

فريق الخبراء رفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية

مستخرج من تقرير¹

الحماية الاجتماعية لتحقيق الأمن الغذائي

موجز وتوصيات لواقعي السياسات

يشير انعدام الأمن الغذائي إلى عدم القدرة على تأمين نظام غذائي كاف في الوقت الحالي فضلا عن عدم التمكن من القيام بذلك في المستقبل. والحماية الاجتماعية هي برنامج يضم أدوات السياسات التي تتصدى للفقر وأوجه الضعف، من خلال المساعدات الاجتماعية والضمان الاجتماعي والجهود الرامية للإدماج الاجتماعي.

وارتفعت مكانة الحماية الاجتماعية بسرعة على جدول أعمال السياسات الإنمائية. ويهدف هذا التقرير إلى استعراض الأدلة والخبرات، ويقترح توصيات لاستخدام الحماية الاجتماعية بشكل أكثر فعالية لحماية وتعزيز الأمن الغذائي. والتحليل مبني على الاعتراف بأن الحق في الحصول على غذاء كاف والحق في الحماية الاجتماعية هما من حقوق الإنسان بموجب القانون الدولي، وأن تنفيذ سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية باستخدام نهج قائم على الحقوق ليس مناسباً من الناحيتين الأخلاقية والقانونية فحسب بل من المرجح أن يؤدي إلى تحسن نتائج الأمن الغذائي.

والأشخاص الذين يعانون بالفعل من الفقر يكونون عرضة للجوع نظراً لافتقارهم إلى الموارد اللازمة لتلبية احتياجاتهم الأساسية على أساس يومي. ويكونون أيضاً ضعفاء إلى حد كبير في مواجهة الصدمات، حتى الصغير منها، فهي ستقربهم من

¹ فريق الخبراء رفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية، 2012، الحماية الاجتماعية في ما يتعلق بالأمن الغذائي. تقرير من إعداد فريق الخبراء رفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية التابع للجنة الأمن الغذائي العالمي، روما 2012. التقرير الكامل متاح مجاناً على الموقع التالي www.fao.org/cfs/cfs-hlpe.

العوز وتضعهم على شفا المجاعة بل وحتى الموت قبل الأوان. واستجابة الحماية الاجتماعية المناسبة لانعدام الأمن الغذائي المزمع المتصل بالفقر تتمثل في تقديم مساعدة اجتماعية مقترنة بتدابير "لتعزيز سبل كسب العيش" تؤدي إلى تدعيم المداخل. أما الأشخاص الذين لا يعانون من الفقر حالياً ولكن من المحتمل أن يواجهوا خطر الفقر في المستقبل، فإنهم سيتعرضون للجوع إذا ما تحققت هذه المخاطر بدون توافر حماية كافية منها (سيعانون من انعدام الأمن الغذائي بصفة مؤقتة). وهؤلاء الأفراد بحاجة إلى "شبكات أمان اجتماعي" تتسم بالفعالية.

وينبغي ألا يُنظر لنظم الحماية الاجتماعية على أنها أعباء "حمل ساكن" تتحملها الأنظمة المالية. فتدخلات الحماية الاجتماعية الجيدة التصميم هي تدخلات في صالح النمو. ويمكن على وجه الخصوص عن طريق منع استنفاد الأصول وتقليل المخاطر الشخصية للاستثمار لصالح الفقراء، أن تصبح الحماية الاجتماعية استراتيجية ناجحة في جميع الأحوال: داعمة للفقراء وداعمة للنمو.

ملاحظات أساسية

1- غالباً ما يرتبط الضعف على المستوى الأسري في مواجهة الفقر والجوع بالتهديدات التي تعترض سبل كسب العيش. ويمكن أن يتزايد الضعف على مدى الوقت إذا ما واجهت الأسر صدمات متكررة تؤدي بشكل مطرد إلى تآكل أصولها. وتتمثل إحدى وظائف الحماية الاجتماعية في إقامة "شبكات أمان" تحول دون حدوث ذلك، من خلال مثلاً تقديم تحويلات نقدية أو غذائية أو فرص عمل في الأشغال العامة خلال فترات الأزمات وخلال "موسم الجوع" السنوي، كبديل لاضطرار الأسر إلى بيع أصولها الإنتاجية أو إخراج أبنائها من المدارس لشراء أغذية، مما يؤدي بالتالي إلى عودة ظهور الفقر في الأجل الطويل. ويمكن تحليل أوجه ضعف الناس وتدابير الحماية الاجتماعية المناسبة بتطبيق إطار مراحل الحياة. وثمة نقطة ضعف لا تحظى بالاهتمام الكافي وهي أنها مستمرة ومتكررة وأحياناً دورية (أي موسمية).

2- وتشمل الحماية الاجتماعية مجموعة واسعة النطاق من الأدوات المصممة للتصدي لأوجه الضعف التي يواجهها الناس في حياتهم وسبل كسبهم للعيش، من خلال الضمان الاجتماعي الذي يوفر الحماية ضد المخاطر والمحن خلال حياتهم؛ ومن خلال المساعدة الاجتماعية، التي تقدم تحويلات نقدية وعينية لدعم وتمكين الفقراء؛ ومن خلال جهود الإدماج الاجتماعي التي تعزز قدرة المهتمين على المشاركة بشكل كامل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والحصول على الحماية الاجتماعية وخدمات اجتماعية أخرى.

