الأمم المتحدة

A/63/966

الجمعية العامة

Distr.: General
14 September 2009
Arabic
Original: English

الدورة الثالثة والستون

البندان ٥٠ و ١١٤ من جدول الأعمال

التنفيذ والمتابعة المتكاملان والمنسقان لنتائج المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي تعقدها الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما

متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية

مذكرة مفاهيمية بشأن أزمة الغذاء العالمية والحق في الغذاء

مذكرة من رئيس الجمعية العامة

يتشرف رئيس الدورة الثالثة والستين للجمعية العامة بأن يحيل إلى الدول الأعضاء هذه المذكرة المفاهيمية بوصفها وثيقة من وثائق الجمعية وهي معنونة ''أزمة الغذاء العالمية والحق في الغذاء''، وأعدَّها المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، الأستاذ أوليفييه دو شاتر (بلجيكا).

ولعل الأعضاء يذكرون أنه جرى تعميم المذكرة المفاهيمية كمدخل للحوار المواضيعي لتبادل الآراء في الجمعية العامة بشأن أزمة الغذاء العالمية والحق في الغذاء، الذي عُقد في ٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٩. وقد شارك في الحوار التفاعلي خبراء رفيعو المستوى من اختصاصات علمية مختلفة، بما في ذلك الاقتصاد والهندسة الزراعية والزراعة الإيكولوجية، فضلاً عن المقرر الخاص، الأستاذ دو شاتر. كما شارك فيه ممثل من ''لا فيا كامبيسينا''، وهي أكبر منظمة في العالم لصغار المزارعين والفلاحين.

141009 121009 09-52103 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

وسعياً لتسهيل الحوار بين الدول الأعضاء والمتكلمين الضيوف، دُعي المشاركون المرموقون إلى النظر في المسائل التالية:

- ما هي الأسباب الرئيسية وراء الانتهاكات الواسعة النطاق للحق في الغذاء في عالم ينعم بثروات وفيرة؟
- ما هي المبادرات التي ينبغي للمجتمع الدولي أن يتخذها من أجل تحقيق أول الأهداف الإنمائية للألفية المتمثل في خفض نسبة السكان الذين يعانون من الجوع إلى النصف ووضع حد لانتهاكات الحق في الغذاء؟ وعلى وجه التحديد، كيف ينبغي أن تتشكل البيئة الدولية بغية تحقيق هذا الهدف؟
- هل نظام إنتاج الأغذية وتوزيعها بتنظيمه الحالي مهيأ لمواجهة التحدي المتمثل في انعدام الأمن الغذائي في المستقبل، خاصة إذا أُخذ في الحسبان تأثير تغير المناخ على قدرتنا على إنتاج الغذاء؟ وفي أي اتجاه يجب تطوير الإنتاج الزراعي من أجل إطعام الكوكب، مع مراعاة الطلب المتزايد على السلع الزراعية؟
- هل أن الإدارة العالمية لنظام إنتاج الأغذية وتوزيعها ملائمة لمكافحة الجوع على نحو فعال؟ وإن لم تكن كذلك، ما هي التغييرات التي ينبغي التوصية بها؟

وتوفر هذه الأسئلة إطارا مفيداً لدراسة التحديات المتعددة والمعقدة التي تواجه الدول الأعضاء ومنظمتنا على صعيد وضع الاستجابات المؤسسية والسياساتية الملائمة لأزمة الغذاء العالمية والأهداف الإنمائية للألفية والجهود المبذولة للقضاء على الجوع.

وبيانات الدول الأعضاء والمحاورين في الحوار المواضيعي لتبادل الآراء بشأن أزمة الغذاء العالمية والحق في الغذاء متاحة على الموقع الإلكتروني لرئيس الدورة الثالثة والستين للجمعية العامة.

الحوار المواضيعي لتبادل الآراء في الجمعية العامة بشأن أزمة الغذاء العالمية والحق في الغذاء: مذكرة مفاهيمية

