A

الأمم المتحدة

الجمعيـــة العامـــة

Distr.
GENERAL

A/HRC/9/23
8 September 2008

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس حقوق الإنسان
الدورة التاسعة
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، أولفييه دي شوتير*

بناء القدرة على التكيف: إطار للأمن الغذائي والتغذوي العالمي يقوم على حقوق الإنسان

* طلب مجلس حقوق الإنسان، في قراره دإ-١/٧ المعتمد في ٢٢ أيار/مايو ٢٠٠٨، إلى المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء أن يدعو الدول وسائر العناصر الفاعلة ذات الصلة إلى إبداء ملاحظاتها بشأن تأثير أزمة الغذاء العالمية على الحق في الغذاء وبشأن وسائل العلاج المطلوبة من منظور حقوق الإنسان، وأن يقدم تقريراً بهذا الخصوص إلى المجلس في دورته التاسعة. وقد تأخر تقديم هذا التقرير بسبب القيود الزمنية. أما حواشي التقرير ومرفقاته فترد كما هي باللغة التي قُدمت بها فقط.

موجز

إن زيادة أسعار السلع الأساسية الغذائية في الأسواق الدولية زيادة ملحوظة في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٨ جعلت الدول تواجه عدداً من المعضلات المتصلة مثلاً بتحديد ما إذا كان يتعين التصدي لزيادات الأسعار أو اتخاذ إجراءات في هذا الصدد بدلاً من ضمان استفادة المنتِجين الزراعيين من تلك الزيادات وعدم تأثيرها سلباً على أضعف الناس أو بالشروط التي يمكن أن يُطوَّر في ظلها إنتاج الوقود الزراعي بوصفه بديلاً للوقود الأحفوري في قطاع النقل. ويبيِّن المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، في هذا التقرير، تأثير الخيارات المزمع القيام بها على الحق في الغذاء، ويضعها في إطار التزامات الدول على الصعيدين المحلي والدولي. وهو يوضح الأسباب التي تدعو إلى اعتماد إطار قائم على حقوق الإنسان بهدف تحديد التدابير اللازمة للتصدي للوضع الجديد الناشئ عن طفرة الأسعار، وبغية الإرشاد في تنفيذ تلك التدابير. وإذ يعرض المقرر الخاص المخاطر والفرص المتصلة بالوضع الراهن، فهو يشرح ضرورة مواصلة رصد المبادرات المعتَمدة على الصعيدين الوطني والدولي بهدف التصدي للأزمة.

المحتويات

	الفقـــرات	الصفحة
أولاً – مقدمة	١-٦	٤
ثانياً – نحو حلول مستدامة قائمة على بناء القدرة على التكيف.....	٧-١٣	٦
ثالثاً – الاستراتيجيات الوطنية المتعلقة بإعمال الحق في الغذاء.....	١٤-٢٣	٩
ألف – رسم خرائط انعدام الأمن الغذائي والقابلية للتأثر، والرصد	١٦	١٠
باء – تحسين المساءلة	١٧-١٩	١٠
جيم – تأمين الحقوق المتصلة باستخدام الأراضي.....	٢٠-٢٢	١٢
دال – حقوق المرأة	٢٣	١٣
رابعاً – تهيئة بيئة دولية تمكينية.....	٢٤-٥٢	١٤
ألف – الالتزام بعدم انتهاج سياسات تؤثر سلباً على الحق في الغذاء الكافي: مثال الوقود الزراعي.....	٢٥-٣٤	١٤
باء – الالتزام بحماية الحق في الغذاء الكافي بوضع ضوابط للجهات الفاعلة الخاصة	٣٥-٣٨	١٧
جيم – الالتزام بالتعاون على الصعيد الدولي للمساهمة في إنفاذ الحق في الغذاء..	٣٩-٥٢	١٩
خامساً – الاستنتاجات	٥٣-٥٤	٢٤
Annex I – The global food crisis and the responses of the international community: a summary		٢٦
Annex II – The impacts of agrofuels production on the rights to adequate food		٣٤

أولاً – مقدمة

١- يقدَّم هذا التقرير وفقاً للقرار دإ-١/٧ الذي اعتمده مجلس حقوق الإنسان في دورته الاستثنائية السابعة المعقودة في ٢٢ أيار/مايو ٢٠٠٨ والمتعلق بتأثير تفاقم أزمة الغذاء العالمية الناجم عن أسباب من بينها ارتفاع أسعار الغذاء تأثيراً سلبياً على إعمال الحق في الغذاء[١]. ويتوخى التقرير تقديم تحليل لأزمة الغذاء العالمية وللحلول الممكنة القائمة على الحق في الغذاء الكافي كما هو مُعترَف به في القانون الدولي. ويقترح التقرير إطاراً قائماً على حقوق الإنسان لتقييم المبادرات الرامية إلى التصدي لأزمة الغذاء العالمية مستنداً إلى المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما فسّرتها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلى جانب معايير دولية أخرى ذات صلة[٢]. وتؤخذ في الاعتبار أيضاً "الخطوط التوجيهية الطوعية لدعم الإعمال المطرد للحق في غذاء كافٍ في سياق الأمن الغذائي القطري" التي اعتمدتها الدول الأعضاء في مجلس منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة في ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، بما أنها تقدِّم توجيهات مفصلة وعملية بشأن كيفية إعمال الدول وسائر العناصر الفاعلة للحق في الغذاء الكافي في عدد من المجالات.

٢- ويؤدي اعتماد هذا المنظور إلى عدد من النتائج. ويدرك المقرر الخاص، في تحديد تلك النتائج، أن تأثير الطفرة المسجّلة مؤخراً في أسعار الأغذية على الحق في الغذاء الكافي يجب التصدي له بتدابير معتَمدة على الصعيدين الوطني والدولي. وتتحمل كل دولة المسؤولية الرئيسية عن ضمان وصول كل رجل وامرأة وطفل يخضعون لولايتها، بصفة فردية أو جماعية، وصولاً مادياً واقتصادياً في جميع الأوقات إلى الغذاء الكافي أو إلى وسائل شرائه[٣]. ويستهدف النهج القائم على حقوق الإنسان أضعف فئات السكان، وهي الفئات الأشد تأثراً بالأزمة أو تلك التي يمكن أن تكون الأقل استفادة من الحلول. لذلك فمن المهم بصفة خاصة (أ) أن تبني الدول ما تعتمده من تدابير على خرائط مناسبة لانعدام الأمن الغذائي والقابلية للتأثر و(ب) أن تكفل المساءلة عن انتهاكات الحق في الغذاء. وبالإضافة إلى ذلك، يشرح هذا التقرير الأسباب التي يتعين من أجلها على الدول (ج) أن تُحسِّن حماية حقوق مستعمِلي الأراضي في سياق يتسم بزيادة المنافسة على الأراضي وغير ذلك من الموارد الطبيعية كالمياه والتنوع الأحيائي؛ و(د) وأن تُعزِّز حماية حقوق المرأة (انظر الفرع "الثالث" أدناه). غير أن من واجب جميع الدول والمجتمع الدولي برمته، بما في ذلك الوكالات الدولية التابعة أو غير التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، تهيئة بيئة دولية تمكِّن الدول من الوفاء فعلياً بتلك الالتزامات. ويستدعي ذلك قيام جميع الدول والوكالات الدولية (أ) بإعادة النظر في السياسات التي تؤثر سلباً على التمتع بالحق في الغذاء في بلدان أخرى، والإحجام عن اتخاذ تدابير جديدة يمكن أن يكون لها تأثير مماثل؛ و(ب) حماية الحق في الغذاء الكافي بضمان ألا تحول أطراف أخرى، بما في ذلك العناصر الفاعلة الخاصة، دون التمتع بالحق في الغذاء؛ و(ج) المساهمة في إعمال الحق في الغذاء الكافي بالتعاون على تحديد الحواجز التي تعوق إعمال الحق في الغذاء وإزالتها (انظر الفرع "الرابع").

---

[1] http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/7/index.htm.

[2] See in particular Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 12: The right to adequate food (1999), E/C.12/1999/5. See also CRC, article 24 (2) (c), and CEDAW, article 12 (2).

[3] General comment No. 12, para. 6.

٣- وستُفضي زيادة الأسعار في الأسواق الدولية خلال الفترة ما بين عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٧ إلى زيادة الفقر، وهي زيادة قُدِّرت في دراسة صادرة عن البنك الدولي في نيسان/أبريل ٢٠٠٨، بالاستناد إلى استقصاء لتسعة بلدان منخفضة الدخل، بما يعادل ٤,٥ في المائة في غياب تدابير سياساتية لتخفيف زيادات الأسعار، ما أدى إلى وقوع ١٠٥ ملايين شخص آخرين في براثن الفقر[٤]. وبالنظر إلى المعدل السنوي للحد من الفقر الذي بلغ ٠,٦٨ في المائة منذ عام ١٩٨٤، فإن هذه الزيادة في الفقر المقدَّرة بنسبة ٤,٥ في المائة سوف تبدد نتائج نحو سبع سنوات من العمل على الحد من الفقر. وقد أفادت التقديرات بأن زيادة أسعار الأغذية بنسبة ٢٠ في المائة في عام ٢٠٢٥ مقارَنة بخط الأساس لعام ١٩٩٦ ستؤدي إلى زيادة حالات نقص التغذية في العالم بما يعادل ٤٤٠ مليون شخص[٥]. وبالإضافة إلى ذلك، فإن زيادة أسعار الأغذية تُثني الأُسر عن شراء مواد مغذية إذ تستطيع بالكاد توفير ما تحتاجه من أغذية اساسية. ويبدو انقلاب التقدم البطيء بالفعل في الحد من نقص التغذية مصيراً محتوماً. وفي سياق كهذا لا بد من تجنُّب السياسات التي يمكن أن تؤدي تدابيرها إلى تفاقم الأزمة.

٤- ومن الواضح أيضاً أن الجهود الرامية إلى الحد من زيادة الأسعار في الأسواق الدولية جهود غير كافية. فحتى قبل الأزمة الحالية، كان عدد الأشخاص المتأثرين بانعدام الأمن الغذائي مقدَّراً بنحو ٨٥٢ مليوناً. وتُبيِّن الأزمة الحالية أن عدم التوافق بين عرض المواد الزراعية وطلبها المقترن بالقدرة على السداد يمكن أن يتسبب مستقبلاً في تفاقم هذا الوضع بجعل الحصول على الغذاء أقل تيسُّراً لمن لا يكفيهم دخلهم لشراء ما يكفي من الغذاء. ويزداد عدد سكان العالم البالغ حالياً ٦,٧ مليارات بنحو ٧٥ مليون شخص كل سنة؛ وسيبلغ هذا العدد ٨ مليارات في عام ٢٠٢٥ و٩,٢ مليارات في عام ٢٠٥٠. وتفيد التقديرات بأن ذلك سيستدعي زيادة في إنتاج الأغذية بنسبة ٥٠ في المائة بحلول عام ٢٠٣٠ وبضعف ما هو عليه بحلول عام ٢٠٥٠ لتغطية نمو الطلب. غير أن محاولة التصدي للأزمة الحالية لن تجدي نفعاً إذا ما اقتصرت على تحقيق زيادة في الإنتاج الكلي للسلع الأساسية الزراعية بهدف تصحيح اختلال التوازن بين عرض الأغذية والطلب عليها باعتباره مصدر توتر في أسواق السلع الأساسية العالمية. والسبب في ذلك لا ينحصر في أن التصدي لانعدام الأمن الغذائي وزيادة الاستثمار الزراعي لا يُعالِجان تحديداً سوء التغذية الذي يمس مليوني شخص في العالم يعانون نقصاً في المغذيات الدقيقة. فالمشكلة الرئيسية ليست نقص الغذاء وإنما أيضاً وبقدر أهم الاستهلاك المفرط والتبذير لدى بعض الناس[٦] والقدرة الشرائية غير الكافية لدى أناس كثيرين غيرهم. فإنتاج المزيد من الغذاء لن يُخفِّف من جوع من تُعوِزهم القدرة الشرائية اللازمة للحصول على الأغذية المتاحة. كما أن الحديث عن أرقام كلية يحجب مسائل التوزيع. فلا بد لنا من إنتاج الغذاء لا لزيادة عرض الأغذية وإنما أيضاً لتنمية القدرة الشرائية لمنتِجيه.

---

[4] Ivanic Maros and Martin Will, 'Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries', World Bank Policy research Working paper, April 2008.

[5] B. Senauer and M. Sur, 'Ending global hunger in the 21st century: projections of the number of food insecure people', *Rev. Agr. Econ.*, vol. 23(1), 2001, 68-81.

[6] For instance, a 2004 study from the University of Arizona (UA) in Tucson indicates that forty to fifty per cent of all food ready for harvest never gets eaten: http://www.foodnavigator-usa.com/news/ng.asp?id=56376-us-wastes-half.

٥- لذلك يتعين علينا دائماً، في سياق التصدي لأزمة الغذاء العالمية، أن نتذكر تحديد المتأثرين بانعدام الأمن الغذائي بهدف تصويب جهودنا نحو قدرتهم الشرائية. ويعيش معظم المتأثرين بانعدام الأمن الغذائي في المناطق الريفية. والعمال الزراعيون من أكثر الناس قابلية للتأثر، بحكم طبيعة عملهم التي يغلب عليها عدم التنظيم، مما يحرمهم من الحماية القانونية إزاء أصحاب عملهم. ويبلغ عدد هؤلاء ٤٥٠ مليون شخص وهو ما يمثِّل ٤٠ في المائة من القوة العاملة الزراعية في العالم[٧]. ومن الفئات المهمة الأخرى للمتأثرين بانعدام الأمن الغذائي الأُسر المعيشية لصغار المزارعين[٨]. وما لم تُصمَّم التدابير الرامية إلى زيادة الإنتاج تصميماً دقيقاً بهدف زيادة القدرة الشرائية لهذه الفئة، فيُحتمل أن تؤدي إلى الاستثمار في المزارع الكبيرة التي تعتمد على التكنولوجيا وتوفر إنتاجها لأسواق يتعذر على صغار المزارعين الوصول إليها. ويناهز عدد الأُسر المعيشية لصغار المزارعين ٥٠٠ مليون أسرة، أي ما مجموعه ١,٥ مليار شخص يعيشون على هكتارين من الأرض أو أقل. ويواجه العديد منهم زيادة غير مسبوقة في سعر عوامل الإنتاج نتيجة لزيادة أسعار النفط، بينما يواجه مربو الماشية زيادة في أسعار المحاصيل، في الوقت الذي ينفقون فيه من ميزانياتهم، كمشترين صافين للغذاء، مبالغ أكبر لشراء الأغذية. وزيادات الأسعار في الأسواق الدولية ستفيد بعض الناس، لا سيما في الهند والصين، في حين لن يستفيد منها كثيرون آخرون، لا سيما في أفريقيا جنوب الصحراء. ولا تنعكس الزيادات في أسعار الأغذية دائماً على أسعار البيع في المزارع حيث يجب على مزارعين فقراء كثيرين أن يبيعوا منتجاتهم. ولزيادة غلاتهم لا بد لهم من الحصول على الائتمان لدفع تكاليف الأسمدة والبذور والأدوات. ولا بد لهم من الوصول إلى التكنولوجيا لزيادة الإنتاجية. ولن يساعدهم إمدادهم بالغذاء وإنما دعمهم في إنتاجه وبيعه بأسعار مربحة ومن ثم انتقالهم من مشترين صافين للأغذية إلى بائعين صافين لها. فالبديل بالنسبة إليهم واضح: إما أن يعيشوا من زراعة رُقَع أراضيهم الصغيرة أو أن يلتحقوا بالأحياء الفقيرة سريعة التوسع في المدن الكبيرة.

٦- وخلاصة القول إن التحدي الذي نواجهه لا يقتصر على زيادة الإنتاج إذ يكمن أيضاً في ضمان الاستفادة من الزيادة الحالية في أسعار الأغذية للمضي قُدماً بإعمال الحق في الغذاء من خلال اعتماد تدابير هيكلية تؤدي إلى إصلاح عميق لنظام الأغذية العالمي. ويشرح الفرع أدناه أسباب ذلك وكيف أن اعتماد إطار قائم على حقوق الإنسان سيساعد على بلوغ الهدف.

ثانياً - نحو حلول مستدامة قائمة على بناء القدرة على التكيف

٧- يرد في المرفق الأول تحليل موجز لأسباب الأزمة وللسياق الأعم الذي ينبغي وضعها فيه. ويخلص هذا التحليل إلى استنتاجين. ويتمثل الاستنتاج الأول في أن طفرة الأسعار المسجلة في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٨ ناتجة عن سياسات أضعفت بصورة منهجية قطاع الزراعة في عدد من البلدان النامية على مدى ثلاثين سنة. ولم يفض الأمر إلى جعل تلك البلدان شديدة التأثر بتقلب الأسعار الدولية للسلع الأساسية الغذائية فحسب، بل أدى أيضاً إلى حالة بات

---

[7] http://www.fao-ilo.org/fao_ilo_rural/en/.

[8] More precisely, it has been estimated that about half of those who are food insecure in the world live in smallholder farming households ; two-tenths are landless ; one-tenth are pastoralists, fisherfolk, and forest users ; and the remaining two-tenths are the urban poor (U.N. Millennium Project, *Halving Hunger: It Can be Done, Summary Version of the Report of the Task Force on Hunger* (The Earth Institute, Columbia University, 2005), p. 6).

فيها صغار المزارعين عاجزين عن الاستفادة من الزيادة الحالية في أسعار الأسواق الدولية، بسبب نقص البنية الأساسية الريفية والوصول إلى الائتمان، وتفكيك مخططات الدعم العام، وتأثير تحرير التجارة باندفاع وسوء إدارة، وموقعهم في سلسلة إنتاج الغذاء وتوزيعه. ويجب التصدي لهذه العوامل في البحث عن حلول مستدامة للأزمة الراهنة.

