A

الأمم المتحدة

الجمعيـــة العامـــة

Distr.
GENERAL

A/HRC/10/5
11 February 2009

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس حقوق الإنسان
الدورة العاشرة
البند ٣ من جدول الأعمال

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

تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، أوليفييه دو شاتر*

دور التعاون الإنمائي والمعونة الغذائية في إعمال الحق في الحصول على الغذاء الكافي: التحول من الإحسان إلى الالتزام

* تأخر تقديم هذا التقرير.

(A) GE.09-10762 010409 030409

موجز

يبحث هذا التقرير إسهامات سياستي التعاون الإنمائي والمعونة الغذائية في إعمال الحق في الغـــذاء. فالتعـــاون الإنمائي والمعونة الغذائية يشكلان بازدياد سلسلة متصلة بدءاً بالتدخلات الرامية إلى تقديم الدعم الطويل الأجل للأمن الغذائي وانتهاءً بالاستجابة القصيرة الأجل لحالات الطوارئ. وقد كانت هاتان السياستان على السواء موضع تـــدقيق متزايد في السنوات الأخيرة، وكلتاهما تحتاج إلى إصلاح. كما يقدم هذا التقرير عدداً من الاقتراحات المتعلقة بطريقـــة إعادة توجيه هاتين السياستين بحيث تتضمنان بطريقة أفضل منظوراً قائماً على الحق الإنساني في الحصول على الغـــذاء الكافي على ثلاثة مستويات، هي: مستوى تعريف التزامات الدول المانحة، ومستوى تحديد الأدوات التي تستند إليهـــا هاتان السياستان، ومستوى تقييمهما بهدف تحسينهما المستمر. ويعمل نهج حقوق الإنسان في جوهره علـــى تحويـــل العلاقة التي كانت ثنائية بين الجهات المانحة والشركاء إلى علاقة ثلاثية تضطلع فيها الجهات التي تستفيد في نهاية المطاف من هاتين السياستين بدور فعال. وتنشأ عن اعتبار تقديم المعونة الخارجية وسيلةً لإعمال الحق الإنساني في الحصول على الغذاء الكافي آثار عملية ويُفترض فيها أن الحكومات المانحة والشريكة جهات مكلفة بمهام وأن الجهات المستفيدة هي صاحبة حقوق.

المحتويات

	الفقـــرات	الصفحة
أولاً – مقدمة	١ –٥	٤
ثانياً – التزام تقديم المعونة	٦	٦
ألف– تحديد التزامات تقديم المعونة	٧ –١١	٦
باء – تحسين تعريف التزامات المعونة الغذائية في إطار اتفاقية المعونة الغذائية .	١٢–١٩	٨
جيم– مساعدة البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية التي تواجـــه الآثـــار السلبية لبرنامج الإصلاح في مجال الزراعة	٢٠–٢٥	١٢
ثالثاً – التنفيذ	٢٦–٣٥	١٤
ألف– تحسين مساهمة المعونة الدوليـــة في إعمـــال الحـــق في الغـــذاء: دور الاستراتيجيات الوطنية	٢٧–٢٩	١٥
باء – تحسين إسهام المعونة الغذائية في إعمال الحق في الغـــذاء: الحاجـــة إلى معونة غذائية منظمة ومحددة السياق	٣٠–٣٥	١٦
رابعاً – التقييم	٣٦–٤٠	١٩
ألف– تقييم فعالية التعاون الإنمائي	٣٧–٣٨	١٩
باء – تقييم فعالية المعونة الغذائية	٣٩–٤٠	٢٠
خامساً – الاستنتاجات والتوصيات	٤١–٤٣	٢١

أولاً – مقدمة

١- يعرض المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء أوليفييه دو شاتر تقريره الأول على مجلس حقوق الإنسان عملاً بقرار المجلس ١٤/٧. ومنذ تولي المقرر الخاص منصبه في ١ أيار/مايو ٢٠٠٨، ركز على إدراج منظور الحق في الغذاء في عمليات التصدي لأزمة الغذاء العالمية في مختلف المنتديات[١]. وقدم أيضاً تقريراً أولياً إلى الجمعية العامة يوجز فيه نهجه إزاء الولاية (انظر الوثيقة A/63/278)، وقام بمهمة لدى منظمة التجارة العالمية (انظر الوثيقة A/HRC/10/5/Add.2). ويتناول هذا التقرير[٢] بحث إسهام التعاون الإنمائي والمعونة الغذائية في إعمال الحق في الغذاء.

٢- ويمثل التعاون الإنمائي جانباً من جوانب الالتزام بالمساعدة والتعاون الدوليين الذي قد يتضمن، على سبيل المثال لا الحصر، نقل الموارد[٣]. وفي السنوات الأخيرة، وُجهت انتقادات إلى التعاون الإنمائي من زوايا عديدة. فهناك من يرفضه لأنه أداة تتحكم فيها الجهات المانحة تحكماً شديداً واتجاهها من القمة إلى القاعدة، ولذلك فهي لا تلم إلماماً كافياً بآراء الجهات المستفيدة الأخيرة[٤]. ويُنظر أيضاً إلى ميل الجهات المانحة إلى فرض طلبات مختلفة على المتلقين بدون تنسيق، سواء أكانت هذه الجهات المانحة حكومات أو وكالات حكومية دولية أو منظمات غير حكومية خاصة، على أنها تفرض عبئاً ثقيلاً على القدرات الإدارية للحكومات الشريكة، وهو ما يؤدي إلى نتائج دون الحد الأمثل. ونددد آخرون بسوء إدارة الحكومات المتلقية للمعونة مشيرين إلى أن سوء الحوكمة كثيراً ما يؤدي إلى عدم استخدام المعونة بفعالية. وفي ٢ آذار/مارس ٢٠٠٥، اعتُمد إعلان باريس بشأن فعالية المعونة كمحاولة لتحسين نوعيتها. وقد حظي الإعلان بتأييد ١٢٢ حكومة والمفوضية الأوروبية و٢٧ منظمة دولية، بما في ذلك ستة مصارف إنمائية إقليمية والبنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وعدد من المنظمات غير الحكومية. وتركز الالتزامات الواردة في إعلان باريس على المبادئ الخمسة الرئيسية المتمثلة في تملك القرار والمواءمة والتنسيق والإدارة من أجل تحقيق النتائج والمساءلة المشتركة. وتشكل هذه المبادئ منعطفاً للتحول من استراتيجيات المعونة التي تتحكم فيها الجهات المانحة إلى تلك القائمة على أساس الاحتياجات، وهي تؤكد الحاجة إلى تقييم أداء الجهات المانحة، وبوجه خاص فيما يتعلق بتنسيق المعونة والتنبؤ بها، وأداء شركائها على حد سواء. وفي هذا التقرير يرى المقرر الخاص أن هناك إمكانية لزيادة بلورة إعلان باريس عملياً إذا أدرج في إطار لحقوق الإنسان، ولا سيما بمراعاة الحق الإنساني في الحصول على الغذاء الكافي، كما يبحث المقرر آثار هذا النهج[٥].

---

(١) انظر بوجه خاص تقرير المقرر المقدم إلى المجلس، A/HRC/9/23.

(٢) يمكن الاطلاع على نسخة من التقرير مستفيضة وموثقة بالكامل على العنوان التالي: http://www.srfood.org.

(٣) انظر الفقرتين ١١-١٢ من الوثيقة A/63/278.

(٤) انظر على سبيل المثال: W. Easterly, *The white man's burden : Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, Oxford, Oxford University Press, 2006, and other works by the same author.

(٥) انظر أيضاً الوثيقتين A/HRC/4/WG.2/TF/2 (٧ شباط/فبراير ٢٠٠٧)، الفقرات ٤٥-٤٨ والفقرتين ٦٥-٦٦ و A/HRC/8/WG.2/TF/2 (٢٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨)، الفقرات ٣٦-٤٠.

٣- وكانت المعونة الغذائية أيضاً موضع فحص دقيق. فقد وجهت انتقادات إلى المعونة الغذائية كونها تنشئ أشكالاً جديدة من التبعية، ويحتمل أن تخل بالأسواق المحلية، وكونها تخل بأنماط المبادلات التجارية. وقد ساعدت التغييرات التي أُدخلت في العقدين الماضيين على تخفيف حدة هذا الانتقاد للمعونة الغذائية[٦]. وفي الوقت نفسه، يجب أن تؤدي المعونة الغذائية دوراً حاسماً في حالات الطوارئ. وترى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن الدول تفي بالتزاماتها بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال توفير الإغاثة في حالات الكوارث والمساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ[٧]. ويمكن للمعونة الغذائية عندما تستند إلى عمليات تقييم الاحتياجات الخاصة وتكون ذات هدف محدد أن تؤدي دوراً هاماً أيضاً في سياقات خارجة عن حالات الطوارئ. وعلى الرغم من تراجع المعونة الغذائية الدولية من حيث الحجم في السنوات القليلة الماضية[٨]، فإنها تتيح في الوقت الراهن لنحو ٢٠٠ مليون شخص محتاج، حوالي ١٠ ملايين طن من السلع الغذائية في العام تقدر تكلفتها بما مجموعه ٢ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة. وتطرح أسئلة بانتظام عن طرق الجمع بين عمليات الاستجابة في حالات الطوارئ[٩] وضرورة التشجيع على تطوير الأسواق الغذائية المحلية والأمن الغذائي في البلدان المتلقية للمعونة الغذائية. وهناك توافق في الآراء متزايد بشأن استصواب إتاحة مرونة أكبر، بما في ذلك عن طريق استخدام تحويلات من الأغذية مشتراة محلياً أو إقليمياً أو التحويلات النقدية أو تحويلات القسائم[١٠]، وبشأن أهمية المعونة الغذائية التي تقدم مقترنة باستراتيجية خروج واضحة لتفادي التبعية. لكن هذه الالتزامات لم تنفذ من الناحية العملية.

٤- وفي إطار المجال الواسع للتعاون الدولي، يجري في الوقت الراهن استعراض المساعدة الإنمائية والمعونة الغذائية على السواء. وقد أكدت أزمة الغذاء العالمية التي وقعت في عامي ٢٠٠٧/٢٠٠٨ أيضاً الحاجة الملحة إلى إصلاحهما. وفي الفترة الممتدة من ٢ إلى ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، عُقد في أكرا المنتدى الرفيع المستوى المعني بفعالية المعونة واستعرض إعلان باريس بشأن فعالية المعونة واعتمد برنامج عمل يرمي إلى تسريع تنفيذه وتعميقه. وفيما يخص المعونة الغذائية، يمكن أن يتيح عام ٢٠٠٩ فرصة فريدة من نوعها لمراجعة الآليات المحددة في إطار اتفاقية المعونة الغذائية المعتمدة في عام ١٩٦٧ كعنصر من عناصر اتفاق الحبوب الدولي، وهي تتضمن التزامات الدول الأطراف بتقديم

---

(٦) انظر على سبيل المثال WFP, *Food Aid Flows 2007*.

(٧) الوثيقة E/C.12/1999/5، الفقرة ٣٨.

(٨) منذ عام ١٩٩٩، انخفض إجمالي حجم المعونة الغذائية من ١٥ مليون طن إلى ٦,٩ ملايين طن في عام ٢٠٠٦ و٥,٩ ملايين طن في عام ٢٠٠٧. وهذا استمرار لاتجاه أوسع؛ ففي الستينات كانت المعونة الغذائية تمثل ما نسبته ٢٠ في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية، وبلغت نسبتها في عام ٢٠٠٥ نحو ٥ في المائة (Christopher B. Barrett and Daniel G. Maxwell, *Food Aid after Fifty Years : Recasting its Role*, London and New York, Routledge, 2005).

