E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/10
9 February 2004

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان

الدورة الستون

البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

الحق في الغذاء

تقرير مقدم من السيد جان زيغلر، المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، وفقاً لقرار لجنة حقوق الإنسان ٢٠٠٣/٢٥*

* تأخر تقديم هذه الوثيقة بغية تضمينها أحدث المعلومات الممكنة.

(A) GE.04-10775 100304 100304

موجـــز

يقدم المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء تقريره الرابع إلى اللجنة، كما يقدم كإضافتين لهذا التقرير تقريريه عن البعثتين اللتين قام بهما إلى بنغلاديش والأراضي الفلسطينية المحتلة.

ويدعـــو المقرر الخاص إلى الاهتمام فوراً بتوقف إحراز تقدم في الحد من الجوع وسوء التغذية توقفـــاً شـــبه كامل. ويحث جميع الدول على الوفاء بما قطعته عن نفسها من التزام بأن تقضي على الجوع وتُعمل الحق في الغذاء. ومن المشين أن يعاني أكثر من ٨٤٠ مليون نسمة من نقص التغذية في هذا العالم الذي ينتج بالفعل ما يكفي ويزيد لإطعام جميع السكان.

ويفتـــتح المقـــرر الخـــاص هذا التقرير بمقدمة وعرض عام لأنشطته خلال العام المنصرم، قبل انـــتقاله إلى مواصلة تطوير الأساس المفاهيمي لعمله بشأن الحق في الغذاء. وفي ضوء فشل المحادثات الـــتجارية في كـــانكون، المكســـيك، يتطرق المقرر الخاص مجدداً إلى قضية التجارة الدولية والأمن الغذائـــي. وينظر في أسباب عدم إفادة التجارة الدولية في الأغذية والزراعة معظم الفقراء والمهمشين بالضـــرورة، بـــل تـــؤدي إلى المزيد من التهميش وعدم المساواة. ويدرس الآثار السلبية للاختلالات وأوجـــه الظـــلم التي تشوب قواعد التجارة العالمية حالياً في إطار منظمة التجارة العالمية، فضلاً عن الآثـــار الســـلبية المحـــتملة للشركات عبر الوطنية المتنفذة والاحتكارية التي تهيمن هيمنة مطردة على مـــنظومتي الغـــذاء والمـــاء. ويسعى المقرر الخاص، في الفرعيْن الثاني والثالث من التقرير، إلى تحليل تطوريـــن جديدين إيجابيين ناشئين لمعالجة هذه الشواغل - هما مفهوم "السيادة الغذائية" واستحداث التزامات أقوى للشركات عبر الوطنية بشأن حقوق الإنسان.

ويـــدرس الفـــرع المعـــني "بالســـيادة الغذائـــية" هذا المفهوم الجديد المنبثق من المجتمع المدني كـــنموذج بديل للزراعة والتجارة الزراعية. وتتعامل "السيادة الغذائية" مع التجارة بوصفها وسيلة لتحقـــيق غاية ما، لا بوصفها غاية بحد ذاتها، معطية بذلك للأمن الغذائي ولحق السكان الأكثر فقراً في الغـــذاء الأســـبقية على الزراعة الصناعية الموجهة نحو التصدير. وتسعى هذه السيادة إلى استعادة الاســـتقلالية في اتخـــاذ القـــرارات بشـــأن السياسات الزراعية وسياسات الأمن الغذائي، وتتحدى الاخـــتلالات وأوجـــه الظـــلم التي تشوب القواعد العالمية الحالية المتعلقة بالتجارة الزراعية، وتحدد موقفاً مشتركاً للمزارعين الفلاحين في العالم المتقدم والنامي.

ويستند الفرع المعني بالشركات عبر الوطنية والحق في الغذاء إلى فصل ورد في التقرير الأخير لـــلمقرر الخاص الذي قدمه إلى الجمعية العامة (A/58/330). ويتخذ هذا الفرع كمنطلق لـــه كوْن الشـــركات عـــبر الوطنـــية تهـــيمن الآن، في العديد من أصقاع العالم، هيمنة لم يسبق لها مثيل على مـــنظومتي الغـــذاء والمـــاء، ومع ذلك ليس هناك نظام مساءلة متماسك يكفل عدم إساءة الشركات اســـتخدام هـــذه الســـلطة. ومثلما استُحدثت حقوق الإنسان لوضع حدود لحالات إساءة استخدام

السلطة من جانب الحكومات، يجب الآن تطوير تلك الحقوق للحيلولة دون إساءة الشركات الكبرى استخدام سلطتها. ويلخص هذا الفرع مجدداً الإطار القانوني الذي يُقصد به إرغام الشركات على احترام الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان، ولا سيما الحق في الغذاء، موضحاً هذا الإطار بالأمثلة. كما يسلط الضوء على اعتماد اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان القواعد المقترحة بشأن مسؤوليات الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات قطاع الأعمال في مجال حقوق الإنسان (E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2). ويحث المقرر الخاص اللجنة على اعتماد هذه القواعد في دورتها هذه.

ويُختتم هذا التقرير بخلاصة لاستنتاجات المقرر الخاص وتوصياته.

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
مقدمة	١ -١٣	٥
أولاً - التجارة والأمن الغذائي: فشل مفاوضات كانكون	١٤-٢٣	٨
ثانياً - السيادة الغذائية والحق في الغذاء.....	٢٤-٣٤	١٢
ثالثاً - الشركات عبر الوطنية والحق في الغذاء.....	٣٥-٥٢	١٦
ألف - تزايد سيطرة الشركات عبر الوطنية على منظومتي الأغذية والمياه..	٣٦-٤٠	١٦
باء - آليات رصد الشركات عبر الوطنية ومطالبتها بالخضوع للمساءلة ..	٤١-٥٢	١٨
رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات	٥٣-٥٤	٢٢

مقدمـــــة

١- يقـــدم المقـــرر الخاص المعني بالحق في الغذاء تقريره الرابع إلى لجنة حقوق الإنسان، وذلك وفقاً لقرارها ٢٥/٢٠٠٣. ويقدم أيضاً تقريرين عن بعثتيـــه إلى بنغلاديش والأراضي الفلسطينية المحتلة كإضافتين لهذا التقرير (E/CN.4/2004/10/Add.1 وAdd.2)، على التوالي).

٢- وقـــد حددت اللجنة ولاية المقرر الخاص في بادئ الأمر بالقرارين ١٠/٢٠٠٠ و٢٥/٢٠٠١. ومددت ولايته لثلاث سنوات أخرى بقرارها ٢٥/٢٠٠٣، الذي أيده المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

٣- ومثـــلما بـــيّن المقرر الخاص في جميع تقاريره، فإن الحق في الغذاء حق من حقوق الإنسان محمي بموجب القـــانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي. وقد ورد تعريف هذا الحق رسمياً في التعليق العام رقم ١٢ للجـــنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كما يلي: "يُعمل الحق في الغذاء الكافي عندما يتاح مادياً واقتصادياً لكل رجل وامرأة وطفل بمفرده أو مع غيره من الأشخاص، في جميع الأوقات، سبيل الحصول على الغذاء الكافي أو وسائل شرائه"[(١)]. واستلهم المقرر الخاص روح التعليق العام، فاعتمد تعريفاً عملياً للحق في الغذاء كما يلي:

> "الحـــق في الغـــذاء هو الحق في الحصول بشكل منتظم، دائم دونما عائق، إما بصورة مباشرة أو بواسطة مشتريات مالية، على غذاء واف وكاف من الناحيتين الكمية والنوعية، يتفق مع التقاليد الثقافية للشعب الـــذي ينتمي إليه المستهلك ويكفل لـــه حياة بدنية ونفسية، فردية وجماعية، مرضية وكريمة وخالية من الخوف" (E/CN.4/2001/53، الفقرة ١٤).

٤- ومع ذلك، يود المقرر الخاص أن يوجه مجدداً الانتباه إلى أنه، بالرغم مما قطعته الحكومات على نفسها من الـــتزامات عديدة بأن تقضي على سوء التغذية، لا يزال الجوع وسوء التغذية ينتشران على نطاق واسع في جميع أنحاء العالم، وكذلك الحال بالنسبة لانتهاكات الحق في الغذاء. وتبيّن منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة أن إحـــراز تقدم في مجال الحد من الجوع في العالم قد توقف تقريباً. وفي الواقع، تقدر البيانات المستمدة من عام ١٩٩٨ إلى عـــام ٢٠٠٠ أن عدد السكان الذين يعانون من نقص التغذية في جميع أنحاء العالم قد ازداد إلى ٨٤٠ ملـــيون نسمة[(٢)]. ولم تفِ الحكومات بما قطعته على نفسها أثناء مؤتمر القمة العالمي للأغذية في عام ١٩٩٦ من وعود بتخفيض عدد ضحايا نقص التغذية بمقدار النصف. ولم تتمكن سوى بلدان قليلة من الإبلاغ عن إحرازها تقدماً[(٣)]. ومما يؤسف لـــه مع ذلك أن هناك طفلاً دون العاشرة يموت كل سبع ثوان في مكان ما من العالم[(٤)]، وأن أكـــثر مـــن بليوني نسمة من سكان العالم يعانون من "الجوع الخفي"، أو من سوء التغذية الناجم عن نقص المغذيـــات الدقيقة، حيث يتوقف نمو الأطفال والبالغين الذهني والبدني أو تتشوه أجسادهم أو يصابون بالعمى، ويحكم عليهم بذلك بالعيش عيشة هامشية. ويعيد الجوع نفسه عبر الأجيال، لأن الأمهات اللائي يعانين من نقص التغذية يلدن أطفالاً لن يكون نموهم كاملاً أبداً، مما يحكم بذلك على بلدان بأكملها بالتخلف. ويحدث هذا كله في عالم ينتج فعلاً، وفقاً لما تقوله منظمة الأغذية والزراعة، أكثر مما هو كافٍ لإطعام سكانه.

٥- ويذكر المقرر الخاص في هذه المقدمة أنشطته الرامية إلى تعزيز ورصد الحق في الغذاء خلال العام المنصرم، قبل الانتقال إلى مناقشة قضايا مفاهيمية أخرى متصلة بالحق في الغذاء. وقد درس المقرر الخاص في تقريره الأخير الـــذي قدمه إلى اللجنة في عام ٢٠٠٣ (E/CN.4/2003/54) القضايا المفاهيمية المتصلة بالماء كجزء من الحق في الغـــذاء، ومســـألة وضع مبادئ توجيهية دولية جديدة بشأن الحق في الغذاء. وخلال العام، قدم أيضاً تقريراً إلى الجمعية العامة (A/58/330)، عرضه في نيويورك في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣. وتناول التقرير مسألتي المنظور الجنساني والحق في الغذاء، ومحَّص مسؤوليات الشركات عبر الوطنية فيما يتعلق بهذا الحق. وسيتطرق المقرر الخاص مجـــدداً في هذا التقرير إلى مسؤوليات هذه الشركات وسيدرس إمكانية نشوء مفهوم جديد فيما يتصل بالحق في الغذاء، ألا وهو: مفهوم السيادة الغذائية.

٦- ويقدم المقرر الخاص تقريره عن بعثته إلى بنغلاديش، التي قام بها في الفترة من ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر إلى ٤ تشـــرين الـــثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، كإضافة لهذا التقرير (E/CN.4/2004/10/Add.1). وهو يرحب بالتعاون الإيجابي لحكومة بنغلاديش قبل البعثة وأثناءها، فضلاً عن تعاونها المتواصل في متابعة البعثة. ويقدم أيضاً تقريره عن بعثته إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة، التي قام بها في الفترة من ٣ إلى ١٢ تموز/يوليه ٢٠٠٣، كإضافة لهذا التقرير (E/CN.4/2004/10/Add.2). وهو يرحب بتعاون حكومة إسرائيل والسلطة الفلسطينية على حد سواء في تسهيل بعثته. ويعترف المقرر الخاص بشواغل حكومة إسرائيل فيما يتعلق بواقعة يؤسف لها بشأن التعامل مع صيغة أولية للـــتقرير، بـــيد أنه يؤكد مجدداً أن هذه الظروف خرجت عن إرادته، مثلما أوضح في رسالة بعث بها إلى رئيس اللجنة.

