برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، 20- 2002/5/23

قضايا السياسات

البند 5 من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس ليجيزها

انعدام الأمن الغذائي في المناطق الحضرية: استراتيجيات البرنامج

المساعدات الغذائية للمناطق الحضرية

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.A/2002/5-B
26 March 2002
ORIGINAL: ENGLISH

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

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي ليجيزها

تدعو **الأمانة** أعضاء **المجلس** الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورة أسماؤهم أدناه، ونرجو أن يتم الاتصال قبل ابتداء اجتماعات المجلس التنفيذي بفترة كافية.

رئيس قسم السياسات (SP): Mr A. Jury رقم الهاتف: 066513-2601

كبير مستشاري السياسات (SPP): Ms R. Jackson رقم الهاتف: 066513-2562

الرجاء الاتصال بمشرف وحدة التوزيع وخدمات الاجتماعات إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على الهاتف رقم: (066513-2328).

ملخـــص

لعل التمدين هو العملية الديموغرافية الطاغية على مدى السنوات العشرين الماضية. وقد ازداد عدد سكان المنـــاطق الحضرية في البلدان النامية بمعدل خمسة أضعاف خلال السنوات الثلاثين الأخيرة. وفي الوقت الراهن فإن أكثر من 40 في المائة من سكان بلدان الدخل المنخفض والمتوسط يعيشون في المناطق الحضرية. وسيقيم أكثر من نصـــف عدد سكان القارتين الأفريقية والآسيوية في المناطق الحضرية بحلول عام 2020، علماً بأن هذه النسبة تصل حاليـــاً بالفعل إلى أكثر من خمسة وسبعين في المائة في أمريكا اللاتينية. ويقترن تزايد أعداد ســـكان المنـــاطق الحضـــرية بزيادة الفقر، وانعدام الأمن الغذائي، وسوء التغذية.

ويتطلب التصدي على نحو واف لمشكلة انعدام الأمن الغذائي الحضري من **البرنـــامج** وشركائه النظر في العديد من العوامل التي تؤثر على الأمن الغذائي والمعيشي للفقراء. وتشمل هذه العوامل زيادة الاعتماد على الـــدخل النقـــدي وهبوط الاعتماد على الزراعة والموارد الطبيعية؛ وانخفاض الأجور المتأتية من العمل في وظائف غير مضـــمونة؛ وارتفاع عدد النساء العاملات خارج المنزل؛ والعقبات القانونية، بما في ذلك عـــدم ضـــمان حيـــازات الأراضـــي والمنازل؛ وصعوبة الحصول على إمدادات المياه النقية، وخدمات الصحة والإصحاح؛ وضعف الشبكات الاجتماعية في كثير من الأحيان، والتي تتجاوز غالباً الحدود الجغرافية للمجتمعات المحلية. فضلا عن ذلـــك فقـــد لا تتـــيح الحكومة برامج شبكات الأمان للفقراء الذين يعيشون في مستوطنات غير مشروعة لأنهـــا لا تريـــد أو لا تستطيع توفير الخدمات لمجموعات سكانية تقطن بشكل غير شرعي.

وإدراكاً بأن الفقراء لا يستطيعون الإفلات من فخ الفقر ما لم يمتلكوا القدرة على الوصول إلى العمالة المضـــمونة، فإن برامج الأغذية الموجهة إلى المناطق الحضرية ستظل أنشطة ضرورية من أنشطة شبكات الأمان، ولاسيما فـــي حالات التدهور الاقتصادي الشديد. وتتسم الدروس المستخلصة من البرامج الجارية في هذه الحالات بالذات بأهميـــة قصوى بالنسبة للقائمين على تخطيط البرامج. وتشمل هذه الدروس ما يلي: الحاجة إلى تشخيص جيد لتفهم هشاشـــة الأوضاع في ظل الظروف الحضرية؛ والتحدي الذي يمثله توجيه المعونة في إطار الظروف المتنوعة التي يتسم بها الوسط الحضري؛ وأهمية البرمجة التكميلية لمعالجة أمر رداءة تسليم الخدمات السائدة في الأحياء الفقيرة الحضرية؛ وطبيعة اختيار الشركاء والعمل معهم في ظل الظروف ذات الطابع السياسي الشديد؛ والحاجة إلى استراتيجيات حسنة الإعداد لإنهاء المعونة بحيث لا تؤدي برامج المساعدات الغذائية إلى إلحاق الضرر بالاقتصاد.

ومع أن **البرنامج** ينظر إلى انعدام الأمن الغذائي الحضري على أنه مشكلة متعاظمة تتطلب قدراً أكبر من الاهتمـــام، فإن معظم أنشطة **البرنامج** ستظل منصبة على المناطق الريفية.

مشروع القـــرار

وافق المجلس، واضعا نصب عينيه استعراض العوامل التي تؤثر على المشكلة المتزايدة لانعـــدام الأمـــن الغذائي في المدن، على التوصيات الواردة في الوثيقة (WFP/EB.A/2002/5-B)..

مقدمة

1- من المنتظر أن يتضاعف عدد سكان المناطق الحضرية في العالم النامي على مدى السنوات الخمس والعشرين القادمة. وهكذا فإن أكثر من نصف مجموع السكان في أفريقيا وآسيا سيعيشون في المدن. وفي الوقت الراهن فإن هناك ما يزيد على ملياري إنسان يقطنون المناطق الحضرية في بلدان الدخل المنخفض والدخل المتوسط. ومع تزايد عدد سكان المناطق الحضرية تتزايد أيضا ظواهر الفقر، وانعدام الأمن الغذائي، وسوء التغذية في هذه المناطق الحضرية.

2- وإدراكاً لهذا الاتجاه فإن **البرنامج** يسعى إلى تحسين وتوسيع برامجه الحضرية المعنية بالتنمية وكذلك ما يقوم به من عمليات طوارئ وإغاثة. ومن المهم التأكيد أنه في الوقت الذي يرى فيه **البرنامج** أن انعدام الأمن الغذائي الحضري يشكل مشكلة متعاظمة تتطلب قدراً أكبر من الاهتمام، فإن الجانب الأعظم من موارده سيظل مكرساً للمناطق الريفية بالنظر إلى أنها تضم حالياً معظم المجموعات الأشد فقراً ومعاناة من انعدام الأمن الغذائي في البلدان النامية.

3- وتدعو الحاجة إلى تنفيذ كل أنشطة البرمجة المقبلة **للبرنامج** ضن إطار سياساته وممارساته الإنمائية، والغوثية، والإنسانية الراهنة، مثل تحفيز التنمية (الوثيقة WFP/EB.A/99/4-A)، والانتقال من الأزمة إلى الإنعاش (الوثيقة WFP/EB.A/98/4-A). وتتسم البرمجة المتسعة في المناطق الحضرية وشبه الحضرية بطابعها القطري المخصوص ووفقاً لوثيقة تحفيز التنمية "سيعمل **البرنامج**، حسب ما هو مناسب، في المناطق الحضرية وشبه الحضرية التي تعاني من نسب عالية لسوء التغذية"[1]. وستتماشى البرمجة الحضرية مع سياسة **البرنامج** في قصر معوناته على تلك المناطق والأسر المعانية من انعدام الأمن الغذائي، وحيث يمكن للمعونة الغذائية أن تضطلع بدور في الإسهام في إنقاذ الأرواح وموارد الرزق على نحو ما هو موضح في وثيقة تحفيز التنمية (الوثيقة WFP/EB.A/99/4-A). وستولي كل الأنشطة الحضرية المعانة بالأغذية انتباهاً خاصاً للأثر المحتمل لهذه الأغذية على الأسواق، وستكفل عدم إحداث آثار سلبية على الأسعار أو على موارد رزق أولئك المنخرطين في بيع السلع والأغذية المحضَّرة.

4- وتوضح وثيقة السياسات هذه سبب أهمية المناطق الحضرية بالنسبة للبرنامج، وتصف المؤشرات الأساسية لانعدام الأمن الغذائي الحضري وأوجه اختلاف هذا الانعدام عن نظيره في المناطق الريفية، كما تعرض أخيراً الآثار البرمجية للدروس المستقاة من عمليات **البرنامج** وكذلك من عمليات شركائه.

