May 2009

هيئـــــة الدستـــــــور الغـذائـــــي

منظمة الأغذية والزراعة للأمـم المتحدة

منظمـة الصحـــــة العالمية

JOINT OFFICE: Viale delle Terme di Caracalla 00153 ROME Tel: 39 06 57051 www.codexalimentarius.net Email: codex@fao.org Facsimile: 39 06 5705 4593

البند 13 (ب) من جدول الأعمال

برنامج المواصفات الغذائية المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية

هيئة الدستور الغذائي

الدورة الثانية والثلاثون

المقر الرئيسي لمنظمة الأغذية والزراعة، روما، 29 يونيو/حزيران – 4 يوليو/تموز 2009

آثار المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية على سلسلة الأغذية وعلى عمليات وضع المواصفات العامة

ورقة أُعدت من أجل منظمة الأغذية والزراعة/منظمة الصحة العالمية

Spencer Henson[1] و John Humphrey[2]

مايو/أيار 2009

1 زميل زائر بمعهد دراسات التنمية، جامعة ساسكس، برايتون Brighton BN1 9RE، المملكة المتحدة؛ وأستاذ بقسم الأغذية والاقتصاد الزراعي واقتصاد الموارد، جامعة غويلف، غويلف، أونتاريو Ontario N1G 2W1، كندا (s.henson@ids.ac.uk/shenson@uoguelph.ca).

2 زميل زائر بمعهد دراسات التنمية، جامعة ساسكس، برايتون Brighton BN1 9RE، المملكة المتحدة (j.humphrey@ids.ac.uk).

بيان المحتويات

موجـز تنفيـذي . . . . . **xiv-v**

1 – معلومات أساسية 1

2 – أهداف الورقة ونطاقها 2

3 – طبيعة المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية 4

3-1 عرض عام للمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية *4*

3-2 دراسة لأنواع المواصفات الخاصة *6*

4 – اتجاهات تنامي المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية 13

4-1 العوامل المحرّكة لزيادة الضوابط على امتداد سلاسل القيمة الخاصة بالأغذية . . *13*

4-2 المواصفات الخاصة كاستجابة للشواغل التنظيمية ولشواغل المستهلكين بشأن الأغذية *17*

5 – حوكمة المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية بالنسبة إلى الدستور الغذائي 23

5-1 هيكل الدستور الغذائي وهيكل صنع القرار الخاص به *24*

5-2 المنظمة الدولية للتوحيد القياسي (الأيزو) *27*

5-3 حوكمة المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية *29*

5-4 آليات وضع المواصفات في ما يتعلق ببعض المواصفات الخاصة الرئيسية للأغذية *32*

5-5 المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية وعمليات القياس المرجعي للمواصفات الخاصة *37*

6 – مشروعية المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية 38

7 – أ ثر استيفاء المواصفات الخاصة على امتداد سلسلة الأغذية 44

7-1 الأثر على المنتجين *44*

7-2 تجهيز الأغذية ومناولتها *51*

7-3 رفاه المستهلكين المحليين *52*

8 – المواصفات الغذائية الخاصة والتجارة 53

8-1 ما هو أثر المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية على التجارة؟ *53*

8-2 بدائل للتأقلم مع وجود المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية *56*

9 – الانعكاسات بالنسبة لعملية وضع مواصفات الدستور الغذائي 59

9-1 ما الذي ينبغي أن يفعله الدستور الغذائي؟ *59*

9-2 هل تعرِّض المواصفات الخاصة عمل الدستور الغذائي للخطر؟ *62*

9-3 التحديات الماثلة والفرص المتاحة أمام الدستور الغذائي *65*

9-4 المواصفات الخاصة ومنظمة التجارة العالمية *66*

10 – كيف ينبغي للدستور الغذائي أن يستجيب؟ 69
10-1 النقاش المستنير 70
10-2 التعاطي مع منظمات المواصفات الخاصة 70
10-3 الإجراءات التشغيلية، والأنشطة، والأولويات 71
10-4 تعزيز أمانة الدستور الغذائي 72
11 – مسائل السياسات الأوسع نطاقاً الخاصة بمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية . 72
12 – الاستنتاجات 74
13 – المراجع 75
14 – كلمة تقدير 81

موجز تنفيذي

1- لقد أصبحت المواصفات الخاصة جانباً أكثر شيوعاً بكثير من جوانب حوكمة سلاسل القيمة العالمية للأغذية الزراعية في السنوات العشر إلى الخمس عشرة الأخيرة. فقد أوجدت واعتمدت شركات خاصة وائتلافات لوضع المواصفات، تشمل شركات ومنظمات غير حكومية، مواصفات لسلامة الأغذية، وكذلك جودة الأغذية والجوانب البيئية والاجتماعية لإنتاج الأغذية الزراعية. وهذه المواصفات يتزايد رصدها وإنفاذها من خلال إصدار الشهادات (التصديق) من طرف ثالث. وقد أثار ذلك تساؤلات عميقة بشأن دور المؤسسات العامة والخاصة في وضع قواعد بشأن سلامة الأغذية وإنفاذها.

2- وتقدم هذه الورقة تحليلاً للكيفية التي تطورت بها المواصفات الخاصة وأسباب ذلك التطور. وهي تركّز تحديداً على المواصفات المتعلقة بسلامة الأغذية. وتحدِّد الصلات بين وضع الأنظمة العامة والمواصفات الخاصة وتوجز بعض آثار هذه المواصفات الخاصة على سلاسل قيمة الأغذية الزراعية في البلدان النامية. وهي تتناول أيضاً انعكاسات ذلك بالنسبة لعمل هيئة الدستور الغذائي والأنظمة العامة بوجه أعم.

3- ولقد أصبحت المواصفات الخاصة متزايدة الأهمية في سلاسل القيمة العالمية للأغذية الزراعية، بحيث تنتشر تدريجياً في قطاعات الأعمال المحلية والتجارة الدولية على حد سواء. وهذه المواصفات قد تتعلق بسلامة الأغذية وتكامل نظم سلامة الأغذية، ولكنها يمكن أن تشير أيضاً إلى جوانب خاصة بالغذاء من قبيل مصدره، وأثره على البيئة، ورعاية الحيوان، وغير ذلك. ومن الخصائص المحدِّدة للمواصفات الخاصة، لا سيما في ما يتعلق بسلامة الأغذية، تزايد التركيز على العمليات التي تُنتج بها الأغذية. وفي هذا الصدد، تعكس المواصفات تزايد أهمية مواصفات العمليات في الأنظمة العامة، على النحو الذي يتبدّى مثال له في تزايد استخدام نظام تحليل مصادر الخطر ونقاط الرقابة الحرجة في الأنظمة المتعلقة بمسائل من قبيل نظافة الأغذية.

4- ومع أن مصطلح "المواصفات الخاصة" ومصطلح "المواصفات الطوعية" غالباً ما يُستخدمان بنفس المعنى، من الممكن أيضاً للحكومات أن تصدر مواصفات يكون الامتثال لها طوعياً، ويكون الأمر متروكاً للحكومات لجعل الامتثال للمواصفات "الطوعية" إلزامياً. وتنشئ منظمات كثيرة مواصفات وتعتمدها، ويوجد تفاعل يتسم بالحيوية بين القطاعين العام والخاص. وتشكّل الأجهزة العالمية لوضع المواصفات، من قبيل هيئة الدستور الغذائي، جزءاً محورياً من الهيكل المعقّد المتعدد الطبقات الذي تتسم به المواصفات العامة والمواصفات الخاصة الذي يحكم حالياً الإنتاج والتجارة العالميين في قطاع الأغذية الزراعية.

5- وكجزء من هذه العملية المتعددة المستويات، من المهم التمييز بين خمس وظائف مختلفة تنطوي عليها مخططات وضع المواصفات. وهذه الوظائف هي: الموافقة على وضع المواصفات، وتنفيذها؛ وتقييم التقيُّد بها؛ وإنفاذها. ومن الممكن أن تضطلع بهذه الوظائف طائفة متنوعة من كيانات القطاع العام و/أو القطاع الخاص وفقاً لطبيعة المواصفة.

وتُعنى هيئة الدستور الغذائي في المقام الأول بوضع المواصفات وبإرساء قواعد فوقية للحكومات لكي تتبعها عند إدخال أنظمة قطرية. ويتعلق قدر كبير من العمل المتعلق بمخططات وضع المواصفات الخاصة بوضع قواعد مفصّلة بشأن التنفيذ وتقييم التقيُّد.

6- وفي إطار المجموعة الواسعة النطاق من المواصفات الخاصة المتعلقة بسلامة الأغذية، ميَّزت منظمة التجارة العالمية بين ثلاثة أنواع من المواصفات. ويستند هذا التصنيف إلى منْ يضع المواصفة (يحددها ويدونها). ومواصفات الشركات الفردية تضعها شركات فردية، تكون الغالبية العظمى منها شركات كبيرة لبيع الأغذية بالقطاعي، ويؤخذ بها عبر سلاسل الإمداد الخاصة بها. أما المواصفات القطرية الجماعية فتضعها منظمات جماعية تعمل في إطار حدود البلدان الفردية، وتكون من بينها رابطات صناعية ومنظمات غير حكومية. وبعض هذه المواصفات يُصمَّم خصيصاً لطرح مزاعم بشأن الأغذية الواردة من بلدان أو أقاليم بعينها. ولكن ثمة مواصفات أخرى تكون لها آثار دولية من خلال تطبيقها على سلاسل القيمة التي تتسم بطابع العولمة. وتوجد مجموعة ثالثة من المواصفات، هي المواصفات الدولية الجماعية، يُقصد بها أن تُعتمد (تقتضيها أو تستخدمها) منظمات في بلدان مختلفة. وهذا غالباً ما يعني أن المنظمة التي تضع المواصفة لها عضوية دولية.

7- ومواصفات سلامة الأغذية، سواء كانت عامة أو خاصة، تتعلق بصفة رئيسية بوضع ضوابط وإيجاد تقيُّد بها في إنتاج الغذاء ونقله وتجهيزه. ولفهم سبب تنامي المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية بسرعة بالغة في السنوات الأخيرة، يلزم طرح سؤالين: أولاً، ما هي العوامل المحركة لزيادة الضوابط على امتداد سلاسل القيمة العالمية للأغذية الزراعية؟ ثانياً، ما هو سبب التعبير عن هذه الحاجة إلى وجود ضوابط في شكل تكاثر المواصفات الخاصة، على الاختلاف من زيادة استخدام المواصفات العامة أو التعاون المباشر بين قطاع وآخر من قطاعات الأعمال ضماناً لسلامة الغذاء؟

8- وثمة أربعة عوامل رئيسية تدفع إلى زيادة الرقابة في سلاسل القيمة المتعلقة بالأغذية الزراعية. ويجب أن تكون هذه العوامل داخل العمليات الأوسع نطاقاً المتعلقة بالتغيير التنظيمي وإعادة هيكلة الأسواق الزراعية والغذائية العالمية. أولاً، تستجيب إصلاحات النُظم التنظيمية لسلامة الأغذية لمخاطر حقيقية و/أو متصوَّرة في إنتاج الأغذية ونقلها وتجهيزها، هي نتاج سلسلة من أزمات سلامة الأغذية وتزايد قلق المستهلكين. ثانياً، يتعزز تزايد الاهتمام في أوساط المستهلكين وقطاعات الأعمال بعمليات إنتاج الأغذية والتغيّرات التي تحدث في تصوراتهم بشأن سلامة الأغذية وجودتها بفعل الاستراتيجيات التنافسية للشركات التي تدور حول مصدر الغذاء، والأثر البيئي والاجتماعي، وغير ذلك. ثالثاً، تؤدي عولمة عمليات الإمداد بالأغذية وتزايد دور وفورات التنسيق في تحديد القدرة على المنافسة إلى نشوء مخاطر جديدة وتحديات جديدة في ما يتعلق بتنسيق سلاسل القيمة والرقابة عليها. رابعاً، انتقلت المسؤولية عن ضمان سلامة الأغذية من الدولة نحو القطاع الخاص.

9- وهذه العوامل المحركة الأربعة تتضافر لتهيئ بيئة تتعرض فيها مؤسسات الأعمال لمزيد من الضغط لكي توفّر سلامة الأغذية وتحافظ على سمعة علاماتها التجارية. ومن اللازم أن تحقق ذلك في مواجهة تزايد عولمة وتعقُّد سلاسل

الإمدادات الغذائية التي تشمل اختصاصات تنظيمية متعددة. ويتمثّل أحد الأدوار الرئيسية للمواصفات في تيسير تنسيق سلاسل القيمة المتعلقة بالأغذية الزراعية عبر المكان وبين المنتجين/الشركات، والقيام في إطار ذلك بنقل معلومات يمكن تصديقها عن طبيعة المنتجات والظروف التي تُنتج وتُجهز وتُنقل فيها.

10- وغالباً ما تُوصف المواصفات الخاصة بأنها تتجاوز متطلبات المواصفات العامة. وهذا "التجاوز" ينطوي على ثلاثة عناصر مختلفة على الأقل. أولاً، قد تحدد المواصفات الخاصة مواصفة أعلى في ما يتعلق بخصائص معيّنة للمنتجات الغذائية. وبعبارة أخرى، قد تُعتبر المواصفات الخاصة أكثر صرامة أو أكثر استفاضة من المواصفات العامة. وربما كان هذا هو المنظور الموجود على أوسع نطاق بشأن العلاقة بين المواصفات الخاصة والمواصفات العامة. ثانياً، قد تُزيد المواصفات الخاصة من نطاق الأنشطة التي تنظمها المواصفة. فتغطية المواصفات قد تمتد رأسياً وأفقياً على حد سواء. وزيادة التغطية الرأسية تعني امتداد نطاق الرقابة تصاعدياً وهبوطياً عبر سلسلة القيمة. أما زيادة التغطية الأفقية فهي تتعلق بإدراج عناصر جديدة لكي تنظمها المواصفة. فمواصفات سلامة الأغذية، مثلاً، غالباً ما تشمل عناصر إضافية من قبيل الآثار البيئية والاجتماعية. ثالثاً، تتسم المواصفات الخاصة بأنها أكثر تحديداً ووصفاً بكثير بشأن كيفية تحقيق النتائج التي تحددها المواصفات مقارنةً بالمواصفات العامة. وفي حالات كثيرة تحدد المواصفات الإلزامية العامة المعالم الأساسية لنظام لسلامة الأغذية، بينما تفصِّل المواصفات الخاصة "الشكل" الواجب لهذا النظام لكي يكون فعالاً. وجدير بالملاحظة أن بعض الأنظمة العامة تؤدي أيضاً هذه الوظيفة عندما تحدد إجراءات بعينها يجب أن يأخذ بها منتجو الأغذية والقائمون على تجهيزها ضماناً لسلامة الأغذية.

11- وعلاوة على الحد من المخاطر، تزوّد أيضاً المواصفات الخاصة مؤسسات الأعمال بأساس للتمييز بين المنتجات، وإن كان هذا ليس شائعاً في مجال سلامة الأغذية. فمن الممكن الأخذ بمواصفات لدعم الادعاء للمستهلكين بأن المنتجات تتسم بخصائص خارجية معينة تجسِّد الطريقة التي أُنتجت بها. وعموماً، تكون المزاعم المتعلقة بالخصائص — أي خصائص المُنتج التي لا يستطيع البائع بالقطاعي ولا المستهلك أن يتحققا منها من خلال الفحص المباشر للمُنتج أو من خلال الاستهلاك على الاختلاف مما يسمى "الخصائص التي تتأكد بالتجربة" — مدعومة بمواصفات ترمي إلى توفير أساس لتلك المزاعم يمكن تصديقه.

12- ويتباين إنتاج المواصفات الخاصة وفقاً لنوع المواصفات. فالمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية تعدها طائفة متنوعة من الشركات الخاصة والمنظمات غير الحكومية التي تختلف من حيث هيكلها المؤسسي ودرجة التكامل في عمليات وضع المواصفات وتنفيذها والأخذ بها. فمواصفات الشركات الغذائية الفردية تعدها وتأخذ بها الشركات الخاصة للأغذية، وفي الأغلب الشركات الرئيسية لبيع الأغذية بالقطاعي والشركات الرئيسية للخدمات الغذائية، بحيث تكون هاتان العمليتان متوائمتين بشدة عادة. وهاتان العمليتان تكونان مغلقتين إلى حد كبير، بحيث يكون المجال محدوداً لتقديم مدخلات فيهما من جانب أصحاب المصلحة أو لا يكون هناك مجال لذلك إلا إذا دعتهم الشركة الغذائية الخاصة التي تنشئ المواصفة إلى تقديم مدخلات. فالشركات أو المنظمات الخاصة المعنية بالمواصفات تضع عادة المواصفات باستخدام موارد فنية داخلية و/أو بالاستعانة باستشاريين خارجيين. ولكن يجري الحصول عادة على المشورة

والتوجيه، رسمياً أو بطريقة غير رسمية، من الجهات التي يُحتمل أن تأخذ بهذه المواصفات. أما المواصفات الخاصة الجماعية، سواء وضعتها منظمات الصناعة أو ائتلافات المواصفات الخاصة، تضعها عادة لجان فنية تتكون من شركات الأعضاء فيها، وتضم في بعض الأحيان خبراء خارجيين، وممثلي الموردين. وإصدار المواصفات الخاصة الجماعية لسلامة الأغذية يحدث عموماً من خلال عملية "شبه مغلقة"، لا سيما حيثما كانت عضوية المنظمة التي تضع المواصفة تضم الجهات الرئيسية التي ستأخذ بالمواصفات. ويتوقف مدى انفتاح هذه العملية على مدى اتساع نطاق عضوية المنظمة.

13- ومن الممكن مقارنة هذه الإجراءات بالدستور الغذائي. فهيئة الدستور الغذائي منظمة قائمة على العضوية، باب الانضمام إليها مفتوح أمام جميع الدول الأعضاء في منظمة الأغذية والزراعة و/أو منظمة الصحة العالمية وأمام جميع الأعضاء المنتسبين إليهما. وتتفاوض الدول الأعضاء جميعها، البالغ عددها حالياً 180، على اتفاقات بشأن المواصفات الدولية لسلامة الأغذية في إطار الأمم المتحدة. ومنذ عام 2003، انضمت المفوضية الأوروبية إلى الدستور الغذائي كمنظمة عضو. وتجسيداً لما تتسم به المنظمة الدولية للتوحيد القياسي (الأيزو) من حجم أكبر ونطاق أوسع، فإن هيكلها الإداري ذو طابع رسمي بدرجة كبيرة يتكون من 160 منظمة قطرية من منظمات المواصفات، من القطاع العام أو قطاع المنظمات غير الحكومية. والاختلاف في هيكل وتشغيل هاتين المنظمتين يعكس اختصاصيهما المتميزين؛ فبينما يتمثل الدور الرئيسي للأيزو في وضع مواصفات طوعية، أُنشئت هيئة الدستور الغذائي لتحدد قواعد توجّه أساساً إنشاء لوائح قطرية.

14- وفي ما يتعلق بوضع المواصفات، تبذل هيئة الدستور الغذائي كل جهد للتوصل إلى اتفاق بشأن اعتماد أو تعديل المواصفات بتوافق الآراء. والقرارات المتعلقة باعتماد المواصفات أو تعديلها في المرحلة الأخيرة من عملية إعدادها لا يمكن اتخاذها بواسطة التصويت إلا في حالة فشل الجهود الرامية إلى التوصل إلى توافق آراء. وبوجه عام، تتسم عمليات وضع المواصفات الخاصة بالدستور الغذائي بدرجة من الشفافية أكبر كثيراً من درجة شفافية عمليات المنظمات التي تضع مواصفات خاصة لسلامة الأغذية، ومن عمليات الأيزو. فعلى سبيل المثال، تُنشر وتُوزع على موقع الدستور الغذائي على الويب مسودات العمل الخاصة بالمواصفات وتقارير اجتماعات اللجان الفرعية للدستور الغذائي وهيئة الدستور الغذائي. وللدستور الغذائي أيضاً عدد من الآليات يمكن من خلالها للمنظمات غير الحكومية الدولية أن تدلي بدلوها في عملية وضع المواصفات. ولكن العمليات الشفافة نوعاً ما التي تتبعها الأيزو لا تبعث على الدهشة؛ فهي موجهة أساساً إلى مصالح الجهات التي تأخذ بالمواصفات الخاصة.

15- ولا تنفِّذ هيئة الدستور الغذائي أو تقيِّم التقيُّد بالمواصفات والخطوط التوجيهية والتوصيات الدولية التي تضعها. فتنفيذ تلك المواصفات والخطوط التوجيهية والتوصيات يتوقف، بالأحرى، على اعتمادها من قِبَل أعضاء الدستور الغذائي، كلياً أو جزئياً ورسمياً أو بطريقة رسمية، و/أو إدماجها في مواصفات أجهزة أخرى، من بينها أجهزة وضع المواصفات الخاصة.

16- وتوجد في صميم النقاش الدائر بشأن دور وانعكاسات المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية تساؤلات بشأن "مشروعيتها"، بوجه عام وبالمقارنة بالمواصفات التي تضعها منظمات دولية راسخة في مجال سلامة الأغذية، لا سيما هيئة الدستور الغذائي والأيزو. وباستطاعة أي أحد أن يُنشئ مواصفة جديدة، وباستطاعة المنظمات أن تقرر أن تأخذ أو

لا تأخذ بها. ولكن عندما تبدأ المواصفات في أن يكون لها أثر واسع النطاق، قد تثار تساؤلات بشأن مدى إنصاف ومعقولية أي أثر على أطراف ثالثة. وتناقش هذه الورقة المؤشرات التالية للمشروعية: مدى شفافية عملية وضع المواصفات؛ وتأثير أصحاب المصلحة في سلاسل القيمة الخاصة بالأغذية الزراعية على عملية وضع المواصفات؛ ومدى أخذ مصالح البلدان النامية في الاعتبار في عملية وضع المواصفات؛ وسرعة عملية وضع المواصفات والاستجابة للحاجة إلى مواصفات جديدة أو منقحة؛ والمواءمة؛ والأساس العلمي للمواصفات. وفي الورقة، لا تُعرَّف المشروعية بأي معنى قانوني ولا تُبذل أي محاولة لتحديد أولوية المؤشرات المختلفة التي يمكن تطبيقها.

