الأمم المتحدة

A/HRC/12/31

الجمعية العامة

Distr.: General
21 July 2009
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الثانية عشرة
البند ٣ من جدول الأعمال
تعزيز وحماية حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، أوليفييه دي شوتير*

تحويل الأزمة إلى فرصة: تعزيز النظام متعدد الأطراف

موجز

منذ أن وضعت أزمة الغذاء العالمية مسألة الجوع في صدارة جدول الأعمال السياسي، تُبذَل، على الصعيدين الدولي والوطني، جهود هامة في سبيل زيادة الإمداد بالأغذية. غير أن إنتاج المزيد من الغذاء لن يحد من الجوع إذا ما أهملنا التفكير في الاقتصاد السياسي للنظم الغذائية وإذا لم يزدد إنتاجنا واستهلاكنا إنصافاً واستدامة. كما أن زيادة الإنتاج لن تكون كافية إذا لم نبن سياساتنا على الحق في الغذاء باعتباره سبيلاً إلى ضمان مستوى مناسب من الاستهداف والرصد والمساءلة والمشاركة، وجميعها عناصر يمكن أن تحسّن فعالية الاستراتيجيات القائمة.

وفي هذا التقرير، يسعى المقرر الخاص المعني في الغذاء إلى شرح أسباب ذلك. وهو يصف حالة أزمة أسعار الأغذية على الصعيد العالمي ويبين المساهمة التي يمكن أن يقدمها الحق في الغذاء على المستوى العملي. ثم يُضيف أن الدول ينبغي أن تكفل مساهمة إعادة الاستثمار في الزراعة مساهمة فعالة في مكافحة الجوع وسوء التغذية بتقييم مساهمة طرائق مختلفة للتنمية الزراعية في إعمال الحق في الغذاء. كما يفسر دواعي الحاجة إلى تعجيل التقدم صوب توافق آراء دولي بشأن إنتاج أنواع الوقود الزراعي واستخدامه وبشأن عمليات حيازة أو استئجار الأراضي على نطاق واسع. وهو يشدد على ضرورة كفالة الحق في الضمان الاجتماعي والدور الذي يمكن أن يؤديه المجتمع الدولي في تمكين البلدان من تدعيم الحماية الاجتماعية. ويناقش المقرر الخاص الطرق التي يمكن أن تنتهجها البلدان في التكيف مع زيادة تقلب الأسعار في الأسواق الدولية، وكيفية توظيف التعاون الدولي لمكافحة مصادر هذا التقلب. ويختتم المقرر الخاص التقرير بتوجيه نداء يدعو إلى تحسين حوكمة الأمن الغذائي على الصعيد العالمي. ففي أوقات الأزمات بالذات يغدو تعزيز النظام المتعدد الأطراف السبيل الوحيد إلى إعمال الحق في الغذاء إعمالاً فعالاً. وإذا نجحنا في ذلك تسنى لنا تحويل الأزمة إلى فرصة.

* تأخر تقديم هذا التقرير بسبب قدرات التحرير المحدودة.

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقـــرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٢	٣
ثانياً –	تطور أزمة الغذاء العالمية	٣-٦	٤
ثالثاً –	دور الحق في الغذاء في التصدي لأزمة الغذاء العالمية	٧-١٢	٦
رابعاً –	إعادة الاستثمار في الزراعة والتنمية الريفية	١٣-٢٥	٧
	ألف- إعادة الاستثمار في الزراعة: الرهانات	١٥-١٨	٩
	باء – ضبط عمليات شراء أو استئجار الأراضي على نطاق واسع	١٩-٢٢	١١
	جيم- ضمان عمل الوقود الزراعي لمصلحة التنمية المستدامة	٢٣-٢٥	١٤
خامساً –	حماية استحقاقات أكثر الناس فقراً: دور الحماية الاجتماعية	٢٦-٣٢	١٦
سادساً –	دور الأسواق الدولية: التكيف مع التقلبات ومواجهتها	٣٣-٤٠	٢٠
سابعاً –	إصلاح الحوكمة العالمية	٤١-٤٥	٢٤
ثامناً –	الاستنتاجات والتوصيات	٤٦-٥٠	٢٥

أولاً – مقدمة

١- قدم المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء تقريره الأول بشأن أزمة الغذاء العالمية (A/HRC/9/23) في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨. ويقدَّم هذا التقرير عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٦/٩ المتعلق بمتابعة الدورة الاستثنائية السابعة لمجلس حقوق الإنسان المتعلقة بما لتفاقم أزمة الغذاء العالمي من تأثير سلبي على إعمال الحق في الغذاء للجميع، وهو قرار اتخذه المجلس في دورته التاسعة. وفي هذا التقرير[(١)]، يلخص المقرر الخاص الجهود التي بذلتها الحكومات والوكالات الدولية منذ ذلك الحين سعياً إلى بناء القدرة على التكيف مع أزمات لاحقة. ويتوجه المقرر الخاص بالشكر إلى جميع الحكومات التي قدمت ردوداً على الاستبيان الذي أرسله إليها في ٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩[(٢)]. كما يُعرب عن شكره لما ورده من إسهامات من مصادر أخرى. وقد انقسم العمل إلى أربعة مواضيع. وبداية، يصف المقرر الخاص تطور أزمة الغذاء العالمية حالياً: فالأزمة لم تنته بعد، وهي تقترن بعواقب وخيمة، وتزداد تعقيداً بسبب الأزمات المالية والاقتصادية والبيئية الحالية. ثم يبحث المقرر الخاص دور الحق في الغذاء في التصدي لأزمة الغذاء العالمية، بالتركيز على المستوى الوطني. ويُحلل بعد ذلك أثر الاهتمام المتجدد بالزراعة والخيارات التي تواجهها الحكومات في هذا المجال، وينظر في تعزيز الحماية الاجتماعية كوسيلة لتحصين أفقر فئات السكان من تأثير ارتفاع أسعار الأغذية. وفي حين أن هاتين المسألتين من الأمور التي ينبغي التصدي لها بالأساس بواسطة السياسات المعتمدة على المستوى الوطني، يتمسك المقرر الخاص بضرورة دعم تلك الجهود على نحو أكثر قوة من خلال مبادرات معينة يمكن اعتمادها على الصعيد الدولي. ثم يبحث إمكانات تنظيم أسواق السلع الأساسية الزراعية، متسائلاً على وجه التحديد عن كيفية التصدي لتقلب أسعار السلع الأساسية الزراعية الذي يثبط الاستثمار والإنتاج ويتسبب في ارتفاع أسعار شراء الأغذية. وأخيراً، يبحث المقرر الخاص موجبات تعزيز الإرادة السياسية من أجل التصدي للجوع وسوء التغذية الحاد على نحو فعال بتحسين الحوكمة العالمية. ويختتم بتقديم مجموعة من التوصيات إلى المجلس.

٢- ولقد أخفقنا حتى اليوم في التصدي للجوع وسوء التغذية الحاد بصورة حاسمة. ويعود هذا الإخفاق إلى خمسة أسباب هي: (أ) التركيز شبه الكامل على زيادة الإنتاج

(١) بسبب قيود المساحة، لا يتضمن هذا التقرير عدداً من البيانات والمراجع أو الأمثلة القطرية، وهي متاحة في مذكرة المعلومات الأساسية الملحقة بالتقرير على العنوان: http://www.2.ohchr.org/english/issues/food/index/htm.

(٢) وردت ردود من إسبانيا وأفغانستان وإكوادور وأوغندا وآيرلندا والبرازيل والبرتغال وبيلاروس وتايلند وتركيا وتوغو وجامايكا والجزائر والجمهورية العربية السورية وجنوب أفريقيا والدانمرك ورومانيا والسلفاور وسلوفاكيا وسلوفينيا وسويسرا والعراق وعمان وغواتيمالا وفرنسا وفنلندا وكولومبيا والمكسيك والمملكة العربية السعودية ومنغوليا واليابان واليونان.

الزراعي بدلاً من اعتماد نهج أكثر شمولاً إزاء أسباب انعدام الأمن الغذائي؛ (ب) فشل الحوكمة العالمية في التصدي لتشتت الجهود الحالية؛ (ج) استمرار عدم فهم كيفية العمل في مجالات معينة تؤثر على قدرتنا على تحقيق الأمن الغذائي للجميع؛ (د) القعود عن متابعة التوصيات نتيجة لانعدام المساءلة؛ (هـ) عدم ملاءمة الاستراتيجيات الوطنية لإعمال الحق في الغذاء على الصعيد المحلي. ويبحث المقرر الخاص في هذا التقرير، في سياق كل مسألة من هذه المسائل، العِبَر المستخلصة من الاستجابات لأزمة الغذاء العالمية، وما إن كنا قد فهمناها، وكيفية توظيف ما اكتسبناه من فهم للقيام بما يلزم.

ثانياً – تطور أزمة الغذاء العالمية

٣- بالنظر إلى الغموض الذي يحيط بمستقبل أسعار السلع الأساسية الزراعية في الأسواق، كان ينبغي لنا العمل على زيادة قدرة النظم الغذائية على التكيف. غير أن الأزمة هي التي كانت أشد من قدرة تلك النظم. وتصف مؤلفات عديدة ما اقترن بارتفاع أسعار الأغذية في الفترة ٢٠٠٧/٢٠٠٨ من آثار خطيرة. إذ يُحتمل أن يكون ارتفاع أسعار الأغذية والنفط في عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨ قد تسبب في زيادة عدد مَن يعيشون في فقر مدقع بما يتراوح بين ١٣٠ و١٥٠ مليون شخص[٣]. وفئة النساء والأطفال ذات الاحتياجات التغذوية الخاصة معرضة للخطر أكثر من غيرها. وإذ تُضطر الأُسر إلى اتباع نظام غذائي أقل تنوعاً، يتفاقم خطر النقص الفادح في المغذيات الدقيقة مثل الحديد والفيتامين ألف[٤]. لذلك فإن ارتفاع أسعار الأغذية، وإن كان مؤقتاً، يمكن أن يقترن بعواقب طويلة الأمد على النمو البدني والعقلي إذا تسببت استراتيجيات التكيف التي تعتمدها الأسر في انخفاض كمية و/أو نوعية الأغذية في مراحل حاسمة من نمو الأطفال أو أثناء الحمل.

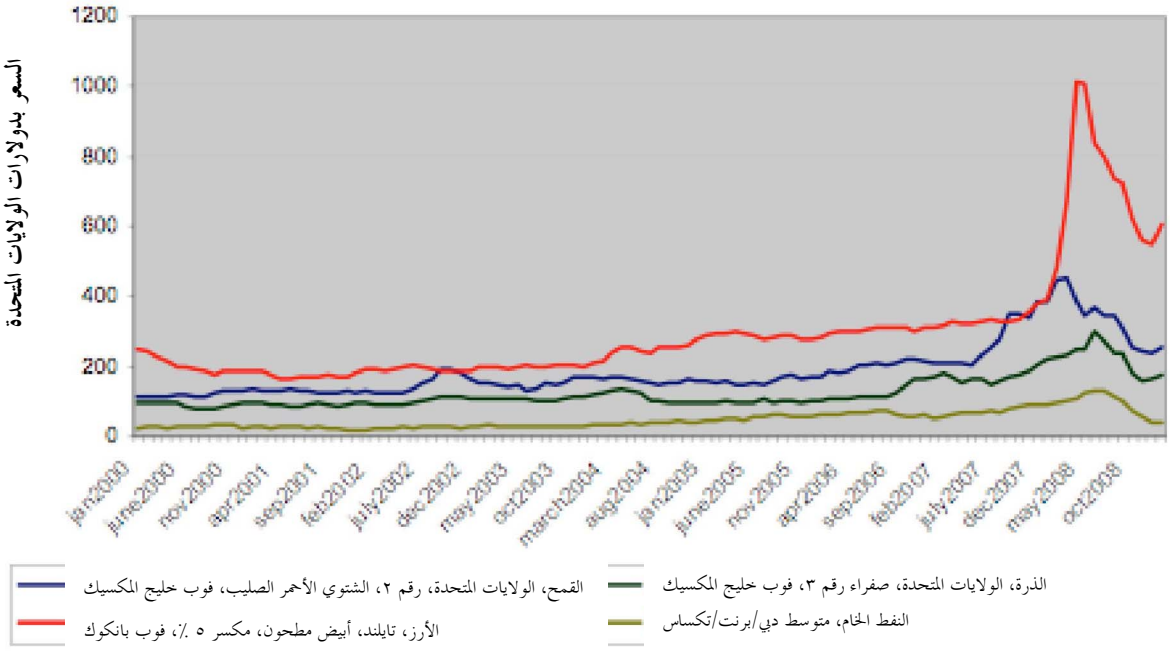
٤- وقد انخفضت أسعار السلع الأساسية الزراعية في الأسواق الدولية منذ تموز/يوليه ٢٠٠٨. وساير انخفاضها انخفاض أسعار النفط، فهي ترتبط بأسعار النفط تقليدياً (انظر الرسم البياني ١ أدناه).

