المساعدة الغذائية العالمية في عام 2017

تقييم الوضع واستشراف المستقبل

برنامج الأغذية العالمي

WFP

wfp.org/ar

يوليو/تموز 2017

صورة الغلاف:
في مخيم موغومبوا للاجئين بمقاطعة غيساغارا، رواندا، يوفر برنامج الأغذية العالمي منتجات غذائية متخصصة لعلاج سوء التغذية المعتدل والحاد.
WFP/Rein Skullerud

بائعة تغذية وطفلها في سوق ليبينغ، بمحافظة الإكواتور، جمهورية الكونغو الديمقراطية.
WFP/Olivier Le Blanc

ملخص

ينظر تقرير المساعدة الغذائية العالمية في عام 2017 في التدابير التي تتخذها الجهات الفاعلة الوطنية والإقليمية والدولية للاستجابة للأزمات الغذائية والاستعداد لها وتجنب وقوعها: ففي عام 2017 وحده، أدت هذه الأزمات إلى معاناة 108 ملايين شخص في مختلف أنحاء العالم بشدة من انعدام الأمن الغذائي. ويتمثل الهدف في بناء تفاهم بشأن: 1) نطاق تدابير "المساعدة الغذائية" هذه ومدى الوصول إليها وتكوينها على امتداد الزمان والمكان؛ 2) التحديات والفرص الحالية والناشئة التي تواجه مقدمي المساعدة الغذائية والمشاركين فيها؛ 3) خيارات صنع السياسات والاستثمار لتعزيز أهمية المساعدة الغذائية وأثرها في إطار خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

ويتناول التقرير ثلاثة أسئلة:

1. ما هي مستويات واتجاهات وأنماط المساعدة الغذائية على المستويات العالمية والإقليمية والوطنية؟
2. ما هي التحديات الرئيسية التي تواجه تصميم المساعدة الغذائية وتسليمها في مختلف سياقات عمل النظم الغذائية؟
3. كيف يتم التصدي لهذه التحديات؟ أي ما هي أنواع الابتكارات في مجال المساعدة الغذائية التي يجري تطويرها للتصدي للتحديات؟

هناك ثلاثة مواضيع تشكل السرد: 1) المساعدة الغذائية عند تقاطع العمل الإنساني والحد من الجوع؛ 2) المساعدة الغذائية في النظم الغذائية – الشبكات المعقدة المشاركة في إنتاج الأغذية وتحويلها وضمان وصولها إلى الجياع؛ 3) المساعدة الغذائية باعتبارها مسعى عاما مبنيا على طبقات عديدة من النشاط التجاري.

وبالتالي، فإن تصوير المساعدة الغذائية وفحصها يمتدان إلى ما هو أبعد بكثير من النظرة التقليدية "للمعونة الغذائية" كتحويلات للسلع الغذائية إلى الجياع. وتؤخذ في الحسبان الكثير من التدخلات الأخرى التي تقي من الجوع وتعالج دوافعه وآثاره العديدة. المساعدة الغذائية لا تسعى فقط إلى إنقاذ الأرواح وحماية سبل العيش على المدى القصير – من خلال التحويلات الغذائية العينية والتحويلات القائمة على النقد، والمشتريات المحلية والإقليمية للأغذية وخدمات النظم الغذائية، وتدابير المساعدة التقنية، وأنشطة الدعم العديدة –ولكنها تسعى أيضاً إلى مكافحة الأسباب الجذرية للجوع على المديين المتوسط والطويل.

ويركز التقرير، بسببٍ محدودية البيانات، على المساعدة الغذائية الميسرة دولياً على النحو الذي ترصده حافظة برنامج الأغذية العالمي للأمم المتحدة (**البرنامج**). وعلى الرغم من أن **البرنامج** هو أكبر وكالة إنسانية في العالم تعالج الجوع والتغذية، فإن تغطيته لمشهد المساعدة الغذائية بعيدة عن الاكتمال. ومع ذلك، فإنها تغطية عالمية وشاملة. ولذلك فإن دراسة السمات الرئيسية لحافظة المساعدة الغذائية في **البرنامج** ستكون مفيدة للغاية لمعظم القضايا والسياقات ذات الصلة، وفي الحالات التي يكون فيها **البرنامج** الجهة الفاعلة السائدة، فمن المرجح أن تكون نظرته لمشهد المساعدة الغذائية حاسمة. وسيستند التحليل المستقبلي إلى بيانات ومعلومات من مصادر أخرى، وخاصة البرامج الوطنية المرجح أن تتجاوز استثماراتها الجماعية في المساعدة الغذائية، على النحو المحدد هنا، أضعاف استثمارات الجهات الفاعلة الدولية.

