

Distr.: General  
7 August 2013  
Arabic  
Original: English

الجمعية العامة



## الدورة الثامنة والستون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت\*\*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق  
الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع  
الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

## الحق في الغذاء

## مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة التقرير المؤقت لأوليقييه دو شاتر،  
المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، المقدم عملاً بقرار الجمعية العامة ١٧٤/٦٧.

\* أعيد إصدارها لأسباب فنية في ٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣.

\*\* A/68/150



الرجاء إعادة استعمال الورق



## موجز

يرسم هذا التقرير الحدود الفاصلة لحركة عالمية ناشئة من أجل الحق في الغذاء، مركزاً على الجوانب العملية من إعمال الحق في الغذاء الكافي طيلة العشرة أعوام الماضية في نطاق أطر قانونية وسياساتية ومؤسسية ملائمة. ويُحصي التقرير التقدم الهام الحاصل منذ انعقاد مؤتمر القمة العالمي للأغذية عام ١٩٩٦، ميرزا الممارسات الفضلى المتبلورة ودور الفاعلين الرئيسيين، وهم: الحكومات والبرلمانات والمحاكم والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني والحركات الاجتماعية. وإن عدداً متزايداً من القوانين الإطارية الوطنية المخولة للحق في الغذاء المشفوعة باستراتيجيات وطنية قائمة على الحقوق ترمي إلى تنسيق الجهود عبر شتى القطاعات وتحسين المساءلة والتمكين من مشاركة المجتمع المدني وأولئك المتأثرين بالجوع وسوء التغذية في صنع القرار ورصد النتائج. وفي الوقت ذاته، يعاد تعريف نظم الحماية الاجتماعية من حيث الحقوق مع التّأني عن مفهوم المنافع الاجتماعية كأعطياتٍ مُتصدّق بها. كما أن المحاكم وأشكال أخرى من آليات التظلم، كمراجعات الحسابات الاجتماعية، تلعب دوراً فعالاً في إحداث هذا التغيير.

## أولاً - مقدمة

١ - ليس الحق في الغذاء الكافي كحق إنساني بالأمر المستجّد. فقد اعترف به في المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ثم أعيد تأكيده في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ١١)، وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، كحق في الحياة (المادة ٦)<sup>(١)</sup>. وأدرج أيضا في صكوك دولية أخرى، منها اتفاقية حقوق الطفل (المادتان ٢٤ (٢) و ٢٧ (٣)) واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (المادة ١٢ (٢)) واتفاقية الأشخاص ذوي الإعاقة (المادتان ٢٥ (و) و ٢٨ (١)). وختاما، اعترف بالحق في الغذاء في طائفة من الصكوك كالبروتوكول الإضافي للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (بروتوكول سان سلفادور (١٩٨٨) (المادة ١٢)) والميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه (١٩٩٠) (المادة ١٤ (٢) (ج)) وبروتوكول الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المرأة في أفريقيا (٢٠٠٣) (المادة ١٥). ولئن لم يشير الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب إشارة صريحة إلى الحق في الغذاء، فإن اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب قد حمت الحق في الغذاء استناداً إلى أحكام متعلقة بالحق في الحياة (المادة ٤) والحق في الصحة (المادة ١٦) والحق في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ٢٢)<sup>(٢)</sup>.

٢ - بيد أن الحق في الغذاء الكافي حظي باهتمام متجدد في السنوات الأخيرة، لا سيما منذ أن أعيد تأكيده في مؤتمر القمة العالمية للأغذية في إعلان روما بشأن الأمن الغذائي. وقد التزم مؤتمر القمة العالمي للأغذية بهدف "توضيح مضمون الحق في الغذاء الكافي والحق الأساسي لكل إنسان في التحرر من الجوع"، كما نص عليهما في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصكوك الدولية والإقليمية الأخرى ذات الصلة، وإيلاء عناية خاصة لتنفيذ هذا الحق وإعماله بصورة كاملة ومطردة بوصفه وسيلة لتحقيق الأمن الغذائي للجميع<sup>(٣)</sup>، مما أسفر عن اعتماد لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لتعليقها العام رقم ١٢ حول الحق في الغذاء الكافي (انظر E/C.12/1999/5)، الذي أعقبه التفاوض على الخطوط التوجيهية الطوعية لدعم الإعمال المطرد للحق في غذاء كافٍ في

(١) كما أكدت لجنة حقوق الإنسان، فإن الحق في الحياة يستلزم من الدولة اتخاذ جميع التدابير الممكنة للتخلص من سوء التغذية (انظر التعليق العام رقم ٦ (١٩٨٢)، الفقرة ٥).

(٢) انظر اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، البلاغ رقم ٩٦/١٥٥، مركز العمل الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية، مركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ضد نيجيريا، الدورة العادية الـ ٣٠، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، الوثيقة ACDPR/COMM/A044/1 المؤرخة ٢٧ أيار/مايو ٢٠٠٢.

(٣) خطة عمل مؤتمر القمة العالمي للأغذية، الالتزام السابع، الهدف ٧-٤.

سياق الأمن القطري الغذائي (الخطوط التوجيهية للحق في الغذاء)، التي اعتمدها الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) يوم ٢٣ تشرين/نوفمبر ٢٠٠٤.

٣ - ولدى اعتماد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كان الحق في الغذاء أكثر من رمز، لكن من غير أن يتعدى كونه مجرد مَطْمَح. وقد أصبح الآن أداة تشغيلية معترفاً بها على نطاق واسع كمفتاح لنجاح استراتيجيات الأمن الغذائي. ففي مؤتمر القمة العالمي حول الأمن الغذائي، اتفق رؤساء الدول والحكومات على مبادئ روما الخمسة بشأن الأمن الغذائي العالمي (WSFS 2009/2). وإذ أكدوا مجدداً "حق كل إنسان في الحصول على طعام مأمون وكاف ومغذ، بما يتفق والإعمال التدريجي للحق في الغذاء الكافي في سياق الأمن الغذائي الوطني" (الفقرة ١٦)، التزموا بأن "يسعوا جاهدين من أجل اتباع نهج شامل ذي شقين تجاه الأمن الغذائي يتمثل (١) في العمل المباشر على التصدي الفوري للفقير بالنسبة لأضعف الناس؛ و (٢) في برامج مستدامة متوسطة وطويلة الأجل للزراعة والأمن الغذائي والتغذية والتنمية الريفية لاستئصال شأفة الجوع والفقير، بما في ذلك عن طريق الأعمال التدريجي للحق في الغذاء الكافي". وفي عام ٢٠٠٩، وضع الحق في الغذاء في صميم عمل لجنة الأمن الغذائي العالمي المعادة هيكلتها، وهي المحفل الدولي والحكومي الدولي الرئيسي للتنسيق في مواجهة انعدام أمن الغذاء والتغذية ومناهضة الجوع: رؤيتها هي "أن تسعى جاهدة في سبيل عالم خال من الفقر تنفذ فيه البلدان الخطوط التوجيهية الطوعية قصد الأعمال التدريجي للحق في الغذاء الكافي في سياق الأمن الغذائي الوطني" (انظر 2 CFS:2009/2/Rev، الفقرة ٤). وإن إطار العمل الشامل المرشد لوكالات الأمم المتحدة ال ٢٢ المتعاونة مع فرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بالتصدي لأزمة الأمن الغذائي في العالم قد جرى تحديثه أيضاً في أيلول/سبتمبر ٢٠١٠ ويتضمن الآن عدداً من المكونات المتصلة بالحق في الغذاء، اعترافاً بالحاجة إلى تحسين نظم الإعلام والمساءلة (الحصيلة ٣).

٤ - وقد دخل الحق في الغذاء مرحلة جديدة، بات فيها التنفيذ منطاً الجهود المبذولة. ويخصي هذا التقرير التقدم المحرز في هذا المضمار. فهو يسلط الضوء على الممارسات الفضلى المتبلورة ويوضح الإسهام الممكن من مختلف الفاعلين لزيادة تعزيز هذا الحراك. وينبغي جزئياً على اجتماعات الخبراء التي دعا المقرر الخاص إلى عقدها، بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ووحدة الحق في الغذاء التابعة للفاو، في تقييمه للتقدم المحرز في أمريكا اللاتينية والكاريبي وشرق ووسط أفريقيا، وغرب أفريقيا. وقد عقدت تلك الاجتماعات في بوغوتا يومي ٩ و ١٠ حزيران/يونيه ٢٠١١، بالتنسيق مع "المنتدى الثاني للجنة البرلمانية في أمريكا اللاتينية والكاريبي" الذي انعقد في بوغوتا يومي ٧ و ٨ حزيران/يونيه ٢٠١١؛ وفي نيروبي، يومي ٤ و ٥ نيسان/أبريل ٢٠١٢؛ وفي داكار، يومي ١٣ و ١٤ حزيران/يونيه

٢٠١٣. وعلاوة على أعضاء الإدارات الوطنية، ضمت تلك المشاورات الإقليمية برلمانيين وممثلين لمؤسسات حقوق الإنسان ومنظمات مزارعين ومنظمات وطنية ودولية ومنظمات غير حكومية.

٥ - وقد استوحى المقرر الخاص آراءه أيضا من الزيارات القطرية الإثني عشرة التي قام بها منذ أن شرع في ولايته وكذا من ستي زيارات العمل، ومنها زيارة قام بها مؤخرا إلى الهند من ٢ إلى ٥ تموز/يوليه ٢٠١٣ بدعوة من حملة الحق في الغذاء. وأخيرا، استفاد من ردود تلقاها على استبيان أرسل يوم ٥ شباط/فبراير ٢٠١٣ إلى جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة<sup>(٤)</sup>.

## ثانيا - الحق في الغذاء: مساهمة على ثلاثة مستويات

٦ - إن الحق في الغذاء أقرب صلةً بأساليب ومسائل التوزيع والإنتاج منه بمستويات إنتاج الغذاء على حدة. ويهدف، في المقام الأول إلى أن يضمن لكل شخص، بمفرده أو كجزء من مجموعة، الحصول على الدوام وفي أمانٍ على القوت الذي يقيم أوده ويكون مستداما من الناحية الإنتاجية ومقبولا ثقافياً. ويمكن أن يُكفل الحصول عليه من خلال ثلاثة قنوات عادة ما تشتغل معاً، ألا وهي: (أ) الإنتاج الذاتي؛ و (ب) التمكن من مزاولة الأنشطة المدرة للدخل؛ و (ج) الحماية الاجتماعية، سواء أكانت غير رسمية بدعم مجتمعي أو بدعم من آليات إعادة التوزيع التي تديرها الدولة. وإن الحق في الغذاء، والحالة هذه، وحسب السكان، له علاقة وثيقة بالحق في الحصول على الموارد، مثل الأرض والمياه والغابات والبذور، التي لا يحيد عنها لمن ينتجون الغذاء لاستهلاكهم الخاص؛ وبالحق في العمل، الذي تضمنه المادة ٦ من العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ والحق في الضمان الاجتماعي المحمي بموجب المادة ٩ من العهد المذكور.

