

Distr.: General
22 December 2009
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثالثة عشرة

البند ٣ من جدول الأعمال

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

تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، أوليفيه دو شاتر

الأعمال التجارية الزراعية والحق في الغذاء

موجز

ينظر هذا التقرير في دور مشتري السلع الأساسية ومجهزي الأغذية وتجار التجزئة في أعمال الحق في الغذاء. وتضطلع هذه الأطراف الفاعلة بدور رئيسي، نظراً إلى أنها تربط المنتجين بالمستهلكين، ونظراً إلى أنها تحوّل السلع الأساسية الخام إلى أغذية قابلة للاستهلاك. بيد أن الأغلبية الساحقة للجوع في العالم اليوم تمثل جزءاً من نظام الأغذية؛ فصغار منتجي الأغذية المستقلون أو العمال الزراعيون بأجر الذين يعملون في المزارع في القطاع النظامي أو غير النظامي والذين يمثلون ما يربو على نصف مليار يتضورون جوعاً اليوم. وبناءً على ذلك، يتساءل التقرير عن تأثير الاستعانة بمصادر خارجية وتحديد الأسعار وسياسات الأجور لمشتري السلع الأساسية، ومجهزي الأغذية وتجار التجزئة في الحق في الغذاء. ويسعى التقرير للإسهام في فهم أفضل، من جانب شركات الأعمال التجارية الزراعية والدول على السواء، لمسؤوليات والتزامات كل منها تجاه القانون الدولي. وفي الختام يقدم التقرير عشر توصيات للدول وقطاع الأعمال التجارية الزراعية تكفل إسهام التحول الحالي لسلسلة الأغذية في أعمال الحق في الغذاء. وتتناول التوصيات مجموعة من المجالات، منها مدونات السلوك والاتفاقات الإطارية الدولية والتعاونيات ومجالس التسويق والمشتريات العامة وقانون المنافسة.

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٣	٥-١	.....	أولاً - مقدمة
٥	٩-٦	.....	ثانياً - السياق المتغير
٧	٢٧-١٠	.....	ثالثاً - حماية العمال في القطاع الزراعي
٧	١٢-١٠	.....	ألف - التحديات
٨	٢٠-١٣	.....	باء - دور الدول في حماية الحق في الغذاء
١١	٢٦-٢١	.....	جيم - دور أصحاب العمل في احترام الحق في الغذاء
١٤	٢٧	.....	دال - سبل التظلم
١٤	٥٠-٢٨	.....	رابعاً - معالجة الاحتياجات الخاصة لصغار المزارعين
١٤	٢٨	.....	ألف - التحديات
١٥	٣٦-٢٩	.....	باء - دور الدول في حماية الحق في الغذاء
٢٠	٤٨-٣٧	.....	جيم - دور المشترين في احترام الحق في الغذاء
٢٦	٥٠-٤٩	.....	دال - سبل التظلم
٢٦	٥٣-٥١	.....	خامساً - التوصيات

أولاً - مقدمة

١- هذا هو التقرير السنوي الثاني المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان من أوليفيه دو شاتر بصفته المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، وفقاً لقرار المجلس ١٢/١٠.

٢- وفي تقرير مقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الثامنة، اقترح الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال التجارية، إطاراً يبرز مسؤوليات والتزامات أوساط الأعمال التجارية والدول في مجال حقوق الإنسان، على التوالي، فيما يتعلق بقضايا حقوق الإنسان ذات الصلة بالشركات^(١). واستناداً إلى لمحة عامة لانتهاكات حقوق الإنسان ذات الصلة بأنشطة الشركات^(٢)، اقترح إطاراً يركز على ثلاثة مبادئ. أولاً، على الدول التزام باحترام حقوق الإنسان، يشمل على الأقل "واجب حماية حقوق الإنسان من تجاوزات الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة، بما فيها الأعمال التجارية، التي تؤثر في الأشخاص داخل إقليمها أو ولايتها القضائية"^(٣). وثانياً، يقع على الشركات مسؤولية احترام حقوق الإنسان كافة: "لأن الشركات يمكنها أن تؤثر فعلياً في كافة الحقوق المعترف بها دولياً، فإن عليها أن تنظر في مسؤولية الاحترام من حيث صلتها بكل هذه الحقوق"^(٤). ولكي تفي الشركات بمسؤوليتها فيما يتعلق بمسألة الاحترام، يجب عليها أن تضطلع بعملية متواصلة وفق الأصول حيث تصبح واعية بالآثار السلبية في حقوق الإنسان، ومنع هذه الآثار والتخفيف من حدتها: وينبغي للشركات أن تقوم "بعملية لا تكفل بها التقيد بالقوانين الوطنية فحسب، بل تدير بها أيضاً خطراً إيجابياً للضرب بحقوق الإنسان بغية تلافيه"^(٥). ثالثاً وأخيراً، "تمارس آليات التظلم الفعالة دوراً هاماً في واجب الدول توفير الحماية، في بُعديها القانوني والسياسي، وكذلك في مسؤولية الشركات فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان"^(٦).

٣- وفي هذا التقرير، ينظر المقرر الخاص في دور مشتري السلع الأساسية ومجهزي الأغذية وتجار التجزئة في أعمال الحق في الغذاء. ويُشار إلى هذه الأطراف مجتمعاً بعبارة "قطاع الأعمال الزراعية". وهي تربط بين المنتجين والمستهلكين. وبدون هذه الأطراف الفاعلة، لن يصل المنتجون إلا بصورة محدودة جداً إلى الأسواق وتكون الخيارات المتاحة أمام المستهلكين محدودة بصورة أكبر بكثير. فمن خلال آليات الأسواق يتم الوفاء بأكثر جزء من الحق في الغذاء، بيد أن للاستعانة بمصادر مختلفة، ولتحديد الأسعار ووضع سياسات الأجور

(١) A/HRC/8/5.

(٢) A/HRC/8/5/Add.2.

(٣) A/HRC/8/5، الفقرة ١٨.

(٤) المرجع نفسه، الفقرة ٢٤.

(٥) المرجع نفسه، الفقرة ٢٥.

(٦) المرجع نفسه، الفقرة ٨٢.

من جانب مشتري السلع الأساسية ومجهزي الأغذية وتجار التجزئة أثراً هائلاً وأحياناً سلبياً في الحق في الغذاء. والهدف الرئيسي من هذا التقرير هو الإسهام في فهم أفضل من جانب شركات قطاع الأعمال الزراعية والدول على السواء، لمسؤولياتها المختلفة بل المتكاملة بموجب القانون الدولي، في ضوء هذا الآثار.

٤- ويركز هذا التقرير على قضايا الاقتصاد السياسي التي تنشأ في سلسلة الغذاء، وعلى العلاقات بين شركات قطاع الأعمال الزراعية من جهة ومورديها من جهة أخرى، والنظر بصفة خاصة في فئتين ضعيفتين هما: العمال الزراعيون وصغار المزارعين. وتترك عدد من المسائل خارج نطاق هذا التقرير، بسبب القيود المفروضة على طول التقرير. وتشمل هذه المسائل الأبعاد البيئية والتغذوية لممارسات شركات الأعمال التجارية الزراعية (أي كيفية تشجيعها للزراعة المستدامة والترويج لأشكال من الحمية المتنوعة والمغذية والمتوازنة)، وأثر سياسات تحديد الأسعار في المستهلكين. بيد أن المقرر الخاص يرمع الرجوع إلى هذه المسائل في عمله مستقبلاً. ولا يتناول هذا التقرير كذلك عدداً من الحالات التي يمكن أن تؤثر فيها أنشطة الشركات الخاصة في الحق في الغذاء، ومنها الحالات التي تحرم فيها مشاريع إنمائية واسعة النطاق مجتمعات محلية من الوصول إلى الموارد الإنتاجية، أو إساءة استخدام شركات البذور المركز المهيمن في الأسواق برفع أسعار المستلزمات الإنتاجية التي تبيعها إلى المزارعين^(٧). وتتضمن الإضافة الملحقه بهذا التقرير (A/HRC/13/33/Add.1) عمل المقرر الخاص بشأن مسألة عمليات حيازة أو استئجار الأراضي على نطاق واسع.

٥- ويستند هذا التقرير إلى العمل الذي أنجزه المقرر الخاص السابق بشأن هذه المسألة^(٨). واستفاد المقرر الخاص، عند إعداد هذا التقرير، من مشاركته في حلقة العمل التقنية الثلاثية الأطراف المعنية بالأزمة العالمية لأسعار الأغذية وأثرها في العمل اللائق، التي عقدتها منظمة العمل الدولية في جنيف يوم ٦ آذار/مارس ٢٠٠٩ في جنيف، ومن اتصالات أخرى أجراها مع هذه المنظمة، وكذلك مع الاتحاد الدولي لعمال الأغذية والزراعة والفنادق والمطاعم وخدمات توريد الأغذية الجاهزة والتبغ ورابطات العمال المتحدين. كما طلب المقرر الخاص تقديم إسهامات^(٩) ودعا إلى إجراء مشاورات لأصحاب المصلحة المتعددة في برلين في الفترة ١٩-٢٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٩، استضافتها المنظمة غير الحكومية "المركز الأوروبي للحقوق الدستورية وحقوق الإنسان" بدعم من الحكومة الألمانية. وتبادل الآراء مع عدد من شركات قطاع الأعمال الزراعية، في إطار لقاءات ثنائية وعن طريق منتدى السلع الاستهلاكية، وهو شبكة عالمية لتجار التجزئة ومصنعي الأغذية يشمل ما يربو على ١٥٠ بلداً.

(٧) انظر A/64/170.

(٨) A/58/330، الفقرات ٢٧-٥١.

(٩) يسلم المقرر الخاص مع الامتنان، بمساهمة طلاب الحقوق من أجل قانون حقوق الإنسان بجامعة نيويورك، والشركات غير الوطنية والحق في الغذاء، المتاحة على العنوان التالي:

.www.chrgj.org/publications/docs/TNCsandRTF.pdf

ثانياً - السياق المتغير

٦- تشهد نظم الأغذية حالياً تحولات عميقة. فقد أدى الاهتمام المتجدد بقطاع الزراعة من القطاعين العام والخاص على السواء^(١٠)، إلى ارتفاع الاستثمار الأجنبي المباشر في الزراعة من متوسط ٦٠٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة سنوياً في التسعينات إلى ما متوسطه ٣ مليارات دولار في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٧^(١١). وتشكل الزيادة في الاستثمار المباشر جزءاً من تحول أوسع نطاقاً لسلسلة الإمدادات العالمية في قطاع الأعمال الزراعية^(١٢). وارتفع عدد مشتري السلع الأساسية (تجار الجملة) وأصبحوا أكثر تركيزاً مما كانوا في السابق، ويسعون للاستجابة لشروط زبائنهم في صناعة الأغذية عن طريق زيادة التنسيق العمودي، وتشديد مراقبتهم على الموردّين. وتتعزز صناعة التجهيز بسرعة، بعد مرحلة أولية خلال الثمانينات وبداية التسعينات فكّكت أثناءها المؤسسات المجهزة شبه الحكومية الكبيرة الحجم. وتزايد عولمة هذا القطاع وتزايد حضوره لهيمنة شركات عبر وطنية كبيرة الحجم. وأخذ تجار التجزئة العالميين وسلاسل محلات المأكولات السريعة في التوسع ليلبغوا الصين والهند وروسيا وفييت نام وعلى نحو متزايد جنوب وشرق أفريقيا، ويشهدون تنوعاً ما بين أغذية مجهزة وأغذية شبه مجهزة ومنتجات طازجة بشكل متزايد.

٧- وفي عملية التوسع والتعزيز هذه، تمّ كذلك تحديث نظام المشتريات: فبالإضافة إلى المعايير العامة اكتسبت المعايير الخاصة أهمية متزايدة، وكثيراً ما تُفرض عن طريق مدونات السلوك التي يعتمد عليها تجار التجزئة^(١٣). وتزايد الاندماج العمودي، بسعي تجار الجملة وتجار التجزئة لتأمين استقرار الإمداد باستخدام العقود الصريحة (وهي ترتيبات طويلة المدى مع المنتجين) أو تقنيات مثل قوائم الموردين المفضلين. وتزايد مركزية المشتريات، حيث يتسع نطاقها (المنطقة التي تشتري منها الشركات السلع) من الشبكات الوطنية إلى الشبكات الإقليمية ثم الشبكات العالمية.