٧- وقـــد طلـــب المقـــرر الخـــاص في عام ٢٠٠٣ إلى حكومات إثيوبيا وإريتريا وجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية وميانمار وهايتي والهند توجيه دعوات إليه للقيام ببعثات قطرية إلى هذه البلدان، وفاتح أيضاً حكومتي بيرو وجنوب أفريقيا، اللتين وجهتا دعوتين دائمتين لممثلي الإجراءات الخاصة. وتلقى لاحقاً دعوتين من حكومتي إثيوبـــيا وهايتي، ولا تزال المشاورات جارية بهدف تحديد موعد البعثتين إلى إثيوبيا وجنوب أفريقيا في أوائل عام ٢٠٠٤. كمـــا أبلغته حكومة الهند بأن طلبه يُنظر فيه فعلاً، ويأمل أن تتحقق هذه البعثة في أوائل عام ٢٠٠٤. ويعرب المقرر الخاص عن أسفه لأن حكومتي جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية وميانمار لم تجيبا طلبيـــه العاجلين للقيام ببعثتين إلى هذين البلدين استجابة لقراري اللجنة ١٠/٢٠٠٣ و١٢/٢٠٠٣.

٨- كمـــا وجـــه المقـــرر الخاص خلال العام عدداً من الرسائل إلى حكومات الأرجنتين والبرازيل والفلبين وكولومبـــيا ومـــيانمار والهند وهندوراس بشأن تقارير تفيد بارتكاب انتهاكات مزعومة للحق في الغذاء في هذه الـــبلدان. ويعرب عن شكره لحكومات الأرجنتين وكولومبيا والهند على ما ورد عنها من ردود ويأمل أن يتلقى رداً من حكومات أخرى.

٩- وتابع المقرر الخاص أيضاً، مع رصده مزاعم حدوث انتهاكات، التطورات الإيجابية فيما يتعلق بالحق في الغـــذاء، الـــتي شملت ما طرأ من تطورات علـــى برنامـــج "Fome Zero" (انعدام الجوع) البرازيلي والمبادرات المتخذة في سيراليون. وأقام المقرر الخاص، في إطار متابعته لبعثته إلى البرازيل التي قام بها في عام ٢٠٠٢، علاقات

وثـــيقة مع السلطات البرازيلية، وحث الرئيس لويز إيناسيو لولا داسيلفا في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣ على اتباع نهج يستند إلى حقوق الإنسان فيما يتعلق ببرنامجه "انعدام الجوع" (E/CN.4/2003/54/Add.1، الفقرة ٥٦). وتابع كذلـــك ما طرأ من تطورات إيجابية في سيراليون، وشارك أحد أعضاء فريقه في "ندوة لوضع الحق في الغذاء في ســـيراليون موضع التنفيذ" عقدت في فريتاون في أيار/مايو ٢٠٠٣. وأبرز المقرر الخاص أهمية هذه التطورات في تقريره الذي قدمه إلى الجمعية العامة (A/58/330، الفقرتان ٦٠ و٦١).

١٠- وأسهم المقرر الخاص أيضاً، وفقاً لولايته، في عملية متابعة مؤتمر القمة العالمي للأغذية: خمس سنوات بعد الانعقـــاد، الـــتي تهدف إلى وضع مبادئ توجيهية طوعية بشأن الحق في الغذاء الكافي تحت رعاية منظمة الأغذية والزراعة. وحضر المقرر الخاص وفريقه اجتماعات الفريق العامل الحكومي الدولي في آذار/مارس وأيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، وتقدموا بثلاثة إسهامات مع مجموعة من التوصيات إلى منظمة الأغذية والزراعة بشأن شكل ومضمون مشروع المبادئ التوجيهية الطوعية[٥]. ومن الحيوي أن توفر هذه المبادئ التوجيهية مشورة ملموسة وعملية بشأن كيفـــية إعمال الحق في الغذاء، وأن تعزز، لا تُضعف، الحماية القانونية الحالية للحق في الغذاء. وفي شباط/فبراير ٢٠٠٣، شـــارك المقـــرر الخاص أيضاً في مشاورة خبراء نظمتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان للإعداد لتقديم تقريرها بشأن مشروع المبادئ التوجيهية الطوعية إلى الفريق العامل الحكومي الدولي. وشارك فريقه البحثي في عدد من الاجتماعات مع منظمات غير حكومية للتوعية بهذه المبادئ التوجيهية وتشجيع المجتمع المدني على المشاركة في وضعها.

١١- وواصل المقرر الخاص، في إطار جهوده الأخرى خلال العام للتوعية بالحق في الغذاء، علاقات عمل إيجابية مع منظمات الأمم المتحدة وغيرها من الهيئات الدولية والمنظمات غير الحكومية. ونشر كتاباً مقتضباً عن الحق في الغـــذاء[٦]. كمـــا عمل هو وفريقه على توعية المنظمات غير الحكومية وطلبة الجامعات من خلال تدريس حلقة دراسية في معهد الدراسات الإنمائية بجامعة جنيف عنوانها "الدفاع عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الـــنظرية والممارسة". وشارك في الحلقة الدراسية عدد من الزعماء البارزين في الميدان الأكاديمي لحقوق الإنسان، فقدمـــوا بـــيانات عـــن المجالات الرئيسية لخبراتهم، وكان من بينهم الدكتور جيورجيو مالنفيريني، أستاذ القانون الدســـتوري بجامعة جنيف، والدكتور أندرو كلافام، أستاذ القانون الدولي في المعهد العالي للدراسات الدولية في جنـــيف، والســـيد إريك سوتاس مدير المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب، والسيد جان دانييل فيغني، وزير البعثة السويسرية الدائمة لدى مكتب الأمم المتحدة في جنيف وغيرها من المنظمات الدولية.

١٢- كما تابع المقرر الخاص، وفقاً لولايته، البحوث الجديدة في ميدان الغذاء والماء. وتابع بوجه خاص أعمال مـــنظمة غـــير حكومية تسمى "آنتينا تكنولوجي"، لا تسعى إلى الربح وتتخذ من جنيف مركزاً لها. وتعمل تلك المـــنظمة على استحداث تكنولوجيات بسيطة ومنخفضة التكاليف ومستديمة لتحسين حياة المجتمعات الفقيرة في جمـــيع أنحاء العالم. وبغية مكافحة سوء التغذية، استحدثت المنظمة وسيلة بسيطة ومستديمة لزراعة الكائن الدقيق المســـمى "ســـبيرولينا". وهو عبارة عن طحالب دقيقة يمكن تجفيفها وإضافتها إلى الغذاء، لمعالجة حالات نقص المغذيات الدقيقة لدى الأطفال والبالغين. وطحالب سبيرولينا مصدر غني للبروتينات والمغذيات الدقيقة، ولا سيما فيـــتامين أ (البيتا - كاروتين) وفيتامين ب ١٢ والحديد، ويمكن أن تساعد في مكافحة الأمراض الناجمة عن سوء

التغذية، بما فيها العمى وتقزم النمو الذهني والبدني. وتساعد منظمة "آنتينا تكنولوجي" المجتمعات الموجودة في بوركينا فاسو وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسنغال والهند وفي جميع أنحاء العالم على بناء أحواض ضحلة وصغيرة الحجم لزرع السبيرولينا. وتعطي أيضاً دروساً عن كيفية معالجة مياه الشرب وتعقيمها لإنقاذ الأطفال والبالغين من الأمراض التي تنقلها المياه. واستحدثت وسيلة لإنتاج الكلور باستخدام الماء والملح والتيار الكهربائي المستمر الذي يولده جهاز يتزود بالقوة الكهربائية من بطاريات رخيصة الثمن وقابلة للشحن تعمل بالطاقة الشمسية. ويمكن استخدام هذا الكلور بعد ذلك لتعقيم مياه الأمطار - وغيرها من أنواع المياه، كيما يتسنى استعمالها على نحو آمن كمياه شرب، أو كمادة مطهِّرة للأسطح أو الملابس. كما استحدثت منظمات غير حكومية أخرى تعمل في جميع أنحاء العالم تكنولوجيات مناسبة يتمكن أشد السكان فقراً من اقتنائها. فاستحدثت مؤسسة سانجيت بنكر روي التابعة لكلية بيرفوت، على سبيل المثال، تقنيات منخفضة التكاليف ومستديمة لتحسين إمكانية حصول المجتمعات الفقيرة على مياه الشرب المأمونة عن طريق تقنيات "جمع مياه الأمطار" التي تجمع هذه المياه من السقف وتصرِّفها من خلال قنوات إلى خزانات تحت الأرض أو فوقها. ويرى المقرر الخاص أن هناك حاجة ملحّة لإجراء المزيد من البحوث وتقديم دعم أكبر لمبادرات المنظمات غير الحكومية هذه من أجل استحداث تكنولوجيات مناسبة ومنخفضة التكاليف تنطوي على إمكانية إحداث طفرة كبيرة في حياة السكان.

١٣- كما واصل المقرر الخاص، في الميدان المفاهيمي، دراسة القضايا الناشئة فيما يتعلق بالحق في الغذاء. وكان قد تطرق إلى العديد من القضايا في تقاريره التي قدمها إلى اللجنة وإلى الجمعية العامة. أما هذا التقرير فإنه يتناول قضيتين مواضيعيتين، هما: السيادة الغذائية، والشركات عبر الوطنية ومسؤولياتها. وهاتان القضيتان من القضايا الأساسية المحرّكة للنقاش بشأن التجارة الدولية والأمن الغذائي.

أولاً - التجارة والأمن الغذائي: فشل مفاوضات كانكون

١٤- في الفترة من ١٠ إلى ١٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ اجتمع ممثلون تجاريون من بلدان في شتى أنحاء العالم في كانكون، المكسيك، لحضور الجولة الأخيرة من مفاوضات منظمة التجارة العالمية بشأن قواعد التجارة الدولية، وتصدرت الزراعة والأمن الغذائي جدول الأعمال. بيد أن المحادثات انهارت بشدة في اليوم الأخير من الاجتماع، بعد ما اتسم به التفاوض من انفعال وإحباط. ويرى العديد من المراقبين أن السبب الرئيسي الذي يقف وراء هذا الفشل هو تصلُّب بلدان الشمال المتقدمة في رأيها ومعاييرها المزدوجة بشأن مسألتي الزراعة والأمن الغذائي، وعجز اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن الزراعة عن تلبية احتياجات البلدان النامية الأفقر كيما تكفل أمنها الغذائي.

١٥- والتجارة الزراعية اليوم بعيدة كل البعد عن أن تكون حرة، وأبعد حتى بكثير عن أن تكون منصفة. إذ تواصل بلدان متقدمة كثيرة حماية وإعانة إنتاج الأغذية الأساسية. ويزداد اعتماد الكثير من البلدان النامية على الواردات الغذائية زيادة مطردة، وتخضع هذه البلدان لمنافسة غير عادلة مع منتجات البلدان المتقدمة التي تباع بأسعار تنخفض عن تكلفة إنتاجها. وتحل هذه المنتجات محل المواد الغذائية الأساسية المنتجة محلياً وتؤثر في سبل العيش القائمة على الزراعة في هذه البلدان. كما تترتب على ذلك آثار مهمة فيما يتعلق بإعمال الحق في الغذاء.

ويدرس هذا الفرع من التقرير القضايا الأساسية المتصلة بالتجارة الدولية والأمن الغذائي، قبل الانتقال إلى مناقشة السيادة الغذائية والحق في الغذاء في الفرع التالي.