(٩) يستخدم ما يزيد على ٦٠ في المائة من المعونة الغذائية لحالات الطوارئ. وقد ارتفعت هذه النسبة من ١٨ في المائة في عام ١٩٩٠.

(١٠) يلزم التمييز بين ثلاث طرائق متباينة للمعونة الغذائية هي: (أ) شحن السلع الأساسية التي مصدرها البلدان المانحة (التحويلات الغذائية)؛ (ب) المعونة الغذائية النقدية (التحويلات الغذائية المسددة بتمويل المانحين)؛ (ج) قسائم أو تحويلات نقدية (صكوك تسديد تتيح للجهات المتلقية الحصول على الغذاء من السوق المحلية).

كميات معينة من الغذاء كمعونة غذائية[١١]. وقد سجلت نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة للزراعة والقطاع الريفي هبوطاً حاداً ما بين عامي ١٩٨٠ و٢٠٠٧ ، لكن هناك توافق في الآراء في الوقت الحاضر على أن هذا الاتجاه يجب أن يعكس، ويؤمل أن السنوات القليلة المقبلة ستكون شاهدة على زيادة كبيرة في هذا الصدد. وقد بينت الأزمة بوضوح استمرار أهمية المعونة الغذائية في سياق زادت فيه تبعية البلدان للواردات من أجل إطعام سكانها زيادة كبيرة على مدى العقدين الأخيرين، وفي الوقت الذي تزداد فيه أسعار السلع الأساسية الغذائية تقلباً.

٥- والطرح المعروض في هذا التقرير بسيط. فالدول المانحة بتعاونها على المستوى الدولي، سواء من خلال سياساتها للتعاون الإنمائي أو تقديم المعونة الغذائية، لا تفي بالاحتياجات البشرية الأساسية فحسب بل تسهم أيضاً في إعمال الحق الإنساني في الحصول على غذاء كاف. ويحتمل أن يكون لذلك ثلاثة آثار هي: أولاً معرفة ما إذا كانت الدول ملزمة بتقديم المساعدة الدولية، بما في ذلك المعونة الغذائية، في بعض الظروف أو على بعض المستويات. وثانياً وجوب أن تراعي طريقة تقديم المساعدة الدولية ضرورة إسهامها في تنفيذ الحق في الغذاء، أي أن تحترم مبادئ المشاركة والشفافية والمساءلة وعدم التمييز، إضافة إلى أنه يتعين، بناء على ذلك، مراعاة إمكانية الوصول إلى سبل الانتصاف، في سياق تنفيذ سياسات التعاون الإنمائي وتقديم المعونة الغذائية. وثالثاً ينبغي تقييم فعالية المساعدة المقدمة على نحو منتظم بقياس مساهمة السياسات القائمة في إعمال الحق في الحصول على غذاء كاف.

ثانياً – التزام تقديم المعونة

٦- ذكرت البلدان المانحة أن المساهمات المقدمة، سواء في مجال التعاون الإنمائي أو في مجال المعونة الغذائية، إنما تقدم على أساس طوعي بحت. ومع ذلك لا يمكن لهذه البلدان أن تتجاهل التزاماتها بموجب قانون حقوق الإنسان عند تنفيذ سياساتها في هذين المجالين. وهناك أيضاً حالات قد يكون من واجبها فيها المساعدة، ولا سيما عندما تقطع على نفسها التزامات لهذا الغرض، ومن شأن التنصل من تلك الالتزامات أن ينتهك مبدأ قدرة الدولة المتلقية على التنبؤ بالمعونة.

ألف – تحديد التزامات تقديم المعونة

٧- يمثل الهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية، وهو إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية، هدفاً يمكن أن يُسهم في تحقيقه رفع مستوى التزام البلدان المانحة بالمساعدة الإنمائية الرسمية. ولا تزال مستويات المعونة المقدمة كما هو واضح غير كافية لتلبية الأهداف المحددة في مؤتمر قمة مجموعة الثمانية الذي عقد في عام ٢٠٠٥ في غلينيغلز بالمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، وفي مؤتمر القمة العالمي الذي عقد في عام ٢٠٠٥، وهو ما سيقتضي زيادة حجم المساعدة الإنمائية الرسمية بما قيمته ٥٠ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة بحلول عام ٢٠١٠ بالمقارنة بعام ٢٠٠٤ (بأسعار السوق وأسعار الصرف في عام ٢٠٠٤). وعلى الرغم من الالتزامات المتكررة التي أعيد تأكيدها مرة أخرى في إعلان الألفية، وفي توافق آراء مونتيري[١٢]، وفي "الخطوط التوجيهية الطوعية لدعم الإعمال المطرد للحق في غذاء كاف في سياق

---

(١١) الأطراف في اتفاقية المعونة الغذائية هي الأرجنتين وأستراليا وسويسرا وكندا والنرويج والولايات المتحدة واليابان إضافة إلى الجماعة الأوروبية ودولها الأعضاء. وقد دخلت النسخة الحالية من الاتفاقية حيز النفاذ في ١ تموز/يوليه ١٩٩٩.

(١٢)) الوثيقة الختامية لتقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية المعتمدة في ٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢ في مونتيري بالمكسيك، A/CONF/198/3.

الأمن الغذائي القطري" التي وضعتها منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) (المبادئ التوجيهية لمنظمة الأغذية والزراعة) [١٣]، وفي إعلان الدوحة لعام ٢٠٠٨ بشأن تمويل التنمية[١٤]، فقد أخفقت البلدان المتقدمة في معظمها[١٥] في تحقيق الأهداف المحددة المتمثلة في تقديم مساعدة إنمائية رسمية نسبتها ٠,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى البلدان النامية وأخرى تتراوح نسبتها من ٠,١٥ إلى ٠,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى أقل البلدان نمواً.

٨- ويفرض ميثاق الأمم المتحدة بصفة عامة التزاماً على جميع أعضاء الأمم المتحدة "بأن يقوموا، منفردين أو مشتركين، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة" في جملة أمور منها إعمال حقوق الإنسان (انظر المادتين ٥٥ و٥٦). ولا يحدد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولا صكوك حقوق الإنسان الأخرى مستويات بعينها فينبغي أن تصل إليها الدول في تقديم المعونة[١٦]. بيد أن ذلك لا يعني القول إن هذا الالتزام معدوم بل إنه لا يزال يتسم "بالقصور" ويحتاج إلى مزيد من التوضيح[١٧]. ووفقاً للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ينبغي للدول الأطراف [في العهد] أن تتخذ الخطوات اللازمة لاحترام التمتع بالحق في الغذاء في بلدان أخرى، ولحماية ذلك الحق، ولتيسير الحصول على الغذاء *ولتوفير المساعدة اللازمة عند الطلب*[١٨]. وبالمثل أشارت اللجنة في التعليق العام الذي كرسته في عام ٢٠٠٠ للحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه إلى أنه "حسب توافر الموارد، ينبغي للدول [ولا سيما الدول التي هي في موقع يمكنها من مساعدة البلدان النامية في الوفاء بالتزاماتها الأساسية وغيرها من الالتزامات بموجب العهد] أن تسهل الوصول إلى المرافق والسلع والخدمات الصحية الأساسية في بلدان أخرى، أينما كان ذلك ممكنا *وأن توفر المساعدة الضرورية عند الاقتضاء*" [١٩]. ويبدو أن توافقاً في الآراء بدأ يتبلور فيما يتعلق بثلاثة شروط على الأقل.

٩- وأول هذه الشروط هو أن العهد يفرض التزاماً على جميع الدول الأطراف "بالتحرك بأكبر قدر ممكن من السرعة والفعالية" نحو الإعمال الكامل لحقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في الحصول على غذاء كاف. وعلاوة على ذلك، فإن "اتخاذ أية تدابير تراجعية تعمدية في هذا الشأن سوف يتطلب دراسة متأنية للغاية وسوف يلزم تبريره تبريراً تاماً بالإشارة إلى كامل الحقوق التي ينص عليها العهد وفي سياق الاستخدام الكامل لأقصى ما هو متاح من

---

(١٣) الفصل الثالث، الفقرة ٢١؛ اعتمدت "الخطوط التوجيهية الطوعية" (المبادئ التوجيهية) في ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤ من قبل ١٨٧ بلداً ممثلاً في المجلس العام لمنظمة الأغذية والزراعة.

(١٤) الوثيقة A/CONF.212/L.1/Rev.1، الفقرة ٤٣.

(١٥) تجاوزت خمسة بلدان الهدف المحدد في الأمم المتحدة الذي يبلغ ٠,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي وهي: الدانمرك والسويد ولكسمبرغ والنرويج وهولندا.

(١٦) بيد أن بعض الباحثين يشير إلى أن الالتزامات المتكررة للبلدان المتقدمة المتمثلة في تقديم مستويات معينة في المساعدة، ولا سيما لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، يمكن في الوقت المناسب بلورتها في القانون الدولي العرفي.

(١٧) انظر A. Sen, "Human rights and development", in B. Andreassen and St. Marks, *Development as a Human Right*, Harvard University Press, Cambridge, 2006, chap. 2.

(١٨) الوثيقة E/C.12/1999/5، الفقرة ٣٦.

(١٩) الوثيقة E/C.12/2000/4، الفقرة ٣٩.

موارد"[٢٠]. ولذلك، ينبغي للدول المتقدمة على الأقل أن تحرز تقدماً ملموساً نحو الإسهام في الإعمال الكامل لحقوق الإنسان بدعم الجهود التي تبذلها الحكومات في البلدان النامية، وينبغي لها ألا تخفض مستويات المعونة القائمة من قبل والمحسوبة كمساعدة إنمائية رسمية تعادل نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي. وينبغي أن يعامل كل تراجع في مستوى المعونة، إذا لم يبرر بالكامل، كانتهاك مفترض لالتزامات الدول بموجب القانون الدولي.

١٠- وثانياً، ينبغي أن تكون المساعدة المقدمة غير تمييزية. وحتى وإن كانت لا تزال تستند إلى قرارات طوعية تتخذها كل حكومة من الحكومات المانحة، فإن المعونة المقدمة ينبغي ألا يحددها ما للجهات المانحة من مصالح ذات جذور سياسية أو استراتيجية أو تجارية أو تاريخية بل تقييم موضوعي للاحتياجات المحددة في البلدان النامية. وهذا أمر مطلوب إذا ما أريد للمعونة أن تكون فعالة على النحو الذي أشارت إليه بالفعل لجنة بيرسون في عام ١٩٦٩ ولجنة برانت في عام ١٩٨٠[٢١]. ويستنتج أيضاً من إقرار هذا الواقع أن التعاون الإنمائي وسيلة للوفاء بحقوق الإنسان، ولا سيما الحق في الغذاء. ويتجلى أثر ذلك في أن المعونة ينبغي أن تقوم على الإحاطة بتحديد واف للاحتياجات، بما في ذلك على وجه الخصوص، وجود حالات في بعض البلدان لانعدام الأمن الغذائي وقابلية التأثر به (انظر الفصل الثالث أدناه).