٧ - والمقصود بالحق في الغذاء هو ضمان الحصول على القوت الكافي. ومع من الضروري للفرد أن يتغذى تغذيةً كافية، فإن ذلك ليس هو المطلب الوحيد: لا مرأ أن توفر الغذاء مطلوب أيضا (مما يستدعي السير المناسب للأسواق لكي يتسنى انتقال المواد الغذائية من المنتجين إلى الأسواق ومن المناطق ذات الفائض الغذائي إلى المناطق المنقوصة الغذاء). كما أنه لا بد أيضا من الوصول إلى خدمات الرعاية والمرافق الصحية، وكذا توفر ممارسات

(٤) الردود المتلقاة متاحة على الرابط الشبكي: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/QuestionnaireGA68thSession.aspx>.

الإطعام الملائمة. وفي هذا الخصوص، فإن الحق في الغذاء مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالحق في الصحة وبما يُنعت بأنه "الانتفاع" الكافي.

٨ - ويكون إسهام الحق في الغذاء في القضاء على الفقر والجوع على ثلاثة مستويات، هي: أولاً، كحقوق قائمة بذاته معترف به في القانون الدولي وفي تشكيلة من الدساتير المحلية، يوجب على الدول احترام الحق في الغذاء الكافي وحمايته وإحقاقه. وثانياً، يشجع الحق في الغذاء الكافي على تحويل مزايا الرعاية الاجتماعية التي يتلقاها الأفراد والبيوت بمقتضى مخططات حكومية للأمن الغذائي إلى مستحقات قانونية. وثالثاً، يستلزم الحق في الغذاء من الدول أن تتبنى استراتيجيات وطنية من أجل الأعمال التدريجي للتحقق على كل من المستويات الثلاثة في ضماها على الفور. وقد حدث التقدم الكبير الذي تحقق على كل من المستويات الثلاثة في السنوات الأخيرة من جراء تفاعل جهات فاعلة مختلفة، منها المحاكم والبرلمانات والحكومات ومؤسسات حقوق الإنسان والمجتمع المدني والحركات الاجتماعية.

## ألف - وجوب الاحترام والحماية والإحقاق

٩ - تنص الدساتير الوطنية أكثر فأكثر على الحق في الغذاء، حسبما أوصى به الخط التوجيهي ٧ من الخطوط التوجيهية للحق في الغذاء. وفي عام ١٩٩٤، أدرجت جنوب أفريقيا الحق في الغذاء في المادة ٢٧ من دستور ما بعد الفصل العنصري. وحذت حذوها بلدان أخرى. هكذا، ينص دستور كينيا، الذي تمت الموافقة عليه في استفتاء شعبي في عام ٢٠١٠، على حق كل شخص في أن يكون "في مأمن من الجوع وفي أن يحصل على غذاء كاف من نوعية مقبولة"؛ وإن هذا الدستور، على غرار دستور جنوب أفريقيا، يوجب على الدولة احترام ذلك الحق وحمايته وترويجه وإحقاقه. ويستدل من دراسة أجريت في عام ٢٠١١ أن ٢٤ دولة تعترف صراحةً بالحق في الغذاء، وإن كان لا يُعترف به في نصف تلك الدول إلا لشريحة معينة من السكان مثل الأطفال، أحياناً من خلال حق آخر من حقوق الإنسان كالحق في الحياة<sup>(٥)</sup>. ومنذ أن أُنهت تلك الدراسة، عدلت المادتان ٤ و ٢٧ من دستور المكسيك لإدراج الحق في الغذاء. وفي السلفادور ونيجيريا وزامبيا، يجري تنقيح الدستور مما قد يفرض على إدراج الحق في الغذاء في دستور كل منها<sup>(٦)</sup>. وفي بلدان أخرى، مثل أوغندا وملاوي، يعرّف ضمان الحصول على ما يكفي من غذاء وتغذية على أنه مبدأ

(٥) انظر Lidija Knuth and Margret Vidar, Constitutional and Legal Protection of the Right to Food Around the World, FAO Right to Food Unit, (Rome, 2011), p. 15

(٦) انظر، مثلاً، المشروع الأول لدستور جمهورية زامبيا (٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٢)، المادة ٦٢ (١) (ج).

من مبادئ السياسة العامة للدولة<sup>(٧)</sup>. وفي ألمانيا، فإن الحق في الغذاء محميُّ بصفة غير مباشرة بكفالة الحد الأدنى من العيش اللائق لكي يجيى الجميع بكرامة. وزيادة على ذلك، فإن عدداً من البلدان، التي ردت على استبيان المقرر الخاص، منها الأرجنتين والنرويج، يكفل ضمناً الحق في الغذاء بإنزال العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وسائر المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي صدقت عليها الدولة، منزلة دستورية أو أعلى منها.

١٠ - ولا يعد ذلك تقدماً رمزياً. فمن حق ضحايا الانتهاكات "الجبر الكافي، الذي قد يتخذ شكل رد الحق أو التعويض أو الترضية أو تقديم ضمانات بعدم التكرار" (انظر E/C.12/1999/5، الفقرة ٣٢). وإن اعتراف القانون المحلي بالحق في الغذاء يخوّل المحاكم أو سائر الهيئات الراصدة المستقلة فرض الامتثال لالتزامات الدولة باحترام وإحقاق الحق في الغذاء. وقد أُحرز تقدم كبير في هذا الشأن في السنوات الأخيرة<sup>(٨)</sup>.

## ١ - وجوب الاحترام

١١ - يستدعي وجوب الاحترام أن تمتنع الدولة عن التدخل في المستويات الموجودة للتمتع بالحق في الغذاء وأن تضمن الاستحقاقات القائمة، وذلك مثلاً بأن تكفل لمن ينتجون الغذاء الخاص بهم الوصول بأمانٍ إلى الموارد التي يعتمدون عليها، ومنها الأرض والمياه، وتكفل لمن يستطيعون مزاولة أنشطة مدرة للدخل، تسمح لهم بشراء الغذاء، بألا يجرموا من مزاولتها.

١٢ - وعادةً ما تكون المحاكم مهيةً تماماً للإلزام بذلك الواجب. ففي قضية كينيت جورج وغيره ضد وزير الشؤون البيئية والسياحة، أمرت المحكمة العليا في جنوب أفريقيا بإعادة النظر في قانون الموارد البحرية الحية، مستلزماً استحداث إطار جديد يأخذ بعين الاعتبار "الالتزامات الدولية والوطنية القانونية وتوجيهات السياسة العامة تحسباً للحقوق الاجتماعية الاقتصادية لصيادي الأسماك [الصغار] وضمان الوصول المنصف لهؤلاء الصيادين إلى الموارد البحرية"<sup>(٩)</sup>. وقد أدى هذا إلى اعتماد سياسة عامة جديدة لمصائد الأسماك الصغيرة النطاق

(٧) في ملاوي، يُعترف أيضاً بالحق في الغذاء كجزء من الحق في النماء (انظر المادة ٣٠ (٢)).

(٨) انظر أيضاً Christian Courtis, "The right to food as a justiciable right: challenges and strategies", Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol. 11, 2007, pp. 317-337; FIAN International, Advancing the right to food at the national level. Some lessons learned, Heidelberg, 2009; Jose Luis Vivero, "Hunger for justice in Latin America. The justiciability of social rights in hungry democracies", in Martín-López & Vivero, eds., New challenges to the Right to Food, Editorial (Barcelona, Huygens, 2011); Christophe Golay, Droit à l'alimentation et accès à la justice (Brussels, Bruylant, 2012).

(٩) انظر القضية رقم EC1/05، المحكمة العليا لجنوب أفريقيا (المقاطعة الإقليمية لرأس الرجاء الصالح). Case EC1/05, High Court of South Africa (Cape of Good Hope Provincial Division).

في أيار/مايو ٢٠١٢، تعترف بأهمية مصائد الأسماك الصغيرة في المساهمة في الأمن الغذائي وكونها صمام أمان حرجا يقي من الفقر<sup>(١٠)</sup>. وفي هندوراس، خوِّلت محكمة الاستئناف القطاعية في سان بيدرو انتصافاً دستورياً في قضية الجماعة الفلاحية بريساس دل بروخو (Brisas del Bejuco) بغية الحيلولة دون طرد مجموعة من صغار المزارعين، مستندة إلى التزام الدولة بحماية الحق في الغذاء. بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد قامت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب بحماية الموارد التي يعول عليها أهل الأوغوي في معاشهم من الأضرار التي تسببت فيها شركات النفط العاملة على أراضيهم<sup>(١١)</sup>؛ وهذا موقف أعادت تأكيده محكمة عدل الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا<sup>(١٢)</sup>. وفي جميع تلك الحالات، حمت المحاكم أو الهيئات شبه القضائية الحق في الغذاء بحظر الأعمال التي تقوّض قدرة الأفراد والجماعات على إنتاج ما يخصهم من غذاء.

## ٢ - وجوب الحماية

١٣ - يقتضي وجوب الحماية أن تصون الدولة تمتع الأفراد بالحق في الغذاء من انتهاكات الغير له (أي الأفراد الآخرين أو المجموعات أو المؤسسات الأخرى)، بما في ذلك بإيجاد إطار تنظيمي ملائم<sup>(١٣)</sup>. وبوسع المحاكم أيضا أن تلعب دورا بالتدخل عندما ينتهك فاعلون من الخواص الحق في الغذاء. فعلى سبيل المثال، في حالة كتب عنها المقرر الخاص رسالة ادعاء، أمرت المحكمة العليا لأوغندا في كمبالا يوم ٢٨ آذار/مارس ٢٠١٣ دفع تعويض إلى ٢٠٤١ فردا طردوا من أراضيهم في آب/أغسطس ٢٠١١ عندما منحت حكومة أوغندا الأرض لشركة ألمانية قصد إقامة مزرعة للقهوة. ولم تكن المحكمة بتحميل وكلاء الدولة المسؤولية بل إنها ذكرت أيضا أن المستثمرين “وجب عليهم ضمان عدم استغلال أهاليها. وكان عليهم أن يحترموا حقوق الإنسان وقيم الشعوب وكرجال أعمال ومستثمرين شرفاء كان يلزمهم

(١٠) انظر أيضا موقف لجنة حقوق الإنسان، التي لاحظت أن نظام تخصيص صيد الأسماك قد ينتج عنه التمييز انتهاكاً للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، إن هو أدير بطريقة غير منصفة: لجنة حقوق الإنسان، هارلدسون وسفايسون ضد أيسلندا، البلاغ رقم ١٣٠٦/٢٠٠٤، القرار المؤرخ ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧، CCPR/C/91/D/1306/2004 (بشأن قانون أيسلندا لإدارة مصائد الأسماك رقم ١٩٩٠/٣٨).

(١١) اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، البلاغ رقم ٩٦/١٥٥ (انظر الحاشية ٢).

(١٢) محكمة العدل التابعة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، مجموعة سيراب (مشروع الحقوق الاجتماعية الاقتصادية والمساءلة عنها) ضد جمهورية نيجيريا الاتحادية، القرار المؤرخ ١٤ تشرين الأول/ديسمبر ٢٠١٢.

(١٣) انظر E/C.12/1999/5، الفقرة ١٥. في نطاق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، انظر التعليق العام رقم ٣١ (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13)، ٢٦ أيار/مايو ٢٠٠٤، الفقرة ٨.