17- وللدستور الغذائي عدد من الآليات لتيسير مشاركة أصحاب المصلحة في عملية وضع المواصفات، خارج نطاق الجهود التي تبذلها حكومات الأعضاء في هذا الصدد وإضافة إليها. وهذا يشمل المنظمات غير الحكومية الدولية التي تمثل مصالح المستهلكين والمجتمع المدني. وعلى العكس من ذلك، لا تسمح منظمات كثيرة تضع مواصفات خاصة لسلامة الأغذية سوى لأصحاب مصلحة مختارين (يمثلون الصناعة عادة) بالمشاركة في عملية وضع المواصفات، مع إعطاء قدر ضئيل من "الصوت" المباشر للمستهلكين. ويبدو أن الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP) تمثّل استثناءً في هذه الصورة، لأنها أنشأت عملية منفتحة نسبياً لوضع المواصفات، تتسم بوجود فترات من التشاور وبوجود آليات رسمية للوقوف على آراء المجموعات الرئيسية من أصحاب المصلحة، وكذلك بوجود هيكل يضم المنتجين وشركات البيع بالقطاعي. وهذه العملية تتيح التمثيل الفعال لمؤسسات الأعمال والمنظمات التجارية الكبيرة من البلدان النامية، ولكنها لا تجسِّد بالضرورة أصوات الشركات الصغيرة والفئات المهمّشة. وبطبيعة الحال، لا تتيح هذه الآليات، في حالة الدستور الغذائي والشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP) على السواء، *فرصاً* لمشاركة أصحاب المصلحة. وتجد عادة البلدان النامية، وأصحاب المصلحة الأكثر تهميشاً فيها، صعوبة بالغة في تقديم مدخلات في هذه العمليات.

18- وتتخذ هيئة الدستور الغذائي خطوات لمعالجة قضايا التمويل وقدرة أصحاب المصلحة على المشاركة في عملية وضع المواصفات. فالمشاركة المنتظمة من جانب البلدان النامية تقتصر عادة على عدد صغير نسبياً من البلدان الكبيرة ذات الدخل المتوسط، ولكن حساب الأمانة الخاص بالدستور الغذائي يرمي إلى تقديم مساعدة مالية و/أو فنية. وفي عالم المواصفات الخاصة، بذلت الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP) جهداً شاقاً لكي تكون جامعة بدرجة أكبر، بحيث تُخضع المواصفات لفترتين من التشاور المفتوح وتنشئ آليات رسمية لتكفل أن تصب لدى أمانتها تجارب ومصالح أجهزة إصدار الشهادات ومنفّذي مواصفات "GlobalGAP" على الصعيد القطري. وبطبيعة الحال، تكون لدى الكثير من البلدان النامية والفئات الهامشية فيها، لا سيما صغار المنتجين، قدرة محدودة على المشاركة في هذه العمليات التشاورية.

19- وتختلف المواصفات العامة عن المواصفات الخاصة اختلافاً كبيراً من حيث سرعة استجابتها للتحديات الجديدة. ومن سمات هيئة الدستور الغذائي، وغيرها من المنظمات الأخرى المختصة بوضع المواصفات الدولية، مدى الوقت الذي يُنفق في وضع مواصفات جديدة أو منقحة، ومدى الموارد التي تُستخدم في هذه العملية. وليس من غير

المعتاد أن تستغرق مواصفة أو خط توجيهي أو توصية خاصة بالدستور الغذائي عدداً من السنوات لكي توافق الهيئة عليه أو عليها في نهاية الأمر. وعلى العكس من ذلك، تستطيع أجهزة وضع المواصفات الخاصة أن تتحرك بسرعة لمعالجة قضايا جديدة ولوضع مواصفات جديدة أو منقحة في هذه المجالات. وجدير بالملاحظة أن الفارق في النطاق بين المواصفات المستندة إلى العلم والتي تدعم النواتج الصحية والمواصفات الأخرى (ومنها مثلاً مواصفة الجودة) هو عامل هام يجب أيضاً أن يولى اعتبار له في هذا السياق.

20- وتحقيق المواءمة يمثل تحدياً بالنسبة لكل من المواصفات العامة والمواصفات الخاصة. فالأدلة تشير إلى أن مواءمة اللوائح التنظيمية القطرية المتعلقة بسلامة الأغذية حول المواصفات الدولية كانت بطيئة. وعلاوة على ذلك، يتمثل انتقاد هام للمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في أنها تقوِّض عملية المواءمة هذه، بحيث تُوجد طبقة جديدة من الحوكمة تؤدي إلى زيادة تجزؤ الأسواق القطرية وفقاً لمتطلبات سلامة الأغذية التي يجب على المصدرين أن يمتثلوا لها. بيد أن منظمات وضع المواصفات الخاصة كانت هي نفسها تقف وراء عمليات المواءمة، والمعادلة.

21- ويتمثل شاغل رئيسي في المناقشات الجارية بشأن مشروعية المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية، في الأغلب داخل منظمة التجارة العالمية، في ما إذا كانت هذه المواصفات "مستندة إلى العلم". وعلى الرغم من قلة القرائن الدامغة على أن المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية تندرج ضمن اختصاص اتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية، ثمة مخاوف من عدم توفير متطلبات المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية مستويات حماية أعلى بدرجة لا يُستهان بها من الأخطار المتعلقة بسلامة الأغذية. وبديهياً، لن تشارك الشركات الخاصة في وضع و/أو اعتماد مواصفات تفرض تكاليف على سلاسل القيمة التي تعمل فيها ما لم يمنحها ذلك مستوى من الحماية أكبر من مستوى الحماية الذي تمنحه لها الضوابط السائدة بشأن سلامة الأغذية. والاستثناء الوحيد يتعلق باستخدام المواصفات للتمييز بين المنتجات، وإن كان يبدو أن سلامة الأغذية نادراً ما تُستخدم كوسيلة للتمييز. وفي الوقت نفسه، يقال في الورقة إن إحدى الوظائف الرئيسية للمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية هي تحديد مجموعة من المتطلبات ونُظم مرتبطة بها لتقييم التقيُّد بها موجهة إلى الامتثال للوائح التنظيمية.

22- ولقد كان شاغل رئيسي لدى البلدان النامية بشأن المواصفات الخاصة يتمثل في أثرها على صغار المنتجين، وعلى النظم الزراعية بوجه أعم، التي لا تتسم بمستويات عالية من الضوابط البيروقراطية. ويمكن أيضاً أن تكون المواصفات العامة تحدياً، كما هو الحال في اتباع نهج السلسلة بأكملها في مكافحة الأمراض الحيوانية. ويكون للمواصفات الخاصة أثر كبير بلا شك عندما تُطبّق على الإنتاج الأوّلي لأغذية مصدرها غير حيواني.

23- ولقد دُرس باستفاضة في كينيا أثر مواصفة "GlobalGAP" في ما يتعلق بالفاكهة والخضر الطازجة. وتشير الأدلة إلى أن مشاركة صغار المزارعين في عمليات تصدير الخضر قد انخفضت في أعقاب اشتراط شركات البيع بالقطاعي الأوروبية أن يستوفي الإنتاج التصديري مواصفة "GlobalGAP". فتكلفة الحفاظ على تكامل ضوابطه تكون أعلى بكثير في سلاسل الإمداد المكونة من أعداد لا يستهان بها من صغار المزارعين مقارنةً بالتكلفة إذا ما اشترى المصدّرون من عدد

محدود ممن ينتجون على نطاق متوسط أو على نطاق كبير. وتُفرض تكاليف على المنتجين أيضاً، بحيث توجد شواغل معيّنة بشأن العبء الاقتصادي على أصحاب الحيازات الصغيرة، الأمر الذي يؤدي إلى مجادلات بشأن ما إذا كان توزيع التكاليف على امتداد سلاسل القيمة "عادل". ولكن الأدلة من كينيا في ما يتعلق باستبعاد صغار المزارعين من سلاسل قيمة الصادرات ليست أدلة قاطعة.

24- وآثار المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية على صادرات الأغذية الزراعية من البلدان النامية معقّدة وغير مؤكدة على حد سواء. فمن المرجح أن يلاحظ وجود "فائزين" و"خاسرين" في عالم يُعتبر فيه الامتثال لمتطلبات بشأن سلامة الأغذية تتزايد صعوبتها ويقف وراءها القطاع العام والقطاع الخاص على حد سواء، ضرورة حتمية. ويمكن أن تكون للامتثال وللمواصفات الخاصة، كما هو الحال في ما يتعلق بالامتثال للمواصفات العامة، آثار بالغة على هيكل سلاسل القيمة. فعلى سبيل المثال، بقدر ما تكون هناك وفورات حجم تتحقق في إطار الامتثال و/أو بقدر ما تكون الشركات الأكبر أقدر على الحصول على تمويل وموارد أخرى، من المرجح أن تحفز عمليات الامتثال على القيام بعمليات توحيد وتركيز. وهذه القضايا تُشاهد في ما يتعلق بالسياسات التي تقف وراءها الحكومة لإدخال نظام تحليل مصادر الخطر ونقاط الرقابة الحرجة في قطاعات من قبيل تربية الأربيان، بقدر ما تُشاهد في حالة وضع القطاع الخاص مواصفات لسلامة الأغذية تستند إلى العمليات.

25- وفي الممارسة العملية، من الصعب فصل الأثر المحدد الذي قد يترتب على المواصفات الخاصة بالنسبة لصادرات الأغذية الزراعية من البلدان النامية عن طائفة من العوامل الأخرى. فعلى سبيل المثال، يجب على مصدّري الفاكهة والخضر الطازجة واللحوم والألبان والمأكولات البحرية الامتثال لمتطلبات متعددة المستويات تشمل درجات الجودة ومواصفاتها، ومتطلبات التتبع، وبطاقات المصدر، وضوابط الصحة النباتية، ومواصفات السلامة الغذائية، ذات الطابع التنظيمي والخاص على حد سواء.

26- ومن الواضح أن عدداً من البلدان النامية، والمصدّرين والمنتجين فيها، يواجهون تحديات في ما يتعلق بالامتثال للمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية. ويتمثل شاغل كبير بشأن المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في أن تكاليف عمليات تقييم الامتثال والتقيُّد تبتعد عادة في سلاسل القيمة العالمية للأغذية الزراعية عن الجهات التي تعتمد المواصفات وتتجه نحو مورِّدي تلك السلاسل، لا سيما المصدّرين والمنتجين في البلدان النامية. وهذا بدوره يحول دون أن يجني المنتجون في البلدان النامية الثمار الكاملة لتنفيذ المواصفات، مما يقلل من عائدات الاستثمارات ذات الصلة ويقلل من الحوافز التي تدفع الزرّاع إلى الأخذ بهذه المواصفات. وثمة مبررات دامغة تدعو إلى تقديم الدعم من الجهات المانحة لبناء القدرات، المتمحور أساساً حول الشركات الكبرى، ومنظمات المنتجين، وإنشاء أسواق لتقديم الخدمات. ويوجد أيضاً دور للترويج لمصالح البلدان النامية في ساحة المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية، ولكن ليس إلى الحد الذي يجعل هذا يبدأ في تهديد دور المواصفات الجماعية؛ فلن تكسب البلدان النامية الكثير من العودة إلى عالم يحدد فيه المشترون الرئيسيون بالقطاعي مواصفات الشركات الخاصة بهم ويأخذون بها.

27– وفي الممارسة العملية، يوجد تداخل كبير بين المواصفات العامة والمواصفات الخاصة وآثارها على إنتاج الأغذية وتجهيزها وعلى البلدان النامية. فكثيراً ما تكون المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية هي استجابات للأنظمة الحكومية تبني على إطار المواصفات العامة. وتستطيع المواصفات الخاصة، في ذلك، أن تقلل من تكلفة صياغة المواصفات وإنفاذها، مثلاً بتوفير "خريطة طريق" مفصّلة لتقييم الامتثال والتقيُّد. وبتحديد قواعد وضع المواصفات العامة والخاصة من جانب كيانات أخرى – الحكومات والشركات والمنظمات غير الحكومية لدى الأعضاء – يؤدي الدستور الغذائي دوراً هاماً في توجيه تطور المواصفات الخاصة. والرأي القائل بأن التزايد في المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية يقوّض دور الدستور الغذائي هو قول يستند أساساً إلى سوء فهم للدور الذي يؤديه في ساحة المواصفات الدولية للأغذية الزراعية.

28– ومن الممكن اعتبار المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية بمثابة تجميع أساساً لمواصفات الدستور الغذائي وخطوطه التوجيهية وتوصياته المتعددة، إلى جانب التشريعات القطرية التي تستند بشكل أو آخر إلى وثائق الدستور الغذائي هذه. وفي الوقت نفسه، لا تقتصر المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية على المجالات التي توجد فيها للدستور الغذائي قواعد محددة، بل تملأ أيضاً "الفراغات" التي يُرى أن ثمة حاجة فيها إلى التوحيد القياسي. وتزايد المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية يعني ضمناً بالفعل أن زبائن الدستور الغذائي يتغيرون، أو يتوسعون على الأقل. وتقليدياً، كان دور الدستور الغذائي يتمثل في إرساء قواعد لتنفيذ نظُم رسمية للرقابة على الأغذية، مما يشير إلى أن المستفيدين والمستخدمين الرئيسيين هم الحكومات. وقد أضافت المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية طبقة إضافية إلى حوكمة سلامة الأغذية ومن اللازم أن تأخذ هيئة الدستور الغذائي هذا في الاعتبار عند توجيه برامج عملها وعند وضعها للمواصفات.

29– ويطرح تزايد المواصفات الخاصة تحديات للدستور الغذائي من حيث سرعة وتعقُّد عمليات وضع المواصفات. وهذه قضايا توجد فيها شواغل مؤكدة وبُذلت فيها بالفعل جهود لترشيد نظم صنع القرار. ومن المؤكد أن منظمات وضع المواصفات الخاصة أقدر على بلورة المواصفات في الوقت المناسب، مما يجسِّد مجال اختصاصها الأضيق وكذلك الدرجة الأكبر من تلاقي مصالح معتمدي المواصفات الذين تخدمهم. وليس من الواقعي أن نتوقع من هيئة الدستور الغذائي أن تكون قادرة على محاكاة منظمات وضع المواصفات الخاصة في هذا الصدد، وإن كانت تلزم جهود متواصلة لترشيد عمليات صنع القرار.

30– وقد أدى تزايد دور المواصفات الخاصة في حوكمة سلامة الأغذية في سلاسل القيمة العالمية للأغذية الزراعية إلى زيادة اشتداد الشواغل بشأن شفافية عمليات وضع المواصفات واتسامها بطابع جامع، ليس فحسب في إطار منظمات وضع المواصفات الخاصة، بل أيضاً في إطار الدستور الغذائي. وعجز بلدان نامية كثيرة عن أداء دور فعّال في الدستور الغذائي هو عجز معترف به. كذلك لا يأخذ في الاعتبار عدد من منظمات وضع المواصفات الخاصة مصالح البلدان النامية، أو يولي لها اعتباراً ضئيلاً. والاستثناء البارز في هذا الصدد هو الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP)، التي اتخذت بعض الخطوات لمعالجة اهتمامات البلدان النامية وشواغلها. والمجال الذي يكون فيه أداء هيئة الدستور الغذائي أفضل بشكل واضح من أداء منظمات وضع المواصفات الخاصة هو تمثيل فئات المستهلكين.

31- ومن الواضح أن هيئة الدستور الغذائي لا يمكن أن تتجاهل تزايد دور المواصفات الخاصة، بالنظر إلى انعكاساته العامة على اختصاصها وطرق عملها. ومن الحيوي أن تتعامل هيئة الدستور الغذائي مع المنظمات الضالعة في وضع واعتماد المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية، رسمياً أو بطريقة غير رسمية. والأهم أن هيئة الدستور الغذائي يجب أن تفكّر في اختصاصها وغرضها وبرنامج عملها في عالم من المرجح أن تتزايد فيه أهمية المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في حوكمة سلاسل القيمة العالمية للأغذية الزراعية. وفي ما يلي بعض الإجراءات المحددة التي يمكن أن تتخذها الهيئة:

- الانخراط في نقاش مستنير بشأن انعكاسات المواصفات الخاصة في مجال سلامة الأغذية على اختصاصها وبرنامج عملها. وينبغي أن تتجنب في هذا النقاش دراسة ما هو صحيح وما هو خطأ في المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية. إذ ينبغي أن تعتبر بالأحرى هذه المواصفات بمثابة حقيقة جديدة يجب على هيئة الدستور الغذائي أن تأخذها في الاعتبار.
- الانخراط مع المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية (وربما مع الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة) بهدف جعلها مراقباً رسمياً. وهذا سيقتضي أن تطلب المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية الاعتراف بها كمنظمة دولية غير حكومية.
- بحث الوسائل التي يمكن بها لهيئة الدستور الغذائي أن تنخرط مع المنظمات الجماعية التي تضع مواصفات خاصة والتي لا يبدو أنها تستوفي مؤهلات أن تكون منظمات غير حكومية دولية، ولكنها لها امتداد عالمي مع ذلك. ويمكن أن يتحقق هذا فوراً من خلال إجراء حوار غير رسمي بين أمانة الدستور الغذائي و/أو اجتماع مصالح يُعقد لمرة واحدة مع منظمة الأغذية والزراعة و/أو منظمة الصحة العالمية. وفي الأجل المتوسط، يجوز لهيئة الدستور الغذائي أن تنظر في إقامة قاعدة للتشاور بين القطاعين العام والخاص، ربما في إطار اللجنة التنفيذية.
- ينبغي أن تبدأ هيئة الدستور الغذائي فوراً في التفكير بشأن الانعكاسات بالنسبة لإجراءات عملها. ومن ثم، يمكن تكليف الأمانة باستكشاف الحاجة إلى إدخال تغييرات في هذه الإجراءات والكيفية التي يمكن بها أن تمكِّن هذه الإجراءات الهيئة من الاستجابة على نحو أفضل للتحديات والفرص التي ينطوي عليها تزايد المواصفات الخاصة.

وفي نهاية المطاف، من اللازم أن تفكّر هيئة الدستور الغذائي تفكيراً أعمق بشأن مجالات أنشطتها وأولوياتها على ضوء تزايد الدور الذي تؤديه المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في سلاسل القيمة العالمية للأغذية الزراعية. فعلى سبيل المثال، هل ينبغي أن تركّز هيئة الدستور الغذائي على مجالات لم تتبلور فيها مواصفات خاصة لكي تملأ "الفراغات" في المشهد العام لسلامة الأغذية أم تواصل بلورة مواصفات وخطوط توجيهية وتوصيات عبر النطاق الكامل لعملها التاريخي، بحيث تدعم جزئياً زيادة تنمية المواصفات الخاصة؟

32– وثمة دور، بوجه أعم، لمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية يتمثّل في الانخراط مع المنظمات التي تضع مواصفات خاصة لسلامة الأغذية وفي أداء دور بنّاء في المناقشات الجارية بشأن مشروعية وآثار هذه المواصفات. ومن المهم أن تجسّد محاور تركيز بناء القدرات الخاصة بهذه الوكالات تزايد دور المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية واحتياجات كل من القطاع العام والقطاع الخاص في هذا الصدد. وبهذا الخصوص، ينبغي أن تحسِّن منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية كلتاهما جهودهما الرامية إلى دعم تنمية القدرة القطرية في مجال الرقابة على الأغذية في البلدان النامية.

آثار المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية على سلسلة الأغذية وعلى عمليات وضع المواصفات العامة

ورقة أعدها من أجل منظمة الأغذية والزراعة/منظمة الصحة العالمية

Spencer Henson و John Humphrey

9 مايو/أيار 2009

1 – معلومات أساسية

لقد تمثَّل اتجاه رئيسي في حوكمة سلاسل القيمة العالمية للأغذية والزراعية في السنوات العشرة إلى الخمس عشرة الأخيرة في تزايد شيوع المواصفات الخاصة (Jaffee وHenson، 2004؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2004). فقد قامت الشركات الخاصة والمنظمات غير الحكومية تدريجياً بإرساء مواصفات بشأن سلامة الأغذية وجودة الأغذية والجوانب البيئية والاجتماعية لإنتاج الأغذية الزراعية، ترتبط عموماً، بدورها، بعمليات إصدار الشهـــادات (التصديق) من أطراف ثانيـــة أو ثالثة (Busch وآخرون، 2005). ويُقال إن قوى السوق يمكنها، مع أنها لا تخضع لنفس عمليات الإنفاذ القانونية التي تخضع لها الأنظمة العامة، أن تجعل الامتثال للمواصفات الخاصة إلزامياً في الممارسة العملية (Henson، 2007). ومن ثم، في مجال الأمن الغذائي الذي نركز عليه هنا، نجد أن سلاسل قيمة عالمية كثيرة للأغذية الزراعية تحكمها صفيفة من المواصفات العامة والخاصة، التي يوجد بينها ارتباط بطرق شتى وتلعب دوراً قيادياً في الدفع إلى تنفيذ ضوابط لسلامة الأغذية (Jaffee وHenson، 2008). وثمة مزاعم أيضاً بأن المواصفات الخاصة، التي وجدت مجالها المهيمن في سلاسل القيمة الخاصة بالصادرات، بدأت تغزو أسواق القيمة الأعلى في البلدان النامية (Reardon وآخرون، 2001؛ Henson، 2007).