5- وأجريت خمس من دراسات الحالة لتوفير صورة عن خبرات **البرنامج** في ظل مختلف أنماط حالات انعدام الأمن الغذائي الحضري[2]. واشتملت المنهجية التي استُخدمت في إجراء دراسات الحالة على استعمال أربعة أنماط من مصادر البيانات. الأول، مقابلات لاستخلاص المعلومات مع مختلف الجهات المعنية ضمن البرامج الحضرية التي ينفذها **البرنامج** وخارجها، بما في ذلك موظفو **البرنامج**، والمنظمات غير الحكومية، والجهات المانحة، والمسؤولون الحكوميون، ووكالات الأمم المتحدة الأخرى. ثانياً، استعراض وثائق المكاتب القطرية للبرنامج والمعلومات الثانوية المتاحة. ثالثاً، إجراء مقابلات مع المستفيدين من المشروعات في عدد من مواقع المشروعات الحضرية. وأخيراً، استعراض البحوث الجارية عن البرمجة والأمن الغذائي في المناطق الحضرية.

(1) "تحفيز التنمية" (الوثيقة WFP/EB.A/99/4-A).
(2) أجريت دراسات الحالة في كل من أنغولا، وأثيوبيا، وأندونيسيا، وموزمبيق، وزامبيا.

الجوع في المدن – مشكلة متعاظمة

6- لعل التمدين هو العملية الديموغرافية الطاغية على العقود الأخيرة. وقد ازداد عدد سكان المناطق الحضرية في البلدان النامية بمعدل خمسة أضعاف خلال السنوات الثلاثين الأخيرة. وبحلول عام 2020 فإن عدد سكان البلدان النامية سيرتفع من 4.9 إلى 6.8 مليار نسمة. ووفقاً للمعهد الدولي لبحوث السياسات الزراعية فإن نسبة تسعين في المائة من هذه الزيادة ستتركز في المدن والبلدات المتسعة بسرعة. فأكثر من 40 في المائة من سكان بلدان الدخل المنخفض والمتوسط يعيشون بالفعل في المناطق الحضرية. وسيقيم أكثر من نصف عدد سكان القارتين الأفريقية والآسيوية في المناطق الحضرية بحلول عام 2020، علماً بأن هذه النسبة تصل حالياً إلى أكثر من خمسة وسبعين في المائة في أمريكا اللاتينية[3].

7- وترافقت عملية التمدين هذه مع تفشي الفقر، وانعدام الأمن الغذائي، وسوء التغذية في المناطق الحضرية. ورغم أن مستويات الفقر الحضري في البلدان النامية تقل في كثير من الأحيان عن مستويات الفقر الريفي، فإن السكان والفقر يزيدان بمعدل أسرع في المدن. وتشير البيانات في ثمانية بلدان نامية تغطي أكثر من ثلثي سكان العالم النامي إلى ما يلي:

- تزايدت نسب وأعداد الفقراء القاطنين في المناطق الحضرية على مدى السنوات العشرين الماضية؛ و
- ارتفعت نسبة أطفال المناطق الحضرية في صفوف المصابين بسوء التغذية منذ أوائل إلى أواسط التسعينات[4].

8- ولم يرتفع العدد المطلق للفقراء وضحايا نقص التغذية في المناطق الحضرية خلال السنوات الخمس عشرة إلى العشرين الماضية فحسب ، بل إن ذلك تم أيضاً بمعدل يفوق ما هو عليه الحال في المناطق الريفية[5]. ويعيش ما يقدر بنحو 600 مليون نسمة أو أكثر في الأحياء الفقيرة لمدن وبلدان أفريقيا، وآسيا، وأمريكا اللاتينية. وطبقاً لما يقوله الاتحاد الدولي للصليب الأحمر، فإن ما يصل إلى نصف سكان المدن الضخمة في العالم النامي يعيشون في مستوطنات عشوائية بل وغير قانونية في غالب الأحيان. وثمة افتقار شديد إلى المرافق والخدمات الأساسية مثل السكن، والإصحاح، والمياه النقية، إن توافرت على الإطلاق، في معظم المناطق الحضرية في البلدان الأشد فقرا.

9- وتتفشى ظواهر نقص التغذية، وسوء التغذية، والأمراض المعدية على نطاق واسع في هذه المستوطنات الحضرية، كما أن العديد من الفقراء الحضر المدقعين يعيشون على الأراضي ذات النوعية الرديئة، وعلى حوافي الوهاد، والضفاف المعرضة للفيضانات، والسفوح المهددة بالانزلاقات والانهيارات الأرضية. ويعني ذلك تزايد احتمالات معاناة هؤلاء السكان من الكوارث الطبيعية عند وقوعها. ويعتبر الإعصاران اللذان ضربا ولاية أوريسا الهندية عام 1999، والفيضانات التي اجتاحت موزمبيق عام 2000، وزلزال السلفادور في يناير/كانون الثاني 2001 أمثلة جلية على المخاطر التي يتعرض لها الفقراء من سكان المناطق الحضرية، كما وتُبرز عواقب تضافر النمو العشوائي للمناطق الحضرية مع الأخطار الطبيعية.

---

(3) Garret, J. 2000, Achieving Urban Food and Nutrition Security in the Developing World 2020 Vision, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

(4) Ruel, M., et al., 1998. Urban Challenges to Nutritional Security: A Review of Food Security, Health and Care in the Cities. Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper No. 51, IFPRI, Washington, D.C.

(5) Hadad,L., et al, (1999), "Are Urban Poverty and Undernutrition Growing? Some Newly Assembled Evidence." World Development 27 (11).

10- كما أن المناطق الحضرية تعاني من النزاعات. وحينما يندلع النزاع وينفلت حبل الأمن في المناطق الريفية، فإن السكان يفرون في الغالب إلى المناطق الحضرية التي ينظرون إليها على أنها ملاذ آمن. وعلى سبيل المثال فقد شهدت أنغولا وكولومبيا تحركات واسعة للسكان الذين نزحوا إلى المناطق الحضرية هرباً من القلاقل المدنية في الريف. ويخلق ذلك ضغطاً شديداً على البلديات أو الحكومات المحلية الفقيرة، مما يؤدي إلى عرقلة الخدمات، وتشويه التجارة، وإغراق سوق العمل. وبالنسبة للفقراء فإن النزاعات المدنية تضيف أعباء جديدة فيما يتصل بضمان الأغذية، كما وتزيد من هشاشة الأوضاع ومن المخاطر المحيقة بموارد الرزق. وقد يؤدي النزاع المستمر إلى محو أي إحساس بالمسؤولية الحكومية، وإلى تبعثر السكان في المدن وما حولها، وهو ما يزيد من تعقيد عمليات توفير الخدمات ويعمِّق من انعدام الأمن الغذائي.

11- وتلحق النزاعات والقلاقل السياسية المتواصلة التي تتسم بها الأزمات المطولة الضرر بموارد رزق المجتمعات المحلية الحضرية بعدد من الطرق، وتخلِّف عواقب خطيرة على الأمن الغذائي. وفي المقام الأول فإن النزاعات المدنية يمكن أن تؤدي إلى حالات نقص غذائي شديد؛ وإلى زيادة تقلب الأسعار السلعية؛ وتخلخل أنماط العمالة والأسواق والروابط الريفية–الحضرية؛ وانخفاض هائل في المخزونات الغذائية الأسرية. وتشمل الآثار الاجتماعية الأخرى تغيُّر الأدوار التي يضطلع بها الرجال والنساء، وانقطاع تقسيم العمل الأسري نتيجة التجنيد الإجباري للرجال ضمن جملة عوامل.

12- ومع تزايد نسبة الفقراء وناقصي التغذية في المناطق الحضرية، فإن من المهم بالنسبة للبرنامج أن يتصدى لتحدي العناية بأمر انعدام الأمن الغذائي الحضري بطريقة أكثر انتظاماً سواء في برامجه الخاصة بالتنمية أو بالطوارئ على حد سواء.

سمات انعدام الأمن الغذائي الحضري

13- تختلف أسباب سوء التغذية وانعدام الأمن الغذائي في المناطق الحضرية عنها في المناطق الريفية، وهو ما يرجع إلى عدة عوامل تسم موارد رزق الفقراء في الظروف الحضرية. وبغية النهوض بتصميم الاستجابات في ميدان السياسات والبرامج، فإن من المهم أن نفهم أوجه الاختلاف التي تتميز بها المناطق الحضرية.

