

Distr.: General
25 January 2018
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة السابعة والثلاثون

٢٦ شباط/فبراير - ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٨

البند ٣ من جدول الأعمال

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

تقرير المقررة الخاصة المعنية بالحق في الغذاء

مذكرة من الأمانة العامة

يركز التقرير على الحق في الغذاء في سياق الكوارث الطبيعية ويلي التقرير المؤقت المكرس لمنظومة العمل الإنساني والحق في الغذاء في حالات النزاع (A/72/188). واستناداً إلى أمثلة خاصة بكل بلد، يضع التقرير في سياقها الآثار المباشرة وغير المباشرة للكوارث الطبيعية على الحق في الغذاء وسبل معيشة الناس. وتناقش المقررة الخاصة بعد ذلك كيفية إسهام الكوارث في انتشار الجوع وما ينبغي القيام به للحد من انتهاكات حقوق الإنسان والأضرار البيئية. ويشدد التقرير أيضاً على أهمية تحقيق تقارب بين المعونة الغذائية الطارئة والمساعدة الغذائية والتعاون الإنمائي لضمان إعمال الحق في الغذاء. وأخيراً، تؤكد بأن تحقيق هذه الأهداف يقتضي تغيير الفهم السائد الذي يرى أن العمل التطوعي محوري لجهود الاستجابة في مجال العمل الإنساني.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.18-01163(A)



* 1 8 0 1 1 6 3 *

المحتويات

الصفحة

٣		أولاً - مقدمة
٥		ثانياً - أثر الكوارث على الحق في الغذاء
١٠		ثالثاً - أثر الكوارث على الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة
١٤		رابعاً - قانون حقوق الإنسان في حالات الكوارث
٢٠		خامساً - المساعدة الغذائية ودور المجتمع الدولي
٢٦		سادساً - الاستنتاجات والتوصيات
٢٦		ألف - الاستنتاجات
٢٨		باء - التوصيات

أولاً - مقدمة

١ - يعلن تقرير منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو)، الذي صدر في عام ٢٠١٧ بعنوان "حالة الأمن الغذائي والتغذية في العالم"، أن ٨١٥ مليون شخص (١١ في المائة من سكان العالم) يعانون حالياً من الجوع، بعدما كانوا ٧٧٧ مليون في عام ٢٠١٥. ويمثل ذلك زيادة كبيرة بعد انخفاض طويل الأمد. فالجوع يقتل من الناس كل عام أكثر من أمراض الملاريا والسل والإيدز مجتمعة. وبهذا المعدل، قد يكون من الصعب بلوغ الهدف ٢ من أهداف التنمية المستدامة، الذي يرمي إلى تحقيق عالم خال من الجوع وسوء التغذية بحلول عام ٢٠٣٠.

٢ - والأسباب الرئيسية التي تعكس التقدم صوب القضاء على الجوع هي النزاعات المسلحة، والكوارث الطبيعية والظواهر الجوية القصوى الناجمة عن تغير المناخ، والتباطؤ الاقتصادي، وفشل الحماية الاجتماعية الفعالة وسياسات القضاء على الفقر. وفي كثير من الأحيان، تعزز جميع الأسباب المذكورة أعلاه بعضها بعضاً، مما ينتج عنه انعدام أمن غذائي حاد رغم ارتفاع إنتاج الحبوب العالمي ومخزوناته إلى مستويات تاريخية.

٣ - ويتسبب الاحترار العالمي في حدوث الكوارث الطبيعية أو في إطالتها، ما تترتب عليه آثار كبيرة على الأمن الغذائي. وفي عامي ٢٠١٥ و٢٠١٦، أدى الجفاف الذي سببه إحدى أقسى ظواهر النينو في التاريخ إلى خسائر كبيرة في المحاصيل والمواشي في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، مما أثر على سبل معيشة المزارعين والمجتمعات المحلية الزراعية؛ وأدت مواسم حصاد فاشلة متعاقبة إلى اعتماد واسع النطاق على المعونة الغذائية ومعدلات ديون مرتفعة واستنفاد هائل لإمدادات الأسر المعيشية من البذور. وتعاني البلدان الأفريقية من الضعف بشكل خاص أمام آثار المناخ على الزراعة إذ إن مساحة المحاصيل المروية في القارة تقل عن ٥ في المائة.

٤ - وظلت فيضانات شديدة تؤثر على ما لا يقل عن ٨ ملايين شخص في عام ٢٠١٧، فتسببت في وفيات وإصابات وفي فقدان الماشية والإمدادات الغذائية وفي أضرار للهياكل الأساسية السكنية والزراعية. وإلى جانب تدمير الإمدادات والمصادر الغذائية، تؤثر هذه الكوارث أيضاً على منظومة الإنتاج الغذائي ككل فتتأثر منها أسعار الأغذية ولها آثار هامة على سبل عيش المجتمعات المحلية. ومن المرجح أن يستمر تأثير هذه الحالات على عدد كبير من الأشخاص إذ إن ٨٠ في المائة ممن يعانون من الجوع يعيشون حالياً في مناطق معرضة للكوارث ومتدهورة بيئياً^(١).

٥ - وعلى الرغم من أن الالتزام الفوري بتوفير الغذاء والماء والمأوى والمعونة الطبية من واجبات الحكومات، فالمجتمع الدولي يتحمل في أوقات الطوارئ مسؤولية مساعدة البلدان في الحالات الصعبة. ومن المؤكد بوضوح في التعليق العام رقم ١٢ (١٩٩٩) بشأن الحق في الغذاء الكافي، الصادر عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أن الدول ملزمة بتوفير الإغاثة في حالات الكوارث والمساعدة الإنسانية في أوقات الطوارئ. وهذه المسؤوليات عالمية ومعيارية وأخلاقية وهي أيضاً ضرورية للسلام العالمي المستدام، الذي لا يمكن تحقيقه إلا بعد القضاء على الجوع وسوء التغذية.

(١) انظر <https://www.wfp.org/content/how-disasters-drive-hunger>

- ٦- وفي العقود الأخيرة، كانت المنظومة الدولية للاستجابة الإنسانية عنصراً أساسياً في الحد من الآثار السلبية للنزاعات والكوارث الطبيعية على الأمن الغذائي وفي الحد من عدد الوفيات. ولئن كانت هذه المنظومة أكبر من أي وقت مضى من حيث الموارد المالية والبشرية، فإن حالات الطوارئ الرئيسية المتزامنة أرهقت قدرتها التنفيذية الإنسانية وقدرتها على تلبية الطلبات العالمية.
- ٧- ووفقاً لمنظمة الأغذية والزراعة، بلغت الخسائر الاقتصادية العالمية الناجمة عن الكوارث الطبيعية متوسطاً مذهلاً قدره ٢٥٠ إلى ٣٠٠ بليون دولار سنوياً. غير أننا نعرف القليل نسبياً عن الأثر الكامل لهذه الكوارث على القطاعات الزراعية.
- ٨- ويقدر برنامج الأغذية العالمي أن نفقات المعونة الغذائية زادت بأكثر من الضعف بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٦، إذ ارتفعت من ٢,٢ إلى ٥,٣ بليون دولار. وعلى الرغم من أن المساعدة الغذائية الدولية ارتفعت رداً على تصاعد الأزمات الإنسانية، فإنها لا تزال تقل بحوالي ٣ بلايين دولار عما هو مطلوب. ويذهب جل المعونة الخارجية للأمن الغذائي إلى عمليات الإغاثة القصيرة الأجل لمجرد إبقاء الناس على قيد الحياة، ولذلك لا توجد أموال متاحة مخصصة للاستثمار الزراعي والتنمية الريفية، اللذين يمكن أن يساعدوا على رفع نوعية الأمن الغذائي وبناء القدرة على التكيف في المناطق القابلة للتأثر بالأزمات الناجمة عن تغير المناخ والنزاعات^(٢). ويفيد البنك الدولي بأن الكوارث الطبيعية تدفع ٢٦ مليون شخص في براثن الفقر كل عام، مما يقوض مكاسب التنمية ويزيد الاعتماد على المعونة^(٣).
- ٩- وعلى الرغم مما عرفه مؤتمر القمة الإنساني العالمي لعام ٢٠١٦ من تعهدات مشجعة بمعالجة أوجه القصور في المساعدة الإنسانية، فإن منظومة الطوارئ الإنسانية تواجه صعوبات، منها فجوة تمويلية فظيعة، وتحديات من حيث القيادة والتنسيق والقدرات الوظيفية والكفاءة بسبب الزيادة الأخيرة في عدد هذه الكوارث والنزاعات. ومع ذلك، من المهم التأكيد فيما يتعلق بالمساعدة الغذائية على وجه الخصوص أن الجهود قد بُذلت في العقود الأخيرة لتقديم مزيد من المعونة الغذائية المحددة السياق وزيادة المشاركة المحلية، وتجنب التبعية أو تعطيل النظم الغذائية المحلية، وتنفيذ نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء جهود الإغاثة في حالات الكوارث.
- ١٠- وعقب التقرير المؤقت الذي أعدته المقررة الخاصة المكترس لمنظومة العمل الإنساني والحق في الغذاء في حالات النزاع (A/72/188)، يركز هذا التقرير على الحق في الغذاء في سياق الكوارث الطبيعية. واستناداً إلى أمثلة خاصة بكل بلد للظواهر الجوية القصوى، مثل الجفاف والتصحر والفيضانات، فضلاً عن الكوارث المفاجئة مثل الأعاصير وحرائق الغابات وأمواج تسونامي والزلازل، يقيم هذا التقرير الآثار المباشرة وغير المباشرة على الحق في الغذاء وعلى سبل عيش الناس، وكيفية إسهام هذه الأحداث في انتشار الجوع، وما ينبغي فعله للحد من انتهاكات حقوق الإنسان واستنفاد الموارد على المدى الطويل. وتخلص المقررة الخاصة إلى أن ثمة حاجة إلى تحسين التأهب وضمان إيلاء اهتمام أكبر لبناء قدرة المجتمعات المحلية الأشد تضرراً والأكثر ضعفاً على التكيف وكذلك إلى وضع نظم غذائية مستدامة، على الرغم من بعض

(٢) Rosamond L. Naylor, "The elusive goal of global food security", *Current History* (January 2018)

(٣) World Bank, *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*, (Washington, 2017).

النتائج الإيجابية لمؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني. ويسلط التقرير الضوء أيضاً على أهمية تحقيق تقارب حقيقي بين المعونة الغذائية الطارئة والمساعدة الغذائية والتعاون الإنمائي، مع ضمان إعمال حق كل من الأفراد والجماعات المحلية في الغذاء ليس من خلال استجابات قصيرة الأجل لحالات الطوارئ فحسب، بل أيضاً من خلال إيلاء الاعتبار الواجب للآثار الطويلة الأجل. ولتحقيق هذه الأهداف، ينبغي تغيير الفهم السائد بين المجتمعات المانحة بأن الاستجابات الإنسانية تُعامل حالياً على أنها أعمال طوعية ليحل محله تفاوض على التزام قانوني في شكل معاهدة شاملة متعددة الأطراف ذات تطبيق عام.

ثانياً- أثر الكوارث على الحق في الغذاء

١١- هناك ارتباط وثيق بين الكوارث الطبيعية وتغير المناخ. والأثر السلبي لتغير المناخ، مثل الاحترار العالمي، لا يعيق المحاصيل وتربية الماشية ومصائد الأسماك وإنتاجية تربية المائيات فحسب، بل يؤثر أيضاً على تواتر الظواهر الجوية القصوى والأخطار الطبيعية^(٤). ويتوقع أن تصبح تلك الأحداث أكثر تواتراً في السنوات القادمة وترجع التوقعات أن تزيد قوة وحجماً.

١٢- وتزيد شدة الكوارث الطبيعية وتواترها أيضاً من آثارها على السكان، ومن ثم خطر المساس بحقوق الإنسان إذ "كذلك سيتسبب ازدياد تواتر وشدة ظواهر الطقس المتطرف في تعقّد لوجستيات توزيع الأغذية في حالات الطوارئ"^(٥).

١٣- وتميزت سنتا ٢٠١٥ و ٢٠١٦ بصعوبة خاصة من حيث الكوارث الطبيعية الخطيرة. فظاهرة النينيو كانت لها آثار مدمرة على البلدان في جميع أنحاء أفريقيا الجنوبية، فتركت ١٢ مليون شخص يعانون من انعدام الأمن الغذائي^(٦). وفي عام ٢٠١٦، أدت ظاهرة النينيو إلى انخفاض هطول الأمطار، مما تسبب في جفاف شديد ومطول في بعض المناطق، في حين تسببت الأمطار الغزيرة في مناطق أخرى في فيضانات كارثية. ولهذه الظروف آثار شديدة على إنتاج المحاصيل والماشية وسبل العيش الزراعية، وقد أدت إلى انخفاض التجارة الزراعية وارتفاع أسعار الأغذية، لا سيما في البلدان ذات القدرات غير الكافية للاستجابة وبين السكان المتسمين بانخفاض قدرتهم على التكيف^(٧).

