

Distr.: General  
21 October 2008  
Arabic  
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثالثة والستون

البند ٦٤ (ب) من جدول الأعمال

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل

حقوق الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة

لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان

والحريات الأساسية

الحق في الغذاء

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة التقرير المؤقت لأوليفيه دو شاتر،

المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، المقدم وفقا للفقرة ٣٣ من قرار الجمعية العامة

.١٦٤/٦٢

\* أعيد إصدارها لأسباب فنية.



## تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء

موجز

يلقي هذا التقرير المؤقت الضوء على بعض التحديات التي تواجهها حالياً في أعمال الحق في الحصول على الغذاء الكافي، ويعرض أولويات ولاية المقرر الخاص الجديد المعني بالحق في الغذاء. وسيسعى المقرر الخاص إلى تكريس قدر مساوٍ من الاهتمام لهيئة بيئية دولية تمكن الدول من وضع استراتيجيات لإعمال الحق في الغذاء، ولوضع مثل هذه الاستراتيجيات على المستوى المحلي. وهو يعتزم خلال السنة الأولى من ولايته تناول البعد الدولي لهذه الولاية من خلال التركيز على أربع مسائل هي: مستقبل المعونة الغذائية؛ أثر التجارة في السلع الزراعية على الحق في الغذاء؛ أثر حماية حقوق الملكية الفكرية على الزراعة؛ الآثار المترتبة على أنشطة قطاع الأعمال الزراعية على الحق في الغذاء. وسوف يستكشف تلك المسائل من خلال مهمته التي سيضطلع بها لدى منظمة التجارة العالمية ومشاورات مختلفة سيجريها. وفيما يتعلق بالاستراتيجيات الوطنية التي ينبغي أن تضعها الدول من أجل احترام الحق في الغذاء وحمايته وإعماله، سيستكشف المقرر الخاص الأدوات المؤسسية التي يمكن أن تسهم على أفضل وجه في تحقيق هذا الهدف، وسيولي اهتماماً خاصاً لحقوق الإنسان ذات الصلة باستخدام الأراضي ولحقوق الإنسان للمرأة.

## المحتويات

| الصفحة |   |
|--------|---|
| ٣      | أولاً - مقدمة .....                                   |
| ٥      | ثانياً - نُهج الاضطلاع بالولاية .....                 |
| ٧      | ثالثاً - بيئة دولية تمكينية .....                     |
| ٧      | ألف - الالتزامات الدولية الواقعة على عاتق الدول ..... |
| ١٠     | باء - مسائل يتعين مواصلة النظر فيها .....             |
| ٢٠     | رابعاً - إطار عمل محلي لإعمال الحق في الغذاء .....    |
| ٢١     | ألف - العنصر المؤسسي .....                            |
| ٢٢     | باء - الحقوق المتعلقة باستخدام الأراضي .....          |
| ٢٤     | جيم - حقوق المرأة .....                               |
| ٢٦     | خامساً - الخلاصة .....                                |

## أولا - مقدمة

١ - أنشأت لجنة حقوق الإنسان بقرارها ١٠/٢٠٠٠ ولاية المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، قام مجلس حقوق الإنسان في قراره ٢/٦ باستعراض ولاية المقرر الخاص وتمديدتها لمدة ثلاث سنوات، وطلب إليه: (أ) تعزيز الأعمال الكاملة للحق في الغذاء واعتماد تدابير على المستويات الوطني والإقليمي والدولي من أجل إعمال حق كل إنسان في الغذاء الكافي والحق الأساسي لكل إنسان في التحرر من الجوع لكي يكون قادراً تماماً على تنمية قدراته البدنية والعقلية والحفاظ عليها؛ (ب) بحث سبل ووسائل تذليل العقبات القائمة والناشئة التي تعترض سبيل إعمال الحق في الغذاء؛ (ج) مواصلة تعميم مراعاة المنظور الجنساني والبعد العمري في تنفيذ الولاية، نظراً لتعرض النساء والأطفال بشكل غير متناسب للجوع وانعدام الأمن الغذائي والفقرة؛ (د) تقديم مقترحات يمكن أن تساعد على تحقيق الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية والمتمثل في خفض نسبة الناس الذين يعانون الجوع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥، وكذلك إعمال الحق في الغذاء، ولا سيما من خلال مراعاة دور المساعدة والتعاون الدوليين في تعزيز الإجراءات الوطنية الرامية إلى تنفيذ سياسات الأمن الغذائي المستدام؛ (هـ) تقديم توصيات بشأن الخطوات التي يمكن اتخاذها من أجل الأعمال الكاملة للحق في الغذاء بصورة تدريجية، بما في ذلك اتخاذ خطوات لتهيئة الأوضاع التي تؤدي إلى تحرر جميع الناس من الجوع وإلى التمتع الكامل بالحق في الغذاء في أقرب وقت ممكن، مع مراعاة الدروس المستفادة في تنفيذ الخطط الوطنية لمكافحة الجوع؛ (و) العمل بالتعاون الوثيق مع جميع الدول والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية، واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك مع الجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة التي تمثل أوسع نطاق ممكن من الاهتمامات والتجارب، كل في إطار ولايتها، لكي تضع في اعتبارها على نحو كامل ضرورة تعزيز الأعمال الفعلي للحق في الغذاء لجميع البشر، بما في ذلك في المفاوضات الجارية في مختلف الميادين؛ (ز) مواصلة المشاركة والمساهمة في المؤتمرات والأنشطة الدولية ذات الصلة بهدف تعزيز إعمال الحق في الغذاء.

٢ - وفي ٢٦ آذار/مارس ٢٠٠٨، عيّن مجلس حقوق الإنسان أوليفيه دو شاتر (بلجيكا) مقرراً خاصاً معنياً بالحق في الغذاء. وبدأت ولاية السيد دو شاتر في ١ أيار/مايو ٢٠٠٨، خلفاً لجان زيغلر الذي اضطلع بالولاية لمدة تجاوزت ست سنوات. ويعتزم المقرر الخاص الجديد هذه الفرصة ليعرب عن تقديره العميق للعمل الهام الذي اضطلع به السيد زيغلر في تعزيز الحق في الغذاء وتطوير الولاية.

٣ - وهذا التقرير المؤقت هو الأول الذي يقدمه المقرر الخاص الجديد إلى الجمعية العامة وفقا لقرارها ١٦٤/٦٢ وقرار مجلس حقوق الإنسان ٢/٦. وهو يتضمن وصفا أوليا للإطار الذي يعتزم المقرر الخاص من خلاله الاضطلاع بولايته، وشرحا للأولويات التي تم اختيارها، وأسباب اختيارها.

٤ - ويركز التقرير في عرض أولويات الولاية على البعدين الهيكلي والطويل الأجل للحق في الغذاء الكافي. ولا يهدف إلى مناقشة الوضع الراهن للحق في الغذاء في العالم. فكما هو معروف تماما، شهد العالم خلال العام الماضي زيادة كبيرة في أسعار المواد الغذائية في الأسواق الدولية. وخلال الأشهر الثلاثة الأولى من عام ٢٠٠٨، بلغت الأسعار الاسمية الدولية لجميع السلع الغذائية الرئيسية أعلى مستوياتها المسجلة على مدى نحو ٥٠ عاما، في حين بلغت الأسعار، بالقيمة الحقيقية، أعلى مستوياتها المسجلة على مدى نحو ٣٠ عاما، وأفضى ذلك إلى اضطرابات اجتماعية في أكثر من أربعين بلدا. وقد عُين المقرر الخاص في سياق هذه الظروف المتسمة بالارتفاع البالغ لأسعار المواد الغذائية. وقدم المقرر الخاص فور توليه ولايته مذكرة معلومات أساسية<sup>(١)</sup> عن العوامل الكامنة وراء الأزمة، ودعا مجلس حقوق الإنسان لعقد دورة استثنائية بشأن أزمة الغذاء العالمية، فعقدت الدورة في ٢٢ أيار/مايو ٢٠٠٨ (انظر A/HRC/S-7/2). وطلب المجلس إلى المقرر الخاص أن يقدم إليه في دورته التاسعة تقريرا بشأن استجابة المجتمع الدولي لأزمة الغذاء العالمية (٨-٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨؛ انظر القرار S-7/1، و A/HRC/9/23). وبغية الحد من الازدواجية، لا يتطرق هذا التقرير إلى تلك التطورات المباشرة، رغم أهميتها. بل يعرض آراء المقرر الخاص بشأن منحى تطوير الولاية والمسائل التي ينبغي التصدي لها في إطارها. وسيكون المقرر الخاص ممتنا بصفة خاصة لجميع الأطراف المعنية لأي ملاحظة تبديها على هذه المقترحات.

٥ - ووفقا لأحكام قرار مجلس حقوق الإنسان ٢/٦، يُشجّع المقرر الخاص، في الاضطلاع بولايته، على العمل بالتعاون الوثيق مع جميع الأطراف المعنية، بما فيها الجهات الفاعلة من غير الدول. وقد أتاحت للمقرر الخاص، منذ بداية ولايته، فرص تحسين فهمه لتوقعات أعضاء مجلس حقوق الإنسان فيما يتعلق بالولاية، ومن ذلك تبادل الآراء مع المجلس في دورته الاستثنائية السابعة المكرسة لأزمة الغذاء العالمية. وقد قدم المقرر الخاص إلى المجلس في دورته الثامنة، المعقودة في الفترة من ٢ إلى ١٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، تقريرا عن مشاركته في المؤتمر الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي العالمي الذي عقد في روما في الفترة من ٣ إلى ٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، وقدم إليه تقريرا في دورته التاسعة.

(١) انظر <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm>.

٦ - وأجرى المقرر الخاص أيضا مشاورات مع العديد من الجهات الفاعلة الأخرى. فقد اجتمع في الفترة من ١ أيار/مايو إلى ١ آب/أغسطس ٢٠٠٨ مع ممثلين رفيعي المستوى من البنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية. ولم يعقد مشاورات مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان فحسب، بل عقد أيضا مشاورات مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، والأمانة العامة لمجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، وفرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بأزمة الأمن الغذائي العالمي. وأجرى أيضا اتصالات مع منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (وومن وحداتها، على سبيل الذكر لا الحصر، وحدتها المعنية بالحق في الغذاء)، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبرنامج الأغذية العالمي، واللجنة الدائمة للتغذية، وباشر مشاورات مع القطاع الخاص، ولا سيما التحالف من أجل تحقيق ثورة خضراء في أفريقيا. وعقد أيضا عددا من المشاورات مع المنظمات غير الحكومية والخبراء الأكاديميين. وأعرب المقرر الخاص عن إعجابه بمستوى التزام تلك الأطراف الفاعلة بإعمال الحق في الغذاء، وعن تأثره بالأمال الكبيرة التي تحدها إزاء ولايته. وهو يعرب عن امتنانه لجميع من تشاور معهم، ويتطلع إلى تعميق تلك المشاورات في السنة القادمة.

