الأمم المتحدة

A/HRC/58/48

الجمعية العامة

Distr.: General
2 January 2025
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثامنة والخمسون

24 شباط/فبراير – 4 نيسان/أبريل 2025

البند 3 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

الحق في الغذاء والتمويل وخطط العمل الوطنية

تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، مايكل فخري

موجز

يعرض المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، مايكل فخري، في هذا التقرير المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بقرار المجلس 11/43، طريقة لوضع خطط عمل وطنية للحق في الغذاء في حدود الميزانيات القائمة من شأنها تحويل المنظومات الغذائية وإعمال الحق في الغذاء تدريجياً. وفي ضوء أزمة الديون العالمية وارتفاع التضخم وارتفاع أسعار المواد الغذائية، تواجه العديد من البلدان خياراً مستعصياً بين إطعام الناس وخدمة الديون. فاستخدام الأموال العامة لضمان حصول الناس على الغذاء الكافي يمكن أن يتسبب في تراكم متأخرات مالية على الحكومة، مما يؤدي إلى تفاقم الصدمات المالية؛ بينما تؤدي خدمة الديون إلى مزيد من الجوع وسوء التغذية. وهذا يعني أن النظام المالي الدولي الحالي يعوق بشدة قدرة الحكومات على الوفاء بالتزاماتها فيما يتعلق بالحق في الغذاء. ويبين المقرر الخاص في هذا التقرير كيف يمكن تحقيق تحسينات كبيرة في المنظومات الغذائية – وشروط تحولها – من خلال إعادة تصميم الميزانيات العامة.

الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً- مقدمة

1- لا يزال يوجد قليل من الإجماع حول ما يستلزمه تحول المنظومات الغذائية على وجه التحديد[1]. فهذا التحول يعني تغييراً جذرياً في المنظومات الغذائية وينطوي على إعادة التفكير في سماتها بالكامل، بما في ذلك الغرض منها وقواعدها وهياكل القوة فيها. ولا يوجد إجماع دولي حول كيفية حدوث تحول المنظومات الغذائية، كما لا توجد إرشادات واضحة تعمد إليها الدول لمعرفة ما يجب تحويله وما هي المنظومات الغذائية التي يجب التحول إليها. ولا يكمن تحدي تحويل المنظومات الغذائية في ندرة الأغذية، بل في مقاومة إعادة تشكيل علاقات القوة في المنظومات الغذائية بروح من التضامن والرعاية واحترام كل أشكال الحياة.

2- غير أن المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء سبق أن طرح سياسات عالمية تستند إلى الممارسات القائمة من شأنها أن تمكن من التعافي والتحول على حد سواء، ومن شأنها أن تعيد توزيع النفوذ في المنظومات الغذائية بطريقة تفي بالحق في الغذاء[2]. وباختصار، يستلزم ذلك التحولات التالية: (أ) من الزراعة الصناعية إلى الإيكولوجيا الزراعية؛ و(ب) من إعطاء الأولوية للأسواق العالمية إلى دعم الأسواق الإقليمية؛ و(ج) من الاعتماد على الشركات إلى زيادة دعم كيانات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني؛ و(د) من تعددية الأطراف القائمة على تعدد أصحاب المصلحة إلى تعددية قائمة على التضامن والسيادة الغذائية.

3- ويقدم المقرر الخاص في هذا التقرير إرشادات للحكومات الوطنية حول كيفية تحليل منظوماتها الغذائية المحلية ووضع خطط عمل لتحويلها. ويستند المقرر الخاص إلى تقاريره المواضيعية السابقة والبحوث المحدثة والمشاورات مع مختلف ممثلي الحكومات والمؤسسات العامة الوطنية والمنظمات الدولية والجهات الفاعلة في المجتمع المدني.

4- وشهدت العقود القليلة الماضية تعاقب دورات الأزمات ونوبات من ارتفاع معدلات الجوع وسوء التغذية والمجاعة. ولهذه الأزمات أسباب وجذور متعددة مترابطة وهي لا تني تتفاقم. والصدمات المتكررة ليست بالأمر الغريب، بل هي أعراض لمشكلات هيكلية. وفي كثير من الأحيان يتعين على البلدان، وهي لا تزال تعاني من إحدى الصدمات، التعامل مع صدمات جديدة في سياق موارد مالية قليلة وتَركّز النفوذ في مسألة المنظومات الغذائية وعدم المساواة في سلاسل التوريد. وقد ازداد معدل انعدام الأمن الغذائي ومخاطره منذ انتهاء برامج الإغاثة المؤقتة، التي وُضعت في سياق التصدي لجائحة فيروس كورونا (كوفيد-19)، بينما ارتفعت تكاليف المعيشة سريعاً.

5- وعلاوة على ذلك، تساهم المنظومات الغذائية الصناعية بحوالي ثلث غازات الدفيئة، مما يؤدي إلى تغير المناخ والحد من التنوع البيولوجي[3]. ويمكن أن تقلل التدابير القائمة على حقوق الإنسان من التأثير الضار لتغير المناخ على الإعمال الكامل للحق في الغذاء وتحويل المنظومات الغذائية بطريقة تساعد في التخفيف من تغير المناخ[4].

(1) Silvana Juri, Naomi Terry and Laura M. Pereira, "Demystifying food systems transformation: a review of the state of the field", *Ecology and Society*, vol. 29, No. 2 (2024).

(2) انظر A/78/202.

(3) انظر https://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/1379538/.

(4) انظر A/HRC/55/37.

6- وهكذا، لئن كان انعدام الأمن الغذائي الناجم عن الأزمات يُعالَج غالباً من خلال تدابير طوارئ، مثل المساعدات الغذائية أو الإعانات، فإن إعمال الحق في الغذاء يستدعي من الحكومات معالجة الأسباب الجذرية للأزمات المستديمة، بما في ذلك مساهمات منظوماتها الغذائية الوطنية. وتواجه الدول ثلاث مشكلات، إذ يتعين عليها:

(أ) التصدي لأزمة الغذاء بخطط وطنية؛

(ب) وضع تدابير دولية منسقة للتصدي لأزمة الغذاء؛

(ج) تحويل منظوماتها الغذائية لجعلها أكثر إنصافاً وقدرةً على التكيف مع تغير المناخ ومنع فقدان التنوع البيولوجي.

7- ويجب على الدول معالجة المشكلات الثلاث جميعاً باعتبارها مشكلات مترابطة. وإذا لم تتعاون الدول وتضع تدابير منسقة دولياً، فإن ما تضعه من خطط وطنية للتعافي من أزمة الغذاء محكوم بالفشل. وفي الوقت نفسه، ستؤثر كيفية معالجتها للأزمات المتعددة القائمة تأثيراً كبيراً في طبيعة منظوماتها الغذائية في العقود القادمة. وعلاوة على ذلك، يكمن عدم المساواة داخل البلدان وبينها في صميم مشاكل المنظومات الغذائية في جميع أنحاء العالم.

8- وسبق للمقرر الخاص أن قدم للدول إرشادات إلى كيفية تطوير تدابير منسقة دولياً لمعالجة أزمة الغذاء. كما حدد عناصر المنظومات الغذائية التي يلزم تحويلها[5]. وهذا التقرير هو دليل لكيفية قيام البلدان بوضع خطط وطنية في هذا السياق، باستخدام الميزانيات الوطنية القائمة للمنظومات الغذائية. ومن الأمور الهامة التي يمكن أن تضطلع بها الحكومات الوطنية هي إعادة توزيع درجات كبيرة من السلطة والموارد لخلق أنماط جديدة من الإنتاج والمعالجة والتوزيع والاستهلاك. ويركز الإطار المبين في هذا التقرير على خطوة التغيير الأولى، التي تستلزم من الدول استخدام أقصى ما لديها من موارد متاحة صوب تحقيق الهدف النهائي المتمثل في الإعمال الكامل للحق في الغذاء في أقرب وقت ممكن – وهذه الخطوة هي الإعمال التدريجي للحقوق[6].

9- واستناداً إلى الفرضية القائلة بأن القانون والتمويل عاملان قويان من عوامل التغيير، يحتوي الجزء الثاني من التقرير على عرض موجز للإطار القانوني الدولي بشأن الحق في الغذاء، ويحتوي الجزء الثالث على وصف للسياقات الوطنية. ويحتوي الجزء الرابع على عرض موجز للسياق المالي الحالي في ضوء أزمة الديون. ويتضمن الجزآن الخامس والسادس استعراضاً لمبادرات تحويل المنظومات الغذائية التي يقوم بها البنك الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية. ويحتوي الجزء السابع على استنتاجات ودليل لتحويل المنظومات الغذائية الوطنية باستخدام الحق في الغذاء.

ثانياً- القانون الدولي: إطار منهجي

10- توصف "المنظومة الغذائية" عادةً بأنها شبكة من المستهلكين والموزعين والمنتجين المترابطين من خلال سلاسل القيمة وعبر قطاعات اقتصادية متعددة. ويوفر هذا التحليل فهماً عاماً لاتجاهات الاستهلاك والتوزيع والعرض، وغالباً ما يتخذ ذلك شكل لمحة اقتصادية أو اجتماعية اقتصادية أو مجموعة من الخيارات السياساتية.

(5) انظر A/77/177 وA/78/202 وA/HRC/52/40.

(6) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 2(1).

11- وعلى النقيض من ذلك، يبدأ إطار حقوق الإنسان بتحديد التزامات الدولة لضمان توفير العيش الكريم لجميع الناس ويقيس أداء الدولة على أساس هذا المعيار. ويتضمن ذلك تحديد مفاصل السلطة والحوكمة. ويوفر الحق في الغذاء إطاراً معيناً لتحديد الجهات المعنية وتوزيع المهام عليها من أجل تحويل المنظومة الغذائية وكيفية القيام بذلك[7]. ولما كان إطار الحق في الغذاء يصف المنظومة الغذائية من حيث الحقوق والواجبات، فإنه ذو منحى عملي ومدفوع بإحساس الناس بالقدرة على الفعل.

12- والحق في الغذاء حق أساسي في التحرر من الجوع[8]. وعلى مدار السنوات السبعين الماضية على الأقل، كان السبب في الجوع وسوء التغذية والمجاعة دائماً هو الإجراءات والإخفاقات السياسية وليس نقص الإمدادات الغذائية في حد ذاتها. وهذا يعني أن كل حالة من حالات الجوع – بما في ذلك سوء التغذية والمجاعة والموت جوعاً – يمكن عزوها إلى نظام يجرد الناس من حرياتهم الأساسية من خلال الاستغلال والاضطهاد ونزع ملكية الأرض.

13- والحق في الغذاء هو أيضاً حق كل شخص في الاحتفاء بالحياة من خلال الاجتماع حول الطعام وتقاسمه. والغذاء جزء لا يتجزأ من الحياة نفسها وأحد الطرق الرئيسية التي يحدد بها الناس فهمهم للمجتمع. كما أن الغذاء أساسي في كيفية إقامة الناس علاقتهم بالأرض وبالمجاري المائية. ويجب أن يتمتع الناس بأكبر قدر ممكن من النفوذ داخل منظومتهم الغذائية؛ أي التحكم في مصيرهم. أما الحكومات فهي ملزمة بتهيئة ظروف تمكن جميع الناس من الحصول على طعام جيد ومغذٍ وميسور التكلفة وبكرامة في الحاضر والمستقبل.