١٤- وعين الأمين العام للأمم المتحدة مبعوثين خاصين للتحقيق في آثار ظاهرة النينيو وتغير المناخ. ويؤكد تقريرهما أن حدث ظاهرة النينيو "أثر بشدة على أكثر من ٦٠ مليون شخص في جميع أنحاء العالم" و"دفع ٢٣ بلداً إلى التماس المساعدة الإنسانية الدولية في شرق أفريقيا والجنوب الأفريقي وأمريكا الوسطى ومنطقة البحر الكاريبي والمحيط الهادئ. وتحملت وطأة

(٤) انظر A/70/287، الصفحة ٤.

(٥) المرجع نفسه.

(٦) Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2017*.

(٧) المرجع نفسه، الصفحة ١٨.

حالات الطوارئ أشد الفئات ضعفاً، بما فيها النساء والأطفال والمسنون والمعوقون والمصابون بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز^(٨).

١٥ - وفي أوقات الكوارث، تكون الآثار التدرجية للأخطار الطبيعية على إمكانية الوصول والكفاية والاستدامة متساوية الأهمية (قد تكون أقل وضوحاً لكنها أكثر دواماً) على الرغم من أن آثارها على توافر الغذاء كثيراً ما تستدعي اهتماماً فورياً.

١ - التوافر

١٦ - يكتسي القطاع الزراعي وقطاعاته الفرعية أهمية كبيرة لدى سكان الأرياف، الذين يزرعون للاستهلاك الغذائي والدخل. وعلى الرغم من أن الآثار الرئيسية تختلف اختلافاً كبيراً، تبعاً لنوع الكارثة والمنطقة، فإن النسبة المئوية الإجمالية للخسائر والأضرار التي يستوعبها القطاع الزراعي في البلدان النامية قُدرت بنسبة ٢٢ في المائة^(٩). ولئن كان من الأرجح أن تُدمر المحاصيل من جراء الفيضانات والعواصف، فإن الماشية عادة ما تتضرر من الجفاف، ويتضرر قطاع مصائد الأسماك وتربية المائيات أكثر من العواصف والأعاصير والزوابع. وعلى الصعيد الإقليمي، بلغت أضرار الجفاف مداها في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى والشرق الأدنى؛ في حين أن آسيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي تضررت أكثر من الفيضانات^(١٠).

١٧ - وتدمر الكوارث الطبيعية أيضاً الهياكل الأساسية، والأدوات والمعدات، ونظم الري، وملاجئ الماشية، والمرافق البيطرية. وأثناء إعصار ماثيو في هايتي، دُمِّر قرابة ١٠٠ في المائة من المحاصيل في بعض أشد المناطق تضرراً^(١١). وفي بورتوريكو، أتى إعصار ماريّا على معظم المحاصيل في الجزيرة. وكان الموز والبن الأكثر تضرراً، وهما أكثر صادرات الجزيرة قيمة. وبسبب العاصفة، واجه السكان "حالات نقص فوري في الغذاء وكذلك آثاراً طويلة الأجل من جراء تدمير الهياكل الأساسية الزراعية برمتها"^(١٢).

١٨ - وفي سياق أمواج التسونامي أو الأعاصير، على سبيل المثال، يكون العاملون في قطاع صيد الأسماك هم أنفسهم معرضين لخطر شديد، في حين تواجه أدواتهم وقواربهم خطر التعرض للضرر أو الانجراف. وعقب أمواج تسونامي في عام ٢٠٠٤، أُفيد بأن حوالي ١٠ في المائة من صيادي الأسماك قُتلوا في مقاطعة آتشى الإندونيسية. وبالإضافة إلى ذلك، أظهرت التقديرات أن ٥٠ في المائة من قوارب الصيد تضررت أو قُطعت^(١٣). وأفادت المقررة الخاصة، في أعقاب

(٨) "Preventing El Niño Southern Oscillation episodes from becoming disasters: a 'blueprint for action'" (2016), p. 2.

(٩) FAO, *The Impact of Disasters on Agriculture and Food Security* (Rome, 2015), p. 11, available at www.fao.org/3/a-i5128e.pdf.

(١٠) المرجع نفسه، الصفحة ٣١.

(١١) انظر <https://wfp-americas.exposure.co/a-timeline-of-wfps-response-to-hurricane-matthew-in-haiti>.

(١٢) انظر www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22326&LangID=E.

(١٣) FAO, *"An Overview of the Impact of the Tsunami on Selected Coastal Fisheries Resources in Sri Lanka and Indonesia"* (Bangkok, 2007), p. 31.

الزيارة القطرية التي قامت بها إلى الفلبين في عام ٢٠١٤ بعد إعصار هايان، أن إنتاج مصائد الأسماك في البلد انخفض انخفاضاً كبيراً^(١٤).

١٩- وتؤثر الظواهر الجوية الشديدة والجفاف أيضاً على الماشية تأثيراً يتراوح بين انتشار المرض وفقدان الحيوانات. وقد نتج عن الجفاف الأخير في إثيوبيا في عام ٢٠١٦ ارتفاع في معدل اعتلال الماشية ونفوقها، فضلاً عن تغير في أنماط هجرة الحيوانات^(١٥). وفي ملاوي، أثر الجفاف الناجم عن ظاهرة النينو في إنتاج مختلف الحبوب، بما فيها الذرة والأرز والذرة الرفيعة والدخن، مما أدى إلى مستويات لإنتاج المحاصيل أدنى بكثير من المتوسط فيما يخص عامي ٢٠١٥ و٢٠١٦^(١٦).

٢٠- والبذور ضرورية لضمان مواسم الزراعة المقبلة وعمليات الحصاد في المستقبل. ويُحتمل أن تتعرض البذور للضرر أو أن تُدمر تماماً في حال عدم حمايتها^(١٧). ويمكن أن تلحق الفيضانات الضرر بمرافق تخزين البذور، وقد تصبح البذور نفسها مبللة، مما يهدد احتمال استخدامها. وفي أعقاب الزلزال الذي ضرب نيبال في عام ٢٠١٥، أفيد بأن الكثير من البذور تضررت أو فُقدت وأن مرافق التخزين تضررت^(١٨).

٢- إمكانية الوصول

٢١- تؤثر الكوارث الطبيعية على إمكانية الوصول إلى الغذاء بطرق عدة. فهي تساهم في تضخم أسعار المواد الغذائية في الأسواق المحلية بسبب ندرة السلع الأساسية. ويمكن أن تؤدي أيضاً إلى زيادة البطالة أو انخفاض أجور العمال الزراعيين، مما يقلص قدرتهم الشرائية^(١٩). وتتسبب هذه التطورات في تآكل سبل كسب الرزق، ولا سيما في المناطق الريفية.

٢٢- وفي باكستان، تسببت الرياح الموسمية الشديدة في عام ٢٠١٠ في فيضانات تضرر منها أكثر من ٢٠ مليون شخص وأثرت بشكل خطير على تداول السلع الأساسية الغذائية داخل البلد بسبب تضرر الشبكة الطرقية وشبكة السكك الحديدية على السواء^(٢٠). وبالإضافة إلى ذلك، أُبلغ عن انخفاض قدرة الأسواق في بعض المناطق لأن الفيضانات ألحقت أضراراً بمرافق البيع والتخزين التي يستخدمها الباعة في الأسواق^(٢١).

(١٤) انظر A/HRC/31/51/Add.1.

(١٥) FAO, *El Niño Response Plan 2016*, p. 10, available at www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAO-Ethiopia-ElNino-Response-Plan-2016.pdf; and FAO, "Ethiopia situation report — April 2016", available at www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAO%20Ethiopia%20Situation%20Report%20-%20April%202016.pdf.

(١٦) Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2017*, p. 83.

(١٧) Tejendra Chapagain and Manish N. Raizada, "Impacts of natural disasters on smallholder farmers: gaps and recommendations", *Agriculture and Food Security*, vol. 6, No. 1 (2017).

(١٨) انظر http://nepal.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/PDNA_volume_BFinalVersion.pdf.

(١٩) FAO, *The Impact of Disasters on Agriculture and Food Security*.

(٢٠) WFP, "Pakistan flood impact assessment" (2010), p. 8, available at <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp225987.pdf>.

(٢١) المرجع نفسه، الصفحة ٩.

٢٣- وفي ليسوتو، أخل الجفاف المتصل بظاهرة النينو بتوازن موسم الحصاد في عام ٢٠١٦، الأمر الذي أدى إلى انخفاض الإنتاج وتضخم أسعار المواد الغذائية. وفي هذا السياق، دفعت الضغوط على سبل العيش الكثير من الأسر المعيشية إلى الاستدانة أو الحصول على قروض من أجل شراء الطعام، بل دفعت الناس إلى اللجوء إلى أنشطة غير قانونية^(٢٢).

٢٤- وفي إثيوبيا، دفع انعدام الأمن الغذائي في عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٦، الناتج جزئياً عن ظاهرة النينو وطول فترات الجفاف الشديد، العديد من صغار المزارعين إلى اللجوء إلى استراتيجيات الملاذ الأخير للتكيف مع الوضع، مثل بيع ماشيتهم وأصولهم الزراعية^(٢٣). ولاستراتيجيات التكيف السلبية آثار طويلة الأجل على أعمال الحق في الغذاء. فعندما تضيع الأصول، قد تتأثر سلباً قدرة صغار المزارعين والصيادين المنخفضة أصلاً على الاستثمار في المعدات أو البذور الجيدة. وقد لا يتمكن البعض من إعادة الاستثمار في هذه الأصول بسبب انعدام التأمين أو عدم إتاحة القروض، وقد يقرر آخرون التوجه نحو خيارات أقل استدامة فيما يخص اختيار المحاصيل أو التكنولوجيا الزراعية^(٢٤).

٣- الكفاية

٢٥- تقتضي الكفاية أن يلي الغذاء الاحتياجات الغذائية (مع مراعاة عمر الشخص وظروفه المعيشية وصحته ومهنته وجنسه وما إلى ذلك) وأن يكون آمناً للاستهلاك البشري، وخالياً من المواد الضارة، ومقبولاً ثقافياً ومغذياً. وتؤثر الكوارث الطبيعية سلباً على الكفاية الغذائية، لا سيما بالتسبب المحتمل في انخفاضات في نوعية الأغذية المستهلكة، مما يزيد من احتمالات سوء التغذية.

٢٦- وكما سُناقش بمزيد من التفصيل في هذا التقرير، فعندما تضرب كارثة طبيعية مجتمعات محلية فقيرة، تكون الحالة التغذوية للأطفال شاعلاً رئيسياً، سواء عقب الكارثة مباشرة أو على المدى الطويل. واستناداً إلى برنامج الأغذية العالمي، يخضع أكثر من ٢٠ في المائة من قلب طول الأشخاص في البلدان النامية للعوامل البيئية، ولا سيما الجفاف لأن له تأثيراً شديداً على التنوع الغذائي ويتسبب في خفض الاستهلاك الغذائي بوجه عام^(٢٥).

٢٧- وفي أعقاب العديد من أنواع الكوارث الطبيعية، قد يصبح الغذاء في المناطق المتضررة ملوثاً، مع زيادة في خطر الأمراض المنقولة بالأغذية. وقد أدت رداءة الصرف الصحي ونقص المياه النظيفة وتدمير الهياكل الأساسية وانعدام ظروف مناسبة لإعداد الغذاء إلى تفشي الأمراض المنقولة بالأغذية على نطاق واسع^(٢٦). ويمكن أيضاً أن تتلوث المحاصيل بالفلزات الثقيلة والمواد

(٢٢) Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2017*, p. 75.

(٢٣) المرجع نفسه، الصفحة ٢٨.

(٢٤) Anastasia Telesetsky, "An evolving role for law and policy in addressing food security before, during and after a disaster", *Research Handbook on Disasters and International Law*, Susan C.

Breau and Katja L.H. Samuel, eds. (Edward Elgar, 2016), p. 265.

(٢٥) انظر www.wfp.org/disaster-risk-reduction/how-disasters-affect-hunger

(٢٦) World Health Organization, "Ensuring food safety in the aftermath of natural disasters", available at www.searo.who.int/entity/emergencies/documents/guidelines_for_health_emergency_fsadvice_tsuna_mi.pdf?ua=1

الكيميائية والبكتيريا والعفن. وفي كثير من الحالات، يكون من الصعب تحديد الملوثات الموجودة في المحاصيل المغمورة بمياه الفيضانات^(٢٧).

