برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الثالثة

روما، 11-2004/10/14

مذكرات المعلومات

دراسة الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا (نيباد) لاستكشاف خيارات إضافية لنظم احتياج الأمن في أفريقيا

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/2004/INF/6
10 September 2004
ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة برنامج الأغذية العالمي في شبكة إنترنت على العنوان التالي: (http://www.wfp.org/eb)

مقدمة

1- أخذ المجلس التنفيذي علما في دورته العادية الأولى في فبراير/ شباط 2004، بمذكرة التفاهم المبرمة بين **البرنامج** والأمانة العامة لنيباد بشأن تحديد وتيسير وتشجيع التعاون العملي في المجالات ذات الاهتمام المشترك، وطلب المجلس موافاته بانتظام بمعلومات عن التقدم المحرز في تنفيذ المذكرة، لاسيما فيما يتعلق بالأولويات المختارة للعمل العاجل. والوثيقة الحالية المعروضة على المجلس للإحاطة تتضمن ملخصا لدراسة أعدت من أجل استكشاف الخيارات الإضافية لنظم احتياطيات الأمن الغذائي في أفريقيا التي طلبت نيباد إعدادها ونفذها **البرنامج** بالتعاون مع منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي والمعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية والبلدان المهتمة والجماعات الاقتصادية الإقليمية الأفريقية. وتوجد النسخ الصادرة باللغتين الإنجليزية والفرنسية لدى مكتب الوثائق.

2- أعدت الدراسة، متضمنة التقرير الموحد النهائي والملخص والتوصيات، للإحاطة على حلقة التدارس رفيعة المستوى "النهج الابتكارية لتحقيق الهدف الإنمائي للألفية المتعلق بالجوع في أفريقيا" وعلى اجتماعات اللجنة التوجيهية لنيباد واللجنة التنفيذية المنبثقة عن رؤساء دول وحكومات نيباد ومؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي في 5-7 يوليو/ تموز 2004 في أديس أبابا.

3- وبعد أن أعطت هذه الاجتماعات الضوء الأخضر، يجب وضع أسس عملية تكفل اعتماد البلدان الأفريقية لها ودعمها من الشركاء المحتملين بما يضمن تنفيذ التوصيات الواردة في الدراسة.

4- يتعين على نيباد أن تتصدر هذه الجهود بالتعاون مع الجماعات الاقتصادية الإقليمية وشركائها، بما في ذلك **البرنامج**.

نطاق الدراسة

5- عانت أفريقيا من تزايد خطورة الأزمة الغذائية على مدى العقود الثلاثة الماضية نتيجة للكوارث التي من صنع الطبيعة أو الإنسان وتفاقم الفقر بين سكان الريف. واجتمعت عوامل الجفاف والحروب الأهلية وأثر فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز فأدت إلى ارتفاع معدل سوء التغذية بين الأفارقة، حيث أصبح ما يربو على 40 في المائة من السكان، لاسيما النساء والأطفال، يعانون من انعدام الأمن الغذائي المزمن. ويعتبر سوء التغذية مسؤولا عن ارتفاع معدل تقزم الأطفال ووفيات الرضع.

6- وقد وصل العجز في الأغذية إلى حد المجاعة في منطقة الساحل والقرن الأفريقي في الفترة 1972– 1974، وفي 25 بلدا أفريقيا خلال الفترة 1984- 1985. وتعرضت أفريقيا الجنوبية على وجه الخصوص لنقص حاد في الأغذية في الفترة 1992- 1993 والفترة 2002- 2003. وتضررت منطقة القرن الأفريقي بشدة في الفترة 2000- 2001، وأثرت الأزمة الغذائية في إثيوبيا في الفترة 2002- 2003 على نحو 13 مليون نسمة. ومما زاد من تفاقم هذا الوضع غير المقبول أصلا، أن نقص الأغذية الناجم عن الجفاف أساسا تسبب في معاناة لا يتحملها بشر، وأدى إلى وفاة الملايين وتشتت أعداد هائلة منهم وضياع السبل المعيشية لعدد آخر لا حصر له من الأفارقة.