14- وتمثل الذكرى العشرون لاعتماد مجلس منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة الخطوط التوجيهية الطوعية لدعم الإعمال المطرد للحق في غذاء كاف في سياق الأمن الغذائي القطري علامةً فارقة في النهوض بالحق في الغذاء. وقد أُحرز على مدى العقدين الماضيين تقدم كبير، لا سيما في المجالات التي روج لها إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الفلاحين وغيرهم من العاملين في المناطق الريفية. وتشمل هذه الحقوق حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة[9]، والنساء الريفيات[10] ونساء الشعوب الأصلية[11]، والشعوب الأصلية[12]، والعمال[13] وصغار الصيادين والعاملين في مجال صيد الأسماك[14]، فضلاً عن الحقوق المتعلقة بالأراضي[15] وحقوق المزارعين فيما يتعلق بالبذور[16]. وعلاوة على ذلك،

(7) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 12(1999).

(8) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 11.

(9) اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادتان 25(و) و28(1).

(10) اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المادة 14؛ واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 34(2016).

(11) اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 39(2022).

(12) إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، المادة 20.

(13) انظر: ILO, "Policy guidelines for the promotion of decent work in the agri-food sector" (Geneva, 2023).

(14) الخطوط التوجيهية الطوعية لضمان استدامة مصائد الأسماك صغيرة النطاق في سياق الأمن الغذائي والقضاء على الفقر.

(15) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 26(2022)؛ والخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني.

(16) المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة، المادة 9؛ وإعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الفلاحين وغيرهم من العاملين في المناطق الريفية، المادة 19.

جرى تعزيز الحق في الغذاء من خلال وضع سياسات تروج للإيكولوجيا الزراعية والاعتراف السياسي المتزايد بمفهوم السيادة الغذائية.

15- ويحدد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مفهوم الحق في الغذاء. وترد العناصر الأساسية التالية لإعمال هذا الحق في المادة 11 منه:

(أ) التعاون الدولي؛

(ب) تحسين إنتاج الأغذية وحفظها؛

(ج) المعارف؛

(د) إصلاح النظم الزراعية؛

(هـ) التجارة العادلة.

16- ويجب تفسير هذه العناصر في سياق العقدين الماضيين من التطورات المعيارية والفهم المعاصر لماهية كفاية الغذاء وتوافره وإمكانية الحصول عليه.

ألف- التعاون الدولي

17- يقتضي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من الدول الأطراف أن تتعاون على إعمال جميع الحقوق المنصوص عليها فيه، ولكن الأهمية الأساسية لهذا الالتزام تتجلى بوجه خاص فيما يتعلق بالحق في الغذاء (المادتان 2(1) و11(1)). وينبغي أن يضمن التعاون الدولي حصول جميع الناس، بمن فيهم جميع الأشخاص الذين يعيشون في سياق أزمات حادة ومديدة، على الغذاء الكافي للحفاظ على حياة كريمة.

18- ويستلزم التعاون الدولي في المقام الأول التركيز على العمل من خلال المؤسسات الدولية. ولكن مما يؤسف له أن التعاون الدولي، النابع من الاتفاقات التجارية أو القائم على مشاريع التنمية التي تنهض بالإنتاج الغذائي الصناعي، قد زاد علاقات التبعية في المنظومات الغذائية العالمية داخل البلدان وبينها.

19- وبدلاً من ذلك، ينبغي فهم التعاون الدولي بأنه وسيلة لزيادة التضامن الدولي والسيادة الغذائية. ويعني التضامن وضع سياسة غذائية وطنية لا تتسم فقط بالعطاء والإنصاف للناس والنظم الإيكولوجية داخل البلد فحسب، بل تتسم بالعطاء والإنصاف للمجتمعات الأخرى من باب المعاملة بالمثل. ويعتمد الاقتصاد القائم على التضامن على تنظيم التجارة من خلال مؤسسات محكومة ديمقراطياً ومصممة لتلبية الاحتياجات البشرية لا السعي وراء الربح. وينبغي أن تكون الكيفية التي يتاجر بها الناس ومع مَن يتاجرون عملية مقصودة تعزز جودة الحياة الكلية للمجتمع[17]. وينبغي أن يدعم التعاون الدولي ازدهار التنوع البيولوجي وألا يؤدي إلى فقدان المحاصيل المحلية أو خلق حوافز سوقية للتحول إلى زراعات أحادية أو بذور محمية ببراءات[18].

20- والسيادة الغذائية تعبير عن الحق في تقرير المصير وتنطبق على منتجي الأغذية المحليين والمستهلكين على حد سواء. وتكمن قوة السيادة الغذائية أولاً وقبل كل شيء في أيدي الناس[19]. وهي تُلزم الدول باحترام ما يقوم به الناس من حملات لاستعادة النفوذ في المنظومة الغذائية وانتزاع المزيد من التحكم

(17) انظر قرار الجمعية العامة 281/77؛ و A/75/219.

(18) انظر A/HRC/49/43.

(19) إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الفلاحين وغيرهم من العاملين في المناطق الريفية، المادة 15(4).

من الشركات والأسواق المالية في كيفية زراعة الأغذية ومعالجتها والمتاجرة بها وتسعيرها واستهلاكها. كما يجب على الدول أن تحمي الناس من أضرار زيادة نفوذ الشركات في نشاط المنظومة الغذائية. وتعني السيادة الغذائية احترام وحماية علاقة الناس الخاصة بأراضيهم ومعرفتهم بكيفية زراعتها. والانتهاك المستمر للسيادة الغذائية لجماعة من الناس ليس انتهاكاً للحق في الغذاء فحسب، بل هو أيضاً انتهاك للهوية الثقافية وللكرامة وقد يثير خطر الإبادة الجماعية عندما يؤدي إلى إخضاع تلك الجماعة عمداً لأحوال معيشية يراد بها إهلاكها الجسدي كلياً أو جزئياً[20].

21- وفيما يخص منتجي الأغذية المحليين وصغار منتجي الأغذية، مثل الفلاحين، تعني السيادة الغذائية الحق في تحديد نظمهم الزراعية الخاصة بهم، والحق في المشاركة في عمليات صنع القرار بشأن السياسات الغذائية والزراعية والحق في غذاء صحي وكافٍ يُنتَج باستخدام أساليب مستدامة وسليمة بيئياً تحترم ثقافاتهم[21]. وفيما يتعلق بالشعوب الأصلية، يجب على الدول أن تتشاور بحسن نية وتتعاون مع كل شعب معني من خلال المؤسسات التي تمثله من أجل الحصول على موافقته الحرة والمسبقة والمستنيرة قبل اعتماد وتنفيذ أي تدابير تشريعية أو إدارية قد تؤثر فيه[22]. وفيما يخص المستهلكين، تعني السيادة الغذائية تمكين الناس من تقرير ما يأكلونه، بناءً على معتقداتهم الثقافية والدينية واحتياجاتهم الخاصة، وإمكانية حصولهم على معلومات كافية، بلغة وشكل يمكنهم فهمهما، عن القيمة الغذائية والتأثير الصحي للأغذية، لا سيما الأغذية المعالجة والفائقة المعالجة.

باء- تحسين إنتاج الأغذية وحفظها

22- كانت السياسات المتعلقة بالحق في الغذاء فيما مضى تُعنى بتحسين إنتاج الأغذية وحفظها من خلال التركيز على الكفاءة وسلامة الأغذية والنمو الاقتصادي. غير أنه منذ سبعينيات القرن العشرين، انخفضت أعداد كائنات الحياة البرية بنسبة 73 في المائة، وانخفضت كائنات الحياة البرية في نظم المياه العذبة العالمية بنسبة 85 في المائة[23]. وتعتبر المنظومات الغذائية مسؤولة عن 80 في المائة من إزالة الغابات و70 في المائة من استخدام المياه العذبة على مستوى العالم، وهي السبب الأكبر لفقدان التنوع البيولوجي البري. وفي الوقت نفسه، أهمل الخبراء الزراعيون في غالب الأحيان صحة التربة والتنوع البيولوجي تحت الأرض على مدار القرن الماضي على الرغم من أن هذه العوامل ضرورية لازدهار الحياة. وتنشأ معظم انبعاثات الكربون المرتبطة بتغير استخدام الأراضي من الزراعات الأحادية الكثيفة وتدمير الغابات. وعلى الرغم من أن المنظومات الغذائية هي مصدر ما يقرب من ثلث انبعاثات غازات الدفيئة العالمية، فإن الحصة الأكبر والأقوى منها تأتي من أكاسيد النيتروز الناتجة عن استخدام الأسمدة والميثان المنبعث من الماشية المجترة[24].

(20) انظر A/79/171.

(21) إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الفلاحين وغيرهم من العاملين في المناطق الريفية، المادة 15(4).

(22) إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، المادة 19.

(23) World Wide Fund for Nature International, *Living Planet Report 2024 - A System in Peril* (Gland, Switzerland, 2024).

(24) United Nations Convention to Combat Desertification, *Global Land Outlook*, 2nd ed. (Bonn, 2022), p. 8.

23- وعلى الرغم من الحجم المذهل للإنتاج الغذائي الصناعي وتكلفته المدمرة للكوكب، يواجه شخص واحد من كل 11 شخصاً الجوع اليوم، في حين أن ثلث الإنتاج الغذائي العالمي يُفقد أو يُهدر[25]. وإذا أريد الحفاظ على كوكب صالح للعيش للأجيال القادمة، فلا بد من تغيير جذري عاجل في طريقة إنتاج الغذاء يُفرض بموجب القانون الدولي. فالقانون الدولي يقتضي من الدول الحفاظ على الموارد البيولوجية واستخدامها على نحو مستدام، ووضع وتكييف استراتيجيات للحد قدر الإمكان من فقدان التنوع البيولوجي وحماية النظم الإيكولوجية من الكائنات المحورة وراثياً، ولا سيما المحاصيل الغذائية[26]. ويوجب الاستخدام المستدام والعادل لنظم المياه العذبة والمجاري المائية[27] ويفرض ممارسات لإدارة الأراضي إدارة مستدامة[28].

24- ويتطلب تحويل المنظومات الغذائية للحد من تأثير إنتاج الأغذية على الكوكب الأخذ بممارسات زراعية إيكولوجية تعزز الاقتصادات المحلية من خلال تكنولوجيات معالجة وقدرات تخزين مكيفة محلياً. ويتطلب أيضاً تحويل سلسلة توريد الأغذية بأكملها وجعلها أكثر استدامة وإنصافاً[29].

جيم- المعارف

25- شهدت المنظومات الغذائية على مدى العقود القليلة الماضية تحديين. أولاً، صُممت المنظومات الغذائية الصناعية وجرى توسيعها لتوليد الأرباح على حساب صحة الإنسان والبيئة. وكانت هذه المنظومات الغذائية ابتكارية في إنتاج سلع صالحة للأكل وليس أغذية لا غنى عنها للحياة والصحة والكرامة. ونتيجة لذلك، تقوم هذه المنظومات على استغلال الأرض والعاملين على حد سواء وتروج عادات غذائية سيئة[30].

26- ثانياً، لم تُدرَج المعارف التقليدية ومعارف الشعوب الأصلية إدراجاً كافياً في تطوير المنظومات الغذائية الدولية. ولئن كانت التغذية الجيدة شرطاً أساسياً لإعمال الحق في الغذاء فلا بد من فهمها ضمن السياقات الثقافية المناسبة والديناميات الأوسع للصحة العامة والبيئة. علاوةً على ذلك، ثبت أن المعارف التقنية والعلمية محدودة إن أُخذت بمعزل عن غيرها. وقد بات راسخاً الآن أن المعارف التقنية والعلمية يجب أن تقترن بنظم المعارف التقليدية ومعارف الشعوب الأصلية للوصول إلى فهم شامل لكامل العناصر الصحية والتغذوية للأغذية[31].

(25) FAO and others, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2024: Financing to End Hunger, Food Insecurity and Malnutrition in all its Forms* (Rome, 2024)؛ وانظر: https://www.fao.org/nutrition/capacity-development/food-loss-and-waste/en/.

(26) اتفاقية التنوع البيولوجي، المواد 8-10؛ وبروتوكول قرطاجنة المتعلق بالسلامة الأحيائية التابع لاتفاقية التنوع البيولوجي.