٤ - الاستدامة

٢٨ - يمكن أن تؤثر الكوارث الطبيعية تأثيراً طويلاً الأمد على الحق في الغذاء من خلال تهديد الموارد البيئية الرئيسية ونظم إيكولوجية كاملة ذات أهمية حيوية للإنتاج الغذائي المستدام. ويمثل تلوث التربة والمياه أثراً بيئياً هاماً للعواصف وموجات التسونامي والفيضانات. ويؤثر تملُّح الكتل المائية مثل الأنهار والآبار والبحيرات الداخلية ومجمعات المياه الجوفية على خصوبة الأراضي الزراعية، مما يقلل من غلة المحاصيل في الأجلين المتوسط والطويل^(٢٨).

٢٩ - وتحد الكوارث أيضاً من القدرات الدفاعية للطبيعة، مما يؤدي إلى تضخيم آثار المخاطر المستقبلية. ومن المرجح أن يؤدي اختفاء الحواجز الطبيعية، مثل الغابات التي توفر الحماية من الرياح وأشجار المنغروف التي تساعد على درء التحات، إلى زيادة تعرض بعض المناطق للأخطار الطبيعية^(٢٩). وأفادت منظمة الأغذية والزراعة أن الآثار على الموارد الطبيعية، في أعقاب الفيضانات في باكستان في عام ٢٠١٠، شملت "تضرر أو تدمير الأشجار والغابات والأراضي الحرجية والمزارع، والمشاتل الحرجية، وأشجار المنغروف، والأراضي الرطبة، وموارد الحياة البرية، وغير ذلك من الأصول الطبيعية التي تدعم الزراعة وسبل العيش"^(٣٠).

٣٠ - وتتسبب الانهيارات الأرضية في أضرار كبيرة للتربة والهياكل الأساسية الزراعية والبذور والمخزونات الغذائية. والتدابير الوقائية من قبيل أنشطة حفظ الغابات أو إدارة مستجمعات المياه مهمة لمواجهة مثل هذه الحالات ومنع التآكل^(٣١).

٣١ - والتنوع البيولوجي ضروري للحفاظ على النظم الإيكولوجية. وكما أُبرز في تقرير حديث للمقرر الخاص المعني بمسألة التزامات حقوق الإنسان المتعلقة بالتمتع بيئة آمنة ونظيفة وصحية ومستدامة، "يتسم التنوع الأحيائي بأهمية حاسمة بشكل خاص لاستقرار ومرونة مصادر الغذاء" ويسهم في الأمن الغذائي عموماً^(٣٢). وعلى الرغم من أن تآكل التنوع البيولوجي من بين العواقب التي تؤثر في النظم الإيكولوجية في أوقات الكوارث، فإن تنوعاً بيولوجياً غنياً "يمكن أن يقوم بدور حاسم في إدارة مخاطر الكوارث قبل وقوع حدث وأثناءه وبعده عن طريق تعزيز المقاومة وبناء القدرة على الصمود والمساعدة على الانتعاش"^(٣٣). وبالمثل، قد يؤدي فقدان المباشرة للتنوع البيولوجي إلى التقليل من توافر الأغذية البرية، وهي استراتيجية للتكيف يستند إليها البعض في مواجهة الكوارث^(٣٤).

(٢٧) انظر www.fda.gov/Food/RecallsOutbreaksEmergencies/Emergencies/ucm112723.htm.

(٢٨) انظر www.sms-tsunami-warning.com/pages/tsunami-effects#.Wiqg_PLN-k4.

(٢٩) FAO, *The Impact of Disasters on Agriculture and Food Security*, p. 17.

(٣٠) المرجع نفسه، الصفحة ٢٢.

(٣١) انظر www.fao.org/emergencies/emergency-types/landslides/en/.

(٣٢) انظر A/HRC/34/49، الفقرة ١٩.

(٣٣) انظر http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/174012/1/9789241508537_eng.pdf.

(٣٤) المرجع نفسه.

٣٢- ويمكن بناء القدرة على التكيف بتقديم المساعدة فيما يخص الماشية في بداية حالات الطوارئ، مثلاً من خلال خدمات التحصين وتوفير محطات تغذية متنقلة لتيسير تنقلها. ويمكن أيضاً أن تشكل مدفوعات مصارف البذور للمساعدة على استعادة نظم بذور المزارعين جزءاً فعالاً من استجابة طارئة، مثلها في ذلك مثل تيسير إنشاء حدائق صغرى لإتاحة زراعة الأغذية للأسر المشردة حيثما كانت، غالباً دونما حاجة إلى الحصول على أراضٍ إضافية (مثلاً "حديقة على السطح" أو "حديقة في كيس").

٣٣- وقد ثبت أيضاً أن توفير معدات الصيد والتدريب عليه مفيد للأشخاص المحاصرين في النزاعات أو الكوارث الطبيعية المضطرين إلى الحصول على غذائهم بأنفسهم. وتركز مبادرات أخرى على ضمان استمرار عمل الأسواق، مثلاً بتشجيع التجار ودعمهم لتقديم أصناف الأغذية الأساسية وتعزيز شبكات التوزيع، أو بالاستثمار في مشاريع الري للمساعدة على استدامة سبل العيش الزراعية والرعية خلال الأزمات.

ثالثاً- أثر الكوارث على الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة

٣٤- تؤثر الكوارث الطبيعية في أضعف الأشخاص بطريقة غير متناسبة، مما يجعل التمتع بالحق في الغذاء في سياقات الكوارث وما بعد الكوارث أكثر صعوبة لذوي الاحتياجات الخاصة. ويعتمد أكثر من ٧٥ في المائة من فقراء العالم مباشرة على الموارد الطبيعية للحفاظ على سبل عيشهم^(٣٥). فهؤلاء الأشخاص لديهم مدخرات محدودة ويعتمدون على الزراعة في معيشتهم وهم معرضون بشكل متزايد لمخاطر الكوارث. ويفيد البنك الدولي أن الفقراء عادة ما يكونون أكثر عرضة للأخطار الطبيعية ويفقدون جزءاً أكبر من ثرواتهم وكثيراً ما لا يستطيعون الاستفادة من دعم الأسرة أو الأصدقاء أو النظم المالية أو حتى من دعم حكومتهم^(٣٦).

٣٥- وعلى وجه الخصوص، تتأثر المجتمعات المحلية والتقليدية المهمشة، مثل مجتمعات الرحل والشعوب الأصلية، فضلاً عن الفلاحين، من الحرمان من الوصول إلى الأراضي ومصادر الأسماك والصيد؛ والحرمان من الحصول على أغذية كافية ومقبولة ثقافياً؛ وفقدان المعارف التقليدية؛ وفقدان التنوع البيولوجي والنظم الإيكولوجية المتدهورة.

٣٦- ويميل مزارعو الكفاف والفلاحون ومجتمعات الشعوب الأصلية إلى الاعتماد على الأراضي الأقل جودة، بما في ذلك منحدرات التلال والصحاري والسهول الفيضانية، وكثيراً ما يعانون فعلاً من انعدام أمن غذائي مزمن. وقد لا يكون بإمكانهم أيضاً الوصول إلى شبكات الأمان الاجتماعي الرسمية. وأمام الكوارث الطبيعية، يكون الضعفاء أصلاً من الأشخاص والمجتمعات المحلية أقل قدرة على مواجهتها وقد يكون عليهم أن يتكبدوا ديوناً ثقيلة وأن يلجؤوا إلى اتخاذ تدابير أكثر تطرفاً.

٣٧- ويعاني الأشخاص ذوو الإعاقة، والمسنون، والأشخاص المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز أو المرضى الفقراء، فضلاً عن الأشخاص المشردين داخلياً والمهاجرين واللاجئين،

(٣٥) FAO, *The Future of Food and Agriculture: Trends and Challenges* (Rome, 2017), p. 68, available at www.fao.org/3/a-i6583e.pdf

(٣٦) World Bank, *Unbreakable*, p. 26

من ضعف استثنائي. والكوارث الطبيعية من الأسباب الرئيسية التي تدفع الناس إلى ترك ديارهم بحثاً عن ظروف عيش ملائمة، وغالباً ما يصبحون لاجئين. وأولت المقررة الخاصة، في تقريرها السابق، اهتماماً خاصاً للمشردين داخلياً واللاجئين في سياق النزاعات، مبرزة الآثار الإضافية المحتملة على المجتمعات المضيفة ومؤكدة أن الفارين "كثيراً ما يجبرون على التخلي عن ممتلكاتهم" و"استقلالهم الاقتصادي قد تعيقه تكاليف المرور العابر وقلة فرص الدخل والحقوق المحدودة في الدولة المضيفة".

١- الأطفال

٣٨- يواجه الأطفال حالة ضعف شديد بسبب محدودة فرص الحصول على الغذاء الملازمة لهم لأنهم يعتمدون على مقدمي الرعاية لضمان وجباتهم الغذائية اليومية، لا سيما في الأيام الـ ١٠٠٠ الأولى من حياتهم^(٣٧). وتكتسي التغذية الملائمة خلال هذه الفترة أهمية حيوية للتغلب على أمراض الطفولة المهددة للحياة^(٣٨). وأثناء الكوارث الطبيعية، قد يتقلص دخل الأسر المعيشية بشكل خطير، مما يؤثر على قدرة مقدمي الرعاية على تلبية الاحتياجات الغذائية الأساسية للأطفال.

٣٩- وتنفذ منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) بأن "حوالي ٥٣٥ مليون طفل، أي طفل واحد تقريباً من بين كل أربعة أطفال، يعيشون في بلدان متضررة من النزاعات أو الكوارث، وغالباً دون إمكانية الحصول على الرعاية الطبية والتعليم الجيد والتغذية السليمة والحماية"^(٣٩). وقد يعاني الأطفال الذين يفتقرون إلى ما يكفي من المغذيات والفيتامينات من آثار طويلة الأمد على نمائهم وحياتهم كبالغين، بما في ذلك اختلال نظمهم المناعية الذي يؤدي إلى الإصابة بالأمراض أو الاعتلال الطويل الأجل أو الوفاة. وبالإضافة إلى ذلك، يؤدي سوء التغذية إلى تفاقم ضعف الأطفال أمام الكوارث الطبيعية^(٤٠).

٤٠- وعلى سبيل المثال، أظهرت دراسة أن نمو الأطفال في بيرو كان غير كافياً بعد الأمطار الغزيرة الناجمة عن ظاهرة النينو في الفترة ١٩٩٧-١٩٩٩^(٤١). وبينت الدراسة نفسها أيضاً أن الأسر المعيشية في تلك المناطق واجهت تحديات عديدة أثناء الكوارث، بما في ذلك نقص الأغذية، وانعدام الرعاية الصحية الملائمة، وقلة المياه النظيفة، وزيادة حالات الملاريا والإسهال، وفقدان المحاصيل والماشية الذي أدى إلى انخفاض الدخل^(٤٢).

(٣٧) Carolyn Kousky, "The future of children", *Children and Climate Change*, vol. 26, No. 1 (2016), pp. 73-92, see pp. 75-76.

(٣٨) انظر A/71/282، الصفحة ٥.

(٣٩) انظر www.unicef.org/media/media_93863.html.

(٤٠) UNICEF, *Children's Vulnerability to Climate Change and Disaster Impacts in East Asia and the Pacific* (Bangkok, 2011)؛ وانظر أيضاً A/71/282، الصفحة ٤.

(٤١) انظر Carolyn Kousky, p. 79; and Heather E. Danysh and others, "El Niño adversely affected childhood stature and lean mass in northern Peru", *Climate Change Response* 1 (2014), pp. 1-10.

(٤٢) Heather E. Danysh and others, "El Niño adversely affected childhood stature and lean mass in northern Peru".

- ٤١- وفي الفلبين، زاد على مدى العقدين الماضيين عدد الرضع الذين قضوا خلال فترة الـ ٢٤ شهراً التي أعقبت أحداث الأعاصير ١٥ مرة عن عدد الرضع الذين قضوا نتيجة الأعاصير نفسها، ومعظمهم كانوا من الفتيات الرضع^(٤٣).
- ٤٢- وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧، عصف بغبييت نام إعصار كبير كانت له آثار مباشرة على الحالة التغذوية لـ ١٥٠.٠٠٠ طفل.
- ٤٣- وتظهر الدراسات من بنغلاديش زيادة معدلات الهزال والتقرن بين الأطفال قبل سن المدرسة بعد الفيضانات، ويرجع ذلك إلى انخفاض فرص الحصول على الغذاء، وتزايد الصعوبات المواجهة في توفير الرعاية المناسبة وزيادة التعرض للملوثات^(٤٤).
- ٤٤- ويفيد برنامج الأغذية العالمي في زامبيا أن الأطفال المولودين في ظروف الجفاف يكون احتمال أن يقل طولهم ووزنهم عن المتوسط حتى ١٢ في المائة أكثر من الأطفال المولودين في غير سنوات الأزمة.
- ٤٥- وفي مدغشقر، أفادت اليونيسيف في صيف عام ٢٠١٦ أن "الحالة التغذوية للأطفال (كانت) لا تزال تواجه تحديات بسبب الجفاف وظروف ما بعد الجفاف". ونظراً لقلة الأمطار، واجه السكان تحديات خاصة من قبيل البرك المائية التي جمّع فيها السكان المياه الشحيحة ولكن الملوثة^(٤٥).
- ٤٦- وعلاوة على ذلك، يُرجّح نتيجة للكوارث الطبيعية أن يُسحب الأطفال الفقراء من المدارس أو يُمنعوا من الذهاب إليها وأن يُزجّ بهم في القوة العاملة. وعقب إعصار ميتش في عام ١٩٩٨، في نيكاراغوا، تبين أن مشاركة القوة العاملة ارتفعت بنسبة ٥٨ في المائة (بزيادة ٨,٥ نقاط مئوية) بين الأطفال في المناطق المتضررة من الإعصار^(٤٦).

