الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

E/ESCWA/CL2.GPID/2022/Policy brief.1

الأمن الغذائي والعدالة الاجتماعية:
الحاجة إلى اعتماد نهج ترابط

AUB 1866 American University of Beirut الجامعة الأميركية في بيروت

Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs
معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية

يستند موجز السياسات هذا إلى نتائج ندوة افتراضية نظمتها الإسكوا ومعهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية في 20 تشرين الأول/أكتوبر 2021.

مقدمة

عطّلت جائحة كوفيد-19 سلاسل الإمداد الغذائي، وألحقت أضراراً بصغار وكبار المنتجين، وحدّت من أنشطة المزارعين الأفراد ومجتمعات المزارعين. وأبرزت الاستجابات العالمية للجائحة، بما في ذلك مؤتمر قمة الأمم المتحدة المعني بالمنظومات الغذائية، الحاجة إلى إصلاح هذه المنظومات. كما سلطت الضوء على أهمية احترام حقوق الإنسان وتحقيق الإنصاف وإعمال الحق في الغذاء وإرساء العدالة الغذائية من أجل المزارعين الأفراد ومجتمعات المزارعين وصغار المنتجين، لا سيما المزارعات وصيادو الأسماك والفلاحون.

ويعزى قصور المنظومات الغذائية في المنطقة العربية إلى عدم المساواة في الوصول إلى الموارد، الشحيحة أصلاً؛ وإلى الحواجز الهيكلية التي تحول دون مشاركة صغار المنتجين وتحدّ منها؛ وإلى السياسات الإقصائية. ويخشى أن تتفاقم أوجه عدم المساواة نتيجة للتصدي لانعدام الأمن الغذائي من

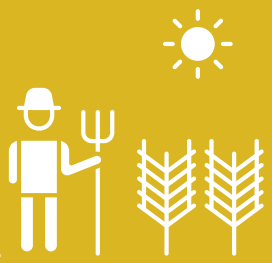
دون معالجة قضايا الحصول على الغذاء، وفي ظل اختلال ميزان القوى في سلاسل القيم الغذائية، وأوجه الخطر الناجمة عن الاستبعاد والتمييز. ولا يمكن النهوض بالمنظومات الغذائية إلا من خلال الالتزام بدعم الترابط بين الحق في الغذاء والعدالة الغذائية والسيادة الغذائية.

فالحق في الغذاء أحد حقوق الإنسان الأساسية، وهو يتعلق بحصول الناس على الغذاء بكرامة. وتحقيق العدالة الغذائية يتطلب إنشاء منظومات غذائية شاملة للجميع وعادلة ومنصفة تتصدى للحواجز الهيكلية التي تحول دون توفير الغذاء الصحي والمستدام للجميع. أما السيادة الغذائية، فهي نهج محوره الإنسان يقضي بأن تكون سلطة إدارة المنظومة الغذائية في يد المزارعين الذين تشكّل الزراعة بالنسبة إليهم أسلوب حياة، وليس وسيلة لإنتاج الغذاء فقط[1]. ويقضي هذا النهج أيضاً بعدم اعتبار الغذاء مجرّد سلعة، وبتقدير قيمة معارف السكان الأصليين وممارساتهم. وهذه العناصر الثلاثة، أي الحق في الغذاء والعدالة الغذائية والسيادة الغذائية، تقع جميعها في صلب السياسات الرامية إلى ضمان الأمن الغذائي.

العدالة الاجتماعية والأمن الغذائي في المنطقة العربية

يتطلب تحقيق العدالة الغذائية والسيادة الغذائية منح المزارعين ملكية الأراضي، والحق في إدارة الموارد، والقدرة على التأثير في القرارات المتعلقة بسبل عيشهم. غير أن هذه المتطلبات غير متوفرة في المنطقة العربية حيث التفاوتات الهيكلية حادة. فالمزارعون الصغار يزرعون ما يقارب 85 في المائة من أراض لا يملكونها[2]، بينما يساهمون بنحو 80 في المائة من إجمالي الإنتاج الزراعي. في المقابل، لا يملك أصحاب المزارع العائلية إلا نسبة ضئيلة تبلغ 25 في المائة من الأراضي الصالحة للزراعة. ويعني ذلك أنّ معظم المزارعين هم من العمال أو المزارعين المستأجِرين الذين لا يملكون أي ضمانات وأي حماية من المخاطر، ولا يتمتعون بالحق في اتخاذ القرارات بشأن الأراضي التي يزرعونها.

