

یادداشت/ مباحث جدلی حاکمیت غذایی در اتحادیه اروپا به قلم دکتر حسین شیرزاد



نویسنده: دکتر حسین شیرزاد، تحلیل گر و دکترای توسعه کشاورزی

تغییر نام وزارتخانه های اروپایی برای گنجاندن واژه، "حاکمیت غذایی" اقدام سیاسی جدیدی نیست. در ماه مه سال ۲۰۲۲، پس از پیروزی امانوئل مکران بر رهبر راست افراطی، "مارین لوپن"، دولت میانه روی فرانسه نام وزارت کشاورزی و غذا را به وزارت کشاورزی و حاکمیت غذایی تغییر داد. دو هفته پیش هم، دولت راست گرای ایتالیا نام وزارت سیاست های غذا و جنگلداری کشاورزی را به وزارت کشاورزی و حاکمیت غذایی تغییر داده بود. این تغییر نام در سه کشور اروپایی دیگر نیز تحت بررسی است. آیا جنبش های درون اتحادیه اروپا از مفهوم ضد جهانی حاکمیت غذایی به عنوان ابزاری برای به دست آوردن آرای جناح راست، کاهش قوانین زیست محیطی و پایبند ماندن به تجارت کشاورزی طبق معمول استفاده می کنند؟ ایدئولوژی مفهوم حق حاکمیت غذایی چقدر صراحت دارد؟ آیا مفاهیم ایدئولوژیک حاکمیت غذایی یک مفهوم راست گرایانه است و ریشه در محافل روستایی دارد؟ امروزه در اتحادیه اروپا چقدر فضا برای این ایده وجود دارد؟ چرا اصطلاح «حاکمیت غذایی» صرفاً به عنوان «امنیت غذایی» نیست و اهداف این دو در ترمینولوژی اروپایی با یکدیگر متفاوت اند. مفهوم

حاکمیت غذایی (Food Sovereignty) به عنوان یکی از اجزای گفتمان چپ در مقابل رویکرد نئولیبرال به امنیت غذایی (Food Security) به عنوان یکی از عناصر گفتمان راست پدید می‌آید اما مدخلیت تاریخی این یک بحث در قلب تولید کشاورزی اتحادیه اروپا، یعنی دو کشور فرانسه و ایتالیا بسیار مورد نظر قرار گرفته است.

اصطلاح «حاکمیت غذایی» اگرچه ریشه‌های ماهوی محافظه کارانه دارد اما از جناح راست احزاب اروپایی سرچشمه نگرفته است، بلکه در میان «پلومیک لفظی و مباحث رتوریک» جناح چپ اروپایی مخالفان جهانی شدن در دهه ۱۹۹۰ نشأت گرفت و موجودیت پیدا نمود. حاکمیت غذایی حق کنترل مکانیزم و سیاست‌های تولید، توزیع و مصرف مواد غذایی را نه به شرکت‌ها و نهادهای بازار - که بر سیستم جهانی غذا تسلط دارند - بلکه به خود تولیدکننده‌ها و مصرف کنندگان می‌دهد. به عبارت دیگر حاکمیت غذایی حق انسان‌ها را در تولید و مصرف غذای سالم و سازگار با فرهنگ بومی خود با استفاده از روش‌های پایدار به رسمیت می‌شناسد و بر حق انتخاب غذا و سیستم‌های کشاورزی محلی تأکید می‌کند.

اولین تعریف این مفهوم در سال ۱۹۹۶ توسط جنبش کشاورزان Via Campesina با تمرکز بر کشورهای جنوب جهانی ارائه شد. این سازمان که از دهقانان، تولید کنندگان کوچک و متوسط، افراد فاقد زمین، زنان و جوانان روستایی، و مردم بومی تشکیل شده است، از بیش از ۸۰ کشور جهان عضو دارد. این سازمان در ماه مه سال ۱۹۹۳ در «مونس بلژیک» به عنوان سازمانی جهانی تأسیس شد. در مقابل رویکرد نئولیبرال به امنیت غذایی که بیشتر به راه حل‌های صنعتی بزرگ و اغلب جهانی و یکدست برای تأمین نیاز غذایی مردم توجه دارد، حاکمیت غذایی با در نظر گرفتن پایداری منابع طبیعی، توجه به نقش زنان در تولیدات کشاورزی و احترام به حق انتخاب کشاورزان روستایی و جوامع بومی، ظرفیتی گسترده در مبارزه با گرسنگی در سطوح محلی تا بین‌المللی فراهم می‌کند مضمون واحد این صداها اعتراضی بر این پایه استوار بود که حق حاکمیت غذایی «حق مردم، جوامع و کشورها برای تعریف سیاست‌های کشاورزی، کار زراعی، شیلات، غذا و زمین است که از نظر زیست‌محیطی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی با واقعیت‌های منحصربه‌فردشان مناسب باشد». بنابراین، ایده ساده حاکمیت غذایی به معنای کشاورزی پایدار از نظر اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی است.