14- **هيكل الأسر الحضرية مختلف اختلافاً شاسعاً**

- في حين أن متوسط حجم الأسرة عادة ما يكون أصغر في السياق الحضري منه في السياق الريفي، فإن معدلات الإعالة غالباً ما تكون أعلى، مما يخلق ضغطاً على قدرة كاسب الرزق على ضمان الأمن الغذائي للأسرة.
- وتعيش أعداد كبيرة من غير أفراد الأسر في صفوفها لفترات قصيرة، كما أن هناك مقيمين موسمين معها في غالب الأحيان مما يعقِّد من عمليات توجيه المعونة إلى الأسر.
- قد تكون الأسر المدنية غير مستقرة بصفة نهائية في المدينة فتتنقل بينها وبين المناطق الريفية. وتعتبر الصلات مع المناطق الريفية جزءاً من استراتيجية تنويع موارد الرزق التي يجري الحفاظ عليها بوضوح لتحسين فرص الوصول إلى الأغذية.
- تعاني حياة الأسر الحضرية من تزعزع أكبر، حيث أن أفرادها كثيراً ما يعيشون بصورة غير مشروعة في مستوطنات تخضع لإجراءات الهدم بصورة دورية.

15- **تعتمد نظم الرزق الحضرية اعتماداً شديداً على فرص العمالة المزعزعة**

- تتنامى فرص العمالة في معظم المدن في البلدان النامية في القطاع غير الرسمي، في حين تتكمش هذه الفرص في القطاع الرسمي بسرعة. ويحد الافتقار إلى العمالة الرسمية من الفرص المتاحة للفقراء الحضريين لكسب رزقهم.
- تتسم العمالة غير الرسمية بقدر كبير من عدم الاستقرار، وبرداءة الأجور، والتأثر بالتغايرات الموسمية. ويجري جانب كبير من أنشطة القطاع غير الرسمي خارج المباني (البناء، البيع في الشوارع، جر عربات النقل) ومن ثم فإن الموسم الماطر يعتبر فترة صعبة للغاية. وتدعو الحاجة إلى أخذ التغايرات الموسمية في الحسبان عند تصميم التدخلات الحضرية.
- رغم أن الزراعة الحضرية والتحويلات الغذائية من الأرياف إلى المناطق الحضرية تضطلع بدور هام في الأمن الغذائي الأسري الحضري، فإن الحصول على الجانب الأعظم من الأغذية يتم عن طريق الشراء، مما يبرز أهمية الأسواق والفرص المدرة للدخل بالنسبة لموارد الرزق والأمن الغذائي الأسري في المناطق الحضرية.

16- **مشاركة النساء في الأنشطة المدرة للدخل هي عنصر رئيسي من عناصر استراتيجيات موارد الرزق الحضرية**

- وصل عدد النساء الحضريات المنخرطات في الأنشطة المدرة للدخل إلى مستوى لم يسبق له مثيل في التاريخ؛ وبحلول عام 2010 فإن نحو 70 في المائة من مجموع النساء في المناطق الحضرية سيعملن في مثل هذه الأنشطة[6].
- وبشكل عام فإن وظائف النساء أقل استقراراً من وظائف الرجال، كما أن مشاركتهن في القطاع غير الرسمي أوسع.
- لم يؤد توسع دور المرأة في أنشطة القطاعين الرسمي وغير الرسمي على حد سواء إلى التخفيف من أعبائها الأسرية.
- وتواجه النساء عادة مشكلات في الوصول إلى العمالة: فقدرتهن على المشاركة في سوق العمل مقيدة بفعل الأعباء المنزلية، وعدم توافر بديل بين أفراد الأسرة يتولى أمر العناية بالأطفال، وتدهور المشكلات الأمنية في مناطق الأحياء الفقيرة.
- تعمل النساء الحضريات عادة خارج المنزل، مما يجعل من العناية بالأطفال مهمة صعبة. وتكيِّف النساء الجداول الزمنية لعملهن لتستجيب لاحتياجات صغار الأطفال؛ ويمكن أن يضر ذلك بقدرتهن على توليد دخل كاف للمحافظة على الأمن الغذائي للأسرة.

17- **فقراء الحضر يتحملون تكاليف غذائية أعلى**

- يزيد متوسط التكاليف التي يتحملها سكان المناطق الحضرية عادة للحصول على الأغذية بمقدار 30 في المائة عما يدفعه الريفيون، بل إن تفتت الأسواق الغذائية الحضرية يعني أن تكاليف الأغذية تفوق ذلك في الأحياء الفقيرة[7].

(6) Engle, P. L. (2000), Achieving Urban Food and Nutrition Security in the Developing World, Urban Women: Balancing Work and Childcare, Washington, IFPRI.

(7) Argenti, O, (2000), Achieving Urban Food and Nutrition Security in the Developing World: Feeding the Cities: Food Supply and Distribution, Washington, IFPRI.

- تشتري الأسر الحضرية معظم أغذيتها، بل إنها تبتاع أيضاً إمداداتها المائية. وتُضطر المجموعات السكانية الأشد فقراً بفعل الافتقار إلى المياه النقية إلى تكريس جانب كبير من ميزانياتها الأسرية المحدودة للحصول على مياه الشرب.
- تتمركز الأحياء الفقيرة في غالب الأحيان على أطراف المدن، أي في مناطق بعيدة عن الأسواق المركزية. ويشتمل الوصول إلى هذه الأسواق على إنفاق مقادير باهظة من المال والوقت[8].
- يعاني فقراء الحضر من التقلبات في الإمدادات الغذائية وفي أسعارها أيضا. وبسبب الافتقار إلى مرافق التخزين فإن من المتعذر تقريباً على الأسر الفقيرة الحضرية أن تتفادى آثار تلك التقلبات.
- يعتمد العديد من فقراء المناطق الحضرية على الباعة المتجولين في الحصول على الجانب الأعظم من متحصلاتهم من السعرات الحرارية. وفي حين أن تكلفة أغذية الشوارع تزيد على تكلفة الأطعمة المعدة منزلياً، فإنها تمثل بديلاً استراتيجياً عندما تؤخذ في الحسبان عوامل الوقت المنفق على شراء الأغذية وتحضيرها وتكاليف الوقود والنقل. غير أن الاعتماد على أغذية الشوارع يعرض سكان المناطق الحضرية لمستويات أعلى من التلوث الغذائي.

18- **المرافق الأساسية والخدمات الاجتماعية غير كافية في العديد من مدن البلدان النامية، مما يؤثر على الأوضاع الصحية والتغذوية للسكان وعلى أمنهم الغذائي**

- تتسم البيئة الحضرية عموماً بارتفاع مستوى التلوث، وهو عبء عادة ما يصيب، بدرجة أكبر، الشريحة الأشد فقراً من سكان المناطق الحضرية.
- من المستحيل تقريباً في ظل الافتقار إلى الخدمات الأساسية للمياه، والإصحاح، والصرف، وتصريف النفايات الصلبة أن يتمكن الفقراء من تفادي تلوث الماء والغذاء، والحفاظ على مستويات كافية من النظافة أو مكافحة الحشرات الناقلة لأمراض مثل الملاريا. وتسهم كل هذه العوامل في تفشي انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية.
- يؤدي التقارب الشديد لمواقع الناس الذين يعيشون في ظل الظروف البيئية الرديئة السائدة في معظم مدن البلدان النامية إلى تزايد معدلات انتشار الأمراض المعدية.
- تتزايد معدلات الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/مرض الإيدز والسل بمعدلات سريعة في العديد من المجتمعات المحلية الفقيرة في المناطق الحضرية بسبب مجموعة من العوامل التي تشمل الفقر الشديد، والاكتظاظ، وانعدام الأمن، وتفرق شمل العائلات. ويعيش المقيمون الحضريون الأشد فقراً في الشوارع. وأعداد هؤلاء المقيمين آخذة بالتزايد، ولاسيما الأطفال منهم.
- تتباين الأوضاع التغذوية في المدن، ولكن الدلائل تشير إلى أن الأسر الحضرية الأشد فقراً أسوأ حالاً من الأسر الريفية النظيرة[9].

