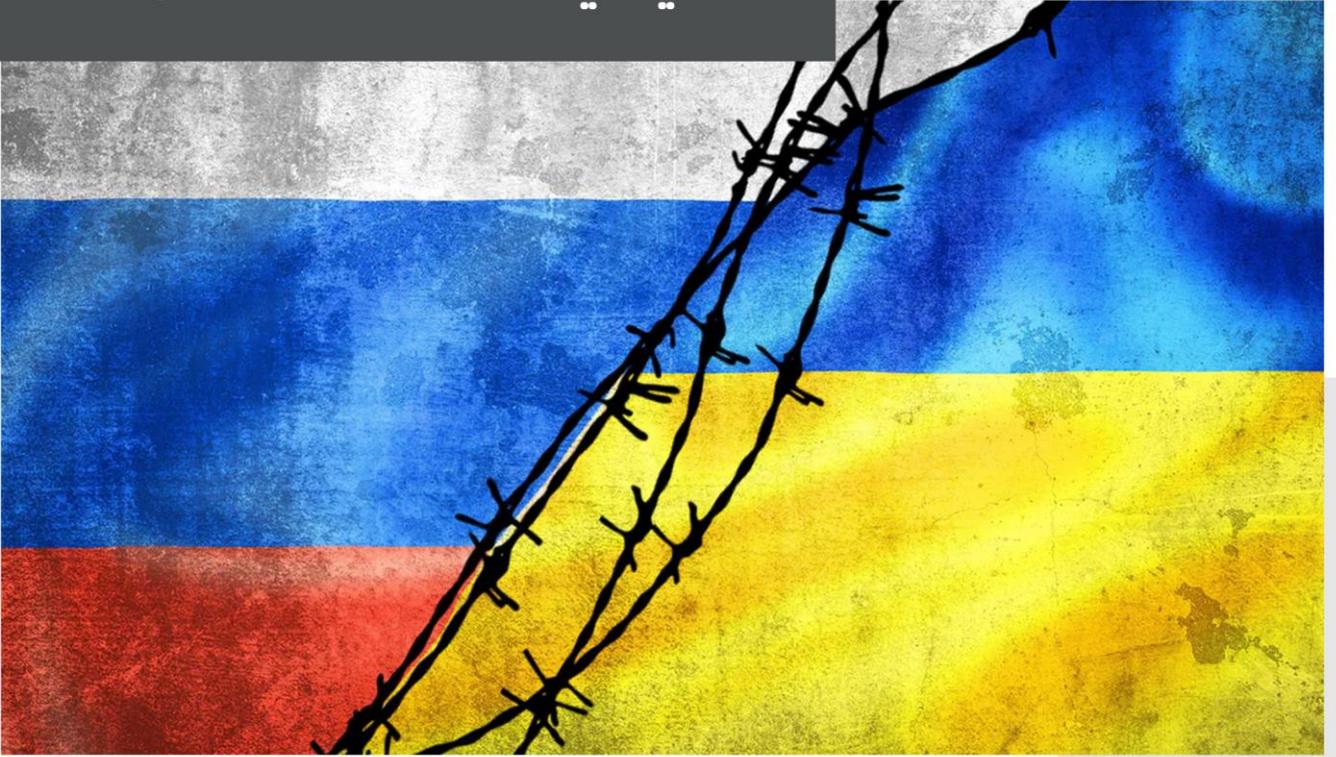


الحرب الروسية- الأوكرانية ومعضلة الأمن الغذائي في فلسطين: الأسوأ لم يأت بعد



إعداد

يحيى سعيد قاعود

باحث في
العلوم السياسية
والسياسات العامة

عمر شعبان اسماعيل

مدير
مؤسسة بال ثينك
لدراسات الاستراتيجية

إصدار

بال ثينك للدراسات
الاستراتيجية - فلسطين

palthink.org



تناقش الورقة تأثيرات الحرب الأوكرانية على الأمن الغذائي في فلسطين، وتزصد العواقب الاقتصادية المُحتملة نتيجة نقص المواد الغذائية، وارتفاع أسعارها من جهةٍ، وتباين السياسات الحكومية في كلِّ من الصَّفة الغربية وقطاع غرَّة من جهةٍ أخرى، وتقدِّم مجموعةً من البدائل والمُفترحات، التي من شأنها تقليل المخاطر التي يمكن أن يتعرَّض لها الأمن الغذائي في فلسطين.