## ثانيا - نهج الاضطلاع بالولاية

٧ - يرى المقرر الخاص أن أول خطوة حاسمة نحو إعمال الحق في الغذاء الكافي تتمثل في تحقيق أول الأهداف الإنمائية للألفية. ويتعين على المجتمع الدولي أن يركز على احتياجات ٩٠٠ مليون شخص يعانون من الجوع<sup>(٢)</sup>. ولئن كان ذلك يبدو بديهيا، فإنه يتناقض مع القول بإمكانية التغلب على مشكلة الجوع من خلال مجرد زيادة مستوى الإنتاج الزراعي، والقول بإمكانية القيام بذلك عن طريق مكافحة الفقر بصورة عامة. فقد يكون رفع مستويات الإنتاج الزراعي هاما في حد ذاته، لكنه لا يكفل استفادة الفقراء الذين لا يتيسر لهم الحصول على الغذاء، أو المزارعين الصغار الذين لا يتيسر لهم دائما الحصول على ما يكفي من المدخلات اللازمة لإنتاج الأغذية، أو يتعذر عليهم الحصول على الائتمانات أو المياه أو البنية الأساسية المناسبة. فمكافحة الفقر هي، بطبيعتها الحال، هدف بالغ الأهمية في

(٢) في عام ٢٠٠٥، قدرت منظمة الأغذية والزراعة أن ٨٥٢ مليون شخص، معظمهم من العالم النامي، كانوا يعانون من نقص مزمن أو حاد في التغذية. والمناطق المتأثرة هي آسيا، وبصورة خاصة الهند (٢٢١ مليون شخص) والصين (١٤٢ مليون شخص)؛ وقد بلغ عدد الذين يعانون من الجوع في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ٢٠٤ ملايين، وهي المنطقة الوحيدة في العالم التي يتزايد فيها الجوع. وتقدر منظمة الأغذية والزراعة أن عدد الذين يعانون من الجوع قد ازداد في عام ٢٠٠٧ بنحو ٥٠ مليون شخص نتيجة لارتفاع أسعار الأغذية.

حد ذاته، لكنها لا تضمن استفادة الذين يعانون من الجوع بصورة متناسبة. وذلك لأن الجوع ليس نتيجة للفقر فحسب، بل هو أيضا من أسبابه<sup>(٣)</sup>. فالفقر يرتبط بأوجه متعددة للحرمان، ليس نقص التغذية إلا واحدا منها، وعليه، فإن التصدي للفقر بصفة عامة لن يؤدي دائما على نحو مباشر أو سريع إلى الحد من نقص التغذية، إذا كان يهدف أولا إلى معالجة الأبعاد الأخرى للفقر.

٨ - ولذلك، يجب علينا أن نعرف على الدوام من هم الذين يعانون من الجوع. فمعظم من يعانون من الجوع في العالم يعيشون في مناطق ريفية. ونصفهم تقريبا من الأسر المعيشية التي لديها حيازات زراعية صغيرة. وما يقارب العُشرين منهم لا يملكون أراض. ويقدر أن عُشرهم من الرعاة وصيادي الأسماك ومستخدمي الغابات. وأما العُشران المتبقيان منهم فهم من فقراء المناطق الحضرية<sup>(٤)</sup>. فينبغي أن نصب الجهود على تلك المجموعات. وإضافة إلى ذلك، ينبغي ألا نعطي لمصالح إحدى هذه الفئات الأولوية على مصالح الفئات الأخرى (كما هو الحال عندما نذكر ضرورة خفض أسعار الأغذية في الأسواق المحلية من أجل تلبية احتياجات الفقراء من سكان المناطق الحضرية، رغم مما يستتبعه ذلك من ضرر على المنتجين الزراعيين)، بل علينا أن نقر بضرورة وضع مجموعة كاملة من الاستراتيجيات الكفيلة بتلبية احتياجات كافة الفئات في آن واحد. فلننا بحاجة لسياسة عامة واحدة، بل لعدد من السياسات مجتمعة لتلبية احتياجات مختلف فئات الأشخاص الذين يعانون من الجوع.

٩ - يصبح الحق في الغذاء حقيقة عندما تتوفر لكل رجل وامرأة وطفل، إما فرادى أو بالمشاركة مع الآخرين، إمكانية فعلية واقتصادية للحصول في كل الأوقات على الغذاء الكافي أو على الوسيلة لشرائه (انظر E/C.12/1999/5، الفقرة ٦). والأمر هنا لا يتعلق بإطعام أحد، بل بأن يضمن المرء الحق في إطعام نفسه، وهذا لا يقتضي فحسب توافر الأغذية (أي أن تكون نسبة الإنتاج إلى عدد السكان كافية) بل أن يتيسر الحصول عليها، أي أن يكون لدى كل أسرة معيشية الوسيلة لإنتاج غذائها، أو أن يكون لديها ما يكفي من قدرة شرائية لشراء ما تحتاجه من أغذية. والحق في الغذاء الكافي معترف به في صكوك محددة، مثل اتفاقية حقوق الطفل (المادتان ٢٤، الفقرة ٢ (ج) و٢٧، الفقرة ٣) أو اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (المادة ١٢، الفقرة ٢)، أو الاتفاقية المتعلقة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (المادتان ٢٥ (و) و٢٨، الفقرة ١)، ولكنها ترد بأقصى درجة من الوضوح

(٣) حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم عام ٢٠٠٦ (روما، منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٦)، الصفحتان ١٢ و ١٣.

(٤) مشروع الألفية للأمم المتحدة (U.N. Millennium Project, Halving Hunger: It Can Be Done: Summary) (Version (New York, UNDP, 2005) pp. 4-6).

وعلى مستوى أعم في المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وينبغي أن تُقرأ هذه المادة مع مراعاة التفسير الذي أوردته لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، سواء في ملاحظاتها الختامية على التقارير المقدمة من الدول الأطراف في العهد، أو في التعليق العام بشأن الحق في الغذاء. وقد استُكملت هذه الأحكام من خلال "المبادئ التوجيهية الطوعية لدعم الأعمال التدريجي للحق في الغذاء وفي سياق الأمن الغذائي الوطني" التي اعتمدها الدول الأعضاء في مجلس منظمة الأغذية والزراعة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤. وتمثل هذه المبادئ التوجيهية مجموعة من التوصيات التي اعتمدها الدول للمساعدة على أعمال الحق الإنساني في الغذاء الكافي. وهي تقدم إرشادا عمليا للدول حول أفضل الوسائل للاضطلاع بالتزامها بموجب القانون الدولي لاحترام الحق في الغذاء الكافي وضمن التحرر من الجوع.

١٠ - ويفرض الحق في الغذاء على جميع الدول، حسبما تقر به هذه الأحكام والقانون الدولي العرفي، التزامات لا إزاء الأشخاص الذين يعيشون في أقاليمها الوطنية فحسب، بل وإزاء سكان الدول الأخرى. وتكتمّل هاتان المجموعتان من الالتزامات إحداهما الأخرى. فالحق في الغذاء لا يمكن إعماله بالكامل إلا عندما يتم الامتثال للالتزامات "الوطنية" و "الدولية": وسوف تظل الجهود الوطنية في أغلب الأحوال محدودة الأثر في مكافحة سوء التغذية وانعدام الأمن الغذائي ما لم تسهل البيئة الدولية هذه الجهود الوطنية وتكافئ عليها، ولا يشمل المساعدة والتعاون في ميدان التنمية فحسب، بل ونظم التجارة والتنمية أو جهود التصدي لتغير المناخ على مستوى عالمي. وبخلاف ذلك، فإن أي جهود يضطلع بها المجتمع الدولي للإسهام في بلوغ هذه الأهداف، ستعتمد في فعاليتها على إنشاء أطر مؤسسية وقانونية على المستوى الوطني، وعلى سياسات ترمي بشكل فعلي إلى إعمال الحق في الغذاء في البلد المعني. وهذا الاعتماد المتبادل بين الالتزامات الدولية والوطنية إزاء الحق في الغذاء يظهر بوضوح في أحكام المادتين ٢٢ و ٢٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي تتحدد فيه صلة بين الصعوبات التي تواجه الدول في تنفيذ العهد واستصواب التدابير الدولية التي يحتل أن تسهم في ذلك التنفيذ، ويرد وصف للإجراءات الدولية التي يمكن اتخاذها لإعمال الحقوق المكرسة في العهد.

### ثالثا - بيئة دولية تمكينية

#### ألف - الالتزامات الدولية الواقعة على عاتق الدول

١١ - تشير المادة ١١، الفقرة ٢ من العهد، إلى الحاجة لمراعاة المشاكل التي تواجهها البلدان المستوردة للأغذية والمصدرة لها على السواء، وتفرض التزاما على الدول لتأمين توزيع الموارد

الغذائية العالمية توزيعاً عادلاً في ضوء الاحتياجات. وتؤكد هذه الصياغة نفسها أن على الدول التزامات "دولية"، تتجاوز الإقليم الوطني، بالإضافة إلى الالتزامات التي تدين بها كل دولة لسكانها هي. والواقع أن الدول لا يجوز لها، وفقاً للقانون الدولي العام، أن تتجاهل ما يترتب على الأنشطة الجارية ضمن ولايتها من آثار على أراضي دول أخرى<sup>(٥)</sup>. وتمشيا مع هذا المطلب، لاحظت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن الدول الأطراف في العهد ينبغي أن تتخذ الخطوات اللازمة لاحترام التمتع بالحق في الغذاء في بلدان أخرى، ولحماية هذا الحق، ولتيسير الحصول على الغذاء ولتوفير المساعدة اللازمة عند الطلب؛ وأنها ينبغي أن تكفل منح الاعتبار الواجب للحق في غذاء كاف في الاتفاقات الدولية التي تبرمها؛ وأن تنظر في صياغة مزيد من الصكوك القانونية الدولية لتحقيق هذا الغرض (انظر E/CN.12/1999/5، الفقرة ٣٦، و E/CN.4/2005/47 و A/HRC/4/WG.2/2)<sup>(٦)</sup>. ويرى مجلس حقوق الإنسان، في قراره ١٤/٧، أن على جميع الدول أن تبذل قصارى جهدها لكفالة ألا يكون لسياساتها الدولية ذات الطابع السياسي والاقتصادي، بما في ذلك الاتفاقات التجارية الدولية، أي تأثير سلبي على الحق في الغذاء في بلدان أخرى.