١١- وثالثاً، لا يزال حجم المعونة المقدمة إلى البلدان المتلقية متقلباً ولا يمكن التنبؤ به ويتغير من عام لعام ومن بلد لآخر[٢٢]. وهو ما يجعل من المتعذر على البلدان المتلقية التخطيط للتنمية على مدى عدة سنوات، وينطوي على احتمال تعليق المعونة أو انقطاعها لدوافع سياسية، دون أن تقوم تدابير من هذا النوع على اعتبارات موضوعية أو مطبقة بشفافية. وعندما تؤدي هذه القرارات إلى آثار سلبية على التمتع بحقوق الإنسان، ولا سيما الحق في الغذاء، فإنها تستلزم نظرة متأنية في التزامات الدول المانحة[٢٣]. ولذلك، يتعين على الدول المانحة أن تتابع الالتزامات الملقاة على عاتقها لتوفير بعض مستويات المعونة في إطار زمني محدد في سنة معينة. وتؤدي هذه الالتزامات إلى عقد الدول المتلقية آمالاً مشروعة لا يمكن أن تخيبها الدولة المانحة دون أن تقدم مبرراً مناسباً لذلك.

باء - تحسين تعريف التزامات المعونة الغذائية في إطار اتفاقية المعونة الغذائية

١٢- اتفاقية المعونة الغذائية اتفاقية فريدة من نوعها من حيث إنها تفرض على الأطراف فيها (أو الأعضاء) التزامات واجبة فيما يتعلق بأحجام المعونة الغذائية التي تلتزم بتقديمها، وبالتالي تتيح تحسين إمكانية التنبؤ بهذا النوع من المعونات. وفي الحقيقة، تتمثل أهداف الاتفاقية في "الإسهام في الأمن الغذائي العالمي وتحسين مقدرة المجتمع الدولي على التصدي

---

(٢٠) الوثيقة E/1991/23، الفقرة ٩.

(٢١) انظر L. Pearson, Partners in Development: Report of the Commission on International Development, New York, Praeger Publ., 1969, p. 127; *North-South: A Programme for Survival*, Report of the Independent Commission on International Development (chaired by W. Brandt), London, Pan Books, 1980, p. 244.

(٢٢) انظر على سبيل المثال حسابات الشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية فيما يتعلق بالنسبة المئوية للانحراف عن المعونة المقررة في سنة معينة، استناداً إلى بيانات مستمدة من الدراسة الاستقصائية في إطار إعلان باريس لعام ٢٠٠٦ (OECD, *Aid Effectiveness : 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the Results*, Paris, 2007).

(٢٣) انظر الوثيقة E/C.12/1997/8.

للحالات الغذائية الطارئة وغيرها من الاحتياجات الغذائية للبلدان النامية"، من خلال جملة أمور منها "إتاحة مستويات مناسبة من المعونة الغذائية على أساس يمكن التنبؤ به كما هو محدد في أحكام هذه الاتفاقية" (المادة ١). وتنص المادة ٨(هـ) على "أن يقدم الأعضاء المعونة الغذائية في غير حالات الطوارئ على أساس التخطيط المستقبلي، إلى أقصى درجة ممكنة، كي يكون بوسع البلدان المتلقية أخذ تدفقات المعونة الغذائية التي من المحتمل أن تحصل عليها خلال كل سنة من سنوات هذه الاتفاقية في الاعتبار في برامجها الإنمائية".

١٣- وفي الوقت نفسه يظل رصد الامتثال لهذه الالتزامات ضعيفاً. ويتعين على الأعضاء تقديم تقارير سنوية إلى لجنة المعونة الغذائية عن مساهماتهم[٢٤]. وتعالج هذه المعلومات وتتاح لعامة الجمهور بطرق لا تتسم بما يكفي من الشفافية لإتاحة التدقيق فيها تدقيقاً كافياً. فنظام الرصد يقوم على استعراض الأقران الذي تؤديه لجنة المعونة الغذائية على أساس المعلومات التي يقدمها الأعضاء. ويمكن تحسين النظام الحالي من جانبين هامين. يكمن الجانب الأول منهما في أن المعلومات التي يقدمها الأعضاء عن مساهماتهم يمكن معالجتها بطريقة من شأنها أن تيسر عملية التقييم التي يجريها مراقب خارجي لامتثال دولة طرف لالتزاماتها، وبالتالي تتيح بصفة خاصة للبرلمانات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني أن تسهم بفعالية أكبر في المناقشات العامة المتعلقة بمعرفة ما إذا كانت الدول تقدم المعونة الغذائية بطرق تتيح للدول المتلقية إمكانية التنبؤ بها على نحو كاف. أما الجانب الثاني فيكمن في أن يشمل تقييم امتثال الدول لالتزاماتها بموجب اتفاقية المعونة الغذائية، على سبيل الأولوية، امتثالها للمادة ١٣ فيها، وهو ما يوضح بصريح العبارة التزامها بموجب القانون الدولي الذي يقضي بضمان ألا تفضي المعونة التي تقدمها إلى انتهاكات للحق في الغذاء في البلد المتلقي (انظر أيضاً الفصل الثالث أدناه). ويمكن أن ينشأ تحسين كلا الجانبين عن تعديل في النظام الداخلي الذي اعتمدته لجنة المعونة الغذائية.

١٤- وتتمثل أهم المسائل الأساسية المتعلقة باتفاقية المعونة الغذائية في التباين بين الالتزامات والاحتياجات وفي تباين أوضح بين المعونة الغذائية المقدمة والحاجة إليها. وفي إطار اتفاقية المعونة الغذائية، يعبر الأعضاء عن التزاماتهم بأطنان من مكافئ القمح، أو بقيمة مكافئ القمح، أو بالأطنان والقيمة معاً. ويعهد الأعضاء بهذه الالتزامات بدون مواءمتها مع الاحتياجات المحددة في البلدان المتلقية. وإضافة إلى ذلك، كثيراً ما كانت المعونة الغذائية من الناحية العملية تخضع عكسياً للتقلبات الدورية للأسعار. ويمكن أن ترحل الدول التزاماتها إلى السنة التالية عندما تبدو عاجزة عن الوفاء بها في أي سنة بعينها، ويمكنها القيام بذلك في حدود نسبة تصل إلى ٥ في المائة من التزامها الكلي إذا تجاوزت مساهماتها التزامها في أي سنة بعينها (المادة ٦). وإن هذه المرونة مقترنة بإدراج الدول معونتها في الميزانية معبرة عنها بالنقد لا بالحجم، يمكن أن تسهم في تأخر الدول في تقديم المعونة عندما تكون الأسعار مرتفعة في الأسواق الدولية وفي تجاوز التزاماتها عندما تكون الأسعار منخفضة، وهو تحديداً عكس ما يلزم إذا ما أريد للمعونة الغذائية أن تسهم حقيقة في الأمن الغذائي. وبالإجمال، هناك حافز مالي على عدم التقيد بموعد تقديم المعونة الغذائية وهو أمر لا تثبطه اتفاقية المعونة الغذائية بفعالية[٢٥]. وعلى سبيل المثال، مع أن أسعار السلع الأساسية الغذائية بلغت ذروتها التاريخية في سنتي

---

(٢٤) المادة ١٤، اتفاقية المعونة الغذائية، المادة ٩ من النظام الداخلي (FA (00/01) Misc.2 Restricted).

(٢٥) انظر J. Hoddinott, M. J. Cohen and C. B. Barrett, "Renegotiating the Food Aid Convention: Background, context, and issues", *Global Governance*, vol. 14 (3) (2008), pp. 283-304.

٢٠٠٧-٢٠٠٨، فإن أحجام المعونة الغذائية في هاتين السنتين بلغت أدنى درجة لها منذ بدايات السبعينات وهو ما يوضح بشدة تأثير العلاقة العكسية بين أحجام المعونة الغذائية والأسعار العالمية على شحنات المعونة الغذائية[٢٦].

١٥- وهذا الأمر مخالف لروح المادة ٨(ب) من اتفاقية المعونة الغذائية التي تقر بضرورة أن تستند المعونة الغذائية إلى تقييم الاحتياجات من جانب الجهة المتلقية والأعضاء وتشير إلى أن "المعونة الغذائية ينبغي أن تستهدف تعزيز الأمن الغذائي في البلدان المتلقية". وتنص المبادئ التوجيهية لمنظمة الأغذية والزراعة أيضاً على أنه "يتعين على الدول المانحة التحقق من أن سياسات المعونة الغذائية لديها تدعم الجهود القطرية التي تبذلها الدول المتلقية من أجل تحقيق الأمن الغذائي، وأن تستند في تقديم المعونة الغذائية إلى تقييم سليم للحاجات يستهدف الفئات المحرومة والضعيفة بشكل خاص". (المبدأ التوجيهي ١٥-١). وفي الواقع يقابل هذا الشرط شرط يرد في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو ما أشارت إليه لجنة المعاهدة بشكل ملحوظ في تعليقها العام رقم ١٢ المتعلق بالحق في الغذاء الذي يقضي بأنه لتفادي التمييز "ينبغي إيلاء الأولوية في المساعدة الغذائية إلى أضعف فئات السكان"[٢٧].

١٦- ويمكن إحداث تغييرين في نظام اتفاقية المعونة الغذائية لضمان جعله مستنداً بفعالية إلى الاحتياجات ولتجاوز نطاق البند المتعلق بحالات الطوارئ، الذي لا يزال غير كاف للغاية[٢٨]. فأولاً، ينبغي أن تقوم المعونة المقدمة إلى كل دولة على أساس تحديد ملائم لهشاشة الحالة الغذائية وانعدام الأمن الغذائي في الدولة المعنية[٢٩]. وتتاح منهجيات لتحديد هشاشة الحالة الغذائية يمكن أن تستخدم في سياق اتفاقية المعونة الغذائية. وأياً كانت المنهجية المستخدمة، من الأساسي إجراء تقييم موضوعي للحالة في كل بلد قد يعاني من مشاكل انعدام الأمن الغذائي. ويمكن لذلك أن يخفف من الشواغل المتمثلة في أن المعونة الغذائية المقدمة تخل بالمبادلات التجارية لمصلحة المنتجين في البلد المانح عندما تقدم في شكل عيني. ووفقاً للمبدأ التوجيهي ١٥-٥ من المبادئ التوجيهية لمنظمة الأغذية والزراعة، ينبغي لتقييم هشاشة الحالة الغذائية بقدر الإمكان أن يجري "على نحو تشاركي، وأن يتم عند الإمكان بالتعاون الوثيق مع الحكومات المتلقية على المستويين القطري والمحلي".

١٧- وثانياً، ينبغي التعبير عن التزامات الأعضاء بموجب اتفاقية المعونة الغذائية بأساليب أخرى غير مكافئات القمح. وأحد الاحتمالات هو تحديد هذه الالتزامات كنسبة مئوية من الاحتياجات المقيَّمة، حيث تلتزم كل دولة، وفقاً لقدرتها[٣٠]، بتغطية نسبة مئوية محددة مسبقاً من الاحتياجات المحددة على مدى فترة معينة يفضل أن تقوم على أساس

---

(٢٦) منظمة الأغذية والزراعة، *حالة الأغذية والزراعة ٢٠٠٨*، ص ١١٠.

(٢٧) الوثيقة E/C.12/1999/5، الفقرة ٣٨.

(٢٨) انظر المادة ٨(ي) من اتفاقية المعونة الغذائية ("إذا تبين أن بلداً معيناً أو إقليماً معيناً أو أقاليم معينة تواجه احتياجات غذائية استثنائية نتيجة لحدوث نقص حاد في الإنتاج أو لظروف خاصة، تنظر اللجنة [لجنة المعونة الغذائية] في المسألة ويجوز للجنة أن توصي أعضاءها بضرورة الاستجابة للوضع بزيادة مقدار المعونة الغذائية المقدمة").