در اوایل مارس ۲۰۲۲، واژه حاکمیت غذایی در سندی از شورای اتحادیه اروپا که در آن زمان توسط ریاست دوره ای فرانسه رهبری می شد، ظاهر شد. وزرای کشاورزی این بلوک ۲۷ عضوی توافق نمودند که می

خواهند «تاب آوری و حاکمیت غذایی اتحادیه اروپا را بهبود بخشند و حاکمیت غذایی را در سیاست کشاورزی اتحادیه اروپا بگنجانند. چند روز بعد، Copa-Cogeca، بزرگترین سازمان کشاورزان قاره، خواستار «کشت تمام زمین های موجود در سال ۲۰۲۲ برای جبران انسداد تولید روسیه و اوکراین برای جلوگیری از اختلال در زنجیره تامین، که به ناچار منجر به کمبود در برخی از نقاط جهان میشود گردید و این درخواست را یک موضوع اساسی در مورد حاکمیت غذایی و ثبات دموکراتیک برشمرد. در پایان ماه مارس، کمیسیون اتحادیه اروپا مداخلات کوتاه مدت و میان مدت در بخش کشاورزی و مواد غذایی را تصویب کرد. برخی از این درخواستها با درخواستهای Copa-Cogeca مطابقت داشتند، مانند «معافیت استثنایی و موقت» برای اجازه دادن به کشاورزان برای کشت زمینهایی که معمولاً به دلایل زیست محیطی آیش رها میشوند. این اقدام کل سال ۲۰۲۲ را تحت پوشش قرار داد، اما در ژوئیه کمیسیون معافیت دیگری را برای کل سال ۲۰۲۳ تصویب کرد که قوانین تناوب زراعی را نیز پوشش می دهد که برای حفاظت از خاک و تنوع زیستی طراحی شده است. بنابراین، واکنش اتحادیه اروپا به بحران اوکراین واضح بود: این اتحادیه باید تولید مواد غذایی را افزایش دهد، حتی اگر محیط زیست آسیب ببیند. مسایل پسا کووید و درگیری ها در اوکراین در زمانی حیاتی برای کشاورزی اروپا رخ داد چون بخش کشاورزی؛ مسئول حدود ده درصد از انتشار گازهای گلخانه ای اتحادیه اروپا است که هفت درصد آن ناشی از فعالیت دامداری ها میباشد. بنابراین، برای مبارزه با تغییرات آب و هوایی، کشاورزی باید پایدارتر شود. به همین دلیل است که در می ۲۰۲۰، کمیسیون اتحادیه اروپا، به عنوان بخشی از قرارداد سبز اروپا، استراتژی «مزرعه تا جنگال»- از تولیدکننده تا مصرف کننده (F2F) را ارائه کرد. اهداف این سند در هسته خود شامل کاهش استفاده از آفت کش های شیمیایی و افزایش میزان زمین های کشاورزی زیر کشت ارگانیک است. برخی از اصول تا حدی توسط قانونگذاران اتحادیه اروپا در برنامه سیاست مشترک کشاورزی (CAP) جدید گنجانده شده است که از ژانویه ۲۰۲۳ شروع گشته با این حال، نهادهای اروپایی همچنان باید بر اساس اکثر توصیه های سیاست F2F درباره قوانین جدید مذاکره کنند. به عبارت دیگر، بازی اجرای استراتژی F2F هنوز در حال انجام است. اما وقوع جنگ در اوکراین منتقدانی را که مایلند دامنه F2F را به نام حاکمیت غذایی محدود کنند، و آن را علیه شیوه های کشاورزی سبزتر به یک «سلاح» تبدیل کرده است. کشاورزان، هم نگران اند که قوانین پیشنهادی F2F می تواند منجر به کاهش تولید محصولات کشاورزی اتحادیه اروپا، افزایش قیمت برای