(٣) البنك الدولي، *الآفاق الاقتصادية العالمية. السلع الأساسية على مفترق الطرق، ٢٠٠٩* (استناداً إلى الدلائل المتاحة حتى ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨)، صفحة ٦٩.

(٤) لجنة الأمن الغذائي العالمي، الدورة الرابعة والثلاثون، روما، ١٤-١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، البند الثاني من جدول الأعمال، تقييم حالة الأمن الغذائي والتغذية في العالم، الفقرات ٣٧-٤١.

الرسم البياني ١

تطور الأسعار الدولية (٢٠٠٠-٢٠٠٨)



المصدر: Mulat Demeke, Guendalina Pangazio and Materne Maetz "Country responses to the food security crisis: nature and preliminary implications of the policies pursued", February 2009 (حسابات أجراها مكتب أوسالا بالاستناد إلى بيانات من الأونكتاد ومنظمة الأغذية والزراعة).

٥- غير أن الأزمة لم تنته بعد، رغم بلوغ إنتاج الحبوب مستوى قياسياً في عام ٢٠٠٨ واعتماد حكومات كثيرة تدابير سياساتية في أعقاب أزمة الغذاء في عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨. وقد أفادت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، في تقريرها الصادر في نيسان/أبريل ٢٠٠٩ بشأن توقعات المحاصيل والحالة الغذائية، بأن أسعار الأغذية ظلت مرتفعة في الكثير من البلدان النامية ذات الدخل المنخفض التي تعاني عجزاً غذائياً . وتستمر حالات الطوارئ الغذائية في ٣٢ بلداً. ويبين تحليل أسعار الغذاء المحلية في ٥٨ بلداً نامياً مدرجاً في التقرير أن أسعار الأغذية بقيت أعلى مما كانت عليه قبل ١٢ شهراً وأنها ارتفعت بحوالي ٤٠ في المائة مقارنة بما كانت عليه في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ في ٨٠ في المائة من الحالات.

٦- ويمكن أن يؤدي انخفاض أسعار السلع الأساسية الزراعية في الأسواق الدولية منذ بلوغ الذروة في حزيران/يونيه ٢٠٠٨، بالاقتران مع انخفاض أسعار الشحن، إلى تخفيف فاتورة استيراد الحبوب شيئاً ما بالنسبة إلى البلدان ذات الدخل المنخفض التي تعاني عجزاً غذائياً. غير أن هذا الانخفاض قد يؤدي أيضاً، في المقابل، إلى فقدان الاهتمام بإعادة الاستثمار في الزراعة وإلى تثبيط عزيمة المنتجين؛ فمن المتوقع بالفعل أن تنخفض مستويات إنتاج القمح في عام ٢٠٠٩. زد على ذلك أن أزمة الغذاء العالمية لم تتطور بمعزل عن الأزمة

المالية والاقتصادية التي ظهرت منذ أواخر عام ٢٠٠٨. ويفيد البنك الدولي بأن البلدان النامية تواجه بسبب الأزمة نقصاً في التمويل يقدر بمبلغ يتراوح بين ٢٧٠ و٧٠٠ مليار دولار، بحسب حدة الأزمة والتدابير السياساتية المتخذة(٥). وسيتعين على البلدان ذات الدخل المرتفع تمويل خطط مهمة للتعافي، بإصدار ديون قد تكون على حساب بلدان نامية كثيرة تود هي الأخرى إصدار ديون. ولقد تراجعت تدفقات التحويلات منذ أواخر عام ٢٠٠٨. لذلك فقد يصعب على البلدان النامية، على نحو متزايد، تمويل الزراعة والتنمية الريفية وتدعيم المواد الغذائية لتحسين تيسّرها لأفقر الناس ووضع برامج حماية اجتماعية أو تعزيز البرامج القائمة.

ثالثاً – دور الحق في الغذاء في التصدي لأزمة الغذاء العالمية

٧- إن أزمة بهذا الحجم قد تدفع المرء إلى اعتبار الحق في الغذاء الكافي هدفاً طويل الأجل بل بالأحرى هدفاً بعيد المنال حالياً مما يجعله قليل الأهمية في الوقت الحاضر. غير أن هذا الموقف قد يكشف عن سوء فهم عميق لماهية الحق في الغذاء. فدور الحق في الغذاء أساسي ويزداد أهمية في أوقات الأزمات. وهو ليس مجرد هدف، بل إنه المرشد إلى تحقيق ذلك الهدف.

٨- ويقتضي اتباع نهج قائم على الحق في الغذاء معالجة الأسباب الأساسية للجوع وسوء التغذية. وينبغي أيضاً أن يستخدم الحق في الغذاء كعلامة إرشاد لزيادة الاتساق بين مختلف القطاعات ذات الصلة بإعمال الحق في الغذاء، على ألا يقتصر ذلك على المساعدة الغذائية والتنمية الزراعية والريفية بل أن يشملَ أيضاً الحماية الاجتماعية وحماية العاملين في الزراعة وسياسات الأراضي والصحة والتعليم والتجارة والاستثمار.

٩- ومنذ أن قدم المقرر الخاص تقريره الأول بشأن أزمة الغذاء العالمية (الوثيقة A/HRC/9/23)، وهو يسعى إلى إقناع محاوريه داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها بأهمية إيجاد حلول لأزمة الغذاء العالمية تكون قائمة على الحق في الغذاء. وعلى الصعيد الدولي، يقتضي ذلك تعزيز النظام المتعدد الأطراف بغية التصدي بفعالية لأسباب الجوع الهيكلية. ولا بد من التعجيل بإصلاح الحوكمة العالمية لنظامنا الغذائي. ويمثل إنعاش لجنة الأمن الغذائي العالمي فرصة حقيقية في هذا الصدد (انظر الفقرات ٣٣-٤٠ أدناه). أما على الصعيد الوطني، فيكتسي إعمال الحق في الغذاء بعداً مؤسسياً سيُبحث في هذا الفرع.

١٠- ولكي تقوم جهودنا على الحق في الغذاء، ينبغي أولاً استهداف أضعف الفئات، التي تحدد بواسطة خرائط انعدام الأمن الغذائي والقابلية للتعرض لنقص الغذاء. ويشغّل عدد من البلدان، بما في ذلك إندونيسيا وبنما والعراق وغينيا بيساو وكوت ديفوار، نظماً لرسم الخرائط بانتظام، في حين شرعت بلدان أخرى في عمليات رسم الخرائط أثناء فترة الأزمة.

(٥) البنك الدولي، *الآفاق الاقتصادية العالمية*، المرجع ذاته.

ومع أنه يوجد عدد قليل من أدوات رسم خرائط القابلية للتعرض، يبدو أن القابلية للتعرض لم تحدّد بالكامل بسبب ما تتسم به التغطية من طبيعة انتقائية يمكن أن تستبعد المناطق ذات الأداء الجيد في إنتاج الغذاء. وقلة هي البلدان التي يبدو أنها تدرج المناطق الحضرية في عملية رسم الخرائط هذه (بوركينا فاسو وكينيا). واستخدمت بعض البلدان الخرائط الوطنية للفقر المدقع لأغراض الأمن الغذائي (السلفادور واليمن). ورغم هذه الجهود المحمودة، تفيد التقارير أن بعض الفئات الضعيفة مستبعدة من نتائج رسم الخرائط. وللإلمام بالوضع أحسن إلمام ممكن، ينبغي للدول استخدام وسائل قائمة على المشاركة في وضع نظم رسم الخرائط.

١١- ثانياً، يقتضي الحق في الغذاء وجود آليات للمساءلة بحيث يتسنى لضحايا انتهاكات الحق في الغذاء الوصول إلى هيئات مستقلة مكلفة بمراقبة الخيارات التي يتخذها أصحاب القرار. ويمكنها ذلك. فالحق في الغذاء يفترض حق الضحايا في اللجوء إلى آليات التظلم، ومساءلة الحكومات إذا اعتمدت سياسات تنتهك هذا الحق، وتكليف المحاكم بحماية هذا الحق وتمكينها من ذلك. وعلى غرار ما يجري في غواتيمالا والهند، يخطو عدد متزايد من البلدان، مثل الأرجنتين وإكوادور وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) في هذا الاتجاه.

١٢- ثالثاً، يتطلب الحق في الغذاء ترتيب الأولويات: إذ ينبغي أن تخضع سياسات التجارة والاستثمار وخيارات طرائق الإنتاج الزراعي مثلاً للهدف الجامع المتمثل في إعمال الحق في الغذاء. ولهذا الغرض، ينبغي أن تضع الدول استراتيجيات وطنية لإعمال الحق في الغذاء. وتخدم تلك الاستراتيجيات عدداً من الأغراض: إذ تشجع المشاركة، بما أن جميع الجهات المعنية ينبغي أن تشارك في اعتمادها وتنفيذها؛ وتجبر الحكومات على تحمل التزامات واضحة ومحددة زمنياً؛ وتكفل إدماج الخيارات المتعلقة بمجالات سياساتية أخرى ضمن استراتيجية عامة ترمي إلى إعمال الحق في الغذاء. ويدعو إطار العمل الشامل الذي اعتمدته فرقة العمل رفيعة المستوى المعنية بأزمة الأمن الغذائي العالمية إلى إقامة "شراكات من أجل الغذاء" على الصعيد الوطني، بقيادة سياسية واضحة وظاهرة، بغية تحسين التنسيق بين مختلف القطاعات ومشاركة شتى شرائح المجتمع والجهات الحكومية. وفي عدة بلدان - مثل إندونيسيا وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) وتوغو وكوستاريكا - توجد آليات لتنسيق مختلف الإجراءات المتخذة في مجال الأمن الغذائي. وتوجد مجالس وطنية ومحلية تُعنى بالأمن الغذائي في عدة بلدان مثل أنغولا والجمهورية الدومينيكية والسنغال وقيرغزستان. غير أن أغلبية البلدان المشمولة بالاستقصاء تفتقر فيما يبدو إلى هيئة محددة تُعنى بمشاركة جميع العناصر الفاعلة في القضايا المتصلة بالحق في الغذاء والتشاور معها والتنسيق بينها.