١٦- وبالرغم من المواعظ بشأن فوائد حرية الاتجار بالمنتجات الزراعية، لا يزال كل من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية واليابان وغيرها من البلدان الصناعية يوفر حماية كبيرة لزراعته من أجل كفالة إنتاج المواد الغذائية الأساسية. وفي الاتحاد الأوروبي، "يفوق الدخل السنوي لمتوسط ما تدره الأبقار الأوروبية من ألبان نصف دخل سكان العالم"، وتقدر الإعانات التي يحصل عليها ٢٠ في المائة من أكبر المزارع في أوروبا بنسبة ٧٠ في المائة[٧]. وفي اليابان، بلغت نسبة التعريفة الجمركية المفروضة على الزيادة على حصص الأرز المستورد المقررة ٤٩١ في المائة في عام ١٩٩٩[٨]. وفي الولايات المتحدة، أذن مؤخراً مشروع قانون تقديم الإعانات للمزارع لعام ٢٠٠٢ بإنفاق ما قيمته ١٨٠ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة تُدفع على مدى عشر سنوات "كتدابير طوارئ"، وذلك أساساً لدعم محاصيل الحبوب الأساسية. وقال الرئيس جورج دابليو بوش، في خطابه الذي وجّهه إلى جمعية مزارعي المستقبل في أمريكا في واشنطن بتاريخ ٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠١، ما يلي:

> "من المهم لأمتنا أن تبني - وأن تزرع المواد الغذائية، لإطعام شعبنا. هل بإمكانكم أن تتصوروا بلداً لا يستطيع أن ينتج ما يكفي شعبه من غذاء؟ ستخضع هذه الأمة حتماً للضغوط الدولية. وستتعرض للخطر. ولذلك عندما نتحدث عن الزراعة في أمريكا، فإننا نتحدث حقاً عن قضية تتعلق بالأمن القومي"[٩].

١٧- واحتج الرئيس بوش في نفس الخطاب على "الحواجز المفروضة على التجارة، والاتجاهات الحمائية في جميع أنحاء العالم التي تحول دون وصول منتجاتنا [منتجات الولايات المتحدة] إلى الأسواق". ووصف جوزيف ستيغليتز، الفائز بجائزة نوبل في علم الاقتصاد، مشروع قانون تقديم المساعدات للمزارع في الولايات المتحدة بأنه "تجسيد متقن لنفاق إدارة بوش بشأن تحرير التجارة". وتنتقد منظمات المجتمع المدني مشروع القانون هذا بالنظر إلى أنه لا يعود بالفائدة إلا على كبار المزارعين الأغنياء وشركات قطاع الأعمال الزراعية - فالمزارعون الذين يبلغ دخلهم ٢,٥ مليون دولار أو أكثر من دولارات الولايات المتحدة لن يتمكنوا من الحصول على مدفوعات الإعانة[١٠].

١٨- وفي الوقت نفسه حُثت بلدان نامية على تحرير قطاعاتها الزراعية من طرف واحد، في إطار برامج صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، في أغلب الأحيان، بدلاً من اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن الزراعة، غير أن هذه البلدان أيقنت أن الفوائد التي وُعِدت بالحصول عليها من "التجارة الحرة" في مجال الزراعة لم تتحقق. وبدلاً من ذلك، غالباً ما تلحق بالمزارعين في هذه البلدان أضرار ناجمة عن الأسعار المنخفضة انخفاضاً مصطنعاً التي أوجدها "إغراق" الأسواق بالمنتجات الزراعية المعانة، كما في حالتي زامبيا والمكسيك المذكورتين أدناه. وتبين إحدى مؤسسات البحوث المعروفة جيداً، وهي المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية، أن الإعانات المقدمة للمزارعين في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، التي بلغ مجموعها ٣١١ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠٠١ (أو ٨٥٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة يومياً) تُزيح الزراعة في البلدان النامية، ملحقة ببلدان العالم الفقيرة خسائر في الدخل الزراعي والدخل الصناعي - الزراعي تبلغ قيمتها ٢٤ بليون دولار تقريباً من دولارات الولايات المتحدة. ويرى المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية أن

بلدان الاتحاد الأوروبي مسؤولة عن نصف المبلغ الكلي لخسائر التجارة الزراعية الناجمة عن إزاحة سياسات البلدان الصناعية لتلك التجارة. والولايات المتحدة مسؤولة عن ثلث هذا المبلغ، مع كون اليابان وغيرها من البلدان الآسيوية عالية الدخل مسؤولة عن نسبة قدرها ١٠ في المائة من تلك الخسائر[١١].

١٩- وبينما تواصل بعض البلدان المتقدمة (باستثناء أستراليا بشكل ملحوظ) حماية زراعتها باعتبارها قضية تتعلق بالأمن القومي أو الأمن الغذائي أو تعددية الوظائف، تلحق بالعديد من البلدان النامية الأشد فقراً أضرار جسيمة، بالنظر إلى أنها لا تستطيع أن تقدم إعانات لزراعتها، بل يجب عليها أن تخفض التعريفات الجمركية وتفتح أسواقها لمنافسة غير منصفة مع المنتجات المعانة للبلدان المتقدمة. وثمة نمط من أنماط التجارة بدأ ينشأ في الميدان الذي تهيمن فيه البلدان المتقدمة على إنتاج الأغذية الأساسية مثل الأرز والذرة والقمح والحليب واللحوم، بينما تنتج البلدان النامية الفقيرة المحاصيل النقدية المدارية، مثل البن أو القطن أو الأزهار، من أجل الاتِّجار بها (المنتجات المدارية التي لا تزال عدة بلدان متقدمة تفرض عليها تعريفة جمركية عالية أو معقدة، أو تعمل على تصعيد التعريفة التي تفرضها عليها) لتشتري غذاءها. وتحولت البلدان الـ ٤٩ الأقل نمواً على مدى الـ ٣٠ عاماً المنصرمة من بلدان مصدِّرة صافية للأغذية إلى مستوردة صافية لها، وارتفعت تكاليف وارداتها من الأغذية من ٤٥ إلى ٧٠ في المائة من القيمة الإجمالية لصادراتها من البضائع، مما أدى إلى زيادة الصعوبات التي تواجهها كثرة من هذه البلدان في سداد مبالغ ما تستورده من أغذية[١٢]. وهذا الأمر لا يجعلها عاجزة عن إنتاج غذائها فحسب، بل يجعلها عاجزة أيضاً عن كفالة دخل يكفل لها شراء هذا الغذاء، مما يزيد من خطورة تعرضها لانعدام الأمن الغذائي ويؤثر بشدة في قدرتها على ضمان إعمال الحق في الغذاء.

٢٠- ولم تكن التجربة التي خاضتها عدة بلدان نامية عمدت إلى تحرير قطاعاتها الزراعية تجربة إيجابية. ومع أن سُبُل العيش القائمة على الزراعة قد تضررت بشدة عندما فتحت أبوابها للمنافسة مع ما يباع من واردات دون سعر تكلفة الإنتاج، لم يستفد المستهلكون دوماً من الأسعار المنخفضة. فقد عمدت زامبيا، على سبيل المثال، إلى تحرير تجارتها تحريراً جذرياً في إطار برنامج تكيّف هيكلي في التسعينات، حيث ذهبت بهذا التحرير إلى ما هو أبعد بكثير من الالتزامات التي قطعتها لمنظمة التجارة العالمية (فخفضت التعريفات الجمركية، وألغت الإعانات التي تقدمها لمحصولها الأساسي وهو الذرة، وأزالت نظم الإرشاد الزراعي ودعم الأسواق). ولم تترك هذه التغييرات السريعة للمزارعين الزامبيين سبيلاً لبيع محاصيلهم، وخاصة في المناطق البعيدة، بالنظر لعدم نشوء قطاع خاص مُفعم بالحيوية. واعترف تقييم أجراه صندوق النقد الدولي بأن تحرير الزراعة قد أدى إلى تضييق الخناق على الفقراء من الزامبيين، مع ما رافق ذلك من انخفاض في استهلاك الذرة بنسبة ٢٠ في المائة بين الأعوام ١٩٩٠ و١٩٩٧ نتيجة لتفاقم الفقر[١٣]. وفي الوقت نفسه، مع أن أسعار توريد الذرة في المزرعة قد انخفضت، فقد ارتفع سعر بيعها للمستهلك[١٤]. وفي المكسيك، حيث تُزرع الذرة كمحصول تقليدي منذ آلاف السنين، أدى اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة إلى جعْل المزارعين المكسيكيين معرضين للتأثر الشديد بمنافسة الذرة المعانة التي تنتجها الولايات المتحدة للذرة التي ينتجونها. وقدّرت دراسة أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن ٠٠٠ ٧٠٠ إلى ٠٠٠ ٨٠٠ من سُبل العيش قد فُقدت نتيجة لتحرير التجارة وما ترتب على ذلك من انخفاض في أسعار الذرة[١٥]. وتتوقع دراسة أخرى أن عدد المزارعين المكسيكيين وأسرهم (وأكثرهم من مجتمعات السكان الأصليين)

الذين ربما يكونون قد أُزيحوا من أعمالهم يصل إلى ١٥ مليوناً. ومثلما آل إليه حال زامبيا، وبالرغم من انخفاض أسعار الذرة للمزارعين المكسيكيين بمقدار النصف تقريباً، فقد ارتفع سعر بيعها للمستهلك بما نسبته ٢٧٩ في المائة بالقيمة الحقيقية[١٧]. وتضررت بشدة سُبُل العيش القائمة على الزراعة بالرغم من انخفاض الأسعار، على أن المستهلكين عانوا أيضاً في نفس الوقت من ارتفاع الأسعار. وبالتالي لم يعد تحرير التجارة بالنفع دوماً على المستفيد الأكبر المقصود - وهو المستهلك.

٢١- ولم يستفد المستهلكون دوماً لأن الاحتكارات الخاصة غالباً ما حلت ببساطة محل الاحتكارات العامة. وتناولت دراسة أجراها البنك الدولي أسباب عدم تحقُّق انخفاض أسعار البيع للمستهلك، حيث وجدت أن أسعار السلع الزراعية انخفضت منذ عام ١٩٧٤، غير أن أسعار بيعها للمستهلك قد ارتفعت[١٨]. فقد انخفض سعر البن عالمياً على سبيل المثال بنسبة ١٨ في المائة بين الأعوام ١٩٧٥ و١٩٩٣، بيد أن سعر بيعه للمستهلك ازداد بما نسبته ٢٤٠ في المائة في الولايات المتحدة. وتقول الدراسة نفسها أن ذلك يثير فيما يبدو شكوكاً بشأن التجارة غير المنصفة في أسواق السلع العالمية. فهذه الأسواق تخضع بشكل مطرد لسيطرة قلة من الشركات عبر الوطنية العالمية التي تملك أن تطالب بتخفيف أسعار المنتج، وأن تعمل في نفس الوقت على إبقاء أسعار المستهلك مرتفعة، لتزيد بالتالي من هوامش أرباحها. وهناك أنماط مشابهة تحدث على نطاق أصغر، حيث يمكن، حتى بعد تحرير القطاع الزراعي، أن يكون عدد الجهات الفاعلة في القطاع الخاص محدوداً للغاية. وغالباً ما لا يستفيد المستهلكون من انخفاض الأسعار الذي وعدهم به دعاة تحرير التجارة، إما بسبب عدم نشوء قطاع خاص تنافسي أو بسبب الممارسات الاحتكارية لشركات قطاع الأعمال الزراعية عبر الوطنية التي تزداد هيمنتها باطراد على تجارة المنتجات الزراعية وتجهيزها وتسويقها.