ألا يبطأوا الأراضي إلا وقد اقتنعوا بأن أصحابها عوّضوا وأعيد توطينهم كما ينبغي وأنهم قد أخطروا كما يجب<sup>(١٤)</sup>. وهذا مثال على الكيفية التي تكون بها المحاكم في موقف لحماية الأفراد من الأطراف الثالثة وكيف تُلقى على عاتق المؤسسات الخاصة المسؤولية عن احترام حقوق الإنسان وعن الاجتهاد الواجب في مراعاة حقوق الإنسان كما يجب في تحديد كيفية معالجة آثارها الضارة بحقوق الإنسان، والحيلولة دون حدوثها، والتخفيف من حدتها وتوضيح كيفية معالجتها، كما هو منصوص عليه في المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان (انظر A/HRC/17/31، الفقرات ٦ و ١٧-٢١).

### ٣ - وجوب الإحقاق

١٤ - أخيراً، لوجوب الإحقاق مكوّنان. أولهما أنه يتحتم على الدولة "الاستباق إلى القيام بأنشطة مقصود منها أن تعزز وصول الناس إلى موارد ووسائل ضمان مقومات عيشهم، بما في ذلك الأمن الغذائي" (انظر E/C.12/1999/5، الفقرة ١٥).

١٥ - ويُعتقد أحياناً، نظراً إلى أن بعض أبعاد الحق في الغذاء الكافي لا تتحقق إلا بالتدرّج، أن المحاكم لا دور لها في إصدار الأحكام على المطالب المتعلقة بما يُزعم من عدم كفاية التدابير التي تتخذها الدولة في الوفاء بهذا الالتزام على المستوى الثالث. وهذا ينم عن سوء فهم أساسي لمفهوم التحقيق التدريجي. وإن التحقيق التدريجي نقيض للسلبية. فهو يستوجب اتخاذ خطوات مستعجلة تكون مقصودة وملموسة ومستهدفة وترمي إلى "التحرك بسرعة وفعالية قدر الإمكان" صوب الأعمال الكاملة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (انظر E/1991/23-E/C.12/1990/8، المرفق الثالث، الفقرات ٢ و ٨ و ٩).

١٦ - وفضلاً عن ذلك، فبينما يستدل من مفهوم الأعمال التدريجي أن بعض جوانب الحق في الغذاء لا تتحقق إلا مع مرور الزمن بسبب قيود الموارد، ومنها قيود الميزانية، فإن الدول ملزمة في الجوهر بضمان "لكل فرد في ظل ولايتها القضائية الحصول على الحد الأدنى من الغذاء الأساسي يكون كافياً ومغذياً بصورة مناسبة ومأمونة، وأن تضمن تحرر الفرد من الجوع" (انظر E/1991/23-E/C.12/1990/8، الفقرة ١٠ و E/C.12/1999/5، المرفق الثالث، الفقرة ١٤). إن هذا اللزوم عاجل مثلما ينعكس أيضاً في صيغة المادة ١١ (٢) من العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تشير إلى "ما لكل إنسان من حق أساسي في التحرر من الجوع".

(١٤) انظر باليكي وغيره ضد النائب العام لأوغندا وغيره، القضية المدنية ١٧٩ لعام ٢٠٠٢.

١٧ - وأخيراً، هناك تشكيلة من التدابير التي يمكن أن تُستبان، حسب ملايسات كل حالة، باعتبارها تدابير في متناول الدول اتخاذها وعليها بالتالي أن تتخذها للوفاء بالواجبات التي تقع على عاتقها لإعمال الحق في الغذاء. مثلاً، فإن اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب، "اعترفاً منها بأن هروب رؤوس الأموال غير الشرعي ينال من قدرة الدول الأطراف على تنفيذ في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب وبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية"، دعت الدول الأطراف في ذلك الميثاق إلى "دراسة قوانينها وسياساتها الضريبية الوطنية من أجل منع الهروب غير الشرعي لرؤوس الأموال في أفريقيا"<sup>(١٥)</sup>. وبالمثل، فإن عدم التدرج الكافي لمستويات الضريبية<sup>(١٦)</sup> أو عدم اتباع ممارسات معينة ثبتت فعاليتها في سياقات مماثلة يمكن أن تعتبر خرقاً لواجب الإحقاق. وهذا ما يحدث، على سبيل المثال، متى أخفقت الدولة في الاستعانة بالمساعدة الدولية في حالات الكوارث أو عندما تعجز، لسبب أو لآخر، في أن تضمن بمواردها الخاصة التحرر الأساسي من الجوع. وهناك إجماع متزايد على المنهجيات الكفيلة بأن يتبين بشكل ملموس إن كانت الموارد المكرسة لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية غير كافية<sup>(١٧)</sup>. كما أن واجب التحرك "بأسرع ما يمكن" نحو الوصول إلى هذه الغاية يتزايد اعتباره بأنه يقبل الرصد المستقل، بما في ذلك من جانب المحاكم.

١٨ - وثانياً، في حالات الكوارث الطبيعية أو النزاعات، أو كلما عجز فرد أو مجموعة، لأسباب لا قبل له أو لها بها، عن التمتع بالحق في الغذاء الكافي بالوسائل التي في المتناول، وجب على الدول إعمال (توفير) ذلك الحق مباشرةً (انظر E/C.12/1999/5، الفقرة ١٥). وقد احتكم بنجاح أمام المحاكم في السنوات الأخيرة إلى هذا المكون من الحق في الغذاء. ففي نيبال، أصدرت المحكمة العليا أمراً مؤقتاً في عام ٢٠٠٨ بتوفير الغذاء فوراً في عدد من المقاطعات التي لا تطأها برامج توزيع الأغذية<sup>(١٨)</sup>، يؤكد ويوسع نطاق أمرها الأولي الصادر يوم ١٩ أيار/مايو ٢٠١٠<sup>(١٩)</sup>. وقد تصرفت بناء على طلب المنظمة غير الحكومية منتدى

(١٥) انظر القرار ٢٣٦ الذي اعتمده اللجنة في دورتها العادية الـ ٥٣ المعقودة في نيسان/أبريل ٢٠١٣.

(١٦) انظر A/HRC/13/33/Add.4 (البعثة الموفدة إلى غواتيمالا)، الفقرة ٨٧؛ A/HRC/13/33/Add.6 (البعثة الموفدة إلى البرازيل)، الفقرة ٣٦.

(١٧) انظر، مثلاً، Centre for Economic and Social Rights, The OPERA Framework. Assessing compliance with the obligation to fulfil economic, social and cultural rights (New York, 2012).

(١٨) انظر براكانش ماني شارما وغيره نيابةً عن نصرة الشعب ضد الوزير الأول ورئيس مجلس الوزراء وغيرهما (الأمر القضائي رقم (2008) 0065-w0-149 of 2065 BS).

(١٩) منتدى نصرة الشعب ضد حكومة نيبال (الأمر القضائي رقم ٠٦٥/٠١٤٩) (القرار المؤرخ ١٩ أيار/مايو ٢٠١٠).

نصرة الشعب (Pro Publico)، التي استظهرت بأحكام دستور عام ٢٠٠٧ المؤقت لنيبال الذي يضمن الحق الأساسي في السيادة الغذائية والحق في العيش الكريم، وأيضا الالتزامات الدولية لنيبال التي توجب عليها إعمال الحق في الغذاء. وفي المكسيك، في ٢٢ آذار/مارس ٢٠١٢، حصل شخص مشرد، استند إلى التعديل الحديث للمادة ٤ من الدستور وقانون الأمن الغذائي والتغذوي لعام ٢٠٠٩ للمقاطعة الاتحادية، على أمر من القاضي الإداري للمقاطعة الأولى من المقاطعة الاتحادية، موجه على الخصوص ضد أمانة التنمية الاجتماعية والتنسيق الوطني لبرنامج فرص التنمية البشرية بسبب عدم وفاء السلطات بواجبها لحماية الحقوق في الصحة والغذاء والسكن<sup>(٢٠)</sup>. و في أيار/مايو ٢٠١٣، أمرت محكمة للأحداث، في غواتيمالا، ١٠ مؤسسات حكومية باتخاذ مجموعة من التدابير للتعويض عن الأضرار التي ألحقت بخمسة أطفال في قرينين بكاموتان، أسيئت تغذيتهم لأنهم لم يلقوا الدعم من الدولة. وبُني هذا الأمر على قانون عام ٢٠٠٥ بشأن الأمن الغذائي والتغذوي والتزامات غواتيمالا. بمقتضى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتضمن تدابير رد الحق والتعويض، مثل المساعدة الغذائية وتوزيع الأراضي والوصول إلى الماء والتدريب الزراعي والتزويد بالبذور، في جملة أمور. وعندما يكون وضع الأفراد والجماعات ميؤوسا منه إلى حد القضاء عليهم بالجوع ما لم يقدم لهم الدعم، دأبت المحاكم على الاستناد إلى الحق في الحياة للإلزام بواجبات الدعم تلك<sup>(٢١)</sup>.

١٩ - ورغم التقدم الهام المحرز في الأعوام الأخيرة، فإن بعض أبعاد الحق في الغذاء ظلت قاصرة. هذا هو الحال على الخصوص فيما يتعلق بالأبعاد الخارجية. وحسب لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن الواجبات المرتبطة بالحق في الغذاء تمتد لتشمل كل الحالات، سواء أوقعت في الإقليم الوطني للدولة أو في الخارج، التي يمكن للدولة ما أن تمارس عليها نفوذها دون أن تتعدى على سيادة الدولة الإقليمية (انظر (E/C.12/2000/4، الفقرة ٣٩ و E/C.12/2002/11، الفقرة ٣١، و E/C.12/2011/1). وقد أعادت تأكيد ذلك مبادئ ماستريخت بشأن الالتزامات الخارجية للدول في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي اعتمدها فريق من خبراء القانون الدولي يوم ٢٨ أيلول/سبتمبر

(٢٠) معلومات مقدمة من حكومة المكسيك.

(٢١) انظر، مثلا، محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، جماعة ساوهوياماخا الأصلية ضد باراغواي، الحكم الصادر في ٢٩ آذار/مارس ٢٠٠٦ (انتهاك الحق في الحياة بعدم توفير الغذاء والماء والخدمات الصحية لـ ١٩ عضوا من الجماعة الأهلية المعوزة، منهم ١٨ طفلا)؛ ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، التدبير الاحتياطي (٢٠ حزيران/يونيه ٢٠١١): MC 121/11-14 جماعات كيثيتشي الأصلية من بلدية بانسوس، غواتيمالا (لتوفير الغذاء والمأوى لعدد من الأسر يتراوح بين ٧٠٠ و ٨٠٠ من تلك الجماعات في آلتا في باريس، تعيش في أوضاع غير مستقرة، بدون غذاء ولا ماء، إذ أُخرجت من ديارها).