٢- المرأة

- ٤٧- تواجه النساء والفتيات في جميع أنحاء العالم بالفعل العديد من التفاوتات الكامنة في الممارسات الاجتماعية والقوانين، التي تقيد إمكانية حصولهن على الموارد وتؤثر على أمنهن الغذائي وتغذيتهن.
- ٤٨- وضعف النساء، كما ذكرت المقررة الخاصة في التقرير الذي أعدته في عام ٢٠١٦ (A/HRC/31/51)، أعلى من ضعف الرجال في سياقات ما بعد الكوارث. وفي أوقات الكوارث الطبيعية، تزيد مسؤوليات النساء في المنزل في حين تنخفض إمكانية حصولهن على الموارد. ويتطلب العمل اليومي لتوفير الغذاء والمياه والوقود للأسر المعيشية بعد كارثة ما عملاً مكثفاً تتحمل النساء الجزء الأكبر منه. وتقضي النساء والفتيات في العديد من المناطق الريفية معظم وقتهن في زراعة الكفاف وجمع الماء والوقود. وكنتيجة للكوارث، تصبح هذه المهام أكثر استهلاكاً للوقت.

(٤٣) انظر www.wfp.org/disaster-risk-reduction/how-disasters-affect-hunger.

(٤٤) المرجع نفسه.

(٤٥) UNICEF, "Madagascar: El Niño drought, humanitarian situation report No. 2" (July 2016).

(٤٦) انظر Carolyn Kousky، الصفحة ٨٦.

٤٩ - وخلال زلازل عام ٢٠١٥ في نيبال، كان التأثير على التقسيم التقليدي للأدوار يميل إلى التزايد لجعل عبء عمل المرأة أكبر مما كان عليه في بلد تعمل المرأة فيه بالفعل ما يصل إلى ١٦ ساعة في اليوم^(٤٧). ويقلل ذلك بدوره من الوقت المتاح لإنتاج الغذاء وتحضيره، كما يهدد صحة المرأة وسلامتها، مع ما يترتب على ذلك من آثار على الأمن الغذائي للأسر المعيشية ورفاهها التغذوي^(٤٨).

٥٠ - وتختلف آثار تدني نوعية المياه نتيجة للكوارث أيضاً باختلاف نوع الجنس. والنساء أكثر عرضة جسدياً للأمراض المنقولة بالماء بسبب دورهن في توفير المياه المنزلية ومسؤوليتهن عن الأعمال المنزلية. وقد يتسبب انخفاض الموارد المائية أيضاً في تدهور صحة المرأة نتيجة لزيادة عبء العمل وتدهور الحالة التغذوية. وفي بيرو، على سبيل المثال، كان سوء التغذية بين النساء في أعقاب أحداث النينو التي وقعت في الفترة ١٩٩٧-١٩٩٨ سبباً رئيسياً للإصابة بالأمراض في الفترة المحيطة بالولادة^(٤٩).

٥١ - ومن المهم أيضاً تسليط الضوء على أن تغير المناخ نفسه يؤدي إلى زيادة الضغوط النفسية المرتبطة بالكوارث، مما يزيد من مخاطر تعرض المرأة لحالات العنف والتحرش الجنسي والاتجار. ولما كانت المرأة تُكره على ممارسة الدعارة، فإن انتشار فيروس نقص المناعة البشرية يزداد في المناطق المنكوبة بالجفاف في أرياف أفريقيا^(٥٠).

٥٢ - وتواجه النساء صعوبات خاصة في مخيمات اللاجئين أو عندما يكن مشردات داخلياً. ولا يمكنهن الفرار بسهولة من مناطق الكوارث أو المناطق الخطرة إن كن حوامل أو مسؤولات عن أطفال ومسنين أو مقيّدات بتقاليد اجتماعية تحول دون حضورهن في الأماكن العامة أو تفرض عليهن لباساً تقييدياً. وإن فرت النساء من منطقة الكوارث المباشرة، يكن عرضة للاعتداء في مخيمات اللاجئين أو المشردين داخلياً، بما في ذلك تزايد خطر التعرض للعنف الجنسي والجنساني، وعدم المساواة في الحصول على التدريب والفرص الاقتصادية، ورعاية صحية إنجابية ضئيلة أو سيئة. وتشهد أنماط التمييز ضد المرأة الموجودة مسبقاً في هذه المناطق، مما يساهم في انتهاكات حقوق المرأة في السكن والأرض والملكية^(٥١).

٣- المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز

٥٣ - يعاني المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في مناطق الكوارث وما بعد الكوارث بحالة ضعف خاصة لأن نقص الغذاء، ولا سيما المغذيات الأساسية، قد يؤدي إلى

(٤٧) انظر http://norlha.org/wp-content/uploads/2015/04/Impact_of_natural_disaster_on_girls_and_women_Norlha_June_2015.pdf.

(٤٨) World Bank, FAO, International Fund for Agricultural Development, *Gender in Agriculture Sourcebook* (Washington, 2009), pp. 455-456.

(٤٩) انظر A/70/287.

(٥٠) Marshall Burke, Erick Gong and Kelly Jones, "Income shocks and HIV in Africa", *The Economic Journal*, vol. 125, issue 585 (2015), pp. 1157-1189.

(٥١) انظر A/HRC/23/44، الفقرتان ٢١ و ٢٢.

تسريع الانتقال من فيروس نقص المناعة البشرية إلى الإيدز^(٥٢). ويحتاج المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية إلى الطاقة بقدر أكبر مما يحتاج إليه الأشخاص الأصحاء غير المصابين الذين يتمتعون بحالة جسدية مماثلة ومن نفس العمر والجنس^(٥٣).

٥٤ - وتتميز أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى بارتفاع معدل فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وتعاني من كوارث طبيعية متكررة. وعلاوة على ذلك، زادت معدلات الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية في المناطق الريفية التي ينتشر فيها "بنسبة ١١ في المائة لكل حالة من حالات الجفاف الأخيرة"^(٥٤).

٥٥ - وكما ذكر برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز مؤخراً في صحيفة وقائع تركز على منطقتي شرق أفريقيا والجنوب الأفريقي "كثيراً ما تتفاقم المخاطر والضعف جراء صدمات الدخل وانعدام الأمن الغذائي - خاصة لدى النساء والفتيات - بسبب مجموعة من العوامل من قبيل الهجرة بحثاً عن العمل، وتزويج الفتيات والشابات في سن مبكر لرجال مسنين لزيادة الأمن الاقتصادي، ومقايضة الجنس بالغذاء أو المال"^(٥٥). ويتسبب ذلك أيضاً في زيادة مخاطر انتقال الأمراض جراء استراتيجيات التكيف الأخيرة في بعض المناطق.

٥٦ - وقد تساهم الكوارث الطبيعية أيضاً في ارتفاع معدل العنف الجنساني، بما في ذلك العنف الجنسي، وقد تزيد من الأمراض^(٥٦). وتتفاقم هذه المخاطر إذا كانت الرفالات غير متاحة أو نادرة^(٥٧). وبالمثل، يتزايد انتقال الأمراض من الأم إلى الطفل تحت تأثير الكوارث الطبيعية، بما في ذلك من خلال الرضاعة الطبيعية.

رابعاً- قانون حقوق الإنسان في حالات الكوارث

١- قانون الاستجابة لحالات الكوارث

٥٧ - تسبب الكوارث الطبيعية معاناة إنسانية على نطاق واسع ومن الصعب الاستجابة بشكل مناسب لحالات الكوارث. وإلى جانب قانون حقوق الإنسان، تتضمن فروع أخرى من القوانين، مثل قانون الاستجابة للكوارث، والقانون الإنساني، والقانون البيئي، وقانون تغير المناخ، وقانون اللاجئين، والقانون التجاري، وقانون التنمية، والقانون الاقتصادي، وكذلك النصوص غير الملزمة وقرارات الجمعية العامة التي وضعتها جهات حكومية وغير حكومية تعمل

(٥٢) Fiona Samuels, Paul Harvey and Thobias Bergmann, "HIV and AIDS in emergency situations: synthesis report", Overseas Development Institute (2008).

(٥٣) United States Agency for International Development (USAID), "Nutrition and HIV/AIDS: evidence, gaps, and priority actions" (2004).

(٥٤) UNAIDS, "Building resilience to drought and disease: how UNAIDS is supporting Eastern and Southern Africa in the face of El Niño" (2016).

(٥٥) المرجع نفسه.

(٥٦) Fiona Samuels, Paul Harvey and Thobias Bergmann, "HIV and AIDS in emergency situations: synthesis report", p. vii.

(٥٧) المرجع نفسه، الصفحة ١١.

في المجال الإنساني، قواعد ذات صلة بالكوارث الطبيعية والكوارث الناتجة عن النشاط البشري. ومع ذلك، لا توجد حالياً أي معاهدة ذات تطبيق عام جامعة وشمولية ومتعددة الأطراف لمواجهة الكوارث.

٥٨- وعلى الرغم من أن المشهد القانوني مجزأ وغير مؤكد، فقد كانت هناك مؤخراً خطوات إيجابية نحو تنفيذ نهج قائم على حقوق الإنسان في حالات الكوارث، بما في ذلك فيما يخص المعونة الغذائية والمساعدة. وينطوي اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان على مزايا حيوية في حالات الكوارث، مثل تجنب التمييز، وإعطاء الأولوية للمجتمعات المحلية الضعيفة، وتقديم التزامات قابلة للقياس وقابلة للإنفاذ من خلال آليات المساءلة. ومع ذلك، لا تزال المسألة صعبة على الصعيدين الوطني والدولي بسبب الطابع المعقد لمنظومة العمل الإنساني.

تحديد حالات الطوارئ والكوارث

٥٩- هناك ميل إلى المبالغة في التمييز بين الكوارث الطبيعية والكوارث الناتجة عن النشاط البشري. فمعظم الكوارث الطبيعية لا يمكن تعريفها ببساطة بأنها "طبيعية"، إذ من شأن ذلك تحرير الجناة المباشرين وغير المباشرين فعلياً من أعباء المسؤولية، فالاثنتان مرتبطتان في معظم الوقت. وثمة حاجة إلى فهم التفاعل بين الطبيعة والنشاط البشري فهماً أفضل من الناحية المفاهيمية وفيما يتعلق بأهداف السياسة العامة، ومن المناسب فيما يخص هذه المسألة اعتماد نهج وقائي إزاء كليهما. وبالنظر إلى أن الكوارث الطبيعية تسبب، في معظم الوقت، خسائر أكبر في الأرواح بين الفقراء والمحرومين، فإن من المهم تحديد ما يعنيه مصطلح "كارثة" من الناحية القانونية ومن سيكون مسؤولاً عن عواقب الكارثة.

٦٠- وقد أشارت اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان، في دراسة حديثة، إلى "حالات الطوارئ" على أنها حالات، في سياق الكوارث الطبيعية أو النزاعات، "لا يكون بإمكان الأسر والمجتمعات المحلية مواجهتها أو التعافي منها بالاعتماد على نفسها"^(٥٨). وتعرّف لجنة القانون الدولي الكوارث على أنها "أي حدث مفاجع أو سلسلة أحداث مفاجعة ينجم عنها وقوع خسائر في الأرواح على نطاق واسع، أو معاناة وكرب إنسانيان شديداً، أو نزوح جماعي، أو أضرار مادية أو بيئية واسعة النطاق، وعلى نحو يعطل بشدة أنشطة المجتمع"^(٥٩).