١٢ - وتعني الإشارة إلى المادة ٢٣ من العهد، إلى مختلف أشكال التدابير الدولية التي يمكن اتخاذها لكفالة الحقوق المعترف بها في العهد، أن على الدول، لكي تمثل لالتزاماتها الدولية، ألا تمتنع فحسب عن اتخاذ التدابير التي تؤثر تأثيراً سلبياً على حق الغذاء في بلدان أخرى، بل أن تعتمد أيضاً تدابير إيجابية من أجل حماية الحق في الغذاء في الخارج وإعمال هذا الحق. وكما يظهر من الإشارة في المادة ٢٣ إلى إبرام اتفاقيات، فربما اقتضت هذه الالتزامات الدولية لا القيام بأعمال أحادية الجانب فحسب، بل وإقامة تعاون دولي، مثل توفير المنافع العامة على الصعيد العالمي. وينبغي أن يكون الهدف في النهاية إقامة نظام اجتماعي ودولي يمكن أن يكتمل فيه إعمال الحقوق والحريات المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان - وهو شيء لكل إنسان الحق فيه وفقاً لأحكام المادة ٢٨ من الإعلان العالمي. ومن حيث المبدأ، ولكي تفي كل دولة بالتزاماتها الدولية بتقديم المساعدة والتعاون الدوليين،

(٥) انظر قضية مصهر تريل (الولايات المتحدة ضد كندا) (Trail Smelter case (United States of America vs. Canada)) وقضية قناة كورفو (Canada, United Nations Reports of International Arbitral Awards, vol. III, p. 1905) (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية ضد ألبانيا) (Corfu Channel case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland vs. Albania, Judgement of 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949, para.4 (at p. 18)).

(٦) انظر أيضاً (Margot E. Salomon, Global Responsibility for Human Rights (Oxford, Oxford University Press, 2007) و (Margot E. Salomon, Arne Tostensen and Wouter Vandenhoele (eds.), Casting the Net (Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers (Mortsel, Belgium, Intersentia, 2007)).



بما في ذلك تقديم المعونة، من الضروري أن تقبل ذلك الدول المستفيدة. وينبع هذا الحكم لا من الإشارة إلى "الارتضاء الحر" في الجملة الثانية من المادة ١١ (١) من العهد، بل ومن مبدأ الولاية الخالصة للدولة على أراضيها (انظر، على سبيل المثال، ميثاق الأمين العام، المادة ٢، (الفقرة ٤))<sup>(٧)</sup>. ويتمثل الاستثناء الوحيد لهذا المبدأ في الحالة التي يشكل فيها عدم رغبة الدولة المعنية في قبول المعونة انتهاكا لحق سكانها في الغذاء على نحو خطير وواسع النطاق، إلى درجة تكفي لتبرير فرض مسؤولية توفير الحماية على المجتمع الدولي.

١٣ - وثمة فح آخر ينبغي تجنب الوقوع فيه عند توضيح نطاق الالتزامات الدولية. بموجب المادة ١١ من العهد. وهذا ما يمكن أن يطلق عليه تعبير "مفارقة كثيرة الأيدي"، بمعنى أنه كلما زاد عدد الدول التي أسهمت في نشوء حالة تقود إلى انتهاكات الحق في الغذاء، كلما صعبَ إلقاء المسؤولية عن الحالة التي نشأت على هذا النحو على كل دولة من الدول المعنية. وتظهر هذه المفارقة بجلاء على الأخص في الحالات التي يقود التعاون الدولي فيها إلى إنشاء منظمات دولية، تنقل إليها سلطات معينة لاتخاذ القرارات، ولكنها لا تعتبر وريثة للالتزامات الموجودة من قبل في مجال حقوق الإنسان والواقعة على الدول الأطراف في تلك المنظمات، وذلك لأنها تمتلك شخصية قانونية مستقلة، ولها حقوق والتزامات محددة بصورة مستقلة عن حقوق والتزامات الدول. وينبغي، كحد أدنى، أن تقيّم الدول أثر أي من هذه الاتفاقات على الحق في الغذاء للتأكد من عدم التفافها حول التزامها إزاء هذا الحق بتزويد منظمة دولية سلطة تلك المنظمة بطريقة تسفر عن إنكار الحق في الغذاء، وإذا نُسب هذا الإنكار إلى الدولة مباشرة، فسيكون قد شكل انتهاكا لحقوق الإنسان (انظر A/61/10، الفقرة ٩٠، المادة ٢٨ من مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية). ولا يخجل ذلك بالطبع بالالتزامات المنظمة الدولية ذاتها، إذ أنها تظل ملتزمة بموجب القواعد العامة للقانون الدولي، سواء بحكم دستورها أو بحكم أي اتفاق دولي آخر تكون طرفا فيه<sup>(٨)</sup>.

١٤ - والواقع أن الحق في الغذاء ليس حقا يمكن لأية دولة إعماله بمعزل عن الدول الأخرى، ذلك أن جميع الدول تتحمل مسؤولية مشتركة تقوم دعائمها على القانون الدولي،

(٧) انظر أيضا قضية جزيرة بالماس (هولندا ضد الولايات المتحدة الأمريكية) (the Island of Palmas case) (Netherlands vs. the United States of America, Award of 4 April 1928, United Nations Reports of International Arbitral Awards, vol. II, pp. 829-871 at p. 838).

(٨) Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, (Smita) (I.C.J. Reports 1980, para. 37. ولمزيد من التفاصيل في سياق الحق في الغذاء انظر سميتا نارولا (Narula, "the right to food: holding global actors accountable under international law", Columbia Journal of Transnational Law, vol. 44, 2006, p. 691).

لكفالة تهيئة البيئة الدولية التي تعمل فيها الدول على نحو يمكّنها من احترام الحق في الغذاء وحمايته وإعماله لمنفعة سكانها. وينوي المقرر الخاص، خلال السنة الأولى من ولايته، مساعدة الدول على فهم نطاق مسؤولياتها في هذا الخصوص، وذلك بالتركيز على مجالات أربعة يعتبرها ذات أهمية خاصة في السياق الراهن.

## باء - مسائل يتعين مواصلة النظر فيها

### ١ - المعونة الغذائية

١٥ - خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، سيجري التفاوض من جديد على عدد من الأدوات المتصلة بالمعونة الغذائية. وبالإضافة إلى ذلك، تبرز الاستجابات للارتفاع الشديد في أسعار الأغذية الصعوبات التي يشكلها الجمع بين الاستجابات الطارئة وضرورة النهوض بأسواق الأغذية في البلدان النامية والأمن الغذائي في البلدان المستفيدة من المعونة الغذائية. وثمة توافق آراء بشأن ضرورة التحول من المعونة العينية إلى المعونة عن طريق التحويلات النقدية التي تتيح الشراء من الأسواق المحلية أو الإقليمية، وبشأن أهمية تقديم المعونة الغذائية مع استراتيجية واضحة للخروج منها بهدف تفادي التبعية. وفي الوقت نفسه، بما أن الوكالات الدولية، مثل برنامج الأغذية العالمي، لا تشكل جهات شراء يعول عليها في العديد من الأسواق، فإن قدرتها على المساهمة في تنمية الأسواق تظل محدودة. وفي بعض الحالات، تكون أهمية برنامج الأغذية العالمي بالنسبة للأسواق المحلية بالقدر الذي يجعل انسحابه يترك أثراً على كبار التجار وعلى قدرة قطاع التصدير على مواصلة النمو. وفي سياسات الشراء التي تتبعها الوكالات مثل برنامج الأغذية العالمي، يجب تحقيق توازن بين ضرورة دعم صغار المزارعين والتكاليف الناجمة عن ضرورة رصد عدد كبير من العقود المحدودة الحجم (انظر WFP/EB.1/2006/5-C). وهذه بعض التحديات التي تواجه نهج تسخير الشراء من أجل إحراز التقدم، الذي يهدف إلى تحقيق أفضل النتائج من مشتريات برنامج الأغذية العالمي من الأغذية المحلية (التي بلغ مجموعها ٦٠٠ مليون دولار في عام ٢٠٠٧). وتتعلق المسائل الأخرى بالحاجة إلى صندوق عالمي للأغذية يهدف كفالة تلبية الاحتياجات في أوقات الطوارئ دون زيادة الضغط على الأسواق؛ وإدارة المعونة الغذائية الثنائية؛ ومتابعة إعلان باريس بشأن فعالية المعونة بقدر علاقته بالأغذية، والقدر الذي يمكن أن تساهم به المساعدة الإنمائية الرسمية في ضمان الحق في الغذاء. وسيعقد المقرر الخاص، سعياً إلى توجيه أعماله المتعلقة بهذه المسائل، مشاوراً في أوتاوا في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، بالتعاون مع منظمة الحقوق والديمقراطية والمصرف الكندي للحبوب الغذائية. وستركز المشاورة على مستقبل اتفاقية المعونة الغذائية، وتنفيذ المبدأ التوجيهي ١٥ من المبادئ التوجيهية الاختيارية لمنظمة الأغذية والزراعة المتعلقة بالحق في

الغذاء. ومن المتوقع أن تقدم الاستنتاجات في تقرير المقرر الخاص الذي سيقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته العاشرة التي ستعقد في آذار/مارس ٢٠٠٩.

## ٢ - تحرير التجارة في مجال الزراعة والحق في الغذاء

١٦ - في حزيران/يونيه ٢٠٠٨، اضطلع المقرر الخاص بمهمة لدى منظمة التجارة العالمية. وهو يود الإعراب عن شكره بشكل خاص إلى باسكال لامي، المدير العام، وإلى الأمانة العامة لمنظمة التجارة العالمية على ما أبدياه من استعداد للمساهمة في تلك المهمة التي تعاوننا معها بشكل كامل. ونُظمت المهمة في اجتماعين للخبراء: اجتماع عقد بالتعاون مع جامعة باريس الأولى بونتيون - السوربون في باريس يومي ١٦ و ١٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، وعقد الاجتماع الثاني مع المنظمة غير الحكومية المسماة 3D - التجارة، وحقوق الإنسان، والاقتصاد العادل، في جنيف في ١٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، وركز على مسألة حقوق الملكية الفكرية في المنظومة الغذائية. ويعتزم المقرر الخاص الدخول في مشاورات ثنائية مع الجهات المعنية الأخرى، ولا سيما السفراء لدى منظمة التجارة العالمية، قبل وضع الصيغة النهائية لتقريره الذي سيقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته العاشرة.