الأمن الغذائي والأزمات الدولية:

لم يكذِّ الاقتصاد العالمي يتعافى من آثار جائحة كورونا، حتى جاءت الحرب الروسية على أوكرانيا؛ لتوجِّه ضربةً جديدةً للنُّمو الاقتصادي العالمي، والتي أسفرت عن عواقب مدمِّرة على الأمن الغذائي العالمي، ولا تبدو العودة للوضع الطبيعي قريبة؛ إذ يعدُّ الغذاء من أهمِّ المصادر الأساسية لحياة الإنسان، وتوسُّع الكيانات السياسية إلى تأمين احتياجاتها سواءً بالزراعة أو بالاستيراد، وهو ما جعل مسألة تحقيق الأمن الغذائي في صُلب الاهتمامات الدولية الأكثر إلحاحًا، خاصةً في ضوء المتغيِّرات الدَّولية المُتسارعة.

تتزايد أهمية الأمن الغذائي نتيجة تطوُّر المفهوم، والمجالات المُتعدِّدة التي يجمعها في مجال التنمية الاقتصادية، والبيئية، والصَّحية، كل ذلك يأتي في ظلِّ نمو الكثافة السكانية للبشر، ولقد قدِّمت القمَّة العالميَّة للأغذية في العام 1996م تعريفًا متكاملًا للأمن الغذائي؛ حيث "يتحقَّق الأمن الغذائي عندما يتمتَّع جميع البشر في جميع الأوقات بفرص الحصول الماديَّة، والاقتصادية على أغذية كافية، وسليمة، ومُغذِّية تلبي احتياجاتهم، وأذواقهم الغذائيَّة؛ من أجل حياةٍ نشِطة، وصحِّية على جميع المستويات أو المقاييس"، كما حمل المفهوم أربعة أبعاد رئيسة، وهي: توافر الغذاء بكمية كافية ونوعية جيِّدة، والنَّفاذ إليه، واستخدامه، واستدامة توافره للجميع.

يرتبط مفهوم الأمن الغذائي بمجموعةٍ من المُصطلحات كـ "الاكتفاء الذاتي"، والذي يعني قدرة الدُّول على إنتاج السِّلَع الغذائيَّة، بما يعادل الطَّلَب عليها، أمَّا الدُّول غير القادرة على توفيره، فإنَّها تذهب إلى الاستيراد لتأمين غذائها عبر "سلاسل التَّوريد"، التي تأثَّرت بالحرب الروسية- الأوكرانية؛ إذ تستحوذ كلُّ منهما على (30%) من صادرات القمح، و(20%) من الدُّرة عالميًّا¹، وبفعل الحرب؛ ارتفعت أسعار السِّلَع الغذائيَّة بنسبة 23.1%، وهي النِّسبة الأعلى منذ عقود.

¹ FAO Food Price Index posts significant leap in March, Food and Agriculture Organization (FAO), April 8, 2022: <https://bit.ly/3FKwfwL>

نتيجة لتلك التغيرات، انتهجت بعض الدول سياسات اقتصادية عاجلة؛ فهناك دول ذهبت لتأمين احتياطي أكبر للمواد الغذائية عبر بناء صوامع جديدة، وزراعته على حساب زراعات أخرى، فيما ذهبت دول أخرى لسياسات حمائية، ومنع تصدير القمح؛ كإندونيسيا، والمجر، وإندونيسيا، والأرجنتين، عبر وضع حواجز تجارية على صادراتها، فيما أقرت مجموعة (الدول السبع) في اجتماعها 14 أيار/ مايو 2022م آليات للتعاون، وتأمين سلاسل التوريد للأغذية.

أزمة الغذاء العالمي وفلسطين:

كمدخلٍ للحديث عن أزمة الغذاء العالمي وانعكاساتها على فلسطين؛ لا بدّ من التعرف ولو بشكلٍ مختصرٍ على واقع القطاع الزراعي في فلسطين، والذي يتأثر بمجموعةٍ من التحديات والمعوقات؛ إذ تؤثر الظروف الاقتصادية التي تفرضها إسرائيل، وكذلك الفجوة الجغرافية والسياسية بين الضفة الغربية وقطاع غزة على نحوٍ كبيرٍ ومباشرٍ على حالة الأمن الغذائي في فلسطين.