٢٠١١، وكذا في المبادئ التوجيهية بشأن الفقر المدقع وحقوق الإنسان، التي أيدها مجلس حقوق الإنسان يوم ٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢ (انظر A/HRC/21/39، الفقرة ٦١). إلا أن الآليات التي تسمح لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان بأن يقاتلوا في الحالات الخارجية كثيراً ما تكون منعدمة أو نادراً ما تكون متعذرة. بيد أن الأمثلة الواردة أعلاه تدل إجمالاً على حدوث تقدم ملحوظ في الحق في الغذاء منذ أن اعتمدت الخطوط التوجيهية للحق في الغذاء.

## باء - من المخططات الخيرية إلى الاستحقاقات القانونية

### ١ - المبدأ

٢٠ - إن السياسات الهادفة إلى استئصال الجوع وسوء التغذية والمرتكزة على الحق في الغذاء ستعيد تعريف المزايا، التي جرت العادة بأن ينظر إليها كصداقات ممنوحة من الدول، بأن تعتبرها مستحقات قانونية. ويستلزم الحق في الغذاء بأن تدمج المخططات التي توفر المنافع، سواء أضمنت الحصول على الغذاء أم عززت التنمية الزراعية والريفية وأرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية، لتصير مستحقات قانونية، مع التحديد الواضح للمنتفعين وإتاحة آليات الجبر لهم إن هم استبعدوا. وبنفس الروح، تقتضي الفقرة ١٠ (و) من توصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢ بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية "أن تحدد اللوائح والقوانين الوطنية [التي تضع الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي] مدى الإعانات وشروطها التأهيلية ومستوياتها التي تجعل هذه الضمانات نافذة. كما ينبغي تحديد إجراءات شكاوى وطعون تكون محايدة وشفافة وفعالة وبسيطة وسريعة وسهلة المنال وغير مكلفة. وينبغي أن تكون بالجملة في متناول المتقدم بالطلب إجراءات الشكاوى والطعن. وينبغي أن توضع نظم تعزز الامتثال للأطر القانونية الوطنية"<sup>(٢٢)</sup>.

٢١ - وإن هذا يحوّل العلاقة بين السلطات المكلفة بمنح المنافع والمنتفعين إلى علاقة بين قائمين بالواجب وأصحاب حق. كما أن مأسسة مخططات الحماية الاجتماعية تسهّل الرصد اللامركزي لتنفيذها وتوسّع نطاق المساءلة. وهي تعمل كواقٍ من استحواذ النخبة أو من الفساد أو الزبونية السياسية أو التمييز. وتظهر شتى الدراسات أن مدخلات المزارع والخدمات الإرشادية يمكن أن تفيدها النخب في المقام الأول أو البيوت

(٢٢) المعتمدة في الدورة ١٠١ لمنظمة العمل الدولية، يوم ١٤ حزيران/يونيو ٢٠١٢.

ذات الحسب والنسب، مهملةً أفقر المنتجين أو أولئك الذين يعيشون في أصقاعٍ نائية، وكذا النساء<sup>(٢٣)</sup>.

٢٢ - وستكون هذه المؤسسة فعالة طالما أن عدداً من الشروط مستوفاة، ألا وهي: يجب أن يكون المستفيدون على بينةٍ من حقوقهم في إطار البرنامج؛ وينبغي أن تنشأ على مستوى لا مركزي آليات المطالبة التي يتعين أن تكون في متناولهم وأن تكون مجانية ومتاحة من غير شكليات مفرطة ومن دون حواجز لغوية بالنسبة للمجموعات العرقية؛ ويتوجب أن تكون الآليات قادرة على تجهيز تلك المطالب وأن يكون في وسعها وصف العلاجات؛ ويجب أن تعمل بطرائق مستقلة ونزيهة؛ ويجب ألا يكون مقدمو المطالب عرضةً للتأثر منهم لكونهم يمارسون حقوقهم.

## ٢ - دور الفاعلين المؤسسيين

٢٣ - يمكن للمحاكم أن ترسخ المنافع بجعلها مستحقات. ففي تقديم أعقاب التماس دعوى المصلحة العامة (المدنية) رقم ١٩٦/٢٠٠١، في قضية الاتحاد الشعبي للحريات المدنية ضد اتحاد الهند وغيره، استمدت المحكمة العليا الهندية من الحق في الحياة المشار إليه في الدستور سلسلة من البرامج الاجتماعية التي ينبغي توسيعها وتنفيذها لكي تضمن للسكان أرضية أساسية للتغذية. وتعد هذه حتى الساعة أروع حالة حمت فيها محكمة الحق في الغذاء<sup>(٢٤)</sup>. هكذا، أنهت المحكمة عن سحب المنافع المنصوص عليها بمقتضى المخططات الموجودة، بما في ذلك برامج تغذية الأطفال، والحوامل والأمهات الحاضنات، والمراهقات؛ وبرامج وجبات الغذاء المدرسية؛ والمعاشات التقاعدية للمسنين؛ وبرنامج النقد مقابل العمل للمقتدرين جسمانياً، مما حوّل تلك المزايا إلى مستحقات قانونية<sup>(٢٥)</sup>. وبالإضافة إلى ذلك، توسّعت المحكمة في المخططات القائمة وعززتها ابتغاء توفيرها للحماية الفعلية من الجوع.

(٢٣) انظر G. Mansuri and V. Rao, "Community-based and -driven development: A critical review", World Bank Research Observer, vol. 19, No.1 (2004), pp. 1-39; Jean-Philippe Platteau, "Monitoring elite capture in community-driven development", Development and Change, vol. 35 (2004), pp. 223-246; Lei Pan and Luc Christiaensen, "Who is Vouching for the Input Voucher? Decentralized Targeting and Elite Capture in Tanzania", World Development, vol. 40, No.8 (2012), pp. 1619-1633; A/HRC/22/50, paras. 29-38.

(٢٤) بيد أنه ليس من النادر. يمكن أن توسيع نطاق البرنامج الاجتماعي بتلبية مطلب عدم التمييز: انظر، مثلاً، وزارة الزراعة الأمريكية ضد مورينو، 413 U.S. 528 (1973).

(٢٥) انظر Harsh Mander, "Food from the Courts: The Indian Experience", IDS-Bulletin, vol. 43 (July 2012), pp. 15-24.

فمثلاً، أمرت بأن يتاح محلياً إعداد الوجبات المدرسية وبأن تُطهى وتكون ساخنة، في حين أن الأطفال كانوا يَغذَوْنَ فيما مضى بأكلات خفيفة أو بالحبوب، وبأن تعطى الأفضلية لנסاء الداليت؛ ورفعت مستوى المعاشات التقاعدية؛ وأمرت بتعميمها، تماشياً مع الفكرة القائلة بأن المخططات هي تنفيذٌ لحق دستوري، وبذلك زادت كثيراً من عدد المستفيدين. ولالإشراف على تنفيذ أوامرها، عيّنت المحكمة أيضاً مفوضين مستقلين لرصد تطبيق برامج لإعمال الحق في الغذاء في جميع أرجاء البلاد.

٢٤ - ويمكن بتوفير إطار قانوني للبرامج العمومية الرامية إلى ضمان الأمن الغذائي تدعيم تلك البرامج وكفالة إدامتها. وإن التطورات الأخيرة الحاصلة عقب "قضية الحق في الغذاء" في الهند مثالا على ذلك. ففي ٥ تموز/يوليه ٢٠١٣، اعتمدت الحكومة الأمر المتعلق بالأمن الغذائي الوطني، بناءً على قانون تشريعي طرح في عام ٢٠١١<sup>(٢٦)</sup>. ويهدف هذا التشريع الجديد إلى ضمان حصول ثلثي سكان الهند على الطعام مدى الحياة، عن طريق شتى البرامج التي تعتبر من ثمّ مستحقات قانونية، مما يجعل إزالتها بعيدة الاحتمال حتى ولو هبّت رياح التغيير السياسي.

٢٥ - ومن وجهة نظر الحق في الغذاء، تجدر الإشارة بوجه خاص إلى الأحكام التي تكفل الشفافية والمساءلة في تنفيذ البرامج. وكجزء من نظام التوزيع على الجمهور المستهدف، فإن كل المعاملات المتعلقة بالحبوب المغذية تُحوَّسب من مرحلة توريدها إلى مرحلة تسليمها، "قصد ضمان التسجيل الشفاف للمعاملات على جميع المستويات ولمنع التحريف عن المسار" (الفرع ١٢ (٢) (ب))؛ وتتاح السجلات ليتطلع عليها الجمهور (الفرع ٢٧). ويجب أن تجرى مراجعات اجتماعية دورية للحسابات لتدقيق سير دكاكين الأسعار السائدة و نظام التوزيع على الجمهور المستهدف وسائر مخططات الرعاية الاجتماعية وسُشاع الاستنتاجات وتؤدي إلى إدخال التحسينات (الفرع ٢٨ (١)). وستقيم حكومات الولايات آليات للتظلم "يمكن أن تشمل جميع مراكز الاتصال وخطوط الإسعاف الهاتفية، وتعيين مسؤولين وسطاء، أو أي آلية أخرى منصوص عليها" (الفرع ١٤). ويُعيّن موظفون للمظالم على مستوى كل مقاطعة، تكون لهم الصلاحية "للاستماع إلى التظلمات بشأن عدم توزيع الحبوب الغذائية أو الوجبات المستحقة" والإنصاف. (الفرع ١٥). ويمكن الطعن في قرارات هؤلاء المسؤولين أمام مفوضيات الغذاء الولائية المنشأة في كل ولاية من ولايات الهند لرصد واستعراض تنفيذ الأمر (الفرع ١٦): علاوة على الاستماع إلى الطعون في قرارات مسؤولي المقاطعات عن المظالم، تشمل صلاحياتهم التحري في تنفيذ الأمر، سواء عند تلقي

(٢٦) الجريدة الرسمية للهند، ٥ تموز/يوليه ٢٠١٣ (المرسوم رقم ٧ لعام ٢٠٠٧).

الشكاوى أو بمبادرة منهم؛ وتقديم التوصيات من أجل التحسين؛ وتحضير تقارير سنوية ترفع إلى الهيئة التشريعية للولاية. وأخيراً، تنشأ لجان للرقابة على مختلف المستويات، من مستوى دكاكين الأسعار السائدة إلى مستوى الولاية، بغية ضمان التنفيذ المناسب وتنبية مسؤول المقاطعة عن المظالم إلى أي انتهاك يحدث (الفرع ٢٩).

٢٦ - ويمكن زيادة تحسين الأمر المتعلق بالأمن الغذائي الوطني. فهو يُغفل المسائل المتعلقة بوصول منتجي الأغذية إلى الموارد الإنتاجية واهتمامه بأمور التغذية لا يكاد يذكر. وبالنسبة للمعوزين، يمكن أن يتعذر عليهم، في الواقع، الوصول إلى المسؤولين عن المظالم المعيّنين على مستوى المقاطعة. ومع أن المفوضيات الغذائية للمقاطعة، التي تسمي حكومة كل ولاية أعضائها الستة، يفترض فيها أنها تمارس سلطات شبه قضائية (الفرع ٢٠)، فإنها قد لا تقدم الضمانات اللازمة للاستقلال والتزاهة لكي تعمل فعلاً كأجهزة راصدة. إلا أن الأمر يعطي مثالا لقانون الأمن الغذائي الذي يحدد، باعتبارها مستحقات قانونية، تشكيلة واسعة من المنافع التي ترمي إلى ضمان عدم حرمان الناس من الحصول على الغذاء لمجرد كونهم فقراء وينشئ مجموعة من آليات المساءلة على مستويات مختلفة.