٦١- ومن منظور الأمن الغذائي، يُقصد بمصطلح "كارثة" أن عواقب هذه الأحداث، إلى جانب تأثيرها بشكل مباشر على جزء كبير من السكان وإخلالها بتوافر طعام مغذٍ ومأمون ومقبول ثقافياً وبإمكانية الحصول عليه، يمكن أن تشمل، كما سبقت الإشارة إليه، إضعاف هيكل الحوكمة وزعزعة استقرار أسواق الأغذية وتدمير سبل العيش، مما يجعل السكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي أكثر عرضة للمعاناة من الأزمات في المستقبل^(٦٠). وغالباً ما يؤدي وقوع كارثة ما إلى استجابة طارئة غير ملائمة لمعالجة الأسباب الجذرية أو العواقب

(٥٨) انظر A/HRC/28/76.

(٥٩) انظر A/71/10، الفقرة ٤٨.

(٦٠) FAO, "The right to adequate food in emergency programmes" (Rome, 2014), p. 3.

الطويلة الأجل. والواقع أن الاستجابات الطارئة تشكل جزءاً مما يمكن أن يشار إليه باسم "دورة الكارثة"^(٦١).

٦٢ - ونظراً لعدم وجود آليات قانونية ملزمة والتباينات بين مختلف التفسيرات والعدد المتزايد من حالات الكوارث في جميع أنحاء العالم، أعدت لجنة القانون الدولي ٢١ مشروع مادة بشأن مواضيع تتراوح بين دور الدولة المتضررة في تنسيق استجابة دولية للكارثة والاعتراف بحقوق الإنسان في سياق كارثة طبيعية. وتعتمد مشاريع مواد اللجنة لعام ٢٠١٦ المتعلقة بحماية الأشخاص في حالة الكوارث صراحةً نهجاً قائماً على الحقوق، بما في ذلك تأكيد الكرامة الإنسانية، للتصدي للضعف في حالات الطوارئ^(٦٢). وعلق المقرر الخاص للجنة المعني بهذا الموضوع على النقاش الجاري داخل مجتمع العمل الإنساني، مشيراً إلى أن النهج "القائم على الحقوق" والنهج الأكثر تقليدية "القائم على الاحتياجات" لا يستبعد أحدهما الآخر بالضرورة، بل يكمل أحدهما الآخر^(٦٣). وعلاوة على ذلك، فإنه يتخذ نهجاً جديداً إذ يوحي بأن المسؤوليات في مجال حقوق الإنسان قد تكون على وشك "فقدان ارتباطها بإقليم معين" بإعلان وإنشاء واجب تعاون دولي على الرغم من أنه يعترف بالمسؤولية الأولية للدولة المتضررة من الكوارث^(٦٤). وتذكر مشاريع المواد المجتمع الدولي بوضوح بمسؤوليات الجهات الخارجية تجاه الأشخاص المتضررين من الكوارث. وفي الوقت نفسه، تغطي مشاريع المواد أساساً حقوق الدول والتزاماتها، في مقابل الجهات الفاعلة من غير الدول^(٦٥)، في حين تستخدم عبارة "المجتمع الدولي" لوصف تجمع الجهات الفاعلة ذات الصلة: الدول الثالثة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية المخول لها تقديم المساعدة الإنسانية^(٦٦).

٦٣ - وخلافاً لمشاريع مواد لجنة القانون الدولي، فالنظرة السائدة في المجتمع الدولي هو أن الإغاثة في حالات الكوارث لا تزال قائمة على أساس التطوع وتفترض أن الأشخاص المتضررين من الكوارث ما زالوا يعتمدون على نزوات الإيثار، التي كثيراً ما تكون غير موثوقة، ومتحيزة سياسياً، وتعسفية^(٦٧).

٦٤ - والجدير بالذكر أن تقرير اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان (A/HRC/28/76) لا يشير إلى عمل لجنة القانون الدولي المتعلق بحماية الأشخاص في حالات الكوارث، ولا إلى

(٦١) Daniel A. Farber, "International law and the disaster cycle", *The International Law of Disaster Relief*, (Cambridge University Press, 2014), p. 9.

(٦٢) انظر A/71/10، الفقرة ٤٨.

(٦٣) التعليق على المادة ٢.

(٦٤) Therese O'Donnell and Craig Allan, "Identifying solidarity: the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights", *George Washington International Law Review*, vol. 49, No. 1, pp. 53-95 (2016).

(٦٥) Dug Cubie and Marlies Hesselman, "Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 33/1 (2015), p. 18.

(٦٦) انظر A/71/10، الصفحة ٧٠.

(٦٧) Therese O'Donnell and Craig Allan, "Identifying solidarity: the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights".

العمل المتعلق بالالتزامات القانونية الدولية للدول والجهات الفاعلة من غير الدول الذي يضطلع به المقرر الخاص للجنة. ومن أجل نهج منسق حقاً داخل الأمم المتحدة بشأن قواعد حقوق الإنسان، من الضروري تحقيق تلاقح المفاهيم والبحوث والأنشطة^(٦٨).

٢- منظومة حقوق الإنسان

٦٥- تتناول الصلات بين حقوق الإنسان والكوارث مختلف آليات الأمم المتحدة القائمة على المواثيق والمعاهدات، فضلاً عن الترتيبات والإجراءات المؤسسية من قبيل لجنة القانون الدولي، ومجلس حقوق الإنسان، وعملية الاستعراض الدوري الشامل التابعة له، والولايات المواضيعية، ولجان رصد هيئات المعاهدات، وإن لم يكن ذلك بطريقة منسقة أو متسقة. ويمكن أن تنطبق الأحكام العامة لحقوق الإنسان على السكان المتضررين من الكوارث، ولكنها لا تركز على الصعوبات النموذجية الناشئة عن الكوارث^(٦٩). وبدلاً من ذلك، يُنظر بشكل منفصل إلى كل انتهاك لحقوق الإنسان، مثل الحصول على الغذاء والمياه النظيفة والصحة والمأوى، دون أخذ السياق الأعم في الاعتبار، بما في ذلك الإجهاد المجتمعي.

٦٦- ولم تتناول منظومة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة الكوارث الطبيعية بطريقة منهجية حتى عام ٢٠١٣. وقرار مجلس حقوق الإنسان ١٦/٢٢، الذي يدعو إلى إجراء بحوث بشأن أفضل الممارسات والتحديات في مجال تعزيز وحماية حقوق الإنسان في حالات ما بعد الكوارث وما بعد النزاعات، هو أول اعتراف رسمي يتعلق بآثار الكوارث الطبيعية والكوارث الناتجة عن نشاط البشر على حقوق الإنسان. بيد أن النص لا يتناول التأهب قبل الكوارث.

٦٧- وفي العام نفسه، ركز قرار الجمعية العامة ٨٧/٦٧ على مساءلة الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني. وتكتسي مساءلة الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني أهمية حيوية نظراً إلى العديد من انتهاكات حقوق الإنسان التي يمكن أن تحدث نتيجة للعمليات الإنسانية، بما في ذلك عدم المساواة في الحصول على المساعدة، والتمييز في تقديم المعونة، وإعادة التوطين القسري، والعنف الجنسي والجنساني، وفقدان الوثائق، وتجنيد الأطفال في القوات المقاتلة، والعودة أو إعادة التوطين غير الآمنة أو غير الطوعية، وقضايا إعادة الممتلكات^(٧٠). ويبين استناد الأمين العام إلى اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة لتجنب المطالبات بالتعويض التي يُحتمل أن تُقدم ضد الأمم المتحدة لإدخالها الكوليرا بواسطة حفظة سلام تابعين لها في أعقاب زلزال هايتي صعوبة إنشاء آليات للمساءلة يمكن تطبيقها على الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني^(٧١).

(٦٨) Dug Cubie and Marlies Hesselman, "Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight", p. 24

(٦٩) Therese O'Donnell and Craig Allan, "Identifying solidarity: the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights

(٧٠) Inter-Agency Standing Committee, *Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters* (June 2006), p. 8

(٧١) Dug Cubie and Marlies Hesselman, "Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight", p. 23

التزامات الدول

٦٨- كما أشارت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، "تتحمل الدول الأطراف مسؤولية مشتركة وفردية، وفقاً لميثاق الأمم المتحدة... للتعاون في تقديم الإغاثة في حالات الكوارث والمعونة الإنسانية في أوقات الطوارئ، بما في ذلك تقديم المساعدة إلى اللاجئين والمشردين داخلياً. وينبغي لكل دولة أن تسهم في هذه المهمة بأقصى قدراتها"^(٧٢). ومن المهم الإشارة إلى أن الاعتراف بعدم قابلية الحقوق للتجزئة في مجال الكوارث جزء من الاجتهادات القضائية الناشئة عن مسؤولية الدولة^(٧٣). وفي أوقات الطوارئ، بخلاف الأمر مع الحقوق المدنية والسياسية، لا يوجد شرط إعفاء لتعليق التزامات الدول المتعلقة بالحقوق في الغذاء وغيره من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٧٤).

٦٩- والحق في الغذاء في حالات الطوارئ يحتاج إلى إجراءات إيجابية من جانب الدول ليس للاحترام والحماية فحسب، بل أيضاً لإعمال المضمون المعياري للمبادئ الدولية لحقوق الإنسان. ويتطلب الالتزام بالإعمال من الدول أن تتخذ خطوات إيجابية لتيسير قدرة الناس فيها على إطعام أنفسهم، فتحدد على الخصوص أشد سكانها ضعفاً لضمان حصولهم على الغذاء، وتقدم الإمدادات الغذائية مباشرة عند عجز أفراد أو مجموعات، لأسباب خارجة عن إرادتهم (مثل الكوارث الطبيعية والنزاعات المسلحة)، عن تأمين الغذاء الكافي من خلال وسائلهم ومواردهم الخاصة. ولا تنطوي المادة ١١ من العهد على أي فرق بين أسباب الأوقات الصعبة فيما يتعلق بالتزامات الدولة^(٧٥).

٧٠- وتتناول اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضاً، في تعليقها العام رقم ١٩ (٢٠٠٧) بشأن الحق في الضمان الاجتماعي، آثار التأهب المالي للكوارث على حقوق الإنسان، مشيرة إلى أن على الدول الأطراف أن تنظر في إنشاء مخططات تأمين من قبل تأمين المحاصيل أو التأمين ضد الكوارث الطبيعية يمكن لضحايا الكوارث الوصول إليها^(٧٦). وعلى الرغم من أن اللجنة تدرك أن مختلف حقوق الإنسان في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تستوجب إجراءات معينة من جانب الدول في سياق الكوارث، وبدأت توضح الالتزامات في هذا الصدد، فإنها لم تقدم بعد توجيهات محددة بشأن آثار الكوارث الطبيعية على حقوق الإنسان في شكل تعليق عام مخصص، وهو ما من شأنه أن يشكل خطوة إضافية مفيدة^(٧٧).

(٧٢) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٤ (٢٠٠٠) بشأن الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، الفقرتين ٤٠ و ٦٥، والتعليق العام رقم ١٢ (١٩٩٩) بشأن الحق في الغذاء الكافي، الفقرة ٣٨.

(٧٣) Cubie and Hesselman, "Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight", p. 16.

(٧٤) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٢، الفقرة ٦؛ والوثيقة A/72/188، الفقرات ٤٨-٥٠.

(٧٥) انظر الوثيقة A/72/188، الفقرات ٤٧-٦١.

(٧٦) انظر الفقرات إلى ٢٨-٥٠.

(٧٧) Dug Cubie and Marlies Hesselman, "Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight", p. 27.

٧١- وإذا كانت دولة تتحمل الواجب الرئيسي غير قادرة على تقديم المساعدة الإنسانية إلى السكان أو غير راغبة في ذلك، عندئذ تقع على الدول الأخرى والمنظمات غير الحكومية مسؤولية فرعية لاتخاذ الإجراءات اللازمة. وينبغي مواجهة هذه التحديات المتعددة الأبعاد من خلال الإغاثة في حالات الكوارث والمساعدة الإنسانية^(٧٨).

٧٢- وعلى الرغم من أن المساعدة الإنسانية الخارجية ينبغي أن تُقدّم بناءً على طلب الدول المتضررة من الكوارث الطبيعية، أو على الأقل بموافقتها، فإن رفض الدول التعسفي لتلقي المساعدة الإنسانية ينبغي أن يُعامل باعتباره انتهاكاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان. والحقيقة أن التعليق العام رقم ١٢ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يشمل، من بين انتهاكات الحق في الغذاء الكافي، "منع الحصول على المساعدة الغذائية الإنسانية في المنازعات الداخلية أو في حالات الطوارئ الأخرى"^(٧٩). وعلاوة على ذلك، تنتهك الدولة الحق في الحياة عندما يكون من شأن الحرمان أن يهدد حياة السكان المتضررين. وفي الواقع، عندما ضرب إعصار نرجس ميانمار في عام ٢٠٠٨، رفض النظام العسكري في بادئ الأمر جميع عروض المساعدة الإنسانية الدولية. وأثار ذلك من جديد مناقشة بشأن التضارب الظاهر بين حق دولة ذات سيادة في رفض المساعدة وحق الأشخاص في تلقي الإغاثة الإنسانية في سياق الكوارث الطبيعية. وادعى البعض على نحو جدي أن إهمال ميانمار أو رفضها قبول المساعدة الإنسانية يمكن أن يكون بمثابة جريمة ضد الإنسانية^(٨٠).