١٧ - واستندت المهمة لدى منظمة التجارة العالمية إلى الأعمال التي اضطلع بها لبحث أثر تحرير التجارة على الحق في الغذاء، ولا سيما من خلال اتفاقات المنظمة (انظر مثلاً E/CN.4/2002/54). وكان الهدف منها هو دراسة العلاقة القائمة بين التزامات الدول بضمأن الحق في الغذاء الكافي والنظام الذي وضع في إطار اتفاقات منظمة التجارة العالمية، ولا سيما الاتفاق المتعلق بالزراعة، بل وكذلك الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة والاتفاق العام المتعلق بتجارة الخدمات. ولم يكن الغرض يقتصر على جعل مجموعات مستقلة من الالتزامات يتداخل بعضها فوق بعض، بهدف تحديد أوجه عدم التوافق المحتملة، بل تمثل أيضاً، وعلى نحو أكثر أهمية، في دراسة ما إذا كانت إزالة الحواجز التجارية في مجال المنتجات الزراعية ستحد من قدرة الدول المعنية على حماية الحق في الغذاء، إما بسبب إمكانية تعرض سبل معيشة منتجيها الزراعيين للتهديد (ولا سيما بالنسبة للبلدان المستوردة الصافية للأغذية) أو لأن جزءاً من سكانها سيفتقرون إلى القدرة الشرائية اللازمة لشراء الأغذية المناسبة بكميات كافية، عقب الأثر التضخمي الناجم عن الانفتاح المتعلق بالصادرات (بالنسبة للبلدان المصدرة الصافية للأغذية). وفي هذه المرحلة المبكرة من دراسة المقرر الخاص لهذه المسائل، سيقصر على إبراز المسائل التي يرى أنها تستدعي إيلاء اهتمام خاص لها في تقريره وما يُصادف من مشاكل متصلة بالمنهجية.

١٨ - ويتأخر على الصعيد الدولي بجزء صغير نسبياً، يقدر بـ ١٥ في المائة، من الأغذية التي تنتج على نطاق العالم. وتبلغ هذه النسب المئوية ٦,٥ بالنسبة للأرز، و ١٢ بالنسبة للذرة، و ١٨ بالنسبة للقمح، و ٣٥ في المائة بالنسبة لفول الصويا<sup>(٩)</sup>. غير أن الأسعار التي تحدد في الأسواق العالمية تترك أثراً مهماً على قدرة المزارعين في العالم على كسب رزقهم على نحو لائق، حيث إن هناك ميلاً إلى تقارب الأسعار المحلية والأسعار العالمية نتيجة لتحرير التجارة، لأن السلع المستوردة، مثلاً، تنافس السلع المصنوعة محلياً في الأسواق المحلية. وعلى مر الزمن، ظلت هذه الأسعار تنخفض، ولا سيما منذ عام ١٩٧٩، لأنها تتطابق مع تكاليف الإنتاج الهامشي التي تُحدد تكاليف إنتاج الوحدات لدى كبار المنتجين الزراعيين ذوي القدرة التنافسية العالية في بلدان مثل الأرجنتين والبرازيل وجنوب أفريقيا. ففي هذه البلدان، تنخفض تكاليف إنتاج الوحدات لأن الأحوال الزراعية الإيكولوجية مناسبة للإنتاج الواسع النطاق من حيث كثافة رأس المال واتساع الأراضي، معززا باستثمارات سابقة كبيرة ومستفيداً من مساهمة انخفاض الأجور مقارنة بالدول المتقدمة النمو التي تتبع نموذجاً زراعياً مماثلاً. ففي هذه البلدان، لا يستطيع المنتجون الزراعيون الأقل إنتاجية المنافسة دولياً إلا بالاستفادة من إعانات كبيرة من الدولة، كما هو الحال في الاتحاد الأوروبي أو الولايات المتحدة الأمريكية. وفي مقابل ذلك، لحقت بالزراعة أضراراً شديدة، جراء هذه المنافسة الدولية ودمرت في بعض الحالات في المناطق التي لم يكن الاستثمار فيها كافياً أو التي لا يمكن دعم المزارعين فيها، كما هو الحال في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (التي لا تمثل إنتاجية المزارع الواحد فيها سوى جزء صغير من إنتاجية المزارع في أوروبا أو الولايات المتحدة). والسؤال المطروح هو ما إذا كان تحرير التجارة في المنتجات الزراعية على هذا النحو يؤدي حتماً إلى هذه الإخفاقات بسبب الفروق الكبيرة في الإنتاجية (ومن ثم في القدرة على المنافسة) بين منتجين من مناطق مختلفة أو ما إذا كان ممكناً تصور نظام تجاري متعدد الأطراف في المجال الزراعي يتيح جني ثمار التجارة دون أن يحدث في الآثار التخريبية المشهودة في الماضي. فتحرير التجارة ليس غاية في حد ذاته. وكما تؤكد ديباجة اتفاق مراكش المنشئ لمنظمة التجارة العالمية وديباجة الاتفاق المتعلق بالزراعة، فهي وسيلة لتحقيق التنمية المستدامة والأمن الغذائي ورفع مستويات المعيشة.

١٩ - ويكمن الوعد الذي يحمله تحرير التجارة في أن جميع الشركاء التجاريين سيستفيدون من تقديم حوافز للمنتجين في مختلف الدول للتخصص في المنتجات أو الخدمات التي لهم فيها ميزة نسبية، لأن ذلك سيؤدي إلى تحقيق مكاسب من زيادة الكفاءة في كل بلد وإلى زيادة المستويات العامة للإنتاج العالمي. ويوحى توسيع نطاق النظرية "الثابتة" الكلاسيكية المتعلقة بالميزة النسبية أن النمو الاقتصادي والحد من الفقر قد ينتجان بفضل

(٩) M. Ataman Aksoy and John C. Beghin (eds.), Global Agricultural Trade and Developing Countries (٩) (Washington, D.C., The World Bank, 2005), pp. 177-179.

ذلك. وهذا يفترض أنه سيوجد في الدول المعنية قطاع خاص يتسم بما يكفي من القوة والمرونة على حد سواء للعمل على أساس إشارات الأسعار الآتية من السوق، وأن آثار النمو الاقتصادي ستؤدي إلى الحد من الفقر، رغم أن وجود هذا الأثر تلقائياً ما زال موضع جدال فيما بين علماء الاقتصاد. إلا أنه فيما يتعلق بالحق في الغذاء، ما يهم لا يقتصر على التساؤل عن إنتاج المزيد أو الاتجار بالمزيد، أو ما إذا كان تحرير التجارة يؤدي إلى النمو الاقتصادي. بل ثمة سؤالان محوريان آخران. فأولاً، يُعنى منظور حقوق الإنسان بالتساؤل عن الجهات الخاسرة عندما تنحصر البلدان في السلع الأساسية التي لها ميزة نسبية فيها نتيجة إزالة الحواجز التجارية، وعماً إذا كان من الممكن تفادي الخسائر في إطار سياسات وطنية ودولية بديلة. وفي حين أن الحجج الاقتصادية المؤيدة لتحرير التجارة تركز على النتائج الطويلة الأجل والكلية (على الصعيد القطري)، يركز منظور حقوق الإنسان على الآثار المباشرة والآثار القطاعية المترتب داخل كل بلد. وينبغي أن يتحقق أي نهج قائم على الحق في التغذية، بشكل أكثر تحديداً، من أن حالة من يعانون من الجوع وسوء التغذية في البلد المعني ستتحسن نتيجة إزالة الحواجز التجارية. وفي هذا الصدد، ينبغي الإحاطة علماً بالطريقة التي تطورت بها سلسلة الإمداد على النطاق العالمي في قطاع الأغذية. ورغم أن تحسين سبل الدخول إلى الأسواق العالمية يمكن أن يشكل حافزاً قوياً لفئات معينة من المزارعين على الإنتاج والاستثمار بما أنه يكافئهم على ما يحققونه من زيادة في الإنتاجية، يمكن أيضاً أن يحرم من لا يملكون رؤوس الأموال الكافية للقيام بالاستثمارات المطلوبة ويمكن أن يزيد اعتمادهم على كبار مجهزي الأغذية وبائعيها بالتجزئة، الذين كثيراً ما يكونون من الأجانب، والذين قلما يمكنهم مساومتهم على قدم المساواة. وكثيراً ما يقوم المنتجون الزراعيون الصناعيون الكبار بإنتاج محاصيل لأغراض التصدير عن طريق زراعة محصول واحد. ولا تتاح وفورات الحجم المحققة من اتباع هذا النهج لصغار المنتجين المهمشين الذين يواجهون عقبات أمام اندماج في سلاسل الإمداد العالمية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الدعم الذي تقدمه البلدان المصنعة إلى منتجيها الزراعيين مقروناً بنقص الحماية الجمركية من جانب البلدان النامية، كان له أثر سلبي كبير على منتجي البلدان النامية، ولا سيما من حيث تسببه في طفرات كبيرة في الواردات لم تكن لديهم حماية كافية منها<sup>(١٠)</sup>. وبدل إزالة هذه التشوهات، أتاح الاتفاق

(١٠) للاطلاع على النهج العامة، انظر (Some trade ) انظر (FAO, report of the Committee on Commodity Problems, "policy issues relating to trends in agricultural imports in the context of food security" (CCP/03/10), and FAO Import Surge Project Working Paper No. 7: Extent and impact of food import surges in developing countries: an analytical approach and research methodology for country case studies". وللإطلاع على أمثلة حديثة تستند جزئياً إلى النتائج التي خلصت إليها منظمة الأغذية والزراعة، انظر (Armin Paasch (ed.), Frank Garbers and Thomas Hirsh, Trade Policies and Hunger: the Impact of Trade Liberalisation on the Right to Food of Rice Farming Communities in Ghana, Honduras and Indonesia (Geneva, Ecumenical Advocacy Alliance, 2007).

المتعلق بالتجارة إلى حد كبير استمرارها، وحرم من ثم منتجي البلدان النامية من الاستفادة من وجود تجارة حرة وغير مشوهة. وصعب أيضا على هؤلاء المنتجين المحافظة على قدرتهم على المنافسة في أسواقهم المحلية، لعدم كفاية الأسعار التي يمكنهم الحصول عليها مقابل منتجاتهم، وأغرق العديد منهم في الديون، مما أدى إلى نزوح كثيرين من الأرياف.

