

الحماية الاجتماعية لأغراض الأمن الغذائي

تقرير مقدم من

فريق الخبراء الرفيع المستوى

المعني بالأمن الغذائي والتغذية

يونيو/حزيران 2012

4

HLPE
تقرير

الحماية الاجتماعية لأغراض الأمن الغذائي

تقرير مقدم من

فريق الخبراء الرفيع المستوى

المعني بالأمن الغذائي والتغذية

يونيو/حزيران 2012

أعضاء اللجنة التوجيهية لفريق الخبراء الرفيع المستوى (يونيو/ حزيران 2012)

الآنسة Swaminathan (الرئيس)

Maryam Rahmanian (نائب الرئيس)

Catherine Bertini

Tewolde Berhan Gebre Egziabher

Lawrence Haddad

Martin S. Kumar

Sheryl Lee Hendriks

Alain de Janvry

Renato Maluf

منى محرز على

Carlos Perez del Castillo

Rudy Rabbinge

Huajun Tang

Igor Tikhonovich

Niracha Wongchinda

أعضاء فريق مشروع فريق الخبراء الرفيع المستوى

Stephen Devereux (رئيس الفريق)

Wenche Barth Eide

John Hoddinott

Nora Lustig

Kalanidhi Subbarao

كان هذا التقرير الصادر عن فريق الخبراء الرفيع المستوى بشأن الأمن الغذائي والتغذية قد اعتمدته لجنة التوجيه التابعة لفريق الخبراء الرفيع المستوى.

والآراء المعبر عنها هنا لا تعكس بالضرورة الآراء الرسمية للجنة الأمن الغذائي العالمي، أو أعضائها، أو المشاركين فيها، أو أمانتها.

وهذا التقرير متاح للجمهور، ويُشجع على استنساخه وتعميمه. ويُرخّص باستخداماته غير التجارية مجاناً، بناءً على طلب. إلا أن الاستنساخ لإعادة البيع أو أي أغراض تجارية، بما في ذلك الأغراض التعليمية، فقد يستتبع دفع رسوم. وتُقدم طلبات السماح باستنساخ هذا التقرير أو توزيعه إلى العنوان الإلكتروني: copyright@fao.org مع نسخة إلى cfs-hlpe@fao.org.

المرجع لهذا التقرير:

فريق الخبراء الرفيع المستوى، 2012، الحماية الاجتماعية لأجل الأمن الغذائي. وهو تقرير صادر عن فرق الخبراء الرفيع المستوى المعنى بالأمن الغذائي والتغذية التابع للجنة الأمن الغذائي العالمي، روما 2012.

بيان المحتويات

| | |
|----|---|
| 7 | تقديم |
| 11 | الموجز والتوصيات |
| 11 | ملاحظات رئيسية |
| 19 | توصيات إلى صناع السياسات |
| 21 | توصيات إلى لجنة الأمن الغذائي العالمي |
| 25 | المقدمة |
| 27 | 1- المفاهيم |
| 27 | 1-1 الأمن الغذائي |
| 28 | 2-1 التعرض |
| 32 | 3-1 الحماية الاجتماعية |
| 35 | 4-1 حقوق الإنسان |
| 35 | 1-4-1 الحق في الغذاء والحق في الحماية الاجتماعية |
| 37 | 2-4-1 جوانب أخرى للنهج القائم على الحقوق تجاه التنفيذ |
| 38 | 3-4-1 التنفيذ الوطني لقانون حقوق الإنسان |
| 41 | 2- أدوات الحماية الاجتماعية لأجل الأمن الغذائي |
| 42 | 1-2 إعانات المستلزمات |
| 45 | 2-2 التأمين على المحاصيل وعلى الماشية |
| 47 | 3-2 برامج الأشغال العامة |
| 51 | 4-2 تثبيت أسعار الأغذية |
| 53 | 5-2 إعانات الأغذية |
| 56 | 6-2 احتياطات الحبوب |
| 58 | 7-2 التغذية المدرسية |
| 60 | 8-2 التغذية التكميلية |
| 63 | 9-2 التحويلات النقدية المشروطة |

| | | |
|-----|--|-------|
| 65 | التحويلات النقدية غير المشروطة | 10-2 |
| 69 | نظم الحماية الاجتماعية لأجل الأمن الغذائي | 3-3 |
| 69 | الارتباطات القطاعية المتشعبة | 1-3 |
| 71 | البرامج المتكاملة رأسياً | 2-3 |
| 72 | النظم الوطنية | 3-3 |
| 73 | البرازيل | 1-3-3 |
| 75 | الهند | 2-3-3 |
| 78 | أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى | 3-3-3 |
| 79 | الأطر المفاهيمية | 4-3 |
| 79 | الحد الأدنى للحماية الاجتماعية | 1-4-3 |
| 80 | الحد الأدنى للأمن الغذائي | 2-4-3 |
| 83 | قضايا التنفيذ المتشعبة | 4-4 |
| 83 | الاستهداف | 1-4 |
| 86 | الوسائط | 2-4 |
| 89 | التبعية | 3-4 |
| 91 | التخرج | 4-4 |
| 94 | معقولية التكلفة | 5-4 |
| 97 | قابلية التوسع | 6-4 |
| 99 | المساءلة | 7-4 |
| 101 | الخلاصة | |
| 103 | المراجع | |
| 112 | شكر وتقدير | |
| 115 | المرفقات | |
| 115 | ألف 1: المصادر الرئيسية لمنظورات حقوق الإنسان التي تسري على الحماية الاجتماعية لأجل الأمن الغذائي .. | |
| 123 | ألف 2: دورة المشروعات لدى فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية | |

قائمة الأشكال

- الشكل 1: أزمة الأغذية 2007-2008: شبكات الأمان لدى البلدان ذات الدخل المنخفض والبلدان ذات الدخل المتوسط 30
- الشكل 2: نظرة على الحماية الاجتماعية 35
- الشكل 3: تأثيرات التحويلات النقدية على تغذية الأطفال في ملاوي 67
- الشكل 4: إطار التدخل لمكافحة الجوع الفصلي 81
- الشكل 5: نموذج براك (BRAC) المعني بالتخريج 94
- الشكل 6: مصروفات المساعدة الاجتماعية كنصيب من الناتج المحلي الإجمالي 95
- الشكل 7: لمحة عامة على الصكوك الرئيسية الدولية لحقوق الإنسان 115
- الشكل 8: مصفوفة "الحق في الغذاء" 119
- الشكل 9: دورة مشروعات فريق الخبراء الرفيع المستوى 125

قائمة الجداول

- الجدول 1: تقديرات عالمية لنقص التغذية (الجوع)، 1970 - 2010 28
- الجدول 2: فشل استحقاق الغذاء واستجابات الحماية الاجتماعية 41
- الجدول 3: التدخلات السياساتية التي اعتمدها البلدان لمواجهة أزمة الغذاء 2007/2008 52

قائمة الإطارات

- الإطار 1: تونغ واليمن: إبراز الاختلافات بين التعرض مع وجود الحماية الاجتماعية ومع عدم وجودها 29
- الإطار 2: البرازيل والهند وجنوب أفريقيا: سن التشريعات للحق في الغذاء والحق في الحماية الاجتماعية 38
- الإطار 3: ملاوي: برنامج إعانة مستلزمات المزارع 42
- الإطار 4: الهند: البرنامج الوطني لإعانة الأسمدة 43
- الإطار 5: ولاية البنغال الغربية: برنامج حقائب المستلزمات 44
- الإطار 6: كينيا: التأمين على الماشية حسب الأرقام الدليلية 46
- الإطار 7: بنغلاديش: برامج الغذاء مقابل الأصول والصيانة الريفية 49
- الإطار 8: إثيوبيا: برنامج شبكات الأمان الإنتاجي 49
- الإطار 9: الهند: خطة المهاتما غاندي الوطنية لضمان العمالة الريفية 50
- الإطار 10: ملاوي: إدارة الاحتياطات الإستراتيجية للحبوب 57
- الإطار 11: بوتسوانا: تقديم الحماية الاجتماعية من خلال نهج متعدد القطاعات 70
- الإطار 12: بنغلاديش ورواندا: نهجان متكاملان نحو الحماية الاجتماعية لأجل الأمن الغذائي 71
- الإطار 13: بوركينافاسو: قسائم الأغذية الحضرية 88
- الإطار 14: جنوب أفريقيا: الحق القابل للإنفاذ القانوني في المساعدة الاجتماعية 99
- الإطار 15: كينيا: آليات التظلم وتقديم الشكاوى في برمجة التحويلات النقدية 100

تقديم

كجزء من إصلاح لجنة الأمن الغذائي العالمي؛ أنشئ فريق الخبراء الرفيع المستوى المعنى بالأمن الغذائي والتغذية في 2010، من أجل تقديم مشورة موثوق بها تستند إلى العلم والمعرفة وذلك لمساندة صياغة السياسات. وتتولى اللجنة التوجيهية توجيه فريق الخبراء الرفيع المستوى الذي يتألف من 15 خبيراً دولياً معروفاً، عينتهم لجنة الأمن الغذائي العالمي في ميدان الأمن المستدام للأغذية والتغذية. وتحاول اللجنة التوجيهية، التي أشرف برئاستها خلق تآزر بين العلم والسياسات والتدابير العامة.

وأثناء اجتماع لجنة الأمن الغذائي العالمي المعقود في أكتوبر / تشرين الأول 2010، طلبت لجنة الأمن الغذائي العالمي إلى فريق الخبراء الرفيع المستوى المعنى بالأمن الغذائي والتغذية إعداد تقارير عن حيازة الأرض والاستثمارات الدولية في الزراعة، وكذلك عن تقلب الأسعار والأمن الغذائي. وقد بُحثت هذه التقارير تفصيلاً أثناء اجتماع لجنة الأمن الغذائي العالمي الذي عُقد في أكتوبر / تشرين الأول 2011. ورحبت لجنة الأمن الغذائي العالمي بالتحليل وبالتوصيات من جانب فريق الخبراء الرفيع المستوى المعنى بالأمن الغذائي والتغذية، التي احتفظت ببعضها في مقرراتها النهائية. وإننا على قناعة من أن مقترحاتنا تفيد الحكومات الأعضاء بإدماجها بصورة مناسبة في الاستراتيجيات والسياسات الوطنية. ونحن سعداء لأن العديد من أصحاب الشأن يسوقون إشارات مرجعية إلى تقاريرنا ويستخدمونها.

وفي أكتوبر/ تشرين الأول 2010، طلبت لجنة الأمن الغذائي العالمي أيضاً إلى فريق الخبراء الرفيع المستوى المعنى بالأمن الغذائي والتغذية إجراء دراسات عن تغير المناخ والأمن الغذائي، والحماية الاجتماعية لأجل الأمن الغذائي، وهي الدراسات التي نعرضها هذا العام.

لقد قفزت الحماية الاجتماعية بسرعة إلى مكان متقدم في جدول أعمال السياسات الإنمائية خلال السنوات العشرة الأخيرة. وهناك أيضاً اتجاه واضح إلى جعل الحماية الاجتماعية، وكذلك الأمن الغذائي، "يقومان على الحقوق" بدلاً من القيام على "السلطات التقديرية". ومع ذلك لم يظهر حتى الآن توافق واضح في الآراء إزاء الكثير من خيارات التصميم الأساسية، وأساليب تنفيذ سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية.

وهذا هو السبب، في أن لجنة الأمن الغذائي العالمي، طلبت في 2010 إلى فريق الخبراء الرفيع المستوى المعنى بالأمن الغذائي والتغذية العمل بشأن الحماية الاجتماعية، وبصورة أكثر تحديداً، بشأن سبل تقليل التعرض للخطر وذلك من خلال برامج وسياسات أمان إنتاجية واجتماعية صافية تتعلق بالأمن الغذائي والتغذوي، مع مراعاة الظروف المتباينة عبر البلدان والأقاليم. واقترحت لجنة الأمن الغذائي العالمي كذلك ضرورة أن تشمل هذه الدراسة على استعراض لتأثيرات السياسات الحالية على تحسين الأحوال المعيشية وسمود الفئات السكانية الضعيفة، ولاسيما صغار المنتجين الريفيين، وفقراء الحضر والريف وكذلك النساء والأطفال. وطلبت لجنة الأمن الغذائي العالمي أيضاً إلى فريق

¹ وهذه التقارير متوفرة على العنوان الإلكتروني www.fao.org/cfs/cfs-hlpe

الخبراء الرفيع المستوى المعنى بالأمن الغذائي والتغذية أن يقدم تقريراً عن تأثيرات ومنافع تدابير الحماية الاجتماعية على تحسين الإنتاج المحلي وسبل المعيشة وتعزيز التغذية الأفضل.

ويشمل هذا التقرير تحليلاً وتوصيات لفريق الخبراء الرفيع المستوى، على نحو ما اعتمدهت لجنته التوجيهية أثناء اجتماعها خلال الفترة من 6 إلى 8 يونيو/حزيران 2012 الذي عُقد في سانت بطرسبرغ، روسيا. وهو معروض الآن على لجنة الأمن الغذائي العالمي.

ويعمل فريق الخبراء الرفيع المستوى المعنى بالأمن الغذائي والتغذية بناءً على قواعد محددة تحديداً شديداً، حظيت بموافقة لجنة الأمن الغذائي العالمي عليها، وهي القواعد التي تضمن الواجهة والمصادقية العلميتين للعملية، وكذلك شفافيتها وانفتاحها على جميع أشكال المعرفة. وتعتبر اللجنة التوجيهية فريق الخبراء الرفيع المستوى المعنى بالأمن الغذائي والتغذية أهمية كبرى لاتباع منهجية سليمة تسير على هدى إجراءات صارمة².

وقد صدر هذا التقرير عن فريق المشروعات الذي عينته لجنة التوجيه، وتشرف عليه. ويتألف فريق المشروعات من Stephen Devereux جنوب أفريقيا، الذي شغل منصب رئيس الفريق، وWenche Barth Eide (النرويج)، وJohn Hoddinott (كندا)، وNora Lustig (الأرجنتين)، وKalanidhi Subbarao (الهند)، كأعضاء. وعملت البروفيسورة Catherine Bertini بدعم من Alain de Janvry بصفتها المسؤولة عن إشراف لجنة التوجيه على هذه الدراسة. وأنا أشكر جميع أعضاء لجنة التوجيه الذين قدم أعضاءها بسخاء وقتهم ومعارفهم من أجل تطوير ما قمنا به من تحليل وتوصيات. وأوجه شكري الخالص إلى Vincent Gitz منسق فريق الخبراء الرفيع المستوى المعنى بالأمن الغذائي والتغذية وإلى أمانة فريق الخبراء الرفيع المستوى المعنى بالأمن الغذائي والتغذية، لما بذلوه من جهود لا تعرف الكلال ولا الملل، وما قاموا به من أعمال ممتازة، لم يكن للتقرير بدونها أن يكتمل خلال الإطار الزمني المحدد له. وفضلاً عن كل ذلك؛ أعرب عن امتناني لكوكبة من المشاركين المتوارين عن الأضواء الذين ساهموا في مشاوراتنا الإلكترونية المفتوحة؛ وللمراجعين الذين قاموا بالمراجعة النظرية ولم ترد أسماؤهم في الدراسة. وقد قدموا جميعاً تعليقات ومدخلات قيّمة، كانت بمثابة نقطة قوة لا مراء فيها بالنسبة لعمليتنا وجودة عملنا.

كانت الحماية الاجتماعية، في الماضي، قد بدأت على مستوى الأسر حيث كان أي فرد معوق اقتصادياً أو جسمانياً يحظى برعاية الأفراد الآخرين في الأسرة. ورويداً ورويداً، أفضى النظام الأسري المشترك إلى أسر صغيرة تتكون بصورة رئيسية من الزوج والزوجة. كما أن عدم وجود تدابير فعالة للحماية الاجتماعية على مستوى الأسرة والمجتمع المحلي هو من أسباب الكرب الشديد والعوز. أما وأن الحكومات تتحمل الآن مسؤولية توفير تدابير الحماية الاجتماعية المناسبة للحيلولة دون الجوع الناتج عن الفقر، فإن من المهم ضمان أن يكون مبدأ "الخبز مع الكرامة الإنسانية" هو أساس برامج شبكات الأمان الاجتماعي.

² يرد وصف هذا الإجراء بصورة أكثر تفصيلاً في التذييل 2.

ويشدد تقريرنا على أنه لأجل تأكيد الأمن الغذائي للجميع وعلى الدوام، ينبغي أن تلقى تدابير الحماية الاجتماعية داخل الجيل الواحد وفيما بين الأجيال الاهتمام الواجب. إن تدابير الحماية الاجتماعية بين الأجيال من شأنها أن تساعد في القضاء على سوء التغذية التي تصاب بها الأمهات والأجنة، مما يؤدي بالمواليد إلى نقص الوزن عند الولادة، وهو الأمر الذي يضعهم في إسهار معوقات شديدة في مُقْتَبِل العمل، بما في ذلك تأثر قدرتهم المعرفية، ويسبب لهم البدانة ومرض السكر.

وينبغي لجميع البلدان أن تصمم وتنفذ نظام حماية اجتماعي شامل ومعزز قانونياً لتوفير الفرصة لكل مواطن لكي يحيا حياة منتجة وصحية. وللبت في الحد الأدنى من الخطوات التي ينبغي اتخاذها، فإن من المهم اعتماد مفهوم *الحد الأدنى للأمن الغذائي* الوارد في هذا التقرير.

وعلى المستوى العالمي، ينبغي للجنة الأمن الغذائي العالمي أن تصدر مرشداً سنوياً بشأن الحماية الاجتماعية، يقدم البيانات بشأن الخطوات التي تتخذها مختلف البلدان لتحقيق هدف الأمن الغذائي المستدام عن طريق نهج الحقوق ودورة الحياة إزاء الاستحقاقات. وينبغي للمؤشرات التي تُتخذ لقياس تأثير برامج شبكة الأمان الاجتماعي أن تشمل على عملية تدقيق جنسانية. كما ينبغي للجنة الأمن الغذائي العالمي أن تشجع الخطوات الرامية لتحقيق التوافق والتآزر بين البرامج المختلفة الوطنية والثنائية والمتعددة الأطراف في هذا الميدان.

وكلنا أمل في أن يحفز هذا التقرير المناقشات النابضة بالحياة ليس فحسب أثناء الاجتماع القادم للجنة الأمن الغذائي العالمي، بل أن يساعد أيضاً الحكومات الوطنية على صياغة وتنفيذ إجراءات الحماية الاجتماعية المناهضة للجوع على أساس من نهج "الحقوق" بشأن منهاج الحد الأدنى للأمن الغذائي.

وأوجه شكري الخالص إلى السفير Yaya Olaniran، رئيس اللجنة، وأعضاء مكتب لجنة الأمن الغذائي العالمي والفريق الاستشاري لما قدموه من تشجيع ودعم.

D. P. Swaminathan

M.S. Swaminathan، 22 يونيو/حزيران 2012

الموجز والتوصيات

يشير انعدام الأمن الغذائي إلى كل من عدم القدرة على تحصيل غذاء كافٍ لليوم وخطر العجز عن تحصيله في المستقبل. والحماية الاجتماعية عبارة عن قائمة بأدوات سياساتية تتصدى للفقير وللتعرض، وذلك عن طريق المساعدة الاجتماعية، والضمان الاجتماعي والجهود الرامية إلى الدمج الاجتماعي.

وقد قفزت الحماية الاجتماعية سريعاً إلى رأس جدول أعمال السياسات الإنمائية. ويهدف هذا التقرير إلى استعراض القرائن والخبرات، ويقترح التوصيات لاستخدام الحماية الاجتماعية على نحو أكثر فعالية لحماية الأمن الغذائي وترويجه. ويجرى هذا التحليل انطلاقاً من الاعتراف بأن الحق في غذاء كافٍ والحق في حماية اجتماعية هما من الحقوق الإنسانية التي يرتبها القانون الدولي، وأن تنفيذ سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية باستخدام نهج قائم على الحقوق ليس بالشيء المناسب أخلاقياً وقانونياً فحسب، بل من المحتمل أن يُفضي إلى تحسين نتائج الأمن الغذائي.

إن السكان الذين يعانون حالياً من الفقر هم عُرضة للجوع لأنهم يفتقرون إلى الموارد التي يواجهون بها الاحتياجات الأساسية على أساس يومي. كما أنهم معرضون بدرجة كبيرة حتى للصدمات الصغيرة التي قد تدفع بهم إلى حافة الفاقة والمجاعة، بل وحتى إلى الموت المبكر. والاستجابة المناسبة من جانب الحماية الاجتماعية لانعدام الأمن الغذائي المزمّن والمتصل بالفقر لهي المساعدة الاجتماعية التي ترتبط بتدابير "تشجيع سبل المعيشة" التي تُعزز الدخل. أما السكان الذين لا يعانون من الفقر الآن ولكنهم يواجهون خطر الإصابة بالفقر في المستقبل فهم معرضون للجوع إذا تجسدت هذه المخاطر ولم يكونوا في مأمن منها بدرجة كافية، (حيث يواجهون انعدام الأمن الغذائي المؤقت). وهؤلاء الأشخاص يحتاجون إلى "شبكات أمان اجتماعي فعالة".

ولا ينبغي النظر إلى نظم الحماية الاجتماعية على أنها تنوء بكلكلها على النظم المالية. ذلك لأن تدخلات الحماية الاجتماعية الجيدة التصميم تفيد النمو. وبصفة خاصة، ذلك عن طريق منع استنفاد الأصول، وتقليل المخاطر الشخصية التي يواجهها الفقراء عند قيامهم بالاستثمار، إذ يمكن للحماية الاجتماعية أن تُمثل إستراتيجية ناجحة على طول الخط، تعمل لصالح الفقراء وتعمل لصالح النمو.

ملاحظات رئيسية

(1) يرتبط التعرض لغائلة الفقر والجوع على مستوى الأسرة غالباً بأخطار تتهدد أساليب المعيشة. ويمكن للتعرض أن يتفاقم مع الوقت إذا ما واجهت الأسر صدمات متكررة تؤدي إلى التآكل المُطرد للأصول. ومن بين وظائف الحماية الاجتماعية إنشاء "شبكات أمان" للحيلولة دون حدوث هذا الأمر - وذلك مثلاً، عن طريق تقديم النقدية، أو التحويلات الغذائية، أو توفير فرص العمل في الأشغال العامة أثناء فترات الأزمة وأثناء "فصل الجوع" السنوي، وذلك كبديل لاضطرار الأسر الفقيرة إلى بيع أصولها الإنتاجية، أو إخراج أطفالها من المدارس من أجل شراء الغذاء، مما يسهم

في سلسلة طويلة من إعادة إنتاج الفقر. ويمكن للتعرض الفردي وتدبير الحماية الاجتماعية المناسبة أن تُخضع للتحليل باستخدام إطار العمر الكامل. فمن بين الجوانب غير المفهومة جيداً للتعرض استمراره وتكراره، بل وكونه دورياً (أي فصلياً) في بعض الأحيان.

(2) وتشمل الحماية الاجتماعية طائفة واسعة من الأدوات التي صُممت للتصدي للتعرض الذي يحل بحياة السكان وبسبل معيشتهم – وذلك عن طريق الضمان الاجتماعي، الذي يوفر حماية من المخاطر والشدائد طوال الحياة؛ وعن طريق المساعدة الاجتماعية، عن طريق تقديم مدفوعات وتحويلات عينية لدعم الفقراء وتمكينهم؛ وكذلك عن طريق جهود الدمج الاجتماعي التي تزيد من قدرة المهتمشين على المشاركة الكاملة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ومن الحصول على الحماية الاجتماعية وغيرها من الخدمات الاجتماعية.

(3) ينبغي للمرء ألا يسهو عن الفارق الأساسي بين برمجة الحماية الاجتماعية للدعم الذي يُقدم للفئات الضعيفة التي تعاني من نقص فرص العمل (مثل اليتامى الصغار أو الفقراء المتقدمين في السن)، الذين قد يحتاجون إلى مساعدة اجتماعية مديدة وليس لديهم سوى قدرات محدودة على "التخرج" من رتبة الفقر؛ وبين تقديم الدعم "للفقراء العاملين"، الذين يمكنهم أن يُفيدوا من جوانب التأزر بين المساعدة الاجتماعية والبرامج الإنمائية الموجهة نحو النمو، بحيث يمكنهم في نهاية المطاف من "التخرج" من شبكات الأمان الاجتماعي.

(4) ومن المحتمل لبرامج المساعدة الاجتماعية الموجهة نحو النساء بتحويلات اجتماعية أو فرص عمل في الأشغال العامة أن تُحدث أثراً أكبر على الأمن الغذائي الأسري بأكثر مما تفعل حينما تُوجّه نحو الرجال، وذلك نظراً للأدوار المهيمنة التي تضطلع بها النساء كمنتجات للأغذية، وكمقدمات للرعاية داخل الأسر. ولهذا السبب، غالباً ما يتم تسجيل النساء كمتلقيات للتحويلات الغذائية أو النقدية، ويتم تخصيص حصص جنسانية داخل الكثير من برامج الأشغال العامة. ومع ذلك فإن عمليات المفاضلة التي تضطر المرأة لإجرائها غالباً بين دورها الإنتاجي والتناسلي تعنى أنه ينبغي توجيه عناية فائقة إلى تصميم البرامج بطرق تراعي الاعتبارات الجنسانية.

(5) إن حقيقة أن الحصول على الغذاء والحماية الاجتماعية هما من الحقوق الإنسانية العالمية، التي تُقرها معظم الدول، لتوفر الأساس لنهج أكثر فاعلية وإنصافاً للتنفيذ، وبخاصة عندما تساند هذه الحقوق تشريعات وطنية ملائمة، وعندما توضع الآليات داخل البرامج التي تعزز هذه الحقوق عن طريق تقديم "دَفَعَة خيرية" لصالح المطالبات القابلة للإنفاذ القضائي.

(6) ويمكن مواجهة الأسباب المختلفة لانعدام الأمن الغذائي بمجموعة كبيرة من الاستجابات المناسبة من جانب الحماية الاجتماعية، مع ملاحظة أن استكمال هذه الاستجابات بخيارات أخرى مثل خلق فرص العمل وخدمات الإرشاد الزراعي من شأنها أن تقدم حلاً أكثر استدامة في المدى الطويل. ويمكن تعزيز الإنتاج الغذائي من جانب المزارعين ذوى الحيازات الصغيرة بتقديم إعانات للمستلزمات، مع القيام في حالات فشل المحاصيل أو فقدان بعض

الماشية بالتعويض عن ذلك بالتأمين الزراعي. ويمكن التصدي للبطالة أو لنقص فرص العمل، مؤقتاً على الأقل، ببرامج الأشغال العامة. ويمكن كذلك التصدي لمشاكل دخول الأغذية إلى الأسواق من جانب الطلب (تثبيت أسعار الأغذية، والإعانات السعرية) أو من جانب العرض (إدارة احتياطات الحبوب). ويمكن التصدي لنقص سبل الحصول على الأغذية مباشرة من خلال تحويلات الأغذية (التغذية التكميلية، والتغذية المدرسية) أو التحويل النقدي (المشروط أو غير المشروط). وعلى الرغم من أن الحماية الاجتماعية ترتبط بصورة رئيسية بالتحويلات الاجتماعية، فإن تجزئتها على هذا النحو يبين أنها تُقدِّم قائمة خيارات أكبر بكثير. وثمة الآن قرائن عملية كافية بشأن معظم هذه الأدوات بحيث يمكن استخلاص الدروس من تصميم وتنفيذ الأطر الشاملة التي تجمع بصورة فعالة بين العديد من هذه الأدوات داخل نظام متماسك للحماية الاجتماعية.

(7) *الإعانات المستلزمات* تأثيرات إيجابية بصفة عامة على الإنتاج الزراعي ودخول المزارعين، فهي تقلل من الفقر الريفي وتعزز الأمن الغذائي على مستوى الأسرة والمستوى الوطني. ويمكن للإعانات أن تفيد المزارعات اللائي يجدن غالباً مشقة في الحصول على المستلزمات المشتراة تجارياً. وعلى الرغم من وجود العديد من قصص النجاح، فإن برامج إعانات المستلزمات على النطاق الوطني تكون باهظة التكاليف إلى حد بعيد وغير ذات فعالية في حالة تعميمها، ويصعب توجيهها لخدمة أصحاب الحيازات الصغيرة الفقراء دون أن تنتسب منها أجزاء كبيرة إلى المزارعين الأغنياء. ويمكن أن تسفر هذه الإعانات عن تأثيرات سلبية ثانوية على التجارة، وعلى الأسواق والبيئة. وبمجرد استحداث، سياسات إعانات المستلزمات؛ فإنها تصبح صعبة التعديل أو الإلغاء من الناحية السياسية.

(8) وفي سياقات الفقر المدقع، فإن المخاطر الكبيرة والأقساط المرتفعة، وخدمات التأمين على المحاصيل والماشية التي تُقدِّم خصوصياً لا يمكن أن تحل محل الحماية الاجتماعية التي تقدم عامة في المستقبل القريب. وهناك دور مهم للقطاع العام لاحتضان أسواق التأمين الوليدة هذه. إذ يمكن للتأمين الذي يقوم على أساس الأرقام الدليلية للأحوال الجوية أن يُزوِّد الحكومات بآلية حماية اجتماعية فعالة في إطار التغير المناخي، ولكن يظل يلزم إجراء المزيد من البحث لزيادة فهم هذا النهج التجديدي.

(9) *برامج الأشغال العامة* أثبتت برامج الأشغال العامة أنها أداة فعالة للتصدي للصدمة المشتركة والمتعددة الجوانب (مثل الفيضانات وحالات الجفاف)، وتساعد هذه البرامج على التيسير للأسر غير الآمنة في استهلاك الأغذية، غير أن التجربة تتفاوت إلى حد بعيد من بلد إلى آخر. فقد أحدثت البرامج الناجحة اختلافاً كبيراً في إنشاء، أو الحفاظ على البنيات الأساسية المفيدة (مثل الطرق الفرعية الريفية)، وتحسين غلات المزارع (مثل إنشاء المصاطب الزراعية ومشروعات الري)، مما يؤدي إلى زيادة الدخول والأمن الغذائي لدى فقراء الريف. أما من ناحية الانتقادات الشائعة التي تذهب إلى أن الأشغال العامة – التي تتطلب أيدي عاملة كثيفة تقلل من القيمة التغذوية الصافية للأغذية أو للأجور النقدية، وأنه يمكنها أن تستبعد النساء والفقراء الذين يواجهون عوائق من حيث العمل، وأن الأصول تصاب غالباً بالتدهور عقب انتهاء المشروع، وأن هذه البرامج قابلة للفساد – ويمكن التصدي لها بالتصميم الجيد، والتنفيذ والرصد بعناية.

(10) لقد أصبح ارتفاع أسعار الأغذية، وتقلب الأسعار أحد التهديدات الرئيسية التي تواجه الأمن الغذائي على المستوى العالمي. والتوصية الموحدة التي تُقدم إلى الحكومات هي أن تُترك الأسعار المحلية تُعدل ذاتياً. ومع ذلك، وحيث أن الأغذية تمثل حصة كبيرة نسبياً من السلة الاستهلاكية لدى البلدان النامية، فإن سرعة ارتفاع أسعار الأغذية تُحدث ضغوطاً تضخمية، وتضر بمستويات معيشة الكثيرين (الأغلبية في الغالب الأعم) من الفقراء وأشباه الفقراء، في حالات ليست قليلة، كما أنها تبتدر السخط الاجتماعي الواسع النطاق. ولتفادي مثل هذه النتائج؛ غالباً ما تلجأ الحكومات إلى القيام بعدد متنوع من التدخلات المُصممة لوضع فاصل بين الأسعار الدولية والأسعار المحلية للأغذية مثل عمليات التحكم في الأسعار والإعانات التي تقدم للأسعار بصفة عامة، وكذلك تخفيض الضرائب والتعريفات، والقيود على الصادرات (ابتداءً من الضرائب على الصادرات إلى الحظر الصريح لها) والإفراج عن المخزونات العازلة أو المخزونات من أغذية الطوارئ. ويمكن الإطلاع على المناقشة الكاملة لسياسات تثبيت أسعار الأغذية المحلية واستجابات اقتصادات الحجم الكبير في التقرير الأول لفريق الخبراء الرفيع المستوى المعنى بالأمن الغذائي والتغذية، بشأن "تقلب الأسعار والأمن الغذائي" (لفريق الخبراء الرفيع المستوى المعنى بالأمن الغذائي والتغذية، 2011).

(11) إن تقديم إعانة أغذية مباشرة وغير موجهة تخفض أسعار السلع الأساسية لجميع المستهلكين في بلد ما تميل إلى زيادة الاستهلاك الغذائي، وبخاصة من جانب المستهلكين ذوي الدخل المنخفضة. وتكون الإعانات الغذائية المُعممة أكثر مقبولة من الناحية السياسية، وأكثر بساطة من الناحية الإدارية عن الكثير من السياسات البديلة. ومع ذلك، فإنها تنطوي على الكثير من المثالب. فتأثيراتها التوزيعية تكون ارتدادية، من حيث أن السكان غير الفقراء يستفيدون منها بصفة عامة بأكثر مما يستفيد منها الفقراء أنفسهم، بينما تكون تكاليفها (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي) قد ارتفعت بدرجة تجعلها غير مستدامة مالياً في بعض البلدان، كما تؤدي إلى إلغاء مصروفات اجتماعية أخرى أساسية. إن تقديم الإعانات الموجهة للسلع الغذائية الأساسية هي طريقة أرخص وأقل كفاءة عن تقديم دعم للدخل، وتحقيق الأمن الغذائي للفقراء، وإن كان الاستهداف الدقيق والفعال تكاليفياً تكتنفه دائماً التحديات.

(12) شكلت إدارة احتياطات الحبوب مكوناً رئيسياً من مكونات سياسات الأمن الغذائي في الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين. فغداة تاريخ معقدٍ وشاق، انخفض الدور الذي تقوم به هذه الإدارة بدرجة كبيرة. لأنها غالباً ما تعتبر آلية مُكلفة وتتسم بعدم الكفاءة. ومع ذلك، فإن الإفراج عن مخزونات الأغذية العامة قد حدث في الكثير من البلدان أثناء ارتفاع أسعار الأغذية 2007 / 2008. ويمكن للاحتياطات على المستوى القطري أن تكفل توافر إمدادات الطوارئ من المعونة الغذائية، كما يمكن لإدارة احتياطات الحبوب أن تُكمل أدوات الحماية الاجتماعية الأخرى التي تدعم الأمن الغذائي الوطني والأسري. غير أن تحديد الشكل والمستوى المناسبين، وتمويل مثل تلك الاحتياطات يتطلبان تخطيطاً دقيقاً، كما أن إدارتهما - الشراء، والتخزين وبروتوكولات الإفراج عنها - تتطلب تيقظاً مستمراً.

(13) لبرامج التغذية المدرسية أهداف مزدوجة هي: تقليل الجوع وتحسين الأمن الغذائي، وبخاصة بالنسبة للأطفال؛ وزيادة تراكم رأس المال البشري وذلك عن طريق تقديم حوافز للأطفال، وبخاصة الفتيات، لحضور الفصول

الدراسية، وعن طريق تقديم الأغذية التي تساعد الأطفال على التركيز وتحسين أداء الدارسين. وتدلل الدراسات على أن التغذية المدرسية لا تؤدي إلى زيادة استهلاك الدارسين من الأغذية. وأن الكثير من البرامج تمكنت من تحسين حالة المغذيات الدقيقة لدى الدارسين. وتعتمد معظم البرامج على الاستهداف الجغرافي، حيث تعمل في محليات يضرب الفقر وانعدام الأمن الغذائي أطنا بهما فيهما إلى أبعد حد. كما أن إنتاج الأغذية محلياً - "المزروعة في المنازل والتغذية المدرسية" - ينطوي على مزية أمن غذائي إضافية، وذلك عن طريق توفير مصدر للطلب الفعال على ما ينتجه أصحاب الحيازات الصغيرة المحليون. ومن الأمور التي يجب إيلاء الاعتبار لها مقابل هذه المزايا الاقتصادية والاجتماعية لهى تكاليف توصيل الوجبات المدرسية. فالتغذية المدرسية يمكن أن تكون مُكوّناً قيماً لنهج أوسع نطاقاً للتصدي لانعدام الأمن الغذائي، وبخاصة في الحالات التي يصعب وصولها إلى السكان المستهدفين بسهولة مثل المراهقات، كما هو الحال بالنسبة للتدخلات الأخرى. وهي تنطوي على قيمة إضافية في الحالات التي يمكن زيادتها كاستجابة للصدمات.

(14) تستخدم *التغذية التكميلية* في هذا التقرير بالنسبة للأطفال دون سن الخامسة، بما في ذلك، وبصفة خاصة، المجموعة المُعرّضة من الأطفال الصغار من ستة أشهر وحتى عيد ميلادهم الثاني الذين يحتاجون إلى "تغذية تكميلية" مع مواصلة الرضاعة من الثدي، وكذلك الحوامل والمرضعات. فبالنسبة لهذه المجموعات، يمكن اعتبار تقديم أغذية مغذية تشمل عناصر المغذيات الدقيقة المُكملة (فيتامين ألف، والحديد وحمض الفوليك بصفة خاصة) "حماية اجتماعية بين الأجيال". ويساور القلق الكثير من العاملين في مجال التغذية بشأن الاتجاه الجديد لترويج ما يسمى بالأغذية العلاجية الجاهزة للاستعمال - المُصممة مبدئياً للأطفال الذين يعانون من سوء التغذية الشديد - وذلك لمنع سوء التغذية مع ما يصاحبه من خطر خلق الاتكال على هذا النوع من الأغذية.

(15) وتتسم *التحويلات النقدية المشروطة* بثلاث خصائص تعريفية: فهي توجه إلى المناطق الفقيرة وتحدد الأسر الفقيرة داخل تلك المناطق؛ وهى توفر المال السائل (وفي بعض الأحيان التحويلات العينية مثل المكملات التغذوية) عادة للأُم ولقدمة الرعاية الأساسية؛ ويشترط للحصول على هذه التحويلات أن تلتزم المتلقيات بالقيام بأعمال معينة (مثال إرسال أطفالهن إلى المدرسة أو العيادة). وترمي التحويلات النقدية المشروطة بهذه الصفة، إلى تقليل انعدام الأمن الغذائي في المدى القصير وعدم انتقال الفقر والتعرض الطويل الأمد بين الأجيال. وتشير الدراسات إلى أن التحويلات النقدية المشروطة يمكن أن تزيد من كمية السعرات الحرارية المُستهلَكة، وتُعلي من نوعية الوجبات الغذائية، وكذلك من مستويات التحصيل التعليمي في المدرسة. ويشير منتقدو وضع الشروط إلى أنه يزيد من التكاليف الإدارية بل ومن تعقيد تنفيذ برامج التحويل النقدي. وقد تجد بعض الأسر أن الشروط صعبة بدرجة لا يمكن التغلب عليها، ولذا يمكن للخدمات المشروطة ألا تكون متوافرة، أو تكون من نوعية منخفضة. ومن منظور حقوق الإنسان، فإن البعض يذهب إلى أن وضع شروط على تلقي التحويلات الاجتماعية أمر لا يمكن الدفاع عنه. ويحتاج هذا الأمر إلى الموازنة بين هذه المصاعب وبين مصالح الأطفال الذين لا يمثلهم الآباء دائماً تمثيلاً كاملاً، وقياس المكاسب من زاوية الدعم السياسي لبرامج التحويل في حالات ربط التحويلات بالشروط.

(16) *التحويلات النقدية غير المشروطة* وتشمل المنح الاجتماعية التي تديرها الحكومة إلى المجموعات الفقيرة والمجموعات الضعيفة، وكذلك إلى المشروعات التجريبية الصغيرة النطاق التي تمول عادة من جانب الوكالات المانحة وتنفذها المنظمات غير الحكومية. وبينما التحويلات النقدية المشروطة شائعة في أمريكا اللاتينية، فإن التحويلات النقدية غير المشروطة أكثر شعبية في أفريقيا، حيث الخدمات العامة هناك غالباً ما تكون أقل تطوراً. ويمكن لبرامج التحويلات النقدية الكبيرة النطاق أن تترتب عليها آثار إيجابية كبيرة تنعكس على انعدام الأمن الغذائي وعلى الفقر. ذلك أن خطط تقديم المنح الاجتماعية السبعة في جنوب أفريقيا قد ضاعفت النصيب من الدخل الوطني الذي تحصل عليه شريحة الـ 20 في المائة الأشد فقراً، بينما منحة دعم الأطفال وحدها قد سدّت نصف ثغرة الفقر. وقد توصل العديد من الدراسات إلى وجود تأثير مباشر للتحويلات النقدية غير المشروطة على الأمن الغذائي والنتائج التغذوية. فبغض النظر عن تأثيرات الاستهلاك المباشر، يمكن للتحويلات النقدية أيضاً أن تُنشط الاستثمار في الزراعة وفي أنشطة سبل المعيشة الأخرى عن طريق تقليل قيود السيولة. وتمنح التحويلات النقدية المستفيدين فرصة الاختيار، وتدعم الأسواق، كما تدعم التنمية الاقتصادية المحلية. غير أن النقد يكون أقل فاعلية عندما تكون الأسواق ضعيفة وأسعار الأغذية مرتفعة أو متقلبة؛ وفي مثل هذه الحالات، قد تؤدي التحويلات الغذائية المباشرة إلى تحقيق نتائج أفضل بالنسبة لنتائج الأمن الغذائي.

(17) ويمكن تعزيز تأثيرات الأمن الغذائي التي تحدثها برامج الحماية الاجتماعية عن طريق ربط هذه البرامج *بالتدخلات التكميلية*. أما الخطر الذي يكمن في عدم ربط الحماية الاجتماعية بهذه البرامج القطاعية فهو أن الحماية الاجتماعية سوف تحل محل هذه البرامج افتراضياً. ويزداد هذا الخطر شدة حينما تُمول برامج الحماية الاجتماعية من الخارج، لأن ذلك من شأنه أن يقلل الحافز لدى الحكومات للاستثمار سواء في الحماية الاجتماعية أو في القطاعات التي تعاني من نقص الاستثمارات التي تعوض عنها برامج الحماية الاجتماعية. وهذا هو أحد الأسباب التي تجعل ملكية الحكومة لبرامج الحماية الاجتماعية أمراً غاية في الأهمية. وثمة سبب آخر هو أن المساءلة الحكومية تترتب بسهولة أكبر على الملكية الحكومية.

(18) وبدلاً من استخدام أدوات حماية اجتماعية فردية، فإن ثمة نهجاً أكثر فعالية يجمع بين العديد من الأدوات التي تفي بمختلف احتياجات المجموعات المتباينة، أو نفس المجموعات في أوقات مختلفة، داخل *برامج شاملة*، مما يسمح باستغلال جوانب التآزر القائمة بين تلك الأدوات. وتضم الأمثلة برنامج زيادة رقعة الحد من الفقر في بنغلاديش، ورؤية عام 2020 لبرنامج أومورينغ في رواندا، وبرنامج الجوع بدرجة الصفر في البرازيل. وهناك مقترح جديد في هذا التقرير يتمثل في وضع "حد أدنى للأمن الغذائي"، ومفهوم مشابه له هو "الحد الأدنى للحماية الاجتماعية"، ولكنه يركز على تحقيق الحق في الغذاء.

(19) وتظهر العديد من القضايا والتحديات في عملية تصميم وتنفيذ برامج الحماية الاجتماعية مثل: كيفية توجيه البرامج توجيهاً دقيقاً؟ و"كيفية تفادي التبعية"؟ إلى غير ذلك - وهناك عدد متزايد من البراهين على كل موضوع من هذه الموضوعات.

(20) *والاستهداف* هو أي آلية تُحدد الأفراد المُؤهلين للحصول على الدعم من برنامج ما، واستبعاد الأفراد غير المؤهلين لذلك. وهناك ثلاثة أسباب قوية للاستهداف هي: تحويل الموارد إلى الأفراد المحرومين من الأمن الغذائي، والتركيز على موارد محددة تشتد الحاجة إليها إلى أبعد حد، والإنصاف في إعادة التوزيع. غير أن الاستهداف يحتاج لأن يكون جيد التصميم، وأن ينفذ بحيث يتم تفادي مخاطر تحويل الموارد إلى أناس غير مؤهلين للحصول عليها، أو ليسوا من المحتاجين (خطأ التضمين)، أو عدم القدرة على تحويل الموارد إلى السكان المؤهلين لها (أخطاء الاستبعاد). وهناك أيضاً تكاليف إدارية، ترتبها بآلية الاستهداف والتي تأخذ الموارد بعيداً عن عمليات التحويل إلى الفقراء. وتشير عمليات المسح الفنية إلى أن البرامج الموجهة، مقارنة بعمليات التحويل الكلية، تقدم تدفقات أكبر من الموارد إلى الفقراء وإلى المحرومين من الأمن الغذائي، وأنه لا يوجد هناك سبيلٌ ممتاز شامل للاستهداف من بين عدد كبير من الخيارات.

(21) وعلى النقيض من التحويلات الغذائية توفر *التحويلات النقدية* للمتلقين حرية الاختيار بين ما يرغبون في الحصول عليه للاستهلاك، ويمكن أن تحفز الإنتاج الزراعي المحلي والأنشطة غير الزراعية، وغالباً ما تكون أرخص ثمناً من توزيع المعونة الغذائية. غير أن تقديم النقدية يحتاج إلى وجود أسواق محلية للغذاء جيدة الأداء، وذلك من أجل تفادي التأثيرات التضخمية، كما تحتاج إلى نظم توصيل تتسم بالكفاءة وذلك للتقليل إلى أدنى حد من مخاطر السرقة أو الفساد. وينبغي أيضاً، لمتلقي المساعدة الاجتماعية أن يكون لهم رأى في شكل المساعدة التي يتلقونها، غير أن أفضليات المنتفعين تكون معقدة. فمثلاً، يتم تحديد النساء كمتلقيات للتحويلات النقدية – كما هو الحال في الكثير من برامج الحماية الاجتماعية حالياً – تُمكنهن اقتصادياً، غير أن النساء غالباً ما يُفضلن الأغذية لأنهن يستطعن التحكم فيها بدرجة أكبر من تحكمن في الأموال السائلة داخل أسرهن.

(22) وغالباً ما تمنع الحكومات في جميع أنحاء العالم في استحداث الحماية الاجتماعية، وبخاصة التحويلات الاجتماعية، لأن الحكومات يساورها القلق من خلق *تبعية* بين المنتفعين. وتشير الدلائل إلى أن برامج الحماية الاجتماعية الجيدة التصميم لا تخلق التبعية بالضرورة. بل تساعد بدلاً من ذلك على تقليل عبء التبعية بين الأسر الفقيرة، والمجتمعات المحلية الفقيرة في الأجل القصير، ويمكن أن تقلل التبعية في الأجل الطويل وذلك عن طريق حفز مشاركة الأطفال في التعليم ومشاركة اليافعين في أسواق العمل.

(23) ويشير *التخرج* إلى "عملية ينتقل من خلالها متلقي التحويلات النقدية أو الغذائية من وضع التبعية للمساعدة الخارجية إلى وضع يتوقف فيه احتياجهم إلى هذه التحويلات، ومن ثم يمكن أن يخرجوا من البرنامج". وهو يزود الممولين بإستراتيجية خروج تسمح للبرامج بأن تكون ذات إطار زمني وشروط محددة وميزانيات ثابتة. وهى على خلاف الاستهداف، لا يوجد بشأنها أدلة كثيرة يمكن التزود منها لتوجيه مصممي البرامج بشأن آليات التخرج السليمة. وينبغي الاعتراف بأن بعض الأشخاص لا يمكنهم مطلقاً التخرج من البرنامج، وأن عبور عتبة ما، لا يعنى بالضرورة أن الأسرة سوف تنعم بالاعتماد على النفس في المستقبل، وأن التخرج السابق لأوانه يمكن أن يترك الناس في وضع اقتصادي أسوأ من ذي قبل قبيل دخولهم إياه، وذلك إذا انهارت شبكات الدعم غير النظامية التي يتبعونها بسبب مشاركتهم في هذا البرنامج.

(24) وحتى في البلدان التي توجد بها شبكة أمان اجتماعية جيدة الأداء، فإنه يبدو من الصعب زيادة قدرة شبكة الأمان لكي تتصدى لصدمة مفاجئة مثل ارتفاع أسعار الغذاء أو أزمة بطالة، أما *زيادة القدرة* فتعني ثلاثة أشياء: استحداث برنامج شبكة أمان جديد؛ وإدراج الفقراء الجدد (نتيجة لارتفاع أسعار الغذاء، مثلاً)؛ أو زيادة حجم التحويل لتعويض المنتفعين الحاليين جزئياً على الأقل، عن فقدان القوة الشرائية (عندما تكون شبكة الأمان هي مقدار معين من النقد).

(25) *المساءلة* عند كل مستوى هي مبدأ رئيسي في تفعيل برامج الحماية الاجتماعية بصفة عامة، والنهج القائم على حقوق الإنسان في الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية بصفة خاصة. ويشمل ذلك إنشاء آليات المساءلة على مستوى كل من الدولة ومقدمي الخدمات. ولكي تصبح المساءلة فعالة، يجب استحداثها داخل عملية برمجة الحماية الاجتماعية، وبخاصة في البرامج المدارة حكومياً والتي تُنشئ "عقداً اجتماعياً" (يمكن إنفاذه قانونياً) بين الدولة والمواطنين أو السكان لتوصيل الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية، ليس فقط، ولكن أيضاً في المشروعات التي تُمولها وتنفذها الجهات المانحة أو المنظمات غير الحكومية. ويجب إنشاء النظم لكفالة إدارة البرامج على النحو المتوخى، مع ضرورة الوصول للمتلقين المؤهلين لذلك بصورة مناسبة ثم التعامل معهم بصورة لا تهدر كرامتهم.

توصيات إلى صناع السياسات

1- ينبغي لكل بلد أن يعمل جاهداً على تصميم وإنشاء نظام حماية اجتماعية مملوك للدولة يُسهم في كفالة إحقاق الحق في الغذاء الكافي للجميع.

وينبغي لكل بلد أن يُطور ملفاً شاملاً للحماية الاجتماعية وخطة عمل ترمي إلى التصدي للفقر الهيكلي ولانعدام الأمن الغذائي، ولتحقيق الغاية 1 من الغايات الإنمائية للألفية وذلك كجزء من الإستراتيجية الوطنية للأمن الغذائي وتخفيض الفقر. وينبغي لهذه العملية أن تتم تحت قيادة البلد من خلال مشاورات صارمة مع أصحاب الشأن، بما في ذلك المشاركة النشيطة من جانب المجتمعات المحلية. ومن بين النماذج المحتملة لملف الحماية الاجتماعية نموذج "الحد الأدنى من الأمن الغذائي" كما هو مقترح لبحثه في هذا التقرير، الذي يحدد مجموعة دنيا من التدخلات المناسبة الخاصة بالحماية الاجتماعية وغيرها من التدخلات، والتي من شأنها أن تحقق الحق في الغذاء في كل بلد. وينبغي للتصميم أن يبدأ بتقدير الأمن الغذائي الوطني وأن يشتمل على: مجموعة مختلطة من الأدوات المناسبة، والأهداف والمنتفعين المُعتمدين، ومنهجيات الاستهداف، والتسجيل والترتيبات المؤسسية وآليات التسليم، ونظم المساءلة، والرصد والتقييم السليمين اللذين يشتملان على مؤشرات التأثير بالنسبة للتغذية، ومتطلبات التمويل ومصادر التمويل. إن ضمان قيام التنسيق المشترك بين الوزارات والمشاركين بين القطاعات أمر حاسم الأهمية، وذلك لكفالة إدماج الحماية الاجتماعية مع البرمجة الأوسع نطاقاً للأمن الغذائي.

2- ينبغي لنظم الحماية الاجتماعية أن تتبع إستراتيجية ثنائية المسار لتعظيم تأثيراتها الإيجابية على الأمن الغذائي، وذلك عن طريق تقديم المساعدة في الأجل القصير، ودعم سبل المعيشة في الأجل الطويل.

تصل الحماية الاجتماعية إلى ذروة فعاليتها عندما تُقدّم المساعدة الاجتماعية أو الضمان الاجتماعي إلى الأشخاص المحرومين من الأمن الغذائي، مع قيامها في آن واحد بحماية أو ببناء أصول منتجة تسهم في النمو الاقتصادي، وتقلل من مخاطر انعدام الأمن الغذائي في المستقبل. ومن الأمثلة على ذلك برامج الأشغال العامة وعمليات التحويلات النقدية المشروطة، التي تُحوّل الغذاء أو النقد، بينما تقوم في نفس الوقت بالاستثمار في البنية التحتية المادية وفي تكوين الرأسمال البشري على التوالي. وهذا يتطلب وجود ارتباطات قوية ابتداءً من الحماية الاجتماعية إلى القطاعات التكميلية مثل التعليم، والصحة والزراعة. وينبغي للحماية الاجتماعية أن تزيد من قدرة الفقراء على الوصول إلى المؤسسات الرئيسية، ومن بينها الأسواق والخدمات المالية. وتحتاج أي إستراتيجية للنمو المستدام إلى مكون الحماية الاجتماعية هذا.

3- الحماية الاجتماعية تحتاج إلى أن تُصمَّم وتُنفَّذ بصورة أفضل لكي تتصدى للتعرض والفقير والجوع، وذلك بأن تكون متاحة مثلاً عند الطلب لكل فرد يحتاج إلى المساعدة، وعن طريق وضع تمويل طوارئ من أجل زيادة القدرة سريعاً عندما يتطلب الأمر ذلك.

لا تتسم معظم برامج الحماية الاجتماعية بالتصميم الجيد الذي يمكنها من إدارة التعرض. فقد يحتاج الأفراد الذين يعانون من التعرض المزمن إلى مساعدة دائمة، انطلاقاً من أنه ليس بوسع كل الأفراد أن يتخرجوا من دائرة انعدام الأمن الغذائي والاعتماد على التحويلات، ولذا ينبغي للحماية الاجتماعية أن تكون قابلة للتنبؤ، بل ويمكن التعويل عليها، من أجل التغلب على عدم إمكانية التنبؤ بسبل المعيشة وتعرضها للخطر، وهو ما يمثل مصدراً أساسياً من مصادر انعدام الأمن الغذائي، وينبغي للحماية الاجتماعية أن تكون ملائمة وأن تراعي اعتبارات أوجه التعرض للخطر في مراحل معينة من الحياة. وينبغي لنظم الحماية الاجتماعية أن تُصمَّم بصورة تُمكنها من الاستجابة السريعة للصدمات من قبيل حالات الجفاف، والفيضانات وحالات ارتفاع أسعار الأغذية. ومن الأمثلة الإيجابية على ذلك خطط ضمان العمالة التي تراعي المطالبات في جنوب أفريقيا، وبرامج شبكات الأمان في شرق أفريقيا التي أضافت منتفعين جُدداً أثناء الأزمة الغذائية في 2011.