7- وقد قرر الزعماء الأفارقة اتخاذ الإجراءات اللازمة لعكس هذا الاتجاه. ففي مؤتمر القمة الثاني للاتحاد الأفريقي المعقود في مابوتو في يوليو/ تموز 2003، أعلن رؤساء الدول والحكومات الأفارقة عزمهم على ''ضمان إنشاء نظم إقليمية للاحتياطيات الغذائية، بما في ذلك المخزونات الغذائية المعتمدة على الإنتاج الأفريقي، ووضع سياسات واستراتيجيات في إطار الاتحاد الأفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية لمكافحة الجوع والفقر في أفريقيا''. ووافق رؤساء الدول على إعداد دراسة عن نظم الاحتياطيات الغذائية بغرض تحديد الإجراءات التي يمكن اتخاذها على المستوى الإقليمي، بما في ذلك إمكانية إنشاء مخزونات إقليمية، كوسيلة للمساهمة في توفير الإمدادات في حالة الطوارئ والأزمات الغذائية الحادة، وضمان حصول من ليست لديهم القوة الشرائية على ما يحتاجون إليه من غذاء. وتعد هذه الإجراءات جهدا كبيرا يبذله الزعماء الأفارقة من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

8- والهدف المحدد لهذه الدراسة هو التركيز على نظم الاحتياطيات الغذائية، وليس المقصود بها أن تكون دراسة عن القضايا العريضة للأمن الغذائي، رغم أنها تتطرق لبعض عناصر الأمن الغذائي. وتقوم هذه الدراسة على أساس استعراض الأسباب والتجارب التشغيلية في ثمانية بلدان أخذت كعينة وهي بوركينا فاصو ومالي والنيجر في منطقة الساحل، وملاوي وتنزانيا وزامبيا في الجنوب الأفريقي، وإثيوبيا والسودان في القرن الأفريقي. وتستخلص الدراسة النتائج المستفادة من هذه التجارب التي يمكن أن تعزز فعالية نظم الاحتياطيات الغذائية القائمة والقادمة دعما لسياسات الأمن الغذائي.

9- وجاءت هذه الدراسة بتكليف من الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا (نيباد) وأجراها فريق من الاستشاريين بتنسيق من برنامج الأغذية العالمي. وقد أجرت الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي والبنك الدولي دراسة موازية عن ملاوي وتنزانيا وزامبيا ركزت على خيارات التأمين التي يمكن استخدامها لضمان استقرار الإمدادات. وقد أخذت نتائج هذه الدراسة ونتائج التقرير الأولي، الذي أعدته منظمة الأغذية والزراعة عن أعمال المؤتمر الإقليمي للمنظمة في أفريقيا الذي عقد في مارس/ آذار 2004، في الاعتبار لدى وضع اللمسات الأخيرة للدراسة التي طلبتها نيباد. وتم التشاور في هذا الصدد مع الجهات المانحة الرئيسية ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية المعنية. وتتوافر التقارير القطرية باللغة الإنجليزية لدى الأمانة العامة لنيباد.

النتائج الرئيسية

10- النتائج الرئيسية للدراسة تأخذ شكل الدروس المستفادة عن الشروط الواجب توافرها للتنفيذ الفعال للاحتياطيات المادية والمالية والخيارات المتاحة للعمل الوطني والإقليمي. ويرد ملخص ذلك في ما يلي:

11- **تعدد الأهداف وعدم وضوحها.** تضمن العديد من الاحتياطيات الغذائية الكثير من الأهداف المتعارضة. وكان الهدف الأساسي للحفاظ على استقرار الأسعار عند مستوى يكون في متناول سكان الحضر متداخلا مع هدف تلبية الاحتياجات الغذائية العاجلة الناشئة عن حالات الطوارئ، وتلبية احتياجات السكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي المزمن. وأدى ذلك إلى تعقد هياكل الإدارة مع تداخل، وتناقض، أولويات السياسات مما أسفر غالبا عن سوء وعدم كفاءة استخدام الموارد.