تقييم الوضع

يتألف قطاع المساعدة الغذائية من جانب الطلب، على النحو الذي ينعكس في التوزيع الجغرافي وكثافة الأشكال البديلة للمساعدة الغذائية، وجانب العرض، على النحو الذي ينعكس في النفقات على المساعدة الغذائية في أوقات مختلفة وفي مواقع مختلفة.

الطلب على المساعدة الغذائية

يغطي الطلب الضخم على المساعدة الغذائية سياقات عديدة من الدخل القومي، وأداء النظم الغذائية، والجوع، والاستقرار.

- تنشأ أربع مجموعات من البلدانٍ من حيث الاستقرار والأداء: 1) البلدان المستقرة نسبياً المرتفعة الأداء؛ 2) البلدان المستقرة نسبياً المنخفضة الأداء؛ 3) البلدان غير المستقرة نسبياً المرتفعة الأداء؛ 4) البلدان غير المستقرة نسبياً المنخفضة الأداء.
- تتركز عمليات المساعدة الغذائية في البلدان غير المستقرة المنخفضة الأداء، ومعظمها من البلدان المنخفضة الدخل، ولكن هناك تمثيل كبير للبلدان المتوسطة الدخل.
- تعبر الكثيرٍ من البلدان التي لديها نظم الغذائية مرتفعة الأداء نسبياً – وجميعها من البلدان المتوسطة الدخل –

أيضاً عن طلب كبير على المساعدة الغذائية نتيجة أعباء الجوع المرتفعة نسبياً أو عدم استقرار مرتفع نسبيا.

- لدى بعض البلدان التي سجلت أداءً كلياً قوياً نسبياً للنظم الغذائية جيوب كبيرة من الضعف وانعدام الأمن الغذائي، ومن ثم تعبر أيضاً عن طلب قوي على المساعدة الغذائية.
- البلدان المستقرة نسبياً التي لديها نظم غذائية مرتفعة الأداء نسبياً تعبر عن طلب أكبر نسبياً على المساعدة التقنية وأنشطة الدعم مثل الإنذار المبكر والاستعداد، بينما تعبر البلدان غير المستقرة نسبياً التي لديها نظم غذائية منخفضة الأداء عن طلب أكبر على التدابير الواسعة النطاق الرامية إلى تجنب المجاعة وحماية سبل العيش، مثل التحويلات الغذائية والنقدية غير المشروطة. وتعتبر التدابير من قبيل التحويلات الغذائية والتحويلات النقدية المشروطة التي تعالج آثار أوجه العيوب الكامنة في النظم الغذائية مفيدةً في معظم السياقات.

العرض من المساعدة الغذائية

تكشف بيانات الإنفاق المتعلقة بالمساعدة الغذائية التي تغطي الفترة من 2009 إلى 2015 جانباً متعدد الأبعاد ومتعدد الطبقات وديناميكياً لجانب العرض.

- زادت نفقات المساعدة الغذائية المباشرة من 2.2 مليار دولار أمريكي إلى 5.3 مليار دولار أمريكي.
- سجلت جميع فئات المساعدة زيادات كبيرة، ولكن ليس بشكل متسق.
- انخفضت نسبة التحويلات الغذائية العينية من 54 في المائة إلى أقل من 40 في المائة، ولكن لا تزال الأغذية العينية هي طريقة التحويلات السائدة للمساعدة الغذائية في جميع الأقاليم باستثناء أمريكا اللاتينية والكاريبي.
- ارتفعت نسبة التحويلات القائمة على النقد من أقل من 1 في المائة إلى 20 في المائة، غير أن الزيادات كانت متفاوتة بين الأقاليم: فقد كانت أسرع في أمريكا اللاتينية والكاريبي، وأبطأ في شرق ووسط أفريقيا.
- ارتفعت نسبة النفقات المخصصة للمساعدة التقنية أيضاً ارتفاعاً كبيراً من أقل من 1 في المائة إلى 8 في المائة، ولكن بشكل أبطأ بكثير من التحويلات القائمة على النقد.
- انخفضت النسبة المخصصة للخدمات اللوجستية أيضاً من 32 في المائة إلى 20 في المائة، بما يعكس تقلص نسبة التحويلات الغذائية العينية؛ ولكن لا تزال هذه القدرة حيوية في كل مكان لأنها تدعم المساعدة الغذائية ونظام العمل الإنساني بأكمله.
- يستحوذ الإقليمان اللذان يواجهان حالات طوارئ غذائية ضخمة ومعقدة – شرق ووسط أفريقيا، والشرق الأوسط وشمال أفريقيا – على 70 في المائة من نفقات المساعدة الغذائية.
- النفقات على المساعدة الغذائية في البلدان المتوسطة الدخل أكبر من النفقات في البلدان المنخفضة الدخل الأكثر عدداً بكثير؛ وهي تتزايد بسرعة أكبر في البلدان المتوسطة الدخل من الشريحة العليا.