القطاع الزراعي في فلسطين:

تبلغ مساحة الضفة الغربية وقطاع غزة (6,023) مليون دونم، سوادها الأعظم (94%) في الضفة الغربية، كما تبلغ مساحة الأراضي المستخدمة في الزراعة نحو (1,2) مليون دونم (90% منها في الضفة الغربية، والباقي في قطاع غزة)، وبالنظر إلى واقع القطاع الزراعي في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة يتضح ما يأتي:

الضفة الغربية:

بحسب ما ورد في الإستراتيجية القطاعية لوزارة الزراعة الفلسطينية، يواجه المزارعون الفلسطينيون جملةً من ظروف العمل الصعبة؛ حيث تقع معظم موارد الأراضي الزراعية في منطقة (ج) الخاضعة للسيطرة الإسرائيلية الكاملة، وتمثل (61%) من الأراضي الزراعية الفلسطينية أي: ما يقرب من ثلثي الضفة الغربية؛ وعليه فلا يُسمح بالاستثمار الفلسطيني الدائم، وتكثيف الزراعة في المنطقة (ج).

يُضاف إلى ذلك سيطرة إسرائيل على الموارد المائية التي قوّضت تنمية القطاع الزراعي الفلسطيني؛ حيث تستغل إسرائيل موارد المياه الفلسطينية، متجاهلةً الاحتياجات الفلسطينية المنصوص عليها في الاتفاقيات الثنائية الموقعة، ويستخرج الفلسطينيون حوالي (20%) من الكميات المتوقعة من المياه الجوفية في الضفة الغربية، بينما تستخرج إسرائيل الكمية الكبرى من المياه دون التقيد باتفاقية أوسلو، وموافقة لجنة المياه المشتركة، والتي من المفترض أن تعمل وفقاً للاتفاق؛ لتنظيم وإدارة قضايا المياه المشتركة.

قطاع غزة:

تتزايد المشكلات في غزة بفعل الحصار والاعتداءات المستمرة؛ حيث بلغت خسائر القطاع الزراعي في الاعتداء الأخير 2021 بحسب تقييم وزارة الزراعة الفلسطينية قرابة 103 مليون دولار، ما بين أصول زراعية، ودفينات، وآبار حُرِّبت، وثروة حيوانية نفقت، وإنتاج نباتي وأشجار وحظائر حيوانات دُمِّرت بالكامل²، ولقد أوضح أسامة نوفل، مدير عام السياسات في وزارة الاقتصاد بقطاع غزة في تصريحٍ إعلاميٍّ لإذاعة صوت الأقصى في 27 نيسان/ إبريل 2022م مُعاناة القطاع جرّاء ارتفاع الأسعار بشكلٍ كبيرٍ جدًّا، خاصةً وأنَّ 80% من استهلاكنا في قطاع غزة والضفة يأتي من الخارج، وللأسف، بسبب ذلك نتأثر بارتفاعات الأسعار في العالم.

في ضوء إفرزات واقع القطاع الزراعي، والسياسات الاقتصادية المزدوجة بغزة والضفة الغربية؛ انعدم الأمن الغذائي الفلسطيني؛ حيث تشير نتائج تقرير مسح الأمن الغذائي والاجتماعي والاقتصادي لعام 2020م أنَّ أكثر من 60% من الأسر في الضفة الغربية تتمتع بالأمن الغذائي، في حين أنَّ أكثر من 60% في قطاع غزة يعانون من انعدام الأمن الغذائي؛ حيث يعاني قطاع غزة من انعدام الأمن الغذائي بأكثر من 20 مرةً عن الضفة الغربية³.

لقد أدت هشاشة الاقتصاد الفلسطيني إلى أن يكون عرضةً للتغيرات العالمية، وأكثر تأثرًا بارتفاع الأسعار عالميًا بفعل الحرب الروسية- الأوكرانية على المطاحن الفلسطينية؛ حيث أصبح سعر الطن منذ بدء الحرب \$550 بعد أن كان \$350، وبالإضافة لتقلبات الأسعار الدولية، تخضع المطاحن لسياسة إسرائيل والسلطة الفلسطينية؛ حيث تستورد معظم مطاحن قطاع غزة القمح من إسرائيل⁴.