(27) اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية؛ واتفاقية الأراضي الرطبة ذات الأهمية الدولية وخاصة بوصفها موئلاً للطيور المائية.

(28) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو من التصحر، وبخاصة في أفريقيا، المادة 10. انظر أيضاً: البيان الرسمي غير الملزم قانوناً بمبادئ من أجل توافق عالمي في الآراء بشأن إدارة جميع أنواع الغابات وحفظها وتنميتها المستدامة.

(29) A/76/237، الفقرات 11-16.

(30) Jennifer Clapp, *Food*, 3rd ed. (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Polity, 2020).

(31) معاهدة الملكية الفكرية والموارد الوراثية والمعارف التقليدية المرتبطة بها، الديباجة والمادتان 3(2) و10(1)(ج)؛ وإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، المادة 31؛ وإعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الفلاحين وغيرهم من العاملين في

دال- إصلاح النظم الزراعية

27- يطلب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى الدول استحداث أو إصلاح نظم توزيع الأراضي الزراعية بطريقة تكفل أفضل إنماء للموارد الطبيعية وانتفاع بها. ويتعلق ذلك في المقام الأول، في تفسيره الضيق، بتحقيق الكفاءة الزراعية والاقتصادية. غير أن النطاق السياساتي اليوم أوسع من ذلك، حيث يُعنى بالمنظومات الغذائية ككل ويشمل القضايا الإيكولوجية والاجتماعية باعتبارها شواغل مركزية. وتزداد هذه الشواغل حدة عند النظر إليها بالاقتران مع الدعوة العالمية إلى تحويل المنظومات الغذائية لا إصلاحها فحسب.

28- وتولد المنظومات الغذائية المعاصرة عنفاً بقدر ما تنتج أغذية[32]. ويلزم على وجه السرعة تحويل إنتاج الأغذية لا لمنع الانهيار الكوكبي فحسب، ولكن أيضاً لمعالجة تآكل العلاقات الأهلية والاجتماعية. ويجب أن تكون المنظومات الغذائية متنوعة بقدر تنوع المجتمعات التي تنتج لها. ولذلك يجب أن تعزز جهود الإصلاح تعددية المنظومات الغذائية. وينبغي أن ينصب الإصلاح على زيادة استقرار المنظومات الغذائية وشفافيتها والاهتمام بالعاملين في مجال الأغذية، وهم من أكثر فئات العاملين تعرضاً للاستغلال، وذلك من خلال تحسين المساءلة وسيادة القانون، وزيادة الثقة بين الأفراد والمجتمعات، وتنظيم نفوذ الشركات، وضمان تقاسم النفوذ والثروة في المنظومات الغذائية تقاسماً عادلاً. باختصار، لا ينبغي فهم إنتاج الأغذية بأنه قطاع سلعي بل مجموعة دينامية من العلاقات الاجتماعية والثقافية والإيكولوجية والاقتصادية.

هاء- التجارة العادلة

29- إن تناول العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مسألة التجارة تناولاً صريحاً يعزز فكرة أن التجارة الدولية في الأغذية لا تندرج في إطار القانون الاقتصادي الدولي فحسب، بل لها علاقة بقانون حقوق الإنسان أيضاً. فالعهد يقتضي من الدول أن تضع في اعتبارها المشاكل التي تواجهها البلدان المستوردة للأغذية والمصدرة لها على السواء لتأمين توزيع الموارد الغذائية العالمية توزيعاً عادلاً في ضوء الاحتياجات (المادة 11(2)(ب)).

30- وهذا يعني بتعابير معاصرة أن التجارة الدولية ليست مجرد مسألة اقتصادية أو مسألة إدارة إمدادات، بل هي أيضاً مسألة سيادة غذائية وحقوق عمل. والسياسة التجارية المستنيرة بالسيادة الغذائية وحقوق العمل تعني أن أسواق المواد الغذائية لا تقتصر على بيع السلع وشرائها. ويجب أن تكون الأسواق عادلة ومستقرة. وينبغي إعادة توجيه الإعانات لإعمال حقوق الإنسان. وينبغي رسم السياسة التجارية استرشاداً بكيفية مشاركة الناس في تصميم المنظومات الغذائية على مختلف مستويات الحكومة وعبر مختلف المناطق. وينبغي أن تعزز السياسة التجارية الاعتماد على الذات على المستويين المحلي والإقليمي وعبر المجتمعات المحلية[33].

المناطق الريفية، المواد 18(3) و19 و20(2) و26؛ ولجنة الأمن الغذائي العالمي، الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن المنظومات الغذائية والتغذية.

(32) انظر A/HRC/52/40.

(33) انظر A/75/219.

31- وليس خافياً أن الاتفاق المتعلق بالزراعة الذي وضعته منظمة التجارة العالمية أدركه العفاء[34]. وبالنظر إلى أن المفاوضات الزراعية في منظمة التجارة العالمية واقعة في مأزق منذ عقود، بالإضافة إلى ما ثار في المنظمة مؤخراً من خلافات حادة حول مسألة الأمن الغذائي، أصبح من المهم أكثر من أي وقت مضى اتباع نهج في مسائل التجارة يقوم على الحق في الغذاء.

ثالثا- القانون المحلي: تطور الحق في الغذاء

ألف- الحق في الغذاء في السياقات الوطنية

32- تشير دساتير عديدة إلى الحق في الغذاء إشارة صريحة أو ضمنية أو في سياق مبادئ توجيهية لسياسة من سياسات الدولة أو في شكل أحكام فرعية[35]. كما ينطبق الحق في الغذاء في السياقات الوطنية بحكم طبيعة انطباق الالتزامات القانونية الدولية. وعلاوةً على ذلك، يمكن العثور على عناصر الحق في الغذاء في كل سياق قانوني وطني تقريباً من خلال تشريعات أو سياسات أو إقرارات قضائية تنشئ درجة من الالتزام الحكومي واستحقاقات شخصية للمستهلكين أو المنتجين.

33- ومع ذلك، لا ينبغي أن يحدد الوضع القانوني للحق في الغذاء اتخاذ إجراءات من عدمه. بل إن الوضع القانوني سيحدد طبيعة العملية السياسية والنفوذ الاجتماعي اللازم لتفعيل الحق في الغذاء. وبغض النظر عن شكل الوضع القانوني للحق في الغذاء في سياق وطني، يمكن لجميع مستويات الحكومة والأفراد والمجتمعات المحلية والمنظمات أن تتمسك بالحق في الغذاء بوصفه حقاً من حقوق الإنسان الدولية لوضع إطار تحليلي وخطة عمل. وعلاوة على ذلك، إذا عمدت البلدان إلى الحق في الغذاء لوضع خطة عمل وطنية، فإنها تستخدم لغة دولية مشتركة، على نحو يسهل التنسيق والتعاون على الصعيد الدولي.

34- وبالفعل، يتعلق جانب من التزامات الدول فيما يتعلق بالحق في الغذاء بوضع استراتيجية وطنية تتصدى لإنتاج الأغذية ومعالجتها وتوزيعها وتسويقها وتضمن تحرر الجميع من الجوع في أقرب وقت ممكن. ويشمل ذلك تحديد الموارد المتاحة لبلوغ الأهداف وأنجع وسائل استخدامها من حيث التكلفة. كما يشمل ضمان حصول أجيال الحاضر والمستقبل على الغذاء الكافي[36].

35- وتركز حقوق الإنسان بوجه عام على العلاقة بين الحكومة والشعب. وبالاستناد إلى الخطوط التوجيهية الطوعية لدعم الإعمال التدريجي للحق في غذاء كافٍ في سياق الأمن الغذائي الوطني، وصفت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة هذه العلاقة وصفاً يقوم على سبعة مبادئ، تُعرف بالإنكليزية باسم مبادئ PANTHER[37]:

(أ) المشاركة: مشاركة جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة على جميع مستويات عمليات اتخاذ القرار؛

(ب) المساءلة: وجود آليات فعالة لمحاسبة الدول وغيرها من الجهات المسؤولة عن حقوق الإنسان، مثل الشركات؛

(34) المرجع نفسه، الفقرات 22-32 و85 و103.

(35) انظر: https://www.fao.org/right-to-food-around-the-globe/ar/.

(36) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 12(1999)، الفقرات 7 و21-28.

(37) FAO, “Human rights - a strategy for the fight against hunger”, Fact Sheet No. 2, March 2012.

(ج) عدم التمييز: ضمان عدم نشوء أي آثار تمييزية عن القوانين والسياسات؛

(د) الشفافية: تمكين المراقبة من خلال الشفافية على جميع مستويات عمليات اتخاذ القرار والتنفيذ؛

(هـ) كرامة الإنسان: تقدير كرامة الإنسان فوق كل شيء؛

(و) التمكين: تمكين أصحاب الحقوق من المطالبة بحقوقهم؛

(ز) سيادة القانون: ضمان الامتثال لسيادة القانون، بما في ذلك الالتزامات الموضوعية والإجرائية في مجال حقوق الإنسان.

36- وعلى هذا النحو، تثري مبادئ PANTHER جميع عناصر إطار الحق في الغذاء المعروضة في هذا التقرير.

باء- الدروس المستفادة

37- تبرز الأمثلة المستقاة من البرازيل والجمهورية الدومينيكية كيف يمكن لخطة وطنية تلتزم فيها الحكومة بأكملها بالحق في الغذاء، بغض النظر عن الوضع القانوني للحق في الغذاء، أن تحدث تغييرات فعالة نسبياً في المنظومات الغذائية. كما تسلط هذه الحالات الضوء على أهمية مشاركة جميع مستويات الحكم، على المستوى الوطني وغيره. وتشمل البرامج الأكثر نجاحاً برامج التغذية في المدارس ودعم المزارع الصغيرة والأسرية.

1- البرازيل[38]

38- بلغ عدد السكان المتأثرين بانعدام الأمن الغذائي في البرازيل في عام 2003، 78 مليون شخص من إجمالي عدد السكان البالغ 185 مليون نسمة. وفي ذلك الوقت، استنفرت منظمات المجتمع المدني والمجتمعات المحلية بطرق غير مسبوقة حول الحق في الغذاء، وطالبت بمشاركة منظمات المجتمع المدني في عمليات اتخاذ القرار بشأن تغيير القوانين والسياسات لمعالجة معدلات الجوع المذهلة في واحدة من أكبر الدول المصدرة للغذاء في العالم. واستجابةً لهذا الضغط، اعترفت الحكومة بأن الجوع مشكلة سياسية لا مجرد مشكلة اقتصادية، وجعلت مكافحته إحدى أولوياتها.

39- وتمثلت النتيجة المؤسسية الرئيسية في إعادة تنشيط المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذوي في عام 2003 ليكون بمثابة مجلس استشاري للرئيس. وأنشئت أيضاً على مستوى الولايات مجالس تابعة للمجلس الوطني. ويضم المجلس الوطني ممثلين عن مختلف فروع الحكومة إلى جانب ممثلين عن المجتمع المدني يُنتخب أحدهم رئيساً للمجلس. وتحدد اللجنة الدائمة في المجلس الوطني السياسات والبرامج التي ينبغي للحكومة تنفيذها.

(38) يستند هذا الفرع في جانب منه إلى مقابلات أجراها المقرر الخاص مع مسؤولين في حكومة البرازيل والمجتمع المدني في برازيليا. انظر أيضاً: Brazil, "Democratic governance of food systems for the realization of the human right to adequate food: Brazil's experience", document prepared for the Sixth National Conference on Food and Nutritional Security, Brasilia, December 2023 (متاح في: https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/assemblies/cnsan6/f/76/)؛ و FAO, "Right to food: lessons learned in Brazil" (Rome, 2007)؛ و The Food Foundation, "Brazil's Food and Nutritional Governance Plan", International Learning Series No. 4 (July 2017).