3- ويجب إغفال تمييز أساسي في برمجة الحماية الاجتماعية بين الدعم المقدم إلى "الفئات الضعيفة" بفرصها المقيدة في الحصول على عمل (مثلاً صغار اليتامى أو كبار السن الفقراء)، التي قد تحتاج إلى دعم اجتماعي طويل الأجل مع احتمال

محدود "لإخراجها" من دائرة الفقر، والدعم المقدم إلى "الفقراء العاملين" الذين يمكن أن يستفيدوا من التآزر بين برامج المساعدة الاجتماعية والبرامج الإنمائية الموجهة لتحقيق النمو، و"الخروج" في النهاية من مظلة شبكات الأمان الاجتماعي.

4- ومن المرجح أن تحقق برامج المساعدة الاجتماعية التي تستهدف النساء بتحويلات اجتماعية أو بعمل في الأشغال العامة أثراً أعظم على الأمن الغذائي الأسري من البرامج التي تستهدف الرجال، نظراً للأدوار المهيمنة للنساء كمنتجات للأغذية وقائمت بالريعية داخل الأسر. ولهذا السبب، غالباً ما تسجل النساء كمتلقيات للتحويلات الغذائية أو التحويلات النقدية، وتحدد حصص للجنسين للعمل في كثير من برامج الأشغال العامة. ومع ذلك، فإن المقايضات التي غالباً ما تضطر المرأة الدخول فيها بين دورها الإنتاجي ودورها الإنجابي تعني أنه يجب إيلاء اهتمام مدروس لتصميم البرامج بطريقة تراعي الفروق بين الجنسين.

5- وكون أن الحصول على الأغذية والحماية الاجتماعية هما من حقوق الإنسان العالمية التي تحظى باعتراف من جانب معظم البلدان، فإن هذا الأمر يوفر الأساس لإتباع نهج فعال ومنصف بقدر أكبر للتنفيذ، وخاصة إذا ما دُعمت هذه الحقوق بتشريعات وطنية مناسبة وإذا ما أدمجت الآليات في برامج تعزز هذه الحقوق من خلال رفعها من مستوى "منحة" إلى مستوى مطالبة يمكن الاحتكام بشأنها في المحاكم.

6- ويمكن التصدي للأسباب المختلفة الخاصة بانعدام الأمن الغذائي من خلال مجموعة كبيرة من استجابات الحماية الاجتماعية المناسبة، مع ملاحظة أن إكمالها بخيارات أخرى من قبيل خلق الوظائف وخدمات الإرشاد الزراعي يمكن أن يتيح حلولاً مستدامة في الأجل الطويل. ويمكن زيادة إنتاج الأغذية من جانب صغار المزارعين من خلال دعم المدخلات، بينما يمكن تعويض إخفاق المحاصيل أو خسائر الماشية من خلال التأمينات الزراعية. ويمكن التصدي للبطالة أو العمالة الناقصة، بصفة مؤقتة على الأقل، عن طريق برامج الأشغال العامة. ويمكن التصدي لمشاكل الوصول إلى الأسواق إما على جانب الطلب (استقرار أسعار الأغذية، ودعم الأسعار) أو على جانب العرض (إدارة احتياطي الحبوب). ويمكن التصدي لعدم كفاية الحصول على أغذية بشكل مباشر، عن طريق التحويلات الغذائية (التغذية التكميلية والتغذية المدرسية) أو التحويلات النقدية (المشروطة أو غير المشروطة). ورغم ارتباط الحماية الاجتماعية في المقام الأول بالتحويلات الاجتماعية، فإن هذا التقسيم يُظهر أنها تتيح قائمة أوسع بكثير من الخيارات. وتوجد حالياً أدلة تجريبية كافية بشأن معظم الأدوات تمكن من استخلاص دروس في ما يتعلق بتصميم وتنفيذ أطر شاملة تجمع بشكل فعال أدوات متعددة ضمن نظام متماسك للحماية الاجتماعية.

7- **ودعم المدخلات** له آثار إيجابية بصفة عامة على الإنتاج الزراعي ودخول المزارعين، ويقلل الفقر في الريف ويعزز الأمن الغذائي على المستويين الأسري والوطني. ويمكن أن يكون الدعم المقدم للمزارعات مفيداً، لأن قدرتهن على الحصول على مدخلات مشتركة من الأسواق التجارية غالباً ما تكون مقيدة. وعلى الرغم من قصص النجاح المتعددة، فإن برامج تقديم

دعم للمدخلات على النطاق الوطني مكلفة للغاية، ولا تتسم بالكفاءة إذا ما عُمت، ومن الصعب توجيهها إلى صغار المزارعين الفقراء بدون تسرب كبير إلى المزارعين الأيسر حالا. ويمكن أن تترتب عليها آثار ثانوية سلبية على التجارة والأسواق والبيئة. وإذا ما طبقت سياسات تقديم دعم للمدخلات، فإن تعديلها أو إلغائها يصبح صعبا من الناحية السياسية.

8- وفي سياقات الفقر المدقع، وارتفاع المخاطر وارتفاع أقساط التأمين، لا يمكن لخدمات **التأمين على المحاصيل والماشية** المقدمة من القطاع الخاص أن تحل محل الحماية الاجتماعية العامة في المستقبل القريب. والقطاع العام له دور هام في رعاية أسواق التأمين الناشئة هذه. ويمكن للتأمين أن يوفر وفقا لدليل الأحوال الجوية للحكومات آلية فعالة للحماية الاجتماعية في إطار تغيير المناخ، ولكن لا يزال يتعين إجراء مزيد من الدراسة قبل التوسع في استخدام هذا النهج المبتكر.

