

الرد على أزمة الأغذية العالمية: زراعة صغار الحائزين، والأمن الغذائي، والتنمية الريفية في إفريقيا

ورقة مفاهيمية

حدث إرتفاع حاد في أسعار عدد من السلع الزراعية منذ عام 2005 وصل في ذروته إلى 23 في المائة (بالدولار الأمريكي) في الرقم الدليلي لأسعار الأغذية في منظمة الأغذية والزراعة في ما بين عامي 2006 و 2007. وقد أدى تصاعد أسعار الأغذية بالفعل إلى احتجاجات ومظاهرات مرتبطة بالأغذية في كثير من البلدان، بما في ذلك العديد من البلدان الأفريقية، مع تزايد أعداد من يعانون من الجوع. وقد أسفر ذلك عن تعطيل تحقيق الأهداف المتفق عليها دولياً للحد من الجوع، بما فيها الهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية الذي يدعو إلى تقليل أعداد من يعانون من الجوع إلى النصف فيما بين عامي 1990 و 2015. وسوف ينظر هذا الاجتماع الجانبي في أزمة الأغذية العالمية من خلال دعم زراعة صغار الحائزين، وزيادة الأمن الغذائي، وتكامل التنمية الريفية في إفريقيا.

السياق: تأطير المسائل

1- إن الزراعة والأمن الغذائي أمران محوريان لاحتياجات التنمية في إفريقيا وللأهداف الإنمائية للألفية وغيرهما من الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، وهما أمران لن يتحققا في القارة الإفريقية ما لم يكن هناك قدر أكبر من الاهتمام بالزراعة والأمن الغذائي، والتغذية. فالتقرير عن التنمية في العالم لعام 2008، يلاحظ أن 470 مليون نسمة من سكان البلدان الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى يعيشون في مناطق ريفية، وأن الزراعة تستخدم 65 في المائة من القوى العاملة، وأن هذا القطاع يحقق 32 في المائة من نمو الناتج المحلي الإجمالي. كما تبين أن النمو الزراعي له فعاليته في الحد من الفقر تفوق نمو القطاعات الأخرى بأربع مرات. وبالتالي، فإن تنفيذ المبادرات والتوسع فيها من أجل دعم الإنتاجية الزراعية المحسنة، وعلى الأخص فيما بين المزارعين من أصحاب الحيازات الصغيرة، وزيادة الأمن الغذائي، والنهوض بكفاءة توزيع الأغذية، وتحسين التغذية في

2- رغم الدور الرئيسي الذي تلعبه الزراعة في مجال التنمية، فقد كانت موضع إهمال إلى حد ما في السنوات الأخيرة، وأصبحت بحاجة إلى إعادتها إلى القلب من استراتيجيات التنمية الوطنية. فطبقاً للبنك الدولي، فإن هناك 4 في المائة فقط من مجموع الإنفاق الحكومي في إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى يخصص للزراعة، مقابل الهدف المقرر في إعلان مابوتو عام 2003، وهو 10 في المائة. كما أن القطاع يدفع ضرائب بمعدلات عالية نسبياً. وبالمثل، فإن 4 في المائة فقط من المساعدة الرسمية السنوية للتنمية يخصص الآن للاستثمارات الإنتاجية في الزراعة، وهو ما يعادل مبلغاً يتراوح بين مليار وملياري دولار سنوياً، أي أقل بكثير من نسبة 12 في المائة التي كانت عليها هذه المساعدة في عام 1990، ونحو 20 في المائة في أوائل الثمانينات. بل إن بعض الوكالات الإنمائية الثنائية لم يعد يدعم التنمية الزراعية على الإطلاق. وفي نفس الوقت، حدثت زيادة كبيرة في المساعدات الخارجية من بلدان مانحة جديدة ومن بعض المؤسسات الخاصة، وأصبح حجم هذه المساعدة مساوياً الآن للتدفقات من الجهات المانحة التقليدية. كما أصبح أغلب صغار الحائزين الذين يعيشون على الكفاف الآن، وكذلك سكان المدن، من المستهلكين الصافيين للأغذية. وهم يتضررون ضرراً بالغاً من أزمة الأغذية الراهنة في العالم: فالجوع يزداد انتشاراً، ومظاهرات الأغذية تتكرر، وانعدام الاستقرار السياسي يتزايد في كثير من البلدان، وسوء الأغذية يتسبب في مشكلات لا علاج لها، في الوقت التي تشير فيه تقديرات البنك الدولي إلى أن ما يقرب من مائة مليون نسمة سيلقى بهم إلى ساحة الفقر المدقع.