وقد أثار تطور المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية تساؤلات عميقة بشأن دور المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة في حوكمة سلامة الأغذية. وتوجد في صلب هذا الحوار شواغل بشأن الآثار على هيكل الأسواق العالمية للأغذية الزراعية وطريقة عملها (Henson وHumphrey، 2008) وعلى مشروعية الطرق الخاصة للحوكمة حيثما كان التنظيم العام هو النمط المسيطر (Henson وCaswell، 1999). وتتباين الآراء بشأن مشروعية وآثار المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية تبايناً واسعاً؛ بحيث تُعتبر، من ناحية، قادرة على التسبب في تآكل قدرة البلدان النامية على المنافسة (مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، 2007أ؛ 2008) و/أو على استبعاد أصحاب الحيازات الصغيرة من سلاسل القيمة التي تتيح فرصاً يمكن أن تكون كبيرة لتحسين كسب العيش (Dolan وHumphrey، 2000؛ Graffham، 2007)، بينما تُعتبر من الناحية الأخرى محفزات للعمليات الضرورية لتحسين وتعزيز القدرة على المنافسة (البنك

الدولي، 2005؛ Henson، 2007). ولم يؤد عدم وجود مجموعة متسقة من الأدلة إلى إخماد هذا الجدل (Henson وHumphrey، 2000)

وفي سياق عالمي أدى تزايد المواصفات الخاصة إلى التشكيك في مشروعية المؤسسات الدولية الراسخة التي تُرسي قواعد لإعلان المواصفات العامة لسلامة الأغذية، وبخاصة منظمة التجارة العالمية وهيئة الدستور الغذائي (Henson، 2007). ومع أن مسألة التأثيرات التجارية للمواصفات الخاصة أثيرت داخل منظمة التجارة العالمية (انظر مثلاً (Henson، 2007)، يوجد قدر كبير من عدم اليقين بشأن ما إذا كان للمنظمة أي اختصاص قانوني على نشاطات التوحيد القياسي الخاصة (Roberts، 2009). وفي إطار الدستور الغذائي، أُبدي قدر كبير من القلق بشأن تقويض سرعة انتشار المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية لدور الهيئة في إرساء مواصفات وخطوط توجيهية وتوصيات مستندة إلى العلم توجّه عمليات وضع القواعد على الصعيد القطري وتوفّر مرجعاً قانونياً لاتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية (انظر مثلاً Roberts وUnnevehr، 2005). وقد كان عدد من البلدان النامية الأعضاء في منظمة التجارة العالمية والدستور الغذائي "الصوت" المهيمن وراء هذه الشواغل، بحيث أجج هؤلاء الأعضاء الجدل بشأن تأثيرات المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية التي يمكن أن تكون ضارة على أجزاء العالم الأكثر فقراً. فعلى سبيل المثال، جرت مناقشة في الدورة الحادية والثلاثين لهيئة الدستور الغذائي (هيئة الدستور الغذائي، 2008أ) والدورتين الستين والحادية والستين للجنة التنفيذية (هيئة الدستور الغذائي، 2008ب؛ 2008ج) في عام 2008.

وتتباين المواصفات الخاصة تبايناً ملحوظاً في ما يتعلق بمَنْ يضعها، ومَنْ يعتمدها، ومعالم نُظم الأغذية الزراعية التي تتناولها، وغير ذلك. وتجسيداً لهذا التنوع، كان هناك عدم وضوح بشأن المواصفات التي تُعتبر "خاصة"، والوظائف التي تؤديها، والآثار التي يمكن أن تترتب عليها (Henson وHumphrey، 2008) وكثيراً ما لا يكون هناك أيضاً فهم للفروق وللعلاقات المتبادلة بين الأنظمة العامة والمواصفات الخاصة. وقد كان عدم الوضوح هذا بمثابة غمامة في المناقشات بشأن آثار المواصفات الخاصة، بوجه عام وعلى البلدان النامية تحديداً على حد سواء، وبشأن المسار الذي يمكن أن نتوقعه في تطورها مستقبلاً، وأدى عادة إلى إلقاء جميع المواصفات الخاصة في نفس السلة (التي كثيراً ما تكون سلبية). وتحاول هذه الورقة أن تضفي قدراً من الاتساق على النقاش، بتقديم تحليل مبرَّر لكيفية وأسباب تطور المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية ولآثارها. وبطبيعة الحال، ينصب تركيز خاص على الانعكاسات بالنسبة لعمل الدستور الغذائي، وإن كان هذا يوضع في السياق الأوسع للطرق التي تتفاعل بها المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية مع الأنظمة العامة والتأثيرات الناجمة عن ذلك على هيكل سلاسل القيمة العالمية للأغذية الزراعية والطريقة التي تعمل بها.

2 – أهداف الورقة ونطاقها

في الدورة الحادية والثلاثين لهيئة الدستور الغذائي، دُعيت منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية إلى إعداد وتقديم تقرير عن دور المواصفات الخاصة، وعن التطورات بشأن هذا الموضوع في منظمة التجارة العالمية وفي منتديات أخرى (هيئة الدستور الغذائي، 2008أ). وتقدم هذه الورقة مساهمة فنية في هذا التقرير المطلوب من منظمة

الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية تقديمه إلى الهيئة تركز على استثارة الوعي وتوجيه المناقشات بشأن المواصفات الخاصة.

ويتمثل الهدف العام للورقة في تقديم عرض عام للقضايا المرتبطة بتزايد دور المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في سلاسل القيمة العالمية للأغذية الزراعية، مع التركيز بوجه خاص على الانعكاسات بالنسبة لهيئة الدستور الغذائي وغيرها من المنظمات الدولية المهتمة بسلامة الأغذية. وتشير الورقة أيضاً إلى جوانب المواصفات الخاصة غير المتعلقة بسلامة الأغذية بقدر ما تكون هذه الجوانب مقترنة بعناصر سلامة الأغذية في عملية وضع المواصفات الخاصة. والقضايا المحددة التي تتناولها الورقة هي ما يلي:

- تعريف المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية وتحليل أشكالها المختلفة.
- العوامل التي تقف وراء التنامي والتغيُّر في سلاسل القيمة العالمية للأغذية الزراعية والمواصفات الخاصة، والكيفية التي يمكن أن نتوقع أن تتغير بها هذه المواصفات في المستقبل.
- العلاقات المتبادلة بين المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية والأنظمة العامة.
- أثر المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية على سلاسل القيمة العالمية للأغذية الزراعية، مع التركيز بوجه خاص على البلدان النامية.
- انعكاسات إصدار وزيادة شيوع المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية بالنسبة لهيئة الدستور الغذائي، وبالنسبة للمنظمات الدولية الأخرى، لا سيما منظمة التجارة العالمية.
- الاستراتيجيات التي قد تعتمدها هيئة الدستور الغذائي، على وجه الخصوص، من أجل معالجة تزايد دور المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في سلاسل القيمة العالمية للأغذية الزراعية، سعياً إلى إنجاز مهمتها.

ويجب ملاحظة أن محور التركيز الرئيسي لهذه الورقة هو المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية، وإن كانت هذه المواصفات موضوعة داخل السياق الأوسع للمواصفات الخاصة كطريقة للحوكمة عبر مجموعة أوسع نطاقاً من خصائص المنتجات الغذائية الزراعية.

وتستند الورقة إلى استعراض وتجميع لورقات البحوث والسياسات التي أُعدت مؤخراً بشأن المواصفات الخاصة، لا سيما بشأن المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية، في سلاسل القيمة العالمية للأغذية الزراعية. وقد استخدم المؤلفان معرفتهما وخبرتهما الجماعية في الجمع ما بين البحوث التجريبية الموجودة، التي تختلف اختلافاً واسعاً من حيث نطاقها ونوعيتها، لعرض تحليل متسق ومتوازن لأسباب نشوء المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية وللانعكاسات، لا سيما بالنسبة للدستور الغذائي.

3 – طبيعة المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية

3-1 عرض عام للمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية

لقد انبثقت المواصفات الخاصة كوسيلة هامة لحوكمة الأسواق في كثير من البلدان الصناعية (انظر مثلاً Henson، 2007، Humphrey، 2008؛ Jaffee وHenson، 2004؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2004؛ البنك الدولي، 2005). وهذا يصدق بالذات على قطاع الأغذية الزراعية، وإن كنا نرى نُظم مواصفات خاصة في أماكن أخرى. وقد أثار تطور المواصفات الخاصة، بدوره، تساؤلات عميقة بشأن دور المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة في حوكمة سلامة الأغذية وجودة الأغذية والآثار الاجتماعية والبيئية الأوسع نطاقاً لنظام الأغذية الزراعية. وتوجد في صلب هذا الحوار شواغل شتى بشأن المواصفات الخاصة:

- أنها يمكن أن تستبعد البلدان النامية من أسواق دولية يمكن أن تكون مربحة، وذلك بأن تكون بمثابة حواجز تحول دون دخول البلدان التي لا توجد لديها نظم لسلامة الأغذية بلغت مرحلة جيدة من التطور، بحيث تجاهد هذه البلدان لكي تتغلب على تلك الحواجز.
- أن كثرة مقتضيات المواصفات الخاصة، لا سيما استخدام إصدار الشهادات (التصديق) من طرف ثالث لضمان الامتثال للقواعد والإجراءات المعقّدة عند مراحل شتى على امتداد سلسلة القيمة (بما في ذلك ضوابط ما قبل الخروج من بوابة المزرعة التي تُستخدم في مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة المعتمد على نطاق واسع) هي مقتضيات بالغة التعقيد وباهظة التكاليف بحيث يصعب على صغار المزارعين أن يفوا بها.[3]
- أنها تؤثر على هيكل طريقة عمل الأسواق العالمية للأغذية الزراعية، بحيث تزيد من دفع عمليات التوحيد والتكامل ومن زيادة قوة الشركات المهيمنة.
- أنها تشكك في مشروعية الطرق العامة للحوكمة في مجالات كانت تاريخياً حكراً على التنظيم العام (انظر مثلاً Henson وCaswell، 2001؛ Havinga، 2006؛ 2008). ويُقال، تبعاً لذلك، إن نمو المواصفات الخاصة يهدد مكانة المؤسسات الدولية الراسخة، لا سيما اتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية في إطار منظمة التجارة العالمية وهيئة الدستور الغذائي، التي تضع إجراءات لكفالة امتثال التدابير القطرية لمتطلبات منظمة التجارة العالمية في ما يتعلق بحواجز التجارة.
- أن الطابع غير العام للمواصفات الخاصة معناه أنها تُوضع عموماً "من أعلى إلى أسفل" ولا تخضع للتمحيص العام. وقد يؤدي هذا إلى عدم معالجة قضايا الإنصاف والوصول.

3 سيرد أدناه مزيد من المناقشة لطابع هذه المواصفات وأوجه التعقُّد فيها، لا سيما مواصفات ما قبل خروج المُنتَج من بوابة المزرعة.

وقد نوقشت هذه القضايا باستفاضة في لجنة تدابير الصحة والصحة النباتية التابعة لمنظمة التجارة العالمية (انظر مثلاً منظمة التجارة العالمية، 2007أ؛ منظمة التجارة العالمية، 2008أ).

وجماعياً، تختلف المواصفات الخاصة اختلافاً ملحوظاً في ما يتعلق بمن يضعها، ومن يعتمدها، والقضايا التي تتناولها، وغير ذلك. ويُبيَّن في الشكل 1 نطاق المواصفات التي قد تعتمدها الشركات الخاصة (الذي نصفه بمزيد من التفصيل أدناه في القسم الفرعي "دراسة لأنواع المواصفات"). وهذا يوفّر قائمة غير شاملة للمواصفات المستخدمة في أربعة كيانات أوروبية مختلفة. وثمة نطاق كبير من مواصفات القطاع الخاص، التي تضعها أنواع متميزة من المنظمات لخدمة أغراض متنوعة وذات نطاق جغرافي ووظيفي مختلف. وبالنظر إلى هذا العدد الكبير من المواصفات، والمنظمات التي ترعاها، ومداها، واستمرار تكاثرها، ليس مما يدعو إلى الدهشة أنه كان هناك عدم وضوح بشأن المواصفات الخاصة أعاق التوصل إلى تفاهم بشأن هذا الموضوع.

الشكل 1: أمثلة للمواصفات الخاصة في سلاسل الأغذية الزراعية

مواصفات الشركات الفردية	المواصفات القطرية الجماعية	المواصفات الدولية الجماعية
• Nature's Choice (Tesco) • Filières Qualité (كارفور) – صيغة تطبَّق في بلدان متعددة • من الحقل إلى الشوكة (Marks & Spencer) • Filière Controlleé (Auchan) – صيغة مطبّقة في بلدان متعددة • P.Q.C. (Percorso Qualità Conad) • Albert Heijn BV: AH Excellent	• مواصفات الأغذية المضمونة (المملكة المتحدة) • المعيار العالمي الخاص بالاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي • Freedom Food (المملكة المتحدة) • Qualitat Sicherheit (QS) مخطط المحاصيل المضمونة التي يمكن الجمع بينها (المملكة المتحدة) • لحم البقر والضأن البريطاني المضمون من المزرعة • Sachsens Ahrenwort • Sachsen Qualitatslammfleisch • QC Emilia Romagna • Stichting Streekproduction Vlaams Brabant	• الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP) • المعيار الغذائي الدولي • الأغذية المأمونة الجودة (SQF) 2000/1000 • مجلس التوجيه البحري(MSC) • مجلس رعاية الغابات (FSC)

المصدر: استناداً إلى منظمة التجارة العالمية (2007أ)، مع أمثلة إضافية من Aragrande وآخرين (2005)

وقد تزايدت أهمية المواصفات الخاصة في سلاسل القيمة العالمية للأغذية الزراعية، بحيث يتزايد شيوعها في كل من قطاعات الأعمال المحلية والتجارة الدولية. وقد تتعلق هذه المواصفات بسلامة الأغذية وتكامل نظم سلامة الأغذية، ولكنها يمكن أن تشير أيضاً إلى جوانب من الأغذية من قبيل مصدرها، وأثرها البيئي، ورعاية الحيوان، وما إلى ذلك. ومن الخصائص المحددة لهذه المواصفات الخاصة، لا سيما في ما يتعلق بسلامة الأغذية، تزايد التركيز على العمليات التي تُنتج بها الأغذية. ومواصفات "العمليات" هذه تنطوي بالضرورة على ما يلي:

- أنها توفّر أساساً لطرح مزاعم بشأن العمليات والممارسات المتعلقة بالطريقة التي أُنتجت بها الأغذية، أو نقلت، أو جُهزت.
- أنها تنطوي بالضرورة على شكل ما من أشكال الرصد والإنفاذ، من خلال إصدار شهادات من طرف ثانٍ، أو من طرف ثالث (وهو أمر يتزايد) (Busch وآخرون، 2005).
- أنها تدوَّن في بيان مكتوب يحدد القواعد والإجراءات ويقدّم تعليمات واضحة بشأن الطريقة التي يجب بها تطبيق القواعد ورصدها وإنفاذها.
- أنها تشمل شكلاً ما من أشكال التتبُّع للربط بين منتجات غذائية معيّنة في مرحلة ما من سلسلة القيمة حتى المرحلة التي تحدد فيها مواصفة العمليات وتضبطها.

ولا تنطوي المواصفة على تحديد فحسب للنواتج التي يجب أن تتحقق، بل يشمل أيضاً مجموعات من القواعد ليبيِّن الكيفية التي ينبغي أن تتحقق بها هذه النواتج، وهيكلاً لحوكمة إصدار الشهادات والإنفاذ (وكذلك نظماً لاستنباط واعتماد تغييرات كل عنصر من هذه العناصر مع تطور المواصفات بمرور الوقت). ولهذا السبب تشير بعض الأجهزة المعنية بالمواصفات الخاصة، من قبيل المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية، إلى "مخططات" لا إلى مواصفات. وهذا أمر له انعكاساته بالنسبة للدستور الغذائي والعلاقة بين المواصفات العامة والمواصفات الخاصة، كما سيُرى أدناه. والآن، سنستكشف أشكال ووظائف المواصفات الخاصة بوجه عام، مع التركيز بوجه خاص على المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية.

3-2 دراسة لأنواع المواصفات الخاصة

تبدأ مناقشات كثيرة للمواصفات الخاصة بدراسة للأنواع المختلفة من المواصفات. ويوجد وراء هذا النهج افتراض هو أن المواصفات الخاصة من السهل تحديدها ومن السهل تمييزها عن المواصفات العامة، أو عن الأنظمة العامة بوجه أدق. ومن المهم إدراك أن هذا الحد الفاصل ليس في حقيقة الأمر مباشراً هكذا. وفهم العلاقة بين العام والخاص فهماً أفضل هو موضوع متكرر في هذه الورقة.

المواصفات العامة والمواصفات الخاصة

غالباً ما يُستخدم مصطلحا "المواصفات الخاصة" و"المواصفات الطوعية" على أساس أن معناهما واحد. وفي حقيقة الأمر، غالباً ما يُشار إلى المواصفات الخاصة التي تضعها جهات فاعلة في القطاع الخاص بطريقة جماعية باسم "المواصفات الطوعية الخاصة" (انظر مثلاً منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2004). وهذا يساوي ضمناً بين الإجراءات التي تتخذها السلطات العامة والقواعد المدعومة بجزاءات قانونية (Black، 2002؛ Havinga، 2006)،

مما يترك مجال المواصفات الطوعية للكيانات غير الحكومية.[4] وفي الممارسة العملية، لا يصح هذا التمييز. فالحكومات قد تصدر مواصفات يكون الامتثال لها طوعياً، أو العكس، قد تقتضي الامتثال لمواصفات خاصة. بل إن Havinga (2006؛ 2008) يرى وجود "طمس" لأدوار الحوكمة التقليدية في نظام الأغذية الزراعية، مما يشير إلى نشوء استمرارية بين طريقتي التنظيم العامة والخاصة.

ولتقديم إيضاح للكيفية التي نعرِّف بها المواصفات الخاصة، يميِّز الشكل 2 بين المواصفات الإلزامية والمواصفات الطوعية، وبين المواصفات التي تضعها الكيانات العامة والكيانات الخاصة (Henson وHumphrey، 2008). وهنا، يمثّل العمود الأيمن المواصفات الخاصة؛ وهي مواصفات *تضعها* (تنشئها) كيانات خاصة تجارية أو غير تجارية، من بينها الشركات، ومنظمات الصناعة، والمنظمات غير الحكومية. ومدى كون المواصفات الخاصة طوعية يتوقف، بدوره، على شكل ومستوى سلطة الكيانات *التي تعتمد* تلك المواصفات؛ أي طبيعة الكيانات التي تقتضي تطبيق المواصفة من جانب كيان آخر (Brunsson وJacobsson، 2000). ومن الممكن أن تعتمد جهات فاعلة غير حكومية (خاصة) المواصفات الخاصة؛ وحتى إذا أصبحت تلك المواصفات إلزامية *بحكم الواقع* بمعنى تجاري من خلال اعتمادها من جانب الجهات الفاعلة المهيمنة في الأسواق، لا توجد أي عقوبة قانونية في حالة عدم الامتثال. ولكن المواصفات الخاصة قد تعتمدها جهات فاعلة حكومية مخولة سلطة قانونية. وفي هذه الحالة، يكون الامتثال إلزاميا، ونحن نشير إلى هذه المواصفات على أنها مواصفات خاصة مقررة قانوناً. وتُشاهد هذه العملية، مثلاً، عند الإشارة إلى مواصفة الأيزو 9000 في توجيهات الاتحاد الأوروبي التي تشمل وسم منتجات الاتصالات اللاسلكية والمنتجات الإلكترونية.

الشكل 2: أشكال المواصفات

	العامة	الخاصة
الإلزامية	الأنظمة	المواصفات الخاصة المقررة قانوناً
الطوعية	المواصفات الطوعية العامة	المواصفات الطوعية الخاصة

وفي ما يتعلق بالعمود الأوسط في الشكل 2، المواصفات العامة، يُعتبر أكثر شكل مألوف هو الأنظمة التي تصدرها الحكومات وتعتبر إلزامية في إطار مجال اختصاص الحكومة. ولكن الحكومات تروِّج أيضاً للمواصفات الطوعية. ويشير Brunsson وJacobsson (2000) إلى هذه المواصفات على أنها "قوانين اختيارية". وفي صناعة الأغذية، تكون "البطاقة الحمراء"، التي استحدثتها الحكومة الفرنسية أصلاً، مثالاً.

4 سترد أدناه مناقشة للتمييز بين المواصفات الخاصة للشركات الفردية و المواصفات الخاصة التي تضعها ائتلافات جهات فاعلة في القطاع الخاص.

وقد يتغيّر موضع مواصفة ما داخل الشبكة الواردة في الشكل 2 بمرور الوقت. وليس من غير الشائع أن تنتقل المواصفات بين خلايا الشبكة. فعلى سبيل المثال، نجد أن سلسلة مواصفات الأغذية المأمونة الجودة أعدتها أصلاً حكومة استراليا الغربية، ويمكن أن نصنّفها في فئة المواصفات الطوعية العامة (لأن اعتمادها لم يكن مقرراً قانوناً)، ولكن معهد تسويق الأغذية (وهو منظمة من منظمات الصناعة تمثّل قطاعات بيع الأغذية بالقطاعي وبالجملة في الولايات المتحدة) اكتسبها بعد ذلك، مما يعني ضمناً إعادة تصنيفها في فئة المواصفات الطوعية الخاصة. وعلاوة على ذلك، في الاتحاد الأوروبي، صدرت مواصفات عامة عضوية تتواجد مع المواصفات العضوية الخاصة الموجودة. وبحصول أحد المنتجين على شهادة مع استخدامه مواصفة عضوية خاصة معتمدة، فإنه يمتثل فعلياً لمواصفة عامة طوعية ولمواصفة خاصة طوعية على حد سواء.

دراسة لأنواع المواصفات الخاصة

اتباعاً لتصنيف منظمة التجارة العالمية في ما يتعلق بالمواصفات الخاصة، قمنا بالتمييز بين ثلاثة أشكال للمواصفات الخاصة للأغذية الزراعية في الشكل 1. ويستند هذا التصنيف إلى الأجهزة التي تعد المواصفات. بيد أن الطابع المتغير للمواصفات وتطورها بمرور الوقت معناه أن التصنيف الذي يبدو بسيطاً هو تصنيف أعقد مما يبدو. وتحديداً:[5]

- **مواصفات الشركات الفردية.** فهذه المواصفات تضعها شركات فردية، هي في الأغلب الشركات الكبيرة لبيع الأغذية بالقطاعي، *وتُعتمد* عبر سلاسل الإمداد الخاصة بها. وغالباً ما يُبلغ بها المستهلكون كعلامات تجارية فرعية على منتجات تلك الشركات التي تحمل بطاقتها/بطاقة خاصة. ومن أمثلة هذه العلامات Tesco's Nurture[6]، وTesco Nature's Choice[7]، وCarrefour's Filières Qualité.[8] وإبلاغ المستهلكين هذا ينطوي على مزاعم بشأن تفوّق خصائص مُنتج أو عملية إنتاج. وهذه المواصفات قد يكون لها مدى قطري أو دولي. ففي بعض الحالات مثل كارفور، تطبّق المواصفة في الشركات الفرعية المتعددة التابعة للشركة الأم. ولكن حتى إذا استخدمت المواصفة شركة في ما يتعلق بعمليات البيع بالقطاعي التي تقوم بها في بلد وحيد، فإن المواصفة نفسها قد يكون لها امتداد دولي لأنه غالباً ما يُطبَّق على المورّدين المتمركزين في بلدان مختلفة كثيرة.