٢٧ - وإن المثل المضروب، وإن كان جديراً بالملاحظة، ليس طبعاً مثلاً منعزلاً. في الواقع، تنص القوانين في معظم البلدان على مخططات للحماية الاجتماعية والدعم لمنتجي الأغذية، ويمكن للمحاكم أن تتدارك عدم التنفيذ. بيد أن آليات الإنصاف الرسمية بواسطة النظام القضائي يمكن أن يتعذر الوصول إليها على المعوزين الذين لا يفقهون القوانين ولا سند لهم وعلى الجماعات التي تخشى جميع أجهزة الدولة. ويتعين أن تكون في متناول تلك المجموعات آليات إنصاف بديلة.

### ٣ - المواطنون كراصدين

٢٨ - لقد برهنت المراجعة الاجتماعية للحسابات، على الخصوص، أنها مفيدة للفقراء والأميين، وذلك لأنها أقرب ولأنها تشرك الجماعات عوضاً عن تصرف الأفراد على حدة، في آن معاً. ويمكن أن تتخذ أشكالاً مختلفة. ويمكن للموظفين الحكوميين أن يبلغوا علانيةً الجمعيات القروية عن استعمال الأموال المرصودة لبرامج معيّنة وعن الاعتمادات التي يتلقاها كل واحد من المستفيدين. ويمكن أن يقتضي الأمر أن تنشر على الإنترنت إيرادات ومصاريف السلطات العمومية على كافة المستويات، مما يسمح للمنظمات غير الحكومية بتعقب حالات سوء استعمال الأموال أو تحريفها عن مسارها. ففي رجستان، ينص قانون الحق في الاستماع لعام ٢٠١٢ والأوامر المرافقة له المؤرخة في ٩ نيسان/أبريل ٢٠١٣ على تقديم المطالب على مستوى حكم البنشايات المحلي تجرى بواسطة "موظف مستمع"؛ ويجب

أن يسلم إلى مقدمي الطلبات وصل وأن تحدد آجال معلومة لطلب الحصول على جواب كتابي من الإدارة؛ وتنظم على مستويات مختلفة جلسات استماع عمومية منتظمة، مع إلزام الموظفين بتقديم المبررات جهاراً وضمان عدم تخويف مقدمي الطلبات مثلما يجري في اللقاءات التي تكون وجهاً لوجه.

٢٩ - ومن الأمثلة على ذلك لجان الرقابة الموازية التي أنشأتها في سنة ١٩٩٢ نساء من الأحياء المنخفضة الدخل في مومباي لرصد دكاكين الأسعار السائدة. بموجب نظام التوزيع العمومي؛ واستقصاءات تعقب المصروفات العمومية في أوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وغانا، لتبيّن تحريف الأموال عن مسارها في قطاعي الصحة والتربية؛ وبطاقات الإبلاغ من المواطنين في الهند والفلبين، وفي جملة من البلدان الأفريقية، التي يقيم بها المواطنون نوعية الخدمات العمومية التي تقدم لهم؛ وبطاقات التفتيش المجتمعي في غامبيا وكينيا وملاوي، التي تجمع بين بطاقات الإبلاغ والاجتماعات العمومية المعقودة بين المجتمعات ومقدمي الخدمات العمومية؛ والمراجعة التشاركية للحسابات في الفلبين أو كما يجريها مزارعو جاوا في أندونيسيا<sup>(٢٧)</sup>. وفيما خلا المسألة بعد حصول الفعل، يمكن أن تتسع المشاركة لتشمل رسم السياسات وترتيب أولويات الميزانية: في البرازيل، وضع عدد من المدن ميزانيات تشاركية أسوةً بورتو أليغري.

٣٠ - ويمكن أن تكون المراجعة الاجتماعية للحسابات وسيلة ناجعة لتمكين النساء داخل المجتمعات المحلية، إذا ما طلبت منهن آراؤهن صراحةً وإذا لم تعتبر ممارسة المراجعة المجتمعية للحسابات صحيحة إلا إن كنّ ممثلات فيها تمثيلاً ملائماً. والمهم أن تلك المراجعات الاجتماعية يمكن أن تتجاوز مقدم الخدمات على المستوى المحلي. ومتى كان السبب في الأداء المعيب راجعاً إلى عدم كفاية الاعتمادات المخصصة من المركز، أمكن للمراجعة الاجتماعية للحسابات تعزيز موقف مقدمي الخدمات المحليين حيال مستويات أخرى من الحكومة.

٣١ - وتستطيع المراجعات الاجتماعية للحسابات أن تكون فعالة، متى استُوفي عدد من الشروط، منها (أ) تزويد المستفيدين بمعلومات كافية عن المستحقات التي يحق لهم المطالبة بها؛ و (ب) الإشهار على نطاق واسع لضمان المشاركة العريضة عبر كل شرائح المجتمع؛ و (ج) تقديم المعلومات المناسبة بشأن المصروفات، مما يسمح بتتبع التناقضات مع التقديم الفعلي للخدمات؛ و (د) الكفاءة التقنية لمجموعة وسيطة لتيسير العملية؛ و (هـ) اختيار المؤشرات والمستوى الملائم للمجتمع المعني.

(٢٧) (UNESCO) Social audits for strengthening accountability: building blocks for human rights-based programming - Practice note, (Bangkok, UNESCO Bangkok, 2007)



٣٢ - ويمكن للقوانين الضامنة للحق في المعلومة أن تسهم أيضا في تحسين المساءلة على إنجاز البرامج العمومية ويمكن أن تكون مفتاحا للمراجعة الاجتماعية للحسابات. وتدل الأبحاث على مدى فعالية حرية الإعلام أو قوانين الشفافية في ضمان حصول المواطنين على المستحقات، وكذا مزايا تلك القوانين بالنسبة للفقراء أو من لا صلات سياسية لهم<sup>(٢٨)</sup>. وفي ميسور المستفيدين أن يستخدموا قوانين الحق في المعلومة، شأن تلك الموجودة في بنغلاديش والبرازيل وشيلي والهند والنرويج وباكستان، للحصول على المعلومات بتقديم طلب يلتمسون فيه نسخا من السجلات، أو زيارة مكتب عمومي من أجل فحص السجلات والملفات. وعلى سبيل المثال، فإن جداول الحضور، في الهند، بموجب القانون الوطني لضمان التشغيل في الأرياف، تذكر بالتفصيل أسماء العمال وعدد أيام العمل التي أكملوها وكمية العمل المنجز (على هذا الأساس تحسب الأجرة)، بينما يمكن، بموجب نظام التوزيع المستهدف للجمهور، أن يُحوَّسب المستفيدون بيانات بطاقتهم التموينية في سجل التوزيع لكي يبرهنوا على أن الحصص المفترضة لهم قد بيعت في السوق السوداء، وبذلك يسمحون بكشف ممارسات الغش.

### جيم - القوانين الإطارية والاستراتيجيات الوطنية لدعم أعمال الحق في الغذاء

٣٣ - إن الحق في الغذاء يساهم أيضا في السياسات الهادفة إلى استئصال الجوع وسوء التغذية بضمان امتثال تلك السياسات لمبادئ المشاركة والمساءلة وعدم التمييز والشفافية والكرامة الإنسانية والتمكين وسيادة القانون<sup>(٢٩)</sup>. ولكل من هذه المبادئ سند في القانون الدولي لحقوق الإنسان، خاصة في الحق في المشاركة في الشؤون العامة والحق في الانتصاف الفعال وفي حظر التمييز. وتصلح تلك المبادئ مجتمعة لمعالجة مسائل الاقتصاد السياسي التي تسهم على نحو هام في تعليل عدم دوام النجاح في التعامل مع الجوع وسوء التغذية. كما أن القوانين الإطارية الموضوعة طبقا لتلك المبادئ تسمح للمتضررين من الجوع وسوء التغذية بالتشارك في رسم سياسات تسعى إلى شدّ أزهرهم. وتكفل الاستراتيجيات الوطنية للحق في الغذاء بأن تكون الجهود المبذولة منسقة كما ينبغي وأن تُسند كما يجب المسؤوليات عن التنفيذ.

(٢٨) انظر L. Peisakhin and P. Pinto, "Is transparency an effective anti-corruption strategy? Evidence from a field experiment in India", Regulation & Governance, vol. 4, No. 3 (2010), pp. 261-280; and Paul Lagunes, "Irregular Transparency? An Experiment Involving Mexico's Freedom of Information Law" (May 2009). متوفر على الموقع الشبكي: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1398025>.

(٢٩) انظر منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو)، وحدة الحق في الغذاء، (FAO (Right to Food Unit), Guide to Conducting a Right to Food Assessment (Rome, 2009), Box 2.1

## ١ - القوانين الإطارية

٣٤ - ما فتت أمريكا اللاتينية تتصدر الحركة من أجل اعتماد قوانين إطارية لدعم أعمال الحق في الغذاء. وقد توالى بسرعة، في الأرجنتين (٢٠٠٣) وغواتيمالا (٢٠٠٥) وإكوادور (٢٠٠٦) والبرازيل (٢٠٠٦)<sup>(٣٠)</sup> وفنزويلا (٢٠٠٨) وكولومبيا (٢٠٠٩) ونيكاراغوا (٢٠٠٩) وهندوراس (٢٠١١)، تبني قوانين الأمن الغذائي والتغذوي المترسخة في الحق في الغذاء. وفي الآونة الأخيرة، وفي أعقاب الحملة على الجوع المكسيك - المتجددة هي نفسها في الحق في الغذاء حسبما جاء في الدستور في عام ٢٠١١ - وبعد أن اعتمد الجمعية التشريعية لمقاطعة مكسيكو الاتحادية قانونا إطاريا في عام ٢٠٠٩، أُقيم بمقتضى مرسوم اعتمده كتابة (وزارة) التنمية الاجتماعية يوم ٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣ النظام الوطني للحللة على الجوع. وينشئ ذلك المرسوم اللجنة المشتركة بين الوزارات لتنفيذ الحملة على الجوع (التي تتشكل من ١٩ إدارة/مؤسسة وزارية)؛ ويوجد مجلسا وطنيا للحملة على الجوع، وهو هيئة شاملة تسمح بإجراء حوار دائم مع القطاعين العام والخاص والمجتمع الأكاديمي والفاعلين الدوليين؛ وكون لجانا مجتمعية مؤلفة من المستفيدين من البرامج الاجتماعية.

٣٥ - وإن موجة الإصلاحات التشريعية تعمّ القارة. هكذا، يجري النظر حاليا في قوانين مشابهة في بوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) وكوستاريكا والجمهورية الدومينيكية والسلفادور وهايتي وبنما وباراغواي وبيرو. ولزيادة ترويج تلك التطورات، فإن البرلنتينو (برلمان أمريكا اللاتينية)، الذي يضم ٢٣ عضوا من بلدان أمريكا اللاتينية، اعتمد قانونا إطاريا نموذجيا بشأن الحق في الغذاء والأمن الغذائي والسيادة الغذائية يوم ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢ إبان دورة جمعياته العامة الثامنة عشرة. ويؤكد القانون الإطاري على أن من واجب الدولة أن تحترم وتحمي وتروج التمتع بحق الإنسان في الغذاء وتضمن الآليات اللازمة لإخضاع ذلك الحق للقضاء.