هيئات المعاهدات

٧٣- تتعامل هيئات المعاهدات أيضاً مع حالات الكوارث، فيما يتعلق بمجالات حماية محددة. وقد أعربت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة عن شواغل الحكومة إندونيسيا بشأن المسائل المتصلة بحماية المرأة الريفية وحصولها على المساعدة، استجابة لأموال التسونامي والزلازل. وعلاوة على ذلك، أعربت اللجنة عن قلقها إزاء تأثير أمواج التسونامي والزلازل في شيلي، وحثت على أن تأخذ خطط التعمير المنظور الجنساني في الاعتبار بشكل مناسب^(٨١).

٧٤- وبالمثل، أعربت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، التي تراقب الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، عن قلقها إزاء إعصار كاترينا في الولايات المتحدة الأمريكية، وانتقدت البطء والتقصير في حماية الحق في السكن بعد الإعصار، ولا سيما لدوي الدخل المنخفض من الأمريكيين المنحدرين من أصل أفريقي^(٨٢).

٧٥- وأوصت لجنة حقوق الطفل بأن تشمل الحماية الفعالة للأطفال: (أ) تنفيذ التأهب للكوارث في المناهج المدرسية؛ (ب) وضع وتنفيذ خطط عمل أو استراتيجيات بشأن المساعدة

(٧٨) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٢، الفقرة ٣٨.

(٧٩) المرجع نفسه، الفقرة ١٩.

(٨٠) Matias Thomsen, "The obligation not to arbitrarily refuse international disaster relief: a question of sovereignty", *Melbourne Journal of International Law*, vol. 16 (2015), p. 3.

(٨١) ورد في: Dug Cubie and Marlies Hesselman, "Accountability for the human rights implications of natural disasters: a proposal for systemic international oversight", p. 28.

(٨٢) المرجع نفسه.

والحماية؛ (ج) إنشاء "بنود استراتيجية في الميزانية" تحمي الأطفال الضعفاء والمحرومين "حتى في حالات الأزمات الاقتصادية أو الكوارث الطبيعية أو غيرها من حالات الطوارئ"^(٨٣).

٧٦- وأخيراً، أنشأت اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة أفرقة عاملة غير رسمية لرصد حماية الأشخاص ذوي الإعاقة في حالات الخطر، بما في ذلك حالات النزاع المسلح والطوارئ الإنسانية والكوارث الطبيعية^(٨٤).

خامساً- المساعدة الغذائية ودور المجتمع الدولي

التاريخ والهيكلة التنظيمي

٧٧- المساعدة الغذائية من أقدم أشكال الدعم الدولي وقد أنقذت أرواحاً كثيرة أثناء الأزمات الإنسانية الشديدة. وهي علاج لحالات الطوارئ من أجل توفير الغذاء للأشخاص الذين يجدون أنفسهم وسط حالة من حالات الكوارث.

٧٨- وفي الوقت نفسه، قد تضرر المعونة الغذائية القائمة على الإحسان المصممة تصميمياً سيئاً أكثر مما تنفع، وقد تكون لها آثار سلبية على صغار المزارعين في البلدان المستفيدة إذ تمارس ضغطاً تنازلياً على أسعار المواد الغذائية المحلية، ويمكن أن تؤثر سلباً على التجارة وحواجز الإنتاج وأسواق العمل. وفي بعض الحالات، قد تنتهك ممارسات المعونة الغذائية حتى الحق في الغذاء إن وُضعت المعونة الغذائية بشكل غير عادل أو إن لم تُعطَ الأولوية لأشد الفئات ضعفاً. وينبغي أن تخدم المعونة الغذائية المصالح الفضلى للسياسات الغذائية والزراعية للبلد المستفيد وأن توفر سبل العيش للناس على المدى الطويل وتدعم أفضل الممارسات البيئية. والحجة التبسيطية جداً القائلة "إذا كان الناس جوعاً، فإن علينا ببساطة أن نعطيهم غذاءً"، التي تُسمع كثيراً، مثالاً على الاستخدام غير المناسب للمعونة الغذائية^(٨٥). والعمل التطوعي فيما يتعلق بالمساعدة الغذائية يتضمن إهانة للجهات المستفيدة وهو بحكم تعريفه غير متنسق وغالباً ما يتعرض للتلاعب لتحقيق مكاسب سياسية.

٧٩- وفي خمسينيات القرن الماضي، كانت المعونة الغذائية تخضع لهيمنة الولايات المتحدة وكندا وأستراليا، التي كانت معاً مسؤولة عن ٩٠ في المائة من المجموع. وخلال الحرب الباردة، لم تكن النزعة الإنسانية سوى جزء من الالتزامات الدولية للمعونة الغذائية، التي كانت تحركها في كثير من الأحيان مصالح جيوسياسية واقتصادية ذات أولوية عليا. وكانت برامج المعونة الغذائية في تلك الحقبة تقدم الحبوب إلى حد كبير في شكل سلع أساسية سائبة - غالباً الفواض الزراعية المتراكمة في البلدان المانحة^(٨٦).

(٨٣) المرجع نفسه، الصفحة ٢٩.

(٨٤) المرجع نفسه.

(٨٥) Christopher B. Barrett and Daniel G. Maxwell, *Food Aid After Fifty Years: Recasting its Role* (New York, Routledge, 2005).

(٨٦) Jennifer Clapp, *Hunger in the Balance: The New Politics of International Food Aid* (Cornell University Press, 2012).

٨٠- وفي سبعينيات القرن الماضي، بدأت الجماعة الأوروبية واليابان أيضاً تقديم المعونة الغذائية الدولية. ومنذ ذلك الحين، أصبح الاتحاد الأوروبي ثاني أكبر مانح للمعونة الغذائية. ويُستخدم ثلث ميزانية المعونة الإنسانية السنوية للاتحاد الأوروبي لتقديم المساعدة الغذائية الطارئة. ولدى الاتحاد الأوروبي سياسة عامة مرنة يكيّفها مع حالات محددة بتقديم مساعدة نقدية وعينية.

٨١- وعلى الرغم من أن المساعدة الإنمائية الرسمية والمعونة الإنسانية الطارئة والمعونة الغذائية والمساعدة الغذائية تختلف من حيث أهدافها وأولوياتها وتمويلها، وتديرها هياكل تنظيمية مختلفة، فإن هذه البرامج الثلاثة جميعها تؤثر تأثيراً كبيراً على الاقتصاد المحلي والهياكل الزراعية المحلية وعلى حق الناس في الغذاء، سواء أكانوا أفراداً أم جماعات محلية. وفي معظم الأحيان، يغدو المستفيدون على المدى الطويل من المساعدة الإنمائية الرسمية والمعونة/المساعدة الغذائية معتمدين على سبل تعوق التنمية المتوازنة والمستدامة.

٨٢- وعلى مدى الـ ٥٠ سنة الأخيرة، تغير طابع سياسات المعونة الغذائية وممارستها، بموازاة التغيرات الهيكلية العالمية في الزراعة وتغير الظروف الجيوسياسية. أولاً، انخفضت القيمة المطلقة والأهمية النسبية للمعونة الغذائية انخفاضاً كبيراً. ففي سنة ١٩٦٠، كانت المعونة الغذائية تمثل ما يناهز ٢٠ في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية، ولكن ذلك الرقم انخفض بحلول أوائل العقد الأول من الألفية الثانية ليصل إلى حوالي ٥ في المائة^(٨٧).

٨٣- ثانياً، في أعقاب الحرب الباردة، بدأ المانحون يوجهون معونتهم أو مساعدتهم الغذائية مباشرة إلى أفقر البلدان، بدلاً من إعطاء الأولوية للاعتبارات الجيوسياسية. وأعادت الكوارث الناتجة عن نشاط البشر والكوارث الطبيعية الأكثر تواتراً والأشد وطأة والأطول أمداً تركيز المعونة الغذائية على التحدي المتمثل في تغذية ضحايا الطوارئ. وبحلول أوائل العقد الأول من الألفية الثانية، كان ما يزيد على ٦٠ في المائة من المعونة الغذائية يُقدّم استجابة لحالات الطوارئ^(٨٨). وفي السنوات الأخيرة، كانت ٨٠ في المائة من الكوارث متصلة بتغير المناخ والظواهر الجوية القصوى، التي ضربت بشدة الأماكن التي تعاني فعلاً من انعدام الأمن الغذائي، مثل بلدان جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى والشرق الأوسط وأمريكا الوسطى. هذا مع أن مساهمة تلك البلدان في الاحترار العالمي قريب من الصفر. ولذلك، فإن نظم الإغاثة والمعونة الإنسانية في حالات الكوارث تكاد تسير جنباً إلى جنب مع السياسات المتعلقة بتغير المناخ، وينبغي أن تؤخذ في الاعتبار في حلول التكيف والتخفيف^(٨٩).

٨٤- ثالثاً، انتقلت البلدان المانحة تدريجياً من التحويل المباشر لفوائض السلع الأساسية إلى الحصول على المعونة الغذائية من الأسواق المفتوحة. وتقدم الولايات المتحدة، بوصفها أكبر جهة مانحة، ما يناهز ٥٠ في المائة من جميع المعونة الغذائية العالمية، فتصل إلى ما يقرب من ٥٠ مليون شخص في ٥٦ بلداً بمتوسط تكلفة سنوية تتراوح بين بليونين وثلاثة بلايين دولار من دولارات الولايات المتحدة. ولكن ميزانية المعونة الغذائية التي تقدمها الولايات المتحدة تقل، من

(٨٧) Jennifer Clapp, "Food aid", *Handbook of Globalisation and Development* (2017), p. 394.

(٨٨) المرجع نفسه.

(٨٩) انظر A/70/287.

حيث قيمتها الحقيقية، عن ثلث ما كانت عليه في عام ١٩٦٥. وتنفق الولايات المتحدة أكثر من نصف ميزانية معونتها الغذائية الدولية لنقل السلع الأساسية المنقذة للحياة من خلال نظام معقد يستجيب لمصالح خاصة ويعاني من العراقيل البيروقراطية^(٩٠). وهذه العملية، حسبما وثقته منظمة أوكسفام، عفا عليها الزمن ولم تعد فعالة من منظور إيصال الأغذية إلى المحتاجين^(٩١). فالتأخير يكلف الأرواح خلال حالات الطوارئ المفاجئة مثل الزلزال في هايتي والإعصار في بورتوريكو. وفي السنوات الأخيرة، بُذلت عدة جهود إصلاحية لتصحيح هذه الحالات.

٨٥- وكجزء من الهيكل الأوسع نطاقاً للعمل الإنساني، تعاني المساعدة الغذائية في جوهرها من نواحي قصور أكثر عموماً تكتسح منظومة العمل الإنساني. وبدلاً من أن يُنسّق هيكل العمل الإنساني بعناية ويُصمّم بتأنٍ، فإنه تطور من مساعٍ مجزأة ويتألف من العديد من الكيانات المستقلة ذات هياكل الحوكمة والمساءلة المستقلة - بما في ذلك المنظمات غير الحكومية^(٩٢)، والوكالات الإنسانية للأمم المتحدة، والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر، ووكالات الحكومات المستفيدة والمناخية، والفروع الإنسانية للمنظمات الحكومية الدولية الإقليمية، والقوات العسكرية، والمؤسسات الدينية، وكيانات القطاع الخاص^(٩٣). وهذا النظام المتباين، الذي يفترق إلى القيادة والتنسيق، معرض لعدم الكفاءة، وسوء التواصل، والقيود البيروقراطية، والفساد، والنظم الإدارية المزدوجة والمكلفة التي تمنع الاستجابات السريعة والمرنة والفعالة للاحتياجات المتغيرة^(٩٤).

٨٦- وبشكل نقص التمويل أحد الشواغل الهامة نظراً لتزايد عدد المناطق المعرضة للكوارث والنزاع. وقد وعدت البلدان المانحة بإنفاق ٠,٧ في المائة من دخلها القومي الإجمالي في شكل معونة. ووفقاً لسجلات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لم تفِ عدة بلدان غنية بالتزاماتها المتفق عليها؛ ولم تفِ بالتزاماتها سوى قلة منها^(٩٥).