قاعة مجلس الوصاية

٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٩

مقر الأمم المتحدة، نيويورك

أولاً – الخلفية

١ – خلال العام الماضي، شهد العالم زيادة كبرى في أسعار الأغذية في الأسواق الدولية. وخلال الأشهر الثلاثة الأولى من عام ٢٠٠٨، بلغت الأسعار الإسمية الدولية لجميع السلع الغذائية الرئيسية أعلى مستوياتها منذ نحو ٥٠ عاماً، في حين أن الأسعار بالقيمة الحقيقية بلغت أعلى مستوياتها منذ نحو ٣٠ عاماً. ونتيجةً لذلك، نشأت اضطرابات اجتماعية في أكثر من ٤٠ بلداً. وارتفع عدد الجياع في العالم على نحو خطير في عامي ٢٠٠٧-٢٠٠٨: وبات اليوم قرابة ٩٧٠ مليون شخص يعانون من الجوع، مقابل ٨٤٨ مليون شخص في عامي ٢٠٠٣-٢٠٠٥. ومن المحتمل جداً ألا ينخفض هذا العدد نتيجةً لانخفاض الأسعار في المستقبل القريب، خاصة وأن العودة إلى أسعار أدنى يعني أن واحدة من أضعف الفئات، أي صغار المزارعين الذين يشكلون ٥٠ في المائة من الجياع في العالم، ستعاني من درجة متزايدة من التهميش، وفي بعض الحالات، سيصبح أفرادها مرغمين على التخلي عن الزراعة.

٢ – وبسبب هذه الزيادات الحادة في الأسعار، أصبح شراء الأغذية فوق طاقة العديد من الأسَر، ولا سيما في البلدان النامية، مما دفع بها إلى خفض إنفاقها على التعليم أو الصحة؛ والتحوُّل إلى أنظمة غذائية أقل تنوعاً، أو إلى تناول عدد أقل من وجبات الطعام. بيد أن تبعات الأزمة تتجاوز ذلك إلى حد بعيد، وهي أعمق بكثير مما توحي به مسألة الأسعار وحدها. فلقد بيَّنت الأزمة عدم استدامة نظام غذائي عالمي قد يكون جيداً في إنتاج كميات كبيرة من الأغذية، لكنه غير مستدام على الصعيدين الاجتماعي والبيئي. ونظراً إلى كون دخل صغار المزارعين في البلدان النامية تحت مستويات الكفاف، كثيراً ما لا يتاح أمامهم أي خيار آخر سوى مغادرة حقولهم والبحث عن عمل في المدن. كما أن الأساليب الراهنة للإنتاج الزراعي تستنفد التربة، وتنتج كميات كبيرة من الغازات المسببة للاحتباس الحراري، وتستخدم كميات هائلة من المياه، مما يهدد الأمن الغذائي على الأمد الطويل ويجعل من تكرار أزمات كالتي شهدناها أمراً لا يمكن تجنبه إذا لم نتخذ إجراءات قاطعة.

٣ - ونتيجةً لأزمة الغذاء العالمية، وضعت الحكومات ضمن أولويات برنامج العمل الدولي مسألة تحسين النظم الزراعية والغذائية العالمية، واتخذت الوكالات الدولية عدداً من المبادرات لمؤازرتها في جهودها على المستوى الوطني.

٤ - وفي محاولة لوضع استجابة موحَّدة لأزمة الغذاء العالمية، اتُخذ قرار في اجتماع مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، الذي عُقد في برن في ٢٨ و ٢٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٨، بإنشاء فرقة عمل رفيعة المستوى معنية بأزمة الأمن الغذائي العالمية، برئاسة الأمين العام. وعقدت فرقة العمل، التي تضم بين أعضائها وكالات وصناديق وبرامج الأمم المتحدة ذات الصلة، والبنك الدولي، ومنظمة التجارة العالمية، وصندوق النقد الدولي، أول اجتماع لها في ١٢ أيار/مايو ٢٠٠٨. وفي تموز/يوليه ٢٠٠٨، اعتمدت إطاراً شاملاً للعمل يمثل الرأي التوافقي للوكالات المعنية بشأن كيفية تلبية الاحتياجات الفورية على الأمد القصير، والاستراتيجية العالمية على الأمد الأطول لكفالة الأمن الغذائي. وضمن هذا الإطار، باتت فرقة العمل تساعد الحكومات على تحديد سبل تحسين قدرتها على الصمود أمام ارتفاع أسعار السلع الزراعية، التي ستظل مرتفعة في السنوات القليلة المقبلة، وأكثر تقلباً مما كانت عليه في الماضي بالنظر خاصة إلى تأثير تغير المناخ على الإنتاج الزراعي.