12- **سياسة الأمن الغذائي.** في الستينات والسبعينات، ركزت سياسات الأمن الغذائي على تحسين الإنتاج الزراعي تحقيقا للاكتفاء الذاتي؛ وكانت الاحتياطيات الغذائية توضع عموما لمواجهة تقلبات حجم المحاصيل المحلية. وأدى التطور التدريجي لسياسات الأمن الغذائي الشاملة في بعض البلدان المشمولة بالاستعراض إلى إعادة هيكلة نظم الاحتياطيات الغذائية. ويجمع النهج الجديد بين الاحتياطيات المادية والأدوات التكميلية القائمة على الأسواق لتحقيق أهداف الأمن الغذائي، وأصبحت تتمتع بدعم قوي من الجهات المانحة، مما أسهم في نجاح هذه التجارب. وكان لغياب مثل هذه السياسات الشاملة في البلدان الأخرى أثر سلبي على فعالية احتياطياتها الغذائية.

13- يولي الزعماء الأفارقة أولوية كبرى لمشكلة انعدام الأمن الغذائي وتكرر حالات الطوارئ، وهذا يتطلب وضع سياسات واضحة ومتماسكة للأمن الغذائي في جميع أرجاء القارة تشجيعا لمشاركة جميع أصحاب الشأن، بما في ذلك التجار والمؤسسات المالية والمنظمات المجتمعية. ويمكن لنظم الاحتياطيات الغذائية المادية والمالية أن تلعب دورا داعما قويا وأن تكون أكثر فعالية في بلوغ أهدافها إذا نفذت في إطار مثل هذه السياسات.

14- **السياسات التجارية.** توقفت كل البلدان المشمولة بالدراسة تقريبا عن احتكار الدولة للتجارة في السلع الغذائية نتيجة لتنفيذ برامج التصحيح الهيكلي التي دعا إليها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي منذ الثمانينات. ولكن لاتزال توجد عراقيل عديدة تعرقل التجارة الداخلية والأقاليمية على السواء. وأهم عقبة أمام التجارة هي سوء حالة البنية الأساسية للنقل، لاسيما الطرق والسكك الحديدية ونظام الاتصالات الذي لم يتطور بالقدر الكافي الذي يشجع المعاملات التجارية الحديثة. وحتى في أسوأ سنوات الجفاف قد يصاحب حدوث عجز خطير في الأغذية حدوث فائض في ذات البلد أو في بلدان مجاورة ولكن القيود اللوجستية تحول دون وصول الفائض المحلي إلى المحتاجين في أماكن أخرى.

15- القيد الآخر الذي يعرقل نمو التجارة غير الرسمية عبر الحدود في مناطق التجارة الطبيعية هو الإجراءات التعسفية التي تفرضها السلطات الوطنية أحيانا على تجارة السلع الغذائية باسم الأمن الغذائي. كما أن عدم توافر المعلومات والإمكانات المالية للمصارف والتجار المحليين تعرقل التجارة الأقاليمية، هذا فضلا عن غياب الرقابة على الجودة والمعايير التي يمكن أن تيسر النشاط التجاري.

16- **نظم الإنذار المبكر والمعلومات المتعلقة بالأمن الغذائي.** لم تؤد نظم المعلومات دورها بشكل كاف في توفير المعلومات التي يعول عليها بشأن توقعات الإنتاج وتوافر الإمدادات واحتياجات الاستهلاك وأحوال السوق. وتقوم القرارات الحكومية في العديد من بلدان شرق وجنوبي أفريقيا على أساس بيانات غير كافية وغير متسقة.

17- **حجم الاحتياطي.** بعد تحرير الأسواق، أصبحت مستويات المخزونات من الاحتياطيات الغذائية الوطنية في بعض البلدان التي شملتها الدراسة عالية بدرجة لم يسبق لها مثيل. وفي بعض البلدان الأخرى كان مستوى المخزونات الاحتياطية يكفي بالكاد لتلبية الاحتياجات العاجلة للمجموعات المستهدفة من معونات الطوارئ التي كانت عادة تكفي إلى حين وصول الواردات أو المعونات الغذائية. وهذا المستوى يعادل، في بعض البلدان، احتياجات الاستيراد لمدة شهرين أو ثلاثة بناء على متوسط السنوات الخمس إلى العشر السابقة. ومن شأن إقامة احتياطيات الطوارئ بهذا الحجم أن يقلل إلى الحد الأدنى

من تكاليف الإدارة وخسائر التخزين، ولن يؤثر مخزون الحصص الغذائية كثيرا على الأسعار أو يكون له أثر سلبي على الإنتاج في المستقبل.