٨- واعتماد إطار قائم على حقوق الإنسان يمكن أن يساعد على بلوغ هذا الهدف، إذ يمكن الاسترشاد به في إعادة تحديد الأولويات السياساتية الناشئة عن الأزمة الراهنة. وسؤال "من المستفيد؟" لا يقل أهمية عن سؤال "كيف يمكن إنتاج المزيد؟". لكن يُخشى في الوضع الراهن أن يعالج السؤال الثاني على أنه الأكثر استعجالاً وأن ينصب تركيزنا على حلول تعزز الزيادة في عرض الغذاء، دون اهتمام كافٍ بمسألة تحديد الأطراف المنتجة والأسعار والأطراف المستهلكة. وسيشكل ذلك خطأً ذا تبعات واسعة النطاق. وتتمثل إحدى الفرص الناشئة عن الأزمة الراهنة في أن الاستثمار في الزراعة، الذي أُغفل طيلة سنوات عديدة في تحديد أولويات المساعدة الإنمائية الرسمية وفي الميزانيات الوطنية، سيعطى في المستقبل الأولوية التي يستحقها. لكن تحديد كيفية توزيع الاستثمارات والجهات المتلقية والأغراض المنشودة من ذلك أمر يستوجب فحصاً دقيقاً. وإذا توخى الاستثمار حصراً زيادة عرض الغذاء، بدافع الاستعجال وعلى أساس تشخيص مغلوط للتحديات التي تواجهنا، فقد يؤدي ذلك إلى الخيارات الخاطئة. فينبغي أن يستند الاستثمار إلى ضرورة النهوض بأشكال مستدامة للإنتاج الزراعي يستفيد منها صغار المزارعين، وهم أحوج الناس إلى الدعم والفئة التي سيؤثر فيها التخفيف من الفقر أكبر تأثير[٩].

٩- ويُخشى، في سياق يسوده الخوف من نقص الغذاء، أن تؤخذ الإمكانات على أنها حلول، وأن يؤدي التمسك، بحجة زيادة الإنتاج إلى الانتقاص من أهمية وضع حلول مستدامة من الناحيتين الاجتماعية والبيئة. ومما يدل على حقيقة الخطر الصمتُ شبه الكامل في المناقشات الدولية بشأن ما خلص إليه التقييم الدولي للمعرفة والعلوم والتكنولوجيا الزراعية الموجهة لأغراض التنمية، وهو تقييم أُنجز برعاية منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة والبنك الدولي، من أن "الطريقة التي ينتج بها العالم غذاءه يجب أن تتغير تغيراً جذرياً لتخدم على نحو أفضل مصلحة الفقراء والجياع، حتى يتسنى للعالم التكيف مع تزايد السكان وتغير المناخ متفادياً خطر الانهيار الاجتماعي والدمار البيئي"[١٠].

---

[9] The difficulty in identifying the best options in this regard is best illustrated by the ongoing discussion on the impacts to be expected from the work of the Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA). In order to facilitate a dialogue on the issues raised by the idea of launching a second 'green revolution' in the African context, the Special Rapporteur intends to convene a multi-stakeholder meeting in December 2008.

[10] The report found that technological innovations in agriculture have generally favoured large-scale producers, and their costs have been borne by small scale producers, their communities and the environment. The IAASTD report strongly supported the potential of small-scale producers in agricultural development, pointing to the need for dedicated support for smallholders if this potential is to be achieved, and to the need to avoid dependency on expensive inputs such as inorganic fertilizers whose prices are closely aligned with those of oil, or on patented seeds. In order to reduce vulnerability in the food system, it recommended relying on locally-based knowledge, innovations, policies and investments. Participatory Plant Breeding and Farmer-Researcher groups - not exogenous technologies - were specifically highlighted as models for successful technological development. The IAASTD identified several areas ripe for investment and public research, among them, low-input and organic systems, biological substitutes for agrochemicals, site-specific easily adaptable cultivars, local seed systems, and reducing the dependency of agriculture on fossil fuels.

١٠- وقد يكون البحث عن تلك الحلول المستدامة أصعب من الاعتماد على الحلول التكنولوجية المبتكرة في سياقات أخرى، وقد يكون أقل جاذبية بالنسبة للمصالح الخاصة. لكن تلك التوصيات هي نتاج عملية طويلة من البحث والتشاور العلميين تشبه أعمال الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ. ولدى وضع حلول لتحسين الإنتاجية الزراعية، ينبغي لنا أولاً وقبل كل شيء استخدام الخبرة العلمية المتاحة بالفعل في ما يتعلق بالتأثير الاجتماعي والبيئي للجهود القائمة على التكنولوجيا والرامية إلى زيادة الإنتاج.

١١- ويتمثل الاستنتاج الثاني المستخلص من هذا التحليل (انظر المرفق الأول) في أنه ينبغي لنا مقاومة إغراء البحث عن حلول تقتصر على عكس الاتجاه الحالي: أي بالانتقال إلى حالة "عادية" يغذي فيها الريف الفقير سكان المدن الأثرى نسبياً وتتاح فيها الأغذية منخفضة السعر في الأسواق الدولية كتعويض عن تدمير موارد رزق المزارعين في بلدان نامية كثيرة. وبدلاً من ذلك، لا بد لنا من بناء نظام يكفل درجة كافية من القدرة على التكيف مع تزايد تقلب الأسواق الدولية للسلع الزراعية الأولية، ويبقي على هذا التقلب ضمن حدود مقبولة. وجاء في التوقعات الزراعية التي أعدتها منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٧ أن أسعار السلع الزراعية الأولية ستبقى على المدى المتوسط في مستويات أعلى مما كانت عليه خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٧، لكنها ستستأنف تراجعها بالقيم الحقيقية، رغم أن هذا التراجع سيكون أبطأ من ذي قبل. غير أن هذه التوقعات تقوم على افتراضات تتسم بالمجازفة[١١]. إذ لم يؤخذ في الحسبان التأثير الذي قد ينجم عن تغير المناخ ونقص المياه، رغم معرفتنا لما يشكلان من خطر على الزراعة لا سيما في أفريقيا جنوب الصحراء وآسيا الشرقية والجنوبية، حيث سيؤثر تغير المناخ على الأمطار وسيزيد تواتر الجفاف وسيرفع متوسط درجات الحرارة وسيهدد توافر الماء العذب اللازم للزراعة. وإضافة إلى ذلك، فإن التغيرات السياساتية، لا سيما صلاحيات استخدام الوقود الزراعي، أو إصلاح السياسة الزراعية المشتركة للاتحاد الأوروبي، أو تعديلات أساليب تنظيم التجارة الدولية في الزراعة أو حقوق الملكية الفكرية، أمور لا يمكن بطبيعة الحال أن تؤخذ بعين الاعتبار في تلك التوقعات. لذلك ينبغي أن نكون مستعدين لا لمواجهة أسعار أعلى من متوسط الأسعار أو بطء في هبوط الأسعار فحسب، بل أيضاً للتعامل مع تقلب تلك الأسعار[١٢]. وأفاد البنك الدولي بأن "إدارة الخطر المتصل بأسعار الحبوب شرط أساسي في عالم يواجه تقلباً متزايداً في الأسعار الدولية للحبوب وصدمات عرض متكررة يحتمل أن تنشأ عن الاحترار العالمي"[١٣]. وينبغي أن تقوم خيارات السياسة العامة على التسليم بانعدام اليقين بشأن تطور الأسعار مستقبلاً بدلاً من الاعتماد على توقعات قد تكون مضللة بخصوص تطورها المحتمل. ولهذا السبب، تشكل القابلية للتكيف، باعتبارها شرطاً للتعامل مع انعدام اليقين، ومن ثم ضمان حصول الجميع على الغذاء، محور هذا التقرير.

١٢- ويرد في المرفق الأول أيضاً موجز لردود الأفعال التي أعقبت أزمة الغذاء العالمية المسجلة بين عامي ٢٠٠٧-٢٠٠٨. ولا يتوخى هذا التقرير إجراء استعراض مفصل للمبادرات التي اتخذها على المستوى العملي الوكالات التنفيذية للأمم المتحدة أو المؤسسات المالية الدولية أو مصارف التنمية الإقليمية؛ كما أنه

---

11 *OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017*, 29 May 2008, at 14 and 28.

12 On current volatility in agricultural commodities, see FAO Food Outlook, June 2008, at 55-7.

13 *Framework Document for proposed loans, credits, and grants in the amount of US$ 1.2 billion equivalent for a Global Food Crisis Response Program* (GFRP), 29 May 2008, at 6.

لا يمكن عملياً هنا عرض نتائج الاجتماعات التي ركزت، في محافل مختلفة، على أزمة الغذاء العالمية وحلولها الممكنة. وتوافقت الآراء في أن اعتماد تدابير قصيرة الأجل ينبغي ألا يقتصر هدفه على الحد من معاناة الجياع، لا سيما فقراء المدن، ومن خلال تقديم المعونة الغذائية بوجه التحديد، بل ينبغي أن يتوخى، للأسباب المشروحة أعلاه، تحسين إنتاجية صغار المزارعين. وينبغي أن يتصدى المجلس لمسألة كيفية استرشاد مختلف المبادرات والالتزامات التي جرى التذكير بها بإطار قائم على حقوق الإنسان وتحديد ما يعنيه ذلك. وفيما عدا القرار الذي اعتمده المجلس في دورته الاستثنائية السابعة والإشارة إلى الخطوط التوجيهية المتعلقة بالحق في الغذاء في الوثيقة الختامية التي اعتمدها المؤتمر رفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي العالمي الذي عقدته منظمة الأغذية والزراعة في روما في الفترة من ٣ إلى ٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، فقد غاب حق الإنسان في الغذاء الكافي غياباً شبه تام عن النقاشات الحالية. ومدلول ذلك ليس رمزياً أو افتراضياً فحسب. إذ يؤدي إلى وضع يتم فيه تجاهل مجموعة مهمة من الأدوات التي يمكن استخدامها في التصدي لأزمة الغذاء العالمية. وبلورة استجابات في إطار حق الإنسان في الغذاء أمر من شأنه أن يكفل تحسين توجيه تلك الاستجابات نحو تلبية احتياجات الجياع والمتأثرين بسوء التغذية. كما يمكن أن يمهد لعملية توجيه الإجراءات فضلاً عن تحديد الأولويات والتنسيق والمساءلة والمشاركة. وإذا كان الحق في الغذاء قد أُغفل عمداً أو جهلاً بنتائجه، فقد آن أوان إعادته إلى الواجهة.

١٣- ومن هذا المنطلق تقدم الملاحظات الواردة أدناه. وهي تركز على مستقبل نظام الغذاء العالمي. ولا يشار إلى ردود الأفعال الفورية حيال الأزمة إلا بقدر ما تقدم أدلة على خطر تجاهل بُعد حقوق الإنسان في وضع الآليات الكفيلة بتحسين الأمن الغذائي والتغذوي في المستقبل.

ثالثاً - الاستراتيجيات الوطنية المتعلقة بإعمال الحق في الغذاء

١٤- تنص المادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن واجب الدول الرئيسي يتمثل في اتخاذ التدابير من أجل التوصل تدريجياً إلى إعمال الحق في الغذاء الكافي إعمالاً تاماً. ويضع ذلك على عاتق الدول التزاما بالمضي بأسرع ما يمكن صوب بلوغ ذلك الهدف[١٤]. لذلك يقتضي حق الإنسان في الغذاء الكافي اعتماد تدابير يمكن، على الصعيد الوطني، أن تحسّن حماية فئات السكان الضعيفة من تأثير زيادة أسعار السلع الأساسية الغذائية: ويتعلق الأمر بمشتري الأغذية الصافين، بصرف النظر عما إذا كانوا منتجين زراعيين، ولا سيما فقراء المدن والعمال الزراعيين غير المالكين للأراضي. وقد شدّدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على ضرورة أن تعمل الدول على "اعتماد استراتيجية وطنية لضمان الأمن الغذائي والتغذوي للجميع، استناداً إلى مبادئ حقوق الإنسان التي تحدد الأهداف، وعلى صياغة السياسات والمعايير المناسبة"[١٥]. وينبغي أن تشمل تلك الاستراتيجية الوطنية إنشاء الآليات المؤسستية المناسبة بغية (أ) القيام في مرحلة مبكرة قدر الإمكان، بتحديد المخاطر الناشئة المحدقة بالحق في الغذاء الكافي، بواسطة نظم الرصد المناسبة؛ و(ب) تقييم تأثير المبادرات التشريعية أو السياسات الجديدة على الحق في الغذاء الكافي؛ و(ج) تحسين التنسيق بين الوزارات المختصة وبين مستويات الحكم الوطنية ودون الوطنية، على نحو يراعي تأثير التدابير المتخذة في مجالات الصحة والتعليم

[14] General comment No. 2, para. 14.

[15] General comment No. 12, para. 21.

والوصول إلى المياه والإصحاح والإعلام على الحق في الغذاء الكافي بأبعاده التغذوية؛ و(د) النهوض بالمساءلة، بتوزيع المسؤوليات بوضوح، ووضع أطر زمنية دقيقة لإعمال أبعاد الحق في الغذاء التي تقتضي تنفيذاً تدريجياً؛ و(هـ) ضمان المشاركة الكافية، لا سيما مشاركة فئات السكان الأكثر تأثراً بانعدام الأمن الغذائي.

١٥- وينبغي للدول، كي تكفل سير التدابير المتخذة في الاتجاه السليم، أن تقوم من باب الأولوية بدراسة المخاطر المحدقة بالأمن الغذائي في الأقاليم الخاضعة لولايتها ودراسة تأثير أي تدابير تنوي اتخاذها. وينبغي أن تضع آليات لضمان مساءلة جميع أجهزة الحكومة للتأكد من وفائها بالالتزامات الموضوعة على عاتقها فيما يتعلق بإعمال الحق في الغذاء. كما ينبغي لها تعزيز حقوق النساء ومستخدمي الأراضي.

ألف - رسم خرائط انعدام الأمن الغذائي والقابلية للتأثر، والرصدُ

١٦- إن العمل في إطار قائم على حقوق الإنسان يستدعي من الدول أولاً بلورة استجابات سياساتية قائمة على رسم مناسب لخرائط انعدام الأمن الغذائي والقابلية للتأثر، وتوخي الدقة اللازمة في تحديد كيفية توجيه التدخلات نحو الأهداف، وتقييم التأثير على الحق في الغذاء قبل اعتماد تدابير قانونية أو سياساتية يمكن أن تؤثر سلباً على هذا الحق. ويوصي الخط التوجيهي ١٣ من الخطوط التوجيهية المتعلقة بالحق في الغذاء (انظر الفرع الأول أعلاه) بإنشاء نظم معلومات عن انعدام الأمن الغذائي والتعرض لنقص الأغذية ورسم الخرائط ذات الصلة بهدف تحديد الفئات المتأثرة بانعدام الأمن الغذائي بسبب نقص الأصول أو الدخل ولأسباب أخرى. كذلك، أبرزت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ضرورة تدعيم قاعدة الأدلة التي يقوم عليها صنع القرار بتركيز خاص على المخاطر التغذوية التي يواجهها كل من النساء والأطفال، استناداً إلى المؤشرات التغذوية وما يتصل بذلك من المؤشرات الصحية[١٦]. ومما يدل على جدوى ممارسة رسم الخرائط مرحلة مبكرة من عملية وضع السياسات التجاهل شبه الكامل في المناقشات الحالية لدور حقوق العمل الأساسية في إعمال الحق في الغذاء الكافي. والعمال الزراعيون معرضون للتأثر بصفة خاصة، إذ يعيش ٦٠ في المائة منهم في ظروف الفقر في بلدان كثيرة[١٧]. ورسم خرائط لانعدام الأمن الغذائي والقابلية للتأثر على المستوى الوطني من شأنه أن يساعد على تحديد نطاق هذه المشكلة وصياغة السياسات المناسبة. كما يمكن لعمليات تقييم التأثير أن تحسّن بقدر كبير نوعية سن القوانين ووضع السياسات. ويتضمن الخط التوجيهي ١٧ مجموعة من التوصيات المتصلة بإجراء عمليات تقييم التأثير على الحق في الغذاء، وبإعداد مؤشرات للعمليات والتأثيرات والنتائج لأغراض الرصد، وبضرورة إعطاء الأولوية لرصد حالة الأمن الغذائي والحالة التغذوية للفئات المعرضة للتأثر.

باء - تحسين المساءلة

١٧- إن رسم خرائط للمخاطر المحدقة بالأمن الغذائي لا يكفي وحده. إذ يؤدي النهج القائم على حقوق الإنسان أيضاً إلى فهم مطلب الأمن الغذائي من ناحية الاستحقاقات القانونية وآليات المساءلة. فلا يكفي ضمان حصول كل فرد على الغذاء الكافي. إذ من المهم أيضاً أن يحصل الناس على الغذاء باعتباره حقاً، وأن تفرض

---

[16] See for details UNICEF, *Food Prices Increases/Nutrition Security: Action for Children*, 4 July 2008.

[17] http://www.fao-ilo.org/fao_ilo_rural/en/.