وتهيمن النساء على قطاع الإنتاج الغذائي الصغير النطاق في المنطقة العربية. وعلى الرغم من أنهنّ ركن أساسي من أركان المنظومات الغذائية المستدامة، فهن يعانين الكثير. فغالباً ما تكون المزارعات ربات أسر يتحملن لوحدهن مسؤولية إعالة أفراد العائلة، مما يجعلهنّ من الأكثر تضرراً من الصدمات المفاجئة، بما في ذلك الجائحات. وفي حين تمثل النساء 53 في المائة من اليد العاملة الزراعية في مصر و60 في المائة من العمال الزراعيين بأجر في المغرب، وتمثل النساء الريفيات 90 في المائة من عمال بساتين الزيتون الموسميين في تونس، فهنّ لا يمثلن سوى 5 في المائة تقريباً من جميع مالكي الأراضي[3]. وكثيراً ما تستبعَد النساء من المشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالأراضي التي يزرعنها وبالإنتاج الذي يقمن بإدارته والدخل الذي يتقاضينه، وكل ذلك يقوّض سيادتهنّ الغذائية.



85%

من المزارعين الصغار يزرعون أراض لا يملكونها بينما يساهمون بنحو 80 في المائة من إجمالي الإنتاج الزراعي.

في حين تمثل النساء

53% من اليد العاملة الزراعية في مصر

60% من العمال الزراعيين بأجر في المغرب

90% من عمال بساتين الزيتون الموسميين في تونس

5% لا يمثلن سوى تقريباً من جميع مالكي الأراضي.

وفي المناطق الريفية، يحول الفقر دون الاستفادة من الأراضي والموارد الزراعية، وبالتالي دون إعمال الحق في الغذاء. ويقيم نحو 70 في المائة من الفقراء في المنطقة العربية في مناطق ريفية، وغالباً ما يكونون من المزارعين أو العمال الزراعيين أو صغار المنتجين - وهم أفراد معرضون للخطر يعتمدون بصورة مفرطة على الموارد الطبيعية، الشحيحة أصلاً. ولضمان مشاركتهم الكاملة في النظم الغذائية وسيادتهم على المنظومة الغذائية، يجب التخفيف من آثار الفقر، من خلال توفير الدعم اللازم لصغار المنتجين، وضمان حصولهم على الموارد اللازمة، والاستثمار في التكنولوجيا الزراعية الميسورة التكلفة والمعزِزة للإنتاج، من بين أمور أخرى.

وتبرز ابتكارات رائدة في مجال التكنولوجيا الزراعية في 14 دولة عربية على الأقل. وهذه الابتكارات تحقّقها شركات ناشئة ومشاريع زراعية قائمة على التكنولوجيا تطبّق التقاليد الزراعية وتبقي على الممارسات الزراعية القائمة وتحافظ على المنتجات التقليدية ومنتجات السكان الأصليين. وقد نجحت دول مجلس التعاون الخليجي، ولا سيما الإمارات العربية المتحدة، في الاستثمار في الزراعة الخالية من التربة والزراعة المائية والداخلية، باستخدام تقنيات غير ضارة لإصلاح التربة. وينبغي دعم هذه المبادرات الناشئة لأنها السبيل إلى ضمان الحق في الغذاء والعدالة الغذائية، وإلى التخفيف من تكلفة الإنتاج والاعتماد المفرط على المياه وغيرها من الموارد الطبيعية المستنزَفة. وينبغي أن تتاح هذه التكنولوجيات بكلفة مقبولة للمستخدمين العاديين، وأن تقترن بتقنيات بسيطة إضافية، مثل تجميع المياه وإعادة تدوير المياه على نطاق ضيق. ومن شأن تطبيق تجربة مصر في إدارة المياه، واعتماد تقنيات بسيطة متاحة بالفعل، وتحسين الحضور في الأسواق، إحداث فرق كبير.

ويتطلب إعمال الحق في الغذاء وتحقيق السيادة الغذائية استدامة مصادر الدخل والموارد. غير أنّ العمل غير النظامي يبلغ أعلى مستوياته في قطاع الزراعة، مما يجعل المزارعين أكثر عرضة للصدمات والفقر وانعدام الأمن. ويواجه العمال غير النظاميين صعوبات في الحصول على القروض أو غيرها من أنواع المساعدة النظامية، ولا يستفيدون من الضمان الاجتماعي ولا من برامج التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات. ويطبَّق عدد قليل من برامج التغذية المدرسية في بعض المدارس الريفية. وما عدا ذلك، يواجه معظم سكان الريف صعوبة في الحصول على الخدمات الاجتماعية. أما المزارعون الذين يعتمدون على الزراعة، فهم غير قادرين على الاستفادة من التأمين الاجتماعي.