18- **اتخاذ القرارات.** تدار الاحتياطيات الغذائية الوطنية من خلال الأجهزة الحكومية التي غالبا ما تفتقر إلى سلطة اتخاذ القرارات، كما أن التدخلات السياسية تؤثر تأثيرا سلبيا على الإدارة. وأدت نزعة الحكومات إلى استخدام المخزونات الوطنية لتحقيق أهداف سياسة واستخدامها بدون اتخاذ ترتيبات كافية لتجديد رصيدها إلى الحد من فعاليتها.

19- **إدارة الاحتياطي.** كانت إدارة الاحتياطيات الغذائية مسألة شائكة في جميع البلدان التي شملتها الدراسة. وأدى تعقد هياكل الإدارة وتداخل المسؤوليات، وسوء البنية الأساسية لإدارة المخزونات التي تسببت في ارتفاع معدل خسائر مخزونات الحبوب وانخفاض مستوى تجديد المخزون أو توقعاته وارتفاع تكاليف التخزين، إلى الحد من فعالية الاحتياطيات الغذائية. كما أن ضعف مهارات العديد من الموظفين ونقص الموارد المالية اللازمة لتغطية تكاليف التشغيل شكلت عقبات خطيرة أمام إدارة الاحتياطيات الغذائية في أفريقيا.

الاستنتاجات العامة

20- يمكن لجميع البلدان الأفريقية أن تستفيد من السياسات الواضحة للأمن الغذائي في حالة (1) توفير شبكات أمان غذائية للسكان المعرضين لانعدام الأمن الغذائي (2) وضع برامج إغاثة خاصة لمواجهة الطوارئ الغذائية (3) شرح دور إنتاج الأغذية المحلية وتجارة الأغذية والاحتياطيات الغذائية في الحفاظ على إمدادات غذائية كافية (4) التحديد الواضح لدور كل من الحكومات والمزارعين والقطاع الخاص.

21- سيظل الإنتاج المحلي من الأغذية هو المصدر الرئيسي للإمدادات الغذائية في أفريقيا خلال المستقبل المنظور. ولذلك فإن إجراءات تحسين الإنتاجية وأداء الإنتاج ستكون حاسمة في نجاح أي سياسة للأمن الغذائي.

22- يتاح للبلدان خيارات مختلفة بالفعل للحفاظ على الإمدادات عندما يكون الحصاد سيئا من أجل إدارة الإمدادات الموجهة إلى المستفيدين من برامج شبكات الأمان أو تقديم الإغاثة الغذائية في حالات الطوارئ. وتتراوح هذه الخيارات بين الاعتماد الكامل على التجارة في تكوين احتياطيات مادية كبيرة نسبيا وتكملتها بالاحتياطيات المادية واتخاذ التدابير لتشجيع تنمية أسواق الأغذية المحلية.

23- إذا فضل الخيار الخاص بالاحتفاظ باحتياطيات مادية، يجب اتخاذ عدد من الإجراءات التي تشمل :(1) اتباع سياسة متسقة في مجال الأمن الغذائي وتنمية الأسواق والتجارة؛ (2) توفير الإنذار المبكر الصادق ونظم المعلومات المتعلقة بالأمن الغذائي؛ (3) توافر البنية الأساسية المتعلقة بالنقل والتخزين والاتصالات في المواقع المناسبة وصيانتها؛ (4) وضوح إجراءات إدارة المخزونات وحساباتها؛ (5) توفير الموظفين المدربين؛ (6) اتخاذ ترتيبات كافية لتوفير التمويل. ويشار إلى النظام الذي يلبي كل هذه الشروط بأنه نظام متكامل لاحتياطيات الأمن الغذائي. ويعتبر برنامج مالي لإحياء التجارة في الحبوب أفضل مثال على النظم المتكاملة للاحتياطيات الغذائية التي تم استعراضها أثناء إعداد الدراسة.