(8) Argenti, O, (2000), Achieving Urban Food and Nutrition Security in the Developing World: Feeding the Cities: Food Supply and Distribution, Washington, IFPRI.

(9) Pryer, J. and N. Cook (1988), Cities of Hunger: urban malnutrition in developing countries, Oxford, Oxfam.

19- **قدرة فقراء الحضر على الوصول إلى شبكات الأمان الرسمية أو غير الرسمية محدودة**

- لا تتيح الحكومة برامج شبكات الأمان للفقراء الذين يعيشون في مستوطنات غير مشروعة لأنها لا تريد أو لا تستطيع توفير الخدمات لمجموعات سكانية تقطن بشكل غير شرعي.
- لا تتيح الحكومات في غالب الأحيان، مشروعات التحويلات الغذائية، والأشغال العامة، والائتمان والادخار للشرائح الأشد فقراً من السكان الحضر حيث أن معظم المقيمين في الأحياء الفقيرة غير مسجلين رسمياً لدى السلطات البلدية وليس لهم في الغالب وضع قانوني.
- إن شبكات الأمان غير الرسمية تكون أضعف عادة في المناطق الحضرية. وهذه الشبكات تقلل من تعرض الناس للهزات المؤذية أو تسهم في تعزيز قدرة الأسر على التصدي للهزات الجارية. وتشمل أنشطة الشبكات المذكورة اقتسام الأغذية، ورعاية الأطفال، وتوفير القروض، والعضوية في المجموعات، وتشاطر المنازل.
- وقد تكون شبكات الأمان غير الرسمية أضعف في المناطق الحضرية بسبب ضعف تعريف المجتمع المحلي ومن ثم الافتقار إلى الولاء له؛ وعدم توافر أفراد من الأسرة يعيشون في الجوار، ولاسيما المنتمين إلى أجيال مختلفة؛ وارتفاع معدلات العنف والجريمة التي تقلل بسرعة من الثقة اللازمة للعمل الجماعي غير الأسري.

20- **الزراعة الحضرية تشكل عنصرا مهما من عناصر الأمن الغذائي الحضري**

- تمارس الزراعة الحضرية بصورة أوسع في المناطق شبه الحضرية، ويمكن أن تتراوح بين الحدائق المطبخية الصغيرة إلى حقول كاملة في المجتمعات المحلية الحضرية ذات الكثافة الضئيلة.
- تضطلع النساء في العديد من المدن بدور حيوي في الإنتاج الزراعي إلى جانب اضطلاعهن بالأعباء المنزلية وقيامهن بالأنشطة المدرة للدخل.
- قلما يمارس الوافدون الجدد إلى المدن الزراعة الحضرية؛ إذ أن التعرف على سمات النظم الحضرية لحيازة الأراضي وجمع الموارد الاستهلالية اللازمة يتطلب وقتاً والتزاما.
- وعلى المستوى الأسري فإن الزراعة الحضرية يمكن أن تشكل مصدراً أساسياً للأغذية وللدخل على حد سواء. غير أن الأشد فقراً لا يمتلكون القدرة على الوصول إلى الأراضي والموارد الضرورية لمثل هذا الإنتاج.
- يمكن أن يعزز الإنتاج الزراعي الحضري من قدرة الأسر على التخفيف من وطأة آثار الضعف الموسمي أو السوقي العابر.
- على الرغم من مساهمات الزراعة الحضرية في الأمن الغذائي للفقراء الحضر، فإن العديد من الإدارات البلدية ما تزال تواصل بنشاط تثبيط النشاط الزراعي في المدن.

21- وتصوغ هذه العناصر الأساسية معاً الأمن الغذائي للمقيمين في المناطق الحضرية. كما أنها تبرز تغاير ظروف الفقراء الحضر. وضماناً لنجاح البرامج المعانة بالأغذية فإن من الواجب أن تراعي هذه التعقيدات قدر المستطاع.

التحديات البرمجية في المناطق الحضرية

22- بالنظر إلى أن العوامل المختلفة المتحكمة بالأمن الغذائي لفقراء المناطق الحضرية تختلف عما هو قائم بالنسبة للمناطق الريفية، فإن من الواجب أن تراعي عمليات برمجة المساعدات الغذائية في المناطق الحضرية هذه الاختلافات

السياقية. وقد استُخلصت قضايا البرمجة التالية من دراسات حالة أُجريت في مناطق يطبق فيها **البرنامج** وشركاؤه برامج حضرية.

التشخيص

23- تتسم موارد الرزق الحضرية بالتعقيد وبالتحول المتواصل، مما يبرز الحاجة إلى إجراء عمليات لتقدير هذه الموارد والأمن الغذائي قبل وضع البرامج. وقد يقتضي الأمر تعديل النُهج المعتادة المستخدمة في العمليات المذكورة، حيث أن الفقراء قد لا يكشفون النقاب بسهولة عما يتبعونه من استراتيجيات للتصدي، وهي استراتيجيات غير مشروعة في الغالب، ولأن اعتبارات السلامة قد تعرقل جهود جمع البيانات. ويمكن للمعلومات الدقيقة المستقاة من عمليات التقدير الحضرية أن تساعد المكاتب القطرية على توجيه المعونة الغذائية بصورة فعالة، ومن الواجب أن يُدرج جمعها ضمن تصميم البرامج الحضرية. ومن الأمثلة الناجحة على عمليات التقدير الحضرية التي قام بها **البرنامج** مؤخرا ما تم تنفيذه في كل من داكار، السنغال؛ وكابول، أفغانستان؛ وهراري، زمبابوي. وفي موزمبيق اشترك البرنامج مع الجامعة المحلية في مابوتو في إجراء تقديره الحضري.

24- ويعتبر فهم التطور التاريخي لمدينة من المدن هاماً لأن هذا التطور يؤثر على الصلات الريفية- الحضرية، والروابط الاجتماعية في المدن، وعلى فترة بقاء الناس فيها. ولا تتماثل الصلات الريفية- الحضرية في كل الأحياء ومن الضروري تفهم الظروف التي قادت إلى الهجرة إلى المدينة بالنسبة لكل حي. وفضلاً عن ذلك فإن نمو المدينة في ظل ظروف الحرب سيكون ذا طابع يختلف عما هو قائم بالنسبة للنمو التراكمي الذي يحدث في إطار ظروف السلام. ومن الواجب مراعاة هذه العوامل في كل عمليات تحليل المشكلات والتقديرات الحضرية التي يقوم بها **البرنامج**.

25- وثمة حاجة إلى الوقت لفهم بعض القضايا الاقتصادية-الاجتماعية الأكثر تعقيداً في المناطق الحضرية، مثل وجود شبكات الأمان غير الرسمية وما يطرأ عليها من تغيرات في ظل الأزمات. كما أن من المهم تفهم سبل عمل علاقات السيد- التابع ضمن تلك المناطق. وعلاقات السيد- التابع أكثر تعقيداً في المناطق الحضرية منها في المناطق الريفية بالنظر إلى كثرة الشبكات القائمة في مناطق مكتظة بالسكان. وقد تكون علاقات السيد-التابع أكثر قوة في بعض الأحياء التي يسكنها الفقراء، مما يخلق عقبات في وجه مشاركة السكان في برامج شبكات الأمان.

26- وقبل التخطيط للمساعدات الغذائية فإن من الضروري القيام بأنشطة أولية لفهم هذه العلاقات وطرق تأثيرها على البرمجة. وسيعتمد **البرنامج** على الجهات الشريكة وعلى المبادرات المحلية ذات الصلة في المساعدة على تفهم وسبر القضايا الاقتصادية- الاجتماعية ذات الأهمية بالنسبة للبرمجة الحضرية. وتبرهن برامج **البرنامج** في أثيوبيا وأندونيسيا على فائدة محاورة الهيئات البلدية والمنظمات غير الحكومية في سبيل فهم المستفيدين من **البرنامج** والتعرف على احتياجاتهم وما يعترضهم من عقبات.

27- ثمة بعد موسمي لانعدام الأمن الغذائي في المناطق الحضرية، على غرار ما هو عليه الحال في المناطق الريفية. وتدعو الحاجة إلى فهم هذا البعد ومراعاته عند تصميم الأنشطة بما يكفل تعزيز أثرها.