4- يجب أن تستند الحماية الاجتماعية لأجل الأمن الغذائي إلى حقوق الإنسان في الغذاء، وفي الحماية الاجتماعية عند كل مستوى، ابتداءً من الحكومات الموقعة على اتفاقات عالمية، وانتهاءً بتنفيذ التشريعات والبرامج الوطنية.

وينبغي للحق في الحصول على غذاء كافٍ، والحق في حماية اجتماعية على نحو ما يُسلم به القانون الدولي لحقوق الإنسان أن يُدرج في التشريعات الوطنية، بحيث تعترف الحكومات بواجبها في تنفيذ وتحقيق حقوق الإنسان الأساسية، وأن يُعطى للسكان أساس قانوني لمطالبة الدولة بتحقيق الأمن الغذائي. وترتيباً على التوصيات التي صدرت عن لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يمكن لذلك أن يتخذ شكل "قانون إطاري" يوضح الغايات والأهداف التي يجب إنجازها، ويوضح الإطار الزمني لإنجاز تلك الأهداف والغايات، والمسؤولية المؤسسية لهذه العملية، والآليات الوطنية لمتابعتها وكذلك الإجراءات الممكنة للتقاضي بهذا الشأن. وينبغي لبرامج الحماية الاجتماعية أن تشمل آليات المساءلة مثل إجراءات تقديم التظلمات وعمليات التدقيق الاجتماعية، والتي تُعلَى بصورة فعالة من قيمة الحماية الاجتماعية فتجعلها تنتقل من تقديم الصدقات أو الرعاية إلي استحقاق قابل للإنفاذ القانوني، مما يؤدي إلى تحسين تقديم الخدمات، وإلى زيادة الفعالية في تقليل الأمن الغذائي، مع القيام في نفس الوقت بوضع نهج حقوقي يتحول إلى برمجة للحماية الاجتماعية.

5- حيث أن نسبة كبيرة من سكان العالم الذين لا يتمتعون بالأمن الغذائي يحصلون على أقواتهم من الزراعة، بصورة رئيسية لكن بغير صفة المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة، فينبغي للحماية الاجتماعية من أجل الأمن الغذائي أن تدعم سبل المعيشة الزراعية مباشرة.

إن أغلبية أصحاب الحيازات الصغيرة الفقراء المنتجين للغذاء في البلدان النامية هم مشتركون صافون للأغذية. ولذا فإنه ينبغي لأدوات الحماية الاجتماعية التي تعزز الزراعة أن تخضع للبحث. وتشمل تلك الأدوات الإعانات للمستلزمات، ومشروعات الأشغال العامة التي تخلق أصولاً زراعية كالري، والأغذية المزروعة في حديقة المنزل التي تستخدم كأغذية للمدارس التي تشتري من المزارعين المحليين، وكذلك البرامج المتكاملة التي تربط بين النقد أو التحويلات الغذائية وبين حزم أساليب المعيشة الزراعية وخدمات الإرشاد الزراعي. وينطبق هنا المبدأ "ذو المسارين" أيضاً: فالمزارعون الفقراء يحتاجون إلى الدعم لزيادة الغلات المحصولية أو لتثبيتها، بينما يحتاج أشدهم فقراً إلى حماية فورية من الجوع. وينبغي للدعم الذي يُقدم للمستهلكين (مثل إعانات أسعار الأغذية) ألا تقضى على حوافز المزارعين. كما ينبغي إيلاء اهتمام خاص إلى دور المرأة كمنتجة للأغذية ومقدمة للعناية، ومسؤولة عن توفير الأغذية داخل أسرتها.

توصيات إلى لجنة الأمن الغذائي العالمي

6- ينبغي للجنة الأمن الغذائي العالمي أن تقدم التشجيع النشط، وأن تتابع وتُعد التقارير عن إدماج الأحكام الخاصة بالحق في الغذاء الكافي، والحق في الحماية الاجتماعية الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وفي الاتفاقيات الدولية النظرية المعنية بحقوق الإنسان، وذلك في متون التشريعات والبرامج الوطنية، وأن تدعم ذلك بإطار قانوني قابل للتنفيذ لدى جميع البلدان.

7- ينبغي للجنة الأمن الغذائي العالمي أن تدعم وضع وتنفيذ حافظة وخطط عمل وطنية شاملة للحماية الاجتماعية في كل بلد، تكون مرتبطة بالاستراتيجيات الأوسع نطاقاً للأمن الغذائي والتقليل من الفقر. وينبغي رصد التقدم نحو وضع وتنفيذ خطط العمل هذه، ووضع تقارير سنوية عنها. كما يجب على المجتمع الدولي أن يحدد تمويل برامج الحماية الاجتماعية التي حققت المؤشرات القياسية الخاصة بالممارسة الجيدة لكي توضع في مذكرة توجيهية، وينبغي صياغتها وأن تشمل مثلاً على ما يفيد بأن خطة العمل قد خضعت لتشاور دقيق وصارم مع المجتمع المدني، وأن جميع البرامج المقترحة تراعي مبادئ حقوق الإنسان في تصميمها وتنفيذها. وينبغي للجنة الأمن الغذائي العالمي أن تشجع تعميم الممارسات الجيدة داخل عملية برمجة الحماية الاجتماعية لأجل الأمن الغذائي، بما في ذلك تقاسم الدروس المستفادة من التجارب القطرية بشأن القدر الأدنى من المعلومات والمتطلبات المؤسسية وذلك لوضع نظام شامل للحماية الاجتماعية؛ والاعتراف بدور الجهات الفاعلة غير الرسمية في توفير الحماية الاجتماعية - مثل المنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية والمجتمع

المدني ومنظمات المزارعين، والقطاع الخاص، وكذلك الآليات غير النظامية أو "التقليدية" للحماية الاجتماعية - واقترح أساليب تنسيق لحشد تلك الجهات الفاعلة للعمل معاً بصورة فعالة.

8- وعلى الرغم من أن برامج الحماية الاجتماعية ذات الملكية الوطنية للأمن الغذائي هي الحل الأمثل، فإن الكثير من الحكومات سوف تتطلب دعماً تقنياً ومالياً من شركاء التنمية ومن منظمات الأمم المتحدة، ولفترة مؤقتة على الأقل. وسوف تكون التخفيضات في انعدام الأمن الغذائي أكثر سرعة وأكثر استدامة إذا التزم المجتمع الدولي بتقديم موارد إضافية من أجل توسيع نطاق الحماية الاجتماعية المُقدّمة، وينبغي للجنة الأمن الغذائي العالمي أن تشجع ذلك. وتقدم النتائج الواردة في هذا التقرير قرائن مقنعة على العوائد البشرية والاقتصادية التي تنتج عن الاستثمارات في الحماية الاجتماعية لأجل الأمن الغذائي، بحيث تصبح هذه الفلسفة أيسر من حيث تراكم قاعدة البراهين عليها.

9- ينبغي أن تدعو لجنة الأمن الغذائي العالمي لأن يشتمل رصد وتقييم تأثير برامج الحماية الاجتماعية على مؤشرات خاصة بالتأثيرات، وذلك لتحسين الوضع التغذوي للمنتفعين. وكحد أدنى؛ ينبغي للتنوع الغذائي أن يُدرج كأحد هذه المؤشرات، لكي يوفر قياساً مقارناً للتأثيرات بحيث يمكن أن يساعد في تحديد أكثر الأدوات فعالية لمواجهة الجوع والفقر الهيكليين. وينبغي لجميع أنظمة الرصد والتقييم أن تشمل على مراجعة جنسانية وذلك للإمساك بالمخاطر المحتملة الزائدة التي تواجه النساء والأطفال والفتيات. وبصورة أوسع، ينبغي للجنة الأمن الغذائي العالمي أن تدعم الجهود الدولية الرامية للنهوض بنوعية عمليات التقييم، وبصفة خاصة بالنسبة للبرامج ذات الصلة بالأمن الغذائي والتغذية.

10- ولا يزال الكثير من القضايا في مجال تصميم وتنفيذ الحماية الاجتماعية بدون حل، كما أن الكثير من الأدوات لا تزال مجال أخذ ورد، وغالباً ما يحدث ذلك بسبب التجارب السيئة التي صاحبت البرامج الضعيفة، أو بسبب عدم كفاية المعلومات. إن إجراء البحوث في مجال الحماية الاجتماعية يتم للصالح العام الدولي، ومن ثم لا ينبغي بالضرورة أن يتحمل البلد المنفذ وحده التكاليف جميعها. وينبغي للجنة الأمن الغذائي العالمي أن تضطلع بدور في كفاية أن تتم التقييمات الموثوق فيها والصارمة - وبخاصة المتعلقة ببرامج الحماية الاجتماعية الوطنية التجديدية المزودة بأهداف الأمن الغذائي - وأن تتلقي المستويات المناسبة من الدعم المالي والتقني من المجتمع الدولي.

11- وينبغي للجنة الأمن الغذائي العالمي أن تشجع إنشاء نظاماً عالمياً للإخطارات السنوية بشأن الحماية الاجتماعية، تهدف جزئياً إلى تقاسم المعلومات، وجزئياً لخلق منهاج لتعزيز المساءلة. ويمكن أن يشتمل ذلك على إعداد التقارير من جانب البلدان بشأن التقدم المحرز نحو تنفيذ حافظات الحماية الاجتماعية وخطط العمل الخاصة بها، وكذلك من جانب الوكالات الدولية بشأن أنشطة الحماية الاجتماعية التي تدعمها هذه الوكالات في كل بلد من البلدان. ويمكن لعملية إعداد التقارير هذه أن تُعرض في "دليل متابعة سنوي للحماية

الاجتماعية" وأن تشمل التقدم المحرز نحو ترسيخ الحق في الغذاء وفي الحياة الاجتماعية في صلب التشريعات الوطنية، وكذلك التدابير المتخذة بصدد تحقيق هذه الحقوق عن طريق السياسات والبرامج. وبصفة أكثر عمومية، لا تقوم أي من المنظمات بإعداد تقارير منتظمة عن إحصاءات الإنفاق الاجتماعي لدى البلدان النامية. وينبغي للجنة الأمن الغذائي العالمي أن توصي بأن يُعهد بعملية التصنيف المنتظم لإحصاءات الإنفاق الاجتماعي، بما في ذلك الإنفاق على الحماية الاجتماعية وبرامج الأمن الغذائي، إلى إحدى المنظمات المتعددة الأطراف التابعة لمنظمة الأمم المتحدة.

12- وينبغي للجنة الأمن الغذائي العالمي أن تضمن إدراج التوصيات الواردة في هذا التقرير في الإطار الاستراتيجي العالمي للأمن الغذائي والتغذية.

المقدمة

في أكتوبر / تشرين الأول 2010 طلبت لجنة الأمن الغذائي العالمي التي جرى إصلاحها مؤخراً إلى فريق الخبراء الرفيع المستوى المعنى بالأمن الغذائي والتغذية إجراء دراسة عن الحماية الاجتماعية، وذلك للقيام بصفة خاصة بتقييم: "سبل تخفيض التعرض عن طريق برامج وسياسات شبكات أمان اجتماعية وإنتاجية تتعلق بالأمن الغذائي والتغذوي، مع الوضع في الاعتبار تباين الظروف عبر البلدان والأقاليم. وينبغي أن يشتمل ذلك على استعراض تأثيرات السياسات الحالية الرامية إلى تحسين الظروف المعيشية، وزيادة صمود المجموعات السكانية المُعرَّضة، وبخاصة المنتجون الريفيون ضيقو النطاق، وفقراء الحضر والريف وكذلك النساء والأطفال. وينبغي لها كذلك أن تراعى المزايا التي ينطوي عليها تحسين الإنتاج المحلي والنهوض بسبل المعيشة والترويج للتغذية الأفضل".

وبوضع ذلك في الحسبان، يركز هذا التقرير على كيفية استخدام الحماية الاجتماعية للتخفيف من - وعندما يكون ذلك ممكناً، القضاء على - انعدام الأمن الغذائي والجوع بالنسبة للأسر والأفراد. ومن ثم فإن هذا التقرير يرمي إلى القيام بوظيفتين. فهو يقدم استعراضاً قائماً على القرائن لتدخلات الحماية الاجتماعية التي لها نتائج أو نوايا تتصل بالأمن الغذائي. وثانياً، أنه يدعم الجهود الرامية إلى صياغة حماية اجتماعية من أجل الأمن الغذائي في إطار المعايير والمبادئ والإجراءات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، وبخاصة الحق في الغذاء الكافي، والتحرر من الجوع، والحق في الأمن الاجتماعي، وذلك كجزء من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ويصدر هذا التقرير في وقت يشهد تهديدات غير مسبوقه للأمن الغذائي، كما يشهد أيضاً فرصاً غير مسبوقه لذلك. إذ يبدو الاقتصاد العالمي أكثر تشككاً وأكثر تقلباً من أي وقت تعيه الذاكرة الحية. فأزمة أسعار الأغذية العالمية الأخيرة، والأزمة المالية التي تجتاح منطقة اليورو، وتغير المناخ، والاستيلاء على الأراضي، وإنتاج الوقود الأحيائي، تهدد في غالب الأحيان حصول أصحاب الحيازات الصغيرة على الأرض لزراعة الأغذية والحصول على النقد - وكلها عوامل تنال من الأمن الغذائي ابتداءً من المستوى العالمي وحتى المستوى الفردي حسبما يتناسب وبصورة مباشرة وغير مباشرة. ففي معظم الأقاليم يزداد عدم المساواة سوءاً، سواء داخل البلدان أو فيما بينها، أما الجانب الإيجابي في هذه التغيرات السريعة فهو ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي في آسيا وأمريكا اللاتينية وفي بعض البلدان الأفريقية أيضاً، حيث الفقر آخذٌ في الهبوط السريع. فيولد هذا النمو الكثير من الدخول الناتجة عن جمع الضرائب، وأنه نظراً لأن النمو غير موزع بالتساوي بحيث يظل الكثير من الناس فقراء ويعانون من انعدام الأمن الغذائي أو حتى أنهم يزدادون فقراً؛ فإن هذه الدخول الزائدة تسمح بتخصيص الأموال لعمليات التدخل العلاجية من قبيل الحماية الاجتماعية.

وعلى صعيد السياسات الإنمائية، تكتسب الحماية الاجتماعية قوة جاذبية كوسيلة للتقليل من التعرض، ولعلاج انعدام الأمن الغذائي. كما أن الحماية الاجتماعية لكونها تشتمل على طائفة من التدابير المحتملة لإدارة المخاطر والتعرض، واستكمال مبادرات تقليل الفقر، تكون مناسبة بصورة مثالية للتعامل مع التقلب وعدم اليقين. وكما يُبين هذا التقرير، يمكن لبرامج الحماية الاجتماعية الجيدة التصميم والتنفيذ أن تعزل السكان والمجتمعات المحلية عن أسوأ

النتائج التي تسفر عنها التغييرات السريعة والصدمات. ويمكن لبرامج الحماية الاجتماعية أن تُعزز الموارد البشرية للقيام بالمزيد من الجهود الجماعية التي تفيد مصالحها ومصالح المجتمع، وتُحسِّن التماسك الاجتماعي. لأن الحماية الاجتماعية تحمي الأصول وتبنيها على المستوى الفردي والأسرى ومستوى المجتمع المحلي، ولأن شبكات الأمان الفعالة تعطي السكان الثقة في القيام بمخاطر معتدلة، فإن المساعدة الاجتماعية وخطط الضمان الاجتماعي يمكن لها أيضاً أن تحفز النشاط الاقتصادي المحلي. وتؤكد البراهين الواردة من أمريكا اللاتينية، وآسيا وأفريقيا أن الاستثمار في الحماية الاجتماعية هو استثمار في النمو.

ومن حيث الأساس، ينبغي للغرض الرئيسي من الحماية الاجتماعية أن تكون مفيدة لسبل معيشة الأسر وأفرادها من جميع الأعمار ولرفاههم. وعندما اعتمدت منظمة الأمم المتحدة في عام 1948 الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، كان الغرض منه تعزيز الحرية والكرامة لكل واحد من بني البشر. ومن بين هذه الحقوق حق كل فرد في مستوى معيشة لائق. وهذا يعني في الواقع أن على كل فرد أن تتوفر له ظروف معيشية مُرضية ومستحقات فعلية وعملية لضمان هذه الحقوق التي تشمل الحق في غذاء كاف، والحق في المساعدة الاجتماعية والأمن اللازمين. وهذا يدعم أساساً ويواصل تقوية فرص جوانب التآزر الإيجابية بين الحماية الاجتماعية والأمن الغذائي.

وهذا التقرير مقسّم على النحو التالي. الفصل الأول ويعرض للمفاهيم الرئيسية وتعريفات الأمن الغذائي، والتعرض والحماية الاجتماعية، وأساسيات نهج قائم على أساس حقوق الإنسان لتنفيذ الحق في الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية. ويستعرض الفصل الثاني البراهين العملية المتعلقة بطائفة من أدوات الحماية الاجتماعية التي تعزز الأمن الغذائي، وإعانات المستلزمات الغذائية والزراعية، وآليات التأمين الزراعي، وبرامج الأشغال العامة، وتثبيت أسعار الأغذية واحتياجات الحبوب والتغذية المدرسية والتغذية التكميلية، والتحويلات النقدية المشروطة أو غير المشروطة. ويذهب الفصل الثالث إلى أن أدوات الحماية الاجتماعية تبلغ أفضل أداء لها داخل النظم الوطنية وليست وحدها، وذلك كجزء من برامج متكاملة ومع ارتباطات قوية بالقطاعات التكميلية، واستعراضات للتجارب ذات الصلة من البرازيل، والهند وأفريقيا وكذلك النهج المفاهيمية مثل "الحد الأدنى للحماية الاجتماعية". أما الفصل الرابع فيستكشف القضايا المتشعبة الداخلة في تصميم وتنفيذ الحماية الاجتماعية وبرامج الأمن الغذائي، مع التسليم بأن الكثير من التحديات تظل بدون حل - وهي تشمل الاستهداف، والأساليب (النقدية أو الأغذية)، والتبعية، والتخرج، وسهولة الحصول، والتدرج والمساءلة. ويعرض الفصل الخامس النتائج التي توصلنا إليها. ويلاحظ أن التوصيات معروضة في بداية هذا التقرير، في مجموعتين: إحداهما لكي ينظر فيها صناع السياسات والأخرى لكي تنظر فيها لجنة الأمن الغذائي العالمي. وهما تردان عقب قائمة المراجع. التذييل الأول، ويقدم المزيد من المعلومات، مستمداً إياها من قانون وممارسات حقوق الإنسان الدولية، بشأن تطبيق نهج قائم على الحقوق تجاه الحماية الاجتماعية لأجل الأمن الغذائي.

1- المفاهيم

يقدم هذا الفصل المفاهيم الرئيسية للأمن الغذائي، والتعرض والحماية الاجتماعية، على النحو المستخدمة به في هذا التقرير، ويشرح الدور الذي يمكن أن تلعبه الحماية الاجتماعية في التصدي لانعدام الأمن الغذائي والتعرض، ويقدم سنداً منطقياً لنهج قائم على حقوق الإنسان إزاء الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية.

1-1 الأمن الغذائي

اعتمدت القمة العالمية للأغذية في 1996 التعريف التالي للأمن الغذائي، الذي يحدد ضمناً الأبعاد الأربعة للأمن الغذائي: ألا وهي التوافر، والحصول عليه، والثبات والاستخدام.

ويوجد الأمن الغذائي عندما يتوافر لجميع الأشخاص في جميع الأوقات سبل وصول مادية واقتصادية لغذاء كافٍ، وآمن ومغذي لمواجهة احتياجاتهم التغذوية وأذواقهم الغذائية من أجل حياة نشطة وصحية (FAO, 1996).

وعلى الرغم من أن السنوات العشرين الأخيرة قد شهدت فهماً متعمقاً لمفهوم الأمن الغذائي، فإن قياسه ظل متأخراً عن الركب. فعلى المستوى العالمي لا توجد تقديرات مباشرة لعدد السكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي. والقياس غير المباشر الأكثر انتشاراً هو "انتشار نقص الأغذية"، حسب تفسير منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، والذي يقدر نسبة سكان كل بلد الذين يقل استهلاكهم من الطاقة الغذائية عن متطلباتهم من الطاقة الغذائية (Cafiero and Gennari, 2011)). ويشير هذا القياس، إلى أن الانتشار العالمي للجوع قد انخفض من 33 في المائة إلى 14 في المائة فيما بين الفترة 1970 و2000 - وهو تقدم كبير ثم انتكس جزئياً بسبب أزمة أسعار الغذاء في عام 2008، عندما ارتفع هذا الرقم أولاً، ثم انخفض مرة أخرى إلى 16 في المائة في 2010 (FAO, 2010)³. ويوجد حالياً 925 مليون شخص يُعتبرون من الجياع (الجدول 1). يعيش معظمهم في آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. 50 في المائة تقريباً منهم في الأسر التي تعمل بالزراعة، 22 في المائة من الريفيين الذين لا يمتلكون أرضاً، و20 في المائة يعيشون في المناطق الحضرية، و8 في المائة يعتمدون على الموارد (الرعيون، صيادو الأسماك، الخ). وعلى الرغم من التوسع الحضري المتزايد في العالم فإن معظم الجياع والأشخاص الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي مازالوا موجودين في المناطق الريفية.

³ وثمة مناظرة نشطة تجري الآن حول تقييم هذه الأرقام.

الجدول 1: تقديرات عالمية لنقص التغذية (الجوع)، 1970-2010

| الانتشار (النسبة المئوية) | عدد ناقصي التغذية (بالملايين) | الفترة |
|------------------------------|----------------------------------|-----------|
| 33 | 875 | 1971-1969 |
| 25 | 850 | 1981-1979 |
| 16 | 848 | 1992-1990 |
| 14 | 792 | 1997-1995 |
| 14 | 836 | 2002-2000 |
| 13 | 850 | 2008-2006 |
| 18 | *1023 | 2009 |
| 16 | *925 | 2010 |

المصدر: FAO, 2010 (for 1969-71 and 1979-81) and FAOSTAT for others

<http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/fs-data/ess-fadata/en/>. البيانات الخاصة بـ 2009 و2010 هي نتاج عمليات استقراء لمنظمة الأغذية والزراعة مبنية على إسقاطات مصلحة الزراعة الأمريكية.

وهذه التقديرات لا تعطي مغزى لشدة الجوع - وهي لا تميز بين شخص يقل استهلاكه من الطاقة الغذائية قليلاً عن احتياجاته من الطاقة التغذوية، وبين شخص يقل استهلاكه من الطاقة التغذوية بنسبة 30 في المائة عن ذلك. ويُستخدم انتشار نقص التغذية أيضاً كمقياس لانعدام الأمن الغذائي المزمّن، غير أن الجوع وانعدام الأمن الغذائي يمكن أن يكونا دوريين أو فصليين (لقاء النقاش المكثف السنوي في منطقة السهل بغرب أفريقيا) أو عابر (أزمات غذائية مثل مجاعة الصومال في 2011). وينبغي لاستجابات الحماية الاجتماعية أن تتصدي لانعدام الأمن الغذائي الفصلي والعابر وكذلك المزمّن - ليس بواسطة استجابات تفاعلية للطوارئ (التي هي تدخلات إنسانية بدلاً من كونها حماية اجتماعية)، وإنما عن طريق مد نطاق آليات الضمان الاجتماعي وإنشاء شبكات أمان يمكن تخفيضها أو زيادتها عندما تدعو الحاجة إلى ذلك.

2-1 التعرض

يشير انعدام الأمن الغذائي إلى كل من عدم القدرة على الحصول على قوت اليوم بصورة كافية (أي الجوع) وخطر كون المرء غير قادر على أن يفعل ذلك في المستقبل. فالأشخاص الفقراء بالفعل الآن يكونون معرضين للجوع لأنهم يفتقرون إلى الموارد لسد احتياجاتهم الأساسية على أساس يومي (فهم يواجهون انعدام الأمن الغذائي المزمّن). وهم يعانون من درجة عالية من التعرض حتى للخدمات الصغيرة التي تدفعهم أقرب وأقرب إلى العوز، وإلى المجاعة، بل وحتى إلى الموت المبكر. وكما سنناقش فيما بعد، فإن الاستجابة المناسبة للحماية الاجتماعية إزاء انعدام الأمن الغذائي المتصل بالفقر هو المساعدة الاجتماعية، التي يتم ربطها بتدابير النهوض "بأسلوب المعيشة" والتي تزيد من الدخل. أما الأشخاص غير الفقراء حالياً، ولكنهم يواجهون خطر الفقر في المستقبل، فهم معرضون للجوع إذا تجسدت هذه المخاطر ما لم يكونوا محييين حماية كافية من هذه المخاطر (إذ أنهم يواجهون انعدام الأمن الغذائي العابر).

ويعمل التعرض لانعدام الأمن الغذائي على عدة مستويات - المستوى الوطني والأسرى والفردى - وتتوافر استجابات الحماية الاجتماعية عند كل مستوى من هذه المستويات. وعلى النقيض من ذلك، يشتد أوار انعدام الأمن الغذائي والتعرض عندما لا تتوافر الحماية الاجتماعية.

ويرتهن التعرض على المستوى الوطني بدرجة كبيرة بما إذا كانت نظم الحماية الاجتماعية التي يمكن زيادتها أو نقصانها موجودة أم لا. وتوضح التواريخ المتقارنة الحديثة لتونغا واليمن هذه النقطة (الإطار 1).

الإطار 1: تونغا واليمن: إبراز الاختلافات بين التعرض مع وجود الحماية الاجتماعية ومع عدم وجودها

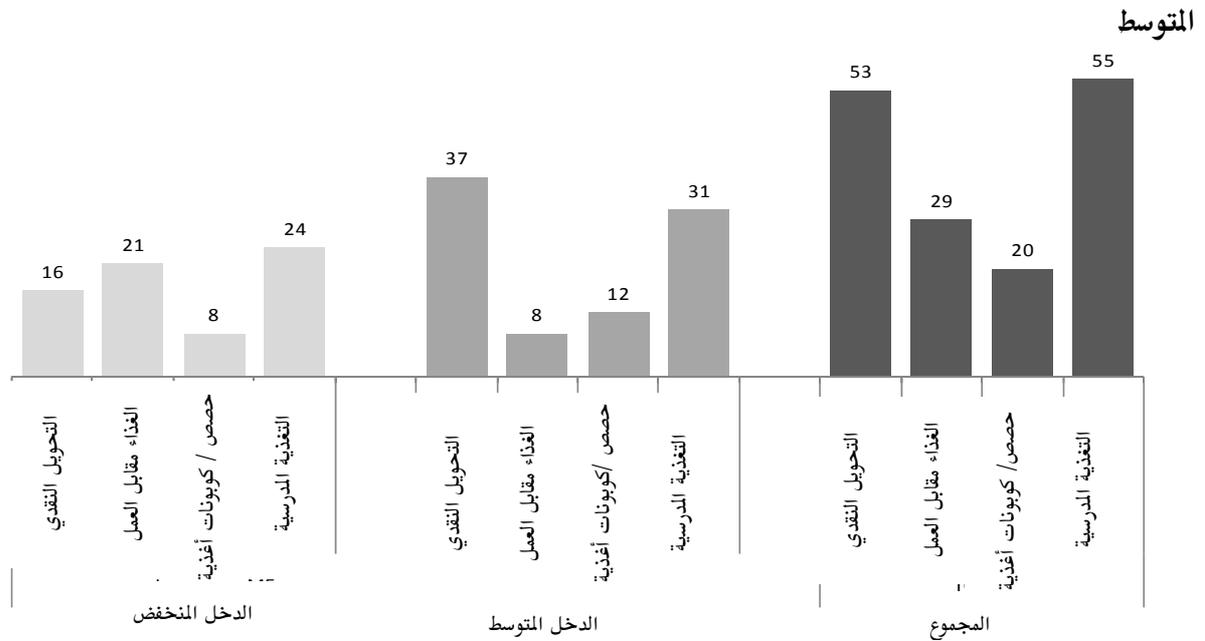
وتونغا اقتصاد جُزري صغير داخل إقليم آسيا والمحيط الهادئ، ويبلغ عدد سكانها نحو 100 000 نسمة. وقد جعلت الخصائص الرئيسية لتونغا مثل الاقتصاد الضيق غير المتنوع، وانخفاض النمو الاقتصادي، والتكافل العالمي والتبعية الاستثنائية للتحويلات الخارجية جعلت تونغا معرضة بصفة خاصة للتقلبات العالمية الأخيرة. فقد انخفضت الصادرات الزراعية بنسبة 70 في المائة منذ عام 2006 وانخفضت الصادرات من الأسماك والمنتجات البحرية بنسبة 62 في المائة وانخفضت التحويلات الخارجية، التي تستأثر بـ 32 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بمقدار 82 مليون دولار من دولارات تونغا (46 مليون دولار أمريكي) في الفترة 2010 - 2011 مما أنزل ضرراً بالغاً بالنساء اللاتي تُركن لتدبير معاشهن في غياب أزواجهن المقيمين في بلدان أخرى. وتسببت هذه الصدمات، إلى جانب نمو اقتصادي يقل عن 2 في المائة سنوياً، في زيادة الفقر من 16.2 في المائة في 2001 إلى 22.5 في المائة في 2009. ولا توجد لدي تونغا على الإطلاق شبكة أمان اجتماعي - ويعتمد الناس على نظم الدعم الأسرى غير النظامية والتي جفت مواردها بسبب الأزمة. وتُبدل الجهود الآن، مع دعم الجهات المانحة، لوضع برنامج شبكات أمان قابلة للحياة للتعامل مع الأزمات الاقتصادية الحالية والمستقبلية (World Bank, 2011b).

واليمن إحدى أفقر البلدان في الشرق الأوسط؛ إذ يعاني ثلث سكانها من نقص التغذية، ويعيشون بين براثن الفقر. غير أن اليمن لديها نظام شبكات أمان اجتماعي تشمل المساعدة النقدية والصندوق الاجتماعي من أجل التنمية، والذي يرمي إلى توسيع نطاق تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية. وكان كلا البرنامجين قد تدعما استجابةً للأزمة الأخيرة، وقام الصندوق الاجتماعي للتنمية كذلك بتصميم وتنفيذ مشروعات كثيفة الأيدي العاملة لتوفير فرص عمل مؤقتة للأسر. وقد أُطلق مشروع شبكات أمان اجتماعية طارئة قدمت المساعدات النقدية في حدود من 15-20 دولاراً أمريكياً لمدة 12 شهراً للأسر الفقيرة، إلى جانب برنامج أشغال عامة ثانٍ أنشأ أصولاً مفيدة للمجتمع المحلي، وزاد من فرص العمل المؤقتة. وقد عُرِزَ نجاح مجموعة الاستجابات هذه إلى أنشطة الصندوق الاجتماعي للتنمية قبل أن تحل الأزمة، الأمر الذي سمح بعمل زيادة سريعة في البرامج الجارية، وكذلك القيام بأعمال تجريبية للأداة الجديدة (Marzo and Mori 2012, p. 26).

وحالة اليمن حالة غير منوالية. فعندما حلت أزمة الغذاء 2008/2007، لم يكن لدي 19 بلداً من بين 49 بلداً من بلدان الدخل المنخفض برامج حماية اجتماعية على الإطلاق (الشكل 1). وحتى حينما تكون شبكات الأمان

كبيرة، فإنها لا تكون مصممة للاستجابة للصددمات - ولحجم التحويلات الاجتماعية، والأهم من ذلك، أن أعداد المنتفعين لا تزداد بصورة تلقائية عقب حدوث صدمة من صدمات أسعار الأغذية (Lustig 2008; Grosh *et al.*, 2011).

الشكل 1: أزمة الأغذية 2007-2008: شبكات الأمان لدى البلدان ذات الدخل المنخفض والبلدان ذات الدخل



المصدر: Lustig (2008, p. 53)

ملحوظة: بيانات تصنيف الدخل مأخوذة من البنك الدولي: ويبين الرسم أن 30 (من بين 49) بلداً من البلدان منخفضة الدخل و46 (من بين 95) بلداً من البلدان المتوسطة الدخل التي نفذت برنامجاً أو أكثر.

يرتبط التعرض على المستوى الأسري في الغالب الأعم بالتهديدات المسلطة على سبل المعيشة. فإما أن تكون سبل المعيشة غير كافية بسبب شح الموارد وانخفاض الإنتاجية (مثال المزارعين الذين لا يملكون سبل الحصول على الأسمدة أو يحصلون على القليل جداً منها)، أو أن تكون سبل المعيشة معرضة للخطر وقابلة للانهياب (بفعل حالات الجفاف التي تسبب فشل المحاصيل). ومن الأهمية بمكان، أن أغلبية أصحاب الحيازات الصغيرة المنتجين للأغذية لدى الكثير من البلدان هم مشتركون صافون للأغذية (أي نسبة تقدر بـ 73 في المائة من أصحاب الحيازات الصغيرة في إثيوبيا و74 في المائة في الهند)، الأمر الذي يتركهم عرضةً لمخاطر الإنتاج والمخاطر المتصلة بالأسواق، ويبرز أهمية أدوات الحماية الاجتماعية التي تدعم الزراعة (de Janvry and Sadoulet, 2011). ويمكن لصددمات سبل المعيشة أن تؤثر في الأفراد (المرض والحوادث وضغط النفقات - عندما تغلق مشروعات الأعمال أبوابها أو تخفض عملياتها -)، أو مجتمعات محلية كاملة (الفيضانات، الأوبئة، وأمراض الماشية) (Dercon, 2005)، أو اقتصادات كاملة (الأزمات المالية، الكوارث الطبيعية، النزاعات، حالات ارتفاع أسعار الأغذية الواسعة النطاق) (Lustig, 2000). وتكون الأسر ذات الأصول القوية والمتنوعة، بما في ذلك الشبكات الاجتماعية في وضع أفضل يُمكنها من التغلب على صدمات سبل المعيشة بأكثر مما تستطيع الأسر ذات الأصول القليلة، والتي لا توجد لديها نظم دعم اجتماعي. ويمكن للتعرض أن

يتفاهم مع مرور الوقت إذا واجهت الأسر صدمات متكررة تؤدي إلى التآكل الحثيث لأصولها. ومن وظائف الحماية الاجتماعية إنشاء "شبهات أمان" لمنع ذلك من الحدوث - وذلك مثلاً، عن طريق تقديم النقد أو التحويلات الغذائية أو فرص العمل في الأشغال العامة أثناء فترات الأزمة وأثناء "فصل الجوع" السنوي، وكبديل عن قيام الأسر الفقيرة ببيع أصولها الإنتاجية من أجل شراء الأغذية.

ويمكن إخضاع تدابير الحماية المناسبة وتدابير التعرض الفردية للتحليل باستخدام إطار "مدى الحياة" - مرحلة الطفولة وما قبل المدرسة (برامج التغذية)، والأطفال في سن المدرسة (المزايا التي يحصل عليها الأطفال، والتغذية المدرسية)؛ وسن المراهقة (تدريب الشباب وإعانات فرص العمل)، والبالغين في سن العمل (الأشغال العامة، وإعانات مستلزمات المزارع)؛ ومرحلة التقدم في العمر (أرباب المعاشات) - وكلها فئات مفصولة حسب نوع الجنس والإعاقة (منح الإعاقه). إن الألف يوم الأولى بصفة خاصة - منذ بداية الحمل إلى نحو سن السنتين - هي نافذة الفرص لمنع العمليات المتصلة بالأغذية والتغذية، والتي يمكن أن تترتب عليها عواقب في مراحل لاحقة من العمر، وإن كانت تظل محلاً للتعامل معها أثناء تلك الفترة. وقد دلت البحوث الأخيرة على أن فترة الحمل تكون ذات أهمية حاسمة بالنسبة لمستقبل صحة الفرد ليس فقط بالنسبة لحديثي الولادة، وإنما أيضاً بالنسبة للمراحل اللاحقة من العمر، وبخاصة فيما يتعلق بالأمراض غير المعدية. وتشير البيانات الخاصة بالحيوان إلى أن صحة الأجنة تتعادل بفعل ضوابط العوامل الجينية البنيوية واللابنيوية - والتي تخضع بدورها، جزئياً على الأقل للعوامل التغذوية. ذلك أن وجود وضع تغذوي وصحي للأمهات بما في ذلك الفتيات اللاتي يكُنَّ في مرحلة مبكرة مرشحات للأمومة، لينطوي على أهمية شديدة بالنسبة لكفالة ضمان بيئة تغذوية جيدة للجنين داخل الرحم وتقليل مخاطر نقص الوزن عند الولادة. إن الاقتصار على الإرضاع من الثدي من عمر صفر إلى ستة أشهر هو أمر غير قابل للنقاش بصفته الأمن الغذائي الكامل للرضع في هذه الفئة العمرية، كما يوفر في نفس الوقت مناعة من الإصابات. وينبغي أن تتلو ذلك تغذية مناسبة بأغذية تكميلية من سن ستة أشهر حتى 24 شهراً، وذلك على أساس أن هذه التغذية التكميلية تُكْمِل الإرضاع بالثدي حتى نهاية اليوم الألف، عندما يستطيع الطفل البدء في تناول الوجبة الغذائية العادية للأسرة.

إن هذه الأبعاد المتعددة للتعرض - إلى جانب الأسباب المختلفة التي تتباين بالنسبة لكل مرحلة من مراحل العمر، تستأهل إجراء تحليل للتعرض وذلك قبل تصميم الحماية الاجتماعية أو القيام بتدخلات الأمن الغذائي. ونادراً ما يحدث ذلك في الواقع. وغالباً ما تسير الحكومات والجهات المانحة طبقاً للمتوافر من الموارد، وطبقاً للمنفذ من الأدوات في الماضي، أو في القريب. فكثير من البلدان في أفريقيا وجنوب آسيا لها تاريخ طويل مع برامج المعونة الغذائية أو برامج الأشغال العامة، بينما معظم بلدان أمريكا اللاتينية قد اتبع التحويلات النقدية المشروطة في السنوات الأخيرة. وحتى لو تم تقييم هذه التدخلات على أنها فعالة، فإن من غير الواضح ما إذا كانت تفي باحتياجات جميع الفقراء وجميع السكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي، أم أنها أكثر الآليات فعالية في كل سياق. فالتحويلات النقدية المشروطة مثلاً ليس لها عادة آليات لإدراج "الفقراء الجدد" الذين يستجِدُون نتيجة لحدوث صدمة معاكسة مثل ارتفاع أسعار الأغذية.

ومن جوانب التدخل غير المفهومة جيداً كونه صامداً ومتكرراً، بل ودوري في بعض الأحيان (أي فصلي). لذلك فإن بعض أشكال الحماية الاجتماعية تحتاج لأن تكون دائمة، حتى لو تخرجت أعداد كبيرة من الناس من رتبة الفقر وانعدام الأمن الغذائي. وتحتاج الحماية الاجتماعية أيضاً لأن تكون منتظمة ويعول عليها، وذلك لكي تتغلب على عدم انتظام وعدم إمكانية الاعتماد على سبل المعيشة التي هي مصدر تعرض الكثير من الفقراء، ومصدر انعدام الأمن الغذائي. إن وجود شبكات أمان اجتماعي دائمة، ومضمونة وقابلة للزيادة والخفض يترتب عليها تأثير كبير على مستوى تقليل تعرض سبل المعيشة للخطر. وقليل جداً من برامج الحماية الاجتماعية أو النظم الوطنية هي التي تفي بهذه المتطلبات الأساسية.

3-1 الحماية الاجتماعية

إن الحماية الاجتماعية هي إضافة حديثة نسبياً لتطوير جدول أعمال السياسات الإنمائية إلا أنها تكاثرت وانتشرت بسرعة من حيث الأطر المفاهيمية، والنفوذ السياساتي، ومخصصات الميزانية، والبرامج والتغطية. ومن أسباب شعبيتها أنها تتعاطى مع الفقر والتعرض بصورة مباشرة، ومن ثم تأتي تأثيراتها فورية وتُتَمَن على الدوام بأنها إيجابية. وهناك العديد من التعريفات المختلفة للحماية الاجتماعية (وللإطلاع على ذلك انظر Standing, 2007; Brunori and O'Reilly, 2010) ويتشارك معظم هذه التعريفات في التركيز على إدارة المخاطر ومساعدة الفقراء، بينما تضيف بعض التعريفات بعداً حقوقياً. وقد اقترح معهد الدراسات الإنمائية البريطاني تعريفاً حدد ثلاث مجموعات مستهدفة متداخلة - هي الفقراء، والمعرضون، والمهمشون - مع وجود احتياجات حماية اجتماعية متميزة.

ويُقصد بالحماية الاجتماعية جميع المبادرات التي: (1) توفر الدخل (النقدي) أو تحويلات الاستهلاك (الغذائية) إلى الفقراء؛ (2) تحمي المعرضين من المخاطر التي تحدث لسبل المعيشة؛ (3) تُعَلِّي من شأن الوضع الاجتماعي والحقوق للمستبعدين وللمهمشين (Devereux and Sabates-Wheeler, 2004, p. 9).

وقد تم اعتماد تعريف ذي ثلاث شُعَب من جانب تقرير التنمية الأوروبي 2010، "الحماية الاجتماعية من أجل التنمية الشاملة".

وثمة مجموعة محددة من التدابير للتصدي للتعرض الذي تعاني منه حياة الناس وذلك عن طريق الضمان الاجتماعي، وتقديم الحماية من المخاطر والشدائد طوال دورة الحياة؛ وذلك من خلال المساعدة الاجتماعية، وتقديم المدفوعات والتحويلات العينية لدعم الفقراء وتمكينهم؛ ومن خلال جهود التضمين التي تزيد من قدرات المهمشين على الوصول إلى الضمان والمساعدة الاجتماعيين (European Communities, 2010, p. 1).

وتشمل التعريفات الأخرى الحصول على الخدمات الأساسية، وبصفة خاصة الرعاية الصحية، والدعم الذي يخدم سبل معيشة الفقراء كإعانات التي تقدم للمستلزمات الزراعية. ويشمل الكثير من التعاريف الأمن الغذائي -

والخطط التي تدفع لها اشتراكات التي يساهم فيها المنتفعون بطرق منها مثلاً، الضرائب التي تُفرض على المرتبات – والتي توفر نوعاً من تأمين الدخل ضد البطالة. وفي حالة التقاعد، والاختلالات الأخرى التي تعوق العمالة النظامية. ولما كانت تغطية اتجاهات الأمن الغذائي منخفضة جداً في البلدان الفقيرة التي تتركز فيها البطالة في القطاع غير النظامي والأعمال الحرة (مثل الزراعة التي يمارسها أصحاب الحيازات الصغيرة)، فإن المقصود بالحماية الاجتماعية هو أن تسد هذه الثغرة عن طريق توسيع تقديم المساعدة الاجتماعية بحيث تشمل هؤلاء الأشخاص “الذين لا تغطيهم مظلة الحماية”. ويركز هذا التقرير على تدخلات الحماية الاجتماعية التي لا يُشترط دفع اشتراكات للحصول عليها، وهي تشمل ما يُدعى عادةً ببرامج المساعدة الاجتماعية وشبكات الأمان التي تُمول من دخول أو من هبات حكومية عامة، أو بقروض من منظمات متعددة الأطراف.

وقد انبثقت الحماية الاجتماعية عن جدول أعمال سابق يتعلق بشبكات الأمان الاجتماعي التي برزت في التسعينيات من القرن العشرين بصفتهما الشعبة الثالثة من “جدول الأعمال الجديد لمناهضة الفقر” (World Bank 1990, 2001; Lustig, 1995; Edwards and Lustig, 1997; IADB, 2000). وكانت شبكات الأمان يُنظر إليها في بادئ الأمر على أنها استجابة للصدمات، ولكنها وسَّعت من محور تركيزها في وقت لاحق بحيث تتصدى للفقر المزمن أيضاً. فشبكات الأمان عبارة عن برامج تحمي الشخص أو الأسرة من نتيجتين معاكستين للرعاية هما: العجز المزمن عن العمل والكسب (الفقر المزمن)؛ وانخفاض القدرة نتيجة لوضع مُهمش يوفر القدر الأدنى من سبل المعيشة اللازمة للبقاء مع تحفظات قليلة (الفقر العابر) (Subbarao *et al.*, 1996, p. 2). وفي أواخر التسعينيات من القرن العشرين، واجهت شبكات الأمان الاجتماعي نقداً من “اليسار” لكونها من بقايا تدابير الرعاية التي تتصدى للفقر، وانعدام الأمن الغذائي والبطالة لتقديم دفعات خيرية. ووجهت الانتقادات إلى أموال الاستثمار الاجتماعي لعدم مساعدتها الأشخاص المتأثرين إلى أبعد درجات التأثير بالصدمات، مثال ذلك الخصخصة وتحرير التجارة من القيود (Lustig, 2000). وقد أثار النقاد من “اليمين” – وكثير من الحكومات – الهواجس بشأن الإخلال بنظم الدعم الاجتماعي غير النظامية مثل المعاملة بالمثل، وخلق “ثقافة التبعية” وذلك في سياق من الموارد العامة المحدودة التي يمكن استثمارها في القطاعات الاقتصادية “الإنتاجية” بدلاً من ذلك.

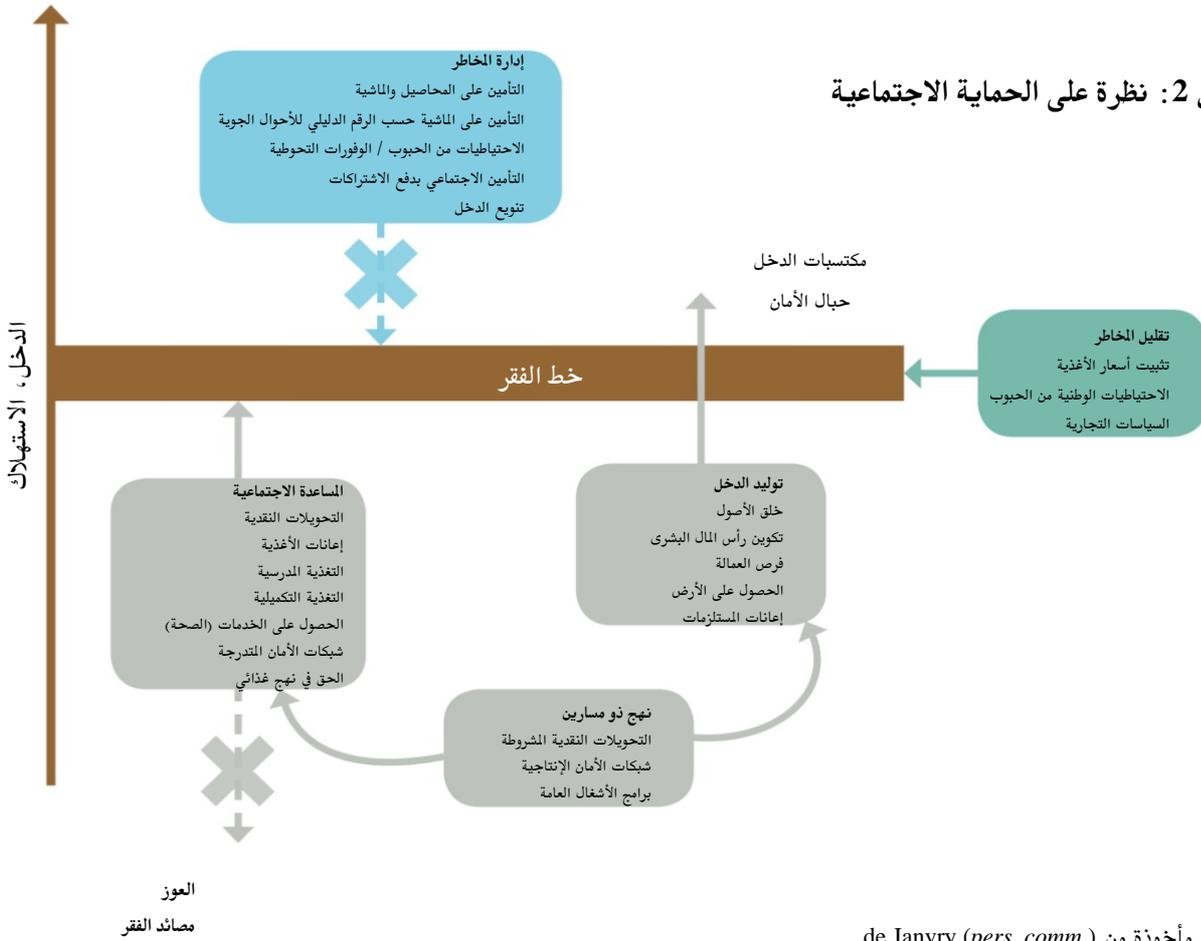
وفي أوائل العشرينيات قدم إطار “إدارة المخاطر الاجتماعية” أسلوباً أكثر تماسكاً لتحليل المخاطر ولصياغة الاستجابات المناسبة للتقليل “وللتخفيف” من الحدة، أو التكيف (Lustig, 2001; Holzmann *et al.*, 2003). وثمة تسلسل تراتبي ضمني: فتقليل المخاطر (بزيادة الدخول أو الأصول مثلاً) مُفضَّل على التخفيف من حدة المخاطر (كالتأمين مثلاً)، والذي يُفضَّل هو الآخر على مساعدة السكان على “التكيف” مع المخاطر (كالمساعدة الغذائية في حالات الطوارئ مثلاً)، والتي تمثل ملجأً أخيراً. وتمثل إدارة المخاطر الاجتماعية إطاراً مفيداً لبحث الارتباطات بين الحماية الاجتماعية والأمن الغذائي، ولكنها ووجهت بالنقد بسبب تسطيحها المفاهيمي الضيق للمخاطر الاقتصادية – تجاهل المخاطر الاجتماعية والأسباب الهيكلية للفقر وانعدام الأمن الغذائي، وتعريف التعرض الذي يوحي بمحابة السكان المُعرَّضين لخطر الفقر المستقبلي، بدلاً من محابة السكان الواقعيين بالفعل بين براثن الفقر.

إن إدارة المخاطر هي إحدى مكونات إطار مفاهيمي أوسع نطاقاً يُدعى "الحماية الاجتماعية التحويلية"، الذي يُنظر إلى الفقر والتعرض كعَرَضَيْن من أعراض الإجحاف الاجتماعي، ويدفع بأن الحماية الاجتماعية ينبغي أن تتعاطى مع الأسباب الهيكلية - بما في ذلك المخاطر الاجتماعية كالتمييز وعدم التمكين - وذلك عن طريق تحويل الأوضاع الاجتماعية والسياسية التي تولد الفقر والتعرض (Devereux and Sabates-Wheeler, 2004) ويوسع التفكير الأخير بشأن "الحماية الاجتماعية من أجل العدالة الاجتماعية" (Devereux et al., 2011) من نطاق هذا المنطق، ويدفع بأن الحماية الاجتماعية ينبغي أن تُقدّم على أساس "الاستحقاق" أو أن "تنبئني على المطالبات" بدلاً من أن تنبني على أساس تقديري، وبدلاً من إضفاء طابع المشروع عليها، وينبغي أن تُدمج مؤسسياً في النظم الحكومية، وأن تمثل أساساً للتشريعات الثابتة قضائياً والتي تحول المساعدات الخيرية إلى حق قابل للإنفاذ القانوني. وقد اعتمد العديد من الوكالات والحكومات "الحماية الاجتماعية التحويلية" لإدراجها في استراتيجيات وسياسات الحماية الاجتماعية لديها، وإن كانت قد تعرضت للنقد لأنها وسّعت حدود الحماية الاجتماعية بحيث دخلت في مجالات السياسات الإنمائية.

إن أحدث الإضافات لهذه الأطر هو "الحد الأدنى للحماية الاجتماعية"، وهو عبارة عن مبادرة تقودها الأمم المتحدة، بمعنى أنها أول محاولة تنظيمية لتفعيل نهج قائم على الحقوق تجاه الحماية الاجتماعية. "والحد الأدنى الوطني للحماية الاجتماعية هو مجموعة من الحقوق والتحويلات التي تُمكن وتُهد السبل أمام جميع أفراد مجتمع ما لأن يحصلوا على الحد الأدنى من السلع والخدمات" (منظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية 2009 صفحة 1). إن الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، مثله مثل الحماية الاجتماعية التحويلية ينبني على الاعتقاد المُنتهج بأن الحماية الاجتماعية ينبغي أن تعكس عَقداً اجتماعياً بين الحكومات بصفتها صاحبة الالتزام وبين المواطنين أو السكان بصفتهم أصحاب الحقوق، وذلك على النقيض من الآراء "الوسائلية" التي ترى الحماية الاجتماعية بالدرجة الأولى كمجموعات من الأدوات لتحقيق تخفيض الفقر والنمو الاقتصادي. وتأسيساً على المعايير الدنيا للأمن الاجتماعي الذي حددته منظمة العمل الدولية، يتألف الحد الأدنى "للحماية الاجتماعية" من مكونين رئيسيين: هما الحصول على "الخدمات الأساسية" (مثل الماء والنظافة الصحية، والتغذية والصحة والتعليم)، والحصول على "التحويلات الاجتماعية الأساسية" (نقدياً أو عينياً، لتوفير أمن الحد الأدنى من الدخل) (منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية، 2009).

ومن هذا المنظور، تشمل الحماية الاجتماعية مجموعة واسعة من الأدوات والأهداف، وتشمل كلاً من شبكات الأمان وما يسمى "بحبال الأمان"، (أي آليات ترتقي بقدرات وفرص توليد الدخل لدى الفقراء والمُعَرَضِينَ). ويمكن الاطلاع على هذه المعلومات في الشكل 2. وينبغي ملاحظة أن مجموعة الأدوات هذه هي أوسع نطاقاً من تلك الأدوات التي تجرى مناقشتها في هذا التقرير - فنحن لا نبحث في التأمين ضد البطالة أو الرعاية الصحية بدون دفع اشتراكات، مثلاً - لأن تركيزنا ينصب على التدخلات التي تتعاطى مع انعدام الأمن الغذائي بأقصى قدر من المباشرة.

الشكل 2: نظرة على الحماية الاجتماعية



المصدر: مأخوذة من (de Janvry pers. comm.)

