الحوكمة العالمية للأمن الغذائي

التحدي

تفاقم الأمن الغذائي والتغذوي في العالم ولا زال يمثل خطرا جسيما يتهدد السلام والأمن على المستويين الوطني والدولي. واليوم يعاني أكثر من مليار شخص من الجوع المدقع، وهو ما يمثل 15 في المائة من سكان العالم. ومن بين هؤلاء، هناك حوالي 150 مليون شخص التحقوا بصفوف الجياع بسبب الآثار المشتركة المترتبة على الارتفاع الحاد في أسعار الأغذية والأزمتين المالية والاقتصادية اللتين عصفتا بالعالم. لكن مستويات الجوع ظلت في ارتفاع خلال فترات انخفاض أسعار الأغذية وتعافي النمو الاقتصادي. وإن وجود مثل هذه المستويات المرتفعة من الجوع وسوء التغذية والفقر في ظل تزايد الثروة العالمية ووفرة الأغذية وعدم القدرة على حماية الفئات الضعيفة من آثار الأزمات، كلّها أمور تشير إلى وجود حاجة ماسة إلى إصلاح الحوكمة العالمية للأمن الغذائي.

ويحتاج أيضا النظام الزراعي العالمي والموارد التي يستند إليها إلى اهتمام عاجل. وإذا لم تتخذ إجراءات مجدية الآن، لن يكون أداء النظام الزراعي العالمي في المستقبل في مستوى الطلب المتزايد على الأغذية والألياف والوقود. ويتباطأ نمو الإنتاجية الزراعية مع انخفاض معدل النمو في محاصيل الحبوب الرئيسية بشكل مطرد من 3.2 في المائة عام 1960 إلى 1.5 في المائة عام 2000. وإن توفير الطعام لصالح 9.1 مليار شخص في عام 2050، سيعيش معظمهم في المناطق الحضرية، سيتطلب زيادة الإنتاج الزراعي بنسبة 70 في المائة من متوسط السنوات الثلاث للفترة 2005–2007. ويمكن أن يهدد الطلب على الطاقة الحيوية، الذي قد يؤدي إلى تحويل المحاصيل الغذائية والعلفية إلى إنتاج الوقود الحيوي وما يرتبط به من آثار مقترنة بالأسعار، الأمن الغذائي. وإذا لم تتخذ إجراءات لتطوير تقنيات جديدة وزيادة الإنتاجية، فإن تحويل الموارد إلى إنتاج الوقود الحيوي يمكن أن يسفر عن صعوبات شديدة في توفير طعام كاف *للجميع*. وستطرح آثار تغير المناخ على المديين الطويل والقصير مزيدا من التحديات أمام الإنتاج الزراعي والأمن الغذائي والتغذوي. ويقدر الأثر السلبي التراكمي لتغير المناخ على الإنتاج الزراعي في أفريقيا بنسبة تتراوح بين 15 و30 في المائة بحلول الفترة 2080–2100. وتظل اتجاهات الاستثمار العام المخصص للزراعة في القطاعات الحاسمة الأهمية مثل البحوث والإرشاد والبنية الأساسية والتنوع البيولوجي متخلفة عن الركب على نحو خطير. ومن الواضح أنه لابد من اتخاذ إجراءات أكثر تناسقا وفعالية لتذليل التحديات من هذا الحجم على الصعيد العالمي.

إصلاح الحوكمة العالمية للأغذية والزراعة والتغذية

تشير الحوكمة العالمية للأمن الغذائي إلى آلية ستيسر المناقشات وبلورة توافق الآراء وتنسيق الإجراءات من أجل تحسين الأمن الغذائي ليس على الصعيد العالمي فحسب وإنما أيضا على المستويين الإقليمي والوطني. وقد اعتمد هذا المفهوم لأول مرة عند بزوغ فجر القرن العشرين عندما أقرت عصبة الأمم بالحاجة إلى وضع شكل من أشكال الترتيبات المتعددة الأطراف في مجال الأمن الغذائي العالمي. ولم تحدد معالم رؤية خاصة بالأمن الغذائي العالمي تتجاوز الحدود الوطنية أو الإقليمية إلا حينما أنشئت منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الأمم المتحدة عام 1945.