(١٠) انظر A/HRC/12/31، الفقرات ١٣-٢٢.

(١١) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، تقرير الاستثمار العالمي لعام ٢٠٠٩، الشركات عبر الوطنية والإنتاج الزراعي والتنمية، ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩.

(١٢) T. Reardon and J.A. Berdegue, "The rapid rise of supermarkets in Latin America: challenges and opportunities for development", *Development Policy Review*, vol. 20, No. 4, (2002), p. 317; T. Reardon and others, *Supermarkets and horticultural development in Mexico: Synthesis of Findings and Recommendations to USAID and GOM*, August 2007; T. Reardon and others, "Agrifood industry transformation and small farmers in developing countries", *World Development*, vol. 37, No. 11 (2009), p.1717.

(١٣) S. Ponte, *Standards, Trade and Equity: Lessons from the Speciality Coffee Industry*, Centre for Development Research (Copenhagen, 2002).

٨- ونتيجة لهذه التطورات، ارتفع التركيز في سلاسل إنتاج الأغذية وتوزيعها ارتفاعاً كبيراً على مرّ السنين الماضية^(١٤). ويمنح هيكل السوق الناجم عن ذلك قدرة كبيرة للمشتريين على مساومة الموردين، مع ما ينطوي عليه ذلك من آثار وخيمة محتملة في رفاه كل من المنتجين والمستهلكين. كما أن التدابير الحالية المعتمدة لتشجيع الشركات على التصرف بصورة مسؤولة غير قادرة على معالجة هذا البعد الهيكلي^(١٥). ويعتد التركيز في أسواق المشتريين على القلق بشكل خاص، بل ويتجاوز القلق الذي يثيره تركيز أسواق البيع، لأنه يمكن الهيمنة على أسواق الشراء عن طريق حصة صغيرة نسبياً من السوق؛ فعلى سبيل المثال، خلص تحقيق شمل محلات البقالة في المملكة المتحدة أُجري في عام ٢٠٠٠ إلى أن لتجار البقالة الذين لا تتجاوز حصتهم نسبة ٨ في المائة من إجمالي سوق التجزئة تأثير قوي على البائعين^(١٦).

٩- وبسبب مراكز المساومة غير المتكافئة للغاية بين منتجي ومستهلكي الأغذية من جهة، وبين المشتريين وتجار التجزئة من جهة أخرى، يمكن لتجار التجزئة أن يستمروا في شراء المحاصيل بأثمان منخفضة نسبياً حتى عندما ترتفع الأسعار في الأسواق الإقليمية أو الدولية، وأن يستمروا في المطالبة بأسعار مرتفعة من المستهلكين حتى وإن انخفضت الأسعار في هذه الأسواق. وبالتالي، فإن أحد الأسباب الكامنة وراء استمرار ارتفاع الأسعار في البلدان النامية رغم انفجار الفقاعة في أسواق السلع الأساسية في تموز/يوليه ٢٠٠٨ - كانت الأسعار، في

(١٤) على سبيل المثال، في سوق حبوب الصويا البرازيلي، يسعى نحو ٢٠٠.٠٠٠ مزارع لبيع منتجاتهم إلى خمسة تجار سلع رئيسيين؛ وهم ثلاث شركات عبر وطنية لشراء السلع الأساسية (ADM, Cargill, and Barry) على صناعة الكاكاو في كوت ديفوار. كما يبلغ مصنعو الأغذية أحياناً نفس نسبة التركيز: ففي عام ١٩٩٦، تقاسمت شركتان عبر وطنيتين للأغذية والمشروبات، وهما نستله وبرمات، نسبة ٥٣ في المائة من سوق تجهيز منتجات الألبان البرازيلية، فحددت عدداً كبيراً من التعاونيات التي حُملت على بيع مرافقها إلى هاتين الشركتين. وللإطلاع على هذه الأمثلة وغيرها من الأمثلة، انظر Peter Gibbon, *The Commodity Question: New Thinking on Old Problems*, United Nations Development Programme, Human Development Report Office, occasional paper, 2005/13; Bill Vorley, *Food Inc.: Corporate Concentration From Farm to Consumer*, United Kingdom Food Group, 2003, available at <http://www.ukfg.org.uk/docs/UKFG-Foodinc-Nov03.pdf>; Mary Hendrickson and others, *The Global Food System and Nodes of Power*, 2008, available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1337273>; Molly Anderson, *A Question of Governance: To Protect Agribusiness Profits or the Right to Food?*, Agribusiness Action Initiatives, 2009; I. Sheldon and R. Sperling, "Estimating the extent of imperfect competition in the food industry: what have we learned?", *Journal of Agricultural Economics*, vol. 54, No. 1 (2003), p.89.

(١٥) على سبيل المثال، إن المبادئ التوجيهية للمؤسسات المتعددة الجنسية الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لا تتضمن أحكاماً تتعلق بأسعار منصفة تدفع للمنتجين، ولا تتضمن راتباً معيشياً للعمال.

(١٦) Competition Commission, *Supermarkets: A Report on the Supply of Groceries from Multiple Stores in the United Kingdom*, 2000.

عدد من البلدان، أعلى في تموز/يوليه ٢٠٠٩ مما كانت عليه قبل سنة^(١٧) - هو المركز المهيمن لبعض التجار في هذه البلدان. ويجب تصحيح أوجه اختلال هذه القوى في نظم الأغذية. والمقرر الخاص مقتنع بأن العلاقات القائمة بين الأطراف الفاعلة المعنية لا يمكن أن تستمر على أساس القدرة النسبية على المساومة فحسب. وعوضاً عن ذلك، يجب أن تكون هذه العلاقات تعاونية، وأن تستند إلى نماذج تواصل أخرى غير مؤشرات الأسعار.

ثالثاً - حماية العمال في القطاع الزراعي

ألف - التحديات

١٠ - يوجد في العالم ما يربو على ٤٥٠ مليون عامل زراعي بأجر، يشكلون نسبة ٤٠ في المائة من القوى العاملة الزراعية^(١٨) وكثيراً ما تنتهك حقوق العمل الأساسية في القطاع الزراعي. ذلك أن نسبة تقل عن ٢٠ في المائة من العمال الزراعيين يستفيدون من الحماية الاجتماعية الأساسية وتوجد نسبة تناهز ٧٠ في المائة من الأطفال العاملين في الزراعة على الصعيد العالمي، مما يمثل نحو ١٣٢ مليون بنت وصبي تتراوح أعمارهم بين ٥ و ١٤ عاماً. وتُكرّس ممارسات عمل السخرة من جيل إلى آخر. ونظراً لأن الجزء الأكبر من العمالة بأجر يوجد في القطاع غير النظامي، فإن تشريعات العمل الوطنية غير قادرة على كفالة الحق في حد أدنى من الأجر أو في حماية المرأة من التمييز.

١١ - وتكتسي المساومة الجماعية أهمية حيوية بالنسبة إلى العمال الزراعيين، نظراً إلى أن كل من معرفة القانون وإنفاذه يتسمان إلى الضعف في المناطق الريفية ولأن تشريعات العمالة كثيراً ما تتناول القطاع الزراعي بصورة مختلفة عن القطاعات الأخرى فيما يتعلق بقضايا مثل أوقات العمل أو الساعات الإضافية أو الإجازات^(١٩). ولكن، وبالرغم من المستوى المرتفع نسبياً من التصديق على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١١١ (١٩٢١) المتعلقة بحق العمال الزراعيين في التجمع والاتحاد، فإن المساومة الجماعية والحوار الاجتماعي كثيراً ما يكونا غائبين تماماً. ويعود ذلك جزئياً إلى الصعوبات التي يواجهها العمال الزراعيون بأجر في تنظيم

(١٧) انظر A/HRC/12/31، الفقرة ٥؛ وشبكة الإنذار المبكر بالجماعة، وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، مرصد الأسعار: أسواق الأغذية الحضرية، وثيقة متاحة على العنوان التالي: <http://www.fews.net>.

(١٨) Peter Hurst، العمال الزراعيون ومساهماتهم في الزراعة والتنمية الريفية المستدامتين، منظمة الأغذية والزراعة (الفاو)، منظمة العمل الدولية - الاتحاد الدولي لعمال الأغذية والزراعة، ٢٠٠٥، ص ٢.

(١٩) منظمة العمل الدولية، تعزيز العمالة الريفية من أجل الحد من الفقر، مؤتمر منظمة العمل الدولية، الدورة السابعة والتسعون، ٢٠٠٨، الفقرة ٢٩٥.

أنفسهم. بيد أن ذلك ينبع أيضاً من ممارسات إبرام العقود من الباطن والاستعانة بمصادر خارجية، وبالتالي لن يكون لصاحب العمل الفعلي أي علاقة نظامية مع العامل.

١٢- وبالنظر إلى إن العمل الزراعي الموسمي يتزايد، والزراعة التعاقدية تتطور، وحيث إن صغار المزارعين يعملون بصورة متزايدة في المزارع بكافة أشكالها لاستكمال دخولهم الأساسية، يتلاشى الفرق بين العمال بأجر والمزارعين. كما يمثل المستأجرون والمؤكرون فئات وسطى: يدفع المستأجرون إيجاراً ثابتاً نقداً أو عيناً أو مقابل العمل، خليطاً من الاثنين؛ ويدفع المؤكرون إيجاراً عينياً يتألف من حصة من المنتج يتفق عليها؛ ويحصل بعض العمال الزراعيين على أجرهم بحصة من المنتج^(٢٠). وكثيراً ما يؤدي الخلط بين مختلف هذه الفئات إلى أوضاع يكون فيها الإطار القانوني المنطبق على العلاقة بين المنتج الغذائي ومشتري الغذاء صعب التحديد، وتكون فيها حقوق والتزامات الأطراف غير واضحة. وعلى الجهة المنظمة أن تعالج هذا التحدي.

باء - دور الدول في حماية الحق في الغذاء

١٣- يجب على الدول أن تحمي حق العمال الزراعيين في الغذاء بالوفاء بالتزاماتها في إطار التشريعات الدولية للعمل. وتشمل صكوك معينة تتعلق بالعمال الزراعيين اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٩ بشأن طرائق تحديد المستويات الدنيا للأجور في الزراعة لعام ١٩٥١^(٢١) والاتفاقية رقم ١١٠ بشأن شروط استخدام عمال المزارع لعام ١٩٥٨ والبروتوكول الملحق بها لعام ١٩٨٢، والتوصية رقم ١١٠ (١٩٥٨) بشأن ظروف استخدام عمال المزارع. وتواجه الدول تحديين رئيسيين مترابطين في تنفيذ هذه الصكوك.

١- ضمان الحق في أجر معيشي

١٤- نظراً إلى أن الشركات العاملة في قطاع الأعمال الزراعية تشتري بصورة متزايدة من موردين مختلفين من مناطق مختلفة، فإن المنافسة تتزايد بين الموردين، مما يؤدي إلى احتمال حدوث منافسة تنظيمية بين البلدان التي تستضيف هؤلاء الموردين. ونتيجة لذلك، لا يُعاقب على مختلف أشكال انتهاك دفع الأجور. وتشمل هذه الانتهاكات عدم دفع الأجور أو دفعها متأخرة؛ واستبعاد العمال الزراعيين من التشريع الوطني المتعلق بالحد الأدنى للأجور؛ وعدم احترام التعديل الدوري للمستويات الدنيا للأجور؛ وعدم كفاية العقوبات الملائمة لردع

(٢٠) تسعى لحماية هذه الفئات بعض الصكوك مثل التوصية رقم ١٣٢ (١٩٦٨) لمنظمة العمل الدولية بشأن تحسين ظروف معيشة وعمل المستأجرين والمزارعين بالمشاركة والفئات المماثلة من العمال الزراعيين.