4-1 حقوق الإنسان

يشكل الأمن الغذائي للأسرة السياق الذي يتمتع فيه الأفراد بحقوقهم الإنساني في غذاء كافٍ على نحو ما يحدده القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويمكن للأفراد المُعرَّضين أن يحققوا الأمن الغذائي أو أن يخففوا من وطأة انعدام الأمن الغذائي جزئياً عن طريق أشكال مختلفة للحماية الاجتماعية - ترسخت في حد ذاتها كحق إنساني. وتشير القرائن أيضاً إلى أن النهج القائمة على الحقوق في الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية، وبخاصة حينما تكون هذه البرامج معززة بتشريعات ثابتة قضائياً وبآليات مساءلة فعالة، يمكن أن تحسّن من نتائج الأمن الغذائي.

ويعرض هذا القسم بعض أساسيات النهج القائم على حقوق الإنسان. ويرد في المرفق 1 مزيد من المعلومات الواقعية بالنسبة لأولئك غير الملمين بالحقوق الدولية للإنسان.

1-4-1 الحق في الغذاء والحق في الحماية الاجتماعية

واستناداً إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أُعتمد في 1948، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الذي أُعتمد في 1966 ودخل حيز النفاذ في 1976) فقد حدد الحق في الغذاء الكافي في المادة

1-11 و"الحق الأساسي في التحرر من الجوع" في المادة 11-2. وهذا العهد مُلزم قانوناً للدول الأعضاء التي صادقت عليه (160 دولة طرفاً في 1 يونيو/ حزيران 2012). ويبين هذا العهد حقوق الإنسان التي يتمتع بها كل شخص "دون تمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين" (ICESCR)، كما يوجز الالتزامات النظرية التي تقع على عاتق الدول الأطراف بتنفيذ هذه الحقوق. وهناك اتفاقيات أخرى ذات صلة بهذه الدراسة ملزمة قانوناً بالنسبة للدول الأطراف مثل الاتفاقية الخاصة بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW, 1979) والاتفاقية الخاصة بحقوق الطفل (CRC, 1989).

عُرِّفت القمة العالمية للأغذية 1996 الأمن الغذائي بطريقة نقلت التركيز من المستويين العالمي والوطني إلى الأسر والأفراد. وأكدت قمة 1996 من جديد على "حق كل فرد في الحصول على الغذاء الآمن والمُعْذِي، بما يتسق مع الحق في الحصول على الغذاء الكافي والحق الأساسي في التحرر من الجوع"، وطلبت من المندوب السامي لحقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة بعد التشاور مع منظمة الأغذية والزراعة توضيح هذه الحقوق. وقد تحقق ذلك في 1999 عندما قدمت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التابعة للأمم المتحدة (UN CESCR)، وهي الجهة المخول لها رصد امتثال الدول للعهد الدولي تفسيراً تفصيلياً وعرضاً لمحتوى الحق في الغذاء والالتزامات النظرية التي تقع على كاهل الدول. ويمكن الإطلاع على هذا التوضيح في التعليق العام للجنة رقم 12 المعني بالحق في غذاء كاف (GC12) وهو أشمل تفسير رسمي للمحتوى التقني للحق في الغذاء.

ففي فقرتها 6 تقدم فهماً واسع النطاق للحق في الغذاء الكافي:

"يتم إعمال الحق في الغذاء الكافي عندما يتاح لكل رجل وامرأة وطفل بمفرده أو بالاشتراك مع الآخرين الفرصة المادية والاقتصادية في جميع الأوقات للحصول على الغذاء الكافي أو وسائل شرائه". ولذلك فإن الحق في الغذاء الكافي لا يمكن تفسيره بمعنى ضيق تقييدي يجعله مساوياً لمجموعة تمثل الحد الأدنى من الأسعار الحرارية والبروتينات والعناصر المغذية الأخرى المحددة" (UN CESCR 1999, paragraph 6).

وفي تعليقها العام رقم 19، الذي اعتمد في 2007 قدمت نفس اللجنة تفسيرها وصياغتها لحق الفرد في الضمان الاجتماعي، الوارد في المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي التعليق العام 19 تنص اللجنة على عدة أمور من بينها أن:

"الحق في الضمان الاجتماعي يشمل الحق في عدم الخضوع للقيود التسلطية أو غير المعقولة لمظلة الأمن الاجتماعي الحالية، سواء تم الحصول عليها بصورة عامة أو خاصة، وكذلك الحق في التمتع المتساوي بالحماية الكافية من المخاطر الاجتماعية والحالات الطارئة" (UN CESCR 2008, paragraph 9).

ومن الأهمية بمكان أن التعليق العام 19 يشير إلى أن الأمن الغذائي ينبغي أن يُعامل بالدرجة الأولى كسلعة اجتماعية وليس كمجرد أداة من أدوات السياسات الاقتصادية أو المالية (الفقرة 10). وبلاستفادة من صكوك منظمة

العمل الدولية، تدرج اللجنة في فقرتها 12 تسعة عناصر من عناصر نظام الضمان الاجتماعي المستدام الراسخة قانونياً والتي تدار وتخضع لإشراف عام؛ سبل الحصول الكافية على الرعاية الصحية للجميع؛ والتحويلات النقدية للعاجزين عن العمل نتيجة لاعتلال الصحة، والمعاشات بدون دفع اشتراكات للأشخاص المتقدمين في العمر الذين لا يملكون وسائل أخرى تدعم عيشهم؛ وبدلات البطالة؛ والتعويض عن الإصابات المتصلة بالعمل، وبدلات الأسرة والأطفال (تكون كافية لتغطية الغذاء والكساء، والسكن، والمياه والنظافة الصحية)، وأجازات الوضع ورعاية الأطفال مدفوعة الأجر للأمهات، وبدلات الإعاقة؛ وبدلات الناجين واليتامى.

ومن المهم أن التعليق العام 19 يوجه الاهتمام إلى احتياجات المجموعات من الحماية الاجتماعية التي لا تغطيها عادة نظم ضمان اجتماعي تقوم على الاشتراكات. وينبغي للدول الأعضاء أن تبحث كذلك الخطط التي تقدم الحماية الاجتماعية للأفراد الذين ينتمون إلى المجموعات المحرومة أو المهمشة، مثال ذلك تأمين صغار المزارعين ضد الفشل المحصولي والكوارث الطبيعية، أو حماية سبل معيشة أصحاب المهن الحرة داخل الاقتصاد غير النظامي (الفقرة 28). ويُعرّف التعليق العام 19 الضمان الاجتماعي بصورة فضفاضة للغاية، بحيث يشمل الخطط القائمة على دفع اشتراكات، والخطط غير القائمة على دفع اشتراكات، أي الضمان الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية. وينبغي لجميع الأشخاص أن يستظلوا بمظلة نظام الضمان الاجتماعي، وبخاصة الأفراد الذين ينتمون لأكثر الفئات حرماناً وتهميشاً [...] وخطط الضمان الاجتماعي بدون اشتراكات أمر ضروري لضمان التغطية الشاملة (الفقرة 29).

إن الارتباطات بين الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية أمر مُسلم به أيضاً في التعليق العام 12: فقد تحتاج الفئات المعرضة اجتماعياً مثل الأشخاص الذين لا يملكون أرضاً، والمجموعات التي تعاني من الفاقة بصفة خاصة من بين السكان إلى اهتمام عن طريق برامج خاصة (التعليق العام 12 الفقرة 1-12). وتتعامل الخطوط التوجيهية التالية المعنية بالحق في الغذاء (FAO, 2005) مع الحماية الاجتماعية بالنسبة للأمن الغذائي.

1-4-2 جوانب أخرى للنهج القائم على الحقوق تجاه التنفيذ

وعند اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان تجاه السياسات ووضع برامج لتحقيق الحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية بصفة عامة، والحقوق في الغذاء الكافي والحماية الاجتماعية بصفة خاصة، فإن ذلك ينطوي ضمناً على أربع قضايا هي:

- الاستفادة من الحقوق الواردة في الصكوك الدولية (الإقليمية) القانونية، أو الوطنية حيثما وُجدت، بمساعدة من التعليقات العامة من جانب هيئات الرصد التابعة للأمم المتحدة ذات الصلة.
- تحديد التعهدات النظرية من جانب الدول الأعضاء لتنفيذ الحقوق من خلال تدابير يسيرة وتتسم بالكفاءة. وتشمل هذه الالتزامات بالاحترام سبل المعيشة القائمة، حينما يكون أداؤها جيداً ولمصلحة المستهدفين بها؛ وذلك لحماية سبل المعيشة من التدخل الضار من جانب أطراف خارجية، وذلك لأجل تيسير زيادة

التمتع بسبل المعيشة تلك التي يمكن تحسينها، وتوفير المساعدة الضرورية بالنسبة لأولئك الذين لا يستطيعون بالاعتماد على أنفسهم أن يحققوا سبل عيش كافية.

- تطبيق مبادئ الشفافية والمساءلة وعدم التمييز المتفق عليها بصفة عامة عند تنفيذ التدابير المختارة، والتأكد أيضاً من المشاركة الفعالة في تصميمها وزيادة تمكين المنتفعين.
- الترتيب لقيام آليات تظلم مناسبة، وعلاجات في الحالات التي تحدث فيها اختراقات للامتثال لأحكام حقوق الإنسان من جانب دولة ما عن طريق وكلائها أو مؤسساتها.

1-4-3 التنفيذ الوطني لقانون حقوق الإنسان

يُسلم العديد من البلدان بالارتباطات بين الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية عن طريق تشريعات وبرمجة تقوم على حقوق الإنسان، وتكون مشتقة غالباً من الدستور الوطني ومدفوعة بضغط من المجتمع المدني، إما كمشاركين في صنع السياسات أو كناشطين يقومون بمساءلة الحكومة، وتُستمد ثلاثة أمثلة تعليمية من مجموعة البلدان الثلاثة ذات التأثير على القضايا الإقليمية والعالمية "BRICS" وهي - البرازيل والهند وجنوب أفريقيا.

الإطار 2: البرازيل والهند وجنوب أفريقيا: سن التشريعات للحق في الغذاء والحق في الحماية الاجتماعية

البرازيل: في 2006 أعتُمد "قانون عضوي للأمن الغذائي والتغذية من جانب المؤتمر الوطني، والذي أنشأ النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية الذي تمكنت الحكومة من خلاله، وبمشاركة من المجتمع المدني الذي شارك في تصميم هذا القانون وصياغة وتنفيذ السياسات الرامية إلى ضمان حق الإنسان في الغذاء الكافي. وفي 2009، أدت تعبئة اجتماعية على المستوي القطري إلى إدماج الأغذية بين الحقوق الاجتماعية الواردة في المادة 6 من الدستور الاتحادي. وبرنامج بولسا فاميليا هو برنامج ذو أساس قانوني للتحويلات النقدية التي من حق الفئات المعرضة بصورة خاصة أن تتلقاها، والتي يمكنها أن تساعدهم على الحصول على الحق في الغذاء. وفي 2010 ظهر قانون جديد يعيد تأطير البرنامج الوطني للوجبات المدرسية المعروف باسم الوجبات المدرسية، وذلك كأداة للنهوض بحق جميع الأطفال في الحصول على غذاء كافٍ. وفي 2011 قام المجلس الوطني المعني بالأمن الغذائي والتغذية بإصدار تقرير موسع حول أعمال الحق في الغذاء، وطور منهجية لرصد البرامج العامة ذات النهج القائمة على الحقوق.

الهند: توجد المسائل ذات الصلة بالحماية الاجتماعية في الهند مدرجة في المبادئ التوجيهية لسياسات الدولة وذلك بموجب الدستور: الذي ينص على أن "تقوم الدولة في حدود قدراتها الاقتصادية والإنمائية بتوفير أدوات فعالة لضمان الحق في العمل، وفي التعليم والمساعدة العامة في حالات البطالة، والشيوخوخة، والمرض والعجز، وفي حالات أخرى من حالات العوز غير المستحق" وتفسر المحكمة العليا في الهند المادة 21 من الدستور، التي تركز على الحق في الحياة، على أنها تشمل الحق في غذاء كافٍ. وبأخذ هذه الأحكام الدستورية الخاصة بحقوق الإنسان معاً، نجد أنها تدعم تقديم استحقاقات محددة مثل قانون الضمان الوطني للعمالة الريفية، التي تضمن لكل أسرة ريفية في

الهند 100 يوم من العمل في السنة بأجور دُنْيا. أما مشروع قانون الأمن الغذائي الوطني إذا أجازته البرلمان فسوف يُعطى الاستحقاق إلى 800 مليون شخص لشراء الأغذية الأساسية بأسعار مخفضة. ومع ذلك، فإن شبكة الحق في الغذاء لدي الهند تقوم بحملة الآن لزيادة الاستحقاقات من الأغذية التي يقررها مشروع القانون، والتي ينظر إليها على أنها غير كافية لضمان الأمن الغذائي الأسرى.

جنوب أفريقيا: ينص الدستور الذي وُضِعَ غداة نظام الفصل العنصري، والذي يشتمل على ما يُظنُّ أنه أكثر قوانين الحقوق تقدمية في العالم على الإطلاق، على "أن لكل فرد الحق في الحصول على... الضمان الاجتماعي، بما في ذلك، إذا لم يكونوا قادرين على إعاشة أنفسهم هم ومن يعولون، المساعدة الاجتماعية المناسبة" يضاف إلى ذلك: أن على الدولة أن تتخذ التدابير التشريعية المعقولة وغيرها من التدابير، في حدود مواردها المتاحة، لتحقيق الإعمال المطرد لهذا الحق. وقد وضعت المزيد من الحقوق القانونية المحددة أو الاستحقاقات، مثال ذلك منحة دعم الطفل ومنحة الشيخوخة بدون دفع اشتراكات، التي يستحق جميع الأطفال الفقراء المؤهلين لها (عن طريق مقدمي الرعاية إليهم) وللأشخاص المتقدمين في السن المطالبة بها قانوناً. وقد دفعت الحملات النشيطة إلى التوسيع المطرد من نطاق الأهلية والاستحقاقات للحصول على المساعدة الاجتماعية قادتها منظمات المجتمع المحلي، مثل تحالف استحقاق الأطفال للضمان الاجتماعي (ACCESS)، والذي اشتمل على رفع دعاوى قضائية ناجحة على الدولة لرفعها سن الأهلية للحصول على منحة دعم الأطفال من 14 إلى 18 سنة.

2- أدوات الحماية الاجتماعية لأجل الأمن الغذائي

يمكن اشتقاق طريقة مفيدة لتصنيف مصادر انعدام الأمن الغذائي من "نهج الاستحقاق" التابع لأمريتا سن (martya Sen's) الذي تم التفكير فيه أصلاً كأداة لتحليل المجاعات. وكان (Sen) (1981) قد حدد أربعة مصادر للغذاء هي: الإنتاج (ما يزرعه الإنسان)، والعمل (ما يعمل الإنسان من أجله)، والتجارة (ما يقوم الإنسان بشراؤه)، والتحويلات (ما يُعطى للإنسان). ويحدث انعدام الأمن الغذائي عندما يكون مجموع كل الأغذية المستمدة من هذه المصادر الأربعة غير كافٍ لسد الاحتياجات الاستهلاكية الدنيا على المستوى الفردي، أو الأسرى أو الوطني.

ويمكن لكل مصدر من مصادر "فشل الاستحقاق الغذائي" أن يُواجهه باستجابات حماية اجتماعية (Devereux 2008). ويمكن تعزيز إنتاج الأغذية بإعانات المستلزمات، في حين يمكن التعويض عن الفشل المحصولي أو الخسائر في الماشية بتأمين زراعي. ويمكن التصدي للبطالة أو لنقص فرص العمل، على الأقل مؤقتاً، ببرامج الأشغال العامة. كما يمكن علاج مشاكل ولوج الأسواق للحصول على الأغذية في جانب الطلب (تثبيت أسعار الغذاء، وإعانات السعريّة) أو على جانب العرض (إدارة احتياطات الحبوب). ويمكن علاج نقص سبل الحصول على الأغذية مباشرة، وذلك عن طريق تحويلات الأغذية (التغذية المدرسية، التغذية التكميلية)، أو النقدية (بشروط أو بغير شروط). وعلى الرغم من أن الحماية الاجتماعية ترتبط بصورة رئيسية بالتحويلات الاجتماعية، فإن هذا الإفضاض يبين أن الحماية الاجتماعية تقدم قائمة أوسع بكثير من الخيارات. ويستعرض هذا الفصل القرائن التي تتعلق بأدوات الحماية الاجتماعية العشرة المدرجة في الجدول 2.

الجدول 2: فشل استحقاق الغذاء واستجابات الحماية الاجتماعية

| فئة الاستحقاق | أدوات الحماية الاجتماعية | أهداف الأمن الغذائي |
|---------------|--|---|
| الإنتاج | 1-2 إعانات المستلزمات 2-2 التأمين على المحاصيل والماشية | • ترويج إنتاج الأغذية • الحماية من الفشل المحصولي أو نفوق الماشية |
| العمل | 3-2 برامج الأشغال العامة | • توفير عمالة مؤقتة • إنشاء بنية أساسية مفيدة • ترويج الإنتاج الزراعي |
| التجارة | 4-2 تثبيت أسعار الأغذية 5-2 الإعانات الغذائية 6-2 الاحتياطات من الحبوب | • الحفاظ على دخول السوق للحصول على الغذاء • الإبقاء على الأغذية في متناول الفقراء . • كفالة وجود إمدادات كافية من الأغذية في السوق. |
| التحويلات | 7-2 التغذية المدرسية 8-2 التغذية التكميلية 9-2 التحويلات النقدية المشروطة 10-2 التحويلات النقدية غير المشروطة | • تقليل من الجوع • تشجيع فرص الحصول على التعليم • تشجيع الإنتاج المحلي للأغذية • تشجيع زيادة استهلاك الأغذية • تقليل الجوع أو الفقر • تشجيع الأطفال على الحصول على التعليم والرعاية الصحية • تقليل الجوع أو الفقر |

1-2 إعانات المستلزمات

اختار الكثير من البلدان تقديم الإعانات للمستلزمات الزراعية، وبصفة رئيسية الأسمدة و/أو البذور، وذلك بهدف دعم إنتاج المحاصيل التي ينتجها أصحاب الحيازات الصغيرة. وعلى الرغم من أن فقراء المزارعين غالباً ما يواجهون صعوبات في الحصول على المستلزمات، فعادة ما لا يكون فشل السوق هو سبب تقديم الحكومات لإعانات المستلزمات. وقد نفذت الهند برنامجها الخاص بتقديم الإعانات للمستلزمات في الستينيات من القرن العشرين، من أجل تيسير انتشار الثورة الخضراء في أعقاب اكتشاف واعتماد سلالات مختلفة من البذور. وقد انتعش الاهتمام بالإعانات التي تُقدم للأسمدة في أعقاب أزمة الغذاء العالمية في 2008/2007 والتي أبرزت أهمية دعم الإنتاج الزراعي، وسواء كان ذلك خياراً طيباً أم لا فهذا يعتمد على السياق القطري وعلى التصميم والتنفيذ، اللذين يمكن أن يُحدثا فرقاً كبيراً في تحقيقهما للنجاح. ومع ذلك فإن الإعانات التي تقدم للأسمدة لا تزال مسألة خلافية: إذ يشير بعض المحللين إلى كلفتها العالية، وفعاليتها المحدودة وقدرتها المحتملة على تقويض تنمية الأسواق الخاصة، بينما يعتقد آخرون بأنها تشكل الأداة الوحيدة لدعم الإنتاج الزراعي، وبخاصة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.⁴ ونقوم هنا باستعراض ثلاث دراسات من ملاوي والهند وبنغال الغربية.

الإطار 3: ملاوي: برنامج إعانة مستلزمات المزارع

الذرة هي الغذاء الرئيسي السائد في ملاوي بينما التبغ، والسكر والبن هي المحاصيل النقدية الرئيسية. وتواجه ملاوي ضغوطاً عنيفة على الأرض - فيبلغ متوسط الحيازات الصغيرة أقل من هكتار واحد - الأمر الذي يُسهم في حدوث مستويات عليا من انعدام الأمن الغذائي والجوع، ويجعل مسألة دخول الأسواق للحصول على المستلزمات أمراً حيويًا بالنسبة للأمن الغذائي الأسرى، وفي أواخر التسعينيات من القرن العشرين، نفذت الحكومة برنامج حزم المدخلات الموجهة، وذلك بدعم من الجهات المانحة وهو البرنامج الذي وزع حزم البذور والأسمدة مجاناً على 2.8 مليون أسرة من أصحاب الحيازات الصغيرة جميعها في ملاوي، مما دعم إنتاج الذرة بـ 100-150 كلف لكل أسرة، وضيق ثغرة الأغذية السنوية، وساعد على تثبيت أسعار الأغذية في جميع الفصول (Levy, 2005).

وقد تم التخلص التدريجي من برنامج حزم المدخلات المبدئية بعد عام 2001، ولكن في 2005 دشنت الحكومة برنامج إعانة مدخلات المزارع وذلك بهدف ضمان حصول أصحاب الحيازات الصغيرة المعرضين على الأسمدة وعلى البذور المهجنة والمحسنة، من أجل زيادة الإنتاجية الزراعية وكفالة الأمن الغذائي الأسرى. وتم تمويل برنامج إعانة مدخلات المزارع مبدئياً من موارد صندوق الإجراءات الاجتماعية التابع لملاوي، ولكنه الآن أصبح مكوناً مهماً من مكونات الميزانية الوطنية. وفي 2012/2011 خصصت الحكومة مبلغ 116 مليون دولار أمريكي لشراء 140 ألف طن متري من الأسمدة لتوزيعها على 1.4 مليون أسرة زراعية. وسدد المزارعون 28-30 في المائة من الكلفة الكاملة للأسمدة، وقدم الباقي كإعانة. وتبرز النتائج التالية من البحث الاستقصائي لهذا البرنامج⁵

⁴ وللإطلاع على هذه المناقشة بصورة جيدة، انظر (Minot and Benson (2009).

⁵ استُمدت النتائج الواردة في هذا القسم من (Minot and Benson (2009) and Dorward et al. (2008).

- تشير القرائن إلى حدوث زيادات في إنتاج الذرة الذي يرجع سببها إلى الإعانات التي تُقدّم للأسمدة وذلك، على الرغم من أن بعض هذه الزيادات في الأسمدة ترجع بلا شك إلى عدم انتظام الأمطار منذ 2005.
- أن البرنامج قادر على توليد نسبة 0.76 كنسبة للفوائد بالنسبة إلى التكاليف إذا وضعنا فقط في الاعتبار "الجولة الأولى" من التأثيرات الفورية – أي ما دون نقطة التعادل ألا وهي 1.0. غير أن هذه النسبة يحتمل أن تتحول إلى الجانب الإيجابي، وقد ترتفع إلى 1.36 إذا وضعت جولة ثانية من التأثيرات الإنمائية في الاعتبار⁶.
- وهذا البرنامج باهظ التكاليف للغاية، كما أن كلفته آخذة في الزيادة – من 91 مليون دولار أمريكي في 2007/2006 إلى 116 مليون دولار أمريكي في 2012/2011 مما زاد القلق بشأن استدامته المالية وإمكانية إخراج الاستثمارات الأخرى في الأمن الغذائي للفقراء والملاويين المعرضين من حلبة السباق.
- لم يكن الاستهداف كاملاً. ويقدر أن الأسمدة المعانة أثناء الفترة 2006–2007 قد استبعدت 30–40 في المائة من المشتريات التجارية بدلاً من دعمها للمشتريات الكلية، وهو الأمر الذي كان يمكن تحاشيه لو أن البرنامج كان قد وُجّه بصرامة إلى المزارعين الأكثر فقراً.
- إن التأثيرات الناجمة عن إعانات الأسمدة حساسة بدرجة كبيرة لبعض العوامل الخارجة عن سيطرة الحكومة بما في ذلك بصفة خاصة الأحوال الجوية وسلوك الأسعار الدولية للأسمدة والذرة.

توصل تقدير أُجرى مؤخراً للتأثيرات المقسمة جنسانياً والناجمة عن برنامج إعانة مدخلات المزارع إلى أن الأسر التي يرأسها ذكور هي التي من المرجح بدرجة أكبر أن تحصل على كوبونات الأسمدة والبذور حتى مع كون الأسر التي ترأسها إناث أكثر فقراً بصفة عامة، وأن قطع الأرض التي تستخدم كمزارع والتي تديرها المرأة تقل احتمالات تقديم الأسمدة المعانة أو بالأسعار التجارية إليها. ومع ذلك، لا يتوافر دليل على الانحياز فيما بين الأسر والذي اكتشف في طريقة استخدام الأسمدة المعانة فيما بين قطع الأرض التي تديرها الأسر التي ترأسها الإناث والأسر التي يرأسها الذكور، مما يعني ضمناً أن الإعانات تُفضي إلى تحسين الوصول إلى المستلزمات بالنسبة للمزارعات (Chirwa et al., 2011).

الإطار 4: الهند: البرنامج الوطني لإعانة الأسمدة

من بين أدوات السياسات المتعددة التي تستخدمها حكومة الهند أداة دعم إنتاج المزارع، إعانات المستلزمات كانت لها اليد الطولي منذ أوائل الستينيات من القرن العشرين. وارتفعت الإعانات التي تقدم إلى الأسمدة، والكهرباء، ومياه الري من 15 في المائة من الميزانية الحكومية في أوائل الثمانينيات إلى 25 في المائة بحلول منتصف عام ألفين، بحيث استأثرت الأسمدة بنسبة 40 في المائة من التكاليف الإجمالية لإعانة المستلزمات في 2009/2008. فتحويل الدخل المستتر إلى المزارعين بعيداً عن إعانة الأسمدة (الذي يشمل الفرق بين السعر المدعوم وسعر السوق) قد تراوح بين 40–75 في المائة من التكلفة الفعلية التي تتحملها الحكومة.

⁶ وتأثيرات "الجولة الأولى" هي المنفعة الفورية التي تعود على المزارعين في صورة تحويلات دخل عينية، إلى درجة أن الأسمدة تقدم بأقل من تكلفة السوق. ولكن حيث أن استخدام الأسمدة يؤدي إلى زيادة الإنتاج مع مرور الوقت، فإن هذا يعتبر "الجولة الثانية" من تأثير الإنتاجية.

- تؤكد الدراسات أن الإعانات التي تُقدّم للمستلزمات أسهمت في التوسع السريع في إنتاج الأغذية خلال السنوات المبكرة من الثورة الخضراء، حيث أسهمت بدرجة كبيرة في إنجاز الأمن الغذائي على المستوى الوطني ورفع قدرة الحكومة على التعامل الفعال مع حالات الفشل المحصولي بما في ذلك الجفاف الواسع النطاق الذي حل عام 1988/1987 (Rao et al., 1988). وقد لعبت إعانات المستلزمات دورها في إنجاز هدف الهند المتمثل في تحقيق الاكتفاء الذاتي الوطني في الأغذية الأساسية مثل الأرز والقمح.
- تباطأ النمو السريع للإنتاج الزراعي أثناء السنوات الاستهلاكية للثورة الخضراء (1968-1990) وذلك منذ منتصف التسعينيات، ويبدو أن السبب في ذلك هو نقص الاستثمار في البنية التحتية الأساسية المادية، على الرغم من أن إعانة الأسمدة قد تواصلت.
- ازداد المعدل الفعلي لإعانات الأسمدة من 41 في المائة من تكاليف إنتاج الأسمدة في 2003/2004 إلى 67 في المائة في 2009/2010، لسبب رئيسي هو أن السعر الاسمي قد أبقى عليه بدون تغيير على الرغم من وجود التضخم. ومن الناحية السياسية، يشكل المزارعون جماعة ضغط لا بأس بها، تستأثر بحوالي نصف سكان الهند.
- ويجرى الآن إنفاق أموال على إعانة الأسمدة بأكثر مما ينفق على التعليم، في بلد لا تزال معدلات القيد بالمدارس فيه تقل كثيراً عن معدلاتها لدى البلدان ذات النصيب المتماثل من الدخل.
- وعلى الرغم من أن التركيز الجغرافي لمزايا إعانة الأسمدة قد تواصل؛ فقد حدث انخفاض في التفاوت القائم بين الولايات في استخدام الأسمدة وإن ظل استخدامها مرتفعاً⁷.
- وأثيرت أسئلة في السنوات الأولى بشأن تأثيرات المساواة فيما بين المزارع (Subbarao, 1986)، إلا أن البحوث الأخيرة دلت على أن إعانة الأسمدة موزعة بالتساوي بين أحجام المزارع، مع استثناء صغار المزارعين والمهمشين بنصيب من الإعانة أكبر مما تؤهلهم له مساحة الأرض المزروعة الموجودة تحت أيديهم (Sharma and Thakur, 2010).
- توصل الفريق العامل المعنى بالخطة الخمسية الحادية عشرة في الهند إلى خلاصة مؤداها أن إعانات المستلزمات قد أدت إلى الإسراف في استخدام هذه الأسمدة، الأمر الذي أدى إلى تدهور التربة، واستنفاد المياه الجوفية والإضرار بالبيئة، وهي عوامل أدت جميعها إلى تقليل فعالية هذه المستلزمات مع مرور الوقت (لجنة التخطيط، 2006)

الإطار 5: ولاية البنغال الغربية: برنامج حقائق المستلزمات

نفذت حكومة ولاية البنغال الغربية برنامج "حقائب المستلزمات" خلال الفترة من 1982 إلى 1995. وقد كشفت دراسة استندت إلى ثلاث دفعات من بيانات فريق خبراء عن أن توزيع حقائق المستلزمات ولد زيادات كبيرة في إنتاج المزارع (17 في المائة في 1982-1985، 16 في المائة في 1986-1990، و8 في المائة في 1991-1995) كما استأثر بثلاثي النمو السنوي المتزايد في إنتاج الأغذية، والذي وصل إلى 1.7 في المائة خلال السبعينيات ولكنه وصل إلى 4.6 في المائة في التسعينيات (Bardhan and Mookherjee, 2011). وكانت هذه المزايا موحدة عبر جميع المزارع

⁷ وللحصول على تحليل للتفاوت فيما بين الولايات حتى الثمانينات من القرن الماضي، انظر (Subbarao (1985). وللحصول على تحليل حديث من اتجاهات في برنامج إعانة الأسمدة، انظر (Sharma and Thakur (2010).

بأحجامها المختلفة، وصحبتها زيادات في فرص التعليم والدخول التي يحصل عليها عمال المزارع. ومن الأهمية بمكان، أن برنامج حقايب المستلزمات قد تم استحداثه داخل إطار من الإصلاحات المؤسسية الكبيرة التي تشمل إعادة توزيع الأرض، وتسجيل الإيجارات التي حَمَت مزارعي المحاصة من الإخلاء، ونظمت الحصة المحصولية التي يمكن للمزارع الاحتفاظ بها. وقد أدت مساحات الحيازة الأكبر وأمن الإيجار إلى زيادة تأثير السلالات الزراعية عالية الغلة التي أُدخِلت في حقايب المستلزمات. وإذا أُخذت هذه التدخلات معاً لُوْجِد أنها أسهمت في إحداث تحولات في الزراعة داخل ولاية البنغال الغربية.

تشارك البرامج الثلاثة المُستعرضة هنا في العديد من التضمينات المهمة. فإعانات المستلزمات عادة ما ينتج عنها تأثيرات إيجابية على الإنتاج الزراعي وعلى دخول المزارعين، فتقلل من الفقر الريفي، وتزيد من الأمن الغذائي للأسرة وكذلك على المستوى الوطني. ويمكن للإعانات أن تُحقق فوائد بالنسبة للمزارعات، اللاتي يكتنف حصولهن على المستلزمات المشتراة تجارياً العقبات في غالب الأحيان. ومع ذلك، فإن برامج إعانة المستلزمات على النطاق الوطني هي برامج باهظة التكاليف إلى أبعد حد، وتكون غير كفؤة إذا عُمِمت، كما يصعب توجيهها إلى الفقراء ذوى الحيازات الصغيرة دون حدوث تسريبات كبيرة منها إلى المزارعين الأثرياء. ويمكن لها أن تحدث تأثيرات سلبية ثانوية على التجارة والأسواق والبيئة. فبمجرد استحداثها، تصبح سياسات إعانة المستلزمات شيئاً يصعب من الناحية السياسية تعديله أو إلغاؤه. أما البلدان التي تخطط لتنفيذ برامج إعانة المستلزمات فتحتاج إلى التقدير المتأنى للمزايا المحتملة مقابل كل من التكاليف الفورية والتكاليف الأطول أجلاً. ويحتاج مثل هذا التحليل لأن يراعي التفاعلات بين استخدام الأسمدة والسلوك المتوقع لأسعار الأسمدة وأسعار المحاصيل، كذلك التحديات المحتملة التي يفرضها تغير المناخ والنتائج المحتملة في حالات الظروف الجوية السيئة. وفي الحالات التي يُقترح فيها استخدام إعانات المستلزمات كاستجابة من جانب الحماية الاجتماعية؛ فقد يُنصح لصناع السياسات أن يقوموا بتقدير بدائل أخرى، مثل التحويل النقدي الموجه الذي يعادل الإعانة، على أن يسلم فوراً قبل بدء موسم الغراس⁸.

2-2 التأمين على المحاصيل وعلى الماشية

إن المزارعين الذين يعتمدون على موسم مطير واحد لإنتاج غذائهم ودخولهم يكونوا معرضين بدرجة كبيرة للجفاف، مثلهم مثل الرعويين الذين تعتمد ماشيتهم على المياه الشحيحة وعلى الرعي في المناطق القاحلة. ذلك أن التأثيرات المدمرة المحتملة التي تنتج عن الصدمات التي تواجه الأمن الغذائي والمزارعين والرعويين، تُوفر سنداَ منطقياً قوياً للحماية الاجتماعية - ليس من أجل تقديم العوْث في حالات الطوارئ، والذي يمثل استجابة متأخرة بعد وقوع الحادث، وغير مؤكدة ولا يمكن التعويل عليها، وإنما يمثل آلية استباقية كالتأمين الزراعي. ومن سوء الحظ، أن التجارب التي تمت في مجال التأمين على المحاصيل على مستوى المزرعة من جانب جهات عامة في أمريكا اللاتينية في السبعينيات والثمانينيات قد ثبت فشلها بصورة مخيبة للآمال (Hazell et al., 1986). وقد كانت المشكلة الرئيسية

⁸ ثمة مثال لذلك هو برنامج بروكامبو في المكسيك - أي التحويل النقدي إلى جميع أصحاب الحيازات الصغيرة قبل وقت قصير من موسم الغراس، والذي يحقق عوائد إيجابية للغاية. (de Janvry et al., 2008).

معروفة جيداً من أدبيات أسواق التأمين – المعلومات غير الكاملة. ذلك أن أصحاب شركات التأمين لم يستطيعوا التمييز بين المطالبات القانونية للحصول على مدفوعات تعويضية وبين تلك المطالبات الناشئة عن "مخاطر أخلاقية" (مثال الخسائر في المحصول التي تنجم عن تراخي المزارعين في الاستجابة للصددمات). كما أن الاختيار غير المؤاتي المضاد (الأفراد ذوو المخاطر المرتفعة والذين من المحتمل جداً أن يكونوا الأقدر على شراء التأمين) مما أدى إلى إجبار جهات التأمين على زيادة الأقساط، الأمر الذي يُثني الأفراد ذوي المخاطر المنخفضة ويمكن أن يجعل أسواق التأمين مستحيلة الاستدامة. ومع ذلك، فبالنظر إلى التأثيرات الضارة للمخاطر غير المؤمن ضدها، فإن التدخلات التي تحاول عزل المزارعين والرعييين المعرضين عن النتائج الضارة للصددمات تكون مطلوبة بالحاح، وهنا نُبرزُ نهجين تجديديين:

"التأمين على أساس الأرقام الدليلية للأحوال الجوية" وهو يربط بين المدفوعات التعويضية بناء على الرقم الدليلي المحلي الخاص بسقوط الأمطار والذي يتعادل إلى درجة كبيرة مع الغلات المحصولية المحلية.⁹ فإذا انخفض الرقم الدليلي عن مستوى معين، فإن المزارعين يتلقون مدفوعات تلقائياً – ولا يلزم في هذه الحالة عمل تقييم مباشر للخسائر الفعلية أو المحتملة في الغلات، وبذلك يتم تفادي سلوك "المخاطر الأخلاقية". وتؤكد دراسات "الاستعداد للدفع" أن كلاً من المزارعين والرعييين يهتمون بدرجة كبيرة بهذه النواتج التأمينية (Vargas-Hill et al., 2011; Chantarat et al., 2009). ومع ذلك، عندما تُقدم فرص شراء التأمين المبني على الأرقام الدليلية، يكون الشراء منخفضاً بصورة مخيبة للآمال. (Giné et al., 2008; Giné and Yang, 2009)

الإطار 6: كينيا: التأمين على الماشية حسب الأرقام الدليلية

تلقي المئات من الرعييين الذين شاركوا في المشروع التجريبي في شمال كينيا الخاص بالتأمين على الماشية حسب الأرقام الدليلية تلقي مدفوعات نقدية أثناء الجفاف الذي حل بالقرن الأفريقي في 2011، وهو الجفاف الذي كان قد حل عندما أشارت الصور الساتلية إلى أن أحوال الرعي كانت رديئة للغاية لدرجة أنه كان من المحتمل لـ 15 في المائة من أعداد الماشية أن تَنفُق. ولم تكن هذه المدفوعات النقدية ذات صلة بحالات النفوق الفعلية التي أبلغ عنها كل عميل، وبدلاً من ذلك كانت الخسائر المتوقعة في الماشية تزيد على 15 في المائة وقد تم تغطيتها ولذلك قدمت خطة التأمين تعويضاً جزئياً فقط – فلو أن 20 في المائة هي نسبة النفوق التي كانت متوقعة فإن العميل يتلقي نقدية تكفي لإحلال 5 في المائة فقط من قطيعه. أو ربع الحيوانات التي فُقدت. وقد قُدمت تخفيضات على أقساط التأمين لتشجيع إقبال الرعييين الأكثر فقراً عليها. وعلى الرغم من أن السلامة والصلاحيية التجارية لهذا التأمين غير مؤكدة، وحيث أن الأقساط المرتبطة مع السوق غير محتملة الدفع بالنسبة لمعظم الرعييين في القرن الأفريقي، فإن التأمين على الماشية حسب الأرقام الدليلية ينطوي على إمكانيات بصفته تدخلاً معاناً من تدخلات الحماية الاجتماعية، ويوفر نوعاً من الأمن في وقت يَفِرُّ فيه التغير المناخي مخاطر مرتفعة على سُبُل المعيشة، بل يجعلها أكثر صعوبة ويجعلها أقل قدرة على التنبؤ بها (ILRI, 2011)

⁹ من حيث المبدأ يمكن لتأمين مشابه يقوم على الأرقام الدليلية أن يُقدّم إلى معشر صيادي الأسماك، ويعتمد على التنوعات في المحاصيل السمكية، غير أنه لا يوجد أي دليل على وجود مثل هذه الخطط.

فما هي التداعيات بالنسبة للحماية الاجتماعية؟ أولاً، في سياقات الفقر الشديد، تكون المخاطر مرتفعة وأقساط التأمين مرتفعة، وقد يكون من قبيل السذاجة الافتراض بأن أسواق التأمين في القطاع الخاص يمكنها أن تحل محل الحماية الاجتماعية التي تقدمها مؤسسات عامة في المستقبل القريب. وثانياً أن هناك دوراً مهماً للقطاع العام في الحفاظ على أسواق التأمين الوليدة تلك التي، كما لاحظ (Giné 2009) هي أسواق محدودة نتيجة للفهم الناقص لكيفية عمل نواتج التأمين، ولعدم الثقة بشركات التأمين، وبالتكاليف العالية للعمليات التأمينية. ثالثاً، يلاحظ (Alderman and Haque 2006) أن الصدمات المناخية تفرض قيوداً على ماليات البلدان النامية لأنها تزيد من الحاجة إلى إنفاقات على الحماية الاجتماعية مع أنها تخفض في نفس الوقت من موارد الضرائب، الأمر الذي يشير إلى أن الحكومات يمكن أن تشتري التأمين القائم على الأرقام الدليلية كوسيلة لتزيد أثمان التدخلات الاجتماعية الحمائية.

3-2 برامج الأشغال العامة

إن الأشغال العامة بصفتها أداة كلاسيكية من أدوات الحماية الاجتماعية لدى البلدان ذات الدخل المنخفض والبلدان ذات الدخل المتوسط، لها تاريخ طويل. ففي الهند مثلاً بدأ الغذاء مقابل العمل أثناء فترة ما قبل الاستقلال، واتسع نطاقه لكي يغطي البلد بأسره أثناء الخمسينيات من القرن العشرين، وتطور حديثاً ليتخذ شكل خطة المهاتما غاندي الوطنية لضمان العمالة الريفية. وكان للغذاء والنقد مقابل العمل في بنغلاديش دوراً كبيراً في تحسين الطرق الريفية، التي تربط الآن حتى القرى النائية بداكا. وفي إثيوبيا أدى برنامج شبكات الأمن الإنتاجي إلى تعزيز صمود الأسر في مواجهة انعدام الأمن الغذائي المتكرر الناتج عن الجفاف. ويجري استعراض دراسات الحالة الثلاثة هذه في هذا القسم¹⁰.

يمكن توضيح أسباب الشعبية التي تحظى بها برامج الأشغال العامة لدى صناعات السياسات نظراً للعديد من سماتها المميزة. أولاً، بسبب اشتراطات العمل وانخفاض الأجور المدفوعة - غالباً على هيئة غذاء بدلاً من النقد - لذلك فإن الأشغال العامة تتسم بالاستهداف الذاتي، وتتفادى "الاعتماد على المدفوعات الخيرية. وثانياً أن مشروعات الأشغال العامة ذات التصميم الجيد يمكن أن تخلق بنية أساسية مادية مفيدة، بينما تقوم في عين الوقت بتحويل الغذاء أو النقد إلى الفقراء، وثالثاً أن أنشطة الأشغال العامة ذات الصلة بالزراعة، مثل تصطيب جوانب التلال أو حفظ التربة والمياه، يمكن أن تحسّن من غلات المزارع، وتولّد منافع مستدامة للأمن الغذائي الأسرى.

¹⁰ وللإطلاع على استعراض حديث للأدلة الخاصة ببرامج الأشغال العامة في جميع أنحاء العالم، انظر Subbarao *et al.* (سيصدر في 2012).

ومع ذلك وجهت انتقادات عنيفة للأشغال العامة ولا تزال تلك الأشغال خلافية وتتضمن الانتقادات العادية ما يلي:

- أن الطاقة التي تُنفق أثناء أداء عمل يدوي تقلل من التأثير التغذوي الصافي للأجور الغذائية أو النقدية. وقد سجلَ تقييم أُجرى في النيجر أرقاماً خاصة بالرقم الدليلي لكتلة الجسم بالنسبة للمشاركين في الأشغال العامة أقل من الأرقام التي سجلها للبالغين المشاركين من نفس الأسرة (Webb, 1995). ومن ناحية أخرى ففي خطة مهارشتر لضمان العمالة حيث أن 40 في المائة من المشاركين من النساء، فقد أشارت القرائن إلى تحسن الصحة والوضع التغذوي للنساء المشاركات وأطفالهن (Dandekar, 1983).

- تستبعد شروط العمل الكثير من الأفراد الشديدي التعرض وكذلك الأسر، ولا سيما الأفراد الأكثر تقدماً في العمر، والأشخاص ذوي الإعاقات، والمرضى بأمراض مزمنة والحوامل. واستجابة لذلك، تقدم برامج مثل برنامج شبكات الأمان الإنتاجية في إثيوبيا وبرنامج رؤية 2020 التابعة لبرنامج أومورينغ مبالغ نقدية غير مشروطة أو تحويلات غذائية إلى الأسر الفقيرة التي تعوقها إعاقات عن العمل، مع استكمال الأشغال العامة للأسر الفقيرة بأفراد يمكنهم أن يعملوا.

- وتمثيل المرأة غير متناسب فيما بين الفقراء والذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي، ولكنهن مستبعدات من الأشغال العامة بسبب الأعمال اليدوية الثقيلة الموجودة في هذه الأعمال وعدم وجود الوقت اللازم لديهن. وفي الحقيقة، أنه تم التسليم بوجود اعتبارات جنسانية لدى العديد من البرامج وذلك عن طريق استحداث حصص جنسانية، (في رواندا وفي برنامج أوميرانغ الخاص برؤية 2020 تستأثر النساء بـ 70 في المائة من المشاركات في الأشغال العامة مثلاً) وذلك عن طريق تصنيف العمل "كعمل خفيف" و"كعمل ثقيل" وعن طريق تخصيص مهام "خفيفة" للمرأة، والسماح للمرأة بالعمل ساعات أقل بحيث تتمكن من إنجاز مسؤولياتها المنزلية وغيرها من المسؤوليات (Devereux and Solomon, 2006).

- إن الأشغال العامة التي تخلقها الأصول، والتي لا تجرى صيانتها تتدهور غالباً بعد انتهاء المشروع. ونادراً ما يتم تقييم العائدات الاقتصادية الطويلة الأمد التي تنتج عن أصول الأشغال العامة، سواء كانت محاببة للفقراء أو تفيد العمال الذين يقومون بتشبيدها، ومع ذلك فليس هناك تكاليف غير أجورية هي التي تستوعب 40-70 في المائة من ميزانيات مشروعات الأشغال العامة (Subbarao et al., 1996)، "إن حساب التكلفة الخالصة لوحدة محولة عبر الأشغال العامة تزيد بدرجة كبيرة عن التدابير العادية". (McCord, 2008, p. 167).

وعلى الرغم من هذه الهواجس، التي يمكنها غالباً أن تُعالج بتصميمات تركز على اعتبارات معينة، قامت برامج الأشغال العامة بتوليد مزايا كبيرة من زاوية التقليل من الفقر والأمن الغذائي، على نحو ما تؤكد ذلك الدلائل الواردة من بنغلاديش وأثيوبيا (أدناه):

الإطار 7: بنغلاديش: برامج الغذاء مقابل الأصول والصيانة الريفية

إن برنامج الغذاء مقابل خلق الأصول هو أحد مكونات برنامج الأمن الغذائي المتكامل لدى بنغلاديش. ويدفع برنامج الغذاء مقابل خلق الأصول أجوراً يومية في صورة تغذية (2 كلف من الحنطة) إلى جانب (20 تاكا) بصورة نقدية. وبرنامج الصيانة الريفية هو برنامج آخر للأشغال العامة، ولكنه يدفع أجوراً نقدية كاملة ويحتفظ المشاركون في برنامج الصيانة الريفية بـ 84 000 كيلو متر من الطرق الترابية والريفية حول قراهم في جميع أنحاء البلد. وفي 2006 شارك نحو 1.5 مليون شخص في هذين البرنامجين. ويُنفق سنوياً نحو 40 مليون دولار أمريكي على برنامج الغذاء مقابل خلق الأصول، والذي يمول من جانب حكومة بنغلاديش ومصرف التنمية الآسيوي، وبرنامج الأغذية العالمي. ويتكلف برنامج الصيانة الريفية نحو 16 مليون دولاراً أمريكياً سنوياً، ويُمول من جانب حكومة بنغلاديش، والاتحاد الأوروبي والوكالة الكندية للتنمية الدولية. وقد أسهم كلا البرنامجين مساهمة كبيرة في تشييد وصيانة البنية التحتية الريفية، وبخاصة الطرق الفرعية التي تصل بين القرى النائية وبين الطرق السريعة الرئيسية. وحيث أن هذه الطرق كانت قد بُنيت في مكان مرتفع فإن الأمطار والفيضانات لا تغشاها، واستخدمت الحكومة والجهات المانحة شبكة الطرق هذه لنقل الأغذية إلى المجتمعات المحلية المحتاجة أثناء حالات الطوارئ.

وقد توصل تقييم كلا البرنامجين إلى أنهما جيداً الاستهداف، وربما كان السبب في ذلك هو اشتراط العمل: 84 في المائة من أسر الغذاء مقابل خلق الأصول و64 في المائة من أسر برنامج الصيانة الريفية قد انخفضت لتصبح بين أفقر 30 في المائة من حيث توزيع الدخل. ويعمل كل من الرجال والنساء في هذه المشروعات. وتتفاوت التحسينات التي تعزي إلى استهلاك الأغذية فتتفاوت تبعاً لمستوى التحويل. فالأسر المشاركة في الغذاء مقابل خلق الأصول وبرنامج الصيانة الريفية قد زادت من نصيب الفرد من استهلاك الأغذية بنسبة 23 و35 كيلو سعرة حرارية يومياً على التوالي، مقابل تاكا واحدة من الدخل المحول (Ahmed et al., 2010b).

الإطار 8: إثيوبيا: برنامج شبكات الأمان الإنتاجي

إن برنامج شبكات الأمان الإنتاجي هي إحدى التدخلات الكبرى للحماية الاجتماعية في أفريقيا، فهو يصل إلى 8 ملايين إثيوبي كانوا يعانون من انعدام الأمن الغذائي في 2011 وذلك عن طريق مُكوّنين هما: الأشغال العامة (العمالة المؤقتة) للأسر ذات القدرة على العمل، والدعم المباشر (التحويلات النقدية أو الغذائية غير المشروطة) إلى الأسر التي لديها إعاقات تتعلق بالعمل. أما الهدف الأوسع والأشمل فهو تقليل اعتماد إثيوبيا على المناشدات من أجل الحصول على المعونة الغذائية الطارئة السنوية، وذلك عن طريق بناء أصول تابعة للمجتمع المحلي عن طريق الأشغال العامة وتوفير تحويلات منتظمة إلى الأسر لسنوات متعددة، وبذلك تيسر تخرج تلك الأسر من إسهام انعدام الأمن الغذائي، والانتقال إلى الاعتماد على النفس. وقد نُفدَ برنامج شبكات الأمان الإنتاجي منذ 2005 في الأحياء غير المتمتعة بالأمن الغذائي، وهي الأحياء التي تُعرّف بأنها سبق أن تلقت المعونة الغذائية بصورة مستمرة خلال السنوات الثلاثة الماضية. أما الفئة المستهدفة فهي الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي المزمن، والتي يتم تعريفها بناء على مجموعة من المعايير الموضوعية (مثل الأسر التي ليس لديها ما يعينها على العيش) والفرز والاستهداف الذاتي على

مستوى المجتمع المحلي. وعلى الرغم من نجاح برنامج شبكات الأمان الإنتاجي في استهداف فقراء الريف، فإن عدم توافر الميزانيات اللازمة يعني أنه ليس جميع الفقراء أو غير المتمتعين بالأمن الغذائي قد أمكن الوصول إليهم (Coll-Black *et al.*, 2012).

وثمة تقييم أُجرى مؤخراً يستخدم طريقة وضع العلامات الدالة على الميل المعتم لفحص تأثير الفترة الزمنية للمشاركة في برنامج شبكات الأمان الإنتاجي. وبمقارنة الأسر التي شاركت لمدة خمس سنوات مع الأسر التي شاركت لمدة سنة واحدة فقط وتلقت مستويات أقل بكثير من التحويلات (Berhane *et al.* (2012). وُجد أن برنامج شبكات الأمان الإنتاجي قد أدى إلى تحسين الأمن الغذائي بمقدار 1.05 شهر. وعندما بدأ هذا البرنامج، أفادت الأسر المشاركة، في المتوسط، عند وجود مدة قدرها 3.6 أشهر من انعدام الأمن الغذائي كل عام، وهذا يمثل تحسناً قدره 30 في المائة ويعزى إلى البرنامج. وبالإضافة إلى ذلك وفر برنامج شبكات الأمان الإنتاجي الحماية للأمن الغذائي والمستويات الأصغر في حالة الصدمات المتكررة. أما الأسر التي كانت تعيش داخل مناطق عانت من حالي الجفاف كحد أدنى ولكنها تلقت مدفوعات من برنامج شبكات الأمان الإنتاجي لمدة سنتين أو أكثر، فقد تمكنت من المحافظة على مستوياتها الحالية الخاصة باستهلاك الأغذية. وهذا يقدم دليلاً مقنعاً على أن الأشغال العامة في إثيوبيا قد أسهمت في حماية وتحسين الأمن الغذائي على مستوى الأسرة.

الإطار 9: الهند: خطة المهاتما غاندي الوطنية لضمان العمالة الريفية

في أعقاب تقديم مشروع قانون للبرلمان يضمن الحق في العمل، ووفاءً بوعود انتخابية قدمها الحزب الحاكم، استحدثت حكومة الهند خطة العمالة المضمونة لمدة 100 يوم في 2006. وغدا البرنامج عاملاً حافزاً لاعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان تجاه البرامج الأخرى في ميدان الحماية الاجتماعية. والهدف من ذلك هو توفير عمالة مضمونة تصل إلى 100 يوم كل سنة، بالنسبة لأي فرد يتقدم بطلب للحصول على عمل. وهذا البرنامج الموجه من جانب الطلب يتناقض تماماً مع النهج الحكومية السابقة (وينطوي على ممارسة موحدة في مجال الأشغال العامة في أي مكان آخر). وهي النهج التي كانت موجهة أساساً من جانب العرض. فإذا فشلت الحكومة المحلية في توفير العمالة الموجهة من جانب الطلب، فإن عليها أن تدفع حصة معينة من الأجور إلى مُقدم طلب العمل على سبيل التعويض.

وتشير التقييمات الأولية إلى وجود تفاوت كبير في الأداء (Dutta *et al.*, 2012). كما أن التقدم غير مُرضٍ في الولايات الشرقية التي تعاني من الفقر الشديد، بينما يحقق البرنامج تقدماً ملموساً في الولايات الجنوبية الأكثر تقدماً. ويقدم البرنامج، في المتوسط، نحو 40 يوماً من العمالة ولكن بنتائج متفاوتة حسب الولاية: فتقدم بعض الولايات الجنوبية نحو 70 يوماً، بينما في ولايات أخرى مثل بيهار، التي يوجد بها فقر شديد ونقص في العمالة، لا يحقق البرنامج أي تقدم يذكر. ويعرف عن خطة المهاتما غاندي الوطنية لضمان العمالة الريفية العديد من التجديدات لتحسين الحوكمة، بما في ذلك عمليات التدقيق الاجتماعية (الرصد الجماعي من جانب المحليين لتنفيذ البرنامج) ونظم إدارة المعلومات القائمة على أساس تكنولوجيا المعلومات. ومن المأمول فيه أن يزيد البرنامج من إنتاجية المزارع، ومن الأمن الغذائي، غير أنه لم يتم القيام بعد بعمليات تقييم صارمة للتأثيرات.