٢٠ - ثانيا، يساعد وجود منظور لحقوق الإنسان على تحديد المخاطر التي قد تواجه البلدان التي تقصر إنتاجها على سلعة معينة تكون قد أوجدت لنفسها فيها ميزة نسبية. وتنشأ الميزة النسبية في كثير من الأحيان نتيجة جهد، ولا تأتي بمجرد نتيجة لميزة طبيعية في قطاع الإنتاج، بل بسبب سياسات عامة محددة، أو نتيجة للنظام الذي يحقق به كل واحد من الشركاء التجاريين وفورات حجم في مجالات إنتاج معينة. وعلى الرغم من أن الظروف الطبيعية تفرض على البلدان قيودا فيما يمكن أن تنتجه، فإن امتلاكها أو عدم امتلاكها للقدرة التنافسية في مجال إنتاج السلع الزراعية يرهق إلى حد كبير بخياراتها في مجال السياسات: أي مقدار ما تستثمره في البنى التحتية الريفية أو في مجال الري أو تهيئة إمكانيات الحصول على الائتمانات الصغيرة، أو مقدار الدعم الذي توفره للمزارعين بغرض التعويض عن الأسعار التي لا تكون مجزية بقدر كاف. ولا ينبغي أن يتخذ الاعتماد على الميزة النسبية ذريعة لإعاقة ارتقاء البلدان النامية على طريق التنمية، ويشمل ذلك القطاع الزراعي، من خلال التوجه إلى تصدير المزيد من البضائع ذات القيمة الإضافية، نحو الأغذية المصنعة على سبيل المثال<sup>(١١)</sup>.

٢١ - ويشير كل من هذين الاعتبارين إلى نفس الاتجاه. فالتجارة الدولية في المنتجات الزراعية قد تحقق فوائد جمة للبعض، إي لمن هم أوفر قدرة على المنافسة، إذا أخذ في الاعتبار حجم الدعم العام الذي يتلقونه ونوع البيئة التي يعملون فيها. لكنها لن تسهم في أعمال الحق في الغذاء إلا إذا استوفي شرطان، أولهما هو تحلي الحكومات بالمرونة في مجال السياسات بهدف توفير الحماية لمنتجاتها الزراعيين، الذين قد تتهدد سبل كسبهم للعيش جراء الارتفاع الكبير في الواردات أو بسبب تدني الأسعار، بغرض السماح بدرجة مناسبة من تنوع أصناف المنتجات المختلفة. وثانيهما هو وجوب عدم تهميش صغار المزارعين في البلدان النامية - الذين يشكلون غالبية الجياع على وجه الأرض - بسبب نمو سلاسل الإمداد العالمية، ووجوب إدماج هؤلاء المزارعين على نحو أفضل في هذه السلاسل (تهيئة السبل لهم لجني مكاسب خفض الحواجز التجارية)، أو إتاحة إمكانية الازدهار لهم بالاعتماد على الأسواق المحلية والإقليمية، التي تحب وقايتها من الآثار المدمرة لتحرير التجارة العالمية. وتوفر الزراعة

(١١) انظر ( Ha-Joon Chang, Kicking away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective ) ((London, Anthem Press, 2002)).

مصدرا لكسب العيش علاوة على توفيرها أسباب استمرار الحياة للفقراء في العالم، بأكثر مما يفعل أي قطاع إنتاجي آخر. وعليه يجب أن تتمتع الزراعة بمركز خاص في النظام التجاري العالمي.

٢٢ - ويظل تحقيق أو عدم تحقيق هذه الشروط رهنا لا بنظام اتفاقات منظمة التجارة العالمية فحسب، بل وبالنظم الدولية الأخرى والسياسات التي تتبع على الصعيد الوطني. وتتمثل إحدى الصعوبات الكبرى في أنه لا يمكن النظر في تأثير اتفاقات منظمة التجارة العالمية بمعزل عن الخيارات التي تتخذ في مجال السياسات الأخرى. وسيولي المقرر الخاص اهتماما خاصا لا للقضايا المتعلقة بإمكانية الوصول إلى الأسواق وتوفير الدعم على الصعيد المحلي وتوفير الإعانات المالية للصادرات، بموجب الاتفاق المتعلق بالزراعة فحسب، بل وللشروط المتعلقة بالضمانات فيه، من قبيل شروط الضمانات الخاصة المهياة للبلدان النامية التي خضعت للتعريف الجمركية<sup>(١٢)</sup>، (المادة ٥ من الاتفاق المتعلق بالزراعة)، أو القرار الخاص بالتدابير المتعلقة بما قد يترتب على برنامج الإصلاح في أقل البلدان نموا والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية من آثار سلبية ("قرار مراكش"). وينشئ هذا القرار آليات استجابة لمعالجة تأثيرات تحرير التجارة بالسلع الزراعية على وفرة الإمدادات بالمواد الغذائية الأساسية الكافية من مصادر خارجية. بموجب شروط ومعايير محددة. وسينظر التقرير فيما إذا كان قرار مراكش يتيح للدول إمكانية توفير الحماية لحق شعوبها في الحصول على الغذاء الكافي، باعتباره أحد عناصر حق منتجها الزراعيين الصغار في التمتع بمستوى معيشي مناسب على وجه الخصوص. وسيؤخذ في الاعتبار أيضا تنفيذ الاتفاق المتعلق بالتدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية، بهدف تقييم ما إذا كان تنفيذه قد يؤدي إلى نشوء عراقيل غير معقولة أمام وصول المنتجين الزراعيين وبخاصة صغار المزارعين من البلدان النامية إلى أسواق البلدان الصناعية، بغرض بحث كيفية التغلب على هذه العراقيل حال نشوئها، على أن تؤخذ في الاعتبار في هذا الصدد، أهمية المساهمة في مرفق تطوير المعايير والتجارة الذي أطلق في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢. وأخيرا، سيحلل التقرير تأثير الاتفاق العام للتجارة بالخدمات، لا سيما تأثيره على صغار المزارعين في البلدان النامية التي تواجه منافسة من تجار التجزئة العالميين في أسواقها المحلية.

٢٣ - ومن الأهمية بمكان أن يشار إلى أن كل من السياسات التجارية والسياسات الاقتصادية والاجتماعية والجمركية التي تتبعها أية دولة - والتي يركن بها القدر الأكبر من

(١٢) الإجراءات المتصلة بالأحكام المتعلقة بإمكانية الوصول إلى الأسواق الزراعية في الاتفاق المتعلق بالزراعة، التي تتحول بموجبها التدابير غير المرتبطة بالتعريف إلى تدابير للتعريف.

تأثير التجارة الدولية - لا تتبع من اتفاقات منظمة التجارة العالمية نفسها، بالرغم من أنها توفر إطار عمل لأعضاء المنظمة، بل هي بالأحرى نتيجة الخيارات التي تتخذها الحكومات المعنية في ضوء الاعتبارات المحلية، أو الخيارات التي تفرضها المؤسسات المالية الدولية على الحكومات بصفة شروط<sup>(١٣)</sup> تعتبر جزءا من الاتفاقات التجارية المبرمة على الصعيدين الثنائي أو الإقليمي؛ وهي تعتمد على مخصصات الميزانية المتاحة للحكومات لتمويل هذه السياسات، بما في ذلك ما يتعلق منها بالاستثمار في الزراعة والبنى التحتية الريفية. ويصعب عزل تأثير إطار عمل منظمة التجارة العالمية عن هذه المؤثرات (أو القيود) الأخرى التي تخضع لها سياسات الحكومات. وسيعمل المقرر الخاص على توفير الإرشاد للدول فيما يتعلق بالكيفية التي تستطيع بها زيادة الفوائد التي تجنيها من الأطر القائمة إلى الحد الأقصى وكفالة ألا تكون الخطوات التالية تجاه تحرير التجارة ذات تأثير سلبي على الحق في الحصول على الغذاء الكافي، بل أن تسهم عوضا عن ذلك في إعمال هذا الحق. وتقع مسؤولية احترام الحق في الحصول على الغذاء الكافي في نهاية المطاف على الدول التي تعد ملزمة بموجب القانون الدولي بأن تأخذ هذا الحق في الاعتبار عند إبرام وتنفيذ الاتفاقات التجارية. ويستطيع المقرر الخاص الإسهام في هذا من خلال إلقاء الضوء على المخاطر التي تصاحب تحرير التجارة، وتحديد الحلول الممكنة. بيد أن احترام الحق في الحصول على الأغذية أو عدم احترامه سيكون رهنا لا باتفاقات منظمة التجارة العالمية وحدها فحسب، بل وبالنتيجة المشتركة لكل من تلك الاتفاقات والسياسات المحلية للدول المعنية.

### ٣ - حقوق الملكية الفكرية في نظام الأغذية

٢٤ - يستحق إدماج حقوق الملكية الفكرية في إطار منظمة التجارة العالمية تعليقا منفصلا (انظر أيضا الوثيقة E/CN.4/Sub.2/2001/13). ويتطلب الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة أن يعتمد أعضاء منظمة التجارة العالمية نطاقا واسعا من المعايير الدنيا المتعلقة بحماية الملكية الفكرية، في عدد من المجالات التي تشمل حقوق التأليف والنشر والعلامات التجارية وبراءات الاختراع وحماية أصناف النباتات، وكلها أشياء تترتب عليها نتائج هامة على نطاق النظام الغذائي بأكمله. وعلى وجه الخصوص، يتطلب الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة توفير الحماية لبراءات الاختراع لمدة لا تقل عن ٢٠ سنة، فيما يتعلق بجميع الاختراعات سواء كانت منتجات أو عمليات، في جميع مجالات التكنولوجيا تقريبا. ويعتبر توفير الحماية اختياريا فيما يتعلق بالنباتات والحيوانات

(١٣) تشير تقديرات معينة إلى أن ما يفوق ٨٠ في المائة من تخفيضات التعريفات التي توافق عليها الدول النامية فيما يتعلق بالمنتجات الزراعية تأتي نتيجة مطالبات محددة من المؤسسات المالية الدولية.



(عدا الكائنات المجهرية)، وكذلك فيما يتعلق بالعمليات التي تعتبر بيولوجية بطبيعتها، وتستخدم في إنتاج النباتات والحيوانات (عدا العمليات الميكروبيولوجية). غير أنه يجب على أعضاء منظمة التجارة العالمية توفير الحماية لأصناف النباتات، إما من خلال براءات للاختراع، أو عن طريق نظام فعال يراعي الطبيعة المحددة لكل نبات، أو بالجمع بين الطريقتين (الفقرة ٣ (ب) من المادة ٢٧).