التزامات في هذا الشأن على العناصر الفاعلة العامة والخاصة التي قد تؤثر على التمتع بهذا الحق. فبتمكين الجياع والمتأثرين بسوء التغذية من المطالبة القانونية ضد من يؤثر فعلُهم أو تقصيرهم على حالتهم، يرسي هذا الإطار أمناً مدعوماً بآليات مؤسسية. وهو يساعد على تهيئة ظروف تكفل قدرة الناس على إطعام أنفسهم. وضمان قيامهم بذلك باعتباره حقاً وليس مجرد خيار سياسة عامة أمر يكتسي أهمية خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار قدرة الفئات المعنية بانعدام الأمن الغذائي على التأثير على أصحاب القرار. ومن المعروف أن العاملين في المزارع الصغيرة يشكلون في البلدان النامية فئة كبيرة لكنها مشتتة جغرافياً، تصل بقدر محدود أو لا تصل إلى الموارد اللازمة للضغط السياسي وتصطدم بتكاليف معاملات مثبطة في تنظيم النشاط الجماعي. أما الفئات الحضرية فيسهل عليها القيام بالتعبئة عن طريق مظاهرات الاحتجاج العامة؛ كما يسهل ذلك على المزارعين في الاقتصادات الصناعية[18]. وفي ضوء هذا التباين في الوصول إلى التأثير السياسي، يشكل اتباع نهج قائم على الحقوق ضماناً لا غنى عنه إزاء خطر تحيز السياسات العامة إلى مجموعات المصالح الأكثر تأثيراً والمنظمة تنظيماً حسناً في الوقت الذي ينبغي فيه أن تلبّي احتياجات الفئات الأكثر عرضة للخطر سواء أكانت من سكان المدن أم الأرياف.

١٨- وينبغي أن تعتمد الدول، في سياق استراتيجياتها الوطنية، تشريعاً إطارياً يكفل المطالبة بالحق في الغذاء أمام المحاكم الوطنية أو توافر أشكال جبر أخرى، بحيث لا يسمح لأجهزة الحكم الأخرى، في حالات مثل الحالة الراهنة، عند ارتفاع أسعار الأغذية بصورة مفاجئة، أن تبقى مكتوفة الأيدي، وبحيث يمنع منعاً فعلياً، في اعتماد التدابير الرامية إلى إعمال الحق في الغذاء، التمييز بأي شكل من الأشكال في الوصول إلى الغذاء أو إلى وسائل شرائه. فتحديد الالتزامات المتصلة بالحق في الغذاء الكافي بمزيد من الدقة، في "قانون إطاري"، سيشجع المحاكم أو آليات الرصد الأخرى، مثل مؤسسات حقوق الإنسان، على المساهمة في ضمان إعمال الحق في الغذاء الكافي. لذلك يمكن لآليات المساءلة تلك أن تساهم في ضمان تحديد الحالات التي تكون فيها سياسات الاقتصاد الكلي أو السياسات الاجتماعية سيئة التوجيه أو تنقصها الدقة فيما تتوخاه من أهداف (لأنها مثلاً لا تقدر احتياجات بعض فئات السكان أو بعض المناطق حق قدرها)، تحديداً مبكراً وتصحيحها.

١٩- وفي حين يدعو إطار العمل الشامل الذي اعتمدته فرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بأزمة الأمن الغذائي العالمية بهدف تقديم التوجيه إلى الحكومات إلى إجراء تقييم منتظم لانعدام الأمن الغذائي والتغذوي[19]، فإن صياغته لم تتم من منظور حقوق الإنسان بل باعتباره مجرد أداة لتوجيه وضع السياسات على المستوى الوطني. وهكذا يبقى بُعد المساءلة غائباً، ولا يوصى بإنشاء آليات تظلم لضحايا انتهاكات الحق في الغذاء. وفي المقابل، ستكون تلك الأبعاد حاضرة إذا قامت الاستراتيجيات الوطنية على الاعتراف بالحق في الغذاء الكافي، وإذا كُلِّفت المحاكم أو الآليات الأخرى بما فيها المؤسسات الوطنية المعنية بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها ومؤسسات أمناء المظالم، بمهمة التحقق مما إذا كانت مختلف أجهزة الحكومة تضطلع بواجباتها في إطار الاستراتيجية الوطنية المذكورة. ولمساعدة الدول على إرساء ذلك الإطار، ينبغي تعزيز وحدة الحق في الغذاء التابعة لمنظمة الأغذية والزراعة، في سياق إصلاح المنظمة الجاري بحيث يُصبح عملها في مجال الحق في الغذاء أقل اعتماداً على تبرعات الجهات المانحة.

---

[18] See The World Bank, *World Development Report 2008 - Agriculture for Development*, Nov. 2007, at p. 43.

[19] At 39.

جيم – تأمين الحقوق المتصلة باستخدام الأراضي

٢٠- يتمثل أحد مصادر القلق الخاصة في أنه رغم عمل منظمة الأغذية والزراعة أو البنك الدولي بخصوص هذه المسألة طيلة عقود، لم يوجه سوى اهتمام محدود إلى حقوق من يزرعون الأراضي أو يحتاجون إلى الوصول إليها كمصدر منتج، في إطار التصدي لأزمة الغذاء العالمية. وفي حين يشير إطار العمل الشامل الذي وضعته فرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بأزمة الأمن الغذائي العالمية إلى ضرورة تنفيذ "سياسة شفافة لحيازة الأراضي ولإدارتها بفعالية مع تأمين الحصول على حقوق تملك الأراضي للمجتمعات المحلية أو الأفراد، لا سيما الفئات المهمشة (مثل السكان الأصليين والنساء)"[٢٠]، فهو لا يتضمن أي شرح مفصَّل بهذا الشأن، ويشكل استثناءً في مجموعة المقترحات الجاري بلورتها استجابة إلى أزمة الغذاء العالمية[٢١]. ولا يُشار إلى هذه المسألة في الإعلان الصادر عن قادة مجموعة الدول الثماني بشأن الأمن الغذائي العالمي. ولم يأت أي وفد من الوفود الحكومية الحاضرة في المؤتمر رفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي العالمي على ذكر الإصلاح الزراعي أو الحاجة إلى حماية أمن حيازة الأراضي[٢٢].

٢١- وإذا انحصر التركيز في زيادة إنتاج الغذاء، فإن الاستجابات إلى أزمة الغذاء العالمية الحالية يمكن أن تؤدي إلى مخاطر جديدة على أمن حيازة الأراضي. ويتمثل أحد المخاطر حالياً في أن تجدد الاهتمام بالزراعة والسباق نحو إنتاج الوقود الزراعي سيؤديان[٢٣] إلى زيادة التنافس على الأراضي فيما وُصف بأنه "أرضية غير متكافئة – في حالات كثيرة – بين كبار المستثمرين ومستخدمي الأراضي المحليين الذين غالباً ما يفتقرون إلى حقوق قانونية على الأراضي التي يستخدمونها"[٢٤]. ويشتد ذلك الضغط بفعل تنمية الاستثمار عبر الوطني في الأراضي الزراعية، الذي تسعى البلدان من خلاله إلى ضمان أمنها الغذائي بشراء أراضٍ في الخارج، وتنمية زراعة المحصول الواحد بقصد التصدير. وفي هذا السياق، ينبغي تشجيع البلدان النامية على ضمان أمن حيازة الأراضي بالنسبة إلى جميع مستخدميها. وفي حين يمكن لمالكي الأراضي الاستفادة من زيادة أسعارها، فإن ذلك يشكل خطراً على العمال الزراعيين غير المالكين للأراضي أو على مَن يفتقرون إلى سند ملكية مأمون بشأن الأراضي التي يزرعونها، ويمكن أن يحول دون حيازة صغار الملاك لمساحات أكبر بهدف زيادة الإنتاج. وتأمين الحقوق العقارية من شأنه أن يشجع المستثمرين الساعين إلى إنتاج محاصيل موجَّهة إلى التصدير على الزراعة التعاقدية مع صغار المزارعين، وهو ما يساهم في النهوض بموارد رزق المنتجين المعنيين.

---

[20] At 28.

[21] The Latin American Presidential Summit, at which 15 delegations were convened on 7 May 2008 in Managua, did express its support for 'an agrarian reform process, that would provide land to agricultural producers who are currently deprived of this resource to produce food'('un proceso de reforma agraria, que provea de tierras a aquellos productores agrícolas, que en este momento no tienen este recurso para producir alimentos').

[22] See International Land Coalition, *Access to land and the food crisis: Feedback and reflections by the ILC Secretariat on the FAO High Level Conference on World Food Security*, June 2008, www.landcoalition.org.

[23] *Fuelling Exclusion? The Biofuel Boom and Poor People's Access to Land*, by Lorenzo Cotula, Nat Dyer and Sonja Vermeulen, www.iied.org/pubs/pdfs/12551IIED.pdf.

[24] International Land Coalition, *Access to land and the food crisis*, cited above.

٢٢- وليس المطلوب فقط تأمين الحقوق العقارية لمستخدمي الأراضي؛ بل ينبغي أيضاً تجنب تركُّز الأراضي المفرط، والاستمرار، حيثما اقتضى الأمر، في الإصلاح الزراعي بهدف ضمان الوصول إلى الأراضي بالنسبة إلى مَن تعتمد موارد رزقهم عليها. وتشير المادة ١١(٢)(أ) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية الاجتماعية والثقافية إلى استحداث أو إصلاح نُظم توزيع الأراضي الزراعية باعتبار ذلك وسيلة لضمان الحق الأساسي في التحرر من الجوع. وينبغي حث وتيرة عمليات الإصلاح الزراعي وفقاً لما أوصى به الخط التوجيهي ٨-١٠ من الخطوط التوجيهية التي وضعتها منظمة الأغذية والزراعة بشأن الحق في الغذاء والمؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية التي عقدته المنظمة، بما أن الوصول إلى الأراضي ضروري بالنسبة إلى المزارعين غير المالكين لها والذين يشكلون اليوم فئة من أكثر الفئات تأثراً بانعدام الأمن الغذائي. ولقد أقر المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الإعلان الوزاري المعتمد بتوافق الآراء في دورته المعقودة في عام ٢٠٠٨ "بالأهمية الحيوية لتعزيز إمكانية حصول فقراء الريف، من النساء والرجال، على الأصول الإنتاجية، ولا سيما الأراضي والمياه"، وشدد على "إيلاء الأولوية لإقرار سياسات وتنفيذ قوانين تضمن حقوقاً محددة بدقة ونافذة في استخدام الأراضي والمياه وتعزيز الأمن القانوني لحيازة الأراضي مع الإقرار بوجود قوانين و/أو نظم وطنية مختلفة للحصول على الأراضي وحيازتها"[٢٥]. وينبغي، وفقاً لقرار لجنة حقوق الإنسان ٤٩/٢٠٠٢ المتعلق بمسألة "مساواة المرأة في ملكية الأرض وإمكانية حيازتها والتحكم فيها ومساواتها في حقوق التملك والسكن اللائق"، إيلاء اهتمام خاص لإزالة جميع الحواجز التي تعوق تمتع النساء بالحقوق العقارية على قدم المساواة مع الرجال[٢٦].

دال - حقوق المرأة

٢٣- في مناسبات أخرى، بحث المقرر الخاص السابق المعني بالحق في الغذاء الدور الرئيسي الذي يؤديه احترام حقوق المرأة احتراماً كاملاً في التمتع بالحق في الغذاء الكافي، لا سيما في جوانبه التغذوية[٢٧]. وقد أفاد البنك الدولي بأن النساء يتحملن، في مجتمعات كثيرة، المسؤولية الرئيسية عن تغذية الأُسرة، رغم عدم تحكمهن في مواردها. وفي العديد من البلدان، كثيراً ما تنال النساء والفتيات أيضاً حظاً أقل في توزيع الغذاء داخل الأسرة المعيشية[٢٨]. ويشير إطار العمل الشامل صراحةً إلى هذه المسألة[٢٩]. لذلك يوجد توافق آراء كبير بشأن ضرورة تعزيز حقوق المرأة، لا سيما في المناطق الريفية وفقاً لمقتضيات المادة ١٤ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وبشأن إمكانية مساهمة ذلك في تحقيق الأمن الغذائي والتغذوي. غير أن التنفيذ على المستوى الوطني ما زال يصطدم بعوائق كثيرة، بسبب القوانين أو الأعراف التمييزية. وينبغي تشجيع الدول على المضي قدماً في هذا الاتجاه بجعل حقوق المرأة مكوِّناً واضحاً من مكونات استراتيجياتها الوطنية الرامية إلى التصدي لأزمة الغذاء.

---

[25] Implementing the internationally agreed goals and commitments in regard to sustainable development, doc. E/2008/L.10, para. 28.

[26] E/CN.4/2002/200 (23 April 2002).

[27] See Report of the Special Rapporteur on the Right to Food to the General Assembly, A/58/330 (2003).

[28] GFRP, at ii.

[29] At 19. The CFA also encourages channelling food assistance via women and targeted interventions for women farmers (at 13 and 16).

رابعاً – تهيئة بيئة دولية تمكينية

٢٤- عندما اعتمدت الدول الأطراف هدفَ إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية ليكون ثامن الأهداف الإنمائية للألفية، فإنها كانت تؤكد في الواقع التزاماً قائماً أصلاً بموجب القانون الدولي. إذ يتعين على الدول الأطراف لا أن تحترم وتحمي وتنفذ الحق في الغذاء الكافي على أراضيها الوطنية فحسب، وإنما الالتزام أيضاً بالمساهمة في إعمال الحق في الغذاء في البلدان الأخرى وتهيئة بيئة دولية تمكّن الحكومات الوطنية من إعمال الحق في الغذاء في الأراضي الخاضعة لولاياتها[٣٠]. وفي ضوء هذا المفهوم تحديداً يتوجب علينا أن نفهم التزام الدول بموجب العهد بتأمين "توزيع الموارد الغذائية توزيعاً عادلاً في ضوء الاحتياجات، يضع في اعتباره المشاكل التي تواجهها البلدان المستوردة للأغذية والمصدّرة لها على السواء" (الفقرة ٢(ب) من المادة ١١). ويقضي نصّ المادة ٥٦ من ميثاق الأمم المتحدة بأن تتعاون الدول الأعضاء في تحديد وإزالة العقبات التي تحول دون إعمال الحق في الغذاء إعمالاً كاملاً. ورغم أن الالتزام المذكور لا ينصّ على مجموعة التدابير التي قد يتألف منها "المساعدة والتعاون الدوليان" على النحو الذي يقتضيه العهد، فإنه يتبين من المادة ٢٣ من العهد على الأقل أن هذا الالتزام لا يقتصر على توفير المساعدة المالية[٣١]، وإنما يتعين فهمه على أنه يشتمل على ثلاثة أبعاد تتمثل فيما يلي: (أ) الالتزام بعدم انتهاج سياسات تؤثر سلباً على الحق في الغذاء الكافي؛ (ب) الالتزام بضمان عدم قيام أطراف ثالثة، بما فيها الجهات الفاعلة الخاصة، بإعاقة التمتع بالحق في الغذاء؛ (ج) الالتزام بالتعاون على الصعيد الدولي للمساهمة في إنفاذ الحق في الغذاء. وسواء كانت الوكالات الدولية تنتمي إلى منظومة الأمم المتحدة أم لا، فإن عليها بدورها التزاماً باحترام الحق في الغذاء الكافي بموجب القانون الدولي العام، وعلى الدول الأعضاء في هذه المنظمات الدولية التزام ببذل العناية الواجبة لضمان ممارسة هذه المنظمات الصلاحيات التي أوكلتها إليها على نحو يتفق مع التزاماتها في ميدان حقوق الإنسان[٣٢].

ألف – الالتزام بعدم انتهاج سياسات تؤثر سلباً على الحق في الغذاء الكافي: مثال الوقود الزراعي

٢٥- يفرض القانون الدولي على جميع الدول التزام بإعادة النظر في أية سياسة يثبت أن لها تأثيراً سلبياً على الحق في الغذاء الكافي أو على حق كل شخص في أن يتحرر من الجوع وسوء التغذية بغية تعديل هذه السياسة. ولا يهم ما إذا كان هذا التأثير السلبي موثقاً في الدولة التي اتخذت التدبير، أو ما إذا كان قد شُهد خارج نطاق الأراضي الوطنية لتلك الدولة، ما دامت هناك علاقة سببية واضحة بين السياسة المعنية والتمتع بالحق في الغذاء الكافي.

---

[30] See also United Nations Conference on Trade and Development, São Paulo Consensus, (TD/410, 25 June 2004), para. 5.

[31] This article states that 'international action for the achievement of the rights recognized in the present Covenant includes such methods as the conclusion of conventions, the adoption of recommendations, the furnishing of technical assistance and the holding of regional meetings and technical meetings for the purpose of consultation and study organized in conjunction with the Governments concerned'.

[32] The preliminary report of the Special Rapporteur to the UN General Assembly contains more detailed normative references on these issues.

٢٦- وفي ضوء هذا الالتزام تحديداً يتعين فحص السياسات التي تشجع استخدام الوقود الزراعي بديلاً للوقود الأحفوري[٣٣]. وتتخذ هذه السياسات أشكالاً متعددة ليس من المعقول إدانتها ككل، بحيث يُزعم مثلاً أن إنتاج الطاقة الأحيائية لتلبية الاحتياجات المحلية والحدّ من الاعتماد على واردات النفط الباهظة التكلفة يضاهي في تأثيره إنتاج الوقود الزراعي على نطاق واسع لأغراض التصدير، أو أن الإيثانول الأحيائي المنتج من السكر يضاهي نظيره المنتج من الذرة أو من محاصيل أخرى كالمنيهوت والقمح والذرة الرفيعة الحلوة وشمندر السكر، أو أن الديزل الأحيائي المنتج من زيت السلجم شأنه شأن الديزل الأحيائي المنتج من زيت النخيل أو فول الصويا. فإذا كان المراد هو تقييم التأثير على الحق في الغذاء، يتعين ليس فقط التفريق بين مختلف أنواع النباتات المستخدمة لإنتاج الوقود، بل يتعين أن تؤخذ بالحسبان أيضاً أساليب الإنتاج المستخدمة في كل قطاع لما لها من تأثير مختلف على فرص استحداث الوظائف وعلى البيئة والأمن الغذائي.

٢٧- ويستعرض المرفق الثاني بإيجاز تأثير تطوير الوقود الزراعي على التمتع بالحق في الغذاء الكافي. وهو تأثير يمكن ملاحظته على ثلاثة مستويات.