وتحول الأطر القانونية والبرامج التي تشوبها الثغرات دون شمل المزارعين الفقراء بخطط الحماية. وعادة ما يُستبعد العمال الزراعيون من برامج الحماية الاجتماعية، بما في ذلك البرامج القائمة على الاشتراكات. ففي لبنان، على سبيل المثال، المزارعون غير مشمولين بقانون العمل. وفي تونس والجزائر، لا يغطي التأمين الزراعي سوى 8 في المائة و5 في المائة من المزارعين، بالترتيب. وبفعل العقبات القانونية في القطاع الزراعي في السودان واليمن، يُستبعد العمال الزراعيون من هذه البرامج. ولا يمكن إجراء مناقشة جادة بشأن تنفيذ نهج الترابط بين الحق في الغذاء والعدالة الغذائية والسيادة الغذائية دون إدخال تغييرات جوهرية على الأطر القانونية الصارمة، والقيود المؤسسية المفروضة على خطط الحماية الاجتماعية، والتعاونيات الزراعية غير الفعالة التي لا تحرم المزارعين من حقوقهم فحسب، بل تخنق الابتكار أيضاً.

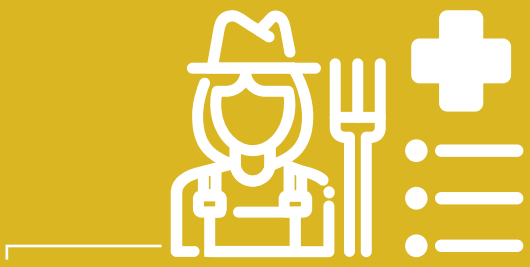
70%

من الفقراء في المنطقة العربية يقيمون في مناطق ريفية وغالباً ما يكونون من المزارعين أو العمال الزراعيين أو صغار المنتجين - وهم أفراد معرضون للخطر يعتمدون بصورة مفرطة على الموارد الطبيعية، الشحيحة أصلاً.

يتطلب إعمال الحق في الغذاء وتحقيق السيادة الغذائية استدامة مصادر الدخل والموارد. غير أنّ العمل غير النظامي يبلغ أعلى مستوياته في قطاع الزراعة، مما يجعل المزارعين أكثر عرضة للصدمات والفقر وانعدام الأمن.

ومع ذلك، يدعو عدد من تجارب الدول العربية للتفاؤل. فقد كرّست مصر مبدأ السيادة الغذائية في دستورها في عام 2014، في خطوة ريادية في المنطقة العربية. وبعد ذلك، اعتمدت قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات[4]، الذي ينص على توسيع نطاق التغطية لتشمل العمال الموسميين، ومدبرات المنازل، والمستأجِرين الزراعيين الصغار، وأصحاب العقارات. أما المغرب، فيساهم في تأمين نحو 90 في المائة من صغار المزارعين (مالكو أقل من ثلاثة هكتارات من الأراضي)، من خلال دعم أقساط التأمين. وفي عام 2002، سنّت تونس[5] خطة تأمين اجتماعي شملت فئات غير مغطّاة، مثل العمال الزراعيين وصغار صيادي الأسماك، والمزارعين المستقلين العاملين في الأراضي الصغيرة. ومؤخراً، سمحت تونس أيضاً للنساء الريفيات العاملات في القطاعات غير النظامية بالاستفادة من استحقاقات التأمين الاجتماعي.

وفي ظل آثار جائحة كوفيد-19، وفي سياق البرامج المنفذة لإعادة البناء على نحو أفضل، يجب الآن إعادة التفكير في العدالة الغذائية والسيادة الغذائية والحق في الغذاء في المنطقة العربية. فنماذج إنتاج الأغذية واستهلاكها في الوقت الراهن تكرّس عدم المساواة والتمييز، لا سيما تجاه أشد الفئات حرماناً واستبعاداً، وتُجهد الموارد الشحيحة أصلاً. ومن أجل إعادة التفكير بطريقة منهجية، يجب تقدير قيمة عمل صغار المزارعين والمنتجين واعتماد نهج محوره الإنسان.



- كرّست مصر مبدأ السيادة الغذائية في دستورها في عام 2014، في خطوة ريادية في المنطقة العربية.
- المغرب تساهم في تأمين نحو 90 في المائة من صغار المزارعين.
- سنّت تونس خطة تأمين اجتماعي شملت فئات غير مغطّاة، مثل العمال الزراعيين وصغار صيادي الأسماك، والمزارعين المستقلين العاملين في الأراضي الصغيرة.