توجيه المعونة

28- يختلف توجيه البرامج في المناطق الحضرية اختلافاً كبيراً عن توجيهها في المناطق الريفية. وغالباً ما لا يكون التوجيه الإداري المستند إلى الموقع مناسباً لأن الفقر الحضري لا يتجمع بالضرورة في مناطق محددة بجلاء. كما أن

التوجيه المجتمعي قد لا يكون صالحاً أيضاً في المناطق الحضرية لأن ظواهر الفقر وسوء التغذية مشتتة كثيراً في جيوب قائمة في مختلف أرجاء المدينة ولأن الناس ينتقلون بصورة متكررة وكثيراً ما يعملون خارج مناطق سكناهم.

29- وفضلاً عن ذلك فإن القرب الجغرافي في المناطق الحضرية لا يعني بالضرورة قيام "مجتمع محلي". وقد تكون هناك اختلافات واسعة بين المواقع فيما يتصل بالطرق التي يعمل فيها الناس معاً في إطار أنشطة مشتركة مثل أنشطة الغذاء مقابل العمل أو أنشطة البرامج الأخرى. ومن المهم أن يراعي **البرنامج** هذه الفوارق المجتمعية وألا يقوم بتنفيذ نُهج موحدة في كل المواقع في المنطقة الحضرية الواحدة.

30- يندرج الأطفال المشردون في عداد المجموعات الضعيفة الرئيسية في المناطق الحضرية. غير أن توجيه المعونة نحوهم يتطلب تنسيقاً وثيقاً مع الجهات الشريكة المحلية، سواء من المنظمات غير الحكومية أو الإدارات البلدية، لتحديد السبل المثلى للوصول إلى هذه المجموعة المتسعة. وتوضح المشروعات الحضرية الجارية **للبرنامج** في كل من كينيا، وأثيوبيا، وأوغندا كيف يمكن للتعاون مع الهيئات الخيرية المحلية والمنظمات المحلية غير الحكومية أن يسهم في الوصول إلى الأطفال المشردين الذين لا تغطيهم برامج شبكات الأمان الرسمية.

31- ومن الواجب أن تستند الاستراتيجية الحضرية المحددة في مخطط الاستراتيجية القطرية، أو في عملية الإغاثة الممتدة والإنعاش، أو في عملية الطوارئ على نمط المنطقة الحضرية ونوع المجموعة الضعيفة المستهدفة. وينبغي أن تكون الاستراتيجية الخاصة بالمناطق العشوائية مختلفة عن الاستراتيجية المتعلقة بالمناطق المخططة. ويؤثر نمط المنطقة الحضرية على حيازة الأراضي، وعلى ما إذا كان الناس يستأجرون منازلهم أو يمتلكونها، وعلى ما إذا كانت الحكومة تعترف بالقاطنين الحضريين أم لا وما إذا كانوا يتمتعون بحقوق الخدمات الاجتماعية.

32- وعلى **البرنامج** أن يستعرض إجراءات توجيه المعونة التي تستخدمها الجهات الأخرى في البرمجة القطرية بغية تحديد الأساليب المثلى التي يمكن استعمالها وتكييفها لتتناسب مع المشروعات المعانة بالأغذية.

33- وهناك عدد من الشواغل العامة المتصلة بتوجيه المعونة والمنبثقة عن بعض المشروعات الحضرية الجارية **للبرنامج** وهي:

- هناك عدد كبير من المجموعات السكانية الضعيفة غير المسجلة لدى الإدارات البلدية في العديد من المناطق الحضرية وفي ظل عمليات الطوارئ والتنمية على حد سواء. ونتيجة لذلك فإن معظم برامج شبكات الأمان الرسمية لا تغطي هذه المجموعات. ومن المهم أن يراعي **البرنامج** المجموعات المذكورة عند توجيه معوناته.
- ينبغي أن تتوجه شبكات الأمان في المناطق الحضرية نحو معالجة ظواهر الفقر الهيكلي أو المزمن على حد سواء ونحو تلك المجموعات الضعيفة إزاء الهزات الاقتصادية التي تؤثر على الأمن الغذائي، مثل التضخم وتناقص فرص العمالة. ومع التحول في ظروف الضعف فإن على شبكات الأمان أن تتسع أو تتكمش لتراعي المجموعات الفقيرة الجائعة الجديدة.
- ويمكن تبرير قرار الانتقال إلى المناطق الحضرية من زاويتي النطاق والكفاءة. وتتيح البرمجة الحضرية ميزة الوصول إلى أعداد كبيرة من المحتاجين في مناطق يسهل الوصول إليها وحيث تتيسر إدارة عمليات التحكم بالموارد.
- وتتطلب الأنماط المختلفة من الأنشطة نُهجاً متباينة لتوجيه المعونة. وعلى سبيل المثال فإن الأنشطة المعنية بالمرافق الأساسية تستند جغرافياً إلى وحدات إدارية معينة، في حين أن التوعية الصحية، وفرص التدريب، والأنشطة المدرة للدخل يمكن أن تكون موجهة نحو مجموعات ضعيفة مخصوصة في مختلف المناطق. وفي هذه

الحالة فإن من الواجب الاستعانة بلجان التنمية على مستوى المحلة أو الحي لتحديد المجموعات الضعيفة، ولاسيما الأطفال المشردين.

تصميم البرامج

34- ينبغي أن يراعي تصميم البرامج الظروف السياسية المعقدة في المناطق الحضرية. وبمقدور الإدارات المحلية، والبلدية، والحكومات الوطنية، إلى جانب المنظمات غير الحكومية والهيئات المجتمعية، أن تمارس نفوذها على الأنشطة المحلية.

⇦ *تحسين الحالة الصحية والتغذوية*

35- وبالنظر إلى الأوضاع الصحية الكارثية في الأحياء الفقيرة الحضرية فإن من الواجب أن تحظى التدخلات الصحية والتغذوية المرتبطة بتحسين مرافق الإصحاح بالأولوية في البرامج الحضرية. وينبغي أن تترافق الأنشطة المعنية بعوامل الصحة والرعاية التي تؤثر على سوء التغذية، وحيثما أمكن، مع تحسين المرافق الأساسية للنهوض بالبيئة الصحية والإصحاحية. . فبناء الطرق الفرعية ونظم الصرف وشبكات المياه النقية (المرافق الأساسية "الصلبة") لن يؤثر كثيراً على المشكلات الصحية والتغذوية ما لم تُربط مثل هذه التحسينات بأنشطة أخرى تركز على تحسين أساليب الرعاية والصحة، مثل برامج رعاية صحة الأمومة والطفولة، والتغذية والتوعية الصحية، ومحو الأمية في صفوف الإناث (المرافق الأساسية "الطرية"). وفي العديد من الحالات، ولاسيما في أنشطة الوكالات المختصة، لا يتم الجمع بين المرافق الأساسية الصلبة والطرية. وينبغي أن تتم مراعاة ذلك في عمليات البرمجة الحضرية التي يقوم بها **البرنامج**، على نحو ما تجري تجربته في أثيوبيا.

36- ويشكل العجز عن الوصول إلى المياه النقية مشكلة ضخمة أيضاً بالنسبة للعديد من الفقراء في المناطق الحضرية. ويمثل الماء مشكلة اقتصادية وصحية على حد سواء مما يخلِّف آثاراً مباشرة على الحالة التغذوية للسكان الحضر. ومن الواجب التركيز على الوصول إلى المياه النقية (كما هو الحال في موزمبيق) في البرمجة الحضرية للبرنامج وبالتعاون مع الوكالات والجهات الشريكة الأخرى. كما يجب أن يكون هذا عنصراً من العناصر الأساسية في أي نشاط صحي وتغذوي حضري.

37- وتصلح أنشطة رعاية صحة الأمومة والطفولة بشكل جيد للمناطق الحضرية، وللبرنامج عدد من المشروعات الناجحة في هذا الميدان مثل المشروع الجاري تنفيذه في العاصمة السنغالية داكار. على أن من الواجب العناية بإجراء تمحيص مناسب بحيث يتم استهداف النساء الأشد فقراً فحسب. كما أن هناك قضايا أمنية لا بد من مراعاتها، ولاسيما في حال توزيع حصص منزلية.