٣٦ - ويأتي التقدم المرموق المحرز على مر العقد الماضي في أمريكا اللاتينية نتيجة لمزيج من جهود المجتمع المدني والحركات الاجتماعية والبرلمانيين والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وقد لعب دورا رئيسيا دعم الفاو لمبادرة أمريكا اللاتينية والكارابي للتحرر من الجوع<sup>(٣١)</sup>،

(٣٠) انظر المرسوم الرئاسي ٧٢٧٢/٢٠١٠، الذي يحتوي على المبادئ التوجيهية للأمن الغذائي والتغذوي المنفذة في استراتيجية "انعدام الجوع".

(٣١) إن مبادرة أمريكا اللاتينية للقضاء على الجوع مدعومة من الفاو عن طريق مكتبها الإقليمي في سانتياغو، شيلي، بدعم من البرازيل وإسبانيا وغيرهما من البلدان المانحة. وقد أغناها مؤخرا إنشاء المرصد الإقليمي للحق في الغذاء، الهادف إلى الترويج للبحث في مجال الحق في الغذاء وإشاعته.

ومعه الدعم المقدم من وحدة الغذاء التابعة للفاو ومفوضية حقوق الإنسان، بما في ذلك من خلال مكاتبها القطرية ودون الإقليمية في المنطقة.

٣٧ - وتجدر الإشارة على الخصوص إلى تفاني البرلمانين. وإن الجبهة البرلمانية ضد الجوع تعمل كشبكة لتقاسم الممارسات الفضلى فيما بين البرلمانات الوطنية لتشجيع صياغة واعتماد التشريع الذي يحسن حماية الحق في الغذاء. وقد أقيم أيضا عدد من الجبهات البرلمانية على المستوى الوطني. وعُزِّزت تلك الجبهات بمبادرات اتخذتها مؤسسات برلمانية إقليمية، مثل البرلِسُور (برلمان المَرَكوسور، أي السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي) والبرلَتِينو والبرلَدينو (برلمان منطقة جبال الأنديز) والبرلَسِين (برلمان أمريكا الوسطى) والفُوبريل (منتدى رؤساء ورئيسات الهيئات التشريعية لأمريكا الوسطى ومنطقة الكاريبي). وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، أنشأ برلمان أمريكا الوسطى أيضا جبهة دون إقليمية.

٣٨ - وإن التقدم على هذه الواجهة يتحقق في مناطق أخرى أيضا<sup>(٣٢)</sup>. ويؤكد قانون زنجبار للأمن الغذائي والتغذية الالتزامات باحترام وحماية وإعمال الحق في الغذاء؛ وينشئ مجلسا وطنيا للأمن الغذائي والتغذية؛ ويأمر الوزراء بالتحسب لمشاغل الأمن الغذائي والتغذية في سياساتهم وبرامجهم وبإدراج موارد كافية في ميزانياتهم. وفي لاوي، قدمت منظمات المجتمع المدني اقتراحا في عام ٢٠١٠ من أجل سنّ قانون وطني للأمن الغذائي. وفي موزامبيق، تزعمت الأمانة التقنية للأمن الغذائي والتغذوي، وهي هيئة تنسيقية وزارية، عملية شاملة لنفس المرام. وفي أوغندا، تشير خطة عمل التغذية للفترة ٢٠١١-٢٠١٦ إلى الحاجة إلى المسارعة باعتماد قانون الغذاء والتغذية، الذي من المفروض أن يقود إلى اعتماد مجلس للغذاء والتغذية. وقد تبني كل من السنغال وملاوي، في عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٦ على التوالي، قانونين إطاريين مركزين على تحديد سياسات زراعية والسماح لمنظمات المزارعين بالمساهمة في رسم تلك السياسات<sup>(٣٣)</sup>. وإهما يعدّان، وإن كانا منحصرين في القطاع الزراعي ولا يمتدان ليشملا سياسات الأمن الغذائي ككل، محاولة أولى وواعدة لتحسين المساءلة والمشاركة. وفي إندونيسيا، أقرّ قانون للغذاء (٢٠١٢/١٨) في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢ وكان الحق في الغذاء والسيادة الغذائية والاكتفاء الغذائي أركانها هامة له؛ ومن المروض أن تنشأ وكالة للأمن الغذائي قبل حلول عام ٢٠١٥. واعتمدت تايلند قانون لجنة الغذاء الوطنية لعام ٢٠٠٨، الذي ينشئ هيئة مكوّنة من ١١ وزيرا وأربع كتابات، وكذا سبعة

(٣٢) للإطلاع على التطورات الحاصلة حتى عام ٢٠١١، انظر FAO Right to Food Unit, Right to Food: Making Progress and Lessons Learned through Implimentation (Rome, 2011).

(٣٣) القانون رقم ٢٠٠٤-١٦ المؤرخ ٤ حزيران/يونيه ٢٠٠٤ للتوجيه الزراعي - المراجعي - الرعوي (السنغال)؛ القانون رقم ٠٤٥-٠٦ للتوجيه الزراعي المؤرخ ٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦ (مالي).

خبراء مستقلين، أنيطت بها خصوصاً مهمة الترويج لاعتماد استراتيجيات للأمن الغذائي و”مراقبة ورصد وتقييم حواصل السياسات والاستراتيجيات“ المعتمدة في هذا المضمار (الفرع ١٠ (٥)).

٣٩ - ويمكن أن تحدد تلك القوانين الإطارية للحكومات الأهداف التي عليها أن تحققها، مسندةً المسؤوليات عن اتخاذ الإجراءات لمختلف فروع الحكومة ومنسقةً أعمالها. بيد أنه عادةً ما تكون تلك القوانين الإطارية إجرائية بطابعها: فهي تنشئ المؤسسات وتحدد العملية، من دون أن تصدر حكماً مسبقاً على الحصيصة المرجوة وتترك للفاعلين المنخرطين مسألة التخطيط لاستراتيجية غذائية عبر القطاعات. وتضمن تلك القوانين الإطارية بأن تصمم وترصد تلك الاستراتيجيات من خلال عملية شاملة وتشاركية تنخرط فيها الحكومة ومنظمات المجتمع المدني. وهي تفعل ذلك بإنشاء مجالس وطنية للأمن الغذائي، غالباً ما ترتبط بالحكومة على أعلى مستوى وتضم أعضاء يمثلون كلا من الإدارات الوزارية المختصة والمجتمع المدني. وليس من النادر أن تقدم تلك المجالس توصيات إلى فرقة عمل مشتركة بين الوزارات، مما يكفل التنسيق بين قطاعات الإدارات<sup>(٣٤)</sup>. وفي البرازيل، للمجلس الوطني للأمن في مجالي الغذاء والتغذية، الذي يمثل ثلثاً أعضائه منظمات المجتمع المدني، طبيعة استشارية ويوجه التوصيات إلى الغرفة المشتركة بين الوزارات للأمن الغذائي والتغذوي وفرقة العمل المشتركة بين الإدارات والمعنية بتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للأمن الغذائي (انظر A/HRC/13/33/Add.6، الفقرة ١٤). وفي بلدان أخرى، مثل غواتيمالا وإكوادور، تستطيع الهيئة أن تتخذ قرارات ملزمة (بالنسبة لغواتيمالا، انظر A/HRC/13/33/Add.4).

٤٠ - وإن إشراك منظمات المجتمع المدني والمزارعين في رسم وتنفيذ السياسات الرامية إلى استئصال الجوع وسوء التغذية يضمن بالأخص تنسيق تلك السياسات للمقتضيات السياسية. إلا أن من نقائص النظم الحالية للأمن الغذائي والتغذوي والقوانين الإطارية أنها لا تسمي الهيئات القضائية وشبه القضائية والإدارية التي يمكن أن تقدم إليها المطالب المتعلقة بالحقوق في الغذاء. كما أن العقاب على عدم الامتثال لا ينص عليه القانون الوطني. ويمكن أن تعزز القوانين الإطارية بتوفير آليات الانتصاف لمن يُظلم من أفراد أو منظمات بسبب عدم تنفيذها، وذلك مثلاً إن لم يجتمع مجلس الأمن الغذائي والتغذوي كما هو منصوص عليه أو إذا لم يُستجب لتوصياته.

(٣٤) عوضاً عن فرقة العمل، يمكن أن يتولى ذلك التنسيق جهاز محدد. في بنما، أنشأ المرسوم التنفيذي رقم ١٧١ الأمانة الوطنية لتنسيق ورصد الخطة الوطنية بشأن الأمن الغذائي.

٤١ - ويمكن لهذا الإطار القانوني أن يسمح بتحويل الموارد، لكي يتسنى تمويل السياسات المدججة في استراتيجيات الأمن الغذائي، دون أن تكون مرهونة بالأغلبية السياسية المتغيرة. وفي الأرجنتين مثلاً، فإن القانون ٢٥-٧٢٤ المؤسس للبرنامج الوطني للأمن الغذائي والتغذوي ينشئ صندوقاً خاصاً للغذاء والتنمية لتنفيذ البرنامج. كما أن الصندوق ممول بواسطة الإعتمادات السنوية المرسودة من الميزانية الوطنية ومساهمات المانحين الخارجيين. بيد أن الصندوق له طابع "غير ملموس": إذا ظهر أن الأموال المتاحة غير كافية لبلوغ أهداف البرنامج، يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يعيد تخصيص أي أموال لازمة. وبالمثل، يتوقع مشروع القانون الوطني للأمن الغذائي الذي أعده المجتمع المدني في ملاوي إنشاء صندوق استثماري خصيصاً لتمويل سياسات الأمن الغذائي تحت إمرة المجلس الذي يهدف القانون إلى إنشائه. وفي مالي، فإن قانون التوجيه الزراعي ينشئ صندوقاً وطنياً للتنمية الزراعية لضمان التمويل الكافي للسياسات الزراعية. وقد أدرجت أحكام ماثلة في قانون الأمن والسيادة في مجالي الغذاء والتغذية لعام ٢٠٠٩ بنيكاراغوا، وإن كانت تدابير التنفيذ لا يزال يتوجب اتخاذها.

## ٢ - الاستراتيجيات الوطنية

٤٢ - توصي لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأن تعمل في سبيل "اعتماد استراتيجيات وطنية لضمان الأمن الغذائي والتغذوي للجميع، استناداً إلى مبادئ حقوق الإنسان التي تحدد الأهداف، وضرورة صياغة السياسات والمعايير اللازمة المقابلة" (انظر التعليق العام رقم ١٢، الفقرة ٢١). كما أن الخط التوجيهي ٣ من الخطوط التوجيهية للفاو للحق في الغذاء يشجع على اعتماد "استراتيجيات قطرية قائمة على حقوق الإنسان من أجل الأعمال المطرد للحق في غذاء كاف في إطار الأمن الغذائي... تشمل الأهداف والغايات والمعالم والأطر الزمنية؛ واتخاذ الخطوات اللازمة لوضع السياسات، وتحديد الموارد وتعبئتها، وتحديد الآليات المؤسسية، وتوزيع المسؤوليات، وتنسيق نشاطات مختلف العناصر الفاعلة وتوفير آليات الرصد".