(٢١) انظر كذلك التوصية رقم ٨٩ (١٩٥١) المرافقة لها بشأن طرائق تحديد المستويات الدنيا للأجور في الزراعة.

انتهاك نظام الأجور الدنيا، حيثما وجدت؛ وعدم وجود إحصاءات وبيانات عن العمال المشمولين بالأجور الدنيا في هذا القطاع.

١٥- ويقع على الدولة واجب كفالة تحديد الحد الأدنى للأجور في تشريعاتها، ورصد الامتثال لهذا الشرط على النحو المناسب. وينبغي أن يكون الحد الأدنى للأجور "أجراً معيشياً" على الأقل، "يوفر دخلاً للعمال لإعالة أنفسهم وأسرهم"، كما تنص على ذلك المادتان ٦ و ٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٢٢). ويمكن القيام بوضع منهجية متفق عليها عالمياً لتعريف الأجر المعيشي، معبرا عنه بمعدل أجر الساعة ينبغي لعمال يعمل دوماً كاملاً أن يحصل عليه^(٢٣). ولا يوجد حالياً مثل هذا التعريف.

١٦- وينبغي أن تستند أي منهجية لتعريف الأجر المعيشي على الصعيد الوطني إلى عدد من المبادئ المشتركة. وينبغي لها: (أ) أن تكفل لجميع أفراد الأسرة إمكانية دائمة للحصول على الغذاء المناسب والكافي كماً ونوعاً، أي بما يتسق مع التقاليد الثقافية للأسرة المعنية، دون التضحية بحقوق الإنسان الأساسية الأخرى، مثل الحق في التعليم أو في السكن^(٢٤)؛ (ب) أن تكون شفافة ومتماشية مع تطور تكلفة المعيشة، بما فيها تطور أسعار سلة الأغذية الأساسية؛ (ج) أن تمكن من القيام بحساب يستند إلى بيانات متاحة بيسر؛ (د) أن تأخذ في الحسبان احتياجات معينة، مثل تكاليف النقل بالنسبة إلى الأشخاص الذين يقيمون بعيداً عن أماكن عملهم، أو تكاليف رعاية أفراد الأسرة غير القادرين على إعالة أنفسهم؛ (هـ) أن تؤسس على اتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ٩٩ ورقم ١٣١ (١٩٧٠) بشأن تحديد الحد الأدنى للأجور وتتسق معهما، إلى جانب الإشارة بصفة خاصة إلى البلدان النامية، ولا سيما فيما يتعلق بوجوب تحديد الحد الأدنى للأجور مع مراعاة أمور منها "احتياجات العمال وعائلاتهم، والأخذ في الحسبان المستوى العام للأجور في البلد وتكاليف المعيشة واستحقاقات الضمان الاجتماعي ومستويات المعيشة النسبية للفئات الاجتماعية الأخرى"^(٢٥)؛ و(و) إدماج عنصر التدرج، بهدف الحد من التفاوتات في الدخل.

(٢٢) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٨ (٢٠٠٥) بشأن الحق في العمل (المادة ٦)، الفقرة ٧. ويشير القانون الأساسي لمبادرة التجارة الأخلاقية إلى "الأجور المعيشية" بصفتها "أجوراً تتلاءم مع ما يكفي لتلبية الحاجات الأساسية وتوفير دخل اختياري" (المادة ٥-١). وتنص المدونة المرجعية للبرنامج العالمي للامتثال الاجتماعي على "وجوب استيفاء التعويض للاحتياجات الأساسية وإتاحة دخل اختياري للعمال ولأسرهم" (٦-٣).

(٢٣) للاطلاع على محاولة تعريف، انظر Michael J. Zimmer, "Decent Work with a Living Wage", *Seton Hall Public Law Research Paper No. 1072083*, available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1072083>.

(٢٤) يتسق ذلك مع التعليق العام رقم ١٢ (١٩٩٩)، بشأن الحق في الغذاء الكافي (المادة ١١) للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتمشياً كذلك مع شرط ترابط حقوق الإنسان كافة وعدم تجزئتها.

(٢٥) اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٣١، المادة ٣(أ).

١٧- ومن شأن منهجية تستند إلى هذه المبادئ أن تراعي خصائص كل بلد والفوارق الهامة في تكلفة المعيشة بين مختلف البلدان. وينبغي أن يُنظر إلى هذه المنهجية بطبيعية الحال كحد أدنى، تُشجّع البلدان والأطراف الاجتماعية استناداً إليه على اتخاذ إجراءات بأقصى سرعة ممكنة عن طريق القوانين والاتفاقات الاجتماعية. وفي القطاع الزراعي، يُفهم أحياناً أنه يمكن دفع الأجر الأدنى، جزئياً، في شكل بدلات عينية، عندما يوفر صاحب العمل السكن أو الحصص الغذائية أو الرعاية الصحية للعمال. وينبغي للدول أن تضمن أن هذه البدلات مناسبة للاستخدام الشخصي وتحقق الفائدة للعامل وأسرته "وأن تكون القيمة التي تُعطى لهذه البدلات عادلة ومعقولة"^(٢٦). وفي الوقت نفسه، ينبغي ألا يؤدي فرض أجر معيشي إلى زيادة التحفيز على تطوير أشكال غير نظامية للعمالة في القطاع الزراعي، التي تعتبر بالفعل أحد العوائق الرئيسية في هذا القطاع التي تحول دون رصد وتنفيذ الضمانات القائمة بصورة فعالة.

٢- رصد الامتثال لتشريعات العمل

١٨- ينبغي للعمال الزراعيين أن يستفيدوا من نفس مستوى الحماية الذي يتمتع به العمال في القطاعات الأخرى. ويعني ذلك ضمناً أنه ينبغي حماية العمال الزراعيين بخطط الضمان الاجتماعي المطبقة على القطاعين الصناعي والتجاري. وكخطوة أولى نحو تحقيق ذلك، لا بد من وضع خطة تجعل تسجيل العمال الزراعيين إلزامياً، كما حدث في الأرجنتين بضغط من الاتحاد الأرجنتيني للعمال الريفيين وعمال تحميل السفن وتفريغها. وبالمثل، ينبغي تسجيل مؤسسات توفير العمال وينبغي ألا تعمل إلا بموجب ترخيص، وأن يؤدي أي انتهاك للتشريع المنطبق إلى سحب هذا الترخيص^(٢٧).

١٩- وكثيراً ما تُستبعد الزراعة من التغطية بموجب اللوائح الوطنية المهنية للصحة والسلامة، وعادة ما لا تُنفذ هذه المعايير حتى عندما تكون موجودة بالفعل. ونتيجة لذلك، تشكل الزراعة واحداً من بين أخطر ثلاثة أعمال تُزاول، إلى جانب البناء والتعدين^(٢٨). ويشكل ذلك سبباً مباشراً من أسباب الفقر في المناطق الريفية: تُترك العائلات دون حماية

(٢٦) اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٩، المادة ٢، الفقرة ٢(ب). انظر كذلك اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١١٠ (١٩٥٨)، المادة ٢٧، الفقرة ٣.

(٢٧) انظر على سبيل المثال الدور الذي تضطلع به هيئة إسناد التراخيص لمقدمي العمال في المملكة المتحدة. ففي أيار/مايو ٢٠٠٩، وبغية جعل إنفاذ القانون أكثر فعالية، أبرمت الهيئة مع شركات بما فيها تسكو وسيانيزيز مشروع بروتوكول بشأن عمليات المراقبة المشتركة للموردين وتبادل المعلومات بشأن أي انتهاك.

(٢٨) بيتر هرست، العمال الزراعيون ومساهماتهم في الزراعة والتنمية الريفية المستدامتين، منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، والاتحاد الدولي لعمال الأغذية والزراعة، ٢٠٠٧، الفرع ٢-٨، ص ٥١.

عندما يُقتل أو يُصاب المعيل أثناء العمل. وتسلّم رسمياً اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٤ (٢٠٠١) بشأن السلامة والصحة في الزراعة، والتوصية رقم ١٩٢ (٢٠٠١) بشأن السلامة والصحة في الزراعة، المرفقة بها، بأن يُضمنَ للعمال الزراعيين نفس الحقوق والحماية في مجالي الصحة والسلامة أسوةً بفئات أخرى من العمال. ويمكن تعزيز بعض الحلول الابتكارية مثل الحلول التي تجرّب في السويد، حيث حصلت النقابات على حق إرسال ممثلي السلامة إلى المزارع الموجودة في مناطقها.

٢٠- والعائق الهام الوحيد الذي يحول دون إنفاذ تشريعات العمالة والسبب في استمرار وجود مستويات مرتفعة من العمالة غير النظامية هما ضعف قدرة إدارات تفتيش العمل على رصد ظروف العمل في القطاع الزراعي. وتطالب اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٢٩ (١٩٦٩) بشأن تفتيش العمل في الزراعة الحكومات بوضع نظام لتفتيش العمل في الزراعة وتصف أهم وظائف تفتيش العمل، بما في ذلك الاضطلاع بدور نشط بإبلاغ السلطات المعنية بالثغرات القائمة في مجال الحماية وتقديم مقترحات عن كيفية سد هذه الثغرات. بيد أنه بالرغم من التقدم المحرز في هذا المجال في السنوات الأخيرة^(٢٩)، ثمة حاجة إلى مزيد من الإرادة السياسية في هذا الصدد: فقد صدّق عدد أقل من الدول على الاتفاقية رقم ١٢٩ مقارنة بالاتفاقية رقم ٨١ (١٩٤٧) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة؛ وحتى عندما توجد إدارات لتفتيش العمل وتكون مؤهلة لرصد العمالة في المناطق الريفية، فإنها قد تفتقر إلى الموارد للعمل بصورة فعالة.

جيم - دور أصحاب العمل في احترام الحق في الغذاء

٢١- تقع على أصحاب العمل مسؤولية احترام الحق في الغذاء، حتى في الحالات التي لا تحمي فيها القوانين بصورة كافية العمال الزراعيين أو حتى عندما لا تُرصد تشريعات العمل القائمة على النحو المناسب. وفي الوقت الحاضر، تزيد عولمة اقتصاد الأغذية من الضغط التنافسي الذي يُمارَس على الموردين، الأمر الذي يدفعهم إلى تقليص الأجر، وخفض مستوى أحوال العمل الأخرى، وإضعاف قدرة النقابات على مقاومة هذا الاتجاه التزولي. ويمكن عكس هذا الاتجاه ويجب القيام بذلك. فمسؤولية شركة ما عن احترام الحق في الغذاء تقتضي عدم إسهامها بصورة مباشرة أو غير مباشرة في انتهاك حقوق الإنسان من خلال علاقتها بالموردين. وينبغي لشركات الأعمال التجارية الزراعية العاملة على الصعيد العالمي أن تستخدم تأثيرها في الموردين لضمان تحسين الأجر وظروف العمل بدلاً من تخفيض مستواها، نتيجة انضمام مورديها إلى سلاسل القيمة العالمية. ويمكن لشركات الأعمال

(٢٩) الدراسة الاستقصائية العامة لمنظمة العمل الدولية بشأن التقارير المتعلقة باتفاقيات وتوصيات تفتيش العمل، التقرير الثالث (١- باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة الخامسة والتسعون، ٢٠٠٦، الفقرة ١٣.

التجارية الزراعية أن تتخذ مبادرات من جانب واحد لرصد الامتثال لبعض المعايير الاجتماعية في سلسلة الإمداد. كما يمكن لها أن تُبرم اتفاقات إطارية دولية مع النقابات العالمية. ولا تخل هذه الأدوات محل إنفاذ المعايير النظامية للحماية من جانب الدولة، بيد أنه بإمكانها أن تُحسّن الحالة التي ستكون أكثر تدهوراً، في حالة عدم القيام بذلك.