9- **وبرامج الأشغال العامة** أثبتت أنها أداة فعالة في مواجهة صدمات المتغيرات المتوقعة (مثلا الفيضانات والجفاف)، والتمكين من تيسير الاستهلاك بالنسبة للأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي، لكن التجربة تتباين تبينا شديدا في ما بين البلدان. وتمكنت البرامج الناجحة من إحداث فارق كبير في إقامة أو صيانة بنية أساسية مفيدة (مثلا الطرق الفرعية الريفية)، وتحسين غلة المزارع (مثلا مشاريع إقامة المصاطب والري)، وبالتالي تعزيز مداخيل فقراء الريف وأمنهم الغذائي. والانتقادات الشائعة الموجهة للأشغال العامة - القائلة بأن العمالة اليدوية الكثيفة تقلل القيمة الغذائية الصافية للأغذية أو الأجور النقدية، و أنها يمكن أن تستبعد النساء والفقراء بفرضهم المقيدة في الحصول على عمل، وأن الأصول غالبا ما تتدهور بعد انتهاء المشاريع، وأن هذه المشاريع عرضة للفساد- يمكن التصدي لها من خلال التصميم والتنفيذ والرصد المدروس.

10- وأصبح ارتفاع أسعار الأغذية وتقلب الأسعار أحد أهم التهديدات التي تواجه الأمن الغذائي في أرجاء العالم. والتوصية النموذجية التي تقدم إلى الحكومات في هذا الصدد هي ترك الأسعار المحلية تعدل نفسها. ومع ذلك، فنظرا إلى أن الأغذية تمثل حصة كبيرة نسبيا في سلة الاستهلاك في البلدان النامية، فإن الارتفاع السريع في أسعار الأغذية يسبب ضغوطا تضخمية، ويؤدي مستويات معيشة كثيرين (معظمهم في الأغلب) من الفقراء أو ممن هم على عتبة الفقر، ويؤدي في حالات قليلة بالفعل إلى غضب اجتماعي واسع النطاق. ولتفادي نتائج من هذا القبيل، غالبا ما تلجأ الحكومات إلى مجموعة من التدخّلات الرامية إلى وضع حاجز بين أسعار الأغذية الدولية والمحلية، مثل مراقبة الأسعار والدعم العام لها، وتخفيض الضرائب والتعريفات الجمركية، وفرض قيود على الصادرات (بدءاً من فرض ضرائب على الصادرات إلى المنع التام للتصدير) وصرف المخزونات الاحتياطية واحتياطيات الأغذية لمواجهة حالات الطوارئ. ويمكن الاطلاع على مناقشة كاملة لسياسات استقرار أسعار الأغذية المحلية واستجابات الاقتصاد الكلي في التقرير الأول لفريق الخبراء رفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية عن "تقلب الأسعار والأمن الغذائي" (تقرير الفريق لعام 2011).

11- ويؤدي **دعم الأغذية** المقدم بصورة مباشرة بدون أن يستهدف فئة بعينها، والذي يقلل أسعار الأغذية الرئيسية لجميع المستهلكين في بلد ما إلى زيادة استهلاك الأغذية وخاصة من جانب المستهلكين منخفضي الدخل. والدعم المعم للأغذية مقبول بقدر أكبر من الناحية السياسية وأبسط من الناحية الإدارية من كثير من السياسات البديلة. لكن له عيوب

كثيرة. فآثاره التوزيعية تناقصية، حيث أن غير الفقراء عادة ما يستفيدون منه أكثر من الفقراء بينما تتزايد تكلفته (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي) بقدر كبير يجعل تحمل أعبائه المالية لا يطاق في بعض البلدان، طاردا النفقات الاجتماعية الأخرى بعيدا. وتقديم دعم موجه للأغذية الأساسية يعد طريقة أرخص وأكثر كفاءة لتقديم دعم للدخل وتحقيق الأمن الغذائي للفقراء، وإن كان الاستهداف الدقيق والكفوء من حيث التكلفة يفرض دائما تحديات.

12- وشكلت *إدارة احتياطات الحبوب* عنصرا رئيسيا في سياسات الأمن الغذائي في الستينيات والسبعينيات. وبعد تاريخ معقد وصعب، تضائل دورها بقدر كبير لأنها غالبا ما كانت تُعتبر آلية مكلفة ولا تتسم بالكفاءة. ومع ذلك فقد جرى صرف كميات من محزونات الأغذية العامة في كثير من البلدان في الفترة 2008/2007 التي شهدت ارتفاعاً كبيراً في الأسعار. والاحتياطات على المستوى الوطني يمكن أن تكفل توافر إمدادات جاهزة بالأغذية في حالات الطوارئ، ويمكن لإدارة احتياطات الحبوب أن تكمل أدوات الحماية الاجتماعية الأخرى التي تدعم الأمن الغذائي على المستويين الوطني والأسري. ويستلزم تحديد الشكل المناسب لهذه الاحتياطات ومستواها وتمويلها تخطيطاً متأنياً وتستلزم إدارتها - بروتوكولات الشراء والتخزين والصرف - يقظة مستمرة.

13- وبرامج *التغذية المدرسية* لها هدفان مزدوجان هما: تقليل الجوع وتحسين الأمن الغذائي وخاصة بالنسبة للأطفال؛ وزيادة تراكم رأس المال البشري عن طريق تقديم حوافز للأطفال، وخاصة الفتيات، وتدفعهم إلى الانتظام في المدرسة، وعن طريق تقديم أغذية تساعد الأطفال على التركيز وتحسين أداء المعلمين. وتُظهر الدراسات أن التغذية المدرسية تزيد استهلاك الأغذية لدى المتعلمين، وحسّنت أيضا برامج كثيرة حالة التغذية بالمغذيات الدقيقة بين المتعلمين. وتعتمد معظم البرامج على الاستهداف الجغرافي، وتعمل في مواقع يشيع فيها بأقصى قدر الفقر أو انعدام الأمن الغذائي. وشراء الأغذية من مصادر محلية - "التغذية المدرسية المزروعة محليا" - له فائدة إضافية بالنسبة للأمن الغذائي، عن طريق توفير مصدر فعال للطلب لصغار المزارعين المحليين. ويقابل هذه الفوائد الاقتصادية والاجتماعية تكاليف تسليم الوجبات إلى المدارس. ويمكن للتغذية المدرسية أن تكون عنصرا قيماً في نهج أعم للتصدي لانعدام الأمن الغذائي، وخاصة حيثما يتعذر الوصول إلى الفئات المستهدفة من السكان، مثل المراهقات، بتدخلات أخرى. ولها قيمة إضافية حيث يمكن زيادة كمياتها لمواجهة الصدمات.