٢٥ - ويرز عدد من المسائل في هذا السياق. إذ ستكون نتيجة تعزيز حماية الملكية الفكرية على الصعيد العالمي، في حالة توسيع نطاقها ليشمل أصناف النباتات والبذور، هي تعزيز سيطرة الشركات التي تدعي ملكية هذه الحقوق في النظام الغذائي العالمي<sup>(١٤)</sup>، ورفع أسعار المدخلات للمزارعين الذين يستخدمون أصناف النباتات المتمتعة بالحماية<sup>(١٥)</sup>. وعلى وجه الخصوص، سيؤدي توسيع نطاق براءات الاختراع لتشمل أصناف النباتات، إلى تسريع عملية "الامتداد الرأسي" لسلسلة إنتاج الأغذية، نظرا إلى أن المنتجين الزراعيين سيصبحون معتمدين على الأسعار التي تحددها الشركات للبذور التي تملك براءات الاختراع الخاصة بها، وسيُحرَمون من الحق التقليدي في بيع وتبادل البذور فيما بينهم، علاوة على حرمانهم من ادخار جزء من محاصيلهم بهدف الاحتفاظ بالبذور للموسم الزراعي التالي - إما نتيجة توفير الحماية لبراءات الاختراع<sup>(١٦)</sup> أو لجوء الشركات التي تبيع البذور إلى تطبيق "اتفاقيات استخدام التكنولوجيا". وسيؤدي ذلك أيضا إلى الحد من التنوع البيولوجي، نظرا إلى أن براءات الاختراع تُمنح فيما يتعلق بأصناف ثابتة أو لا تتغير، من شأنها أن تشجع على إتباع نمط إنتاج المحصول الواحد في الزراعة، على الرغم من أنها تعد بتحقيق إنتاجية عالية.

٢٦ - يظل سؤالا مفتوحا ما إذا كان الخيار ذو الطابع الخاص خيارا عمليا نظرا لأن المضمون الفعلي لهذا الشرط لا يزال مشكوكا فيه. وتثار حجج في بعض الأحيان بأنه ومن أجل الامتثال لهذا الشرط يتعين أن يتخذ أعضاء منظمة التجارة العالمية تشريعات وطنية تنسجم مع نسخة عام ١٩٩١ للاتفاقية الدولية لحماية الأنواع الجديدة من النباتات يكون الهدف منها منح حقوق المربين وحمايتهم في ظل نظام يكفل مستوى من الحماية أعلى

(١٤) ينتمي حاملو براءة الاختراع هذه إلى البلدان الصناعية في معظم الأحيان. ويقدر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تقريره عن التنمية البشرية لعام ١٩٩٩، أن البلدان الصناعية تملك ٩٧ في المائة من جميع براءات الاختراع على نطاق العالم.

(١٥) انظر ( Geoff Tansey and Tasmin Rajotte (eds.), The Future Control of Food: Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security (London, Earthscan, 2008).

(١٦) انظر على سبيل المثال (Monsanto Canada Inc. v Schmeiser [2004] 1 S.C.R. 902).

مما كانت تكفله صيغ سابقة للاتفاقية ويجعل بيع بذور الأنواع المحمية وتبادلها أمرا غير قانوني. ومن الناحية الأخرى فإن عددا من البلدان ولا سيما في المجموعة الأفريقية داخل منظمة التجارة العالمية ورغم أنها لم تعتمد نظام الخيار ذي الطابع الخاص في تشريعاتها المحلية، رأت ضرورة تطوير الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية ذات الصلة بالتجارة لاحتياجات الأمن الغذائي وبالتالي للممارسات الراسخة لحفظ البذور وتبادلها وغرسها من جديد وللممارسات التقليدية أيضا لدى المجتمعات الزراعية المحلية لحفظ التنوع البيولوجي واستخدامه على نحو مستدام بطرق منها انتقاء الأنواع المختلفة من النباتات وتربيتها<sup>(١٧)</sup>.

٢٧ - ومن الناحية العملية تعرض عدد من البلدان النامية للضغوط لاعتماد تشريع وطني يتقيد بالاتفاقية الدولية لحماية الأنواع الجديدة من النباتات لعام ١٩٩١ ولا سيما كجزء من الاتفاقيات التجارية التي تبرمها<sup>(١٨)</sup> أو كنتيجة للضغوط التي مورست ضدها عن طريق المساعدة التقنية المقدمة لها. وجرى ثنيها عن الاستفادة من المرونة التي يوفرها الخيار ذو الطابع الخاص لتعزيز الأمن الغذائي، من خلال الحصول على الموارد الجينية للزراعة على سبيل المثال من خلال نظام الوصول إلى الموارد وتقاسم المنافع<sup>(١٩)</sup>. وفي الوقت ذاته بدأت تظهر مبادرات لمقاومة هذا الاتجاه. ووضعت منظمة الوحدة الأفريقية (حاليا الاتحاد الأفريقي) نموذجا قانونيا أفريقيا لحماية حقوق المجتمعات المحلية والمزارعين والمربين وتنظيم فرص الوصول إلى موارد التنوع البيولوجي<sup>(٢٠)</sup> يهدف إلى تحقيق التوازن بين حماية المربين والمحافظة على حقوق المزارعين المحليين من أجل تحقيق استخدام مستدام للتنوع البيولوجي. اعتمد مؤتمر منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ المعاهدة الدولية لتسخير الموارد الوراثية النباتية لأغراض الأغذية والزراعة التي تضم ١٩ دولة طرفا، وقد دخلت حيز النفاذ في ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٤ وانضم إليها حتى الآن ١١٨ دولة. وتسعى إلى إنشاء نظام متعدد الأطراف لتسهيل الوصول إلى الموارد الوراثية النباتية من أجل الأغذية والزراعة وتقاسم المنافع بطريقة منصفة وعادلة. وهو نظام واعد وفريد للإدارة الجيدة

(١٧) للاطلاع على هذه المواقف المختلفة انظر مجلس منظمة التجارة العالمية المعني بجوانب حقوق الملكية الفكرية ذات الصلة بالتجارة IP/C/W/370/Rev.1.

(١٨) انظر ([http://www.grain.org/right\\_Files/TRIPS-plus-march-2008](http://www.grain.org/right_Files/TRIPS-plus-march-2008) .pdf، واتفاق التجارة الحرة بين الولايات المتحدة الأمريكية وشيلي، المادة ١٧-١، الفقرة ٣).

(١٩) انظر (Philippe Cullet, "Intellectual property rights and food security in the South", Journal of World Intellectual Property, vol. 7, No. 3 (2004), p. 261; and Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy (London, Commission on Intellectual Property Rights, 2002), chap.3.

(٢٠) [http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Departments/HRST/biosafety/AU\\_Biosafety\\_I.htm](http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Departments/HRST/biosafety/AU_Biosafety_I.htm). (٢٠)

للمشاعات العامة من أجل توفير الأمن الغذائي. ولكنه يقتصر فقط على الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة الواردة في المرفق الأول للمعاهدة، التي تخضع لإدارة ومراقبة الدول الأطراف، وفي القطاع العام (المادة ١١-٢). وبالرغم من أن على الدول اتخاذ التدابير الملائمة لتشجيع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين داخل ولاياتها الذين يجوزون على موارد وراثية نباتية للأغذية والزراعة ترد ضمن المرفق الأول على إدراج هذه الموارد للأغذية والزراعة في النظام المتعدد الأطراف (المادة ١١-٣). وبالرغم من تركيز المعاهدة على حرية تدفق الجبلبة الوراثية، فإنها تتيح منح حقوق الملكية الفكرية على كل ما لم يرد في النماذج المفصلة في (المادة ١٢-٣) حتى يتسنى ضمان حقوق مربي النباتات من أنواع النباتات الجديدة المستتبتة من المواد الوراثية المأخوذة من المشاعات المتعددة الأطراف. ولذلك فأما لا تكون ذات فائدة كبيرة في التعويض عن الخصخصة من خلال حماية الملكية الفكرية ذات الصلة بالموارد الوراثية المستخدمة في الزراعة. وبالإضافة إلى ذلك يظل تطبيق الدول للأحكام المتعلقة بحقوق المزارعين غير متوازن.

٢٨ - يعترف العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بحق كل فرد في التمتع بفوائد التقدم العلمي وتطبيقاته (المادة ١٥، الفقرة ١ (ب)). وفي حين يكفل العهد أيضا حق كل فرد في الاستفادة من حماية المصالح المعنوية والمادية الناجمة عن أي إنتاج علمي أو أدبي أو فني يقوم به فإن هذا الحق يستفيد منه الأشخاص الطبيعيون فقط بخلاف الأشخاص الاعتباريين. وبالإضافة إلى ذلك ترى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ١٧، ضرورة عدم تفضيل مصالح المؤلفين على نحو لا داعي له وأن يعطى الاهتمام اللازم للمصلحة العامة للتمتع بمنتجاتهم على نطاق واسع، وأن الملكية الفكرية هي، في النهاية، ناتج اجتماعي وتؤدي وظيفة اجتماعية. وبالتالي يقع على عاتق الدول الأطراف واجب منع فرض تكاليف باهظة على وسائل اقتناء البذور النباتية أو طرق إنتاج الغذاء الأخرى (E/C.12/GC/17، الفقرة ٣٥). من الواضح أن خصخصة الموارد الوراثية لأغراض الزراعة الناجمة من توسيع حقوق الملكية الفكرية لتشمل الأنواع الجديدة من النباتات والنباتات والبذور قد يعرض هذا التوازن للخطر. ويعتزم المقرر الخاص دراسة هذه المسألة بتعمق فضلا عن المسائل الأخرى حيث ترتبط الملكية الفكرية بأجزاء أخرى من النظام الغذائي من أجل مساعدة الدول في ضمان أن يكون تنفيذ الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة وحماية حقوق الملكية الفكرية بشأن الأنواع الجديدة من النباتات متفقا بشكل كامل مع التزامها بحماية الحق في الغذاء بما في ذلك حق المزارعين في إنتاج الغذاء في ظل أوضاع تكفل مستوى معيشيا ملائما. وسوف يعمل المقرر على توسيع مشاوراته، واضعا هذا الهدف في الاعتبار، لتشمل الأمانة العامة لمنظمة

التجارة العالمية والخبراء الأكاديميين والمنظمات غير الحكومية وأمانة المنظمة العالمية للملكية الفكرية والاتحاد الدولي لحماية الأنواع الجديدة من النباتات. وسيلي تلك المشاورات تقديم توصيات عملية.