الاستجابات على مستوى السياسات

يجب الالتزام بتحسين سبل العيش، وتمكين المجتمعات المحلية، وبناء منعة النظم الغذائية، والاستثمار في الابتكار وإنتاج المعرفة. ولذلك، فإن الترابط بين الحق في الغذاء والعدالة الغذائية والسيادة الغذائية هو مدخل رئيسي لصانعي القرار الراغبين في إزالة الحواجز الهيكلية والاجتماعية والقانونية الماثلة أمام تمكين الفئات المهمشة بالكامل. ويتطلّب الاعتراف بالدور الذي يؤديه المزارعون الريفيون، ولا سيما النساء والمهاجرون والعمال الموسميون، تحوّلاً في العقلية السائدة، واعتماد نموذج جديد يضع الناس على رأس الاعتبارات والأولويات، ويضمن عدم إهمال أحد.

مجموعة من التوصيات المتعلقة بالسياسات:

- **معالجة أوجه القصور التنظيمية والمؤسسية**، من خلال سن تشريعات وطنية لتعزيز الترابط بين الحق في الغذاء والعدالة الغذائية والسيادة الغذائية، وذلك لضمان عدم وجود حواجز قانونية أو اجتماعية أو ثقافية تحول دون الإدماج الكامل للمزارعين المحليين وصيادي الأسماك والفلاحين وغيرهم من الفئات المستبعدة، ولا سيما النساء والشباب. وينبغي سنّ أو تعزيز التشريعات اللازمة لدعم الحق في الغذاء الصحي، وحماية التنوع البيولوجي، وتحقيق العدالة بين الأجيال، وعدم إهمال أحد، والاستثمار في التكنولوجيا الزراعية المبتكرة، وحماية تماسك النظام الإيكولوجي وضمان استدامته. ومن خلال التشريعات أيضاً، يجب مراجعة الاستحقاقات المتعلقة بملكية وحيازة الأراضي، وترسيخ الترابط بين الحق في الغذاء والعدالة الغذائية والسيادة الغذائية.

- **إصلاح السياسات الزراعية الإقصائية** من أجل الاعتراف بدور صغار المنتجين وضمان إدراجهم في العملية الزراعية. ومن شأن ذلك أن يصون كرامتهم داخل المنظومات الغذائية ويضمن سيادتهم عليها، وأن يعزّز دور السلطات المحلية في دعم التعاونيات الزراعية، ولجان المياه المحلية، والزراعة المجتمعية. ومن الممكن أن يؤدي تحسين فرص تمثيل المنتجين العائليين ومشاركتهم في الحياة السياسية إلى تطوير الإمكانات الكبيرة لزراعة الأراضي في المنطقة العربية، وتعزيز الحماية الاجتماعية في المناطق الريفية، ومكافحة الفقر، واعتماد سياسات بيئية أكثر استدامة. ويمكن للسلطات المحلية، بالتعاون مع جمعيات ملاك الأراضي، وضع نظام لملكية الأراضي يمكّن المزارعين الفقراء والمهمشين، بمن فيهم النساء والمهاجرون والعمال الموسميون والفلاحون، من التمتع بحقهم في الحصول على الأراضي من دون أي إجحاف.

- **الاستثمار في الإيكولوجيا الزراعية وتقنيات توفير المياه والطاقة الخضراء والانتقال إليها**، مع ضمان المشاركة الكاملة للجهات المعنية على المستويين المحلي والمجتمعي. وينبغي دعم ذلك كلّه باعتماد نهج متكامل لتحقيق المساواة بين الجنسين لتمكين المرأة في القطاع الزراعي. وتشكل الإيكولوجيا الزراعية، في حال تطبيقها بفعالية، طريقة ملائمة ومستدامة لزيادة المردود الزراعي؛ والحد من الآثار البيئية للممارسات الزراعية؛ وتجديد التنوع البيولوجي. وهي أيضاً آلية لتعزيز التماسك الاجتماعي والحد من عدم المساواة، من خلال تصحيح الخلل في توازن القوى في سلاسل الإنتاج والإمداد ودعم المجتمعات المحلية مع احترام تقاليدها وممارساتها في الزراعة المستدامة وتحقيق رفاهها الاجتماعي. والأهم من ذلك أنّ الإيكولوجيا الزراعية قادرة على الحد من المنافسة على الموارد المتضائلة. وفي المنطقة العربية، التحول إلى الإيكولوجيا الزراعية أساسي لمعالجة شح المياه وندرة الأراضي الصالحة للزراعة.