(٢٩) انظر أيضاً *تقرير المؤتمر*. *Food aid: exploring the challenges*, Berlin, 2-4 May 2007, p. 20.

(٣٠) ترى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن الدول الأطراف في العهد ينبغي لها أن تقدم المعونة وفقاً لقدرتها، انظر تعليق اللجنة العام رقم ١٢ (E/C.12/1999/5، الفقرة ٣٨).

متعدد السنوات. ويمكن لهذا التغيير أن يضفي عنصراً من عدم التيقن على التزامات البلدان المانحة. وعنصر عدم التيقن هذا قائم بالفعل في النظام الراهن، ما دامت الالتزامات المعبر عنها بالأطنان تتغير من حيث آثارها على الميزانية تبعاً لتغير أسعار السلع الأساسية في الأسواق الدولية. ويؤدي التعبير عن الالتزامات كنسبة مئوية من الاحتياجات المقيّمة إلى تقاسم المخاطر بالتساوي فيما بين جميع الأطراف في اتفاقية المعونة الغذائية، ويمكن أن يجنب الخطر المرتبط باستخدام المعونة الغذائية لمصلحة الدول المانحة التجارية أو الجغرافية السياسية. وإضافة إلى ذلك، يمكن للدول أن تحمي نفسها من هذا الخطر باللجوء إلى آليات لإعادة التأمين. وأخيراً سيؤدي التعبير عن الالتزامات بموجب اتفاقية المعونة الغذائية بهذا الأسلوب إلى تفادي تعثر النظام الحالي من جراء مشكلة تأثر المعونة عكسياً بالتقلبات الدورية للأسعار.

١٨- ويمكن أن يتمثل الأسلوب الآخر المحتمل للتعبير عن الالتزامات في التزام أعضاء اتفاقية المعونة الغذائية بتسديد تكاليف نظم تأمين بهدف تعزيز إمكانية التنبؤ بالمعونة ووضع حد لطابع تأثر المعونة الغذائية عكسياً بالتقلبات الدورية للأسعار. وعلى سبيل المثال منذ عام ٢٠٠٦، وضع برنامج الأغذية العالمي برنامجاً للتأمين ضد الجفاف في إثيوبيا بالشراكة مع شركة أكسا ري الفرنسية. ويرمي هذا البرنامج النموذجي إلى تقديم مدفوعات نقدية إلى المزارعين في حالة حدوث جفاف شديد[٣١]. وفي عام ٢٠٠٧، بدأ برنامج الأغذية العالمي والبنك الدولي وحكومة إثيوبيا العمل على وضع إطار أوسع لإدارة مخاطر الجفاف والفيضانات في سياق برنامج شبكات الأمان الإنتاجية. وستدرج المرحلة الثانية (٢٠٠٨-٢٠١٠) في البرنامج شقاً للتمويل الخاص بمخاطر الجفاف، وستشمل أيضاً التخطيط للطوارئ على نحو أوضح وبناء القدرات، ووضع نظم أقوى للإنذار المبكر. ويمكن أن تلتزم الجهات المانحة بتسديد أقساط التأمين، وبالتالي فإنها لا تضمن إمكانية التنبؤ للجهة المتلقية فحسب وإنما أيضاً سهولة برمجة ميزانياتها. وإحدى السمات الذكية لهذه الآليات أنها قد تشجع البلدان التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي على وضع شبكات أمان اجتماعي طموحة نسبياً، بما في ذلك، شبكات الأمان الغذائي، لأن هذه البلدان لن تخشى التكاليف الضريبية المرتبطة بأزمات مثل الجفاف التي يمكن في غياب آليات التأمين أن تجعل شبكات الأمان غير مستدامة. والمزية الأخرى، ولا سيما فيما يتعلق بآليات التأمين المتعلقة بأحوال الطقس، هي أن إسهام الجهات المانحة في تسديد تكاليف الأقساط سيشكل حافزاً لها على نقل التكنولوجيات إلى البلدان النامية وهو ما سيسهل التكيف مع تغير المناخ ويحد من آثاره السلبية.

١٩- وقد يكون التحول إلى نهج أكثر حرصاً على الاستناد إلى الاحتياجات في سياق تقديم المعونة الغذائية متلائماً مع الاستجابة الناشئة في الوقت الراهن لمعالجة الشواغل المثارة إزاء أن المعونة الغذائية قد تمثل شكلاً من أشكال الإعانة المقنعة للصادرات وأنها قد تحل محل الواردات التجارية. وفي حالات الطوارئ، سيكون من المطلوب إجراء تقييمات موضوعية على أساس الاحتياجات كجزء من الضوابط المفروضة بموجب اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن الزراعة، لأن المقترحات الحالية التي تناقش في إطار جولة الدوحة الإنمائية للمفاوضات التجارية ترمي إلى وضع المعونة الغذائية الطارئة في "صندوق آمن" وإخضاعها لضوابط أكثر مرونة حالما تعلن المنظمات الدولية ذات الصلة حالة الطوارئ أو توجه نداءات بشأنها. وتخضع أشكال المعونة الغذائية في غير حالات الطوارئ أيضاً لاتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن

---

(٣١) في إطار البرنامج كان على شركة أكسا ري (Axa Re) أن تدفع ٧,١ ملايين دولار من دولارات الولايات المتحدة إلى برنامج الأغذية العالمي لو حدث جفاف شديد في عام ٢٠٠٦ يستلزم عملية استجابة، وهو حدث تشير بعض التقديرات إلى أنه يقع مرة كل ٢٠ عاماً في المتوسط. وإن وقع فسيكون على برنامج الأغذية العالمي آنذاك أن يحول الأموال إلى حكومة إثيوبيا لكي تنفقها على الأسر المعيشية كمساعدة نقدية.

الزراعة للحيلولة دون أن تحل المعونة محل المبادلات التجارية وهو ما يعني مرة أخرى أنها يجب أن تستند إلى عملية تقييم للاحتياجات. وقد تلزم آليات جديدة لتنسيق تعريف الالتزامات بموجب النظام الداخلي المعمول به في إطار اتفاقية المعونة الغذائية مع ضوابط منظمة التجارة العالمية، على غرار الحالة التي يكون فيها تقييم الاحتياجات محركاً لبعض عمليات الاستجابة بموجب اتفاقية المعونة الغذائية (مثل التزام كل دولة طرف بتقديم نسبة مئوية معينة من المعونة الغذائية) ويكون في الوقت نفسه عاملاً يحمي المعونة الغذائية المقدمة عن طريق هذه العمليات من ضوابط منظمة التجارة العالمية.

جيم - مساعدة البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية التي تواجه الآثار السلبية لبرنامج الإصلاح في مجال الزراعة

٢٠- في القرار الخاص بالتدابير المتعلقة بالآثار السلبية المحتملة لبرنامج الإصلاح على أقل البلدان نمواً والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية ("قرار مراكش")، الذي يمثل جزءاً من اتفاقات منظمة التجارة العالمية التي اعتُمدت عقب دورة أوروغواي الخاصة بمفاوضات التجارة، التزم أعضاء المنظمة بإنشاء عدد من الآليات لضمان تمكّن أقل البلدان نمواً والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية من مواصلة تأمين مستويات عادية من الواردات التجارية من المواد الغذائية الأساسية، وذلك على الرغم من الأثر الذي قد يتركه برنامج الإصلاح في مجال الزراعة على الأسعار. وآليات الاستجابة الأربع المنصوص عليها في قرار مراكش هي: (أ) تقديم المعونة الغذائية بمستوى يكفي لمواصلة تقديم المساعدة في تلبية احتياجات البلدان النامية من الغذاء؛ (ب) تقديم المساعدة التقنية والمالية لأقل البلدان نمواً والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية لتحسين إنتاجيتها وهياكلها الأساسية الزراعية؛ (ج) إتاحة شروط ميسرة لائتمانات الصادرات الزراعية؛ (د) تقديم تسهيلات تمويل قصيرة الأجل تستفيد منها البلدان النامية لتمكينها من تأمين مستويات عادية من الواردات التجارية. ومما يؤسف له أن أعضاء منظمة التجارة العالمية لم ينفذوا هذه الآليات.

٢١- ويشير قرار مراكش إلى ضرورة مراجعة مستوى المعونة الغذائية الذي تحدده بصفة دورية لجنة المعونة الغذائية بموجب اتفاقية المعونة الغذائية، وإلى "الشروع في مفاوضات في محفل مناسب لتحديد مستوى الالتزامات بتقديم المعونة الغذائية الكافية لتلبية الاحتياجات المشروعة للبلدان النامية في أثناء برنامج الإصلاح". كما تضمن القرار الالتزام بـ "اعتماد مبادئ توجيهية تضمن أن يُقدم جزء كبير من هذه المعونة من المواد الغذائية الأساسية إلى أقل البلدان نمواً والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية على شكل منح كاملة و/أو بشروط ميسرة تتمشى مع الشروط التي نصت عليها المادة ٤ من اتفاقية المعونة الغذائية لعام ١٩٨٦". بيد أنه فيما يخص البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية التي ليست من أقل البلدان نمواً ولا من البلدان ذات الدخل المنخفض، فإن المادة ٧ من اتفاقية المعونة الغذائية لعام ١٩٩٩ تنص على شروط أشد تقييداً من تلك المطلوبة لضمان التنفيذ الملائم لقرار مراكش[٣٢]، وهو ما يمثل تعارضاً ينبغي إزالته. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المبادئ التوجيهية المشار إليها في قرار مراكش يمكن اعتمادها من أجل فرض التزام على الدول الأطراف في اتفاقية المعونة الغذائية بتقديم المعونة الغذائية بمستويات تضمن تمكن البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية في جميع الأوقات في ضمان الحماية الكافية للحق في الغذاء ضمن ولايتها. ونظراً لاحتمال تزايد تقلبات أسعار الغذاء، ولا سيما بسبب تغير

---

(٣٢) البلدان هي بربادوس، وترينيداد وتوباغو، وسانت لوسيا، وموريشيوس.

المناخ، يمكن للدول الأطراف في اتفاقية المعونة الغذائية أن تفي بأقصى درجة من الفعالية بهذا الالتزام بتمويل نظم تأمين يغطي – على نحو مثالي – الأحداث المتصلة بحالة الطقس وغيرها من الأزمات الداخلية والخارجية.

٢٢- وظلت المساعدة المقدمة إلى أقل البلدان نمواً والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية، لغرض تمكينها من تحسين إنتاجيتها وهياكلها الزراعية، غير كافية طيلة العقدين الماضيين. ونتيجة لانهيار أسعار السلع الأساسية الذي جعل الزراعة أقل ربحية في البلدان النامية، ونتيجة للمنافسة المتنامية من القطاعات الاجتماعية مثل الصحة والتعليم، فقد انخفضت بدرجة كبيرة منذ ثمانينات القرن الماضي كل من نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة للزراعة ونسبة الميزانيات الوطنية المخصصة للزراعة[٣٣]. وانخفضت المعونة الزراعية الثنائية في بلدان أفريقيا الواقعة جنوبي الصحراء الكبرى بنسبة ٦٠ في المائة من ١,٣ مليار دولار إلى ٥٢٤ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية في الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠٠١[٣٤]. وفي حين أنه قد أُعلنت التزامات في محافل عدة لعكس هذا الاتجاه، تبقى معرفة ما إذا كانت الإرادة السياسية الكافية ستتوفر لتنفيذ هذه القرارات. وسيكون من غير المقبول في سياق السعي إلى زيادة إمدادات المعونة الغذائية وتعزيز إمكانية التنبؤ بها أن يتحوّل الاهتمام من الحاجة إلى إعادة بناء قطاع الزراعة وتعزيز الأمن الغذائي عن طريق تحسين القدرات المحلية على الإنتاج.