⇦ *التعليم في المناطق الحضرية*

38- يمكن أن تسهم برامج التغذية المدرسية، وعلى غرار مثيلاتها في المناطق الريفية، في معالجة أمر بعض العوامل التي تحد من الإنجازات التعليمية للأطفال في سن المدرسة، كما أنها تستطيع أن تكون فعالة للغاية بالنسبة للأطفال المشردين أو أطفال الأحياء الفقيرة. وتتمثل مزايا تنفيذ مثل هذه البرامج في المناطق الحضرية بأن مثل هذه المناطق تضم بين جنباتها عادة أعداداً أكبر من المعلمين المؤهلين، كما أن نوعية المرافق المؤسسية القائمة فيها تنحو إلى أن تكون أحسن، إلى جانب أن نظامها التعليمي يعمل على نحو أفضل عموما.

39- غير أن المناطق الحضرية تطرح أيضاً عدة تحديات في وجه برامج التغذية المدرسية. وتشمل هذه التحديات المشكلات المرتبطة بتوجيه المعونة نحو أحياء متباينة يسود فيها قدر كبير من التنوع الإثني. وبما أن **البرنامج** يتوجه نحو المدارس، لا نحو الأطفال، فإن برامج التغذية المدرسية في الأحياء ذات التركيب المتنوع قد يعني ارتفاع معدل التغطية حيث توفر الأغذية للفقراء والأقل فقراً على حد سواء. وإذا ما أمكن فإن من الواجب إطلاق أنشطة التغذية المدرسية في الأحياء التي تتسم بقدر أكبر من التماثل في التركيب.

40- وقد تؤدي زيادة حجم المدارس الحضرية والافتقار إلى الانتماء المجتمعي الذي قد يسود في بعض الأحياء الحضرية إلى عدم انخراط الآباء والأمهات والمجتمعات المحلية في أنشطة التغذية المدرسية وإدارتها. ومن المفروض أن ييسر التوجه نحو الأحياء ذات الخبرة في القيام بالأنشطة المجتمعية من أمر إرساء الالتزام بالبرامج المدرسية. وإذا تعذَّر ذلك فإن من الواجب عندها بذل الجهود منذ البداية لإشراك الآباء والأمهات في أنشطة التغذية المدرسية.

41- وأخيراً فإن هناك مشكلات لوجستية ترتبط بتغذية أعداد ضخمة من الأطفال المنخرطين في المدارس الحضرية. وسيؤدي العمل مع الشركاء القادرين على استكمال برامج التغذية المدرسية بالمدخلات الضرورية غير الغذائية، مثل معدات المطابخ، إلى تيسير تشغيل مثل هذه البرامج في المدارس التي تضم أعداداً ضخمة من التلاميذ. وهذه قضايا تواجه **البرنامج** في برامج التغذية المدرسية في العاصمة الأفغانية كابول. كما أن التعاون مع لجان التنمية المحلية والهيئات الخيرية الصغيرة ذات الأنشطة الحضرية الأخرى يعتبر وسيلة أيضاً من وسائل الوصول إلى الأطفال المشردين الذين يعيشون في الأحياء المدقعة.

⇦ *أنشطة الغذاء مقابل العمل في المناطق الحضرية*

42- يشتمل بعض البرامج الحضرية على عناصر الغذاء مقابل العمل الهادفة إلى تحسين البيئة التي يعيش فيها فقراء الحضر، مثل أنشطة بناء الأرصفة وقنوات الصرف الصحي. على أن تجربة **البرنامج** تشير إلى أنشطة الغذاء مقابل العمل في المناطق الحضرية يجب أن تكون محدودة النطاق وأن تترافق في ظل الظروف الإنمائية مع أنشطة صحية وتغذوية. وبالإضافة إلى ذلك فإن هذا النوع من التدخلات يجب أن يراعي عدداً من القضايا الخاصة بالسياق الحضري.

43- وعند تصميم المشروعات الحضرية للغذاء مقابل العمل، فإن من الواجب اتباع جانب الحذر كي لا يؤدي تحسين المرافق الأساسية إلى زيادة الإيجارات. وبما أن فقراء الحضر لا يملكون منازلهم فإن مثل هذه الزيادات يمكن أن تخل بالترتيبات المعيشية للأسر الفقيرة، وقد تضطرُّهم إلى الانتقال إلى أحياء أخرى. وبالمستطاع تفادي مثل هذه الأثر السلبي المحتمل بالتفاوض أولاً مع أصحاب العقارات المحليين والإدارات المحلية، كما فعل **البرنامج** في أديس أبابا. ومن المهم للغاية أن يرصد **البرنامج** أية عواقب غير متعمدة لبرامجه الحضرية وأن يُدخل ما تدعو إليه الحاجة من تعديلات.

44- وعلى ما يبدو فإن مشروعات المرافق الأساسية أكثر تكلفة في المناطق الحضرية منها في المناطق الريفية، وذلك نتيجة ما هو سائد فيها من معايير، ومدونات، ولوائح، وأنواع المرافق الأساسية المقامة، والمواد اللازمة. ويزيد ذلك من الصعوبات التي يواجهها الشركاء لتغطية النطاق المنشود بالنظر إلى الافتقار إلى الموارد غير الغذائية. وعند تصميم مشروعات المرافق الأساسية الحضرية، فإن من الواجب مراعاة هذه العوامل وانتقاء الشركاء المنفذين بحرص بالغ. ومن بين الآثار المهمة لهذا الافتقار إلى الموارد غير الغذائية أن إرساء علاقات الشراكة مع الإدارات البلدية يغدو حتمياً ومستصوبا. كما أن ذلك قد يوفر الفرص للعمل مع القطاع الخاص، مثل شركات البناء المحلية.

45- وبما أن القاطنين في المدن يعتمدون على الأجور لشراء الأغذية، فإن بناء القدرات اللازمة للعمالة، والقيام بالمشروعات، ومحو الأمية، واكتساب المهارات الحياتية الأخرى يجب أن يكون عنصراً رئيسياً من عناصر أي برنامج حضري. وينبغي أن تسعى أنشطة الغذاء مقابل العمل إلى إدراج التدريب على المهارات كعنصر تكميلي في تطوير المرافق الأساسية. كما يجب أن تُربط الجهود التدريبية بالتمويل الصُغري والقروض الصغيرة، في حال إتاحة ذلك.

46- غالباً ما تتوجه مشروعات الغذاء مقابل العمل نحو النساء بالنظر إلى دورهن الرئيسي في ضمان الأمن الغذائي الأسري. وإذا لم تترافق أنشطة الغذاء مقابل العمل مع توفير المساندة في ميدان رعاية الأطفال في المناطق الحضرية فإن ذلك يمكن أن يعرقل مشاركة الأمهات ذوات الأطفال الصغار في أنشطة البرامج. ومن الواجب إدراج عنصر رعاية الأطفال في كل الأنشطة الحضرية للغذاء مقابل العمل الموجهة نحو النساء، على أن تتولى النساء المشاركات مهام رعاية الأطفال بالتناوب. كما ينبغي أن تراعي أنشطة الغذاء مقابل العمل المهام المنزلية الملقاة على عاتق النساء، ويقتضي الأمر وضع الجداول الزمنية للعمل بما يتناسب مع مسؤوليات النساء الأسرية.

47- وأخيراً فإنه إذا ما كانت هناك إمكانية للقيام بأنشطة الزراعة الحضرية، فينبغي مراعاتها عند وضع البرامج الخاصة بالمناطق الحضرية. ويمكن ممارسة مثل تلك الأنشطة في الأحياء الحضرية غير المكتظة بالسكان. وفي هذه الحالات فقد تتاح للبرنامج فرصة التعاون مع بعض شركائه التقليديين العاملين في الريف، مثل منظمة الأغذية والزراعة.

المساعدات الغذائية الحضرية والأسواق

48- ينبغي أن تراعي كل عمليات **البرنامج** في المناطق الحضرية الأثر الذي قد تخلِّفه المعونة الغذائية على الأسواق، ولاسيما على الأسعار. على أن الخبرات المستفادة من البرامج التي يقوم بها **البرنامج** والوكالات الأخرى والمنظمات غير الحكومية وقد أظهرت أن كميات الأغذية التي تُدخلها المشروعات المعانة بالأغذية، حتى في البرامج الضخمة جداً، هي أصغر من أن تخل بالأسعار السوقية للسلع الأساسية. ومع ذلك، فإن على **البرنامج**، كما هو الحال في البرامج الريفية، أن يبدي اليقظة في ضمان عدم إضرار برامجه في المناطق الحضرية بالأسواق هناك. وفي الوقت ذاته فإن عليه أن يكون منفتحاً إزاء الأفكار الجديدة بشأن حماية المجموعات الأشد فقراً من الأسعار الباهظة والمتقلبة.