رابعاً - إعادة الاستثمار في الزراعة والتنمية الريفية

١٣- كان لأزمة الغذاء العالمية تأثيرات مفيدة منها أن الحكومات والوكالات الدولية أدركت وجود حاجة ملحة إلى إعادة الزراعة إلى صدارة جداول أعمالها الإنمائية بعد ٢٥ سنة

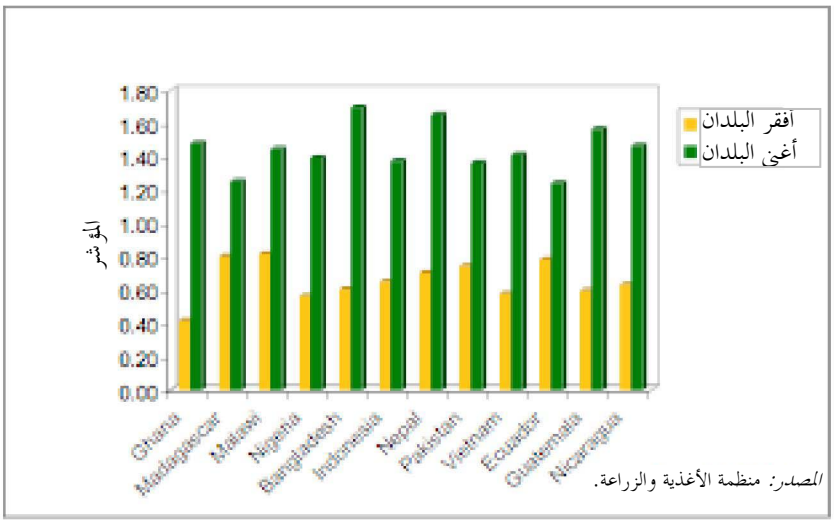
من الإهمال. وقد تعهدت دول ووكالات كثيرة بإعادة الاستثمار في الزراعة، بمبالغ ضخمة في بعض الحالات. ومن المؤشرات الأخيرة على هذا التحول صندوق الاستثمار الزراعي في أفريقيا الذي أُعلن إنشاؤه، في ١٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٩، بمبادرة مشتركة بين مصرف التنمية الأفريقية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية وتحالف الثورة الخضراء في أفريقيا، وبدعم من وكالة التنمية الفرنسية، بهدف تعبئة ٥٠٠ مليون يورو من أجل دعم الصناعات الغذائية وتعاونيات المزارعين في أفريقيا؛ ومنها أيضاً الأولويات التي حددتها الإدارة الأمريكية في أيار/مايو ٢٠٠٩ لوكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية في السنة المالية ٢٠١٠، مثل تخصيص ٣,٤ مليار دولار للتصدي لانعدام الأمن الغذائي العالمي و١,٤ مليار دولار لمساعدة التنمية الزراعة؛ وكذلك قيام الاتحاد الأوروبي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ بإنشاء مرفق جديد للاستجابة السريعة إلى ارتفاع أسعار الأغذية[٦].

١٤- وفي حين يتعين زيادة الإنفاق العام على الزراعة، فإن تغيير توزيع الإنفاق الحالي ضروري أيضاً. فلا بد أن تعود الاستثمارات بالمنفعة على أفقر المزارعين وأكثرهم تهميشاً، وغالباً ما يعمل هؤلاء في بيئات غير ملائمة. وفي أغلب الأحيان، يكون هؤلاء المزارعون مستبعدين من برامج الدعم، بسبب ضعفهم اجتماعياً من جهة والاعتقاد أن المزارع الكبيرة هي الأكثر إنتاجاً من جهة أخرى. وهذا الاعتقاد مغلوط. فالمنتجون الصغار يساهمون في تحقيق قدر أكبر من الأمن الغذائي، لا سيما في المناطق النامية حيث يُغني إنتاج الأغذية محلياً عن تكبد تكاليف النقل والتسويق الباهظة المتصلة بأغذية مبتاعة كثيرة[٧]. ونتيجة لسياسات الماضي التي أعطت الأفضلية إلى حد كبير للإنتاج الزراعي الصناعي الواسع النطاق، بات عرض بعض المنافع العامة، التي يكون توفيرها أحياناً أجدى بكثير من توفير مدخلاتها، غير كافٍ: ويشمل ذلك مرافق التخزين والوصول إلى وسائل الاتصال ومن ثم إلى الأسواق الإقليمية والمحلية والحصول على الائتمان والتأمين من المخاطر المتصلة بالطقس، وخدمات الإرشاد الزراعي والبحوث الزراعية وتنظيم المزارعين في تعاونيات. ويصف الرسم البياني أدناه نتيجة سياسات الماضي التي أهملت هذا البُعد.

(٦) القاعدة التنظيمية رقم ٢٠٠٨/١٣٣٧ للبرلمان الأوروبي ومجلس أوروبا بشأن إنشاء مرفق للاستجابة السريعة لارتفاع أسعار الأغذية في البلدان النامية، OJL.354 المؤرخ ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، الصفحة ٦٢.

(٧) Organisation for Economic Cooperation and Development, *Promoting Pro-Poor Growth: Agriculture*, Paris, 2006, p. 31.

الرسم البياني ٢
وصول أفقر الأسر وأغناها إلى البنية الأساسية للنقل والخدمات الاجتماعية



المصدر: منظمة الأغذية والزراعة.

ألف – إعادة الاستثمار في الزراعة: الرهانات

١٥- أعلنت عدة حكومات (إندونيسيا والسنغال والصين والفلبين والكاميرون وماليزيا)[٨] أن استجابتها الاستراتيجية إلى ارتفاع أسعار الأغذية تقوم على اعتبار أن تحقيق الاكتفاء الذاتي في إنتاج الغذاء هو أكثر السبل فعالية في التصدي لتقلبات الأسعار في الأسواق الدولية. وفي آسيا، بذلت بلدان كثيرة، منها الصين والفلبين والهند، جهوداً مهمة من أجل إعادة الاستثمار في الزراعة. أما في أفريقيا، فقد اتخذ كل من بنن وجمهورية أفريقيا الوسطى والكاميرون ومدغشقر تدابير قصيرة الأمد ترمي إلى زيادة الإنتاج. وفي أمريكا اللاتينية وأفريقيا، وضع عدد من الحكومات خططاً وطنية متكاملة بهدف تنسيق تدابير مختلفة من أجل تحسين النظم الزراعية. ومُنح المنتجون قروضاً منخفضة الفائدة ومعونات الدعم لتمكينهم من شراء البذور والأسمدة والمعدات الزراعية أو تحسين نظم الري والكهرباء. ووزعت بعض الحكومات المدخلات على المزارعين الصغار، وخفِّضت الضرائب المفروضة على الوقود بهدف تيسير نقل المنتجات وتمكين المزارعين من الإنفاق على جوانب أخرى.

١٦- ولدى اتخاذ خطوات في سبيل زيادة الاستثمار في الزراعة والتنمية الريفية، ينبغي أن تضع الحكومات في اعتبارها ضرورة ضمان مساهمة الاستثمارات مساهمة فعلية في الحق في

(٨) فينا جا، تحليل أزمة الغذاء العالمية والاستجابات لها، منظمة العمل الدولية، جنيف، ٦ آذار/مارس ٢٠٠٩، الصفحات ١٦-١٩.

الغذاء[٩]. غير أن من المدهش ألا تعترف الحكومات، لدى صياغة سياساتها العامة المتعلقة بالزراعة، بوجود نماذج مختلفة للتنمية الزراعية، كنموذج "الثورة الخضراء" والنُهُج الإيكولوجية الزراعية (نُظم زراعة تراعي البيئة) ونموذج ممكن قائم على هندسة الجينات. ويمكن أن تكون هذه النماذج متكاملة على مستوى الحقل؛ إذ يشجع المزارعون في بعض المناطق بصورة فعالة على الجمع بمنتهى العناية بين استعمال الأسمدة والحراجة الزراعية مثلاً. أما على مستوى السياسات العامة، فيمثل الاعتراف بوجود نماذج متعددة شرطاً أساسياً لاتباع نهج متوازن. وفي خضم المنافسة الشرسة على الموارد النادرة مثل الأراضي والمياه والاستثمارات والموارد البشرية، فإن تبعات تشجيع نموذج ما على حساب النماذج الأخرى تستوجب بحثاً متأنياً.

١٧- وينبغي أن يرشد الحق في الغذاء اختيار الحكومات بين نماذج مختلفة للإنتاج الزراعي. وقد شدد عدد من وكالات الأمم المتحدة، بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة للبيئة[١٠] ومنظمة الأغذية والزراعة ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) على ما تنطوي عليه الزراعة المستدامة من إمكانات الاستجابة إلى نمو الطلب[١١]. ويتعمق المقرر الخاص في شرح الصلات بين الزراعة المستدامة والحق في الغذاء في إسهاماته في الحوار المواضيعي التفاعلي للجمعية العامة بشأن أزمة الغذاء العالمية والحق في الغذاء (نيويورك، ٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٩) وفي أعمال الدورة السابعة عشرة للجنة التنمية المستدامة (نيويورك، ٤-١٥ أيار/مايو ٢٠٠٩). واعتمدت اللجنة إعلاناً أقرت فيه بأن الممارسات الزراعية المستدامة والإدارة المستدامة للغابات يمكن أن تساهم في التصدي لشواغل تغير المناخ، كما شددت على ضرورة الممارسات المستدامة في مجال إدارة التربة والأراضي والماشية والأحراج والتنوع الأحيائي والمياه إلى جانب الزراعات المتكيفة. كما دعت اللجنة إلى تهيئة بيئة ملائمة للزراعة المستدامة.

١٨- ويرتبط وضع نُهج زراعية أكثر استدامة ارتباطاً مباشراً بالحق في الغذاء. وتعتمد الإنتاجية الزراعية على خدمات النظم الإيكولوجية. وما لم يتحول الإنتاج الزراعي من كونه أحد الأسباب الرئيسية لتغير المناخ وتدهور التربة ليصبح مساهماً صافياً في الحفاظ على البيئة، فإن هذا الإنتاج سيتراجع بشدة في المستقبل. ويعتمد يُسر الحصول على الغذاء، مثله مثل

(٩) نُوقشت هذه المسألة بالتفصيل أثناء اجتماع مشاورة للجهات المعنية بخصوص تحديات الثورة الخضراء في أفريقيا، وقد عُقد ذلك الاجتماع يومي ١٥ و١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ بدعم من دوقية لكسمبرغ الكبرى.

(١٠) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، *الأزمة الغذائية البيئية: دور البيئة في تفادي أزمات الغذاء في المستقبل*، شباط/فبراير ٢٠٠٩.

(١١) انظر مثلاً التقرير السنوي الصادر في عام ٢٠٠٦ عن المركز العالمي للحراجة الزراعية في نيروبي أو التقرير المشترك بين الأونكتاد وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والصادر في عام ٢٠٠٨ بخصوص الزراعة العضوية والأمن الغذائي في أفريقيا.

توافره، على كيفية إنتاجه. وبقدر ما يعتمد إنتاج الغذاء على النفط فإن السلع الأساسية الغذائية عُرضة للتأثر بصدمات الأسعار. فسعر النفط لا يؤثر على تكاليف الأسمدة وأسعار الشحن فحسب، وإنما أيضاً على الطلب على الوقود الزراعي، مما يُذكي بدوره حدة المنافسة على الأراضي والمياه ورؤوس المال بين منتجي الغذاء ومنتجي النفط. وفي المقابل، يمكن أن يساهم اتباع ممارسات زراعية أكثر استدامة في تحسين تلبية احتياجات المزارعين الصغار. ويحد ضعف استخدام المدخلات الخارجية، وتنويع الزراعات واستعمال التكنولوجيات الخضراء من اعتماد أولئك المزراعين على أسعار المدخلات الخارجية، مما يحسِّن استقرار الدخل ويحول دون الوقوع في حلقة الديون في أعقاب محصول هزيل. وأخيراً، تعتمد أشكال الإنتاج الزراعية الإيكولوجية بالأساس على زيادة تقاسم المعارف بين المزارعين بواسطة عمليات قائمة على المشاركة تنضم إليها الفئات الضعيفة المتأثرة بغية إيجاد الحلول المناسبة لظروفها الخاصة وبيئاتها المعقدة. لذلك تعتبر هذه النُهُج عامِل تمكين وتعبئة.