---

5 ترمي دراسة الأنواع هذه إلى عرض الأشكال السائدة للمواصفة الخاصة، ولكن بالنظر إلى الأشكال المختلفة التي تتخذها المواصفات الخاصة، فإنها بالضرورة غير كاملة. فعلى سبيل المثال، قد تحدد أجهزة خاصة مواصفات بهدف أن تكون دولية، من قبيل المواصفة العضوية 'Naturland'. وهذه الأنماط لا تندرج بشكل جيد في دراسة الأنواع المعروضة هنا.

6 http://www.tesco.com/nurture/ (بالاطلاع عليه في مارس/آذار 2009).

7 http://www.tescofarming.com/tnc.asp (بالاطلاع عليه في مارس/آذار 2009).

8 http://www.carrefour.com/docroot/groupe/C4com/Commerce%20responsable/Publications/RDD%202003%20partie%202%20FR.pdf (بالاطلاع عليه في مارس/آذار 2009).

وهكذا، مثلاً، سيصبح المزارعون في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى حاصلين على شهادة بأنهم امتثلوا للمواصفة Tesco Nature's Choice، التي يدعم علامة "Nurture" التجارية الفرعية، إذا كانوا يصدّرون منتجات إلى شركة Tesco في المملكة المتحدة.

- **المواصفات القطرية الجماعية.** وهذه المواصفات *تضعها* منظمات جماعية تعمل داخل حدود البلدان الفردية، وتشمل الرابطات الصناعية والمنظمات غير الحكومية. وهذه المنظمات يمكن أن تمثّل مصالح الكيانات التجارية (ومنها مثلاً شركات بيع الأغذية بالقطاعي، أو شركات تجهيزها، أو شركات إنتاجها) أو أن تكون منظمات غير حكومية. ومن ثم فإن هذه الكيانات وغيرها حرة في أن *تعتمدها* إن شاءت. ولكن من المهم ملاحظة أن بعض المواصفات قطرية على نحو متأصل، في حين أن مواصفات أخرى مداها دولي. وبعض هذه المواصفات القطرية الجماعية ترمي تحديداً إلى طرح مزاعم بشأن الأغذية الواردة من بلدان أو أقاليم بعينها. فمخططا لحم البقر والضأن البريطاني المضمون من المزرعة (في المملكة المتحدة) وQC Emilia Romagna (في إيطاليا) لديهما مزاعم بشأن الخصائص المتفوقة (السلامة والجودة والأثر البيئي وغير ذلك) للمنتجات التي تتقيد بهذين المخططين. والقصد منهما هو تمييز هذه المنتجات عن المنتجات المنافسة. ونتيجة لذلك، فإنهما "ظاهران" عادة للمستهلك؛ ويعلنان عن وجودهما في شكل بطاقات وعلامات تجارية. وثمة مواصفات أخرى ذات طابع قطري لأن وكالات قطرية هي التي قامت بإعدادها، ولكن غالباً ما يكون لها مدى دولي. وهذا يصدق على المواصفة العالمية لسلامة الأغذية الخاص بالاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي (انظر أدناه). فمع أن جهازاً تجارياً في المملكة المتحدة هو الذي أعده أصلاً، فإنه يطبّق على الموردين في بلدان متعددة ويمكن أن يعتمده مورّدون لا يبيعون في سوق المملكة المتحدة إذا رأوا أن هذا يمثّل ميزة تنافسية. ومن الممكن أن تتحول المواصفات من مواصفات قطرية إلى مواصفات دولية في حالة تدويل هياكل حوكمة الأجهزة المنشئة للمواصفات والمتحكمة فيها.
- **المواصفات الدولية الجماعية.** فكثيراً ما تُحدَّد هذه الفئة من المواصفات بمدى المواصفة؛ أي كونه مصمماً عمداً لكي تعتمده (تقتضيه أو تستخدمه) منظمات في بلدان مختلفة. وغالباً ما يعني هذا أن المنظمة التي تضع المواصفة لها عضوية دولية. وهكذا، مثلاً، نجد أن الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP) (EurepGAP سابقاً) أنشأها أصلاً ائتلاف دولي من شركات البيع بالقطاعي الأوروبية. وقد أصبحت عضويتها الآن أكثر تنوعاً وأصبحت أكثر اتساماً بالطابع الدولي (انظر أدناه). أما سلسلة مواصفات الأغذية المأمونة الجودة (SQF) فقد أنشأها معهد الأغذية المأمونة الجودة، التابع لمعهد تسويق الأغذية الذي يضم في عضويته شركات من بلدان كثيرة.[9] ومنظمات وضع المواصفات هذه قد تكون لديها جهات فاعلة في غير مؤسسات الأعمال. بل إننا نرى في حقيقة الأمر مواصفات خاصة تضعها توليفات مختلفة من الجهات الفاعلة في القطاع

9 انظر http://www.sqfi.com/about_us.htm (بالاطلاع عليه في مارس/آذار 2009).

العام والقطاع الخاص وفي قطاع المنظمات غير الحكومية (Abbott وSnidal، 2008)، بحيث تشارك هذه الكيانات المختلفة في حوكمة هذه المواصفات بنسب مختلفة. ومجلس رعاية الغابات، مثلاً، لديه أصحاب مصلحة من بلدان مختلفة كثيرة ويحافظ على التعادل بين أصحاب المصلحة في الشمال وأصحاب المصلحة في الجنوب (Dingworth، 2008). وهكذا، فإن المنظمات التي تنشئ مواصفات دولية جماعية قد تمثّل مصالح كيانات تجارية (منها مثلاً شركات بيع الأغذية بالقطاعي، أو شركات تجهيزها، أو شركات إنتاجها) أو منظمات غير حكومية، أو كلتا الفئتين. ومع ذلك، فإن إحدى السمات المحدِّدة للمواصفات هي أنها تصمم لكي *تُعتمد وتُنفَّذ* دولياً. وبعض المواصفات التي تعدها الكيانات القطرية تكون لها نفس الأهداف. وهكذا، مثلاً، فإن المواصفة العالمية لسلامة الأغذية الخاصة بالاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي ومواصفة QS الألماني يجري الترويج لهما واعتمادهما خارج بلدي منشئهما. وبذلك يصبحان "متاحين دولياً".

ومشهد المواصفات الخاصة يتسم بدرجة عالية من الحيوية، بحيث تنبثق أشكال جديدة من المواصفات، مما يؤدي بدوره إلى حدوث تغيُّرات في الأهمية النسبية لأشكال معينة من المواصفات. فعلى سبيل المثال، أنشأ عدد من الشركات الكبيرة لبيع الأغذية بالقطاعي في المملكة المتحدة مواصفات خاصة به في أوائل تسعينيات القرن العشرين واستخدم تدقيقات من أطراف ثانية أو ثالثة لموردِيه من أجل تقييم الامتثال (Henson وNorthen، 1998). وفي وقت لاحق، شاركت كثرة من تلك الشركات في إصدار مواصفة قطرية جماعية من خلال الاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي. ويرد أدناه وصف أكثر تفصيلاً لهذا. وقد مال نطاق المواصفات الخاصة الجماعية، بدوره، إلى أن يصبح دولياً لا قطرياً، كما يُشاهد في حالة مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP) والمواصفة الغذائية الدولية، بينما تجري عملية القياس المرجعي لمواصفات الشركات القطرية أو للمواصفات الجماعية القطرية من خلال المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية. وبينما كانت هذه العمليات هي التي تقف وراء الاتجاهات العامة للعمل الجماعي وتدويل المواصفات الخاصة للأغذية الزراعية، فقد اقتحمت أيضاً مواصفات الشركات الفردية مجالات جديدة من حيث توحيد خصائص المنتجات والعمليات.

وتشير هذه المناقشة إلى الحاجة إلى مزيد من الوضوح بشأن الوظائف المختلفة التي ينطوي عليها تفعيل مواصفة. وفي هذا الصدد، يمكن أن نميِّز بين خمسة عناصر مختلفة:

- **وضع المواصفة.** طرح مواصفة وتفعيلها من خلال صياغة قواعد وإجراءات خطية.
- **الاعتماد.** اتخاذ كيان لقرار باعتماد المواصفة. وهذا يمكن من اتخاذ أشكال شتى. فمن الممكن أن تعتمد شركة من شركات القطاع الخاص مواصفة بأن تشترط على مورِّديها استخدامها. وهذه قد تكون مواصفة قامت بإعدادها الشركة نفسها، أو مواصفة ساعدت على إعدادها مثلاً في إطار ائتلاف لوضع المواصفات، (انظر أدناه) أو مواصفة أنشأها جهاز آخر. كذلك، يمكن أن تعد مجموعات من المنتجين مواصفة تعتمدها هي نفسها. ومن الممكن أن تعتمد الشركات مواصفات، من قبيل الأيزو 14 000، ترى أنها توفّر ميزة تنافسية أو

تُحدد قيَماً واستراتيجية للشركات. وقرار الاعتماد هو عامل هام يقف وراء انتشار وتأثير المواصفات الخاصة. ومرحلة إعداد المواصفات هذه لا تلقى في بعض الأحيان التشديد الواجب في تصنيف فئات المواصفات. فعلى سبيل المثال، لا تشدد الدراسات التي صدرت مؤخراً بشأن المواصفات والتي تُعرِّف الجهات الفاعلة التي تحدد المواصفات وتنفِّذها، ولكنها لا تعرِّف الجهات الفاعلة التي تعتمدها، تشديداً كافياً على الطريقة التي ترتبط بها المواصفات ارتباطاً عضوياً بتزايد سلاسل القيمة ذات الطابع العولمي لقطاع الأعمال الزراعية (انظر، مثلاً، منظمة التجارة العالمية، 2007ب). ويُقال في القسم التالي إن قرار الاعتماد هو القضية الرئيسية لفهم العوامل المحرّكة للمواصفات الخاصة في الفترة الحالية.

- **التنفيذ:** تقوم بالتنفيذ المنظمة التي تتقيد بالمواصفة. ولن تكون هذه المنظمة جهة واضعة للمواصفات. وفي حالة مواصفة مثل المواصفة العالمية لسلامة الأغذية الخاصة بالاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي، الجهة المنفِّذة هي الشركة التي تطبّق المواصفة في عملياتها هي.
- **تقييم التقيُّد:** ينطوي هذا على الإجراءات المستخدمة للتحقق من أن أولئك الذين يزعمون أنهم يمتثلون للمواصفة ويقدمون أدلة موّثقة على ذلك يتقيدون فعلاً بالمواصفة. وتوجد وسائل شتى لتقييم التقيُّد، من بينها صدور إعلان ذاتي من جانب الجهة المنفذة للمواصفة، والتفتيش من جانب الجهة المعتمدة للمواصفة (ما يُسمّى إصدار الشهادات من طرف ثان)، والتفتيش من جانب طرف ثالث (ما يسمى إصدار الشهادات من طرف ثالث). وقد أصبح إصدار الشهادات من أطراف ثالثة الذي تقوم به أجهزة مستقلة لإصدار الشهادات هو القاعدة في ما يتعلق بمواصفات خاصة كثيرة لسلامة الأغذية. وهذه نحن نسمّيها المواصفات الخاصة القائمة على إصدار الشهادات.وتشمل المخططات المتعلقة بالمواصفات عمليات الاعتراف بأجهزة إصدار الشهادات المسموح لها بالتحقق من الامتثال.
- **الإنفاذ:** النُهُج التي تُتبع للتصدي لعدم الامتثال والجزاءات التي تُفرض لسحب الاعتراف في حالة عدم اتخاذ إجراء تصحيحي. ويتعين أن يكون لدى الجهة التي تضع المواصفة إجراء ما للاستجابة لنتائج تقييم التقيُّد إما بالاحتكام إلى العمل التصحيحي أو بسحب الاعتراف بأن المنظمة متقيدة بالمواصفة.

ومن الممكن أن تقوم كيانات عامة أو خاصة بعمليات وضع المواصفات واعتمادها وتنفيذها وتقييم التقيُّد بها وإنفاذها وفقاً لطبيعة المواصفة نفسها. وهذا مُبرز في الشكل 3. ومع أن بعض المواصفات العامة لها جميع الوظائف التي يقوم بها القطاع العام، من الممكن خصخصة بعض هذه الوظائف. كذلك، في حالة المواصفات العامة الطوعية والمواصفات الخاصة الإلزامية، يمكن تقسيم هذه الوظائف بين القطاعين العام والخاص. ولكن هذه التقسيمات ليست حاسمة وسريعة. فالتصورات المفاهيمية الجديدة لعملية التنظيم تعطي دوراً للقطاع الخاص، مثلاً من خلال قيام شركات القطاع الخاص بإجراء تقييم للتقيُّد بشأن امتثالها هي للأنظمة العامة (Havinga، 2006). وعلى العكس من ذلك، قد تستفيد المواصفات الخاصة من البنية الأساسية للمواصفات العامة من خلال استخدامها أجهزة الاعتماد للتعرُّف على أجهزة

إصدار الشهادات التي استُخدمت في ما يتعلق بالمواصفة وتحديدها للمختبرات العامة التي يجب استخدامها في اختبار المُنتج.[10]

الشكل 3: الوظائف المرتبطة بمخططات المواصفات

الوظيفة	الأنظمة	المواصفات الطوعية العامة	المواصفات الخاصة المقررة قانوناً	المواصفات الطوعية الخاصة
وضع المواصفات	الهيئة التشريعية و/أو جهة تنظيم عامة	الهيئة التشريعية و/أو جهة تنظيم عامة	جهاز خاص تجاري أو غير تجاري	جهاز خاص تجاري أو غير تجاري
الاعتماد	الهيئة التشريعية و/أو جهة تنظيم عامة	شركات أو مؤسسات خاصة	الهيئة التشريعية و/أو جهة تنظيم عامة	شركات أو مؤسسات خاصة
التنفيذ	شركات خاصة وأجهزة عامة	شركات خاصة	شركات خاصة	شركات خاصة
تقييم التقيُّد	مفتشية رسمية	مدقق عام/خاص	مدقق عام/خاص	مدقق خاص
الإنفاذ	محاكم جنائية أو إدارية	جهاز عام/خاص لإصدار الشهادات	محاكم جنائية أو إدارية	جهاز خاص لإصدار الشهادات

المصدر: من إعداد المؤلفيْن.

ويوضح أيضاً التمييز بين الوضع والاعتماد مسالة الإجبار والالتزام. فأولاً، من الممكن أن تجعل الأجهزة العامة المواصفات الخاصة إلزامية. وهذه هي الحالة في ما يتعلق بالمواصفات الخاصة المقررة قانوناً. وتكون من أمثلة ذلك الالتزامات التي تُفرض على الشركات وتقتضي منها أن تحصل على شهادة بأن عمليات الإنتاج الخاصة بها مطابقة لمواصفة الأيزو 9000 لكي يتسنى استيراد منتجاتها في الاتحاد الأوروبي. ثانياً، ثمة حالات تعتمد فيها الشركات طواعية مواصفات خاصة، إما لأنها ترى في ذلك إشارة موجهة إلى المشترين المحتملين أو لأن ذلك يساهم في تنمية الشركة. ثالثاً، مع أن المواصفات الخاصة غير المعتمدة من الأجهزة العامة تظل طوعية – إذ لا يوجد إجبار قانوني على الامتثال – فإنها يمكن أن تصبح شبه إلزامية إذا جعلت الشركات القوية، أو مجموعات من الشركات القوية، المواصفة شرطاً لدخول المُنتج سلاسل الإمداد الخاصة بها. وقد يؤدي التركُّز في بيع الأغذية بالقطاعي وتجهيزها عالمياً إلى زيادة هذا الاتجاه. وهذا هو نمط العلاقة على امتداد سلسلة القيمة الذي يقف وراء قدر من تنامي المواصفات الخاصة، على النحو الذي ترد مناقشته أدناه.

10 علاوة على ذلك، تشمل مواصفات من قبيل "GlobalGAP" أجهزة قطرية مختارة لإصدار الشهادات للعمليات التي ينطوي عليها القياس المرجعي للمواصفات القطرية حسب المواصفة العالمية (Sheehan، 2007).

4 – اتجاهات تنامي المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية

ولكن لماذا حدث نمو سريع في المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في السنوات الأخيرة؟ إن هذه المسألة يجب معالجتها على مرحلتين. أولاً، من الضروري فهم الاتجاه العام نحو تزايد الشواغل بشأن سلامة الأغذية واتباع نُهُج "السلسلة الكاملة" في ما يتعلق بهذه المسألة. ثانياً، ثمة حاجة إلى فهم سبب التعبير عن تزايد الضوابط على سلاسل القيمة المتعلقة بقطاع الأعمال الزراعية في شكل تكاثر المواصفات الخاصة، على العكس من تزايد استخدام المواصفات العامة أو التعاون المباشر بين قطاع أعمال وقطاع أعمال آخر لكفالة سلامة الأغذية.

4-1 العوامل المحرّكة لزيادة ضوابط على امتداد سلاسل القيمة الخاصة بالأغذية

يمكن وضع تطور المواصفات الخاصة للأغذية الزراعية في إطار العمليات الأوسع نطاقاً الخاصة بالتغيير التنظيمي وإعادة هيكلة الأسواق الزراعية والغذائية العالمية. والعوامل الرئيسية في هذا الصدد هي:

- إصلاحات النظم التنظيمية الخاصة بسلامة الأغذية استجابة لمخاطر حقيقية و/أو متصورة، بما في ذلك حدوث تحوّل نحو ضوابط العمليات.
- تزايد درجة الاهتمام في أوساط المستهلكين وقطاعات الأعمال بعمليات إنتاج الأغذية والتغيُّرات في تصوراتهم لسلامة الأغذية وجودتها.
- عولمة الإمداد بالأغذية وتزايد دور وفورات التنسيق في تحديد القدرة على المنافسة.[11]
- تفويض سلطات الدولة وما تلا ذلك من "خصخصة" حوكمة الأسواق.

إصلاحات النظم التنظيمية لسلامة الأغذية

مع أن أغلبية البلدان الصناعية لديها نظم بلغت درجة جيدة من التطور لتنظيم سلامة الأغذية، فقد تعرّضت هذه النظم لتغير بالغ في السنوات الأخيرة. وكان من العوامل التي دفعت إلى ذلك تزايد شواغل المستهلكين بشأن سلامة الأغذية. فقد أدى هذا إلى التركيز بدرجة أكبر على سلامة الأغذية وغيرها من خصائص الجودة (Kinsey، 2003). وعلى الرغم من حدوث أوجه تقدم كبيرة في التكنولوجيا الزراعية والغذائية، فإن تلاحق "نوبات ذعر" غذائية سُلطت عليها الأضواء بدرجة كبيرة في عدد من البلدان الصناعية قد أجج شواغل المستهلكين وأدى إلى تآكل الثقة في ضوابط سلامة الأغذية (Henson وCaswell، 1999؛ Henson وHumphrey، 2008؛ البنك الدولي، 2005). ونتيجة

11 بما في ذلك تدفقات المعلومات على امتداد سلاسل القيمة، والتنسيق بين الموردين المتعددين، والقدرات اللوجستية، وغير ذلك.

لذلك، تقوّضت ثقة المستهلكين، بحيث اعتُبرت الحالات الواضحة لعدم سلامة الأغذية بمثابة إشارات تدل على وجود مشاكل على نطاق النظام بأكمله. وجدير بالملاحظة أنه مع التزايد التدريجي في عولمة سلاسل القيمة الخاصة بالأغذية الزراعية، فإن المشاكل المتعلقة بسلامة الأغذية في البلدان البعيدة يمكن أن يعتبرها المستهلكون ذات أهمية محلية.

وتكاثر نوبات الذعر بشأن الأغذية له صلة باستمرار شواغل راسخة بشأن سلامة الأغذية (منها مثلاً المُمرضات الميكروبية ومخلفات مبيدات الآفات). ولكن هذا التكاثر زاده تأججاً وجود بواعث جديدة للقلق بشأن الأغذية كان تحديد عوامل الخطر الخاصة بها على وجه الدقة تحديداً كمياً أمراً صعباً (من قبيل التلوث بالمعادن الثقيلة، والتوكسينات الفطرية، وجنون البقر) وكذلك المخاطر "الجديدة" التي أصبحت ذات أهمية أكبر على "شاشة الرادار" السياسية (ومنها مثلاً أنفلونزا الطيور). وجماعياً، حفزت هذه الشواغل على توسيع نطاق وصرامة النظم التنظيمية في قطاع كبير من العالم الصناعي. ونتيجة لذلك، واجهت الشركات تحديات جديدة ومتزايدة في ما يتعلق بالامتثال وبحثت عن آليات يمكن بها الإقلال إلى أدنى حد من التكاليف المرتبطة بذلك. وقد كان التنظيم العام الجديد الأكثر صرامة هو أحد العوامل الرئيسية وراء نمو المواصفات الخاصة الموجهة إلى سلامة الأغذية.

ولقد أدت الشواغل المتعلقة بسلامة الأغذية إلى زيادة الصرامة في ضوابط للمنتجات "تقليدية" بدرجة أكبر، من قبيل فرض حدود أكثر صرامة على مستويات مخلفات مبيدات الآفات ووجود المعادن الثقيلة في المنتجات. وفي الوقت نفسه، شهدت الأنظمة العامة والمواصفات الخاصة على حد سواء تحوّلاً نحو اتباع النُهُج القائمة على الإدارة. والأبرز في هذا الصدد هي النُظم الفوقية من قبيل نظام تحليل مصادر الخطر ونقاط الرقابة الحرجة وإمكانية التتبع (Caswell وآخرون، 1998). ويجسِّد هذا الاتجاه التشكك بشأن الفعالية والكفاءة الاقتصادية للتكنولوجيا و/أو النُهج القائمة على الأداء، وتزايد التركيز على اتباع نُهُج قائمة على المخاطر في ما يتعلق بإدارة سلامة الأغذية. وهكذا، يقول Unnevehr (2000: 235) إن:

"هناك اعتماد متزايد في صناعة الأغذية للممارسات الإدارية التي تركز على الوقاية من الأخطار المتعلقة بسلامة الأغذية ومكافحة تلك الأخطار. فكثرة من الأخطار يكون إجراء الاختبارات الخاصة بها أمراً باهظ التكلفة وقد تدخل في المنتجات الغذائية في مراحل متعددة من مراحل عملية الإنتاج. ولذا، فإن ممارسات الإنتاج الموثوقة، التي يجري التحقق منها من أجل الوقاية من الأخطار ومكافحتها، تصبح مقبولة باعتبارها أجدى وسيلة من حيث التكلفة للحد من الأخطار المتعلقة بسلامة الأغذية. ومع أن عمليتي الاختبار والتحقق أساسيتان لوجود ضوابط جيدة للعمليات، لا يمكن أبداً أن يكون الاختبار أمراً عملياً كوسيلة وحيدة لرصد السلامة."