14- و*التغذية التكميلية* المشار إليها في هذا التقرير تتصل بالأطفال دون سن الخامسة، ومن بينهم الفئة الضعيفة بشكل خاص للأطفال من عمر 6 أشهر إلى عامهم الثاني الذين يحتاجون إلى "تغذية تكميلية" بينما يكملون الرضاعة من لبن الأم، والنساء الحوامل والمرضعات. وبالنسبة لهذه الفئات، يمكن اعتبار توفير أغذية مغذية، منها مغذيات دقيقة تكميلية (فيتامين ألف، والحديد وحمض الفوليك على وجه الخصوص) أمراً يمثل "حماية اجتماعية مشتركة بين الأجيال". ويسود قلق في كثير من أوساط التغذية من وجود اتجاه جديد يروج لاستخدام ما يسمى بالأغذية العلاجية الجاهزة - التي صُممت في الأصل من أجل الأطفال الذين يعانون من سوء تغذية حاد - للوقاية من سوء التغذية أيضاً، مع ما ينطوي عليه ذلك من خطر خلق اعتماد على هذا النوع من الأغذية.

15- **والتحويلات النقدية المشروطة** لها ثلاث خصائص محددة هي: أنها تستهدف المناطق الفقيرة وتحدد الأسر الفقيرة في تلك المناطق؛ وتقدم نقدية (وأحياناً تحويلات عينية مثل المغذيات التكميلية) في المعتاد إلى الأم أو مقدم الرعاية الأساسي؛ ولتلقى هذه التحويلات، يتعهد المستفيد بالقيام بأعمال معينة (إرسال أطفالهم إلى المدارس والعيادات). وبهذا الشكل تهدف التحويلات النقدية المشروطة إلى تقليل انعدام الأمن الغذائي في الأجل القصير وتقليل انتقال الفقر والضعف من جيل إلى آخر في الأجل الطويل. وتشير الدراسات إلى أن التحويلات النقدية المشروطة يمكن أن تحسن كمية السعرات الحرارية المستهلكة وجودة النظم الغذائية، وكذلك مستوى الإنجاز المدرسي. ويشير منتقدو المشروطة إلى أن أنها تزيد التكاليف الإدارية وتعقد إدارة برامج التحويلات النقدية. وقد تجد بعض الأسر أنه من الصعب الوفاء بالشروط، أو أن الخدمات التي ترتبط بها الشروط غير متوفرة، أو أن جودتها منخفضة. ومن منظور حقوق الإنسان، يقول البعض بأنه يتعذر إيجاد مبررات لربط تلقّي التحويلات الاجتماعية بشروط. وهذا يجب بحثه وفقاً لمصالح الطفل، التي لا يجسدها دائماً بالكامل الآباء، والمكاسب التي يمكن أن تحصل عليها برامج التحويل في شكل دعم سياسي عند ربطها بشروط.

16- **والتحويلات النقدية غير المشروطة** تشمل المنح الاجتماعية التي تديرها الحكومة المقدمة إلى الفئات الفقيرة والضعيفة، وكذلك إلى المشاريع الصغيرة الرائدة التي عادة ما تُموّلها وكالات مانحة وتنفذها منظمات غير حكومية. وفي حين أن التحويلات النقدية المشروطة شائعة في أمريكا اللاتينية، فإن التحويلات النقدية غير المشروطة أكثر رواجاً في أفريقيا، حيث غالباً ما تكون الخدمات العامة أقل تطوراً. ويمكن أن تكون لبرامج التحويلات النقدية الواسعة النطاق آثار إيجابية كبيرة على انعدام الأمن الغذائي والفقر. وضاعفت مخططات المنح الاجتماعية السبع في جنوب أفريقيا حصة أفقر 20 في المائة من السكان فيما يتعلق بالدخل القومي، بينما خفّضت منحة دعم الطفل وحدها إلى النصف فجوة الفقر. وخلصت دراسات متعددة إلى أن هناك أثراً مباشراً للتحويلات النقدية غير المشروطة على نتائج الأمن الغذائي والتغذية. وإلى جانب تأثيرها على الاستهلاك المباشر، يمكن أيضاً للتحويلات النقدية أن تنشط الاستثمار في الزراعة وأنشطة كسب العيش الأخرى من خلال تقليل قيود السيولة. وتتيح التحويلات النقدية خيارات للمستفيدين وتدعم الأسواق والتنمية الاقتصادية المحلية. لكن التحويلات النقدية تكون أقل فعاليةً حيثما تكون الأسواق ضعيفة وأسعار الأغذية مرتفعة أو متقلبة؛ وفي هذه الحالات، قد تحقق التحويلات الغذائية المباشرة نتائج أفضل بالنسبة للأمن الغذائي.