٥ - كما نُظم عدد من الأحداث الحكومية الدولية الرفيعة المستوى في عام ٢٠٠٨، شملت دورة استثنائية لمجلس حقوق الإنسان في ٢٢ أيار/مايو، وهي الدورة الأولى التي تكرَّس لمسألة مواضيعية (أي مسألة لا تهم بلدا معيناً)، والدورة الأولى المخصصة لحق اجتماعي. كما كرَّس المجلس الاقتصادي والاجتماعي اجتماعا خاصا لهذه المسألة في ٢٢ و ٢٣ أيار/مايو. وعُقد في روما في الفترة من ٣ إلى ٥ حزيران/يونيه المؤتمر الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي العالمي: التحديات الماثلة في مجالي تغير المناخ والطاقة الأحيائية، تحت رعاية منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو). وعقدت الجمعية العامة جلستين غير رسميتين بشأن أزمة الغذاء العالمية في ٢٩ أيار/مايو و ١٨ حزيران/يونيه، وجلسة عامة بشأن أزمتي الغذاء والطاقة العالميتين في ١٨ تموز/يوليه. وعقدت اللجنة الثالثة للجمعية العامة جلسة تحاور مع المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، الأستاذ أوليفييه دو شاتر، في ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر، نوقش خلالها النهج القائم على الحقوق إزاء أزمة الغذاء العالمية. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، اعتمدت الجمعية العامة قراراً بشأن الحق في الغذاء (القرار ١٨٧/٦٣)، ذكَّرت فيه، في جملة أمور، بالتزامات الدول في مجال حقوق الإنسان في سياق الأزمة الغذائية المتفاقمة.

٦ - وفي ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، قدَّم المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء تقريراً إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن أزمة الغذاء العالمية (A/HRC/9/23)، بناء على طلب المجلس في دورته الاستثنائية بشأن هذه المسألة. ويستند التقرير إلى الفكرة القائلة إن الأزمة وقعت نتيجةً لعدم كفاية القوة الشرائية للمتأثرين بالأزمة، واختلال توازن القوى في سلسلة إنتاج الأغذية وتوزيعها، وإضعاف الفئات الفقيرة والمهمشة في المجتمع. ويحاول التقرير أن يبرهن أنه يمكن معالجة هذه العوامل من خلال حلول تسترشد بالإقرار بحق الإنسان في الغذاء الكافي، وأن الحلول التي تهدف فقط إلى زيادة حجم الأغذية المنتَجة لن تكون مستدامة في حال عدم معالجة هذه العوامل. وباختصار، فإن الرسالة التي تستنتَج من هذا التقرير هي أن انعدام الأمن الغذائي ليس مشكلة تقنية وإنما مشكلة سياسية. وتعكس التوصيات الختامية هذا الاقتناع.

٧ - وأعرب عدد من الحكومات عن تأييده لهذه التوصيات واتفق مع التحليل المقدَّم في التقرير. وفي الوقت ذاته، ونتيجةً للأزمة المالية وتراجع أسعار السلع الزراعية الأساسية في الأسواق الدولية، فقد يكون عزم المجتمع الدولي على معالجة العوامل الهيكلية الكامنة وراء أزمة الغذاء أضعف الآن مما كان عليه في حزيران/يونيه ٢٠٠٨. بيد أن العودة ببساطة إلى أساليب العمل المعتادة ستشكل خطأ فادحاً، ويُحتمل أن تكون عواقبها بعيدة المدى.

٨ - وشدد التقرير المشار إليه أعلاه على أن الحل لا يكمن ببساطة في زيادة الإنتاج، وبالتالي في انخفاض الأسعار، وإنما في تقليص الفجوة القائمة بين الأسعار المدفوعة للمُزارع والأسعار التي يدفعها المستهلك، ومكافحة تقلب الأسعار في السوق الدولي والسوق المحلي على السواء، من خلال قيام الحكومات بتنظيم الأسعار على النحو المناسب. إذ أن النتائج المترتبة على استمرار تقلب الأسعار ستكون مدمرة. ويتعين على الحكومات أن تتخذ إجراءات حاسمة بشأن هذه المسألة، لأن عدم القيام بذلك لا يعني فقط أن عدد ضحايا انتهاك الحق في الغذاء سيظل عند مستويات عالية غير مقبولة، وإنما يعني علاوة على ذلك أنه لن تكون لدينا حماية من الصدمات في المستقبل.

٩ - وسيستمر النقاش بشأن ما يجب تحقيقه على الصعيدين الوطني والدولي خلال عام ٢٠٠٩. وفي ٢٦ و ٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، دعا كل من حكومة إسبانيا والأمين العام إلى عقد الاجتماع الرفيع المستوى بشأن الأمن الغذائي للجميع من أجل تقييم ما تم إنجازه متابعة للالتزامات المعلنة في المؤتمر الرفيع المستوى الذي عُقد في روما من ٣ إلى ٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، والشروع في مناقشات بشأن شراكة عالمية جديدة من أجل الزراعة والأمن الغذائي والتغذية. وقد أعاد مؤتمر قمة مدريد التأكيد على المسؤولية الرئيسية للدول في إعمال الحق في الغذاء، واعترف بالمشاكل الخاصة التي تواجهها الفئات الضعيفة،