40- وكان المجلس الوطني محرك الإصلاح القانوني والاجتماعي والسياسي للمنظومة الغذائية البرازيلية. وهذا يبين أن مشاركة المجتمع المدني من خلال نهج قائم على حقوق الإنسان شرط مسبق لأي تحول في المنظومة الغذائية. كما تسلط التجربة البرازيلية الضوء على أنه لا يوجد تسلسل قانوني واحد ضروري لإنشاء منظومة غذائية أو تحويلها: إذ يمكن أن تنشئ البلدان مؤسسات ملتزمة بإعمال الحق في الغذاء قبل (أو إلى جانب) الإصلاح التشريعي أو الدستوري.

41- وأقرت البرازيل في عام 2006 من خلال المجلس الوطني قانوناً إطارياً هو القانون الأساسي للأمن الغذائي والتغذوي الذي اعترف بالتزام الحكومة ضمان الحق في الغذاء الكافي والصحي، وأنشأ النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذوي. وبموجب هذا النظام، أنشئ هيكل حوكمة لتنسيق ومراقبة السياسات العامة اللامركزية لضمان الحق في الغذاء الكافي. وكانت النتيجة الفرعية على الصعيد المؤسسي إنشاء الغرفة المشتركة بين الوزارات للأمن الغذائي والتغذوي، التي تتألف من حوالي 20 وزيراً مسؤولين عن تنسيق ورصد السياسات اللازمة لضمان الحق في الغذاء الكافي.

42- وبحلول عام 2010، اعتُرف بالحق في الغذاء في الدستور البرازيلي بعد حملة ناجحة نظمها المجلس الوطني. وفي عام 2011، وضعت البرازيل المخطط التنظيمي لتنفيذ النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذوي من خلال السياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذوي لعام 2010، وهو ما وفر إطاراً أكثر تكاملاً، بالاقتران مع مبادئ توجيهية وإجراءات وآليات إدارية واضحة لتمويل إجراءات الدولة بشأن الغذاء والتغذية ورصدها وتقييمها.

43- ويُعقد المؤتمر الوطني للأمن الغذائي والتغذوي كل أربع سنوات وهو أحد أهم مظاهر مشاركة المواطنين في سياسة البرازيل الغذائية، حيث يوافق على المبادئ التوجيهية والأولويات للسياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذوي وخطتها السنوية. ويجمع المؤتمر الوطني 000 2 شخص، ثلثاهم من المجتمع المدني والباقي من الحكومة. ويسبق هذا الحدث عقدُ مؤتمرات على مستوى المقاطعات والبلديات في جميع ولايات البلد الـ 27 وفي المقاطعة الاتحادية، بالإضافة إلى 986 مؤتمراً يُعقد على مستوى البلديات والمناطق والأقاليم[39].

44- ومن بين الإنجازات التي حققتها سياسة القضاء على الجوع توسيع نطاق البرنامج الوطني للتغذية في المدارس ليشمل تقديم وجبات مدرسية لجميع الأطفال في المدارس الابتدائية والثانوية العامة، وكذلك في المدارس التي تُدرّس الشباب والبالغين؛ ودعم المزارعين الأسريين، حيث كُلفت سلطات الولايات والبلديات بإنفاق ما لا يقل عن 30 في المائة من التمويل الذي تتلقاه من المصادر الاتحادية على المشتريات العامة للمنتجات الزراعية من المزارع الأسرية. وبالإضافة إلى دعم المجتمعات الزراعية المحلية، قلل هذا الإجراء من البصمة البيئية للقطاع الزراعي، كما قلل من انتشار الأمراض المرتبطة بالتغذية، مثل الأمراض المرتبطة باستهلاك الأغذية الفائقة المعالجة، مصحوباً ببرامج تربوية عن التغذية الصحية.

45- باختصار، أدت هذه السياسات إلى خفض انتشار الجوع خفضاً كبيراً، وعززت المنظومات الغذائية المحلية وحسّنت النتائج التغذوية. ومع ذلك، لا تزال هناك تحديات ناشئة عن النفوذ السياسي الكبير لقطاع الشركات[40]. وفي الوقت نفسه، يُظهر المثال البرازيلي أنه يمكن من خلال الالتزام بالحق في الغذاء تعزيز المنظومات الغذائية المحلية على جميع المستويات. وعندما أدى التغيير في الحكومة إلى إلغاء البنية التحتية المؤسسية وبعض القوانين والسياسات المصممة لمعالجة الجوع، عاد انعدام الأمن

(39) The Food Foundation, "Brazil's Food and Nutritional Governance Plan".

(40) ورقة معلومات مقدمة من منظمة FIAN Brazil.

الغذائي والجوع إلى الظهور في جميع أنحاء البلاد، بما في ذلك بين الشعوب الأصلية. وبعد تغيير الحكومة لاحقاً في عام 2023، تمكنت البرازيل من خفض معدل الجوع من 33,1 مليون شخص يواجهون انعدام الأمن الغذائي في عام 2022 إلى 8,7 ملايين شخص في عام 2023. وترافق انخفاض الجوع بتراجع عدم المساواة بين المناطق، وبين المناطق الريفية والحضرية، وبين الرجال والنساء، وبين المجموعات الإثنية المختلفة[41].

2- الجمهورية الدومينيكية

46- في عام 2016، أقرت الجمهورية الدومينيكية قانون السيادة الغذائية والأمن الغذائي والتغذوي الذي يُذكر فيه أن الغذاء والتغذية الكافيين حق أساسي من حقوق الإنسان وملزم قانوناً، وفقاً للأحكام المنصوص عليها في دستور الجمهورية الدومينيكية والقانون الدولي لحقوق الإنسان[42].

47- وقد بدأت عملية صياغة القانون في عام 2011 وقادتها اللجنة المشتركة بين المؤسسات للأمن الغذائي والتغذوي، المؤلفة من وزارتي الزراعة والصحة والجبهة البرلمانية لمكافحة الجوع، بدعم تقني من منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ونُظمت منتديات إقليمية بمشاركة 543 خبيراً في مجال الأغذية لجمع الآراء حول القانون. وأجريت أيضاً دراسة مقارنة عن أفضل الممارسات والأطر القانونية القائمة في أمريكا اللاتينية. ثم طُرح مشروع القانون للتشاور – عبر الإنترنت وحضورياً – بمشاركة 74 منظمة من 25 مقاطعة[43].

48- وفي إطار هذا المسار، شاركت الجمهورية الدومينيكية أيضاً مشاركة فاعلة في عقد الأمم المتحدة للزراعة الأسرية 2019-2028، الذي يهدف إلى إبراز الدور الهام الذي يؤديه المزارعون الأسريون في القضاء على الجوع وتشكيل علاقة المجتمع بالغذاء في المستقبل. ونُفذت سياسات وبرامج ومشاريع عامة ذات نهج قائم على الحقوق لضمان توافر الأغذية المغذية للجميع وإمكانية حصولهم عليها واستهلاكهم إياها، لا سيما أولئك الذين يعيشون في أوضاع هشة. ووضعت الحكومة خطة وطنية[44]، وزادت الميزانية الزراعية لدعم مبادرات الزراعة الأسرية وروجت للزراعة الأسرية بوصفها نشاطاً اقتصادياً مجدياً للمجتمعات الريفية، وخاصة النساء والشباب.

49- وكان أحد الجوانب المهمة هو تحفيز نفاذ نظام الإنتاج هذا إلى الأسواق، بحيث لا يُنظر إليه على أنه مسألة تخص برامج الحماية الاجتماعية الوطنية فقط. وبدأ البرنامج الوطني للتغذية في المدارس والقطاع السياحي بشراء المنتجات من المزارعين الأسريين. وتعترف الخطة الوطنية بأهمية الاقتصاد الاجتماعي والتضامني والإيكولوجيا الزراعية بوصفها طريقة للإنتاج والاستهلاك قائمة على المعارف تحافظ في الوقت نفسه على البيئة والاستدامة الإيكولوجية للكوكب.

(41) ورقة معلومات مقدمة من البرازيل.

(42) انظر: https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC159064 (بالإسبانية).

(43) FAO, “New draft law on food sovereignty and food and nutrition security, for the right to food in the Dominican Republic”, 25 March 2013، متاح في: https://www.fao.org/right-to-food/news-and-events/news/news-detail/New-draft-Law-on-Food-Sovereignty-and-Food-and-Nutrition-Security-for-the-Right-to-Food-in-the-Dominican-Republic/en.

(44) انظر: https://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/1491926/ (بالإسبانية).

رابعاً- إعمال الحق في الغذاء في أوقات الأزمات المالية وأزمات الديون

ألف- الديون تقيد قدرة الحكومات على إعمال الحق في الغذاء

50- في مواجهة الأزمة المالية لعام 2008، عمدت جميع البلدان تقريبا إلى الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية ومستثمري القطاع الخاص لدعم مؤسسات الأعمال المتضررة. وكان الافتراض العملي هو أن الإيرادات الضريبية الناتجة عن الانتعاش والتوسع الاقتصاديين ستسمح بسداد تلك القروض. وبدلاً من ذلك، اعتباراً من عام 2020، اضطرت الحكومات في جميع أنحاء العالم، بسبب جائحة كوفيد-19 وعواقبها الاقتصادية المدمرة، إلى جانب ارتفاع الطلب على الإنفاق العام، إلى الاقتراض مرة أخرى بمعدلات غير مسبوقة، مما رفع الديون السيادية إلى مستويات قياسية.

51- وفي أعقاب الجائحة، رفعت المصارف المركزية في البلدان الغنية أسعار الفائدة للحد من التضخم، مما أضر بوجه خاص بالبلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. وبحلول نهاية عام 2023، بلغ إجمالي الديون الخارجية المستحقة على جميع البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل رقماً قياسياً قدره 8,8 تريليونات دولار. وفي العام نفسه، أنفقت البلدان النامية مبلغاً قياسياً قدره 1,4 تريليون دولار على خدمة ديونها الخارجية، حيث شكلت مدفوعات الفائدة المرتفعة معظم الزيادة في مدفوعات خدمة الديون الإجمالية. وفي المتوسط، أنفقت تلك البلدان 6 في المائة من عائدات صادراتها على مدفوعات الفائدة وحدها، وإن ارتفعت هذه النسبة في بعض الحالات إلى 38 في المائة[45].

52- واضطرت العديد من الحكومات، من أجل تسديد أقساط قروضها، إلى خفض الإنفاق العام خفضاً كبيراً، بما في ذلك الإنفاق على خدمات اجتماعية أساسية تُعتبر حيوية لضمان توفير الغذاء الكافي لأفقر شرائح المجتمع وأكثرها تضرراً، مثل النساء المسنات والأمهات العازبات[46]. ولاحظت الخبيرة المستقلة المعنية بآثار الديون الخارجية للدول، وما عليها من التزامات مالية دولية أخرى ذات صلة، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أن مشروع ميزانية الأرجنتين لعام 2023 توقع زيادة بنسبة 15 في المائة في مدفوعات فوائد الديون على حساب أمور أخرى منها انخفاض بنسبة 12 في المائة في الإنفاق على البرامج الاجتماعية، بما في ذلك بدلات الغذاء ومدفوعات إعالة الأطفال[47].