49- وفي الغالب فإن منابع التعرض لانعدام الأمن الغذائي في المناطق الحضرية ترجع إلى التقلبات في الأسعار ومدى توافر الأغذية والحاجيات الضرورية الأخرى. ويمكن أن يؤثر خفض قيمة العملة، والضرائب، وتسريح العاملين على قدرة الناس على الحصول على الأجور ومن ثم على الأغذية. ويسفر ارتفاع أسعار الأغذية وفقدان الدخول عن تزايد النسبة المئوية لما تنفقه الأسر من مواردها على شراء الأغذية، مما يؤدي إلى انخفاض نوعية الوجبات وهبوط حجم الكميات المستهلكة. ويمكن أن يقود ذلك إلى تزايد معدلات الإصابة بسوء التغذية في صفوف الأطفال وإلى نقص العناصر الدقيقة المغذية أيضا. ولتتبع هذه التحولات الهامة في الوضع التغذوي للمستفيدين من **البرنامج**، فإن على المكاتب القطرية أن تقيم علاقات شراكة مع الهيئات المختصة برصد تلك التحولات، كما فعل المكتب القطري في إندونيسيا مع منظمة هيلين كيلر الدولية في جاكارتا.

50- وعندما تتردى الظروف التغذوية للفقراء في المناطق الحضرية نتيجة الانخفاض الكبير في القوة الشرائية، ولاسيما في حالات المعدلات العالية للتضخم، فقد تكون برامج الإعانات الغذائية الموجهة هي الرد المناسب. وقد خَبِر **البرنامج** هذه النمط من البرمجة في عملياته في إندونيسيا، حيث يُستخدم برنامج للأرز المعان كشبكة أمان للفقراء الجائعين. وفي إطار هذا البرنامج تُباع كميات صغيرة من الأرز إلى المستفيدين المحددين بأسعار مخفَّضة للغاية.

وتستخدم الأسر الوفر المتحقق من ذلك في شراء الأغذية عالية البروتين، مثل البيض والدجاج. وتشمل مزايا البرنامج الإندونيسي، التي يمكن تكرارها في بلدان أخرى، ما يلي: (1) تخلِّف عمليات النقل الدخلي المستندة إلى السلع أثراً مادياً ومحاسبياً مالياً يمكن رصده وتقييمه؛ (2) تمثل الإعانة وفراً دخلياً هاماً للمجموعات الأشد فقراً مع أثر تغذوي واضح؛ (3) كانت كمية المعونة الغذائية المستخدمة في برنامج إعانة الأرز صغيرة بحيث لم تخل بالأسواق الغذائية الحضرية. وتستخدم الأموال المتولدة من مبيعات الدارة المغلقة في مساندة التوعية التغذوية، وشراء المزيد من الأرز، وأنشطة التنمية المجتمعية التي تنهض بالأمن الغذائي طويل الأجل وبالاعتماد الذاتي.

51- ويعتبر استعمال المرافق السوقية الحضرية للوصول إلى المجموعات الأشد فقراً، ولاسيما في ظل ظروف المعدلات العالية للتضخم وتقلب الأسعار من بين المجالات التي ينبغي أن تمضي المكاتب القطرية للبرنامج قدماً في استكشافها. غير أن من الواجب اتباع جادة الحذر عند تنفيذ مثل هذه البرامج إذا قد يكون من الصعب إدارتها إذا لم تكن الجهات الشريكة ذات تدريب كاف، أو إذا لم تتوافر المرافق الأساسية المناسبة، من حيث النقل والتخزين. ومن الضروري للغاية العمل عبر ما هو قائم من هياكل سوقية ومؤسسات محلية على غرار نموذج البرنامج الأندونيسي. كما أن مثل هذه التدخلات قد تتيح للبرنامج فرصة العمل بصورة أوثق مع هيئات القطاع الخاص.

اعتبارات برمجة الطوارئ

52- تلقي النزاعات في المناطق الريفية المؤدية إلى الفرار إلى المناطق الحضرية أو النزاعات في المدن ذاتها أعباء هائلة على عاتق الحكومات الفقيرة في غالب الأحيان، وتؤدي إلى انقطاع الخدمات، وتشويه الأسواق، واستئصال فرص العمالة. وقد تؤدي النزاعات إلى إزالة أي إحساس بالسلطة الحكومية، وإلى تشتيت المجموعات السكانية داخل المدن وخارجها، مما يعقِّد من أمر توفير الخدمات. وحتى في ظل النزاعات فإنه لا بد للبرنامج من أن يعمل مع شركائه (الحكومة، الوكالات الأخرى للأمم المتحدة، المنظمات غير الحكومية) لتوفير الحماية اللازمة لوصول السكان إلى الخدمات، والأغذية، والسلع الأخرى.

53- وفي عمليات الطوارئ التي تتضمن التوزيع المجاني للمعونة، فإن من الواجب العناية بأثر برامج المعونة الغذائية على صغار تجار الأغذية وباعتها. ويمكن لعمليات التوزيع المجاني أن تخل بموارد رزق الفقراء الذين يعتمدون على الأنشطة التجارية الصغيرة وبيع أغذية الشوارع. وقد تضر المعونة الغذائية في المناطق الحضرية أيضاً بعملية إعادة إرساء الروابط السوقية مع المناطق الريفية خلال مرحلة الإنعاش. ويعتبر الرصد الوثيق للنشاط السوقي، ولاسيما بعد انقضاء المرحلة الحادة من الأزمة، عنصراً رئيسياً في تقرير طبيعة ومواعيد التحولات اللازمة في البرمجة.

54- وفضلاً عن ذلك فإن الكوارث قد تلحق بالمناطق الريفية والحضرية في آن معاً، وعندها فإن الحاجة تدعو إلى برنامج منسَّق يراعي الروابط القائمة بين هذه المناطق. وعلى سبيل المثال فإن الفيضانات التي تدمر المحاصيل في المناطق الريفية يمكن أن تضر بإمدادات الأغذية وأسعارها في المناطق الحضرية المجاورة لها. وبالنسبة للأسر الفقيرة فإن انخفاض تحويلات الأغذية الواردة من المناطق الريفية يمكن أن يعني انخفاضاً ملموساً في مستوى أمنها الغذائي. ويتعين تخطيط ورصد تنفيذ برامج المعونة الغذائية بدقة، مع مراعاة أمر الروابط الريفية- الحضرية.

55- وبالنظر إلى ضخامة حالات الطوارئ في بعض المناطق الريفية وطابعها المتكرر، فإن مستوى الاهتمام بالمناطق الحضرية ربما يكون أقل مع أن معاناتها من انعدام الأمن الغذائي قد تماثل ما هو سائد في الريف. ومن الواجب أن يكون استقطاب التأييد للمحرومين الحضر جزءاً من حوار **البرنامج** مع كل الشركاء.

56- وحينما يتضرر الأمن الغذائي للقاطنين في المناطق الحضرية في ظل ظروف انفلات حبل الأمن، فإن الأسر قد تلجأ إلى استخدام طائفة من آليات التصدي بعضها يندرج في عداد الأنشطة غير المشروعة مثل التجارة البسيطة بالمواد المهرَّبة، والسرقة، والدعارة. وينبغي أن تراعي أي برمجة للمساعدات الغذائية، سواء أكانت توزيعاً مباشراً أو توزيعاً على أساس الأنشطة، التحولات التي تشهدها موارد رزق المنكوبين بانعدام الأمن والنزاعات.

الشراكة في البرامج الحضرية

57- وستُنفَّذ كل أنشطة **البرنامج** في ميدان البرمجة الحضرية بالتشارك مع الحكومات ووكالات الأمم المتحدة المناسبة. وعلى وجه الخصوص فإن **البرنامج** يمكن أن يبدأ علاقات عمل جديدة مع الموئل، وأن يواصل العمل كذلك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الصحة العالمية، وصندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة بغية تحقيق البرمجة الحضرية الشاملة. وسيكون عمل **البرنامج** مع كل من منظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية محدوداً بالضرورة في هذا النوع من البرامج.