17- ويمكن تعزيز آثار برامج الحماية الاجتماعية على الأمن الغذائي من خلال ربطها **بتدخلات تكاملية**. ويتمثل خطر عدم ربط الحماية الاجتماعية ببرامج قطاعية في أن الحماية الاجتماعية ستحل محل هذه البرامج تلقائياً. ويتفاقم هذا الخطر عندما تكون برامج الحماية الاجتماعية ممولة خارجياً لأن هذا يقلل الحوافز التي تدفع الحكومات إلى الاستثمار في الحماية الاجتماعية أو في القطاعات التي يقل فيها الاستثمار والتي تُعوّضها برامج الحماية الاجتماعية. ويُعد هذا سبباً لضرورة امتلاك الحكومة لبرامج الحماية الاجتماعية. وثمة سبب آخر وهو أن مساءلة الحكومة تنبع بشكل أيسر من الملكية الحكومية.

18- وبدلاً من وجود أداة وحيدة للحماية الاجتماعية، هناك نهج فعال بقدر أكبر يتمثل في تجميع أدوات متعددة تلبي احتياجات مختلفة لفئات مختلفة أو للفئات ذاتها في أوقات مختلفة، في *برامج شاملة*، وتستفيد بالتالي من التآزر بين هذه الأدوات. وتشمل الأمثلة برنامج تحدي تخوم الحد من الفقر في بنغلاديش، برنامج أومورنج Umurenge المتعلق برؤية عام 2020 في رواندا، ومشروع القضاء التام على الجوع في البرازيل. ويرد اقتراح جديد في هذا التقرير هو "الحد الأدنى للأمن الغذائي"، وهو مفهوم مماثل "للحد الأدنى للحماية الاجتماعية"، ولكنه يركز على تفعيل الحق في الحصول على الغذاء.

19- وينشأ عدد من القضايا والتحديات في عملية تصميم وتنفيذ برامج الحماية الاجتماعية: طريقة الاستهداف الدقيق التي تتبعها البرامج؟ وكيفية تجنب "الاعتماد" عليها؟ وغير ذلك - وهناك كم متزايد من الأدلة بشأن هذه المواضيع.

20- *الاستهداف* هو أي آلية تحدد أفراداً يحق لهم تلقي دعم من البرنامج، وتستبعد من لا يحق لهم الدعم. وهناك ثلاثة أسباب قوية للاستهداف هي: تحويل الموارد إلى الأفراد الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي، وتركيز الموارد المحدودة حيثما تكون الحاجة إليها ماسة، والإنصاف في إعادة التوزيع. ولكن يلزم أن يكون الاستهداف جيد التصميم والتنفيذ من أجل تفادي خطر نقل الموارد إلى من لا يستحقها أو إلى غير المحتاجين لها (خطأ الإدماج)، أو عدم تحويل الموارد إلى مستحقيها (أخطاء الاستبعاد). وهناك أيضاً تكاليف إدارية، تتوقف على آليات الاستهداف التي تبعد موارد عن التحويلات المقدمة إلى الفقراء. وتشير الاستعراضات الموضوعية إلى أن البرامج الموجهة لخدمة غرض معين، مقارنة بالتحويلات للجميع، تتيح مزيداً من تدفقات الموارد إلى الفقراء ومن يعانون من انعدام الأمن الغذائي، وأنه لا توجد طريقة أفضل للاستهداف بصفة شاملة بين مجموعة كبيرة من الخيارات.

21- *والتحويلات النقدية*، على عكس التحويلات الغذائية، تتيح للمستفيدين حرية اختيار ما يرغبون في استهلاكه، ويمكن أن تحفز الإنتاج الزراعي المحلي والأنشطة غير الزراعية، وغالباً ما تكون أرخص من توزيع المعونة الغذائية. لكن توفير الأموال نقداً يستلزم أسواقاً محلية للأغذية تعمل بشكل جيد لتفادي الآثار التضخمية، ونظماً للتنفيذ تتسم بالكفاءة لتقليل مخاطر السرقة أو الفساد. وينبغي أيضاً أن يكون للمستفيدين من المساعدة الاجتماعية رأي إلى حد ما في شكل المساعدة، وإن كانت أفضلويات المستفيدين معقدة. فعلى سبيل المثال، من شأن تحديد المرأة كمستفيدة من التحويلات النقدية - مثلما تفعل الكثير من برامج الحماية الاجتماعية الآن - أن يُمكنها اقتصادياً، إلا أن النساء غالباً ما يفضلن الأغذية لأن قدرتهن على التحكم في الأغذية تفوق قدرتهن على التحكم في الأموال النقدية داخل أسرهن.

22- وغالباً ما تقاوم الحكومات في مختلف أرجاء العالم تطبيق الحماية الاجتماعية، وخاصة التحويلات الاجتماعية، بسبب قلقها من خلق *اعتماد* على هذه البرامج بين المستفيدين. وتشير الأدلة إلى أن برامج الحماية الاجتماعية الجيدة التصميم لا تخلق بالضرورة الاعتماد. وعلى العكس، فإنها تساعد في تقليل عبء الاعتماد داخل الأسر والمجتمعات الفقيرة في

الأجل القصير، ويمكن أن تقلل الاعتماد في الأجل الطويل عن طريق تنشيط مشاركة الأطفال في التعليم ومشاركة الكبار في أسواق العمل.

23- **والخروج من مظلة البرنامج** يشير إلى "عملية يتحرك بموجبها متلقي التحويلات النقدية أو الغذائية من وضع الاعتماد على المساعدة الخارجية إلى حالة يصبحون فيها غير محتاجين إلى هذه التحويلات، ويمكنهم بذلك الخروج من مظلة البرنامج". وتوفر للممولين استراتيجية للخروج تتيح تنفيذ البرنامج ضمن إطار زمني محدد وبمميزات ثابتة. وعلى عكس الاستهداف، لا تتوفر بعد مجموعة من الأدلة الثرية التي يمكن أن يسترشد بها مصمم البرنامج في وضع آليات مناسبة للخروج من مظلة البرامج. ويجب الاعتراف بأن بعض الناس لن يمكنهم على الإطلاق الخروج من هذه المظلة، وأن تخطي العتبة لا يعني بالضرورة أن الأسرة ستعتمد على نفسها في المستقبل، وأن الخروج من مظلة البرنامج قبل الأوان قد يترك الناس في حال أسوأ مما كانوا عليه من قبل إذا ما انهارت شبكات دعمهم غير الرسمية بسبب مشاركتهم في البرنامج.