وخلاصة القول، إن برامج الأشغال العامة قد أثبتت فعاليتها كأداة للتعامل مع الصدمات المتغيرة (وبخاصة حالات الجفاف والفيضانات)، مما ييسر الاستهلاك لصالح الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي، ولكنها قد لا تقدم حلاً فعالاً ودائماً لانعدام الأمن الغذائي. يضاف إلى ذلك، أن الأشغال العامة تحتاج إلى التصميم الدقيق وإلى الرصد الفعال، وإلا لأدى سوء التصميم وضعف التنفيذ إلى تقويض التأثيرات. لقد أصبحت خطة ضمان العمالة في الهند رمزاً عالمياً لنهج يقوم على أساس حقوق الإنسان، واستحدثت الهند أيضاً تجديدات مثل عمليات المراجعة الاجتماعية التي تتصدى لتحديات الحوكمة والتنفيذ. ومن هذا تنبثق الاستنتاجات العريضة التالية:

- أن تجارب الأشغال العامة تتفاوت تفاوتاً كبيراً من بلد لآخر. وقد حققت البرامج جيدة التصميم فرقاً كبيراً في زيادة الدخل التي يحصل عليها فقراء الريف، وفي خلق أو صيانة البنية التحتية الريفية ذات الأهمية الحرجة. وثمة برامج كثيرة سيئة التصميم والتنفيذ يعيبتها كثرة التسريب كما يعيبتها الفساد.
- تعتمد برامج الأشغال العامة الناجحة اعتماداً كبيراً على الاهتمام الشديد بتحديد الأجور، وإجراءات انتقاء المنفعين، واختيار المشروعات. وعلى التمويل المنتظم ومشاركة المجتمع المحلي، والرصد الموثوق به والتقييم، وكذلك على حسن الحوكمة – وهو ما لا يسهل تحقيقه في كل الأوقات.
- ويضطلع الاقتصاد السياسي بدور مهم: سواء لاستدامة الأداء الجيد للبرامج، أو للبرامج سيئة الأداء.

4-2 تثبيت أسعار الأغذية

إن سرعة ارتفاع أسعار السلع الغذائية وتزايد تقلبها أصبحت من أهم التهديدات التي تواجه الأمن الغذائي على المستوى العالمي. ولأجل تثبيت أسعار الأغذية والسيطرة على ارتفاعها، أوصى فريق الخبراء الرفيع المستوى المعنى بهذا الموضوع بعدد من المبادرات على المستوى الدولي مثل: إقامة نظام تجارى يراعى اعتبارات الأمن الغذائي، والتنظيم التحوطي للمضاربات، والتنسيق الدولي لسياسات التخزين، وإنشاء احتياطات استراتيجية من الأغذية، والحد من الطلب على أنواع الوقود الأحياثي (بدءاً بالتخلص من التفويضات التي تُمنح للمندوبين وانتهاءً بإزالة الإعانات والتعريفات)، وتحفيز الاستثمار في الزراعة عن طريق المعونة، والإقراض المتعدد الأطراف (HLPE, 2011). إن تنفيذ وجنى نتائج هذه الإجراءات سوف يستغرق بعض الوقت. فمن زاوية الأمن الغذائي، ينبغي للحكومات الرشيدة أن تأخذ بأسعار الغذاء الدولية المتقلبة – التي تنتابها ارتفاعات حادة بين الحين والآخر – على علاتها ودون تغييرها.

الجدول 3: التدخلات السياساتية التي اعتمدها البلدان لمواجهة أزمة الغذاء 2007-2008

| المجموع | أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي | آسيا | أفريقيا | |
|---|-------------------------------------|------|---------|--|
| 81 | 22 | 26 | 33 | البلدان المشمولة بالمسح |
| التدخلات لمنع زيادات الأسعار | | | | |
| السياسات التجارية: | | | | |
| 43 | 12 | 13 | 18 | تخفيض التعريفات / الرسوم الجمركية على الواردات |
| 25 | 4 | 13 | 8 | الصادرات المقيدة أو المحظورة |
| إجراءات السوق المحلية: | | | | |
| 23 | 4 | 5 | 14 | وقف / تقليل القيمة المضافة / الضرائب |
| 35 | 7 | 15 | 13 | الإفراج عن المخزونات العامة بأسعار معانة |
| 21 | 5 | 6 | 10 | أسعار مُدارة |
| تدخلات لدعم حصول الفقراء على برامج شبكات الأمان الخاصة بالأغذية | | | | |
| 23 | 9 | 8 | 6 | التحويل النقدي |
| 15 | 5 | 9 | 5 | المساعدة الغذائية |
| 16 | 4 | 8 | 4 | زيادة الدخل المتاح للإنفاق |
| تدخلات لدعم إمدادات الغذاء المحلية في الأجل القصير | | | | |
| 35 | 12 | 11 | 12 | دعم الإنتاج (إعانات المستلزمات) |
| 15 | 5 | 4 | 6 | شبكات أمان الإنتاج |
| 9 | 3 | 2 | 4 | برامج الأسمدة / البذور |
| 15 | 2 | 9 | 4 | تدخلات سوقية |

المصدر: (2009) Demeke et al. مستنسخ لدى فريق الخبراء الرفيع المستوى، 2011 صفحة 47)

تتمثل التوصيات الموحدة الموجهة للحكومات في ترك الأسعار لتوائم نفسها وحدها دون تدخل. ومع ذلك، فحيث أن الغذاء يمثل نصيباً كبيراً نسبياً من السلة الاستهلاكية للبلدان النامية، فإن أسعار الغذاء الآخذة في الارتفاع بسرعة تتسبب في ضغوط تضخمية، وتُضِر بمستويات معيشة الكثيرين (الذين غالباً ما يشكلون الأغلبية) من الفقراء ومن في حكم الفقراء و، في حالات غير قليلة، فهي تبتدر السخط الواسع النطاق¹¹. ولتفادي مثل هذه النتائج؛ تلجأ الحكومات غالباً إلى مجموعة متنوعة من التدخلات مُصممة لإقامة عازل بين أسعار الغذاء الدولية والمحلية، مثل تدابير التحكم في الأسعار وإعانات الأسعار بصفة عامة، وتخفيض الضرائب والتعريفات وقيود التصدير (من ضرائب التصدير إلى حالات حظر الصادرات المباشر) والإفراج عن المخزونات العازلة أو الاحتياطات من أغذية الطوارئ (الجدول 3).

وتلجأ الحكومات إلى هذه السياسات التي تأتي في المرتبة التالية "للسياسات الأفضل" لأن شبكات الأمان الاجتماعي لدى الكثير من البلدان ليس لها وجود، أو ذات نطاق صغير بدرجة غير كافية. ويمكن الحصول لدى فريق الخبراء الرفيع المستوى على مناقشة كاملة وتفصيلية لسياسات تثبيت أسعار الأغذية المحلية، واستجابات الاقتصاد

¹¹ للحصول على لمحة عامة، برجاء الاطلاع على (Lustig 2008).

ذي الحجم الكبير، يمكن الاطلاع عليها في (FAO (2011a), HLPE (2011)، ولدى فريق المهمة الرفيع المستوى المعنى بالأمن الغذائي العالمي (2011) وبشأن (استجابات - الاقتصاد الكبير، لدى صندوق النقد الدولي (2011).

5-2 إعانات الأغذية

أدت الزيادات الكبيرة في أسعار الأغذية مرة أخرى إلى توجيه اهتمام صانعي السياسات في جميع أنحاء العالم إلى إمكانيات الأدوات القائمة على الأغذية مثل إعانات الأسعار الاستهلاكية في مكافحة انعدام الأمن الغذائي. ويستعرض هذا القسم أداتين ذاتي صلة تُفضِّلُهُمَا الحكومات هما إعانات الأغذية المعممة وإعانات الأغذية الموجهة.

إن أكثر أشكال الإعانة الغذائية شيوعاً هي الإعانة المباشرة غير الموجهة التي تُخَفِّضُ من أسعار الأغذية الأساسية بالنسبة لجميع المستهلكين في بلد ما. والحكومات التي تتبني هذه السياسات تكون محفوزة بالعديد من مزاياها. فهي، أولاً، تزيد من استهلاك الأغذية، وبخاصة من جانب المستهلكين ذوي الدخل المنخفض. وثانياً، أنها أكثر مقبولة من الناحية السياسية من جانب الكثير من برامج الحماية الاجتماعية. وثالثاً، أنها أكثر بساطة، إدارياً من أدوات مثل تحويلات الدخل أو الأشغال العامة. ففي مصر، حيث السلع الغذائية الأساسية تحظى بالدعم منذ الثمانينيات، دلت الدراسات على أن المستهلك الفقير يستهلك من الخبز كميات أكبر مما يستهلكه الشخص الغني.¹² وبالمثل، اكتشف (del Ninno and Dorosh (2003 أن تقديم دقيق القمح (الحنطة) كإغاثة من الفيضانات في بنغلاديش زاد من استهلاك هذا الدقيق، وأن إجمالي السرعات الحرارية المستهلكة تزيد على ما يعادل هذا الاستهلاك من التحويلات النقدية.

ومع ذلك، فإن للكثير من إعانات الأغذية المعممة مساوئ كثيرة. فقد دل تحليل التأثير على أن التأثيرات التوزيعية ليست جيدة بقدر ما أن غير الفقراء يستفيدون عادة أكثر مما يستفيد منه الفقراء، بينما ارتفعت تكاليفها (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي) بدرجة كبيرة بحيث تجعلها غير مستدامة من الناحية المالية لدى بعض البلدان، وهو الأمر الذي يؤدي إلى عدم الاستقرار على مستوى اقتصاد الحجم الكبير. ويتم التسليم حالياً على نطاق واسع بأن إعانات الأغذية المعممة كأدوات لا تتسم بالكفاءة في مساعدة الأفراد الأكثر احتياجاً في مجتمع ما، فهي تشجع على الفاقد وتفرز الفساد، حتى ولو كانت إدارتها أيسر.

وعلى الرغم من ارتفاع تكلفتها وأدائها الضعيف، فإن القضاء عليها أو تقليل حجمها قد ثبتت صعوبته. ففي أعقاب حدوث زيادة بخمس مرات في أسعار الخبز في مصر، والتي أدت إلى أعمال الشغب بسبب الغذاء في 2008، استجابت الحكومة بإعانات جديدة للخبز بلغت كلفتها 2.5 مليار دولار أمريكي سنوياً. ومافتئ العديد من بلدان شمال أفريقيا والشرق الأوسط يعتمد على إعانات الأغذية المعممة، بينما تستفيد استفادة محدودة فقط من الأدوات الموجهة مثل

¹² أجرى المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية بحثاً مستمراً بشأن سياسات الإعانات الغذائية في العديد من البلدان: انظر المجلدات التي حررها (Pinstrup-Andersen (1988), and Breisinger *et al.* (2010) ويستفيد هذا القسم من هذه البحوث.

التحويلات النقدية. ومع ذلك؛ خفضت تونس بدرجة كبيرة من تكاليفها وحسنت من نتائج الاستهداف وذلك بتقديم إعانات إلى السلع التي يستهلكها الفقراء بصورة غير تناسبية، مثل عبوات اللبن الأصغر حجماً، وبذلك تمكنت من استحداث عنصر الانتقاء الذاتي لبرنامج إعانات شامل (Alderman and Lindert , 1998).

على الرغم من أن إعانات الأسعار العامة يجب إلا تُستخدم على أساس دائم، فإنها يمكن أن تكون تدخلاً كافياً ومناسباً في مواجهة تقلب الأسعار. ومع ذلك، يظل هناك سؤالٌ مهم: هل الإعانات الموجهة تسيير بصورة أفضل من سير الإعانات المعممة؟ فالإعانات الموجهة تعني أن الحكومات تدعم أسعار الأغذية لأسر معينة، وتكون الإعانات موجهة حسب مستوى الدخل أو حسب الفئة. وبمعنى آخر أن هناك اعتماداً لسياسة ثنائية الأسعار: فالأفراد غير المستهدفين يشترون الغذاء بأسعار السوق، بينما الأسر المستحقة للإعانة تحصل على الأغذية بأسعار أرخص. ومن أساليب عمل ذلك أن تقوم الحكومات بشراء الحبوب من المزارعين المحليين بأسعار دعم دنيا مضمونة، ثم تعرض هذه الحبوب على المستهلكين ذوى الدخل المنخفضة بأسعار تقل عن أسعار السوق. وإلى جانب مساعدة الفقراء، تُنفذ الحكومات هذه السياسة الخاصة بمشتريات وعمليات الإفراج الخاصة بالسوق للحفاظ على أسعار الأغذية داخل نطاق معين وذلك لأجل المساعدة على تثبيت أسعار السلع الغذائية الأساسية المهمة. وقد اعتمد العديد من بلدان جنوب وشرق آسيا هذه الأداة السياسية؛ وتركز الكثير من البحوث على تجارب الهند، وبنغلاديش وإندونيسيا¹³

أما في الهند وبنغلاديش، فإن الشراء المحلي والتوزيع العام، المصحوب بالتزام سياسي بالنهوض بإنتاج الحبوب الغذائية، قد لعب أدواراً مهمة في تثبيت الأسعار وفي التصدي لانعدام الأمن الغذائي المزمّن، وفي تكوين المخزونات للتعامل مع حالات الطوارئ التي تحدث بسبب حالات الجفاف والفيضانات الموسمية. ومع ذلك فمُنذ منتصف التسعينيات، أدت سياسات الشراء لدى الحكومة إلى التخزين الغالي الثمن في الهند، بينما ارتفعت تكاليف التوزيع العام بصورة كبيرة نتيجة مشاركة الجهات شبه النظامية (انظر أدناه). وفي بنغلاديش أُعطى دور أكبر إلى القطاع الخاص في مجال التجارة، مع قيام الحكومة فقط بلعب دور محدود جعل نطاق التدخلات العامة صغيراً نسبياً (del Ninno et al., 2007).

ودخل نظام التوزيع الجماهيري في الهند حيز التنفيذ منذ أكثر من خمسة عقود من الزمن، وذلك على الرغم من أن اسمه كان يتغير من وقت لآخر مع ثبات سماته الأساسية بلا تغيير: وتقوم مؤسسة الأغذية شبه النظامية للهند بشراء الحبوب الغذائية من المزارعين بأسعار دعم دنيا مضمونة، ثم تقدمها للأسر التي دون خط الفقر ببطاقات تمويل للحصول على الحبوب الغذائية المدعومة عبر شبكة من الحوانيت التي تبيع بأسعار "رخيصة". وقد أُخضع نظام التوزيع الجماهيري لبحثٍ مستدام، يوثقُ عيوبه الرئيسية مثل: عدم كفاءة مؤسسة الأغذية شبه الرسمية في الهند وما يعترئها من تسريبات وفساد، وسوء استهداف المنتفعين نظراً لأن العتبات الموضوعية على أساس الدخل يستحيل رصدها لأن 70 في المائة تقريباً من السكان يعملون في الزراعة والقطاع غير النظامي. وقد بين Radhakrishna and Subbarao (1997) أن تكاليف الإتيان بالحبوب إلى المتلقين يزيد بنسبة تقرب من 50 في المائة

¹³ البلدان التي اعتمدت إعانات الأغذية الموجهة تضم بنغلاديش، وكمبوديا، والهند، وإندونيسيا، وماليزيا، وباكستان، والفلبين وسري لانكا.

عن قيمتها التي يشتري بها المستهلك. فإذا أُضيفت تكاليف سوء التوجيه إلى ذلك؛ فإنها تكلف الحكومة ست روبيات تقريباً لنقل ما قيمته روبية واحدة من الدخل إلى الأسر. وقد عُرِضت أخطاء الاستبعاد الشديدة الانتشار في دراسة كَشَفَتْ عن أن السكان القبليين الأكثر فقراً في ولاية أوريسا يتم الوصول إليهم بصورة سيئة من جانب نظام التوزيع الجماهيري (Dev et al., 2007). وقد ازدادت التكاليف الكلية لإعانات الأغذية زيادة حادة في الهند من 200 مليار روبية في 1997 إلى 800 مليار روبية في 2011، بينما الاستثمارات العامة في الزراعة والبحوث والتنمية قد ركدت، مما يثير الشك في أن الإعانات تَطْرُد الاستثمارات ذات الأهمية الحاسمة في الزراعة. وإن ما يُدْعَى "مشروع قانون الحق في الغذاء لعام 2011" سوف يقوم، في حالة إعلانه، بالتوسع في الحصول على الحبوب المعانة عن طريق نظام التوزيع الجماهيري من 180 مليون أسرة إلى أكثر من 800 مليون فرد. ويُفْرَج عن 30 في المائة من إنتاج الهند الكلى للحبوب بأسعار منخفضة فيرفع الإنفاق الحكومي على الإعانات الغذائية من 12 مليار دولار أمريكي أو 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى 2.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

أمكن لإندونيسيا أن تتفادى الانخراط في التوزيع المباشر للأغذية على الأسر. وبدلاً من ذلك استخدمت السوق المفتوح وهي من بين الدول القليلة التي نجحت في تثبيت أسعار الأغذية عن طريق الشراء والبيع بواسطة وكالتها اللوجستية المسماة BULOG. وتخلت إندونيسيا عن استعمال مبيعات السوق المفتوح كوسيلة لتثبيت الأسعار في أعقاب تخفيض العملة الذي تم في 1997، وذلك لأن تقديم إعانة للأرز إلى ما دون أسعاره في السوق قد أثبت أنه غير مستدام مالياً، بل شجع على التهريب وعلى إعادة التصدير (Alderman, 2002). واستبدلت إندونيسيا نظام التدخل في سوق الأغذية عن طريق نظام حصص جيد التصميم وجيد التوجيه لمعونات الأرز إلى "القرى الفقيرة"، مستخدمة الاستهداف الجغرافي على أساس معايير معينة، وإلى الأسر الفقيرة داخل القرى باستخدام صيغة بسيطة تجمع بين مؤشرات بديلة قليلة للفقير. ويمكن استخلاص العديد من الدروس من استعراض الخبرات هذا في مجال إعانات أسعار الأغذية.

- تتعرض الحكومات لضغوط شديدة لتوفير الأمن الغذائي لأكثر المواطنين فقراً، ويبدو أن الإعانات الغذائية تمثل خياراً جذاباً. ويوجد حالياً توافق واسع في الآراء على أن الإعانات الاستهلاكية للأغذية الأساسية يجب أن تُوجَّه بحيث تقدم الدعم لدخول الفئات الأكثر فقراً، وأن تحل محل إعانات الأغذية المعممة التي يعييبها ارتفاع أسعارها وجسامة عدم كفاءتها.
- كقالة أن تصل الإعانات إلى أكثر الفئات فقراً، وثمة حاجة إلى استكشاف نُهج بديلة ذات فعالية تكاليفية من أجل الاستهداف، بما في ذلك الاستهداف الذاتي، أو الاستهداف الجغرافي. وعلى الرغم من النوايا الطيبة، تعاني البرامج الموجهة حالياً من أخطاء استبعاد أو أخطاء تضمين خطيرة.
- أن القلق بشأن الوصول إلى أكثر الفئات فقراً ليعكس اعترافاً بالحق في الغذاء للجميع حيثما كانوا، والحيلولة دون الافتتات لهذا الحق بالنسبة لبعض السكان. ومع ذلك، فإن لوجستيات التنفيذ، وتضمينات التكاليف المترتبة على تقديم إعانات الأغذية تحتاج إلى التفكير المتأن فيهما، وذلك لتفادي طرد الاستثمارات الأخرى، وهو أمر في غاية الأهمية بالنسبة لرفاه الفقراء.

6-2 احتياطات الحبوب

لقد كانت إدارة احتياطي الحبوب مُكوّناً رئيسياً من مكونات سياسات الأمن الغذائي في 1960 والسبعينيات، وهى الفترة التي تدخلت فيها الحكومات بكثافة في الإنتاج الزراعي والتسويق لكفالة الأمن الغذائي على المستوى الوطني والأسرى. وكما سبقت مناقشته، قدمت الحكومات الإعانات إلى المستلزمات لدعم إنتاج الأغذية، وأعانت أسعار الأغذية لتيسير الحصول على الأغذية بالنسبة للمستهلكين ذوى الدخل المنخفضة. وقد احتفظ الكثيرون باحتياطات من الحبوب أو من المخزونات التنظيمية العازلة، كضمان ضد الصدمات أو التقلبات الفصلية في الإمدادات الغذائية والأسعار. ويجرى عمل استعراض موسع لاحتياطات الحبوب في تقرير فريق الخبراء الرفيع المستوى بشأن تقلب الأسعار (فريق الخبراء الرفيع المستوى المعنى بالأمن الغذائي والتغذية، 2011). وبناءً عليه؛ فنحن نناقش هذه الأمور هنا مناقشة مقتضبة فقط، وذلك من خلال منظور الحماية الاجتماعية.

وتقوم الوكالات شبه الرسمية عادة بإدارة الاحتياطات الإستراتيجية من الحبوب، وتتمثل اختصاصاتها في حماية الأمن الغذائي عن طريق الدفاع عن حزمة من "الأسعار" بالنسبة للحبوب الأساسية - وسعر أدنى للمنتجين وسعر أقصى للمستهلكين - وهو الأمر الذي تقوم به عن طريق الشراء من المزارعين بأسعار مُعلن عنها رسمياً، وعن طريق إدارة إمدادات السوق للحيلولة دون حدوث زيادات مُفرطة في الأسعار. وعقب الحصاد السنوي؛ تقوم الوكالة شبه الرسمية إما بشراء الناتج الفائض من المزارعين المحليين، وباستيراد الأغذية وخبزها في مصارف حبوب وطنية. وفي وقت لاحق من العام عندما تُستنفد الصوامع الموجودة داخل المزارع وتأخذ الأسعار في التزايد، تقوم الوكالة شبه الرسمية بالإفراج عن بعض هذا المخزون في السوق بسعر التكلفة، وذلك لتثبيت الإمدادات وكسر الزيادات السريعة. وفي السنوات السيئة (التي يحدث فيها جفاف مثلاً)، قد تقوم الحكومة بتوزيع هذه الحبوب كمعونة غذائية. ومن حيث المبدأ، فإن احتياطات الحبوب هي "مكسب - مكسب - مكسب - مكسب" - فهي مكسب للمزارعين الذين يعلمون أن بوسعهم بيع إنتاجهم بسعر مضمون، وهى مكسب للمستهلكين الذين يتوقف تعرضهم لارتفاعات الأسعار المدمرة. وهى مكسب - مكسب للحكومات بسبب (أ) أن الأسعار التي تُحدّد للمنتجين والمستهلكين تضمن للاحتياطي أن يَعمَل - على خلاف إعانات الأغذية - بتكلفة منخفضة تتحملها الدولة؛ و(ب) في حالة احتياج استجابة طوارئ لمواجهة صدمة من الصدمات، فيكون لدى الحكومة مخزونات مادية يمكن أن تقوم بتوزيعها فوراً.

ولسوء الحظ، إنه بحلول الثمانينيات، كانت احتياطات الحبوب تُظهر مشاكل كثيرة. ذلك أن مزايا المنتج التي تُنتج عن إدارة احتياطات الحبوب كان يستولى عليها المزارعون الأثرياء على حساب فقراء الريف المستهلكين الصافيين للأغذية (Jayne et al., 2006). وقد وُجّهت انتقادات للوكالات شبه الرسمية لقيامها بدور احتكاري الشراء والبيع للحبوب، والتلاعب بأسعار الأغذية عن طريق التدخل في السوق، وهو ما اعتُبر عملاً غير كفء ومكلفاً ويعوق ظهور قطاع الحبوب التنافسي الخاص. أما في الثمانينيات والتسعينيات؛ فإن معظم الوكالات شبه الرسمية إما أنها اكتسبت الصفة التجارية أو أغلقت أبوابها، وتم تحقيق احتياطات الحبوب، ووضعت حلول ذات وجهة سوقية لانعدام الأمن الغذائي. وغالباً ما كانت إصلاحات السياسات هذه تُواجه بمقاومة من جانب الحكومات، وإن كانت تُنفذ

بقوة المؤسسات المالية الدولية عن طريق ما تفرضه من شروط على قروض الموائمة الهيكلية. ومن بين نتائج ذلك أن التجار والمزارعين لم ينظروا إلى هذه الإصلاحات على أنها شئ موثوق فيه، مما أسفر عن انسحاب جزئي للدولة بما رافق ذلك من ممانعة نشطاء السوق في الحلول محلها (Jayne *et al.*, 2006). وفي السياقات المنخفضة الدخل والبنية الأساسية الضعيفة، استمرت تكاليف المعاملات التجارية في المناطق الريفية الداخلية النائية مرتفعة للغاية، كما كانت مؤشرات الطلب من فقراء المستهلكين أضعف من أن تجتذب التجار. ونتيجة لذلك، عندما انسحبت الحكومة في النهاية تركت فراغاً لم يستطع التجار أن يملؤوه، وتترك فقراء الريف عرضةً للأخطار أكثر من ذي قبل، على الأقل لفترة انتقالية. وقد استُبدل فشل الدولة بشأن الأمن الغذائي بحالات فشل السوق. وفي بعض الأحيان وكما هو في حالة ملاوي، كانت النتائج مروعة (انظر الإطار 10)

الإطار 10: ملاوي: إدارة الاحتياطات الإستراتيجية للحبوب

قامت وكالة شبه رسمية هي مؤسسة التنمية الزراعية والتسويق بتشغيل احتياطي استراتيجي من الحبوب في ملاوي طيلة عقود من الزمن. وفي أواخر التسعينيات، مُنحت عقود الاحتياطات الإستراتيجية للحبوب إلى الوكالة الوطنية لاحتياطات الأغذية، التي أسندت إليها مهمة كفالة الأمن الغذائي الوطني والقيام أيضاً بالتشغيل على أساس استرداد التكاليف. وحصلت الوكالة الوطنية للاحتياطات الغذائية على قرض تجاري بشراء الذرة في 1999. وعقب محصولين غزيرين، اكتملت مخزونات الاحتياطات الإستراتيجية من الحبوب في أوائل 2001، بـ 180.000 طن من الذرة، وأشار صندوق النقد الدولي على حكومة ملاوي أن تببيع هذا المخزون الذي كان قد أخذ في التعفن، ومن أجل تقليل تكاليف تشغيل الاحتياطي الاستراتيجي من الحبوب، لتسديد القرض الذي حصلت عليه الوكالة الوطنية لاحتياطات الأغذية، كما أشار صندوق النقد الدولي على الحكومة بتجديد موارد احتياطات الحبوب بمستوى أقل، عن طريق شراء 60.000 طن فقط من الذرة عقب جني المحصول التالي. وكان من نتيجة ذلك أن بيع الاحتياطي الاستراتيجي من الحبوب عن آخره.

ومع ذلك، تأثر الموسم الزراعي 2001 في جميع أنحاء أفريقيا الجنوبية تأثيراً شديداً بسبب الجفاف الذي قلل المحصول الوطني من الذرة في ملاوي بنسبة 32 في المائة. وهذا يعني أن الوكالة الوطنية لاحتياطات الأغذية لم تكن فقط غير قادرة على شراء الذرة لإعادة تجديد موارد الاحتياطي الاستراتيجي من الحبوب - سواء محلياً أو من البلدان المجاورة - وإنما أيضاً كان الاحتياطي الاستراتيجي غير موجود بالضبط عندما اشتدت إليه الحاجة إلى أقصى درجة لمواجهة أزمة الغذاء الوطنية. فارتفعت أسعار الذرة إلى خمسة أضعاف متوسط أسعارها الفصلية، ولم يكن لدى الحكومة القدرة على التدخل لتثبيت الإمدادات. ونظراً للتعقيدات التي نشأت عن تأخر الاستجابة الإنسانية - لأسباب منها أن الجهات المانحة تشككت في وجود فساد في عملية بيع احتياطي الأغذية - فإن المجاعة ضربت أطنابها في البلد، وأدت إلى إزهاق أرواح 85.000 نسمة (Devereux and Tiba, 2007).

وتمثل رد فعل الحكومة في أن غَالَتْ في تخزين احتياطات الحبوب، فوصل التخزين ذروته عند 266.000 طن في 2003، ثم تم السحب منه حتى أصيب بخسارة. وقد أدت هذه التجارب إلى اتخاذ قرار بتقسيم مخزونات الاحتياطات الوطنية من الأغذية إلى جزأين - احتياطي استراتيجي من الحبوب لحالات الطوارئ استخدم فقط في

التوزيع المجاني، والمخزون الثاني قامت ببيعه بواسطة مؤسسة التنمية الزراعية والتسويق من أجل تثبيت الأسعار في جميع الفصول. ومع ذلك لا تزال الإدارة الكفؤة لكل من الحبوب والاحتياطيات تعاني من عدم إمكانية التنبؤ بالمحاصيل من سنة لأخرى (Ellis, 2010). فقامت ملاوي في 2005 بشراء عقد اختيار شراء الذرة من جنوب أفريقيا، بثلاث تكلفة الذرة المستوردة تجارياً. وقد تم استعمال هذا الخيار بنجاح لشراء إمدادات تكميلية للذرة المحلية بعد أن هدد الجفاف بابتدأ أزمة غذاء أخرى (Alderman and Haque, 2006).

وعلى الرغم من تحديات التكاليف والإدارة التي تفرضها احتياطيات الحبوب، فإنها لا تزال تمثل أداة مهمة من أدوات سياسات الأمن الغذائي - فقامت 35 بلداً على الأقل بالإفراج عن مخزونات عامة استجابة لارتفاع أسعار الأغذية أثناء 2008/2007. "أما البلدان التي كانت لديها مستويات مناسبة من المخزونات، وقواعد محددة للإفراج عنها، فقد تمكنت بصورة أفضل من تثبيت أسعار الأغذية محلياً" (HLPE, 2011, p. 67). ويجري الآن تجريب آليات للتقليل من التكاليف ولزيادة الكفاءة، مثل تقسيم الاحتياطي بين مخزونات مادية وصندوق مالي، أو استخدام أسواق العقود الآجلة لتحديد مصدر إمدادات الأغذية على الفور عن طريق ترتيبات تحوطية (Byerlee et al., 2006). ومع ذلك فبينما قد يكون هناك سبب وجيه لتكوين احتياطي استراتيجي لكفالة التوفير الميسور للإمدادات الغذائية في أوقات الطوارئ، فإنه نظراً لسجل احتياطيات الحبوب السيئ، ينبغي لاحتياطيات الحبوب على المستوى الوطني أن تُستخدم "الاستكمال" بدلاً من "التعويض" عن تدخلات الحماية الاجتماعية الأكثر فعالية.

7-2 التغذية المدرسية

ويمكن للتغذية المدرسية أن تتخذ عدة أشكال: وجبة مُعدة داخل المدرسة مثل الحساء الذي يستخدم كإفطار في بداية اليوم الدراسي، ووجبة خفيفة وقت الضحى كبسكويت مُقوّى بالمغذيات الدقيقة، أو حصة أغذية تؤخذ إلى المنزل تتكون من الحبوب والبقول وزيت الطهي. وتنتشر برامج التغذية المدرسية في جميع أنحاء العالم، وكان برنامج الأغذية العالمي وحده مسؤولاً عن التدخلات الغذائية في 62 بلداً في 2010 (WFP 2012b). ولبرامج التغذية المدرسية هدفان: تقليل الجوع وتحسين الأمن الغذائي، وبخاصة للأطفال؛ وزيادة تراكم رأس المال البشري عن طريق توفير الحوافز للأطفال، وبخاصة الفتيات، لحضور المدارس، وعن طريق تقديم التغذية التي تساعد الأطفال على التركيز والتعلم¹⁴ وتقديم الحوافز لأولياء الأمور عن طريق توفير تكلفة الفرصة البديلة للدراسة في المدارس أمر مهم بالنسبة للأسر الفقيرة، حيث الأطفال غالباً ما يعملون منذ الصغر - لذلك فإن التغذية المدرسية يمكن أن تقلل من أعداد الأطفال الذين يعملون. (Ravallion and Wodon, 2000).

إن استخلاص نتائج معقدة عن تأثيرات التغذية المدرسية على الأمن الغذائي هو أمر خادع بسبب وجود تفاوتات ملحوظة عبر البرامج من ناحية كم وكيفية الأغذية المقدمة، وما إذا كان الغذاء مُقوّى بالمغذيات الدقيقة. وبوضع

¹⁴ للعثور على أدلة بشأن تأثير برامج التغذية المدرسية على النتائج ذات الصلة بالدراسة، انظر: Adelman et al. (2008), Bundy et al. (2009), Alderman et al. (2012) Grantham-McGregor et al. (1998).

ذلك في الاعتبار، تدل الدراسات الجيدة التصميم على أن التغذية المدرسية تزيد من استهلاك أغذية التلاميذ. كما أن وجود برنامج لتقديم وجبة مدرسية خفيفة في الغالبين زاد من استهلاك السعرات الحرارية لدى الأطفال في سن المدرسة الابتدائية بنحو 300 كيلو سعرة حرارية/ طفل/ يوم (Jacoby, 2002). ومن المهم، أن أولياء الأمور لم يقللوا من كمية الغذاء المقدم للأطفال داخل المنزل، وهي نتيجة مكررة أيضاً في بلدان أخرى مثل بنغلاديش (Ahmed, 2004). وقد كشف عدد من الدراسات عن وجود تأثيرات قوية على حالة المغذيات الدقيقة. وقد وُجد من تحليل بيانات جُمعت كجزء من مجموعة قياس عشوائية، (Adelman *et al.* (2012)، عن أن المراهقات اللاتي تتراوح أعمارهن من سن 10-13 سنة في المدارس الأوغندية قد تعرضن لانخفاضات كبيرة على شكل انتشار الأنيميا الخفيفة بالنسبة لمجموعة القياس. ولهذه النتيجة أهميتها نظراً لأن نقص الحديد لدى المراهقات يمثل مشكلة تغذية كبرى في البلدان النامية، وأن برنامج التغذية المدرسية في أوغندا هو إحدى حالات التدخل التي نجحت في مواجهة هذا الوضع. يضاف إلى ذلك، أن مكون الحصص الغذائية المصحوبة إلى المنزل داخل هذه التجربة قد أشار إلى انخفاض في الانتشار المعتدل للأنيميا لدي الشابات اللاتي تتراوح أعمارهن بين 18 سنة وما يزيد على ذلك، ويعشن داخل أسر تتلقى هذه الحصص الغذائية. ويشير (Ahmed (2004) و (Kazianga *et al.* (2008) إلى تأثيرات إيجابية تنتقل إلى أفراد الأسر الأخرى، وبصورة ملحوظة الإخوة والأخوات الأصغر سناً.

"التغذية المدرسية المنتجة بالمنزل" هي نهج يأتي بمصادر التغذية المدرسية محلياً، بدلاً من استخدام أغذية مستوردة أو معونة غذائية. والتغذية المدرسية المنتجة منزلياً تربط بين الحماية الاجتماعية مباشرة بالإنتاج الزراعي المحلي، وبالشراء من المزارعين المحليين - الذين يكونون في أفضل الأحوال، وإن كانوا دائماً من غير، أصحاب الحيازات الصغيرة الفقراء - مع القيام في نفس الوقت بتوصيل الأغذية المحلية المفضلة إلى التلاميذ (Sumberg and Sabates-Wheeler, 2011). وتجربة البرازيل التي يرجع تاريخها إلى منتصف الخمسينيات مفيدة في هذا الصدد. فمن ناحية مبدئية، كان الغذاء يُعدُّ ويُقدَّم مركزياً، بما يسمح للاقتصادات ذات الحجم الكبير أن توفر، وأن تُرصد المحتوي التغذوي. ومع ذلك، فإن وجود صعوبات في التوزيع معناها أن التغذية لا تصل إلى المحليات الريفية النائية أو أنها تُفسد بمجرد وصولها إلى تلك المحليات. وقد أدت الإصلاحات التي أُدخلت في منتصف التسعينيات إلى تحقيق لامركزية الشراء، مما حسن من التوصيل وحفز الإنتاج المحلي. ومن المهم بدرجة كبيرة أن هذه الإصلاحات اشتملت على هياكل مؤسسية للحيلولة دون الفساد، ولضمان إنفاق الأموال العامة بصورة سليمة وكذلك المستلزمات من كل من الأسر المحلية وخبراء التغذية لضمان أن تكون الوجبات المقدمة مغذية ومتماشية مع الأذواق المحلية (Otsuki and Arce, 2007).

وتقضى تكاليف توصيل الوجبات المدرسية على جزء من هذه المزايا، وتثير الهواجس بشأن الاستهداف. وفي تقدير Bundy *et al.* (2009) أن المصاريف الإدارية المتوسطة للبرامج الغذائية هي 21 في المائة مقارنة بـ 9 في المائة في حالة التحويلات النقدية. وهناك كذلك قضايا خاصة بالاستهداف المتعلقة بالتغذية المدرسية. ذلك أن معظم البرامج تعتمد على الاستهداف الجغرافي، وتعمل في محليات ينتشر فيها الفقر أو انعدام الأمن الغذائي بدرجة كبيرة. ومع أن تكاليف تحديد هذه المحليات هي تكاليف منخفضة نسبياً، فإن هذا يعني ضمناً أن الأطفال الموجودين في أسر غير آمنة

غذائياً ويعيشون خارج المناطق التي تشملها التغذية المدرسية يُستبعدون منها، بينما الأطفال من الأسر المتمتعة بالأمن الغذائي الذين يحضرون المدارس حيث تقدم لهم التغذية المدرسية يتم إدراجهم. ولا تصل التغذية المدرسية إلى الأطفال الذين تركوا المدرسة أو تسربوا منها وهم نموذجاً لأطفال من أسر غير آمنة غذائياً بصورة خاصة. وليس من فعالية التكاليف توجيه التغذية المدرسية إلى مستوى الطالب الفردي، وحتى لو تم ذلك، فإن مثل هذا النهج من شأنه أن يسئ إلى شخصيات أولئك الأفراد بصورة غير مرغوب فيها إلى أبعد الحدود.

وفي ضوء هذه الهواجس يوجد اعتباران آخران. أولهما، أن برامج التغذية المدرسية تكون مصممة عادة للوفاء بأهداف متعددة هي - الأمن الغذائي، والتعليم، والمساواة بين الجنسين، والنمو الزراعي - وقد تكون تكاليفها الأعلى مبررة في هذا السياق، وبخاصة في المجتمعات المحلية المحرومة، حيث يؤثر نقص التغذية وانخفاض القيد بالمدارس والحضور المدرسي، وبخاصة بين الفتيات، مشاكل عامة (Kristjansson *et al.*, 2009). وثانيهما، أن برامج التغذية المدرسية الحالية قد تكون بمثابة منصات جيدة لزيادة الحماية الاجتماعية كاستجابة للصدمات مثل الجفاف، حيث أن البنية الأساسية الضرورية لتسليم التغذية تكون موجودة. كما أن ضمان الوجبات المجانية أثناء أزمة الأغذية يمكن أن يسهم في إبقاء الأطفال في المدارس، الذين كانوا سيُسحبون من المدارس لولا وجودها ويوفروا التكاليف على أسرهم أو يبحثوا عن عمل.

ولا يمكن لبرامج التغذية المدرسية أن تكون الأداة الوحيدة للحماية الاجتماعية لمواجهة الجوع وانعدام الأمن الغذائي، ولكنها يمكن أن تكون مكوناً قيماً في نهج أوسع نطاقاً، وبخاصة حيث توجد فئات سكانية مستهدفة كالمراهقات اللائي يصعب الوصول إليهن عن طريق تدخلات أخرى. ولهذه البرامج قيمة إضافية حيث يمكن زيادتها استجابة للصدمات. وبالنظر إلى ارتفاع تكاليف التسليم نسبياً، فإن هناك مكاسب كبيرة يمكن تحقيقها من خلال تجريب وسائل تسليم مختلفة لرؤية الكيفية التي تؤثر بها هذه الوسائل في منافع التعليم والأمن الغذائي.

8-2 التغذية التكميلية

والتغذية التكميلية هي شكل من أشكال الاستهلاك أو التحويل العيني الذي يقدم حصصاً غذائية إلى أفراد منتقين، بما في ذلك الفئات المعرضة بصفة خاصة من بين الصغار (يفضل الأطفال الذين لا يزالون يرضعون من الثدي) من ستة أشهر وحتى عيد ميلادهم الثاني، وكذلك الحوامل والمرضعات. والأمن الغذائي لهذه الفئات المعرضة لا ينبع تلقائياً من الأمن الغذائي على مستوى الأسرة نظراً لاحتياجهم الخاص، ونظراً للقيود القائمة فيما بين الأسر على إيلاء اهتمام خاص إلى هذه الاحتياجات. وفي حالة الأطفال، فإن الأمر يتعلق بنقص الأهمية التي توجه لكفاية الأغذية التي تقدم لهم، وأشكال وتواتر التغذية، وسلوك مقدمي الرعاية لمنع انتقال العدوى عن طريق المياه غير النظيفة ونقص النظافة الصحية البيئية والشخصية - وكلها عوامل تسهم في سوء التغذية والأمراض ذات الصلة. وإلى جانب كون الأغذية المغذية حقاً إنسانياً للأطفال (United Nations, 1989)، فإن الدلائل المقتطفة من تدخلات عشوائية في غواتيمالا دلت على أن التغذية التكميلية حسّنت من المهارات المعرفية، ومن الدراسة بالمدارس،

ومن الإنتاجية الاقتصادية للبالغين، ودلت على الكيفية التي قدمت بها التحويلات الاجتماعية (هنا كالتحويل العيني الذي يقدم إلى صغار الأطفال) والتي يمكن أن تكون استثمارات اقتصادية طويلة الأجل (Hoddinott *et al.*, 2008; Maluccio *et al.*, 2009).

ويمكن للتغذية التكميلية أن تتخذ أشكالاً متنوعة: فهي غالباً تعني "تكملة غذائية" أو حزمة مكونة من حصة غذائية جافة مغذية تؤخذ إلى المنزل، أو يمكن أن تعني وجبة تؤكل في الحال عند تسلمها، كما يحدث في مرفق رعاية صحية أو مطبخ لتقديم الحساء. "والإضافات الغذائية" تعني ضمناً عادة إدخال مغذيات دقيقة معينة (فيتامينات أو معادن) لمنع حدوث أمراض نقص تغذية ملاحظة بدرجة أقل تسمى أيضاً "الجوع المستتر" مع إيلاء اهتمام خاص لفيتامين ألف والحديد والزنك. وغالباً ما تقدم هذه المواد كتوزيعات عامة، ولكن ينبغي كلما أمكن وضعها على أساس التقدير الروتيني للاحتياجات. وأكثر الاستراتيجيات شيوعاً لضمان متحصلات كافية من المغذيات الدقيقة هي التنوع التغذوي، وإضافة المغذيات الدقيقة وتقوية الأغذية. وهناك آراء مختلفة وتأكيدات بين الخبراء تتعلق بهذه الأمور (Latham, 2010; West *et al.*, 2010). وتقدم الخطوط التوجيهية للتغذية الإضافية والتكميلية في "الإستراتيجية العالمية لتغذية الرضع وصغار الأطفال" (WHO, 2003) ونسخ وطنية كثيرة تالية.

فبالنسبة للنساء وبخاصة "الطفلات"، فإن فترات الحمل والفترة السابقة على الحمل المبكر المحتمل تكون فترات حرجة بالنسبة لما ينبغي عليهن أن يتناولنه كغذاء لضمان التغذية الكافية لأنفسهن وللأجنة التي تتطور في أرحامهن، وذلك من أجل حمل صحي وولادة أطفال أصحاء، وفي فترة إرضاع طفل من الثدي - أي حصرياً لمدة ستة أشهر، ويفضل أن يمتد الإرضاع إلي ما بعد ذلك (إلى جانب تغذية تكميلية). وهكذا يمكن النظر إلى الاهتمام بحق النساء في الغذاء وفي الأمن التغذوي، بما في ذلك إضافة الحديد وحمض الفوليك التي يمكن النظر إليها كـ "حماية اجتماعية بين الأجيال"¹⁵.

إن تأثير الإضافة التكميلية لأغذية الأطفال على أطوالهم وأوزانهم أمر يستوجب الالتفات المتأني إليه. وقد دلت الدراسات التي أجريت في غانا (Adu-Afarwuah *et al.*, 2007) وغواتيمالا (Schroeder *et al.*, 1995) وهائتي (Ruel *et al.*, 2008) وجامايكا (Sguassero *et al.*, 2005) على وجود تأثيرات إيجابية على اكتساب الطول، بينما دلت دراسات أخرى في إكوادور (Lutter *et al.*, 2008) وملاوي (Lin *et al.*, 2008) على وجود دلائل على اكتساب الوزن ولكن ليس على الطول¹⁶. إلا أن هناك حاجة أيضاً للتركيز على الأشكال الفعلية لبرامج التغذية، التي يمكن أن تتفاوت تفاوتات كبيرة. فتمشياً مع حقوق الإنسان، ومع التفكير الخاص بالحصول على الحق في غذاء كامل،

¹⁵ ولترويج وحماية الرضاعة الطبيعية حصرياً لمدة ستة أشهر وما بعدها، فإن المدونة الدولية لتسويق بدائل لبن الثدي (WHO 1981) - وما أعقب ذلك من قرارات لجمعية الصحة العالمية - هي المصدر الرئيس للمعلومات، والتوجيهات والطلبات للدول الأعضاء والقطاع الخاص والأفراد، وتشمل أيضاً أحكاماً بشأن تسويق وتوسيم الأغذية التكميلية التجارية.

¹⁶ وثمة تقييمات أخرى - في اندونيسيا (Sguassero *et al.*, 2005) وفي بنغلاديش (Begum *et al.*, 2006) - توصلت إلى أدلة قليلة أو إلى انتفاء الأدلة على تأثيرات النمو الناتجة عن الإضافات التكميلية للأغذية. ومع ذلك عانت تلك البرامج من أوجه قصور خطيرة في التصميم والتنفيذ.

ومع الاهتمامات الأخرى المتعلقة بالاستدامة، يكون من المرغوب فيه، إلى حد بعيد، ربط التحويلات بالتدخلات التي يمكن أن تيسر حدوث التغييرات السلوكية التي من شأنها أن تُمكن الأمهات والأسر من ضمان التغذية الكافية لأطفالهن، والمُعَدَّة على أيديهن من موارد محلية في المنزل حيثما يتناسب. وقد اتخذ هذا النهج في سياق التحويلات النقدية المشروطة في المكسيك حيث يصاحب التثقيف التغذوي الذي يُقدم إلى مُقدِّمات العناية (Behrman and Hoddinott, 2005) لتحويل الموارد أي (النقد). وعلى النقيض من ذلك، دلت دراسة نوعية عن تجارب ومفاهيم الأمهات اللائي يتلقين إضافات تكميلية تغذوية داخل مرافق الرعاية الصحية الأولية في منطقة كيب تاون، على عدم وجود تثقيف تغذوي مصاحب للبرنامج، وأن موظفي الصحة غير مهتمين بوضع الأمهات داخل المنازل، وذلك على الرغم من أن مصلحة الصحة في جنوب أفريقيا تُصدر تعليمات أمرية صريحة بضرورة التثقيف التغذوي الذي يصاحب توصيل الإضافات التكميلية التغذوية (Andresen *et al.*, 2009).

وعلى الرغم من أن ليس جميع النهج المتمحورة حول المجتمع المحلي أو الأسرة تُظهر حتى الآن دلائل على حدوث تحسن حسب قياسات الوضع التغذوي الفردي التقليدي، فإن مثل هذه النهج إزاء تغذية الأطفال تُفَعِّل مبادئ حقوق الإنسان في المشاركة، والشفافية والتمكين، ويمكن أن تُدرج في المساءلة كجزء من الآليات التشاركية. ومن شأنها أيضاً تيسير "التخرج" المبكر من برامج التدريب، حيث أن الأمهات ومقدمات العناية الأخريات لن يرغبن في العودة بعد ذلك وهن يحملن أبناء وبنات جددًا سيئتي التغذية. ولتعزيز الحلول المحلية والتمكين فقد حدث مؤخراً اتجاه نحو "تدريب المدربين" يتسم بطابع نُظْمى أكبر، ويرمى إلى حشد الأمهات ومجموعات "الأمهات - إلى - الأمهات" لإعداد وجبات منزلية للرضع وللأطفال الصغار وجدول زمنية للتغذية. وتشمل الأمثلة على ذلك نهج التدريب على المحاكاة الإيجابية لممارسات التغذية الجيدة للأطفال في أماكن تجمع داخل نفس المجتمع المحلي (CORE Group, 2003)، مع تجارب من كينيا (Plan International 2006)؛ مجموعات دعم الأمهات، بتجارب من إثيوبيا (Viadro *et al.*, 2008) وأوغندا (وزارة الصحة في أوغندا (n.d))؛ والوصول إلى الفئات العمرية دون السنتين في أوتار براديش، الهند وذلك (ابتداءً من فترة ما قبل الولادة) (Kushwaha, 2010)؛ والتغذية، التثقيف التغذوي، بتجارب من لاو (WFP, 2012a).

ملاحظة ختامية: إن التغذية الإضافية التكميلية تُعني بحالات سوء التغذية المعتدلة إلى المتوسطة، بينما الحالات الخطيرة من سوء التغذية السريرية فتحتاج إلى علاج غذائي علاجي مصحوبة بمحاليل ضد الجفاف منقذة للحياة. ففي التغذية العلاجية أمكن التوصل إلى نتائج ممتازة من زاوية استرداد الصحة السريع بالنسبة للأطفال الذين يعانون من سوء التغذية الشديد وذلك بواسطة "أغذية علاجية جاهزة للاستعمال" - ومزائج الأغذية الصلبة التي لا تحتاج إلى طهي وتعتمد عادة على زبدة الفول السوداني بصفته المُكون البروتيني الرئيسي، إلى جانب قاعدة حبيبية مضاف إليها فيتامينات ومعادن. وينبغي مواصلة استعمال هذه المنتجات في الأوضاع العلاجية السريرية، وإن كان الأطفال الذين أُعيد تأهيلهم قد يظلون معرضين لسوء التغذية من جديد (صندوق الأمم المتحدة للطفولة، 2009). ومما يثير الاهتمام بين الكثير من دوائر التغذية بصفة خاصة أن الكثير من المنظمات الطبية والدعاة الطبيين يميلون إلى إدخال مفهوم مفاده أن ما هو مفيد للعلاج يجب أن يكون مفيداً أيضاً للوقاية. والخطر الكامن في ذلك هو احتمال الاعتماد على

مثل هذه المنتجات والذي يمكن أن يتدخل في الإرضاع الثديي ويُقوض الحلول المستدامة ذات الأساس المنزلي (على نحو ما ناقشه مثلاً Latham *et al.*, 2011; IBFAN, 2012). ومن بين أوجه القلق المرتبطة بذلك لهو التزايد المحتمل لرواج هذه المنتجات تجارياً وبأسعاراً لا تتحملها الأسر الفقيرة، وكذلك خطر "إضفاء الطابع العلاجي" على الأغذية الخاصة التي يحتاجها الأطفال الصغار، بينما ينبغي لغذائهم أن يكون طبيعياً وإن كان جزءاً خاصاً من الغذاء اليومي للأسرة. وثمة خطر محتمل تشير إليه الأمثلة المتزايدة على الإضافات التكميلية الغذائية الجاهزة للاستخدام والمعدة محلياً من موارد محلية.

9-2 التحويلات النقدية المشروطة

وفي أعقاب النجاحات المبكرة في بنغلاديش، والبرازيل والمكسيك، انتشرت برامج التحويل النقدي المشروط في جميع أنحاء العالم، وبخاصة في أمريكا اللاتينية وكذلك في جنوب وشرق آسيا¹⁷. وتتسم التحويلات النقدية المشروطة بثلاث خصائص مميزة: (1) أنها تستهدف المناطق الفقيرة وتُعرف الأسر الفقيرة داخل تلك المناطق التي ستلقى المزايا؛ (2) أنها تقدم المال النقدي (وفي بعض الأحيان التحويلات العينية مثل الإضافات التكميلية التغذوية) عادة إلى الأمهات أو مُقدمات الرعاية الأولية؛ وأنه من أجل تلقي هذه التحويلات، يتعين على المتلقين أن يلتزموا بالقيام بإجراءات معينة. والشرط المشترك الأكثر شيوعاً هو قيد الأطفال في المدارس، والمحافظة على مستويات حضور مناسبة. وفي بعض البلدان يكون الالتزام هو الحضور في المواعيد التي تحددها الرعاية الصحية قبل الولادة وبعد الولادة؛ وضمان أن يحصل الأطفال قبل سن المدرسة على تطعيمات، وعلى متابعة النمو وعلى الفحوص الطبية المنتظمة (Adato and Hoddinott, 2010).

لذلك فإن من السمات ذات الأهمية الحاسمة في التحويلات النقدية المشروطة لهُى محاولة الموازنة بين هدفين متعلقين بالسياسات: رفع مستويات استهلاك الأسر الفقيرة، وزيادة رأس المال البشري من الأطفال الفقراء. وتهدف التحويلات النقدية المشروطة بهذا، إلى تخفيض انعدام الأمن الغذائي في الأجل القصير وانتقال الفقر والتعرض عبر الأجيال في المدى الطويل. وكما يلاحظ Adato وHoddinott (2010) فإن السند المنطقي الذي تستند إليه التحويلات النقدية المشروطة هو أن القيود الأولية التي تُعيق الحضور (أو الفحوص الطبية) لهو عدم وجود "الطلب" على هذه الخدمات. ويوجد إمداد بالتعليم والخدمات الصحية ولكنها غير مستغلة بالقدر الكافي، لأن الأسر لا تستطيع تحمل المصروفات أو التكاليف التكميلية، أو لأن الأطفال مطلوبون للعمل بدلاً من الدراسة، أو لأن أولياء الأمور لا يختارون دائماً ما هو الأفضل لمصلحة أطفالهم، أو أن هناك ميولاً لدى الأسر للتمييز ضد البنات. وترمي التحويلات النقدية المشروطة، بتقديمها معلومات بشأن مزايا هذه الخدمات الصحية والتعليمية، وكذلك التحويلات التي تعوض عن فقدان الدخل الذي كان سيعود من عمل الطفل، أو لتسديد تكاليف تكميلية (مثل الزي المدرسي أو المواصلات)، إلى تخفيف هذه القيود أمام الاستثمار الأسري في رأس المال البشري.

¹⁷ يقدم Milazzo (2009) مسرداً مفصلاً لبرامج التحويل النقدي المشروط اعتباراً من أواخر 2009. انظر أيضاً Grosh *et al.* (2008) وFiszbein and Schady (2009).