وقد سعت القمم السياسية الرفيعة المستوى جاهدة، مثل مؤتمر الأغذية العالمي للأمم المتحدة الذي انعقد في روما في سبتمبر/أيلول عام 1974، والمؤتمر الدولي عن التغذية عام 1992 ومؤتمري القمة العالميين للأغذية لعام 1996 وعام 2002، إلى إرساء أسس نظام حوكمة دولي لتحقيق الأمن الغذائي. وتم أخذ التزامات لدحر الجوع وانعدام الأمن الغذائي وخرجت هياكل إلى حيز الوجود داخل منظومة الأمم المتحدة لمعالجة الأمن الغذائي والتغذوي.

وأنشئت لجنة الأمن الغذائي العالمي في عام 1974 في أعقاب مؤتمر الأغذية العالمي لتكون جهاز دولي حكومي ضمن منظومة الأمم المتحدة لاستعراض السياسات والبرامج المتعلقة بالأمن الغذائي العالمي ومتابعتها. وتتمتع اللجنة، بوصفها آلية دولية حكومية، بطابع عالمي. فأبوابها مفتوحة لكل الدول الأعضاء في منظمة الأغذية والزراعة وفي منظمة الأمم المتحدة، ولممثلي المنظمات الدولية الأخرى، والمنظمات غير الحكومية، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص. وفي عام 1996، أسند مؤتمر القمة العالمي للأغذية إلى لجنة الأمن الغذائي العالمي مسؤولية رصد تنفيذ خطة عمل مؤتمر القمة العالمي للأمن الغذائي.

إلا أن القيادة اللازمة لإحراز تقدم كبير وسريع صوب تحقيق الأمن الغذائي العالمي لم تكتل بالنجاح، ويعزى ذلك من جهة إلى إهمال الحكومات الذي طال أمده للأسباب الجذرية للجوع، ومن جهة أخرى إلى قلة التناسق والتوافق بين سياسات وبرامج البلدان والجهات المانحة وأصحاب الشأن.

آخر التطورات

أثيرت شواغل واسعة النطاق بشأن الأمن الغذائي والتغذوي على مدى السنوات القليلة الماضية، لا سيما في أعقاب الارتفاع الحاد لأسعار الأغذية والأزمتين الاقتصادية والمالية العالميتين. وأولى اهتمام سياسي متجدد للأمن الغذائي العالمي وحوكمته بنية معالجة الآثار المترتبة على الأزمتين، ولكن والأهم، معالجة العوامل الهيكلية الطويلة الأجل التي تتسبب في الجوع وانعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية. وتم تجديد التعهدات الهادفة إلى زيادة الموارد المخصصة للزراعة ولتحقيق الأمن الغذائي، لا سيما في البلدان التي هي في أمس الحاجة. واعتبر الإعمال المطرد للحق في الغذاء في محافل مختلفة على أنه إطار شامل مهم لتحقيق الأمن الغذائي.

وبذلت جهود وطنية وإقليمية (سياسات وبرامج) من خلال عملية تشاركية من أجل تعزيز الأمن الغذائي والتغذوي على المستويين الوطني ودون الوطني وإطار سياسي يؤدي إلى نمو الزراعة. كما أن الاستجابات الإقليمية وشبه الإقليمية القائمة والناشئة (مثل الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا (النيباد)/ برنامج التنمية الزراعية الشاملة لأفريقيا والقضاء على الجوع في أمريكا اللاتينية) تعزز تكامل الجهود المبذولة على المستوى الوطني وتماسكها واتساقها. ويتضح بجلاء أيضا الدافع لمزيد من الانسجام على مستوى السياسات والتنفيذ في الجهود المبذولة للتنسيق بين المانحين من خلال إعلان باريس وخطة عمل أكرا. وأنشئ التحالف الدولي ضد الجوع بعد مؤتمر القمة العالمي: *بعد خمس سنوات* كآلية متعددة القطاعات ومتعددة أصحاب الشأن للاستفادة من الخبرات وتعزيز المبادرات على المستوى الوطني.