ومع أن التركيز المهيمن على ضوابط سلامة الأغذية القائمة على الإدارة كان ينصّب إلى حد كبير على تنفيذ نظام تحليل مصادر الخطر ونقاط الرقابة الحرجة في تجهيز الأغذية، فإن تزايد الاهتمام بالتتبع وبإدارة سلامة الأغذية من "المزرعة إلى الشوكة" أدى إلى توجيه الانتباه إلى تكامل سلسلة الإمداد كلها (Humphrey، 2008). وقد عُبّر عن هذا الشاغل في الأنظمة العامة للاتحاد الأوروبي، الذي كان محور الدفع العالمي نحو المواصفات الخاصة. وقد أثارت

اللائحة التنظيمية رقم 2002/171 (الصادرة عن المفوضية الأوروبية)، التي أنشأت السلطة الأوروبية لسلامة الأغذية، مسألة التتبع والضوابط على امتداد سلسلة القيمة، بحيث ذكرت (مفوضية الجماعات الأوروبية، 2002: ديباجة الفقرة 12) ما يلي:

"من أجل كفالة سلامة الأغذية، من الضروري اعتبار جميع جوانب سلسلة إنتاج الأغذية متوالية تبدأ من الإنتاج الأولي وإنتاج العلف الحيواني وتشملهما حتى بيع الأغذية إلى المستهلك أو إمداده به وبما يشمل ذلك البيع أو الإمداد لأن كل عنصر قد يكون له أثر محتمل على سلامة الأغذية."

كذلك، يكرر موجز لشروط استيراد المأكولات البحرية الصادر عن الاتحاد الأوروبي نفس المبررات المتعلقة بضوابط العمليات (مفوضية الجماعات الأوروبية، بدون تاريخ):

"يطبِّق القانون الغذائي للاتحاد الأوروبي مبدأ إدارة الجودة والضوابط الموجهة نحو العمليات في سلسلة الأغذية بأكملها — بدءاً من سفينة الصيد أو مزرعة تربية الأحياء المائية وصولاً إلى مائدة المستهلك. فإجراء عمليات تحقّق عشوائية من المُنتج النهائي فقط لن يوفّر نفس مستوى السلامة والجودة والشفافية للمستهلك."

تغيُّر مفاهيم سلامة الأغذية وجودتها

إلى جانب هذه العوامل التنظيمية والمتعلقة بصناعة الأغذية، غيَّرت الاتجاهات الديمغرافية والاجتماعية الأوسع نطاقاً توقعات المستهلكين ومطالبهم في ما يتعلق بسلامة الأغذية وجودتها (Buzby، وآخرون، 2001؛ Jaffee وHenson، 2004). وتشمل هذه الخصائص الطريقة التي تُنتج بها المنتجات (مثلاً طرق الإنتاج العضوية مقابل طرق الإنتاج الزراعية التقليدية) ووجود مواد في الأغذية يُتصور أنها غير مأمونة، من بينها تلك التي تُستخدم عمداً في إنتاج الأغذية (ومنها مثلاً مبيدات الآفات والهرمونات) والملوثات (ومنها مثلاً البيفينيلات المتعددة الكلورة والديوكسينات). وهكذا، لم تعد سلامة الأغذية تعرَّف ببساطة من حيث أن الأغذية "صالحة للاستهلاك الآدمي"، بل أصبحت تعرَّف بالأحرى من حيث صفيفة واسعة من خصائص السلامة (Reardon وآخرون، 2001) تتدرج من البحث، من خلال التجربة، عن خصائص المصداقية. وقد أُضيفت أيضاً إلى شواغل المستهلكين مجموعة واسعة من خصائص "الجودة" تشمل الآثار على البيئة، ورعاية الحيوان، وسلامة العمال، وغير ذلك. وهذه الخصائص لها طابع المصداقية بشكل عالمي تقريباً. ونتيجة لذلك، يتطلع المستهلكون إلى معلومات وتأكيدات أكبر وموثوقة بدرجة أكبر (أو على الأقل ما يُتصور أنه موثوق بدرجة أكبر) بشأن طبيعة الأغذية التي يأكلونها وظروف البيئة الاجتماعية التي أُنتجت فيها (Jaffee وHenson، 2004؛ Kinsey، 2003). وقد انبثقت في هذا السياق مجموعة متعددة من المواصفات الخاصة، من بينها مواصفة "organic"، ومواصفة المسؤولية الاجتماعية 8000، ومواصفة مبادرة التجارة الأخلاقية، ومواصفة أغذية التجارة العادلة والحرية.

العولمة

إن التغيُّرات المذكورة آنفاً حدثت جميعها في سياق العولمة وما أدخلته من تحوّل شديد في الأسواق العالمية للأغذية الزراعية. إذ يتزايد امتداد سلاسل الإمداد بالمنتجات الزراعية والغذائية خارج الحدود القطرية، وهذا تيسره جزئياً التكنولوجيات الجديدة المتعلقة بالأغذية والاتصالات والنقل ووجود بيئة على صعيد السياسات تشجّع التجارة الدولية الأكثر تحرراً. والاستعانة بمصادر عالمية تخلق مصادر جديدة للخطر لأن الأغذية تتعرض لدرجة أكبر من التحوّل ولأن سلاسل النقل والإمداد مجزأة عبر مؤسسات متعددة. ويمثّل البُعد الجغرافي و/أو الثقافي تحديات جديدة في ما يتعلق بنظم التنسيق والرقابة التي يمكن أن تخفف من هذه المخاطر (Humphrey، 2008). وفي الوقت نفسه، تجمع العولمة بين نظم متنوعة لإنتاج الأغذية من حيث خصائص المنتجين، والأطر التنظيمية، والظروف البيئية، والخبرة الفنية، وغير ذلك. وحيثما استثمرت الجهات الفاعلة المسيطرة استثمارات كبيرة في سمعة علامة تجارية، فإن العواقب السلبية لحالة واحدة من حالات انعدام سلامة الأغذية تولِّد عادة مستويات مرتفعة من العزوف عن المخاطرة.

ويمكن أن تكون للإجراءات التي تتخذها الجهات الفاعلة المسيطرة لإدارة سلامة الأغذية انعكاسات بالغة بالنسبة للجهات الفاعلة في الطرف الآخر من سلسلة الإمداد، رغم أن هذه الجهات قد تكون بعيدة جغرافياً واقتصادياً و/أو سياسياً. وعلى الرغم من وجود حدود لتطبيق القوانين القطرية خارج أراضي أي بلد، فإن التشريعات في أسواق الأغذية الخاصة بالبلدان المتقدمة يتزايد تحديدها شروطاً للإنتاج والتجهيز في البلدان المصدرة للأغذية؛ وتمثل المسؤولية القانونية الملقاة على عاتق القائمين على تشغيل تلك القطاعات عاملاً آخر يقف وراء تنامي المواصفات الخاصة وضوابط العمليات التي تتعدى الحدود القطرية.

تفويض سلطات الدولة

تشمل جميع المحاولات الرامية إلى زيادة فعالية النظم التنظيمية في عدد من البلدان الصناعية، لا سيما في أوروبا، قيام الحكومات تدريجياً بتفويض المسؤولية عن سلامة الأغذية إلى القطاع الخاص، مما أوجد بدوره حافزاً لوضع مواصفات خاصة. وتفويض سلطات الدولة هذا يعكس تحوّلاً أعم إلى الليبرالية الجديدة، التي تنعكس في زيادة القيود المالية على الوكالات التنظيمية العامة ووجود اعتقاد بأن جهات التنظيم ينبغي أن تعمل مع القطاع الخاص بدلاً من أن تعتبر نفسها جهات إنفاذ فحسب (Busch وآخرون، 2005). فعلى سبيل المثال، يرد في ديباجة التشريع الخاص بقانون الأغذية العام للاتحاد الأوروبي (مفوضية الجماعات الأوروبية، 2002: ديباجة الفقرة 30) ما يلي:

"إن القائم على تشغيل مؤسسة تعمل في قطاع الأغذية هو الأقدر على استنباط نظام مأمون للإمداد بالأغذية وكفالة أن تكون الأغذية التي يقوم بالإمداد بها مأمونة؛ ومن ثم ينبغي أن يتولى المسؤولية القانونية الرئيسية عن كفالة سلامة الأغذية."

وهذا معناه ضمناً أن شركات الأغذية ينبغي أن تكون مسؤولة عن إقامة نظمها الخاصة بها لمراقبة سلامة الأغذية وكفالة عمل هذا النظام بفعالية، من خلال نظم ما للتدقيق، بينما يتمثل دور الحكومة في التفتيش على هذه التدقيقات والتحقق منها (Marsden وآخرون، 2000). وقد اقترن هذا في بعض البلدان بنمو ثقافة "السمعة والعار" في ما يتعلق بانتهاكات التشريعات الغذائية، مما أوجد تهديدات جديدة لسمعة العلامات التجارية. وفي المملكة المتحدة، على وجه الخصوص، كان إدخال مفهوم "المسؤولية الصارمة" للقائمين على تشغيل المؤسسات التي تعمل في قطاع الأغذية من خلال قانون سلامة الأغذية الصادر عام 1990 معناه أنه لم يعد بإمكان أولئك المشغلين اللجوء إلى "الاحتجاج بالضمان" (أي أن موردیهم زعموا أن الأغذية أو المنتجات الغذائية التي قاموا بتوريدها مأمونة). وأن باستطاعتهم فحسب أن يتجنبوا المسؤولية القانونية إذا استطاعوا أن يدللوا على أنهم مارسوا "العناية الواجبة" في ضمان توريد سلسلة الإمداد بأغذية مأمونة. وكان هذا حافزاً كبيراً إضافياً لإقامة مخططات بشأن سلامة الأغذية.[12]

2-4 المواصفات الخاصة كاستجابة للشواغل التنظيمية ولشواغل المستهلكين بشأن الأغذية

تتآلف الاتجاهات الأربعة التي ترد مناقشتها في هذا القسم – وهي زيادة الشواغل بشأن سلامة الأغذية وبشأن مصدر الأغذية وآثارها الاجتماعية والبيئية الأوسع نطاقاً، والعولمة، وزيادة المسؤولية التي تلقيها الأنظمة العامة على عاتق القطاع الخاص – لتهيئ بيئة تتعرض فيها مؤسسات الأعمال التي تعمل في قطاع الأغذية لمزيد من الضغط لكي تحقق سلامة الأغذية ولكي تحافظ على سمعة علاماتها التجارية. ومن اللازم أن تفعل ذلك في مواجهة تزايد عولمة وتعقُّد سلاسل الإمداد بالأغذية.

وتعمل المواصفات الخاصة كاستجابة لهذا التحدي. فالدور الرئيسي للمواصفات، سواء كانت عامة أو خاصة، إلزامية أو طوعية، هو تيسير التنسيق بين سلاسل القيمة الخاصة بالأغذية الزراعية عبر الزمان وبين المنتجين/الشركات والقيام، في إطار ذلك، بنقل معلومات ذات مصداقية بشأن طبيعة المنتجات والظروف التي جرى فيها إنتاجها وتجهيزها ونقلها (Humphrey وSchmitz، 2000؛ 2001؛ Humphrey، 2008؛ Henson وJaffee، 2008).

12 قبل صدور قانون سلامة الأغذية عام 1990، كانت التشريعات الغذائية في المملكة المتحدة تسمح بالاحتجاج بما يسمى 'الضمان' (Henson و Northen، 1998):

"يستطيع الشخص المتهم بارتكاب جنحة أن يفلت من الإدانة إذا استطاع أن يثبت أنه حصل عندما اشترى المُنتج على ضمان خطي من الجهة المورِّدة له يفيد بأن المُنتج يمكن أن بيعه أو التعامل معه قانوناً، وأنه لا يوجد سبب للاعتقاد، عند ارتكاب الجنحة، أن الوضع الحقيقي كان مخالفاً لذلك، وأن المُنتج كان في نفس الحالة عندما اشتراه" (Humber Authorities Food Liaison Group، بدون تاريخ).

ويُخضع قانون 1990 القائمين على تشغيل مؤسسات في قطاع الأغذية "لمسؤولية صارمة" عن بيع أغذية مأمونة، ولكن لا يوجد احتجاج قانوني (أي احتجاج محدد في التشريع) بممارسة العناية الواجبة. وفي حالة اتباع جميع الاحتياطات المعقولة، لا تنطبق المسؤولية الصارمة. ففي بلدان أوروبية كثيرة يتعيّن إثبات وجود حالة إهمال فعلية. ومن ثم، لا يتعرض القائمون على تشغيل مؤسسات تعمل في قطاع الأغذية في البلدان التي لم تطبِّق مبدأ المسؤولية الصارمة لنفس مستوى المخاطرة الموجود في البلدان التي طبَّقت ذلك المبدأ.

وبعبارة أخرى تتمثل إحدى الوظائف الرئيسية للمواصفات الخاصة المتعلقة بسلامة الأغذية في إدارة المخاطر. وهذا معناه توفير مستوى من ضمان امتثال المُنتج للحد الأدنى من المتطلبات المحددة بشأن المُنتج و/أو العمليات.

ولكن، بالنظر إلى أن الأهداف العامة للمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية كثيراً ما تكون قاصرة على توفير ضمانات بأن نُظم الأغذية تستوفي متطلبات المواصفات العامة – من قبيل أنظمة الاتحاد الأوروبي بشأن المستويات القصوى لمخلفات مبيدات الآفات في الفاكهة والخضر الطازجة في حالة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP) – وبالنظر إلى أن هذه المواصفات تدور أيضاً حول البنية الأساسية والعمليات الخاصة بالمواصفات العامة (استخدام نظام تحليل مصادر الخطر ونقاط الرقابة الحرجة، والمختبرات العامة، والتتبُّع، وغير ذلك)، فما هو سبب الحاجة إلى تلك المواصفات أصلاً؟ وما هو سبب استعداد الشركات أن تتحمل مشقة إنشاء مواصفات خاصة مفصّلة وباهظة التكلفة؟

غالباً ما يقال إن المواصفات الخاصة تتجاوز متطلبات المواصفات العامة. ومن المهم أن نفهم بدقة النواحي التي يحدث فيها ذلك. ويبدو أن هناك ثلاث طرق مختلفة يمكن بها رؤية "تجاوز" المواصفات الخاصة للمواصفات العامة:

1 – تُحدد المواصفة الخاصة مواصفة أعلى لخصائص معيّنة للمنتجات الغذائية، و/أو يكمّل مواصفات السلامة الغذائية للمُنتج النهائي التي تنص عليها التشريعات. فالمواصفات التي يطالب بها المستورِد في الإطار 1 تمتد إلى التجارة الأخلاقية، والأثر البيئي، والمساءلة الاجتماعية. كذلك، تتضمن مواصفة "من الحقل إلى الشوكة" الخاص بمتاجر "Marks and Spencer" في المملكة المتحدة متطلبات "تحظر" حوالي 70 من مبيدات الآفات في الفاكهة والخضر التي ستُباع طازجة أو التي ستُستخدم كمكونات في أغذية مجهزة يجري تصنيعها لكي تباع حاملة اسم "Marks and Spencer"[13] وربما كان هذا الاعتقاد بأن المواصفات الخاصة أكثر صرامة أو مداها أكبر من المواصفات العامة هو المنظور الأكثر شيوعاً بشأن العلاقة بين المواصفات الخاصة والمواصفات العامة.

2 – تكون المواصفة الخاصة أكثر تحديداً بكثير بشأن كيفية تحقيق أهداف معينة وكيفية تطبيق المواصفات الخاصة بالعمليات مما هو الحال في ما يتعلق بالمواصفات العامة. وهذه هي أهم وظيفة للمواصفات الخاصة. ففي حالات كثيرة تحدِّد المواصفات الإلزامية العامة المعالم الأساسية لنظام لسلامة الأغذية، بينما تفصِّل المواصفات الخاصة "الشكل" الذي ينبغي أن يكون عليه هذا النظام لكي يكون فعالاً. وهذا، مثلاً، ما سيمثِّل العلاقة بين المواصفات العامة المتعلقة بمنشآت تجهيز الأغذية وضوابط العمليات التي تنص عليها مواصفات من قبيل المواصفة العالمية لسلامة الأغذية الخاصة بالاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي أو المواصفة الغذائية الدولية.

13 انظر http://www.agrifoodstandards.net/en/news/global/m_s_revises_field_to_fork_assurance.htm (بالاطلاع عليه في مارس/آذار 2009).

وتحدد مواصفة هيئة الدستور الغذائي أنه ينبغي أن توجد ضوابط، ولكنه لا يقدّم تعليمات محددة أو يوفّر رصداً لإنفاذ هذا الشرط. ويتمثل الهدف الغالب لهذه المواصفات الخاصة في توفير مستوى من الحماية من حالات انعدام سلامة الأغذية يتجاوز المستوى المتأصل في المواصفات العامة الإلزامية وفي نُظم الإنفاذ المرتبطة بها، ويكون متسقاً على نحو ما عبر سلاسل الإمداد التي يتزايد اتسامها بالطابع العالمي وتخطيها من ثم الاختصاصات التنظيمية.

3 – تمدد المواصفة الخاصة نطاق الضوابط التي تحققها المواصفة بما يتجاوز النطاق الذي توفره المواصفة الإلزامية العامة. فتغطية المواصفات يمكن تمديدها رأسياً وأفقياً على حد سواء. وتشير زيادة التغطية الرأسية إلى مدى وجود ضوابط على امتداد سلسلة القيمة. وفي الحالة المبيَّنة في الإطار 1، يعني اشتراط اتباع أفضل الممارسات في تربية الأحياء المائية تنظيماً لبحيرات تربية الأربيان أكثر صرامة بكثير مما يوفره تشريع قطري. وهكذا، يمكن وضع سلسلة من المتطلبات الإضافية بشأن العمليات في ما يتعلق بسلامة الأغذية، تمتد عبر سلسلة القيمة إلى ما يتجاوز النطاق الحالي للمتطلبات التنظيمية. كذلك، تعمل مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP) كمواصفة للعمليات قبل خروج المنتَج من بوابة المزرعة يرمي إلى حد كبير إلى كفالة استيفاء الخضر والفاكهة الطازجة لمواصفة مقررة من الاتحاد الأوروبي بشأن المنتجات؛ والأنظمة المتعلقة بالحدود القصوى لمستوى مخلفات مبيدات الآفات المسموح به في الفاكهة والخضر الطازجة. وهكذا، تطبِّق المواصفات الخاصة سلسلة من متطلبات العمليات الموجهة تحديداً نحو الامتثال لمواصفة تنظيمية تحكم سلامة المُنتج النهائي. وبدلاً من ذلك، يمكن أن تمدد المواصفات المتطلبات تمديداً أفقياً. ففي حالة المستورد المبيّنة في الإطار 1، يُتوقع أيضاً من الموردين أن يستوفوا مواصفات غير إلزامية من قبيل مواصفة المسؤولية الاجتماعية 8000 ومواصفة الأيزو 14000 البيئية.

وفي الحالتين الثانية والثالثة، توفّر المواصفات الخاصة وقاية إضافية من عدم التقيد بالمتطلبات التنظيمية و/أو تآكل سمعة العلامة التجارية. وسعياً علاوة على ذلك إلى تحقيق هذه الأهداف، تُحدَّد أيضاً صفيفة أوسع من خصائص المُنتج والعمليات (منها مثلاً حماية البيئة وظروف العمل) كمتطلبات من الجهات التي تعتمد المواصفات الخاصة، على النحو المشار إليه في الحالة الأولى أعلاه.

وتطبيق نظام لتقييم التقيُّد يوفّر مستوى من الرقابة أكبر من المستوى الذي توفره النظم السائدة للإنفاذ التنظيمي ينطوي على عنصرين. أولاً، الاستخدام الغالب لإصدار شهادات من طرف ثالث مما يُخرج كلاً من الجهة المعتمدة للمواصفات والجهة المنفّذة للمواصفات من عملية تقييم التقيُّد.[14] وهذا يسمح بنظام مستقل لتقييم التقيُّد على ضوء بروتوكول متفق عليه وموضوعي. ثانياً، يتيح هذا استخدام نظام لهيكل الحوكمة وللدعم يكفل تطبيق نظام إصدار

14 توجد هنا بعض الاستثناءات. ففي حالة المنظمات والشركات التي تضع مواصفات خاصة (انظر أدناه)، يجري عادة تقييم التقيُّد من خلال عملية إصدار شهادات من طرف ثانٍ، يُستعان فيها بموظفي التدقيق التابعين للجهة المصدرة للشهادات.

الشهادات هذا من طرف ثالث بفعالية. وتشمل الأمثلة في هذا الصدد عمليات موافقة الجهة المصدرة للشهادات، ومعالجة الشكاوى، ورصد الامتثال، وما إلى ذلك. ومعالم هيكل الحوكمة هذا تحددها إلى حد كبير المواصفات الدولية التي تضعها المنظمة الدولية للتوحيد القياسي (الأيزو).

وهكذا، نحن نرى أن المواصفات الخاصة في عالم إدارة المخاطر هي مواصفات متعددة الطبقات — ومن ثم تشير المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية إليها على أنها "مخططات" لا على أنها "مواصفات" — تتكون من المواصفة بحد ذاتها، ونُظم إصدار الشهادات، وهيكل لحوكمة المواصفات وتقييم التقيد بها. ومع أن المواصفات الخاصة، لا سيما المتعلقة بسلامة الأغذية، تنص على متطلبات "إضافية" بالنسبة للمتطلبات القانونية، فإن التركيز الغالب لهذه المواصفات ينصب على الامتثال التنظيمي. وفي الوقت نفسه، تشمل المواصفات الموجهة إلى إدارة المخاطر نطاقاً أوسع من الخصائص؛ فعلى سبيل المثال تطورت الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP) لتشمل عناصر حماية البيئة (التي تخرج عن نطاق عالم المتطلبات التنظيمية) إلى جانب التركيز الغالب على سلامة الأغذية (الذي ما زال منصباً إلى حد كبير على الامتثال للأنظمة).