٢٢- وهذه هي الدينامية التي تؤدي إلى زيادة أوجه عدم المساواة حيث تثرى قلة من السكان أو الشركات على حساب غالبية المزارعين والمستهلكين، في الشمال والجنوب على حد سواء. وتتكرر نفس الدينامية بين البلدان، وهي أحد أسباب تنامي أوجه عدم المساواة بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية. ويتفق العديد من المعلقين على أن المستفيد الرئيسي من تحرير التجارة هو كبرى المزارع والشركات، التي لها القدرة على الاستفادة من إعادة التشكيل الاقتصادي. ويتزايد تخلّف أشد السكان فقراً وتهميشاً، وبخاصة المزارعين الفلاحين القرويين.

٢٣- وقد أدى ذلك كله إلى عدم ثقة العديد من البلدان والسكان في ما تُبشِّر به التجارة الحرة من ضمان تحقيق الأمن الغذائي، ولا سيما في مواجهة المواقف التي تتخذها بلدان الشمال المتقدمة وفحواها "افعلوا كما أقول، وليس كما أفعل". وقصة انهيار المحادثات التجارية التي يتزايد شيوعها هي عرض من أعراض أوجه الظلم الحالية التي تشوب النظام التجاري العالمي، حيث تُدام بدلاً من أن تُحل في إطار منظمة التجارة العالمية، في ضوء اختلال ميزان القوى فيما بين البلدان الأعضاء. ويُعزى إخفاق المحادثات في كانكون بدرجة كبيرة إلى تصلب البلدان المتقدمة في رأيها ورفضها أن تُقدم تنازلات بشأن الزراعة، ما لم تفسح البلدان النامية المجال بدرجة أكبر أمام شركات بلدان الشمال من خلال "ما نوقش من قضايا في سنغافورة". وقد تمسكت مجموعة مؤلفة من ٢٢ بلداً تعمل معاً لأول مرة، وتقودها دولة البرازيل القوية، بموقفها، في مواجهة عدم الاعتراف بمطالبها، ورفضت استئساد البلدان الغنية عليها. وبالنسبة لمجموعة البلدان الـ ٢٢ هذه، لم تكن هناك صفقة أفضل من صفقة فاشلة في كانكون.

ثانياً – السيادة الغذائية والحق في الغذاء

٢٤- لقد شكّكت منظمات المجتمع المدني، معتبرة أوجه الظلم التي تشوب نظام التجارة الزراعية العالمي كارثة للأمن الغذائي، ولا سيما للبلدان الفقيرة وللبشر الفقراء، في صحة نموذج التجارة الحرة في الزراعة بأكمله. واليوم تدعو هذه المنظمات إلى تركيز جديد على "السيادة الغذائية" يطعن في نموذج التجارة الزراعية الحالي، حيث ترى أنه يغرس زراعة صناعية موجهة نحو التصدير تحل محل الزراعة التي يزاولها الفلاحون وتزاولها الأسر. وفي ضوء الفشل الذي مُنيت به مفاوضات كانكون، من الضروري الآن دراسة وفهم كُنْه مفهوم السيادة الغذائية الناشئ هذا. ولذلك يدرس هذا الفرع من التقرير مفهوم السيادة الغذائية ومعناه والأسباب التي دعت إلى نشوئه. ولا يماثل هذا المفهوم مفهوم الحق في الغذاء، ولكن هناك بعض الصلات الوثيقة بينهما.

٢٥- إذن، ما معنى السيادة الغذائية؟ إن عدد الدراسات الأكاديمية أو البحوث المنهجية عن مفهوم السيادة الغذائية قليل حتى الآن. فهذا المفهوم، بالأحرى، لا يزال في طور التفكير فيه ومناقشته مناقشة مستفيضة فيما بين منظمات المجتمع المدني، بعد أن اقترحته أول مرة الحركة الاجتماعية العالمية للفلاحين والمزارعين من الأسر، المسماة "Via Campesina". وتُعرّف حركة "Via Campesina" السيادة الغذائية التعريف التالي:

"السيادة الغذائية هي حق الشعوب في تحديد غذائها وزراعتها؛ وحماية وتنظيم إنتاجها وتجارتها الزراعيين المحليين من أجل تحقيق أهداف إنمائية مستدامة؛ وتقرير مدى ما تريده من اعتماد على نفسها؛ [و] الحد من إغراق أسواقها بالمنتجات"[١٩].

٢٦- وكانت حركة "Via Campesina" أصلاً قد استحدثت وعرضت هذا المفهوم في عام ١٩٩٦، وأدخلته في مناقشات دارت في اجتماع موازٍ عقدته منظمات غير حكومية ومنظمات مجتمع مدني أثناء مؤتمر القمة العالمي للأغذية لعام ١٩٩٦. ومنذ ذلك الحين، حظي المفهوم بتأييد مزارعين آخرين ومنظمات مجتمع مدني في الجنوب والشمال على حد سواء. وأثناء مؤتمر القمة العالمي للأغذية: خمس سنوات بعد الانعقاد، في عام ٢٠٠٢، عُرِّف مفهوم السيادة الغذائية في "منتدى المنظمات غير الحكومية/منظمات المجتمع المدني بشأن السيادة الغذائية"، الذي حضره ممثلون عن أكثر من ٤٠٠ منظمة من منظمات المجتمع المدني ومن منظمات المزارعين، التعريف التالي:

"السيادة الغذائية هي حق الشعوب والمجتمعات والبلدان في تحديد سياساتها المتعلقة بالزراعة والعمل وصيد الأسماك والغذاء والأرض التي تلائم ظروفها الخاصة إيكولوجياً واجتماعياً واقتصادياً وثقافياً. وتضم هذه السيادة الحق الفعلي في الحصول على الغذاء وإنتاجه، ما يعني أن لجميع السكان الحق في الحصول على غذاء مأمون ومغذٍ ومناسب ثقافياً وفي الحصول على موارد إنتاج هذا الغذاء، والحق في القدرة على إعالة أنفسهم وإعالة مجتمعاتهم.

"ويُقصد بالسيادة الغذائية أسبقية حقوق السكان والمجتمع في الحصول على الغذاء وإنتاجه على الشواغل التجارية. ويستتبع ذلك أن تكون لدعم وتعزيز الأسواق المحلية والمنتجين المحليين أسبقية على الإنتاج من أجل التصدير وعلى استيراد الأغذية.

"... وتقتضي السيادة الغذائية ما يلي:

- **إعطـــاء أولوية** لإنتاج الأغذية من أجل طرحها في الأسواق الداخلية والمحلية، بالاستناد إلى ما يتبعه الفلاحون وتتبعه الأسر المزارعة من نُظم إنتاج متنوعة وقائمة على الإيكولوجيا الزراعية؛

- **ضـــمان أســـعار منصفة** للمزارعين، مما يعني القدرة على حماية الأسواق الداخلية من إغراقها بالأغذية المستوردة المنخفضة الأسعار؛

- **توفـــير سُبُل الوصول إلى الأراضي والمياه والغابات ومناطق صيد الأسماك وغيرها من الموارد المنتجة** من خلال إعادة توزيعها بشكل حقيقي؛

- **الاعـــتراف بـــدور المرأة** في إنتاج الغذاء وتشجيعه وتحقيق المساواة لها من حيث الحصول على الموارد المنتجة والتحكم فيها؛

- **الســـيطرة المجتمعـــية على موارد الإنتاج**، على العكس من ملكية الشركات للأراضي والمياه والموارد الوراثية وغيرها من الموارد؛

- **حماية البذور**، وهي أصل الغذاء وعصب الحياة ذاتها، لكي يتداولها المزارعون ويستخدمونها بحرية مما يعني عدم وجود براءات اختراع على الحياة وفرض وقف على المحاصيل المعدلة وراثياً؛

- **الاستثمار العام** في دعم الأنشطة الإنتاجية التي تضطلع بها الأسر والمجتمعات، والموجهة نحو تمكين هؤلاء من إنتاج الغذاء للسكان والتحكم فيه على الصعيد المحلي وطرحه في الأسواق المحلية"[٢٠].

٢٧- ويتمـــثل العنصر الأساسي الأول من عناصر مفهوم السيادة الغذائية في استعادة السيادة الوطنية والفردية عـــلى سياســـات الأمن الغذائي. وتدعي منظمات المجتمع المدني أن البلدان تفقد قدرتها، في إطار اتفاقات منظمة التجارة العالمية، على تقرير سياساتها الغذائية والزراعية. فقد وجدت هذه البلدان أنفسها في وضْع يحرمها من بعض الخـــيارات السياساتية (من قبيل تحديد التعريفات الجمركية على الواردات الغذائية). ومن الصعوبة بمكان أيضاً، بموجـــب قواعد منظمة التجارة العالمية، التراجع عن تحرير التجارة بعد أن حدث فعلاً. ويقترب مفهوم السيادة الغذائية، في هذا المطلب المتعلق باسترداد السيادة في ميدان وضع السياسات، من مفهوم "تعددية الوظائف". ويشير المقـــترح الـــنرويجي على سبيل المثال إلى أن "كل بلد ينبغي منحه المرونة في تصميم سياساته الوطنية بغية تعزيز الإنتاج الزراعي المحلي اللازم لمعالجة الشواغل الداخلية غير التجارية"[٢١].

٢٨- ويؤكد مفهوم السيادة الغذائية على أنه ينبغي لكل بلد أن يتمتع بحق تقرير مدى ما يريده من الاعتماد على نفسه من حيث إنتاجه للأغذية التي تسد احتياجاته الأساسية إنتاجاً محلياً. ويمكن أن يسهم وجود نظام تجاري مســـتقر في تحسين توافر الغذاء بوجه عام، بيد أن الأمن الغذائي لا يمكن أن يُكفل دوماً من خلال الاعتماد على الـــواردات الغذائـــية. فقد لا تملك البلدان الفقيرة ما يكفي من النقد الأجنبي. وقد لا يتمكن الفقراء من شراء

الأغذيـــة المســـتوردة، ولا سيما عندما تحل محل الزراعة المحلية وتُلحق ضرراً شديداً بالتالي بدخل سكان الريف. ومفهوم السيادة الغذائية ليس مضاداً للتجارة، بل هو بالأحرى مضاد لإعطاء الأولوية للصادرات ومضاد لإغراق الأسواق المحلية بالأغذية المستوردة والمُعانة التي تُدمر سُبل عيش المزارعين المحليين. ويسعى المفهوم إلى ضمان تحقيق الأمـــن الغذائـــي أولاً، من خلال تفضيل طرح الإنتاج المحلي في الأسواق المحلية. والفكرة الأساسية من ذلك هي ضرورة حماية الزراعة التي يزاولها الفلاحون على نطاق صغير لما لها من دور في ضمان تحقيق الأمن الغذائي، وتوفير العمالة، وتحقيق أهداف بيئية – ما دامت هذه الحماية لا تهدد سُبل عيش غيرهم من الفلاحين في بلدان أخرى.

٢٩- ولا تســـتبعد السيادة الغذائية حماية المنتجات المعانة، ولكنها ترسي صراحة حقاً ملازماً هو حق البلدان المصدرة في فرض تعريفات جمركية حمائية لحماية أنفسها من إغراق أسواقها بأية صادرات معانة. ومثلما لوحظ "يتمثل أحد الأهداف في وقف السباق نحو الهاوية من حيث الأسعار وما يترتب على ذلك من تفكك المجتمعات الريفية"[٢٢] في بلدان الشمال والجنوب على حد سواء. وبالتالي لا يسمح في إطار مفهوم السيادة الغذائية بتقديم إعانـــات إلا لدعم صغار المزارعين الذين ينتجون من أجل الأسواق المحلية ولا لأغراض التصدير. وحسب منطق السيادة الغذائية، لا ينبغي أبداً السماح بتقديم إعانات للزراعة التي تُمارس على نطاق كبير أو لقطاع التصدير.