وردا على الأثر المدمر لارتفاع أسعار الأغذية والوقود على الأمن الغذائي العالمي، أُنشئ فريق العمل الرفيع المستوى المعني بأزمة الأمن الغذائي العالمية في أبريل/ نيسان 2008 للنهوض باستجابة شاملة وموحدة من قبل هيئات الأمم المتحدة من خلال تسهيل وضع خطة عمل ذات أولويات وتنسيق تنفيذها على الصعيد الوطني. وفي المؤتمر الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي العالمي: تحديات تغير المناخ والطاقة الحيوية (منظمة الأغذية والزراعة يونيو/حزيران 2008) ومجموعة الثمانية ومؤتمر القمة في اليابان (يوليو/ تموز 2008، إعلان طوكيو) طُرحت مقترحات ملموسة لإقامة شراكة عالمية من أجل الزراعة والأغذية. وتم تأكيد ذلك في اجتماع مدريد الرفيع المستوى عن الأمن الغذائي للجميع، (يناير/كانون الثاني 2009)، حيث أضيف الأمن الغذائي والتغذية إلى النداءات الداعية إلى إقامة شراكة عالمية. ونوقشت أيضا هذه المقترحات في مؤتمر المنظمة في نوفمبر/تشرين الثاني 2008، وفي مؤتمر قمة مجموعة الثمانية في لاكويلا في يوليو/ تموز 2009، ومؤتمر قمة مجموعة الثمانية في بيتسبرغ في سبتمبر/أيلول 2009.

وتمخضت مجموعة الثمانية ومؤتمر القمة في إيطاليا في يوليو/تموز 2009، عن مبادرة لاكويلا لتحقيق الأمن الغذائي حيث التزم الحاضرون ببلوغ الهدف المتمثل في حشد 21 مليار دولار أمريكي على مدى ثلاث سنوات لتحسين الزراعة والأمن الغذائي على نحو شامل وأكثر تنسيقا. وعقد منذ ذلك الحين عدد من الاجتماعات في سياق الطريق من لاكويلا مع الهيئات الدولية المعنية والجهات المانحة لإعداد نهج منظم لترجمة التزامات لاكويلا إلى خطط ملموسة وخطوات عملية.

ولدى معالجة الشواغل الأساسية بشأن الأمن الغذائي والتغذية، دعت هذه المبادرات إلى تصميم جديد لحوكمة الأمن الغذائي العالمي استنادا إلى المؤسسات القائمة وإصلاحها، وإلى الشراكات المعززة. وينبغي إعادة مواءمة وظائف المنظمات التي تعنى بالزراعة والأمن الغذائي وتعزيزها وتنسيقها لمجابهة التحديات الجديدة والناشئة.

وأفضت هذه المبادرات إلى بلورة حلول جزئية نحو التماسك وتقارب وجهات النظر (مثل التماسك بين وكالات الأمم المتحدة أو مجموعات من البلدان مثل مجموعة الثمانية). ومع ذلك، يتضح أنه لا زالت هناك حاجة إلى المزيد من التماسك في الحوكمة العالمية للأمن الغذائي لتشجيع التقارب بين السياسات والإجراءات المتخذة من قِبل جميع *أصحاب الشأن*، المتمثلين في الحكومات والمؤسسات الوطنية والدولية المعنية ومنظمات المجتمع المدني مثل منظمات المنتجين والمستهلكين وغيرها من الجهات الفاعلة الرئيسية في النظام الغذائي العالمي. وينبغي ألا يستهان بدور القطاع الخاص وقطاع الصناعات الغذائية، الذي يتمتع بقدرات كبيرة في مجالي البحث والتطوير وسلاسل توريد واسعة النطاق، وقدرة على النفاذ إلى الأسواق. ويمكن لهؤلاء أصحاب الشأن، إذا عملوا جنبا إلى جنب، المساهمة بفعالية أكبر في القضاء على الجوع المدقع وانعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية والحيلولة دون وقوع أزمات غذائية في المستقبل.