53- وفي الوقت نفسه، أدى التضخم إلى زيادة كبيرة في تكلفة الأغذية، مما زاد من صعوبة الحصول عليها للأسر المنخفضة الدخل وأوقع المزيد من الناس في براثن الجوع. وتنفق الدول المستوردة للغذاء مبالغ أعلى كثيراً لاستيراد نفس الكمية من الغذاء، مما يؤثر بوجه خاص على الدول المنخفضة الدخل. واعتباراً من عام 2021، كان 17,2 في المائة من سكان جزر البهاما يواجهون مستويات متوسطة إلى عالية من انعدام الأمن الغذائي، النابع إلى حد كبير من اعتماد البلد الشديد على الواردات الغذائية. وتطرح الظواهر الجوية القصوى تحديات للقطاع الزراعي وتؤدي إلى الاعتماد على الواردات. ولا تنتج جزر البهاما سوى 10 في المائة من الأغذية التي يستهلكها السكان، مما يجعل الإمدادات الغذائية عرضة للعوامل الدولية[48]. وبين عامي 2021 و2023، أجبرت مستويات التضخم البالغة ما بين 70 و95 في

(45) World Bank, *International Debt Report 2024* (Washington, D.C., 2024).

(46) A/73/179، الفقرة 30.

(47) A/HRC/52/34/Add.1، الفقرة 30.

(48) A/HRC/55/54/54/Add.2، الفقرة 15.

المائة الأشخاص ذوي الدخل المنخفض في الأرجنتين على إنفاق معظم دخلهم على الغذاء[49]. وفي عام 2022، أنفقت بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى 4,8 بلايين دولار إضافية لاستيراد نفس الكمية تقريباً من المواد الغذائية التي كانت تستوردها في السنوات السابقة[50].

باء - المنظومات الغذائية المعاصرة تساهم في الديون السيادية

54- يساهم عدم استدامة المنظومات الغذائية المعاصرة وعدم المساواة فيها في الديون الخارجية. ويُعزى ذلك بوجه عام إلى أربعة عوامل تميز المنظومات الغذائية في تفاعلها مع المالية العامة.

55- ينشأ العامل الأول من اعتماد المصارف والتجار بصفة متزايدة على دولار الولايات المتحدة. فهيمنة الدولار تجعل الدول التي تعتمد على التجارة عرضة للتأثر بالاقتصاد السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وتحت رحمة الاحتياطي الاتحادي للولايات المتحدة، لأنه يحدد أسعار الفائدة[51]. والنتيجة على مر العقود هي أن العديد من البلدان النامية صممت منظومات غذائية متخصصة في المحاصيل التجارية لغرض التصدير من أجل جذب العملات الأجنبية، وخاصة الدولار، وغالباً ما يكون ذلك على حساب المحاصيل الغذائية المتنوعة التي اعتاد السكان المحليون على استهلاكها[52].

56- العامل الثاني هو التدفقات المالية الاستخراجية. فقد عززت الحكومات لعقود من الزمن عن الاستثمار في القطاع الزراعي والإنفاق الاجتماعي، وتركت الاستثمار في المنظومة الغذائية للشركات والمؤسسات المالية. وكانت النتيجة الحد من قدرة الدولة ونقل الثروات والموارد من المجتمعات الريفية إلى الشركات والقطاع المالي ومن البلدان المنخفضة الدخل إلى البلدان المرتفعة الدخل. وتحرك هذه التدفقات نماذجُ تمويل التنمية غير المستدامة، مثل برامج التكيف الهيكلي والشراكات بين القطاعين العام والخاص والاستثمار الأجنبي، التي تعطي الأولوية للنمو المدفوع بالتصدير ومصالح الشركات على حساب الاحتياجات المحلية. ويؤدي التهرب الضريبي وهروب رؤوس الأموال وخدمة الديون إلى تفاقم الضغوط المالية، لا سيما في البلدان المنخفضة الدخل، على نحو يجردها من القدرة على الاستثمار في الخدمات الاجتماعية الأساسية، بما في ذلك تدابير التصدي لسوء التغذية والجوع. وفي نهاية المطاف، تخلق هذه الديناميات المالية حلقة من التبعية والتقشف وتقليل مساءلة الدولة، مما يضعف القدرة على بناء منظومات غذائية عادلة ومستدامة[53].

57- والعامل الثالث الذي تؤثر به المنظومات الغذائية العالمية في الديون السيادية هو المساهمة في فترات تقلب الأسعار والأزمات، أو ما يسمى بدورات الازدهار والكساد. فعندما ترتفع أسعار المواد الغذائية، تستخدم الشركات المتعددة الجنسيات قوتها الشرائية وهيمنتها على سلاسل التوريد للاستحواذ على جميع المكاسب، ولا تترك للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم أو للمزارعين إلا النزر اليسير. فعلى سبيل المثال، حققت شركات تجارة الأسمدة والحبوب بين عامي 2020 و2022 أرباحاً هائلة، حيث تضاعفت هوامش أرباح شركات الأسمدة أربع مرات، على حساب المزارعين والحكومات في جنوب الكرة الأرضية.

(49) A/HRC/52/34/Add.1، الفقرتان 43 و46.

(50) International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, “Breaking the cycle of unsustainable food systems, hunger, and debt” (2023), p. 14.

(51) Ntina Tzouvala, “Sanctions, dollar hegemony, and the unraveling of Third World sovereignty”, *Yale Journal of International Law* (2024).

(52) International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, “Breaking the cycle”, p. 14.

(53) المرجع نفسه، الصفحتان 17 و18.

ونادراً ما يُعاد اســـتثمار هذه الأرباح في تعزيز قدرة المنظومات الغذائية على مواجهة الأزمات أو توفير الخدمات الاجتماعية. وبدلاً من ذلك، يسمح الاندماج للشركات بتشكيل المنظومات الغذائية لمصلحتها، مما يزيد من ترسيخ عدم المساواة واختلال موازين القوى. وفي أوقات انخفاض الأسعار، يفلس العديد من المزارع والمشاريع الصغيرة، وهو ما تعده الشركات الكبيرة فرصة للاستحواذ على المزيد من الأراضي والمشاريع، بما يعزز أكثر من قوتها السوقية. إن كسر هذه الدورات أمر بالغ الأهمية لإيجاد منظومات غذائية مستدامة وتحقيق الإنصاف المالي[54].

58- العامل الرابع هو تغير المناخ وما ينتج عنه من عبء مالي على أكثر البلدان تضرراً. ذلك أن تغير المناخ يزيد من تكاليف الاقتراض للبلدان المنخفضة الدخل، حيث تعاقب المؤسسات المالية والمقرضون من القطاع الخاص الدول المعرضة لتغير المناخ برفع أسعار الفائدة، مما يؤدي إلى ارتفاع الديون وانخفاض القدرة على الاستثمار في القدرة على الصمود. وفي الوقت نفسه، تتعرض قدرات هذه البلدان على تطوير استراتيجياتها الخاصة لتكييف منظوماتها الغذائية مع تغير المناخ للتقويض المنهجي. فعلى سبيل المثال، يذهب 2 في المائة فقط من تمويل المشاريع البحثية الزراعية الخاصة بأفريقيا والتي تمولها مؤسسة غيتس إلى معاهد البحوث في بلدان جنوب الصحراء الكبرى. وفي الوقت نفسه، تعطي مخططات تعويض الكربون ومبادلة الديون بتدابير حفظ الطبيعة الأولوية في كثير من الأحيان لإنتاج السلع الأساسية على نطاق واسع، مما يقوض الأمن الغذائي ولا يحقق تخفيضات مفيدة في الانبعاثات[55].

خامساً- البنك الدولي "يعيد توجيه" الميزانيات الوطنية

59- وصل إجمالي الدعم المقدم للزراعة إلى مستوى قياسي بلغ 851 بليون دولار سنوياً خلال الفترة 2020-2022 في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والاقتصادات الناشئة الرئيسية. وهذه زيادة كبيرة مقارنةً بالفترة التي سبقت الجائحة، 2017-2019، عندما كانت تبلغ 696 بليون دولار سنوياً. ونما الدعم المقدم لكل من المستهلكين والمنتجين نمواً كبيراً. ومع ذلك، لا يزال الدعم الإجمالي يتركز تركزاً عالياً في عدد قليل من الاقتصادات الكبيرة، هي الاتحاد الأوروبي والصين والهند والولايات المتحدة[56]. ويذهب معظم نصيب الفرد من الدعم إلى المزارعين ذوي الدخل المتوسط والمرتفع، ويذهب ما يزيد قليلاً عن 80 في المائة من الدعم العالمي إلى المزارعين في البلدان المرتفعة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة العليا[57]. وباختصار، يذهب معظم الدعم الزراعي إلى المزارعين الأغنياء في البلدان الغنية.

60- ودعا البنك الدولي إلى إعادة توجيه ما لا يقل عن ثلث الإعانات الزراعية البالغة ما بين 600 بليون دولار و900 بليون دولار التي "لا تخدم المنفعة العامة" لصالح جذب رؤوس الأموال للاستثمار في فرص أعمال جديدة في القطاع الزراعي بحلول عام 2030[58]. وهو يشجع البلدان على إعادة توجيه

(54) المرجع نفسه، الصفحتان 19 و20.

(55) المرجع نفسه، الصفحتان 21 و22.

(56) انظر: https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/support-agriculture-reached-record-levels.htm.

(57) Joseph W. Glauber and David Laborde, “Repurposing global agricultural support”, American Enterprise Institute for Public Policy Research (September 2022).

(58) World Bank, Food and Land Use Coalition and International Food Policy Research Institute, “Food finance architecture: financing a healthy, equitable and sustainable food system” (2021).

الأموال الوطنية من الممارسات التي تزيد من غازات الدفيئة وتقلل من التنوع البيولوجي وتشجع على اتباع أنظمة غذائية غير صحية إلى ممارسات أكثر استدامة[59]. وتحقيقاً لهذه الغاية، أعد البنك الدولي مجموعة أدوات لإرشاد الحكومات الوطنية في إعادة توجيه سياساتها في مجال الدعم الزراعي[60]. وينطوي النهج الموصى به على إعادة توجيه الدعم الزراعي، وذلك أساساً من خلال إعادة توجيه الموارد نحو الابتكار والتكنولوجيا لتعزيز الإنتاجية والقدرة على الصمود، وفي الوقت نفسه تقليل الآثار البيئية لإنتاج الأغذية. كما يستلزم تحويل دعم النفقات المتكررة مثل إعانات الواردات إلى استثمارات في البنية التحتية لتحسين الإنتاجية على المدى الطويل. وقدمت منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة مقترحات مماثلة[61].

61- إن إعادة توجيه الميزانيات الوطنية للأسباب المذكورة أعلاه أمر جدير بالثناء طبعاً. غير أن نهج البنك الدولي وقدرته على تحويل المنظومات الغذائية بصفة مستدامة تحد منهما عدة مسائل أساسية. فتركيز البنك الدولي ينصب على الدعم الزراعي وليس على ميزانيات المنظومات الغذائية بصفة أعم. وتحديداً، يخشى البنك الدولي من أن "تشوه" بعض أشكال الدعم أسعار السوق. وتقدم معظم البلدان النامية الدعم في شكل حوافز سعرية ومدفوعات مباشرة للمنتجين، وهو ما سيؤدي، في رأي البنك الدولي، إلى ارتفاع (أو انخفاض) الأسعار بشكل غير طبيعي، مما يؤدي إلى عدم الكفاءة ويساهم في الاحترار العالمي وفقدان التنوع البيولوجي[62]. ويقترح البنك الدولي أن تلتزم الحكومات بدلاً من ذلك بالإنفاق على دعم الخدمات العامة – مثل الاستثمار في البحث والابتكار والبنية التحتية الريفية – وإيجاد طرق لمواءمة تلك البرامج مع أهداف الاستدامة[63].