3- هناك توافق ناشئ في الآراء بين الدول الإفريقية وشركائها الدوليين بشأن السياسات والبرامج والمشروعات اللازمة لتقديم دعم محسن إلى الزراعة والأمن الغذائي والتغذية والتنمية الريفية في مختلف أرجاء القارة الإفريقية. فالبرنامج الشامل للتنمية الزراعية في إفريقيا في إطار الشراكة الجديدة من أجل التنمية في إفريقيا التي وضعها الاتحاد الإفريقي، وتقرير التنمية في العالم لعام 2008، وتوصيات اللجنة التوجيهية الإفريقية المعنية بالأهداف الإنمائية للألفية بشأن "تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في إفريقيا" و "إطار العمل الشامل" الصادر عن فريق المهام رفيع المستوى المعني بأزمة الأغذية العالمية، كلها تشير إلى توصيات متشابهة لتحسين الزراعة والأمن الغذائي. ولا بد من بذل جهود فعالة للقيام "بثورة خضراء" في إفريقيا تسعى للمحافظة على التحسينات في الإنتاجية الزراعية وزيادة الدخل في مختلف أرجاء القارة. وتمثل الأعمدة الأربعة للبرنامج الشامل للتنمية الزراعية في إفريقيا الأولويات الرئيسية لهذه "الثورة الخضراء"، وهي: (1) الإدارة المستدامة للأراضي والمياه؛ (2) البنية الأساسية الريفية والدخول إلى الأسواق؛ (3) زيادة إمدادات الأغذية والحد من الجوع؛ (4) التطوير التكنولوجي والأخذ به. وتحتاج هذه المبادرات إلى المساندة بإجراءات هادفة

4- سوف يركز الاجتماع الجانبي الرفيع المستوى الذي يعقد يوم 22 سبتمبر/أيلول حول الزراعة والأمن الغذائي، جهوده على ترجمة هذه التوصيات إلى عمل فعلي على أرض الواقع. تستعرض هذه الورقة أهم القضايا التي سيناقشها هذا الاجتماع الجانبي، وهي مرتبة بالطريقة التالية. فهي تلقي الضوء، أولاً، على محركات أزمة الأغذية الراهنة في إفريقيا. ثم تنظر في بعض ردود الأفعال التي بدأت تظهر بالفعل وتدرس الإجراءات الإضافية التي يمكن اتخاذها. ثم تنظر، أخيراً، في بعض الطرق التي يعمل بها المجتمع الدولي معاً لدعم الزراعة والتغذية. وتخلص الورقة إلى مجموعة من الأسئلة لمناقشتها، والنتائج المتوقعة من النظر فيها.