- **إصلاح آليات الحماية الاجتماعية في القطاع الزراعي بحيث تكون أكثر شمولاً للفئات** المهمشة، واعتماد آليات مبتكرة. وتعمل بلدان عربية كثيرة على توسيع تغطية برامج الحماية الاجتماعية لتشمل مستفيدين جدد، وعلى إعادة هيكلة هذه البرامج لضمان الحماية الاجتماعية الشاملة للجميع والتي يمكن تحقيقها في المجتمعات الريفية من خلال برامج التأمين غير القائمة على الاشتراكات. ومن المحتمل أن يكون لهذه البرامج، بما في ذلك برامج المساعدة الاجتماعية، تأثير كبير على سبل عيش الأفراد والأسر، من خلال توفير الأمن الغذائي والرعاية الصحية وتحقيق أمن الدخل. ويؤدي التأمين الاجتماعي دوراً حيوياً في ضمان مستويات أعلى من الحماية، مما يسمح للمجتمعات الريفية بإدارة المخاطر بمزيد من الكفاءة ويحول دون تفاقم الفقر. كذلك، يقدم التأمين الحماية للمنتجين الزراعيين والمزارعين والمجتمعات المحلية الزراعية، من خلال تعزيز قدرتهم على التعامل مع المخاطر المرتبطة بالمحاصيل الرديئة، والصعوبات في تربية الماشية، والكوارث الطبيعية.

- **وضع خطط فعالة للتخفيف من المخاطر والكوارث المفاجئة والتعافي من آثارها**، من خلال برامج مبتكرة. وينبغي أن يقترن ذلك ببرامج تدريب فعالة تقدَّم للمزارعين، وبوضع نظام للإنذار المبكر. فقد أبرزت جائحة كوفيد-19 أهمية تطوير نظم الإنذار المبكر وتعزيز دور المنظمات المجتمعية التي يعمل الكثير منها في المناطق النائية. ويمكن للمنظمات المجتمعية والتعاونيات المحلية والمجتمع المدني أداء دور فعال في هذا الصدد، لا سيما في التدريب ونظم الإنذار. والحاجة ماسة إلى تعزيز معارف وقدرات العاملين في مجال الإرشاد، لدعم الجهات الفاعلة المحلية وتعزيز قدرتها على مواجهة الصدمات، بما في ذلك الصدمات الطبيعية، مثل تغيّر المناخ والفيضانات، والصدمات البشرية المنشأ.

- **وضع وتنفيذ نهج مختلط** يقوم على دمج منظور المساواة بين الجنسين في الخطط والاستراتيجيات الزراعية، ويعترف بالدور المحوري الذي تؤديه النساء والفئات المعرضة للمخاطر في سلاسل القيم الزراعية، ويعزز قدرتهم الإنتاجية وينتشلهم من الفقر. ومن الممكن أن يسفر ضمان استفادة المرأة من الأراضي والتكنولوجيا والخدمات المالية والتعليم، بالتساوي مع الرجل، ووصولهن إلى الأسواق في المناطق الريفية، عن تعزيز الإنتاج الزراعي وتحسين الأمن الغذائي.

الحواشي

1. Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO), Food sovereignty systems, 2014.
2. FOA and others, Study on Small-Scale Family Farming in the Near East and North Africa Region, 2017.
3. FOA, The gender gap in land rights, 2018.
4. يحل القانون الموحّد الجديد محل القوانين رقم 79 لسنة 1975، و108 لسنة 1976، و50 لسنة 1978، و112 لسنة 1980.
5. منذ وضع خطة خاصة للعمال الزراعيين في عام 1981، تعمل تونس تدريجياً على توسيع نطاق التأمين الاجتماعي. وفي عام 1982، وضعت نظاماً منفصلاً للعاملين لحسابهم الخاص في القطاع الزراعي. وفي عام 2002، وضعت تونس أيضاً نظاماً للفئات التي لم تكن مشمولة بالتأمين الاجتماعي (الإسكوا، إصلاح نظم الحماية الاجتماعية في البلدان العربية، 2019).

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

ازدهار البلدان كرامة الإنسان

رؤيتنا: طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتُنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار
رسالتنا: بشغَف وعزْم وعَمَل: نبتكِر، ننتج المعرفة، نقدّمُ المشورة، نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.
يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلّ إنسان.
www.unescwa.org

22-00151