باء – ضبط عمليات شراء أو استئجار الأراضي على نطاق واسع

١٩- أبدى المستثمرون من القطاع الخاص والحكومات، في السنوات الثلاث أو الأربع الأخيرة، اهتماماً متزايداً بحيازة أو استئجار قطع كبيرة من الأراضي الزراعية على المدى الطويل، لا سيما في البلدان النامية وبالأخص في أفريقيا جنوب الصحراء وأمريكا اللاتينية، حيث توجد مساحات ممتدة من الأراضي الصالحة للزراعة وغير المستغلة بالكامل. ويمكن أن يُفسَّر انتشار عمليات شراء أو استئجار الأراضي على نطاق واسع بالعوامل التالية: (أ) الإقبال على إنتاج الوقود الزراعي سعياً إلى الاستفادة من المساعدات والحوافز الضريبية في البلدان المتقدمة؛ و(ب) نمو السكان والتحضر، بالاقتران مع استنفاد الموارد الطبيعية في بعض البلدان، حيث يعتبر شراء الأراضي الزراعية على نطاق واسع وسيلة لتحقيق الأمن الغذائي في المدى الطويل؛ و(ج) زيادة الطلب على بعض السلع الأساسية الخام من البلدان المدارية، لا سيما الألياف وغيرها من منتجات الخشب؛ و(د) المساعدات المرتقبة لقاء تخزين الكربون عن طريق غرس الأشجار وتفادي إزالة الأحراج[١٢]. ورغم أن هذه الظاهرة ليست مستجدة تماماً، فقد تسارعت منذ بداية أزمة الغذاء العالمية. وقد عَمَد عدد من البلدان الغنية بالمال وإن كانت شحيحة الموارد إلى شراء أو استئجار الأراضي على نطاق واسع بغية تحقيق الأمن الغذائي[١٣]. كما عَمَد مستثمرون من القطاع الخاص، بما في ذلك صناديق استثمارية كبيرة،

(١٢) ينطبق ذلك بصفة خاصة في إطار آلية التنمية النظيفة المنصوص عليها في المادة ١٢ من بروتوكول كيوتو الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.

(١٣) See Vera Songwe and Klaus Deininger, *Foreign Investment in Agricultural Production: Opportunities and Challenges*, World Bank, 2009; Reuters, "Factbox: foreign forays into African farming", 2 March 2009; GRAIN, "The 2008 land grab for food and financial security", 18 October 2008 (available at www.grain.org/go/landgrab); International Food Policy Research

إلى حيازة الأراضي، بدافع المضاربة المحض أحياناً، اعتقاداً منهم أن ارتفاع أسعار الأراضي الصالحة للزراعة سيستمر مستقبلاً.

٢٠- وتنطوي هذه الظاهرة على فرص. فبالنسبة إلى الدول المضيفة، ينطوي دخول الاستثمارات على إمكانية استحداث فرص عمل داخل المزارع وخارجها (في قطاعات التجهيز ذات الصلة مثلاً). ويمكن أن يؤدي ذلك إلى نقل التكنولوجيات. كما يمكن أن يحسن وصول المنتجين المحليين إلى الأسواق الوطنية والإقليمية والدولية. ويمكنه أيضاً أن يزيد الإيرادات الحكومية بواسطة الضريبة ورسوم التصدير. أما بالنسبة إلى البلدان التي تشتري أو تستأجر الأراضي في الخارج، فإن ذلك يعني زيادة الأمن الغذائي، بما أنها ستقلل من اعتمادها على الأسواق الدولية لشراء ما تحتاجه من غذاء لإطعام سكانها - رغم أن احتمالات انخفاض الإنتاجية في المناطق دون المدارية بسبب تغير المناخ ومن ثم ارتفاع تكاليف الشحن مستقبلاً يمكن أن يلغي جزءاً من هذه الفائدة.

٢١- ومع ذلك تبقى التحديات في مجال حقوق الإنسان حقيقية. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٩، عرض المقرر الخاص مجموعة من المبادئ الأساسية والتدابير الرامية إلى إضفاء البُعد الخاص بحقوق الإنسان على مناقشة عمليات حيازة أو استئجار الأراضي على نطاق واسع. وتقوم هذه المبادئ على الحق في الغذاء، لكنها تتوخى أيضاً ضمان احترام حقوق العاملين في الزراعة وحماية مستخدمي الأراضي من الإخلاء المخل بشروط معينة. وهي تنادي أيضاً باحترام الحق في التنمية وحق الشعوب في تقرير مصيرها. ويمكن تلخيص هذه المبادئ كما يلي:

(أ) ينبغي أن تتسم المفاوضات المفضية إلى اتفاقات الاستثمار بالشفافية التامة، وأن تشارك فيها المجتمعات المحلية، التي يمكن أن يتأثر وصولها إلى الأراضي وغيرها من الموارد المنتجة بقدوم مستثمر؛

(ب) لا يجوز، من حيث المبدأ، القيام بأي تغيير في استخدام الأراضي إلا بموافقة المجتمعات المحلية المعنية موافقة حرة ومسبقة وواعية. ولهذا أهمية خاصة في حالة المجتمعات الأصلية، نظراً لما عانته من تمييز وتهميش على مرّ العصور. وينبغي ألا يُسمح بالإخلاء القسري إلا في ظروف استثنائية قصوى، وأن يكون ذلك مطابقاً للتشريعات السارية محلياً، عندما تبرره، حسب الاقتضاء، المصلحة العامة ويكون مقترناً بالتعويض الكافي وإعادة التوطين أو إتاحة الوصول إلى أراض منتجة بديلة؛

(ج) ينبغي للدول، من باب الحرص على حماية حقوق المجتمعات المحلية في جميع الظروف، أن تعتمد تشريعات تحمي تلك الحقوق وتحدد بالتفصيل الحالات التي

Institute policy brief 13 April 2009; International Institute for Environment and Development, FAO and IFAD, "Land grab or development opportunity? Agricultural investments and international land deals in Africa", 26 May 2009.

يُسمح فيها بتغيير استخدام الأراضي أو إخلائها من مستخدميها فضلاً عن الإجـــراء المتبع في تلك الحالة. وعلاوة على ذلك، ينبغي للدول أن تساعد المجتمعات المحلية بحيثُ يُسمح لها بأن تسجل بصفة جماعية الأراضي التي تستخدمها كي تضمن إحاطة حقوقها بالحماية القانونية التامة. وينبغي أن تُصمم تلك التشريعات وفقاً للمبادئ الأساســية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية، وهي مبادئ قدمها في عام ٢٠٠٧ المقرر الخاص المعني بالحق في السكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب (المرفق الأول بالوثيقة A/HRC/4/18)، وللتعليق العام رقم ٧(١٩٩٧) الصادر عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن الحق في السكن الملائم (المادة ١١(١) من العهد): حالات إخلاء المساكن بالإكراه[١٤]؛

(د) ينبغي استعمال إيرادات اتفاقات الاستثمار لخدمة السكان المحلية. وبحسب الظروف، فإن الترتيبات التي يتيح المستثمر الأجنبي في إطارها وصول المزارعين المتعاقدين إلى الائتمان وإلى التكنولوجيات، أو الترتيبات التي تمنع شراء جزء من المحاصيل بسعر محدد سلفاً، قد تُفضّل على استئجار الأرض بعقود طويلة الأجل أو شرائها؛

(هـ) ينبغي للدول المضيفة والمستثمرين إنشاء وتشجيع نظم زراعية تعتمــد على اليد العاملة بما يكفي للمساهمة في خلق فرص العمل وتدعيم خيــارات كــسب الرزق المحلية؛

(و) ينبغي للدول المضيفة والمستثمرين التعاون على تحديد ســبل تكفــل احترام طرائق الإنتاج الزراعي للبيئة؛

(ز) بصرف النظر عن محتوى الترتيب، لا بد أن تحدَّد التزامات المــستثمر بوضوح، وأن تكون قابلة للإنفاذ بأساليب منها مثلاً إدرج عقوبات محددة ســلفاً في حال عدم الامتثال؛

(ح) حرصاً على ألا تفضي اتفاقات الاستثمار إلى زيادة انعــدام الأمــن الغذائي الذي يعيشه السكان المحليون، نتيجة بالأخص لزيادة الاعتماد على الأســواق الدولية أو المعونة الغذائية في سياق ارتفاع أسعار السلع الأساسية الزراعية، ينبغي أن تتضمن الاتفاقات حكما ينص على وجوب بيع نسبة دنيا من المحاصيل في الأســواق المحلية، وعلى إمكانية زيادة هذه النسبة، بقيمً يُتفق عليها سلفا، إذا ما بلغ سعر السلع الأساسية الغذائية في الأسواق الدولية مستوى معيناً؛

(ط) ينبغي إجراء عمليات تقييم الأثر قبل انتهاء المفاوضات بغيــة إبــراز تبعات الاستثمار على التمتع بالحق في الغذاء من خلال إعــداد بيانــات مــا يلــي: '١' العمالة والدخل المحليان، تكون مفصلة بحسب الجنس، وحيثما كان مناسباً، بحسب

(١٤) *الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٨، الملحق رقم ٢* (E/1998/22)، المرفق الرابع.

المجموعة الإثنية؛ '٢' وصول المجتمعات المحلية، بمن فيها مجتمعات الرعاة والمزارعين الرحّل، إلى الموارد المنتجة؛ '٣' دخول تكنولوجيات جديدة والاستثمار في البنية الأساسية؛ '٤' البيئة، بما في ذلك استنفاد التربة واستخدام الموارد المائية والاضمحلال الجيني؛ '٥' الحصول على الغذاء وتوافره ومدى كفايته؛

(ي) تحظى الشعوب الأصلية بأشكال محددة من حماية حقوقها في الأراضي بموجب القانون الدولي. وينبغي أن تتشاور الدول وتتعاون بحسن نية مع الشعوب الأصلية المعنية بهدف الحصول على موافقتها الحرة والواعية قبل إقرار أي مشروع يؤثر على أراضيها أو أقاليمها أو مواردها الأخرى، لا سيما فيما يتصل بتطوير أو استخدام أو استغلال المعادن أو المياه أو موارد أخرى؛

(ك) ينبغي أن يحظى الأُجراء الزراعيون بالحماية الكافية، وينبغي أن تكون حقوق الإنسان الأساسية وحقوق العمل الخاصة بهم منصوصاً عليها في التشريعات وقابلة للتطبيق في الواقع العملي، وفقاً لصكوك منظمة العمل الدولية الواجب تطبيقها في هذا المجال.

٢٢- وليست المبادئ والتدابير المقترحة مجرد تكرار لمعايير حقوق الإنسان التي تنبع منها، بل هي مبادئ وتدابير عملية أيضاً. وهي تتوخى مساعدة المستثمرين والحكومات المضيفة على التفاوض وعلى القيام بعمليات حيازة أو استئجار للأراضي على نطاق واسع، بغية ضمان توازن تلك الاستثمارات وخدمتها مصلحة السكان في البلد المضيف ومساهمتها في التنمية المستدامة. وفي هذا المضمار أيضاً، يُفضل اتباع نهج متعدد الأطراف على اتخاذ الدول المعنية إجراءات فردية. فالإطار المتعدد الأطراف لن يحسن حماية حقوق الإنسان الخاصة بالسكان المحليين المعنيين فحسب، بل يمكن أيضاً أن يحول دون سياسات وضع المصلحة الذاتية (سياسات "أفقِرْ جارَك") فوق كل اعتبار، بحيث تدخل البلدان في منافسة على الاستثمار الأجنبي المباشر تجعلها تقلص المتطلبات المفروضة على المستثمرين الأجانب. كما يمكن أن يتيح هذا الإطار للمستثمرين قدراً أكبر من اليقين القانوني وأن يحميهم من تلطيخ سمعتهم إذا امتثلوا تلك المبادئ. ويأمل المقرر الخاص أن تساعد هذه المبادئ على بناء توافق في الآراء بشأن إنشاء هذا الإطار.