62- وإذا كان البنك الدولي محقاً في وصف الدعم الحكومي للزراعة الصناعية بأنه غير مستدام، فإن هذا لا يعني أن بعض أشكال الدعم الحكومي لمنتجي الأغذية غير فعالة أو غير مستدامة بطبيعتها. فأشكال الدعم المختلفة يمكن أن تؤدي إلى مجموعة واسعة من النتائج تبعاً للسياق الاجتماعي والسياسي والثقافي والإيكولوجي. والسبب في أن النظم الزراعية الحالية تُحدث نتائج غير مرغوب فيها هو أن المنظومات الغذائية الصناعية منهمكة طوال الوقت بزيادة معدل الإنتاج، وتتعامل مع البيئة والصحة البشرية وكأنهما "عامل خارجي". وتطرح المنظومة الحالية مشكلات أيضاً لأن معظم الدعم يذهب إلى الشركات والعمليات الزراعية الكبيرة، التي بحكم تعريفها تعطي الأولوية للأرباح. بعبارة أخرى، تكمن المشكلة في جوهر الدعم وليس في شكله.

63- وعلاوة على ذلك، يتجاهل الاعتماد على "التشوهات" السياقات المختلفة ولا يقدم أي تحليل واضح فيما يخص الطبيعة الكاملة للمنظومات الغذائية أو كيفية تأثير بعض السياسات على الأمن الغذائي. والتشوه هو أي سياسة تعدل السعر عما هو عليه في ظروف السوق في سياق "المنافسة المثلى". ولكن لا يوجد سوق مثالي. ولذلك، يعتمد مفهوم التشوه على سوق نموذجية مثالية حيث تكون لدى جميع المشاركين معلومات كاملة، ولا توجد حواجز للدخول إلى السوق أو الخروج منها، ولا توجد تكاليف

(59) Madhur Gautam and others, *Repurposing Agricultural Policies and Support: Options to Transform Agriculture and Food Systems to Better Serve the Health of People, Economies, and the Planet* (Washington, D.C., World Bank and International Food Policy Research Institute, 2022).

(60) *Repurposing Agricultural Support Policies for Sustainable Food Systems: Toolkit* (2023).

(61) FAO, UNDP and UNEP, *A Multi-Billion-Dollar Opportunity: Repurposing Agricultural Support to Transform Food Systems* (Rome, 2021).

(62) Gautam and others, *Repurposing Agricultural Policies and Support*.

(63) World Bank, *Repurposing Agricultural Support Policies for Sustainable Food Systems: Toolkit*, p. 13.

معاملات أو إعانات تؤثر على السوق، وتكون لدى جميع الشركات عائدات حجم ثابتة، ويكون جميع المشاركين في السوق جهات عقلانية مستقلة. كما أن التركيز على "التشوه" يميز بطبيعته الأسواق الدولية على حساب الأسواق المحلية أو الإقليمية. وعادةً ما تُعامل الإعانات المرتبطة بالمخرجات أو المدخلات أو عوامل الإنتاج مثل مساحة الأرض ودعم الأسعار، خاصة تلك التي تقيد التجارة، على أنها إشكالية بطبيعتها لأنها تحيد عن النموذج المثالي المصطنع.

64- وعلى المستوى العملي، تتسم معظم أسواق المواد الغذائية بأنها غير رسمية، لذا لا جدوى تُذكر من الاسترشاد بمثل هذا النموذج. وعلى المستوى المفاهيمي، ثارت خلافات جوهرية بين واضعي السياسات والباحثين لأكثر من قرن من الزمن حول السياسات والمؤسسات التي تشوه الأسواق وأيها ضروري لدعم أسواق مستقرة وعادلة[64]. وعلى المستوى السياسي، ثار خلاف عميق في المفاوضات الزراعية في منظمة التجارة العالمية منذ عام 2001 حول الإعانات أيها يشوه الأسواق وأيها ضروري. ولم تؤدِ هذه الخلافات المفاهيمية والسياسية إلى طريق مسدود في منظمة التجارة العالمية فحسب، بل ازدادت حدة منذ المؤتمر الوزاري العاشر للمنظمة، الذي عُقد في نيروبي في الفترة من 15 إلى 19 تشرين الثاني/نوفمبر 2015، حول مسألة برامج المخزونات العامة للأمن الغذائي. ويجدر بدلاً من ذلك استكشاف كيف يمكن أن تحافظ البرامج الحكومية لدعم الأسعار حفاظاً أفضل على أسعار مستقرة ومجزية للمنتجين وأن تضمن التعددية والاستدامة في المنظومات الغذائية المحلية[65].

65- وتركز نظرية البنك الدولي للتغيير على إيجاد حوافز جديدة. وهي تقوم على فرضية تقول إن "مئات الملايين من صانعي القرار الاقتصادي المنفصلين والعقلانيين يشكلون منظومة الأغذية الزراعية" و"الجهات الفاعلة في القطاع الزراعي وعلى طول سلسلة القيمة الغذائية تستجيب للحوافز الاقتصادية". لذلك، "يجب أن تكون الأولوية الأساسية في تحويل المنظومة الغذائية هي ضمان حصول الوكلاء الاقتصاديين على حوافز مناسبة لتوجيه التغيير على نحو هادف[66]."

66- والتركيز على الحوافز محدود لأنه يختزل الناس في صانعي قرار فرديين يتخذون قراراتهم على أساس اقتصادي فقط. ويتمثل الحد النظري للتركيز على الحوافز في أن الناس يتخذون قراراتهم بناءً على قيم اجتماعية وثقافية وسياسية في سياقات فردية ولكن أيضاً في سياقات جماعية. ويتمثل الحد العملي لنظرية التغيير القائمة على الحوافز الاقتصادية في أنها لا تعترف بالدور الحاسم لتنظيم السوق. ويتمثل الحد السياسي للحوافز في أنها ستكافئ الجهات الفاعلة التي تملك أصلاً القوة الاقتصادية.

67- ويوصي المقرر الخاص بأن يبدأ صانعو السياسات بوضع خطة عمل وطنية تقوم على الحق في الغذاء، لا بتحليل اقتصادي يحد من القرارات المتعلقة بالسياسات. فالتحليل الاقتصادي والمالي ضروري، ولكن يجب ألا يكون مدفوعاً بمجموعة محددة من المعتقدات الاقتصادية، بل بجهود تُبذل لتكييف إصلاحات الميزانية مع القيم والاحتياجات الخاصة بكل بلد.

(64) Michael Fakhri, *Sugar and the Making of International Trade Law* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2014)؛ وAndrew Lang, "Heterodox markets and 'market distortions' in the global trading system", *Journal of International Economic Law*, vol. 22, No. 4 (2019).

(65) Isabella Weber, "Could strategic price controls help fight inflation?", *The Guardian*, 29 December 2021؛ وGarrett Graddy-Lovelace and others, "Parity as radical pragmatism: centering farm justice and agrarian expertise in agricultural policy", *Frontiers in Sustainable Food Systems*, vol. 7 (2023).

(66) World Bank, *Repurposing Agricultural Support Policies for Sustainable Food Systems: Toolkit*, p. 12.

سادساً- تقييم النُّهج الحالية لقياس الميزانيات الوطنية من منظور حقوق الإنسان

68- في أعقاب مؤتمر قمة الأمم المتحدة المعني بالمنظومات الغذائية الذي عُقد في نيويورك في 23 أيلول/سبتمبر 2021، أصبح الصندوق الدولي للتنمية الزراعية والبنك الدولي، بصفتهما أكبر مانحَين للتمويل الإنمائي للمنظومات الغذائية، الجهتين الرائدتين المكلفتين بوضع خطة تمويل تحويل المنظومات الغذائية. ومنذ ذلك الحين، اشتملت خطتهما المشتركة على توجيه تدفقات الموارد إلى المنظومات الغذائية من خلال تعزيز تعبئة الموارد المحلية، وزيادة التمويل الإنمائي الدولي (بما في ذلك تدعيم القاعدة الرأسمالية للصندوق)، وتشجيع الاستثمارات الخاصة من خلال التمويل المختلط وتخصيص الموارد في إطار ميثاق تمويل عالمي جديد. وهما يهدفان بالإضافة إلى ذلك إلى تعبئة المؤسسات المالية الدولية للدعوة إلى توسيع نطاق التمويل. وفي تقدير الصندوق والبنك الدولي تتطلب المنظومات الغذائية العالية الأداء حتى عام 2030 استثمارات سنوية تتراوح ما بين 300 بليون دولار و400 بليون دولار. غير أن هذه التقديرات لا تستند إلى قاعدة صلبة من البيانات المالية لأن عدداً قليلاً جداً من البلدان يتتبع حالياً كيفية تمويل منظوماتها الغذائية. لذلك، سرّع الصندوق والبنك الدولي من وتيرة تطوير أداة لقياس التدفقات المالية إلى المنظومات الغذائية.

69- ومن منظور حقوق الإنسان، وفي السياق الحالي للأزمات المستديمة، بما في ذلك أزمة الديون الخارجية، تحمل خطة التمويل هذه في ثناياها بعض المشكلات. أولاً، وكما يقرّ الصندوق نفسه، يتميز صغار المزارعين بأنهم أفضل منتجي الأغذية أداءً في الوقت الراهن، وهم يحققون أعلى إنتاجية من أراضيهم. غير أنه ليس من الواضح كيف يمكن أن يعزز الاستثمار الخاص إنتاجهم. والواقع أن التاريخ يُظهر أن العديد من أشكال الاستثمار الخاص تؤدي في الغالب إلى خلق أو تفاقم مشاكل السيولة والديون في المجتمعات الزراعية. ثانياً، إن أزمة الديون السيادية في جميع أنحاء العالم – التي تعود أصولها إلى الأزمة المالية لعام 2008 الناتجة عن عمليات الإنقاذ الحكومية للمؤسسات المالية التي كانت معرضة لخطر التخلف عن سداد استثماراتها السيئة – تثير تساؤلات خطيرة للغاية حول استدامة نموذج التمويل المختلط.

70- فالتمويل المختلط هو نهج استراتيجي للتمويل يجمع بين الأموال العامة أو الخيرية واستثمارات القطاع الخاص لتعبئة رؤوس أموال إضافية للمشاريع التي تسعى لتحقيق المصالح العامة ولكن يمكنها تحقيق أرباح خاصة. وهو يهدف إلى الحد من المخاطر التي يتعرض لها مستثمرو القطاع الخاص باستخدام الأموال العامة كشبكة أمان، وبالتالي تشجيع استثمارات القطاع الخاص التي قد تعتبر لولا ذلك محفوفة بالمخاطر أو غير مربحة للغاية. وتتمثل المشاكل الواضحة في نموذج التمويل هذا في أنه يربط تحويل المنظومات الغذائية بربحية الاستثمار ويضع مسؤولية نجاح النموذج على عاتق الدولة. وهذا يعني أن الدولة ستتحمل تبعة مالية في الحالات التي لا ينجح فيها النموذج. وفي الوقت نفسه، قد تؤدي المبالغ التي يرغب الصندوق والبنك الدولي في تعبئتها من أجل تحويل المنظومات الغذائية إلى زيادة ديون البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل.

71- وستتيح أداة قياس التدفقات المالية إلى المنظومات الغذائية، وهي أداة لا تزال قيد التطوير، إلى قياس هذه التدفقات عبر خمسة عناصر إنفاق مترابطة، هي: (أ) التنمية الزراعية وسلاسل القيمة؛ و(ب) البنية التحتية للمنظومات الغذائية؛ و(ج) التغذية والصحة؛ و(د) المساعدة الاجتماعية (بما في ذلك المساعدة الغذائية الطارئة)؛ و(هـ) تغير المناخ والموارد الطبيعية. وتشمل التدفقات المالية التي تهدف الأداة إلى النظر فيها الإنفاق العام الوطني على المنظومات الغذائية من ميزانية الحكومة المركزية،

والتمويل الإنمائي الثنائي والمتعدد الأطراف للمنظومات الغذائية على المستويين القطري والعالمي، واستثمارات القطاع الخاص.