التحديات التي تواجه المساعدة الغذائية

تنبع التحديات الرئيسية التي تواجه الطلب على المساعدة الغذائية والعرض منها من ثلاثة مصادر:

1. التحديات التي تدفعها **الاتجاهات والاضطرابات العالمية والوطنية** التي تحدد موقع وكثافة الطلب على المساعدة الغذائية – تغير المناخ، والنزاع، والتحضر، وعدم المساواة؛
2. التحديات المتأصلة في **العمل الإنساني** التي تحدد حجم ونوعية المساعدة الغذائية المقدمة كاستجابة إنسانية – التمويل، والوصول، والحماية، والأمن؛
3. التحديات الناجمة عن **هيكل وعمل النظم الغذائية** التي تحدد حجم ونوعية المساعدة الغذائية المقدمة كاستجابة للجوع وانعدام الأمن الغذائي – مشكلة "السنة السيئة" أو "موسم الجدب"، ومشكلة "الميل الأخير"، ومشكلة "السنة الجيدة".

الحلول والابتكارات القائمة على المساعدة الغذائية

وضعت وكالات المساعدة الغذائية عدة حلول لهذه التحديات.

تشمل الأمثلة على الحلول والابتكارات الرامية إلى التصدي للتحديات المتصلة بتغير المناخ، والنزاع، والتحضر، وعدم المساواة ما يلي: 1) نظم الاستعداد للكوارث والإنذار

المبكر؛ 2) الأدوات السيادية لتجميع المخاطر ونقل المخاطر؛ 3) الأدوات المجمعة لإدارة المخاطر التي تعزز القدرة على الصمود؛ 4) التحويلات القائمة على النقد المعززة إلى اللاجئين والمشردين داخلياً والمجتمعات المضيفة في حالات النزاع؛ 5) أدوات تقييم ورصد الأمن الغذائي المكيفة للسياقات الحضرية؛ 6) الأطر والتدخلات التي تحدث تحولاً جنسانيا.

تشمل الأمثلة على الحلول والابتكارات الرامية إلى التصدي للتحديات المرتبطة بتمويل المساعدة الإنسانية، ووصول المساعدة الإنسانية، والحماية، وانعدام الأمن ما يلي:
1) التمويل المسبق والتخزين المسبق للمخزونات الغذائية؛ 2) إقراض المشروعات وتمويل التدفقات النقدية؛ 3) الابتكارات الرقمية في التقييم، وأخذ العينات، والاستهداف، والتسليم، والرصد والتقييم في المناطق النائية؛ 4) تنمية القدرات من أجل زيادة الوعي والدعوة والتفاوض؛ 5) الإسقاط الجوي من ارتفاعات عالية؛ 6) آليات الشكاوى والتعقيبات.

تشمل الأمثلة على الحلول والابتكارات الرامية إلى التصدي للتحديات المرتبطة بمشاكل السنة السيئة، وموسم الجدب، والميل الأخير، والسنة الجيدة في النظم الغذائية ما يلي:
1) التدخلات الخاصة بالتغذية والمراعية للتغذية؛ 2) شبكات الأمان الغذائي ضمن نظم الحماية الاجتماعية التي تستجيب للصدمات؛ 3) منصات دعم قائمة على المشتريات للمزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة وشركات الأغذية الزراعية الصغيرة والمتوسطة الحجم؛ 4) الارتقاء المادي والتقني والتنظيمي لتجار تجزئة الأغذية؛ 5) الابتكارات الرقمية في تكامل سلسلة القيمة وتتبعها؛ 6) الارتقاء المادي والتقني والتنظيمي للاحتياطيات من الأغذية العامة؛ 7) الارتقاء المادي والتقني والتنظيمي للبنية التحتية لسلسلة إمداد الأغذية وخدماتها؛ 8) المعايير واللوائح المتعلقة بسلامة الأغذية وجودتها؛ 9) إصلاح سياسات السوق والتجارة.