١ - مدونات السلوك

٢٢ - تعتمد شركات الأعمال التجارية الزراعية بصورة متزايدة مدونات سلوك لضمان امتثال مورديها لبعض الشروط التي تتعلق على سبيل المثال بحرية تكوين الجمعيات وبالصحة والسلامة في العمل وبخطر عمالة الأطفال. والواقع أن انتشار هذه المدونات بالغ الاتساع لدرجة أن أحد التحديات القائمة في الوقت الحاضر يتمثل في تنسيق المبادرات الخاصة المتعددة أو زيادة تشجيعها أو مواءمتها. وثمة محاولات لتشجيع مقارنة الممارسات الجيدة بين مبادرات أصحاب المصلحة المتعددين. وتزايد تبادل الشركات عبر الوطنية الخبرات في مجال إدارة سلسلة الإمداد. ومن الأمثلة على ذلك البرنامج العالمي للامتثال الاجتماعي الرامي إلى تحسين التنسيق بين عدد من خطط إدارة سلاسل الإمداد، عن طريق وضع مدونة مرجعية يمكن أن تكون بمثابة معايير أداء للشركاء المعنيين، وبإحراز تقدم نحو الاعتراف المتبادل بممارسات تدقيق الأداء الاجتماعي. وينبغي لهذا التنسيق أن يُخفف من الصعوبات الناجمة عن تواجد عدد كبير من مدونات السلوك التي يفرضها مختلف زبائن الموردين المحليين.

٢٣ - وبينما تحظى هذه المبادرات الأحادية الطرف بالترحيب من حيث المبدأ، فإنها تمثل تحديات أخرى تواجهها الشركات. أولاً، تختلف نوعية هذه المدونات اختلافاً كبيراً. وتمثل قيمة المدونات في إمكانية تجاوزها الشروط الدنيا الواردة في التشريعات المحلية أو في المعايير الدولية للعمل التي تقع على الشركات مسؤولية احترامها؛ فالمدونة التي لا تتجاوز هذه الشروط الدنيا تمثل مصدر ارتباك لا تطور. وثانياً، ينبغي لهذه المدونات أن تتفادى تحويل كامل عبء الامتثال فيقع على المورد، وأن تعترف بمسؤولية المشتري في دعم الامتثال عن طريق احترام جزء من كلفة الاستثمار أو كامل هذه الكلفة المطلوبة، بإتاحة القدرة التقنية، وتمويل إجراءات الرصد. وثالثاً، سيكون من السهل جداً التحايل على المدونات إذا تمكّن المورد من مجرد التعاقد من الباطن أو الاستعانة بمصادر خارجية في بعض أجزاء السلسلة؛ وبالتالي ينبغي تطبيق المدونات على سلسلة الإمداد بأكملها، بما فيها المورد من الباطن والمتعاقد من الباطن. ورابعاً، ينبغي أن يؤدي عدم الامتثال إلى اعتماد خطة عمل تصحيحية، بدعم من المشتري، تتضمن أطراً زمنية محددة ومعقولة، بدلاً من قطع علاقة الأعمال التجارية القائمة - وهو حل يمكن أن يكون بالنسبة إلى العمال المعنيين أشد من الشر المطلوب مكافحته. وخامساً، ينبغي لهذه المدونات أن تكون ملزمة للشركات التي تعتمد عليها، وأن يترتب على عدم تنفيذها بصورة كافية دفع غرامة. ويرى المقرر الخاص أنه ينبغي اعتبار

الشركة التي تعتمد مدونة ولا تُنفّذها على النحو المناسب قد ارتكبت ذنب القيام بالدعاية المضللة، وبالتالي يقع على السلطات العامة واجب رصد هذا الامتثال^(٣٠).

٢٤ - والشاغل الرئيسي الذي تثيره مدونات السلوك هو أنها تبدو بحكم أمر الواقع كبدائل للتفاوض والمساومة، وتحول الشركات عن توقيع الاتفاقات الإطارية الدولية أو الانضمام إلى مبادرات أصحاب المصلحة المتعددين.

٢ - الاتفاقات الإطارية الدولية

٢٥ - أُبرم حتى الآن نحو ٧٢ اتفاقاً إطارياً دولياً بين الشركات عبر الوطنية والنقابات العالمية. وتغطي بعض هذه الاتفاقات قطاع الأغذية، مثل الاتفاقات المبرمة بين شركة دانون والاتحاد الدولي لعمال الأغذية والزراعة في عام ١٩٨٨، وشركة أكور والاتحاد الدولي لعمال الأغذية والزراعة في عام ١٩٩٥، وشركة كارفور وشبكة النقابات الدولية في عام ٢٠٠١، وشركة تشيكيتا والاتحاد الدولي لعمال الأغذية والزراعة/هيئة تنسيق نقابات عمال الموز في أمريكا اللاتينية في عام ٢٠٠١، وشركة فونتيرا والاتحاد الدولي لعمال الأغذية والزراعة في عام ٢٠٠٢. وتتجاوز هذه الاتفاقات الإطارية الدولية أكثرية مدونات السلوك بسبب مشاركة النقابات النشطة في رصد تعهدات الشركة التي وقّعت على الاتفاق. والهدف الرئيسي منها هو حماية قدرة النقابات المحلية على المساومة بفعالية بشأن شروط العمل، بما فيها الأجور. وبناءً على ذلك، يمكن لهذه الاتفاقات أن تعزز قدرة النقابات داخل مجموعة على حماية العمال، والحد من المنافسة بين العمال في المجموعة ذاتها.

٢٦ - وينبغي استيفاء عدد من الشروط كي تكون الاتفاقات الإطارية الدولية فعالة بحق^(٣١). أولاً، ينبغي لها أن تحمي حقوق العمال الأساسية في كامل مراحل سلسلة الإمداد، وألا تغطي العاملين المباشرين للشركة عبر الوطنية فحسب، بل وأيضاً العاملين لدى مورديها، أو المزارعين المتعاقدين أو شركاء المشروع، أيّاً كان مكان عملهم. وثانياً، ينبغي إتاحة معلومات كافية للعمال بشأن محتوى الاتفاق الإطاري الدولي، حتى يتمكنوا من تقديم شكاوى في حالة انتهاكه. وثالثاً، ينبغي أن تتجاوز ضمانات قدرة الاتحادات على المساومة الجماعية على الصعيد المحلي وأن تشمل حكماً، على الأقل، يتعلق بالأجر المعيشي، يكون أعلى عند اللزوم من ذلك الذي يحدده تشريع الحد الأدنى للأجور المنطبق. ومن شأن ذلك أن

(٣٠) *Kasky v. Nike*, 27 Cal. 4th 939 (2002), cert. granted, 123 S. Ct. 817, and cert. dismissed, 123 S. Ct. 2254 (2003); in the EU, see Art. 6(2)(b) of Directive 2005/29/EC of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market ('Unfair Commercial Practices Directive'), OJ L 149, 11.6.2005, p. 22

(٣١) انظر كذلك، Lone Riisgaard, *Ithe IUF/COLSIBA-CHIQUITA framework agreement: a case study*, ILO working paper No. 94,2004.

يكون متسقاً مع التزام الشركات باحترام الحق في الغذاء في عملياتها. ورابعاً، وحيثما لا يلتزم أحد الموردين بشروط الاتفاق الإطاري الدولي، ينبغي للمشتري ألا يكون مجبراً إما على عدم القيام بأي شيء على قطع العلاقات القائمة مع هذا المورد؛ وينبغي في هذا المجال كذلك إتاحة خيارات متدرجة، وينبغي للمشتري أن يلتزم بدعم المورد في الجهود التي يبذلها للالتزام بمحتوى الاتفاق الإطاري الدولي. وعند إعداد نموذج اتفاق إطاري دولي، يمكن للمنظمات صاحبة العمل في قطاع الغذاء والاتحاد الدولي لعمال الأغذية والزراعة أخذ هذه الشروط المختلفة في الحسبان.

دال - سبل التظلم

٢٧- مثلما تتطلب الضمانات القانونية للأجر المعيشي والامتثال لحقوق العمل الأخرى تعزيز آليات الإنفاذ، ولا سيما عن طريق إدارات تفتيش العمل، فإن قيمة مدونات السلوك أو الاتفاقات الإطارية الدولية تتوقف على آليات الرصد التي تشملها. وبناءً على ذلك، ينبغي للدول أن تُشجّع على تمكين المستهلكين من الطعن في امتثال الشركات لمدونات السلوك التي تقوم بالدعاية لها، وينبغي للنقابات العالمية المفاوضة في الاتفاقات الإطارية الدولية أن تكفل فعالية الرصد.

رابعاً - معالجة الاحتياجات الخاصة لصغار المزارعين

ألف - التحديات

٢٨- يُمثل صغار المزارعين في البلدان النامية، الذين يزرعون مساحات صغيرة من الأراضي بدعم عام محدود أو غير متوفر في غالب الأحيان، أهم مجموعة على الإطلاق تعاني من انعدام الأمن الغذائي في العالم اليوم. ونظراً إلى أن صغار المزارعين لا يسوقون منتجاتهم بأنفسهم، ويفتقرون إلى مرافق التخزين والتجهيز، فإنهم كثيراً ما لا يكون لديهم سوى عدد محدود جدا من المشترين. وبالنسبة إلى صغار المزارعين، فإن العامل الرئيسي هو الثمن الذي يتلقونه مقابل بيع محاصيلهم. ويستكشف المقرر الخاص في الفقرات التالية المبادرات التي يمكن للدول أن تقوم بها بغية حماية حق صغار المزارعين في الغذاء، والتدابير التي يمكن أن تتخذها شركات الأعمال التجارية الزراعية لاحترام الحق في الغذاء ضمن العلاقات التي تربطها بصغار المزارعين. والهدف العام هو كفالة حصول صغار المزارعين على نسبة منصفة من قيمة منتجاتهم، بالرغم من مركز المساومة غير المتكافئ الذي يوجدون فيه حالياً تجاه مشتري السلع الأساسية.

باء - دور الدول في حماية الحق في الغذاء

٢٩- تتيح الدول نطاقاً أوسع من الخيارات أمام صغار المزارعين، بتشجيع تنويع قنوات التجارة والتوزيع وبضمان نمو تجارة الجملة والأسواق المحلية، بما يحسن مركزهم التفاوضي في سلسلة الغذاء. ومن المهم، بصفة خاصة، ألا يجبر المزارعون على الانضمام إلى شبكات تصدير المنتجات الزراعية، وأن يُدعموا بشكل كاف إذا اختاروا، بدلاً من ذلك، إنتاج المحاصيل الغذائية للاستهلاك المحلي. ولم يكن ذلك يحدث دوماً في الماضي؛ نظراً إلى أن المزارعين الذين يزودون الأسواق الدولية يجنون حصة غير متناسبة من الدعم العام (من حيث إمكانية الوصول إلى الائتمان أو التكنولوجيا أو الهياكل الأساسية)، وإلى أنه كثيراً ما كان الخيار المطروح أمام صغار المزارعين هو التحول إلى المحاصيل النقدية للتصدير، وهو أمر لم يحققه سوى عدد قليل منهم، أو الاعتماد على زراعة الكفاف. ويسعى عدد من البلدان حالياً إلى وضع حد لهذا التفاوت، وهو أمر جدير بالترحيب. بيد أنه يمكن أيضاً اتخاذ المزيد من التدابير المحددة.

١- وضع مجموعة أوسع من الخيارات لصغار المزارعين: التعاونيات ومجالس التسويق والمشتريات العامة

٣٠- للدول عدد من الأدوات الكفيلة بتعزيز مركز صغار المزارعين وتمكينهم من جني حصة أكبر من قيمة صفقاتهم مع المشترين. ومن المهم إتاحة المعلومات بشأن الأسعار وتحسين الهياكل الأساسية للاتصالات؛ بما يمكن المنتجين من تحسين مركزهم التفاوضي مع المشترين ونقل محاصيلهم على نحو أيسر إلى الأسواق، حيث يمكنهم الحصول على أسعار أفضل من مشترين آخرين. وسيخصص هذا الفرع من التقرير إلى النظر في ثلاث أدوات أخرى - وهي تعاونيات المزارعين وترتيبات التسويق والمشتريات العامة - يمكن للدول أن تستكشفها من أجل معالجة الاحتياجات الخاصة لصغار المزارعين.