أهم القضايا: أسباب الأزمة وأهم مجالات العمل

5- ظل القطاع الريفي في إفريقيا لعشرات السنين أسير مصيدة الفقر البشع المتمثلة في انخفاض الإنتاجية بسبب العديد من العوامل مثل غياب تكنولوجيات الزراعة الحديثة، وقاعدة الموارد الطبيعية المتدهورة، والقدرات المحدودة، وسوء توزيع الأغذية، وعدم كفاية الإدارة، ونقص فرص الدخول إلى الأسواق، وزيادة الجوع. فالأغلبية الساحقة من صغار المزارعين الأفارقة، الذين يعملون ويعيشون على أقل من هكتارين، مازالوا يزرعون المحاصيل الزراعية التي تروى على مياه الأمطار، دون أن تتاح لهم فرص الحصول على أسمدة، و/أو بذور محسنة، وشبكات الري، و/أو خدمات الإرشاد المناسبة. والحقيقة أن خدمات البحوث والإرشاد ليس لها وجود في كثير من البلدان. ففي الوقت الحاضر، هناك 7 في المائة من الأراضي الإفريقية الصالحة للزراعة (7.3 في المائة تقريباً من الأراضي الصالحة للزراعة في إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى) تروى بشبكات الري، رغم أن هناك نحو 86 في المائة من المزارع الإفريقية تعاني من إجهاد التربة، بسبب سيح المياه الشديد، ولو جزئياً على الأقل. أما إنتاجية الأسمدة فهي تقل بنسبة 36 في المائة عنها في آسيا، وبنسبة 92 في المائة عنها في البلدان المتقدمة. ونتيجة لذلك، أن غلة الحبوب في إفريقيا، قد تجمدت عند طن متري واحد للهكتار طوال الأربعين عاماً الماضية. وعلى النقيض من ذلك، استطاعت وسائل الزراعة الحديثة أن تساعد دول شرق آسيا، خلال نفس الفترة، في زيادة غلة الحبوب بأكثر من أربع مرات.

6- شحذت أزمة الأغذية الراهنة الدعوات التي تطالب "بثورة خضراء" موحدة في إفريقيا لزيادة الإنتاجية. ففي 5 يوليو/تموز 2004، دعا كوفي أنان الذي كان أميناً عاماً للأمم المتحدة آنذاك، إلى "ثورة

7- لا بد أن يصاحب زيادة الإنتاجية إدخال تحسينات على حصاد المحاصيل الغذائية، وتخزينها، وتوزيعها، وتسويقها. فزيادة الإنتاجية لا تكفي لضمان وصول الأغذية إلى أشد الناس إحتياجاً لها. ففي الوقت الحاضر، تصل خسائر ما بعد الحصاد إلى 40 في المائة من بعض المحاصيل في إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وسعيًا إلى تقليل هذا الفاقد وتلافيه تماماً في نهاية الأمر، فإن البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في إفريقيا، والمجموعة التوجيهية الإفريقية المعنية بالأهداف الإنمائية للألفية، وإطار العمل الشامل، كلها تدعو إلى تحسين خدمات الإرشاد، وتنسيق برامج التوزيع والتسويق، بما في ذلك عن طريق التعاونيات، وإدخال تحسينات على البنية الأساسية الريفية، والقدرات المتعلقة بالتجارة من أجل الدخول إلى الأسواق، مع إيلاء اهتمام خاص لصغار المزارعين والنساء، بالإضافة إلى مبادرات لخلق أسواق إقليمية دينامية. وللقطاع الخاص دور هام ينبغي أن يلعبه في سلسلة العرض والتسويق.

8- لا بد من استكمال الجهود المبذولة لزيادة كميات الأغذية وتوافرها بتدخلات موجهة لضمان التغذية المناسبة وتلاشي التقزم. فزيادة جودة الأغذية لها نفس أهمية زيادة كمية الأغذية. فتعزيز الأغذية يعتبر من أهم النهج التي تحقق فعالية التكاليف في علاج انتشار نقص العناصر الغذائية الدقيقة. فطبقاً لتقرير البنك الدولي "إثراء الحياة" (2003)، "ربما ليست هناك تكنولوجيا أخرى متوافرة الآن تتيح مثل هذه الفرصة العريضة لتحسين الحياة والإسراع بالتنمية. تمثل هذه التكلفة القليلة وفي مثل هذا الوقت القصير". وفي علاج سوء التغذية الحاد، أظهرت الأغذية العلاجية الجاهزة، مثل Plumpy'Nut®، فعاليتها، وإن كانت غالية الثمن نسبياً. ومن الممكن التقليل من الحاجة إلى الأغذية العلاجية الجاهزة عن طريق التنفيذ المستمر لبرامج التغذية باستخدام أغذية معززة. وينبغي أن تركز هذه البرامج بشكل خاص على علاج سوء التغذية والتقزم عند الأطفال أثناء الفترة المهمة للتدخل من الحمل حتى عمر سنتين.