استشراف المستقبل

تعد آفاق الأمن الغذائي العالمي قاتمة حيث يواجه 20 مليون شخص من المجاعة في عام 2017 ويعاني عدة ملايين آخرين بشدة من انعدام الأمن الغذائي نتيجة للنزاعات، والأحوال الجوية السيئة، والاضطرابات الأخرى. وأصبحت الحاجة إلى المساعدة الغذائية الفعالة أقوى الآن من أي وقت مضى في التاريخ الحديث.

العوائد المتعلقة بالمساعدة الغذائية

يمكن توليد ثلاث فئات من العوائد الهامة (أو الأرباح) إذا تم تعزيز حلول الجوع والضعف القائمة على المساعدة الغذائية وتوسيع نطاقها. وفي حال أخذ عمليات **البرنامج** فقط في عام 2015 بالحسبان، يمكن أن تشمل هذه العوائد ما يلي:

1. عائد "وصول" قدره 997 مليون دولار أمريكي في السنة – يمثل الوفورات في التكاليف التي يتحملها **البرنامج** التي ستتحقق عن طريق تحسين وصول المساعدة الإنسانية في البلدان العشرين التي تواجه الأزمات الغذائية الأشد؛
2. عائد "استقرار" قدره 2.24 مليار دولار أمريكي في السنة – يمثل الوفورات في التكاليف التي يتحملها **البرنامج** التي ستتحقق عن طريق تعزيز الاستقرار في العدد الكبير من البلدان المشمولة في حافظة **البرنامج** والتي تتسم بمستويات عالية من عدم الاستقرار، مثلاً عن طريق السماح بتخصيص الموارد العامة الشحيحة لاستخدامات أكثر إنتاجية أو من خلال فتح المجال لتوسيع نطاق الابتكارات الناجحة في القطاع الخاص؛
3. عائد "أداء" قدره 439 مليون دولار أمريكي في السنة – يمثل الوفورات في التكاليف التي يتحملها **البرنامج** التي تتعلق بتحسينات في أداء النظم الغذائية التي يقدم من خلالها المساعدة الغذائية.

ويمكن أن يحقق التقدم في جميع المجالات عائداً إجمالياً قدره 45.3 مليار دولار أمريكي في السنة. وستتركز فوائد الوصول في إقليمي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وشرق ووسط أفريقيا، ولكن ستكون فوائد الاستقرار والأداء موزعة بقدر أكبر من التساوي حول العالم.

ويشكل قطاع الأمن الغذائي 40 في المائة من نفقات المساعدة الإنسانية الدولية. ويمكن تحقيق عائد إنساني "متعدد القطاعات" مجموعه 62.8 مليار دولار أمريكي في السنة.

بائعة في سوق محلية في
لاغواخيرا، في كولومبيا.
WFP/Mike Bloem

الأولويات والتوصيات لتحقيق العوائد

من المرجح أن تمثل هذه العوائد المقدرة المرتبطة بحافظة المساعدة الغذائية في **البرنامج** جزءاً صغيراً من العوائد المحتملة المتعلقة بالمساعدة الغذائية المتاحة للعالم. ولتحقيق تلك العوائد بشكل كامل، يجب على القادة وصناع السياسات تحقيق المتطلبات الضرورية التالية.