بالإضافة إلى قلة تنوع المواد الغذائية التي تؤدي إلى مشاكل مُتداخلة، ووفقًا لاستطلاع أجره برنامج الأغذية العالمي في آذار/ مارس 2022م؛ فإنَّ (1.8 مليون شخص) يعانون من انعدام الأمن الغذائي، ويعاني 50% منهم نقصًا كبيرًا في المعادن والفيتامينات الأساسية⁵، ولقد تعمقت مشكلة الأمن الغذائي في فلسطين منذ بدء الحرب الأوكرانية؛ حيث توضّح (النشرات الشهرية لأسعار المستهلك)⁶ في الثلاثة شهور الأخيرة ارتفاعًا تصاعديًا لمعظم أسعار المواد الغذائية، بما فيها الفواكه والخضراوات، والتي تعدُّ بحسب منظمة (الفاو) أساس النمط الغذائي، ومن المرجَّح تتابع ارتفاع الأسعار في ضوء استمرارية الحرب الأوكرانية، وثبات السياسات الحكومية الحالية، وتناقضها في كلِّ من الصِّفة الغربية، وقطاع غزة.

² food security bulletin issue 24- summer 2021, Palestine economic policy research institute (mas), p6.

³ FOOD SECURITY SECTOR – Palestine, February 23, 2022 - Minutes of Meeting – West Bank & Gaza Strip, p1-2.

⁴ Abd El Dayem Awwad, Interview, Gaza: May 18, 2022

⁵ Palestine, WFP Palestine Country Brief, World Food Programme, March 2022, p1

⁶ World Food Programme, WFP Palestine Monthly Market Dashboard, March 2022, p1

منذ بدء الأزمة، أعلنت وزارة الاقتصاد الوطني في 4 آذار/ مارس 2022م أنّ مخزون الطحين في السوق الفلسطيني يلبّي احتياج المواطنين، وعمليات توريد القمح والطحين مستمرة إلى السوق، بالرغم من الاضطرابات في هذه الإمدادات نتيجة الأزمة الروسية الأوكرانية الراهنة، وأضافت الوزارة في بيانها "وجّهنا الموردين الفلسطينيين لتنوع أسواق الدول المنتجة للقمح، وزيت الذرة، وبعض السلع الأساسية للحفاظ على المخزون التمويني السلعي".

في ذات السياق، أوضح أسامة نوفل في ورشة عمل عقدت بغزة في 24 آذار/ مارس 2022م اتخاذ قرار بتجميد رفع أسعار البترول بالتعاون مع الضفة؛ لتحمّله وزارتا المالية في غزة والضفة، وأشار إلى أنّ وزارة الاقتصاد أصدرت قرارًا بإعفاء التّجار من الجمارك عن استيراد القمح والطحين من أي معبر، مضيفًا "منذ اليوم الأوّل من الأزمة، عُقد اجتماعٌ مع أكبر تجار قطاع غزة -تجار السلع الأساسية-، وكان التوجّه للعمل على توفير السلع الأساسية، ثمّ أصدرت وزارة الاقتصاد قرارها بعدم رفع الأسعار إلاّ بالعودة إليها".

وعن السّعة التّخزينية في قطاع غزة تحديدًا، قال مدير عام شركة مطاحن السلام، عبد الديم عواد: "لدينا سعةً تخزينيةً، وإمكانيةً بناء صوامع تكفي قطاع غزة لمدة خمسة أشهر"، ولكن بناء الصّوامع، وتأمين القطاع بالقمح تحتاج إلى سياسة توافقية ما بين الحكومة والقطاع الخاص؛ لأنّ القمح بحاجةٍ لسياسةٍ لتخزينه، وحماية في تلك المدة.

تحديات الأمن الغذائي الفلسطيني:

أولاً- سياسات الاحتلال الإسرائيلي: يفرض الاحتلال الإسرائيلي جملةً من التّحديات على الأمن الغذائي الفلسطيني، والتي يمكن تركيزها في ثلاث نقاط رئيسية، وهي: عدم قدرة الفلسطينيين على السيطرة على الأرض والموارد المائية، خاصةً في المناطق المصنفة (ج)، أمّا التّحدي الثاني، فهو عدم سيطرة الفلسطينيين على المعابر والحدود، والتي تفرض التّبعية الاقتصادية لإسرائيل، وتمنع حرّية الاستيراد والتصدير؛ ما يطرح تساؤلاً حول مسؤولية الاحتلال، والاعتماد الفلسطيني عليه في توفير الاحتياجات الأساسية، بحسب ما ورد في نص المادتين (76) و(68) من اتفاقية جنيف الرابعة.

