغذائي القطرية في يد حكومات المنطقة. وعلى الإطار المؤسسي أن يصمم بما يتلاءم مع هياكل وقدرات كل بلد على حدة. ولكن هناك حاجة إلى بنية أساسية يستند إليها الدور المركزي للحكومة والمشاركة الفعالة من جميع الشركاء الآخرين.

وعلى مستوى كل بلد، يجب أن تنسق هذه الأنشطة من قبل هيئة تمثل جميع الوزارات التنفيذية، لذلك سيكون من المهم تعيين وكالة وطنية واحدة لتكون بمثابة نقطة اتصال وتعمل على جميع المستويات بما في ذلك الاتصال بالشركاء الدوليين من أجل ضمان الاتساق والانسجام.

دعم وكالات الأمم المتحدة

يمكن لجميع هذه الأنشطة المتعلقة بالبرنامج القطري للأمن الغذائي الاستفادة من دعم وكالة الأمم المتحدة، وفقاً للاحتياجات التي أعربت عنها الحكومات. وقد يشمل ذلك على سبيل المثال، المساعدة على وضع بيانات تتعلق بالضعف وجمع المعلومات وتحليلها، أو تبادل المعلومات والأفكار بين البلدان.

في كل بلد، سيتولى الأمور المنسق المقيم للأمم المتحدة فيستعين بموارد الفريق القطري، ولا سيما الفريق المواضيعي المعني بخطة الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الذي ترأسه منظمة الأغذية والزراعة. وحالما يتم تنفيذ برامج الأمن الغذائي القطري، ستقع مسؤولية الرصد والتقييم على عاتق الحكومات التي يمكن أن تعهد بهذه المهام إلى مؤسسات أو شركات محلية. ويمكن تقديم التقارير المرحلية والاستنتاجات إلى الأمين العام من خلال شبكة التنمية الريفية والأمن الغذائي التابعة للجنة التنسيق الإدارية.

منع النزاعات وحلها

سيتوجب إنشاء آليات لمنع النزاعات وحلها في كل بلد من البلدان، بما في ذلك نظم الإنذار المبكر المتعلقة بالنزاعات. كما يجب بناء صلات قوية مع المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة التي تنشط في هذا المجال، فضلاً عن مركز إدارة النزاعات التابع لمنظمة الوحدة الأفريقية، وسيتم تزويدها بمعلومات الإنذار المبكر وسيمكنها تقديم المشورة والمساعدة الفنية.

برنامج الأمن الغذائي الإقليمي

يمكن للتعاون الإقليمي أن يساهم بشكل كبير في حل مشكلة انعدام الأمن الغذائي. ولهذا الغرض، يجب صياغة برنامج إقليمي للأمن الغذائي كمسألة عاجلة للتعامل مع قضايا مثل التجارة الخارجية والسيطرة على الأمراض العابرة للحدود، وحقوق المياه الدولية والبنى التحتية الإقليمية للطرق والاتصالات.

أما الوكالة الرائدة لصياغة البرنامج والإشراف على تنفيذه فستكون الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية والتي يمكنها أن توسع برنامجها للأمن الغذائي وحماية البيئة لتوفير هذه الخدمات. وسيتعين على البلدان الأعضاء في الهيئة الالتزام بتوفير المستوى المناسب من الموارد المالية والبشرية على حد سواء، في حين ستقدم وكالات الأمم المتحدة، لا سيما اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، إلى الهيئة الدعم الفني وبناء القدرات المطلوب.

وقد تكون هناك حاجة أيضاً إلى التمويل من أجل أنشطة التخطيط والتنسيق المشتركة لبرنامج الأمن الغذائي الإقليمي، ولكن المشاريع الاستثمارية التي لها بعد إقليمي ستنفذ من قبل الحكومات. في هذه الحالة، ستؤدي الهيئة مهمة الرصد والتنسيق.

الطريق إلى المستقبل

لا شك في أن النهج التشاركي لصياغة وتنفيذ البرامج الواردة في هذا التقرير سيستغرق الكثير من الوقت ولكنه سيكون ضرورياً من أجل ضمان اتساق السياسات والاستثمارات وأن تستقطب دعماً سياسياً ومالياً عريضاً. ويتوخى النهج المطلوب 3 مراحل رئيسية:

- 1- صياغة برنامج قطري للأمن الغذائي على أن يكتمل بحلول منتصف العام 2001؛
- 2- حشد الموارد الذي يمكن أن يبدأ خلال مرحلة الصياغة؛
- 3- التنفيذ.

إطلاق العملية

اجتماع لجنة التنسيق الإدارية

يعتبر القضاء على انعدام الأمن الغذائي مهمةً طويلة الأجل تستغرق 10 سنوات على أقل تقدير. وبشكل تقديم تقرير فريق المهام بدايةً لهذه العملية. وستتم مناقشة التقرير في اجتماع لجنة التنسيق الإدارية في أكتوبر/تشرين الأول 2000 التي سوف تتخذ الترتيبات اللازمة لإجراءات المتابعة وتبين الخطوات اللازمة لحشد الموارد. وستتبع ذلك اجتماعات لفرق الأمم المتحدة القطرية، وبعدها ستبدأ عملية صياغة برامج الأمن الغذائي القطرية والإقليمية الفردية. ويجب أن تعطى الأولوية لحشد الموارد اللازمة لإعداد هذه البرامج التي ينبغي أن تكتمل بحلول منتصف العام 2001.

مؤتمر إقليمي رفيع المستوى

يجوز للجنة التنسيق الإدارية أيضاً أن تقرر عقد المؤتمر الإقليمي الرفيع المستوى الذي اقترحه فريق المهام، ربما في يوليو/تموز 2001. وفي هذه المرحلة، ستكون قد تمت صياغة برامج الأمن الغذائي القطرية وبرنامج الأمن الغذائي الإقليمي وبالتالي سيتمكن المؤتمر من إطلاق مرحلة

التنفيذ بشكل فعال. وسوف يتيح المؤتمر للحكومات ولشركاء التنمية الدوليين تأكيد التزامهم والتعهد بتوفير التمويل وكذلك الاتفاق على جدول زمني في المستقبل وعلى نظام الإبلاغ عن التقدم المحرز.

جدول زمني مؤقت

اجتماع لجنة التنسيق الإدارية في نيويورك حشد الموارد لمرحلة صياغة برامج الأمن الغذائي القطرية وبرنامج الأمن الغذائي الإقليمي اجتماع الفرق القطرية المعنية بمنطقة القرن الأفريقي بدء صياغة برنامج الأمن الغذائي القطري وبرنامج الأمن الغذائي الإقليمي صياغة برنامج الأمن الغذائي القطري وبرنامج الأمن الغذائي الإقليمي المؤتمر الإقليمي الرفيع المستوى	28 /27 أكتوبر/تشرين الأول نوفمبر/تشرين الثاني نوفمبر/تشرين الثاني ديسمبر/كانون الأول يناير/كانون الثاني-يونيو/حزيران 2001 يوليو/تموز 2001
--	--