1. **تحقيق الاستقرار، وزيادة التمويل الإنساني وحشده.** لا بد من سد الفجوة المتزايدة في التمويل، جزئياً عن طريق الجهات المانحة التقليدية، وأيضاً من مصادر جديدة مثل البلدان المتوسطة الدخل والقطاع الخاص. ويجب إعادة النظر في تخصيص التمويل ومتطلبات الإبلاغ المجزأة والمزدوجة والمفرطة.
2. **مواجهة الدوافع السياسية للضعف والجوع.** إن الحوار العادل والمفتوح والمستدام والتفاوض بين الأطراف المتحاربة على أساس المساءلة والالتزام بالقانون الإنساني الدولي أمران أساسيان لفتح منافذ دائمة لتقديم المساعدة الغذائية وتخفيف المعاناة.
3. **الاستثمار في برامج المساعدة الغذائية العالية الجودة.** تشتمل سمات المساعدة الغذائية الفعالة على ما يلي: 1) التقييم والاستهداف بشكل دقيق؛ 2) مجموعة متنوعة من الأدوات؛ 3) الأغذية المغذية الآمنة والعالية الجودة؛ 4) المساواة بين الجنسين؛ 5) الابتكارات الرقمية؛ 6) التدخلات المراعية للسوق، مع التكيف مع البيئات الحضرية حيثما أمكن؛ 7) المساءلة أمام السكان المستفيدين؛ 8) القيادة الحكومية القوية.
4. **تعزيز القدرات الوطنية والتعاون فيما بين بلدان الجنوب.** إن القدرات الوطنية آخذة في النمو ولكنها لا تزال غير كافية. وفي عصر أهداف التنمية المستدامة يجب أن ينصب التركيز الأولي للمساعدة الغذائية على ما يلي: 1) تحقيق نتائج مترابطة وتحويلية على المستوى القطري؛ 2) تعزيز الملكية الوطنية والتبادلات فيما بين بلدان الجنوب، بمشاركة قوية من القطاع الخاص.
5. **سد الفجوات الشاسعة في البيانات.** هناك حاجة عاجلة إلى قاعدة بيانات عالمية شاملة ويمكن التحقق منها بشأن مستويات وتدفقات موارد وأنشطة المساعدة الغذائية. ويجب إدراج بيانات دون وطنية ومصنفة تعرض مختلف أنواع ومستويات أوجه الضعف، والمخاطر، والاحتياجات، والأصول، والقرارات، والمعاملات المتعلقة بالفقراء الجياع.
6. **وضع وتنفيذ جدول أعمال للبحوث العملية.** هناك حاجة إلى مجالي تركيز مترابطين هما: مجال تركيز على مستوى البرامج لتحسين تصميم وتنفيذ تدخلات محددة في مجال المساعدة الغذائية، ومجال تركيز على مستوى النظم لوضع حلول تقوم على المساعدة الغذائية وتعالج المشاكل النظمية وتعظم أداء النظم الغذائية.

إن التبرير الإنساني البحت للتفاوض والعمل الهادفين في إطار كل مجال من هذه المجالات واضح تماما. والمسوغ الاقتصادي قوي. والحتمية السياسية مطلقة.

ويؤكد التقييم الذي تم رصده في هذا التقرير المساعدة الغذائية بوصفها النهج القطاعي الجوهري للمساعدة الإنسانية. ويسعى إلى منع آثار الجوع الحاد أو التخفيف من حدته، ويؤكد المساعدة الغذائية بوصفها ركيزة رئيسية من الاستثمارات على مستوى القطاعات في التنمية المستدامة من جانب الحكومات الوطنية وشركائها. وثمة رسالة هامة من التقرير هي أن المساعدة المتعلقة بقطاعات معينة لا تتعارض مع العمل الإنساني الفعال والكفؤ. بل على العكس، فهي تنقذ الأرواح وسبل العيش عندما تتماشى مع الاستراتيجيات والسياسات والاستثمارات الوطنية التي تعزز القدرة على الصمود، ومن ثم فهي حيوية للتنمية المستدامة.

إن الطريق إلى الأمام في مجال المساعدة الغذائية محفوف بالتحديات. ولكن من الواضح أيضاً أنه سيكون هناك عدد متزايد باستمرار من الفرص القوية للاستفادة وتعزيز الشراكات مثل تلك المتعلقة بالتكنولوجيات الرقمية، وتوسع الأسواق، وزيادة الوعي والقيادة المحليين بشكل مطرد.

إن المساعدة الغذائية هي اللبنة الأساسية للعمل الإنساني. كما أنها مكون أساسي من التدخلات التي تعالج مواطن الضعف وانعدام الأمن الغذائي في سياقات الانتقال والتنمية، وتعزز صمود النظم الغذائية وأداءها، وبالتالي تساعد البلدان في القضاء على الجوع في إطار خطة 2030.

Via C.G. Viola, 68/70, 00148 Rome, Italy
wfpinfo@wfp.org
wfp.foodsystemsservice@wfp.org