جيم - ضمان عمل الوقود الزراعي لمصلحة التنمية المستدامة

٢٣- ناقش المقرر الخاص، في تقريره الأول بشأن أزمة الغذاء العالمية (A/HRC/9/23)، أثر زيادة إنتاج الوقود الزراعي على أسعار الغذاء، وبشكل أعم، أثره على الحق في الغذاء. وبدلاً من استبعاد استعمال الوقود الزراعي السائل تماماً في قطاع النقل، فقد اقترح السعي إلى التوصل إلى توافق في الآراء بشأن وضع مبادئ توجيهية دولية متعلقة بإنتاج واستهلاك الوقود الزراعي. وينبغي أن تشتمل هذه المبادئ التوجيهية على معايير بيئية، حيث إن التوسع في

إنتاج واستهلاك الوقود الزراعي يؤدي إلى تحولات مباشرة وغير مباشرة في استخدام الأراضي وكثيراً ما يكون أثره سلبياً على البيئة عندما تؤخذ كامل دورة حياة المنتج في الحسبان. كما ينبغي أن تتضمن هذه المبادئ التوجيهية مقتضيات صكوك حقوق الإنسان، وخاصة فيما يتعلق بالحق في غذاء كاف، والحق في سكن لائق (نظراً لمخاطر الإخلاء القسري والترحيل بسبب إنتاج الوقود الزراعي)، وحقوق العمال (بما في ذلك الحق في أجر عادل والحق في بيئة عمل صحية)، وحقوق الشعوب الأصلية وحقوق المرأة. وقد سلم المجتمع الدولي بالحاجة إلى إحراز تقدم نحو التوصل لمثل هذا التوافق في الآراء على الصعيد الدولي، وخاصة في إعلان المؤتمر الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي العالمي المعقود في روما من ٣ إلى ٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٨[١٥]. وأشار البنك الدولي مؤخراً إلى أن السياسات العامة التي تدعم تقديم إعانات للإنتاج وتفرض تعريفات جمركية مرتفعة وتلزم باستهلاك الوقود الزراعي أدت إلى التوسع السريع في إنتاج الوقود الأحيائي من المحاصيل الغذائية، مثل الذرة والزيوت النباتية، وأدت إلى ارتفاع أسعار الغذاء فضلاً عن تدهور البيئة[١٦]. غير أنه، بخلاف بعض المخططات الطوعية، لم يحرز أي تقدم منذ ذلك الوقت بشأن تنظيم الوقود الزراعي، على الرغم من هذه الآثار الموثقة جيداً ومن تقليص الفرص التي تتيحها هذه السياسات لمنتجي البلدان النامية ذوي التكاليف المنخفضة للتوسع في إنتاجهم وصادراتهم.

٢٤- وبدلاً من ذلك، اتخذت تدابير أحادية. فقد أعد الاتحاد الأوروبي وسويسرا، على سبيل المثال، معايير استدامة لاستعمال واستيراد الوقود الزراعي، تستند إلى الشواغل البيئية والاجتماعية. كما وضعت بعض المخططات الطوعية. وتحظى هذه التدابير بالترحيب، ولكنها لا تعالج بصورة ملائمة الأثر المحتمل لتطور إنتاج الوقود الزراعي على الأمن الغذائي. وسينعكس هذا الأثر على سعر الغذاء وهيكل الإيرادات في القطاع الزراعي للبلدان النامية. ومن حيث المبدأ، تتمتع البلدان النامية بميزة نسبية كبيرة في إنتاج الوقود الزراعي. ولكن القاعدة هي أن كبار المنتجين الزراعيين والشركات المتعددة الجنسيات التي تقوم بحيازة أو استئجار الأراضي في البلدان النامية هي التي تزرع المحاصيل المستخدمة في إنتاج الوقود؛ ولا يشترك صغار المزارعين في هذا الإنتاج. وما لم تُتخذ إجراءات تصحيحية إيجابية لضمان إدراج صغار المزارعين في عملية إنتاج الوقود الزراعي بصورة مفيدة لهم، فإن تطور إنتاج الوقود الزراعي لن يؤدي إلا إلى زيادة عدم المساواة داخل البلدان النامية. وحسبما ذكر في الاستنتاجات الأولية للمؤتمر الدولي للوقود الأحيائي، المعقود في ساو باولو من ١٧ إلى ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، هناك حاجة إلى "تمييز إيجابي" للزراعة الأسرية، من أجل تشجيع

(١٥) في الفقرة ٧(و)، يدعو الإعلان "المنظمات الحكومية ذات الصلة، بما فيها منظمة الأغذية والزراعة، كلاً في حدود ولايتها ومجالات خبرتها، وبمشاركة الحكومات الوطنية والشراكات والقطاع الخاص والمجتمع المدني بأن تشجع إقامة حوار دولي متماسك وفعال وموجه نحو تحقيق النتائج، فيما يتعلق بالوقود الأحيائي، في سياق احتياجات الأمن الغذائي والتنمية المستدامة".

(١٦) البنك الدولي، *الآفاق الاقتصادية العالمية*، المرجع ذاته، الصفحة ٩٧.

زيادة مشاركة صغار المزارعين في السوق. وفي هذا الصدد، ينبغي تعزيز بناء القدرات والمساعدة التقنية وسبل الحصول على الأراضي والائتمان.

٢٥- ويعتبر جزء كبير من الحوار الجاري بشأن الحاجة إلى "ثورة خضراء" في أفريقيا وبشأن حالات الحيازة أو الاستئجار الواسعة النطاق ترديداً للحوار الذي بدأ في عام ٢٠٠٨ بشأن تطوير الوقود الزراعي. وفي كافة هذه المجالات، ينبغي للتدابير الأحادية أن تفسح المجال للوصول إلى اتفاق، على مستوى متعدد الأطراف، بشأن بعض البرامترات أو المبادئ التوجيهية. وتكتسي التحسينات في مجال الحوكمة العالمية أهمية بالغة، لأن هناك حاجة إلى التوصل إلى توافق في الآراء بشأن كيفية إحراز تقدم في مجالي الاستدامة والتنمية معاً. ويجب التوفيق بين القواعد ذات الصلة بالتجارة والاستثمار وبين مقتضيات حقوق الإنسان والحاجة إلى إبطاء وتيرة تغير المناخ. وفي حين ينبغي أن تراعي البلدان النامية هذه المقتضيات مع تحولها نحو حوكمة مسؤولة بدرجة أكبر فيما يتعلق بأراضيها ومواردها الطبيعية، فإنه ينبغي للبلدان الصناعية أن تيسر ذلك عن طريق بناء القدرات ونقل التكنولوجيات ومراقبة مستثمريها وشركاتها العاملة في الخارج، بما يتماشى مع التزامها بحماية حقوق الإنسان. وفي القسم أدناه، يدلّل المقرر الخاص على أن لجنة الأمن الغذائي العالمي، إن أُصلحت، هي المنتدى المناسب الذي يمكن للعمل المتعدد الأطراف أن يحقق من خلاله تقدماً بشأن هذه المسائل.

خامساً - حماية استحقاقات أكثر الناس فقراً: دور الحماية الاجتماعية

٢٦- لم يكن السبب الرئيسي لأزمة الغذاء العالمية هو توافر كمية أقل مما ينبغي من الغذاء، ولكن كان السبب هو ارتفاع أسعار الغذاء مقارنة بدخل الأشخاص. وقد حدث الارتفاع الكبير الأخير في أسعار الغذاء في سياق لم يرتفع فيه دخل الأشخاص المتضررين بصورة مماثلة. وكان يمكن أن تصبح آثار ما ترتب على ذلك من انخفاض في الدخل الحقيقي والقدرة على شراء الغذاء أخف في حالة توافر حماية مناسبة للأشخاص بموجب نظم الحماية الاجتماعية. وفي مثل هذه الظروف، التي يمكن فيها شراء الغذاء شريطة توافر قدرة شرائية كافية، فإن الحق في الضمان الاجتماعي، حسبما هو منصوص عليه في المادة ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والثقافية[١٧] قد يكون أكثر الوسائل فعالية لضمان الأمن الغذائي عندما يكون الدخل الحقيقي متقلباً بهذا الشكل. كما أن تقديم المساعدة الاجتماعية في شكل قسائم الأغذية، أو التحويلات النقدية، أو ضمانات العمل أو غيرها من الآليات يمكن أن يسهم في ذلك[١٨].

(١٧) انظر التعليق العام رقم ١٩ للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (E/C.12/GC/19).

(١٨) انظر أيضاً إطار العمل الشامل الخاص بفرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بأزمة الأمن الغذائي العالمية، الفقرة ١-١.

٢٧- وقد تصدي عدد كبير من البلدان لأزمة الغذاء العالمية بوضع أو تعزيز برامج شبكات الأمان، وخاصة عن طريق زيادة مستويات الدعم التي تقدمها للمساعدة على مواجهة ارتفاع أسعار الغذاء[١٩]. واعتمدت بلدان أخرى على برامج قائمة[٢٠]. وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٩، أشار تقرير البنك الدولي إلى أن الهدف من الأموال الممنوحة بموجب البرنامج العالمي للتصدي لأزمة الغذاء - الصندوق الاستئماني ومنحة التمويل الإضافية - كان دعم برامج شبكة الأمان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وجمهورية مولدوفا، وسيراليون، وغينيا، وغينيا - بيساو، وقيرغيزستان، ومدغشقر، ونيبال، واليمن، ونظم الحماية الاجتماعية بصفة عامة في جيبوتي والفلبين وكينيا. واستخدم نحو ٣٦ بلداً من أصل ١٠٠ بلد تقريباً شملها الاستقصاء الذي أجراه المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ تدابير الحماية الاجتماعية، وخاصة التحويلات النقدية المشروطة ووجبات منتصف اليوم، من أجل حماية سكانها من ارتفاع أسعار السلع الغذائية[٢١]. وفي الفلبين، وُسع نطاق برنامج ريادي للتحويلات النقدية المشروطة، وهو برنامج Pantawid Pamilyang Pilipino، الذي بدأ العمل به في شباط/فبراير ٢٠٠٨ في أربع بلديات، ليصل إلى ٣٢٠ ٠٠٠ مستفيد في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩.

٢٨- ويمكن أن يؤدي تنفيذ برامج المساعدة الاجتماعية عن طريق الاستعانة بمبادئ حقوق الإنسان إلى تعزيز فعالية البرامج إلى حد بعيد. أولاً، فيما يتعلق بالبرامج التي تستهدف أكثر المجموعات ضعفاً بدلاً من البرامج الموجهة للجميع، فإن تعريف المستفيدين على أساس خرائط معدة مسبقاً عن حالة انعدام الأمن الغذائي يمكن أن يحسّن عملية الاستهداف بدرجة كبيرة، وبالتالي إسهام مخططات المساعدة الاجتماعية في تحسين الأمن الغذائي فضلاً عن الحد من الفقر. ثانياً، يمكن للتعريف القانوني الواضح للمستفيدين - بحيث ينص على أن الحصول على المساعدة الاجتماعية حق للمستفيدين - أن يحد من انحراف توجيه الموارد نتيجة الفساد أو المحسوبية وأن يحسن مساءلة الإدارة المسؤولة عن التنفيذ، ولا سيما إذا أنيطت بالمحاكم سلطة مراقبة التنفيذ. ثالثاً، فإن تعريف فائدة البرنامج بوصفه مشتقاً من حق يتمتع به جميع المواطنين (حتى في الحالات التي يكون فيها البرنامج يعمل على أساس الاستهداف) يمكن أن يخفض الشعور بالوصمة المرتبطة بالاستفادة من البرنامج، والذي قد يؤدي بخلاف ذلك إلى انخفاض حاد في عدد المشاركين المؤهلين للاستفادة من البرنامج. رابعاً، يمكن أن يؤدي

(١٩) لوحظ هذا الأمر في عدد من بلدان أمريكا اللاتينية: في بنما، أعيد تقييم برنامج التحويلات النقدية *Red de Oportunidades* من ٣٥ دولاراً لكل أسرة معيشية إلى ٥٠ دولاراً؛ وفي إكوادور، أعيد تقييم برنامج *Bono de Desarollo* من ١٥ دولاراً إلى ٣٠ دولاراً شهرياً لكل أشرة معيشية.

(٢٠) "أسعار ذات حدين: دروس من أزمة الغذاء العالمية: ١٠ تدابير ينبغي أن تتخذها البلدان النامية"، منظمة أوكسفام الدولية، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨.