٢٨- فأولاً، أسهمت الوتيرة المتسارعة لتطوير الوقود الزراعي إسهاماً كبيراً في زيادة أسعار سلع أساسية زراعية معينة في الأسواق الدولية، مهددةً بذلك التمتع بالحق في الغذاء الكافي. ويُقدّر أن عدد الذين يعانون نقص التغذية سيزداد بمقدار ١٦ مليون شخص لكل زيادة بنسبة ١ في المائة في السعر الحقيقي للمواد الغذائية الأساسية[٣٤]. فالمحاصيل الغذائية التي تُستخدم حالياً في إنتاج الإيثانول هي ذاتها المحاصيل التي تشكل الجزء الأكبر من قوت الفقراء. فالذرة وقصب السكر وفول الصويا والمنيهوت وزيت النخيل والذرة الرفيعة تشكل نحو ٣٠ في المائة من متوسط استهلاك السعرات الحرارية للأشخاص الذين يعيشون في جوع مزمن[٣٥]. وليست زيادة الأسعار هي المشكلة بحد ذاتها. ففي ظروف معينة، وخاصةً عندما تصب زيادة الأسعار في صالح الأسر الريفية البائعة الصافية للأغذية وعندما يكون المشترون الصافون لهذه الأغذية محميين بتدابير هادفة ترمي إلى رفع قدرتهم الشرائية، قد تكون هذه الزيادة لها آثار حميدة في الواقع، خاصةً من منظور دينامي. أما في الظروف الراهنة، ونظراً للطابع الشرس المباغت لهذه الزيادات في الأسعار ودرجة عدم استعدادنا لها، فإن آثارها السلبية تتجاوز بكثير آثارها الإيجابية، وهو ما ينبغي رصده بعناية.

٢٩- وثانياً، بما أن إنتاج الوقود الزراعي (وبالأخص الإيثانول الأحيائي الذي يستأثر بالحصة الأكبر في الوقت الراهن) يعزز غالباً تركز الأراضي ونمو المزارع الكبيرة، فإنه يمارس ضغوطاً إضافية على صغار المالكين ويشكل تهديداً لاستخدام الأراضي من قبل السكان الأصليين. كما أنه يزيد المنافسة على الأراضي الزراعية والموارد المائية، ويشكل تهديداً للتنوع البيولوجي. ومع أنه قد يخلق فرص عمل (رغم أنه يتعين موازنة هذه الميزة بخطر تدمير

---

[33] See Asbjorn Eide, *The right to food and the impact of liquid biofuels (agrofuels)*, study submitted to the Right to Food Unit of the FAO, May 27, 2008.

[34] Mark Rosegrant and others, 'Biofuels and the global food balance', cited above.

[35] R. Naylor, A. Liska, M. Burke, W. Falcon, J. Gaskell, S. Rozelle, and K. Cassman, 'The Ripple Effect - Biofuels, Food Security, and the Environment', *Environment*, Vol. 49, No. 9, November 2007, at 41, citing from FAO's Faostat, available at http://faostat/fao.org.

مصادر العيش جراء تنمية إنتاج الوقود الزراعي) فإن ظروف العمل في المزارع الكبيرة التي يتألف منها قطاع الوقود الزراعي عادةً كثيراً ما تنطوي على طابع استغلالي.

٣٠- وثالثاً، بما أن الطلب على هذه الأنواع من الوقود الزراعي متركز في البلدان الصناعية، في حين أن إنتاجها أكثر كفاءة وفعالية من حيث التكلفة في البلدان النامية بسبب الميزة النسبية الطبيعية المتمثلة في غياب التدابير المشوهة للسوق، فإن الوقود الزراعي يشجع نمطاً من التنمية الاقتصادية يقوم على التوسع في زراعة المحاصيل النقدية ويمعن بذلك في خدمة مصالح أقلية صغيرة من الجهات الفاعلة التي تنتج هذه المحاصيل بغرض تصديرها على حساب مصالح غيرهم من منتجي المحاصيل الزراعية والشرائح السكانية الأخرى التي قد تواجه خطر زيادة تضخم أسعار المواد الغذائية.

٣١- ويُستخلص من النتائج (انظر المرفق الثاني) أن المسار الحالي لتنمية الوقود الزراعي لأغراض النقل غير قابل للاستدامة، وأنه إذا استمرت تنميته على هذا النحو دون ضابط فإن ذلك سيؤدي إلى مزيد من الانتهاكات للحق في الغذاء. وإلى أن يتمّ التوصل إلى توافق آراء دولي بشأن هذه القضية، ينبغي ألا تأذن السلطات الحكومية بأي استثمار جديد في إنتاج الوقود الزراعي على نطاق واسع لأغراض النقل إلا بعد إجراء تقييم مفصل تشارك فيه جهات متعددة من أصحاب المصلحة ويخلص إلى نتيجة إيجابية من حيث الانعكاسات، على الصعيدين المحلي والدولي، فيما يتعلق بالحق في الغذاء والظروف الاجتماعية والقضايا المتعلقة بحيازة الأراضي، بما في ذلك تشريد المزارعين والتأثير البيئي غير المباشر فيما يتعلق باستخدام الأراضي. ويتعين إعادة النظر في جميع التدابير التي تشجع نمو سوق للوقود الزراعي (كالأنظمة المتعلقة بمزج أنواع الوقود والإعانات الحكومية وتخفيض الضرائب) لأن هذه التدابير قد تشجع المستثمرين غير التجاريين على المضاربة لتوقعهم بقاء أسعار السلع الأساسية الزراعية مرتفعة واستمرار ارتفاعها بسبب تزايد الطلب عليها في الأسواق الدولية نتيجة استحداث هذه السوق المصطنعة.

٣٢- ويتعين الإسراع في العمل على التوصل إلى توافق آراء دولي بشأن الوقود الزراعي. ويرى المقرر الخاص أن ثمة نتيجتين ينبغي التوصل إليهما. فأولاً، ينبغي الاتفاق على مبادئ توجيهية دولية بشأن إنتاج الوقود الزراعي. وينبغي أن تُراعى في هذه المبادئ التوجيهية، بالإضافة إلى المعايير البيئية، متطلبات صكوك حقوق الإنسان، وخاصةً فيما يتعلق بالحق في الغذاء الكافي (على النحو المبين في الخطوط التوجيهية لمنظمة الأغذية والزراعة بشأن الحق في الغذاء) والحق في السكن اللائق (بما في ذلك الحماية من أعمال الإخلاء والتشريد) وحقوق العمال (وخاصةً الحق في أجر منصف والحق في بيئة عمل صحية) وحقوق السكان الأصليين وحقوق المرأة. وينبغي تشجيع البلدان على عدم إفساح المجال لمزيد من الاستثمارات في إنتاج الوقود الزراعي ما لم تُتبع هذه المبادئ التوجيهية. وإضافة إلى ذلك، يمكن جعل الامتثال لهذه المبادئ التوجيهية شرطاً للوصول إلى الأسواق الدولية، كوسيلة لتشجيع هذا الامتثال[٣٦]. كما ينبغي السماح للدول بأن تفرّق بين البلدان في سياساتها المتعلقة بالاستيراد، بحيث تُفضّل البلدان التي تمتثل لهذه المبادئ التوجيهية في إنتاج الوقود الزراعي وتستبعد الاستيراد من البلدان الأخرى غير الممتثلة.

[36] In defining the relationship between such guidelines as developed through an international consensus and the international trade regime, lessons should be drawn from the Kimberley Process Certification Scheme, which restricts trade between Kimberley participants to certified non-conflict diamonds only, and prohibits trade between Kimberley participants and non-participants.

ويمكن، لدواعي اليقين القانوني، أن يُطلب إعفاء من المجلس العام لمنظمة التجارة العالمية لضمان امتثال هذه التدابير لمبادئ عدم التمييز المنصوص عليها في المواد الأولى والحادية عشرة والثالثة عشرة من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة.

٣٣- وينبغي، كعنصر ثانٍ من عناصر توافق الآراء الدولي الجديد بشأن الوقود الزراعي، أن يُنشأ محفل دائم على الصعيد الدولي يضمن رصداً محايداً وموضوعياً لامتثال المبادئ التوجيهية ويشكل في الآن ذاته منبراً لتبادل أفضل الممارسات في مجال تنفيذها. وينبغي أن تتوفر لهذا المحفل خبرة كافية في قضايا حقوق الإنسان التي يثيرها إنتاج الوقود الزراعي. كما ينبغي أن تتوفر له الموارد اللازمة لتقييم التأثير الذي قد تحدثه قرارات استثمارية معينة على أسعار السلع الأساسية الغذائية، على الصعيدين الدولي والوطني على السواء، فيتيح بذلك عمليات تقييم تسترشد بها الدول في تنفيذ المبادئ التوجيهية.

٣٤- كما ينبغي أن تؤخذ بالحسبان إمكانية تخصيص حصص للبلدان فيما يتعلق بإنتاج الوقود الزراعي. وينبغي أن يُراعى في هذا التحصيص رصيد الطاقة لكل شكل من أشكال الإنتاج وتأثيره على أسعار السلع الأساسية الزراعية في الأسواق الدولية. ولكن ينبغي أن تؤخذ في الحسبان أيضاً مخاطر تشويه التنمية في البلدان المنتجة جراء هذا الإنتاج، فهو يصب في مصلحة منتجي المحاصيل الموجهة لإنتاج الوقود في حين يهدد وصول المنتجين الآخرين إلى الأراضي والمياه، وخاصةً صغار المالكين الذين ينتجون محاصيل للاستهلاك الداخلي، الأمر الذي يؤدي إلى تضخم أسعار الغذاء في الأسواق المحلية.

باء – الالتزام بحماية الحق في الغذاء الكافي بوضع ضوابط للجهات الفاعلة الخاصة

٣٥- ثمة التزام على جميع الدول بحماية الحق في الغذاء حمايةً فعالة عن طريق تنظيم أنشطة الشركات على جميع مستويات نظام إنتاج وتوزيع الغذاء، على نحو يتماشى مع مقتضيات المادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٣٧] والخطوط التوجيهية لمنظمة الأغذية والزراعة بشأن الحق في الغذاء[٣٨]. وقد طلب مجلس حقوق الإنسان من الجهات الفاعلة الخاصة أن "تضع في اعتبارها بالكامل ضرورة تعزيز الإعمال الفعلي للحق في الغذاء لجميع البشر"[٣٩]. بيد أن دور الدول في ضمان امتثال هذه الجهات الفاعلة لالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان يظل فائق الأهمية، وفقاً لما ورد عن الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال التجارية في آخر تقرير قدمه إلى المجلس[٤٠].

---

[37] General comment No. 12, para. 19 (referring to the failure by States to regulate activities of individuals or groups so as to prevent them from violating the right to food of others as an instance of the violation of the right to food).

[38] See para. 4.3. of the Guidelines.

[39] See Human Rights Council Resolution 7/1, 27 March 2008, para. 13.

[40] See A/HRC/8/5 (7 April 2008), paras. 27-50.

٣٦- ولم ترِد أية إشارة في إطار المناقشات الجارية على الصعيد الحكومي الدولي حالياً إلى دور التجارة الزراعية وتجار التجزئة حول العالم في العثور على حلول للوضع الناجم عن ارتفاع الأسعار في الأسواق الدولية، رغم أنهم يشكلون جزءاً من الحل. فالهوة تتسع بين أسعار المزرعة (التي يتلقاها المزارعون) والأسعار التي يدفعها المستهلكون، ورغم الزيادات الأخيرة في الأسعار التي أثرت على المستهلكين بشدة في العديد من البلدان، فإن تلك الزيادات لا تصب في منفعة صغار مالكي الأراضي في أغلب الأحيان. وهو ما يمكن تفسيره بخاصيتين لنظام سلسلة إنتاج الغذاء وتوزيعه. فأولاً، على المستوى الأفقي، يتسم قطاع الزراعة بازدواجية مطردة: ففي حين أن الغالبية العظمى من المزارع (٨٥ في المائة) تعود لصغار المالكين، فإن ثمة نسبة ٠,٥ في المائة من المزارع حول العالم التي تتجاوز مساحتها ١٠٠ هكتار تستأثر بحصة غير متناسبة من إيرادات الزراعة العالمية والإعانات الحكومية في البلدان الصناعية[٤١]. وثانياً، على المستوى الرأسي، يواجه منتجو المحاصيل الزراعية تركزاً متزايداً للوسطاء سواء للحصول على المدخلات أو لبيع منتجاتهم. فالزراعة هي أحد القطاعات القليلة التي يحصل أصحابها على المدخلات بأسعار التجزئة فيما يبيعون منتجاتهم بأسعار الجملة[٤٢]. وهناك مستوى مرتفع من التركز على طرفي السلسلة (المنتجون وتجار التجزئة) وفي وسطها (قطاع تجهيز الأغذية). فعلى سبيل المثال تستأثر أكبر ١٠ شركات لبيع الأغذية بالتجزئة في العالم بنسبة ٢٤ في المائة من مجموع السوق العالمية التي تبلغ قيمتها ٣,٥ مليارات دولار، ولم تبرح أنشطتها تشهد توسعاً هائلاً في البلدان النامية خلال الأعوام الأخيرة.

٣٧- ولاستثمارات القطاع الخاص دورٌ حيوي في الزراعة، كما أن لشركات تجهيز الأغذية والشركات العالمية للبيع بالتجزئة وظيفة فائقة الأهمية يجب أن تؤديها بربط المزارعين بالأسواق ذات القيمة العالية. بيد أن الاختلالات الحالية في موازين القوى تشكل عقبة رئيسية أمام فعالية أداء سلسلة الغذاء. وما يزيد تلك الاختلالات الملحوظة في نظام التجارة العالمي سوءاً هو أن معظم الشركات الكبرى للتجارة الزراعية تقع في البلدان الصناعية. فقد أشار البنك الدولي مثلاً إلى أن الحصة من أسعار التجزئة التي تحصل عليها البلدان المنتجة للبن والتي تساهم بنسبة ٦٤ في المائة من الإنتاج العالمي، وهي البرازيل وكولومبيا وإندونيسيا وفييت نام، قد انخفضت من الثلث في أوائل التسعينيات من القرن الماضي إلى ١٠ في المائة في عام ٢٠٠٢، في حين تضاعفت قيمة مبيعات البنّ بالتجزئة، بسبب ارتفاع مستوى تركز محمصات البنّ وشركات بيعه بالتجزئة. كما قدر البنك الدولي أن نصيب البلدان النامية من القيمة المضافة في السلع الأساسية الزراعية قد انخفض من حوالي ٦٠ في المائة في الفترة ١٩٧٠-١٩٧٢ إلى حوالي ٢٨ في المائة في الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٠[٤٣]. ويؤكد ذلك أهمية دعم صغار المزارعين ودعم منظماتهم، بما في ذلك في أشد المناطق فقراً وبعداً، وتمكينهم من القيام بدور فعال في تلبية الطلب المتزايد على الغذاء وبالتالي تحقيق مستوى معيشة لائق، كما يؤكد أهمية التحاور مع قطاع التجارة الزراعية لاستكشاف المساهمة التي يمكنه تقديمها للمساعدة في بلوغ هذا الهدف.

---

41 Marc Cohen and others, Impact of climate change and bioenergy on nutrition, IPFRI, 2008, at 26.

42 For details, see *Concentrated Market Power and Agricultural Trade*, by Sophia Murphy, Ecofairtrade dialogue discussion papers No. 1, August 2006, at: www.tradeobservatory.org/ index.cfm?refid=89014.

43 The World Bank, *World Development Report 2008*, at 136.

٣٨- وسيعمل المقرر الخاص، في إطار ممارسة ولايته، وبالتعاون الوثيق مع الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال التجارية، على تناول هذه القضية في اتجاهين. فأولاً، سيسعى لبدء حوار مع قطاع التجارة الزراعية لتحديد كيفية مساهمة هذا القطاع في إنفاذ الحق في الغذاء الكافي واضعاً في اعتباره ليس فقط التزامات هذا القطاع تجاه العاملين في سلسلة الغذاء، وإنما أيضاً الوسيلة التي يمكن أن تؤدي بها ممارسات البيع في هذا القطاع إلى أشكال تجارةٍ أكثر إنصافاً. وثانياً، سيدرس المقرر الخاص كيف يمكن للدول تنفيذ واجب حماية حقوق الإنسان في إطار سلسلة إنتاج الغذاء وتوزيعه، بما في ذلك عن طريق تحسين استخدام أنظمة مكافحة الاحتكار.

جيم - الالتزام بالتعاون على الصعيد الدولي للمساهمة في إنفاذ الحق في الغذاء

٣٩- إن الالتزام الذي تفرضه المادة ٥٦ من ميثاق الأمم المتحدة على جميع الدول بالقيام بما يجب عليها من عمل، منفردة أو مشتركة، لتحقيق هدف الإعمال الكامل لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، هو التزام لا يقتصر على الامتناع عن اعتماد تدابير تؤثر سلباً على التمتع بهذه الحقوق. فصياغة المادة ٢٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تشير بوضوح إلى أنه قد يشمل اعتماد تدابيرٍ، لا سيما في شكل التفاوض بشأن الاتفاقات الدولية.

٤٠- وتقتضي مراعاةُ هذه الالتزامات الدولية تحديدَ ما يتعين على المجتمع الدولي فعله من استجابة منسقة لمعالجة الوضع الناجم عن ارتفاع أسعار المواد الغذائية في الأسواق الدولية، مسترشداً بالالتزام الذي يفرضه القانون الدولي على جميع الدول باحترام الحق في الغذاء الكافي. وينبغي أن تتناول هذه الاستجابة المنسقة ليس فقط تأثير الأزمة الراهنة على المدى القريب، وإنما أيضاً الأسباب الهيكلية المؤدية إلى هذا الارتفاع الهائل في أسعار المواد الغذائية. وقد أبرزت الأزمة الراهنة الحاجة إلى اتخاذ إجراءات في ثلاث قضايا. ويتعين أن تتصدر معالجة هذه القضايا جدول أعمال الشراكة الجديدة في مجال الزراعة والأغذية.