٣١- ويمكن للدول أن تدعم تعاونيات المزارعين ومنظمات المنتجين الأخرى. وفي الماضي عندما كانت التعاونيات تخضع لمراقبة الحكومة، كانت تكسب قيمة أحياناً بدلاً من ضمان دخول منصفه للمزارعين، وكانت تعتبر غير فعالة. وفي العديد من البلدان، فُكِّكت التعاونيات شبه الحكومية في الثمانينات. أدى ذلك إلى بروز عدد كبير من المنظمات المنتجة، التي أنشئت بمبادرة منها^(٣٢). وبالنسبة إلى صغار المزارعين، فإن للتجمع معاً عدداً من

(٣٢) كمثال عن ذلك، فإن نسبة القرى التي توجد فيها منظمات للمنتجين في الفترة من عام ١٩٨٢ إلى عام ٢٠٠٠، ارتفعت من ٨ في المائة إلى ٦٥ في المائة في السنغال ومن نسبة ٢١ في المائة إلى ٩١ في المائة في بوركينا فاسو. ويقدر أن ٢٥٠ مليون مزارع في البلدان النامية ينتمون إلى رابطة واحدة. انظر البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، ٢٠٠٨، ص. ٨٨.

المزايا^(٣٣)، نظراً إلى أنه يمكن للمنظمات أو التعاونيات أن تخفض إلى حد كبير من تكاليف الصفقة التي يربطها مشترو السلع الأساسية بالزراعة الصغيرة الحجم. كما تعزز هذه المنظمات قدرة المزارعين الحصول على أسعار أقل عندما يشترون مستلزمات الإنتاج، وأسعار أعلى عندما يسعون لبيع منتجاتهم. كما يمكن لها توزيع المخاطر التي يتعرض لها أعضاؤها؛ وإتاحة خدمات وتنظيم دورات تدريبية لأعضائها؛ وإتاحة خدمات الهياكل الأساسية لأعضائها، مثل مرافق التخزين أو التحويل؛ ونشر المعلومات المتعلقة بالأسعار وغيرها من معلومات الخاصة بالتسويق. ويوصي مختلف الهيئات الدولية والخبراء بتعزيز هذه الرابطة، بما فيها منظمة العمل الدولية وهيئة التقييم الدولي للعلوم والتكنولوجيا الزراعية من أجل التنمية^(٣٤). وبإمكان التعاونيات التي تعمل وفقاً للمبادئ الديمقراطية، وتعمل لفائدة أعضائها وتوزع فيها التكاليف والمنافع بصورة منصفة، أن تفيد أعضائها إلى حد كبير. وينبغي للدول أن تتجاوز الاعتراف بحق المزارعين في تنظيم أنفسهم. وبإمكانها أن تنشئ إطاراً قانونياً مناسباً يشجع صغار المزارعين على إقامة تعاونيات، وذلك على سبيل المثال بتشجيع الحصول على قروض للاستثمار في الهياكل الأساسية. ويمكن للدول كذلك أن تضع حوافز اقتصادية، مثل المعاملة التفضيلية للتعاونيات في خطط المشتريات العامة، أو حوافز ضريبية للتعاونيات ذاتها أو للجهات التي تشتري من التعاونيات. ويمكن للتعاونيات التي ترغب في الدخول في سلسلة الإمداد العالمي أن تستفيد من بناء القدرات بغية تحسين قدراتها الإدارية وكفاءتها في احترام المعايير والشروط المتزايدة المتعددة للمشتريين والسلطات العامة النشطة في أسواق الأغذية الإقليمية والعالمية.

٣٢- وبوسع الدول كذلك أن تنشئ أو تدعم مجالس التسويق المجهزة لشراء كميات معينة من المحاصيل الأساسية بأسعار مجزية تهدف إلى الضغط على التجار الخواص بغية تحسين عروضهم. وينبغي إنشاء هذه المجالس بمشاركة منظمات المزارعين. وبإمكان هذه المجالس أن تساعد المزارعين على تسويق منتجاتهم، أو الامتثال للمعايير التي يفرضها كبار مشتري السلع الأساسية أو تجار التجزئة. ويمكن لهذه المجالس، على سبيل المثال، أن تتيح نظام تصديق شفافاً وموثوقاً. وفي الماضي، استغلت مجالس التسويق هذه أحياناً سلطتها الاحتكارية للحد بصورة

(٣٣) انظر برنامج الأغذية العالمي، سلسلة المجاعة في العالم، *المجاعة والأسواق* (لندن، إييرث سكان، ٢٠٠٩)، ص ١٣٣؛ المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية، "التصدي لأزمة الأغذية العالمية: ثلاث وجهات نظر"، ٢٠٠٨. وللإطلاع على دور مؤسسات العمل الجماعي في تحسين وصول الفقراء الريفيين إلى الأسواق، انظر H. Markelova and others, "Collective action for smallholder market access", *Food Policy*, vol. 34, No. 1 (February 2009), p. 1.

(٣٤) انظر توصية منظمة العمل الدولية رقم ١٩٣ (٢٠٠٢) بشأن تعزيز التعاونيات؛ وهيئة التقييم الدولي للعلوم والتكنولوجيا الزراعية من أجل التنمية، *الزراعة في مفتق الطرق: موجز عالمي لصانعي القرار* (٢٠٠٩)، الاستنتاج الرئيسي ١٢، ص ٦؛ الفقرة ١٢ (ب) ٢، من القرار ١/١٧ والفقرة ١٩ (ص ٤١) من موجز الرئيس، تقرير لجنة التنمية المستدامة عن دورها السابعة عشرة، E/2009/29-E/CN.17/2009/19.

اصطناعية من الأسعار التي يتلقاها المزارعون بغية تأمين أغذية رخيصة للمستهلكين الحضريين، أو الحصول على العملة الأجنبية عن طريق تصدير الأغذية بهدف تمويل سياسات التصنيع؛ وكانت الأغذية الرخيصة الثمن أحياناً تحقق مصالح الصناعات المحلية لتجهيز الأغذية^(٣٥). وفي الواقع يخضع المزارعون للضرائب، ويُدعم السكان الحضريون - وهو وضع تفاقم أيضاً بسبب ارتفاع أسعار مستلزمات الإنتاج، ونتيجة للتعريفات الجمركية المفروضة على هذه المستلزمات وعلى سعر صرف العملة المتدهور بصورة اصطناعية^(٣٦). وفي هذا السياق، منعت مجالس التسويق المزارعين في الواقع من التحكم في الأسعار التي يتلقونها مقابل منتجاتهم، مما أدى إلى نشوء أسواق مزارعين موازية، وأحياناً، إلى رشوة مسؤولي مجالس التسويق. وينبغي إيلاء عناية قصوى لكفالة عدم تكرار أخطار الماضي. وبناءً على ذلك، فإن المشاركة والمساءلة والشفافية تشكل عوامل أساسية في إدارة هذه الهيئات.

٣٣- وأخيراً، يمكن للدول أن تستفيد من نظم المشتريات العامة لديها لدعم صغار المزارعين. فالقطاع العام مستهلك هام جداً للسلع والخدمات، ويمثل عادةً نسبة تتراوح بين ١٠ و ١٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الوطني، وتصل إلى ١٦ في المائة في الاتحاد الأوروبي^(٣٧). وبوسع السلطات العامة أن تؤثر بصورة هامة في ممارسات الموردين بإدراج شروط تتصل بدفع ثمن منصف للمنتجين النهائيين، أو الاستمداً من صغار المزارعين في ممارساتها الشرائية. وقد تفيد هذه الأداة أيضاً في تعزيز الوعي لدى الجمهور على نطاق واسع بشأن أثر خيارات المستهلك. ويمكنها أن تشجع الأعمال التجارية الزراعية على تطوير سلاسل الإمداد لديها بحيث تتيح لها التقدم بعروض للحصول على عقود عامة، وأن تحقق أثراً يتجاوز الإمدادات المحددة المشمولة بالعقود التي ترضى عليها. وبطبيعة الحال، ينبغي اعتماد معايير في خطط المشتريات العامة الغرض منها الإسهام في الحق في الغذاء، وتكون غير تمييزية وشفافة، وينبغي بالتالي تفادي الاستناد إلى معايير غير موضوعية يتعذر على أطراف ثالثة أن تفهمها. ومع ذلك، ينبغي ألا تكون هناك عوائق لإدراج المواصفات التقنية في خطط مشتريات الغذاء التي تشير، على سبيل المثال، إلى الحاجة إلى استمداً نسبة مئوية من الأغذية من صغار المزارعين، أو تُشترى وفقاً لمبادئ التجارة المنصفة. ويمثل البرنامج البرازيلي لشراء الأغذية من الزراعة العائلية خير دليل على ما يمكن أن تقدمه هذه الأدوات.

(٣٥) انظر Robert Bates, *Markets and States in Tropical Africa: the Political Basis of Agricultural Policies* (Berkeley, University of California Press, 2005), ch. 1.

(٣٦) Alberto Valdés and Ammar Siamwalla, *Foreign Trade Regime, Exchange Rate Policy, and the Structure of Incentives*, in John Mellor and Raisuddin Ahmed (eds.), *Agricultural Price Policy for Developing Countries*, (IFPRI, Johns Hopkins University Press, 1989), p. 110.

(٣٧) انظر <http://www.ustr.gov/trade-topics/government-procurement>; and http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm.

٢- تحسين قدرة المساومة لدى صغار المزارعين: قانون المنافسة والممارسات السيئة

٣٤- عندما يكون للشركات خيار بين الاستعانة بمصادر مختلفة من كبار المنتجين أو صغار المزارعين، فإنها تميل عادة إلى كبار المنتجين، بسبب كل من انخفاض تكاليف الصفقة، وسهولة وصول هؤلاء المنتجين إلى رأس المال وبالتالي إلى أصول المزارع غير المرتبطة بالأراضي، مثل التخزين أو الصوبات الزراعية أو نظم الري. وما لم ينظم المزارعون أنفسهم في تعاونيات أو ما لم يُدعموا بطريقة أو بأخرى في الحصول على هذه الأصول، فإن السبيل الوحيد للتعويض على هذا الوضع غير المؤاتي هو تخفيض تكاليف العمالة. والنتيجة السلبية هي أن صغار المزارعين يدفعون رسوماً مرتفعة للدخول إلى سلسلة الإمدادات العالمية؛ ونظراً إلى العوائق الهيكلية التي يواجهونها، فلا سبيل لهم للمنافسة سوى بالموافقة على منح أحور متدنية للعاملين في المزرعة (وكثيراً ما يكونوا من أفراد الأسرة)، أو بأن يكونوا حبيسي وضع من التبعية الشديدة تجاه المشتري. وينبغي لهذه المشاكل الهيكلية أن تشكل هدفاً لتدخل الدولة في مجال سياسة المنافسة. وينبغي تحديد الممارسات غير المنصفة وحظرها.

٣٥- ويمكن للدول أن تقضي على التركيز المفرط في سلسلة الأغذية، أو انتهاكات المركز المهيمن الذي حصلت عليه بعض الأطراف الفاعلة. بيد أن قانون المنافسة بصيغته الحالية لا يتناسب مع الظروف التي تضعف مركز المساومة لصغار المزارعين^(٣٨). أولاً، بالرغم من التقدم المحرز على مر السنين الماضية، في العديد من البلدان النامية، لا يزال قانون المنافسة ضعيفاً أو غير موجود^(٣٩). وثانياً، يسعى قانون المنافسة عامة لحماية المستهلكين النهائيين، وليس الموردين الذين يخضعون لضغوط من جانب المشتريين. بيد أنه ينبغي لقانون المنافسة أن يمثل أيضاً أداة للحد من قوة المشتريين المفرطة، وليس فقط ضد قوة البائع^(٤٠). ويبين قانون المنافسة في جنوب أفريقيا لعام ١٩٨٨ الإمكانيات التي ينطوي عليها قانون المنافسة بصيغته الجديدة، حيث اعتمد على هذا التشريع، للقيام على سبيل المثال بمقاضاة مصنعي الحليب

(٣٨) انظر على سبيل المثال، R. Clarke and others, *Buyer Power and Competition in European Food Retailing*, (Edward Elgar Publishing, 2002); B. Hoekman and P. Mavroidis, "Economic development, competition policy and the WTO", World Bank Policy Research Working Paper No. 2917, 2002; L. Dodd and S. Asfaha, "Rebalancing the supply chain: buyer power, commodities and competition policy", South Centre and Traidcraft, April 2008.