نحو شراكة عالمية: لجنة الأمن الغذائي العالمي بعد إصلاحها

تتمثل أحدث مبادرة واعدة لتعزيز التنسيق والشراكات لمكافحة الجوع وانعدام الأمن الغذائي والتغذوي في إصلاح لجنة الأمن الغذائي العالمي. وتهدف حزمة الإصلاحات، التي وافق عليها أعضاء لجنة الأمن الغذائي في 17 أكتوبر/تشرين الأول 2009، إلى جعل لجنة الأمن الغذائي العالمي "... عنصرا محورياً من الشراكة العالمية الناشئة بشأن الزراعة والأمن الغذائي والتغذية، [والتي ستشكّل] المنتدى الدولي والحكومي الدولي الشمولي الأول لطائفة واسعة من أصحاب الشأن الملتزمين للعمل معا بصورة متناسقة دعما للعمليات التي تقودها البلدان صوب القضاء على الجوع وضمان الأمن الغذائي والتغذية للإنسانية جمعاء".

ويتطابق العديد من سمات اللجنة المُصلَحة مع ما ينبغي أن يشكل العناصر الأساسية لشراكة عالمية بشأن الزراعة والأمن الغذائي. والسمات المهمة للجنة الأمن الغذائي العالمي المتجددة هي التالي:

- *نجاح التنسيق العالمي* للجهود الهادفة إلى القضاء على الجوع وضمان الأمن الغذائي للجميع. وهذا يشمل دعم الخطط والمبادرات الوطنية لمكافحة الجوع؛ وضمان الإصغاء إلى جميع الأصوات ذات الصلة في مناقشة السياسات المتعلقة بالأغذية والزراعة، وتعزيز الروابط على المستويات الإقليمية والوطنية والمحلية؛ واتخاذ قرارات مستندة إلى أدلة علمية وآخر المعارف.

- *الشمولية*: إعطاء صوت وأدوار فعالة لمجموعة واسعة من المنظمات التي تعالج الأمن الغذائي والتغذية من وكالات الأمم المتحدة مثل الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأغذية العالمي وفريق العمل الرفيع المستوى المعني بأزمة الأمن الغذائي العالمية وهيئات الأمم المتحدة الأخرى. وسوف تشرك أيضا المراكز التابعة للفريق الاستشاري للبحوث الزراعية الدولية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية ومؤسسات التنمية الإقليمية فضلا عن منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية. وستكون اللجنة أيضا مفتوحة أمام ممثلي جمعيات القطاع الخاص والمؤسسات الخيرية. وثمة عنصر أساسي لتحقيق حوكمة الأمن يتمثل في إقامة شراكات وتحالفات أقوى بين جميع أصحاب الشأن الرئيسيين على جميع المستويات.

- *قاعدة علمية سليمة*: الحصول على مشورة علمية رفيعة المستوى من فريق خبراء رفيع المستوى معني بالأمن الغذائي والتغذية والموضوعات ذات الصلة. وهذا سيكفل تزويد هيئات اتخاذ القرارات بأفضل التحليلات العلمية والقائمة على المعارف من أجل إيجاد حلول أكثر فعالية للقضاء على الجوع. وإن خلق روابط هيكلية بين خبراء المعرفة وهيئات صنع القرار أمر لا غنى عنه في دحر الجوع والفقر بطريقة فعالة.

- *منتدى للمناقشة والتنسيق*. سوف يتم النهوض بمزيد من التوفيق بين السياسات بما في ذلك من خلال وضع استراتيجيات دولية ومبادئ توجيهية طوعية بشأن الأمن الغذائي والتغذية بالاستناد إلى أفضل الممارسات والدروس المستفادة من البلدان التي نجحت في الحد من الجوع. ويجب أن تكون البلدان والأقاليم قادرة على التماس المساعدة لمعالجة كيفية الحد من الجوع وسوء التغذية بطريقة أسرع وأنجع.