٢٣- وينص قرار مراكش على أنه ينبغي أن ينص أي اتفاق بشأن ائتمانات الصادرات الزراعية على معاملة تفاضلية لأقل البلدان نمواً والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية. وقد أكدت أحدث مشاريع نصوص منظمة التجارة العالمية الطبيعة الدائمة لهذا الالتزام الذي يُعد هاماً على وجه الخصوص في ضوء تقلبات أسعار الغذاء العالمية الأخيرة. وتدعو هذه النصوص إلى تمديد فترة الائتمان بدرجة كبيرة للمعاملات التجارية التي تشمل أقل البلدان نمواً والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية[٣٥]. بيد أن صندوق النقد الدولي، حسبما هو موضح في الفقرة التالية، لم يوفر سوى مؤخراً ائتمانات للتغلب على مسألة ارتفاع الأسعار بدون أن يفرض مستوى عالياً من الشروط المرتبطة بالسياسات.

٢٤- وينص قرار مراكش في الفقرة ٥ على إمكانية أن تعتمد البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية، التي تواجه صعوبات في ميزان المدفوعات، على المرافق القائمة أو تلك التي يجوز إنشاؤها لتخطي هذه الصعوبات. والمرفق الرئيسي الذي يُعتبر مستوفياً لهذا الشرط هو مرفق التمويل التعويضي التابع لصندوق النقد الدولي، والذي أُنشئ بصورة أولية في عام ١٩٦٣. وقد توسع هذا المرفق في عام ١٩٨١ ليشمل حالات ارتفاع تكاليف واردات الحبوب، وذلك تلبية لطلبات تقدم بها مجلس الأغذية العالمي ومنظمة الأغذية والزراعة، ونظراً للتقلبات الشديدة في أسعار الأغذية في سبعينات القرن الماضي. غير أن هذا المرفق ظل ذا فائدة قليلة بالنسبة إلى البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية. فالوصول إلى مرفق

---

(٣٣) البنك الدولي، *تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٨ – الزراعة من أجل التنمية*، ١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧، ص ٧.

(٣٤) منظمة الأغذية والزراعة – الصندوق الدولي للتنمية الزراعية – برنامج الغذاء العالمي، *الحد من الفقر والجوع: الدور الحاسم الأهمية للتمويل من أجل الغذاء والزراعة والتنمية الريفية، ورقة أُعدت لمؤتمر مونتيري المعني بتمويل التنمية*، ١٨-٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢.

(٣٥) انظر الوثيقة TN/AG/W/4/Rev.4 (٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨)، المرفق "ي" (مقترح لاستبدال المادة الحالية ١٠-٢ من الاتفاق الخاص بالزراعة).

التمويل التعويضي مقصور على البلدان التي تواجه صعوبات مؤقتة في ميزان المدفوعات مرتبطة بعوامل تكون خارجة بدرجة كبيرة عن سيطرة السلطات، مثل ارتفاع تكاليف استيراد الحبوب. وهذا شرط يُعتبر أن عدداً ضئيلاً جداً من البلدان قد استوفته. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحصول على القروض يخضع لشروط محددة، وهو أمر يرد في قرار مراكش صراحة في سياق الإشارة إلى التسهيلات المتاحة "في سياق برامج التكيف". وأخيراً، ثمة تناقض بين مرفق التمويل التعويضي وقرار مراكش؛ فمرفق التمويل التعويضي يقتصر على الحبوب بينما يشمل القرار جميع الأغذية الأساسية.

٢٥- وفي ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠٠١، قدمت مجموعة تتكون من ١٦ من البلدان النامية الأعضاء في منظمة التجارة العالمية مقترحاً يدعو إلى جملة أمور من بينها إنشاء صندوق مشترك بين الوكالات متجدد الموارد[٣٦] لتقديم التمويل بشروط ميسرة بدون طلب أية مستندات تبرير سوى ما يثبت أن فواتير الاستيراد مفرطة، بالإضافة إلى تقديم المساعدة التقنية والمالية إلى أقل البلدان نمواً والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية لتنفيذ مشاريع محددة مرتبطة بتحسين الإنتاجية الزراعية والهياكل الأساسية ذات الصلة. وقد وضع مفهوم هذا النظام بحيث يكون تنفيذه ذاتي التمويل؛ فالبلدان المقترضة ستفي بالتزامها بسداد ديونها، مثلاً خلال فترة عامين. وطور الأونكتاد لاحقاً هذا المقترح الذي أدرجه مؤتمر الدوحة الوزاري ضمن قضايا التنفيذ[٣٧]، والذي أدى إلى إنشاء فريق مشترك بين الوكالات لدراسة الموضوع[٣٨]. ولم يجد المقترح حتى تاريخه أية متابعة. وعليه، يجدر الترحيب بتنقيح إجراءات مرفق الحماية من الصدمات الخارجية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ كخطوة ترمي إلى تمكين صندوق النقد الدولي من مساعدة أعضائه في التغلب على أحداث مثل تغيرات أسعار السلع الأساسية، وذلك بتضمين إجراءات المرفق بنداً يتيح تسريعها وتوفير شروط تمويل ميسرة تركز على التكيف مع الأزمة القائمة ولكن بتشديد أقل كان في السابق على عمليات تكيف هيكلية أوسع.

ثالثاً - التنفيذ

٢٦- حتى سنوات قليلة ماضية، كانت البلدان المانحة تنظر إلى المعونة الدولية بوصفها تعهداً أحادي الطرف بتقديم المساعدة إلى البلدان المتلقية، سواء كان ذلك عن طريق قنوات ثنائية أو متعددة الأطراف. أما الآن فإن الاستراتيجيات التي كان يحددها المانحون قد أصبحت تستند إلى الاحتياجات بشكل متزايد، ويُتوقع فيها التوافق مع الاستراتيجيات التي تُوضع على مستوى البلد الشريك. ويتطلب إدراج إطار حقوق الإنسان في هذا الصدد ترسيخ مبادئ تملك القرار والمواءمة والمساءلة المشتركة، وذلك بتحويل الاهتمام إلى دور البرلمانات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني والمستفيدين النهائيين من المعونة - أصحاب الحقوق - في تنفيذ وتقييم المعونة الخارجية. وهذا النهج الثلاثي، بعيداً عن العلاقات الثنائية الصرفة بين الحكومات، هو ما يتطلبه اعتماد إطار حقوق الإنسان.

---

(٣٦) مقترح لتنفيذ قرار مراكش الوزاري لفائدة أقل البلدان نمواً والبلدان النامية المستورد الصافية للأغذية، G/AG/W/49، ١٩ آذار/مارس ٢٠٠١، وAdd.1 (٢٣ أيار/مايو ٢٠٠١) وAdd.1/Corr.1 (٢٧ حزيران/يونيه ٢٠٠١).

(٣٧) قرار خاص بالقضايا والشواغل المتصلة بالتنفيذ، وثيقة منظمة التجارة العالمية WT/MIN(01)/17 بتاريخ ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، الفقرة ٢-٢.

(٣٨) الفريق المشترك بين الوكالات المعني بالصعوبات قصيرة الأجل المتعلقة بتمويل المستويات العادية للواردات التجارية من المواد الغذائية الأساسية، تقرير الفريق المشترك بين الوكالات، وثيقة منظمة التجارة العالمية G/AG/13 WR/GC/62 بتاريخ ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٢.

ألف – تحسين مساهمة المعونة الدولية في إعمال الحق في الغذاء: دور الاستراتيجيات الوطنية

٢٧- تستند عملية الإصلاح الحالية للمعونة الدولية إلى مبادئ تملك القرار والمواءمة والتنسيق وإدارة النتائج والتقييم المشترك، التي ترد صراحة في إعلان باريس بشأن فعالية المعونة. كما أن التأييد الواضح لإدراج إطار حقوق الإنسان في تنفيذ هذه المبادئ يمكن أن يجعلها أكثر واقعية وعملية. وعموماً، تعترف نُهج التعاون الإنمائي القائمة على حقوق الإنسان بالأشخاص "كفاعلين رئيسيين في تنميتهم وليسوا مجرد متلقين سلبيين للسلع والخدمات"، فهي تؤكد على المشاركة بوصفها وسيلة وغاية في آن معاً؛ وهي تسعى للتمكين، وبالتالي ينبغي أن تجمع بين نهج نابع من القمة ونهج نابع في القاعدة؛ وينبغي رصد وتقييم النتائج والعمليات بعد اعتماد أهداف في البرمجة يمكن قياسها؛ وينبغي أن يشارك جميع أصحاب المصلحة في عملية التحليل؛ وينبغي أن تركز البرامج على الفئات المهمشة والمحرومة والمستبعدة، وأن تهدف إلى خفض التفاوت[٣٩]. وينبغي أن يكون الحق في الغذاء الكافي، على وجه الخصوص، هو الموجِّه لخيارات الاستراتيجيات الإنمائية للبلدان، وأن يمثل معياراً موضوعياً لقياس مدى فعالية الجهود الإنمائية، وهكذا يسهم في تعزيز مساءلة كل من المانحين والشركاء.

٢٨- وعلى وجه التحديد، سيكون تنفيذ مبدأي تملك القرار وطنياً والمواءمة أيسر كثيراً إذا حددت الدول المتلقية أولوياتها الوطنية وفقاً للاستراتيجية الوطنية لإعمال الحق في الغذاء، سواء أُدرجت رسمياً أم لم تُدرج في وثائق الاستراتيجية الأوسع الخاصة بالحد من الفقر. وقد ألحت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على ضرورة أن تعمل الدول على اعتماد استراتيجيات وطنية لضمان الأمن الغذائي والتغذوي للجميع، استناداً إلى مبادئ حقوق الإنسان التي تحدد الأهداف، وضرورة صياغة السياسات والمعايير اللازمة (E/C.12/1995/5، الفقرة ٢١). ويتضمن المبدأ التوجيهي رقم ٣ من المبادئ التوجيهية لمنظمة الأغذية والزراعة إشارات مفيدة عن كيفية اعتماد الدول استراتيجيات وطنية قائمة على حقوق الإنسان لإعمال الحق في الغذاء الكافي، مع التأكيد بصفة خاصة على ضرورة إتاحة الفرصة لرصد التقدم والمساءلة ولتطوير هذه الاستراتيجيات عن طريق عمليات المشاركة.