٤٣ - وإن هذه الاستراتيجيات تؤدي ثلاث وظائف رئيسية. أولاً، تستبين التدابير التي يلزم اتخاذها، إذ تسند المسؤوليات عبر مختلف الإدارات وتفرض آجالاً محددة. وهذا يزيد من المساءلة: يلاحظ عدم الإنجاز ويُعزى إلى هيئات معينة يُطلب منها تبرير عدم التنفيذ؛ ويسهل الرصد من طرف هيئات مستقلة، منها المحاكم أو المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومجالس الأمن الغذائي والتغذية. وإن هذا الرصد والتقييم لسياسات الأمن الغذائي يكفلان التجاوب

الدائم، وبالتالي التعلم من التجربة، بحيث تُحسّن السياسات باستمرار في ضوء النجاحات والإخفاقات في التنفيذ.

٤٤ - وثانياً، تسمح تلك الاستراتيجيات باتباع نهج انخراط الحكومة بأكملها، الذي تنسق فيه السياسات على اختلاف أنواعها في مجالات الرعاية الصحية والتربية والشغل والحماية الاجتماعية والزراعة والتنمية الريفية. وهذا يعين على تبيين مدى التناغم بين البرامج التي تدخل في نطاق مسؤولية الإدارات المختلفة، مثل برامج المطاعم المدرسية التي تصدر عن صغار المنتجين أو برامج العمل مقابل الغذاء التي تحسن الهياكل الأساسية الريفية. وإن هذه الوظيفة التنسيقية مهمة في البلدان ذات البنية الاتحادية لتحسين تضافر السياسات المنتهجة على مختلف مستويات الحكومة: في المكسيك، من مهام اللجنة المشتركة بين الوزارات لتنفيذ الحملة على الفقر الترويج لاتفاقات متكاملة بين الكيانات على المستوى الاتحادي والبلدي. وعلى غرار ذلك، وفي عدد متزايد من الدول، تجري إقامة مجالس للسياسة الغذائية على المستوى المحلي، سواء بمبادرة من البلديات أو من المواطنين. ولهذه المجالس المتعددة أصحاب المصلحة دوراً رئيسياً تضطلع به في دَمَقْرَطَة النظم الغذائية وفي استبانة أوجه التناغم بين مختلف قطاعات السياسة على المستوى المحلي: بإمكان الاستراتيجيات على الصعيد القطري أن تدعم ذلك إذ تضمن تعزيز شتى السياسات القطاعية لتلك المبادرات المحلية المستوى بدلاً من تقويضها لها.

٤٥ - وثالثاً، تمكّن الاستراتيجيات المتعددة السنوات من الجمع بين النهج القصيرة الأجل (التي تحدد الأولويات لحصول الجائعين على الغذاء) والمشغل الطويلة الأجل (التي تزيل الأسباب البنيوية للجوع)، بمدّ الجسور فيما بينها. وهذا أمر هام بوجه خاص، مثلما يحدث كثيراً بالنسبة للبلدان ذات الدخل المنخفض، التي أفضت بها سنوات من قلة الاستثمار في الزراعة إلى تزايد اعتمادها على استيراد الأغذية وعلى المعونة الغذائية، الشيء الذي أدى إلى حلقة مفرغة يثبّط فيها الاستيراد والاعون الإنتاج المحلي، مما يزيد بدوره من التبعية ومن الهشاشة في سياق ارتفاع الأسعار وتقلّبه في الأسواق الدولية. وتستطيع تلك البلدان أن تعيد الاستثمار بالتدريج في الإنتاج المحلي والحماية الاجتماعية، لكن الانتقال من الارتهان الشديد بالمعونة والمستوردات الغذائية يجب أن يُدبّر عبر الزمن: بتدبّر ذلك الانتقال، يسهّل إتباع استراتيجية متعددة السنوات.

٤٦ - وإن توفير ذلك الإطار القابل للتنبؤ لا مندوحة عنه لاجتذاب المستثمرين وللسماح للقطاع الخاص بالتأقلم مع ما تستوجهه الاستراتيجية. ومن المهم أيضاً للبرامج العمومي ردم الهوة بين البرامج القصيرة الأجل والمخصصة الغرض والأهداف الطويلة الأجل. وعلى سبيل

المثال، ثبت أن برامج إطعام تلاميذ المدارس تعمل أفضل متى كانت جزءاً من استراتيجيات متعددة السنوات، بتمويل قابل للتنبؤ ومضمون. وهذا أمر مواتٍ للاستثمار لدى منتجي الأغذية المحليين الموردين للبرنامج وفي المهارات اللازمة لتنفيذها، ومنها مهارات الطبخ التي يجب أن تعبأ داخل المدارس أو المطابخ المجتمعية التي تخدم المدارس<sup>(٣٥)</sup>.

## ثالثاً - حركة الحق في الغذاء

### ألف - فروع الحكومة

٤٧ - إن الاعتراف المتزايد بأهمية وجود إطار قانوني وسياساتي مترسّخ في الحق في الغذاء يعكس الإدراك المتزايد بأن الجوع ليس مجرد مشكلة عرض وطلب، وإنما هو في المقام الأول مشكلة تتمثل في وصول صغار منتجي الغذاء إلى الموارد المنتجة مثل الأرض والمياه؛ وفي الفرص المحدودة المتاحة للفقراء، بما في ذلك عن طريق التشغيل في القطاع الرسمي؛ وفي عدم ضمان رواتب معيشية لأولئك الذين يعولون على العمل المأجور لشراء قوتهم؛ وفي الفجوات الموجودة في الحماية الاجتماعية.

٤٨ - كما أن النجاح الملحوظ المحرز في البرازيل في الحد من معدلات سوء تغذية الأطفال طوال الـ ١٥ سنة المنصرمة ليقف شاهداً على مقدرة الاستراتيجيات مثل استراتيجية "انعدام الجوع" والنهج التشاركية. وفيما خلا ذلك المثل، يستدل من البحوث الأخيرة أن للبلدان التي أحرزت تقدماً ذا بالٍ في التقليل من سوء التغذية خصائص مشتركة. أولاً، فقد سعت إلى اعتماد نهج متعدد القطاعات لمحاربة الجوع وسوء التغذية. ومزجت استراتيجياتها بين الاهتمام بالزراعة، مع تعميم التغذية في سياسات الرعاية الصحية، وتنسيق السياسات في مجالات التربية والمساواة الجنسانية والمياه والمرافق الصحية والموئل والتنمية المناصرة للفقراء (بالتشغيل ودر الدخل للفقراء وبالتممية الاجتماعية في آنٍ معاً) والتجارة. وثانياً، فإن الزخم الذي أعطي على أعلى مستوى من الحكومة كان عاملاً رئيسياً في معظم الحالات تقريباً. وحصل التغيير بعد أن وضعت الحكومات الأمن الغذائي والتغذوي في صدارة جدول أعمالها السياسي واعتمدت استراتيجيات ترمي بالتحديد إلى محاربة الجوع والفاقة. وثالثاً، كانت مشاركة المجتمع المدني وتمكينه أمراً لا غنى عنه، مما ساهم في استدامة السياسات على مر الزمن وفي تحسين تقبلها عند السكان المتأثرين وأثرها عليهم. ورابعاً، كانت النهج المتعددة المراحل هي الأنجع، حسبما سمحت به الاستراتيجيات الوطنية المتعددة السنوات التي تجمع

(٣٥) World Food Programme, Learning from Experience - Good practices from 45 years of schoolfeeding.

(Rome, 2012), p. 35

بين التدخلات القصيرة الأجل والاستراتيجيات الوطنية الطويلة الأجل تجاه التغذية. وخامساً، لقد ضمن إنشاء مؤسسات لرصد التقدم مواصلة الضغط السياسي طيلة مرحلة تنفيذ الاستراتيجية وضَمِن التعهد بالموارد. وسادساً، كان استمرار الاستثمار المالي من الموارد الوطنية، مكتملاً بأموال خارجية مضاهية، مسألة حيوية: فقد أخفقت الجهود غير المتكررة، على مدى فترات قصيرة، في تحقيق أثر له مغزاه.

٤٩ - تلك هي مقومات النجاح التي تتيحها النهج المترسخة في الحق في الغذاء. فكل فروع الحكومة - التشريعية منها والتنفيذية و القضائية - تقع على عاتقها مسؤولية المساهمة في هذا التنفيذ. وكما بيّنت الأمثلة الواردة أعلاه في جملتها، فإن حماية الحق في الغذاء تستدعي إطاراً تشريعياً وسياسات تنفذ بها استراتيجيات الأمن الغذائي والإنفاذ بوسائل قضائية. إلا أن ذلك ربما لا يكفي. فإن شتى نقط الاعتراض قد تصعب على النظم السياسية خلق الظروف اللازمة للمساءلة. فغالباً ما يكون الفقراء فئة مناصرة لا يعبأ بها السياسيون إلا قليلاً. ويمكن أن يلقي الفقراء الصعاب في الوصول إلى آليات الإنصاف القضائي، وهذا ما يجهد مراجعة الحسابات أمراً مهماً. لذا، فإنه لا بد من دور الفاعلين الآخرين، من مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان ومجتمع مدني.

## باء - المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

٥٠ - يمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، المنشأة طبقاً للمبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايته (مبادئ باريس؛ انظر قرار الجمعية العامة ١٣٤/٤٨، المرفق). أن تلعب دوراً حاسماً في رصد الاستجابة للحق في الغذاء الكافي وأن تبحث، متى كان لها الاختصاص، الشكاوى التي يتقدم بها المظلومون<sup>(٣٦)</sup>. ففي الهند، يسرت التحريات التي قامت بها اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان عمل المحكمة العليا باستقصاء تنفيذ المخططات الضامنة لأسباب الرزق. وفي كولومبيا، قدم محامي المساعدة القضائية تقريراً عن تنفيذ السياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذوي عام ٢٠٠٨، أوصى فيه بإدخال التحسينات على الإطار القانوني وعلى الآليات التي تكفل التنسيق. وفي غواتيمالا، لنيابة مظالم حقوق

(٣٦) استبانة لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأدوات المختلفة التي يمكن أن تستعملها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لترويج وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية (انظر E/C.12/1998/25)؛ انظر أيضاً E. Brems et al. (eds), National Human Rights Institutions and Economic, Social and Cultural Rights (Antwerp, Oxford, New York: Intersentia, 2013).