#### ٤ - أنشطة قطاع الأعمال التجارية الزراعي

٢٩ - يتعلق المجال الثالث الذي قد تتحمل الدول فيه مسؤولية تتجاوز الحدود الوطنية لحماية الحق في الغذاء الكافي بتنظيم الشركات عبر الوطنية في سلسلة إنتاج الغذاء وتوزيعها. ووفقا لطلب مجلس حقوق الإنسان في قراره ١٤/٧، يعتمزم المقرر الخاص دراسة هذه المسألة بالتعاون الوثيق مع الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة المعني بحقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية والمشاريع التجارية الأخرى. وإذا توفر التمويل الملائم فإنه يأمل في أن يتمكن من عقد مشاورة لأصحاب مصالح متعددين لدراسة مساهمة القطاع الخاص في أعمال الحق في الغذاء مع القيام، في هذا الصدد بتميز دور منتجي المدخلات (البذور والأسمدة والمبيدات) ودور مجهزي الأغذية وكبار تجار التجزئة. واستنادا إلى هذه المشورة والبحوث التي كلف بإجرائها بالفعل سيقدم المقرر الخاص تشخيصا لمعوقات الأعمال الكاملة للحق في الغذاء في التنظيم الحالي لسلسلة إنتاج وتوزيع الغذاء وانطلاقا من إطار العمل الذي اقترحه الممثل الخاص للأمين العام المعني بحقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية والمشاريع التجارية الأخرى (A/HRC/8/5) سوف يسعى إلى تحديد الآثار المترتبة على الشركات والدول من الحق في الحصول على الغذاء الكافي. وسيقوم أيضا بتحديد أفضل الممارسات الآخذة في الظهور ولا سيما ما يتعلق بالحصول على مدخلات وإدراج مزارعي الحيازات الصغيرة في سلسلة الإمدادات العملية التي تساهم في أعمال الحق في الغذاء. وسيتم التماس تعاون الأعمال التجارية بشكل نشط لتحقيق التوافق في الآراء بشأن هذه القضايا.

#### رابعا - إطار عمل محلي لإعمال الحق في الغذاء

٣٠ - يتعين وضع استراتيجيات على الصعيد القطري تضمن الأعمال المنتظم للحق في الغذاء الكافي. وتساهم الدول مساهمة كبيرة في إعمال الحق في الغذاء الكافي من خلال دعم الزراعة المحلية ولا سيما توفير مستوى ملائم من الاستثمار العام في هذا القطاع وبناء الهياكل الأساسية الملائمة للنقل والاتصالات وتسهيل فرص الوصول إلى آليات الائتمان والتأمين - ولا سيما مشاريع التأمين المتعلقة بالطقس مما يخفف من المخاطر على المزارعين - والمدخلات بأسعار ميسورة وخاصة بالنسبة للمنتجين من ذوي الحيازات الصغيرة. وتمثل الزيادة المفاجئة في أسعار الغذاء في الأسواق الدولية فرصة في هذا الشأن. فقد شهد القطاع الزراعي إهمالا

على مدى الأعوام الخمسة والعشرين الماضية بالرغم من أن للنمو الزراعي تأثير قوي في الحد من الفقر<sup>(٢١)</sup>. وقد تساعد الزيادة الحالية في الأسعار الدول في الاستثمار من جديد في الزراعة من أجل عكس هذا الاتجاه. ولكن الاستراتيجية الوطنية التي تهدف إلى إعمال الحق في الغذاء الكافي تتعدى مجرد تحسين مستوى الإنتاج الزراعي وتتجاوز تحسين حالة المنتجين الزراعيين. وهناك ثلاثة أبعاد لهذه الاستراتيجية جديدة بالاهتمام هي:

## ألف - العنصر المؤسسي

٣١ - أولاً تشمل الاستراتيجية الوطنية الهادفة إلى إعمال الحق في الغذاء الملائم بعداً مؤسسياً. وهذا العنصر ضروري لتهيئة بيئة دولية تمكينية ووضع سياسات زراعية وطنية. وحتى لو كانت الدولة تنتج غذاءً يكفي لإطعام مواطنيها جميعاً وتتمتع بقدرة لتصدير الغذاء أو تتوفر لها سبل شراء الغذاء من الدول الأخرى، فإن الغذاء المتوفر قد لا يصل إلى بعض الشرائح من السكان. وقد يكون ذلك راجعاً عموماً لعدم توفر القدرة الشرائية اللازمة لدى هذه الفئات من أجل الحصول على الغذاء المنتج أو المعروض في الأسواق. وقد يعزى ذلك في المقابل إما لعدم فهم احتياجاتهم أو لعدم مراعاتها بشكل كاف في السياسات الوطنية بسبب ممارسات تمييزية أو لعدم السيطرة على الجهات الفاعلة في القطاع الخاص التي تقوم بإنتاج الغذاء وتوزيعه. ولكن مهما كانت الأسباب المتعلقة بالمخاطر التي تهدد حقهم في الغذاء الكافي يجب توفير الحماية الكافية لأفراد هذه المجموعات من هذه المخاطر. وهذا أحد شروط الأمن الغذائي الذي يعني أكثر من مجرد الإطعام.

٣٢ - ليس القصد من هذا التقرير الاستهلاكي الدخول في تفاصيل لهذه الاستراتيجيات الوطنية المتعلقة بإعمال الحق في الغذاء الملائم ودراسة القضايا المنهجية والمؤسسية التي يثيرها تنفيذ هذه الاستراتيجيات. وينوي المقرر الخاص دراسة هذه المسائل أثناء زيارته الميدانية ومناقشاته مع المؤسسات الوطنية من أجل تعزيز وحماية حقوق الإنسان التي ينوي دراسة مساهمتها المحتملة في هذه الاستراتيجيات الوطنية. ومن المتوقع أن تقدم وحدة الحق في الغذاء التابعة لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة وقبل نهاية عام ٢٠٠٨ دليلاً لتشريع الحق في الغذاء يقدم موجزاً مفصلاً لمستويات ثلاثة يمكن أن تساهم الدول فيها في تحسين الإطار التنظيمي للحق في الغذاء الكافي (إصدار أحكام مؤسسية واعتماد قانون إداري وضمن استعراض للتوافق بين معظم الأجزاء المهمة في التنظيم التي تكون لها آثار على الحق في

(٢١) انظر تقرير التنمية في العالم ٢٠٠٨: تسخير الزراعة لأغراض التنمية (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، ٢٠٠٧)، الصفحة ٦ من النص الانكليزي.

الغذاء)، ويتعين أن يتيح نشر هذا الدليل فرصة فريدة لإجراء مناقشة عن كيفية وضع هذه الوصفات في الاعتبار ضمن عدة سياقات وطنية.

## باء - الحقوق المتعلقة باستخدام الأراضي

٣٣ - يرتبط ضمان حيازة الأراضي ارتباطاً واضحاً بحق الإنسان في الحصول على غذاء كاف (انظر A/57/356، الفقرتان ٢٤ و ٣٠). إذ يعيش نصف الذين لا يتمتعون بالأمن الغذائي في أسر معيشية زراعية ذات حيازات صغيرة، ويعمل قرابة ٢٠ في المائة عمالاً زراعيين ولا يملكون أراضٍ: إن ضمان حيازة الأراضي والحصول على الأراضي كمورد إنتاجي أمر جوهري لحماية الحق في الحصول على الغذاء لكلا الفئتين. ويشدد المبدأ التوجيهي ٨، الفقرة ١٠ من المبادئ التوجيهية الطوعية لمنظمة الأغذية والزراعة بشأن الحق في الغذاء على الحاجة إلى تعزيز وحماية ضمان حيازة الأراضي، وخاصة للمرأة ولشرائح الفقراء والمحرومين من المجتمع، من خلال التشريعات التي تحمي الحق الكامل والمتساوي في امتلاك الأرض وغيرها من الممتلكات، بما في ذلك الحق في الوراثة؛ ويوصي بالنهوض بإصلاح الأراضي لتعزيز إمكانية حصول الفقراء والنساء على الأراضي. وانطلاقاً من هذا المبدأ التوجيهي، أكدت الدول الأعضاء في المؤتمر الدولي المعني بالإصلاح الزراعي والتنمية الريفية الذي عقدته منظمة الأغذية والزراعة في عام ٢٠٠٦، على الدور الأساسي للإصلاح الزراعي في أعمال حقوق الإنسان الأساسية والأمن الغذائي. وأكدت من جديد أن الحصول على الأراضي والمياه والموارد الطبيعية الأخرى المتعلقة بسبل عيش السكان في المناطق الريفية على نحو أوسع وأكثر أمناً واستدامة، وخاصة للنساء والسكان الأصليين والجماعات المهمشة والضعيفة، أمر أساسي للقضاء على الجوع والفقر، ويسهم في التنمية المستدامة، وينبغي لذلك أن يكون جزءاً لا يتجزأ من السياسات الوطنية. وبالفعل، فإن للحقوق المتعلقة باستخدام الأراضي ما يبررها أيضاً من الناحية الاقتصادية: إذ تؤكد وثائق كثيرة على أن توفير الأمن لأصحاب الأراضي أو لمستخدمي الأراضي من طردهم منها يعزز قدرتهم على المنافسة من خلال تشجيع الاستثمار المتصل بالأراضي، ويخفض تكلفة الائتمان عن طريق زيادة استخدام الأرض كضمان<sup>(٢٢)</sup>.

٣٤ - وعلى النحو المشار إليه مثلاً في أعمال الائتلاف الدولي للأراضي<sup>(٢٣)</sup>، فإن مسألة حقوق الإنسان المتعلقة باستخدام الأراضي ترتبط بشكل خاص بثلاثة أسباب هي: أولاً، إن الاتجاه نحو تحرير التجارة في مجال الزراعة يؤدي إلى الضغط نحو تركيز الأراضي في أيدي منتجين زراعيين كبار توجد لديهم ارتباطات أفضل بالأسواق العالمية، ويستطيعون تلبية

(٢٢) المرجع نفسه، ص. ١٣٩ من النص الانكليزي.

(٢٣) انظر <http://www.landcoalition.org>.

متطلبات التصدير بسهولة أكبر من حيث الحجم والمعايير. ويسبب ذلك تهديدات جديدة أمام ضمان حيازة الأراضي للمزارعين ذوي الحيازات الصغيرة. وبالفعل، فإن تحرير التجارة في قطاعات أخرى قد يؤدي أيضا إلى زيادة الطلب على الأراضي. إن العلاقة بين مستخدمي الموارد المحلية والصناعات الكبيرة تتسم بوجود خلل رئيسي في القوة. وقد تم توثيق عدد من الحالات صودرت فيها أراضي مزارعين من أجل بناء منشآت صناعية عليها، في ظل ظروف وصلت إلى الإجلاء القسري من دون دفع تعويض أو بدفع تعويض غير كاف<sup>(٢٤)</sup>. ولهذا السبب، من المهم ألا يتم التركيز حصرا على الحالة الاقتصادية لضمان الحقوق المتعلقة بالأراضي، بل لفهم ذلك على أنه مسألة من مسائل حقوق الإنسان: وعلى الرغم من أن تعزيز حقوق الملكية يعد شرطا لكي تنقل الأسواق ملكية الأراضي إلى مجالات استخدام ومستخدمين أكثر إنتاجية، لا ينبغي تشجيع ذلك إلا بالقدر الذي لا يؤدي فيه إلى مزيد من تهميش أشد الناس فقرا، مما يؤدي مثلا إلى اضطراب المزارعين المدينين إلى بيع أراضيهم.