٢٩- ويتمثل أحد التزامات الدول الأطراف في إعلان باريس بشأن فعالية المعونة في تعزيز مساءلة البلدان الشركاء أمام مواطنيها وبرلماناتها عن سياساتها واستراتيجياتها الإنمائية وأدائها (الفقرتان ٣'٣' و١٤). وقد أعادت تأكيد هذا الهدف مرة أخرى قمة أكرا بشأن فعالية التنمية المعقودة في الفترة ٢-٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨[٤٠] وكذلك إعلان الدوحة لعام ٢٠٠٨ بشأن تمويل التنمية[٤١]. ويوفر تطوير استراتيجية وطنية لإعمال الحق في الغذاء، عن طريق عمليات المشاركة، وسائل عملية لتعزيز مساءلة الحكومات الوطنية ومدى تلبيتها لاحتياجات شعوبها. وينص برنامج عمل أكرا على أن "تحرص البلدان النامية والجهات المانحة على أن تصمم السياسات والبرامج الإنمائية الخاصة بكل منها وأن تنفذ بطرق تتسق

---

(٣٩) مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، نهج التعاون الإنمائي القائم على حقوق الإنسان - نحو فهم مشترك بين وكالات الأمم المتحدة (٢٠٠٣)؛ انظر الصفحة www/undg.org/?P=221.

(٤٠) برنامج عمل أكرا، الفقرة ١٣(ب).

(٤١) A/CONF.212/L.1/Rev.1، الفقرة ٤٦.

مع التزاماتها المتفق عليها دولياً بشأن المساواة بين الجنسين، وحقوق الإنسان، والأشخاص ذوي الإعاقة، والاستدامة البيئية" (الفقرة ١٣(د)). كما أن ربط المساعدة الإنمائية بحق الإنسان في الحصول على الغذاء سيسهم في تحقيق برنامج العمل. وبما أن برامج التعاون الإنمائي ستُدرج في استراتيجية وطنية لإعمال الحق في الغذاء محددة على المستوى الوطني، فإن الحكومة المتلقية ستعزز موقفها التفاوضي المتعلق بتقديم المعونة. وستسهم مشاركة البرلمانات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني في وضع هذه الاستراتيجية الوطنية في جعل سياسات التنمية تخضع لإجراءات ديمقراطية. وسيتيح وضع معايير وإسناد مسؤوليات في سياق الاستراتيجية تعزيز المساءلة في تنفيذها.

باء – تحسين إسهام المعونة الغذائية في إعمال الحق في الغذاء: الحاجة إلى معونة غذائية منظمة ومحددة السياق

٣٠- إن المعونة الغذائية، إن لم تكن مصممة بدقة لتلبي الاحتياجات المُقَيَّمة وتلائم الأوضاع المحلية، ستسفر عن نتائج سلبية غير مقصودة. وعندما لا ينتج انعدام الأمن الغذائي عن الافتقار إلى أسواق ذات أداء جيد أو عن عدم كفاية العرض ولكن عن عدم كفاية القوة الشرائية لفئات معينة من الشعب، فإن وصول المعونة الغذائية العينية يمكن أن يقوض الإنتاج الزراعي المحلي، لأنه يؤدي إلى خفض الأسعار في الأسواق المحلية. ووفقاً لأسوأ السيناريوهات، فإن توفير المعونة الغذائية يمكن أن يؤدي إلى خفض الاستثمار في قطاع الزراعة المحلي، وهو ما يزيد من احتمال حدوث طوارئ مستقبلية تؤدي إلى ما أشار إليه كبار المعلقين بـ "فخ الإغاثة" في المساعدة الدولية؛ إذ يدخل المانحون في حلقة مفرغة "يمكنهم فيها أن يمولوا فقط على نحو متزايد عمليات الإغاثة التي لا تصحبها سوى استثمارات هيكلية ذات تمويل ناقص من وقت لآخر"[(٤٢)]. وهذا هو السبب الذي يجعل المبادئ الأساسية لمنظمة الأغذية والزراعة تؤكد على الحاجة إلى ضمان ألا تعطل المعونة الغذائية الدولية إنتاج الغذاء محلياً (المبدأ التوجيهي ١٥-١). وتتضمن اتفاقية المعونة الغذائية حكماً ينص على أنه ينبغي للأعضاء، في سياق تقديم المعونة الغذائية، "تلافي التأثيرات الضارة على هياكل الحصاد والإنتاج والتسويق المحلية، وذلك باختيار التوقيت المناسب لتوزيع المعونة الغذائية" (المادة ١٣(أ)'١').

٣١- وحيث إن المعونة الغذائية توجه عموماً إلى المناطق التي تواجه مشاكل تتصل بانعدام الأمن الغذائي، في كثير من الأحيان نتيجة لضعف الإنتاج المحلي، فإن ثمة ارتباطاً بين وصول المعونة الغذائية وأنماط انعدام الأمن الغذائي من الناحية الإحصائية. ولا يعني هذا أن وصول المعونة الغذائية يؤدي بالضرورة إلى انعدام الأمن الغذائي أو إلى تفاقمه[(٤٣)]. ولا ينبغي أن تؤدي الآثار المتوقعة على الإنتاج الزراعي المحلي إلى إنكار فائدة المعونة الغذائية في تلبية احتياجات من يعانون انعدام الأمن الغذائي، وذلك في حالات بعينها وشريطة استعمال الأدوات الصحيحة. ومن حيث المبدأ، فإن المعونة الغذائية

---

(٤٢) C. Barret, "Food aid as part of a coherent strategy to advance food security objectives"، ورقة معلومات أساسية *لحالة الأغذية والزراعة ٢٠٠٦*، ص ٣، *منظمة الأغذية والزراعة*.

(٤٣) الدراسات التي وثقت هذه التأثيرات ربما تعاملت في بعض الأحيان مع الترابط بوصفه سبباً: انظر أيضاً، *حالة الأغذية والزراعة ٢٠٠٦ – هل تحقق المعونة الغذائية الأمن الغذائي*؟ منظمة الأغذية والزراعة، ص ٤٠-٤١. انظر أيضاً استعراض لما كُتب عن آثار المعونة الغذائية على الأسواق المحلية" C. Donovan, M. McGlichy, J. Staatz and D. Tschirley, "Emergency needs assessments and the impact of food aid on local markets", Desk study for World Food Programme SENAC Project, 2005.

العينية – عن طريق التسليم الفعلي للسلع الأساسية – ستكون مناسبة كاستجابة للأزمات الإنسانية الناتجة عن نقص الغذاء وقصور السوق. أما التحويلات النقدية التي تسمح للبلدان المتلقية بالشراء من الأسواق المحلية أو الإقليمية فقد تكون خياراً حيثما تعمل الأسواق على النحو المطلوب ويوجد إنتاج زراعي محلي كاف، ولكن في سياق ينعدم فيه الأمن الغذائي لأُسر معيشية بعينها نتيجة لعدم كفاية القدرة الشرائية. وعندما تكون المعونة الغذائية العينية هي الخيار الأفضل، ينبغي أن تستوفي شروطاً بعينها. أولاً، ينبغي أن تضمن عملية تحديد الأهداف بشكل ملائم والتوقيت المناسب أن توفير المعونة الغذائية العينية ليس له تأثير قوي يعطل الإنتاج الزراعي المحلي. فإذا ما استهدفت المعونة الغذائية الفقراء والفئات المستضعفة، التي لا تقدر على أي حال من الأحوال على شراء السلع الأساسية المنتجة محلياً، وإذا تم توزيعها في توقيت مناسب، أي فوراً بعد تحديد الاحتياجات – وليس، مثلاً، بعد أسابيع كثيرة، وبخاصة بعد جلب المحاصيل إلى الأسواق – يمكن تلافي الأثر السلبي بالكامل على الإنتاج المحلي. ثانياً، يمكن لعملية شراء السلع الأساسية محلياً، عن طريق برامج المعونة الغذائية النقدية المقدمة بدلاً من سلع مصدرها الجهات المانحة، أن تساعد المحتاجين وأن تدعم المنتجين المحليين وتكون قريبة من النظم الغذائية المحلية. ويصح ذلك بصفة خاصة إذا ما بذل المسؤولون عن المشتريات جهوداً مدروسة للشراء من صغار الملاك لمساعدتهم على التغلب على المعوقات التي تواجههم، وبخاصة فيما يتصل بمقدرتهم على التخزين، والتي قد تجعلهم لا يقوون على منافسة كبار المنتجين أو تجار السلع الأساسية. وفي الوقت نفسه، فإن شراء المعونة الغذائية بهدف توزيعها على الفئات الأفقر التي تعاني انعدام الأمن الغذائي أكثر من غيرها، قد يؤدي إلى زيادات في الأسعار تتضرر منها الأسر المعيشية التي لا يشملها البرنامج. وهذا هو السبب الذي جعل اتفاقية المعونة الغذائية تلزم الأعضاء بـ "أن يولوا اهتماماً خاصاً لمسألة تلافي الآثار الضارة على المستهلكين ذوي الدخل المنخفض الناجمة عن تغيرات الأسعار نتيجة لعمليات الشراء محلياً" (المادة ١٢(د)).

٣٢- وبإيجاز، فإن كانت السلع الأساسية التي مصدرها الجهات المانحة تنطوي على خطر تعطيل الإنتاج المحلي، فإن المعونة الغذائية النقدية أو القسائم أو التحويلات النقدية لها تأثير على الأسعار قد يجعل الفقراء غير قادرين على الحصول على الغذاء. ولتلافي هذه التأثيرات السلبية ينبغي تطبيق عدد من الشروط بدقة. فتحويل المعونة الغذائية إلى نقود – أي بيع المنتجات الممنوحة بهدف جمع الأموال للمعونة – له تأثير سلبي بشكل خاص على الأسعار في السوق المحلية وبالتالي آثار ضارة على الإنتاج المحلي، وينبغي تفاديه بأقصى قدر ممكن(٤٤). وكما هو الحال بالنسبة إلى الالتزامات، يجب تسليم المعونة الغذائية استناداً إلى تقييمات دقيقة للاحتياجات القائمة. وينبغي أن يكون التسليم في الوقت المناسب ومحدد الأهداف بصورة جيدة؛ والأفضل أن يكون نقداً ومستقلاً عن الإنتاج المحلي وشروط الشحن، وذلك من أجل إتاحة الاستعمال بالطريقة الأكثر كفاءة، مثلاً للمشتريات المحلية والإقليمية، حسب الشروط القائمة في الأسواق المحلية. ويشكل ربط المعونة بشروط معينة عائقاً رئيسياً أمام فعالية المعونة الغذائية؛ ويُقدر أن تكلفة تحويلات المعونة الغذائية المباشرة من البلد المانح أكبر في المتوسط بنسبة ٥٠ في المائة من تكلفة مشتريات الغذاء محلياً وبنسبة ٣٣ في المائة من تكلفة المشتريات

---

(٤٤) إن تحويل المعونة الغذائية إلى نقود مضر على وجه الخصوص لأنه لا يستهدف السكان الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي. وفي هذا الصدد، فهو أشبه ببرنامج المعونة الذي يشتمل على تحويلات من حكومة إلى حكومة، إذ تقوم الحكومة المتلقية بإعادة بيع المعونة الغذائية التي تستلمها في الأسواق المحلية.

الإقليمية[٤٥]. ومع ذلك يظل الربط منتشراً، وينتج عنه إنفاق نحو ثلث ميزانية المعونة الغذائية العالمية، أي نحو ٦٠٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في البلدان المانحة قبل أن تصل إلى المستفيدين[٤٦]. وهذا أمر مؤسف للغاية، لأنه يضع مصالح الدولة المانحة أو قطاعها الزراعي فوق احتياجات السكان في الدولة المتلقية[٤٧].