(٢١) Todd Benson, Nicholas Minot, John Pender, Miguel Robles, Joachim von Braun, "Global food crises: monitoring and assessing impact to inform policy responses". Food Policy Report No. 19, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C., September 2008.

اشتراك المستفيدين في تصميم وتنفيذ البرامج إلى زيادة فعاليتها. خامساً، يتطلب الأمر مراعاة البعد الجنساني في تصميم برامج المساعدة الاجتماعية المشروطة بصفة خاصة، فهذه البرامج يمكن أن يكون لها تأثير إيجابي أو سلبي على القوالب النمطية المتعلقة بالجنسين، حسب مدى النجاح في تشكيل البرامج(٢٢).

٢٩- وفي حين يمكن أن يكون تقديم المساعدة الاجتماعية المشروطة - التي تتضمن استيفاء معايير محددة لأهلية الاستفادة - مرغوباً فيه من مختلف وجهات النظر (مثلاً، لخفض إجمالي تكاليف البرنامج أو زيادة فوائده للفرد)، فإنه يوصى بتقديم مساعدة اجتماعية غير مشروطة وشاملة في حالة انتشار الحرمان، ولا سيما في البلدان النامية الفقيرة، التي يمثل فيها السكان الضعفاء نسبة كبيرة من إجمالي السكان والتي قد تكون القدرات الإدارية فيها ضعيفة، إلى درجة تجعل تكاليف الاستهداف أكبر من الفوائد المتوخاة منه. غير أنه في الوقت نفسه، وحسبما لاحظ الخبير المستقل المعني بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع في تقرير قدم مؤخراً بشأن برامج التحويلات النقدية (A/HRC/11/9)، هناك حاجة إلى مواصلة الاهتمام بإمكانية الوصول إلى المخططات وقابليتها للتكيف مع مختلف السياقات المادية والجغرافية والاجتماعية والثقافية، على أن تؤخذ في الاعتبار القيود الخاصة التي تواجهها الفئات الأشد تعرضاً للتمييز. وفي حالة اختيار طريقة الاستهداف، بسبب القيود المالية، يمكن إنجاز ذلك إما باختيار الوسائل (تحويلات المعونة الغذائية العينية، أو قسائم الأغذية أو التحويلات النقدية المشروطة بخصائص أو موارد شخصية)، أو بتحويلات مشروطة بأعمال يضطلع بها الشخص، مثلما هو الحال في برامج تقديم قسائم الأغذية أو العمل مقابل أجر نقدي (برامج الأجر النقدي/الغذاء مقابل العمل)، التي "تحقق استهدافها بذاتها". وأياً كانت طريقة الاستهداف المتبعة، فإن من الضروري أن تكون عملية الاستهداف ومعايير أهلية الاستفادة عادلة وفعالة وأن تتسم بالشفافية وأن تكفل عدم التمييز.

٣٠- وعموماً، تصمم البرامج المشروطة لمواجهة حالات "الفقر الهيكلي الطويل الأمد وليس صدمات الدخل، وخاصة إذا كان من المتوقع أن تكون هذه الصدمات قصيرة الأمد"؛ فهي أدوات غير مثالية للتعامل مع الفقر العابر(٢٣). وتجدر الإشارة إلى اعتماد القانون الوطني لضمان العمل في الريف في عام ٢٠٠٥ في الهند حيث إنه يشتمل على سمات تراعي معايير حقوق الإنسان أسهمت في تسليط الضوء على أوجه الضعف في التنفيذ ومعالجة بعض المشاكل المزمنة. ويضمن القانون حداً أدنى للأجر اليومي؛ ويستحق الأشخاص الذين لا يتمكنون من الالتحاق بعمل من خلال المخطط الحصول على إعانة بطالة. ويتاح بموجب القانون إطلاع عامة الجمهور على صعيد المقاطعة على سجلات الأموال المحصلة والمشاريع

(٢٢) منظمة العمل الدولية، "المساواة بين الجنسين في قلب العمل اللائق"، ٢٠٠٩، الفقرة ١٦٠.

(٢٣) Ariel Fiszbein, Norber Schady, “Conditional cash transfers: reducing present and future poverty”, World Bank policy research report, 2009, p. 197.

المضطلع بها، ويمكن الحصول عليها أيضاً بموجب قانون الحق في المعلومات لعام ٢٠٠٥. وبرغم استمرار وجود مشاكل كبيرة في تنفيذ القانون الوطني لضمان العمل في الريف، فإن شرط الشفافية هذا يمثل ضمانة هامة. وبالإضافة إلى ذلك، أدى تدخل نقابات العمال الزراعيين، التي نظمت مشاركة العمال في المخططات الموضوعة بموجب هذا القانون، إلى تحسين مستوى المشاركة في المخطط والامتثال لمقتضيات الحد الأدنى للأجور.

٣١- ويترتب على تعزيز برامج المساعدة الاجتماعية تكاليف مالية. فقد بلغ متوسط الإنفاق على شبكات الأمان في البلدان النامية من ١ إلى ٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في السنوات الأخيرة، ولكن هناك اختلافات كبيرة بين البلدان حسب مدى سخاء البرامج والتكاليف الإدارية المشمولة(٢٤)، ونوعية عملية الاستهداف. وبسبب هذه التكاليف، يمكن أن تمثل المسائل المتعلقة بالاستدامة المالية لبرامج المساعدة الاجتماعية عائقاً أمام اعتمادها في المقام الأول، والحفاظ عليها عقب الأزمة، كضمان دائم ضد الفقدان المفاجئ للدخل بالنسبة لأفقر أعضاء المجتمع. وهذا أمر مؤسف: فقد تمثل أحد الأسباب التي جعلت القانون الوطني لضمان العمل في الريف مُرضياً أكثر من البرامج الأخرى الموضوعة استجابة للأزمة هو أنه برنامج دائم، ومعروف للمستفيدين المحتملين، وتنفيذه أيسر خلال الأزمات نتيجة إلمام المسؤولين المحليين بالإجراءات. كما أن وضع برامج دائمة للمساعدة الاجتماعية يتماشى مع النهج القائم على الحقوق؛ وينبغي ألا يضطر الأشخاص الذين يحتاجون إلى مساعدة إلى الانتظار حتى تعلن الحكومة حالة طوارئ وتتصرف وفقاً لذلك.

٣٢- ويمكن أن يساعد المجتمع الدولي في التغلب على عامل عدم اليقين الملازم لتعزيز الحماية الاجتماعية في البلدان النامية عن طريق تأمينها ضد الخطر المتمثل في ألا تصبح الحماية، بعد وضعها، مستدامة من الناحية المالية عقب حدوث صدمات داخلية أو دولية، مثل الفقدان المفاجئ لإيرادات الصادرات، أو الزيادة المطردة في أسعار السلع الغذائية في الأسواق الدولية أو ضعف المحاصيل في البلدان المعنية. ويمكن إنشاء آلية عالمية لإعادة التأمين، على أن يدفع البلد المعني الذي يلتمس التأمين جزءاً من قسط التأمين وتوفر الجهات المانحة الجزء المتبقي، مما يؤدي بالتالي إلى وجود حافز كي تضع البلدان برامج حماية اجتماعية قوية لمنفعة سكانها(٢٥).

(٢٤) تعتبر التكاليف الإدارية للتحويلات النقدية منخفضة نسبياً: حوالي ٥ في المائة من إجمالي تكاليف البرنامج بعد تكاليف البداية، مقارنة بنسبة ٣٦ في المائة من إجمالي تكاليف البرنامج بالنسبة للبرامج القائمة على الغذاء انظر البنك الدولي، *الآفاق الاقتصادية العالمية*، المرجع ذاته، الصفحة ١٢٦.

(٢٥) بشأن هذا المقترح، انظر Sanjay G. Reddy, "Safety nets for the poor: a missing international dimension?" in Giovanni Andrea Cornia (ed.), *Pro-Poor Macroeconomics*, Palgrave Macmillan, 2006, pp. 144-165.

سادساً – دور الأسواق الدولية: التكيف مع التقلبات ومواجهتها

٣٣- كان أثر ارتفاع أسعار الغذاء في الأسواق الدولية أكبر في البلدان التي لديها عدد أقل من بدائل الحبوب الخاضعة للتجارة الدولية، والتي كان ارتفاع أسعارها هو الأعلى (الذرة والقمح والأرز)[٣]. وهذا أحد أسباب تأكيد المقرر الخاص في تقريره بشأن البعثة المضطلع بها إلى منظمة التجارة العالمية والحق في الغذاء (A/HRC/10/5/Add.2) على حاجة البلدان إلى تجنب الاعتماد المفرط على الواردات من الغذاء وعلى ألا تضحي البلدان بمصالحها الطويلة الأمد المتمثلة في تعزيز قطاعها الزراعي لإنتاج المحاصيل الزراعية في سبيل مصالحها القصيرة الأمد المتمثلة في شراء الغذاء بأسعار منخفضة بصورة مصطنعة في الأسواق الدولية. وفي الوقت نفسه، ومنذ أن أصبح السعي إلى تحقيق الاكتفاء الذاتي في الغذاء أملاً غير واقعي لمعظم البلدان، ينبغي إدارة المخاطر المرتبطة بالتجارة الدولية بصورة أفضل. ولهذا السبب اعتمد قرار مراكش الوزاري بشأن التدابير المتعلقة بالآثار السلبية المحتملة لبرنامج الإصلاح على أقل البلدان نمواً والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية كجزء من اتفاقات منظمة التجارة العالمية (الفقرات ٢٠-٢٥ من A/HRC/10/5).

٣٤- وبالفعل، فقد أثبتت الأسواق الدولية بصفة خاصة أنه لا يمكن الاعتماد عليها خلال أزمة الغذاء العالمية التي حدثت في ٢٠٠٧/٢٠٠٨. وكانت إحدى خصائص الأزمة هي أن عدداً كبيراً من البلدان (٢٩ وفقاً لأحد التقارير[٢١]؛ وما لا يقل عن ٢٠ بلداً ناميا وفقاً لتقرير آخر)[٢٦] لجأ إلى حظر التصدير أو فرض قيود عليه، بما فيها زيادة التعريفات الجمركية على الصادرات، للمحافظة على الأسعار المنخفضة لديها. ونجحت هذه التدابير في عدد من الحالات، ولا سيما في البلدان الأكبر حجماً، مثل الصين أو الهند، التي يقل اعتمادهما على الواردات بالنظر إلى أنهما لا يستوردان أكثر من ١,٥ في المائة من إجمالي متطلباتهما من الحبوب. غير أنه نظراً لأن هذه القيود فرضت في نفس الوقت من جانب عدد من المصدرين يمثلون نصيباً كبيراً من السوق، فقد ساهمت في خفض توافر السلع في الأسواق الدولية وارتفاع أسعارها، وبالتالي في إنزال عقوبة قاسية بالبلدان المنخفضة الدخل المستوردة الصافية للأغذية. ولذا، دخلت الحكومات في عدد من البلدان في اتفاقات مع المستوردين أو بائعي التجزئة، أو فرضت لوائح ناظمة للأسعار، من أجل ضمان أسعار للأغذية يمكن تحملها.

٣٥- وهناك وسائل يمكن أن تستعملها البلدان لحماية نفسها من خطر الارتفاع المفاجئ للأسعار في الأسواق الدولية. فقد كونت بعض البلدان احتياطيات غذائية على الصعيد الوطني أو المحلي لامتصاص أثر ارتفاع الأسعار في الأسواق الدولية[٢٧]،كما اتضح عقب أزمة الغذاء العالمية. كما أن تكوين الاحتياطيات الغذائية قد يكون وسيلة لضمان أسعار ثابتة

(٢٦) البنك الدولي، *الآفاق الاقتصادية العالمية*، المرجع ذاته، الصفحة ١٢٣.

(٢٧) A/HRC/9/23، الفقرة ٣٢.