بالإضافة إلى ذلك، ما تزال عوامل مثل استمرارية الصّراع دون أفق للحلّ السياسي، مصحوبًا بالرّكود الاقتصادي، وتقييد حركة التّجارة، وصعوبة الوصول إلى الموارد، إلى جانب ارتفاع معدلات البطالة والفقر،

تشكّل تحديات خطيرة أمام تحقيق الهدف رقم (2) من أهداف التنمية المستدامة، الرّامي إلى القضاء على الجوع، وتحقيق الأمن الغذائي، وتحسين التغذية في فلسطين⁷.

ثانياً - خلل التركيب البنيوي للاقتصاد الفلسطيني: يمكن وصف الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الخدمي؛ إذ تشير إحصاءات العاملين في النشاط الاقتصادي إلى أنّ عدد العاملين في الزراعة، والصّيد، والحراجه هو الأدنى؛ حيث وصلت النسبة المئوية (6.4) في العام 2020م، بينما سجّل قطاع الخدمات في نفس العام ما نسبته (36.3)⁸؛ إذ يستحوذ قطاع الخدمات على الاهتمام الحكومي أكثر من القطاع الزراعي.

ولقد أوضحت وزارة الزراعة الفلسطينية في خطتها الإستراتيجية أنّ التّحدي المالي، وضعف تمويل القطاع الزراعي هو أحد العوامل الحاسمة التي حالت دون تحقيق الأهداف المحدّدة للإستراتيجية الوطنية للقطاع الزراعي في الفترة (2017-2019)، وما يتم إنفاقه سنويًا من ميزانية الحكومة على التنمية والتطوير الزراعي أقل من 1% من إجمالي الميزانية العامة.

يُضاف إلى الخلل البنيوي الذي يعاني منه الاقتصاد الفلسطيني، ازدواجيّة السياسات الحكومية في ضوء الانقسام؛ حيث تعاني المطاحن بغزة من سياسة اقتصادية مُزدوجة؛ فهناك إعفاء من ضريبة القيمة المضافة لسلعة القمح، لكن ما زالت مطاحن غزة تدفع القيمة المضافة؛ فقرار الإعفاء يسري على مطاحن الضّفة دون غزّة -ازدواج ضريبي-؛ ما نتج عنه تقلّب في أسعار الدقيق بالأسواق الفلسطينية. في المقابل، أعلن المكتب الإعلامي الحكومي بغزة في 23 أيار/ مايو 2022م، بأنّه سيعتمد سياسة التّعامل بالمثل، وتفعيل تحصيل ضريبة القيمة المضافة على المُنتجات الواردة من الضفة الغربية، والتي لها بديلٍ محليّ في غزة.

ثالثاً - ضعف البنى التحتية: يعتمد المجتمع الفلسطيني بشكلٍ رئيسٍ على استيراد القمح، وبالرغم من ذلك، لا توجد بُنى تحتية لتخزين الغلال والحبوب؛ كالصّوامع، أو حتى سياسة عامّة وواضحة لشركات المطاحن في الضفة الغربية وقطاع غزة، والتي تعزّز من قدرة صمود المجتمع الفلسطيني، وتحدّ من سرعة تقلّب الأسعار العالميّة؛ إذ لا يكفي المخزون من القمح لأكثر من (3) أشهر بحسب إحصاءات برنامج الأغذية العالمي، ويتمّ تلبية حوالي 90% من الطّلب المحلي على القمح من خلال الواردات.

رابعاً - أزمة تمويل المنظمات الدولية: تُعاني المنظمات الدولية من أزمة تمويل، خاصةً وكالة الغوث وتشغيل اللاجئين (الأونروا)، والتي يعتمد ثلث سكان قطاع غزة على المساعدات الغذائية التي تقدّمها كل ثلاثة أشهر للاجئين، وحتى الآن حافظت (الأونروا) على عملية التّسليم، لكنّها تطالب بأموال إضافية من الدّول المانحة

⁷ Ibid, World Food Programme, March 2022, p2

⁸ Indicators, Palestinian Central Bureau of Statistics: <https://bit.ly/38hKaxS>

لتغطية ارتفاع الأسعار، وهو ما يعني الحاجة لالتزام الدول المانحة بتقديم الدعم المالي اللازم لاستمرار عمل المنظمات الدولية، وتعزيز قدرتها للقيام بواجباتها تجاه الشعب الفلسطيني، وسدّ فجواتها⁹.