(٣٩) على سبيل المثال، تفيد دراسة استقصائية للبلدان الأفريقية في موقع "محفل المنافسة العالمية" على شبكة الإنترنت أن ٢٠ من بين ٣٨ دولة هي إما بصدد وضع نظام قانون منافسة فقط، أو تفتقر تماماً إلى هذا النظام. انظر: Section T. Stewart, J. Clarke, and S. Joekes, *Competition Law in Action: Experiences from Developing Countries* (International Development and Research Centre, Ottawa, 2007), pp. 26-41.

(٤٠) تشير التوجيهات الإرشادية للمؤسسات متعددة الجنسيات الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أنه ينبغي للمؤسسات أن تمتنع عن اقتسام أو تقسيم السوق عن طريق تخصيص الموردين (تاسعاً - ١).

ومشتقاته للتواطؤ في تحديد الأسعار على نحو ينال من الموردين^(٤١). وثالثاً قد يتطلب اللجوء إلى قانون المنافسة لمعالجة التجاوزات الناجمة عن المركز المهيمن أو الاحتكارات في سلاسل الإمدادات العالمية تطبيق قانون المنافسة على الشركات الأجنبية. ورغم أن تطبيق قواعد المنافسة خارج الإقليم هي عملية عادية عندما يؤثر السلوك المناهض للمنافسة في رفاه المستهلك في الدولة المعنية، فإنه غير متعارف عليه عندما يؤثر في المنتجين في تلك الدولة الذين يسعون للوصول إلى أسواق التصدير ولا يستطيعون القيام بذلك بشروط مؤاتية بشكل معقول بسبب التركيز المفرط لقوة المشترين. ولكفحة التركيز في سلاسل الأغذية العالمية بصورة فعالة، ينبغي للدول التي يوجد فيها موردون أن توسع نطاق تطبيق قانون المنافسة فيها ليشمل المشترين الأجانب الذين تؤثر تجاوزاتهم على البائعين الوطنيين، وأن تضع ردوداً إقليمية إذا كانت هذه الدول قلقة من ضعفها بوصفها اقتصاداً صغيراً؛ وينبغي للدول التي يتأثر فيها المستهلكون أن تقبل مسؤولية التصدي لهذه التجاوزات، التي يمكن أن تقيد اختيار المستهلك بتمكين المشترين من حراسة أسواقها. وينبغي للدول، عند اللزوم، أن تتعاون بوضع ترتيبات تمكن الموردين في بلد ما من تقديم شكاوى ضد انتهاكات المركز المهيمن من جانب التجار أو المحلات التجارية الكبرى من بلد آخر.

٣٦- كما يمكن للدول أن تعمل على تحديد وحظر مجموعة من الممارسات التي تنال بصفة خاصة من الموردين. ووثق عدد من الممارسات السيئة في هذا الصدد^(٤٢). وعلى سبيل المثال، بوسع مشترٍ مهيم أن يطلب تخفيضاً في سعر السوق من الموردين يعكس الوفورات التي حققها البائع بسبب زيادة الإنتاج، أو بإمكانه أن يعدل شروط الإمداد بأثر رجعي. وفي تحقيق سوق محلات البقالة لعام ٢٠٠٨، أفادت لجنة المنافسة في المملكة المتحدة أنه من بين ٥٢ ممارسة حددتها في التحقيق السابق لعام ٢٠٠٠، تناولت ٢٦ منها "ممارسات يمكن أن

(٤١) شكوى أحالتها لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا إلى محكمة المنافسة في هذا البلد، ضد صناعات كلوفر المحدودة وآخرين، في ٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦. ولا تزال القضية قيد نظر محكمة المنافسة. وينص قانون المنافسة في جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٨ على أن الغرض منه هو تعزيز المنافسة والحفاظ عليها بغية... (ج) إتاحة العمالة والتقدم الاجتماعي والرخاء الاقتصادي لسكان جنوب أفريقيا... (هـ) إعطاء المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم فرصة متساوية للمشاركة في الاقتصاد؛ و(و) تعزيز انتشار الملكية على نحو أكبر، وبخاصة زيادة حصص الملكية للأشخاص المحرومين تاريخياً (الفصل ١، الجزء ٢).

(٤٢) منظمة معونة العمل، *Who Pays? How British Supermarkets are keeping Women Workers in Poverty*، [available at http://www.actionaid.org.uk/1486/who_pays_campaign.html](http://www.actionaid.org.uk/1486/who_pays_campaign.html). انظر كذلك *Collateral Damage. How Price Wars between UK Supermarkets Helped to Destroy Livelihoods in the describing how price pressures from) Banana and Pineapple Supply Chains, Banana Link, 2006 United Kingdom retailers have forced banana producers to cut wages, replace permanent labourers with temporary contract workers and suppress trade union rights (وتصف هذه المراجع كيفية حمل الضغوط عن طريق الأسعار المسلطة من تجار التجزئة في المملكة المتحدة على منتجي الموز على قطع الأجر وإحلال محل العمال الدائمين عمال بعقود مؤقتة وإلغاء حقوق النقابات).*

تؤدي إلى انعدام اليقين لدى الموردين فيما يتعلق بدخولهم أو تكاليفهم نتيجة لنقل مخاطر مفرطة أو تكاليف غير متوقعة للموردين^(٤٣). ويمكن حظر بعض هذه الممارسات بالنظر إلى أنها تشكل ممارسة للقوة من جانب المشتري لا بموجب لها. ويمكن لمدونة سلوك المحلات التجارية الكبيرة في المملكة المتحدة أن تمثل مصدر إلهام في هذا الصدد. ومن بين متطلبات هذه المدونة ما يلي: تعريف واضح لشروط الأعمال التجارية بين المورد والمشتري؛ وعدم تأخير المدفوعات تأخيراً لا داعي له؛ وعدم خفض الأسعار بأثر رجعي طالما لم يُرسل إشعار معقول بذلك، قبل التسليم على الأقل؛ وعدم التزام المورد بالمساهمة في تكاليف التسويق؛ وعدم دفع تعويض للمشتري بسبب عدم بيع المنتجات على النحو المتوقع أو عن الخسائر؛ والظروف المحدودة التي يمكن فيها للموردين أن يُطالبوا بدفع مبلغ جزافي لتجار التجزئة لعرض منتجاتهم؛ وعدم التزام المورد بالإسهام على نحو غير متناسب في عمليات الدعاية؛ وعدم تغيير إدارة سلسلة الإمداد دون إشعار معقول؛ وألا يفرض على المورد دفع مبالغ دون مبرر بسبب شكاوى المستهلك.

جيم - دور المشتريين في احترام الحق في الغذاء

٣٧- يستطيع المشترون أن يحسنوا قدرة صغار المزارعين على الوصول إلى الأسواق، سواءً كانت محلية أم إقليمية أم عالمية. وثمة أدلة على أن التحول من السلاسل القائمة على الإمداد إلى السلاسل القائمة على البائع، التي ترتبط بتوسيع الشبكات الواسعة لتجارة التجزئة ("التوسع في متاجر الخدمة الذاتية")، يمكن أن يؤدي إلى زيادة استبعاد صغار المزارعين^(٤٤). ويعود هذا الاستبعاد جزئياً إلى فرض قواعد على سلسلة الإمداد يصعب على صغار المزارعين الالتزام بها. ويجب دعم صغار المزارعين في تحقيق الامتثال، بل يجب إدماجهم بطرق تكفل مستوى معيشي كافياً، بما في ذلك الغذاء الكافي، كما تقضي المادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويرى المقرر الخاص أن هناك ثلاث قضايا رئيسية.

١- المعايير الخاصة

٣٨- كرّس قطاع الأعمال التجارية الزراعية جهوداً هامة لتطوير المعايير الخاصة، ونظم التتبع والتصديق من جانب أطراف ثالثة بغية مرافقة وتيسير طفرة التجارة العالمية في الفواكه والخضروات والأسماك الطازجة. وأهم مبادرة في هذا الصدد هي وضع البروتوكول الأوروبي

(٤٣) لجنة المنافسة، إمداد البقاليات في المملكة المتحدة. تحقيق الأسواق (٢٠٠٨)، الفقرة ٩-٥١، الصفحتان ١٦٦ و١٦٧.

(٤٤) انظر، D. Sautier and others, "Case-studies of agri-processing and contract agriculture in Africa", انظر، Rimisp-Latin American Center for Rural Development, 2006.

لتجار التجزئة للممارسة الزراعية الجيدة، الذي تطور ليصبح معايير الشراكة العالمية من أجل الممارسة الزراعية الصالحة ونظم ضمان الجودة، وهو نظام تصديق يغطي العملية من المستلزمات الإنتاجية للمزرعة إلى بوابتها. وكثيراً ما يعتبر وضع المعايير أداة لضمان أن عولمة سلاسل الأغذية تستوفي المعايير الاجتماعية والبيئية العالمية. بيد أن التركيز انصب على قضايا النظافة الصحية وسلامة الأغذية أكثر مما انصب على الشواغل الاجتماعية والبيئية.

٣٩- وتعارض وضع المعايير الخاصة مع مصالح صغار المزارعين^(٤٥). بل إن الامتثال كثيراً ما يتطلب مستويات أعلى من الرسملة مقارنة بما يمكن للعديد من صغار المزارعين أن يتحملوه، وتمثل التكاليف المرتفعة لرصد الامتثال لعدد كبير من الوحدات حافزاً لشركات التصدير للتحويل من صغار المزارعين إلى مزارع تجارية أكبر حجماً^(٤٦). ولا يمكن تفادي هذه النتيجة إلا بقيام تجار الجملة بدفع علاوة للمكافأة على الامتثال، أثناء السنوات الأولى من التنفيذ على الأقل، وإتاحة المساعدة التقنية لتيسير الامتثال للمعايير. وحالياً، هناك عدد من صغار المزارعين الموثقين الذين لا يستطيعون البقاء داخل النظام إلا بفضل دعم الجهات المانحة. وهو حل غير مستدام. فقد أثبتت الأبحاث في قطاعات البستنة في كينيا وزامبيا أن "متوسط النفقات المتكررة للامتثال لمعايير الشراكة العالمية من أجل الممارسة الزراعية الصالحة ونظم ضمان الجودة تتجاوز عادةً نصف الهامش بالنسبة إلى [صغار المزارعين]"^(٤٧). ولذلك، فإن المبادئ التوجيهية العامة للمبادرة التجارية الأخلاقية لصغار المزارعين التي وضعت في عام ٢٠٠٦، تعتبر أنه: "لا يمكن لتجار التجزئة أن يتوقعوا أن يتحمل صغار المزارعين عبء استيفاء المعايير التقنية الجديدة بالكامل. ويستطيع [تجار التجزئة] مساعدة صغار المزارعين على تقاسم مخاطر التحول إلى عمليات إنتاج تستوفي هذه المعايير. وعلى سبيل المثال، يمكن [لهم] أن يستثمروا في المساعدة التقنية أو الصناديق أو المواد المستخدمة في إنتاج صغار المزارعين"^(٤٨).

(٤٥) خلص يوهان ف. م. سويتن ومايت ميرتير، في الدراسة التي قاما بإجرائها بشأن سلسلة تصدير الخضروات في السنغال، إلى أن تشديد المعايير أدى إلى تحول صغار المزارعين بعقود إلى إنتاج حكومي متكامل. بيد أنهما يلاحظان أن أفقر الأسر المعيشية استفادت من العمل في هذه المزارع أكثر مما لو كانت تولت بنفسها الإنتاج للأسواق العالمية (M. Maertens and J.F.M. Swinnen, "Trade, Standards and Poverty: Evidence from Senegal", *World Development*, vol. 37, No. 1 (January 2009), p. 161. وعادةً ما تكون الزراعة في المزارع الكبيرة أقل كثافة عمالية من الزراعة الصغيرة الحجم، وبالتالي من المشكوك فيه في معظم الحالات في ما إذا كانت العمالة تؤثر في تعويض زيادة تركيز الإنتاج.