مشتریان و وابستگی اروپا به واردات شود. صنعت غذا و نوشیدنی بزرگترین بخش تولیدی در اتحادیه اروپا است و بنابراین سهم عمده ای در اقتصاد اتحادیه اروپا دارد. این صنعت ۷۲ درصد از مواد خام کشاورزی تولید شده در اروپا را تغییر می دهد و بیش از ۴٫۶ میلیون شغل به طور مستقیم ایجاد و گردش مالی بیش از ۱ تریلیون یورو ایجاد می کند این بخش شامل بیش از ۲۹۴۰۰۰ شرکت است که ۹۹ درصد آنها شرکت های کوچک و متوسط (SMEs) هستند که بیش از ۱۰۰ میلیارد یورو دستمزد و حقوق تولید می کنند به گفته کارشناسان محیط زیست، با این حال، سیستم کشاورزی و صنعتی فعلی باید با اصلاح شیوه های تولید به روشی پایدارتر با ملاحظات در دسترس بودن غذای کافی، سالم و مقرون به صرفه محصولات تولید شده در اتحادیه اروپا، پیگیری گردد. امروزه ۵۲ درصد غلات تولید شده و وارداتی به اتحادیه اروپا برای تغذیه حیوانات و تنها ۱۹ درصد برای انسان استفاده می شود. تولید سبز ارگانیک با مشکل همبستگی و سازماندهی بازار روبرو می باشد. بسیاری هم معتقدند که نگرانی در اتحادیه اروپا کمبود مواد غذایی نیست، بلکه این واقعیت است که به طور ناپایدار تولید می شود و قیمت آن برای فقرا دور از دسترس است. به نظر بسیاری از متخصصین، تصمیم کمیسیون برای تعلیق موقت برخی استانداردهای زیست محیطی یک تصمیم سیاسی «بسیار مشکوک» است و در این شرایط به جای تولید بیشتر، باید سفته بازی در بازار کالاهای کشاورزی را کنترل کرد، بر سود فوق العاده بازیگران بزرگ بین المللی مالیات گرفت و بخشی از ذخایر دامداری را به سمت مصرف انسانی هدایت کرد و از نظر اقتصادی خسارت کشاورزان جریمه شده را جبران کرد. از منظر تاریخی نیز در بین محافل روشنفکری اروپایی مفهوم حاکمیت غذایی در پاسخ به اختلاف نظرها پیرامون رویکرد نئولیبرال به امنیت غذایی - که گفتمان غالب جهانی در حوزۀ سیاستگذاری غذا است - شکل گرفت. امنیت غذایی به دسترسی فیزیکی، اقتصادی و اجتماعی همۀ افراد یک جامعه در تمام ادوار عمر به غذای کافی، سالم و متنوع برای داشتن یک زندگی فعال گفته می شود. در این تعریف اما به اقتصاد سیاسی غذا توجهی نمی شود و چیزی در مورد اینکه غذا از کجا می آید یا چگونه تولید می گردد، بیان نمی شود. مفهوم نئولیبرالی امنیت غذایی رویکردی از بالا به پایین دارد و گفتمان مشترک سازمان های بین المللی همچون بانک جهانی، صندوق بین المللی پول (IMF)، سازمان جهانی تجارت (WTO) و سازمان خواربار و کشاورزی ملل متحد (FAO) را تشکیل می دهد. این دیدگاه تنها روش ممکن برای تأمین امنیت غذایی آینده را از طریق روش های صنعتی، تکنولوژی بالا، و سیستم تولید و مصرف جهانی تحت نظارت نظام سرمایه داری می داند. در مقابل، حاکمیت