بالإضافة إلى الأزمة المالية التي تُعاني منها السلطة الوطنية، والتي تشكّل تحدياً في قدرتها على توفير السلع الأساسية، ومن المرجح أن تؤثر على برامجها ومساعدتها للفئات الهشة، والأكثر فقراً في المجتمع الفلسطيني، وقد تتأثر المساعدات المقدّمة للسلطة أو للمنظمات الدولية نتيجة الأزمة الأوكرانية؛ فهناك احتمالية كبيرة لإعادة تفكير العديد من الدول والمنظمات الأممية بالمساعدات المقدّمة، وتدويرها لأوكرانيا.

البدائل والمقترحات:

ما يزال التنبؤ بالتداعيات الاقتصادية والمالية للحرب الروسية- الأوكرانية بشكلٍ دقيقٍ عمليةً صعبةً، لكنّه من المؤكّد أنّ الدول في جميع أنحاء العالم بدأت بالفعل باتّخاذ إجراءات وتدابير عاجلة لتوفير الأمن الغذائي، واحتياجات سكانها، ولعلّ الدول الضعيفة التي تعتمد على الاستيراد، ومن ضمنها فلسطين الأكثر حاجة لسياساتٍ عاجلةٍ تضمن تدفّق المواد الغذائية بشكلٍ كاملٍ، بما فيها الفواكه، والخضروات إلى الأسواق، بدلاً من التناقص والتناقض في السياسات ما بين غزة والضفة، ومن الصّورة بمكان إحداث تغيير في السياسات الفلسطينية العامّة، واتّخاذ تدابير وبرامج للمساعدات الإنسانية، ووضع خطط للسياسات الاقتصادية والاجتماعية، والتشريعات قبل تزايد أزمة الأمن الغذائي في فلسطين، وذلك من خلال:

تشكيل خلية أزمة:

في ضوء الانقسام وتردي الأوضاع الاقتصادية؛ يتوجّب تغليب المصالح الوطنية من خلال بناء سياسات وطنية مشتركة لتجاوز الانقسام، وبالشراكة مع المجتمع المدنيّ، وتقديم سياسات عاجلة لمواجهة الأزمة القادمة، تقوم على:

- توفير احتياجات المجتمع الفلسطيني، وذلك من خلال الشراكة الحقيقية مع القطاع الخاص ضمن سياسات جامعة، وبناء صوامع لتخزين الغلال، خاصّة القمح، بالإضافة إلى متابعة الأسعار، وضبطها بما يتناسب مع المجتمع الفلسطيني.
- دعم القطاع الخاص والتجار، وذلك من خلال تخفيض الضرائب وتوحيدها، ومحاولة توفير الخدمات اللوجستية.

⁹ Gaza flour mills ground down by Russian-Ukraine conflict, Nidal Al-Mughrabi, REUTERS, May 23, 2022:

<https://reut.rs/3MTTuaj>

- دعم المُستهلك من خلال سياساتٍ حكوميَّةٍ جامعَةٍ، تُساعد على تعزيز قُدرة المجتمع الفلسطيني على الصُّمود من خلال توفُّر الحماية الغذائية لجميع السِّلَع الأساسية، والحماية من ارتفاع الأسعار، والاحتكار.

السياسات الحكومية:

- يتوجَّب على الحكومة الفلسطينية وضع سياسات زراعيَّة، من شأنها تقليل الفجوة بين استيراد السِّلَع الغذائية، والاعتماد على الإنتاج المحلي، وهو الطريق الذي يقود إلى تحقيق الاكتفاء الذاتي، وذلك من خلال ما يأتي:
- دعم القطاع الزراعي، من خلال تقديم الحوافز للمزارعين لزراعة القمح رغم انخفاض معدلات الربحية، وتقديم برامج تعويض لهم عن خسائرهم المتراكمة.
- تطوير القطاع التجاري، وتعزيز الاتفاقيات التجارية الدوليَّة بما يخدم المصالح الفلسطينية.

ما تزال الشُّكوك تحيط بالأمن الغذائي في فلسطين، والذي تزايد سوءًا نتيجة الحرب الأوكرانيَّة؛ الأمر الذي يفرض على صنَّاع القرار في رام الله وغزَّة التَّكاتف لتجنُّب الآثار الكارثية على الأمن الغذائي الفلسطيني، وكذلك فإنَّ على الأمم المتَّحدة، ومؤسَّساتها القيام بواجباتها الأخلاقية، وعلى إسرائيل التَّعاون من خلال تقديم تسهيلات اقتصادية تساعد الفلسطينيين على تأمين متطلباتهم الغذائية، وتحقيق الأمن والاستقرار.