٣٠- وتشدد السيادة الغذائية على الزراعة التي تمارس على نطاق صغير الموجهة نحو الأسواق المحلية التي يزاولها الفلاحون لأغراض طَرْح منتجاتهم للاستهلاك داخل البلد، على العكس من نموذج الزراعة الصناعية الحالية الموجهة نحـــو التصدير. وترى منظمات المجتمع المدني أن النموذج الموجه نحو التصدير يُضفي طابع التصنيع على السلسلة الغذائية عنوة، مما يُعجل بانهيار المزارع الصغيرة والزراعة التي يزاولها الفلاحون، في بلدان الشمال والجنوب على حـــد سواء، بحيث تستفيد من ذلك كبرى شركات قطاع الأعمال الزراعية[٢٣]. ويفقد الملايين من المزارعين في البلدان النامية سُبُل عيشهم، غير أن صغار المزارعين في بلدان الشمال يعانون أيضاً. فقد هجر ٢٠ ٠٠٠ عامل من عمال المزارع، في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية على سبيل المثال، الزراعة في عام ١٩٩٩، فأتـــاحوا بذلـــك تركُّز ملكية الأراضي أكثر من ذي قبل[٢٤]. ويحدث الشيء ذاته في بقية أوروبا وفي الولايات المتحدة. ويشير مفهوم السيادة الغذائية إلى أن صغار المزارعين يجمع بينهم الكثير في بلدان الشمال والجنوب على حد سواء. وهذه السيادة هي محاولة لإيجاد أُسس مشتركة وحسم المعارضة التي تثيرها قضية الإعانات، عن طريق الاعتراف بأن هذه الإعانات استفادت منها أساساً كبرى المزارع وشركات قطاع الأعمال الزراعية.

٣١- وتجسد السيادة الغذائية أيضاً نداءً لتوفير المزيد من سُبُل الحصول على الموارد للفقراء، ولا سيما النساء، طاغية بذلك في تركُّز ملكية الموارد الذي يرى أنه آخذ في التعاظم. وانعدام الأمن الغذائي، شأنه شأن الفقر، عادة مـــا ينجم عن الافتقار إلى سُبُل الحصول على موارد الإنتاج، لا عن مشكلة توافر الغذاء بشكل عام. وتستدعي الســـيادة الغذائية المساواة في الحصول على الأراضي والبذور والمياه والائتمانات وغيرها من موارد الإنتاج كيما يتسنى للناس إطعام أنفسهم. وينطوي ذلك على تحدي العلاقات القائمة للسلطة وطريقة توزيعها، من خلال القيام على سبيل المثال بإجراء إصلاح زراعي. كما ينطوي على تحدي تزايد هيمنة شركات قطاع الأعمال الزراعية عبر الوطنية على ملكية تجارة المنتجات الزراعية وتجهيزها وتسويقها، مثلاً من خلال تحسين قانون التنافس (قانون منع الاحـــتكار) عـــلى الصـــعيد عبر الوطني ومن خلال حظر ملكية المعرفة عن طريق نظم حقوق الملكية الفكرية.

وتستدعي السيادة الغذائية الاعتراف بحقوق المجتمع في موارده المحلية والتقليدية، بما فيها الموارد الوراثية النباتية، وحماية حقوق المزارع في تداول البذور وإكثارها[٢٥].

٣٢- وأخيراً، يعترف مفهوم السيادة الغذائية أيضاً بحق البلدان في رفض التكنولوجيات التي تعتبرها غير ملائمة لها، على أساس مبدأ التحوط. كما يعترف بحق المستهلكين في أن يكونوا قادرين على تقرير ماهية الغذاء الذي يتناولونه، وكيفية إنتاجه ومن هي الجهة التي تنتجه. وهذا يعني أن المستهلكين ينبغي أن يتمكنوا من اختيار غذاء مُنتج في بلدانهم دون اعتبار ذلك قيداً مفروضاً على التجارة. كما يعني أن المستهلكين ينبغي أن يكونوا قادرين على أن يقرروا ما إذا كانوا يريدون تناول منتجات مصنعة من الكائنات المعدلة وراثياً؛ فوضع بطاقات على المنتجات تبيّن محتوياتها المعدلة وراثياً ربما يُعتبَر حاجزاً تجارياً غير مباشر. وتقتضي السيادة الغذائية حماية مصالح المستهلك، بما في ذلك وضع لوائح بشأن سلامة الأغذية تجسد مبدأ التحوط ووضع بطاقات دقيقة على المنتجات الغذائية ومنتجات الأعلاف الحيوانية تبيِّن محتوى هذه المنتجات وأصلها. كما تقتضي السيادة الغذائية مشاركة المستهلكين، فضلاً عن المنتجين، في وضع المعايير، سواء على الصعيد الوطني أو على الصعيد الدولي. وتنتقد منظمات المجتمع المدني، على سبيل المثال، لجنة الدستور الغذائي المشتركة بين منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية، التي تضع المعايير الدولية، المعترف بها من منظمة الصحة العالمية، بشأن سلامة الأغذية، وذلك لعدم إشراكها صغار المنتجين والمستهلكين، وتأثرها تأثراً شديداً بنفوذ ومشاركة كبرى شركات قطاع الأعمال الزراعية والغذائية والكيميائية. وتسعى السيادة الغذائية إلى إصلاح هذا الخلل في التوازن.

٣٣- وبالتالي، كيف ترتبط السيادة الغذائية بمفهوم الحق في الغذاء؟ يرى المقرر الخاص أن المقصود بالحق في الغذاء هو التزام الحكومات، لكونها دولاً أطرافاً في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التزاماً قانونياً بضمان أمن مواطنيها الغذائي، في أي نظام سياسي أو اقتصادي. فالحكومات أصبحت ملزمة قانوناً باحترام وحماية وإعمال الحق في الغذاء عندما صدقت على العهد الدولي. كما أصبحت ملزمة بواجب إيجاد أفضل سبيل لضمان تحقيق الأمن الغذائي لشعوبها كافة، لأن الحق في الغذاء الكافي يُعمل عندما "يُتاح مادياً واقتصادياً لكل رجل وامرأة وطفل بمفرده أو مع غيره من الأشخاص، في جميع الأوقات، سبيل الحصول على الغذاء الكافي أو وسائل شرائه"[٢٦]. وفي ضوء الأدلة المتزايدة التي تثبت أن نظام التجارة العالمي الحالي يلحق الضرر بالأمن الغذائي لأشد السكان فقراً وتهميشاً ويولِّد المزيد من أوجه عدم المساواة، يرى المقرر الخاص أن الوقت قد حان للبحث عن سُبُل بديلة يمكن أن تضمن إعمال الحق في الغذاء على نحو أفضل. وتطرح السيادة الغذائية رؤية بديلة تعطي الأولوية للأمن الغذائي وتتعامل مع التجارة على أنها وسيلة لتحقيق غاية، لا على أنها غاية بحد ذاتها.

٣٤- وبالنظر إلى أن الحق في الغذاء التزام قانوني، فإنه يقتضي من الدول الأطراف القيام بكل ما في وسْعها لاحترامه وحمايته وإعماله. والحق في الغذاء حق أساسي من حقوق الإنسان يجب احترامه لدى صياغة جميع السياسات الزراعية والغذائية. وقد احتكمت موريشيوس إلى الحق في الغذاء في بحث عرضته خلال المفاوضات التي دارت بشأن اتفاق منظمة التجارة العالمية المتعلق بالزراعة بخصوص البلدان النامية و"الشواغل غير المتعلقة بالتجارة" في عام ٢٠٠٠[٢٧]. ورأت موريشيوس أن المفاوضات بشأن اتفاق الزراعة يجب أن تراعي الشواغل غير المتعلقة بالتجارة، وتشمل هذه الشواغل الالتزام القانوني بالحق في الغذاء. وكما تعتقد موريشيوس أن الحكومة ملتزمة

التزاماً قانونياً واضحاً بتعزيز الحق في الغذاء، مستشهدة في ذلك بالمادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي يجب على منظمة التجارة العالمية أن تنظر فيها. وينبغي أن يحترم قانون التجارة الدولي الالتزامات التي قطعتها الدول على نفسها فعلاً بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. وإذا كانت قواعد التجارة تهدد إعمال الحق في الغذاء، فينبغي عندئذ الطعن في هذه القواعد بالاستناد إلى قانون حقوق الإنسان. ولذا، يشكل الحق في الغذاء أساساً قانونياً مهماً للكفاح من أجل تحقيق السيادة الغذائية.

ثالثاً - الشركات عبر الوطنية والحق في الغذاء

٣٥- إن التطورات الجديدة في مجال حقوق الإنسان آخذة في توسيع الحدود التقليدية لهذه الحقوق من أجل تمحيص مسؤوليات الشركات عبر الوطنية. وقد افتتح المقرر الخاص، في تقريره الذي قدمه إلى الجمعية العامة (A/58/300)، النقاش بشأن التطورات القانونية الجديدة في مجال حقوق الإنسان، وهي تطورات يؤسس عليها أدناه بأمثلة. كما يسلط الضوء على العمل الذي تقوم به اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان بشأن القواعد المتعلقة بمسؤوليات الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات قطاع الأعمال في مجال حقوق الإنسان (E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2) باعتباره أهم تطور جديد. ولمعايير حقوق الإنسان الناشئة هذه والمتعلقة بالشركات عبر الوطنية أهمية بالغة لتطوير مفهوم الحق في الغذاء، بالنظر إلى تزايد هيمنة هذه الشركات على قطاعات الأعمال الزراعية والغذاء والماء. وكما ذكر تقرير الأمين العام بشأن الآثار المترتبة على أنشطة وأساليب عمل الشركات عبر الوطنية المقدم إلى اللجنة الفرعية في عام ١٩٩٦ "إن بسط الشركات عبر الوطنية لنفوذها على الصعيد العالمي لا يواكبه نظام عالمي مترابط لمساءلتها" (E/CN.4/Sub.2/1996/12، الفقرة ٧٢).

ألف - تزايد سيطرة الشركات عبر الوطنية على منظومتي الأغذية والمياه

٣٦- وفقاً *لتقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٢*، الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "يمكن للشركات العالمية أن تؤثر تأثيراً هائلاً في حقوق الإنسان - سواء فيما تتبعه من ممارسات بشأن العمالة أو فيما تتركه من آثار على البيئة أو في دعمها للنظم الفاسدة، أو في دعوتها إلى إحداث تغييرات في السياسات المتبعة". وتسيطر الآن أكبر ٢٠٠ شركة على ما يقارب رُبع المجموع الكلي لأصول الإنتاج التي يمتلكها العالم. وتفوق إيرادات شركات عبر وطنية كثيرة إيرادات حكومات البلدان التي تعمل فيها. ويسجل مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) أن "٢٩ كياناً من أكبر ١٠٠ كيان اقتصادي في العالم هي شركات عبر وطنية"[٢٨]. وأدى تركز الملكية إلى إنشاء شركات عبر وطنية ضخمة تحتكر السلسلة الغذائية، بدءاً بإنتاج الأغذية، والاتجار بها، وتجهيزها، وانتهاءً بتسويقها وبيعها بالتجزئة، مما يقلل الخيارات أمام المزارعين والمستهلكين. وتتحكم ١٠ شركات فقط (من بينها آفينتيس ومونسانتو وبايونير وسينغنتا) في ثلث ميزانية السوق التجارية للبذور وقيمتها ٢٣ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، وفي ٨٠ في المائة من ميزانية السوق العالمية لمبيدات الآفات وقيمتها ٢٨ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة[٢٩]. وتنفرد مونسانتو بالسيطرة على ما نسبته ٩١ في المائة من السوق العالمية للبذور المعدلة وراثياً[٣٠]. وتهيمن ١٠ شركات أخرى، من بينها كارغيل، على ٥٧ في المائة من إجمالي مبيعات ٣٠ شركة من الشركات الرائدة في العالم التي تبيع بالتجزئة، وتستأثر بنسبة ٣٧ في المائة من الإيرادات التي تجنيها

١٠٠ شركة في العالم تحتل القمة بين شركات إنتاج الأغذية والمشروبات[٣١]. وفي جنوب أفريقيا، تهيمن شركة مونسانتو هيمنة كاملة على السوق الوطنية للبذور المعدلة وراثياً وعلى ٦٠ في المائة من سوق محصول الذرة الهجين وعلى ٩٠ في المائة من سوق القمح[٣٢].