24- وحتى في البلدان التي تتوفر فيها شبكات للأمان الاجتماعي تؤدي عملها بطريقة جيدة، فيبدو أن من الصعب الارتقاء بها للتصدي لصدمة مفاجئة مثل أزمة في أسعار الأغذية أو أزمة بطالة. **والارتقاء** يعني هنا ثلاثة أشياء: وضع برنامج شبكة أمان اجتماعي جديد؛ أو إدماج الفقراء الجدد (نتيجة لارتفاع أسعار الأغذية مثلاً)؛ أو زيادة حجم التحويلات لتعويض المستفيدين الحاليين، على الأقل جزئياً، عن فقدان القوة الشرائية (عندما تكون شبكة الأمان عبارة عن مبلغ نقدي ثابت).

25- **والمساءلة** على كل مستوى تشكل مبدأً أساسياً في تطبيق برامج الحماية الاجتماعية بوجه عام، والنهج القائم على حقوق الإنسان لتحقيق الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية على وجه الخصوص. ويشمل هذا إنشاء آليات للمساءلة على مستوى الدولة وعلى مستوى مقدمي الخدمات. والمساءلة لكي تكون فعالة، ينبغي إدماجها في برمجة الحماية الاجتماعية وخاصة في البرامج التي تنفذها الحكومة التي تنشئ "عقداً اجتماعياً" يمكن الفصل فيه أمام المحاكم (ملزم قانوناً) بين الدولة والمواطنين أو المقيمين لتوفير الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية، بل وأيضاً في المشاريع الممولة والمنفذة من جانب جهات مانحة أو منظمات غير حكومية. ويجب وجود أنظمة تكفل إدارة البرامج على النحو المتوقع، ووصولها إلى المستفيدين المستحقين بشكل مناسب ومعاملتهم بكرامة.

توصيات مقدمة إلى صانعي السياسات

1- ينبغي أن يسعى كل بلد لتصميم وإنشاء نظام للحماية الاجتماعية شامل ومملوك وطنياً يسهم في ضمان تفعيل الحق في الغذاء الكافي للجميع.

ينبغي لكل بلد أن يضع حافظة وخطة عمل شاملين للحماية الاجتماعية يسعيان إلى التصدي للفقير وانعدام الأمن الغذائي الهيكليين، وتحقيق غايات الهدف الإنمائي الأول للألفية وذلك كجزء من استراتيجية وطنية للأمن الغذائي والحد من الفقر. وينبغي أن تتم هذه العملية بقيادة البلد المعني بتشاور قوى مع أصحاب الشأن بما في ذلك مشاركة فعالة من المجتمعات المحلية. وثمة نموذج محتمل لحافظة الحماية الاجتماعية هو "الحد الأدنى للأمن الغذائي" على النحو المقترح في هذا التقرير، الذي من شأنه أن يحدد مجموعة دنيا من تدخلات الحماية الاجتماعية المناسبة وغيرها من التدخلات التي ستُفعل الحق في الغذاء في كل بلد. وينبغي أن يبدأ التصميم بإجراء تقييم للأمن الغذائي على المستوى الوطني وينبغي أن يشمل: مزيجاً من الأدوات والأهداف المناسبة والمستفيدين المستهدفين، ومنهجيات للاستهداف والتسجيل، وترتيبات مؤسسية، وآليات للتنفيذ، ونظم للمساءلة والرصد والتقييم بشكل سليم تشمل مؤشرات عن الأثر بشأن التغذية، واحتياجات التمويل ومصادر التمويل. ويعد ضمان التنسيق المشترك بين الوزارات وبين القطاعات أمراً هاماً لضمان إدماج الحماية الاجتماعية في البرمجة الأعم للأمن الغذائي.

2- وينبغي لنظم الحماية الاجتماعية أن تتبع استراتيجية ذات مسار مزدوج لزيادة آثارها الإيجابية على الأمن الغذائي بأقصى قدر، من خلال تقديم مساعدات أساسية في الأجل القصير ودعم سبل كسب العيش في الأجل الطويل.

تُحقق الحماية الاجتماعية أقصى فعالية عندما توفر مساعدة اجتماعية أو ضماناً اجتماعياً للأفراد الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي، بينما تحمي أو تبني في الوقت نفسه الأصول الإنتاجية التي تسهم في تحقيق نمو اقتصادي وتقلل خطر انعدام الأمن الغذائي في المستقبل. ومن الأمثلة في هذا الصدد برامج الأشغال العامة والتحويلات النقدية المشروطة التي تُحوّل أغذية أو أموال نقدية والاستثمار في الوقت نفسه في الهياكل الأساسية المادية وفي تكوين رأس المال البشري على التوالي. ويستلزم هذا صلات قوية بين الحماية الاجتماعية وقطاعات تكميلية مثل التعليم والصحة والزراعة. وينبغي أن تعزز الحماية الاجتماعية أيضاً إمكانية وصول الفقراء إلى المؤسسات الرئيسية ومن بينها الأسواق والخدمات المالية. ويلزم لأي استراتيجية للنمو المستدام أن تضم عنصراً للحماية الاجتماعية.