ومجزية بما في الكفاية لصغار المزارعين؛ وعلى سبيل المثال، في البرازيل، فإن برنامج الحصول على الغذاء (*Programa de aquisicao de alimentos*) المنشأ لدعم عملية تسويق منتجات الزراعة الأسرية، مصمم أيضاً للعمل كجسر بين منتجي ومستهلكي الأغذية، وتحفيز عملية إنتاج الأغذية وتوفير السبل لحصول الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي على الغذاء. وتشتري الحكومة، من خلال شركة التوريد الوطنية (CONAB) الأغذية من الأسر الزراعية، طالما كانت أسعارها أقل من أسعار الأسواق الإقليمية. ويضمن هذا البرنامج دخلا للأسر الزراعية، ويبلغ حدها الأدنى ٥٠٠ ٣ ريال برازيلي في السنة[٢٨].

٣٦- ومن الخيارات الأخرى إقامة ترتيبات توريد طويلة الأمد، توافق بموجبها البلدان المستوردة على شراء حد أدنى من الحبوب أو المحاصيل الغذائية الأخرى كل عام مقابل تعهد من البلد المُصدر بتلبية زيادة الطلب على الواردات عند الحاجة. وتجعل هذه الترتيبات البلدان المستوردة الصافية للأغذية أقل عرضة لتقلبات الأسعار السوقية للمحاصيل التي تستوردها، على الرغم من أن هناك خطر ألا يفي الطرف الآخر بالتزامه بموجب هذا الترتيب بزعم اختلاف الأوضاع. ومن البدائل الحيوية إذا لم يحدث العجز في الأغذية في نفس الوقت في عدد كبير من البلدان هو أن تلجأ الحكومات، التي تخشى من حدوث عجز، إلى العقود الآجلة المشروطة، وذلك عن طريق شراء عقود آجلة لواردات في المستقبل تنجز، في حالة تنفيذها، بتسليم فعلي للبضاعة (أي في حالة ضعف المحصول حسبما كان يخشى في الأصل). وهذا في الأساس الإجراء الذي اتخذته ملاوي، بمساعدة من البنك الدولي وحكومة بريطانيا العظمى، في ٢٠٠٥/٢٠٠٦، باستخدام عقود الشراء الآجلة المتداولة في بورصة جنوب أفريقيا للعقود الآجلة للمساعدة في وضع حد أقصى لتكاليف إدارة العجز المتوقع في "موسم المجاعة" والبالغ ٠٠٠ ٦٠ طن من الذرة البيضاء قيمتها ١٧ مليون دولار. وحيث إن سعر الحاضر للذرة ارتفع بصورة كبيرة في أواخر عام ٢٠٠٥، فقد ثبت بعد إجراء العقد الآجل أنه وسيلة فعالة لشراء الغذاء وتلبية احتياجات السكان[٢٩].

٣٧- وجميع الخيارات المشار إليها أعلاه هي وسائل تمكّن البلدان من أن تقي نفسها من أثر تقلبات الأسعار في الأسواق الدولية. ولكن يمكن مواجهة التقلبات في حد ذاتها بصورة أكثر فعالية. ويوافق الآن عدد كبير من مراقبي أزمة الغذاء العالمية على أن المضاربة التي تقوم بها صناديق المؤشرات السلعية في بورصات العقود الآجلة للسلع الزراعية كانت عاملاً هاماً في وصول الأسعار إلى ذروة ٢٠٠٧/٢٠٠٨. ففي الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٨، أدت وفرة السيولة الدولية مقترنة بتباطؤ الأسواق المالية إلى جذب استثمارات رأسمالية كبيرة جداً إلى بورصات السلع الزراعية. والمستثمرون غير النشطاء في أسواق السلع الأساسية (مثل المزارعين

(٢٨) "Soberania e seguranca alimentar e nutricional no Brasil: politicas publicas inovadoras", Governo .Federal, Brasilía, 26 January 2009

(٢٩) J. Dana, C. Gilbert, and E. Shim, "Hedging grain price risk in the SADC: case studies of Malawi .and Zambia", *Food Policy* 31 (2006), pp. 357-71

والتجار) لا يشاركون في أسواق العقود الآجلة لاستكشاف الأسعار أو اتخاذ إجراءات تحوطية. وبدلاً من ذلك، فإنهم يراهنون على ارتفاع أو انخفاض الأسعار وذلك كجزء من إستراتيجية استثمارية، وكوسيلة لإدارة المخاطر المتعلقة ببيع أو شراء السلع الأساسية. ويعتبر بيع أو شراء العقود الآجلة مجرد قرار يتعلق بتكوين الحافظة المالية، من دون أي صلة "بأساسيات" الاقتصاد – أي الواقع الاقتصادي الأساسي. وكان هذا الإجراء، بصفة خاصة، هو الاستراتيجية التي تتبعها صناديق المؤشرات السلعية، التي اجتاحت أسواق العقود الآجلة للسلع الزراعية في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٨. وتضارب هذه الصناديق على سلة تتكون من ٢٠ سلعة أو أكثر، تمثل السلع الزراعية من ١٠ إلى ٢٠ في المائة من إجمالي قيمتها. وتشير التقارير إلى أنه بنهاية آذار/مارس ٢٠٠٨، استأثر المستثمرون في جميع أنحاء العالم بسلع تقدر قيمتها بنحو ٤٠٠ مليار دولار بموجب عقود آجلة – أي أكبر بنحو ٧٠ مليار دولار من قيمتها في بداية العام، وضعف قيمتها في أواخر عام ٢٠٠٥[٣٠]، مما أدى إلى تكوين فقاعة مضاربة في أسواق الذرة والقمح وزيادات في سوق الحاضر (الذي يتجر فيه في السلع فعلياً)، غير أن ذلك قد يؤدي إلى زيادة التقلبات عن طريق تشجيع تجار القطاع الخاص والحكومات على التخزين نتيجة البطء النسبي لاستجابة قوى العرض والطلب لتغيرات الأسعار[٣١]. ووفقاً لبيانات البنك الدولي، فقد أثر ذلك بصورة كبيرة على الأسعار: "من المرجح أن جانب المضاربة الحقيقي (قرار الاحتفاظ بالمخزونات توقعاً لارتفاع الأسعار في المستقبل أو شراء ما هو أكثر من اللازم منها الآن لنفس الأسباب) من المحتمل أنه أسهم في الارتفاع السريع في الأسعار خلال عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨"[٣٢]. وهذا ما توصل إليه أيضاً الأونكتاد في تقريره بشأن الأزمة الاقتصادية العالمية[٣٣].

٣٨- ويمكن اتخاذ عدد من التدابير للحد من المخاطر الناتجة عن المضاربة المالية. وقد تكون بعض التدابير ذات طابع تنظيمي أو مؤسسي بحت؛ على سبيل المثال، من أجل خفض المضاربة المالية البحتة، يمكن للجهات التنظيمية أن ترفع هامش شراء العقود (مثلاً، دفع مقدم أولي من ١٠ إلى ٣٠ في المائة)، حيث سيجبر ذلك المضاربين على سداد دفعة أولية كبيرة على عمليات المضاربة التي يقومون بها. كما اقتُرح تسجيل الصناديق التي تتعامل في السلع الزراعية في أسواق الحاضر أو أسواق المشتقات، إما لاستبعاد الصناديق التحوطية من تلك الأسواق أو السماح بمراقبة أعمالها بطريقة أفضل، مثلاً عن طريق حظر بعض الأنشطة التي

(٣٠) منتدى المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية، المضاربة وأسواق الغذاء العالمية، تموز/يوليه ٢٠٠٨، الصفحة ٩.

(٣١) بالإضافة إلى ذلك، يمكن سوء تفسير ارتفاع الأسعار في أسواق العقود الآجلة من جانب التجار باعتبار أنها تتضمن معلومات سوقية جديدة، مما يؤدي بالتالي إلى تكوين فقاعة، حيث سيتصرف جميع التجار بطريقة متماثلة.

(٣٢) البنك الدولي، *الآفاق الاقتصادية العالمية*، المرجع ذاته، الصفحة ٦٤.

(٣٣) UNCTAD/GDS/2009/1.

تمثل مضاربة عالية، مثل البيع على المكشوف أو تداول المشتقات خارج البورصة[٣٤]. واقترح المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية إنشاء صندوق يديره بصورة مستقلة فريق رفيع المستوى من الخبراء يسمح له بالتدخل في أسواق العقود الآجلة عندما تبدو الأسعار أعلى بكثير مما يمثل هامشاً معقولاً في حدود نطاق مرن للأسعار. ويقوم الفريق بتنفيذ عدد غير معلن عنه من أوامر البيع على المكشوف على مدار فترة زمنية في أسواق العقود الآجلة حول العالم بسعر يقل عن سعر الحاضر الحالي، مما يؤدي بالتالي إلى زيادة جانب العرض من سوق أوامر البيع الآجلة وتقليل عمليات المضاربة إلى أدنى حد[٣٥].

٣٩- ويمكن أن تشتمل التدابير الأخرى على تحسين إدارة المخزونات من الحبوب على الصعيد العالمي. ويمكن أن يؤدي تحسين المعلومات عن المخزونات العالمية من الحبوب والتنسيق فيما بينها إلى الحد من إغراءات المضاربة. كما أن إعادة بناء المخزونات من أجل خفض العجز المؤقت المرتبط، على سبيل المثال، بالأحداث ذات الصلة بالطقس، وبالتالي الوقاية من التحركات الحادة في الأسعار، يؤدي إلى الحد من التقلبات. وكحد أدنى، فإن إنشاء احتياطي للطوارئ يسمح لبرنامج الأغذية العالمي بتلبية الاحتياجات الإنسانية من خلال الحصول على الحبوب بأسعار ما قبل الأزمة سيكون له ما يبرره[٣٦].

٤٠- ويدعو الأونكتاد إلى وضع "ترتيب مؤسسي عالمي جديد يتمثل في حد أدنى مادي من احتياطي الحبوب لتحقيق استقرار الأسواق، والاستجابة بفعالية لحالات الطوارئ والأزمات الإنسانية والعمل كآلية للتدخل"[٣٧]. غير أنه بالرغم من النداءات العديدة في هذا الصدد، لم يتحقق أي تقدم بشأن هذه المسألة في السنة الماضية. ولم تعالج المخاطر الأساسية المرتبطة بالتنظيم الحالي للنظام الغذائي العالمي حتى الآن. ويُظهر هذا الأمر، شأنه شأن فشل المجتمع الدولي في التوصل إلى توافق في الآراء بشأن الوقود الأحيائي، فجوة في الإدارة العالمية لهذه المشكلة يدفع الأشخاص ثمناً باهظاً لها. وفي القسم الأخير من التقرير الحالي، يبحث المقرر الخاص كيف يمكن سد هذه الفجوة.

(٣٤) P. Wahl, "Food speculation: the main factor of the price bubble in 2008", World Economy, Ecology & Development, 2009.

(٣٥) J. van Braun and M. Torero، المرجع ذاته. على الرغم من أن عقود البيع الآجلة لا ضرورة لتنفيذها وستظل العملية على الورق فقط، إلا أن تكاليف الفشل في تثبيت الأسعار من المحتمل أن يكون مرتفعا جداً.

(٣٦) على أساس متطلبات الطوارئ الحالية لبرنامج الأغذية العالمي، يشير المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية إلى أن تكوين احتياطي لحالات الطوارئ يبلغ ٣٠٠ ٠٠٠ طن تقريباً من الحبوب الأساسية سيكون كافياً لهذا الغرض.

(٣٧) UNCTAD/GDS/2009/1، الصفحة ٣٨.