24- ويعتبر احتياطي الأمن الغذائي لمواجهة الطوارئ في إثيوبيا من أفضل الأمثلة الجارية على هذه النظم.

25- يمكن للإجراءات المتخذة على المستوى الإقليمي أن تكمل سياسات نظم احتياطيات الأمن الغذائي الوطني في مجال معلومات السوق والإنذار المبكر وتقدير حالة الأمن الغذائي وتلبية الاحتياجات الغذائية وتيسير التحرك عبر الحدود والتجارة داخل الإقليم والاستعداد للطوارئ ومواجهتها.

البرنامج الوطني والعمل الإقليمي

الاحتياطيات المادية الوطنية

26- إن المعاناة نتيجة الأزمات الغذائية الحادة في أفريقيا شئ لا يحتمل. ومن الموصى به أن تنظر الحكومات الأفريقية التي لديها سجل من انعدام الأمن الغذائي، في إنشاء احتياطيات طوارئ للأمن الغذائي إذا كان ذلك مناسبا ولا تكون قد فعلت ذلك من قبل.

(1) ينبغي أن تكون مخزونات احتياطيات الطوارئ كافية لتلبية الاحتياجات الغذائية العاملة الناجحة عن نقص الأغذية الطارئ بما يكفي لاحتياجات ثلاثة أشهر.

(2) ينبغي تلبية احتياجات الفقراء والسكان المعرضين لنقص مزمن في الأغذية من خلال تنفيذ برامج موجهة لهذا الغرض. ويمكن تناوب مخزونات الاحتياطيات الغذائية الوطنية في إطار برامج شبكات الأمان هذه.

(3) ينبغي تعبئة أو إنشاء هيئات مستقلة فعالة وذات خبرة لتقديم الإرشادات السياساتية وإدارة الاحتياطيات الغذائية. وينبغي تجنب التدخلات السياسية عند اتخاذ القرارات في هذا الشأن.

(4) ينبغي تعبئة أو تعيين موظفين يتمتعون بالمهارات في إدارة المخزونات ومسك دفاتر محاسبية دقيقة لحركة المخزونات. وينبغي إنشاء هيكل حوافز للإلقاء عليهم وضمان مستوى عال من الأداء.

التدابير الوطنية التكميلية

27- تكمن احتياجات الموارد الوطنية التكميلية في ما يلي:

- ينبغي للاحتياطيات المادية أن تتضمن عناصر مالية لشراء الأغذية التي تمس الحاجة إليها من الأماكن القريبة من منطقة العمليات التي يتوافر فيها الفائض وتغطية تكاليف الإدارة والنقل والشؤون اللوجستية.
- ينبغي إنشاء نظم وطنية للإنذار المبكر وتوفير المعلومات عن الأمن الغذائي أو تعزيز القائم منها بغرض تزويد مديري الاحتياطيات بمعلومات صحيحة وسريعة عن توقعات الحصاد والنقص المحتمل في الأغذية والاحتياجات من أغذية الإغاثة من أجل السكان المعرضين.
- ينبغي التشجيع على تكوين مخزونات تتبع القطاع الخاص باتخاذ تدابير مثل التشجيع على زيادة استخدام تكنولوجيا التخزين في المزارع مع خفض معدلات خسائر ما بعد الحصاد، والترويج للمخططات التجريبية لتزويد المزارعين بالائتمانات بضمان مستودعات تخزين الحبوب والتشجيع على تطوير المطاحن وإمكانات التجهيز المحلية.
- ينبغي للحكومات أن تلتزم التزاما واضحا بتوفير بيئة مواتية لتنمية الأسواق الزراعية المحلية بما في ذلك: (1) الالتزام بالامتناع عن فرض نظم معوقة للتجارة الداخلية والعابرة للحدود (2) تيسير نشر المعلومات الشفافة عن أحوال السوق.