3- ويلزم تحسين تصميم وتنفيذ الحماية الاجتماعية لمواجهة التعرض للفقير والجوع، وذلك مثلاً عن طريق إتاحتها عند الطلب لكل شخص يحتاج إلى مساعدة، وعن طريق إعداد خطة تمويل للطوارئ وزيادتها بسرعة عند اللزوم.

إن معظم برامج الحماية الاجتماعية غير مصممة بشكل جيد لإدارة أوجه الضعف. وقد يحتاج الأفراد الذين يعانون من ضعف مزمن إلى مساعدة دائمة، وقد يلزم الإقرار بأنه ليس في إمكان كل فرد الخروج من حالة انعدام الأمن الغذائي ومن الاعتماد على التحويلات. ويجب أن يكون من الممكن التنبؤ بالحماية الاجتماعية والاعتماد عليها لمواجهة تقلب وضعف سبل كسب العيش التي تشكل مصدراً أساسياً لانعدام الأمن الغذائي، وينبغي أن تكون الحماية مناسبة وتراعي أوجه الضعف في مراحل معينة من الحياة. وينبغي تصميم نظام الحماية الاجتماعية بطريقة تمكنه من مواجهة السرعة للخدمات من قبيل الجفاف والفيضانات وارتفاع أسعار الأغذية. وتشمل الأمثلة الإيجابية خطط ضمان العمالة التي تلبي الطلب في جنوب آسيا، وبرامج شبكات الأمان في شرق أفريقيا التي أضافت مستفيدين جديداً أثناء أزمة الأغذية في عام 2011.

4- وينبغي أن يستند تسخير الحماية الاجتماعية من أجل تحقيق الأمن الغذائي إلى حق الإنسان في الغذاء وحقه في الحماية الاجتماعية على كل مستوى، بدءاً من الحكومات الموقعة على اتفاقات عالمية، إلى التشريعات الوطنية وتنفيذ البرامج.

ينبغي إدماج الحق في الغذاء الكافي والحق في الحماية الاجتماعية، على النحو المعترف به في القانون الدولي لحقوق الإنسان، في التشريعات الوطنية بحيث تعترف الحكومات بواجبها في تنفيذ وتفعيل هذين الحقين من حقوق الإنسان الأساسية، ولكي يتوافر للسكان أساس قانوني لتقديم مطالبات إلى الدولة لتحقيق الأمن الغذائي. وانطلاقاً من توصيات لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يمكن لهذا أن يأخذ شكل "قانون إطار" يتضمن غايات أو أهدافاً يتعين تحقيقها، والإطار الزمني لتحقيق تلك الأهداف، والمسؤولية المؤسسية عن العملية، والآليات الوطنية لرصدها، وكذلك إجراءات الاحتكام المحتمل. وينبغي لبرامج الحماية الاجتماعية أن تتضمن آليات للمساءلة من قبيل إجراءات للشكاوى ومراجعات اجتماعية، تنهض على نحو فعال بمستوى الحماية الاجتماعية من مجرد صدقة أو إعانة للرعاية الاجتماعية إلى استحقاق واجب النفاذ، يؤدي إلى تحسين تنفيذ الخدمات وزيادة الفعالية في تقليل انعدام الأمن الغذائي، مع بناء نهج قائم على الحقوق وإدماجه في برمجة الحماية الاجتماعية.

5- وحيث أن نسبة كبيرة من الأفراد الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي في العالم يكسبون عيشهم من الزراعة، كمزارعين صغار في الأساس دون أن يقتصر الأمر عليهم، فينبغي للحماية الاجتماعية الموفرة من أجل تحقيق الأمن الغذائي أن تدعم سبل كسب العيش الزراعية بشكل مباشر.

إن أغلبية صغار المزارعين الفقراء المنتجين للأغذية في البلدان النامية هم مشتركون بشكل صافٍ للأغذية. وينبغي لذلك النظر في أدوات الحماية الاجتماعية التي تعزز الزراعة. ويشمل هذا تقديم دعم للمدخلات، ومشاريع الأشغال العامة التي تخلق أصولاً زراعية مثل الري، والتغذية المدرسية بأغذية منتجة محلياً التي تشتري الأغذية من المزارعين المحليين،

وكذلك البرامج المتكاملة التي تربط التحويلات النقدية أو الغذائية بمخططات شاملة لسبل كسب العيش الزراعية وخدمات الإرشاد الزراعي. وينطبق مبدأ "المسار المزدوج" هنا أيضاً: فقراء الريف يحتاجون إلى دعم لزيادة غلة محاصيلهم أو تحقيق استقرارها، بينما يحتاج الأفقر إلى حماية اجتماعية فورية ضد الجوع. وينبغي ألا يقوض الدعم المقدم إلى المستهلكين (مثلاً دعم أسعار الأغذية) الحوافز المقدمة للمزارعين. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لأدوار النساء كمنتجات للأغذية وقائمت بالرعاية يتحملن مسؤولية تقديم الطعام إلى أسرهن.

توصيات مقدمة إلى لجنة الأمن الغذائي العالمي

6- ينبغي للجنة الأمن الغذائي العالمي أن تشجع بنشاط وترصد وتقدم تقارير عن إدماج الأحكام المتعلقة بالحق في الغذاء الكافي والحق في الحماية الاجتماعية الواردين في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، واتفاقات حقوق الإنسان الدولية المناظرة، في التشريعات والبرامج الوطنية في كل بلد يدعمها إطار قانوني قابل للتطبيق في جميع البلدان.