(٤٦) انظر على سبيل المثال برنامج معايير الأغذية الزراعية الذي أشرف عليه في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٨ المعهد الدولي للبيئة والتنمية ومعهد الموارد الطبيعية بدعم من إدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة والوكالة السويسرية للتنمية والتعاون، والبرنامج متاح على العنوان التالي: <http://www.agrifoodstandards.net/>.

(٤٧) المرجع نفسه، "تكاليف ومنافع امتثال صغار المزارعين لمعايير الشراكة العالمية من أجل الممارسة الزراعية الصالحة ونظم ضمان الجودة: استنتاجات موجزة"، ٢٠٠٨.

(٤٨) الفقرة ٤-٥.

٤٠ - وبوسع قطاع الأعمال التجارية الزراعية أن يتخذ تدابير استباقية لمساعدة صغار المزارعين الذين يرغبون في دخول سلاسل الإمداد العالمية. وكخطوة أولى يمكن للقطاع أن يقيم بصورة حذرة أثر المعايير الخاصة في الحق في الغذاء. وينطبق ذلك على المعايير التي اعتمدها في الماضي وعلى المعايير التي يعتزم اعتمادها في المستقبل. وينبغي أن تُجرى هذه التقييمات بمشاركة صغار المزارعين أنفسهم، حيث إنهم في موقع أفضل يمكنهم من تحديد العوائق التي قد تواجههم في سعيهم للامتثال^(٤٩). وثانياً، ينبغي للقطاع أن يسلم بالقيود التي يفرضها نهج التفتيش/التدقيق وأن يتجاوزها. وفي الواقع فإن هذا النهج لا يساعد صغار المزارعين على تجاوز مشاكل الامتثال، ولا يساعد المشترين على فهم العوائق التي يواجهها موردوهم. ويرى المقرر الخاص، أن مشاركة صغار المزارعين في إعداد معايير والامتثال لها مسألة حيوية. ويرحب المقرر الخاص في هذا الصدد بمشروع سفير صغار المزارعين/مراقب أفريقيا الذي وضعته هيئة معايير الشراكة العالمية من أجل الممارسة الزراعية الصالحة ونظم ضمان الجودة في أيار/مايو ٢٠٠٧، لما يتيح هذا المشروع من تعليقات تساعد هذه الهيئة على وضع معايير.

٤١ - وبوسع قطاع الأعمال التجارية الزراعية أن يفعل المزيد لإصلاح علاقته مع صغار المزارعين بشكل عميق، وبخاصة تعزيز قدرة مورديه على الامتثال للمعايير الاجتماعية والبيئية. وحددت المبادئ التوجيهية العامة للمزارع الصغير لمبادرة التجارة الأخلاقية سلسلة من الخطوات تنفذ تباعاً ضمن أطر زمنية معينة. وينبغي تحديد طبيعة وموقف صغار المزارعين داخل سلسلة الإمداد، ويلي ذلك تقييم لاحتياجاتهم وأولوياتهم التي لا تتعلق بقضايا العمالة فحسب بل أيضاً بالمسائل التنفيذية. ثم ينبغي وضع "خطة تطوير وتحسين"، تتباين طبيعتها حسب كل سوق. وأخيراً، ينبغي تقييم هذه الخطط مع صغار المزارعين بصورة دورية، بمشاركة المزارعين وغيرهم من الأطراف الفاعلة في سلسلة الإمداد.

٤٢ - ويمكن الاعتراض بطريقة مختلفة على المعايير التي تفرضها شركات الأعمال التجارية الزراعية. وقد تكون المعايير التي تصف منتجات تتعلق بمناطق ثقافية/جغرافية معينة أن تكون بمثابة ثقل موازن، تشجع على إعادة ربط الصلة بين المزارعين وأسواقهم المحلية، وتزيد من اجتذاب هذه الأسواق المنتجين. وتبين الأمثلة الإقليمية، مثل كوخوتي روخو *Cojote Rojo* في المكسيك أو "لوكل فود بلاس" *Local Food Plus* في كندا أن هذه العلامات تمثل ميزات هامة، في إعادة الإدماج الزراعي ومكافحة النهج الثنائي الحالي الذي يسعى فيه المنتجون للانضمام إلى سلاسل الزراعة - التصدير، وإلا لا يُعترف بهم ولا يكافأون بصورة

(٤٩) انظر التوصيات المفصلة في Andrew Graffham and Jerry Cooper, "Making GLOBALGAP smallholder friendly: can GLOBALGAP be made simpler and less costly without compromising integrity?", Agrifood Standards project, IIED-NRI-DFID, July 2008.

مناسبة^(٥٠). ومما يبعث على التشجيع في هذا الصدد ظهور منظمات محلية وإقليمية تجرّب سلاسل إمداد الأغذية البديلة - مثل حركة الأغذية البطيئة - التي تشمل أيضاً شكلاً من أشكال التوثيق، رغم أن ذلك يتم بطريقة لا مركزية ومن الأسفل إلى الأعلى. وتنازلت الدول أثناء العقود الماضية عن جزء من مسؤوليتها عن تنظيم سلاسل الأغذية إلى القطاع الخاص. والآن سيعود تعزيز هذه التجارب المحلية بالفائدة عليها حيث إنها ستتمكن من إتاحة خيارات متنوعة للمزارعين والمستهلكين.

٢- الزراعة التعاقدية

٤٣- إن الترتيب الذي كثيراً ما يشار إليه كأداة لتحسين قدرة صغار المزارعين على المشاركة في سلاسل القيمة الأعلى هي الزراعة التعاقدية. وهذا يعني أن يحصل صغار المزارعين على الائتمان ومستلزمات الإنتاج والمساعدة التقنية من المشتري الذي عادة ما يلتزم بشراء كميات محددة مسبقاً بأسعار محددة، بما يضمن سوقاً للمنتج وعائداً للاستثمار^(٥١).

٤٤- ومن الناحية المثالية، ينبغي للزراعة التعاقدية أن تفيد كلا الجانبين، وتحسن قدرة المزارعين على تحديث وزيادة إنتاجهم، وتضمن إمداداً مستقراً للمشتري. لكن، وبالنظر إلى أن للمزارع في العديد من الحالات بدائل قليلة للاختيار منها، فإنه من الأهمية بمكان الحيلولة دون أن تؤدي العقود إلى نتائج غير منصفة^(٥٢). ويكون هذا الخطر قائماً عندما لا يحصل المزارعون على الائتمان أو على المشورة التقنية، نتيجة عدم إتاحة السياسات العامة لهم شكل الدعم الذي يحتاجونه. وجرى توثيق تجاوزهات منها، على سبيل المثال، قيام المشتري بتقديم قروض إلى المورد يتعذر على المورد دفعها، أو بيع مدخلات بأسعار أعلى من أسعار السوق بسبب المركز المهيمن للمشتري.

٤٥- وينبغي ألا تؤدي ترتيبات الزراعة التعاقدية، على الأقل، إلى حصة غير متناسبة من القيمة التي يحصل عليها المشتري، وأن تحوّل جميع المخاطر المرتبطة بالإنتاج (بسبب حوادث أو أوبئة متصلة بالطقس، أو بسبب تغيرات ميول المستهلكين) إلى المنتج. وينبغي للعقود النموذجية أن تكون أساساً للتفاوض بشأن ترتيبات معينة. وينبغي أن تشمل ما يلي: (أ) وضع أسعار بمستويات تُحدد مسبقاً تحمي المنتج من التقلبات في أسعار السوق؛ (ب) عندما يدفع المنتج

(٥٠) انظر H. Friedmann and A. McNair, "Whose rules rule? Contested projects to certify 'local production for distant consumers'", *Journal of Agrarian Change*, vol. 8, No. 2-3 (April 2008), p. 408.

(٥١) S. Henson, O. Masakurea and D. Boselie, "Private food safety and quality standards for fresh produce exporters: the case of Hortico Agrisystems, Zimbabwe", *Food Policy*, vol. 30, No. 4 (August 2005), p. 371.

(٥٢) P.D. Little and M.J. Watts, eds., *انظر Living under Contract: Contract Farming and Agrarian Transformation in Sub-Saharan Africa* (Madison, University of Wisconsin Press, 1994).

ثم مستلزمات الإنتاج، ينبغي تكييف الأسعار المدفوعة للمنتج بحيث تراعى أي زيادات في تكلفة مستلزمات الإنتاج؛ (ج) ضمان دخل أدنى يُحسب على أساس الناتج المتوقع؛ و(د) آليات تظلم مناسبة، تشمل الجزاءات الآلية، إذا لم يحترم المشتري التزاماته. ومن شأن ذلك أن يحوّل الخطر ليقع على عاتق المشتري، بيد أنه ينبغي إتاحة آليات إعادة تأمين للمشتري لكفالة استدامة هذه الأشكال من الزراعة التعاقدية على المدى الطويل.

٣- التجارة المنصفة

٤٦- يلتزم حصة قطاع من السوق لا يزال صغير بل ولكن يتزايد بمبادئ "التجارة المنصفة". وبلغت مبيعات هذه القطاع في العالم نحو ٥,٨٨ مليارات دولار من دولارات الولايات المتحدة بحلول نهاية عام ٢٠٠٨، وكانت للزيادة التي حققتها على مر السنين مذهلة. ورغم أن هذه الزيادة لا تزال تمثل أقل من ١ في المائة من إجمالي التجارة^(٥٣) وتظل تركز على البن والموز والكافكاو والشاي والسكر وغيرها من الفواكه والعصير، فإنها تغطي عدداً كبيراً متزايداً من السلع الأساسية والآليات^(٥٤). وأدخلت التجارة المنصفة، حيثما اعتمدت، تحسينات هامة تتعلق بالزارعين الذين يستفيدون من الخطة^(٥٥). وعلى النقيض من الخطط الموثقة الأخرى، مثل خطة SA8000، أو التحالف من أجل الغابات المطيرة أو خطة التصديق UTZ، فإن التجارة المنصفة (كما تُعرّف في ميثاق مبادئ التجارة المنصفة)^(٥٦) لا تكفل الامتثال للشروط البيئية والاجتماعية في سلسلة الإمداد فحسب، بل تضمن كذلك عتبة سعر للمنتج يمكن أن تتجاوز بكثير سعر السوق العالمي المألوف. ويُحسب الثمن الأدنى على نحو يكفي لتغطية تكاليف الإنتاج والعيش المستدامين. وتُبرم عقود التجارة المنصفة على المدى الطويل، بما يسمح بالتخطيط وممارسات الإنتاج المستدامة^(٥٧).

- (٥٣) توجد اختلافات واسعة في السلع الأساسية. ففي قطاع الموز، يتاجر سنوياً بحصة ٥٠٠ ٠٠٠ طن بموجب تصديق التجارة المنصفة، من بين مجموع ١٣,٥ مليون طن من صادرات الموز عالمياً.
- (٥٤) انظر L. T. Reynolds, D. Murray and J. Wilkinson, eds., *Fair Trade. The Challenges of Transforming Globalization*, (London and New York, Routledge, 2007).
- (٥٥) رغم أن الولاية الخاصة بالتجارة المنصفة ركزت في البداية على صغار المنتجين المتضررين، تحولت الآن كذلك لحماية العاملين في المزارع الكبيرة الحجم، وأدت إلى إدماج معايير تصديق جديدة مثل التمثيل الديمقراطي للعامل وظروف العمل الجيدة. بيد أنه، واتساقاً مع الأصول التاريخية للتجارة المنصفة، يُنظر إليها في هذا التقرير في الفرع المخصص لصغار المزارعين.
- (٥٦) اعتمدت هذا الميثاق كل من منظمات توسيم التجارة المنصفة والمنظمة العالمية للتجارة المنصفة، وهما الهيئتان الرئيسيتان المكلفتان بوضع معايير التجارة المنصفة.
- (٥٧) Sununtar Setboonsarng, "Can ethical trade certification contribute to the attainment of the Millennium Development Goals? A review of organic and fair-trade certification", (2008), Asian Development Bank Institute, discussion paper No. 115.