الإطار 1: إصدار الشهادات الذي يُطالب به مستورِد المأكولات البحرية في المملكة المتحدة

"يجب على جميع الموردين المرتقبين لـ... أن يكونوا قد حققوا، أو يعملوا على:

- الحصول على شهادة باستيفاء مواصفات إدارة الجودة الخاصة بالاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي، أو المواصفة الغذائية الدولية، أو مواصفة الأيزو 22000.
- الحصول على شهادة باستيفاء مواصفة الأيزو 14001، أو الإعداد لذلك، أو اجتياز عملية تفتيش مستقلة للتحقق من الإدارة البيئية الرشيدة.
- الحصول على شهادة باستيفاء مواصفات التحالف العالمي لتربية الأحياء المائية الخاصة بخطة العمل بشأن التنوع البيولوجي يجريها مفتش مجلس إصدار الشهادات مرخص له
- النجاح في إتمام عملية تفتيش من طرف ثالث على ضوء المدونة الأساسية لمبادرة التجارة الأخلاقية.
- النجاح في اجتياز عملية تفتيش تشمل جميع جوانب ممارسات التصنيع الجيدة، والممارسات الزراعية الجيدة، والإدارة البيئية الجيدة، والمساءلة الاجتماعية، يقوم بها فريق فني تابع [للشركة]."

المصدر: عرض للشركات بشأن فحص المورّدين.

وهذا الانشغال بالامتثال التنظيمي وآليات تحقيقه لا يقتصر، في حقيقة الأمر، على القطاع الخاص. فعندما يضع الاتحاد الأوروبي شروطاً محددة لاستيراد الأغذية من بلدان ليست من الاتحاد تقتضي من السلطة المختصة في هذه البلدان التدليل على أن نظمها الخاصة بسلامة الأغذية توفّر مستويات من السلامة معادلة للمستويات التي يوفرها الاتحاد الأوروبي (انظر مثلاً مفوضية الجماعات الأوروبية، 2004؛ المادة 48)، فإنه يتجاوز أيضاً حدود الدستور الغذائي. وتوفّر عمليات التفتيش والتوصيات اللاحقة التي تصدر عن المكتب الغذائي والبيطري التابع للاتحاد الأوروبي (انظر مثلاً المفوضية الأوروبية، 2005) رصداً لفعالية نظام الإنفاذ القطري ومقترحات بشأن الكيفية التي يمكن بها

تعزيز النظام، إلى جانب عقوبات في حالة عدم الامتثال (في حالة التفتيش الذي يجريه المكتب الغذائي والبيطري المذكور أعلاه، تجري تفتيشات إلزامية بنسبة 100٪ على المأكولات البحرية التي تصل إلى الاتحاد الأوروبي). وهنا، كما هو الحال في ما يتعلق بمواصفات خاصة كثيرة، لا تتعلق القضية بمواصفات العمليات نفسها بل بمدى فعالية رصد الامتثال وإنفاذه.

ويمكن أن يُقال نفس الشيء في ما يتعلق بالأنظمة العامة بشأن الأغذية ذات المصدر الحيواني. فاتباع نُهُج قائمة على نظام تحليل مصادر الخطر ونقاط الرقابة الحرجة في إنتاج المأكولات البحرية من جانب الحكومات في كثير من البلدان المختلفة (انظر CATO، 1998؛ Allshouse، 2003؛ Haque، 2004) يخلق الكثير من هذه التحديات نفسها على امتداد سلسلة القيمة ويرمي إلى ضمان الأغذية المأمونة من خلال ضوابط العمليات.

ويتمثل هدف ثانٍ للمواصفات الخاصة في توفير التمييز بين المنتجات. فمن الممكن اعتماد مواصفات، من قبيل مواصفة المسؤولية الاجتماعية 8000، لدعم مزاعم موجهة إلى المستهلكين تفيد بأن المنتجات ذات خصائص مرغوبة معينة. وعموماً، تكون المزاعم المتعلقة بخصائص تتعلق بالمصداقية – أي صفات أي منتج التي لا يستطيع لا البائع بالقطاعي ولا المستهلك أن يتحقق منها من خلال الفحص المباشر للمُنتج – مدعومة بمواصفات توفر أساساً معقولاً للمزاعم المتعلقة بالمصداقية. وستكون من أمثلة ذلك التجارة العادلة، والمنتجات الصديقة للبيئة، وغير ذلك. ويوجد قدر ضئيل نسبياً من الأدلة على أن المواصفات الخاصة ترمي إلى تحقيق تمييز للمنتجات على أساس سلامة الأغذية، ربما باستثناء كونه جزءاً من مزيج خصائص المُنتج والعمليات يشمل حماية البيئة، والقضايا الأخلاقية والاجتماعية، وسلامة الأغذية. فأغلبية الشركات الرئيسية لبيع الأغذية بالقطاعي، مثلاً، تدرك أن المنافسة في السوق على أساس سلامة الأغذية من المرجح أن تؤدي إلى تآكل ثقة المستهلكين، وعلى الرغم من مزاعم نُشرت على نطاق واسع بشأن وجود مخلفات مفرطة من مبيدات الآفات في الأغذية، صدرت عن متاجر السوبر ماركت الألمانية مزاعم مقابلة بشأن المخلفات. وكثيراً جداً ما تكون المزاعم المتعلقة بسلامة الأغذية مرتبطة بمزاعم أخرى، تتعلق بعوامل من قبيل الأثر البيئي. وهكذا، تُستخدم مواصفة "Tesco's Nature's Choice" لدعم استراتيجية وسم أوسع نطاقاً هي مواصفة "Nurture" التي تميِّز الفاكهة والخضر الطازجة التي تبيعها شركة البيع بالقطاعي هذه:[15]

> "أُطلقت مواصفة "Nurture" في عام 1992، لكفالة توريد شركة "Tesco's" فاكهة وخضراً ذات جودة عالمية المستوى لمستهلكيها. وهي مواصفة للجودة حصرية ومعتمدة على نحو مستقل يضمن لك، مستهلكنا، زراعة فاكهة وخضر Tesco's" بطريقة مراعية للبيئة ورشيدة. وكل زارع يخضع بانتظام لعملية تدقيق ورصد مستقلة لكفالة استمرارنا في الوفاء بهذه المواصفة الصعبة."

15 انظر http://www.tesco.com/nurture/?page=nurturevalues (بالاطلاع عليه في مارس/آذار 2009)

ويجب هنا ملاحظة أن سلامة الأغذية ليست مذكورة، صراحة، حيث إن التركيز ينصب على الجوانب البيئية والأخلاقية. ومن الواضح أن شركة "Tesco" تستخدم، في سياق "Nurture"، مواصفة "Nature's Choice" الخاصة بها للإقلال إلى أدنى حد من مخاطر حالات فشل سلامة الأغذية، ولكنها تستخدم جوانب المواصفة غير المتعلقة بسلامة الأغذية، إلى جانب آليات أخرى،[16] للتمييز على أساس الجودة والجوانب البيئية والأخلاقية.

ومن الممكن أن تدفع إلى السعي إلى السيطرة على المخاطر وإلى التمييز عوامل مختلفة وأن تعتمدها جهات مختلفة. فمثلاً، كان من نتائج شواغل المستهلكين بشأن سلامة الأغذية سعي جهات فاعلة في القطاع الخاص إلى التعويض عن التدهور العام في ثقة المستهلكين بتقديم ضمانات إضافية بشأن سلامة الأغذية التي يقومون بتوريدها للمستهلكين. فمنشأ المواصفات المتعلقة بمصدر الخضر والفاكهة، من قبيل علامة "Red Tractor" في المملكة المتحدة، هو الضرر الذي نجم عن حالات ذعر سابقة بشأن الأغذية. كذلك، كان سبب التكاثر الذي حدث مؤخراً في المزاعم المتنافسة من جانب متاجر السوبر ماركت الألمانية بشأن الكيفية التي تتحكم بها في مخلفات مبيدات الآفات هو حالات انكشف فيها وجود كميات مفرطة من مبيدات الآفات في الفاكهة والخضر الطازجة.

وفي هذا السياق، من الممكن أن نجد مواصفات متنافسة تعتمدها أجزاء مختلفة من قطاعات الأعمال الزراعية كوسيلة لتعزيز قيمة منتجاتها وتقديم مزاعم مختلفة للمستهلكين. واتباعاً لما يقوله Aragrande وآخرون (2005)، يمكن ملاحظة ما يلي:

- تصدر عن شركات البيع بالقطاعي مزاعم بشأن خصائص متفوقة للمنتجات (تمييز المنتجات) من خلال وضع مواصفات للشركات تدعم المزاعم المتعلقة بالمصداقية. وهذه مواصفات خاصة بالشركات وليست مواصفات جماعية لأن الهدف هو تمييز منتجات شركة عن منتجات شركة أخرى.
- في ما يتعلق بالمواصفات التي يُقصد بها أن تحقق التقيُّد بالأنظمة العامة (من قبيل المواصفة العالمية لسلامة الأغذية الخاصة بالاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي ومواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP)، يتمثل الهدف في استيفاء مواصفة تمثّل حداً أدنى وفي تجنُّب إلحاق الضرر بالعلامة التجارية. ويتحقق هذا الهدف عادة من خلال وضع مواصفات خاصة جماعية. وهذه المواصفات المتداولة بين قطاع أعمال وقطاع أعمال آخر لا يراها المستهلك. وقد تكون قطرية أو دولية من حيث نطاقها وتصميمها.
- قد تركّز رابطات المنتجين على المسائل المتعلقة بالسلامة، كما هو الحال في علامة "Red Tractor" في المملكة المتحدة، ولكن المواصفات يراها المستهلك لأن القصد منها هو القول بأن الغذاء الوارد من مصدر بعينه أكثر سلامة من غذاء آخر.

16 لا سيما الامتثال لمبادرة التجارة الأخلاقية والإبلاغ من خلال تبادل البيانات الأخلاقية من جانب المورّدين (SEDEX).

- في الممارسة العملية، كثيراً ما تجمع مواصفات معينة بين عناصر مختلفة. وهكذا، تتعلق مواصفة "GlobalGAP" أساساً بسلامة الأغذية وبمبيدات الآفات، ولكنها تتضمَّن عناصر تتعلق بالأثر البيئي، والنظافة، واليد العاملة (وإن كان التوازن بين هذه البنود قد تغيَّر في تكرارات مختلفة للمواصفة). كذلك، نجد أن مواصفة "Nature's Choice" الخاصة بشركة "Tesco" تُطرح إلى حد كبير، من خلال العلامة التجارية الفرعية "Nurture"، على المستهلك من حيث مزايا الجودة والمزايا البيئية، ولكن كثرة من عناصره تتعلق بسلامة الأغذية وتتبّع بدقة مواصفة "GlobalGAP".

وتشير المناقشة الواردة آنفاً إلى أن التركيز الغالب في المواصفات الخاصة في عالم سلامة الأغذية هو التركيز على إدارة المخاطر، الذي تقف وراءه على الأغلب حاجة جهات فاعلة مسيطرة في سلسلة القيمة إلى تحقيق مستوى أعلى من الضمان في ما يتعلق بالامتثال للأنظمة. وهذا ينطوي عموماً على إعداد و/أو اعتماد مواصفات خاصة تدفع إلى تنفيذ ضوابط للعمليات تتسم بمزيد من الصرامة، بحيث إما تعزز المتطلبات التنظيمية على مستوى معيَّن من سلسلة القيمة أو توسّع نطاق ضوابط العمليات على امتداد سلسلة القيمة. والجهات الرئيسية التي تعتمد هذه المواصفات الخاصة (ومن بينها المواصفة العالمية لسلامة الأغذية الخاصة بالاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي، والمواصفة الغذائية الدولية، والمواصفة 2000 للأغذية المأمونة الجودة ومواصفة "GlobalGAP") هي الجهات المشترية المسيطرة، التي تتمثل على الأغلب في الشركات الكبيرة العاملة في مجال بيع الأغذية بالقطاعي وفي مجال خدمات الأغذية. وحيثما يُلاحظ بذل محاولات للتمييز على أساس سلامة الأغذية يزداد إعداد وتنفيذ مواصفات خاصة عموماً على مستوى تصاعدي عبر سلسلة القيمة، لا سيما في مجال الإنتاج، كوسيلة لإبلاغ المستهلكين أن الغذاء ذا المصدر المعيَّن أو الذي ينتمي إلى نظام إنتاج معيّن هو غذاء أكثر أماناً. ومن أمثلة ذلك مواصفات الأغذية المضمونة في المملكة المتحدة. وفي معظم الحالات، أصبحت المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية توضع جماعياً، مما يعكس كون سلامة الأغذية قد أصبحت إلى حد كبير، على أي مستوى من مستويات سلسلة القيمة، مسالة لا تتعلق بالقدرة على المنافسة.[17] وفي الحالات المحدودة التي تُصدر فيها شركات فردية مواصفات تشمل سلامة الأغذية (ومنها مثلاً مواصفة "Nature's Choice" الخاصة بشركة "Tesco")، لا يُطرح عنصر سلامة الأغذية على المستهلك كأساس للتمييز.

5– حوكمة المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية بالنسبة إلى الدستور الغذائي

بعد عرض الخطوط العامة للهيكل المؤسسي للمواصفات الخاصة وللعمليات التي تقف وراء إعداد وتطوير هذه المواصفات، يتطرق هذا القسم إلى هيكل حوكمة الجهات التي تضع المواصفات الخاصة، لا سيما الأشكال التنظيمية المحددة التي ينطوي عليها إنشاء هذه المواصفات والعمليات التي تعد بها المواصفات. والهدف من ذلك هو مقارنة

17 في حالة المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في مجال الإنتاج، قد تكون هناك جهود ترمي إلى "وصف" الأغذية الواردة من المملكة المتحدة (مثلاً) بأنها أكثر أماناً من تلك الواردة من بلدان أخرى، ولكن هذه المواصفات لا تُستخدم للإشارة إلى أن الأغذية التي يكون مصدرها هو أحد المنتجين في المملكة المتحدة هي أغذية أكثر أماناً من تلك التي يكون مصدرها هو مُنتج آخر في المملكة المتحدة.

حوكمة المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية ومواصفات الأيزو بمواصفات الدستور الغذائي. ومن ثم، ما هو وجه الاختلاف في العمليات التي تُعد بها المواصفات من حيث هيكل عمليات صنع القرار، وصرامة هذه العمليات بمرور الوقت، ودرجة شمولها وشفافيتها؟

1-5 هيكل الدستور الغذائي وهيكل صنع القرار الخاص به

أُنشئت هيئة الدستور الغذائي في عام 1963 لإعداد مواصفات وخطوط توجيهية غذائية وما يتصل بها من نصوص كجزء من برنامج المواصفات الغذائية المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية.[18] وللدستور الغذائي وظيفتان مزدوجتان هما تحسين حماية المستهلكين والترويج للممارسات العادلة في التجارة الدولية في المنتجات الغذائية. وهو يضع، تحديداً، مواصفات بشأن جودة الأغذية وسلامتها، من بينها مواصفات للسلع الغذائية ومدونات بشأن الممارسات الصحية أو التكنولوجية. وعلاوة على ذلك، يُقيِّم الدستور الغذائي مبيدات الآفات، والمواد المضافة إلى الأغذية، والعقاقير البيطرية، ويُرسي حدوداً لمخلفات مبيدات الآفات وخطوطاً توجيهية بشأن الملوثات.

وبمرور الوقت، جرى الترويج لمواصفات الدستور الغذائي باعتبارها المرجع الرئيسي لوضع أنظمة فنية قطرية في مجال سلامة الأغذية وجودتها. وهكذا، في عام 1985، اعتمد قرار الأمم المتحدة 248/39 خطوطاً توجيهية لوضع وتعزيز سياسات حماية المستهلكين، جاء فيه ما يلي:

"عند صياغة السياسات والخطط الوطنية المتعلقة بالأغذية، ينبغي أن تأخذ الحكومات في الاعتبار حاجة جميع المستهلكين إلى الأمن الغذائي وينبغي أن تدعم، وأن تعتمد قدر المستطاع، مواصفات من الدستور الغذائي لمنظمة الأغذية والزراعة... ومنظمة الصحة العالمية..."

وعلاوة على ذلك، حدد اتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية أن المواصفات والخطوط التوجيهية والتوصيات الدولية تمثّل المقياس المرجعي الرئيسي الذي يجري على ضوئه تقييم الأنظمة الفنية القطرية في إطار المقاييس القانونية لاتفاقات جولة أوروغواي (منظمة التجارة العالمية، 1995):

"تُعتبر تدابير الصحة والصحة النباتية المطابقة للمواصفات أو الخطوط التوجيهية أو التوصيات الدولية ضرورية لحماية الإنسان أو الحيوان أو النبات أو الصحة، ويُفترض أن تكون متسقة مع أحكام هذا الاتفاق وأحكام الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة لعام 1994 ذات الصلة."

18 انظر http://www.codexalimentarius.net/web/index_en.jsp (بالاطلاع عليه في مارس/آذار 2009)

وفي هذا السياق، عُرفت المواصفات والخطوط التوجيهية والتوصيات المتعلقة بسلامة الأغذية بأنها (منظمة التجارة العالمية، 1995):

"... المواصفات والخطوط التوجيهية والتوصيات التي تضعها هيئة الدستور الغذائي في ما يتعلق بالمواد المضافة إلى الأغذية، والعقاقير البيطرية، ومخلفات مبيدات الآفات، والملوثات، وطرق التحليل وأخذ العينات، والمدونات والخطوط التوجيهية المتعلقة بالممارسات الصحية".

ومن المهم الاعتراف بوظائف الدستور الغذائي هذه، وبالدور الذي تلعبه الهيئة ويتزايد اتسامه بالطابع الرسمي في إرساء قواعد إعداد مواصفات إلزامية عامة (ما تسميه منظمة التجارة العالمية "قواعد فنية") من قِبَل الدول الأعضاء، وفي فهم كيفية وأسباب إنشاء مواصفات وخطوط توجيهية وتوصيات دولية بشأن سلامة الأغذية.

والدستور الغذائي منظمة قائمة على العضوية، باب الاشتراك فيها مفتوح أمام جميع الدول الأعضاء في منظمة الأغذية والزراعة و/أو منظمة الصحة العالمية. وأمام جميع الأعضاء المنتسبين إليهما، ولجميع الدول الأعضاء، البالغ عددهم حالياً 181[19]، وضع متساوٍ فيه ويتولى السلطة النهائية المديران العامان لمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية. وللدستور الغذائي هيكل إداري ولصنع القرار يتسم بالطابع الرسمي. وتعيّن هيئة الدستور الغذائي مسؤولي الهيئة وكذلك لجنة تنفيذية مكوّنة من رئيس ونواب للرئيس وسبعة أعضاء إقليميين. غير أن العمل اليومي الخاص بالدستور الغذائي تضطلع به أمانة في منظمة الأغذية و الزراعة تحت مسؤولية أمين، يعمل كرئيس لبرنامج المواصفات الغذائية المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية.

وللدستور الغذائي أجهزة فرعية مكلَّفة بمهمة إعداد ومراجعة المواصفات والخطوط التوجيهية والتوصيات الدولية. وتمثّل لجان الدستور الغذائي كيانات دائمة لديها مسؤوليات عن مجالات بعينها تتعلق بسلامة الأغذية، منها مثلاً نُظُم معاينة الأغذية للتأكد مما إذا كانت توجد فيها مخلّفات عقاقير بيطرية، أو نظم معاينة الواردات والصادرات الغذائية، بينما يجري تشكيل فرق مهمات حكومية دولية مخصصة ذات مدة زمنية محددة لبلورة مواصفات في مجالات محددة. ولجان الدستور الغذائي وفرق المهمات الحكومية الدولية المخصصة ترأسها دولة عضو واحدة، تتولى المسؤولية عن إدارة برنامج العمل وما يرتبط به من تكاليف. ويوجد هيكل موازٍ للجان تنسيقية تنسّق من خلاله أقاليم أو مجموعات من البلدان الأنشطة المتعلقة بالمواصفات الغذائية، مثلاً من خلال بلورة مواصفات إقليمية.

وللدستور الغذائي عملية تتسم بدرجة عالية من الهيكلة لوضع المواصفات، على النحو المبيّن أدناه (هيئة الدستور الغذائي، 2007):

19 تتكون من 180 بلداً عضواً ومنظمة عضو واحدة (انظر www.codexalimentarius.net ://http، بالاطلاع عليه في مايو/أيار 2009).

- تبدأ المرحلة الأولى في إجراءات وضع المواصفات بتقديم اقتراح لإعداد مواصفة من جانب حكومة قطرية أو جهاز فرعي تابع للهيئة. ويلي ذلك اتخاذ قرار من الهيئة أو من لجنتها التنفيذية بإعداد مواصفة على النحو المقترح. وقد وُضعت مواصفات رسمية لمساعدة الهيئة أو لجنتها التنفيذية في هذه القرارات وفي اختيار أو إنشاء الجهاز الفرعي الذي سيكون مسؤولاً عن توجيه المواصفة خلال مرحلة إعدادها.
- يجري الترتيب لإعداد مشروع مواصفة مقترحة من جانب هيئة الدستور الغذائي، ويجري تعميمه على الحكومات الأعضاء والمنظمات الدولية ذات الصلة لكي تُبدي تعليقاتها عليه. وينظر الجهاز الفرعي المكلَّف بعملية إعداد المواصفة في هذه التعليقات ويدمجها في مشروع المواصفة.
- يُرسل مشروع المواصفة إلى اللجنة التنفيذية لكي تستعرضه وإلى الهيئة لكي توافق عليه رسمياً كمشروع مواصفة. ومن الممكن إعداد المواصفات من خلال عملية معجَّلة، وإذا حدث ذلك، يُعرض في هذه المرحلة مشروع المواصفة على اللجنة التنفيذية لكي تستعرضه وعلى الهيئة لكي توافق عليه كمواصفة للدستور الغذائي، مما يلغي المراحل الواردة أدناه.
- يُرسل مشروع المواصفة الموافق عليها إلى حكومات الأعضاء والمنظمات الدولية ذات الصلة لكي تستعرضه. وينظر في تعليقاتها الجهاز الفرعي المكلّف بمهمة إعداد المواصفة.
- يُرسل مشروع المواصفة إلى اللجنة التنفيذية كي تستعرضه وإلى الهيئة لكي توافق عليه كمواصفة من مواصفة الدستور الغذائي.