١- الحاجة إلى التعاون الدولي

(أ) التصدي للتأثير السلبي للمضاربات

٤١- لاحظ العديد من مراقبي الأزمة الراهنة دور المضاربة في أسواق السلع الأولية، وخاصة السلع الغذائية، في طفرة الأسعار التي شُهدت في عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧[٤٤]. فالتدفقات المالية الكبيرة من المستثمرين الماليين في الأسواق الآجلة وأسواق الخيارات الزراعية تثير شواغل بشأن تحديد ما إذا كانت هذه الاستثمارات قد أدت إلى ارتفاع الأسعار والمساهمة في تقلبها، وهو تقلب لا يصب لا في صالح المستهلكين، الذين يدفعون أسعاراً أعلى، ولا في صالح المنتجين، الذين قد يصعب عليهم الحصول على الائتمانات، ولا حتى في صالح الحكومات، التي قد يتعين عليها وضع برامج اجتماعية لسد الفجوة بين دخل الفئات الأفقر واحتياجاتها. وللمضاربين على مؤشرات الأسعار دورٌ فائق الأهمية وربما مثير للاضطراب، لأن قراراتهم الخاصة بالاستثمار في السلع الأساسية هي قرارات تستند إلى الحوافظ المالية فقط ولا صلة بها بعوامل العرض والطلب الجوهرية. فتحول هؤلاء المستثمرين إلى السلع

---

[44] *OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017*, 29 May 2008, at p. 36.

الأولية[٤٥]، نتيجة العوائد المنخفضة لأسواق الأوراق المالية وأزمة القروض العقارية غير المضمونة، قد ساهم في رفع الأسعار الدولية لهذه السلع في محافل متخصصة، كمجلس شيكاغو للتجارة.

٤٢- ومن شأن آليات، كإنشاء مخزونات احتياطية استراتيجية للحبوب على المستوى الوطني، وأفضل منه المحلي، أن يحقق الكثير على صعيد مكافحة تأثير تقلب الأسعار، ويُضعف بذلك من جاذبية المضاربات غير التجارية. لذا ينبغي تشجيع إنشاء بنوك محلية للحبوب في المجتمعات المحلية الريفية في أضعف مناطق العالم. وينبغي ائتمان المجتمعات المحلية على عمليتي الوصول إلى هذه البنوك والتحكم فيها، كما ينبغي تكوين أرصدة هذه البنوك من الأغذية الأساسية التي تُنتج وتُستهلك محلياً قدر الإمكان. بيد أنه يتعين على المجتمع الدولي أيضاً إيلاء اهتمام أكبر لهذه الظاهرة، حيث قد تجد فرادى الدول صعوبة في التصدي بفعالية لتأثير المضاربات على الأسعار في الأسوق الدولية، بوسائل تشمل مثلاً تحسين أنظمة صناديق الاستثمار أو فرض ضرائب على هذا النوع من حركة الأموال.

٤٣- ويتمثل أحد المقترحات في تجميع نسبة من المخزونات الاحتياطية الاستراتيجية للحبوب لدى الدول لإنشاء ما أشار إليه قادة مجموعة الثمانية بنظام احتياطي "افتراضي" منسق دولياً لأغراض إنسانية[٤٦]. والهدف الرئيسي لمثل هذا الاحتياطي الاستراتيجي الافتراضي العالمي هو ضمان تمكّن الدول التي تواجه حالة طوارئ، جراء نزاعات أو أحداث متعلقة بالظروف الجوية مثلاً، من الحصول على المواد الغذائية بأسعار معقولة ويمكن التنبؤ بها على وجه الخصوص، لأنها ستستند إلى التزام الدول المشاركة في الاحتياطي العالمي ببيع المواد الغذائية المعنية بأسعار محددة مسبقاً. ومن فوائد هذا المخطط أن الصدمات المفاجئة لن تكون مشجعة للمضاربات لأن البلدان التي ستحتاج إلى استيراد كميات كبيرة من الأغذية بصورة ملحّة لن تلجأ إلى آليات السوق الاعتيادية[٤٧]. وتتمثل صيغة أكثر طموحاً من هذا المقترح في إعادة تكوين المخزونات الاحتياطية الدولية بغية تثبيت أسعار السلع الأساسية الغذائية، كما حدث إبان الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي مثلاً عن طريق الاتفاق الدولي للكاكاو أو الاتفاق الدولي للبن. ومن شأن هذه الاتفاقات أن تؤدي وظيفة هامة في تحقيق الاستقرار، لمصلحة البلدان المصدّرة والمستوردة على السواء، شريطة أن تحصل على دعم عدد كبير بما يكفي من البلدان الأعضاء المستوردة والمصدّرة وأن تُحدد الأسعار المستهدفة بصورة واقعية وأن تحصل على قدرٍ كافٍ من التمويل لتغطية مخاطر انخفاض الأسعار لفترة طويلة. وبما أن المضاربات تنشأ نتيجة لتوقع الأسعار الآجلة، فإن تدابير تثبيت الأسعار، عن طريق إعادة تكوين المخزونات الاحتياطية الدولية مثلاً، ستثني بدورها عن المضاربة وستمنع بذلك آثارها السلبية على أسعار البيع الفوري بالنسبة للتجار والمستهلكين على السواء.

باء – تشجيع شبكات الأمان الاجتماعي عن طريق إنشاء صندوق عالمي لإعادة التأمين

٤٤- إن التحكم في الأسعار وحده ليس كافياً وإن كان ضرورياً. فبالإضافة إلى ذلك يقتضي النهوض بالعرض حصول منتجي المحاصيل الزراعية على الدعم عن طريق برامج عامة تحسّن قدرتهم على الإنتاج، كما تحتاج البلدان

---

45 It has been reported that total index-fund investment in corn, soybeans, wheat, cattle and hogs has increased in 2007 to more than 47 billion USD, from 10 billion USD in 2006. See David Kesmodel, Laurent Etter and Aaron O. Patrick, 'Grain Companies' Profits Soar As Global Food Crisis Mounts', *The Wall Street Journal*, 30 April 2008, pages A1 and A14.

46 See also the Comprehensive Framework for Action, at 27-28.

47 See also, favouring such a solution, IFPRI, *High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Actions*, 16 May 2008, at 9-10.

إلى القدرة على حماية سكانها من تأثير التقلب المتزايد لأسعار المواد الغذائية. ولذلك فإن الخطوط التوجيهية لمنظمة الأغذية والزراعة بشأن الحق في الغذاء توصي الدول بإنشاء ودعم شبكات أمان غذائي واجتماعي لحماية من لا يستطيعون توفير قوتهم. ولكن عدم اليقين الذي يلف إمكانية إصابة الاقتصادات بصدمات في المستقبل يثني بشكل كبير البلدان الفقيرة عن إنشاء شبكات أمان اجتماعي محكمة لأنها تعلم أن مواردها المالية قد تتعرض لضغوط نتيجة الصدمات السلبية التي ستزيد بصورة شرسة احتياجات السكان. وقد اقتُرح إنشاء صندوق عالمي لإعادة التأمين لمواجهة هذه المشكلة، بحيث يوفر للبلدان الفقيرة تأميناً ضد الصدمات المباغتة، سواء أكان منشؤها داخلياً أم خارجياً، وهي الصدمات التي تؤدي إلى ازدياد متطلبات الدعم الاجتماعي على نحو قد يتعذر تحمله من الناحية المالية بالنسبة للبلدان المعنية[٤٨].

جيم - دور التجارة الدولية

٤٥- وُجهت دعوات لتحقيق المزيد من التقدم على صعيد تحرير التجارة، وبالتحديد الإسراع في إتمام جولة مفاوضات الدوحة في إطار منظمة التجارة العالمية كحل جزئي للأزمة. بيد أنه ليس أي اتفاق يمكن أن يحل الأزمة. فكما ورد في إطار العمل الشامل يجب أن يكون نظام التجارة الدولي منصفاً إذا أُريد له المساهمة في تحقيق هدف الأمن الغذائي. وهناك حجج قوية تدعم الرأي القائل إن تحرير التجارة في قطاع الزراعة على نحو متسرع وغير منصف، تلبيةً لمتطلبات المؤسسات المالية الدولية في الثمانينيات، هو أحد الأسباب التي عرقلت تنمية قطاع الزراعة في بلدان نامية معينة، وخاصة في أفريقيا جنوب الصحراء. فبالإضافة إلى تحمل المزارعين المحليين لأعباء ثقيلة بسبب لجوء الحكومات إلى مزيج من التلاعب في أسعار الصرف والاحتكارات شبه الحكومية في قطاعي التجهيز والتجارة وتحديد الحكومة للأسعار، فإن المنافسة الخارجية بدورها قد أضعفت بشدة هؤلاء المزارعين. أما جولة أوروغواي للمفاوضات التجارية التي أفضت إلى إنشاء منظمة التجارة العالمية وإبرام اتفاق بشأن التجارة فهي لم تفعل شيئاً يُذكر لمعالجة هذا الوضع، ولا يزال غير مؤكد ما إذا كانت جولة المفاوضات التي أُطلقت في الدوحة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ ستقدم أجوبة شافية، على نحو ما دعا إليه توافق آراء ساو باولو الذي اعتُمد في إطار مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالتجارة والتنمية (الأونكتاد)[٤٩]. وبما أن كبار المنتجين الزراعيين هم في وضع أفضل عموماً للاستفادة من الفرص الناشئة عن تحرير التجارة، لأن باستطاعتهم التكيف بسهولة أكبر مع متطلبات الأحجام والمعايير التي يفرضها مشترو الأغذية وبائعوها بالتجزئة على الصعيد العالمي، فإن هناك احتمالاً حقيقياً لأن تؤدي التنمية الزراعية القائمة على التصدير إلى زيادة تهميش وضع صغار المالكين ومن ثم تفاقم حالة انعدام الأمن الغذائي التي يعانون منها بدلاً من تحسينها.

٤٦- أما مسألة ما إذا كان ينبغي إدراج تحرير التجارة ضمن قائمة الحلول الرامية إلى تحقيق أمن غذائي عالمي أم لا فهي مسألة تتوقف على عدة عوامل، تشمل بالخصوص: (أ) إمكانية توفير حماية فعلية لأضعف المنتجين الزراعيين في البلدان النامية من التأثير السلبي لواردات المنتجات الزراعية المباعة بأسعار أقل في الأسواق الدولية،

---

[48] Sanjay G. Reddy, 'Safety Nets for the Poor: A Missing International Dimension?' in Giovanni Andrea Cornia (ed), *Pro-Poor Macroeconomics*, Palgrave Macmillan, 2006, 144-165, here at 160.

[49] TD/410, 25 June 2004, para. 75.

وخاصةً المنتجات التي تُباع بأقل من تكلفة إنتاجها؛ (ب) ما إذا كانت تنمية المنتجات الزراعية الموجهة للتصدير بفعل تحرير التجارة يمكن أن تتحقق دون آثار تمييزية على صغار المالكين، ومنها الآثار الناتجة عن زيادة المنافسة على الموارد الإنتاجية كالأراضي والمياه والري والوصول إلى الهياكل الأساسية، لأن المزارع الكبيرة تميل للاستحواذ على الخدمات والهياكل الأساسية الريفية؛ (ج) مدى فعالية التصدي للمشاكل الناشئة عن التركز المفرط في قطاع التجارة الزراعية؛ (د) التدابير التي ستتخذ لتعزيز قدرة صغار المالكين المنتجين في البلدان النامية على تصدير منتجاتهم إلى أسواق البلدان الصناعية[٥٠].

دال – حقوق الملكية الفكرية

٤٧- وتنبغي أخيراً الإشارة إلى أن حماية حقوق الملكية الفكرية على أنواع النباتات أو البذور لم تعتبر قط باعث قلق محتملاً في أي مكان. ولكن، كما شُرح بالتفصيل في التقرير الأول الذي قدمه المقرر الخاص إلى الجمعية العامة، فإن الأنظمة التي تمنع المزارعين من إعادة استخدام البذور أو تبادلها قد تكون لها انعكاسات خطرة على قدرة المزارعين على الاستمرار في الزراعة وعلى التنوع البيولوجي الزراعي، وبالتالي على القدرة العالمية على ضمان استدامة إنتاج الأغذية في الأمد الطويل.

٢- نحو شراكة عالمية جديدة في مجال الزراعة والأغذية

٤٨- لقد انبثقت فكرة إنشاء شراكة عالمية في مجال الزراعة والأغذية كرد مؤسسي ممكن للتصدي لأزمة الغذاء العالمية[٥١]. وإذا ما أنشئت شراكة كهذه فإنها ينبغي أن تحقق قيمة مضافة حقيقية وتضمن أن يكون إنشاء هيكل جديد منسق هو الحل الأفضل من ترسيخ الوكالات القائمة. وينبغي أن تبدأ أي مناقشة لهذه المسألة بالنظر في الأسباب التي أدّت إلى إلغاء مجلس الأغذية العالمي في عام ١٩٩٦. إضافة إلى ذلك، فإن مدى الفائدة التي ستحققها أي مبادرة مؤسسية جديدة لصالح الحق في الغذاء يتوقف على قدرة أي هيكل ينبثق من المناقشات الحالية على الاستفادة من الاستراتيجيات الموضوعة على الصعيد الوطني، بمشاركة نشطة من الفئات المتأثرة مباشرة بمشاكل الجوع وسوء التغذية. ويودّ المقرر الخاص إضافة التعليقات المفصلة في الفقرات التالية.

٤٩- إن أي شراكة عالمية في مجال الأغذية والزراعة ينبغي أن تهدف إلى ضمان أمن الغذاء والتغذية على الصعيد العالمي، لكي تساهم في إعمال الحق في الغذاء مولية اهتماماً خاصاً للفئات الأضعف. وينبغي ألا تقتصر هذه الشراكة على تعزيز عرض المواد الغذائية فحسب، بل ينبغي أن تساهم أيضاً في ضمان الامتثال لمتطلبات الحق في الغذاء الكافي، بما في ذلك من جوانبه المتعلقة بالتغذية. لذا ينبغي إدماج الصحة والتعليم والتجارة والبيئة – وليس الزراعة وحدها – في أي جهد لتحسين تنسيق المساعي الدولية الرامية إلى تحقيق هذا الهدف. وينبغي أن تكون الغاية هي ضمان أمن الغذاء والتغذية لكل أسرة معيشية، الأمر الذي يستلزم أكثر من توفير الغذاء الكافي ويقتضي

---

[50] The Special Rapporteur will examine the interactions between international trade in agricultural products and the right to food in a separate report to the Human Rights Council on a mission to the WTO.

[51] See also the proposals emanating from the International Food Policy Research Institute: J. von Braun and N. Islam, 'Toward a New Global Governance System for Agriculture, Food and Nutrition: What Are the Options?', *IFPRI Forum*, March 2008.

إيلاء اهتمام كذلك للخدمات الصحية والرعاية السليمة للفئات الضعيفة. والواقع أن أحد التأثيرات المحتملة للأزمة الغذائية الراهنة يكمن في زيادة الأسر المنخفضة الدخل والمشترية الصافية للأغذية، التي سيتقلص تنوع حميتها في خضم سعيها للحفاظ على استهلاك المواد الغذائية الأساسية. ولهذا الوضع انعكاسات خطرة على الصحة التغذوية العامة، بما في ذلك سوء التغذية الناجم عن نقص المغذيات الدقيقة، خاصة بين النساء والأطفال. وينبغي لذلك بذل جهود خاصة لتناول مسألتي الأمن الغذائي وأمن التغذية العام، وإلا فإن فوائد إعمال الحق في الغذاء على صعيد التغذية السليمة لن تتحقق على الأرجح بالنسبة للفئات الأضعف. ويتعين الاستفادة من الخبرات الهامة للجنة الدائمة للتغذية من أجل ضمان مراعاة هذا البُعد كما ينبغي.

٥٠- ومن شأن إنشاء شراكة عالمية في مجال الأغذية والزراعة أن يحسّن المساءلة على صعيد متابعة التزامات البلدان، خاصةً فيما يتعلق بالمساهمة في المساعدة الإنمائية الرسمية واستخدام هذه المساهمات (بما في ذلك مستوى المساعدات وإمكانية التنبؤ بها، وتخصيص نسبة معينة منها ومن الميزانيات الوطنية لسد احتياجات القطاع الزراعي حسب الظروف والاحتياجات المحلية)، وفيما يتعلق بتأثير السياسات المنتهجة على الصعد الوطني والإقليمي والدولي على الحق في الغذاء الكافي. وإذا ما أريد وضع مؤشرات ومقاييس يمكن الاعتماد عليها لقياس التقدم المحرز في تحقيق هدف أمن الغذاء والتغذية على الصعيد العالمي، فإن هذه المؤشرات والمقاييس يجب أن تستند إلى مختلف عناصر الحق في الغذاء الكافي، وأن تُصنف على نحو يسمح بقياس تأثير السياسات المنتهجة على جميع الفئات الضعيفة، وخاصةً النساء والأطفال والسكان الأصليين والمشردين واللاجئين، فضلاً عن صغار المالكين والعمال الزراعيين غير المالكين.

٥١- وإذا ما تقرر إنشاء هيئة علمية في إطار شراكة عالمية جديدة في مجال الأغذية والزراعة، ينبغي اختيار الخبراء المعينين في هذه الهيئة بعناية لضمان استقلالهم وحيادهم بالكامل. وهناك أهمية فائقة أيضاً للاستفادة من الخبرات الهامة المتراكمة لدى وكالات الأمم المتحدة في روما (منظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأغذية العالمي) ولأن ينطلق البحث في أي مجال تطرق إليه من قبل التقييمُ الدولي للمعرفة والعلوم والتكنولوجيا الزراعية الموجهة لأغراض التنمية من نتائج هذا التقييم. فتكرار هذا الجهد ليس عديم الجدوى فحسب، وإنما سيزيد الظن بأن نتائج التقييم قد أُهملت لعدم ملاءمتها.