كما أن التحويلات النقدية المشروطة لا تتوخي، عادة، الأمن الغذائي كهدف صريح، وتُدرج بعض الجهات مثل برنامج التنمية البشرية في المكسيك المسمى Mexico's Progres/ Oportunidades – التغذية المحسنة كغاية مبتغاة. ومع ذلك، وبمقدار ما تؤدي التحويلات النقدية المشروطة إلى رفع دخول الأسر، فإن بعض هذه الدخول الإضافية تُنفق على الغذاء. ومع ذلك؛ فإن الآثار التي تُلم بالأمّن الغذائي ترتبها بالكيفية التي يقاس بها ذلك الأمن الغذائي وبخصائص المشاركين في البرنامج. فبالنسبة للأسر الشديدة الفقر؛ تعتبر زيادة كمية الأغذية المستهلكة من بين الأولويات. وبالنسبة لهذه الأسر، يمكن لزيادة في الدخل بمقدار 10 في المائة أن تزيد من الأمن الغذائي للأسرة، على نحو ما يقاس أيضاً بالسعر الحراري المتاحة للاستهلاك بنسبة 5 في المائة، غير أنه بمجرد وصول السعرات الحرارية إلى مستوى حدّي، يتحول الانتباه إلى نوعية الأغذية. ويمكن للمتحصل الأسرى من السعرات الحرارية أن يواصل ارتفاعه وإن كان بمعدل أبطأ بكثير. وبدلاً من ذلك، تُنوع الأسر من وجباتها الغذائية، فتزيد استهلاكها من الفاكهة، والخضر والمنتجات الحيوانية¹⁸.

وتتوافر الأدلة على التأثيرات الناتجة عن التحويلات النقدية المشروطة على الأمن الغذائي بالنسبة للبلدان في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. ويفحص Hoddinott و(2010) Wiesmann ثلاثة من برامج التحويلات النقدية المشروطة، هي برنامج PRAF (نيكاراغوا) و برنامج PROGRESA (المكسيك) وبرنامج RPS (نيكاراغوا)، ويتوصلان إلى أن من بين جميع المستفيدين، لا يوجد لبرنامج PRAF ولا برنامج RPS تأثيرات ذات أهمية إحصائية على المتحصل من السعرات الحرارية. وقد وُجد أن لبرنامج PROGRESA تأثيراً إحصائياً مهماً وإن كان صغير النطاق – لا يتجاوز 3.6 في المائة. ووجد Fiszbein و(2009) Schady للبرنامج تأثيرات صغيرة مماثلة مثلما وجد Hoddinott و(2004) Skoufias نفس الشيء. ومع ذلك، فبالنسبة لفئة الـ 30 في المائة الأفقر من السكان في البلدان الثلاثة وجد Wiesmann و Hoddinott أن برامج التحويلات النقدية المشروطة تلك تزيد من توافر نصيب الفرد من السعرات الحرارية، بمقدار يتراوح بين 5.8 في المائة (المكسيك) و 12.7 في المائة (نيكاراغوا). وبالإضافة إلى ذلك توجد تأثيرات كبيرة ذات أهمية إحصائية على نوعية الطعام. ففي المكسيك ونيكاراغوا ازداد الاستهلاك من الفاكهة والخضر بنسبة 12.3 في المائة و52.5 في المائة على التوالي. وتوجد تأثيرات كبيرة أيضاً من حيث السعرات الحرارية التي يتم التحصل عليها من المنتجات الحيوانية، وفي نيكاراغوا، حدث تحسين في تنوع الطعام على أساس القياسات التي أُجريت على عدد من الأغذية المستهلكة كطعام. أما هذه التقديرات للتأثيرات، والمُتحصلة من طرق تجريبية عشوائية، فهي متوافقة مع مفاهيم المنتفعين. وعندما سُئل المنتفعون عما تغير لديهم منذ بدأوا في تلقي المساعدة من PROGRESA، أجاب 48 في المائة منهم بأن ما يأكلونه قد تحسن إلى الأفضل و19 في المائة بأنهم يأكلون قدراً أكبر من الطعام (Hoddinott و Skoufias 2004). وتشير هذه النتائج أن التحويلات النقدية المشروطة يمكن أن تُحسن كلاً من كمية السعرات المستهلكة ونوعية الوجبات.

¹⁸ إن الدراسات التي توثق هذه العلاقة تشمل: Subramanian and Deaton (1996), Hoddinott *et al.* (2000), Gibson and Rozelle (2002), and Hoddinott and Wiesmann (2010).

إن جعل السلوك شرطاً للحصول على التحويلات الاجتماعية هو مسألة خلافية. فالنقاد يشيرون إلي أن الشرطية تزيد من التكاليف الإدارية ومن تعقيدات إدارة برامج التحويل النقدي. وقد وجدت إحدى الدراسات أن رصد الشرطية يمثل نحو 18 في المائة من التكاليف الإدارية ونحو 2 في المائة من مجموع تكاليف البرامج (Caldes *et al.*, 2006). كما أن الوفاء بالشرط يفرض تكاليف مباشرة على المشاركين، وهي التكاليف التي تتحملها غالباً الأمهات اللاتي يكون عليهن اصطحاب الأطفال إلى العيادات الصحية أو لحضور اجتماعات المجتمع المحلي (Molyneux, 2007). وقد تجد بعض الأسر أن الشروط من الصعوبة بحيث لا يمكن الوفاء بها، فإما لا تشترك (الاستبعاد الذاتي) أو أن تُستبعد من تلقي التحويلات بسبب عدم امتثالها، مما يضر بتغطية البرنامج وبتأثيره. وفي النهاية، إذا كان الوفاء بالشروط يتطلب الحصول على الخدمات العامة التي هي ببساطة غير متوفرة، فإن الشرطية لا تفشل فقط في تغيير السلوك وإنما تعاقب أيضاً الأسر على أمور خارجة عن سيطرتها.

إن منظور الحقوق، وهو ربما أمر يثير الدهشة، هو منظور غامض بشأن مسألة الشرطية. لأن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يشمل الحق في الحصول على مستوى معيشة لائق (المادة 25)، ويدفع البعض بأن من الأمور التي لا يمكن الدفاع عنها أخلاقياً هو وضع شروط على التحويلات الاجتماعية الموجهة نحو الفقراء (Freeland, 2007). غير أن للأطفال أيضاً حقاً في التعليم، ومن ثم فإن الإجبار على القيد بالمدارس وحضور الفصول الدراسية يمكن أن يكون آلية المقصود بها التغلب على ممانعة الآباء إرسال بناتهم بصفة (خاصة) إلى المدرسة في بعض المجتمعات. ومثلما هو الحال بالنسبة للسياسات التي تُفعل حقوق الأطفال والنساء أو تحميهم من العنف، فإن الشرطية توفر للدولة أسباباً قانونية وجيهة لإحداث التغيير الاجتماعي.

وفي الختام لا توجد ببساطة أدلة كافية للقول بثقة إن الشرطية آلية فعّالة. فقد توصلت إحدى الدراسات التي قام بها de Brauw وHoddinott, 2011 والتي استندت إلى بيانات من المكسيك إلى أن لجميع الفئات العمرية التي أكملت الصفوف الدراسية من 3-8، كان يقل معدل قيد الفئة "غير المشروطة" بالمدارس بنسبة 5.4 في المائة عن الفئة "المشروطة"، أما التأثير الأكبر فقد وقع على الأطفال الذين أكملوا الصف الدراسي 6، لأنه العامل الحاسم للانتقال إلى المدرسة الثانوية التي يتسرب منها الكثير من التلاميذ: فبالنسبة للأطفال في الفئة "غير المشروطة" كانت احتمالات تقييدهم بالمدارس تقل بنسبة 18 إلى 20 نقطة مئوية عن الآخرين. وقد وجدت دراسة جيدة التصميم في ملاوي بأن التأثيرات على الانتظام في المدارس كان، في المتوسط، شبيهة بكل من التحويلات المشروطة وغير المشروطة، ولكن عندما قُدمت التحويلات مباشرة إلى فتيات المدارس، تحسن حضورهن في المدرسة بدرجة ملموسة فقط في الحالات التي كانت هذه التحويلات فيها مشروطة (Baird *et al.*, 2011).

10-2 التحويلات النقدية غير المشروطة

تشمل التحويلات النقدية غير المشروطة برامج المنح الاجتماعية التي تديرها الحكومة والتي تقدم للفئات المعرضة، وكذلك المشروعات التجريبية الصغيرة النطاق التي تُموّل عادة من الوكالات المانحة وتقوم على تنفيذها

المنظمات غير الحكومية. وعلى الرغم من شيوع التحويلات النقدية المشروطة في أمريكا اللاتينية، فإن التحويلات النقدية غير المشروطة ذات شعبية أكبر في أفريقيا، ولعدة أسباب. والشرح الأكثر إقناعاً لذلك هو أن الخدمات الاجتماعية أضعف بصورة عامة في أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى منها في أمريكا الوسطى وأمريكا الجنوبية، وأن التعليم الجيد والخدمات الصحية هي من شروط سابقة لفعالية الأوضاع المرتبطة بهذه الخدمات.

وتوجد كبرى برامج التحويل النقدي في أفريقيا في دولة جنوب أفريقيا، حيث تم في 2010/2011 تخصيص نسبة 3.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للمساعدة الاجتماعية (Black Sash, 2010). وتصل منحة دعم الأطفال إلى أكثر من عشرة ملايين طفل، تليها منحة الأشخاص الأكبر سناً، والتي تصل إلى 2 مليون شخص يعيشون على المعاشات الاجتماعية. وهذه البرامج هي وسائل مُختبرة وموجهة جيداً إلى الفقراء - إذ أن أكثر من نصف الأسر توجد داخل فئة الأربعمائة الأكثر فقراً وأقل دخلاً، ولكن أقل من واحد من عشرة الموجود في الخمس الأكثر ثراءً فتتلقى منحة دعم الأطفال. أما الأسر في الخمس الأكثر فقراً فيتلقون ما لا يقل عن ثلثي دخولهم من المنح الاجتماعية (McEwen et al., 2009, p. 19).

ويمكن لبرامج التحويل النقدي الواسعة النطاق أن تُحدث تأثيرات إيجابية كبيرة تنعكس على انعدام الأمن الغذائي والفقير. فمن غير المتوقع أن تقوم التحويلات النقدية وحدها بتخفيض عدد الفقراء بدرجة ملموسة لأن قيمتها أقل من أن ترفع المنتفعين فوق خط الفقر، وإن كانت قيمة بتخفيض "ثغرة الفقر" التي هي (متوسط المسافة التي يقل بها دخل الفقراء أو استهلاكهم عن خط الفقر). ويمكن للتحويلات النقدية غير المشروطة على المستوى القطري أن تقلل أيضاً من عدم المساواة في الدخل، وذلك عن طريق دعم الجزء من الدخل الذي يحصل عليه الأفراد والأسر الأكثر فقراً. وقد ضاعفت خطط المنح الاجتماعية السبعة في جنوب أفريقيا من حصة الدخل الوطني الذي يتلقاه أشد الناس فقراً بنسبة 20 في المائة وخفضت معامل جيني¹⁹ بنسبة ثلاث نقاط مئوية، بينما أدت منحة دعم الأطفال وحدها إلى سد نصف ثغرة الفقر (Samson et al., 2004).

توصل العديد من الدراسات إلى وجود تأثير مباشر للتحويلات النقدية غير المشروطة على الأمن الغذائي والنتائج التغذوية²⁰. إن مكون "الدعم المباشر" في برنامج شبكة الأمان الإنتاجي في إثيوبيا ورؤية 2020 في برنامج أوميرنج في رواندا قد وُجدَ أنهما ذوا تأثيرين مهمين على الأمن الغذائي الأسري (Gilligan et al., 2008; World Bank 2010): فقد حسنت خطة تحويل النقد الاجتماعية التجريبية في ولاية كالومو في زامبيا بدرجة كبيرة من الوجبات الغذائية ومن الوضع التغذوي للمنتفعين - استهلاك الدهون، البروتين، فزاد استهلاك الدهون والبروتينات والدهون والفيتامينات، كما انخفض عدد الأسر التي تعيش على وجبة واحدة في اليوم من 19 في المائة إلى 13 في المائة (MCDSS and GTZ 2006). ومن المتوقع للأطفال الذين تحصل

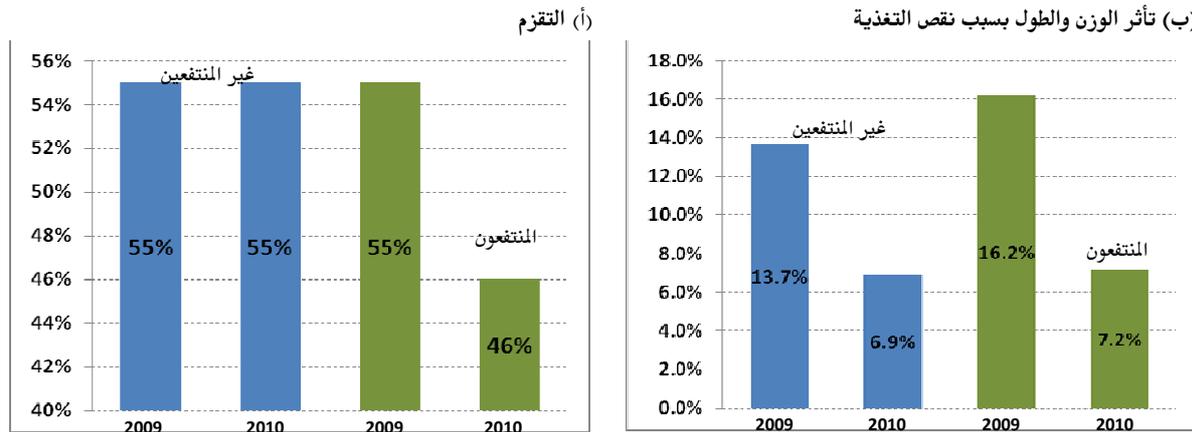
¹⁹ ومعامل جيني هو مقياس عدم المساواة الموجود بين صفر (لا مساواة: أي أن كل فرد يحصل على نفس الدخل بالضبط) و1 (إجمالي عدم المساواة: أن كل الدخل يعود إلى شخص واحد).

²⁰ يمكن الاطلاع على استعراضات جيدة لتأثيرات التحويلات النقدية في "أنقذ الأطفال" (2012) ومن منظور خالص لحقوق الإنسان، لدى Künnemann and Leonard (2008).

أمهاتهم في جنوب أفريقيا على منحة دعم الأطفال أن يزداد طولهم بالنسبة لسنهم بحيث سيكونون عند البلوغ أطول بمقدار 3.5 سم (Aguero et al., 2007).

وفي ملاوي، تعتبر خطة التحويل النقدي الاجتماعي في ماشينجي مشروعاً تجريبياً تم تقييمه بصرامة، ويُظهر تأثيرات قوية على تغذية الأطفال. فنسبة الأطفال داخل الأسر المنتفعة الذين كان نموهم قد أصيب بالتقزم²¹ انخفضت من 55 في المائة إلى 46 في المائة خلال عام واحد، وإن ظلت عند 55 في المائة في الأسر الموجودة داخل "مجموعة المراقبة" التي لم تتلق تحويلات، ومن ثم فإن تأثير البرنامج - وهو تقليل التقزم الذي يُعزى إلى التحويلات النقدية - بلغ تسع نقاط مئوية. أما نسبة الأطفال الذين تفاوت وزنهم وطولهم كمؤشر لنقص التغذية القصير الأجل، فقد انخفض²² إلى أكثر من النصف خلال العام وذلك من 16.2 في المائة إلى 7.2 في المائة في الأسر المنتفعة، وإن كان قد انخفض بدرجة كبيرة أيضاً، من 13.7 في المائة إلى 6.9 في المائة داخل الأسر غير المنتفعة تاركاً "فارقاً بين الفروق" يمكن تفسيره قدره 2.2 نقطة مئوية. (Miller et al., 2011 انظر الشكل 3)

الشكل 3: تأثيرات التحويلات النقدية على تغذية الأطفال في ملاوي



المصدر: مشتقة من Miller et al., 2011

وبالإضافة إلى تأثيراتها على الاستهلاك المباشر، فإن التحويلات النقدية تحفز الاستثمار في الزراعة وفي أنشطة سبل المعيشة الأخرى. فالمعاش الاجتماعي الذي يدفع لمن فوق الـ 65 من العمر في بوليفيا يزيد الاستهلاك بضعف قيمة ذلك المعاش، ولكن ذلك يقتصر فقط على الأسر الريفية التي لديها أرض، ذلك لأن جزءاً من الاستهلاك الزائد مرجعاً إلى زيادة الإنتاج، وبخاصة منتجات الألبان، واللحوم والخضراوات (منظمة العمل الدولية 2010). ويُستثمر المعاش الاجتماعي في البرازيل جزئياً أيضاً في البذور وأدوات الزراعة. وقد أفاد تقرير نوعي في ناميبيا عن نتائج مماثلة، وتوصل كذلك إلى أن انتظام الدخل العادي (إمكانية التنبؤ به) حسن من ولوج السوق للحصول على الغذاء،

²¹ التقزم (الطول بالنسبة للعم) وهو مؤشر على نقص التغذية الطويل الأجل.

²² تفاوت (الوزن بالنسبة للطول) كمؤشر على نقص التغذية في المدى الطويل.

وذلك باجتناب التجار إلى المجتمعات المحلية النائية، وتمكين أصحاب المعاشات من شراء الأغذية بالنسيئة (Devereux, 2002)

ويرتهن التأثير المباشر للتحويلات النقدية على الأمن الغذائي حسب حجم وتواتر التحويلات، ومرتهن كذلك بقوتها الشرائية. ويكون النقد أقل فعالية عندما تكون الأسواق ضعيفة وأسعار الغذاء مرتفعة أو متقلبة. وهناك أيضاً بعض الدلائل على أن للتحويلات النقدية تأثيرات مباشرة بدرجة أكبر على الأمن الغذائي عندما تُسَلَّم إلى النساء، اللائي يَملُنَّ إلى إنفاق المزيد على الاحتياجات الأساسية الأخرى للأطفال وللأسرة، بينما ينفق الرجال المزيد من المال على بنود الاستهلاك غير الأساسية، وعلى الاستثمار في توليد الدخل. (Sabates-Wheeler and Kabeer, 2003). وليس هناك دليل على أن تعيين النساء داخل الأسر التي يرأسها رجال كمتلقيات للتحويلات الاجتماعية يثير خطر النزاع داخل الأسر. غير أن هذا المجال لا يزال يحتاج إلى المزيد من البحث في مجموعة متباينة من السياقات الاجتماعية - الثقافية.

3- نظم الحماية الاجتماعية لأجل الأمن الغذائي

تناول الفصل السابق بالبحث مزايا وأوجه قصور أدوات الحماية الاجتماعية العديدة، الموجهة تحديداً لدعم الأمن الغذائي للأسرة. وينبغي مع ذلك لأدوات الحماية الاجتماعية ألا تعمل منعزلة، إلا أنها تبلغ أفضل أداءٍ لها كمكونات داخل نظام شامل يتعاطى مع الأمن الغذائي عن طريق مجموعة من الحماية الاجتماعية وتدخلات أخرى لها ارتباطات قوية بالقطاعات الأخرى (التعليم، الصحة، الخ) وبالقطاعات الاقتصادية (الزراعة، والسياسات التجارية). ويناقش هذا الفصل كيفية بناء نظم الحماية الاجتماعية التي تفي باحتياجات الأمن الغذائي لمختلف المجموعات غير المتمتعة بالأمن الغذائي، التي تعمل والتي لا تعمل، طوال مختلف مراحل الحياة، ويتم النظر هنا في أربعة نُهج: (1) الارتباطات القطاعية المتشعبة؛ (2) البرامج المتكاملة رأسياً؛ (3) النظم الوطنية؛ (4) الأطر المفاهيمية ("الحد الأدنى للحماية الاجتماعية"، و"الحد الأدنى للأمن الغذائي").

3-1 الارتباطات القطاعية المتشعبة

غالباً ما تضطلع الحماية الاجتماعية بدور مهم وحيوي، في دعم الأناص غير المتمتعين بالأمن الغذائي، إذ يمكن لبرامج الحماية الاجتماعية الجيدة التصميم والتنفيذ أن تسهم في مقارعة مسببات انعدام الأمن الغذائي. غير أن الحماية الاجتماعية لا يمكنها أن تحل جميع مسببات انعدام الأمن الغذائي وتأثيره على التغذية بمفردها. ذلك أن تحقيق الأمن الغذائي في المدى القصير لا يتطلب وحسب حصول الأسر أو الأفراد على الغذاء الكافي، بل وأيضاً على الارتباطات بخدمات الرعاية الصحية، والمياه النظيفة والنظافة الصحية، والمعلومات السليمة، والتعليم والتدريب على المهارات وذلك لضمان أن تتم الاستفادة من الأغذية بفعالية في وجبات غذائية يومية مأمونة وصحية بالنسبة للصحة التغذوية ورفاه الإنسان. كما أن تحقيق الأمن الغذائي المستدام في المدى الطويل يتطلب تقديم الدعم للزراعة، وخلق فرص العمل، والاستثمار في البنية الأساسية والسياسات التجارية المواتية، إلى جانب عوامل أخرى. فمثلاً، إذا كان انعدام الأمن الغذائي متصلاً بعدم وجود فرص العمل، فإن برامج الأشغال العامة يمكن أن توفر فرص العمل في الأجل القصير - وإن كانت لا توفر فرص العمل المستدام.

إن تأثيرات برامج الحماية الاجتماعية على الأمن الغذائي يمكن أن تُعزز بربطها بتدخلات تكميلية. وهذا هو التفكير الذي يدعم برامج التحويل النقدي المشروط، على النحو الذي نوقش من قبل. فمثلاً، عن طريق ربط التحويلات النقدية بتوزيع الإضافات التكميلية التغذوية، قام برنامج Oportunidades في المكسيك بتقليل احتمالات الإصابة بالتقرن وزادت فعلياً من نمو الطفل بنحو السدس (Behrman and Hoddinott, 2005).

وتتمثل المخاطر التي ينطوي عليها عدم ربط الحماية الاجتماعية بالبرامج القطاعية في أن الحماية الاجتماعية سوف تستعيب عن هذه البرامج افتراضياً. وتزداد هذه المخاطر سوءاً عندما تُمول برامج الحماية الاجتماعية من الخارج، لأن ذلك يقلل من الحوافز التي تجعل الحكومة تستثمر إما في الحماية الاجتماعية أو في القطاعات التي تعاني من نقص

الاستثمارات التي تعوض عنها برامج الحماية الاجتماعية. وهذا أحد الأسباب التي تجعل الملكية الحكومية لبرامج الحماية الاجتماعية أمراً في غاية الأهمية. وثمة سبب آخر هو أن مساءلة الحكومة تترتب على ملكية الحكومة، والمساءلة مسألة يصعب جداً إدخالها في البرامج التي توجهها الجهات المانحة، أو المشروعات التي تنفذها المنظمات غير الحكومية، على نحو ما تجرى مناقشته في موضع آخر. وبالعكس، ويمكن لعدم الاستثمار في الخدمات أن يُقوّض فعالية برامج الحماية الاجتماعية المرتبطة بتلك الخدمات. فمثلاً، إذا أدت التحويلات النقدية المشروطة أو برامج التغذية المدرسية إلى زيادة الطلب على التعليم بدون وجود استثمارات مناظرة في توسيع نطاق تقديم خدمات التعليم والمحافظة على جودتها، فإن تأثير تدخلات الحماية الاجتماعية سوف تتأثر (صندوق الأمم المتحدة للطفولة 2012).

وتبين حالة بوتسوانا كيف أن الحماية الاجتماعية يمكن أن تقدمها وزارات عدة ذات تخصصات عدة، حتى في غياب إستراتيجية وطنية منسقة للحماية الاجتماعية.

الإطار 11: بوتسوانا: تقديم الحماية الاجتماعية من خلال نهج متعدد القطاعات

تنفذ حكومة بوتسوانا عدداً من برامج الحماية الاجتماعية عن طريق العديد من الوزارات، تقدم معاً مساعدة اجتماعية شاملة إلى العديد من المجموعات الفقيرة وغير المتمتعة بالأمن الغذائي. وتشمل هذه التدخلات ما يلي:

- **وزارة الحكم المحلي** وهي تدير برنامج الأشغال العامة والذي يُدعى إيبليغنج Ipelegeng ، وهو يقدم عمالة مؤقتة تُزاد في أوقات الجفاف. وتقدم نفس الوزارة منحاً إلى "قاطني المناطق النائية"، لأجل تطوير البنية التحتية الريفية، وتشجع توليد الدخل والإنتاج الزراعي.
- **إدارة الخدمات الاجتماعية** وهي تدير برنامجاً للأشخاص المعوزين، الذين تمثل النساء نسبة 73 في المائة منهم. وهو البرنامج الذي يشتمل على التحويلات النقدية والغذائية المصممة لضمان وجبات غذائية متوازنة تغذوياً. وتدير الإدارة أيضاً خطة معاشات الشيخوخة، لجميع المواطنين فوق 65 عاماً؛ وتستأثر النساء بنسبة 60 في المائة من المعاشات من عدد الحاصلين على المعاشات.
- **وزارة التعليم** وهي تدير برنامجاً شاملاً للتغذية المدرسية يقدم وجبات غذائية في كل يوم دراسي إلى جميع تلاميذ المرحلة الابتدائية والثانوية في المدارس الحكومية.
- **وزارة الصحة** وهي تدير "برنامجاً غذائياً للمجموعات المعرضة" ويتولى توزيع الحصص الغذائية عن طريق العيادات على الأطفال الذين يعانون من سوء التغذية دون سن السادسة، وعلى الحوامل والمرضعات.

"وتثور الحاجة فقط في مرحلة لاحقة لإدماج هذه المجموعات في إطار السياسات الوطنية للحماية الاجتماعية، التي تقوم عندئذ بتنسيق، وترشيد وتعزيز الخطط المختلفة العديدة التي نشأت عضواً استجابةً لمختلف المقتضيات السياسية والاجتماعية. وتضطلع بوتسوانا في الوقت الحاضر بهذه العملية، حيث تصمم إطاراً شاملاً للتنمية الاجتماعية" (EuropeAid, 2012, p. 46)

2-3 البرامج المتكاملة رأسياً

وبدلاً من الأدوات المفردة للحماية الاجتماعية، فإن النهج الأكثر فعالية هو الجمع بين العديد من الأدوات التي تُلبى الاحتياجات المختلفة للمجموعات المختلفة، أو لنفس المجموعات في أوقات مختلفة، وبذلك يمكن الاستفادة من جوانب التآزر بين الأدوات (Robalino *et al.*, 2012). وغالباً ما تُحشد برامج الحماية الاجتماعية المتكاملة العديد من الآليات المتكاملة لدعم الأمن الغذائي للأسر. وثمة مثالان على ذلك هما "برنامج توسيع رقعة الحد من الفقر" في بنغلاديش، وبرنامج أومورينغ لرؤية 2020 في رواندا. وفي الحالتين، تتلقى الأسر ذوات الاحتياجات المختلفة من الأمن الغذائي أشكالاً مختلفة من دعم الحماية الاجتماعية، وكتاهما تسيير في مسارات مؤدية إلى التخرج بالنسبة لبعض فئات الأسر، وتعكس الانتقال من الاعتماد على الدعم البرنامجي إلى الاعتماد على الذات.

الإطار 12: بنغلاديش ورواندا: نهجان متكاملان نحو الحماية الاجتماعية لأجل الأمن الغذائي

بنغلاديش: توسيع رقعة الحد من الفقر

إن "برنامج توسيع رقعة الحد من الفقر" هو برنامج ينفذ بواسطة نموذج براك BRAC غير الحكومي بهدف استكمال برامج الائتمان الصغيرة التي حققت نجاحاً كبيراً في بنغلاديش، التي ترمي إلى الوصول إلى السكان الفقراء إلى درجة لا تمكنهم من الحصول على القروض الصغيرة. ويسلك "برنامج توسيع رقعة الحد من الفقر" نهجاً ثنائي المسار - يقدم المساعدة الاجتماعية وكذلك الأصول الإنتاجية إلى الأسر المدقعة الفقر. (حماية سبل المعيشة زائد تشجيعها). ويحصل المنتفعون المستهدفون على حزمة دعم: "بدل إعاشة" تصل قيمته لنحو 0.4 دولار أمريكي يومياً، ورعاية صحية مجانية لمدة سنتين، ومواد لبناء مساكن محسنة، ودورات مياه وإمدادات من المياه (وبذلك يتم التصدي للجوانب المهمة غير الغذائية للأمن الغذائي والتغذوي). ويتلقى هؤلاء المنتفعون أيضاً ما قيمته 100-150 دولاراً أمريكياً من الأصول، إما مجاناً أو كقرض مُيسر - أو مستلزمات خاصة بالماشية والزراعة. أو أصول غير زراعية مثل ماكينات الحياكة - وكذلك كتدريب إلزامي لضمان استعمال الأصول استعمالاً فعالاً. وفي المرحلة الأولى (2002-2006) لهذا البرنامج، انخفض الفقر المدقع (أقل من دولار واحد يومياً) بنسبة 30 نقطة مئوية، أي من 89 في المائة إلى 59 في المائة، فيما بين الأسر المشاركة، بينما انخفض بمقدار 13 نقطة مئوية في إحدى مجموعات المراقبة. أما في مرحلته الثانية، فإن برنامج توسيع رقعة الحد من الفقر (CFPR)، يرمي إلى تخريج 863 000 أسرة، الأمر الذي قد يعنى أن أكثر من أربعة ملايين فرد قد انتشلوا من ربقة الفقر المدقع عن طريق هذا النهج المتكامل (EuropeAid, 2012, p. 55).

رواندا: برنامج أوميرينغ المعنى برؤية 2020

يستفيد برنامج الحماية الاجتماعية الرئيسي في رواندا المسمى "برنامج أوميرينغ المعنى برؤية 2020" من الخبرات السابقة التي تدل على أن التدخلات المنعزلة من جانب الوزارات القطاعية، والجهات المانحة أو المنظمات غير

الحكومية ليست كافية لانتشال الناس من بين براثن الفقر المدقع" (حكومة رواندا، 2007، P.i) وبرنامج الحماية الاجتماعية الرئيسي لرواندا يتألف من ثلاثة مكونات. الدعم المباشر الذي يقدم التحويلات النقدية غير المشروطة إلى أشد الأسر الريفية فقراً والتي ليس لديها طاقة عمل. وقد توصل أحد التقديرات إلى أن مستوى التحويلات كافٍ للمساهمة في إحداث زيادة مهمة إحصائياً في حصة الفرد من استهلاك الأغذية بواسطة أسر الدعم المباشر (البنك الدولي، 2010). والمكون الثاني هو الأشغال العامة، الذي يدفع أجوراً نقدية إلى الأسر الفقيرة التي لديها طاقة عمل، تقوم ببناء أو بصيانة البنية الأساسية للمجتمع المحلي (الطرق الريفية الجانبية، والفصول الدراسية)، أو القيام بأنشطة تدعم الإنتاجية الزراعية (التصطيب والري). وثالثاً، خطة أوبديهي الائتمانية **Ubudehe Credit Scheme** التي تُقدم قروضاً إلى الأفراد الفقراء، الذين يستطيعون تكوين مجموعات اقتراس مع الأفراد غير الفقراء لتمويل المشروعات الصغيرة (تربية الدواجن، والنجارة). ويتلقى كل مشترك في برنامج أوميرينغ لرؤية 2020 تحويلات نقدية أو قروض من خلال حساب مصرفي، عليهم فتحه لدى مؤسسة تمويل محلية، والذي ييسر عليهم الحصول على خدمات الادخار والائتمان. ومن خلال هذه التوليفة من التدخلات يجمع برنامج أوميرينغ لرؤية 2020 المساعدة الاجتماعية من أجل أكثر المجموعات تعرضاً، وتعزيز سبل المعيشة عن طريق خلق الأصول والاستثمارات الزراعية، عن طريق التمويل الدقيق "للغذاء المنتجين" والذي يُقدم للفقراء وإلى غير الفقراء، ويشتمل كذلك على الإدراج المالي لأكثر الأسر الريفية فقراً.

3-3 النظم الوطنية

تشتمل الاستراتيجيات الوطنية للحماية الاجتماعية غالباً على أهداف الأمن الغذائي، وبخاصة في الاقتصادات المنخفضة الدخل التي تسيطر عليها زراعة حد الكفاف. ويمكن التمييز بين "التحويلات التي تُقدم مرة واحدة ثم تتوقف" بعد ذلك للنقد أو الغذاء أو المستلزمات، والتحويلات العادية، وبين "الخطط المتكاملة" (EuropeAid 2012). وتكون التحويلات التي تتم مرة واحدة ثم تتوقف في منتهى الفعالية في أوضاع الطوارئ، أو لتقديم الدعم لسبل المعيشة - مثال ذلك تقديم حزم المستلزمات للمزارعين، والماشية للرعويين، عقب الجفاف. وتنتشر التحويلات العادية بصورة متزايدة في البلدان ذات الدخل المنخفض التي تعاني من ثغرات واسعة في مظلة الأمن الاجتماعي، وحيث تستحدث الحكومات أو شركاء التنمية مشروعات تقديرية غير مُمأسسة، وإن كانت في غالب الأحيان محدودة من حيث النطاق وذوات أطر زمنية معلومة. وعلى النقيض من ذلك، تمثل الخطط المتكاملة استحقاقات دائمة بالنسبة لجميع المواطنين أو السكان المؤهلين للحصول عليها، وتكون مضمونة بالقانون من الناحية المالية ومستدامة من الناحية المالية والسياسية، ومرتبطة عادة بالخدمات التكميلية. وعلى الرغم من أن الخطط المتكاملة تحظى بالأفضلية، فإن الخطط العادية أو التحويلات مرة واحدة ثم تنقطع، والتي تنفذ بدعم مالي وتقني خارجي، قد تكون أمراً لا محيص عنه، على الأقل لفترة مؤقتة. ويكشف هذا القسم القوة التي يتمتع به نهج نُطفي، يستفيد من الخبرات المقتبسة من البرازيل والهند ومن أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى.

1-3-3 البرازيل

وجرباً على المبادئ التي ينطوي عليها حق الإنسان في الحصول على غذاء كافٍ وسيادة غذائية، يُعتبر الأمن الغذائي والتغذوي هدفاً استراتيجياً للسياسات العامة في البرازيل. وترتبط الإنجازات التي حدثت مؤخراً في مجال التقليل من انعدام الأمن الغذائي ارتباطاً قوياً بالمجتمع المدني الذي يقوم بالتنظيم من أجل خلق قنوات رسمية للمشاركة في تصميم وتنفيذ السياسات الاجتماعية. إن الحركة الداعية إلى تطبيق الأخلاق في السياسة، والتي أدت إلى محاكمة الرئيس فرناندو كولور قد ألهمت خلق حركة "أعمال المواطنين لمكافحة الجوع والفقر، ومن أجل الحياة" في 1993، وهي حركة تتكون من مئات المنظمات التابعة للمجتمع المدني، وتشمل النقابات العمالية، والأحزاب السياسية، والوكالات غير الحكومية، والرابطات المهنية ورابطات رجال الأعمال. وقد أسفرت حركة أعمال المواطنين عن خلق ما يزيد على 5 000 لجنة محلية في كل مقاطعة برازيلية، وإطلاق حملة وطنية مناهضة للجوع. وقد أعد معهد البحوث الاقتصادية التطبيقية خريطة للجوع تهتدي بها السياسات العامة، وتبين أن 32 مليون نسمة يعيشون في فقر مُدقع. وساهمت حركة أعمال المواطنين في قيام مجلس وطني معني بالأمن الغذائي والتغذوي في 1993، وهو مجلس استشاري مشكل من المسؤولين الحكوميين ومنظمات المجتمع المدني المسؤولين عن تنظيم السياسات والمبادئ التوجيهية للأمن الغذائي والتغذية.

وقد أنشئت برامج صريحة للتعاطي مع انعدام الأمن الغذائي والتغذوي منذ الخمسينيات على الأقل، مثال ذلك برامج الوجبات المدرسية - وإن كانت عقب 1993 قد أصبحت أولوية سياسية. وبناء على توصية من المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، أصدر الكونجرس البرازيلي القانون الوطني بشأن الأمن الغذائي والتغذية (LOSAN) في 2006. على النحو الذي أوضحه Rocha (2009)، وقد أصبح "الحق في الغذاء الآن" مُأسساً كأحد التزامات الدولة. وتبع ذلك إنشاء النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية المسؤول عن وضع وتنفيذ سياسات لتحقيق المتطلبات التي يحددها القانون الوطني بشأن الأمن الغذائي والتغذية. وتتولى وزارة التنمية الاجتماعية والنضال ضد الجوع تنسيقه وتشمل الحكومة الفدرالية، والدولة، والحكومات المحلية وكذلك أفراد المجتمع المدني والقطاع الخاص. والحصول على الغذاء هو الهدف الرئيسي، وإن كانت السياسات الوطنية مُصممة أيضاً للمحافظة على إنتاج وتوزيع الأغذية كغايات أساسية لإستراتيجية مستدامة بشأن الأمن الغذائي والتغذية. ويرد أدناه وصفٌ لبعض أهم التطورات الأكثر أهمية.

في 2003، أطلقت البرازيل برنامج الجوع بدرجة الصفر كجزء من النظام الوطني، ومن سياسات الأمن الغذائي والتغذية. وأشتمل برنامج الجوع بدرجة الصفر على نوعين رئيسيين من التدخلات: (1) زيادة سبل الحصول على الأغذية بالنسبة للسكان ذوى الدخل المنخفض وذلك من خلال التحويلات الدخلية والوجبات المدرسية، الخ. وكذلك زيادة الحد الأدنى للأجور وتشجيع فرص العمل، و(2) تعزيز المزارع الأسرية، التي تشتمل على أغلبية المنشآت الزراعية ومسؤولة عن معظم الإمدادات الغذائية في السوق المحلية. وقد وضع برنامج الجوع بدرجة الصفر مبدئياً تحت إشراف وزارة جديدة أنشئت من أجل التصدي للجوع والتعامل مع الأمن الغذائي، هي الوزارة غير العادية للأمن الغذائي ومكافحة الجوع. ومع ذلك ففي عام 2004 تعززت حملة الجوع بدرجة الصفر وغيرها من البرامج الاجتماعية، وتحولت الوزارة الجديدة إلى أمانة وطنية لوزارة التنمية الاجتماعية والنضال ضد الجوع. وظل الكثير من برامج الجوع

بدرجة الصفر قائماً لسنوات عدة، ولكنها في عهد حكومة "لولا" تم توسيع نطاقها أو تحويلها فعدت أكثر فعالية. ومن بين السمات الرئيسية تعزيز المجالس الاجتماعية المحلية بصفقتها عناصر فاعلة مهمة في انعدام الأمن الغذائي والتغذية. إن الشراكة بين المجتمع المحلي والحكومة هي من بين المساهمات الرئيسية للنموذج البرازيلي. فاللجان المحلية مسؤولة عن رصد ومراقبة كيفية إنفاق الموارد العامة في البرامج الخاصة. وحسب القانون، يجب على الحكومات المحلية إنشاء مجلس اجتماعي محلي لكي يتلقى الأموال، وعليها أن تجتذب ما لا يقل عن نصف أعضائها من المجتمع المدني.

أنشئ البرنامج الوطني للوجبات المدرسية في 1955 وهو أقدم نظام غذائي في البرازيل. وتتولى وزارة التعليم إدارة البرنامج الوطني للوجبات المدرسية، ولكنه ينفذ بواسطة الولايات والبلديات في المدارس العامة والمدارس غير الإرباحية، وكذلك في مراكز الرعاية النهارية العامة. والهدف الرئيسي للبرنامج هو توفير 30 في المائة من الاحتياجات الغذائية اليومية للطفل لمستوطنات السكان الأصليين وسليبي العبيد السابقين (*quilombolas*) و15 في المائة بالنسبة لجميع الأطفال الآخرين. وفي عام 2010 أفاد البرنامج الوطني للوجبات المدرسية أكثر من 45 مليون طفل. ومن الصفات المميزة للبرنامج الوطني للوجبات المدرسية هو الالتزام باستخدام ما لا يقل عن 30 في المائة من الموارد في الحصول على الأغذية مباشرة من مزارع الأسرة. والمجلس الاجتماعي المحلي النشط هو أهم المكونات في برامج الوجبات المدرسية الناجحة في جميع أنحاء البلد (Weis et al., 2005).

إن تطبيق اللامركزية على برنامج بولسا فاميليا، وهو برنامج التحويلات النقدية المشروطة الرئيسي في البرازيل هو من الجوانب المهمة في حملة الجوع بدرجة الصفر. ويقوم العملاء البلديون المسؤولون عن تسجيل المستفيدين بتطبيق استفتاء موحد من أجل خلق قاعدة معلومات لبولسا فاميليا. وقد قام "السجل الوحيد" بتوليد مجموعة بيانات واسعة النطاق خاصة بظروف الفقراء (الدخل، الإسكان وعوامل أخرى) في جميع أنحاء البلد. والسجل الوحيد هذا هو تعداد مستمر للفقراء في البرازيل، وتستخدمه البرامج الحكومية الأخرى كذلك. وسجلت بولسا فاميليا تأثيرات كبيرة على الأمن الغذائي. وهي برنامج جيد التوجيه: 94 في المائة من التحويلات وصلت إلى الأسر في خمس من أفقر الأقسام السكانية. وازداد مقدار الجزء من الدخل الأسري الذي ينفق على الأغذية زيادة كبيرة. أما الأسر التي تلقت تحويلات نقدية فكانت أقرب بنسبة 52 في المائة إلى تحقيق الأمن الغذائي. وانخفض سوء التغذية المزمنة بنسبة تقدر بـ 30 في المائة بين الأطفال دون سن السادسة، وبنسبة 62 في المائة بالنسبة للرضع ما بين 6-11 شهراً (Grosh et al., 2008) ومنظمة العمل الدولية، 2009).

انخفض انتشار نقص التغذية في البرازيل من 9 في المائة في 2000-2002 إلى 6 في المائة في 2006-2008 (منظمة الأغذية والزراعة 2011 b). ويمكن تحديد سببين رئيسيين لهذا النجاح هما: الالتزام القوي من جانب الحكومة بالقضاء على انعدام الأمن الغذائي والتغذوي؛ وإتباع نهج متكامل يدرج المجتمع المدني والقطاع الخاص في العملية المفاهيمية، وتنفيذ ورصد وتقييم البرامج. غير أن هناك العديد من الصعاب التي لا تزال يتوجب القضاء عليها للانتصار على انعدام الأمن الغذائي بصورة مستدامة. ومن بين عشرة تحديات حددها المجلس الوطني للأمن الغذائي

والتغذوي (2009)، استبعاد المجموعات المهمشة الذي حفز إطلاق برنامج تكميلي في مايو/ أيار 2012 يسمى برازيل كارينهوزو Carinhoso، الذي يرمى إلى الوصول إلى نحو 700 ألف أسرة تعيش في فقر مدقع ولا تغطيها أي من البرامج الحالية.

3-2-3 الهند²³

الهند منذ السبعينيات: كانت الهند في السبعينيات تتسم بسمات تختلف بصورة ملحوظة عما هي عليه الآن: فنصف السكان تقريباً كانوا من الفقراء، وكانت الهند في مجملها بلداً للعجز الغذائي مستوردة للحبوب، وكان النمو الاقتصادي السنوي دائماً أقل من 3 في المائة (الذي كان يُعرف على نحو تهكمي "بمعدل النمو الهندي") ولم تكن التكنولوجيات الحديثة متوافرة لتنفيذ البرامج، ولم تكن البنية الأساسية المالية والمصرفية قد تغلغت في أعماق المناطق الريفية، التي كان يقطنها ما يقرب من 80 في المائة من السكان. إلا أن كل هذه الخصائص قد تغيرت إلى الأحسن، فقد مر الاقتصاد الهندي ببحر من التغيرات منذ السبعينيات. وازداد النمو الاقتصادي، وانخفض حدوث الفقر بصورة تدريجية، وتصل نسبة السكان الذين أصبحوا الآن من سكان الحضر إلى نسبة 40 في المائة. وشهدت المناطق الريفية توسعاً كبيراً للمنافذ المالية والمصرفية، وتغلغلاً سريعاً للهواتف الخلوية، وظهرت تكنولوجيا المعلومات كقطاع نمو رائد، يستأثر بنصيب كبير من عائدات النقد الأجنبي. وقد أدت هذه التغيرات الدراماتيكية في النمو والتحول الاجتماعي - الاقتصادي إلى نشوء مصادر جديدة للتعرض، بينما استفاد الفقراء المعدومون والمزمنون (وبخاصة في مناطق الزراعة في الأراضي الجافة) أقل استفادة ممكنة. كما أن نظام الحماية الاجتماعية قد بدأ مؤخراً فقط في التواءم مع التحديات الجديدة، ومع ذلك لا تزال الكثير من القضايا بدون حلول.

من هم الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي؟ تتكون النسبة الكبرى بين الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي من الأسر التي لا تحوز أرضاً ولديها عوائق تحول بينها وبين العمل، كالمزارعين الهامشيين الذين يمتلكون قطعاً صغيرة من الأرض، ومعظم الأسر الزراعية وغير الزراعية في المناطق الريفية ذات الأراضي الجافة، والأرامل والأشخاص ذوي الإعاقة، والعمال ذوي الدخل المنخفض في قطاعات غير منظمة في كل من المناطق الريفية والحضرية، كالهامشيين الحضريين الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة الحضرية الواقعة على حواف المدن، وبخاصة النساء والأطفال داخل جميع هذه الفئات. وقد أُضيف إلى كل هؤلاء الفقراء القدامى الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي المزمّن أعداداً كبيرة من "الفقراء الجدد" الذين يتألفون في معظمهم من الفقراء المؤقتين، الذين يتحركون إلى أعلى عتبة الفقر وإلى أسفلها مع تقلب فرص العمل والدخول - وهي خاصية للدينامية المكتشفة حديثاً خلال العشر سنوات الأخيرة في الاقتصاد الهندي. وتشير بعض التقديرات إلى أن الفقراء العابرين يمثلون الآن نسبة أكبر من نسبة الفقراء المزمّنين.

²³ يستفيد هذا القسم من تقرير "الحماية الاجتماعية لهند متغيرة" (البنك الدولي 2011 (أ)) كتبه فريق بقيادة Philip O'Keefe ويضم Kalanidhi Subbarao

إستراتيجية الحماية الاجتماعية: اعتمدت الهند إستراتيجية ذات ثلاث شعب للتصدي لانعدام الأمن الغذائي الأسرى، الشعبة الأولى، تضع المال السائل/ الدخل في أيدي الفقراء المُدقّعين بحيث يتمكنون من طلب الغذاء من السوق. إذ ليس هناك نقص في الأغذية وإنما هناك فشل في الاستحقاقات: وهذه الأسر تعاني من انعدام الأمن الغذائي لأنها تواجه قيوداً على الطلب. وثانيهما، خفض أسعار الأغذية عن طريق التوزيع المدعوم للأغذية بحيث تصل إلى الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي. وهكذا فإن هذه البرامج تعمل على جانب الإمدادات وعلى جانب الطلب. وعلى الرغم من أن نظام التوزيع العام، في جانب الإمدادات، موجود منذ الاستقلال، فإن البرامج المعنية بجانب الطلب تمثل تعديلاً بطيئاً في الإستراتيجية في ضوء حالات التعرض الناشئة الناتجة عن النمو. وهناك مجموعة ثالثة من البرامج ترمى إلى حماية الأسر من الصدمات قبل الصدمات وبعدها.

وتشمل المجموعة الأولى من البرامج التي تضع المال السائل في أيدي المجموعات المعرضة: خطة أنديرا غاندي لمعاشات الشيخوخة، وخطة معاشات العجزة، وخطة معاشات الأرامل وغطاء التأمين المجاني للفقراء ضد الإعاقة والحوادث، والتأمين الاجتماعي المُعان إعانة كثيفة للعمال في القطاعات غير المنظمة، ومُنح الإسكان الموجهة إلى الأسر المعوزة. وكل هذه البرامج هي برامج حمائية في معظمها من حيث الطابع، ومن حيث أنها تقدم حماية قَبليّة من صدمات الدخل (الشيخوخة، العجز، فقدان رب الأسرة، والتَرْمُلُ، الخ.)، وذلك لتمكين الأسر من طلب الأغذية من السوق.

أما المجموعة الثانية من البرامج فهي موجودة منذ عدة عقود من الزمن: برنامج إعانة الأغذية المعروف باسم نظام التوزيع العام، وبرنامج وجبة الغذاء لأطفال المدارس ويقدم نظام التوزيع العام دقيق القمح والأرز، والكيروسين والسكر: وتتفاوت الإعانة تبعاً لما إذا كانت الأسرة دون حد الفقر أو فوقه، أو أنها أسرة معوزة - والتي تعرف بأسرة أنابورنا Annapurna. ويقدم برنامج التغذية المدرسية وجبات ساخنة إلى الأطفال في الصفوف الدراسية من 1 إلى 8 داخل المدارس الحكومية والمدارس التي تتلقى معونات. وقد أُضيفَ بُعد جديد لهذه البرامج، حيث أن الهند اعتمدت مؤخراً نهجاً تجاه الأمن الغذائي يقوم على أساس الحقوق. وللغرض في دعوى أقامها أحد النشطاء، أصدرت المحكمة العليا أمراً إلى الحكومة بأن تنظر في سُبُل حصول الناس على الغذاء كمسألة حق. وبناءً عليه، عُرض مشروع قانون الأمن الغذائي الوطني في 2011 على البرلمان، "لتوفير الغذاء وتوفير الأمن الغذائي والتغذوي داخل نهج يقوم على أساس دورة حياة الإنسان، وذلك عن طريق ضمان حصوله على كمية مناسبة من غذاء جيد بأسعار في متناول اليد بحيث يعيش الناس حياة كريمة" (حكومة الهند، 2011، p.1). إن مشروع القانون هذا إذا تم تمريره في البرلمان فسوف يعطى الحق لـ 75 في المائة من جميع الريفيين و50 في المائة من جميع الحضريين للحصول على الحبوب المُعانة عن طريق النظام العام للتوزيع. وسوف تُقدّم الوجبات المجانية أيضاً إلى الحوامل والأمهات المرضعات. ويُسَلّم مشروع القانون هذا بالأبعاد الجنسانية للأمن الغذائي، وذلك عن طريق تعيين أكبر النساء عمراً داخل الأسر المؤهلة لتلقي المعونة لتكون رئيسة الأسرة وذلك لغرض إصدار بطاقات الحصص التموينية.

وثمة مجموعة ثالثة من البرامج والأشغال العامة تم تنفيذها أيضاً في الهند منذ عدة عقود من الزمن، وتحولت أيضاً إلى نهج يقوم على الحقوق عندما صدر قانون الضمان الوطني للعمال الريفيّة في 2005. ويكون من حق كل أسرة ريفية محتاجة إلى العمل أن تُقدّم طلباً للحصول على بطاقة وظيفة، وأن تُسجّل في مكتب مجلس القرية المحلي، وأن يُقدّم لها عمل خلال أسبوعين. فالعمال مضمونة في الأشغال العامة التي تحتاج إلى مهارات منخفضة أو لا تحتاج إلى مهارات بحد أقصى 100 يوم للأسرة كل سنة. أما الصفة الفريدة المتمثلة في توافر العمل عند طلبه فتجعل البرنامج بمثابة تدخل فعّال ضد انعدام الأمن الغذائي الزمن، وضد الجوع الموسمي وضد الصدمات مثل فقدان العمل أو الفشل المحصولي - وهو يوفر مساعدة اجتماعية، ونوعاً من التأمين الاجتماعي البديل. وحيث أن العمل المدفوع الأجر مضمون ومتوافر في جميع الأوقات، لذا فإن الصدمات مثل حدوث فيضان أو جفاف لا تؤدي بالضرورة إلى فقدان المفاجئ لاستحقاق الغذاء.

ما مدى جودة أداء هذه الإستراتيجية؟ لهذه الإستراتيجية عدة جوانب جيدة، فهي تعالج جوانب كثيرة من انعدام الأمن الغذائي، وتشمل عدداً من الأسر المعرضة. ويوجد الآن انتقال بطيء نحو التحويلات النقدية والحماية الاجتماعية القائمة على التأمين، على نحو ما يوجد لدى البلدان ذات الدخل المتوسط. وهناك مشكلتان أساسيتان جديرتان بالملاحظة. أولهما أن نظام التوزيع العام - وهو أقدم برنامج وأهمها من وجهة نظر الأمن الغذائي - قد عانى العديد من أوجه القصور على النحو الذي سلف شرحه. وتشمل أوجه القصور هذه عدم كفاءة الجهة شبه الرسمية التي تدير شراء الحبوب الغذائية وتوزيعها، وحالات تسرب الأغذية والفساد والاستهداف الخاطيء للمنتفعين والتكاليف المرتفعة جداً للتشغيل. ويعاني برنامج الغذاء المدرسي هو الآخر من رداءة الأغذية المقدّمة، ومن الفساد. وقد أتضح أن الحوكمة هي نقطة ضعف حرجة في جميع برامج الحماية الاجتماعية. ويُخشى من أنه ما لم تتوقف حالات التسرب، وعدم الكفاءة والتكاليف الباهظة، فإن توسع هذه البرامج في ضوء ولاية "الحق في الغذاء" الجديدة قد لا تضمن فعلاً توجيه الأمن الغذائي إلى الأسر المعرضة.

والمشكلة الثانية هي التراخي السياسي عن فعل أي شئ بشأن أوجه القصور الملاحظة، التي يمكن إصلاحها. ويمكن تطوير نهج أفضل لتوجيه البرامج، مع الرصد القائم على تكنولوجيا المعلومات والتكنولوجيات الجديدة المتوافرة (مثل التحديد البيومترى، ومبادرة بطاقة التحديد الفريدة المتداولة الآن) التي يمكن أن تُستخدم لمنع الغش، ومعاقبة الغش في حد ذاته عقاباً صارماً، ويمكن تعزيز الآليات التجديدية مثل عمليات المراجعة الاجتماعية، وبعض البرامج المتعثرة تعثراً شديداً حيث يمكن إغلاقها. وعلى الرغم من وجود كل هذه الإمكانيات، فإن الحركة نحو الإصلاح هي حركة بطيئة، كما أن عمليات الإيجار السياسي التي تصدر عن الحكومات الائتلافية لا تبشر بأمل كبير في إصلاح فوري لنظام الحماية الاجتماعية، الذي يبدو للوهلة الأولى سليماً وبأنه يغير الهند بوتيرة سريعة.