٨٧- وغالباً ما تذهب الأغذية المقدمة من برامج المعونة الغذائية المدفوعة بالعرض وليس الطلب إلى أشخاص لا يريدون أكلها أو لا يعرفون طهيها أو ليس لديهم أي استعمال حقيقي لها^(٩٦). ^(٩٧) وعلاوة على ذلك، غالباً ما تكون نوعية الأغذية محل نزاع فيما يتعلق بالبذور

(٩٠) في حالة أفريقيا، على سبيل المثال، يُنفق ٧٠ في المائة من الميزانية على النقل. انظر، Medill and USA Today, "Hunger pains: U.S. food program struggles to move forward".

(٩١) انظر www.oxfamamerica.org/take-action/campaign/food-farming-and-hunger/food-aid/.

(٩٢) من المنظمات غير الحكومية القوية من الناحية المالية المنظمة الدولية للرؤية العالمية ومنظمة "كير" وخدمات الإغاثة الكاثوليكية.

(٩٣) Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP), *The State of the Humanitarian System*, 2015 edition, p. 19.

(٩٤) ALNAP, *The State of the Humanitarian System*, 2015 edition.

(٩٥) انظر www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-aid-rises-again-in-2016-but-flows-to-poorest-countries-dip.htm.

(٩٦) Rob Bailey, Chatham House, cited in "Hunger pains: U.S. food program struggles to move forward".

(٩٧) Frederic Mousseau, "Food aid or food sovereignty? Ending world food hunger in our time" (The Oakland Institute, 2005).

المحورة جينياً أو توفير أغذية غنية بالفيتامينات والمقويات لم تُختبر قط على أعداد كبيرة من السكان.

اتفاقية المساعدة الغذائية لعام ٢٠١٢

٨٨- اتفاقية المساعدة الغذائية لعام ٢٠١٢ هي المعاهدة الدولية الوحيدة الملزمة قانوناً التي تتناول "الاحتياجات الغذائية والتغذية لأشد السكان ضعفاً" في حالات الطوارئ^(٩٨). وقد بدأ العمل بها في الواقع منذ عام ١٩٦٧ وأعيدت صياغتها باستمرار على مر السنين. وفي عام ١٩٩١، حدث تحول أساسي في النهج لتوسيع نطاق التركيز التقليدي على المعونة الغذائية العينية المربوطة إلى شكل أوسع من أشكال المساعدة يشمل تركيزاً أكبر على الجوانب التغذوية للمعونة الغذائية، وحماية سبل العيش، واستخدام التحويلات النقدية والقسائم.

٨٩- وفي عام ٢٠١٢، تغير اسم الاتفاقية من "المعونة" إلى "المساعدة"، مما يكشف عن نوع من التحول. ويبدو أن المساعدة الإنمائية الطويلة الأجل عُبر عنها من خلال التغيير الذي أحدثته اتفاقية عام ٢٠١٢ في إطار حالات الطوارئ، الذي يشمل جميع أشكال المساعدة الغذائية. وينطوي ذلك على إمكانية منع تشويهات الأسواق المحلية وجلب فوائد للمنتجين المحليين، فيجمع بذلك بين الاستجابات في حالات الطوارئ وأهداف الأمن الغذائي الأوسع نطاقاً في البلدان المستفيدة.

٩٠- ويبدو أن هذا التغيير شكلته الالتزامات الدولية السابقة، ولا سيما إعلان باريس بشأن فعالية المعونة لعام ٢٠٠٥، التي شددت بقوة على ملكية البلدان المستفيدة لسياساتها واستراتيجياتها الإنمائية، واعترفت في الوقت نفسه بمسؤولية الجهات المانحة في مراعاة السياسات الغذائية في البلدان المستفيدة^(٩٩).

٩١- ويوحي التحول نحو المساعدة، مع زيادة إمكانية مشاركة المستفيدين والاعتراف الصريح بالحق في الغذاء، بأن اتفاقية المساعدة الغذائية يمكن أن تساهم في وضع نظام للحكومة^(١٠٠). ولكن يبرز عدد من مجالات الإصلاح. فعلى سبيل المثال، لا يزال غير واضح مدى المشاركة الفعلية للمستفيدين في الممارسات والسياسات المتعلقة بالمساعدة الغذائية^(١٠١). وبالمثل، يمكن الآن أن تصبح الدول المستفيدة أيضاً أطرافاً في الاتفاقية، ولكن في حين حضر عدد من الدول غير الأطراف دورات اللجنة بصفة مراقب، لم يصبح بعد طرفاً في الاتفاقية أي بلد مستفيد.

نهج الحق في الغذاء

٩٢- تشير اتفاقية عام ٢٠١٢ صراحة إلى الحق في الغذاء^(١٠٢). وقد لوحظ أن هناك اعترافاً متزايداً بين الدول المانحة عموماً بجدوى منظور لحقوق الإنسان عند معالجة مسائل انعدام الأمن

(٩٨) صدق عليها الاتحاد الأوروبي الدانمارك وسويسرا وفنلندا وكندا والنمسا والولايات المتحدة الأمريكية واليابان في عام ٢٠١٢.

(٩٩) انظر إعلان باريس بشأن فعالية المعونات، الفقرة ١٤.

(١٠٠) انظر اتفاقية المساعدة الغذائية (٢٠١٢)، المادة ٢(ج)٢.

(١٠١) انظر www.foodassistanceconvention.org/downloads/sumrec/fac2015nr.pdf، الصفحات ٦-١٦.

(١٠٢) انظر اتفاقية المساعدة الغذائية، الديباجة.

الغذائي^(١٠٣). ويشكل الاعتراف بالحقوق في الغذاء في الديباجة حقاً خطوة إيجابية، غير أن الديباجة تشدد على دور الدول المستفيدة وليس الدول المانحة^(١٠٤). وتضيف الاتفاقية أيضاً إشارة جديدة إلى الحفاظ على كرامة الجهات المستفيدة من المساعدة، فتذكر بصورة غير مباشرة هذا المبدأ الأساسي الذي تستند إليه حقوق الإنسان^(١٠٥).

٩٣- وبالمثل، يستند العديد من أحكام الاتفاقية إلى نص مبادئ عام ٢٠٠٤ التوجيهية الطوعية لدعم الأعمال التدريجي للحق في الغذاء الكافي في إطار الأمن الغذائي الوطني. فنصا المبادئ التوجيهية الطوعية واتفاقية عام ٢٠١٢ يسلمان كلاهما بأهمية استهداف الفئات الضعيفة بالمساعدات الغذائية (المادة ٢(ج)١ من الاتفاقية)، ودعم أهداف الأمن الغذائي الطويلة الأجل للدول المستفيدة (المادة ٢(أ)٢ من الاتفاقية)، ودعم أهداف إعادة التأهيل والأهداف الإنمائية على المدى الطويل (المادة ٢(أ)٢ من الاتفاقية)، وتجنب الاعتماد على المساعدة الغذائية (المادة ٢(أ)٤ من الاتفاقية)، والحيلولة دون تعطيل الإنتاج الغذائي المحلي (المادة ٢(أ)٥ من الاتفاقية).

٩٤- وبترجمة عناصر المبادئ التوجيهية الطوعية إلى مبادئ لتوجيه تدخلات الأطراف، ترسي اتفاقية عام ٢٠١٢ أسس منظور قائم على الحقوق بشكل متزايد ينطبق على المساعدة الطارئة. ويمكن أن توفر اتفاقية عام ٢٠١٢ مثلاً عن كيفية الوفاء بـ "واجب الدولة في المساعدة" في سياق محدد^(١٠٦).

٩٥- وعلى الرغم من أن مبادئ المساعدة تعكس نهجاً قائماً على الحقوق، فإن من الصعب قياس أثرها الحالي على ممارسات الأطراف. ويرد مثال مخصص للامتثال في التقرير السنوي للجنة المساعدة الغذائية لعام ٢٠١٦، الذي ركزت فيه أنشطة الاتحاد الأوروبي في غرب أفريقيا عقب أزمات فيروس إيبولا على المجتمعات المحلية الأكثر تضرراً من المرض، امتثالاً لمبدأ إعطاء الأولوية للفئات الضعيفة تماشياً مع المادة ٢(ج)١ من اتفاقية عام ٢٠١٢. لكن بحوثاً أجريت مؤخراً تبين، فيما يتعلق بالمساعدة الغذائية المقدمة إلى الجمهورية العربية السورية في الفترة من ٢٠١٢ إلى ٢٠١٥، أن الاتفاقية لم تُذكر على الإطلاق^(١٠٧). وفي ١٠٠ مقابلة أجريت مع ممثلي المنظمات الإنسانية العاملة في مجال المساعدة الغذائية في المنطقة، لم تول الجهات التي أجريت معها المقابلات اعتباراً كبيراً للاتفاقية.

(١٠٣) انظر www.tafad.org.

(١٠٤) Annamaria La Chimia, "Food security and the right to food: finding balance in the 2012 Food Assistance Convention", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 65, No. 1 (2016), pp. 99-137.

(١٠٥) انظر اتفاقية المساعدة الغذائية، المادة ٢(ج)٤.

(١٠٦) Annamaria La Chimia, "Food security and the right to food: finding balance in the 2012 Food Assistance Convention".

(١٠٧) José Ciro Martínez and Brent Eng, "The unintended consequences of emergency food aid: neutrality, sovereignty and politics in the Syrian civil war, 2012-2015", *International Affairs*, vol. 92, No. 1 (2016), pp. 153-173.

٩٦- ولا تتضمن الاتفاقية أيضاً آلية فعالة للتقييم. فالمادة ٢(د)، المتعلقة بمبادئ المساءلة عن المساعدة الغذائية، ترك التقييم للأطراف، ولا تشير الاتفاقية إلى آلية منهجية لرصد وتقييم نتائج وأثر التدخلات المتعلقة بالمساعدة (انظر المادة ٢(د)٢، من الاتفاقية).

٩٧- ونظراً للدور المتزايد للكيانات الخاصة، ينبغي للدول أن تتبع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان (الدعامة الأولى) فيما يتعلق بتدخلات الشركاء من القطاع الخاص في سياقات الطوارئ. وهذا الأمر ذو صلة بدور الدول الأطراف في وضع التشريعات ورصد الالتزامات المحلية وإنفاذها. وينبغي للشركات الخاصة أيضاً أن توائم تدخلاتها مع المبادئ التوجيهية (الدعامة الثانية). وتقدم اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إرشادات حديثة في تعليقها العام رقم ٢٤ (٢٠١٧) بشأن التزامات الدول بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في سياق الأنشطة التجارية. ومكانة اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تؤهلها لطلب معلومات من الحكومات الوطنية بشأن امتثالها للالتزامات خارج حدودها الوطنية.

مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني

٩٨- في أيار/مايو ٢٠١٦، دعت الأمم المتحدة إلى عقد أول مؤتمر قمة عالمي للعمل الإنساني من أجل إنشاء منظومة للعمل الإنساني أكثر عالمية ومساءلة ومتانة، ومن أجل إصلاح قطاع المعونة الإنسانية. وقد كان مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني رائداً إذ شجع مزيداً من المرونة في التمويل وقدرت أكبر من الملكية المحلية ومزيداً من المساءلة. وأبرمت اتفاقات لخفض استخدام التخصيص، وزيادة استخدام التحويلات النقدية، ورفع سقف الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ.

٩٩- وعلى الرغم من وجود أدلة واضحة على أن نظم التأهب والإنذار المبكر والرصد تنقذ الأرواح، فإن التمويل الموجه المقدم من المجتمع الدولي لا يزال ضعيفاً. وفي الفترة من عام ١٩٩١ إلى عام ٢٠١٠، أنفق أقل من ٠,٥ في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية على الحد من مخاطر الكوارث، ولم يُنفق على التأهب سوى جزء صغير من تلك النسبة^(١٠٨). واعترافاً بهذا القصور، أطلقت الشراكة العالمية الجديدة للتأهب في مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني لتوفير تمويل يمكن التنبؤ به. بيد أنها واجهت بالفعل عوائق شديدة إذ لم تتعهد أي دولة بتقديم التمويل الطويل الأجل ولا تزال الجهات المانحة مترددة بشأن إتاحة مساهمات غير مخصصة لهذا الصندوق المشترك^(١٠٩).

١٠٠- ولئن كان من السابق لأوانه في كثير من الحالات تقييم الطريقة التي سيتم بها تنفيذ ورصد المجموعة الواسعة من الالتزامات، فإن التقارير المرحلية الأولى تظهر نتائج متباينة. وقد كان

(١٠٨) Jan Kellett and Alice Caravani, "Financing disaster risk reduction: a 20-year story of international aid" (Overseas Development Institute, 2013).

(١٠٩) Matthew Serventy and Petra Jaervinen, "Global Preparedness Partnership: update on progress since the World Humanitarian Summit".

التقدم المحرز متفاوتاً، فركزت معظم التطورات على التوطين والبرمجة النقدية وتحسين الروابط مع شبكات القطاع الخاص، مع إحراز تقدم أقل في المشاركة والتخصيص^(١١٠).