٥٢- وإذا تقرر إنشاء صندوق عالمي جديد في إطار شراكة عالمية جديدة في مجال الأغذية والزراعة فإن هذا الصندوق ينبغي أن يخدم الوكالات القائمة التي تعمل في المجالات ذات الصلة. كما ينبغي تفادي أي تنافس على الموارد. بيد أن إنشاء صندوق جديد يمكن أن تتمثل قيمته المضافة في إدماج الصندوق العالمي لإعادة التأمين ضمن آلياته (انظر الفقرة ٤٤ أعلاه). كما يمكن أن يُستخدم هذا الصندوق لإدارة الاحتياطي الدولي الافتراضي الذي يمكن إنشاؤه لتلبية الاحتياجات الطارئة للبلدان دون تعطيل الأسواق، ولتمويل المخزونات الاحتياطية الدولية في إطار الاتفاقات الدولية المتعلقة بالسلع الأساسية.

خامساً – الاستنتاجات

٥٣- لقد أثرت الزيادة في أسعار السلع الأساسية الغذائية في الأسواق الدولية تأثيراً سلبياً شديداً على الحق في الغذاء بالنسبة لأفقر الأسر المعيشية، التي هي من الفئات المشترية الصافية للأغذية، وتركت انعكاسات مدمرة خاصة في البلدان التي لا تملك شبكات أمان اجتماعي أو التي لديها شبكات أمان أضعف من أن تتحمل صدمة هذه الزيادة. ولن يستفيد العديد من صغار المالكين من هذه الزيادة، إما لما يواجهونه من ارتفاع حاد في تكاليف الإنتاج أو لافتقارهم إلى الهياكل الأساسية والدعم الذي يحتاجونه لزيادة عرض الأغذية. ولذا ففي حين يتعين التصدي للتفاوت بين العرض والطلب من أجل إعادة تكوين مخزونات الأغذية عن طريق زيادة مستوى الإنتاج الزراعي من جهة والحدّ من الهدر والاستهلاك المفرط من جهة أخرى، فإن ما يهم من منظور حقوق الإنسان هو من سينتج المحاصيل الغذائية ولصالح من. وصحيح أن الوضع الحالي ينشئ فرصاً، ولكن لا ينبغي الخلط بين الفرص والحلول. ففي حين يتعين استثمار المزيد في قطاع الزراعة والهياكل الأساسية الريفية لتعويض سنوات من الإهمال، فإن طريقة توجيه هذه الاستثمارات وأشكالها وآثارها تتطلب رصداً متيقظاً. وإذا انبثقت شراكة عالمية جديدة في مجال الزراعة والأغذية من خضم الأزمة الراهنة، فإن من الضروري كفالة ألا تسعى هذه الشراكة الجديدة لمجرد تعزيز العرض عن طريق تشجيع وصفات معتمدة على التكنولوجيا، وإنما عليها أيضاً أن تمكّن الفئات التي تعاني الجوع وسوء التغذية والتي تواجه تهديداً لسبل عيشها جراء هذا الاهتمام المتجدد بتشجيع الإنتاج الزراعي تحديداً. ومن شأن وضع إطار لحقوق الإنسان أن يساهم في دفع مساعي البحث عن حلول في هذا الاتجاه، لأنه سيضمن إعطاء الأولوية للفئات الأضعف، ولأنه سيحسّن جوانب المساءلة والمشاركة في صنع القرار. ولذا فمن المؤسف أن يكون هذا الإطار غائباً كلية تقريباً عن المناقشات الراهنة.

٥٤- ويدعو المقرر الخاص مجلس حقوق الإنسان إلى ما يلي:

(أ) مواصلة رصد المبادرات التي تعتمدها الحكومات والقطاع الخاص والوكالات الدولية رداً على أزمة الغذاء العالمية، والمساهمة في مناقشة أية شراكة عالمية مقبلة في مجال الزراعة والأغذية، لضمان اهتمامها بالأبعاد المتعلقة بحقوق الإنسان واستنادها إلى مشاركة فعلية لأصحاب الحقوق؛

(ب) تشجيع الدول على بناء استراتيجيات وطنية لإعمال الحق في الغذاء الكافي، على أن تتضمن هذه الاستراتيجيات رسم خرائط لحالة انعدام الأمن الغذائي، واعتماد تشريعات وسياسات ذات صلة ضمن إطار الحق في الغذاء، وإنشاء آليات لضمان المساءلة بحيث يتسنى لأصحاب الحقوق المطالبة بحقهم في الغذاء، وإنشاء آليات وعمليات لضمان المشاركة الحقيقية لأصحاب الحقوق، وخاصة الفئات الأضعف منهم، في وضع التشريعات والسياسات ورصدها. وينبغي أن تراعي هذه الاستراتيجيات على وجه الخصوص الحاجة إلى تعزيز حماية حقوق الفئات الأضعف، بمن فيها مستخدمو الأراضي الذين ينعدم أمن حيازتهم للأراضي والعمال الزراعيين غير المالكين والنساء والمشردون والسكان الأصليون والأقليات وذوو الإعاقات والفقراء في الريف والحضر؛

(ج) تشجيع التوصل إلى توافق آراء دولي بشأن الوقود الزراعي، يستند ليس فقط إلى الحاجة لتفادي التأثير السلبي لتطوير الوقود الزراعي على الأسعار الدولية للسلع الغذائية الأساسية، وإنما أيضاً إلى

الحاجة لضمان إنتاج هذه الأنواع من الوقود على نحو يكفل احترام جملة حقوق الإنسان ولا يؤدي إلى تشويه التنمية في البلدان المنتجة؛

(د) الإلحاح على جميع الدول كي تضمن عدم إعاقة أطراف ثالثة، بما فيها الجهات الفاعلة الخاصة، للحق في الغذاء الكافي، وتوضيح السبل التي تسمح للقطاع الخاص بأن يساهم في صياغة نظام إنتاج وتوزيع للغذاء أكثر إنصافاً؛

(هـ) طلب إجراء المزيد من الدراسات بشأن دور التعاون الدولي في مكافحة الآثار السلبية للمضاربات غير التجارية على أسعار السلع الزراعية الأولية، وخاصةً الدور الذي يمكن أن يؤديه إنشاء احتياطي افتراضي عالمي وبإبرام اتفاقات دولية متعلقة بالسلع الأساسية؛

(و) بحث المساهمة التي يمكن أن يقدمها إنشاء صندوق عالمي لإعادة التأمين على صعيد إعمال الحق في الغذاء الكافي.

Annex I

THE GLOBAL FOOD CRISIS AND THE RESPONSES OF THE INTERNATIONAL COMMUNITY: A SUMMARY

1. This Appendix briefly recalls the origins of the current global food crisis (1.), the broader historical context in which is can be understood (2.), the main impacts (3.), and the responses of the international community (4.). It should be read as a complement to the initial analysis provided by the Special Rapporteur of the global food crisis, which included data not repeated here.[52]

1. The origins of the global food crisis

2. Since a number of studies have been presented on the origins of the surge in the prices of food commodities in the international markets in 2007-2008,[53] a brief summary of the emerging consensus may suffice here. While independent observers differ on the relative importance of the different factors which have played a role - which indeed, due to their interrelatedness, are difficult to disaggregate from one another - there is broad agreement at least on the identity of these factors. The increase in the price of oil led to a corresponding rise in the cost of producing food, both because of the costs of fertilizers and pesticides and because of the transportation, packaging and processing costs, widening the wedge between farmgate prices and prices on international markets.[54] It also led to a higher demand for agrofuel feedstock, particularly maize, soybean, and palm oil, creating more competition for cropland between food, feed for livestock, and fuel, and a surge in the demand for grain. The resulting tension between supply and demand was accentuated, on the supply side, by other factors, some purely conjunctural, others more structural in nature. Weather-related events in 2005-2006 led to worse-than-expected harvests in certain major cereal-exporting countries, although the overall level of production remained stable. But more importantly, agricultural production needs time to adapt to price signals, because it requires new investments, the absorption of new technologies or the switch to higher-priced crops. In the current context, the cost of energy, both for production of food and for freight, further slowed down the ability of producers to respond to demand. And in many regions, agricultural producers have been unable to continue improving their productivity per hectare as they have been doing since the 1960s - either because the productivity is already such that margins for improvement are almost non-existent (as in the EU and in the United States, Canada or Australia), or because of insufficient access to credit and infrastructures, depleted soils, and a system of international trade in agricultural products which has reduced agricultural production in those countries to lower-than-subsistence levels after the 1980s (as in Sub-Saharan Africa where important margins subsist for productivity improvements).

---

[52] See the background note on the global food crisis, www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/SRRTFnotefoodcrisis.pdf (2 May 2008).

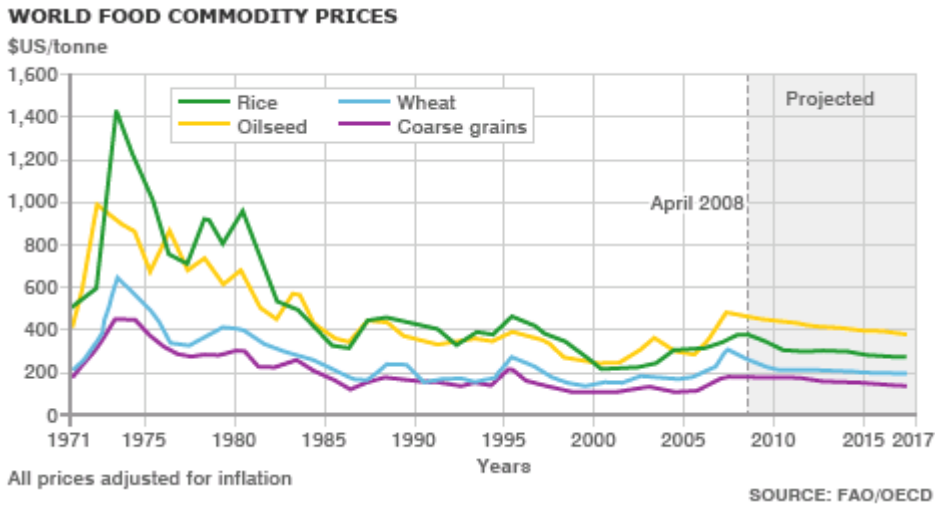
[53] See, inter alia, J. von Braun, *The World Food Situation. New Driving Forces and Required Actions*, December 2007; Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Background note, *Global Food Challenges*, 23 April 2008; Joachim von Braun, *Rising Food Prices. What Should be Done?*, IFPRI Policy Brief, April 2008; World Bank, *Rising food prices: Policy options and World Bank response*, April 2008; International Food Policy Research Institute, *High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Actions*, 16 May 2008; Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), *Rising Food Prices. Causes and Consequences*, April 2008; Donald Mitchell, *A Note on Rising Food Prices*, The World Bank, Policy Research Working Paper No. 4682, July 2008; and the sources cited in the background note referred to in the preceding footnote.

[54] Research from the World Bank indicates that a 10 percent rise in crude oil prices translates into a 1.6 per cent increase in agricultural commodity prices.

3. On the demand side, the continuation of levels of consumption in the industrialized countries, particularly of animal protein-rich food such as dairy products and meat, which would be unsustainable if they were to be replicated universally, and improving diets in large, fast-growing economies - although they still lag far behind the levels of consumption achieved in the OECD countries - have further contributed to putting pressure on the markets. These changes in diets multiply the impact of natural population growth, which increases by about 75 million persons each year. Finally, the resulting increase of the prices of agricultural primary commodities on the international markets was severely exacerbated by (although not caused by) the arrival on those markets of non-commercial investors, who massively shifted to primary agricultural commodities in 2006 and especially 2007. While there remains disagreement about whether this, per se, contributed to the soaring of prices, it certainly did lead to more volatility in the concerned markets.

2. The crisis in historical perspective

4. There is some analogy between the current crisis and earlier episodes. Following the oil price shocks of 1973 and 1979, sudden supply-side shocks already had sent commodity prices significantly higher. Especially in 1972-1973, due to wheat harvest failures in the USSR, the prices of grain went up in proportions comparable to those we are witnessing today. After the Soviet Union decided to buy significant quantities of grain on the world markets, prices trebled between mid-1972 and mid-1973. As a result of this peak in prices, the private sector invested more into agriculture, and national policies were set in place to encourage production. As a consequence of the resulting efficiency gains, prices were brought down to their previous levels.[55] The tendency towards constantly lower prices continued throughout the 1980s and 1990s, with the exception of a small increase in 1979-1980 and during the mid 1990s. These evolutions are reflected in the real value of the extended Food price Index of FAO. The index reached its peak in 1974 (250) and then it has been followed by a decline in real food prices till end of the 1980s (100) followed by a small increase in the mid 1990s, followed by a historical low in 1999. Between 2000-2005 it has being increasing at a rate of 1.3 per cent per year and has increased to 15 per cent per year since 2006, reaching a level of 160 in 2008.



[55] *Global commodities: a long term vision for stable, secure and sustainable global markets*, HM Treasury, United Kingdom, June 2008, available from www.hm-treasury.gov.uk.

5. The structural decline in the prices of agricultural primary commodities over the last 30 years clearly hindered the development of the agricultural sector in a number of developing countries. Prices on the international markets were depressed due to two factors: remarkable increases in productivity per hectare by mechanisation and the use of improved seeds and other inputs in certain developing countries while the average wages remained low; and public support to farmers, including in the form of export subsidies, in industrialized countries with high salaries. The result was that for many farmers in the South, there were few incentives to produce much beyond subsistence levels, even when they could achieve such levels - which often they could not. This was further aggravated by the retreat of the public sector from agriculture, in part because institutions such as marketing boards, because they were considered inefficient and at times mismanaged, were dismantled following prescriptions of the international financial institutions, and in part because too little of the public budget was invested into agriculture, rural services, and the development of infrastructure for the rural areas. Massive impoverishment of the rural areas and rural flight followed. A number of countries which previously were self-sufficient in food became net-food-importing in the 1980s.[56] The resulting situation was not sustainable. Even in the cases where these food-importing countries could feed their population, particularly the growing number of urban poor having left the countryside, thanks to relatively cheap food dumped on the international markets, the decline of the agricultural sector made these countries extremely vulnerable to external shocks, and particularly to sudden rises in prices of commodities traded on international markets. This is the crisis they now face.

3. The impacts[57]

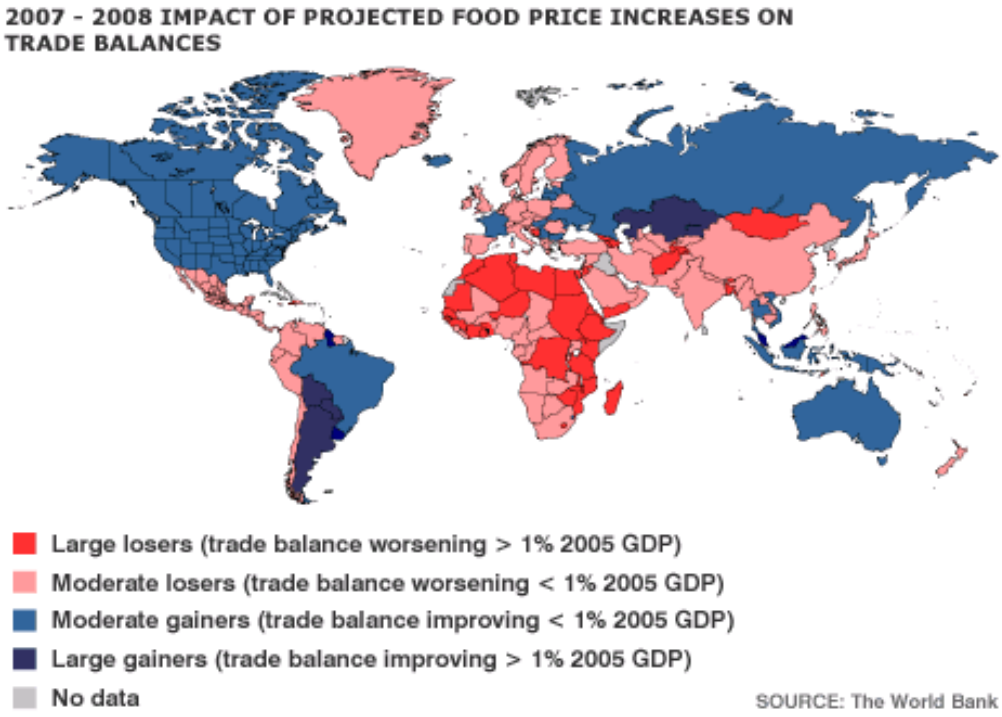
6. The increase of 2006-2008 in the prices of food commodities on international markets was almost unprecedented by its scale and brutality. The impact has been severe on the ability of international agencies to provide food, especially where the levels of food aid provided by governments are calculated in prices rather than in volumes. The surge in prices has also increased the import bills of poor net-food-importing countries. The food import bill of the Low-Income Food-Deficit Countries is expected to reach US$ 169 billion in 2008, 40 per cent more than in 2007. Developing countries as a whole could face an increase of 33 per cent in aggregate food import bills, coming on the heels of a 13 per cent increase the year before. The balance of payments effects of food price increases are thus significant, especially when combined with the impacts of rising fuel prices, which are often even more important. According to data from the World Bank, Africa and Asia are the main losers from the food price increase as most of these countries are net food importers. Most of the developed world, Russia, Latin America, and South East Asia improve their trade balance as a result of the food price increase. However, since all food commodity prices have not increased to the same extent, consumption patterns vary across countries and countries tend to import some commodities while exporting others a careful analysis is needed to determine which countries gain and lose due to the current food price increases. In addition exchange rate changes can lower or worsen the impact of change in international food prices. Even net food exporting countries could worsen their trade balance if the commodities they import show far higher increase in prices as compared to commodities they export. So a case by case analysis is needed to determine the impact on the country level.