٤٧- وتواجه حركة التجارة المنصفة في الوقت الحاضر ثلاثة تحديات رئيسية. أولاً، أدى انتشار التوسيمات المتعلقة بالممارسات البيئية و/أو الاجتماعية "المستدامة" إلى التسبب في ارتباك لدى المستهلكين، الذين قد لا يكونوا دوماً على علم بمخائص التجارة المنصفة^(٥٨). ويحدد المقرر الخاص دلائل على وجود "قانون غريشام" في العمل في هذا المجال: من بين المجموعة الواسعة من المخططات التي تتباهى بمفهوم الاستدامة في سلاسل الإمداد، يمكن للتوسيمات الأقل فعالية - التي تقدم أقل نسبة من الفوائد للمنتجين مع طمأننتها للمستهلك على حساب المورد - أن تحجب أفضل التوسيمات. وثانياً، تتجاوز إمدادات سلع التجارة المنصفة طلب المستهلك^(٥٩). وبناء على ذلك، فبينما يمكن لهيئات التجارة المنصفة أن تضمن سعراً أدنى للمنتوج المباع، فإنه لا يمكنها أن تضمن بيع هذا المنتج فعلاً. ويؤدي ذلك إلى شواغل تتمثل في أن يختار المشترون من بين مورديهم، ويميلون عادة إلى الموردين الذين أقاموا معهم علاقة متينة، تاركين موردين جدد محتملين يواجهون عوائق عويصة. وثالثاً، يمكن لخطط التجارة المنصفة أن تحبس المنتجين في إطار علاقة تبعية يوفرون من خلالها المواد الخام، بدلاً من تزويدهم بأدوات لتنويع منتجاتهم وتجهيزها وتعليقها وتسويقها مباشرة بصورة تدريجية، مستفيدين بهذه الطريقة من حصة أكبر من مجموع القيمة التي تُدرّ طوال السلسلة.

٤٨- وينبغي لكل من تجار التجزئة والحكومات أن يبذلوا جهوداً أكبر لتعزيز التجارة المنصفة وإيجاد طرائق، بالتفاوض مع صغار المزارعين، للتغلب على التحديات التي حُددت أعلاه. وينبغي للدول أن توضح المعنى القانوني للتجارة المنصفة وأن تُحظر أي إساءة استخدام لهذا التوسيم. وينبغي كذلك تبديد الارتباك القائم لدى المستهلكين بين مختلف خطط التوثيق بتنظيم حملات إعلامية تركز على مزايا كل خطة من الخطط المختلفة. ويمكن أيضاً للدول أن تضع حوافز لتشجيع الطلب، مثل تخفيض التعريفات على الواردات من منتجات التجارة المنصفة، كما يمكن للحكومات أن تدعم إنشاء شبكات أو منظمات وطنية للتجارة المنصفة من أجل ضمان استغلالها للفرص الوطنية والدولية. وأخيراً، يمكن للهيئات العامة على جميع المستويات في البلدان المتقدمة والنامية على السواء أن تنظر في تشجيع منتجات التجارة المنصفة في الخطط التي تضعها للمشتريات العامة.

(٥٨) L. T. Reynolds, D. Murray and A. Heller, "Regulating sustainability in the coffee sector: a comparative analysis of third-party environmental and social certification initiatives", *Agriculture and Human Values*, vol. 24, No. 2 (June 2007), p. 147

(٥٩) Joni Valkila, Anja Nygren, "Impacts of Fair Trade certification on coffee farmers, cooperatives, and laborers in Nicaragua" *Agriculture and Human Values*, (2009); D. Murray, L. Reynolds and P. Taylor, "The future of Fair Trade Coffee: dilemmas facing Latin America's small-scale producers", *Development in Practice*, vol. 16, No. 2 (April 2006) p. 179

دال - سبل التظلم

٤٩- يجب على كل من شركات الأعمال التجارية الزراعية والدول أن تدرك أنه إذا لم توجد آليات أو سبل تظلم ملائمة، ستظل التدابير السالفة الذكر غير فعالة. وعلى سبيل المثال، ينبغي للدول أن تضمن أنه إذا حظرت بعض الممارسات غير المنصفة من جانب المشترين، سيكون الموردون ضحايا هذه الممارسات قادرين على تقديم شكاوى دون خشية الانتقام منهم. وحيث إن الخشية من الشطب من القوائم أدت بالموردين إلى الامتناع عن تقديم شكاوى، فقد تحتاج الدول إلى النظر في إنشاء وظيفة أمين مظالم مكلف برصد سياسات وممارسات المشترين. وإذا كانت مجالس التسويق قد أنشئت لغرض الشراء بأسعار محددة من صغار المزارعين، فإنه ينبغي تحديد الأسعار والاختيار من بين المستفيدين المحتملين بصورة شفافة وبمعايير موضوعية، وينبغي أن تتاح إمكانية تقديم شكاوى لغير القادرين على بيع محاصيلهم. وإذا أدرجت الهيئات العامة مواصفات تقنية في خطط المشترين العامة تمنح الأولوية لصغار المزارعين أو للتجارة المنصفة، فإن عدم تنفيذ هذه المواصفات يمكن أن يؤدي إلى إلغاء العقد العام المبرم.

٥٠- وينبغي للمشرتين كذلك، سواء كانوا تجار جملة أم تجار تجزئة، أن يكفلوا وجود الآليات وأن تكون علاقاتهم مع الموردين شفافة وتعزز بالتالي الثقة. وفي الزراعة التعاقدية، ينبغي أن يُنصَّص على التزامات المشتري، وعلى وضع جزاءات محددة مسبقاً تطبق في حالات الانتهاك، بغية الحد من أوجه عدم اليقين.

خامساً - التوصيات

٥١- يقدم المقرر الخاص التوصيات التالية:

٥٢- ينبغي للدول:

(أ) أن تحسّن حماية العمال الزراعيين، وذلك بالقيام بما يلي: (أ) التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية الخاصة بالقطاع الزراعي والغذائي، بما فيها الاتفاقية رقم ٩٩ لعام ١٩٥١ بشأن طرائق تحديد المستويات الدنيا للأجور في الزراعة؛ والاتفاقية رقم ١٢٩ لعام ١٩٦٩ بشأن تفتيش العمل في الزراعة؛ والاتفاقية رقم ١٨٤ لعام ٢٠٠١ بشأن السلامة والصحة في الزراعة؛ والاتفاقية رقم ١١٠ لعام ١٩٥٨ بشأن شروط استخدام عمال المزارع؛ والاتفاقية رقم ١٤١ لعام ١٩٧٥ بشأن منظمات العمال الريفيين ودورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ و(ب) كفالة أن تنص تشريعاتها على حد أدنى للأجر يساوي ما لا يقل عن "راتب معيشي" على نحو ما تقضيه المعايير الدولية لحقوق الإنسان وعلى النحو المحدد وفقاً للمعايير الواردة في هذا التقرير؛

(ب) أن ترصد الامتثال لتشريعات العمل عن طريق (أ) تخصيص الموارد المناسبة للأداء الفعال لإدارات تفتيش العمل في الزراعة، بغية استيفاء الشروط الواردة في اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة؛ و(ب) أن تتخذ التدابير اللازمة، تشريعية أو غيرها من التدابير، للحد إلى أقصى حد ممكن من عدد العمال خارج القطاع النظامي بغية كفالة حماية العمال الزراعيين تدريجياً بنفس خطط الضمان الاجتماعي المنطبقة على الصناعات الأخرى. وينبغي أن يشمل ذلك أموراً منها وضع خطة لجعل تسجيل العمال الزراعيين إلزامياً ومكافحة التحايل على الشروط القانونية بالاستعداد، وذلك على الأقل بتسجيل موردي العمال على نحو إلزامي؛

(ج) أن تشارك بنشاط في السياسات العامة الرامية إلى توسيع الخيارات أمام صغار المزارعين في بيع منتجاتهم في الأسواق المحلية أو العالمية بسعر مناسب وذلك عن طريق (أ) تعزيز الأسواق المحلية والوطنية ودعم استمرار تنوع قنوات التجارة والتوزيع؛ (ب) دعم إنشاء تعاونيات المزارعين وغيرها من منظمات المنتجين؛ (ج) إنشاء مجالس تسويق للمنتجين مرنة وفعالة أو الدفاع عنها تحت إشراف السلطة الحكومية، على أن يكون ذلك بمشاركة المنتجين في إدارتها مشاركة قوية؛ (د) استخدام نظم المشتريات العامة لدعم صغار المزارعين؛ و(هـ) تعزيز وتطوير نظم التجارة المنصفة؛

(د) أن تعزز القوة التفاوضية لصغار المزارعين وأن تجعل علاقاتهم متساوية في التعامل مع قطاع الأعمال الزراعية عن طريق (أ) حظر الممارسات التي تمثل ممارسة غير موجبة لسلطة المشتري؛ و(ب) مكافحة التركيز المفرط في سلسلة الغذاء، أو انتهاكات المراكز المهيمنة التي اكتسبتها بعض الأطراف الفاعلة. ويتطلب ذلك وضع نظم منافسة تراعي القوة المفرطة للمشتريين في قطاع الأعمال الزراعية، وتمكين سلطات المنافسة من آليات تسمح للموردين المتضررين من تقديم شكاوى دون خوف من الانتقام منهم من جانب المشتريين المهيمنين؛

(هـ) أن تنخرط من جديد في التنظيم العام لسلاسل الأغذية العالمية عن طريق (أ) ضمان ألا يكون للمعايير التي يضعها القطاع الخاص آثار جانبية سلبية غير متعمدة في أعمال الحق في الغذاء؛ (ب) النظر في إمكانات خطط التوثيق اللامركزية البديلة وتعزيزها، مثل الخطط المتعلقة ببعض المنتجات المحددة في مناطق ثقافية/جغرافية معينة؛ و(ج) الانخراط على نطاق أوسع في تطوير معايير عن طريق التعاون الدولي.

٥٣ - وينبغي للأطراف الفاعلة الخاصة في الأعمال التجارية الزراعية القيام بما يلي:

(أ) أن تمتنع عن إتيان ممارسات تمثل ممارسة لا موجب لها لسلطة المشتري، كما تحددها الدول التي يعمل فيها؛

(ب) في علاقاتها مع العمال، أن تستخدم تأثيرها على الموردين لكفالة تحسين شروط الأجور والعمل، بدل تدهورها، نتيجة انضمام مورديها إلى سلاسل القيم العالمية، وذلك عن طريق (أ) السعي لإبرام اتفاقات إطارية دولية مع النقابات العالمية، بالاسترشاد بالمبادئ الواردة في هذا التقرير؛ (ب) النظر في التعهدات الأحادية الطرف لرصد الامتثال لمعايير منظمة العمل الدولية في سلسلة التوريد، وفي الوقت نفسه دعم مورديها في تحقيق الامتثال؛ و(ج) الانخراط في التعلم على نطاق السلسلة لضمان أن تكون المشاركة في السلسلة مجزية لجميع الأطراف المعنية، بما يشمل صغار المنتجين؛

(ج) في علاقات هذه الأطراف الفاعلة مع صغار المزارعين:

١١' إشراك صغار المزارعين في إعداد معايير للسلامة الغذائية أو للعمل أو للبيئة والالتزام بها وتيسير وصولهم إلى سلاسل التوريد العالمية؛ وعلى الأقل ضمان ألا يؤدي فرض معايير القطاع الخاص إلى استبعاد صغار المزارعين من سلاسل الأغذية الموثقة (بتقييم أثر معايير القطاع الخاص في الحق في الغذاء)؛

١٢' التفاوض بشأن ترتيبات الزراعة التعاقدية التي تحترم حق صغار المزارعين في الغذاء والمعايير الواردة في هذا التقرير؛

١٣' تشجيع التجارة المنصفة عن طريق زيادة حيز العرض وتنظيم حملات إعلامية تركز على الأهمية الفريدة للتجارة المنصفة وإسهامها.