١٠١ - وبالنظر إلى العيوب الهيكلية التي تشوب قطاع العمل الإنساني، يحتاج المنتقدون بأن حدود الإصلاحات الممكنة قد تم الوصول إليها. وعلى سبيل المثال، أدانوا مؤتمر القمة لعدم اتفائه على إجراء إصلاح هيكلي مُجدٍ لمنظومة الأمم المتحدة^(١١١)، ويدعو بعضهم إلى إعادة التفكير جذرياً في منظومة العمل الإنساني برمتها لجعلها أكثر استباقية وتكيفية وقائمة على المشاركة والمساءلة. وتشمل المقترحات الواسعة إنشاء "وكالة طوارئ كبرى" موحدة تابعة للأمم المتحدة؛ أو إنشاء قدرات مركزية على الصعيد الدولي من أجل توفير قيادة أقوى؛ أو، بدلاً من ذلك، إجراء عملية انتقال رئيسية إلى الصعيدين المحلي والإقليمي لجعل أساليب العمل أكثر استجابة للحقائق على أرض الواقع.

سادساً - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - الاستنتاجات

١٠٢ - بدأت الكوارث المرتبطة بالمناخ تزداد تواتراً وشدة. فقد تضاعف عددها تقريباً في العقد الماضي (هناك حالياً ما متوسطه ٣٣٥ حدثاً سنوياً). ويمكن أن تكون آثارها مدمرة لأي دولة، ولو كانت ثرية. وفي عام ٢٠١٧، بلغت كلفة مجموع الخسائر الناتجة عن العواصف والحرائق في الولايات المتحدة والفيضانات الواسعة النطاق في جنوب آسيا ٣٣٠ بليون دولار^(١١٢). وكان إعصار هارفي في تكساس أغلى كارثة طبيعية في عام ٢٠١٧ إذ بلغت كلفته ٨٥ بليون دولار. ولم تُحسب بعد آثار حرائق الغابات المدمرة على الزراعة في كاليفورنيا.

١٠٣ - ولا شك أن كون الإقليم يعاني من سوء الهياكل الأساسية وحرمان السكان واختلال معايير سلامة المباني ونقص موارد النظام الصحي يزيد من المعاناة البشرية الناجمة عن الكوارث الطبيعية الشديدة. وفي عام ٢٠١٧، تسبب الإعصاران إيرما وماريا في أضرار كبيرة في كوبا وهاييتي وبورتوريكو. وألقى الجفاف في القرن الأفريقي بأكثر من ١١ مليون شخص في حالة انعدام أمن غذائي شديد في إثيوبيا والصومال وكينيا. وتركت الفيضانات في نيبال وبنغلاديش ١٠ ملايين شخص في حالة انعدام أمن غذائي.

١٠٤ - ويمكن الوقاية من العديد من الآثار السلبية للكوارث بتخطيط الهياكل الأساسية والاستثمار فيها بشكل مناسب أو معالجة الأسباب الجذرية كما ينبغي وأخذ تباين مستوى الضعف في الاعتبار. ومعظم الكوارث المتصلة بالطقس التي "كثيراً ما تُستبعد باعتبارها 'حوادث مناخية' يتبين أنها ليست حوادث على الإطلاق"^(١١٣). ولذلك فإن السياسات

(١١٠) Global Public Policy Institute, "Independent grand bargain report", 8 June 2017.

(١١١) انظر www.irinnews.org/analysis/2016/05/26/world-humanitarian-summit-winners-and-losers.

(١١٢) انظر www.nytimes.com/2018/01/04/climate/losses-natural-disasters-insurance.html.

(١١٣) Therese O'Donnell and Craig Allan, "Identifying solidarity: the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights".

واللوائح التنظيمية الفعالة والمجدية تتطلب "نهجاً أكثر شمولية بكثير يعترف بالطوارئ التاريخية والتفاوت في الثروة"^(١١٤).

١٠٥ - ويمكن تجنب انعدام الأمن الغذائي أو الحد منه كثيراً إن وُظِّفت الاستثمارات الصحيحة في الزراعة في فترات ما بعد الكوارث. وسيتطلب ذلك مزيداً من استجابات "الطوارئ" الإنسانية النمطية وكذلك أنشطة "التنمية" وبناء القدرات. وحتى في المراحل الأولى من الاستجابة، من الأهمية بمكان تعزيز قدرة المجتمعات المتضررة على التكيف عندما يكون التركيز على توفير المساعدة الغذائية العاجلة لإنقاذ الحياة.

١٠٦ - وعلى الرغم من أن للمساعدة الغذائية دوراً حيوياً في إطار منظومة العمل الإنساني، فإنها تعاني من قيود مالية خطيرة ومن انعدام التنسيق. ويقتضي إيجاد حل للجوع المزمع في حالة الكوارث الطبيعية إلى جانب غيرها من الكوارث أشكالاً مختلفة من المساعدة، مع اللجوء إلى مجموعة من التكتيكات الإنسانية والاقتصادية والسياسية وحتى العسكرية. ولن يكون ذلك ممكناً إلا إذا كانت هناك التزامات سياسية ومالية منسقة من جانب البلدان المتقدمة. ويمكن أن تكون آثار هذه الكوارث هائلة، مع ارتفاع تاريخي لأعداد الضحايا من حيث المهاجرين واللاجئين المجبرين على ترك ديارهم.

١٠٧ - وينبغي فهم الأسباب الجذرية لانعدام الأمن الغذائي في سياق الكوارث الطبيعية وفترات ما بعد الكوارث ومعالجتها مع غيرها من المشاكل العالمية. ولتغير المناخ على انعدام الأمن الغذائي آثار طويلة الأجل وعميقة يمكن أن تجلب في نهاية المطاف نزاعات إلى بلدان ذات قدرة محدودة على التكيف يمكن أن تدخل عندئذ في دوامة النزاع والكوارث وانعدام الأمن الغذائي. وفي الوقت نفسه، على الرغم من أن هذه البلدان لم تساهم إلا قليلاً في انبعاثات غازات الدفيئة، فإن معظم البلدان التي تتبرع للمساعدة الغذائية تتحمل مسؤولية كبيرة عن تغير المناخ. ولذلك فإن من الضروري زيادة التمويل اللازم لدعم البلدان النامية في التصدي لآثار تغير المناخ من خلال التكيف ومواجهة الخسائر والأضرار.

١٠٨ - واعترافاً بالآثار السلبية لانتهاكات حقوق الإنسان على فعالية عمليات الإغاثة، تسعى جهود إصلاح العمل الإنساني بشكل متزايد إلى إدراج نهج قائم على الحقوق في برمجة المساعدات الغذائية وتوجيهها وتوزيعها. وفيما عدا الأفكار الضمنية لترابط حقوق الإنسان وعدم قابليتها للتجزئة، ستكون مشاركة السكان المتضررين في عمليات صنع القرار، والملاءمة الثقافية، وعدم التمييز، وحماية الفئات الضعيفة، والتقييمات القائمة على نوع الجنس مفيدة في تحسين النظم المجزأة وإصلاح حوكمة إدارة الكوارث.

١٠٩ - ومن المهم النظر في الحق في الغذاء بوصفه حقاً جماعياً وكذلك حقاً فردياً لأن الكوارث وحالات الطوارئ تؤثر على المجتمع بأسره وكذلك على مجتمعات محلية متميزة. ويمكن العثور على هذا النهج في عدد من صكوك الأمم المتحدة مثل إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، والإعلان المتعلق بحقوق الفلاحين وغيرهم من العاملين في المناطق الريفية، والمادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمبادئ التوجيهية الطوعية لدعم الأعمال التدريجي للحق في الغذاء الكافي في

(١١٤) المرجع نفسه.

إطار الأمن الغذائي الوطني، واتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الشعوب الأصلية والقبلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩)، وجدول الأعمال ٢١، الفصل ٢٦، من مؤتمر الأمم المتحدة لعام ١٩٩٢ المعني بالبيئة والتنمية (مؤتمر قمة ريو).

١١٠- ومن شأن تفسير الحق في الغذاء في سياق العمل الإنساني باعتباره حقاً جماعياً إتاحة نهج شامل لتحسين النظم الغذائية، وتوفير حماية قانونية إضافية للمجتمعات المحلية لحصولها على الموارد والأصول، وحماية وتعزيز الأنظمة الغذائية التقليدية والمعارف المحلية، بالتزامن مع التعافي من حالات الطوارئ. وبعبارة أخرى، تتيح حالات الطوارئ فرصة لإدخال مبادئ السيادة الغذائية كجزء من حق الإنسان في الغذاء أثناء التعامل مع جهود التعافي من الكوارث وما بعد الكوارث. ومن الضروري ألا تتعامل الجهات المانحة مع الكوارث كفرصة لتغيير النظم الغذائية والزراعية التقليدية وفرض الزراعة الصناعية. وعلى العكس من ذلك، ينبغي، عند تلبية الاحتياجات الغذائية الأكثر إلحاحاً، أن تكون سياقات ما بعد الكوارث مناسبة لدعم أو إدخال سيادة غذائية تدعم أساساً السكان المحليين وصغار المزارعين وصيادي الأسماك ومجتمعات الشعوب الأصلية والنساء.

باء- التوصيات

١١١- للتوصل إلى نهج متكامل ونظامي إزاء الحق في الغذاء الكافي في سياقات الكوارث وما بعد الكوارث، توصي المقررة الخاصة الدول بما يلي:

(أ) وضع قوانين ونظم رصد وطنية لإدارة الكوارث (الوقاية والاستجابة والتعافي) لتضمن نهجاً قائماً على حقوق الإنسان؛

(ب) اعتماد التدابير التشريعية والميزانية اللازمة للتركيز على تدابير الوقاية والحد من مخاطر الكوارث، من أجل تجنب التدهور البيئي والآثار المترتبة على النظم الإيكولوجية والتنوع البيولوجي، وينبغي أن تشمل هذه التدابير أنشطة حفظ الغابات وإدارة مستجمعات المياه؛

(ج) وضع آليات تشريعية وآليات للرصد والإنفاذ على الصعيد الوطني باتباع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان فيما يتعلق بمشاركة القطاع الخاص في سياقات الطوارئ؛

(د) تنظيم ورصد الاستثمارات الزراعية في حالات الكوارث، مع إعطاء الأولوية للملكية المحلية والسيادة الغذائية وعدم التدخل في السوق المحلية؛

(هـ) النظر في إنشاء "تأمين للمحاصيل والكوارث الطبيعية" يمكن للضحايا الوصول إليه بعد الكوارث، واتخاذ تدابير لحماية البذور؛

(و) إعطاء الأولوية لاحتياجات الفئات الأكثر ضعفاً، ولا سيما الأطفال، والأشخاص الأكثر عرضة للخطر، وذلك بتحديد أولويات في الميزانية تنطبق حتى في حالات الأزمات الاقتصادية أو الكوارث الطبيعية أو غيرها من حالات الطوارئ؛

(ز) وضع سياسات تولي اهتماماً خاصاً لدور المرأة في حالات الكوارث وما بعد الكوارث، مع الاعتراف بدورها التحويلي وقدرتها القيادية.

١١٢ - وعلاوة على ذلك، ينبغي للمجتمع الدولي أن يقوم بما يلي:

(أ) تعزيز التنسيق بين المؤسسات الإنسانية القائمة، وبين هيئات الأمم المتحدة التي يضطلع كل منها بولايات محددة ولكن لا يتعامل أي منها حصراً مع حالات الكوارث، بهدف تنظيم المنظومة بأكملها؛

(ب) النظر في التفاوض على معاهدة شاملة ومتعددة الأطراف للاستجابة لحالات الكوارث بطريقة منسقة وفعالة. وينبغي للمعاهدة أن:

- تذكر الدول بأنها تتحمل مسؤولية حماية الناس والبيئة في أوقات الطوارئ الشديدة والكوارث الطبيعية الواسعة النطاق، بدلاً من الاعتماد على العمل التطوعي؛
- تقر بأن هذه الالتزامات ينبغي أن تكون متماشية مع مبادئ حقوق الإنسان ومراعية للعدالة والكرامة الإنسانية والمساواة؛
- تنشئ مؤسسة مركزية على الصعيد الدولي من أجل توفير قيادة أقوى فيما يتعلق بجدول أعمال العمل الإنساني؛
- توفر آليات تمويل مبتكرة لسد الفجوة المالية؛
- تنشئ آليات لمساءلة جميع الجهات الفاعلة الإنسانية، بما فيها المنظمات غير الحكومية والجهات الفاعلة في القطاع الخاص.

١١٣ - وينبغي للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن تعد تعليقاً عاماً يركز على الحلول المتعلقة بحقوق الإنسان في أوقات الكوارث وحالات ما بعد الكوارث، وكذلك على التدابير الوقائية الرامية إلى توضيح التزامات الدول والمجتمعات الدولية.