مثل النساء والأطفال، في الحصول على الغذاء الكافي، وشجع الدول على السعي إلى الاستلهام من المبادئ التوجيهية الطوعية لمنظمة الأغذية والزراعة لدعم الإعمال التدريجي للحق في الغذاء الكافي في سياق الأمن الغذائي الوطني (''المبادئ التوجيهية الطوعية''). وسيقدم المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء تقرير متابعة بشأن أزمة الغذاء العالمية إلى الدورة الثانية عشرة لمجلس حقوق الإنسان. وسيتضمن التقرير استعراضا للمبادرات المعتمدة على المستويين الوطني والدولي للاستجابة إلى التحدي الذي تمثله أزمة الغذاء العالمية.

ثانيا – الغرض من الحوار المواضيعي لتبادل الآراء بشأن أزمة الغذاء العالمية والحق في الغذاء

١٠ – في ضوء ما ورد أعلاه، عقد رئيس الدورة الثالثة والستين للجمعية العامة حواراً مواضيعياً لتبادل الآراء بشأن أزمة الغذاء العالمية والحق في الغذاء في ٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٩، ليس فقط لتوضع أزمة الغذاء العالمية وضرورة معالجة أسبابها الهيكلية مجدداً في صدارة جدول الأعمال السياسي الدولي، وإنما أيضاً لتوجيه المبادرات التي يجري إعدادها على المستوى الدولي لكفالة ألا تقتصر على زيادة حجم الإنتاج، بل وأن تسهم بشكل فعال في مكافحة الجوع.

١١ – وثمة توافق في الآراء بشأن الحاجة إلى اتخاذ إجراءات حاسمة لإقامة نظام للزراعة والغذاء قادر على الاستجابة لتزايد الطلب، مع العلم أن كيفية تحقيق ذلك لا تزال موضع نقاش مستمر. ويجب أن ترتكز الجهود المذكورة أعلاه، ولا سيما إقامة بنية عالمية جديدة للزراعة والغذاء، على حق الإنسان في الغذاء الكافي، كما هو معترف به في القانون الدولي، لكفالة أن تكون موجَّهة نحو تلبية احتياجات الفئات الأشد ضعفاً وحرماناً.

١٢ – وفي مؤتمر القمة العالمي للأغذية لعام ١٩٩٦ الذي عُقد في روما، طلب المشاركون تعزيز الطابع الملموس والعملي لمضمون الحق في الغذاء. وفي عام ٢٠٠٤، اعتمدت الدول الأعضاء الـ ١٨٧ في مجلس الفاو المبادئ التوجيهية الطوعية. وخلال الفترة نفسها، اعتمدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تعليقها العام رقم ١٢ بشأن الحق في الغذاء، فيما أنشأت لجنة حقوق الإنسان ولاية المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء.

١٣ – وتمَّت بلورة المضمون المعياري للحق في الغذاء خلال تلك الفترة. وتبيِّن الأزمة الأخيرة الحاجة إلى المضي قدماً بالعملية نحو التنفيذ الملموس. فهذا أمر مُلح. وما لم يوضع الحق في الغذاء في صميم الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي لمعالجة الأسباب الهيكلية التي أدت إلى أزمة الغذاء العالمية، سوف نكرر الأخطاء عينها. وسوف ننتج أكثر، لخشيتنا من ألا ننتج

ما يكفي، لكننا سننسى طرح الأسئلة الحاسمة التي كثيراً ما ترفض الحكومات سماعها نظراً إلى طبيعتها السياسية: مدا خيل مَن سترتفع نتيجةً لزيادة الإنتاج؟ وهل سيتمكن الأشد فقراً من شراء الأغذية المتوفرة في الأسواق؟ وهل أن شبكات الأمان متوفرة لوقاية المعدمين من تأثير ارتفاع الأسعار؟ وهل أن تدابير تحقيق الاستقرار قائمة لضمان حماية المزارعين أمام الأسعار المتدنية جدا؟ وهل من مبادرات تُتخذ لتضييق الفجوة بين الأسعار المدفوعة للمزارع والأسعار التي يدفعها المستهلكون، والتي ارتفعت إلى حد كبير على مدى السنوات القليلة الماضية؟ وهل أن ضحايا انتهاكات الحق في الغذاء يملكون سبل الانتصاف للاعتراض على الإجراءات التي تتخذها الحكومات وعلى لامبالاتها، التي تتسبب في مثل هذه الانتهاكات؟ وهل أن إنتاج الغذاء يجري بوسائل مستدامة بيئياً؟