٣٣- ويمكن تحسين كل من عملية ضبط المعونة الغذائية وقابلية تكييفها مع السياقات المختلفة التي تُنفذ فيها تحسناً ملحوظاً بتعريف المعونة الغذائية بأنها أداة تهدف إلى إعمال الحق في الغذاء الكافي، وباستخلاص النتائج من هذا التعريف الجديد على المستوى التنفيذي. ولهذا التحول، على وجه التحديد، ثلاثة آثار. أولاً، وكما ذُكر آنفاً، ينبغي إدراج تقديم المعونة الغذائية في استراتيجيات وطنية لإعمال الحق في الغذاء تحددها الحكومات عن طريق عمليات يشارك فيها المستفيدون النهائيون وكذلك منظمات المزارعين. وسيضمن ذلك مراعاة الظروف المحلية في تقييم أنواع المعونة الغذائية المرغوبة – ويتوقف ذلك، على وجه الخصوص، على مدى قدرة القطاع الزراعي المحلي على زيادة العرض بعد التحويلات النقدية، ومدى ورود هذه التحويلات في شكل إغاثة من الكوارث أو مشاريع توظيف عامة أو غيرها من الأشكال. كما سيضمن إيلاء اهتمام أكبر للأبعاد التغذوية للمعونة الغذائية. ويتزايد الاعتراف في المناقشات الدولية بالحاجة إلى أن تتيح المعونة الغذائية ضمان توفير المغذيات الدقيقة الكافية المشار إليها في اتفاقية المعونة الغذائية[٤٨]. وقد يشكل ذلك فائدة هامة بشكل خاص لمسألة مواءمة المعونة الغذائية مع الاستراتيجيات الوطنية التي توضع بإشراك المستفيدين لأن المعونة الغذائية قد تسفر عن تحول العادات الغذائية للسكان المستهدفين، والتي قد يصعب الرجوع إليها لاحقاً، وتؤدي إلى اعتماد طويل الأجل على الأغذية المستوردة، ولأن الملاءمة التغذوية للنظم الغذائية تُختبر على وجه الخصوص في أوقات الأزمات[٤٩].

٣٤- ثانياً، تقتضي إعادة وضع مفهوم المعونة الغذائية بوصفها وسيلة لإعمال الحق في الغذاء الكافي أن تستند عملية تحديد الأهداف إلى الاحتياجات المحددة عن طريق عمليات المشاركة المذكورة آنفاً. وينبغي أن يحد هذا الإجراء من مخاطر تطبيق معايير قد تكون تمييزية في طبيعتها أو قد تكون لها تأثيرات تمييزية فيما يخص تحديد من يستحقون المعونة الغذائية؛

---

(٤٥) E.Clay, B.Riley & J. Urey, *The development effectiveness of food aid: Does tying matter?*, Report DCD/DAC/EFE (2004)9, OECD, Paris, 2005.

(٤٦) منظمة الأغذية والزراعة، *حالة الأغذية والزراعة ٢٠٠٦*، روما، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، ص ١٦.

(٤٧) ومن ميزات المعونة غير المربوطة أنها تضمن توافق المعونة مع شروط اتفاق الزراعة بموجب إطار منظمة التجارة العالمية (انظر المادة ١٠(٤) اتفاقية الزراعة، وكذلك مع مبادئ منظمة الأغذية والزراعة الخاصة بالتخلص من الفائض وبالالتزامات التشاورية.

(٤٨) انظر اتفاقية المعونة الغذائية، المادة ١٣(أ)'٢' (التي تطلب إلى الأعضاء 'أن يحترموا العادات الغذائية والاحتياجات التغذوية المحلية للمستفيدين' وأن يقللوا إلى أدنى حد 'التأثيرات السلبية المحتملة على عادات الأكل الخاصة بهم').

(٤٩) إن التحول إلى نظم غذائية تحتوي على مقادير ضئيلة من المغذيات الدقيقة، وهذه استراتيجية تكيف معروفة تتبعها الأسر المعيشية التي تواجه انعدام الأمن الغذائي، له نتائج خطيرة بشكل خاص على الأطفال دون سن ٢٤ شهراً وعلى الحوامل والمرضعات. انظر C. Koltz et al، "Nutrition in the perfect storm: why micronutrient malnutrition will be a widespread health consequence of high food prices", World Food Programme 2008, *Sight & Life* No. 2/2008, p. 6.

كما ينبغي أن يسمح بإمكانية أن تحدد المجتمعات المحلية المستهدفة نفسها الوسائل المثلى للتوزيع – كأن يكون ذلك، مثلاً، عن طريق النساء لا الرجال.

٣٥- ثالثاً، وهذا هو الأهم فإن تحديد المعونة الغذائية بوصفها وسيلة لإعمال الحق في الغذاء يقتضي ضرورة توزيعها وفقاً لمعايير تتسم بالشفافية وتخضع للقانون، من حيث المبدأ. كما ينبغي أن يتيح ذلك للذين يُحرمون من المعونة بدون مبرر فرصة اللجوء إلى آليات تظلّم بحثاً عن انتصاف بشأن هذا الاستبعاد – ومن المتوقع أن تكون هذه الآليات ضمانة قوية ضد مخاطر الاستبعاد أو ضد التطبيق التمييزي لمعايير تخصيص المعونة[٥٠]. ويمكن لشبكات الأمان الغذائي، بفضل ما تتيحه من إمكانية تنبؤ للمستفيدين، أن تعمل بشكل ملائم كآليات تأمين. وبدون هذا التأمين سيضطر من يقعون في الفقر بصفة مؤقتة إلى بيع موجوداتهم لتلبية احتياجاتهم الفورية، ومن ثم يقعون في فقر مدقع، كما أن من يعيشون في فقر مزمن سيظلون في فقرهم نتيجة لعدم مقدرتهم على إعادة بناء رصيد موجوداتهم وتجاوز أوضاعهم.

رابعاً – التقييم

٣٦- يمكن لتقييم التعاون الإنمائي وسياسات المعونة الغذائية أن يساعد في التحسن التدريجي لفعاليتهما. كما أنه يعزز مساءلة المانحين والدول الشريكة على حد سواء. ويؤدي اعتبار حق الإنسان في الغذاء الكافي كمرجعية في هذا الصدد إلى تحقيق الهدفين كليهما، لأن ذلك يتيح لعمليات التقييم تحديد إطار موضوعي وتحليلي متفق عليه لعمليات التقييم[٥١].

ألف – تقييم فعالية التعاون الإنمائي

٣٧- ينبغي للبلدان الشريكة والمانحين، بموجب مبدأ المساءلة المشتركة المتفق عليها في إعلان باريس بشأن فعالية المعونة، "تعزيز مبدأ المساءلة المشتركة والشفافية في استعمال موارد التنمية"، وينبغي أن تساعد هذه العملية في "تعزيز الدعم الشعبي للسياسات الوطنية والمساعدة الإنمائية" (الفقرة ٤٧). ويتمثل التزام البلدان الشركاء في أن تشرك بفاعلية أكبر البرلمانات الوطنية والمجتمع المدني في وضع وتنفيذ استراتيجيات التنمية الوطنية و/أو الميزانيات (الفقرة ٤٨). وبالمقابل، يلتزم المانحون بأن "يقدموا، في الوقت المناسب، معلومات شفافة وشاملة عن تدفقات المعونة، وذلك من أجل تمكين سلطات البلدان الشريكة من تقديم تقارير ميزانيات شاملة إلى هيئاتها التشريعية ومواطنيها" (الفقرة ٤٩). كما يلتزم كل من البلدان الشريكة والمانحين بعمل تقييمات مشتركة لفعالية المعونة (الفقرة ٥٠).

٣٨- ولم يحدد الإعلان كيفية قياس النجاح. وستكون الإشارة إلى العناصر المعيارية للحق في الغذاء الكافي مفيدة على نحو خاص لتوجيه هذه التقييمات. وينبغي، على الوجه الأمثل، أن تتخذ عملية رصد فعالية المعونة شكل تقييمات الأثر على حقوق الإنسان استناداً إلى العناصر المعيارية لحقوق الإنسان المنصوص عليها في القانون الدولي؛ وينبغي أن يقوم بها

---

(٥٠) ينبغي أن تتاح متطلبات الشفافية وآليات التظلم هذه للمستفيدين من المعونة الغذائية التي تصل عن طريق المنظمات غير الحكومية. وقد أنشأ بعض هذه المنظمات مكاتب للمساعدة لتقديم المعلومات إلى الأشخاص الذين تستهدفهم برامج هذه المنظمات، كما أنشأت آليات للتعامل مع الشكاوى.

(٥١) نهج التعاون الإنمائي القائم على حقوق الإنسان – نحو تفاهم مشترك بين وكالات الأمم المتحدة (٢٠٠٣).

المانحون بالاشتراك مع البلدان الشريكة، كما ينبغي أن تقوم بها هيئات مستقلة[٥٢]. ومن شأن هذا الإجراء، بالإضافة إلى توفيره آليه تنسيق بين البلدان المانحة والبلدان الشريكة لإنجاز التقييمات المشتركة، أن يعزز بدرجة كبيرة مساءلة كل من المانحين والحكومات المتلقية أمام البرلمانات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني في البلدان المتلقية، بما يضمن مشاركة هذه الأطراف في عملية التقييم نفسها، ويشجع على إطلاق مناقشة عامة عن نتائج التقييم. وهكذا، تتيح هذه التقييمات لمواطني البلدان النامية مساءلة حكوماتها والمانحين عن أثر التعاون الإنمائي وعن فائدة المعونة.

باء – تقييم فعالية المعونة الغذائية

٣٩- تنص المادة ١٣(ح) من اتفاقية المعونة الغذائية على أنه "يجب أن يسعى الأعضاء إلى إجراء تقييمات مشتركة لبرامجهم الخاصة بالمعونة الغذائية وعملياتها. استناداً إلى مبادئ دولية متفق عليها". ويشير هذا إلى ضرورة أن تتحول لجنة المعونة الغذائية إلى محفل تعليمي يمكّن الدول الأطراف والدول المتلقية والمنظمات غير الحكومية من إجراء تقييمات منتظمة لفعالية المعونة الغذائية في الاستجابة لحالات الطوارئ وفي تعزيز الأمن الغذائي الطويل الأجل في البلدان المعنية. كما يشير ذلك إلى فائدة تأسيس هذه التقييمات على معايير موضوعية ومتفق عليها دولياً. وعلى الرغم من أن اتفاقية المعونة الغذائية تشير إلى استعمال مؤشرات "مثل الحالة التغذوية للمستفيدين ومؤشرات أخرى تتصل بالأمن الغذائي العالمي"، على الأقل فيما يتعلق برصد الأعضاء لأثر المعونة الغذائية التي يقدمونها (المادة ١٣(ي))، فإن الإشارة إلى العناصر المعيارية لحق الإنسان في الغذاء الكافي ستكون أكثر ملاءمة. وهذه العناصر معترف بها وتوفر مقياساً موضوعياً، بما يشمل مجموعة راسخة من المؤشرات، يمكن على أساسها تقييم فعالية المعونة الغذائية.