٣٧- وقد تؤدي مشاركة شركات القطاع الخاص في قطاعات الأغذية والزراعة والمياه إلى تحسين الكفاءة، بيد أن تركُّز القوة الاحتكارية هذا يشكل أيضاً خطراً يتمثل في عدم استفادة صغار المنتجين والمستهلكين. فتصميم البذور المعدلة وراثياً، على سبيل المثال، كان القصد منه إلى حد كبير هو تحقيق التكامل الرأسي بين البذور ومبيدات الآفات والإنتاج بغية زيادة أرباح الشركات. وكشف المدير العام المساعد لمنظمة الأغذية والزراعة، لويس فريسكو، النقاب مؤخراً عن أن ٨٥ في المائة من جميع مغروسات المحاصيل المهجنة وراثياً هي فول الصويا والذرة والقطن، بعد تعديلها لتقليل تكاليف المدخلات والعمل فيما يتعلق بنظم الإنتاج على نطاق واسع، ولم يقصد بها "إطعام العالم أو تحسين جودة الأغذية"[٣٣]. ولم تستثمر أية أموال بشكل جدي في أي محصول من المحاصيل الخمسة الأهم بالنسبة للبلدان القاحلة الأشد فقراً - وهي الذرة البيضاء والدخن والبسلة الهندية والحمص والفول السوداني. ولا تنفق الشركات متعددة الجنسيات من ميزانياتها المخصصة للبحث والتطوير سوى ما نسبته ١ في المائة على المحاصيل التي قد تعود بالنفع على بلدان العالم النامي[٣٤]. وخلص تقرير للمنظمة غير الحكومية المسماة "ActionAid" تناول القرائن في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية إلى أن التوسع في المحاصيل المعدلة وراثياً من الأرجح أن يحقق فوائد للشركات الثرية أكثر من احتمال تحقيقه فوائد للفقراء"[٣٥].

٣٨- ويساور المنظمات غير الحكومية والمزارعين القلق بشكل خاص إزاء التكنولوجيات التي تحول دون توالُّد البذور مجدداً وإزاء استغلال حقوق الملكية الفكرية لاحتكار البذور، مما يلزم المزارعين بشراء بذور جديدة كل عام، ويهدد بذلك استقلاليتهم وقدرتهم على إنتاج أرصدتهم من البذور. وحدث تحوُّل ملحوظ في النمط المتبع لتحقيق الأمن الغذائي من نظام يسعى إلى تحقيق هذا الأمن على أساس تبادل المعارف تبادلاً حراً، إلى نظام يسعى إلى تحقيق نفس الهدف ولكن على أساس ملكية القطاع الخاص لهذه المعارف. فقد أقامت شركة مونسانتو مؤخراً ٤٧٥ دعوى قضائية ضد المزارعين. واحتلت قضية معينة عناوين الصحف - إذ ذكرت تلك العناوين أن بيرسي شمايسر، وهو فلاح كندي من سكان ساسكاتشيوا يزرع محصول الذرة الطويلة أُمر بدفع مبلغ قدره ٤٠٠ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة إلى شركة مونسانتو كتعويض عن محصول ذرة طويلة يصر هو على أنه لم يزرعه، زاعماً أن محصوله قد تلوث بالبذور التي تنتجها مونسانتو[٣٦]. ويرى المقرر الخاص أنه بالرغم من ضرورة حماية حقوق براءات اختراع الشركات، ينبغي أيضاً حماية حقوق صغار المزارعين.

٣٩- كما تتعاظم هيمنة الشركات عبر الوطنية على مسألة إمدادات المياه، بالنظر إلى تزايد تحرير تلك الإمدادات في مختلف أنحاء العالم. فقد جرت بالفعل خصخصة خدمات المياه في أصقاع شتى من العالم، من بينها الأرجنتين وإندونيسيا وباكستان وبنغلاديش وبوليفيا وتونس وسري لانكا والسنغال والفلبين وكوت ديفوار وكولومبيا ومدغشقر والمغرب والمكسيك ونيبال ونيجيريا وهنغاريا. وقد حدث ذلك في العديد من الحالات نتيجة إلى حد كبير لجعل مشاركة القطاع الخاص في خدمات المياه شرطاً مسبقاً لحصول البلدان النامية على القروض والمنح من صندوق النقد الدولي ومن البنك الدولي. وتنفرد شركتان فقط هما "Veolia Environnement"، المعروفة

سابقاً باسم "Vivendi Environnement"، و"Suez Lyonnaise des Eaux"، بالهيمنة على غالبية الامتيازات الخاصة على نطاق العالم.

٤٠- وتشير أدلة قدمت مؤخراً بشأن خصخصة قطاع المياه إلى أنه بالرغم من أن هذه الخصخصة يمكن أن تؤدي في بعض الحالات إلى زيادة الكفاءة، إلا أنها غالباً ما ترفع الأسعار، بحيث لا يتمكن أشد الناس فقراً من تحمُّلها. وقد أصبحت الآن قضية كوتشابامبا، بوليفيا، قضية ذائعة الصيت (انظر A/58/330، الفقرة ٣٦). وتبين دراسة عن تحويل ملكية خدمات المياه في مانيلا إلى شركة *Ondeo/Suez Lyonnaise des Eaux*[٣٧] التابعة للقطاع الخاص أن هذه الخصخصة أفضت إلى تحقيق بعض النتائج الإيجابية، تمثلت في زيادة عدد السكان الموصولين بالشبكة بمقدار مليون نسمة بين عامي ١٩٩٧ و٢٠٠٣، غير أن السعر ارتفع أيضاً بما نسبته ٤٢٥ في المائة، بحيث أصبح باهظاً للغاية بالنسبة للفقراء. وتشير الدراسة إلى أن أشد السكان فقراً يتعرضون لتمييز مضاعف لأن السعر يبلغ أقصى ارتفاع له في المجتمعات الأكثر فقراً وإلى أن جودة المياه قد تدهورت بسرعة في الأجزاء الأكثر فقراً من المدينة. وغالباً ما يفضي الافتقار إلى لوائح تنظيمية فعالة إلى نتائج لا يستفيد الفقراء منها. وخلصت الدراسة إلى أنه لم تكن هناك آلية مستقلة للمساءلة وأن السكان المتضررين لم يتمكنوا من المشاركة في العملية. وخلصت دراسة أخرى أجريت مؤخراً عن خصخصة المياه في بوليفيا[٣٨] إلى أن الأطر التشريعية والتنظيمية وآليات المساءلة التي يعتريها القصور، فضلاً عن محدودية مشاركة المستفيدين ومحدودية حصولهم على المعلومات، هي الأسباب الرئيسية لفشل عملية الخصخصة، إلى جانب كوْن عقود الامتيازات لم تعط الأولوية للمناطق الفقيرة. كما توصلت هيئة "WaterAid" وصندوق "Tearfund" إلى نفس الاستنتاجات وذلك في دراسة مولتها إدارة التنمية الدولية التابعة لحكومة المملكة المتحدة عن تأثيرات خصخصة المياه في ١٠ بلدان نامية[٣٩].

باء - آليات رصد الشركات عبر الوطنية ومطالبتها بالخضوع للمساءلة

٤١- عادة ما تقتصر إمكانية تحميل المسؤولية عما يحدث من انتهاكات لحقوق الإنسان على الحكومة فقط بموجب تطبيق قانون حقوق الإنسان تطبيقاً تقليدياً؛ فليس مفهوماً حتى الآن فهماً جيداً كيف أن من الممكن تحميل شركة من الشركات عبر الوطنية مسؤولية هذه الانتهاكات. ومع ذلك، ثمة تطورات جديدة تحدث ضمن نطاق قانون حقوق الإنسان. إذ يتزايد الآن إدراك وجود سبيلَيْن رئيسيين لإلزام الشركات باحترام حقوق الإنسان - أحدهما غير مباشر، والآخر مباشر. فمن الممكن إلزام الشركات بمسؤولية مراعاة حقوق الإنسان إلزاماً غير مباشر، من جانب الحكومات التي يترتب عليها واجب حماية مواطنيها من أي آثار سلبية على الحق في الغذاء الذي تتمتع به أطراف ثالثة. وهذا يعني أن الحكومات مطالبة برصد الشركات وتنظيمها. كما يمكن إلزام الشركات بمسؤولية مراعاة حقوق الإنسان إلزاماً مباشراً، من خلال وضع التزامات مباشرة بحقوق الإنسان وصكوك حكومية دولية ومدونات قواعد سلوك طوعية. ويوضح هذا الفرع من التقرير هذين السبيلين لتحميل الشركات مسؤولية مراعاة حقوق الإنسان، ويورد وصفاً لآليات الرصد المتاحة بالنسبة لكل سبيل منهما.

التزام الدولة بالحماية – المساءلة غير المباشرة

٤٢- يفرض الحق في الغذاء ثلاثة مستويات من الالتزامات على الدولة، هي: الالتزامات باحترام وحماية وإعمال الحق في الغذاء. والدولة ملزمة بحماية الحق في الغذاء، وهو الأهم في هذا السياق. ووفقاً لما يرد في التعليق العام رقم ١٢ بشأن الحق في الغذاء الصادر عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية "يقتضي الالتزام بالحماية اتخاذ الدولة تدابير تكفل عدم قيام مؤسسات أو أفراد بحرمان الأفراد من إمكانية حصولهم على ما يكفيهم من الغذاء" (الفقرة ١٥). ويرد في التعليق العام رقم ١٥ بشأن الحق في المياه أن الالتزام بالحماية يشمل "اعتماد التشريعات اللازمة والفعالة وغيرها من التدابير لمنع أطراف ثالثة، على سبيل المثال، من حرمان السكان من الحصول، على قدم المساواة، على ما يكفيهم من المياه؛ ومنعها من تلويث موارد المياه واستخراج المياه استخراجاً غير منصف من تلك الموارد، ومن بينها الموارد الطبيعية والآبار وغيرها من شبكات توزيع المياه" (الفقرة ٢٣). وفي الحالات التي تخصخص فيها خدمات المياه، ينبغي إنشاء شبكة تنظيمية فعالة تشتمل على رصد مستقل ومشاركة حقيقية للجمهور وفرض عقوبات بشأن حالات عدم الامتثال (انظر الفقرة ٢٤).

٤٣- وهناك عدد من آليات الرصد التي يمكن استخدامها لضمان قيام الحكومات بحماية الحق في الغذاء والماء من خلال رصد وتنظيم أنشطة الشركات عبر الوطنية. ويشمل ذلك المحاكم الوطنية والإقليمية ومؤسسات حقوق الإنسان، فضلاً عن الآليات الدولية، من قبيل لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والإجراءات الخاصة للجنة حقوق الإنسان.