١٤ - إن الحق في الغذاء يضطرنا إلى مواجهة هذه الأسئلة والإجابة عنها. فالواجب الرئيسي للحكومات يكمن في جمع معلومات عن الحالة: وضع خريطة لمناطق انعدام الأمن الغذائي ومكامن الضعف؛ وتحديد العقبات التي تحول دون الإعمال الكامل للحق في الغذاء؛ والعمل على إزالة هذه العقبات. ويتيح الاعتراف بالحق في الغذاء للمَحاكم والهيئات المستقلة الأخرى كالمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، رصد سلوك الحكومات ودعوتها لتبرير خياراتها في مجال السياسة العامة. وينبغي تقييم أثر هذه الخيارات على إعمال الحق في الغذاء بصورة منهجية. فإنتاج ما يكفي من الغذاء هو، من غير ريب، أمر أساسي، لكن النمو السكاني، والتغير في أنماط التغذية، وتغير المناخ وتزايد المنافسة بين زراعة المحاصيل من أجل الغذاء والعلف والوقود تحدُّ كلها من قدرتنا على تلبية الطلبات المتزايدة على الكوكب في المستقبل. ومع ذلك، فهذا ليس سوى جزء من المعادلة. ولا بد أيضاً من أن تتاح لجميع الناس إمكانية الحصول على الغذاء المتوفر، وبوجه خاص، على الوسائل الاقتصادية للحصول على الغذاء.

١٥ - ووفقاً للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يتم فعلياً إعمال الحق في غذاء كاف عندما تتاح لكل رجل وامرأة وطفل، سواء فرديا أو مع جماعة، السُبُل المادية والاقتصادية للحصول، في جميع الأوقات، على الغذاء الكافي أو على وسائل شرائه. إنها مسألة لا تتعلق بإطعام الناس، وإنما بأن يُضمن للفرد الحق في إطعام نفسه، مما يتطلب ليس فقط أن يكون الغذاء متوفراً، وإنما أن يكون لكل أسرة معيشية إما الوسائل لإنتاج غذائها الخاص أو القوة الشرائية الكافية لشراء الغذاء الذي تحتاج إليه.

ثالثا – تشكيل أفرقة الحوار المواضيعي لتبادل الآراء

١٦ – سعياً لتزويد الدول الأعضاء في الجمعية العامة باستعراض كامل ومستنير للتحديات المعقدة التي نواجهها في ظل الحالة الراهنة، ينبغي أن يضم الحوار المواضيعي لتبادل الآراء بشأن أزمة الغذاء العالمية والحق في الغذاء خبراء رفيعي المستوى من اختصاصات علمية مختلفة، بما في ذلك الاقتصاد والهندسة الزراعية والزراعة الإيكولوجية، فضلاً عن المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء. وستبلَّغ الدول الأعضاء خلال الأسبوع المقبل بتشكيل الأفرقة وستتلقى برنامجاً مفصلاً بهذا الشأن.

١٧ – وتشمل الأسئلة التي سيُدعى الخبراء إلى تناولها ما يلي:

(أ) ما هي الأسباب الرئيسية وراء الانتهاكات الواسعة النطاق للحق في الغذاء في عالم ينعم بثروات وفيرة؟

(ب) ما هي المبادرات التي ينبغي للمجتمع الدولي اتخاذها من أجل تحقيق أول الأهداف الإنمائية للألفية المتمثل في خفض نسبة السكان الذين يعانون من الجوع إلى النصف ووضع حد لانتهاكات الحق في الغذاء؟ وعلى وجه التحديد، كيف ينبغي أن تتشكل البيئة الدولية بغية تحقيق هذا الهدف؟

(ج) هل نظام إنتاج الأغذية وتوزيعها بتنظيمه الحالي مهيأ لمواجهة التحدي المتمثل في انعدام الأمن الغذائي في المستقبل، خاصة إذا أخذ في الحسبان، تأثير تغير المناخ على قدرتنا على إنتاج الغذاء؟ وفي أي اتجاه يجب تطوير الإنتاج الزراعي من أجل تغذية الكوكب، مع مراعاة الطلب المتزايد على السلع الزراعية؟

(د) هل أن الإدارة العالمية لنظام إنتاج الأغذية وتوزيعها ملائمة لمكافحة الجوع على نحو فعال؟ وإن لم تكن كذلك، ما هي التغييرات التي ينبغي التوصية بها؟

الأستاذ أوليفييه دو شاتر
المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء
مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان
الإجراءات الخاصة التي يتولاها مجلس حقوق الإنسان
جنيف