٤٠- وعلى الرغم من أن اتفاقية المعونة الغذائية تحدد تشكيل لجنة المعونة الغذائية التي تضم جميع الأطراف في الاتفاقية، فإنها لا تستبعد عقد اجتماعات منتظمة بين أعضاء اللجنة من جانب والبلدان المتلقية أو ممثليها والمنظمات غير الحكومية الناشطة في ميدان المعونة الغذائية[٥٣] من جانب آخر. ويمكن أن تشجع هذه الاجتماعات التعلم المتبادل على أساس تبادل تجارب نجاح وفشل المعونة الغذائية في سياقات مختلفة. كما يمكن أن تعزز المساءلة المشتركة: مساءلة المانحين للبلدان المتلقية التي يجب أن تتلقى المعونة في المستقبل بطرق يمكن التنبؤ بها بشكل أفضل، ومساءلة البلدان المتلقية للمانحين الذين عليهم أن يضمنوا أن المعونة الغذائية التي يقدمونها تُستعمل وفقاً للاستراتيجيات الوطنية الملائمة، ومساءلة كل من المانحين والبلدان المتلقية أمام المستفيدين من المعونة الذين يمكن أن تعبر المنظمات غير الحكومية عن شواغلهم. ويمكن لهذه الاجتماعات كذلك أن تسهم في المزيد من الشفافية، وهو ما يسمح بدوره لآليات الرصد الوطنية والدولية بإشراف أفضل على مدى استيفاء الدول المعنية لشروط الحق في الغذاء، وذلك في سياق توفير المعونة الغذائية وتسليمها وإدارتها.

---

(٥٢) House of Commons, United Kingdom, International Development Committee, Working Together to Make Aid More Effective, Ninth Report of Session 20078, HC 520-1, 17 July 2008, paras. 73-74.

(٥٣) تشكل هذه المنظمات غير الحكومية ائتلافاً عن طريق الحوار بشأن سياسات المعونة الغذائية عبر الأطلسي.

خامساً – الاستنتاجات والتوصيات

٤١- مع أن إسهامات الدول المانحة في إعمال الحق في الغذاء في البلدان الشريكة تتم عادة على أساس طوعي بحت، فإن هذا لا يعفي المانحين من الالتزام بمبادئ عدم الانتكاس وعدم التمييز وإتاحة إمكانية التنبؤ بتقديم المعونة. وحيث التزمت الدول بتقديم مستويات معينة من المساعدة، كما هو الحال بموجب اتفاقية المعونة الغذائية وقرار مراكش، ينبغي الوفاء بهذه الالتزامات. وينبغي أن تلبي هذه الالتزامات، إلى أقصى حد ممكن، الاحتياجات التي قُيّمت بموضوعية حتى يتم فصل المساعدة عن المصالح التجارية أو الاستراتيجية للمانحين. ويمكن لتعريف المعونة الدولية بأنها أداة لإعمال حق الإنسان في الغذاء الكافي أن يسهم في هذا التحول.

٤٢- ويمكن أن تساعد حقوق الإنسان في استكمال مبادئ فعالية المعونة الواردة في إعلان باريس، وأن تساعد في جعلها أكثر عملية لأنها توفر إطاراً متمحوراً حول الالتزامات الدولية لكل من المانحين والدول المتلقية، ولأنها تؤكد قيم المشاركة والمساءلة. وبما أن المانحين وشركاءهم يسعون إلى توضيح كيفية تنفيذ هذه المبادئ، فقد يتوفر لهم اعتبار حقوق الإنسان كمرجعية نقطة التقاء يمكن أن تستند إليها هذه المناقشات. كما أن تحقيق الهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية – المتمثل في خفض نسبة الأشخاص الذين يعانون الجوع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥ – بدون أن تكون السياسات التي نطورها لتحقيق هذا الهدف متمحورة حول حق الإنسان في الغذاء الكافي، سيؤدي إلى سياسات أقل استنارة وأقل استدامة في الأجل الطويل ويمكن الطعن في مشروعيتها بسهولة. ولا تستند التوصيات المقدمة في هذا التقرير إلى فكرة أن الحكومات يجب أن تحترم التزاماتها بموجب القانون الدولي فحسب، بل كذلك إلى فكرة أن الاعتماد على الحق في الغذاء الكافي مفيد وعملي ويضيف حقاً قيمة إلى السياسات الإنمائية. ونحن نتجاهل الحق في الغذاء على نحو يعرضنا للخطر.

٤٣- ويوصي المقرر الخاص بما يلي:

(أ) **ينبغي للدول المانحة القيام بما يلي:**

- **أن تحرز تقدماً يمكن قياسه نحو الإسهام في الإعمال الكامل لحقوق الإنسان وذلك بدعم جهود الحكومات في البلدان النامية عن طريق المحافظة على مستويات المعونة المحسوبة بوصفها مساعدة إنمائية رسمية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي وزيادتها إلى أقصى ما تسمح به المواد المتاحة؛**

- **أن تقدم المعونة على أساس تقييم موضوعي للاحتياجات المحددة في البلدان النامية؛**

- **أن تفي بالتزاماتها بتقديم مستويات معينة من المعونة في وقت محدد وفي فترة معلومة، مع ضمان تقديم المبرر المناسب في حالة عدم الوفاء بالالتزامات؛**

- **أن تدعم تنفيذ المبادئ التوجيهية لمنظمة الأغذية والزراعة (الفاو) في البلدان الشريكة واستعمالها بوصفها إطاراً مرجعياً ملزماً للتعاون الإنمائي، وبخاصة في ميدان التنمية الريفية وفيما يخص الخدمات الاستشارية بشأن الاستراتيجيات الإنمائية مثل ورقات استراتيجية الحد من الفقر؛**

- أن تحترم بالكامل مبدأ تملك القرار في سياساتها المتصلة بالتعاون الإنمائي بمواءمة هذه السياسات مع الاستراتيجيات الوطنية لإعمال الحق في الغذاء المحددة في البلدان الشريكة بمشاركة البرلمانات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني؛

- أن تعزز الحق في الغذاء كأولوية للتعاون مع البلدان الشريكة حيث يمثل الجوع وسوء التغذية مشكلتين كبيرتين، مع التركيز على أضعف فئات المجتمع؛

- أن تجري تقييمات الأثر المتوقع (استناداً إلى معايير حقوق الإنسان ومبادئها) من أجل ضمان ألا تؤدي السياسات الإنمائية والاستثمارات في جميع القطاعات ذات الصلة إلى انتهاكات للحق في الغذاء الكافي؛

- أن تنفذ المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان في التعاون الإنمائي، وهي الشفافية والمساءلة والمشاركة وعدم التمييز والتمكين؛

- أن تقترح على شركائها إعداد تقييمات مشتركة ومنتظمة لأثر التعاون الإنمائي على إعمال الحق في الغذاء الكافي، وذلك استناداً إلى العناصر المعيارية لهذا الحق كما ينص عليها القانون الدولي.

(ب) ينبغي للدول الأطراف في اتفاقية المعونة الدولية القيام بما يلي:

- أن تعالج المعلومات التي يقدمها أعضاء لجنة المعونة الغذائية عن إسهاماتهم من أجل إتاحة الفرصة لأي مراقب خارجي لتقييم مدى وفاء الدولة الطرف بالتزاماتها؛

- أن تقيم امتثال الدول داخل لجنة المعونة الغذائية للمادة ١٣ من اتفاقية المعونة الغذائية؛

- أن تتيح للجنة المعونة الغذائية إمكانية التحول إلى محفل للتعلم لأعضائها وللحكومات المتلقية والمنظمات غير الحكومية الناشطة في ميدان المعونة الغذائية، وذلك بإجراء تقييمات شفافة ومشتركة لآثار المعونة الغذائية الطويلة الأجل على الأمن الغذائي؛

- أن تضمن أن الالتزامات بموجب اتفاقية المعونة الغذائية قائمة على الاحتياجات، وذلك بجعلها متمحورة حول التحديد المناسب لهشاشة الوضع الغذائي وانعدام الأمن الغذائي في البلدان المتلقية، وبالتعبير عن الالتزام كنسبة من الاحتياجات التي جرى تقييمها أو كإسهام في دفع تكلفة مخططات التأمين؛

- أن تتحاشى تحويل المعونة الغذائية إلى نقود وأن تعطي الأولوية للتحويلات النقدية المستقلة عن الإنتاج المحلي أو متطلبات الشحن على تقديم المعونة الغذائية العينية؛

- أن تضع آليات، بعدة وسائل من بينها إصلاح العمليات الداخلية لصنع القرار فيما يتعلق بتخصيص المعونة الغذائية، وذلك لتضمن أن المعونة الغذائية تُقدم في الوقت المناسب وتستهدف من يستحقونها وتُدمج في الاستراتيجيات الوطنية لإعمال الحق في الغذاء المعتمدة على الصعيد المحلي في الدول المتلقية؛

- أن تسعى إلى الحصول على معلومات عن الوضع في الأسواق المحلية قبل أن تقرر بشأن الشكل الذي ينبغي أن تُقدم فيه المعونة الغذائية، وذلك لتلافي الإضرار بالأسعار أو الإنتاج الزراعي المحلي أو، في حالة تفضيل المشتريات المحلية، الإسهام في زيادة الأسعار بدرجة لا تستطيع معها الأسر المعيشية التي لا يشملها برنامج المعونة الغذائية الحصول على ما تحتاجه.

(ج) ينبغي للدول المتلقية للمعونة الغذائية القيام بما يلي:

- أن تضمن التحديد الموضوعي لهشاشة الوضع الغذائي وانعدام الأمن الغذائي، وذلك كي تستهدف المعونة الغذائية المستحقين على نحو مناسب؛

- أن تدرس الآثار المتوقعة على الإنتاج الزراعي المحلي وعلى مقدرة الشرائح الضعيفة من السكان على الحصول على الغذاء، وذلك قبل اتخاذ القرار بشأن شكل المعونة الغذائية الذي يمكن قبوله وكيفية توزيع هذه المعونة؛

- أن تضمن توزيع المعونة الغذائية وفقاً لمعايير تتسم بالشفافية وتخضع للقانون من حيث المبدأ، وأن تتيح للذين يُحرمون من المعونة بدون مبرر الحق في سبل انتصاف فعالة.

(د) ينبغي لأعضاء منظمة التجارة العالمية القيام بما يلي:

- أن ينفذوا قرار مراكش تنفيذاً كاملاً، ولا سيما باعتماد مبادئ توجيهية تضمن أن يُقدم جزء كبير من هذه المعونة من المواد الغذائية الأساسية إلى أقل البلدان نمواً والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية، المتضررة من برنامج الإصلاح بموجب اتفاق منظمة التجارة العالمية الخاص بالزراعة، على شكل منح كاملة و/أو بشروط ميسرة، والعمل على أن تقدم الدول الأطراف في اتفاقية المعونة الغذائية المعونة بمستويات تضمن تمكن البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية في جميع الأوقات على ضمان الحماية الكافية للحق في الغذاء ضمن ولايتها؛

(هـ) ينبغي أن تطلب اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على نحو منهجي، أن تتضمن تقارير الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية معلومات عن الآتي:

- الدول المانحة و (أ) نسبة المعونة الغذائية التي التزمت بتقديمها في شكل مستقل؛ (ب) التدابير التي اتخذتها، في برامجها الثنائية لتقديم المعونة الغذائية، لكي تضمن أن المعونة الغذائية التي تقدمها لا تقوض، بل تعزز، الأمن الغذائي الطويل الأجل في الدول المتلقية، وتطوير قطاعها الزراعي؛

- ما إذا كانت الدول المتلقية للمعونة الغذائية (أ) قد ضمنت تناسب المعونة الغذائية التي تلقتها مع استراتيجياتها الوطنية لإعمال الحق في الغذاء الكافي؛ (ب) ما إذا كانت معايير تخصيص المعونة الغذائية قد حُددت بشفافية في التشريع الوطني على نحو يتيح لكل صاحب حق يتم استبعاده بدون مبرر فرصة الوصول إلى آليات التظلم والانتصاف.

- - - - -