الاحتياطيات المادية الإقليمية

28- ليس من الموصى به إنشاء احتياطيات مادية إقليمية، وبدلا من ذلك ينبغي إنشاء لجان تنسيق تتولى تيسير استخدام الاحتياطيات الوطنية لتحقيق الأهداف الإقليمية. وينبغي أن تتولى اللجان الاقتصادية الإقليمية الإشراف على لجان تنسيق الاحتياطيات الغذائية وتوفير التدريب على بناء قدرات الموظفين الوطنيين المسؤولين عن إدارة نظم الإنذار المبكر والمعلومات الخاصة بالأمن الغذائي.

الاحتياطيات الإقليمية التكميلية

29- الاحتياطيات المالية الإقليمية.

- ينبغي الاهتمام بإنشاء احتياطيات مالية إقليمية تتولى إدارتها مؤسسة محترمة مستقلة. وينبغي وضع القواعد لصرف المبالغ اللازمة لتلبية الاحتياجات العاجلة والالتزام الصارم بها. وينبغي للجماعات الاقتصادية الإقليمية أن تشرع في مناقشة هذا الموضوع.
- ينبغي أن تتشاور نيباد مع الجهات المانحة المحتملة بشأن إمكانية إنشاء احتياطي مالي تتولاه جهة مانحة لتمويل حالات الطوارئ واسعة النطاق.

30- التجارة:

- ينبغي للبلدان الأفريقية، التي تدعمها نيباد والجماعات الاقتصادية الإقليمية، أن تعجل بإنشاء مناطق تجارية شبه إقليمية وإقليمية وتعزيز مزايا التجارة غير الرسمية الكبيرة عبر الحدود. وسوف يسهم تعزيز التجارة داخل الإقليم إسهاما كبيرا في تحقيق الاستقرار للإمدادات الغذائية في الإقليم.
- ثمة حاجة ملحة إلى تحسين البنية الأساسية للاتصالات، لاسيما شبكات الطرق والسكك الحديدية، بإنشاء حساب مشترك لصيانة البنية الأساسية، ويوصي في ذلك بالاستعانة بالمقاولين الإقليميين لخدمة عدة بلدان بموجب عقود واحدة. وينبغي لنيباد والجماعات الاقتصادية الإقليمية أن تتولى تجهيز المشروعات وتعبئة الموارد اللازمة لهذا الغرض.
- لا يزال استخدام بورصات السلع لتعزيز التجارة في السلع الغذائية يمر بمرحلة الطفولة في أفريقيا، والاستثناء الوحيد من ذلك هو بورصة الأوراق المالية في جوهانسبرغ. وتم إنشاء بورصات مماثلة في بعض البلدان الأفريقية الأخرى، ولكنها لم تدخل مرحلة التشغيل الكامل بعد. وينبغي للجماعات الاقتصادية الإقليمية أن تنظم عمليات دعم القدرات

والبورصات القائمة وأن تشجع على إنشاء البورصات الجديدة لسلعها، مع التركيز على تشجيع التجارة في عقود الخيارات السلعية كأداة من أدوات سياسة الأمن الغذائي.

-31 التأمين ضد المخاطر

يمكن لشهادات التأمين أن تلعب في المستقبل دورا مهما في حفز الإنتاج وتحقيق الاستقرار للإمدادات وتعزيز التجارة في السلع الغذائية. ولم يحقق التأمين على المحاصيل نجاحا يذكر، لكن التأمين ضد مخاطر الأحوال الجوية يبشر بنتائج طيبة جدا. وينبغي لنيباد أن تستفيد من العمل الجاري في العديد من المؤسسات، بما في ذلك البنك الدولي **والبرنامج**، في وضع مؤشرات مركبة تكون هي الأساس الذي يقوم عليه التأمين ضد مخاطر الأحوال الجوية التي يمكن أن توفر الحماية من العجز الاستثنائي في الأغذية. ويمكن لنيباد أن تعمل بالتعاون مع الجماعات الاقتصادية الإقليمية، في البحث عن شركاء لاستهلال تنفيذ خطط تجريبية في البلدان المهتمة.