٤٤- وقد كان هناك عدد من القضايا المهمة التي تولتها آليات إقليمية لحقوق الإنسان، من بينها اللجنة الأفريقية المعنية بحقوق الإنسان والشعوب ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. وكان مما يصوِّر عدم حماية الدولة للحق في الغذاء القرار الذي اتخذته اللجنة الأفريقية المعنية بحقوق الإنسان والشعوب، التي ترصد تنفيذ الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، بشأن البلاغ ٩٦/١٥٥، فيما يتعلق بالقضية التي رفعها مركز الإجراءات الخاصة بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية ومركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ضد نيجيريا خلال الدورة العادية الثلاثين للجنة التي عقدت في بانجول في الفترة من ١٣ إلى ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١. فقد زُعم في هذه القضية أن حكومة نيجيريا لم تنظم أو ترصد أنشطة الكونسوريتوم النفطي (المكون من شركة النفط الوطنية النيجيرية وشركة شل لأعمال التطوير في مجال النفط) في أراضي الشعب الأوغوني. وانتهت اللجنة الأفريقية في قرارها إلى حدوث عدة انتهاكات للميثاق الأفريقي، من بينها انتهاك حق الشعب الأوغوني في الغذاء. وقررت اللجنة أن "على الحكومات واجب حماية مواطنيها، لا من خلال وضع التشريعات المناسبة في هذا المجال وإنفاذها إنفاذاً فعالاً فحسب، بل أيضاً عن طريق حمايتهم مما قد يرتكبه أطراف في القطاع الخاص من أفعال تلحق الضرر بهم ... ويقتضي الحق في الغذاء ألا تسمح الحكومة النيجيرية لأطراف من القطاع الخاص بتدمير أو تلويث مصادر الغذاء، ولا بعرقلة جهود السكان الرامية إلى إطعام أنفسهم". وناشدت اللجنة الأفريقية، في استنتاجاتها، حكومة نيجيريا أن تكفل حماية سكان أراضي الشعب الأوغوني، بما في ذلك ضمان منح تعويضات كافية لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، وضمان تقديم الإغاثات والمساعدات في مجال إعادة توطين ضحايا الغارات التي ترعاها

الحكومة، وضمان قيام هيئات إشراف فعالة ومستقلة معنية بصناعة النفط برصد أية أعمال تطوير أخرى في مجال النفط.

٤٥- وثمة مثال مهم آخر هو القضية التي عرضت على لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. ففي عام ١٩٩٠، قدم التماس بالنيابة عن شعب هواوراني الأصلي الذي يقطن منطقة أورينت في إكوادور، زُعم فيه أن أنشطة استغلال النفط التي تضطلع بها شركة بيترو - إكوادور المملوكة للحكومة، وشركة تكساكو، تلوث المياه التي يستخدمها السكان للشرب والطبخ وتلوث التربة التي يزرعون فيها غذاءهم. وقامت لجنة البلدان الأمريكية، عقب تقرير صدر عن مركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية[٤٠]، بزيارة قطرية إلى إكوادور في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤، وذكرت في تقريرها الختامي الذي قدمته في عام ١٩٩٧ أن سُبُل الحصول على المعلومات والمشاركة في صنع القرارات والوصول إلى سُبل الانتصاف القضائية ليست مكفولة لشعب هواوراني، وأن الأنشطة النفطية في إكوادور لا تخضع لقواعد تنظيمية بما فيه الكفاية لحماية السكان الأصليين[٤١].

٤٦- ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية آلية مساءلة مهمة على الصعيد الدولي، إذ بمقدورها أن تساعد في ضمان قيام الحكومات بحماية مواطنيها عن طريق وضع اللوائح التنظيمية المناسبة. وأدى تقديم إحدى المنظمات غير الحكومية لتقرير متابعة إلى لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الثقافية بشأن الآثار السلبية التي تتركها خصخصة المياه على أشد السكان فقراً إلى قيام اللجنة بوضع توصية بأن تكفل حكومة نيبال ضمان توفير المشاريع التي تنطوي على خصخصة الإمدادات المائية بصورة مستمرة ومكفولة وميسورة التكلفة للمجتمعات المحلية وللسكان الأصليين ولأشد الفئات حرماناً وتهميشاً في المجتمع، مع تضمين عملية الخصخصة لوائح تنظيمية كافية وآليات للمساءلة (E/C.12/1/Add.66، الفقرة ٣٠).

٤٧- ومكتب المقرر الخاص آلية متاحة أخرى مكلفة بتلقي البلاغات من مختلف المنظمات، بما فيها المنظمات غير الحكومية، فيما يتعلق بأنشطة الشركات عبر الوطنية والتزامات الدول بأن تحمي الحق في الغذاء. ويرى المقرر الخاص أنه ينبغي للحكومات أن تضع وتنفذ أطراً وطنية تكفل ألا يترك إلغاء القيود بموجب سياسات التحرير ثغرات في حماية حقوق الإنسان، بما في ذلك حالات خصخصة خدمات المياه. كما ينبغي إيجاد أطر للتكنولوجيات الجديدة، من قبيل تكنولوجيا الأغذية المعدلة وراثياً، لضمان سن اللوائح التنظيمية ووضع البطاقات التي تبيّن محتويات المنتجات واتباع نُهج وسن تشريعات تحوطية فيما يتعلق بمسؤولية الشركات عما يحتمل أن يلحق بالمزارعين الفقراء أو بالسكان الأصليين أو بالمجتمعات المحلية أو بالمستهلكين أو بالبيئة من آثار ضارة.

الالتزامات المباشرة للشركات عبر الوطنية المنصوص عليها في القانون الدولي والمعايير الدولية لحقوق الإنسان

٤٨- يتضح أكثر فأكثر، نتيجة للتطورات الجديدة التي طرأت على القانون الدولي لحقوق الإنسان، أن على الشركات عبر الوطنية أن تلتزم باحترام حقوق الإنسان (انظر A/58/330، الفقرتين ٤٣ و٤٤) وأن تتحاشى التواطؤ في انتهاكات حقوق الإنسان التي يرتكبها الآخرون[٤٢]. واختارت الشركات عبر الوطنية من تلقاء ذاتها في العديد من الحالات أن تلتزم بحقوق الإنسان، فاعتمدت سياسات ومدونات قواعد سلوك في مجال حقوق

الإنسان. كما وُضع على الصعيد الدولي العديد من مدونات قواعد السلوك التي تعزز المساءلة في ميدان حقوق الإنسان، من بنيها المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (انظر A/58/330، الفقرات ٤٦-٤٩). ومع ذلك، لا يوجد حتى الآن على الصعيد الدولي نظام مساءلة رصين ومتماسك يحدد التزامات الشركات عبر الوطنية تحديداً كاملاً. واقتُرحت حالياً مجموعة جديدة من الصكوك لسد هذه الثغرة - هي القواعد المتعلقة بمسؤوليات الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات قطاع الأعمال في مجال حقوق الإنسان التي اعتمدتها اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في ١٣ آب/أغسطس ٢٠٠٣ (E/CN.4/Sub.2.2003/Rev.2).

٤٩- ويتسع المجال بشكل مطرد لتحميل الشركات عبر الوطنية مسؤولية الوفاء بالتزاماتها بشأن حقوق الإنسان من خلال آليات لمساءلتها على الصعيد الدولي، إلى جانب مساءلتها على الصعيد الوطني. ولا تزال هذه الآليات ضعيفة إلى حد كبير على الصعيد الدولي. فعلى سبيل المثال، لا توجد آليات رصد أو إنفاذ من أجل مبادرة الميثاق العالمي. أما آليات المساءلة على الصعيد الوطني فهي أقوى عادة بسبب إمكانية اللجوء، واللجوء فعلاً، إلى المحاكم الوطنية. ويمكن الاطلاع على أمثلة لذلك في القرارات الصادرة عن محاكم في أستراليا[٤٣] وكندا[٤٤] والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية[٤٥]، التي حُملت فيها شركات عبر وطنية (بموجب قانون الأضرار) مسؤولية التواطؤ في ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان في الخارج. وفي الولايات المتحدة، وفَّر قانون المطالبة بتعويض عن الأضرار التي يسببها الأجانب الصادر عام ١٧٨٩ أساساً قانونياً يمكن بموجبه تحميل أي شركة من الشركات عبر الوطنية (بما فيها تلك التي لا تتخذ من الولايات المتحدة مقراً لها) مسؤولية التواطؤ في ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان في بلدان أخرى[٤٦]. وفي الهند، قررت المحكمة العليا في عدة قضايا أن على الشركات عبر الوطنية أن تحترم حقوق الإنسان[٤٧]. وفي جنوب أفريقيا بات ذلك ممكناً الآن، حيث يطالب الدستور باحترام حقوق الإنسان ويعامل الشركات عبر الوطنية معاملة شخص اعتباري. وبالإمكان أيضاً استخلاص دروس مفيدة من تجربتي أوغندا وناميبيا، حيث اقترنت فيهما الخصخصة بتوسيع نطاق صلاحيات مؤسسات حقوق الإنسان، بما فيها المكتب الوطني لأمين المظالم في أوغندا ولجنة حقوق الإنسان في ناميبيا، بغية رصد الأنشطة التي تضطلع بها الكيانات المخصخصة[٤٨].

٥٠- أما على الصعيد الدولي، فإن القواعد المقترحة بشأن مسؤوليات الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات قطاع الأعمال في مجال حقوق الإنسان هي أهم تطور حدث مؤخراً. وتستند هذه القواعد، الناشئة عن مداولات الفريق العامل المعني بالشركات عبر الوطنية والتابع للجنة الفرعية، إلى الصكوك الدولية القائمة بشأن حقوق الإنسان، وهي مبنية على افتراض رئيسي مفاده أن "من واجب الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات قطاع الأعمال، ضمن نطاق ما تمارسه من نشاط ونفوذ في ميادين اختصاصها، أن تعمل على تعزيز حقوق الإنسان المعترف بها في القانون الدولي وكذلك في القانون الوطني، وعلى تأمين إعمالها واحترامها وحمايتها" (الفقرة ١). ووفقاً لما تنص عليه القواعد، يتعين على الشركات عبر الوطنية أن "تحترم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فضلاً عن الحقوق المدنية والسياسية، وأن تسهم في إعمالها، ولا سيما في إعمال الحق في الحصول على ما يكفي من الغذاء ومياه الشرب ... وأن تمتنع عن القيام بأية أعمال تعرقل أو تعوق إعمال هذه الحقوق" (الفقرة ١٢). وهذه محاولة مهمة لتوسيع نطاق حقوق الإنسان، ومن بينها الحق في الغذاء، بما يتجاوز

النموذج المتمركز حول الدولة. كما تحاول القواعد أن توسع نطاق الالتزامات إلى ما هو أبعد من الشركة الأم ليشمل جميع الموردين وذلك ضماناً لعدم استطاعة الشركات أن تتخلى عن التزاماتها بحجة أنها لا تعمل في هذا المجال مباشرة، بل تتعاقد من الباطن مع موردين محليين بشأن معظم إنتاجها أو أنشطتها (انظر الفقرة ١٥).

٥١- وتنص القواعد على أنه، "يتعين على الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات قطاع الأعمال أن تخضع للرصد والتحقق الدوريين من جانب آليات الأمم المتحدة وغيرها من الآليات الدولية والوطنية الموجودة فعلاً أو التي يتعين إنشاؤها، فيما يتعلق بتطبيق هذه القواعد" (الفقرة ١٦). وقد يشمل ذلك رصد الشركات من جانب هيئات معاهدات الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان، والمقررين الخاصين والإجراءات المواضيعية للأمم المتحدة، واللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان. كما ينبغي للدول أن تنشئ وتعزز الإطار القانوني والإداري اللازم لضمان قيام الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات قطاع الأعمال بتنفيذ القواعد (انظر الفقرة ١٧).

٥٢- ورحبت عدة منظمات غير حكومية باعتماد اللجنة الفرعية لهذه القواعد في آب/أغسطس ٢٠٠٣، بيد أن شركات عبر وطنية انتقدت القواعد بشدة، وكان من بينها مجلس الولايات المتحدة لقطاع الأعمال الدولية[٤٩]. وينبغي للمرء أن يتذكر، مثلما نوّه السير جيفري تشاندلر، الرئيس المؤسس لمجموعة المملكة المتحدة لقطاع لأعمال التابعة لهيئة العفو الدولية، في الأعوام ١٩٩١-٢٠٠١، والمدير السابق لشركة شل الدولية، أن هذه القواعد "كانت موضوعاً تناولته أربع جلسات استماع عامة عُقدت في جنيف في الأعوام ٢٠٠٠ و٢٠٠١ و٢٠٠٢ و٢٠٠٣، وتناولته اجتماعات دارت أثناء الفترة آذار/مارس ٢٠٠١-٢٠٠٣ وشارك فيها ممثلون عن قطاع الأعمال والاتحادات والمنظمات غير الحكومية والأوساط الأكاديمية في إعادة تشكيل الوثيقة". وكما ذكر السير جيفري تشاندلر أيضاً "تمثل القواعد (...) فرصة سانحة أمام الشركات، لا تهديداً لها - فرصة للمساعدة في بناء عالم يسوده مزيد من الأمن والرخاء وفرصة للاستفادة من هذا العالم"[٥٠].