سابعاً – إصلاح الحوكمة العالمية

٤١- هناك عنصر مشترك بين مختلف المواضيع التي تم استكشافها في هذا التقرير: الحاجة إلى تعزيز العمل المتعدد الأطراف والتصدي بفعالية للأسباب الهيكلية لأزمة الغذاء العالمية. وقد عملت الوكالات الدولية معاً بشكل رائع منذ نيسان/أبريل ٢٠٠٨ من خلال فرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بأزمة الأمن الغذائي العالمية المنشأة تحت رئاسة الأمين العام، والتي وافقت على إطار العمل الشامل الذي يسرد التدابير التشغيلية التي يمكن أن تتخذها الحكومات بدعم من المجتمع الدولي. كما يجب أن تعمل الحكومات بطريقة منسقة من أجل ضمان أن تسهم الاستثمارات في الزراعة، بما في ذلك ما يترتب على عمليات حيازة أو استئجار الأراضي عبر الوطنية الواسعة النطاق، في التنمية المستدامة؛ ويتعين عليها أن تعمل معاً للاتفاق على مبادئ توجيهية بشأن إنتاج واستعمال الوقود الأحيائي؛ وعليها أن تعمل معاً لوضع آلية لإعادة التأمين تجعل تعزيز الحماية الاجتماعية خياراً مرغوباً فيه ومستداماً من الناحية المالية بالنسبة للبلدان النامية، أو لمواجهة التقلبات في الأسواق الدولية للسلع الزراعية. وقد حان الوقت لتحقيق إصلاح الحوكمة العالمية بما يسمح لنا بتحديد إعمال الحق في الغذاء بوصفه منفعة عامة عالمية.

٤٢- ومما يشجع المقرر الخاص هو أن مسألة الحق في غذاء كاف تُطرح بصورة متزايدة في سياقات لم تكن واضحة فيها في الماضي. وتنظر منظمة الأغذية والزراعة الآن في أن تضيف، في مشروع إطار عملها الإستراتيجي وخطة العمل المتوسطة الأجل للفترة ٢٠١٠-٢٠١٣، إدارة الحوكمة والحق في الغذاء في جهودها الرامية إلى مكافحة الجوع. كما أن الحق في الغذاء كان عنصراً أساسياً في الاجتماع الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي للجميع، المعقود في مدريد في ٢٦ و٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ بمبادرة من رئيس وزراء إسبانيا والأمين العام، الذي دعا إلى إدراج الحق في الغذاء في أعمال فرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بأزمة الأمن الغذائي العالمية، كأساس للاضطلاع بالتحليل والأنشطة والمساءلة. ويعتبر مثل هذا التحول أساسياً، ولا يقتصر على العناصر المؤسسية أو عناصر الحوكمة. وينبغي أن يوجه الحق في الغذاء جميع جهودنا سواء التي تتعلق بالتنمية الريفية ودعم الزراعة أو بالحماية الاجتماعية.

٤٣- وفي ٢٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٩، عقد فريق الاتصال المعني بإعادة تنشيط اللجنة المعنية بالأمن الغذائي العالمي أول اجتماع له ضمن سلسلة من الاجتماعات، التي ينبغي أن تؤدي إلى تقديم مقترحات لتحويل اللجنة إلى كيان يمكن أن يحقق ذلك. وتتولى اللجنة، التي تمثل حالياً إحدى اللجان المدرجة في الفقرة ٦ من المادة ٥ من دستور منظمة الأغذية والزراعة، مهمة مساعدة مجلس المنظمة في وظائفه. وينبغي أن تُحول نفسها إلى كيان أكثر طموحاً: منتدى يمكن أن تناقش فيه الحكومات والوكالات الدولية ومنظمات المجتمع المدني مسائل، مثل تلك الواردة في هذا التقرير؛ والتي تطالب بمزيد من التعاون بين الدول، بالقدر المطلوب

لإعمال الحق في الغذاء؛ والتي يمكن أن تؤدي إلى اعتماد مبادئ توجيهية تنقح على فترات دورية بشأن مجموعة المسائل التي يمكن أن تسهم في تحقيق هذا الهدف. وينبغي أن تضمن اللجنة تحسين التنسيق بين الحكومات والوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية في تنفيذ هذه المبادئ التوجيهية؛ ويمكن أن تيسر عملية التوصل إلى توافق في الآراء بشأن المسائل الناشئة، فضلاً عن تحسين المساءلة، عن طريق رصد جهود الحكومات والوكالات الدولية في تنفيذ هذه المبادئ التوجيهية.

٤٤- واقترح المقرر الخاص، بوصفه أحد أعضاء فريق الاتصال، أن تجمع اللجنة المعدلة المعنية بالأمن الغذائي العالمي بين الوظائف الثلاث الأساسية وهي التنسيق والتعلّم ورصد التقدم. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق تحويل اللجنة إلى منبر يقوم بما يلي: (أ) اعتماد المبادئ التوجيهية، استناداً إلى الفهم المشترك للعقبات التي تعترض إعمال الحق في غذاء كاف؛ (ب) ودعوة الحكومات والوكالات الدولية إلى تحديد مجموعة من الأهداف يتعين بلوغها في سياق تنفيذ هذه المبادئ التوجيهية؛ (ج) الحصول على تقارير بشأن إنجاز هذه الأهداف، والتي ينبغي أن تقدم اللجنة توصياتها بشأنها بمساعدة فريق الخبراء الرفيع المستوى؛ (د) تنقيح المبادئ التوجيهية في ضوء الصعوبات التي ووجهت في تنفيذها.

٤٥- ويستند المقترح أعلاه إلى تحليل أسباب فشلنا في مكافحة الجوع وسوء التغذية الحاد، المشار إليهما في مقدمة هذا التقرير. ويمكن أن تسهم لجنة ذات زخم جديد معنية بالأمن الغذائي العالمي في التصدي بصورة هامة لكل مشكلة من هذه المشاكل. وستزيد المساءلة بدرجة كبيرة، وخاصة إذا كانت الأهداف التي يتعين أن تحققها الدول موضوعة على الصعيد الوطني، من خلال عمليات قائمة على المشاركة تشتمل على منظمات المجتمع المدني وتؤدي إلى تحديد أولويات واضحة ومحددة زمنياً على أساس رسم خرائط لانعدام الأمن الغذائي وأوجه الضعف. أما فيما يتعلق بالبلدان المتقدمة، وبصفة خاصة، فإنه يمكن أن تشتمل الأهداف على مستويات المساهمة في المساعدة والتعاون الدوليين مع البلدان النامية، وفقاً للأولويات الموضوعة بموجب المبادئ التوجيهية التي تعتمدها اللجنة.

ثامناً - الاستنتاجات والتوصيات

٤٦- يمكن أن نحول هذه الأزمة إلى فرصة. ولكن هذا يتطلب أن نضمن أن تسهم إعادة الاستثمار في الزراعة في مكافحة الجوع وسوء التغذية بصورة فعالة؛ وأن نضمن الحق في الضمان الاجتماعي؛ وأن نمكن البلدان من التكيف مع تقلبات الأسعار في الأسواق الدولية وفي الوقت نفسه مكافحة مصادر التقلبات؛ وأن نحسن الحوكمة العالمية للأمن الغذائي.

٤٧- وفيما يتعلق بالاستثمار الزراعي، يدعو المقرر الخاص مجلس حقوق الإنسان إلى:

(أ) تشجيع المجتمع الدولي (الدول، والوكالات الدولية، والبلدان المانحة) على ضمان أن تسهم إعادة الاستثمار في الزراعة والتنمية الريفية بصورة فعالة في إعمال الحق في الغذاء تدريجياً، عن طريق:

'١' تعجيل العمل على التنفيذ الأفضل لاتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة في المناطق الريفية، من أجل ضمان أن يحصل العاملون في المزارع على أجر ملائم للحياة، وأن يتمتعوا بظروف صحية مناسبة وظروف عمل آمنة؛

'٢' الاضطلاع بعمليات تقييم مقارنة دقيقة لأثر مختلف طرائق الإنتاج الزراعية على الحق في الغذاء؛

'٣' توجيه الدعم المناسب لنُهج الزراعة المستدامة التي تفيد أكثر المجموعات ضعفا والتي تتكيف مع تغير المناخ واستنفاد المركبات الهيدروكربونية؛

'٤' تحديد أولويات توفير المنافع العامة، مثل مرافق التخزين، وخدمات الإرشاد الزراعي، ووسائل الاتصالات، وإمكانية الحصول على الائتمان والتأمين، والبحوث الزراعية وتنظيم المزارعين في تعاونيات؛

'٥' تشجيع الدول على توجيه جهودها إلى إعادة الاستثمار في الزراعة بموجب الإستراتيجيات الوطنية لإعمال الحق في غذاء كاف تشتمل على رسم خرائط التأثر بانعدام الأمن الغذائي، واعتماد التشريعات والسياسات ذات الصلة، ووضع آليات لضمان المساءلة تُعتمد من خلال آليات قائمة على المشاركة؛

(ب) تعزيز اعتماد إطار عمل متعدد الأطراف يضمن توازن حالات الحيازة أو الاستئجار الواسعة النطاق، ويؤدي إلى تنمية مستدامة ويمتثل لحقوق الإنسان، بما فيها الحق في الغذاء والحق في سكن لائق والحق في التنمية؛

(ج) تشجيع المجتمع الدولي على تعجيل الأعمال المتعلقة بالوصول إلى توافق دولي في الآراء بشأن الوقود الزراعي يشتمل على معايير دولية ويتضمن مقتضيات صكوك حقوق الإنسان، وإيلاء الاعتبار الواجب لاحتياجات صغار المزارعين المحددة.

٤٨- وفيما يتعلق بالحماية الاجتماعية، يدعو المقرر الخاص المجلس إلى:

(أ) تشجيع الدول على ضمان الحق في الضمان الاجتماعي للجميع، بدون تمييز، من خلال وضع مخططات دائمة للحماية الاجتماعية، وضمان أن تستند المخططات المستهدفة، عند اعتمادها، إلى معايير عادلة وفعالة وتتسم بالشفافية؛

(ب) تشجيع المجتمع الدولي على وضع آلية عالمية لإعادة التأمين، لتوفير حافز للبلدان لوضع برامج حماية اجتماعية قوية لمصلحة سكانها.

٤٩- وفيما يتعلق بالتقلبات في الأسواق الدولية، يشجع المقرر الخاص المجتمع الدولي على إدارة المخاطر المرتبطة بالتجارة الدولية بصورة أفضل وضمان حماية أفضل لأقل البلدان نموا والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية من التقلبات في أسعار الأسواق الدولية، ومواجهة التقلبات في الأسواق الدولية بصورة أكثر فعالية عن طريق:

(أ) التنفيذ الكامل لقرار مراكش في إطار منظمة التجارة العالمية؛

(ب) تشجيع إنشاء احتياطيات من الأغذية على الصعيد المحلي أو الوطني أو الإقليمي؛

(ج) تحسين إدارة مخزونات الحبوب على الصعيد العالمي، بما في ذلك تحسين المعلومات عن المخزونات العالمية من الحبوب والتنسيق فيما بينها من أجل الحد من إغراءات المضاربة؛

(د) إنشاء احتياطي للطوارئ يسمح لبرنامج الأغذية العالمي بتلبية الاحتياجات الإنسانية بأسعار ما قبل الأزمة؛

(هـ) مواصلة بحث المقترحات المتعلقة بتوفير حد أدنى من الاحتياطي المادي من الحبوب لتحقيق الاستقرار في الأسواق، ووسائل أخرى لمكافحة المضاربة في أسواق العقود الآجلة للسلع الزراعية من جانب صناديق المؤشرات السلعية.

٥٠- وفيما يتعلق بتعزيز الحوكمة العالمية، يدعو المقرر الخاص المجلس إلى تشجيع الدول على تحويل اللجنة المعنية بالأمن الغذائي العالمي إلى منتدى يمكن للدول والوكالات الدولية ومنظمات المجتمع المدني أن تناقش فيه المسائل التي تتطلب المزيد من التعاون بين الدول، واعتماد مبادئ توجيهية تنقح على فترات دورية، وتحسين المساءلة عن طريق رصد إنجازات الأهداف المحددة زمنيا التي وضعتها الدول والوكالات الدولية لتنفيذ هذه المبادئ التوجيهية.