---

[56] Developing countries had an overall agricultural trade surplus of almost US$ 7 billion per year in the 1960s. According to the Food and Agricultural Organization (FAO), gross imports of food by developing countries grew with trade liberalization, turning into a food trade deficit of more than US$ 11 billion by 2001 with cereal import bill for Low Income Food Deficit Countries reaching over US$ 38 billion in 2007/2008.

[57] The Special Rapporteur acknowledges the contribution of Mr. Rahul Lahoti to this part of the analysis, for which the Special Rapporteur bears full responsibility.

7. The map below depicts the impact on trade balances of countries:



8. The impact of the increase of food prices on international markets has been severe on net food buyers in countries in which the consumers are insufficiently insulated from such impacts. Particularly at risk are the landless labourers and the urban poor. But among the losers are also a large number of smallholders, themselves net food buyers, and who are unable to benefit from the increase in prices on the international markets, because the increase occurs at a time when the price of their inputs hits record levels and because they are not connected to global supply chains.[58] At the same time, others have benefited: global

[58] It has been argued by some analysts that since 1° poverty is concentrated in the rural areas, 2° this is driven by low and declining food prices and 3° the net food sellers are the very poor, an increase in food prices might have a positive impact on poverty. M. Ataman Aksoy and Aylin Isik-Dikmelik ("Are Low Food Prices Pro-Poor? Net Food Buyers and Sellers in Low-Income Countries", The World Bank: Washington, D.C., 2008) argue that although there are more poor net food buyers then sellers, about half of net food buying households is marginal net food buyers, and thus price increases will have a small effect on their welfare. In their analysis for nine countries the average incomes of net food buyers are higher than the average incomes of net food sellers in eight of nine countries. Thus, higher food prices will, on average, transfer income from richer to poorer households and be pro poor. Also they argue that incomes of the net food buying households in the rural areas depends on the expenditures of food selling households and an increase in that might positively impact the food buying households. However, this analysis presupposes that higher prices for food commodities on international markets will translate into higher prices at the farmgate - an assumption which, due to the current organisation of the food production and distribution chain, will be valid only in limited contexts, particularly in countries such as Vietnam with highly egalitarian distribution of land resources.

agribusiness firms and food retailers,[59] traders and speculators, a small number of net-food-exporting countries and large agricultural producers, well connected to the international markets.

4. The responses

9. The global food crisis led to reactions in three, partly overlapping, phases. During the first phase of the crisis, a number of Governments adopted measures on a unilateral basis, without coordination. Some countries sought to lower domestic prices by lowering import tariffs or by imposing export restrictions, in the form of export taxes or even export bans on certain categories of food crops. The lowering of tariffs on imports provided temporary relief to consumers, albeit at a high fiscal cost in countries whose public budget is heavily dependent on such tariffs. While in certain cases necessary to respond the immediate needs of the population, export restrictions also provided such relief, but at the risk not only of penalizing local agricultural producers and creating the wrong incentives for them, but also of worsening the situation on the international markets. Some countries sought to rebuild largely depleted strategic reserves of grain, even though this might have contributed further to the price spikes. Some countries sought to strengthen support programmes for the poor, in the form of cash subsidies, vouchers, cash- or food-for-work programmes, health and nutrition programmes, or schoolfeeding programmes.

10. These reactions have been examined in detail elsewhere and shall not be recounted here. It should be noted however, that some of these measures (particularly trade policy measures) sought primarily to keep the prices low on domestic markets (or to limit their increase), for the benefit of all consumers including those who would have been able to support higher prices, although targeted measures, particularly social programmes aimed at the poor, would have been more efficient. It is also striking that these measures were adopted without consideration of their impact on the ability of other countries to feed their populations. This disregards every State's obligation to uphold the right to food, not only of its own population, but also in other countries. It also shows a lack of consistency, since the imposition of export restrictions or the reconstitution of strategic reserves precisely when the prices on international markets are high have further exacerbated the tensions on the markets and further perpetuated the very developments such measures were seeking to react to.

11. International agencies mobilized their efforts in order to address the most immediate needs - those of the hungry of course, but also those of the farmers who, because of the increase in the prices of agricultural inputs, were unable to prepare for the next harvests. In December 2007, the FAO launched its Initiative on Soaring Food Prices (ISFP). It seeks to offer technical and policy assistance to poor countries affected by high food prices in order to help farmers improve production by facilitating access to inputs such as improved seeds, organic and inorganic fertilizer and water. Burkina Faso, Mauritania, Mozambique and Senegal were the first countries benefiting from the ISFP; by June 2008, 54 countries were covered, for a total amount of 23.8 million US$. This sum is largely insufficient, and it should be complemented by other partners. According to FAO, the countries most affected, especially in Africa, will need at least a total of US$ 1.7 billion for short-term measures during 2008-2009 just in order to start reviving their agricultural systems. In this regard, ISFP should play a catalytic role. In March 2008, the

[59] It has been reported that: "Cargill, the world's biggest grain trader, achieved an 86 per cent increase in profits from commodity trading in the first quarter of this year. Bunge, another huge food trader, had a 77 per cent increase in profits during the last quarter of last year. ADM, the second largest grain trader in the world, registered a 67 per cent increase in profits in 2007. Nor are retail giants taking the strain: profits at Tesco, the UK supermarket giant, rose by a record 11.8 per cent last year. Other major retailers, such as France's Carrefour and Wal-Mart of the US, say that food sales are the main sector sustaining their profit increases" (GRAIN report, Making a killing from hunger, April 2008, available from: www.grain.org/articles/?id=39).

World Food Programme launched an emergency appeal for 755 million US$, in order to cover the incremental costs of its original 2008 work programme, taking into account the increase in the prices of food and fuel ; the appeal gathered 1.2 billion US$, including 500 million US$ from Saudi Arabia. In June 2008, 81 million beneficiaries required food assistance, bringing the total cost of 2008 activities with 4.9 metric tons of food to just over US$ 4.78 billion. However, it is estimated that the WFP's requirements for food assistance programs have increased to approximately US$ 6 billion annually, as a result of the global food crisis. And on 25 April 2008, the International Fund for Agricultural Development announced it would make available up to 200 million US$ from existing loans and grants to provide an immediate boost to agricultural production in the developing world. This sum could be increased soon, since IFAD has identified 800 million US$ in undisbursed fund that might be suitable for reprogramming in order to boost production by providing essential inputs to farmers.

12. In order to assist countries to face their balance of payments difficulties, the International Monetary Fund provided additional balance of payments support by augmented access to 12 countries under Poverty Reduction Growth Facility (PRGF) arrangements, with the first in early January 2008.[60] Discussions are ongoing, at the time of writing, about loosening the conditions for access to the Exogenous Shocks Facility (ESF) and the non-concessional Compensatory Financing Facility (CFF).

13. Important though as they are, these initiatives would have been even more effective if they could have begun earlier, prior to the first uncoordinated reactions, including hoarding by traders speculating on higher prices and the imposition of export restrictions by net-food-exporting States. Although governments responded speedily to the emergency appeal of the WFP, it is simply unacceptable that, in order to act effectively in the face of such a crisis, international agencies have to spend weeks calling upon international donors in order to fund their response programmes: it is as if the firefighters were being recruited after the fire has started.

14. A second phase opened with a number of high-level meetings which sought to improve coordination between the agencies involved in addressing the global food crisis and, in part through these agencies' activities, between governments. Initiatives were adopted both at the operational and political levels. On 28-29 April 2008, the Executive Heads of the UN specialized agencies (including the Bretton-Woods institutions), funds and programmes and the World Trade Organisation, gathered in Bern in order to agree on a common strategy. The Chief Executives Board agreed on the need to address the crisis through short-term measures (including through the emergency programme launched by the WFP and by supporting developing country farmers for the next harvests), but also through short-to-medium term measures (including support for the establishment of safety nets and income generation programmes, and to countries experiencing balance of payments difficulties as a result of higher food and oil prices), medium-to-long term measures (including support for improved agricultural decision-making to boost production and productivity), and long-term measures (including further research on the impact of diversion of food crops towards agrofuel production and support for agriculture in Africa). Many of these components of the responses to the global food crisis were already contained in the "New Deal for a Global Food Policy" proposed on 13 April 2008 by the president of the World Bank Group, and endorsed by the Development Committee of the World Bank and the International Monetary Fund. The Bern meeting reinforced inter-agency cooperation, in particular by setting up a High Level Task Force on the Global Food Crisis (HLTF), which held its first meeting on 12 May 2008 and launched work on a "Comprehensive Framework for Action" (CFA). A first draft of the CFA was presented at the High-Level Conference on World Food Security held at the FAO headquarters in Rome on 3-5 June.

[60] The total amount disbursed amounts to some SDR 143 million, about double the access under outstanding loans.

15. The CFA was finalized in mid-July. It is best described as a menu of actions, to be adapted according to national specificities, which the UN agencies and the Bretton-Woods institutions have identified as constituting the best response to the global food crisis. Two sets of immediate actions are listed. One aims at meeting the immediate needs of the vulnerable populations by improving access to food and nutrition support and increasing food availability. This translates not only into measures of a humanitarian nature, but also into actions to boost smallholder farmer-led food production, and trade and tax measures such as the use of strategic grain reserves to lower prices. Another set of actions, also to be launched immediately, aims at building longer-term resilience and contributing to global food and nutrition security, by expanding social protection systems; sustaining the growth of smallholder farmer food production; improving international food markets; and developing an international consensus on agrofuels. In addition, a third set of actions aims at establishing better global information and monitoring systems, particularly by better coordinating existing information systems and by developing the practice of comprehensive assessments and monitoring.

16. The contribution of the World Bank has been significant. On 29 May, the Bank launched the Global Food Crisis Response Program (GFRP), which aims to facilitate a rapid and flexible response of the Bank to the crisis, by (i) reducing the negative impact of high and volatile food prices on the poor, (ii) supporting countries in designing sustainable policies that mitigate the adverse impacts of high and volatile prices on poverty while minimizing long-term market distortions, and (iii) supporting efforts to increase productivity in agriculture as well as market participation to ensure an adequate and sustainable food supply response. It includes a facility drawing on a variety of funding sources, including a new multidonor trust fund, with a total authorized ceiling of US$ 1.2 billion.

17. At the political level, a number of meetings took place which sought to achieve a consensus on what needs to be done by governments about the crisis. The Human Rights Council convened in a special session on 22 May. On 20-23 May, the Economic and Social Council also held a meeting on the issue. On 28-30 May, the Tokyo International Conference on African Development (TICAD IV) adopted an action plan and a follow-up mechanism laying out a road map for action-oriented initiatives with measurable targets in order to promote further growth in Africa. On 3-5 June, the FAO convened a High Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy, which a large number of heads of State and governments attended. The G8 Hokkaido-Toyako Summit adopted a statement on global food security. Finally, on 18 July, the General Assembly held a meeting on the food and energy crisis, and this theme will again be on the agenda of its sixty-third session.

18. Finally, we are now entering a third phase, one during which a new architecture for the global food system is being discussed, in order to improve world food security in a sustainable fashion. Building on the "New Deal for a Global Food Policy" proposed by the World Bank[61] and on a French proposal, the G8 Leaders called for a global partnership on agriculture and food "involving all relevant actors, including developing country governments, the private sector, civil society, donors, and international institutions". They stated (para. 4):

[61] See The World Bank, Double Jeopardy: Responding to High Food and Fuel Prices, G8 Hokkaido-Toyako Summit, 2 July 2008 (putting forward a 10-point action plan for a "New Deal for Global Food Policy", for consideration by the G8 Leaders).

> This partnership, strengthening and building on existing UN and other international institutions, could provide efficient and effective support for country-led processes and institutions and for local leadership, draw on the expertise in existing international organizations and, in particular, ensure monitoring and assessment on progress. The UN should facilitate and provide coordination. As part of this partnership, a global network of high-level experts on food and agriculture would provide science-based analysis, and highlight needs and future risks.

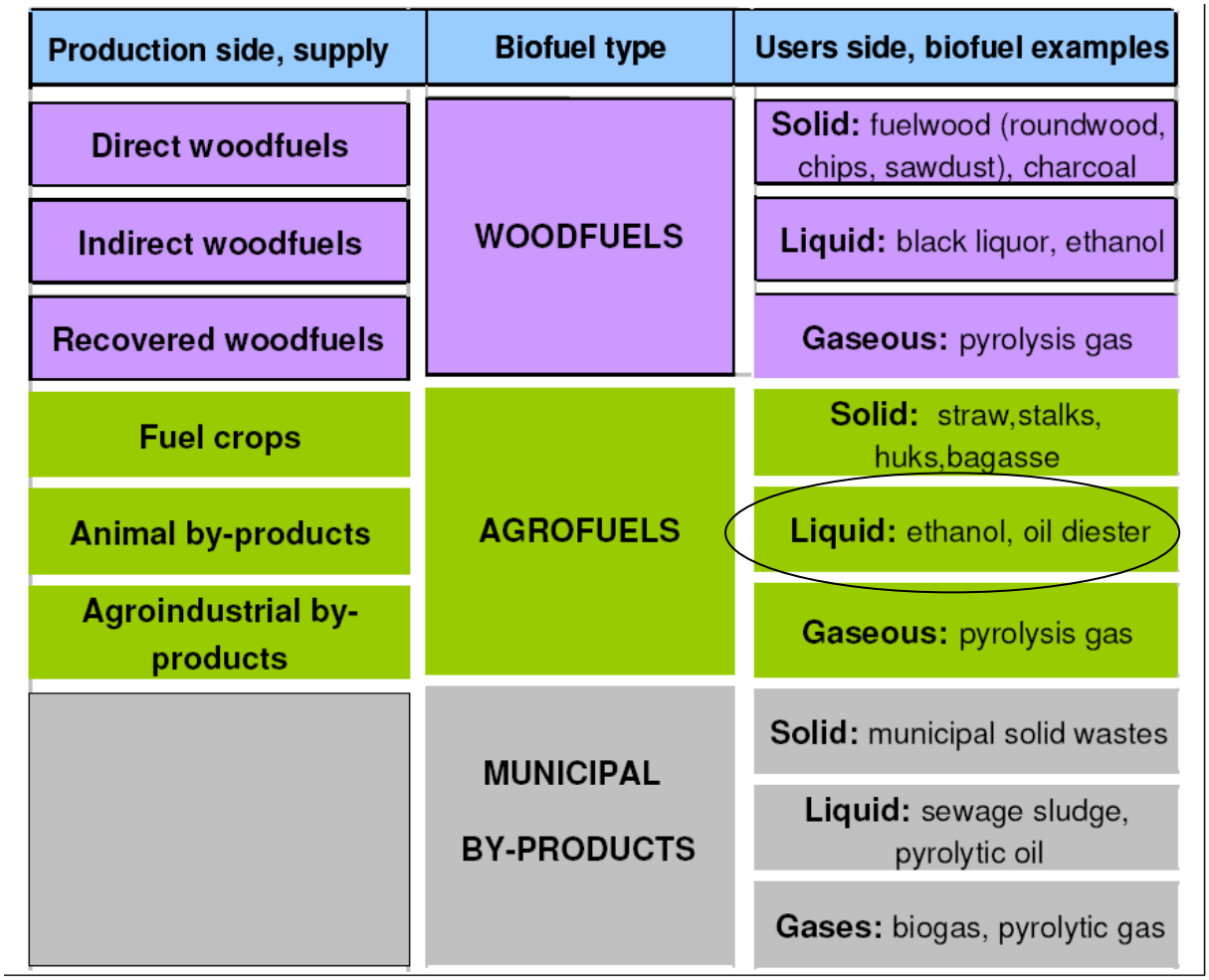
19. The statement also referred to the need to "explore options on a coordinated approach on stock management, including the pros and cons of building a 'virtual' internationally coordinated reserve system for humanitarian purposes" (para. 6). The UN Secretary-General, in his presentation to the UN General Assembly of 18 July 2008, fully endorsed the idea of a Global Partnership for Food. During the next few months, discussions will continue on these proposals.

Annex II

THE IMPACTS OF AGROFUELS PRODUCTION ON THE RIGHT TO ADEQUATE FOOD

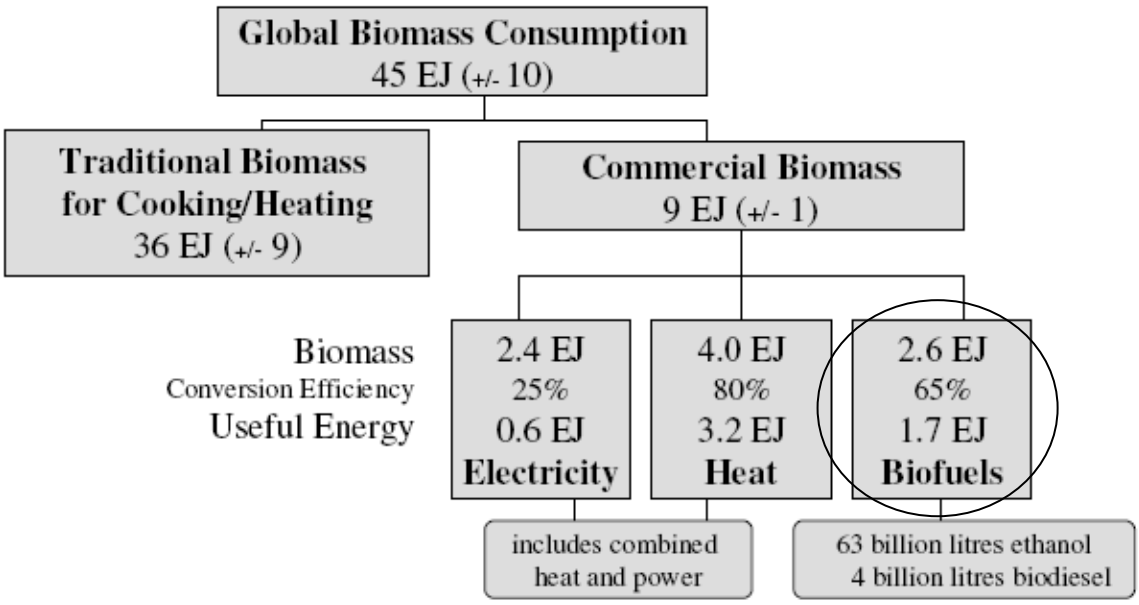
1. In the broad sense of the expression, agrofuels include all biofuels produced out of agriculture and livestock products. The agrofuels that have been the object of tremendous increase in demand and also of fierce debates in recent years, i.e. bioethanol and biodiesel for transportation (circled in both Diagram 1 and Figure 1), are only a fraction of agrofuels, and as Figure 1 shows, they constitute a tiny fraction of biofuels in general. The debate on liquid biofuels for transportation should not obviate all the other non-transport or stationary uses of biofuels, including biogas, firewood and even bioetanol and biodiesel for stationary energy in rural areas. In this paper, for the ease of convenience unless specified otherwise, the term agrofuels refers to liquid biofuels used for transport, i.e. bioethanol and biodiesel.