اعتبارات سياسية

سيتعين النظر في عدد من الاعتبارات السياسية مع تطبيق إصلاح لجنة الأمن الغذائي، ومع بداية تبلور الشراكة العالمية من أجل الزراعة والأمن الغذائي والتغذية. ويمكن أن يشمل ذلك ما يلي:

كيفية ضمان فعالية حوكمة الأمن الغذائي؟

ينطوي تحسين حوكمة الأمن الغذائي، مع وضع اللبنات الأساسية لعملية الإصلاح، على قدر أعظم من التكامل والتنسيق بين مبادرات الإصلاح على المستوى الأفقي (في ما بين البلدان والمنظمات وأصحاب الشأن المعنيين، وغير ذلك) وعلى المستوى الرأسي (من الصعيد المحلي إلى الصعيد العالمي). ويتمثل التحدي الماثل في كيفية تسهيل هذا التكامل وإسراع وتيرته وضمان أن عملية الإصلاح الجارية تخدم من الناحية العملية وعلى نحو فعال المعركة ضد انعدام الأمن الغذائي "في الميدان".

كيف يمكن إدراج الأمن الغذائي في الأولويات الإنمائية الوطنية؟

لا يقصد بسياسات الحد من الجوع مجرد تحسين إدارة النظم الغذائية والزراعية في أوقات الأزمات؛ بل يجب إدماجها إدماجا كاملا في الأولويات والاستراتيجيات الإنمائية الوطنية بما في ذلك برامج الحماية الاجتماعية. ويجب أن تصب أهداف الحد من الجوع في البرامج العالمية والإقليمية الأخرى للتأكد من أن قضايا الأمن الغذائي تعالج بشكل ملائم (مثلا في المفاوضات التجارية وتلك المتعلقة بتغير المناخ والاتفاقات الاقتصادية، وما إلى ذلك). وتقتضي الاستجابات المستدامة المتخذة لمواجهة الأزمات وزيادة مرونة النظم الغذائية إعطاء الأولوية للنهج المحلية.

كيف يمكن لمساعدات حالات الطوارئ والمساعدات الطويلة الأجل أن تكون أكثر توازنا؟

كان هناك اتجاه نحو زيادة المعونة الغذائية والزراعية قصيرة الأجل لحالات الطوارئ وتراجع المساعدات الطويلة الأجل لتشجيع المنافع العامة. فما هو التوازن الصحيح بين الاستجابات القصيرة الأجل المتخذة في حالات الطوارئ والمساعدات الطويلة الأجل للحد من حالات الطوارئ؟ كيف يمكن للحوكمة العالمية المحسنة أن تمكن الجهات المانحة والوكالات المسؤولة عن التنفيذ من ضمان قدرة المعونة الطويلة الأجل على تعزيز القدرات البشرية والمؤسسية في البلدان النامية؟

كيف يمكن لحوكمة الأمن الغذائي أن تكون مرنة وقادرة على مواجهة التحديات المتغيرة؟

تكون الأسباب المعاصرة للجوع وانعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية مختلفة في بعض الأحيان عن تلك التي تمت مواجهتها خلال الأزمات الغذائية السابقة. ومن المحتمل أيضا أن تتغير مع انتشار رقعة العولمة وتسارع وتيرتها وتناقص النمو السكاني وزيادة التحضر. وينبغي أن تتسم الحوكمة الجديدة بالشمولية، وأن تراعي آراء الدول الأعضاء، وتتميز بالمرونة والقدرة على حشد توافق الآراء السياسي والخبرات العلمية والموارد المالية وغيرها من الموارد حسب الحاجة.

للمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال بـ

أمانة مؤتمر القمة العالمي حول الأمن الغذائي
مكتب المدير العام المساعد
الإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية والبيئة
منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

الهاتف: 53101 570 06 (39+)
الفاكس: 56172 570 06 (39+)
البريد الإلكتروني: wsfs2009-secretariat@fao.org