58- وفي الوقت الراهن تغلب على البرمجة الحضرية عموماً سمة برامج شبكات الأمان المحلية التي تديرها مؤسسات خيرية صغيرة. وفي غالب الأحيان فإن البرامج الحضرية ذات النطاق الواسع تخضع لإدارة فروع الإدارات البلدية. ويرجع هذا الاتجاه إلى التوجه الريفي لمعظم الوكالات المانحة، وإلى إخفاء حقيقة الفقر الحضري بفعل التوزيع غير المتكافئ للثروة الذي تعكسه الإحصاءات الحضرية. ويخلِّف ذلك آثاراً خطيرة على البرامج الحضرية التي يلزم توسيع نطاقها. وقد يعني هذا أن **البرنامج** سيعمل مع مجموعة واسعة من الجهات الشريكة الصغيرة، مما يجعل من العسير عليه تنسيق البرامج عبر طائفة المؤسسات الشريكة. ويُبرز ذلك أهمية توافر الاستراتيجية الشاملة والنظم الضرورية للتنسيق والإدارة للتعامل مع الجهات الشريكة المتعددة. ويندرج ذلك في عداد القضايا التي تواجهها المكاتب القطرية والهيئات النظيرة لها في أثيوبيا وأوغندا على حد سواء.

59- ومن الضروري تحديد الجهات الشريكة المناسبة لمساعدة **البرنامج** في تحديد وجهة برامجه الحضرية. وبمقدور الهيئات ذات الحضور الدائم في الميدان (مثل الإدارات المحلية والمنظمات غير الحكومية) أن تنهض بجهود توجيه معونات **البرنامج** من خلال توفير المعلومات السياقية الجيدة. فتحديد الأسر الضعيفة لا يعتمد على الموقع الجغرافي في المناطق الحضرية قدر اعتماده على ذلك في المناطق الريفية، كما أن ظروف الأسر المنفردة يمكن أن تتحول تحولاً كبيراً على مدى فترة قصيرة فحسب. وللمنظمات غير الحكومية استراتيجياتها الذاتية في تحديد وانتقاء المستفيدين.

استراتيجيات إنهاء المعونة

60- بالنظر إلى أهمية الأسواق في تيسير الوصول إلى الأغذية في المناطق الحضرية، فإن من الضروري للغاية رسم استراتيجيات حسنة الإعداد لضمان عدم ترتب آثار ضارة على الإنهاء التدريجي للمساعدة الغذائية. وينبغي النظر في عدد من القضايا عند استحداث هذه الاستراتيجيات للبرامج الحضرية. ويشمل ذلك ما يلي:

- إن توجيه المعونة نحو المجموعات السكانية الضعيفة التي لا تعترف بها السلطات البلدية قد يجعل من الصعب في نهاية المطاف تسليم البرامج المعنية إلى تلك الحكومة. وعلى هذا فإن على **البرنامج** أن يتعاون مع الحكومة طيلة فترة تنفيذ تلك البرامج لتيسير تسليمها في آخر الأمر.

- وفي بعض الحالات فإن استراتيجية إنهاء معونات **البرنامج** قد تُربط بالطابع المرن للبرامج الرسمية القائمة لشبكات الأمان. ومن الواجب أن تكون أنشطة **البرنامج** وسيلة لتوسيع شبكة الأمان الاجتماعية بحيث تستوعب عدداً أكبر من الأسر المحتاجة. وعند انكماش هذا العدد فإن بمقدور **البرنامج** أن ينهي تدريجياً أنشطته.
- لا تندرج الوكالات الحكومية المدنية ضمن هيكل حكومي واحد. ولهذا السبب فإن الأنشطة الحضرية التي يقوم بها جانب واحد من الحكومة قد لا تحظى بدعم الوكالات الحكومية الأخرى. ويعتبر تفهم هذا الوسط السياسي عنصراً حاسماً في تصميم استراتيجيات فعالة لإنهاء المعونة.

الموجز

61- تعاني الكثير من المدن في البلدان التي ينشط فيها **البرنامج** من مشكلات الفقر الحضري، وانعدام الأمن الغذائي، وسوء التغذية. وسيستمر تفاقم هذه الحالة في المستقبل المنظور. وتصدياً لذلك فإن على **البرنامج** وشركائه أن ينظروا في العديد من العوامل التي تؤثر على الأمن الغذائي والمعيشي للفقراء. وتشمل هذه العوامل زيادة الاعتماد على الدخل النقدي وهبوط الاعتماد على الزراعة والموارد الطبيعية؛ وانخفاض الأجور المتأتية من العمل في وظائف غير مضمونة؛ وارتفاع عدد النساء العاملات خارج المنزل؛ والعقبات القانونية، بما في ذلك عدم ضمان حيازات الأراضي والمنازل؛ وصعوبة الحصول على إمدادات المياه النقية، وخدمات الصحة والإصحاح؛ وضعف الشبكات الاجتماعية في كثير من الأحيان، والتي تتجاوز غالباً الحدود الجغرافية للمجتمعات المحلية.

62- وإدراكاً بأن الفقراء لا يستطيعون الإفلات من فخ الفقر ما لم يمتلكوا القدرة على الوصول إلى العمالة المضمونة، فإن برامج الأغذية الموجهة إلى المناطق الحضرية ستظل أنشطة ضرورية من أنشطة شبكات الأمان، ولاسيما في حالات التدهور الاقتصادي الشديد. وتتسم الدروس المستخلصة من البرامج الجارية في هذه الحالات بالذات بأهمية قصوى بالنسبة للقائمين على تخطيط البرامج. وتشمل هذه الدروس ما يلي:

- الحاجة إلى تشخيص جيد لتفهم هشاشة الأوضاع في ظل الظروف الحضرية؛ والتحديات التي يمثلها توجيه المعونة في إطار الظروف المتنوعة التي يتسم بها الوسط الحضري؛
- أهمية البرمجة التكميلية لمعالجة أمر رداءة تسليم الخدمات السائدة في الأحياء الفقيرة الحضرية؛
- طبيعة إرساء علاقات الشراكة في ظل الظروف التي يغلب عليها الطابع السياسي بشدة؛
- الحاجة إلى استراتيجيات حسنة الإعداد لإنهاء المعونة بحيث لا تؤدي برامج المساعدات الغذائية إلى إلحاق الضرر بالاقتصاد.

63- ومع أن **البرنامج** ينظر إلى انعدام الأمن الغذائي الحضري على أنه مشكلة متعاظمة تتطلب قدراً أكبر من الاهتمام، فإن معظم أنشطة **البرنامج** ستظل منصبة على المناطق الريفية.

التوصيات

64- من الواجب أن تُعنى مساعدات **البرنامج** الغذائية في عمليات الطوارئ والتنمية على حد سواء بأمر انعدام الأمن الغذائي الحضري. وعلى **البرنامج** أن يوسع نطاق تحليله للحاجات الغذائية في المناطق الحضرية وأن يعزز جهوده في

ميدان البرمجة الحضرية، بالنظر إلى تزايد من يعانون من الفقر، وانعدام الأمن الغذائي، وسوء التغذية في المناطق الحضرية. ومن الواجب أن تتماشى البرمجة الحضرية مع كل سياسات **البرنامج**، ولاسيما تحفيز التنمية (الوثيقة WFP/EB.A/99/4-A)، والانتقال من الأزمة إلى الإنعاش (الوثيقة WFP/EB.A/98/4-A). كما ينبغي أن تهتم البرمجة الخاصة بالاحتياجات الطارئة والإنمائية على حد سواء بأمر انعدام الأمن الغذائي الحضري.

65- على **البرنامج** أن يضع مجموعة من الخطوط التوجيهية لمساعدة المكاتب القطرية على البرمجة بصورة فعالة في المناطق الحضرية. وينبغي أن تستند هذه الخطوط إلى الخبرات المستخلصة من أنشطة البرمجة الحضرية الجارية في الميدان التي يقوم بها **البرنامج** والجهات الأخرى.