9- لا بد من معالجة الأمور الجنسانية بصراحة عند تصميم إجراءات فعلية. كما أكد البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في إفريقيا والتقرير عن التنمية في العالم لعام 2008، فإن المرأة تمثل شريحة كبيرة من صغار الحائزين من المزارعين، كما أنها تنتج أغلب أغذية إفريقيا وتقوم بتجهيزها. وقد اكتشفت بعض الدراسات أن

10- زاد فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى هو الآخر من تأثير أزمة الأغذية، وأصبح لابد من أخذه في الاعتبار عند تصميم البرامج التكميلية للإطعام والتغذية. إن الأمن الغذائي والتغذية مسألتان هامتان للأفراد والأسر والمجتمعات المحلية التي تعاني من فيروس نقص المناعة البشرية. فما دام نقص الأمن الغذائي وسوء الأحوال التغذوية قد يسرعان بالإصابة بالأمراض المرتبطة بالإيدز، ويضعفان من تأثير تعاطي الأدوية، ويمنعان الاستجابة للعلاج بمضادات الفيروسات، ويفاقمان من الآثار الاجتماعية والاقتصادية لفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز بتهديدهما للقدرة على العمل، والإنتاجية، ووسائل معيشة الأسر. فضمان الأمن الغذائي والتغذية الكافية في جميع الظروف، أمر حيوي لتحقيق الهدف العالمي للحصول على الوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والعلاج منه، والرعاية أثناء المرض والمساندة بحلول عام 2010، وهو هدف تلتزم به جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

11- تغير المناخ العالمي يعمق التحديات الكامنة في النهوض بالإنتاجية الزراعية والأمن الغذائي في إفريقيا. إن تركيز البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في إفريقيا على تمكين المنتجين من خلال التعليم الزراعي المحسّن، والبحوث، ونشر التكنولوجيا والأخذ بها، يصبح أكثر إلحاحاً بفعل الضغط المتمثل في ظاهرة الإحترار العالمي. ولا بد لكل الجهود التي تبذل للنهوض بالتنمية الريفية في إفريقيا أن تأخذ في اعتبارها ظاهرة تغير المناخ بصورة واضحة. فكما دعت توصيات المجموعة التوجيهية المعنية بالأهداف الإنمائية للألفية في إفريقيا، فإن الاستثمارات في البحوث الزراعية ينبغي أن تتوسع بصورة كبيرة بطريقة تتفق والبرنامج الشامل للتنمية الزراعية في إفريقيا، وعلى الأخص أعمدته الأربعة، وإطار الإنتاجية الزراعية الإفريقية، وأن توجه هذه الاستثمارات من خلال منبر البحوث الزراعية في إفريقيا، والمنظمات شبه الإقليمية، والمراكز التابعة للجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية، والحكومات.

12- يوفر البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في إفريقيا في الحقيقة إطاراً مشتركاً لإحياء النمو الزراعي، والأمن الغذائي، والتنمية الريفية في إفريقيا من أجل القضاء على الجوع والحد من الفقر. فتوصيات اللجنة التوجيهية المعنية بالأهداف الإنمائية للألفية، والإطار الشامل للعمل والتقارير عن التنمية في العالم لعام 2008، كلها تعترف بمحورية برنامج التنمية الزراعية الشامل في إفريقيا في تنظيم الدعم للزراعة الإفريقية والأمن الغذائي. فهذا البرنامج الشامل يرسى الأساس للشراكة القارية التي تربط كل واحدة من هذه التوصيات والمبادرات بمنظومة الأمم المتحدة (منظمة الأغذية والزراعة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، والمؤسسات المالية الدولية (البنك الدولي، ومصرف التنمية الإفريقي) ومؤسسات البحوث (مثل معهد الأرض في جامعة كولومبيا والمركز الدولي للزراعة الحراجية) ومنظمات المجتمع المدني (مثل التحالف من أجل ثورة خضراء في إفريقيا "وأمل الألفية" Millennium Promise).