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٥٣- يحث المقرر الخاص الحكومات على احترام وحماية وإعمال الحق في الغذاء وفقاً لالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. وينبغي التصدي عاجلاً لما يعتري النظام التجاري العالمي من اختلالات وأوجه ظلم يمكن أن تخلف آثاراً سلبية جسيمة على الحق في الغذاء. وقد حان الوقت للنظر في وضع نماذج جديدة وبديلة للزراعة والتجارة، من قبيل تلك التي تتيحها رؤية مفهوم السيادة الغذائية، التي تعطي الأولوية للأمن الغذائي والحق في الغذاء بالنسبة لجميع السكان في جميع الأوقات. كما أن تزايد نفوذ الشركات عبر الوطنية واتساع رقعة نفوذها من خلال الخصخصة وإلغاء الضوابط التنظيمية وتراجُع دور الدولة هي أمور تعني أن الوقت قد حان الآن لوضع قواعد قانونية ملزمة تحمِّل هذه الشركات مسؤولية الامتثال لمعايير حقوق الإنسان وتمنعها من الإساءة المحتملة لاستعمال نفوذها هذا.

٥٤- وبناء على ذلك، يوصي المقرر الخاص بما يلي:

(أ) أن تتخذ جميع الحكومات إجراءات فورية للوفاء بما قطعته على نفسها خلال مؤتمر القمة العالمي للأغذية في عام ١٩٩٦ من التزام بإعمال الحق في الغذاء، وبما قطعته على نفسها في إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية من التزام بتخفيض عدد ضحايا الجوع بمقدار النصف بحلول عام ٢٠١٥؛

(ب) أن تراعي جميع الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في التزاماتها باحترام وحماية وإعمال الحق في الغذاء، ضمن سياق مفاوضات التجارة الدولية في منظمة التجارة العالمية، وفي الاتفاقات مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي؛

(ج) أن تحسم الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية أوجه الظلم والاختلالات الحالية التي تشوب اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن الزراعة لتجسد احتياجات وحقوق البلدان النامية والبلدان المتقدمة على حد سواء، من أجل ضمان ألا تهدد قواعد التجارة العالمية إعمال الحق في الغذاء؛

(د) أن يُولى الاهتمام على وجه السرعة لضمان سُبل عيْش الفلاحين المزارعين الفقراء الذين يشكلون ٧٥ في المائة من أشد سكان العالم فقراً البالغ مجموعهم ١,٢ بليون نسمة، كيما يتسنى لهم إطعام أنفسهم بكرامة ووفقاً للحق في الغذاء. وينبغي إعادة النظر في نماذج الزراعة الموجهة نحو التصدير التي تهدد سُبل عيْش ملايين المزارعين الفلاحين، لا سيما في الحالات التي لا تفضي فيها إعادة تشكيل الاقتصاد إلى إيجاد فرص عمل جديدة في القطاعات الأخرى؛

(هـ) أن تُعتبر السيادة الغذائية نموذجاً بديلاً للزراعة وللتجارة الزراعية، من أجل وفاء الدول بالتزاماتها باحترام الحق في الغذاء وحمايته وإعماله؛

(و) أن تلتزم الدول أيضاً بحماية مواطنيها مما تتركه الشركات عبر الوطنية من آثار سلبية على الحق في الغذاء، بما في ذلك الماء. ويجب أن ترصد الدول وتنظم أنشطة شركاتها عبر الوطنية لتكفل عدم انتهاكها الحق في الغذاء؛

(ز) أن تحترم الشركات عبر الوطنية ما تضعه الحكومات من أُطر تنظيمية، فضلاً عن احترامها لالتزاماتها المباشرة بشأن الحق في الغذاء (بما في ذلك الماء) بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والتشريعات الوطنية والصكوك الحكومية الدولية ومدونات قواعد السلوك الطوعية؛

(ح) أن تجعل لجنة حقوق الإنسان في دورتها الستين "القواعد المتعلقة بمسؤوليات الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات قطاع الأعمال في مجال حقوق الإنسان" التي وضعتها اللجنة الفرعية؛

(ط) أن تجعل الدول جميعها الحق في الغذاء حقيقة واقعة للجميع. فالجوع ليس أمراً لا مناص منه، وليس مقبولاً. بل هو مذبحة تحدث يومياً وعار على الإنسانية.

Notes

[1] The general comments/recommendations of all the treaty bodies have been compiled in document HRI/GEN/1/Rev.6, "International human rights instruments", which is revised annually.

[2] FAO, *The State of Food Insecurity in the World*, 4th ed., 2002 foreword.

[3] FAO, "Fostering the political will to fight hunger" (CFS:2001/INF.6).

[4] World Food Programme, *World Hunger Map*, 2001.

[5] See www.righttofood.org.

[6] Jean Ziegler, *Le droit à l'alimentation*, Editions Mille et une nuits, Librairie Arthème Fayard 2003.

[7] *The Guardian*, "France signals real change in agriculture policy", 12 June 2003.

[8] International Food Policy Research Institute (IFPRI), Xinshew Diao, Eugenio Diaz-Bonilla and Sherman Robinson, "How much does it hurt? The impact of agricultural trade policies on developing countries", press briefing, August 2003.

[9] See www.whitehouse.gov/news/releases/2001/07/20010727-2.html.

[10] Anuradha Mittal, *Giving Away the Farm: The 2002 Farm Bill*, Food First Backgrounder, summer 2002, Vol. 8, No. 3.

[11] IFPRI, see note 8 above.

[12] Statement by FAO at WTO Ministerial Conference, fifth session, Cancún, Mexico, 10-14 September 2003 (WT/MIN(03)/ST/61).

[13] IMF, "External evaluation of the ESAF (Enhanced Structural Adjustment Facility): report by a group of independent experts", June 1998.

[14] Often government monopolies are simply replaced by monopolistic private companies or traders, who offer lower prices to farmers and charge higher prices to consumers. See S. Way and J. Chileshe, "Trade liberalisation and the impact on poverty: Zambia case study", in Oxfam/Institute of Development Studies, University of Sussex, *Liberalisation and Poverty* (Oxford, Oxfam, 1999).

[15] UNDP, *Mexico: Globalization and liberalization: Implications for poverty, distribution and inequality*, UNDP Occasional Paper 32, 1997.

[16] Friends of the Earth International, *Sale of the Century?: Peoples' Food Sovereignty, art 1 - the implications of current trade negotiations*, 2003 (www.foe.co.uk/resource/reports/qatar_food_sovereignty_1.pdf).

[17] Sophia Murphy, with Steve Suppan, "Introduction to the development box: finding space for development concerns in the WTO's agriculture negotiations", paper produced for the International Institute for Sustainable Development, Spring 2003.

[18] Jacques Morisset, "Unfair trade?: empirical evidence in world commodity markets over the past 25 years", Policy Research Working Papers, World Bank, 1997.

[19] Via Campesina, “Priority to people’s food sovereignty”, 1 November 2001 (see www.peoplesfoodsovereignty.org/statements).

[20] See www.foodfirst.org/progs/global/food/finaldeclaration.html.

[21] Government of Norway, Landbruksdepartementet “Multifunctional Agriculture: the case of Norway”.

[22] Daryll E. Ray and the Agricultural Policy Analysis Center, “Food Sovereignty”, in *MidAmerica Farmer Grower*, Vol. 21, No. 34, 22 August 2003.

[23] See www.foodfirst.org/pubs/backgrdrs/2001/f01v7n4.html.

[24] Friends of the Earth International, op. cit.

[25] Via Campesina, op. cit.

[26] General comment No. 12 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

[27] WTO document G/AG/NG/W/36/Rev.1.

[28] UNCTAD press release TAD/INF/PR/47, 12 August 2002.

[29] Erosion, Technology and Concentration Action Group, Communiqué, November/December 2003, Issue 82. See also Biosafety Interdisciplinary Network, *Les impacts des plantes transgéniques dans les pays en voie de développement et les pays en transition*, 2003.

[30] C. James, “Global status of commercialized transgenic crops: 2002”, International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications (ISAAA) Briefs, No. 27, 2002.

[31] Erosion, Technology and Concentration Action Group, op. cit.

[32] ActionAid, *GM crops - going against the grain*, 2003. See www.agribusinessaccountability.org/pdfs//250_GM%20Crops%20going%20against%20the%20grain.pdf.

[33] L.O. Fresco, *Which Road Do We Take? Harnessing Genetic Resources and Making Use of life Sciences, a New Contract for Sustainable Agriculture*, 2003. See www.fao.org/ag/magazine/fao-gr.pdf.

[34] P.L. Pingali and G. Traxler, “Changing focus of agricultural research: will the poor benefit from biotechnology and privatization trends?”, *Food Policy*, 27, 2002.

[35] ActionAid, op. cit.

[36] See Percy Schmeiser, “Who owns the seeds?”, opinion editorial in *San Francisco Chronicle*, 20 June 2003. See also ActionAid, op. cit. The Supreme Court of Canada will shortly hear an appeal for Percy Schmeiser’s case.

[37] Nils Roseman, “The human right to water under the conditions of trade liberalisation and privatisation - a study on the privatisation of water supply and wastewater disposal in Manila”, Friedrich Ebert Foundation, Occasional Papers: International Development Cooperation 2003.

[38] N. Laurie and C. Crespo, “Pro-poor water by concession, dream or reality? Lessons from Bolivia”, University of Newcastle and Universidad Mayor de San Simón, 2003.

[39] E. Gutierrez, B. Calaguas, J. Green and V. Roaf, "New rules, new roles: does private sector participation benefit the poor?", 2003.

[40] Center for Economic and Social Rights, "Rights violations in the Ecuadorian Amazon: the human consequences of oil development", Health and Human Rights: An International Journal, vol. 1, No. 1, Fall 1994.

[41] Inter-American Commission on Human Rights, "Report on the Situation of Human Rights in Ecuador", OEA/Ser.L/V/II.96, doc. 10 rev.1, 24 April 1997.

[42] Andrew Clapham and Scott Jerbi have categorized corporate complicity as follows: direct corporate complicity, beneficial corporate complicity and silent complicity. See A. Clapham and S. Jerbi, "Categories of corporate complicity in human rights abuses", based on a background paper for the Global Compact dialogue on the role of the private sector in zones of conflict, New York, March 2001.

[43] Litigation against Broken Hill Proprietary by people living near Ok Tedi River in Papua New Guinea.

[44] *Recherche Internationales Quebec v. Cambior Inc.* Quebec.

[45] *Sithole and others v. Thor Chemicals Holdings Ltd. and others* (1999, 2000).

[46] It applies to customary international law norms, such as the prohibition of slavery, genocide, torture, crimes against humanity and war crimes. *Wiwa v. Royal Dutch Petroleum (Shell), Bowoto v. ChevronTexaco*, *Doe v. Unocal*.

[47] *Consumer Education and Research Centre v. Union of India*.

[48] P.T. Muchlinski, "Human rights and multinationals: is there a problem ?", *International Affairs*, I (2001).

[49] United States Council for International Business, "Talking points on the draft Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights", 2003.

[50] Sir Geoffrey Chandler, "Commentary on the United States Council for International Business 'Talking Points'", 20 November 2003. Available at http://209.238.219.111/Chandler-commentary-on-USCIB-Talking-Points.htm.

- - - - -