72- وتهدف الأداة إلى تزويد الحكومات والجهات المانحة ومستثمري القطاع الخاص بصورة أوضح عن ميزانيات المنظومات الغذائية في كل بلد. والغرض من ذلك هو التمكين من اتخاذ قرارات مستنيرة استناداً إلى معلومات عن مقدار التمويل المخصص للمنظومات الغذائية بوجه عام وكيفية تخصيص هذا التمويل. وهذا من شأنه أن يساعد الحكومات بوجه خاص على تقييم مدى تماشي تخصيص الأموال مع أهدافها الوطنية الخاصة بالمنظومات الغذائية المحلية وتحديد المجالات التي قد يلزمها مزيد من التحول. كما سيتيح لها تحديد ثغرات التمويل[67].

73- غير أن هذه الأداة، إن لم يصاحبها إطار معياري، تبقى محدودة للغاية في استخدامها لتوجيه تحول المنظومات الغذائية. ويحتاج صانعو القرار إلى أدلة على تأثير التدفقات المالية في حصول الناس على الغذاء لتحديد كيفية إعادة توجيه التدفقات المالية. ولا توفر مقارنة التدفقات المالية بين مختلف البلدان أو النظر إلى الاتجاهات العالمية أي معلومات عن كيفية عمل المنظومة الغذائية أو آثارها. فعلى سبيل المثال، قد ينجح بلد ما في إدارة برامج فعالة جداً في قطاع بعينه تنشئ منظومة غذائية أكثر إنصافاً وتوفر أغذية كافية وتضمن بيئة صحية، من غير أن ينفق مبالغ كبيرة نسبياً في ذلك القطاع. وبالنظر إلى أن الهدف من الأداة هو إتاحة مقياس منسق عالمياً، فقد تفوتها السياقات والفوارق المحلية. أخيراً، ليس واضحاً كيف يمكن تحديد "الثغرات المالية"، نظراً لأن معظم المسارات الغذائية الوطنية لا تزال قاصرة عن وصف ما يجب تحويله وكيفية ذلك، ولا يوجد مؤشر على ما ينبغي أن يكون عليه التدفق المالي الصحيح لإحداث التحول، حيث إن زيادة التدفق المالي أو نقصانه في اتجاه معين لا يؤدي لزوماً إلى تغيرات تحويلية.

سابعاً- استنتاجات ودليل لتحويل المنظومات الغذائية الوطنية باستخدام الحق في الغذاء

74- تواجه العديد من البلدان خيارات مستعصية بين إطعام الناس وخدمة الديون. غير أن الحكومات بدأت فعلياً بتوجيه موارد كبيرة نحو منظوماتها الغذائية. وفي سياق أزمة الديون السيادية في جميع أنحاء العالم، يجب وضع خطط عمل لإعادة تصميم الميزانيات الغذائية القائمة لغرض عاجل هو تحويل المنظومات الغذائية. ويمكن تحقيق تحسينات كبيرة في المنظومات الغذائية - وشروط تحولها - من خلال إعادة تصميم الميزانيات العامة[68].

75- ويوفر المقرر الخاص إطاراً للدول لاستخدام الحق في الغذاء في وضع خطط عمل وطنية وإعادة رسم الميزانيات الوطنية وفقاً لذلك.

76- وتتطلب التغييرات الخاصة بالحق في الغذاء تعاوناً دولياً. ولذلك، تقتضي خطط العمل الوطنية للحق في الغذاء تمويلاً انتقالياً من المؤسسات المالية والإنمائية الدولية. وينبغي توفير هذا التمويل بطريقة لا تزيد من أعباء الديون وتخدم فيها المؤسسات المالية والإنمائية الدولية خطط العمل الوطنية وتكون مسؤولة أمام أصحاب الحقوق أنفسهم.

(67) IFAD and World Bank, "The 3Fs: keeping track of financial flows to food systems - factsheet" (Rome, 2023).

(68) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 12(1999)، الفقرات21-28.

ألف- الخطوة 1: حوارات حول الحق في الغذاء

تحديد المشاكل والحلول الممكنة من خلال المشاركة الشعبية

77- تنجم المشاكل الرئيسية في المنظومات الغذائية على المستوى العالمي عن تركز النفوذ تركزاً عالياً في أيدي عدد قليل من الشركات المتعددة الجنسيات والمؤسسات الخيرية التي تعمل دون مساءلة تذكر. غير أنه يوجد على المستويين الوطني والمحلي مزيج محدد من التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية بسياقاتها التاريخية والجغرافية والثقافية الخاصة بها.

78- وإحدى العبر المهمة المستفادة من أزمة الغذاء خلال جائحة كوفيد-19 هي أن المجتمعات المحلية والحكومات المحلية هي الأقدر على فهم ماهية المشاكل المحلية وأسبابها وحلولها. وتستطيع الحكومات الوطنية الاستجابة على نحو أفضل للمطالب المحلية عند النظر في السياقات الوطنية والإقليمية والعالمية. هذا وقد تبين أن الحكومات المحلية متجاوبة جداً وقادرة على سن سياسات الحق في الغذاء وهي واعية تماماً بالسياقات الوطنية والعالمية.

79- لذلك، فإن الخطوة الأولى التي يجب أن تتخذها الحكومة الوطنية هي تطوير آليات أو تعزيز ما هو قائم منها لعقد سلسلة من الحوارات حول الحق في الغذاء في جميع أنحاء البلد. ويجب أن تأخذ هذه الحوارات في الحسبان اختلال توازن القوى وأن تشجع المشاركة الفعالة لأصحاب المصلحة الأكبر. وستتيح هذه الحوارات للناس تحديد المشاكل في المنظومة الغذائية الوطنية والحلول الممكنة. وينبغي تنظيم الحوارات حول العناصر القانونية الدولية الأساسية لإعمال الحق في الغذاء (على النحو المبين أعلاه): (أ) التعاون الدولي؛ و(ب) تحسين إنتاج الأغذية وحفظها؛ و(ج) المعارف؛ و(د) إصلاح المنظومة الغذائية؛ و(هـ) التجارة العادلة. وستشمل هذه العملية ضمان مشاركة الجميع دون تمييز أو انتقام، ودعم المجتمعات المهمشة للمشاركة والتواصل مع فئات معينة للتأكد من تمثيلها تمثيلاً مناسباً.

80- وستُشجَّع الدول على استخدام و/أو تعزيز الآليات القائمة لاستضافة مثل هذه الحوارات، مثل مجالس الأغذية المحلية والحكومات المحلية ومجالس الأغذية الوطنية والمعاهد الوطنية لحقوق الإنسان. ويمكن أن تقوم الدول أيضاً بتعيين مقرر خاص وطني معني بالحق في الغذاء أو ما شابه ذلك لتنظيم هذه الحوارات الوطنية وتيسيرها.

81- ويمكن أن تلجأ الدول إلى وحدة الحق في الغذاء التابعة لمنظمة الأغذية والزراعة ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان للاستعانة بهما في إعداد هذه الحوارات. كما يمكنها التماس التوجيه من لجنة الأمن الغذائي العالمي، ولا سيما آليتها المعنية بالمجتمع المدني والشعوب الأصلية.

82- وستشكل نتيجة هذه الحوارات تعبيراً شعبياً عن استحقاقات الناس على أساس الالتزامات القانونية الدولية؛ وستتمخض الحوارات عن مجموعة من الواجبات التي يتعين على الحكومة اتخاذ إجراءات بشأنها. وستكون النتيجة الأشيع لهذه الحوارات هي جدول أعمال يجسد تعقيد وجهات النظر وتنوعها ويقدم في الوقت نفسه نقاط عمل محددة. وتوفر لجنة الأمن الغذائي العالمي مجموعة واسعة من الأدوات السياساتية المتفاوض عليها دولياً التي ترتكز على الحق في الغذاء والتي يمكن أن تساعد الدول على تحويل نتيجة هذه الحوارات إلى خطة وطنية مدعومة دولياً. ولكن لما كان الغذاء مسألة ثقافية ووجودية بطبيعتها، فإنه ينبغي للدول أن تنظر أيضاً في تكليف فنانين بالمشاركة في هذه الحوارات والشهادة عليها لإنتاج شكل تعبيري عن معنى الحق في الغذاء من خلال وسائل فنية مختلفة.

وسيجسد هذا أيضاً تعقيد الحقوق والواجبات في المنظومة الغذائية على نحو يعجز عنه أي تقرير أو خطة.

83- وفي إطار مؤتمر قمة الأمم المتحدة المعني بالمنظومات الغذائية، عينت الدول منظمي حوارات تولوا تنظيم حوارات وطنية حول المنظومات الغذائية في الدول الأعضاء[69]. وأفادت تلك الحوارات بدورها في إنشاء مسارات غذائية وطنية الهدف منها تمهيد الطريق نحو تطوير منظومة غذائية مستدامة[70]. ولم تستند هذه الحوارات إلى أي مبادئ لحقوق الإنسان. وقامت الحكومات باختيار المشاركين ولم تكن العملية شفافة أو شاملة بالضرورة[71]. وعلاوة على ذلك، تركت فعاليات القمة حقوق الإنسان على الهامش. لذلك لا عجب أن تكون حقوق الإنسان نالت أقل قدر من الاهتمام من بين جميع وسائل التنفيذ التي حُددت في جميع المسارات الغذائية الوطنية، إذ أشير إليها في **0,61** في المائة من الأولويات المختلفة. أما حوكمة المنظومات الغذائية المستدامة فكانت ثالث أقل الأولويات التي نالت اهتماماً، حيث أشير إليها في **2,06** في المائة من الأولويات المختلفة. وقد أوردت البلدان التالية إشارة ما إلى حقوق الإنسان في مساراتها الغذائية: ألمانيا والبرازيل وبيرو وتركيا وتوغو وزمبابوي والسودان والسويد وطاجيكستان وغامبيا وكندا وكولومبيا وماليزيا ونيبال ونيجيريا وهايتي والولايات المتحدة واليمن، بالإضافة إلى الاتحاد الأوروبي[72].

باء- الخطوة 2: تحديد ماهية الحق في الغذاء

1- تحديد دور الحكومة الحالي والتزاماتها في المنظومة الغذائية

84- بعد مراعاة فهم الناس لاستحقاقاتهم والتعبير عن تلك الاستحقاقات بوصفها تندرج في إطار التزامات الدولة، فإن الخطوة التالية هي تحديد كيفية وفاء الدولة بالفعل بالتزاماتها القائمة فيما يتعلق بالحق في الغذاء.

85- يجب على الدول، بوجه عام، احترام الحق في الغذاء وحمايته وإعماله. وللقيام بذلك، عليها أن تضمن توفر الغذاء وإمكانية الحصول عليه وكفايته.

86- ولضمان توفر الغذاء، يجب على الدول أن تكفل لكل شخص توفر مصدر موثوق للغذاء. ويمكن أن تكفل الدول توفر الغذاء إما عن طريق تهيئة الظروف التي تمكن الناس من إطعام أنفسهم من الأرض أو المجاري المائية وإما عن طريق ضمان توفر الغذاء في المتاجر والأسواق. ولتحقيق الإنصاف لا بد من أن يكون الوصول إلى الأرض والمجاري المائية عادلاً ومنصفاً وأن تكون الأسواق عادلة.

87- ويجب أن تضمن الدول أن يكون الغذاء متاحاً دائماً من ناحية اقتصادية للجميع. وهذا يعني أن على المؤسسات أن تضمن حصول الناس على وجبات جيدة دائماً. وقد يتحقق ذلك من خلال الوجبات المجانية في المدارس أو الأسواق العادلة أو من خلال نظام اجتماعي يضمن أن يتاح للناس ما يلزم من وقت وموارد للطهي في المنزل وإطعام مجتمعاتهم. ويجب أيضاً أن تكون الأغذية متاحة

(69) انظر: https://summitdialogues.org/overview/member-state-food-systems-summit-dialogues/.

(70) انظر: https://www.unfoodsystemshub.org/member-state-dialogue/dialogues-and-pathways/en.