7- وينبغي للجنة أن تدعم إعداد وتنفيذ حافظة وخطط عمل شاملة للحماية الاجتماعية في كل بلد، ترتبط باستراتيجيات أعم للأمن الغذائي والحد من الفقر. وينبغي رصد التقدم المحرز نحو إعداد وتنفيذ خطط العمل هذه وتقديم تقارير سنوية عنه. وينبغي للمجتمع الدولي أن يؤيد تمويل برامج الحماية الاجتماعية التي تُلبي معايير الممارسات الجيدة التي ترد في "مذكرة توجيهية" يتعين إعدادها، ويجوز أن تنص على سبيل المثال على ضرورة خضوع خطة العمل إلى مشاور قوي مع المجتمع المدني، وعلى أن تحترم جميع البرامج المقترحة مبادئ حقوق الإنسان في تصميمها وتنفيذها. وينبغي للجنة أن تعزز نشر الممارسات الجيدة في برمجة الحماية الاجتماعية من أجل تحقيق الأمن الغذائي، بما في ذلك تبادل الدروس المستفادة من الخبرات القطرية بشأن الحد الأدنى من المعلومات والاحتياجات المؤسسية اللازمة لنظام الحماية الاجتماعية الشاملة؛ وإقرار دور الجهات الفاعلة من غير الدول في توفير الحماية الاجتماعية - المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني ومنظمات المزارعين والقطاع الخاص وكذلك آليات الحماية الاجتماعية غير الرسمية أو "التقليدية" - واقتراح طرائق للتنسيق لتعبئة هذه الجهات الفاعلة للعمل معاً بشكل فعال.

8- ورغم أن برامج الحماية الاجتماعية لتحقيق الأمن الغذائي الملوكة وطنياً هي البرامج المثلى، فإن حكومات كثيرة سيلزمها دعم تقني ومالي من شركاء التنمية ومنظمات الأمم المتحدة، لفترة مؤقتة على الأقل. وسيتحقق الحد من انعدام الأمن الغذائي بخطى أسرع وعلى نحو مستدام بقدر أكبر إذا كرس المجتمع الدولي موارد إضافية لتوسيع نطاق توفير حماية اجتماعية، وإذا شجعت اللجنة هذا. وتُقدم النتائج المعروضة في هذا التقرير دليلاً مقنعاً على العائدات البشرية والاقتصادية المتحققة من الاستثمارات في الحماية الاجتماعية من أجل تحقيق الأمن الغذائي، وهذا ما يجعل هذه الحجة أسهل مع تراكم قاعدة الأدلة.

9- ويجب على اللجنة أن توصي بأن يتضمن رصد وتقييم أثر برامج الحماية الاجتماعية مؤشرات عن أثر تحسين حالة التغذية للمستفيدين. وكحد أدنى، ينبغي إدماج التنوع الغذائي كمؤشر من هذه المؤشرات لتقديم مقياس قابل للمقارنة للأثر يمكن أن يساعد في تحديد أكثر أداة فعالة للتصدي للجوع والفقر الهيكليين. وينبغي لجميع أنظمة الرصد والتقييم أن تتضمن مراجعة للمؤشرات الجنسانية لاستخلاص المخاطر المتزايدة المحتمل أن تواجه المرأة والطفلة. وينبغي بشكل أعم للجنة أن تدعم الجهود الدولية الرامية إلى تحسين جودة التقييمات وبصفة خاصة البرامج المتصلة بالأمن الغذائي والتغذية.

10- ولا تزال مسائل كثيرة متعلقة بتصميم وتنفيذ الحماية الاجتماعية بلا حل، وكثير من الأدوات مثيرة للجدل، بسبب التجارب السيئة غالباً مع البرامج الضعيفة أو بسبب عدم كفاية المعلومات. ويعتبر البحث في مجال الحماية الاجتماعية هو سلعة عامة دولية، ولذلك فينبغي ألا يتحمل البلد المنفذ تكلفته بالكامل. ويمكن للجنة أن تلعب دوراً في ضمان إجراء تقييمات قوية ويمكن الوثوق فيها - خاصة لبرامج الحماية الاجتماعية الوطنية المبتكرة التي لها أهداف متعلقة بالأمن الغذائي - وأن تتلقى مستويات مناسبة من الدعم المالي والتقني من المجتمع الدولي.

11- وينبغي للجنة أن تشجع إقامة نظام عالمي للإخطارات السنوية بشأن الحماية الاجتماعية، يتعلق في جزء منه بتبادل المعلومات وفي جزء آخر بإقامة منبر لتعزيز المساءلة. وسيشمل هذا تقديم تقارير من البلدان عن التقدم المحرز نحو تنفيذ حوافز وخطط عمل للحماية الاجتماعية، وأيضاً من الوكالات الدولية عن أنشطة الحماية الاجتماعية التي تدعمها في كل بلد. ويمكن عرض المعلومات المبلغ عنها في تقرير سنوي بعنوان "رصد الحماية الاجتماعية" وينبغي أن تتضمن التقدم المحرز نحو ترسيخ الحق في الغذاء والحق في الحماية الاجتماعية في التشريعات الوطنية، وكذلك الإجراءات المتخذة في ما يتعلق بتفعيل هذه الحقوق من خلال سياسات وبرامج. وبصفة عامة، لا يجري بشكل منتظم الإبلاغ عن إنفاقات الإنفاق الاجتماعي في البلدان النامية من جانب أي منظمة. وينبغي للجنة أن توصي بأن تعهد إلى إحدى المنظمات المتعددة الأطراف التابعة لمنظمة الأمم المتحدة مهمة التجميع المنتظم لإنفاقات الإنفاق الاجتماعي بما في ذلك الإنفاق على برامج الحماية الاجتماعية والأمن الغذائي.

12- وينبغي للجنة أن تكفل إدماج التوصيات الواردة في هذا التقرير في الإطار الاستراتيجي العالمي للأمن الغذائي والتغذية.