وتبذل هيئة الدستور الغذائي كل جهد ممكن للتوصل إلى اتفاق بشأن الموافقة على المواصفات أو تعديلها بتوافق الآراء. ولا يمكن اتخاذ قرارات بالموافقة على المواصفات أو بتعديلها في المرحلة الأخيرة من عملية الإعداد عن طريق التصويت إلا عندما تفشل الجهود الرامية إلى التوصل إلى توافق في الآراء. ولكل عضو في الهيئة صوت واحد، وفي حالة أخذ الأصوات، فإنه يجب ممارسة ذلك التصويت في الاجتماع المعني. ولا يوجد تصويت إلكتروني أو بريدي. وحتى الآن، لم تلجأ هيئة الدستور الغذائي إلى التصويت على مواصفة جديدة أو منقحة إلا نادراً جداً.

ولا تتولى هيئة الدستور الغذائي تنفيذ المواصفات والخطوط التوجيهية والتوصيات الدولية التي تعدها، ولا تقيّم التقيد بها. فالتنفيذ، بالأحرى، يتوقف على اعتماد الحكومات الأعضاء في الدستور الغذائي، كلياً أو جزئياً بطريقة رسمية أو غير رسمية، لتلك المواصفات، و/أو إدماجها لها في مواصفات أجهزة أخرى، من بينها جهات تضع المواصفات الخاصة.

وباب المشاركة في اجتماعات الدستور الغذائي، بما في ذلك الهيئة والأجهزة الفرعية، مفتوح أمام الدول الأعضاء والمنظمات غير الحكومية *الدولية* التي مُنحت صفة المراقب. وقد مُنح عدد كبير من منظمات الصناعة ومنظمات المستهلكين الدولية صفة المراقب. ولكن، تتمتع حكومات الأعضاء بمفردها بحقوق التصويت، ويوجد عموماً تسلسل

هرمي لتلقي التعليقات من جانب رؤساء الاجتماعات، بحيث تُعطى الأفضلية للوفود الرسمية للأعضاء. وللأعضاء أيضاً حرية أن يقرروا تكوين وفودهم الرسمية في اجتماعات الدستور الغذائي، مما يهيئ سبيلاً يمكن من خلاله للمنظمات *القطرية* الخاصة بالصناعة وبالمستهلكين، على سبيل المثال، أن تشارك. وعلاوة على ذلك، أنشأ معظم أعضاء الدستور الغذائي لجاناً وطنية للدستور الغذائي، كثيراً ما يكون هيكلها موازياً لهيكل هيئة الدستور الغذائي، يمكن من خلالها لأصحاب المصلحة على المستوى القطري تقديم مساهمات في المواقف القطرية بشأن المواصفات المقترحة.

2-5 المنظمة الدولية للتوحيد القياسي (الأيزو)

إن المنظمة الدولية الرئيسية التي تعد مواصفات سلامة الأغذية إلى جانب هيئة الدستور الغذائي هي المنظمة الدولية للتوحيد القياسي (الأيزو). ومع أنه من المفيد مقارنة هيكل صنع القرار في هيئة الدستور الغذائي والأيزو وعملياتهما، من المهم الاعتراف باختصاص هاتين المنظمتين الذي كان مختلفاً نوعاً ما على مر التاريخ، والذي يُحدد السياق الذي تعملان فيه ويحدد العضوية المتميزة فيهما. فبينما أُنشئت هيئة الدستور الغذائي لتحديد مواصفات وخطوط توجيهية وتوصيات دولية توجّه وترسي قواعد لبلورة أنظمة قطرية في مجال سلامة الأغذية وجودتها (انظر أدناه)، تتمثل وظيفة الأيزو في وضع مواصفات دولية ذات طابع طوعي بدرجة غالبة وتشمل مجموعة واسعة من المنتجات والخدمات ونظم الإدارة.

والأيزو منظمة غير حكومية دولية تعد مواصفات تشمل مجموعة واسعة من المجالات والقطاعات، تتدرج من مواصفات المنتجات حتى تصل إلى نظم الإدارة. وفي عالم سلامة الأغذية، أعدت الأيزو مواصفة الأيزو 22000: 2005 بشأن نظم إدارة سلامة الأغذية: متطلبات بالنسبة لأي منظمة في سلسلة الأغذية. وبوجه أعم، أعدت الأيزو سلسلة من الأدلة النوعية بشأن تشغيل نظم وضع المواصفات وتقييم التقيد بها، مثلاً بشأن إصدار شهادات من طرف ثالث (الدليل 28) وبشأن تشغيل أجهزة التفتيش وإصدار الشهادات (الدليلان 62 و 65).

وتجسيداً لحجم الأيزو الأكبر بكثير ولنطاقها الأوسع بكثير فإنها تتسم بهيكل إداري ذي طابع رسمي بدرجة بالغة مشابه لهيكل هيئة الدستور الغذائي. وهكذا، تتكون عضوية الأيزو من 160 منظمة من المنظمات القطرية المعنية بالمواصفات. وتتمثل مهمة الأيزو في الترويج لتنمية التوحيد القياسي في مختلف أنحاء العالم تيسيراً للتبادل الدولي للسلع والخدمات، وكذلك تنمية التعاون في مجالات النشاط الفكري والعلمي والتكنولوجي والاقتصادي (Henson وآخرون، 2001). وهي تنشئ مواصفات دولية في جميع المجالات الفنية، باستثناء الهندسة الكهربائية والإلكترونية. وعمليات الأيزو يحكمها مجلس مكون من خمسة مسؤولين رئيسيين و 18 جهازاً مكوناً من أعضاء منتخبين. ويجتمع المجلس ثلاث مرات كل سنة لإعداد مقترحات تُعرض على أعضاء الأيزو في الجمعية العامة السنوية. ويُعيِّن المجلس أميناً للخزانة، وجهازاً للإدارة الفنية، ورؤساء لجان وضع السياسات. والمجلس مسؤول أيضاً عن وضع الميزانية السنوية.

ومن حيث تعريف المواصفات الخاصة المُستخدم في هذه الورقة، تحتل مواصفات الأيزو مساحة غامضة نوعاً ما، مما يمثّل انعكاساً للطريقة التي تُعتمد بها من جانب المنظمات الأعضاء المعنية بوضع المواصفات. وهكذا، فإن بعض الأعضاء هم أجهزة من القطاع العام وقد ينفذون مواصفات الأيزو إما كمواصفات عامة طوعية أو كمواصفات عامة إلزامية. أما الأعضاء الآخرون فهم كيانات خاصة، وينفّذون عادة مواصفات الأيزو باعتبارها مواصفات طوعية خاصة، وإن كان التنفيذ قد يصبح إلزامياً حيثما تشير الحكومات إلى هذه المواصفات في متطلباتها التنظيمية. وعلاوة على ذلك، تحتل الأيزو مكانة رسمية ومؤثرة إلى حد كبير في ساحة حوكمة التجارة العالمية ووضع المواصفات الدولية، بحيث يعترف بها رسمياً اتفاق الحواجز التقنية أمام التجارة، وتتمتع أيضاً بصفة مراقب لدى لجنة تدابير الصحة والصحة النباتية في منظمة التجارة العالمية وهيئة الدستور الغذائي.

والعمل الفني الذي تقوم به المنظمة الدولية للتوحيد القياسي (الأيزو) هو عمل لا مركزي، بحيث يجري الاضطلاع به من خلال تسلسل هرمي للجان فنية، ولجان فرعية، ومجموعات عمل. ومن بين المشاركين في هذه اللجان ممثلون مؤهلون من الصناعة، ومعاهد البحوث، والسلطات الحكومية، وأجهزة المستهلكين، والمنظمات الدولية. ويضطلع بمسؤولية رئيسية عن إدارة أي لجنة من لجان المواصفات أحد الأجهزة القطرية المعنية بالمواصفات من بين أعضاء الأيزو. ويعيِّن عادة جهاز العضو الذي توجد لديه أمانة لجنة معنية بالمواصفات شخصاً واحداً أو اثنين لأداء العمل الإداري والفني. ويساعد رئيس اللجنة الأعضاء في التوصل إلى توافق في الآراء. وتتكون اللجان الفنية من أعضاء الأيزو إما كأعضاء مشاركين، ملزمين بحضور الاجتماعات والتصويت على الوثائق، أو كأعضاء مراقبين لهم الحق في التصويت وفي حضور الاجتماعات، ولكن لا يمثّل هذا واجباً بالنسبة لهم.

وإجراءات إعداد المواصفات داخل الأيزو شديدة الهيكلة وتنطبق على جميع المواصفات. وثمة ثلاث مراحل رئيسية:

- تنطوي المرحلة الأولى على تحديد النطاق الفني للمواصفة المستقبلية. وتنبع الحاجة إلى مواصفة عادة من قطاع من قطاعات الصناعة، يُبلغ جهازاً قطرياً لدى أحد الأعضاء بهذه الحاجة. ويقترح ذلك الجهاز بند العمل الجديد على الأيزو، التي تخصصه للجنة فنية. ويجري تعميم الاقتراح على أعضاء اللجنة الفنية ثم يجري التصويت على استصواب المواصفة. وفي حالة الاعتراف بالحاجة إلى مواصفة دولية والموافقة عليها رسمياً، تُحدد مجموعة عمل مكونة من خبراء فنيين من البلدان المهتمة الجوانب الفنية التي يجب أن تشملها المواصفة.
- أما المرحلة الرئيسية الثانية فهي مرحلة بناء توافق آراء. فعندما يكون قد تم التوصل إلى اتفاق بشأن النطاق الفني للمواصفة، تتفاوض البلدان على المواصفات المفصّلة داخل المواصفة. ويُبذل كل جهد لتحقيق توافق آراء في هذه المرحلة، وإن كان من الممكن المضي قُدُما بشأن المواصفة في حالة تصويت ثلثي أعضاء اللجنة الفنية تصويتاً لصالحه.

- والمرحلة الثالثة هي الموافقة الرسمية على مشروع المواصفة الدولية التي تنجم عن ذلك. ويجري توزيع مشروع المواصفة على المنظمات القطرية المعنية بالمواصفات لكي توافق وتبدي تعليقاتها عليه، أولاً باعتباره مشروعاً نهائياً لمواصفة دولية ثم باعتباره مواصفة دولية. وتلزم الموافقة الرسمية في كل مرحلة من ثلثي أعضاء الأيزو الذين يكونون قد شاركوا بنشاط في عملية إعداد المواصفة و 75 في المائة من جميع الأعضاء الذين صوتوا. وبعد ذلك يُنشر النص النهائي المتفق عليه باعتبارها مواصفة دولية للأيزو.

وتشدد توجيهات الأيزو على توافق الآراء باعتباره مبدأً إجرائياً وشرطاً ضرورياً لإعداد المواصفات الدولية التي ستُقبل وتستخدم على نطاق واسع. وبناء على ذلك، تشدد التوجيهات على المشاركة في المراحل الأولى من عملية الإعداد وعلى المواعيد النهائية المتفق عليها بصفة متبادلة.

وعندما تُنشئ الأيزو مواصفة قطرية، تنظّم عملية التنفيذ الأجهزة القطرية المعنية بالمواصفات لدى العضو. فعلى سبيل المثال، تتولى الأجهزة القطرية المعنية بالمواصفات المسؤولية عن إصدار شهادات مقابل مواصفات الأيزو و/أو عن اعتماد أجهزة أخرى لكي تؤدي هذه الوظيفة. وفي بعض الحالات، تتحول مواصفات الأيزو إلى مواصفات قطرية (مثلاً في حالة المملكة المتحدة أو الولايات المتحدة) أو إقليمية (مثلاً في حالة أوروبا). وهكذا، وكما هو الحال في ما يتعلق بهيئة الدستور الغذائي، يُعتبر دور الأيزو في إطار عملية المواصفات هو ببساطة دور وضع المواصفات.

3-5 حوكمة المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية

تقوم بإعداد المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية طائفة متنوعة من المنظمات الخاصة وغير الحكومية التي تختلف في هيكلها المؤسسي ودرجة تكامل عملياتها في ما يتعلق بإعداد المواصفات وتنفيذها واعتمادها. ويصنِّف الشكل– 4 هذه المنظمات وفقاً لشكلها المؤسسي الذي يُميِّز بين مواصفات الشركات الفردية والمواصفات الخاصة الجماعية، على النحو المحدد آنفاً. وهكذا، يمكن أن تقوم بإعداد المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية شركات فردية، أي شركات أغذية تكون هي أيضاً الجهات التي تعتمد هذه المواصفات، أو شركات متخصصة في المواصفات. والمواصفات الخاصة للشركات هذه يمكن إما أن تكون مرهونة بالتصديق عليها من طرف ثالث (ومن ذلك مثلاً مواصفة "Nature's Choice" الخاصة بشركة "Tesco") أو أن تخضع للتصديق عليها من شركة المواصفات نفسها ("AIB International"). وبدلاً من ذلك، يمكن أن تعدها جماعياً شركات غذائية خاصة، إما من خلال منظمات الصناعة (ومن ذلك مثلاً الاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي) أو ائتلافات شركات تتشكّل لغرض محدد هو إعداد المواصفات (ومن ذلك مثلاً الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة "GlobalGAP"). والمواصفات الجماعية الخاصة لسلامة الأغذية تكون عموماً مرتبطة بنظم إصدار شهادات من أطراف ثالثة.

وبمرور الوقت تغيَّرت تغيُّراً بالغاً الأهمية النسبية لهذه المنظمات المختلفة في ما يتعلق ببلورة مواصفات خاصة لسلامة الأغذية (Henson وNorthen، 1998)؛ والعوامل التي تقف وراء ذلك وردت مناقشة لها آنفاً. ففي أوروبا،

مثلاً، يمكن أن يوصف ذلك بأنه تحوُّل من مواصفات شركات غذائية فردية وشركات أطراف ثالثة إلى مواصفات خاصة جماعية، تنشأ عن منظمات الصناعة وتكوِّن ائتلافات للمواصفات الخاصة (انظر أدناه).

ومن الممكن الرجوع إلى أصل المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في أوروبا وهو قطاع بيع الأغذية بالقطاعي في المملكة المتحدة في منتصف تسعينيات القرن العشرين. ففي ذلك الحين، كانت أغلبية الشركات الرئيسية للبيع بالقطاعي إما قد أعدت مواصفات خاصة بها لسلامة الأغذية وكثيراً ما كانت تقوم بالتفتيش على الجهات المورِّدة لها باستخدام خبراء التكنولوجيا التابعين لها، أو تكون قد اعتمدت المواصفات التي أعدها وصدّق عليها عدد من المنظمات أو الشركات المستقلة (ومنها مثلاً الإدارة الأوروبية لمعاينة سلامة الأغذية، RSSL، LawCred، وما إليها). ولكن من المعترف به أنه كانت هناك درجة كبيرة من التداخل في متطلبات الشركات الكبرى لبيع الأغذية بالقطاعي وأن شركات تجهيز الأغذية التي كانت تتولى عمليات التوريد لعدد من هذه الشركات كانت تخضع لتدقيقات متعددة. ومن ثم، نشأ مفهوم المواصفة الخاصة الجماعية لسلامة الأغذية. وليس مما يدعو للدهشة أن الاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي كان ضالعاً في ذلك؛ فقد كان منظمة تجارية قائمة تتفاعل من خلالها بالفعل شركات البيع الأغذية بالقطاعي بشأن القضايا موضع الاهتمام المشترك. ومن ثم، انبثقت في عام 1998 مواصفة الاتحاد (التي تُسمى الآن بالمواصفة العالمية لسلامة الأغذية الخاص بالاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي). ونتيجة لذلك، فإن أغلبية (إن لم يكن جميع) شركات بيع الأغذية بالقطاعي في المملكة المتحدة بدأت في التحوُّل عن تنفيذ مواصفاتها الفردية وسلامة الأغذية، بينما حوّلت المنظمات والشركات المستقلة القائمة المعنية بالمواصفات تركيز عملها إلى إصدار شهادات مقابل مواصفة الاتحاد.

الشكل– 4: الأشكال التنظيمية لجهات وضع المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية

فئة المواصفات	الشكل التنظيمي	الأمثلة
مواصفات الشركات الفردية	الشركات الغذائية الخاصة	(Tesco) Nature's Choice (Carrefour) Filière Qualité من الحقل إلى الشوكة (ماركس آند سبنسر)
	شركات وضع المواصفات الخاصة	ProSafe Certified مواصفة الأغذية النظيفة الخاصة بنظم التصديق العلمي برنامج إصدار شهادات الممارسات الزراعية الجيدة التابع لـ PrimusLabs مواصفات الإدارة الأوروبية لمعاينة سلامة الأغذية للشركات المورِّدة للمنتجات الغذائية مواصفات AIB الموحدة
المواصفات الجماعية القطرية أو الدولية	منظمات الصناعة	المواصفة العالمية لسلامة الأغذية الخاصة بالاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي المواصفة الغذائية الدولية مواصفة المبادرة العالمية لسلامة الأغذية 2000/1000
	ائتلافات المواصفات الخاصة	مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة GlobalGAP الرمز الهولندي " HACCP" مواصفات الأغذية المضمونة

المصدر: من إعداد المؤلفيْنْ.

وقد رأت شركات البيع بالقطاعي في أوروبا القارية، بدورها، جدوى وجود مواصفة خاصة جماعية لسلامة الأغذية، وفي عام 2000 أعدت مجموعة من كبرى الشركات الألمانية لبيع الأغذية بالقطاعي المواصفة الغذائية الدولية، مرة أخرى من خلال منظمة تجارية قائمة، هي Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE). وفي عام 2003، أصبح Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution (FCD)، وهو منظمة تمثّل الشركات الفرنسية لبيع الأغذية بالقطاعي، ضالعاً في زيادة بلورة المواصفة الغذائية الدولية. وبذلك أصبحت المواصفة الغذائية الدولية أول مواصفة خاصة جماعية أوروبية شاملة لسلامة الأغذية بعد خروجها من بوابة المزرعة.

وحيثما لا تكون هناك منظمات صناعية قائمة سلفاً، أو حيثما كانت المنظمات القائمة لا يُعتبر أنها توفّر "مأوى" مؤسسياً ملائما لإعداد المواصفات الخاصة، تنبثق عادة ائتلافات المواصفات الخاصة. وهناك مثالان بارزان لذلك هما "HACCP" الهولندي وEurepGAP/GlobalGAP. وفي حالة المواصفة الهولندية "HACCP" – وهي مواصفة خاصة جماعية لسلامة الأغذية بعد خروجها من بوابة المزرعة في هولندا – تم تشكيل مجلس خبراء قومي هولندي يتكون من الحكومة، ووكالات الإنفاذ – وشركات بيع الأغذية بالقطاعي، وشركات تصنيع الأغذية، والرابطات التجارية، ومنظمات المستهلكين. وقد وُضعت لاحقاً مواصفة "HACCP" الهولندي تحت ملكية مؤسسة لا تستهدف

الربح. أما مواصفة "EurepGAP" – وهي مواصفة جماعية خاصة لإنتاج الفاكهة والخضر – فقد أصدرتها مجموعة العمل المعنية بالفاكهة والخضر والتابعة للشركات الأوروبية للبيع بالقطاعي، وهي ائتلاف يضم 13 شركة من شركات بيع الأغذية بالقطاعي في أوروبا أُقيم في عام 1997. وبحلول عام 1999، كان قد تم الاتفاق على بروتوكول خاص عابر للحدود الوطنية لتطبيق مواصفة الممارسات الزراعية الجيدة (GAP) من جانب شركات توريد الفاكهة والخضر الطازجة. وبحلول منتصف عام 2000، كانت قرابة 30 شركة من الشركات الرئيسية لبيع الأغذية بالقطاعي في 12 بلداً أوروبياً قد اشتركت في مجموعة العمل تلك، التي تسيطر على ما يقدّر بنسبة قدرها 85 في المائة من مبيعات الفاكهة والخضر الطازجة بالقطاعي (Garcia Martinez و Poole، 2004).

ولقد كانت المرحلة التالية، والأحدث عهداً، في تطور المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية هي انبثاق المبادرة العالمية لسلامة الأغذية كقاعدة مرجعية للمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية. وكما حدث في المملكة المتحدة في أواخر تسعينيات القرن الماضي، ولكن هذه المرة على نطاق عالمي، أصبح هناك اعتراف بأن كثرة من شركات بيع الأغذية بالقطاعي (وأيضاً شركات الخدمات الغذائية) قد اعتمدت مواصفات خاصة مماثلة لسلامة الأغذية. وفي أوروبا، كانت المواصفة العالمية لسلامة الأغذية الخاصة بالاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي، والمواصفة الهولندية "HACCP"، والمواصفة الغذائية الدولية تطبَّق جميعها جنباً إلى جنب في أوروبا، بينما أُعدت مواصفة الأغذية المأمونة الجودة في استراليا وانتقل لاحقاً إلى الولايات المتحدة (Henson، 2007). وهكذا، كانت كثرة من أكبر شركات تجهيز الأغذية تمتثل في آن واحد لمواصفات خاصة متعددة لسلامة الأغذية وتصدر لها شهادات بذلك. ومع أن تحقيق التواؤم بين هذه المواصفات كان يُعتبر تحدياً بالغاً، فقد اعتُرف بوجود مجال للقياس المرجعي لهذه المواصفات على أساس رؤية مفادها أنه "متى جرى التصديق على المواصفات فإنها تُقبل في كل مكان". وقد استحدثت المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية قاعدة للقياس المرجعي يُعترف على ضوئها الآن بأربعة مواصفات خاصة جماعية لسلامة الأغذية بعد خروجها من بوابة المزرعة (المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية، 2008). وأقامت أيضاً قاعدة مماثلة للمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في مرحلة الإنتاج الأولي، يجري على ضوئها حالياً القياس المرجعي لمواصفتين.

ونلاحظ أيضاً قدراً كبيراً من الاختلافات الجغرافية في الأهمية النسبية للمؤسسات المختلفة في ما يتعلق بإصدار مواصفات خاصة لسلامة الأغذية، مما يعكس اختلاف النظم التنظيمية وهيكل سلاسل القيمة وطريقة عملها. ومن ثم، كثيراً ما تواصل الشركات القائمة منذ أمد طويل لوضع المواصفات الخاصة القيام بدور رئيسي في الولايات المتحدة، بحيث كثيراً ما تقدم خدمات التصديق في ما يتعلق بالمتطلبات التنظيمية و/أو المواصفات الطوعية لسلامة الأغذية الخاصة بحكومة الولايات المتحدة.[20] فعلى سبيل المثال، تستند مواصفات "AIB International" بصفة غالبة إلى مجموعة المتطلبات التنظيمية لإدارة الأغذية والأدوية و/أو وزارة الزراعة الأمريكية. كذلك أعد عدد من شركات المواصفات من أجل قطاع الفاكهة والخضر الطازجة، استجابة لمطالب الشركات الكبرى لبيع الأغذية بالقطاعي التي

20 الدور الراسخ تماماً لشركات المواصفات الخاصة في الولايات المتحدة يُدلل عليه كون مواصفات "AIB International" أُعدت للمرة الأولى في عام 1956.