3-3-3 أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى

صاحب ارتفاع الحماية الاجتماعية لِقمةً جدول أعمال التنمية في أفريقيا تحولات مهمة في السياسات من المعونة الغذائية إلى التحويلات النقدية، ومن الاستجابة القصيرة الأجل لحالات الطوارئ إلى تدخلات منتظمة أطول أجلا، ومن مشروعات تُحرِّكها الجهات المانحة إلى برامج تقودها الحكومة أو على الأقل تقودها شراكات بين الحكومات والجهات المانحة. وتُسلِّم هذه التحولات بأن الفقر المدقع وانعدام الأمن الغذائي لهما أسباب هيكلية تتطلب تدخلات نُظمية بدلاً من تدخلات مخصصة (McCord and Slater, 2010). ويدعو "إطار السياسات الاجتماعية لأفريقيا" الذي اعتمده الاتحاد الأفريقي في 2008، إلى توسيع سريع لمظلة الحماية الاجتماعية، كما يصادق على توافق ناشئ في الآراء على أنه ينبغي لحزمة دنيا من الحماية الاجتماعية الأساسية أن تغطي ما يلي: العناية الصحية الأساسية، والمزايا التي يحصل عليها الأطفال، والعمال غير النظاميين، ومن لا يجدون فرص العمل، والمتقدمون في السن والأشخاص ذوو الإعاقة" (الاتحاد الأفريقي، 2008، p.17).

غير أن هناك اختلافات كبيرة عبر أفريقيا. ففي البلدان ذات الدخل المتوسط مثل جنوب أفريقيا وناميبيا، حيث أنشئت نظم الأمن الاجتماعي القائم على دفع اشتراكات جنباً إلى جنب خطط المساعدة الاجتماعية التي تديرها الحكومة مثل المزايا التي يحصل عليها الأطفال، والمعاشات الاجتماعية، التي يصدر بها تشريع وتُمول من الضرائب. ومظلة الأمن الاجتماعي - لدى البلدان ذات الدخل المنخفض مثل إثيوبيا وملاوي تكون أقل حجماً حيث أن عدداً أقل من الأشخاص يعملون أعمالاً نظامية، مع زيادة الاعتماد على المعونة الدولية، كما يمثل انعدام الأمن الغذائي تحدياً فورياً بدرجة أكبر. وفي هذه الظروف، يهيمن على الحماية الاجتماعية الدعم الذي يُقدّم للمزارعين ذوي الحيازات الصغيرة، مثل الإعانات من المستلزمات، والأشغال العامة الريفية. وتنفذ هذه البرامج عادة بواسطة وزارات الزراعة أو التنمية الريفية بدلاً من الرعاية الاجتماعية، وتُنكَبُ الحكومات والجهات المانحة على ربط الحماية الاجتماعية "بالتخرج"، ويرجع ذلك لأسباب من بينها أن لدى تلك الجهات ميزانيات محدودة، ودورات مشروعات مدة الدورة 1-5 سنوات. وقد أُطلق على هذين النهجين للحماية الاجتماعية وصف "نموذج الجنوب الأفريقي" و"نموذج أفريقيا الوسطي"، على التوالي (Niño-Zarazúa et al., 2010). وترد أمثلة جيدة على كل واحد منهما من ناميبيا وإثيوبيا.

وقد نفذت حكومة ناميبيا العديد من برامج المساعدة الاجتماعية منذ عشرات السنين، تشمل برامج معاشات الشيخوخة غير مدفوعة الاشتراكات، ومنحة الإعاقة، ومنحة المحافظة على الأطفال، ومنحة رعاية الرضع من جانب أمهات بديلات. وتتولى وزارة الصحة والخدمات الاجتماعية إدارة منحة المعاشات والإعاقة، بينما تتولى وزارة المساواة بين الجنسين ورعاية الطفولة إدارة منح الطفولة. وإن كان أي من هذه البرامج لا يتصدى صراحة لانعدام الأمن الغذائي، ومن المسلم به أن وباء مرض فيروس نقص المناعة البشرية / متلازمة العوز المناعي المكتسب قد زاد من التعرض الذي تعاني منه الأسر الفقيرة، مثلاً عن طريق زيادة أعداد اليتامى والأسر التي يتولى فيها الأجداد تنشئة الأطفال، كما أن التحويلات النقدية تساعد المتلقين على تلبية احتياجاتهم الغذائية وغيرها من الاحتياجات. وفي السنوات العجافُ يستخدم أصحاب المعاشات الاجتماعية دخولهم لشراء الأغذية لأنفسهم ولأقاربهم المتضررين من الجفاف، ويكون ذلك

في بعض الأحيان بالنسيئة (Devereux, 2002). وتدير وزارة التربية والتعليم الأساسي أيضاً برنامج التغذية المدرسي، الذي يرمي إلى النهوض بأداء التلاميذ الصغار، والتعليم الابتدائي مجاني وإلزامي في ناميبيا.

وتتمحور الحماية الاجتماعية في إثيوبيا صراحة حول انعدام الأمن الغذائي، وقد ضمَّ برنامج الأمن الغذائي منذ 2005 برنامج شبكة الأمان الإنتاجي، وهو مقسم إلى أشغال عامة تقوم ببناء البنية الأساسية للمجتمع المحلي والأصول الزراعية، والدعم المباشر الذي يقدم المساعدة الاجتماعية لأشد الناس فقراً، وبرنامج بناء الأصول الأسرية، وهو يُمكن الأسر الريفية من زيادة دخولها، ومن الإنتاج الغذائي والأصول، وذلك عن طريق تقديم الدعم لأنشطة سبل المعيشة، وخدمات الإرشاد الزراعي والحصول على الخدمات المالية. ويُتَوَقَّع للأسر التي تحصل على توليفة من التحويلات عن طريق برنامج شبكة الأمان الإنتاجي ودعم سبل المعيشة عن طريق برنامج بناء الأصول الأسرية أن تتخرج من إسهام انعدام الأمن الغذائي، ويُمول هذا البرنامج بدرجة كبيرة من جانب الجهات المانحة الدولية والمؤسسات المالية. وتتولى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية إدارة برنامج المساعدة الاجتماعية الصغيرة، الذي قام بصياغة استراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية في 2011 وهو يقترح العديد من الأدوات التي تشمل: شبكات الأمان الاجتماعي، وبرامج سوق العمل، وخطط التأمين الاجتماعي، والبرامج الرامية إلى تحسين الوصول إلى الخدمات الأساسية، وتوفير دعم خاص للأشخاص الذين يمرون بظروف صعبة.

3-4 الأطر المفاهيمية

وثمة نهج يكتسب الآن زخماً بصفته إطاراً شاملاً هو "الحد الأدنى للحماية الاجتماعية" الذي سبق التقديم له في هذا التقرير، ولكننا نورد هنا بالتفصيل. وهو يُتَبَعُ "بحد أدنى تكميلي للأمن الغذائي".

3-4-1 الحد الأدنى للحماية الاجتماعية

ظهر "الحد الأدنى للحماية الاجتماعية" كاستجابة للأمم المتحدة تجاه الأزمات العالمية الثلاث (الغذاء والوقود والمالية) التي بلغت أوجها نحو عام 2008، وتستفيد أيضاً من الزخم المتزايد المستند إلى القرائن، والذي يكمن وراء الحماية الاجتماعية كمجموعة قوية من التدخلات التي يمكن أن تحمي الأمن الغذائي للأسرة في الأجل القصير، بينما تسهم في نفس الوقت في النمو الاقتصادي وتقليل الفقر في المدى الأطول. وهذا "الحد الأدنى" هو مجموعة دنيا من السياسات الاجتماعية ترمي إلى توسيع نطاق بعض مستويات الأمن الغذائي بالنسبة للجميع. وهي تتكامل خلال دورة الحياة، بمعنى أن جميع الأفراد في جميع الفئات العمرية والظروف الشخصية يجب أن يتمتعوا بأمن الحصول على دخل أساسي، والحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية. وينبغي ضمان أمن الدخل باستخدام التحويلات الاجتماعية المناسبة مثل مزايا الأطفال، ومنح الإعاقة والمعاشات الاجتماعية للفقراء غير العاملين، وضمانات العمالة أو دعم الدخل للفقراء العاملين والذين بدون وظائف. وينبغي كذلك ضمان التوافر الشامل للخدمات الاجتماعية الأساسية

كالصحة، والتعليم، والماء والنظافة الصحية والأمن الغذائي (منظمة العمل الدولية، 2011). وللحد الأدنى بُعد "أفقي" هو - التغطية أو سبل الوصول، أو بُعد "رأسي" هو جودة الخدمات المقدمة.

وكان "الحد الأدنى للحماية الاجتماعية" قد وُوجه مبدئياً بانتقادات بأنه مخطط يتم تعميمه على جميع بلدان العالم دون إيلاء الاعتبار الواجب للسياقات المختلفة، أو للعمليات الجارية التي تمر بها السياسات الوطنية. ومع ذلك، فعلى الرغم من أن هدف تحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة للجميع محدد بصورة واضحة، فإن المسارات والاستراتيجيات الكفيلة بالوصول إليها متروكة لكل بلد للبت بشأنها. وينبغي للتنفيذ أن يستفيد من السياسات الاجتماعية القائمة، وإيلاء اهتمام واجب للسياق المحلي - مثال ذلك الموارد المالية وأولويات السياسات - وأن تكون هذه العملية مملوكة وطنياً. وعلى الرغم من ذلك فإن "الحد الأدنى للحماية الاجتماعية" هي نهج يقوم بوضوح على أساس الحقوق؛ وهو يوفر مبادئ توجيهية للدول الأعضاء في الأمم المتحدة وشركاء التنمية لدعم البلدان لإنجاز تقدم بشأن الحقوق الإنسانية الخاصة بالأمن الاجتماعي والخدمات الاجتماعية الأساسية.

3-4-2 الحد الأدنى للأمن الغذائي

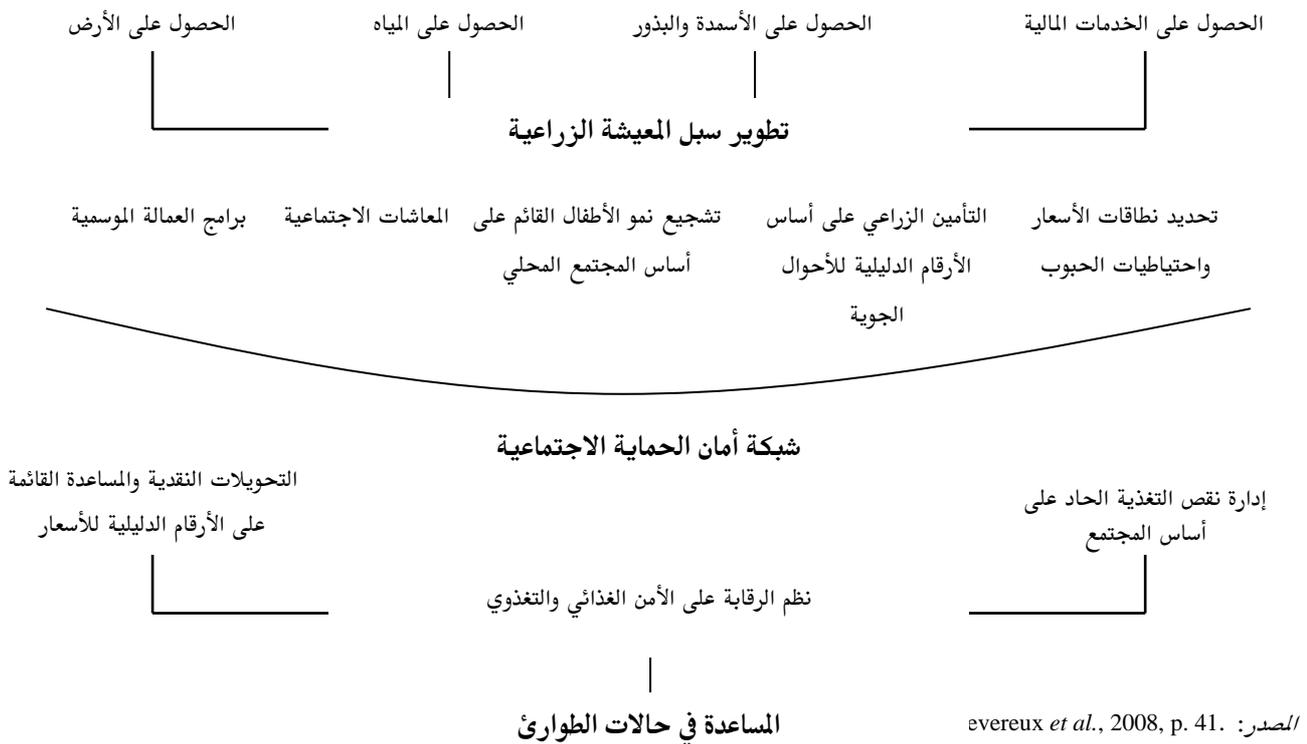
يضع "الحد الأدنى للحماية الاجتماعية" مجموعة دنيا من التدخلات من شأنها أن تحقق الحق في الأمن الاجتماعي أو الحماية الاجتماعية للجميع، ونحن نقترح هنا حزمة تكميلية من التدخلات - الحد الأدنى للأمن الغذائي - الذي يرمي إلى دعم البلدان لإنجاز مسؤوليتها بشأن الحق في غذاء كافٍ. ويسلم الحد الأدنى "لأمن الغذائي" بأن الغذاء احتياج أساسي من أجل البقاء - والتحرر من الجوع كونهما الحق الإنساني الوحيد الموصوف بالحق "الأساسي" في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - ويقترح مجموعة دنيا من التدخلات التي من شأنها كفالة الأمن الغذائي للجميع. وعلى الرغم من وجود تداخلات واضحة بين جدول الأعمال، فإن الحد الأدنى للأمن الغذائي، يركز صراحة على التدابير الرامية إلى ضمان، أو إلى حماية حصول الفرد على الغذاء، وهو الأمر المهم بصفة خاصة في البلدان أو المناطق المتأثرة بحالات العجز الغذائي المزمن أو الصدمات الغذائية التي تقع من حين لآخر.

وكما سبقته إليه المناقشة، فإن للبعد الغذائي عدة أبعاد (مزمّن، فصلي، وعابر)، وعدة مسببات (حالات فشل الإنتاج أو عجزه -، أو التجارة أو العمل أو استحقاقات الأغذية القائمة على التحويلات). ومن شأن "الحد الأدنى للأمن الغذائي" أن يقيم آليات تتصدى لكل واحد من هذه الأبعاد والمسببات، حسبما يتناسب مع سياق الأمن الغذائي الوطني. ومن المهم التأكيد على أنه ليست جميع المكونات لـ "الحد الأدنى للأمن الغذائي" هي أدوات حماية اجتماعية. وكذلك، فإن "الحد الأدنى للأمن الغذائي" ليس حزمة خطط يجب توصيلها، أو الدعوة إليها بصورة متماثلة في جميع البلدان. وإنما الحد الأدنى للأمن الغذائي محفورٌ بهدف استئصال شأفة الجوع، وليس بواسطة أي مجموعة أدوات محددة. ذلك أن التوليفة المناسبة من التدخلات الاجتماعية والحمائية وغيرها من التدخلات التي ستحقق الأمن

الغذائي للجميع في جميع الأوقات وبأكثر الطرق فعالية تكاليفه لهي التي يلزم التوصل إليها داخل كل بلد وذلك استناداً إلى تقديرات الاحتياجات المحدثة المنتظمة، والتي يمكن أن تتغير مع مرور الوقت.

إن "الحد الأدنى للأمن الغذائي" يمكن أن يكون مبنياً على الحقوق، وأن يتعزز بدرجة كبيرة عن طريق إدماجه في "قانون إطاري" على نحو ما اقترحتة لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك كأداة رئيسية في تنفيذ إستراتيجية وطنية تتعلق بالحق في الغذاء. ويجب لأي قانون إطاري يُعنى "بالحد الأدنى للأمن الغذائي" أن يشمل أحكاماً بشأن الغرض منه، والأهداف والغايات التي يجب تحقيقها إلى جانب إطار زمني واقعي موضوع لتحقيق تلك الغايات، والوسائل التي يمكن بها تحقيق هذا الغرض الموصوف على نحو فضفاض، وبخاصة التعاون المُعتمَد مع المجتمع المدني، والقطاع الخاص والمنظمات الدولية؛ والمسؤولية المؤسسية عن هذه العملية؛ والآليات الوطنية لرصدها، وكذلك إجراءات اللجوء المحتمل إلى المحاكم. وعند وضع علامات القياس والتشريعات الإطارية، ينبغي للدول الأطراف أن تشرك بنشاط منظمات المجتمع المدني (التعليق العام رقم 12 بشأن، الحق في الغذاء الكافي، الفقرة 29)

الشكل 4: إطار التدخل لمكافحة الجوع الفصلي



من بين النماذج المحتملة لوضع "الحد الأدنى للأمن الغذائي" هو "إطار تدخل لمكافحة الجوع الفصلي (Devereux et al., 2008) الذي أُقترح كاستجابةٍ لظاهرة موسمية وإن كان له تطبيقات أوسع على مظاهر انعدام الأمن الغذائي الأخرى. ولهذا الإطار ثلاثة مستويات (الشكل 4). المستوى الأول هو عبارة عن مجموعة من برامج المساعدة الاجتماعية والتغذية يمكن زيادتها أو إنقاصها، وإن كان ينبغي دائماً أن تكون موجودة للتصدي لحالات الطوارئ،

ويمكن أن تشمل على تحويلات نقدية أو مساعدة غذائية موضوعة على أساس الأرقام الدليلية للأسعار. والمستوى الثاني هو "شبكة أمان الحماية الاجتماعية"، ويشمل كلاً من آليات المساعدة والتأمين - والأشغال العامة الموسمية أو خطط ضمان فرص العمل، والتأمين القائم على الأرقام الدليلية للأحوال الجوية، وإدارة احتياطات الحبوب - والمصممة للحيلولة دون سقوط الناس في هوة الفقر والعوز. ويشمل المستوى الثالث تدابير لتعزيز التجارة - الحصول على الأرض، المياه، الأسمدة والبذور، والخدمات المالية - والتي يمكن أن تُقدم إما كتنمية زراعية أو كبرامج حماية اجتماعية (مثل ذلك الإعانات التي تقدم للمستلزمات)

4- قضايا التنفيذ المتشعبة

يبحث هذا الفصل العديد من القضايا والتحديات التي تنشأ في عملية تصميم وتنفيذ برامج الحماية الاجتماعية، وهذه القضايا منتقاة لأنها من بين أكثر القضايا شيوعاً التي يثيرها واضعو السياسات والمحللون مثل: كيف يمكن توجيه البرامج بدقة؟ كيف يمكن تفادي "التبعية"؟ وهل الحماية الاجتماعية في متناول اليد؟ الخ. - وهناك عدد متزايد من الأدلة على كل واحد من هذه الموضوعات.

1-4 الاستهداف

يمكن تعريف "الاستهداف" بأنه آلية لتحديد الأفراد المؤهلين للحصول على الدعم من برنامج ما، ولاستبعاد غير المؤهلين. وعلى النقيض من ذلك، فإن البرنامج "الشامل" (أي الإعانة العامة لأسعار الغذاء) يمكن لجميع المواطنين والسكان في بلد ما الحصول عليها. ومن المناقشات التي تجرى منذ وقت طويل مسألة ما إذا كانت برامج الحماية الاجتماعية ينبغي أن تكون موجهة أو شاملة، وكذلك المناقشة - التي تستند إلى قاعدة قرائن محدودة - حول كيفية الاستهداف الأكثر دقة والأكثر فعالية تكاليفياً.

وهناك ما لا يقل عن ثلاثة أسباب قوية للاستهداف. السبب الأول هو تحقيق أهداف البرنامج - فإذا كان هناك برنامج تحويل نقدي يرمى إلى تقليل انعدام الأمن الغذائي، فإن من المنطقي أن يُحوّل النقد فقط إلى الأفراد الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي. والسبب الثاني هو الجدل الواقعي الذي يذهب إلى أن واضعي السياسات يواجهون دائماً قيوداً خاصة بالميزانية، ومن ثم فإن تعظيم تأثيرات الإنفاق العام تستلزم توجيهاً للموارد المحدودة حيثما يشتد إليها الاحتياج إلى أبعد حد. والسبب الثالث هو المقتضى السياسي والأيدولوجي بضرورة المساواة في إعادة التوزيع - أي أن تحويل الموارد من الأغنياء إلى الفقراء يقلل من عدم المساواة ويزيد من الرفاه.

وهناك أيضاً العديد من المجادلات القوية الرافضة للاستهداف. الأولى تقول إن الاستهداف لا بد أن يُدخل نوعين من الأخطاء: خطأ التضمين أو "التسريبات" - التي تنقل الموارد إلى السكان غير المؤهلين أو غير المحتاجين، وهو ما يدل على عدم الكفاءة، بل ومكلف لأنه يبديد الموارد، وخطأ الاستبعاد أو "نقص التغطية" - أي عدم القدرة على تحويل الموارد إلى السكان المؤهلين، وهو أمر يتسم بعدم الإنصاف، بل ويمكن أن تترتب عليه نتائج مميتة (مثلاً أثناء أزمة غذائية). وتنشأ أخطاء الاستبعاد إما بسبب الأخطاء في عملية الاستهداف، أو أن ميزانية البرنامج لا تكفي للوصول إلى جميع المنتفعين المؤهلين. ونظراً لأن أخطاء الاستبعاد تنطوي على تكاليف إنسانية، فقد دعا Cornia and Stewart (1993) إلى موازنة هذه العوامل التي تزيد على خطأ التضمين، غير أن واضعي السياسات الذين يصطدمون بقيود الميزانية يميلون إلى التركيز بدرجة أكبر على خطأ التضمين.

ويجادل منتقدو الاستهداف أيضاً بأن البرامج الشاملة وغير الموجهة هي السبيل الوحيد أمام ضمان أن يحصل كل فرد يحتاج إلى الحماية الاجتماعية عليها فعلاً - أي من الناحية الفنية؛ ضمان انعدام حدوث أخطاء استبعاد. ولهذا السبب، فإن المنظور القائم على الحقوق يُفضل أيضاً البرامج الشاملة. إلا أن، الحق في الحماية الاجتماعية لا يتطلب بالضرورة تحويلات مجانية لكل فرد. فالحق في أمن الدخل في سن الشيخوخة، مثلاً، يمكن أن يتحقق بتوليفة من المعاشات العامة والخاصة، تُستكمل بواسطة معاشات اجتماعية للأشخاص الأكبر سناً الذين لا تغطيهم خطط الضمان الاجتماعي التي تدفع لها اشتراكات.

وثمة اهتمام ثالث هو أن الاستهداف يرتبط بالعديد من التكاليف، وأنه ينبغي لأي تحليل لمدى فعالية الاستهداف أن يراعى "التكاليف الكاملة" للاستهداف، وألا يقتصر فقط على التكاليف الإدارية.

- **التكاليف الإدارية** وهي تصف الإنفاق الفعلي على تحديد المنتفعين المؤهلين، واستبعاد غير المؤهلين. وتميل الآليات المجهزة بدقة (اختبار الوسائل الفردية) لأن تكون أكثر كلفة، ولكنها أكثر دقة من الناحية النظرية من الآليات الأقل دقة مثل الاستهداف الجغرافي (كالتغطية الشاملة لمنطقة تعاني من انعدام الأمن الغذائي)، التي هي أرخص ثمناً ولكنها أقل دقة.
- **التكاليف الخاصة** للاستهداف: وهي تشير إلى المصاريف والوقت التي يتحملها مقدمو الطلبات عند تسجيل أسمائهم في برنامج ما، بما في ذلك تكاليف الانتقال وزمن الوقوف في الطابور. فإذا كانت "تكاليف" الحصول مرتفعة أكثر من اللازم فإنها يمكن أن تؤدي عن غير قصد إلى استبعاد أفراد مؤهلين.
- **التكاليف الاجتماعية** وهي تنشأ من الفصل فيما بين المجتمعات المحلية إلى مجتمعات "منتفعين" وغير منتفعين"، الأمر الذي يمكن أن ينال من التماسك الاجتماعي، ومن رأس المال الاجتماعي - حيث يلحق العار بالمنتفعين، ويلحق الحقد والامتعاض بغير المنتفعين. ويمكن للتحويلات العامة كذلك أن "تستبعد" التحويلات الخاصة، مما يؤدي إلى تآكل نظم الدعم غير النظامية للمجتمع المحلي المؤسسة على شبكات اجتماعية.
- **التكاليف السياسية** للاستهداف: وقد أوردتها باقتضاب أمارتيا سن Amartya Sen الذي كتب يقول: "إن المنافع المقصود بها حصرياً الفقراء، غالباً ما تنتهي بأن تكون منافع فقيرة" (Sen 1995: 14). وهذا يعني أن البرامج الشاملة تولد دعماً سياسياً أوسع نطاقاً من التحويلات الضيقة الاستهداف الموجهة إلى أشد الأفراد فقراً. وثمة خطر آخر هو أن عملية الاستهداف يمكن أن تصطبغ بالصبغة السياسية، إما لتوجيه الموارد مثل المعونة الغذائية إلى مؤيدي الحكومة، أو لشراء الدعم السياسي من المعارضين.

وهناك العديد من السبل لتحديد المنتفعين المؤهلين للحصول على الحماية الاجتماعية أو على برنامج الأمن الغذائي. ولكل برنامج مزاياه ومثالبه.

- **اختبار الوسائل**: وهو يقوم على أساس تقدير لدخل كل فرد، والأصول الموجودة لديه، وهذه الآلية من الناحية النظرية هي أكثر الآليات دقة، ولكنها تحتاج إلى معلومات شخصية تفصيلية يجب التحقق من

صحتها واستكمالها بانتظام، ذلك لأن المطالبين بالحماية يميلون إلى عدم الإبلاغ الكامل عن الدخل، ولأن سبل معيشة الفقراء تميل لأن تكون متنوعة وغير قابلة للتنبؤ بها. وهذا يجعل تنفيذ اختبار الوسائل باهظ التكاليف إلى أبعد حد. اختبار الوسائل بالوكالة، باستخدام توليفة من الخصائص الملاحظة والمرتبطة بالفقر (مثل نوعية السكن وسهولة الحصول على الكهرباء)، وهي توليفة ليست دقيقة وإنما أرخص ثمنًا بدرجة كبيرة.

- ويستفيد الاستهداف القائم على أساس المجتمع المحلي من المعارف المحلية، وذلك عن طريق الطلب إلى السكان تحديد أكثر أفراد المجتمع المحلي الذي يعيشون فيه فقراً أو تعرضاً. وعلى الرغم من أن هذه الطريقة قد تكون أكثر دقة وأقل سعراً من آليات أخرى، فإنها تتطلب تماسكاً على مستوى المجتمع المحلي – لذلك فهي تؤدي عملها عادة بصورة أفضل داخل المناطق الريفية منها في المناطق الحضرية – كما أنها معرضة “لاستحواذ الصفوة على المزايا بدلاً من مستحقيها الفقراء” “Elite Capture”، ومن ثم فهي تتطلب تصميمًا متأنياً، وإشرافاً دقيقاً، لضمان حسن تنفيذها.

- الاستهداف القطعي وهو يُعرّف أهلية الاستحقاق من زاوية الخصائص التي يسهل ملاحظتها، ويصعب التلاعب فيها أو تزويرها، وتكون مترابطة تبادلياً مع الفقر أو انعدام الأمن الغذائي. وتتحدد فئات الاستهداف العامة طبقاً للعمر (مثال الأشخاص المتقدمين عمرياً)، ونوع الجنس (الأسر التي ترأسها إناث) أو الإعاقة. وثمة مثال آخر هو الاستهداف الجغرافي – الذي يوصل المنافع إلى جميع قاطني منطقة ما. وستهوى الاستهداف القطعي مديري البرامج لأنه أقل كلفة نسبياً، مع احتمال أن تكون هناك أخطاء في الاستهداف – فليست جميع الأسر التي ترأسها نساء مثلاً هي أسر تعاني من انعدام الأمن الغذائي (خطأ تضمين)، وإن كان الكثير من الأسر التي يرأسها ذكور هي كذلك (خطأ استبعاد).

- الاستهداف الذاتي ويتحقق برفع تكاليف مزايا إمكانية الحصول على المنافع أو تقليل قيمة المنافع بحيث تُنفّر غير الفقراء. وقد ينطوي ذلك على اشتراط عمالة كثيفة مع دفع أجور زهيدة في خطط الأشغال العامة؛ وجعل مُتلقي المال السائل أو الغذاء يصطفون في طوابير للحصول على التحويلات في مراكز معينة للدفع، وفي أوقات معينة، وتحويل سلع “دنيا” (مثال دقيق القمح منخفض الجودة، أو الذرة الصفراء). وهناك عيوب أخلاقية في هذا النهج، الذي يُمكن أن يؤتى نتائج معاكسة بتقليله لتأثيرات البرنامج. فمثلاً يمكن أن يعني تخفيض أجور الأشغال العامة أن يكون ما يتلقاه المشاركون من الدخل غير كافٍ لتقليل الفقر أو انعدام الأمن الغذائي.

وغالبا ما تستخدم آليات الاستهداف داخل مجموعة من الآليات بدلاً من استخدامها انفرادياً، وتشير الدلائل إلى أن ذلك يزيد من دقتها (Coady et al., 2004b). فمثلاً يمكن لبرنامج إغاثة من الجفاف أن يبدأ أولاً بتحديد المحليات المتأثرة بالجفاف (استهداف جغرافي)، ثم يقدم العمالة في الأشغال العامة للأفراد الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي والقادرين على العمل (الاستهداف الذاتي)، وتقديم الغذاء أو التحويلات النقدية مجاناً للأفراد الذين

يعانون انعدام الأمن الغذائي وغير القادرين على العمل، مثال ذلك الأسر التي يتراأسها أطفال والمتقدمون في السن وليس لهم مُعيّن (الاستهداف القطعي).

وقد توصل استعراض شامل للاستهداف في أكثر من 100 برنامج تحويل اجتماعي إلى عدم وجود دليل على أن هناك أي آلية استهداف أكثر دقة من الآليات الأخرى. "فليس هناك طريقة مفضلة بوضوح لدى جميع أنواع البرامج أو جميع السياقات القطرية. ففي عيناتنا من البرامج، ترجع نسبة 80 في المائة من تنوع الأداء الاستهدافي إلى وجود اختلافات داخل طرق الاستهداف، و20 في المائة نتيجة للاختلافات في الطرائق كلها" (Coady *et al.*, 2004b, p. 2). إن اختيار آلية الاستهداف تتحدد حسب نوع السياق، وتعتمد بصورة خاصة على أهداف البرنامج، بينما دقة الاستهداف تعتمد على مدى صرامة تنفيذه.

ويجب على المناقشة المعنية بما إذا كان ينبغي للتدخلات أن تكون موجهة أو شاملة، وأن تتكرر بالنسبة لأدوات الأمن الغذائي، وبخاصة فيما يتعلق بإعانات الأغذية وإعانات مستلزمات المزارع، على نحو ما نوقش في موضع سابق في هذا التقرير. وتؤيد الدلائل بصورة عريضة استخدام الاستهداف من حيث أن البرامج الموجهة إذا ما قورنت بالتحويلات الشاملة، تضمن عادة تدفقات موارد أكبر إلى الفقراء وإلى من يعانون من انعدام الأمن الغذائي – "ولكن ليس دائماً" (Coady *et al.*, 2004a, p. 2). وفي النهاية، لا توجد إلا معلومات محدودة عن مدى فعالية طرائق الاستهداف المختلفة، وهذا مجال يُثمّر فيه الإنفاق على المعرفة ثماراً كثيرة.

2-4 الوسائط

هل ينبغي أن تُقدم التحويلات الاجتماعية في صورة مال نقدي، أو كغذاء أو غيره من الموارد العينية، أو هل ينبغي أن يُعطى المنتفعون قسائم تسمح لهم بشراء مجموعة محدودة من السلع؟²⁴ تشير النظرية الاقتصادية إلى أن النقد يُفضّل على التحويلات العينية لأنه لا يُحدِث اختلالاً في اختيارات الفرد الاستهلاكية أو الإنتاجية. وتُزوّد التحويلات النقدية المتلقين بحرية اختيار ما يشاؤون استهلاكه، سواء وقع اختيارهم على الغذاء أو على ضروريات أخرى مثل التعليم بالمدارس والمصروفات ذات الصلة بالصحة (Hanlon *et al.*, p. 2010). ويمكن لتوزيع النقد حفز الإنتاج الزراعي المحلي والأنشطة غير الزراعية. وبالإضافة إلى ذلك؛ يتسم توزيع النقد غالباً بأنه أقل تكلفة من توزيع الأغذية أو غيرها من السلع، وتشير الدراسات إلى أن التكاليف العينية الإدارية تزيد بنسبة 20-25 في المائة عن المصاريف الإدارية للتحويلات النقدية (Cunha *et al.*, 2010; Ahmed *et al.*, 2010b).

وتشير هذه الاعتبارات إلى أنه لا ينبغي أن يثور جدلٌ بأن التحويلات النقدية ينبغي أن تكون هي المُفضّلة دائماً. غير أن هناك أربعة اعتبارات معاكسة لوجهة النظر المسطحة هذه. أولها أن تقديم النقد يحتاج إلى أسواق غذاء

²⁴ يقتبس هذا القسم من (Margolies and Hodinott (2012)، ويقدم استعراضاً أكثر تفصيلاً من هذه المناظرة ويقدم كذلك مراجع إضافية ودراسات حالة.

محلية حسنة الأداء. وي طرح (Barrett et al. 2007) الأسئلة التالية: هل يوجد لدى المتلقين المعتمدين للتحويلات النقدية مُدخَل مادي إلى الأسواق؟ وهل يمكن للتجار أن يأتوا بإمدادات إضافية إلى الأسواق المحلية بدون رفع الأسعار؟ وهل تُواجه أسواق الأغذية بمستهلكين متنافسين؟ فإذا كانت الإجابة عن أي من هذه الأسئلة هي "لا"، فإن القوة الشرائية للتحويلات النقدية سوف تنقص على ما هو محتمل بسبب أسعار الأغذية الأكثر ارتفاعاً. وقد وَجَّهت أزمة أسعار الأغذية العالمية 2008/2007 الانتباه إلى حقيقة أن التحويلات النقدية نادراً ما تكون مرتبطة بأرقام دليلية، ولذلك فهي تفقد قيمتها بسرعة عندما ترتفع أسعار الأغذية بسبب التضخم، أو الفصلية، أو عدم وصول الإمدادات. وثمة نهج تجديدي قد بدأ في ملاوي في 2006، حيث قام مشروع "دوا" للتحويلات النقدية في حالات الطوارئ بتتبع مسار أسعار الأغذية أثناء جفافٍ محلي وواءم مدفوعات التحويلات النقدية كل شهر للحفاظ على قوة شراء ثابتة. وثمة تجديد ثانٍ جربه بنجاح برنامج الإغاثة من طوارئ الجفاف في سوازيلاند 2008/2007، عندما سُلِّمَت التحويلات الاجتماعية نصفها في صورة تحويلات نقدية والنصف الآخر في صورة أعذية. وعلى النقيض من ذلك، ففي إثيوبيا حيث لم يكن بالمستطاع مجاراة ارتفاعات أسعار الأغذية في مشروع شبكة الأمان الإنتاجي - تضاعفت أسعار الأغذية ثلاث مرات في ثلاث سنوات، ومع ذلك لم ترتفع التحويلات النقدية التابعة لبرنامج شبكة الأمان الإنتاجي إلا بنسبة 33 في المائة أثناء تلك الفترة - مما أسفر عن انقلا ب أفضليات المنتفعين ضد النقد وتفضيلهم للأغذية. (Sabates-Wheeler and Devereux, 2010)

أما الاعتبار الثاني فهو أن التحويلات الغذائية والنقدية يبدو أن لها تأثيرات مختلفة على استهلاك الأغذية. وباستخدام طرائق غير تجريبية، وَجَدَ (Ahmed and Shams (1994) and del Ninno and Dorosh (2003) أن في بنغلاديش يزيد الميل الهامشي إلى استهلاك الأغذية الواردة في تحويلات غذائية على الميل إلى استخدام النقد، وهي نفس النتيجة التي ردها (Ahmed et al. (2010a. ومن ناحية أخرى، وصل تحليل للمساعدة النقدية والمساعدة الغذائية في سري لانكا في أعقاب التسونامي الذي ضرب ذلك البلد في 2005 أنه بالنسبة للأسر التي تتلقى الأغذية، فإن الأسر التي تلقت مقداراً موازياً من النقد كانت أقرب إلى تحسين تنوع وجباتها الغذائية، وشراء المزيد من اللحم، ومنتجات الألبان والأغذية المجهزة (Sharma, 2006). غير أن المدفوعات النقدية كانت تتم كل أسبوعين بينما المدفوعات الغذائية كانت تُسَلَّم في معظمها في مناسبتين، ومن ثم فإنه يتعذر التمييز بين تأثيرات وسائط التحويل وبين الاختلافات التي ترجع إلى التوقيت. وفي ريف ملاوي، التي أُطلقت برنامجاً مختلطاً من التحويلات الغذائية والنقدية، فقد كشف تحليل تفصيلي للتكاليف / المنافع عن أن الأسر التي تلقت نقداً أظهرت تحسناً كبيراً في استهلاك الأغذية وتنوع الوجبات الغذائية، مما يعني ضمناً أن التحويلات النقدية (بدلاً من التحويلات الغذائية، لا تؤدي بالضرورة إلى خفض الاستهلاك الغذائي) (Audsley et al., 2010).

ثالثاً، وكمبدأ عام، ينبغي لمتلقي المساعدة أن يكون لهم رأى في شكل المساعدة التي يتلقونها. ففي إثيوبيا، اكتشف (Berhane et al. (2012 أنه على الرغم من أن معظم المنتفعين من برنامج شبكة الأمان الإنتاجي فضلوا تلقي أغذية بدلاً من النقد، فإن هذا التفضيل لم يكن ثابتاً مع مرور الوقت. فقد تحولت الأفضليات نحو الغذاء وبعيداً عن النقد فيما بين عامي 2006 و2008، وذلك نتيجة لارتفاع أسعار الأغذية السريع وبخاصة في الأشهر الستة الأولى من 2008 (على نحو ما هو مشار إليه عاليه)، لكن هذا الوضع انقلب إلى العكس في معظم المناطق فيما بين 2008 و2010

وذلك مع انخفاض أسعار الأغذية. وفي برنامج الغذاء مقابل خلق الأصول في بنغلاديش، فإن نحو 75 في المائة من المشاركين أعربوا عن تفضيلهم للحصول على الأغذية بدلاً من النقد (Ahmed *et al.*, 2010b). ويرى Ahmed *et al.* (2010a) أن أكثر المنتفعين فقراً يُفضلون التحويلات الغذائية، وإن كان هذا التفضيل أكثر خفوتاً فيما بين أولئك الأثرياء (نسبياً). وأيضاً، بينما يفضل الرجال التحويلات النقدية، فإن النساء في الكثير من البلدان يُفضّلن الأغذية، ربما بسبب دورهن المهيمن كمديرات للأغذية داخل أسرهن (Holmes *et al.*, 2009).

والاعتبار الرابع هو أن عدداً من البلدان استحدثت في السبعينيات والثمانينيات، طوابع أغذية وذلك كجزء من الجهود الرامية إلى التعويض عن التعديلات التي أُدخلت على مستوى الاقتصاد الكبير (جامايكا) أو لاستبدال إعانة أغذية معمة (سري لانكا) (Edirisinghe, 1987; Ezemenari and Subbarao, 1999). وبينما فقدت طوابع الأغذية الإقبال عليها فيما بعد، فقد تجدد الاهتمام بها خلال السنوات الخمسة الأخيرة. ذلك أن التكاليف الإدارية لتقديم قسيمة نقل عن تقديم الأغذية. ومثلها مثل النقد، فإنها تضع القوة الشرائية داخل المجتمعات المحلية، ولكن نظراً لاقتصارها على سلع معينة، فإن ثمة مخاوف أقل من أن تقع في أيدي من لا يستحقها، أو أن يساء استخدامها. وفي تدخل عشوائي تم في إكوادور، وُجدَ (Hidrobo *et al.* (2012) أن تكلفة تقديم القسائم مشابهة لتكلفة تقديم النقد، غير أن للقسائم تأثيراً أكبر على نوعية الوجبات الغذائية. فقد استخدم برنامج الأغذية العالمي القسائم لتسليم المساعدة الغذائية إلى المحليات، مثل جنوب الصومال حيث تعوق الاعتبارات الأمنية عملية التوصيل سواء كانت أغذية أو نقداً. ومع التحوط بأن الكتابات عن تأثير القسائم لا تزال تتطور، فإنه يبدو أن القسائم تناسب المناطق الحضرية جيداً بصفة خاصة، حيث توجد الأسواق ذات الأداء الطيب والتجار الذين لديهم القدرة، ولاسيما رأس المال العامل، للتعاطي مع القسائم.

الإطار 13: بوركينافاسو: قسائم الأغذية الحضرية

أثر ارتفاع الأسعار خلال الفترة 2008/2007 بشدة على فقراء الحضر، الذين يعتمدون على الأسواق بدلاً من الإنتاج لأجل أمنهم الغذائي. واستجابة لذلك، أطلقت بوركينافاسو برنامج قسائم غذائية في جميع المناطق الحضرية، وذلك بدعم من برنامج الأغذية العالمي. وتم الاستهداف على مرحلتين: أولهما، أنه تم الانتقاء المسبق للمناطق الحضرية الفقيرة على أساس مؤشرات الفقر الكمية. وثانيهما، أنه تم تحديد الأسر الفقيرة داخل كل منطقة منتقاة على أساس مؤشرات بديلة مثل نوعية السكن، وملكية الأصول، ووسائل النقل والوضع الصحي. ومن بين 200.000 أسرة حضرية، تم انتقاء 31.500 أسرة (16 في المائة). وقد قدمت لكل أسرة ست قسائم قيمة كل واحدة 3 دولارات أمريكية، تولى توزيعها الصليب الأحمر، وبلغت قيمة التحويل 45 في المائة من الدخل الشهري للأسرة المعرضة. ويمكن صرف هذه القسائم لدى الحوانيت التي لديها عقود مع برنامج الأغذية العالمي. ويشير تقييم أولي إلى أن هذا البرنامج كان جيد الاستهداف، مع وجود أخطاء تضمنين منخفضة للغاية وأخطاء استبعاد قدرها 22 في المائة، وازدادت إمكانيات حصول المنتفعين على الأغذية زيادة كبيرة، في وقت كان عليهم أن يُقارعوا وضعاً متدهوراً للعمال. ومع ذلك، فقد برز العديد من التحديات التشغيلية، وبخاصة انخفاض القدرات على مستوى المنفذين.

المصدر: برنامج الأغذية العالمي، 2010.

3-4 التبعية

غالباً ما تمنع الحكومات في جميع أنحاء العالم في استحداث الحماية الاجتماعية، وبخاصة التحويلات الاجتماعية، لأن الهواجس تراودها إزاء "التبعية". وهذه الحكومات على قناعة بالقول القائل إن تقديم تحويلات نقدية أو غذائية منتظمة إلى الناس تجعلهم يفقدون الدافع إلى العمل نحو تحقيق الاعتماد على النفس، وأن احتمالية العيش على "المنح والإعانات" سوف تجعل أعداداً متزايدة من الناس يختارون أسلوب الحياة هذا القائم على "الخُلُو من العمل"، وأن ذلك سوف ينتهي لأن يصبح عبثاً مالياً لا يمكن استدامته على النمو الاقتصادي. ويذهب هذا التقرير إلى أن المناقشة الخاصة "بالتبعية" تخلط بين شيئين مختلفين تمام الاختلاف، وأن الهواجس بشأن التأثيرات المثبطة مبالغ فيها.

ففي كل مجتمع محلي وفي كل مجتمع يوجد بعض الأفراد غير القادرين على كسب معاشهم، ويحتاجون للدعم من الآخرين. وعلى كاهل الدول يقع عبء الالتزام بتوفير احتياجات الكفاف لهؤلاء الأفراد وذلك في شكل مساعدة اجتماعية، ومن حق أفراد المجتمع المحلي "التابعين" الحق في انتظار الحصول على هذا الدعم. أي أن الحماية الاجتماعية موجودة على وجه الدقة من أجل هذا التكافل بين أفراد المجتمع ذوى الاحتياجات، والآخرين ذوى القدرة على تلبيتها. ويمكن للتحويلات الاجتماعية أن تخفف الضغوط على أقارب المتلقين الذين كانوا يدعمونهم فيما سبق، وذلك على الرغم من كونهم فقراء ومعرضين أمثالهم. ولهذه الأسباب فنحن نتفق مع (Lentz et al. (2005, p. 12 على أن "مساعدة الأفراد، والمجتمعات المحلية والمنظمات تفي بالاحتياجات الأساسية بينما لا تستطيع ذلك إذا اختلف الحال، وأن تشجيع التبعية الإيجابية أمر مرغوب فيه بلا مراء". وهناك، مع ذلك، شكل آخر "للتبعية السلبية". وتشير "أعراض التبعية"، إلى أوضاع يتعمد الناس فيها تغيير سلوكهم أو صفاتهم المميزة لأجل استحقات الحماية الاجتماعية، أو لكي يظلوا مؤهلين لها بدلاً من الخروج من البرنامج.

والقلق المشترك الأعظم بين واضعي السياسات هو أن التحويلات إلى المنتفعين تجعلهم "كسالي"، أو بدقة أكثر، أنهم يقللون من الجهد المبذول في العمل. وقد خضعت هذه المسألة لدراسة موسعة في سياق التحويلات النقدية المشروطة. وتتفق الآراء المتاحة على أن تأثيرات الحوافز السلبية على إمدادات العمل من جانب البالغين من الأسر المنتفعة هي تأثيرات متواضعة عموماً ومنعدمة غالباً. ولم تُفصح الدراسات التي أجراها Parker و (2000) Skoufias عن برنامج التنمية البشرية في المكسيك المسمى Oportunidades، وكذلك Edmonds و (2009) Schady بشأن التنمية البشرية في إكوادور، و (2009) Ferreira et al. والتابع لمركز الدراسات الاقتصادية للقطاع الخاص في كمبوديا (2008) Britto and Medeiros عن دلائل تشير إلى أن برنامجي التحويل النقدي الكبيرين في البرازيل (BPC and Bolsa Familia) لا تحدثان تأثيرات سلبية على إمدادات عمل البالغين. ووجد استعراض خبراء برنامج PROGRESA في المكسيك أن النساء والرجال استعملوا فعلاً بعضاً من تحويلاتهم

النقدية للبحث عن عمل، وانتقل البعض من مشروعات الأسرة إلى وظائف ذات أجور مرتفعة في القطاع الخاص (Skoufias and di Maro, 2006)²⁵.

ولا تقتصر هذه النتائج على التحويلات النقدية المشروطة، فالقلق من أن التحويلات النقدية المنتظمة سوف تجعل المتلقين "يختارون الخلو من العمل" لا تدعمه براهين مأخوذة من منحة دعم الأطفال (غير المشروطة) في جنوب أفريقيا حيث البالغين في الأسر المتلقية قد يقومون بالبحث عن العمل وإيجاده - مستعملين لذلك بعض نقود المنح لدفع أجرة الانتقال ورعاية الأطفال - وذلك بدرجة أكبر مما تفعل الأسر الفقيرة التي لا تتلقى هذه المنح (Samson et al. 2004). وعندما قُدمت "منحة الدخل الأساسي"، تجريبياً في مجتمع محلي في ناميبيا، انخفضت البطالة من 64 في المائة إلى 52 في المائة خلال ستة أشهر، ذلك لأن متلقي هذه المنحة استثمروا بعضها في مشروعات صغيرة النطاق داخل القطاع غير النظامي (خَبَزُ الخَبز، صناعة الملابس) وتوافر لدى جيرانهم نقد إضافي لشراء السلع والخدمات. وانخفضت التبعية بطرق أخرى أيضاً. وحققت النساء استقلالاً ذاتياً من الناحيتين المالية والجنسية عن الرجال، وتم تمكين العمال بأجور منخفضة من مطالبة أصحاب العمل بأجور عادلة وأحوال عمل لائقة (ائتلاف منحة الدخل الأساسي 2008). وهذا دليل على أن التحويلات النقدية يمكن أن تُقلل من تبعية المتلقين لأقاربهم وجيرانهم، بل وحتى للدولة في نهاية المطاف، إذ يمكن للتحويلات النقدية أن تقلل من تبعية النساء للرجال، وأن تخفض كذلك تبعية العمال ذوى الأجور المنخفضة لأصحاب العمل الاستغلاليين.

ولطالما كان القلق من الحوافز السلبية سمةً للنقاش الدائر حول المعونة الغذائية. ويقال إن المعونة الغذائية تُخفيض من أسعار الأغذية المحلية وتُقوض دوافع المزارعين إلى إنتاج الأغذية للسوق، الذين يمكن أن يتحولوا عن المحاصيل الغذائية إلى "محاصيل نقدية" أكثر مَكْسَباً، مما يقلل المحصول الوطني ويتطلب مستويات أعلى من الواردات الغذائية خلال السنوات التالية. إن توزيع المعونة الغذائية، سواء كإغاثة من الطوارئ أو كغذاء مقابل العمل، أو للتغذية المدرسية، يقلل من الإقبال على التجار المحليين وعلى أعمالهم، ويعوق ظهور سوق تنافسية. إلا أن القرائن لا تدعم هذه الفرضيات (Abdulai et al. 2005). وقد تمكن المشاركون في برنامج شبكة الأمان الإنتاجي في إثيوبيا من زيادة مستوى إنتاج المحاصيل لديهم (Berhane et al., 2012).

وثمة مصدر آخر للقلق يتمثل في أن التحويلات "تطرد" المال الوارد من التحويلات النقدية الخاصة، أو من منظمات المجتمع المحلي أو من المنظمات غير الحكومية. ويأتي الدليل مختلطاً مرة أخرى، وقد اكتشف Albarran و(2003) Attanasio بعض الدلائل على ذلك في برنامج التنمية البشرية المسمى Oportunidades في المكسيك،

²⁵ هناك دراسات تجد تأثيرات سلبية واقعة على الإمدادات من عمل البالغين غير أن حجم هذه التأثيرات صغير. وقد وجد Damon و(2007) Glewwe أن الأسر التي قيدت أسماءها في التحويلات النقدية المشروطة تعمل من ساعتين إلى 7 ساعات أسبوعياً أقل من الأسر التي لم تقيد أسماءها في تلك التحويلات. وقد وجد Flores و(2005) Maluccio أن برنامج نيكاراغوا الأحمر للحماية الاجتماعية مرتبط بالخفض الكبير في ساعات العمل التي يعملها البالغون من الذكور (ولا ينطبق ذلك على النساء) خلال الأسبوع السابق. ووجد De Brauw et al. (2012) أنه بينما المشاركة في برنامج بولسا فاميليا تقلل إمدادات العمل في القطاع النظامي، فإن ذلك قابله في الناحية الأخرى زيادة كبيرة في العمل المقدم إلى القطاع غير النظامي.

ووجد Nielsen و(2008) Olinto دلائل مشابهة في نيكاراغوا. غير أن Davis و(2000) Teruel لم يجدا أي دليل على عملية الطرد هذه في برنامج Oportunidades، كما أن Berhane *et al.*(2012) لم يجدوا أي دليل على أن التحويلات قد تم طردها بفعل برنامج شبكة الأمان الإنتاجي (PSNP).

وهناك أدلة شحيحة، غير الحكايات، تدعم الرأي التحاملي الذي يذهب إلى أن الحماية الاجتماعية تُؤدّ متلازمة التبعية الواسعة النطاق، وذلك عن طريق تشجيع المتلقين على العمل بمقدار أقل، أو للتعرف بصورة كلية موجهة لتأهيلهم للحصول على المساعدة الاجتماعية. إن تدخلات الحماية الاجتماعية الحسنة التصميم – بدلاً من أن تفرز التبعية، يمكنها أن تزيد لا أن تُنقص من الاعتماد على النفس ومن المشاركة في سوق العمل. أما القلق المتعلق بالتأثيرات المثبطة فلا ينبغي له أن يمنع واضعي السياسات من تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية التي تقلل من انعدام الأمن الغذائي. ومع ذلك، فإن ذلك لا يعني ضمناً عدم إيلاء اهتمام إلى هذه التأثيرات. ومن الواضح، أنه إذا كانت التحويلات مغالية في السخاء، فإن الحافز للعمل قد يتضرر. ولا يبدو حتى الآن أن التحويلات المغالية في السخاء ذات انتشار واسع: "فالبرامج ذات المنافع المنخفضة أكثر من اللازم هي أكثر تواتراً من البرامج ذات المنافع المرتفعة أكثر من اللازم (Grosh *et al.*, 2008, p. 10).

4-4 التخرج

يشير التخرج إلى عملية "ينتقل فيها متلقي التحويلات النقدية أو الغذائية من وضعية التبعية للمساعدة الخارجية إلي وضع لم يعودوا يحتاجون فيه إلى هذه التحويلات، ومن ثم يمكنهم الخروج من البرنامج" (Devereux, 2010, p. 9). ويمثل التخرج من برامج الحماية الاجتماعية شاغلاً للحكومات والوكالات المانحة المعنية بالاستدامة المالية للتحويلات الاجتماعية الطويلة الأجل، والتي ترغب في تفضي خلق "تبعية" واتكالاً على هذه التحويلات من جانب المتلقين. ويُنظر إلى التخرج في بعض الأحيان على أنه ترياق مضاد "لمتلازمة التبعية". وهي تهيئ للممولين إستراتيجية للخروج تسمح للبرنامج أن يكون له إطار زمني وأجل محدد وميزانية محددة. ويتجادل منتقدو منطق التخرج بأنه يتعارض مع مبدأ أن الحماية الاجتماعية حق لا يمكن وضع حدود له أو "إضفاء طابع المشروع" عليه، يضاف إلى ذلك، مثلما أشارت مناقشاتنا بشأن التبعية، أن ثمة بعض المجموعات – مثل أرباب المعاشات – يجب عدم اعتبارهم مرشحين للتخرج.

وهناك عوامل تعقيد أخرى؛ أولها، أن تنوع سبل معيشة الفقراء قد يعني أن الأسر تتحرك خارجة من أهلية الحصول على الحماية الاجتماعية من فترة إلى أخرى – فالتخرج مفهوم خطّي (إذ يفترض أن الناس يتقدمون صعوداً على سلم الدخل)، ولكن سبل المعيشة تتسم بالدينامية، وغالباً ما لا يمكن التنبؤ بها، وبخاصة في مناطق انعدام الأمن الغذائي. وثانيها، أن في الإمكان أن يشتد تأثير لعبة "اليوبو" أو الارتداد إلى ما قبل التحسن" بفعل البرنامج نفسه – ذلك أن تلقى التحويلات يدفع المتلقين للارتفاع فوق عتبة استحقاق المعونة، إلا أن سحب تلك التحويلات يهبط بهم إلى

ما دون تلك العتبة. وثالثها، أن الأسر المُدرَكة لمعايير الأهلية وعتبات التخرج قد تسلك سلوكاً استراتيجياً للبقاء دون تلك العتبة.

وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي عمل تمييز مهم بين "التخرج" حسب "العتبة" - أي أن يكون المشترك قد وصل إلى مستوى من الدخل أو الأصول يجعله يُقِيم بأنه لم يعد مؤهلاً للحصول على المساعدة الاجتماعية - وبين "التخرج المستدام"، وهو مفهوم أكثر ديناميكية يعني ضمناً "أ) القدرة على توليد روافد كافية من الأغذية والدخل في المستقبل، و(ب) الصمود ضد الصدمات المستقبلية" (Devereux, 2010, p. 9). إن عبور عتبة الدخل أو الأصول عند نقطة معينة من الزمن لا تعني بالضرورة بأن الأسرة أصبحت صامدة، وأنها ستظل فوق هذه العتبة في المستقبل. وهذا الشرط الثنائي صريح في النهج الذي تتبعه إثيوبيا إزاء تخرج الأسرة من برنامج شبكة الأمان الإنتاجي، التي هي - مفاهيمياً - انتقالٌ من "عدم الأمان الغذائي المزمّن" إلى "الاكتفاء الغذائي". "وتكون الأسرة قد تخرجت عندما تستطيع، في غياب تلقي تحويلات برنامج شبكة الأمان الإنتاجي، الوفاء باحتياجاتها الغذائية طوال الإثني عشر شهراً وأن تكون قادرة على الصمود أمام الصدمات المتواضعة" (FSCB, 2007, p 1).

وعلى الرغم من أن هذا التعريف هو تعريف عام وحيد للأمن الغذائي، فإن التحدي يكمن في تعريف "الاحتياجات الغذائية" وفي قدرة الأسرة على "الصمود أمام الصدمات المتواضعة" من الناحية التشغيلية - مع وجود مؤشرات بسيطة، وإن كانت قوية يمكن رصدها بسهولة ودقة. وبوضع ذلك في الاعتبار، فإن التخرج من برنامج شبكة الأمان الإنتاجي يعتمد على مجموعة من "علامات قياس التخرج" - وهي حزم أصول: (ماشية، أدوات زراعية، حيازة أرض) التي تحتاج إليها الأسر لسد الثغرة الغذائية السنوية لديها (Gilligan et al., 2007). وقد تم تحويل حزم الأصول هذه إلى قيمة معادلة بالنقد تفاوتت من منطقة إلى منطقة، وذلك تسليماً بحقيقة أن هناك اختلافات جغرافية في نوعية الأرض (ومن ثم في قدرة الأسر على توليد الدخل) والوصول إلى أسواق الأغذية. وثمة قيد واحد على هذا النهج هو أنه في السياق الإثيوبي المتسم بدرجة عالية نسبياً من التضخم، تحتاج علامات القياس هذه إلى إعادة معايرة ثابتة.

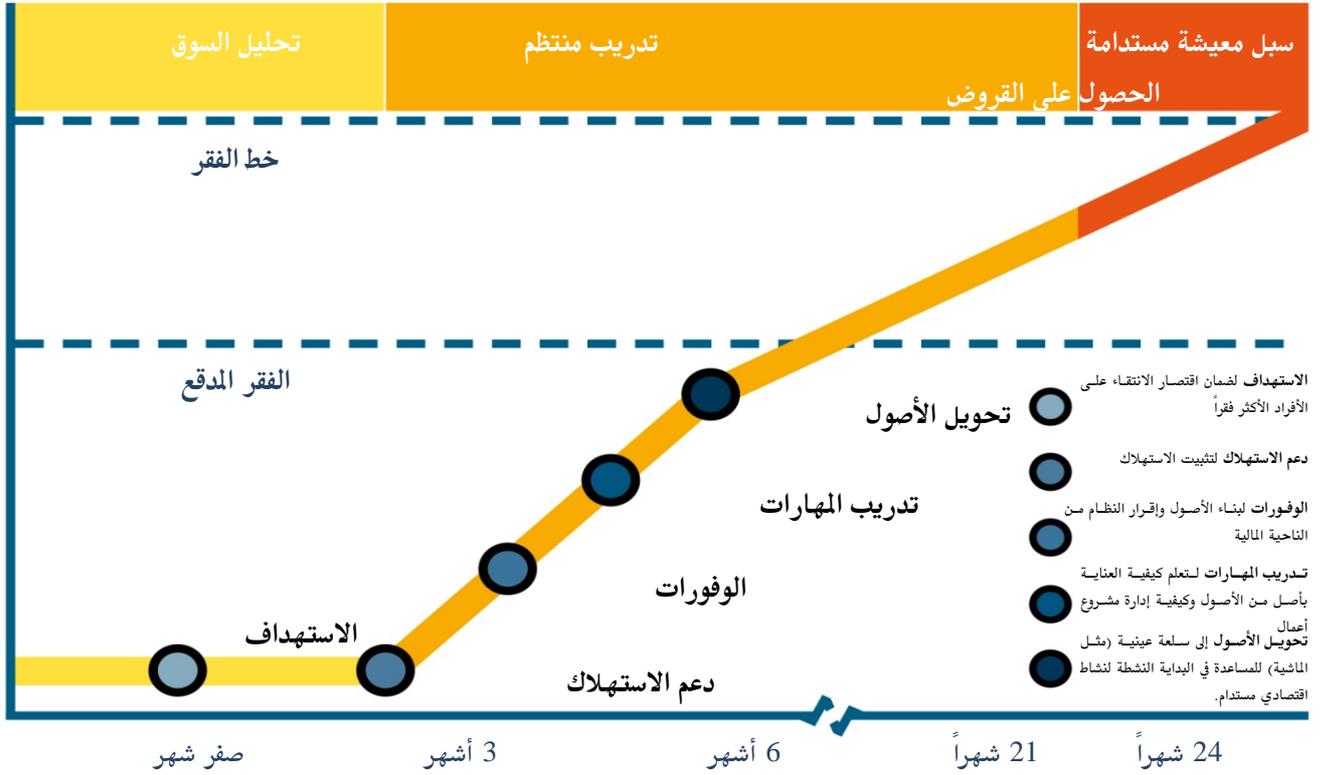
وينبني التخرج من برنامج VUP في رواندا الذي يقدم الحماية الاجتماعية على عملية وضع "خرائط اجتماعية" تشاركية، تتم كل عام كجزء من عملية VUP للحماية الاجتماعية للاستهداف وإعادة الاستهداف والتي تصنف جميع الأسر في كل مجتمع محلي ريفي إلى واحدة من ست فئات مُعرّفة للثروة. فالأسر التي توضع في الفئتين الأكثر فقراً من فئات برنامج "أوبوديهي" (Ubudehe) تكون مؤهلة للحصول على المساعدة الاجتماعية من برنامج VUP - في صورة أشغال عامة إذا كان الأفراد المتلقون لها يستطيعون العمل، وفي صورة "دعم مباشر" إذا لم يكونوا قادرين على العمل. فإذا صُنفت أسرة في فئة #3 أو أعلى، فإنها تكون غير مؤهلة بعد ذلك للحصول على مساعدة برنامج VUP الاجتماعية. وينطوي هذا النهج على مزية تتمثل في أنه مدفوع من المجتمع المحلي، وينهض على أساس المعارف المحلية الحميمة بدلاً من اعتماده على المؤشرات "الموضوعية" التي يمكن تزويرها أو التلاعب فيها. إلا أن هناك دلائل على "الرجرجة" دخولاً وخروجاً من أهلية الحصول على المساعدة من عام إلى عام (Asselin, 2010)

وهناك مخاطرة من أن تصبح الآلية القائمة على أساس المجتمع المحلي مشوهة مع مرور الوقت، حيث توجد الآن منافع كبيرة مرتبطة بالتصنيف داخل فئة #1 أو #2 من "برنامج تخفيض الفقر في رواندا" Ubudehe

وعلى الرغم من أن تقييمات برامج التحويل النقدي تؤكد أن النقد يُستثمر غالباً في سبل المعيشة (Barrientos and Scott, 2008) فإن معظم النقد يخصص للاحتياجات الاستهلاكية الأساسية، وأن تأثير الاستثمار هذا لا يكفي ليشق الطريق أمام التخرج في حد ذاته. ولهذا السبب، يتم تعزيز التخرج في كل من إثيوبيا ورواندا بتوليفة من التحويلات النقدية (إما مجانية أو بشرط العمل) وبدعم لسبل المعيشة - "حزْم" مثل حقائب تربية النحل لإنتاج العسل لبيعه في إثيوبيا، والقروض الصغيرة للأنشطة المولدة للدخل مثل تربية الدواجن لبيع الدجاج والبيض في رواندا. ولا يوجد حتى الآن، دليل عملي على ما إذا كان قد حدث تخرج ناجح أم لا. ففي رواندا، بدأ مُكوّن القروض الصغيرة فقط في عام 2010 وأنه على الرغم من أن الكثير من الأسر المستفيدة من برنامج VUP للحماية الاجتماعية قد خرجت من برنامج تخفيض الفقر في رواندا (Ubudehe) من الفئتين #1 و #2. فإن المجموع الكلي للأسر المؤهلة للحصول على المعونة ثابت بل حتى أخذ في التزايد، وأن بعض "المتخرجين" يعودون إلى استحقاق الحصول على المعونة بعد عام أو عامين.

أما في بنغلاديش فإن برنامج توسيع رقعة الحد من الفقر التابع لنموذج براك BRAC الذي سبقت مناقشته، سلم تحويلات نقدية منتظمة وأصولاً إنتاجية وتدريباً إلى النساء الريفيات، بصورة رئيسية، اللائي يعشن في فقر مدقع. وفي مرحلته الأولى (2002 - 2006)، نجح البرنامج في "تخريج" نحو 100.000 أسرة من أسر برنامج توسيع رقعة الحد من الفقر "من الفقر المدقع" إلى "الفقر المعتدل". وانخفض انعدام الأمن الغذائي المُبلَّغ عنه ذاتياً من 60 في المائة إلى 15 في المائة، وازداد المتحصل من السرعات الحرارية من 1750 إلى 2145 كيلو سعر حراري/ يوم (Matin et al., 2008). ويرد تصوير لمسار التخرج حسب نموذج براك BRAC أدناه (الشكل 5)

الشكل 5: نموذج براك (BRAC) المعني بالتخريج



المصدر: مأخوذ من Hashemi و Montesquiou (2011, p. 3)

والخلاصة، أن تخريج المشاركين يمثل هدفاً منطقياً لوضعي السياسات المعنيين بتدني "التبعية" وإدارة تكاليف برامج الحماية الاجتماعية. ومع ذلك، فإن المضي قدماً في التخرج يجب أن يتم بحذر. فعلى خلاف الاستهداف، لا توجد حتى الآن مجموعة من الأدلة يمكن الاستفادة منها لتوجيه مصممي البرامج بشأن آليات التخرج المناسبة. ويجب التسليم بأن بعض السكان لا يمكن أن يتخرجوا مطلقاً، وأن عبور عتبة ما لا يعني بالضرورة أن الأسرة سوف تعتمد على نفسها في المستقبل، وأن التخرج السابق لأوانه يمكن أن يترك الناس في وضع أسوأ مما كانوا عليه سابقاً، إذا انهارت شبكات الدعم غير النظامية الخاصة بهم بسبب مشاركتهم في البرنامج. ونظراً لهذه الحقائق، ينبغي لوضعي السياسات أن يركزوا على الوظيفة الأساسية للحماية الاجتماعية - ليضمنوا التأمين على الأسر الفقيرة والمعرضة تأميناً فعالاً ضد السقوط دون المستوى الأدنى للكفاف بصورة دائمة، بدلاً من الدفع بهم إلى ما فوق هذا المستوى وإلى خارج البرنامج في أقصر وقت ممكن.

5-4 معقولة التكلفة

تتحول المناقشات المتعلقة بتنفيذ برامج الحماية الاجتماعية حتماً إلى القضية الشديدة الأهمية الخاصة بالتمويل. فهل الحماية الاجتماعية الشاملة في متناول اليد في البلدان ذات الدخل المنخفض؟ هل من الشائع أن نسمع واضعي السياسات يقولون إنه على الرغم من تحبيذهم لفكرة استحداث أو توسيع نطاق نظام حماية اجتماعية فإنهم

لا يمتلكون القدرة المالية على فعل ذلك؟ ودائماً ما يُستشهد باعتباريات التكلفة كسبب في عدم جعل الحماية الاجتماعية تقوم على أساس الحقوق: الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي ينظر إليها "على أنها ليست في متناول اليد من جانب الكثير من الحكومات". ومن شأن مثل هذه الأقوال أن تخلط بين القيود وبين الاختيارات.

ويحاكي (Pal et al. (2005) ثلاثة سيناريوهات للحماية الاجتماعية الأساسية. وفي السيناريو الثالث الذي يبنني على أساس برنامج التحويلات النقدية الاجتماعية في زامبيا، تُقدّم تحويلات نقدية مقدارها 13.71 دولار أمريكي لكل فرد شهرياً لنسبة الـ 10 في المائة من بين أكثر الأسر عوزاً. وقد اكتشف Pal et al. أن في البلدان الأفريقية الأربعة المطروحة على بساط البحث وهي (بوركينافاسو، والكاميرون، وغينيا، والسنغال) قد تتفاوت التكلفة من 0.15 في المائة إلى 0.30 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ومن المهم الإشارة إلى أنه على الرغم من أن هذا قد يقلل من انعدام الأمن الغذائي بين أشد السكان فقراً، فإنه لا يقضي على انعدام الأمن الغذائي في هذه البلدان. ولكن هل هذا التدخل المتواضع معقول التكلفة؟

وفي 2010، أنفقت هذه البلدان الأربعة ما بين 1.3 في المائة و1.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لديها كنفقات عسكرية (SIPRI, 2012) - وسجلت بلدان أخرى في أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى وفي أماكن أخرى نسباً مثوية أعلى من ذلك بكثير. لذا ففي البلدان الفقيرة جداً، يمكن من حيث المبدأ تمويل التحويلات الاجتماعية عن طريق عمليات إعادة التخصيص للموارد الحكومية المتوافرة.

فالبرامج الأكثر طموحاً تكلف أكثر. ويُستشهد (Grosh et al. (2008) بسلسلة من الدراسات بشأن التكاليف المالية للمعاشات الشاملة في أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى. فتبعاً لتاريخ قَطْع التحويلات بناء على العمر وحجم هذه التحويلات، يجدون أن التكاليف قد تتراوح بين 0.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى 10.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (Grosh et al., 2008; see also Kakwani and Subbarao, 2007). وترى منظمة العمل الدولية (2008) أن تكاليف خطة لأمن الدخل أو فرص العمل في مجموعة منتقاة من البلدان الآسيوية والبلدان في أفريقيا جنوبي الصحراء يمكن أن تتراوح بين 0.3 في المائة إلى 0.9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بينما تكاليف "حزمة الحماية الاجتماعية الأساسية" (بما في ذلك المعاشات الشاملة للشيخوخة وحالات العجز، والمزايا التي يحصل عليها الأطفال، والوصول الشامل إلى الرعاية الصحية الأساسية والمساعدة الاجتماعية أو ضمان العمل لمدة 100/يوم فهي تتراوح بين 4 في المائة إلى ما يزيد على 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (منظمة العمل الدولية، 2008، ص 10). وفي النهاية، فإن Lustig (2012) تُقدر أن الموارد اللازمة للارتفاع بكل فرد فوق 2.5 دولار أمريكي يومياً وشهرياً في الأرجنتين، وبوليفيا، والبرازيل، والمكسيك، وبيرو سوف تكون مساوية لـ 0.15 في المائة و 1.48 في المائة و 0.41 و 0.28 في المائة و 0.53 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، على التوالي²⁶.

²⁶ بالنسبة للقضايا المتصلة بمصادر التمويل انظر. (Pal et al. (2005); Barrientos (2007); Grosh et al. (2008).

اليد هو ادعاء ليس له أساس. فكل الحكومات لديها موارد، وتقوم بعمليات الاختيار بشأن كيفية عمل ذلك. وينبغي توجيه المزيد من هذه الموارد نحو الحماية الاجتماعية.

6-4 قابلية التوسع

كانت الاستجابة العامة لأزمة الأغذية في عام 2008 هي الدعوة إلى إنشاء شبكات أمان اجتماعي لحماية السكان الأكثر تضرراً. غير أن شبكات الأمان في الواقع كانت أقل شيوعاً بكثير من التدخلات ذات العلاقة بالسوق، مثل فرض القيود أو الحظر على الصادرات، والإفراج عن المخزونات العامة بأسعار معانة، واستخدام إعانات المستلزمات (فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية، 2011). وحتى في البلدان التي توجد لديها شبكات أمان حسنة الأداء، مثل المكسيك، تمثلت الاستجابة الفورية في قرار بتنفيذ إعانات الأسعار، مع تعديل قيمة النقد التابع لشبكة الأمان، وظهور برنامج Oportunidades (للتنمية البشرية في المكسيك) بعد ذلك بكثير (Lustig 2008; Grosh *et al.*, 2011). وعلى الرغم من أن ذلك يعكس جزئياً اعتبارات سياسية واجتماعية – ومع ارتفاع الأسعار بسرعة، شعر الكثير من الحكومات بضرورة "عمل شئ" بحيث يمكن الإفراج عن المخزونات ومراقبة الأسعار بأمر تنفيذي. غير أن ذلك عكس مشكلة أعمق تتعلق بالمعرفة المتعلقة بأفضل الطرق لزيادة شبكة الأمان كاستجابة لصدمة ما.

"والزيادة" هنا تعني ثلاثة أشياء: استحداث برنامج شبكات أمان في حالة عدم وجودها، وتضمين الفقراء الجدد (بسبب ارتفاع الأسعار، مثلاً) أو زيادة حجم التحويلات (على الأقل جزئياً) لتعويض المنتفعين الحاليين من فقدان القوة الشرائية حينما تكون شبكة الأمان عبارة عن مبلغ ثابت محدد من النقد. وشبكات الأمان الجديدة (أو المعدلة) عليها أن تشتمل على آليات تأهيل واعتماد سريع مرنة، وينبغي أن تركز على زيادة إنتاجية زراعة الكفاف لفقراء الريف والمناطق شبه الريفية (Lustig 2008; de Janvry and Sadoulet 2011).

ومعرفة كيفية الزيادة تتطلب بحث مجموعتين من المشاكل. أولهما، أن من الضروري فهم طبيعة الصدمة، لأن الصدمات المختلفة تحدث تأثيرات مختلفة على المجموعات الفردية من السكان. فكارثة طبيعية مثل (التسونامي أو فيضان أو زلزال أو إعصار) تُضرب بأصول الأسرة أو تدمرها، وتقلل من العمالة بأجر، وتقلل من الفرص غير الزراعية المولدة للدخل، وقد تقلل من الحصول على المستلزمات، أو تُضرب بقدرته المزارعين على بيع إنتاجهم الزراعي. ومع ذلك، وبشرط أن تكون مثل هذه الصدمات ذات طابع محلي، وأسعار الغذاء متكاملة بصورة معقولة، فإنها لن تدفع بأسعار الأغذية إلى الزيادة. وعلى العكس من ذلك، فإن أي ارتفاع في أسعار الغذاء العالمية يتم نقله إلى أسواق الغذاء المحلية لا يؤدي بالضرورة إلى الإضرار بالأصول ولا بالأنشطة، وإنما يقلل من القوة الشرائية²⁹. وثانياً أن من المهم فهم ما إذا كانت الصدمة تؤثر في الأسر التي تنعم بالفعل بمظلة شبكة الأمان أم أنها خارج تلك الشبكة.

²⁹ وللإطلاع على المزيد من هذا، انظر (Hoddinott and Quisumbing (2010).

ومما يثير الدهشة قلة المعارف النُظمية المتاحة حول أفضل طريقة لتطوير قدرات شبكات الأمان استجابة للصددمات بصفة عامة، وصددمات ارتفاع الأسعار بالتحديد. وعلى الرغم من أن البحث في غوغل بشأن كلمة رئيسة عن "أزمة الغذاء العالمي 2008 وشبكات الأمان الاجتماعي" تولّد أكثر من 100.000 وصلة، فيبدو أنه لا توجد هناك تقييمات صارمة لاستجابات شبكات الأمان لأزمة الغذاء العالمي 2008.

وهذا لا يعني ضمناً أنه لا شيء يُعرف عن قضايا الزيادة أو النقصان. فبرنامج إثيوبيا لشبكات الأمان الإنتاجي يعمل منذ 2005. وقد تمكنت حكومة إثيوبيا والجهات المانحة التي تؤيد شبكات الأمان الإنتاجي من بذل جهود كبيرة لتطوير القدرات داخل البرنامج من أجل الاستجابة للصددمات ذات الطابع المحلي، وبخاصة الجفاف. وقد اتخذت هذه الطاقة شكل استثمارات في القدرات المؤسسية على المستوى المحلي للإبلاغ عن الصدمات المناخية عند حدوثها وتطوير خطة طوارئ إذا وقعت هذه الصدمات. ويتم استبقاء جزء من الميزانية كاحتياطي لمثل هذه الحالات الطارئة. ويُعطى للمسؤولين المحليين مرونة في استخدامها إما لزيادة المنافع التي يحصل عليها المتلقون الموجودون وذلك بزيادة عدد أيام الأشغال العامة، أو باستخدام الاستهداف القائم على أساس المجتمع المحلي، من أجل التحديد والتضمين المؤقتين لمنتفعين جدد متضررين من الصدمة. ولا يعمل هذا النهج بصورة كاملة ولكن لديه قدرات كبيرة للتصدي للصددمات المناخية ذات البدايات البطيئة مثل حالات الجفاف (Berhane et al., 2012). وعلى النقيض من ذلك؛ فإن لدى برنامج شبكات الأمان الإنتاجي قدرة محدودة فقط على التعاطي مع صدمات أسعار الغذاء.

إن تجربة برنامج شبكات الأمان الإنتاجي توضح نقطة أكثر عمومية أبرزها (Grosh et al., 2011, p. 6): "أن المعايير البسيطة والنوعية التي نستخدمها للحكم على التأهب لمواجهة الأزمات الغذائية تتمثل في ما إذا كان البلد يُشغّل برامج موجهة للفقر يمكن زيادتها أو إنقاصها وذات نظم إدارية يمكن استخدامها كاستجابة من جانب شبكة الأمان. وتحرياً للبساطة، فإنه إذا بدأت الحكومات في بحث شبكة الأمان فقط عقب حدوث الصدمة، فسوف يكون من المتأخر عن أوانه جداً القيام بأي عمل فعّال.

ويستتبع ذلك عدداً من التداعيات. أولاً، أنه في عالم مُعرض للصددمات بصورة متزايدة، وحيث احتمالات التقلبات الأكبر حجماً في الأسعار الغذائية، وحيث التغير المناخي يزيد من تواتر الأحداث المناخية المتطرفة، فإنه يكون من المبرر بشدة إنشاء شبكات أمان دائمة. وثانياً، أنه ينبغي لشبكات الأمان "الجديدة" أو المعدلة أن تتمكن من عمل شبيئين وأن تعملهما بسرعة هما: تضمين الفقراء الجدد (نتيجة لارتفاع أسعار الأغذية، مثلاً) و - حينما يتناسب ذلك - وأن تزيد حجم التحويلات للتعويض الجزئي الذي يدفع للمنتفعين الحاليين عن الجزء المفقود من قوتهم الشرائية. وثالثاً، أن تقديرات التعرض العادية، مثل "التقديرات الشاملة للتعرض والأمن الغذائي" التابعة لبرنامج الأغذية العالمي التي تولد معلومات عن أي الأسر هي المعرضة على أرجح الاحتمالات لأن تتضرر من أنواع الصدمات المختلفة، وتقديم معلومات عملية إلى واضعي السياسات وذلك، مثلاً، عن طريق تحديد أي المحليات أو المجموعات هي التي يجب استهدافها إذا وقعت صدمة.

وختاماً، فإن ميزانيات برامج الحماية الاجتماعية يجب أن تشمل على مكوّن طوارئ يسمح بتقديم مدفوعات إضافية إلى المنتفعين و/أو إلى المنتفعين الجدد إذا حدثت صدمة. ويتمشى هذا مع التعليق العام رقم 19 بشأن الحق في الأمن الغذائي، الذي يجادل: بأنه "أنه ينبغي إيلاء اهتمام خاص لضمان أن يستجيب نظام الضمان الاجتماعي في حالات الطوارئ، بالنسبة مثلاً لما قبل وما بعد الكوارث الطبيعية، والصراعات المسلحة، والفشل المحصولي" (UN CESCR, 2008).

7-4 المسألة

إن المسألة مبدأ رئيسي في تفعيل نهج قائم على أساس حقوق الإنسان تجاه الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية، على كل مستوى. وينص التعليق العام رقم 12 على أن: "أي شخص أو مجموعة يقع ضحية لخرق حق الإنسان في الغذاء الكافي ينبغي أن تُهيأ له السبل للحصول على علاجات قضائية أو علاجات مناسبة أخرى على المستويين الوطني والدولي... وينبغي لوحدها الرقابة الإدارية والنظر في المظالم الوطنية، ولجان حقوق الإنسان أن تتصدى لحالات خرق الحق في الغذاء" (UN CESCR, 1999, paragraph 32). فعلى مستوى التنفيذ؛ ينص التعليق العام رقم 19 على أن المنتفعين من خطط الأمن الاجتماعي يجب أن يكونوا قادرين على المشاركة في إدارة نظام الأمن الاجتماعي. وينبغي إقامة هذا النظام في إطار القانون الوطني مع كفالة حق الأفراد والمنظمات في السعي، وتلقي المعلومات ونقلها بشأن جميع مستحقات الأمن الاجتماعي بصورة واضحة وشفافة، وتنص الفقرة 27 أيضاً على أنه: ينبغي للمزايا أن تُقدم بصورة مناسبة زمنياً وأن يتمتع المنتفعون بسبل الوصول المادي إلى خدمات الأمن الاجتماعي من أجل الحصول على المنافع والمعلومات.

ويتم استحداث هذه المبادئ حالياً في برمجة الحماية الاجتماعية، وبصورة في غاية الفعالية في البرامج التي تديرها الحكومات التي تضع "عقداً اجتماعياً" قابلاً للإنفاذ القانوني لتقديم الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية، فيما بين الدولة والمواطنين أو السكان، بل وأيضاً في المشروعات التي تمولها وتنفذها الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية. ولا يمكن التهوين من أهمية تأثير تحديث سبل الوصول إلى الحماية الاجتماعية ونقلها من مجرد هبات تقديرية إلى استحقاق قابل للإنفاذ القانوني، ليس فقط "أدبياً" من حيث تمكين المطالبين بهذا الحق واحترام كرامتهم وحقوقهم ولكن أيضاً من الناحية الإجرائية، وذلك عن طريق تحسين الوصول إلى الخدمات وتسليمها. وتوضح دراسات الحالة الواردة من جنوب أفريقيا وكينيا تلك النقاط.

الإطار 14: جنوب أفريقيا: الحق القابل للإنفاذ القانوني في المساعدة الاجتماعية

استُحدثت منحة دعم الطفل في جنوب أفريقيا في عام 1998، بموجب تعديل على قانون المساعدة الاجتماعية. ووصلت إلى 11 مليون طفل بحلول 2011، الأمر الذي يجعلها أكبر برنامج تحويل نقدي في أفريقيا. وتعتبر منحة دعم الطفل نجاحاً من زاوية الاستهداف، والتغطية والتأثيرات على رفاه الأطفال، بما في ذلك الأمن الغذائي. وقد

وجد أحد التقييمات الذي يُستخدم بيانات فريق خبراءٍ انخفاضاً ذا مغزى إحصائي في الإبلاغ الذاتي عن الجوع بين الأطفال الذين يتلقون المنحة، بالمقارنة مع الأطفال الذين لا يتلقون المنحة داخل أسر فقيرة مشابهة (Samson et al., 2011).

ويبين Proudlock (2011) سرعة النمو في نطاق منحة دعم الطفل والتوسعات التي أدخلت على معايير الأهلية (من حيث عتبة العمر، واختبار الوسائل والمتطلبات من الوثائق الثبوتية) وكيف أن هذا النمو والتوسعات قد تيسرت بفعل حملات المجتمع المدني التي اشتملت على الدعوة إلى، والتكليف بإجراء البحوث، بل وحتى بمقاضاة الحكومة في المحاكم. ومن الاكتشافات الرئيسية هي أن الحق الدستوري القابل للإنفاذ القانوني في المساعدة الاجتماعية في دستور جنوب أفريقيا، بالإضافة إلى استحقاق قانوني في إعانة دعم الطفل في القانون الوطني، قد شكلت الأساس الضروري الذي يمكن المجتمع المدني من اعتبار الحكومة مسؤولة قانونياً عن توصيل هذه الحقوق والاستحقاقات.

الإطار 15: كينيا: آليات التظلم وتقديم الشكاوى في برمجة التحويلات النقدية

سَلَّم برنامج شبكة الأمان من الجوع تحويلات نقدية منتظمة إلى 60.000 من الأسر الفقيرة والأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي في المقاطعات الرعوية في شمال كينيا منذ 2008، وذلك لأغراض خفض الفقر المدقع، وسوء التغذية والاعتماد على المعونة الغذائية. إن برنامج شبكة الأمان من الجوع على الرغم من كونه مشروعاً تجريبياً ذا تغطية محدودة ودورة تمويل مدتها 4 سنوات تُمول من الجهات المانحة، قد استحدث آليات تجديدية تنهض على أساس الحقوق. وأنشئت لجنة حقوق مستقلة داخل كل مجتمع محلي عضو في البرنامج، حيث يمكن تقديم الشكاوى من هذا البرنامج من جانب المتلقين وغير المتلقين (مثل الأفراد الذين يشعرون بأنهم مؤهلون للحصول على التحويلات بيد أنهم استُبعدوا)، وتم تعيين منسق لحقوق الحماية الاجتماعية داخل كل مقاطعة.

ويُرسخ ميثاق الحقوق والمسؤوليات التابع للبرنامج شبكة الأمان من الجوع في مبادئ حقوق الإنسان والمساءلة، وعدم التمييز، والمشاركة، والتمكين، والمساواة بين الجنسين. وقد حددت معايير تسليم التحويلات في ميثاق خدمة المواطن: الذي يقضى بأن تُقدّم المدفوعات بالكامل وفي الوقت الصحيح، من مراكز للدفع على بُعد مسافة معقولة من بيوت المتلقين، ويجب تقديم جميع الشكاوى خلال 30 يوماً، ويتمتع جميع السكان بالحق في الحصول على المعلومات بشأن البرنامج، وأن يُعاملوا باحترام (Devereux and White, 2010).

الخلاصة

هناك جوانب تآزر قوية بين الحماية الاجتماعية والأمن الغذائي. ويمكن لبرامج المساعدة الاجتماعية الفعّالة أن تخفف من حدة انعدام الأمن الغذائي المزمّن أو الجوع، بينما برامج الضمان الاجتماعي القائم على الطلب، وعلى رفع الإعانة أو خفضها، وشبكات الأمان التصدي لانعدام الأمن الغذائي العابر الذي ينجم عن الموسمية أو عن التعرض للصدمات التي تنزل بسبب المعيشة.

وينبني هذا التقرير على دلائل عملية حول تأثيرات الأمن الغذائي لطائفة من برامج الحماية الاجتماعية. أما الدلائل المقدمة هنا فتنبني على مبررات مقنعة لتوجيه المزيد من الاستثمار إلى الحماية الاجتماعية. وينبني هذا التقرير كذلك على نهج يقوم على حقوق الإنسان، ويذهب إلى أن الحق في الغذاء والحق في الحماية الاجتماعية هما حقان متكاملان وأن تحقيق كليهما ليس مجرد ضرورة أخلاقية أو قانونية، وإنما هو عامل أساسي لتحقيق أهداف السياسات الجوهرية للنمو الاقتصادي والتنمية البشرية.

إن برامج الحماية الاجتماعية المزودة بأهداف الأمن الغذائي تعمل على مصادر مختلفة من "الاستحقاق" في الغذاء مثل - الإنتاج (إعانات المستلزمات)، العمل (برامج الأشغال العامة)، والتجارة (إعانات أسعار الأغذية، وإدارة احتياطات الحبوب) والتحويلات (التغذية المدرسية، والتغذية التكميلية، والتحويلات النقدية). ولا توجد آلية حماية اجتماعية واحدة أو حزمة من التدخلات أفضل من جميع المثلثات الأخرى. كما أن انتقاء أنسب الآليات أو الحزم يرتهن بأهداف التدخل، وتعتمد تأثيراتها على نوعية التصميم والتنفيذ.

إن أي استجابة شاملة للحماية الاجتماعية تجاه انعدام الأمن الغذائي والتعرض تتطلب نهجاً استراتيجياً وحزمة متماسكة من التدخلات، وليس لمجرد أداة واحدة أو برنامجاً واحداً. ومن المهم كذلك بناء ارتباطات سياساتية من الحماية الاجتماعية مع القطاعات الأخرى مثل - الزراعة، والتعليم، والصحة، والتغذية - ومؤسسة الحماية الاجتماعية داخل النظم الحكومية، تدعمها في أحسن الظروف تشريعات تمنح المطالبات القابلة للإنفاذ القانوني إلى المواطنين والسكان المؤهلين للحصول عليها.

وفي الختام، يمكن لواضعي السياسات أن يتعلموا الكثير من التجارب الموجودة في البلدان الأخرى. ويشتمل هذا التقرير على موجز للعديد من دراسات الحالة من أفريقيا، آسيا، وأمريكا اللاتينية. وتواجه كل هذه البرامج مآزق تصميم مماثلة - تتمثل في كيفية توجيهها بدقة، وكيفية تفاعلها، وأي الوسائط يجب عليها اعتمادها وما إلى ذلك. إن الحماية الاجتماعية هي جدول أعمال للسياسات المتطورة بسرعة، والممارسات التجديدية التي تنشأ على الدوام، والتي يمكن تطويرها للسياقات المحلية - مثل إعادة تصميم مشروعات الأشغال العامة كخطط لضمان توفير العمل، أو استحداث آليات مساءلة مثل آليات التظلم وتقديم الشكاوى وعمليات المراجعات الاجتماعية.

وَتُعْرَضَ فِي مَقْدَمَةِ هَذَا التَّقْرِيرِ تَوْصِيَّاتٌ مُحَدَّدَةٌ، فِي مَجْمُوعَتَيْنِ. يُقْصَدُ بِالمَجْمُوعَةِ الأُولَى أَنْ تُبْحَثَ مِنْ جَانِبِ وَاضِعِي السِّيَاسَاتِ وَيُقْصَدُ بِالمَجْمُوعَةِ الثَّانِيَةِ أَنْ تَكُونَ مَوْجَهَةً إِلَى لَجْنَةِ الأَمْنِ الغِذَائِيِّ العَالَمِيِّ. وَكَلْنَا أَمَلٌ فِي أَنْ تُتَقَدَّمَ هَذِهِ التَّوَصِيَّاتُ وَهَذَا التَّقْرِيرُ فِي مَجْمَلِهِ مَسَاهِمَةً نَحْوِ ضَمَانِ تَحْقِيقِ الحَقِّ فِي غِذَاءٍ كَافٍ لِلمَجْمُوعَةِ.

- Abdulai, A., Barrett, C. and Hoddinott, J. (2005). Does food aid really have disincentive effects? New evidence from sub-Saharan Africa, *World Development* 33(10): 1689-1704.
- Adato, M. and Hoddinott, J. (2010). Conditional cash transfer programs: A “magic bullet”?, in Adato, M. and Hoddinott, J. (editors) *Conditional cash transfers in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Adelman, S., Gilligan, D. and Lehrer, K. (2008). How effective are food for education programs? A critical assessment of the evidence from developing countries, *Food Policy Review* 9. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Adelman, S., Gilligan, D., Konde-Lule, J. and Alderman, H. (2012). School feeding reduces anemia prevalence in adolescent girls and other vulnerable household members in a cluster randomized controlled trial in Uganda. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Adu-Afarwuah, S., Lartey, A., Brown, K., Zlotkin, S., Briend, A. and Dewey, K. (2007). Randomized comparison of 3 types of micronutrient supplements for home fortification of complementary foods in Ghana: Effects on growth and motor development, *American Journal of Clinical Nutrition* 86: 412-420.
- African Union (2008). *Social Policy Framework for Africa*. Addis Ababa: African Union.
- Aguero, J., Carter, M. and Woolard, I. (2007). The impact of unconditional transfers on nutrition: the South African Child Support Grant. Brasilia: International Poverty Centre.
- Ahmed, A. (2004). Impact of feeding children in school: Evidence from Bangladesh. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Ahmed, A. and Shams, Y. (1994). Demand elasticity in rural Bangladesh: An application of the AIDS model, *Bangladesh Development Studies* 22: 1-21.
- Ahmed, A., Gilligan, D., Hoddinott, J. Peterman, A. and Roy, S. (2010a). Evaluating vouchers and cash-based transfers: Final inception report. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Ahmed, A., Quisumbing, A., Nasreen, M., Hoddinott, J. and Bryan, E. (2010b). Comparing food and cash transfers to the ultra-poor in Bangladesh, IFPRI Research Monograph 163. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Albarran, P. and Attanasio, O. (2003). Limited commitment and crowding out of private transfers: evidence from a randomized experiment, *Economic Journal*, 2003: C77-C85.
- Alderman, H. (2002). Subsidies as a safety net: Effectiveness and challenges’, *Social Protection Discussion Paper* 0224. Washington DC: World Bank.
- Alderman, H., Gilligan, D. and Lehrer, K. (2012). The impact of food for education programs on school participation in northern Uganda. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Alderman, H. and Haque, T. (2006). Countercyclical safety nets for the poor and vulnerable, *Food Policy* 31: 372-383.
- Alderman, H. and Lindert, K. (1998). The potential and limitations of self-targeted food subsidies, *World Bank Research Observer* 13(2): 213-29.
- Andresen, E., Wandel, M., Eide, W.B., Herselman, M. and Iversen, P. (2009). Delivery of the Nutrition Supplementation Programme in the Cape Town metropolitan area from the perspective of mothers of under-fives: A qualitative study, *South African Journal of Child Health* 3(3): 90-95.
- Asselin, L-M. (2010). VUP targeting and poverty surveys 2009. Kigali: VUP Monitoring and Evaluation Team, MINALOC.
- Audsley, B., Halme, R. and Balzer, N. (2010). Comparing cash and food transfers: A cost-benefit analysis from rural Malawi, in *Revolution: For food aid to food assistance*. Rome: World Food Programme.
- Baird, S., McIntosh, C. and Özler, B. (2011). Cash or condition? Evidence from a cash transfer experiment, *Quarterly Journal of Economics* 126(4): 1709-1753.
- Bardhan, P. and Mookherjee, D. (2011). Subsidized Farm Input Programs and Agricultural Performance: A Farm-Level Analysis of West Bengal’s Green Revolution, 1982-1995, *American Economic Journal: Applied Economics* 3(4): 186-214.
- Barrett, C., Lentz, E. and Maxwell, D. (2007). A market analysis and decision tree tool for response analysis: Cash, local purchase and/or imported food aid? *The Decision Tree Tool*, Atlanta: CARE.

- Barrientos, A. (2007). Financing social protection, BWPI Working Paper 5. Manchester: Brooks World Poverty Institute.
- Barrientos, A. and Scott, J. (2008). Social transfers and growth: A review, BWPI Working Paper 52. Manchester: Brooks World Poverty Institute.
- Basic Income Grant Coalition (2008). Towards a Basic Income Grant for all, Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report. Windhoek: Namibia NGO Forum (NANGOF).
- Begum, H., Mascie-Taylor, C. and Nahar, S. (2006). The impact of food supplementation on infant weight gain in rural Bangladesh; An assessment of the Bangladesh Integrated Nutritional Program (BINP), *Public Health Nutrition* 10(1): 49-54.
- Behrman, J. and Hoddinott, J. (2005). Program evaluation with unobserved heterogeneity and selective implementation: The Mexican Progresa impact on child nutrition, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 67: 547-569.
- Berhane, G., Hoddinott, J., Kumar, N., Taffesse, A., Diressie, M., Yohannes, Y., Sabates-Wheeler, R., Handino, M., Lind, J., Tefera, M. and Simma, F. (2012). Evaluation of Ethiopia's Food Security Program: Documenting progress in the implementation of the Productive Safety Nets Programme and the Household Asset Building Programme. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Black Sash (2010). Social assistance: A reference guide for paralegals. Cape Town: Black Sash.
- de Brauw, A. and Hoddinott, J. (2011). Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico, *Journal of Development Economics* 96(2): 359-37.
- de Brauw, A., Gilligan, D., Hoddinott, J., Moreira, V. and Roy, S. (2012). 'The impact of Bolsa Familia on child, maternal, and household welfare', mimeo. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Breisinger, C., van Rheenen, T., Ringler, C., Nin Pratt, A., Minot, N., Aragon, C., Yu, B., Ecker, O. and Zhu, T. (2010). Food security and economic development in the Middle East and North Africa: Current state and future perspectives, Discussion Paper 00985. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Britto, T. and Medeiros, M. (2008). Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Familia. Brasilia: International Poverty Centre.
- Brunori, P. and O'Reilly, M. (2010). Social protection for development: A review of definitions, paper prepared in the framework of the European Report on Development 2010. Brussels. European Commission.
- Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. and Drake, L. (2009). Rethinking school feeding: Social safety nets, child development, and the education sector. Washington DC: World Bank.
- Bunwaree, S. (2007). The ballot box and social policy in Mauritius, in Bangura, Y. (editor) *Democracy and Social Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Byerlee, D., Jayne, T. and Myers, R. (2006). Managing food price risks and instability in a liberalizing market environment: Overview and policy options, *Food Policy* 31(4): 275-287.
- Cafiero, C. and Gennari, P. (2011). The FAO indicator of the prevalence of undernourishment, mimeo. Rome: Food and Agriculture Organisation.
- Caldes, N., Coady, D. and Maluccio, J. (2006). The cost of poverty alleviation transfer programs: A comparative analysis of three programs in Latin America, *World Development* 34(5): 818-837.
- Chantarat, S., Mude, A. and Barrett, C. (2009). Willingness to pay for index based livestock insurance: Results from a field experiment in northern Kenya, Working Paper. Cornell University.
- Chirwa, E., Mvula, P., Dorward, A. and Matita, M. (2011). Gender and intra-household use of fertilizers in the Malawi Farm Input Subsidy Programme, FAC Working Paper 028. Brighton: Future Agricultures Consortium.
- Coady, D., Grosh, M. and Hoddinott, J. (2004a). Targeting outcomes redux, *World Bank Research Observer* 19(1): 61-85.
- Coady, D., Grosh, M. and Hoddinott, J. (2004b). The targeting of transfers in developing countries: Review of experience and lessons. Washington DC: World Bank and IFPRI.
- Coll-Black, S., Gilligan, D., Hoddinott, J., Kumar, N., Taffesse, A. and Wiseman, W. (2012). Targeting food security interventions in Ethiopia: The Productive Safety Net Programme, in Dorosh, P. and Rashid, S. (editors) *Food and Agriculture in Ethiopia: Progress and Policy Challenges*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

- CONSEA. (2009). Building up the National Policy and System for Food and Nutrition Security: The Brazilian Experience. Brasilia. Available at: www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/publiuacoes-arquivos/construcao-do-sistema-e-da-politica-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-a-experiencia-brasileira-ingles.
- CORE Group. (2003). Positive Deviance/Hearth – A resource guide for sustainably rehabilitating malnourished children; Child Survival Collaborations and Resources Group, Nutrition Working Group. Accessible at www.positivedeviance.org/pdf/hearth_book.pdf.
- Cornia, G. and Stewart, F. (1993). Two errors of targeting, *Journal of International Development* 5(5): 459-496.
- Cunha, J., de Giorgi, G. and Jayachandran, S. (2010). The price effects of cash versus in-kind transfers, mimeo. Monterey, CA: Naval Postgraduate School.
- Damon, A. and Glewwe, P. (2007). Three proposals to improve education in Latin America and the Caribbean: Estimates of costs and benefits to each strategy. St. Paul; University of Minnesota.
- Dandekar, K. (1983). Employment Guarantee Scheme: Employment opportunities for women. Pune: Gokhle Institute of Politics and Economics.
- Davis, B. and Teruel, G. (2000). An evaluation of the impact of PROGRESA cash payments on private inter-household transfers. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Dercon, S. (editor) (2005). Insurance Against Poverty, UNU-WIDER Studies in Development Economics. Oxford: Oxford University Press.
- Dev, M., Subbarao, K., Galab, S. and Ravi, C. (2007). Safety net programmes: Outreach and effectiveness, *Economic and Political Weekly*, 1 September 2007: 3555-3565.
- Devereux, S. (2002). Can social safety nets reduce chronic poverty? *Development Policy Review* 20(5): 657–675.
- Devereux, S. (2008). The impact of droughts and floods on food security and policy options to alleviate negative effects*, in Otsuka, K. and Kalirajan, K. (editors) Contributions of agricultural economics to critical policy issues: Proceedings of the twenty-sixth conference of the International Association of Agricultural Economists. Malden, MA: Blackwell.
- Devereux, S. (2010). Dependency and graduation, *Frontiers of Social Protection Brief 5*. Johannesburg: Regional Hunger and Vulnerability Programme (RHVP).
- Devereux, S. and Sabates-Wheeler, R. (2004). Transformative social protection, IDS Working Paper 232. Brighton: Institute of Development Studies.
- Devereux, S. and Solomon, C. (2006). Employment creation programmes: The international experience. *Issues in Employment and Poverty*, Discussion Paper 24. Geneva: International Labour Office (ILO).
- Devereux, S. and Tiba, Z. (2007). Malawi's first famine: 2001-2, in Devereux, S. (editor), *The 'new famines': Why famines persist in an era of globalisation*, London: Routledge.
- Devereux, S. and White, P. (2010). Social protection in Africa: Evidence, politics and rights, *Poverty and Public Policy* 2(3): 53-77.
- Devereux, S., McGregor, A. and Sabates-Wheeler, R. (2011). Introduction: Social protection for social justice, *IDS Bulletin* 42(6): 1-9.
- Devereux, S., Vaitla, B. and Hauenstein Swan, S. (2008). Seasons of hunger: Fighting cycles of quiet starvation among the world's rural poor. London: Pluto Press.
- Dorward, A., Chirwa, E., Boughton, D., Crawford, E., Jayne, T., Slater, R., Kelly, V. and Tsoka, M. (2008). Towards "smart" subsidies in agriculture? Lessons from recent experience in Malawi, *ODI Natural Resource Perspectives* 116. London: Overseas Development Institute.
- Dutta, P., Murgai, R., Ravallion, M. and van de Walle, D. (2012). Does India's Employment Guarantee Scheme guarantee employment? Washington DC: World Bank.
- Edirisinghe, N. (1987). The food stamp scheme in Sri Lanka, IFPRI Research Report 58. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Edmonds, E. and Schady, N. (2009). Poverty alleviation and child labor, Working Paper 15345. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Edwards, S. and Lustig, N. (editors) (1997). Labor markets in Latin America: Combining social protection with market flexibility. Washington DC: Brookings Institution.

- Eide, A. (1984). The International Human Rights System, in Eide, A., Eide, W.B., Goonatilake, S., Gussow, J. and Omawale, J. (editors) *Food as a Human Right*. Tokyo: United Nations University.
- Eide, W.B. and Kracht, U. (eds.) (2005). *Food and Human Rights in Development, Vol. I: Legal and institutional dimensions and selected topics*. Antwerpen-Oxford, Intersentia, 565 p.
- Ellis, F. (2010). Policy options for reducing risk and instability in staple food markets, *Frontiers of Social Protection Brief, Number 6*. Johannesburg: Regional Hunger and Vulnerability Programme (RHVP).
- EuropeAid. (2012). *Social transfers in the fight against hunger: A resource for development practitioners, Tools and Methods Series: EC Reference Document*. Brussels: European Commission.
- European Communities. (2010). *2010 European Report on Development: Social protection for inclusive development*. San Domenico di Fiesole: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.
- Ezemenari, K. and Subbarao, K. (1999). *Jamaica's food stamp programme, Policy Research Working Paper 2207*. Washington DC: World Bank.
- FAO. (1996). *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*. Rome: FAO. Available online at: www.fao.org/DOCREP/003/W3613E/W3613E00.HTM.
- FAO. (2005). *Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*, developed by an open Intergovernmental Working Group and endorsed by the 127th Session of the FAO Council, November 2004. Accessible at www.fao.org/righttofood.
- FAO. (2010). *The state of food insecurity in the world*. Rome: FAO.
- FAO. (2011a). *FAO's initiative on soaring food prices: Guide for policy and programmatic actions at country level to address high food prices*. Rome: FAO.
- FAO. (2011b). *Hunger*. Rome: FAO. Available at: www.fao.org/hunger/en/.
- Ferreira, F., Filmer, D and Schady, N. (2009). *Own and sibling effects of conditional cash transfer programs: Theory and evidence from Cambodia*, Policy Research Working Paper 5001. Washington DC: World Bank.
- Fiszbein, A. and Schady, N. (2009). *Conditional cash transfers: Reducing current and future poverty*. Washington DC: World Bank Institute.
- Freeland, N. (2007). "Superfluous, pernicious, atrocious and abominable?" *The case against conditional cash transfers*, *IDS Bulletin* 38(3): 75-78.
- FSCB. (Food Security Coordination Bureau) (2007). *Productive Safety Net Programme: Graduation guidance note*. Addis Ababa: Ministry of Agriculture and Rural Development.
- GFDRE (Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia). (2009). *Food Security Programme, 2010-2014*. Addis Ababa: Ministry of Agriculture and Rural Development.
- Gibson, J. and Rozelle, S. (2002). *How elastic is calorie demand? Parametric, non-parametric and semi-parametric results for urban Papua New Guinea*, *Journal of Development Studies* 38(6): 23-46.
- Gilligan, D., Hoddinott, J. and Taffesse, A. (2007). *Benchmarks for Ethiopia's Food Security Program: Methods, results and commentary*. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Gilligan, D., Hoddinott, J. and Taffesse, A. (2008). *The impact of Ethiopia's Productive Safety Net Programme and its linkages*. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Giné, X. (2009). *Experience with weather-index based insurance in India and Malawi*, IFPRI 2020 Focus Brief 7, Focus 17, IFPRI Washington DC.
- Giné, X., Townsend, R. and Vickery, J. (2008). *Patterns of rainfall insurance participation in rural India*, *World Bank Economic Review* 22(3): 539-66.
- Giné, X., and Yang, D. (2009). *Insurance, credit, and technology adoption: Field experimental evidence from Malawi*, *Journal of Development Economics* 89(1): 1-11.
- Government of India (2011). *The National Food Security Bill, 2011, Bill No. 132 of 2011*. New Delhi: Government of India.
- Government of Rwanda (2007). *Vision 2020 Umurenge: An integrated local development program to accelerate poverty eradication, rural growth, and social protection*, EDPRS Flagship Program Document. Kigali: Government of Rwanda.
- Grantham-McGregor, S., Chang, S. and Walker, S. (1998). *Evaluation of school feeding programs: Some Jamaican examples*, *American Journal of Clinical Nutrition* 67(Suppl): 785S-9S.

- Grosh, M., Andrews, C., Quintana, R. and Rodriguez-Alas, C. (2011). Assessing safety net readiness in response to food price volatility, SP Discussion Paper 1118. Washington DC: World Bank.
- Grosh, M., del Ninno, C., Tesliuc, E. and Ouerghi, A. (2008). For protection and promotion: The design and implementation of effective safety nets. Washington DC: World Bank.
- Hanlon, J., Barrientos, A., Hulme, D. (2010). Just give money to the poor: The development revolution from the global South. Sterling, VA: Kumarian Press.
- Hashemi, S. and de Montesquiou, A. (2011). Reaching the poorest: Lessons from the graduation model, Focus Note 69. Washington DC: CGAP.
- Hazell, P., Pomerada, C. and Valdes, A. (1986). Crop insurance in developing countries. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- HLPE. (2011). Price volatility and food security: A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, HLPE Report 1. Rome: CFS. Available at: <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/report-1-price-volatility/en/>.
- HLPE. (2012). Key Elements, Rome. Available at: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Key-elements-online-2012-05-30.pdf.
- Hidrobo, M., Hoddinott, J., Margolies, A. Moreira, V. and Peterman, A. (2012). Impact evaluation of cash, food vouchers, and food transfers among Colombian refugees and poor Ecuadorians in Carchi and Sucumbíos. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- High Level Task Force on Global Food Security. (2011). Summary of the Updated Comprehensive Framework for Action (CFA) (http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/SUMMARY_UCFA_EN.pdf).
- Hoddinott, J. and Quisumbing, A. (2010). Methods for microeconomic risk and vulnerability assessment, in Fuentes-Nieva, R. and Seck, P. (editors) Risk, vulnerability and human development: On the brink. London: Palgrave Macmillan and United Nations Development Programme.
- Hoddinott, J. and Skoufias, E. (2004). The impact of PROGRESA on food consumption, Economic Development and Cultural Change 53(1): 37-61.
- Hoddinott, J. and Wiesmann, D. (2010). The impact of conditional cash transfer programs on food consumption, chapter 11 in Adato, M. and Hoddinott, J. (editors) Conditional cash transfers in Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hoddinott, J., Maluccio, J., Behrman, J., Flores, R. and Martorell, R. (2008). Effect of a nutrition intervention during early childhood on economic productivity in Guatemalan adults, The Lancet 371: 411-416.
- Hoddinott, J., Skoufias, E. and Washburn, R. (2000). The impact of PROGRESA on consumption: Report submitted to PROGRESA. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Holmes, R., Jones, N. and Marsden, R. (2009). Gender vulnerabilities, food price shocks and social protection responses, ODI Background Note. London: Overseas Development Institute.
- Holzmann, R., Sherburn-Benz, L. and Tesliuc, E. (2003). Social risk management: the World Bank's approach to social protection in a globalizing world, Washington DC: World Bank.
- IADB. (2000). Social Protection for Equity and Growth. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- IBFAN. (International Baby Food Action Network) (2012). IBFAN statement on the promotion and use of commercial fortified foods as solutions for child malnutrition, Indian Pediatrics 49: 295-296.
- ILO. (2008). Can low-income countries afford basic social security?, Social Security Policy Briefing Paper 3. Geneva: International Labour Office.
- ILO. (2009). Bolsa Família in Brazil: Context, concept and impacts. Geneva: ILO.
- ILO. (2010). Effects of non-contributory social transfers in developing countries: a compendium. Geneva: Social Security Department, International Labour Office.
- ILO. (2011). Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Social Protection Floor Advisory Group. Geneva: ILO. Accessible at: http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_165750/lang--fr/index.htm
- ILO and WHO. (2009). Social Protection Floor Initiative: Manual and strategic framework for joint UN country operations. Geneva: International Labour Office and World Health Organisation.
- ILRI. (2011). Pastoralists in drought-stricken northern Kenya receive insurance payouts for massive livestock losses. <http://www.ilri.org/ilrinews/index.php/archives/7310>. [accessed 21 November 2011].