(71) A/76/237، الفقرة 46.

(72) انظر: https://www.unfoodsystemshub.org/member-state-dialogue/national-pathways-analysis-dashboard/fr.

مادياً. وهذا يعني أن على الدول أن تضمن أن تكون جميع المنظومات والمؤسسات الغذائية شاملة للجميع بغض النظر عن قدرات الشخص البدنية أو حالته الصحية أو وضعه القانوني أو مسكنه. والقيمة الأساسية هنا هي استيعاب الجميع.

88- **ويجب أن تضمن الدول حصول الناس على الغذاء الكافي، بما في ذلك احترام حقهم في تقرير ما هو "الغذاء الجيد". وهذا يعني أن كل شخص يجب أن يكون قادراً على أن يقرر بنفسه ما هو الغذاء المناسب ثقافياً وغذائياً واجتماعياً وبيئياً تبعاً لظروفه الخاصة. والقيمة الأساسية هنا هي الكرامة.**

89- **ولحماية الحق في الغذاء، يجب على الدول عدم اتخاذ أي تدابير تؤدي إلى منع الحصول على الغذاء الكافي، مثل نزع ملكية الأراضي الزراعية على نطاق واسع من أجل التنمية الصناعية. ولحماية الحق في الغذاء، يتعين على الدول تنظيم نفوذ الشركات والأفراد بحيث لا تنتهك هذه الأطراف الثالثة الحق في الغذاء أو تهدده. وواجب الدولة في إعمال الحق في الغذاء يتطلب منها تيسير الحصول على الغذاء الكافي. ويتحقق ذلك بتهيئة الظروف التي تمكن الأفراد من إنتاج الغذاء، أي الحصول على الأرض والمياه والبذور وغيرها من الموارد، بما في ذلك الحصول على الائتمان والتأمين والمعرفة التقنية. ويشمل إعمال الحق في الغذاء التزام الدولة بضمان تمكن كل شخص من شراء الغذاء الكافي، وفي هذه الحالة يحتاج الأفراد إلى دخل من وظيفة أو عمل حر أو تحويلات اجتماعية إذا تعذر عليهم الحصول على دخل كافٍ ليعيشوا حياة كريمة. لهذا السبب فإن حق الإنسان في الغذاء هو قبل كل شيء حقه في إطعام نفسه بكرامة وليس حقه في أن يُطعمه غيره. ومن الأمثلة على الإجراءات التي تتخذها الدولة بهدف إعمال الحق في الغذاء أي تدبير يهدف إلى تحسين كفاية الدخل، مثل زيادة فرص العمل أو تحسين التعليم العام أو زيادة تمويل برامج الحماية الاجتماعية ونطاقها.**

90- **ويستلزم وضع مخطط عام ما يلي:**

(أ) التحليل القانوني؛

(ب) تحليل النظام القانوني من منظور الحق في الغذاء؛

(ج) المساءلة؛

(د) إمكانية الحصول على الغذاء وتوافره؛

(هـ) كفاية الغذاء.

2- التحليل القانوني: تحديد القوانين واللوائح والسياسات ذات الصلة

91- **يتطلب التحليل القانوني تحديد القوانين واللوائح والسياسات الوطنية ذات الصلة. وتختلف أدوات البحث القانوني باختلاف البلدان، ولكن قد يرغب الباحثون الدوليون في البدء بقاعدة بيانات FAOLEX التابعة لمنظمة الأغذية والزراعة باستخدام مصطلحات مثل "الحق في الغذاء" و"حقوق الإنسان". والقصد من قاعدة بيانات FAOLEX أن تكون واحدة من أكبر المستودعات الإلكترونية في العالم للقوانين واللوائح والسياسات الوطنية المتعلقة بالأغذية والزراعة وإدارة الموارد الطبيعية.**

92- **وقد لا تشير بعض القوانين واللوائح والسياسات صراحةً إلى الحق في الغذاء أو حقوق الإنسان، لكن هدفها قد يفي بحق الناس في الغذاء في الممارسة العملية. فعلى سبيل المثال، تدعي حكومة الولايات المتحدة في كثير من الأحيان عدم الاعتراف بالحق في الغذاء كالتزام قانوني دولي. غير أن أكبر برامجها الغذائية والزراعية الاتحادية يمكن فهمها بأنها سياسة من سياسات الدولة تفي بالحق في الغذاء. ويوفر برنامج المساعدة الغذائية التكميلية إعانات غذائية للعائلات المنخفضة الدخل**

لتكميل ميزانيتها لمشتريات البقالة حتى تتمكن من شراء الأغذية المغذية اللازمة للصحة والرفاهية. ويوفر برنامج التغذية التكميلية الخاص للنساء والرضع والأطفال منحاً اتحادية للولايات من أجل توفير الأغذية التكميلية وإحالات الرعاية الصحية والتوعية التغذوية للنساء ذوات الدخل المنخفض الحوامل والمرضعات وغير المرضعات بعد الولادة وللرضع والأطفال حتى سن 5 سنوات إذا يتبين أنهم معرضون لمخاطر تغذوية. وباختصار، تستهدف هذه البرامج الأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشة وتوفر الحماية الاجتماعية والأغذية على سبيل الاستحقاق وليس على سبيل الصدقة.

3- تحليل قوانين الحكومة ولوائحها وسياساتها من منظور الحق في الغذاء[73]

93- ينبغي من بعد ذلك فحص كل قانون ولائحة وسياسة ذات صلة من حيث كيفية احترامها للحق في الغذاء وحمايته وإعماله. وعند إتمام هذا التحليل وتجميعه، ينبغي الخروج بمخطط عام لالتزامات الدولة الحالية في المنظومة الغذائية.

4- المساءلة: تحديد مَن يفعل ماذا ولمَن؟

94- ينبغي تحديد الوزارات والوكالات المعنية التي مُنحت سلطة تنفيذ القوانين واللوائح والسياسات ذات الصلة. ومن المهم ملاحظة ما إذا كانت القوانين واللوائح ذات الصلة تستهدف أفراداً معينين أو شرائح معينة من السكان. وينبغي أن يركز هذا التحليل على جوانب التنفيذ مثل النطاق الجغرافي، ومستوى الحكومة، والتنسيق بين الهيئات العامة المختلفة، ومعيار التقدمية (أي الآليات التي تمنع التراجع عن معايير الحق في الغذاء)، والعلاقة الواضحة مع حقوق الإنسان الأخرى. وينبغي أن يشمل التحليل أيضاً تحديد الحقوق الإجرائية وفرص الانتصاف ذات الصلة، سواء كان ذلك من خلال المحاكم أو الوكالات الإدارية أو الآليات غير الحكومية مثل مفتشيات العمل ووكالات حماية المستهلك ووكالات الوصول إلى المعلومات ووكالات الصحة والسلامة العامة وأمين المظالم الحكومي ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية والإقليمية.

5- إمكانية الحصول على الغذاء وتوافره: تحديد المراحل التي تؤدي فيها الدولة دوراً في المنظومة الغذائية وكيفية ذلك

95- إن تحليل كيفية توافر الغذاء وإمكانية الحصول عليه بفعل القوانين واللوائح والسياسات يسلط الضوء على المراحل التي تركز فيها الحكومة جهودها في المنظومة الغذائي. وينبغي الجمع في التحليل بين توافر الأغذية وإمكانية الحصول عليها لاستيعاب بعض الفروق الدقيقة، مثل صغار منتجي الأغذية الذين ينتجون من أجل الكفاف والبيع التجاري والعمال الذين يهاجرون من المجتمعات الريفية للعمل.

(73) الإطار التحليلي الحالي مستمد من Laura Castrejón-Violante, "The right to food matters: implementing the constitutional right to food in Mexico and Bolivia", PhD dissertation, University of British Colombia, 2024، وهو متاح في: https://open.library.ubc.ca/soa/cIRcle/collections/ubctheses/24/items/1,0440968.

6- كفاية الغذاء: تحديد ما يتم عمله

96- لفهم مدى كفاية الغذاء وكيفية ذلك، ينبغي دراسة أبعاد الغذاء الصحية والبيئية والاجتماعية والثقافية[74]. ولذلك، ينبغي أيضاً فحص القوانين واللوائح والسياسات من حيث مدى استيفائها لهذه الأبعاد.

جيم- الخطوة 3: ميزانية الحق في الغذاء

تحديد المستوى الحالي للإيرادات من المنظومة الغذائية والإنفاق عليها ومخصصاتها

97- من المهم، بعد وضع مخطط قانوني عام للمنظومة الغذائية، قياس الميزانية المخصصة. وإذا كان القانون يوفر خريطة للسلطة السياسية والإمكانات السياساتية، فإن الميزانية توفر خريطة للأولويات السياسية.

98- وباستخدام القوانين واللوائح والسياسات المحددة في الخطوة 2 أعلاه كموضوع للتحليل، تستطيع الدول تبويب ميزانياتها في شكل إيرادات ونفقات ومخصصات. وينصب التركيز أولاً على الميزانية الوطنية. غير أنه من المفيد للغاية أيضاً تبويب ميزانيات الحكومات دون الوطنية والنفقات الدولية.

99- وإلى جانب وحدة الحق في الغذاء التابعة لمنظمة الأغذية والزراعة[75]، يمكن أن تساعد المفوضية السامية لحقوق الإنسان الدول في كيفية التصرف بالميزانية من أجل إعمال الحق في الغذاء بصفة تدريجية. وقد دعا المفوض السامي مؤخراً إلى إطلاق مبادرات بشأن اقتصاد حقوق الإنسان وشرع فيها. والقصد من ذلك أن يعالج الاقتصاد الأسباب الجذرية والعوائق الهيكلية التي تحول دون تحقيق المساواة والعدالة والاستدامة عن طريق إعطاء الأولوية للاستثمار في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويشمل ذلك دعم تصميم سياسات وجهود مالية تُعنى أكثر بإعادة التوزيع. ويشمل أيضاً دعم عمليات الموازنة التشاركية والشاملة للجميع والشفافة والخاضعة للمساءلة التي تتيح للجمهور والمجتمع المدني "تتبع الأموال" – مما يعزز الثقة في الحكومة ويضمن زيادة فعالية السياسات وتعزيزها لحقوق الجميع[76].

دال- الخطوة 4: خطة عمل الحق في الغذاء

استخدام حوارات الحق في الغذاء والمخطط العام للحق في الغذاء لتحديد الإصلاح اللازم للقوانين والميزانية

100- من خلال تأطير المشكلة استناداً إلى الحوارات العامة والمعلومات المتعلقة بإعمال الحق في الغذاء حالياً في القانون ومن خلال الإنفاق الحكومي، يمكن للدولة وأصحاب الحقوق فتح نقاش نقدي حول الإصلاحات اللازمة لإحداث التحولات الضرورية.

(74) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 12(1999).

(75) FAO, *Budget Work to Advance the Right to Food* (Rome, 2009).

(76) OHCHR, "Türk calls for a human rights economy", 6 February 2023: و OHCHR, "Building economies that place people's human rights at the center", 6 April 2023.

101- **ولما كان هذا النقاش سياسياً وجب على الدول أن تضمن لا إتاحة المعلومات الناتجة للجمهور فحسب بل تقاسمها أيضاً لتوعية الجمهور وتمكينه من المشاركة في النقاش العام. وتتمثل النتيجة النهائية في وضع خطة عمل وطنية للحق في الغذاء، تحدد التزامات الدولة في تحويل المنظومة الغذائية. وعلى هذا النحو تتخذ العملية شكل حلقة حيث توفر خطة العمل نقطة محورية للحملات العامة حول المناصرة والمساءلة. وخطة العمل ليست غاية في ذاتها، وإنما هي محطة مهمة تولد طاقة شعبية متجددة ونقاشاً ومحور تركيز.**