التنفيذ: ترجمة التوصيات إلى أفعال

13- تتخذ الحكومات وشركاؤها في مجال التنمية خطوات واضحة على المستوى القطري لزيادة الدعم الفوري لصغار المزارعين. فقد اتخذت الحكومات - على سبيل المثال - إجراءات فورية للنهوض بشبكات الأمان والبرامج الحالية. وبالإضافة إلى ذلك، استهل برنامج الأغذية العالمي برنامجاً لشراء الأغذية من صغار الحائزين وتخزينها في أماكن محلية للتدخل بها في حالة الطوارئ وبرامج شبكات الأمان مثل التغذية المدرسية. وسيكون ذلك إضافةً إلى الأغذية البالغ قيمتها أكثر من 250 مليون دولار التي يشتريها البرنامج بالفعل من إفريقيا في كل سنة. ومن خلال مساهمات برنامج الأغذية العالمي مع غيره من الشركاء مثل منظمة الأغذية والزراعة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، سيزيد هذا البرنامج الذي ينفذه من فرص دخول صغار الحائزين إلى الأسواق، وحصولهم على المعلومات والخدمات المالية، وضمان الأسعار لمنتجاتهم.

14- يجري العمل أيضاً في مشروعات متوسطة الأجل وطويلة الأجل لدعم زراعة صغار المزارعين. بدأ تنفيذ عدد من البرامج للتوسع في إنتاج الكاسافا وغيرها من المحاصيل الجذرية عن طريق تحسين نوعية شتلاتها وأساليب زراعتها في بعض البلدان مثل الكاميرون وأوغندا. كما بدأت مبادرات أخرى لتنمية أسواق الأسمدة التي تتسم بالكفاءة ونظم الزراعة المختلطة بالغابات التي تزرع فيها المحاصيل والأشجار معاً لتعويض خصوبة التربة في عدة بلدان من بينها كينيا وزامبيا. وبدأت بعض عمليات الإصلاح المؤسسية لإدارة شبكات الري على نطاق واسع، كتلك التي حدثت في مالي، تعطي نتائج طيبة. كما أن هذه الإصلاحات تعتبر مكملة

fadama في نيجيريا التي تجمع بين شبكات الري وتحسين إدارة المياه في النظم البعلية. وحتى في ظروف ما بعد القتال، أصبحت الحكومات تبذل جهوداً ضخمة لزيادة الاعتماد الذاتي في الأغذية من خلال دعمها لصغار الحائزين. ففي سيراليون، شكّلت لجنة طوارئ تحت إشراف وزارة الزراعة، وخُفّضت الضرائب على السلع الأساسية، وبدأ تنفيذ برنامج وطني لإنتاج الأرز بدعم من منظمة الأغذية والزراعة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأغذية العالمي.

15- أظهر مشروع قرى الألفية النتائج الباهرة التي يمكن تحقيقها بحزمة منسقة من الاستثمارات الموجهة للقطاع العام. حدث توسع سريع في مشروع قرى الألفية، وهو مبادرة مشتركة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومعهد الأرض بجامعة كولومبيا، و "أمل الألفية" Millennium Promise، لينتشر في أكثر من ثمانين موقعا في عشرة بلدان إفريقية، ويستفيد منه أكثر من 400 000 من سكان الريف الفقراء. ومن النتائج الأولى للمشروع، أن القرى حققت فائضاً في المحاصيل، وأصبح سكانها يتمتعون بالسعرات الحرارية التي يحتاجونها، وحصلوا على دخل نقدي عن طريق تنويع إنتاجهم، وزادت معدلات الانتظام في الدراسة من خلال الوجبات المدرسية التي تزرع مكوناتها محلياً، بالإضافة إلى انخفاض حالات الإصابة بالملاريا.