Diagram 1: Biofuels by source and types[62]



[62] Courtesy of Olivier Dubois (FAO).

Figure 1: Contributions of biomass to global primary and consumer energy supplies in 2007[63]



2. The impact on the right to adequate food of the development of bioethanol and biodiesel for transportation occurs at three levels. First, the pace of this development has significantly contributed to the increase of the prices of certain agricultural commodities on international markets, threatening the enjoyment of the right to adequate food. Second, a number of negative impacts on the right to food can be expected from the methods of production of agrofuels, in the locations where such production takes place. Third, when produced in developing countries in order to satisfy the growth of demand in industrialized countries, agrofuels may lead to a distorted development, benefiting only a minority, and worsening the lot of many others. These impacts are examined in turn.

1. The impact of agrofuels production on international prices of agricultural commodities

3. Certain policies aimed at promoting the use of agrofuels, in the form of blending mandates or tax breaks or subsidies for agrofuel production,[64] have contributed to the increase of the prices of agricultural commodities on the international markets. Estimates vary about the percentage of price increases which

---

[63] G. Best et al., *A Sustainable Biofuels Consensus*, Rockefeller Foundation, Bellagio Study and Conference Center, 2008 (based upon IEA, World Energy Outlook 2006, OECD/IEA, Paris, France, and World Energy Assessment Overview: 2004 Update, UNDP, UN-DESA and the World Energy Council, 2004).

[64] For an overview, R. Steenblik, "Biofuels - At What Cost? Government Support for Ethanol and Biodiesel in Selected OECD Countries", Geneva: Global Subsidies Initiative of the International Institute for Sustainable Development, 2007. The U.S. for instance has a tax credit available to blenders of ethanol of USD 0.51 per gallon and an import tariff of USD 0.54 per gallon, as well as a biodiesel blenders tax credit USD 1.00 per gallon. The U.S. mandated 7.5 billion gallons of renewable fuels by 2012 in its 2005 legislation and raised the mandate to 15 billion gallons of ethanol from conventional sources (maize) by 2022 and 1.0 billion gallons of biodiesel by 2012 in the 2007 Energy Independence and Security Act.

can be explained by the rise in demand for cropland and feed resulting from recent initiatives, particularly in the United States and in the European Union, aiming at encouraging the reliance on agrofuels as an alternative to fossil fuels.[65] But there is a consensus that these initiatives have has a significant impact. The IMF estimated that the increased demand for biofuels accounted for 70 per cent of the increase in maize prices and 40 per cent of the increase in soybean prices.[66] A recent study on the factors having led to the increase in internationally traded food prices from January 2002 to June 2008 concludes that "the most important" of these was the large increase in biofuels production from grains and oilseeds in the U.S. and EU. This study estimates that, while energy prices and related increases in fertilizer prices as well as the weak dollar could explain 25-30 per cent of the increase in food commodities prices, the remaining 70-75 per cent could be attributed to agrofuels production:

Without these increases [in the production of feed for fuel], global wheat and maize stocks would not have declined appreciably and price increases due to other factors would have been moderate. Land use changes in wheat exporting countries in response to increased plantings of oilseeds for biodiesel production limited expansion of wheat production that could have otherwise prevented the large declines in global wheat stocks and the resulting rise in wheat prices. The rapid rise in oilseed prices was caused mostly by demand for biodiesel production in response to incentives provided by policy changes in the EU beginning in 2001 and in the U.S. beginning in 2004. The large increase in rice prices was largely a response to the increase in wheat prices rather than to changes in rice production or stocks, and was thus indirectly related to the increase in biofuels. Recent export bans on grains and speculative activity would probably not have occurred without the large price increases due to biofuels production because they were largely responses to rising prices.[67]

4. The policies of the U.S. and of the EU are singled out in this respect. In contrast, according to this study, "Brazilian ethanol production from sugar cane has not contributed appreciably to the recent increase in food commodities prices, because Brazilian sugar cane production has increased rapidly and sugar exports have nearly tripled since 2000. Brazil uses approximately half of its sugar cane to produce ethanol for domestic consumption and exports and the other half to produce sugar. The increase in cane production has been large enough to allow sugar production to increase from 17.1 million tons in 2000 to 32.1 million tons in 2007 and exports to increase from 7.7 million tons to 20.6 million tons. Brazil's share of global sugar exports increased from 20 per cent in 2000 to 40 per cent in 2007, and that was sufficient to keep sugar price increases small except for 2005 and early 2006 when Brazil and Thailand had poor crops due to drought".[68]

---

[65] An IFPRI study suggests price increases of between 16 and 43 per cent at best and between 30 and 76 per cent at worst, depending upon the commodity (Mark Rosegrant and others, "Biofuels and the global food balance", in *Bioenergy and Agriculture: Promises and Challenges*, Peter Hazell and P. K. Pachauri, eds. (IFPRI, 2006); see also Marc Cohen and others, *Impact of Climate Change and Bioenergy on Nutrition*, IFPRI and FAO, 2008). Others consider that in the medium-term, when markets will be operating well, the impact on prices will be lower, averaging 5 per cent for most crops, although with significantly higher increases for certain feedstock crops like oilseeds, maize and sugar cane (*The Gallagher Review of the indirect effects of biofuels production*, The Renewable Fuels Agency, July 2008, at 57-58).

[66] John Lipsky, First Deputy Managing Director, IMF, *Commodity Prices and Global Inflation, Remarks At the Council on Foreign Relations*, New York City, May 8, 2008.

[67] Donald Mitchell, *A Note on Rising Food Prices*, The World Bank, Policy Research Working Paper No. 4682, July 2008, at 16-17.

[68] Id., at 9.

5. Considering the impact of the increase of the international prices of food commodities on the poorest, policies aimed at promoting the use of agrofuels from feedstock, having an inflationary impact on staple foods, could only be justified under international law if very strong arguments are offered, showing that the benefits from agrofuels outweigh the negative impacts. Indeed, the introduction of mandates for agrofuels and the provision of subsidies encouraging the creation of a viable market for agrofuels should be considered as deliberately retrogressive measures. Under the doctrine of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, a State adopting such measures has the burden of proving that they have been introduced only after the most careful consideration of all alternatives and provided only that they are duly justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.[69]

6. For the moment, the Special Rapporteur has serious doubts that this burden can be met. The main justifications which have been put forward for the imposition of blending mandates and the granting of subsidies to encourage agrofuels production are that this would limit the emission of greenhouse gases; that this would ensure a security of supply, limiting the dependency of the EU and the U.S., in particular, on crude oil imported from politically instable regions; and that this would create employment. But, as already noted in a previous note presented by the Special Rapporteur, the first justification has been seriously challenged by recent scientific evidence, which demonstrates that, taking into account the full life cycle of the product (including the shifts in land-use resulting from an increased demand for cropland for agrofuels) as well as the massive volumes of water required to produce fuel from crops, the hopes put in agrofuels as an alternative to fossil fuels have been largely misplaced: indeed, with the exception of the production of ethanol from sugarcane in Brazil, the carbon balance of other agrofuels produced from crops is potentially very negative, particularly when land with high carbon content, such as forest or peat land, is converted to grow agrofuels.[70] The second justification is highly implausible. Agrofuels cannot constitute an alternative to reliance on fossil fuels. This follows from a simple comparison between the shifts in the use of crops for the production of agrofuels and the share of agrofuels in the transport fuel market: in 2007, approximately 23 per cent of coarse grain production in the U.S. was used to produce ethanol, for a share of ethanol in the gasoline transport fuel market of 4.5 per cent in 2008 ; in the EU, although 47 per cent of vegetable oil production was used in the production of biodiesel, causing higher imports of vegetable oil to meet domestic consumption needs, the biodiesel share of the diesel transport fuel market was 3.0 per cent.[71] The U.S. National Academies of Sciences found that even if all the corn and soybeans produced in the U.S. in 2005 were used for bioethanol production, this would only replace 12 per cent of the country's gasoline demand and 6 per cent of its diesel demand.[72] As to the third justification, it relates to the second level at which the development of agrofuels may have an impact on the right to food.

---

[69] See General comment No. 3 (1990), para. 9.

[70] The deforestation encouraged by the increased demand for agrofuels may be indirect. For instance, the increased demand for maize in the U.S., a result of the policies encouraging production of ethanol from that crop particularly since 2004, has led to restricting the supply of soybean by U.S. farmers, attracted by the subsidies linked to the production of maize for ethanol. The result has been the expansion of soybean production in Brazil, at the expense of portions of the cerrado and of the Amazonian rainforest.

[71] The situation of Brazil is different. They have imposed blending mandates since 1938, and it sought to ensure its energy independence by supporting a domestic ethanol policy, Proálcool, since 1975. As a result, 54 of Brazil's sugarcane crop goes to ethanol, for a share of gasoline transport fuel market of 40 percent. These figures are provided in FAO, *Bioenergy, food security and sustainability*, High-level Conference on World Food Security, doc. HLC/08/INF/3, April 2008, para. 7.

[72] M. Muller, T. Yelden and H. Schoonover, *Food versus Fuel in the United States - Can Both Win in the Era of Ethanol?*, Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), September 2007, 2, available at www.iatp.org. The article refers to a study by the National Academies of Sciences, by J. Hill, E. Nelson, D.

2. The impact on human rights in the country of production

7. Apart from its impact on the level of certain agricultural commodities, the development of agrofuels could have social and environmental impacts, which also may affect the right to food as an element of the right to an adequate standard of living. Specifically, the increased demand for crops for fuel may raise the price of cropland, making access to land even less affordable than it is presently as smallholders will be pit against large producers for the acquisition of land. It could lead to the eviction of landusers whose titles to the land are insecure, or to the displacement of populations, particularly of indigenous peoples, in order to allow for the development of large plantation-form agricultural exploitations for the production of agrofuels.[73] One study estimates that as many as 60 million indigenous people will be driven from their lands, under customary ownership, to clear the way for biofuels plantations, if current investment plans are realized.[74] Because much of the bioenergy industry relies on improved or genetically modified seeds which are protected by patents, it further aggravates the concentration of power in agriculture in the hands of a limited number of dominant actors, mostly large multinational corporations, further marginalizing smallholders.[75] In many cases, despite commendable efforts made by the governments concerned in order to combat this phenomenon, the employment which is created in the plantations for bioenergy crop production, because of their scale and of the concentrated structure of ownership, is exploitative in nature.[76] The expansion of monoculture plantations of soy, oil palm, jatropha, sugar cane, maize, cassava and other fuel crops, may also have detrimental impacts on biodiversity and an impact of diets, since in the regions affected the variety of local foods available may be reduced. In addition, it will increase the competition for scarce water between current landusers and bioenergy crop production, and aggravate water scarcity problems. While employment may be created by the agrofuels industry - in 1997, the ethanol sector employed one million in Brazil, 65 percent of which in permanent jobs[77] - these benefits should be measured against these impacts, and in particular the potential violations of the right to food and the right to water which may result from such an evolution. And even if the country as a whole stands to gain from developing the production of agrofuels, this should not be accepted as a justification if the situation of the most food insecure in the country worsens: indigenous

---

Timan, S. Polasky and D. Tiffany, "Environmental, economic and energetic costs of biodiesel and ethanol biofuels", 12 July 2006.

[73] See International Institute for Environment and Development (IIED) and the Food and Agriculture Organization (FAO), *Fuelling Exclusion? The Biofuel Boom and Poor People's Access to Land*, by Lorenzo Cotula, Nat Dyer and Sonja Vermeulen, www.iied.org/pubs/ pdfs/12551IIED.pdf; Rachel Smolker and others, The Real Cost of Agrofuels: Impacts on food, forests, peoples and the climate, Global Forest Coalition and Global Justice Ecology Project, 2008.

[74] See Victoria Tauli-Corpuz and Parshuram Tamang, *Oil Palm and Other Commercial Tree Plantations, Monocropping: Impacts on Indigenous Peoples' Land Tenure and Resource Management Systems and Livelihoods*, Permanent Forum on Indigenous Issues, sixth session, New York, 14-25 May 2007, doc. E/C.19/2007/CRP.6 (7 May 2007).

[75] Institute for Agriculture and Trade Policy, *Patents: Taken for Granted in Plans for a Global Biofuels Market*, October 2007. According to one study, patents granted in the industrial biotechnology already increased from 6000 in 2000 to 22.000 in 2005, predominantly for biofuel production: see IATP and IIED, *The multilateral trade and investment context for biofuels: Issues and Challenges*, April 2008, at 20.

[76] See FIAN, *Fact-Finding Mission Report on the Impacts of Agrofuels Expansion on the Enjoyment of Social Rights of Rural Workers, Indigenous Peoples and Peasants in Brazil*, April 2008.

[77] J. von Braun and R.K. Pachauri, *The Promises and Challenges of Biofuels for the Poor in Developing Countries*, IFPRI, 2006.

peoples, smallholders and landless labourers are at particular risk, since these are the categories whose situation may worsen as a result of the change of land-uses for the production of feedstock for fuels.

8. None of the above is to say that the production of fuel from crops should be condemned per se. In fact, criteria could be developed which, agreed to by international consensus, could provide guidance to States about the development of agrofuels on their territory and about the conditions they could impose on the import of feedstock for agrofuels from abroad. It is in the nature of such criteria that different crops would be evaluated differently. For instance, while the production of ethanol from maize has a clearly demonstrated negative impact on food security, plantation production of sugarcane for ethanol or the cultivation of jatropha on depleted or dry land not suitable for the production of food crops may lead to increased welfare and reduced poverty, due to income-earning opportunities, with positive implications for food security.[78] Similarly, the imposition of such criteria could encourage practices, in particular modes of production, which contribute most to the reduction of poverty in the source countries, and to improving overall food security. Indeed, although in most cases the production of feedstock for fuel is more competitive if it relies on economies of scale related to largescale industrial production, due to the high investment cost related to processing, other forms of production may be encouraged, such as forms of contract farming in which "the processor purchases the harvests of independent (smallholder) farmers under terms agreed to in advance through contracts"; and smallholders could be assisted in "building cooperatives, marketing associations, partnerships and joint ventures, and coordinating their supply into larger production facilities will benefit smallholder participation in biofuel markets just as it holds potential for other agricultural markets".[79]

3. The impact of international trade in agrofuels: shaping development through export crops

9. The potential impact of the development of agrofuels should also be considered at a third level. While the demand for agrofuels is highest in the industrialized countries, particularly the U.S. and the EU, these countries do not have enough agricultural lands suitable to grow energy crops. In contrast to what is the case in developed countries, large portions of land remain unused or are not under intensive use in developing countries. Developing countries also have a comparative advantage for the production of agrofuels through their lower wages and labour standards. In addition, while the most energy-efficient agrofuel feedstock are sugarcane and (to a lesser extent) palm oil, these crops are best grown in tropical and sub-tropical climates.

10. The development of international trade in agrofuels will therefore further aggravate the current situation in which, due to the significant purchasing power of consumers in industrialized countries, a competition will emerge between the production of food for local consumption in developing countries and the production of feedstock for transport and other uses in industrialized countries. This is not a new phenomenon, of course: it is one which is linked to the problem of cash crops in general, understood as crops which are exported instead of being consumed in the country in which they are grown, and the production of feedstock for fuel presents a certain analogy in this respect with the production of feed for livestock, in order to meet primarily the demand for dairy food and meat in industrialized countries. What is unique however about the demand for crops for fuel production is that this demand is much more sensitive to price changes than demand for crops for food: while the level of consumption of calories and even the composition of diets vary only to a small extent when prices change - households usually cut down on education or other non-vital items before limiting their consumption of food -, the demand for

[78] C. Arndt and others, *Biofuels, Poverty and Growth: A Computable General Equilibrium Analysis of Mozambique*, IFPRI, 2008.

[79] FAO, *Bioenergy, food security and sustainability*, cited above, para. 25.

fuel is much more elastic, although it is driven both by the price of oil (with which agrofuels compete) and by the price of crops. This means that the volatility of the international markets for agrofuels may be particularly high. Even more importantly, the demand for agrofuels is potentially almost infinite. Whereas increased demand for crops for food or in order to feed livestock reaches a natural limit - the demand is saturated at a certain level -, once crops are turned into bioethanol or biodiesel, the level of demand can be such that a very large proportion of crops can be used for that purpose, without a risk of saturation of markets before long. Thus, if the production of agrofuels is to develop in the future, it will be particularly important to monitor the impact on the non-growers of these crops in the producing countries: for even if the crop-growers themselves benefit from producing crops for fuel which they export to foreign markets, the impacts could be negative on those other segments of the local population, whose food security might suffer, for instance as a result of the increased price of land or a diminished availability of food.