- IMF. (2011). World economic outlook. Washington DC: International Monetary Fund.
- Jacoby, H. (2002). Is there an intrahousehold 'flypaper effect'? Evidence from a school feeding programme, *Economic Journal* 112: 196-221.
- de Janvry, A., Sadoulet, E. and Vakis, R. (2008). Protecting vulnerable children from uninsured risks: A new role for conditional cash transfer programs?. University of California at Berkeley and World Bank.
- de Janvry, A. and Sadoulet, E. (2011). Subsistence farming as a safety net for food-price shocks, *Development in Practice* 21(4-5): 449-456.
- Jayne, T., Zulu, B. and Nijhoff, J. (2006) Stabilizing food markets in eastern and southern Africa, *Food Policy* 31(4): 328-341.
- Kakwani, N. and Subbarao, K. (2007). Poverty among the elderly in sub-Saharan Africa and the role of social pensions, *Journal of Development Studies* 43(6): 987-1008.
- Kazianga, H., deWalque, D. and Alderman, H. (2008). Educational and health impacts of two school feeding schemes: Evidence from a randomized trial in rural Burkina Faso, World Bank Policy Research Working Paper 4976. Washington DC: World Bank.
- Khoza, S. (2005). The role of framework legislation in realising the right to food: Using South Africa as a case study of this new breed of law, chapter 8 in Eide, W.B. and Kracht, U. (editors) *Food and Human Rights in Development*, Vol. I: Legal and institutional dimensions and selected topics. Antwerpen-Oxford: Intersentia.
- Kristjansson, B., Petticrew, M., Macdonald, B., Krasevec, J., Janzen, L., Greenhalgh, T., Wells, G. A., MacGowan, J., Farmer, A. P., Shea, B., Mayhew, A., Tugwell, P., Welch, V. (2009). School feeding for improving the physical and psychosocial health of disadvantaged students (Review). The Cochrane Collaboration, Cochrane Library, 2009, Issue 1. Available online at: www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Articles/SR_SchoolFeeding.pdf
- Künnemann, R. and Leonard, R. (2008). A human rights view of social cash transfers for achieving the millennium development goals. Evangelischer Entwicklungsdienst, Brot für die Welt, FIAN and Medico International. Accessible at www.eed.de//fix/files/doc/EED_BfdW_socialcashtransfers_08_eng.pdf
- Kushwaha, K.P. (editor) (2010). Reaching the under 2s – Universalising delivery of nutrition interventions in District Lalitpur, Uttar Pradesh. Department of Pediatrics, B.R.D. Medical College, Gorakhpur, Uttar Pradesh, India. Accessible at <http://ebookbrowse.com/reaching-the-under-2s-universalising-delivery-of-nutrition-interventions-in-district-lalitpur-up-pdf-d241260093>.
- Latham, M. (2010). The great vitamin A fiasco, *Commentary*. *World Nutrition* 1(1). Accessible at www.wphna.org/wn_commentary.asp# (only web-based).
- Latham, M., Jonsson, U., Sterken, E. and Kent, G. (2011). RUTF Stuff: Can the children be saved by fortified peanut-paste? *World Nutrition* 2(2). Accessible at www.wphna.org/downloadsfeb2011/11-02%20WN3%20Comm%20RUTF%20pdf.pdf (only web-based).
- Lentz, E., Barrett, C. and Hoddinott, J. (2005). Food aid and dependency: Implications for emergency food security assessments, Desk review for the project Strengthening Emergency Needs Assessment Capacity (SENAC). Rome: World Food Programme.
- Levy, S. (editor) (2005). *Starter Packs: A strategy to fight hunger in developing countries? Lessons from the Malawi Experience 1998–2003*. Wallingford: CABI Publishing.
- Lin, C., Manary, M., Maleta, K., Briend, A. and Ashorn, P. (2008). An energy-dense complementary food is associated with a modest increase in weight gain when compared with a fortified porridge in Malawian children aged 6–18 months, *Journal of Nutrition* 138: 593-598.
- Lustig, N. (editor) (1995). *Coping with austerity: Poverty and inequality in Latin America*. Washington DC: Brookings Institution.
- Lustig, N. (2000). Crises and the poor: Socially responsible macroeconomics, *Economía: The Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* 1(1): 1-45.
- Lustig, N. (editor) (2001). *Shielding the poor: Social protection in the developing world*. Washington DC: Brookings Institution.
- Lustig, N. (2008). Thought for food: the causes and consequences of rising food prices, Working Paper 155. Washington DC: Center for Global Development.
- Lustig, N. (coordinator) (2012). *Fiscal policy and income redistribution in Latin America: Challenging the conventional wisdom*, Economics Department Working Paper. New Orleans: University of Tulane. (Argentina: C. Pessino; Bolivia: G. Molina, W. Jimenez, V. Paz, E. Yañez; Brazil: C. Pereira, S. Higgins; Mexico: J. Scott; Peru: M. Jaramillo).

- Lutter, C., Rodriguez, A., Fuenmayor, G., Avila, L., Sempertegui, F. and Escobar, J. (2008). Growth and micronutrient status in children receiving a fortified complementary food, *Journal of Nutrition* 138(2): 379-388.
- Maluccio, J. and Flores, R. (2005). Impact evaluation of a conditional cash transfer program: The Nicaraguan Red de Proteccion Social, IFPRI Research Report 141. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Maluccio, J., Hoddinott, J., Behrman, J., Martorell, R., Quisumbing, A. and Stein, A. (2009). The impact of nutrition during early childhood on education among Guatemalan adults, *Economic Journal* 119(April): 734-763.
- Margolies, A., and Hoddinott, J. (2012). Mapping the impacts of food aid: Current knowledge and future directions. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Marzo, F. and Mori, H. (2012). Crisis response in social protection, Social Protection and Labor Discussion Paper 1205. Washington DC: World Bank.
- Matin, I., Sulaiman, M. and Rabbani, M. (2008). Crafting a graduation pathway for the ultra poor: Lessons and evidence from a BRAC programme, CPRC Working Paper 109. Manchester: Chronic Poverty Research Centre.
- McCord, A. (2008). The social protection function of short-term public works programmes in the context of chronic poverty, chapter 8 in Barrientos, A. and Hulme, D. (editors), *Social Protection for the Poor and Poorest: Risk, Needs and Rights*. London: Palgrave Macmillan.
- McCord, A. and Slater, R. (2010). The state of social protection in southern Africa and the role of the international community: A synthesis of perspectives from the region. London: Overseas Development Institute.
- McEwen, H., Kannemeyer, C. and Woolard, I. (2009). Social assistance grants: Analysis of the NIDS wave 1 dataset, NIDS Discussion Paper 10. Johannesburg: National Income Dynamics Study.
- Milazzo, A. (2009) Conditional cash transfers: An annotated bibliography. Washington DC: World Bank.
- Miller, C., Tsoka, M. and Reichert, K. (2011). Impacts on children of cash transfers in Malawi, chapter 6 in Handa, S., Devereux, S and Webb, D. (editors), *Social Protection for Africa's Children*. London: Routledge.
- Ministry of Community Development and Social Services & German Technical Cooperation (MCDSS and GTZ) (2006). Evaluation Report: Kalomo Social Cash Transfer Scheme. Lusaka: MCDSS.
- Minot, N. and Benson, T. (2009). Fertilizer subsidies in Africa, Issue Brief 60. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Molyneux, M. (2007). Two cheers for CCTs, *IDS Bulletin* 38(3): 69-74.
- Nielsen, M. and Olinto, P. (2008). Do conditional cash transfers crowd out private transfers? Evidence from randomized trials in Honduras and Nicaragua, mimeo. Princeton NJ: Department of Economics, Princeton University.
- del Ninno, C. and Dorosh, P. (2003). Impacts of in-kind transfers on household food consumption: Evidence from targeted food programmes in Bangladesh, *Journal of Development Studies*, 40(1): 48-78.
- del Ninno, C., Dorosh, P. and Subbarao, K. (2007). Food aid, domestic policy and food security: Contrasting experiences from South Asia and sub-Saharan Africa, *Food Policy* 32: 413-435.
- Niño-Zarazúa, M., Barrientos, A., Hulme, D. and Hickey, S. (2010). Social protection in sub-Saharan Africa: Will the green shoots blossom? BWPI Working Paper 116. Manchester: Brooks World Poverty Institute.
- Oshaug, A., Eide, W.B. and Eide, A. (1994). Human rights: A normative basis for food and nutrition-relevant policies, *Food Policy* 19: 491-516.
- Otsuki, K. and Arce, A. (2007). Brazil: A desk review of the National School Feeding Programme, mimeo. Wageningen: Department of Social Sciences, Wageningen University.
- Pal, K., Behrendt, C., Leger, F., Cichon, M. and Hagemeyer, K. (2005). Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise. Geneva: International Labour Office.
- Parker, S. and Skoufias, E. (2000). The impact of PROGRESA on work, leisure, and time allocation. Washington DC; International Food Policy Research Institute.
- Pinstrup-Andersen, P. (1988). Food subsidies in developing countries: Costs, benefits and policy options. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Plan International (2006) PD Hearth in Kenya, the Kilifi experience. Accessible at www.positivedeviance.org/projects/no%20contact%20info%20Kenya%20PD%20hearth%20PDI%20in%20KILIFI.pdf.
- Planning Commission, Government of India. (2006). Report of the Working Group for the Eleventh Five Year Plan on Crop Husbandry, Agricultural Inputs, Demand and Supply Projections and Agricultural Statistics. New Delhi: Government of India.
- Proudlock, P. (2011). Lessons learned from the campaigns to expand the Child Support Grant in South Africa, chapter 8 in Handa, S., Devereux, S. and Webb, D. (editors) *Social Protection for Africa's Children*. London: Routledge.
- Radhakrishna, R. and Subbarao, K. (1997). India's Public Distribution System: A national and international perspective, Discussion Paper 380. Washington DC: World Bank.
- Rao, C., Ray, S. and Subbarao, K. (1988). *Unstable agriculture and droughts: Implications for policy*. Delhi: Vikas.
- Ravallion, M. and Wodon, Q. (2000). Does child labor displace schooling? Evidence in behavioral responses to an enrollment subsidy, *Economic Journal* 110(462): 158-175.
- Robalino, D., Rawlings, L. and Walker, I. (2012). Building social protection and labor systems, *Social Protection and Labor Discussion Paper 1202*. Washington DC: World Bank.
- Rocha, C. (2009) Developments in national policies for food and nutrition security in Brazil, *Development Policy Review*, 27(1): 51-66.
- Ruel, M., Menon, P., Habicht, J-P., Loechl, C., Bergeron, G., Pelto, G., Arimond, M., Maluccio, J., Michaud, L. and Hankebo, B. (2008) Age-based preventive targeting of food assistance and behaviour change and communication for reduction of childhood undernutrition in Haiti: A cluster randomised trial, *The Lancet* 371: 588-595.
- Sabates-Wheeler, R. and Devereux, S. (2010). Cash transfers and high food prices: Explaining outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme, *Food Policy* 35(4): 274-285.
- Sabates-Wheeler, R. and Kabeer, N. (2003). Gender equality and the extension of social protection, *Extension of Social Security (ESS) Paper 16*. Geneva: International Labour Office.
- Samson, M., Heinrich, C., Kaniki, S., Regalia, F., MacQuene, K., Muzondo, T., van Niekerk, I. and Williams, M. (2011). Impacts of South Africa's Child Support Grant, chapter 7 in Handa, S., Devereux, S. and Webb, D. (editors) *Social Protection for Africa's Children*. London: Routledge.
- Samson, M., Lee, U., Ndllebe, A., MacQuene, K., van Niekerk, I., Gandhi, V. and Harigaya, T. (2004). The social and economic impact of South Africa's social security system, report commissioned by the Ministry of Social Development, Republic of South Africa. Cape Town: Economic and Policy Research Institute (EPRI).
- Save the Children. (2012). *A chance to grow: How social protection can tackle child malnutrition and promote economic opportunities*. London: Save the Children.
- Schroeder, D., Martorell, R., Rivera, J., Ruel, M. and Habicht, J-P. (1995). Age differences in the impact of nutritional supplementation on growth, *Journal of Nutrition* 125(4S): 1051S-1059S.
- Sen, A. (1981). *Poverty and famines*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A. (1995). The political economy of targeting, in van de Walle, D. and Nead, K. (editors) *Public spending and the poor: Theory and evidence*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sepúlveda, M. and Nyst, C. (2012). The human rights approach to social security. Helsinki: Ministry of Foreign Affairs of Finland. Accessible at <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=250472&nodeid=34606&contentlan=1&culture=fi-FI>.
- Sguassero, Y., de Onis, M. and Carroli, G. (2005). Community-based supplementary feeding for promoting the growth of young children in developing countries, *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2005, Issue 4. Art. No.: CD005039. DOI: 10.1002/14651858.CD005039.pub2.
- Sharma, M. (2006). An assessment of the effects of the cash transfer pilot project on household consumption patterns in tsunami-affected areas of Sri Lanka. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Sharma, V. and Thakur, H. (2010). Fertilizer subsidy in India: Who are the beneficiaries?, *Economic and Political Weekly* 45(12): 68-76.
- Skoufias, E. and di Maro, V. (2006) Conditional cash transfers, adult work incentives, and poverty, *Policy Research Working Paper, 3973*. Washington DC: World Bank.

- Standing, G. (2007) Social protection, *Development in Practice*, 17(4): 511-522.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2012). SIPRI military expenditure database, <http://www.sipri.org/databases/milex>, accessed June 11, 2012.
- Subbarao, K. (1985) Incentive policies and regional disparity in Indian agriculture, *Development and Change* 16: 523-544.
- Subbarao, K. (1986). Institutions, infrastructure and regional variations in India's input delivery system, in *Agricultural markets in the semi-arid tropics: Proceedings of an international workshop*. Hyderabad: International Crops Research Institute for Semi-Arid Tropics (ICRISAT).
- Subbarao, K., Bonnerjee, A., Braithwaite, J., Carvalho, S., Ezemenari, K., Graham, C. and Thompson, A. (1996). *Social safety nets and poverty reduction: Lessons from cross-country experience*. Washington DC: World Bank.
- Subbarao, K., del Ninno, C., Andrews, C. and Rodriez, C. (editors) (2012, forthcoming). *Public works programs: Design, evidence and implementation*, *Directions in Development* series. Washington DC: World Bank.
- Subramanian, S. and Deaton, A. (1996). The demand for food and calories, *Journal of Political Economy* 104(1): 133-162.
- Sumberg, J. and Sabates-Wheeler, R. (2011). Linking agricultural development to school feeding in sub-Saharan Africa: Theoretical perspectives, *Food Policy* . 36(3): 341-349.
- Uganda Ministry of Health. (n.d.). *Infant and young child feeding counselling in the community: Training of community volunteers*. Accessible at www.scribd.com/doc/83948087/Training-of-Community-Volunteers-Infant-Young-Child-Feeding-Counselling-Uganda.
- United Nations. (1987/1989). *The right to adequate food as a human right*, Final Report in 1987 by A. Eide, Special Rapporteur on the right to food for the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1987/23; published in 1989 as *Human Rights Study Series No. 1*. New York: United Nations.
- United Nations. (1989). *Convention on the Rights of the Child*. New York: United Nations.
- UN CESCR. (1999). General Comment No. 12: The right to adequate food, UN Doc. E/C.12/1999/5. New York: United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Accessible at www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/3d02758c707031d58025677f003b73b9.
- UN CESCR. (2008). General Comment No. 19: The right to social security, UN Doc. E/C.12/GC/19. Accessible at <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b17b5b39c.html> and at <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>
- UNICEF. (2009). *Tracking progress on child and maternal nutrition: A survival and development strategy*. New York: UNICEF.
- UNICEF. (2012). *Integrated Social Protection Systems Enhancing Equity for Children*, UNICEF Social Protection Strategic Framework. New York: UNICEF.
- Vargas-Hill, R., Kumar, N. and Hoddinott, J. (2011). Adoption of weather-index insurance: Learning from willingness to pay among a panel of households in rural Ethiopia, IFPRI Discussion Paper 1088. Washington DC: IFPRI.
- Viadro, C., Stratton, S., Asfaw, Y. and Ahibru, A. (2008). *Mothers' Support Groups in Ethiopia. A peer support model to address the needs of women living with HIV*. IntraHealth International. Accessible at www.intrahealth.org/~intrahea/files/media/health-systems-and-hrh/Mothers%20Support%20Groups.pdf.
- Webb, P. (1995). Employment programs for food security in rural and urban Africa: Experiences in Niger and Zimbabwe, chapter 7 in von Braun, J. (editor) *Employment for Poverty Reduction and Food Security*. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Weis, B., Chaim, N. and Belik, W. (2005). *Manual de Gestão Eficiente da Merenda Escolar*. São Paulo: Apoio Fome Zero.
- West, K., Klemm, R. and Sommer, A. (2010). Vitamin A saves lives. *Sound science, sound policy*, *Commentary*. *World Nutrition* 1(5): 211-229. Note: Only on web, accessible at http://www.wphna.org/wn_commentary_westklemmsommer_oct2010.asp.
- World Bank. (1990). *World Development Report 1990: Poverty*. Washington DC: Oxford University Press.
- World Bank. (2001). *World Development Report 2000/2001: Attacking poverty*. Washington DC: Oxford University Press.

- World Bank. (2010). Aide memoire, Republic of Rwanda Preparation Mission, Third Community Living Standards Grant (CLSG-3), September 13–24, 2010. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (2011a). Social protection for a changing India. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (2011b). Tonga: Social protection issues paper, prepared for the Government of Tonga, Ministry of Finance and National Planning. Washington DC: World Bank.
- WFP. (2010). Revolution: From food aid to food assistance: Innovations in overcoming hunger. Rome: World Food Programme.
- WFP. (2012a). Feeding the Future nutrition education spreads best practice throughout Laos, PDR, WFP News. Accessible at www.wfp.org/news/news-release/feeding-future-nutrition-education-spreads-best-practice-throughout-lao-pdr.
- WFP. (2012b). Update of WFP's safety nets policy: The role of food assistance in social protection, Policy Issues Agenda Item 5, Executive Board Annual Session, 4-8 June. Rome: World Food Programme.
- WHO. (1981). International Code of Marketing of Breastmilk Substitutes. Geneva: World Health Organisation. Accessible at <http://www.who.int/nutrition/publications/infantfeeding/9241541601/en/>
- WHO. (2003). Global strategy for infants and young child feeding. Geneva: World Health Organisation.

شكر وتقدير

إن فريق تقرير فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية يزدجى شكره الحار إلى جميع المشاركين الذين أسهموا بمدخلات وتعليقات قيمة للغاية في المشاورتين الإلكترونيتين المفتوحتين، الأولى بشأن نطاق مقترح للدراسة، وثانيهما، بشأن المشروع المقدم (V0) لهذا التقرير. ويمكن الإطلاع على قائمة المساهمين وكذلك على الإجراءات الكاملة لهاتين المشاورتين مباشرة على الموقع الشبكي لفريق تقرير فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية: <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe>.

ويسلم فريق فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية أيضاً بالمعلومات المرتدة المهمة التي تلقاها من القائمين بالاستعراض النظير الذين لم تُذكر أسماؤهم على المشروع قبل النهائي لهذا التقرير.

وفي النهاية يقدم أعضاء فريق المشروع الشكر إلى الأفراد التالية أسماؤهم، (الواردة حسب الترتيب الأبجدي) للمساهمات الفكرية التي قدموها لصياغة هذا التقرير وهم:

،Per Ole Iversen، Ivan Ikwayo، Arun Gupta، Asbjørn Eide، Tove Berg، Dalton Babukiika،
،Elisabeth Sterken، Liv Elin Torheim، Grace Rukanda، Claudiney Pereira، Monica Olafsen
،Line Vogt.

المرفقات

ألف 1: المصادر الرئيسية لمنظورات حقوق الإنسان التي تسرى على الحماية الاجتماعية لأجل الأمن الغذائي

توجد نسخة أطول من هذا التذييل متاحة كملحق على الموقع خاصة بالتقرير الموجود على الموقع الشبكي

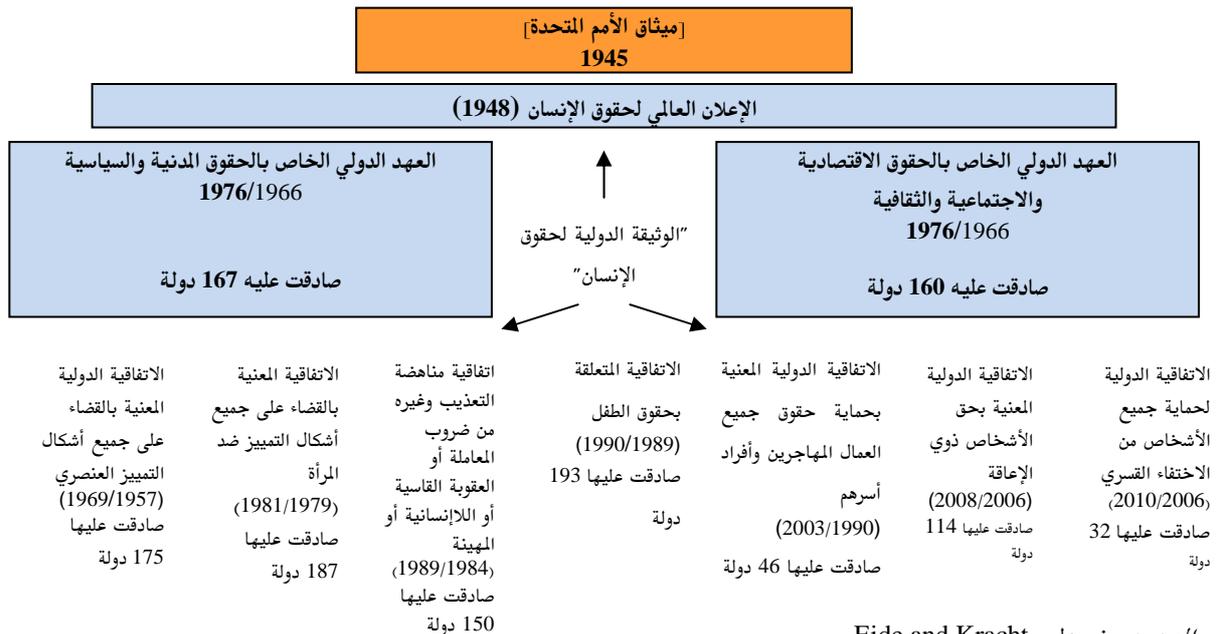
لفريق الخبراء الرفيع المستوى <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe>

دلائل من القانون الدولي لحقوق الإنسان وممارسته – مقدمة مقتضبة

تسلك هذه الدراسة نهجاً قائماً على حقوق الإنسان يتناول الحماية الاجتماعية لأجل الأمن الغذائي (انظر القسم 1-4). وقد لا يكون جميع القراء على معرفة تامة بالنظام الدولي لحماية وتعزيز حقوق الإنسان الذي يشكل منصة انطلاقاً لمثل هذا النهج. ويقدم هذا التذييل معلومات يمكن استخدامها في تقييم أو تخطيط تدابير الحماية الاجتماعية لأجل الأمن الغذائي من منظور حقوق الإنسان، ويوفر أساساً لبعض التوصيات المقدمة.

وتتمحور هذه الدراسة حول حقوق الإنسان في الغذاء والحماية الاجتماعية، ولكن لا يوجد حق يمكن تناوله بمعزل عن معايير ومبادئ وتدبير حقوق الإنسان الدولية الأوسع نطاقاً الواردة في القانون الدولي لحقوق الإنسان. ولكي يفهم القارئ إمكانات العمل مع الحماية الاجتماعية لأجل الأمن الغذائي، فإن هذا التذييل يقدم باقتضاب بعض الخصائص الرئيسية لذلك الإطار، وتفاصيل قليلة عن هذين الحقين المحددين وتفسيرهما. وقد أُتيح المزيد من المواد للاطلاع والوصلات للوثائق الأساسية من أجل التشاور إلكترونياً.

الشكل 7: لمحة عامة على الصكوك الرئيسية الدولية لحقوق الإنسان



إن ميثاق الأمم المتحدة، الذي أُعتمد في 1945، حدد تعزيز حقوق الإنسان كأحد الأغراض الرئيسية الثلاثة للأمم المتحدة: السلم والأمن والعدالة وحقوق الإنسان، والتعاون الاقتصادي والاجتماعي والإنمائي، وقد أُوضح محتوى وقائمة حقوق الإنسان في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 وزيد إيضاحاً في الصكوك التالية المعنية بحقوق الإنسان، سواء (الاتفاقيات) الملزمة قانوناً (والإعلانات) غير الملزمة. ويشكل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسة والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية معاً مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الوثيقة الدولية لحقوق الإنسان. وتتمحور الاتفاقيات التالية حول الحقوق بالنسبة لموضوعات معينة ومجموعات سكانية، تشمل النساء والأطفال. ويوضح الشكل 7 الاتفاقيات الرئيسية الملزمة المعنية بحقوق الإنسان، والسنوات التي اعتمدت فيها ودخولها حيز السريان، وأعداد الدول التي صادقت عليها في 1 يونيو/ حزيران 2012. وجميع الاتفاقيات مستقلة، ولا توجد من بين الاتفاقيات الخاصة (وهي سبعة حتى الآن) اتفاقية تابعة لأي من الاتفاقيات والعهود الأخرى. إذ يمكن التشاور معها جميعاً على الموقع الشبكي لمكتب المندوب السامي لحقوق الإنسان³⁰.

واستناداً إلى هذه الاتفاقيات والإعلانات تطوّر الاختصاص القضائي والممارسة. وقد صدرت تفسيرات مستفيضة للأحكام القانونية من جانب هيئات الأمم المتحدة الرسمية التي اختيرت لمتابعة تنفيذ الحقوق الواردة في الاتفاقيات؛ وظهر إطار مفاهيمي لتحليل وتحديد الالتزامات النظرية للدول الأطراف لكي تعتمد التشريع الضروري وإجراءات السياسات، ووضعت التدابير الخاصة برصد الامتثال من جانب الدول الأطراف لهذه الاتفاقيات، وتم الاتفاق على المبادئ التي يجب مراعاتها عند تصميم وتنفيذ السياسات من منظور حقوق الإنسان، واقتُرحت تدابير تشريعية اختيارية وتدابير أخرى لضمان استدامة وتيسير المطالبات، والشكاوى والعلاجات في حالة الخرق أو الاعتداء على حقوق الإنسان، وآليات للمساءلة. ويتم التعرض باقتضاب لكل واحدة من هذه المجموعة أدناه.

بشأن القواعد القانونية وتفسيراتها في التعليقات العامة

اشتمل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في 1948 على كل من الحق في الغذاء والحق في الأمن الاجتماعي. وازدادت ترسخاً في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في 1966³¹. وتنص المادة 9 على أن "تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية". وفي المادة 11-1 "تقر الدول الأطراف في هذا العهد بالحق في الغذاء كجزء من حق كل شخص في مستوى معيشي لائق لنفسه ولأسرته"، يوفر ما يكفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية". والمادة 11-2 "واعترافاً بما لكل إنسان من حق أساسي في التحرر من الجوع، تقوم الدول الأطراف في هذا العهد، بمجهودها الفردي وعن طريق التعاون الدولي، باتخاذ التدابير المشتملة على برامج محددة ملموسة لازمة".

³⁰ (انذهب إلى "حقوق الإنسان الخاصة بك" ثم إلى "القانون الدولي") www.ohchr.org.

³¹ www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm

إن الصياغات الغامضة نوعاً ما لهذه الحقوق وغيرها كقواعد قانونية واردة في العهد (وفي الاتفاقيات الأخرى الملزمة المتعلقة بحقوق الإنسان) قد تَوَاصَل تفسيرها في "التعليقات العامة" على كل حق ومعانيها وتداعياتها بالنسبة للدول التي صادقت عليها (الدول الأطراف). وتُكَلَّفُ لجنة مستقلة من الخبراء تختارها الدول الأعضاء، بالنسبة لكل اتفاقية، بالقيام برصد امتثال الدول الأعضاء لمحتوياتها طبقاً لهذه التفسيرات. وهي تقوم أيضاً بإعطاء التوجيه للحكومات بالتنفيذ، وللمجتمع المدني كأساس لمساءلة الحكومات. ويفسر التعليق رقم 12 من 1999 الحق في غذاء كاف،³² كما يفسر التعليق العام رقم 19 من 2007 الحق في الضمان الاجتماعي.³³

وبالاستناد إلى عدة أشياء من بينها التعليق العام رقم 12، واصلت الحكومات المعنية تطوير مجموعة من المبادئ التوجيهية العملية المعنية بالحق في الغذاء على النحو الذي أوصت به القمة العالمية الثانية للأغذية في 2002، والتي صادق عليها مجلس منظمة الأغذية والزراعة في 2004.³⁴

التزامات الدول ورصد التنفيذ

توضح المادة 2-1 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتطلبات العامة من الدول الأطراف لتحقيق الحقوق الواردة فيها. "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولاسيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية". إن مفهوم "التدريجي" "وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة" مساويان لفهم تحقيق حقوق الإنسان - بما في ذلك الحق في الغذاء والحق في الضمان الاجتماعي (أو الحماية الاجتماعية) - كعمليات قد تستغرق بعض الوقت ولكن في الاتجاه الصحيح، بدلاً من التوقعات المستحيلة في الإنجازات الكاملة في المدى القصير.

إن المادة 9 بشأن الضمان الاجتماعي والمادة 11 بشأن الأغذية يجب أن تُقرأ في ضوء هذا الحكم كأساس للالتزامات. كما أن الفئات المختلفة للالتزامات (الموضحة في القسم 1-4 من هذا التقرير) يجب أن تُحترم، وأن تُحمي وتُنجز بكل ما تعنيه كلمة "ينجز" وذلك من حيث "التيسير" أو "التوفير"³⁵. وهي موضحة بالنسبة للحق في الغذاء الكافي على النحو التالي في التعليق العام رقم 12 (الفقرة 15).

³² www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/3d02758c707031d58025677f003b73b9

³³ www.fao.org/righttofood/publi_01_en.htm

³⁴ www.fao.org/righttofood/publi_01_en.htm

³⁵ إن هذا الإطار الخاص بالتزامات الدولة، الذي ظهر أثناء حلقة علمية عقدت بجامعة الأمم المتحدة في النرويج (Eide 1984) 1981، كان قد أُقترح رسمياً في دراسة بشأن الحق في الغذاء الكافي للجنة الفرعية التابعة للأمم المتحدة المعنية بمنع التمييز وبالحماية الأقليات في 1987 ونشر في 1989 (UN 1987/1989). وقد استُخدم لأول مرة مع التعليق العام في GC12 بشأن الحق في الغذاء الكافي في 1999، وفي جميع التعليقات التالية من لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبحوث والوثائق الأخرى المتعلقة بالتزامات الدولة بشأن حقوق الإنسان.

- الالتزام باحترام سبل الحصول الحالية على الغذاء الكافي يتطلب من الدول الأعضاء عدم اتخاذ أي تدابير تسفر عن منع هذا الحصول بالصورة الموجودة بها حالياً إذ أنه لا يحتاج إلى تغيير.
- يتطلب الالتزام بالحماية تدابير من جانب الدولة لضمان عدم حرمان المشروعات أو الأفراد لأفراد آخرين من حصولهم على الغذاء الكافي.
- إن الالتزام بـ "ينجز" (بيسر) تعنى أن على الدول أن تشترك بصورة استباقية في الأنشطة الرامية إلي تعزيز حصول الناس على ، واستغلال الموارد والسبل لضمان كسب معاشهم، بما في ذلك الأمن الغذائي.
- وختاماً، فعندما يعجز فرد أو مجموعة من الناس على التمتع بالحق في الغذاء الكافي عن طريق السبل الموضوعية تحت تصرفهم، حينئذٍ يكون على الدول الالتزام بإنجاز (تقديم) ذلك الحق مباشرة.

وكان الباحثون قد طوروا مصفوفة "الحق في الغذاء" في أواخر الثمانينيات للبحث على تفعيل هذا الإطار الخاص بالالتزامات ذات الصلة تحديداً بظروف الأمن الغذائي الأسرى - المحلي (Oshaug *et al.*, 1994; see Figure 8)³⁶.

إن تدابير الحماية الاجتماعية والحق في الغذاء على النحو الذي تناولته هذه الدراسة يقع بدرجة كبيرة في فئتي "يقدم" أو "بيسر" من فئات التزامات الدولة. وأن إتباع نهج نُظمي تجاه الأمن الغذائي من شأنه أن يستفيد من مجموعة الالتزامات كلها، مقترنة ومحددة لكل صفة من صفات الأمن الغذائي بما يتماشى مع التوصيات الواردة في هذا التقرير. ويمكن تشييد مصفوفات مشابهة للمكونات الأخرى الخاصة بسبل المعيشة.

وتلزم المادة 16 الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بتقديم "تقارير بشأن التدابير التي اتخذتها والتقدم الذي أحرز في تحقيق الالتزام بالحقوق التي يُعترف بها العهد. ونظام إعداد التقارير هذا الملزم مصمم بصورة رئيسية لمساعدة كل بلد عضو في القيام بالتزاماتها بموجب العهد، كما يؤدي إلى تحقيق مجموعة متنوعة من الأهداف (مدرجة في التعليق العام رقم 1 التابع للجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرات 2-9). وتتولى لجان الاتفاقية (أي أجهزة الاتفاقية عملية الرصد الدولي التي تتأسس على تقارير وطنية دورية ملزمة)، تكملها في غالب الأحيان تقارير بديلة أو "تقارير الظل" من المجتمع المدني، بالإضافة إلى بحوث معينة. ويهدف ذلك إلى إجراء حوار بناء مع الحكومات بشأن عوائق مخصصة ولأسباب أخرى لعدم الامتثال للأحكام القانونية، مع "ملاحظات ختامية" تشمل توصيات بإجراء المزيد من الخطوات من جانب الحكومات لعلاج أو لتحسين الوضع مع موعد حلول التقرير الدوري التالي. وجميع المواد متاحة صراحة على الموقع الشبكي لمكتب المندوب السامي لحقوق الإنسان³⁷.

³⁶ وُضع مفهومها أصلاً في 1986 على يد Oshaug *et al.* (1994) وأدرجت لأول مرة في دراسة للأمم المتحدة أشير إليها في الحاشية #33، بعد أن عدلت لأجل التوافق التام مع تعريف المحتوى الأساسي للحق في الغذاء الكافي الوارد في التعليق العام رقم 12.

³⁷ www.ohchr.org.

الشكل 8: مصفوفة "الحق في الغذاء"

| الأمن الغذائي الأسرى | | | | صفات الأمن الغذائي الأسرى |
|---|---|---------------------------|--------------------------------------|--|
| الحصول المستقر على الغذاء الكافي | الإمداد المستدام بالغذاء الكافي | الغذاء الكافي | | |
| سبل الحصول المادية والاجتماعية والاقتصادية على الأغذية داخل إطار معيشة الأسرة؛ مع عدم التدخل في التمتع بحقوق أخرى للإنسان | نظم الأغذية المستدامة بيئياً واقتصادياً | مقبولة داخل إطار ثقافة ما | خالية من المواد الضارة، وصالحة للأكل | الكمية الكافية المقررة، والجودة التغذوية |
| | | | | فئة التزامات الدولة |
| | | | | الاحترام |
| | | | | الحماية |
| | | | | الإنجاز |
| | | | | التيسير |
| | | | | التوفير |

المصدر: معدلة من (Oshaug et al. (1994)

تتمثل وظيفة المقررين الخاصين التابعين للأمم المتحدة والتابعين لمجلس حقوق الإنسان في أنها إجراء خاص إضافي لتعميق فهم الحقوق المحددة والتزامات الدولة النظرية، ومواصلة رصد ومناقشة أداء البلدان، والمشاكل التي تظهر أثناء الزيارات القطرية. ومما له أهمية خاصة هنا هو المقرر الخاص بشأن الحق في الغذاء (وهو حالياً البروفيسور Olivier De Schutter) والمقرر الخاص بشأن الفقر المدقع وحقوق الإنسان (دكتورة Magdalena Sepúlveda Carmona) ويمكن الإطلاع على عملهما وتقارير زيارتهما القطرية إلكترونياً³⁸.

مبادئ عامة لتسيير العمليات القائمة على حقوق الإنسان في تنفيذ الحقوق الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية

وبداية منذ أوائل العشرينات، تطورت عملية لوضع مبادئ نهج يقوم على حقوق الإنسان تجاه القضايا والأنشطة الإنمائية المتنوعة. وقد أدت العملية التي قادها الفريق الإنمائي للأمم المتحدة إلى الاعتماد في 2003، لبيان "بشأن الفهم المشترك للنهج القائمة على حقوق الإنسان تجاه التعاون الإنمائي والبرمجة"³⁹. وفي 2006 أصدر مكتب المندوب السامي لحقوق الإنسان "المبادئ والخطوط التوجيهية لنهج قائم على حقوق الإنسان تجاه استراتيجيات تخفيض الفقر"⁴⁰. وكلاهما يقدم مبادئ يقصد بها توجيه تسيير تنفيذ البرامج والسياسات القائمة على حقوق الإنسان. وبالاستفادة من هذه التطورات ومن الدروس المستفادة أثناء تنفيذ المبادئ التوجيهية المعنية بالحق في الغذاء عام 2004،

³⁸ www.srfood.org and www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf

³⁹ طورت في إطار إصلاح الأمم المتحدة؛ ونشرت لدى اليونسيف "حالة أطفال العالم 2004"؛ ويمكن الحصول عليه، على العنوان: www.unicef.org/sowc04/files/AnnexB.pdf

⁴⁰ يمكن الإطلاع عليها: www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf

اقترحت وحدة الحق في الغذاء التابعة لمنظمة الأغذية والزراعة استخدام المبادئ السبعة التالية التي تحمل الرمز من الحروف الأولية PANTHER (لسهولة التذكر) وهي: المشاركة، المساواة، عدم التمييز، الشفافية، الكرامة الإنسانية، التمكين والاحترام لقواعد القانون؛ وكل مبدأ من هذه المبادئ له شرح من جانب منظمة الأغذية والزراعة⁴¹.

وتكتسب بعض هذه المبادئ أهمية خاصة بالنسبة لتصميم وتنفيذ تدابير الحماية الاجتماعية لأجل الأمن الغذائي، ولمواصلة إدراج اعتبارات الحق في الغذاء والحق في الحماية الاجتماعية الأمر الذي يجعل هذه المبادئ أكثر إفادة. وهناك العديد من البلدان التي استفادت من كل هذه المبادئ أو من بعضها وحتى من مبادئ إضافية خلال التشريعات الأخيرة التي سنتها بشأن الأمن الغذائي؛ ومن أمثلتها نيكاراغوا، غواتيمالا والبرازيل.

العلاجات والمساءلة

يُعني التعليق العام رقم 9 للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالتطبيقات المحلية للعهد⁴². ويُعني كذلك بمسألة العلاجات التي تقدم لأصحاب الحقوق في حالة انتهاك حق من حقوقهم، أو عدم الامتثال للالتزامات النظرية لها.

إن الحق في الحصول على علاج فعال لا يحتاج لأن يُفسر دائماً على أنه يتطلب علاجاً قضائياً. فالعلاجات الإدارية تكون، في حالات كثيرة، كافية، ويكون لدى أولئك الذين يعيشون داخل اختصاص قضائي لدولة ما طرف توقعاً مُبرراً، ينبني على مبدأ حسن النية بأن تقوم جميع السلطات الإدارية بوضع متطلبات العهد في حساباتها أثناء عملية اتخاذ القرارات. وينبغي لأي علاج إداري أن يكون مُيسراً، وفي متناول اليد، ويأتي في الوقت الصحيح وفعالاً. كما أن الحق، في نهاية المطاف، في استئناف قضائي من الإجراءات الإدارية لا تشوبه شائبة. وبنفس المنطق؛ هناك بعض الالتزامات، مثلاً (وإن كانت لا تقتصر على) تلك الالتزامات المتعلقة بعدم التمييز، والتي يبدو توفير علاج قضائي بشكل ما فيها أمراً لا غني عنه من أجل تلبية متطلبات العهد. وبمعنى آخر، كلما كان من غير الممكن جعل الحق الذي يكفله العهد فعالاً للغاية بدون إسناد دور ما للهيئة القضائية، فإن العلاجات القضائية تكون ضرورية (التعليق العام 9، الفقرة 9).

ويتصدى كل من التعليق العام رقم 12 بشأن الحق في الغذاء، والتعليق العام رقم 19 بشأن الحق في الضمان الاجتماعي بحق الأشخاص أو المجموعات للحصول على العلاجات في حالة حدوث اختراقات لهذه الحقوق (برجاء الإطلاع على التعليقين للحصول على التفاصيل). وتكفل الأحكام حق الإنسان في العلاجات التي تصبح في نفس الوقت آليات والتي تجعل الدولة والقائمين على تنفيذ الواجبات مسؤولين عن وعودهم وممارساتهم، وذلك عند تنفيذ استحقاقات الحماية الاجتماعية مثلاً. فهم يفتحون الباب أمام المطالبات المبررة قانوناً من جانب أصحاب الحق المستحقين للمشاركة في برنامج ما ولكنهم يشعرون بأنهم استُبعدوا بغير وجه حق، أو إذا لم يأت أداء البرنامج طبقاً

www.fao.org/righttofood/publi12/rtf-fs2_en.pdf 41

www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/4ceb75c5492497d9802566d500516036?Opendocument 42

للتوقعات. ومن المحتمل لأداء العلاجات ذات الصلة بالبرنامج أن تصل إلى قمة الفعالية حينما تكون هناك ثقافة وطنية تقبل العلاجات وآليات المساءلة بصورة عامة على نحو أعم.

التشريعات الوطنية وفكرة قانون إطاري

تنص المادة 2-1 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على:

“تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولاسيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية”⁴³.

إن اختلاف التدابير التشريعية أمرٌ متصور. “والقانون الإطاري” هو أحد الخيارات التي تتعلق بالحماية الاجتماعية من أجل الأمن الغذائي، أو من أجل الحماية الاجتماعية بصورة أكثر تعميماً. إنها شئ جديد نسبياً ولكنها سُلِّطَ عليها الضوء وبرزت بصورة متكررة في التعليقات العامة الأخيرة. وقد استكشف (Khoza, 2005) جدوى مثل هذا القانون في تحقيق الحق في الغذاء، مستخدماً البيئة القانونية في جنوب أفريقيا كأساس للمناقشة. وهو يصف الغرض العام من قانون إطاري “للبدء في عملية تنفيذ مُعرِّفةً نظمياً ومعقدة”... وهو يقوم مقام نقطة الاختلاف في البحث عن هِئَات أو ثغرات في الأطر التشريعية الحالية... ولذا فهو ينص على تطوير سياسات وسن تشريعات محددة في مجالات معينة من مجالات الاحتياج” (Khoza, 2005, p. 194).

ويقول التعليق العام رقم 12 ما يلي، عن دور الأساس القانوني للاستراتيجيات الوطنية المتعلقة بالحق في

الغذاء.

ينبغي للدول عند تنفيذها للاستراتيجيات القطرية النوعية المشار إليها آنفاً أن تضع علامات قياس يمكن التحقق من صحتها لعملية الرصد الوطنية والدولية اللاحقة. وفي هذا الصدد، ينبغي للدول أن تنظر في أمر اعتماد قانون إطاري كأداة رئيسية في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية المتعلقة بالحق في الغذاء. وينبغي للقانون الإطاري أن يحتوي على أحكام بشأن الغرض منه، وغاياته أو أهدافه المراد تحقيقها والإطار الزمني الواجب وضعه لتحقيق تلك الغايات؛ والسبل التي يمكن بها تحقيق هذا الغرض موصوفاً بصورة فضفاضة، وبخاصة التعاون المُعْتَمَد مع المجتمع المدني والقطاع الخاص ومع المنظمات الدولية والمسؤولية المؤسسية لهذه العملية؛ والآليات الوطنية لرصدها، وكذلك التدابير المحتملة للتقاضي. وعلى الدول الأطراف، عند وضعها لعلامات القياس وللتشريعات الإطارية، أن تُشرك بصورة نشطة منظمات المجتمع المدني (التعليق العام 12 الفقرة 29).

⁴³ أضيف إليها تأكيد.

وتوجد فكرة التشريع الإطاري أيضاً في مقدمة التعليق العام رقم 19 بشأن الحق في الضمان الاجتماعي

قد تجد الدول الأطراف أن من الأجدى اعتماد تشريع إطاري لتنفيذ الحق في الضمان الاجتماعي. ويجوز لمثل هذا التشريع أن يتضمن: (أ) الأهداف أو الغايات التي يجب تحقيقها والإطار الزمني لتحقيقها؛ (ب) الوسائل التي يمكن بها تحقيق هذا الغرض؛ (ج) التعاون المعتزم مع المجتمع المدني والقطاع الخاص والمنظمات الدولية؛ (د) المسؤولية المؤسسية عن هذه العملية؛ والآليات الوطنية لرصدها؛ (و) العلاجات وإجراءات التقاضي (التعليق العام 19، 72)

وتقدم Magdalena Sepúlveda Carmona، المقررة الخاصة بشأن الفقر المدقع وحقوق الإنسان دليلاً من تجاربها بعد زيارة عدد من البلدان بناء على دعوة، ويتعلق هذا الدليل بأهمية إدراج تدابير الحماية الاجتماعية في التشريعات الوطنية.

”وُجِدَ أن في تلك البلدان التي توجد بها بالفعل برامج حماية اجتماعية تحميها الإجراءات التشريعية والدستورية والمؤسسية على إطار الحقوق البشرية، إن الأفراد والأسر الأكثر تعرضاً للمشاق الاقتصادية يتمتعون بحماية أقوى لحقوقهم ومن ثم فهم يستطيعون الاعتماد على آليات الحماية الاجتماعية للتخفيف من الآثار الاجتماعية والاقتصادية للأزمات. وكان هذا هو الحال في عدد من بلدان أمريكا اللاتينية التي توجد لديها نُظم حماية اجتماعية متطورة بدرجة جيدة ومدعومة بصورة كافية. وفيما قبل قيام آليات الحماية الاجتماعية القائمة على حقوق الإنسان؛ كانت استثمارات الدول في الحماية الاجتماعية أقل قدرة على الاستجابة لتأثيرات التراجيح الاقتصادي، وذلك على الرغم من أنها ظلت تقدم شكلاً مهماً من أشكال الدعم إلى السكان الأكثر تضرراً من الأزمات“ (Sepúlveda and Nyst 2012).

مصادر إضافية

وللاطلاع على معلومات إضافية، يمكن مثلاً الاطلاع على (1) الموقع الشبكي لمكتب المندوب السامي لحقوق الإنسان⁴⁴ للحصول على المصادر العامة بشأن حقوق الإنسان في التنمية، (2) الموقع الشبكي الخاص للمقرر الخاصة بالأمم المتحدة بشأن الحق في الغذاء⁴⁵، (3) الموقع الشبكي لفريق الحق في الغذاء التابع لمنظمة الأغذية والزراعة⁴⁶. ويشتمل الموقع الشبكي الأخير على ثروة من الموارد التي تشمل مركزاً للمعرفة إلى جانب أشياء أخرى من بينها دليل مرجعي للتعلم التجاوبي بشأن الحق في الغذاء المناسب، وصندوق أدوات يحتوي على أدوات مُصممة خصيصاً لطائفة من الجوانب التنفيذية، وعلى استكمالات منتظمة بشأن إدراج الحق في الغذاء في متون الاستراتيجيات والخطط الوطنية الفرعية، وأشياء أخرى كثيرة.

www.ohchr.org 44

www.srfood.org 45

www.fao.org/righttofood 46

ألف 2: دورة المشروعات لدى فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية

أنشئ فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية في 2009 كجزء من إصلاح لجنة الأمن الغذائي العالمي من أجل تقدير وتحليل الحالة الراهنة للأمن الغذائي والتغذية والأسباب الكامنة وراءها، وتقديم التحليل والمشورة المستندة إلى العلوم والمعارف بشأن القضايا النوعية ذات الصلة بالسياسات، والاستفادة من البحوث الحالية العالية الجودة، ومن البيانات والدراسات التقنية؛ وتحديد القضايا الناشئة، ومساعدة أعضاء اللجنة على تحديد أولويات الإجراءات ومواقع الاهتمام المستقبلية بشأن مجالات التركيز الرئيسية.

ويتلقى فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية ولايته من لجنة الأمن الغذائي العالمي، ويرفع تقاريره إليها وهو يُصدر تقاريره، وتوصياته ومشورته بصورة مستقلة عما تتخذه الحكومات من مواقف، وذلك من أجل إنارة وتغذية المناقشات بتحليلات ومشاورات شاملة.

ولفريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية هيكل ذو مستويين:

- لجنة توجيه تتألف من 15 خبيراً ذا سمعة دولية في مجالات متنوعة ذات صلة بالأمن الغذائي والتغذية، يعينهم مكتب لجنة الأمن الغذائي. ويشارك أعضاء اللجنة التوجيهية التابعة لفريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية بصفاتهم الشخصية، وليس كممثلين لحكومة كل واحد منهم أو مؤسسته أو منظمته.
- أفرقة مشروعات تعمل على أساس محدد متعلقة بالمشروعات، يُنتقون ويُدارون بواسطة لجنة التوجيه للقيام بالتحليل/ وإعداد التقارير بشأن قضايا محددة.

ولضمان الصحة العلمي وموثوقية العملية، وكذلك شفافيتها وانفتاحها على جميع أشكال المعرفة، يعمل فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية وفقاً لقواعد شديدة التحديد، يُتفق عليها مع لجنة الأمن الغذائي العالمي.

وتصدر التقارير بواسطة أفرقة مشروعات طبقاً لإطار زمني محدد وإطار مواضيعي محدد، يُنتقي ويُعين أفرادها بواسطة لجنة التوجيه، ويتبعون توجيهاتها ويخضعون لإشرافها.

إن دورة المشروعات التي تعد تقارير عنها، على الرغم من كونها مضمومة إلى أقصى حد من حيث الزمن المسموح به لها، تشتمل على مراحل واضحة التحديد تفصل بين صياغة المسائل السياسية والطلبات من جانب لجنة الأمن الغذائي العالمي، وبين صياغتها العلمية من جانب لجنة التوجيه، وبين عمل الفريق في إطار زمني وإطار مواضيعي للمشروعات، ولمشاورات خارجية مفتوحة لإثراء قاعدة المعارف والاستعراض العلمي الخارجي (الشكل 9).

وتُعزِز هذه العملية حواراً علمياً بين اللجنة التوجيهية وفريق المشروعات طوال دورة المشروع مع الخبراء في قائمة فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية، وجميع المعنيين وأصحاب المعارف المهتمين في جميع أنحاء العالم، الذين يَثْرُونَ من المشاركة في تناول وجهات نظر علمية مختلفة.

وهذا هو السبب في أن فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية يُجرى مشاورتين خارجيتين قبل إعداد كل تقرير: أولهما، بشأن نطاق الدراسة؛ وثانيهما، بشأن المسودة الأولى (V0). وهذا يُتيح فرصة لفتح العملية أمام مدخلات جميع الخبراء المهتمين وأمام قائمة الخبراء التابعين لفريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية (ويوجد منهم حالياً 1 200 خبير) وكذلك أمام جميع أصحاب الشأن المعنيين. ثم يقوم فريق المشروع بعد ذلك بالنظر في المدخلات المقدمة بما فيها المعارف الاجتماعية كما يقوم بإثراء قاعدة المعارف.

ويُرفع مشروع التقرير إلى استعراض مستقل ينهض على القرائن. ثم يتم الانتهاء منه ومناقشته، مؤدياً بذلك إلى اعتماده من جانب لجنة التوجيه أثناء اجتماع يعقد وجهاً لوجه.

ثم يحال التقرير الذي اعتمد من اللجنة التوجيهية إلى لجنة الأمن الغذائي العالمي، ويعلن عنه ويستخدم في تزويد المناقشات والمناظرات داخل لجنة الأمن الغذائي العالمي بالمعلومات.

وتوجد جميع المعلومات المتعلقة بفريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية وما يقوم به من عمليات، وتقاريره السابقة، على الموقع الشبكي لفريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية: www.fao.org/cfs/cfs-hlpe.

الشكل 9: دورة مشروعات فريق الخبراء الرفيع المستوى

| | | |
|-----|--|----|
| CFS | تقوم لجنة الأمن الغذائي العالمي بتحديد ولاية فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية على مستوى الاجتماع العام | 1 |
| StC | تقوم اللجنة التوجيهية التابعة لفريق الخبراء الرفيع المستوى بتعريف أساليب الإشراف على المشروع، وتقتراح نطاق الدراسة | 2 |
| | يُعرض مشروع نطاق الدراسة على مشاوراة إلكترونية مفتوحة | 3 |
| StC | تعين اللجنة التوجيهية التابعة لفريق الخبراء الرفيع المستوى فريق المشروع، وتستكمل اختصاصاته | 4 |
| PT | يصدر فريق المشروع التابع لفريق الخبراء الرفيع المستوى النسخة 0 من التقرير (V0) | 5 |
| | يتم الإفراج العام عن النسخة V0 إلى المشاورة الإلكترونية المفتوحة | 6 |
| PT | ينتهي فريق المشروع من النسخة 1 من التقرير | 7 |
| | يقدم فريق المشروع التابع لفريق الخبراء رفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية النسخة VI إلى المراجعين الخارجيين، لإجراء استعراض أكاديمي. يقوم على الدلائل | 8 |
| PT | يقوم فريق المشروع التابع لفريق الخبراء رفيع المستوى بإعداد نسخة قبل نهائية من التقرير (V2) | 9 |
| StC | تقدم النسخة (V2) رسمياً إلى اللجنة التوجيهية التابعة لفريق الخبراء الرفيع المستوى لاعتمادها | 10 |
| CFS | النسخة الموافق عليها نهائياً تحال إلى لجنة الأمن الغذائي العالمي ويفرج عنها بصورة عامة | 11 |
| CFS | يُعرض تقرير فريق الخبراء رفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية على المناقشة والمناظرة السباسبية لدى لجنة الأمن الغذائي العالمي | 12 |

CFS لجنة الأمن الغذائي العالمي

HLPE فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية

StC اللجنة التوجيهية التابعة لفريق الخبراء الرفيع المستوى

PT فريق المشروع التابع لفريق الخبراء الرفيع المستوى

المصدر: فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية، 2012.

Secretariat HLPE c/o FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

الموقع: www.fao.org/cfs/cfs-hlpe
البريد الإلكتروني: cfs-hlpe@fao.org