الإحسان اختصاص محدد لرصد تنفيذ السياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذوي<sup>(٣٧)</sup>. وقد تأسفت هذه النيابة، في تقريرها لعام ٢٠١١، للإخفاقات المتواصلة في التنسيق رغم إنشاء المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذوي وقد شجعت، في تقريرها لعام ٢٠١٢، على تحسين تمويل برامج الأمن الغذائي والتغذوي، التي تبقى متكئة إلى حد كبير على المعونة الخارجية. وفي السلفادور، أعدت نيابة مظالم حقوق الإنسان ثلاثة تقارير منذ سنة ٢٠٠٧ اقترحت استحداث إطار قانوني وسياسي ملائم للأمن الغذائي والتغذوي يضمن الحق في الغذاء. وتقوم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، في جملة من البلدان الأخرى، منها الكاميرون و هندوراس وملاوي وسلوفينيا وجنوب أفريقيا وفترويل (جمهورية - البوليفارية)، برصد انتهاكات الحق في الغذاء. وفي النرويج، لأمين المظالم البرلماني وظيفة هامة تتمثل في تحري الشكاوى المتصلة بمزايا الضمان الاجتماعي.

٥١ - وباستطاعة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أو مؤسسات المظالم أو نيابات مظالم حقوق الإنسان أن تذهب إلى ما هو أبعد من رصد الانتهاكات والإبلاغ. يمكنها، بين الفينة والأخرى، أن تلجأ إلى السلطات القضائية أو تستصدر إجراء من مجالس الأمن الغذائي والتغذوي المنشأة بموجب قوانين إدارية بشأن الحق في الغذاء. وفي الأرجنتين، طلب أمين المظالم الوطني في عام ٢٠٠٧ بأن تأمر المحكمة العليا الحكومة الوطنية وحكومة مقاطعة تشاكو بإمداد مجتمعات التوبا الأهلية في المقاطعة بالغذاء والماء الشروب. وفي البرازيل، بوسع الوزارة العمومية، التي تتألف من نواب عامين عموميين يمكنهم مساءلة السلطات العمومية عن تنفيذ البرامج المتعلقة بالغذاء والتغذية، أن تلعب دوراً مشاهماً.

٥٢ - وتكمن المزايا الرئيسية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أو المؤسسات المعادلة لها في الاستقلالية والمرونة اللتين يمكن أن تمارسهما في مزاولتها لولايتها. وهذا ما يسمح بإيجاد حلول ابتكارية. فمثلاً، ساندت لجنة جنوب أفريقيا لحقوق الإنسان مختبر تغيير الأمن الغذائي والتغذوي في جنوب أفريقيا، الذي يربط مختلف الفاعلين ضمن السلسلة الغذائية بمنظمات غير حكومية بحثاً عن حلول ابتكارية يمكن أن تحسّن استدامة السلسلات الغذائية (انظر A/HRC/19/59/Add.3، الفقرة ٣٢). ويمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تعتمد تشريعاً يحمي الحق في الغذاء أو تضمن بأن تعتمد السياسات الوطنية للأمن الغذائي نهجاً قائماً على الحقوق، مثلما فعلت لجنة أوغندا لحقوق الإنسان فيما يتعلق بسياسة الغذاء والتغذية للفترة ٢٠١١-٢٠١٦.

(٣٧) انظر A/HRC/13/33/Add.4، الفقرة ٦٦. عملاً بالفقرة الفرعية (ي) من المادة ١٥ من المرسوم التشريعي رقم ٣٢-٢٠٠٥، يتوجب على المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذوي متابعة التوصيات الصادرة عن أمين المظالم.

## جيم - المجتمع المدني والحركات المدنية

٥٣ - أدت تعبئة المجتمع المدني والحركات الاجتماعية دوراً رئيسياً في دعم التطورات القانونية الموصوفة في هذا التقرير. كما أن إصلاح سنة ٢٠١١، الذي قاد إلى إدراج الحق في الغذاء في الدستور المكسيكي، أعقب عشرين عاماً من دعوة مجموعات المجتمع المدني إليه، التي بدأت في عام ١٩٩٢ حينما قدمت ١٣٠ منظمة تشكل جبهة الحق في الغذاء إلى غرفة النواب عريضة تلتزم الاعتراف الدستوري بالحق في الغذاء؛ وإن نفس الائتلاف ينشط في تحضير قانون إطارى للأمن الغذائي والتغذوي. وبالمثل، وفي البرازيل، فإن المقترح الذي أفضى إلى التعديل الدستوري لعام ٢٠١٠ المعترف بالحق في الغذاء قدمه أصلاً عضو في الجبهة البرلمانية الوطنية المعنية بالأمن الغذائي والتغذوي، السيد ناسارينو فونتيليس، بدعم من شتى منظمات المجتمع المدني. وفي الهند، فإن "قضية الحق في الغذاء" المعروضة أمام المحكمة العليا أسفرت عن ظهور شبكة عريضة من الأفراد والمنظمات، هي حملة الحق في الغذاء، لعبت دوراً أساسياً في تزويد المحكمة بمعلومات عن تنفيذ البرامج الاجتماعية وفي رصد الامتثال لأوامرها.

٥٤ - وفي هايتي، كانت منصة وطنية لمنظمات المجتمع المدني قوة دافعة كبرى وراء القيام، في آذار/مارس ٢٠١٠، باعتماد الخطة الوطنية للأمن الغذائي والتغذوي التي وضعها المجلس الوطني للأمن الغذائي. وفي نيبال، كانت المنظمة غير الحكومية منتدى نصر الشعب فعالة في قضية الحق في الغذاء المرفوعة إلى المحكمة العليا، المذكورة في الفقرة ١٨ أعلاه. كانت لجنة المساعدة على تعمير بنغلاديش، وهي منظمة غير حكومية معروفة، فعالة أيضاً في تصعيد شبكة الحماية الاجتماعية المناهضة للجوع. وفي الجمهورية الدومينيكية وباراغواي، تلعب منظمات المجتمع المدني دوراً فاعلاً في دعم اعتماد قوانين الأمن الغذائي والتغذوي.

٥٥ - وفي مقدور فعاليات المجتمع المدني أن تبتدع أساليب للرصد تكون خاصة بها وأصيلة، كالتشأن في البرازيل حيث أنشأت مقرراً وطنياً لحقوق الإنسان في الأرض والحيز والغذاء، تسمح له شرعيته بأن يخاطب السلطات. وقد أنتج عدد متزايد من منظمات المجتمع المدني، مثل شبكة المعلومات والعمل بشأن أولوية الغذاء أو الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان أو منظمة الحقوق والديمقراطية أو مركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أو العصبة المجتمعية للحق في الغذاء، تقريراً يقيم تنفيذ تقارير الحق في الغذاء في شتى البلدان.

٥٦ - وإن إطلاق الشبكة العالمية للحق في الغذاء يوم ٢٤ حزيران/يونيه ٢٠١٣، بمناسبة الذكرى العشرين لإعلان وبرنامج عمل فيينا، يزيد من تأكيد قوة حركة الحق في الغذاء، عبر مختلفة مكونات المجتمع وعبر المناطق.

## رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٥٧ - إن ظهور حركة عالمية للحق في الغذاء فرصة ينبغي أن تُغتتم. فهي تمثل، إلى جانب اعتماد قوانين إطارية بشأن الحق في الغذاء واستراتيجيات غذائية وطنية قائمة على الحقوق، صدفَةً للتحرك صوب سياسات ترسم على نحو أكثر تشاركية وتكون بالتالي أكثر استنارةً وتصل إلى جميع المنتفعين المقصودين؛ وتضمن الاستحقاقات القانونية ويرصدها المنتفعون أنفسهم؛ وتضمن التنسيق والتناغم الملائمين - بين الهدف القصير الأجل المتمثل في القضاء على الجوع والهدف الطويل الأجل المتمثل في إزالة أسبابه، وبين ما هو محلي وما هو وطني. وقد أصبح الحق في الغذاء يحتل الصدارة إذ تدرك الحكومات أن جهودها المبذولة لمكافحة كل من انعدام الأمن الغذائي والجوع تبوء بالفشل وتبيّن الحاجة الملحة إلى تعزيز الأطر الوطنية القانونية والمؤسسية والسياساتية. وكما يتضح من الأمثلة التي سلّط عليها هذا التقرير الضوء، فإنه قد بدأ استخدام الأدوات. بيد أنه يتعيّن اتخاذ المزيد من الخطوات لإحراز تقدم فعلي ومستدام في محاربة الجوع وسوء التغذية.

٥٨ - وعلى الخصوص، يشجع المقرر الخاص:

(أ) الحكومات والبرلمانات، على الصعيد المحلي، على العمل من أجل اعتماد قوانين إطارية للحق في الغذاء واستكشاف خيار إدراج الحق في الغذاء في الدساتير الوطنية، بوحى من تجربة بلدان أخرى، بما في ذلك الممارسات الفضلى المستبانة في هذا التقرير؛

(ب) الحكومات على صوغ استراتيجيات وطنية متعددة السنوات ومتعددة القطاعات لإعمال الحق في الغذاء، تُموّل تمويلًا كافيًا وتنخرط فيها جميع القطاعات والإدارات ذات الصلة وتصمّم على أساس العمليات الشاملة والتشاركية؛

(ج) المجتمع المدني والحركات الاجتماعية، على تشكيل شبكات وطنية واسعة القاعدة لتمكينها من الإسهام بفعالية أكثر في صنع السياسات وفي الرصد، بما في ذلك عن طريق تمثيلها في المجالس الوطنية للحق في الغذاء/الأمن الغذائي والتغذوي؛

(د) المحاكم، على الاعتراف بقابلية المقاضاة على الحق في الغذاء، بجميع أبعاده، كما يتبيّن من الأمثلة المجمّعة في هذا التقرير؛

(هـ) الدول، على التصديق على البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي سيزيد بدء نفاذه من تطوير الفقه القانوني الحامي للحق في الغذاء؛

(و) المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والآليات المستقلة المشابهة، على أن تدمج الحق في الغذاء في عملها، على نحو أكمل، مع رصد الموارد المالية والبشرية لهذا المسعى؛

(ز) آليات المساءلة غير القضائية التي يمكن أن تنشأ في شكل مراجعات حسابية اجتماعية، على إمكانية اشتغالها بواسطة الرصد القائم على المجتمعات على المستوى المحلي؛

(ح) النظام الوطني للحماية الاجتماعية، على إعادة تعريف المنافع كمستحقات قانونية بحيث يكون الأفراد المنتفعون على بينة من حقوقهم في إنطاق البرامج الاجتماعية ويتسنى لهم الوصول إلى آليات فعّالة ومستقلة للتظلم؛

(ط) لجنة الأمن الغذائي العالمي التابعة للفاو، على أن تعمل كمحفز يعجّل بالتقدم صوب إنشاء أطر قانونية ومؤسسية وسياساتية تفضي إلى إعمال الحق في الغذاء للجميع، وعلى استعمال استعراض تنفيذ الخطوط التوجيهية للحق في الغذاء، في دورتها الحادية والأربعين في عام ٢٠١٤، لتشجيع كافة الدول الأعضاء على الاستغلال الفعلي للحق في الغذاء لاستئصال الجوع وسوء التغذية؛

(ي) الدول، ضمناً لتناسق السياسات الوطنية الرامية إلى الإعمال الكامل للحق في الغذاء والسياسات الخارجية في مجالات التجارة والاستثمار والمعونة الإنمائية والإنسانية، ووفقاً للمبادئ التوجيهية بشأن الفقر المدقع وحقوق الإنسان، على إحداث آليات تكفل بأن يؤخذ الحق في الغذاء في الاعتبار الكامل في تلك السياسات.