غذایی به عنوان رویکردی از پایین به بالا عمدتاً توسط جوامع بومی، کشاورزان کوچک، سازمان‌های غیردولتی و محققان دانشگاهی که دغدغه عدالت دارند، شکل گرفته است. این دیدگاه باعث ایجاد یک نظام کشاورزی و فرهنگ غذایی منحصر بفرد بر پایه اکولوژی و جوامع محلی شده است. تأکید اولیه حاکمیت غذایی بر تولید محلی برای مصرف محلی و وابستگی متقابل مردم به یکدیگر است؛ نوعی تمرکز بر توسعه محلی که در آن منافع خانواده‌ها، دوستان و همسایگان بسیار متفاوت از چشم انداز نئولیبرالی است که جهان را یکپارچه و متشکل از افراد منطقی، مستقل و منفعت‌طلب تصور می‌کند این درگیری‌های لفظی به راهروهای کاخ‌های شیشه‌ای پارلمان اروپایی بروکسل ختم نمی‌شود و به چند دلیل در ماه‌های آینده تشدید خواهد شد. یکی از آنها تابستان ۲۰۲۳ است. خشکسالی که امسال اروپا را درنوردید آنقدر هشدار دهنده بود که به گفته محققان مرکز تحقیقات مشترک، می‌تواند به بدترین خشکسالی پانصد سال اخیر تبدیل شود و کشاورزی قربانی اصلی است. با این حال، همچنان “در دسترس بودن غذا” در اتحادیه اروپا در معرض خطر نیست. در مقابل، به لطف ذخایر موجود، انتظار می‌رود اتحادیه اروپا غلات را به میزان «۵۱ میلیون تن» صادر کند که افزایش ۶۵ درصدی نسبت به فصل گذشته و ۲۰٫۹ درصد بالاتر از میانگین پنج ساله است. بنابراین، تصمیم اتحادیه اروپا برای تعلیق مقررات زیست محیطی، به دلیل تغییرات آب و هوایی، تاکنون به نتایج مطلوب دست نیافته است. کمبود آب، قیمت بالای انرژی و در نتیجه افزایش هزینه‌های تولید یکی از عوامل این امر بوده است. از آنجا که کمیسیون فقط در ماه مارس تصمیم گرفت که معافیت‌ها را اعمال کند، به این معنی که آنها هنوز به نتیجه نرسیده‌اند. دو اردوگاه متضاد این موضوع را به طرق مختلف تفسیر می‌کنند. از یک طرف، برخی از سازمان‌های کشاورزان استدلال می‌کنند که مشکلات ناشی از خشکسالی دلیل دیگری برای عدم تصویب اقدامات زیست محیطی است که می‌تواند زندگی آنها را پیچیده‌تر کند و تولید را محدودتر کند. از سوی دیگر، حامیان Farm to Fork پاسخ می‌دهند که کشاورزی پایدارتر به منظور تشدید نکردن بحران آب‌وهوایی است که باعث حوادث شدید بی‌سابقه‌ای مانند تابستان گذشته می‌شود. در واقع این استراتژی با توجه به اثرات مخرب از دست دادن تنوع زیستی و تغییرات آب و هوایی بر تولید جهانی غذا “تلاشی برای نجات کشاورزی است، نه مجازات آن”. با وجود درخواست‌های متعدد سیاستی، مسیر مزرعه تا فورک در میان تاخیرها و عقب‌نشینی‌ها به سختی پیش می‌رود. یکی از مهم‌ترین نمونه‌ها به اصلاح پیشنهادی مقررات آفت‌کش‌ها مربوط می‌شود. متن قانونی برای نصف کردن استفاده از آفت‌کش‌های شیمیایی تا سال ۲۰۳۰

که برای سه ماهه اول سال ۲۰۲۲ برنامه ریزی شده بود تا پایان ژوئن به بهانه جنگ در اوکراین و ترساندن اروپایی‌ها به این باور که پایداری به معنای غذای کمتر است، به تعویق افتاد و وقتی موضوع به پارلمان اروپا رسید، به دلیل تأثیر آن بر امنیت غذایی اروپا و نبود ارزیابی تأثیرات، مورد انتقاد شدید صداهای مردمی و لیبرال قرار گرفت. اما به دلیل نزدیک شدن به انتخابات یورو در بهار ۲۰۲۴، ابتکارات قانونی که در چند ماه آینده ارائه می‌شوند، “بعید است مورد تایید قرار گیرند. بنابراین، کسانی که مخالف استراتژی مزرعه تا جنگال یا به طور کلی تر، توافق سبز اروپایی هستند، تا کنون برنده این مصاف بوده اند. موافقان حاکمیت غذایی در مخالفت با مفهوم نئولیبرالی افراطی امنیت غذایی بر نحو تأمین غذا توسط بانک جهانی، صندوق بین المللی پول، سازمان جهانی تجارت و همچنین انحصار شرکت‌های بزرگ کشاورزی و صنایع غذایی انتقادات زیادی را وارد می‌کند، زیرا در این چارچوب به نام افزایش بهره‌وری و تأمین امنیت غذایی، افزایش واردات غذا و وابستگی به شرکت‌های بزرگ مواد غذایی توصیه می‌گردد و در نتیجه زمینه را برای نابودی تولیدکنندگان کوچک محلی و تخریب جهانی محیط زیست فراهم می‌سازد. سخن آخر اینکه با چشم اندازی به سال ۲۰۲۴، کشاورزی می‌تواند به زمینه ای برای پرورش تفاهمات سیاسی بی سابقه تبدیل شود. حاکمیت غذایی می‌تواند مفهومی باشد که پیرامون آن می‌توان اتحادهای جدید را آزمایش کرد، زیرا این اصطلاح از انتقاد از سیستم به تاکتیکی برای حفظ وضعیت موجود تبدیل می‌شود ” تولید تا حد امکان امروز، بدون توجه به پیامدهای آن بر نسل‌های آینده “.