16- عندما تؤخذ مثل هذه التدخلات على الصعيد القطري، يصبح من الممكن تحقيق الأمن الغذائي بالربط السليم بين التكنولوجيات المحسنة، والسياسات القائمة على شواهد، والإرادة السياسية، والمساعدات الدولية. في أعقاب أسوأ محصول تشهده ملاوي خلال عشر سنوات، ردت الحكومة في عام 2005 بخطة قومية لدعم فرص حصول صغار الحائزين على البذور المحسنة والأسمدة. وخلال الموسم الماضي، ومع البذور المحسنة والأسمدة، بالإضافة إلى الأمطار الجيدة، سجل صغار الحائزين في ملاوي زيادة في الغلات بنسبة 50 في المائة عن متوسط إنتاجهم في السنوات الأربع السابقة. وفي أقل من ست سنوات، انتقلت ملاوي من حالة المجاعة إلى تصدير الأغذية. بفضل فائض إنتاج يقدر بحوالي مليون طن متري في عام 2007، استطاعت ملاوي أن تصدر 300 000 طن متري من الذرة إلى زمبابوي. كما أن هذا الفائض ساهم في تحقيق الأمن الغذائي الإقليمي من خلال مشتريات برنامج الأغذية العالمي.

17- سيحتاج الأمر إلى موارد إضافية لاتخاذ الإجراءات المذكورة أعلاه على نطاق قطري وتكرارها في بلدان أخرى. إن المرفق العالمي الجديد للأزمة الغذائية الذي أنشأه البنك الدولي بمبلغ 1.2 مليار دولار، والزيادة التي تقدر بمبلغ مليار دولار التي قررها بنك التنمية الإفريقي في حافظته الزراعية بالإضافة إلى الصندوق الجديد لبرامج الأسمدة، وما تعهدت به المفوضية الأوروبية بإضافة مليار دولار إلى أنشطتها لدعم الزراعة، سوف تفيد كلها في زيادة المساعدة الرسمية للتنمية في مجال الزراعة. ورغم ذلك، فإن تحليلات المجموعة

مسائل يمكن مناقشتها

ماذا يمكن للشركاء الدوليين في مجال التنمية أن يفعلوه لزيادة تعاونهم ولدعم المبادرات الوطنية الواسعة النطاق التي تقودها البلدان بصورة أفضل؟

ما هي التدخلات التي ينبغي أن تكون لها الأولوية من بين خطوط الدعم الممكنة للزراعة الإفريقية والمساعدات الغذائية والتغذوية؟

ما الذي يمكن لشركاء التنمية والحكومات أن يفعلوه للنهوض باستثمارات القطاع الخاص في قطاعات الزراعة والأغذية والتغذية؟

كيف يمكن تعبئة موارد خارجية إضافية من أجل برامج الزراعة والأمن الغذائي والتغذية في إفريقيا؟

ما الذي يمكن عمله لتحسين فرص الدخول إلى الأسواق عشية إنهاء جولة مفاوضات الدوحة؟

ما نوع البيئات المواتية اللازمة لدعم الاستثمارات في البنية الأساسية الريفية وتنمية الصناعات الزراعية؟

النتائج المتوقعة

نظرة مشتركة إلى الكيفية التي يمكن بها للشركاء الدوليين في مجال التنمية زيادة دعمهم للزراعة والأمن الغذائي والتغذية في إفريقيا.

الإعلان المحتمل عن مشروعات تعاونية جديدة.

دعوة مشتركة لاستخدام المزيد من الموارد في قطاعات الزراعة والأغذية والتغذية

التوصل إلى اتفاقية بشأن الحاجة إلى قيام الأمم المتحدة في عام 2010 باستعراض مدى التقدم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.