٣٥ - ثانيا، إن زيادة استخدام الوقود الزراعي قد يفاقم عدم ضمان حيازة الأراضي. وفي دراسة أجريت مؤخرا<sup>(٢٥)</sup> ذكر المعهد الدولي للبيئة والتنمية ومنظمة الأغذية والزراعة (الفاو) أنه في حين قد تنطوي تنمية الوقود الزراعي على آثار إيجابية في ظروف معينة، فقد تؤدي أيضا إلى التنافس على المطالبة بالموارد بين مستخدمي الموارد المحلية والحكومات ومنتجي الوقود الزراعي الجدد، لذلك عندما لا تتوفر الظروف الملائمة، فإن الانتشار السريع لإنتاج الوقود الزراعي على نحو تجاري قد يؤدي - ويؤدي حاليا - إلى أن تفقد فئات أكثر فقرا القدرة على الوصول إلى الأراضي التي تعتمد عليها. وفي هذا السياق، قد يكون لانتشار زراعة محاصيل الوقود الزراعي على نحو تجاري تأثيرات سلبية كبيرة على الأمن الغذائي المحلي وعلى الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لاستخدام الأراضي. لذلك، يدعو المؤلفون الحكومات إلى وضع ضمانات في اتخاذ إجراءات بشأن تخصيص أراض من أجل إنتاج أعلاف الوقود الزراعي على نطاق واسع، وعدم إساءة استعمال مفاهيم مثل "غير مستغلة جيدا" و "غير منتجة" و "الأراضي المتدهورة" لتجنب توزيع الأراضي التي تعتمد عليها فئات المستعملين المحليين في كسب رزقها.

٣٦ - ثالثا، إن الزيادة الأخيرة في أسعار السلع الزراعية الأولية في الأسواق العالمية جعلت المستثمرين يشترون أراض صالحة للزراعة، مع التكهّن بأن أسعار الأراضي ستزداد في

(٢٤) انظر على سبيل المثال ( Malcom Langford and Ujjaini Halim, " Expropriation and eviction: grassroots and human rights perspectives on compulsory acquisition", Global Land Tool Network Working Paper, (September 2007).

(٢٥) Lorenzo Cotula, Nat Dyer and Sonja Vermeulen, Fuelling Exclusion? The Biofuels Boom and Poor People's Access to Land (London, International Institute for Environment and Development, 2008).

المستقبل. وقد يؤدي ذلك إلى ازدياد فقر مستخدمي الأراضي الذين لا يتمكنون من تحمل الأسعار في أسواق بيع الأراضي. وقد يؤدي أيضا إلى التعجيل في توسيع زراعة المحصول الواحد لإنتاج محاصيل نقدية، وحدوث مخاطر جديدة ناجمة عن استنزاف التربة وفقدان التنوع البيولوجي. إن ضمان حيازة الأراضي يشكل ضمانا أساسية لمنع حدوث هذه التطورات التي تحدث بدون عوائق، وتزيد من تهميش الفئات الأكثر ضعفا.

٣٧ - وإذ لاحظ المقرر الخاص السابق المعني بالسكن اللائق أن ضمان الحيازة أمر حاسم بالنسبة لغالبية سكان العالم الذين يعتمدون على الأرض وعلى الموارد البرية في حياتهم وفي سبل عيشهم، فقد أوصى بإجراء دراسات في هذا الصدد، استنادا إلى الأعمال التي قامت بها حركات الفلاحين والشعوب الأصلية المنظمة (A/HRC/4/18، الفقرة ٣١). وفي تعاون وثيق مع مكلفين بولايات آخرين، وخاصة فيما يتعلق بالسكن وبحقوق الشعوب الأصلية، فإن المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء سيكرس اهتمامه لمسألة الحقوق المرتبطة باستخدام الأراضي، كشرط جوهري لإعمال الحق في الغذاء الكافي. ويعتزم أيضا أن يركز بشكل خاص على حماية حقوق المرأة في هذا السياق. وينبغي حماية أصحاب الأراضي ومستخدمي الأراضي من عمليات الإجلاء القسري، على أن تراعى، على وجه الخصوص، المبادئ الأساسية والتوجيهية بشأن حالات الإجلاء والتشريد لغرض استثمار الأراضي الذي قدمه المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق (A/HRC/4/18، annex I). وينبغي للدول أيضا أن تحمي الحقوق المتعلقة باستخدام الأراضي من تدخل أطراف في القطاع الخاص. وفي ظروف محددة، ينبغي تيسير الوصول إلى الأراضي، وخاصة للعمال الزراعيين الذين لا يملكون أرضا.

## جيم - حقوق المرأة

٣٨ - إن تعزيز حقوق المرأة أمر حاسم في أي استراتيجية وطنية فعالة لإعمال الحق في الغذاء الكافي. وكما ورد في التقييم الدولي للمعارف والعلوم والتكنولوجيا الزراعية من أجل التنمية، فإن نسبة النساء اللاتي يعملن في الإنتاج الزراعي وأنشطة ما بعد الحصاد تتراوح بين ٢٠ و ٧٠ في المائة، وإن نسبة مشاركتهن آخذة في الازدياد في العديد من البلدان النامية، وخاصة في تنمية الزراعة المروية لأغراض التصدير، التي ترتبط بتزايد الطلب على اليد العاملة من الإناث، بمن فيهن العاملات المهاجرات. بالإضافة إلى ذلك، فإن معظم أصحاب المحلات في المناطق الريفية هم من النساء، وبصفة عامة، فإن النساء هن من يمارس البيع في الأسواق.

٣٩ - وتنص المادة ١٣ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة على القضاء على التمييز ضد المرأة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ولا سيما فيما يتعلق بالحق في الحصول على القروض المصرفية، والرهونات العقارية وسائر أشكال الائتمان المالي. وبالرغم من إحراز تقدم في كفالة المساواة بين الجنسين في إطار القانون، لا تزال المرأة تعاني من



التمييز في عدد من المجالات<sup>(٢٦)</sup>. فهي لا تستفيد من المساواة في الحصول على الموارد الاقتصادية، ولا سيما فيما يتعلق بملكيه الأراضي. وفي عدد من الدول، فإن القوانين الأسرية التمييزية تحد من الأهلية القانونية للمرأة المتزوجة في إدارة أو وراثة الممتلكات. وفي حالات معينة، فإن قوانين الإصلاح الزراعي تحد من حق المرأة التي هي ربة أسرة في الملكية. وحتى عندما تتوفر حقوق متساوية كاملة، فإن المرأة تعاني من التمييز بحكم الواقع داخل الأسرة المعيشية في الحصول على الموارد (فمثلا لا تملك المرأة سوى ٢ في المائة من جميع الأراضي)، أو فرص العمل أو الأجر والحصول على الرعاية الصحية والتعليم والمعلومات والمشاركة. بالإضافة إلى ذلك، فقد تواجه النساء اللاتي ينتمين إلى فئات محددة تمييزا متعدد الجوانب. ووفقا للتقييم الدولي للمعارف والعلوم و التكنولوجيا الزراعية من أجل التنمية، فإن هذا التمييز قد يستمر وفق التطورات الراهنة. ويؤدي تزايد المنافسة في الأسواق الزراعية إلى زيادة الطلب على اليد العاملة الرخيصة والمرنة. وتزداد الضغوط وتنشأ النزاعات على الموارد الطبيعية. وفي السنوات الأخيرة، قللت الحكومات من دعمها للمزارع الصغيرة الحجم، وأعيد تخصيص الموارد الاقتصادية لصالح الأعمال التجارية الزراعية الضخمة. ووثق آخرون انتهاكات حقوق المرأة في سلاسل التوريد العالمية<sup>(٢٧)</sup>.

٤٠ - ومرة أخرى، يعزز الأساس المنطقي لحقوق الإنسان أساس منطقي اقتصادي. فبما أن المرأة تلعب دورا أساسيا في مجالات الغذاء والزراعة، وزراعة الأغذية وإنتاجها وبيعها، فإنها توفر فرصة لتنفيذ الحق في الغذاء وإمكانات غير مستغلة في التنمية: إن تحسين وضع المرأة وتعزيز قدرتها على الحصول على الموارد الاقتصادية، قد يفيد المجتمع برمته. وبالإضافة إلى ذلك، تضطلع المرأة غالبا بمسؤوليات منزلية تتمثل في إعداد الطعام ورعاية الأطفال وجلب المياه والخطب. إن تحسين تعليم المرأة قد يحدث فرقا هائلا في تغذية الأطفال إذا كانت تعرف كيف تتعامل مع الأغذية والمحافظة عليها، وتعرف ما هو صحي ومأمون الاستهلاك.

٤١ - إن إعمال الحق في الغذاء يتطلب منا أن نضع حصول المرأة على التعليم والعلم والتكنولوجيا، والملكية والسيطرة على الموارد الاقتصادية والطبيعية على سلم الأولويات. ويجب إزالة جميع التدابير التمييزية، من أجل، مثلا، تسهيل إمكانية حصولها على ملكية الأراضي ومشاريع الائتمان. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي دعم الأنشطة المدرة للدخل للمرأة، وينبغي تعزيز المنظمات والشبكات النسائية. ويوصي التقييم الدولي للمعارف والعلوم والتكنولوجيا الزراعية من أجل التنمية أن تُمنح مجموعات النساء المزارعات أولوية واضحة

(٢٦) انظر ((Women and the Right to Food. International Law and State Practice, (Rome, FAO, 2008)).

(٢٧) انظر ((Kate Raworth, Trading Away Our Rights. Women Working in Global Supply Chains, Oxfam Campaign Reports (Oxford, Oxfam, 2004)).

في سلاسل القيمة. ويورد أيضا قوائم أخرى قد تعزز من مساهمات المرأة في الإنتاج الزراعي واستدامته. وينوي المقرر الخاص أن يستند إلى هذه النتائج في عمله في المستقبل.

## خامسا - الخلاصة

٤٢ - أبرز هذا التقرير الأولي بعض التحديات التي تواجه حاليا أعمال الحق في الحصول على غذاء كاف. ويقدر أن ٩٠٠ مليون شخص يعانون من الجوع، لذلك فإن كفاية الحق في الغذاء الكافي يجب أن تنصدر الأولوية في جميع الدول والمجتمع الدولي ككل. ويلتزم المقرر الخاص بالعمل مع جميع أصحاب المصلحة المهتمين من أجل وضع حلول مستدامة للقضاء على الجوع وتنفيذ الحق في الغذاء.

٤٣ - وستحدد التقارير المقبلة توصيات معينة ناشئة عن عمل المقرر الخاص لكي تنظر فيها الجمعية العامة.