تشترط على الشركات الموردة لها أن تتقيد بدليل إدارة الأغذية والأدوية الخاص بالإقلال إلى أدنى حد من المخاطر الميكروبية المتعلقة بسلامة الأغذية بشأن الفاكهة والخضر الطازجة (منظمة الأغذية والزراعة، 2007). وجدير بالملاحظة أيضاً ما يبدو من عدم وجود ائتلافات مواصفات خاصة في الولايات المتحدة، وإن كان ينبغي إدراك أن شركات الإنتاج وشركات البيع بالقطاعي في الولايات المتحدة تعاملت مع الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP) نظراً لأن التركيز الجغرافي لهذه المجموعة من المواصفات قد انتقل من أوروبا ليصبح عالمياً بدرجة أكبر (ومن ثم حدث التغيُّر في الاسم بعد أن كان EurepGAP. ويزداد أيضاً تعامل شركات بيع الأغذية بالقطاعي وشركات الخدمات الغذائية وشركات تصنيع الأغذية في الولايات المتحدة مع المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية.

4-5 آليات وضع المواصفات في ما يتعلق ببعض المواصفات الخاصة الرئيسية للأغذية

تختلف الآليات المحددة التي تُستخدم لوضع المواصفات الخاصة بين الأشكال المختلفة من التنظيم المبيّنة آنفاً وداخلها. وتُبذل أدناه محاولة لتحديد الخصائص العامة لعملية وضع المواصفات في كل نوع من التنظيم، مع تصويرها ببعض الأمثلة المحددة.

مواصفات شركات الأغذية

إن مواصفات شركات الأغذية الفردية تعدها وتعتمدها على السواء شركات غذائية خاصة، هي على الأغلب الشركات الرئيسية لبيع الأغذية بالقطاعي والشركات الرئيسية للخدمات الغذائية، بحيث يوجد اتساق دقيق عادة بين هاتين العمليتين. وفي الشركات التي احتفظت بقدرات فنية لا يُستهان بها في مجال سلامة الأغذية (منها مثلاً متاجر Tesco وMarks and Spencer، المملكة المتحدة)، قد تُعد هذه المواصفات داخلياً، بينما تميل عادة الشركات التي تكون قدرتها الفنية محدودة بدرجة أكبر إلى الاستعانة باستشاريين خارجيين. وهذه العمليات تكون عادة مغلقة إلى حد كبير، بحيث يكون مجال تقديم مساهمات من أصحاب المصلحة محدوداً أو معدوماً إلا "إذا دُعيت" تحديداً من جانب الشركة الغذائية الخاصة التي تُنشئ المواصفة إلى القيام بذلك. ولكن، في الممارسة العملية، قد يكون من صالح الشركات التي تعد مواصفات خاصة لسلامة الأغذية أن تُنشئ آلية، سواء كانت رسمية أو غير رسمية، لإتاحة تلقي مساهمات أوسع نطاقاً. فمن ناحية، يمكن أن يوفّر هذا أداة يتسنى من خلالها إدراج التطورات والخبرات الجديدة ضمن عملية وضع المواصفات. ومن الناحية الأخرى، قد يكون من صالحها أن تصوغ المواصفة على أساس أنها "مستقلة" لدواعي المصداقية لدى منفذي المواصفات ولدى المستهلكين إذا أُبلغوا بالمواصفة. فعلى سبيل المثال، تتولى توجيه التنقيحات الجارية بمواصفة "Nature's Choice" الخاصة بشركة "Tesco" لجنة استشارية فنية مكونة من أعضاء في فريق شركة

Tesco التقني ومنتجيها وخبراء فنيين مستقلين وشركة CMi، وهي جهة تسجيل مخطط Nature's Choice (انظر أدناه).[21]

والعامل الرئيسي الذي يدفع إلى وضع مواصفات للشركات الغذائية هو الاحتياجات المتصورة لدى الشركة الخاصة نفسها، باعتبارها معدة المواصفة والمعتمدة له على حد سواء. ولكن يجب إدراك أن الشركات الغذائية الخاصة لا تهتم بمواصفات سلامة الأغذية التي يجاهد مورِّدوها لكي يمتثلوا لها و/أو التي تفرض تكاليف باهظة على سلاسل القيمة التي تشارك فيها هذه الشركات بالنظر إلى مستوى الحماية الممنوحة لسلامة الأغذية. وتكاليف الامتثال لهذه المواصفات يجب تحمّلها في موضع ما في سلسلة القيمة، وإن كان من الممكن التعويض عنها نوعاً ما بإدخال تحسينات في كفاءة النظام بأكمله، إما من خلال رفع الأسعار التي تدفعها الجهة المعتمدة للمواصفات و/أو خفض هوامش الأرباح بالنسبة لمورِّديها. وبينما قد يكون هناك ميل لدى المشترين الغالبين لمقاومة استيعاب هذه التكاليف، فإنهم يدركون أيضاً الحاجة إلى الإبقاء على قاعدة من الموردين الذين يمكن الاعتماد عليهم تمثّل كتلة حرجة.

وترتبط عادة المواصفات الخاصة بشركات الأغذية بنُظم طرف ثان أو ثالث للتصديق تجري بمقتضاه عمليات تدقيق سنوياً للمورِّدين. وفي حالة التصديق من طرف ثالث، توافق عموماً على الشركات الخاصة للتصديق الشركة الغذائية التي تقوم ببلورة المواصفة. فعلى سبيل المثال، تتعاقد متاجر شركة "Tesco" مع شركة خارجية (CMi) كجهة مسجِّلة لـ "Nature's Choice". وتدير شركة "CMi" عملية تسجيل الزرَّاع وإصدار الشهادات لهم، مستخدمة في ذلك موظفيها المختصين بالتدقيق وأيضاً مدققين مستقلين من أجهزة دولية معتمدة لإصدار الشهادات. وعلى العكس من ذلك، تدير متاجر "ماركس آند سبنسر" تنفيذ مواصفتها "من الحقل إلى الشوكة" داخلياً، بينما يقوم بعملية تدقيقات الموردين موظفوها الفنيون ومدققون مستقلون معتمدون. والاختيار ما بين هذه النُهج المختلفة لتدقيق الموردين وإصدار الشهادات لهم يجسِّد التوازن بين التكلفة والمخاطر من جانب الشركة التي تضع المواصفة وتعتمدها؛ فعلى سبيل المثال تدفع عملية إصدار شهادة من طرف ثالث التكاليف عبر سلسلة القيمة ولكنها قد يُنظر إليها على أنها توفّر أماناً أقل مما لو اضطلعت الشركة بنفسها بعمليات تدقيق مورِّديها (Henson وNorthern، 1998).

شركات ومنظمات المواصفات الخاصة

تُعد عادة الشركات أو المنظمات المعنية بالمواصفات الخاصة المواصفات باستخدام الموارد الفنية الداخلية و/أو بالاستعانة بالاستشاريين الخارجيين. ومع ذلك فإنها تحصل عادة على مشورة وتوجيه، بطريقة رسمية أو غير رسمية، من الجهات التي يحتمل أن تعتمد المواصفات. وأغلبية هذه الشركات "تستهدف الربح" ويتوقف نجاحها التجاري على اعتماد مواصفاتها ضمن سلاسل القيمة الغذائية، أساساً من جانب شركات بيع الأغذية بالقطاعي وشركات الخدمات

21 http://www.tescofarming.com/tnc.asp (بالاطلاع عليه في مارس/آذار 2009).

الغذائية. وكما هو موصوف آنفاً، في الولايات المتحدة، حيث تظل شركات المواصفات الخاصة عنصراً رئيسياً من عناصر مشهد المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية، ترتبط كثرة من هذه المواصفات ارتباطاً صريحاً بالامتثال للمتطلبات التنفيذية. بل إن هذه المواصفات تتكون إلى حد كبير من توليفات من وثائق تنظيمية منشورة أو مواصفات طوعية عامة.

ومواصفات سلامة الأغذية التي تنشئها شركات مواصفات خاصة تصدّق عليها عموماً شركة المواصفات نفسها. بل إن الأتعاب التي تُدفع مقابل التصديق كثيراً ما تكون مورد إيراد رئيسي لهذه الشركات. فعلى سبيل المثال، يستمد "AIB International"، وهو معهد يقدّم التعليم والمشورة الفنية ويُجري بحوثاً ويقدّم كذلك خدمات سلامة الأغذية، 45 في المائة على الأقل من دخله من تقديم خدمات التدقيق وإصدار الشهادات للصناعة الغذائية.[22] ومن المعقول استنتاج أن مقومات بقاء المعهد أصبحت معتمدة على دخله من عمليات التدقيق وإصدار الشهادات التي يقوم بها.

المواصفات الخاصة الجماعية

إن المواصفات الخاصة الجماعية، سواء أعدتها منظمات صناعية أو ائتلافات للمواصفات الخاصة، تقوم ببلورتها عادة لجان فنية مكونة من الشركات الأعضاء، ومن خبراء خارجيين في بعض الحالات، ومن ممثلي المورِّدين، وغيرهم. وفي كثير من هذه المنظمات تلعب الأمانة دوراً رئيسياً في توجيه عملية وضع المواصفات. والهدف المحوري لعملية بلورة المواصفات هو التوفيق بين الاحتياجات والمطالب المتنافسة للجهات التي تعتمد في نهاية المطاف هذه المواصفات؛ وكما ذُكر آنفاً، لا تكون المواصفات الخاصة ذات جدوى كبيرة إلا إذا اعتُمدت. ولهذا السبب، يمكن أن تستغرق بلورة المواصفات الخاصة الجماعية وقتاً أطول بكثير مما تستغرقه مواصفات شركات الأغذية. وبينما قد تكون تكاليف المشاركين الفرديين في عملية وضع المواصفات أقل مما لو قاموا هم أنفسهم ببلورة المواصفة الخاصة بهم، فإن المقابل هو عملية التوفيقات التي يلزم القيام بها من أجل إنشاء مواصفة جماعية متفق عليه.

وإصدار مواصفات خاصة جماعية لسلامة الأغذية يُضطلع به عموماً من خلال عملية "شبه مغلقة"، لا سيما حيثما كانت عضوية المنظمة التي تقوم ببلورة المواصفة تشمل الجهات الرئيسية المعتمدة للمواصفات. ويوجد، عادة، هيكل متعدد المستويات لصنع القرار يتيح تقديم مساهمات فنية من المنظمة الصناعية أو ائتلاف المواصفات، وأيضاً أصحاب مصلحة آخرين "مدعوين". وترد أدناه بعض أمثلة ذلك.

وتُعتبر المواصفة العالمية لسلامة الأغذية الخاصة بالاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي مثالاً لمواصفة تشارك جوهرياً في عملية وضعه الجهات الرئيسية المعتمدة لها، وهي الشركات الكبرى لبيع الأغذية بالقطاعي في المملكة المتحدة. وتنقيحات تلك المواصفة يتولاها فريق داخلي للمواصفات العالمية يتلقى توجيهاً من لجنة استشارية فنية مكوّنة

22 انظر https://www.aibonline.org/about/history/ (بالاطلاع عليه في مارس/آذار 2009).

من أصحاب المصلحة في قطاع بيع الأغذية بالقطاعي وغيرهم. وعملية وضع المواصفات بأكملها تشرف عليها لجنة للحوكمة والاستراتيجية مكونة من أعضاء الاتحاد وممثلين دوليين آخرين.

أما معهد الأغذية المأمونة الجودة، الذي يضع سلسلة المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في يتصل بالأغذية المأمونة الجودة، فهو يعمل على نحو مستقل إلى حد كبير عن معهد تسويق الأغذية، وهو المنظمة الأم له.[23] والمهمة المعلنة لمعهد الأغذية المأمونة الجودة هي: "تيسير استقلال وسلامة نظام الأغذية المأمونة الجودة وتوفير القيادة وتقديم الخدمات لجميع قطاعات الصناعة الغذائية العالمية بالإشراف على الجوانب الفنية لبرنامج الأغذية المأمونة الجودة." والمراجعة المستمرة لمواصفات الأغذية المأمونة الجودة تتولاها لجنة استشارية فنية مكونة من ممثلين لقطاعات بيع الأغذية بالقطاعي وتصنيعها وإنتاجها، مستمدة من كل من الولايات المتحدة ودولياً. وتقدّم سلسلة من اللجان الفرعية الفنية توجيهاً بشأن تنفيذ المواصفات في قطاعات بعينها. ويدير المدير الفني لمعهد الأغذية المأمونة الجودة أنشطة اللجنة الاستشارية الفنية ويُعد وثائقها ويوزعها كي ينظر فيها أعضاء اللجنة. وبالنظر إلى قاعدة الجهات المعتمدة للمواصفات، التي يمكن أن تكون قاعدة كبيرة، لا يستطيع الجميع أن يشاركوا في عملية وضع المواصفات، وكثيراً ما يلتمس المدير الفني الآراء على نطاق أوسع، للحصول على مدخلات تقدَّم للجنة الاستشارية الفنية. والقرار الأخير بشأن التغييرات التي يجري إدخالها على أي من مواصفات الأغذية المأمونة الجودة يتخذه معهد الأغذية المأمونة الجودة.

ومن الممكن أن يُقال إن عملية وضع المواصفات في عالم المواصفات الخاصة الجماعية لسلامة الأغذية التي تتسم بأقصى قدر من الانفتاح هي تلك التي تقوم بها الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP). فمواصفة "GlobalGAP" هي مواصفة متكاملة وحيدة لها تطبيقات مختلفة في ما يتعلق بمجموعات مختلفة من المنتجات، تتدرج من الإنتاج النباتي والحيواني إلى مواد إكثار النباتات وتصنيع العلف المركّب. وهو ينطوي على عملية تتسم بدرجة عالية إلى حد كبير من الهيكلة في ما يتعلق بصنع القرار بشأن وضع المواصفات، تطورت تطوراً كبيراً بمرور الوقت، مما يعكس التغيرات التنظيمية الأوسع نطاقاً التي تقف وراء المواصفة. وهكذا، تضاءل بمرور الوقت تأثير الجهات الرئيسية المعتمدة للمواصفات — وهي الشركات الأوروبية الكبرى لبيع الأغذية بالقطاعي — مع تحسُّن التمثيل الرسمي للمنتجين/المورِّدين. وربما كانت العوامل التي تدفع إلى هذه التغيرات أقل أهمية هنا من الانعكاسات بالنسبة لعملية وضع المواصفات، التي يتزايد تدريجياً فتح الباب أمام تقديم مساهمات فيها من جانب أصحاب المصلحة.[24] والعناصر الجوهرية لعملية وضع المواصفات كما تجري حالياً هي كما يلي (الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة، 2008):

23 انظر http://www.sqfi.com/about_us.htm (بالاطلاع عليه في مارس/آذار 2009).

24 في الممارسة العملية، احتفظ ممثلو الشركات الكبرى لبيع الأغذية بالقطاعي بالسلطة الأساسية في ما يتعلق بالموافقة على مواصفات "GlobalGAP" جديدة أو منقّحة. وباعتبارهم المعتمدين النهائيين لهذه المواصفات، فإنهم الحَكَم النهائي بشأن تنفيذ أو عدم تنفيذ هذه المواصفات في سلاسل القيمة العالمية.

- يتخذ مجلس إدارة، مكوّن من أعضاء منتخبين يمثلون أعداداً متساوية من قطاع بيع الأغذية بالقطاعي وقطاعي الإنتاج والتوريد، قرار الشروع في العمل في إعداد مواصفة جديدة أو منقّحة. وتُتخذ هذه القرارات بتوافق الآراء. وتعد بعدئذ الاختصاصات وتوضع على موقع الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة على الويب، ويُدعى أصحاب المصلحة إلى إبداء تعليقات.
- تتولى لجان قطاعات الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة المسؤولية عن صنع القرارات الفنية بشأن عناصر المواصفات ذات الصلة بقطاعاتها. ويُنتخب أعضاء لجان القطاعات، مع تحقيق التوازن بين ممثلي قطاع بيع الأغذية بالقطاعي وقطاعي الإنتاج والتوريد. ولكن في الممارسة العملية تلعب الأمانة دوراً رئيسياً في توجيه إنشاء وتنقيح مواصفات الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة "GlobalGAP" .
- في مرحلتين من عملية وضع المواصفات، تُنشر مشاريع المواصفات على موقع "GlobalGAP" على الويب لمدة 60 يوماً ويُلتمس من أصحاب المصلحة إبداء تعليقات عليها. وهذه التعليقات تجمعها الأمانة وتصب في لجان القطاعات ذات الصلة.
- المواصفات الجديدة أو المنقحة توافق عليها أولاً لجنة القطاع ذات الصلة، بتوافق الآراء حيثما أمكن أو بأغلبية أصوات بسيطة. ويتولى مجلس الإدارة المنتخب المسؤولية عن الموافقة النهائية على المواصفات.

وبعد فترتين من التشاور بين أصحاب المصلحة كجزء من عملية وضع المواصفات، أُقيمت مؤسسات رسمية لتيسير وتنسيق العلاقات بين "GlobalGAP" وأصحاب المصلحة. فعلى سبيل المثال:

- ترمي لجنة تابعة لجهاز إصدار الشهادات، مكونة من ممثلين للأجهزة المعتمدة لإصدار الشهادات، إلى تقديم إفادات بالرأي بشأن القضايا المتعلقة بالتنفيذ وتمكّن الجهات المُصدرة للشهادات من أن يكون لها "صوت".
- تقدِّم مجموعات العمل الفنية القطرية، المنشأة طوعاً من جانب أعضاء "GlobalGAP"، إيضاحاً بشأن تنفيذ المواصفات على نطاق محلي. والخطوط التوجيهية التي تعدها مجموعات العمل هذه توافق عليها لجنة القطاع ذات الصلة وتُنشر على موقع "GlobalGAP" على الويب. وتقدّم أيضاً مجموعات العمل الفنية القطرية مُدخلات فنية أثناء العملية الرسمية لوضع المواصفات.
- وفي مايو/أيار 2007 أُنشئ مشروع سفير أصحاب المصلحة/مراقب أفريقيا بتمويل من الوكالة الألمانية للتعاون التقني والإدارة البريطانية للتنمية الدولية. وكان الهدف من هذا المشروع هو تقديم إفادات بالرأي من صغار الحائزين إلى لجان القطاعات بشأن السُبل العملية التي يمكن بها تيسير امتثال أصحاب الحيازات الصغيرة لمواصفات "GlobalGAP".

ولقد حفزت سرعة نمو "GlobalGAP" على إعداد مدونات خاصة و/أو عامة للممارسات الزراعية الجيدة اعتُرف بها رسمياً في وقت لاحق باعتبارها معادلة في عدد من البلدان. وأُنشئت لهذا الغرض عملية رسمية للقياس المرجعي، يضطلع في إطارها جهاز مستقل معتمد بعملية تقييم. وحتى الآن، اعتُرف رسمياً بـ 13 مخططاً قطرياً

للممارسات الزراعية الجيدة باعتبارها معادِلة لمواصفات "GlobalGAP"، وتوجد أربعة من هذه المخططات في بلدان نامية.[25]

ولا يجري أي من المنظمات التي تصدر مواصفات خاصة جماعية لسلامة الأغذية، سواء كانت منظمات صناعية أو ائتلافات للمواصفات، أي عمليات تدقيق أو إصدار شهادات لهذه المواصفات، على النحو الذي يقتضيه دليل الأيزو 65. وبدلاً من ذلك، تُعتمد منظمات مستقلة لإصدار الشهادات من طرف ثالث ويُسمح لها بأن تصدِّق على هذه المواصفات. وبعد ذلك تكون الشركات التي تنفِّذ هذه المواصفات حرة في الاختيار من بين جهات التصديق المعتمدة. فعلى سبيل المثال، تصدِّق على المواصفة العالمية لسلامة الأغذية الخاصة بالاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي أجهزة تصديق من طرف ثالث معتمدة. ويطبِّق الاتحاد إجراءً رسمياً للإحالة/الشكاوى يمكن به تقديم إفادات بالرأي بشأن أداء مرافق التجهيز المصدّق عليها و/أو أجهزة التصديق المعتمدة. كذلك وقّعت "GlobalGAP" اتفاقات مع أكثر من 100 جهاز مستقل لإصدار الشهادات، يعمل كشركات مستقلة للتدقيق وإصدار الشهادات. ويجري فحص هذه الأجهزة من خلال برنامج تكامل عالمي لكفالة الاتساق والامتثال لدليل الأيزو 65.

5-5 المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية وعمليات القياس المرجعي للمواصفات الخاصة

كما هو مبيَّن آنفاً، أقامت المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية قاعدة للقياس المرجعي من أجل المواصفات الخاصة المقررة بشأن سلامة الأغذية، ترمي إلى الحد من ازدواجية إصدار الشهادات والعمل على تحقيق رؤية مفادها "أن ما يُصدَّق عليه يُقبل في كل مكان". وقد أعدت المبادرة وثيقة توجيهية استُخدمت حتى الآن للقياس المرجعي لأربعة مواصفات خاصة لسلامة الأغذية تنطبق بعد الخروج من بوابة المزرعة (هي المواصفة العالمية لسلامة الأغذية الخاصة بالاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي، والمواصفة الغذائية الدولية، والمواصفة الهولندية "HACCP" ومواصفة "الأغذية المأمونة الجودة" 2000). ونتيجة لذلك، وافقت سبعة من الشركات الكبرى العالمية لبيع الأغذية بالقطاعي على أن تقبل هذه المواصفات الأربعة المقيسة مرجعياً باعتبارها مواصفات معادِلة (المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية، 2008).

وللمبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية نظام "مغلق" نوعاً ما لصنع القرار مع وجود آليات محدودة من أجل أصحاب المصلحة، عدا عن الأعضاء، للقيام بدور فني في تحديد الوثيقة التوجيهية و/أو بعملية القياس المرجعي للمواصفات. وفي الوقت نفسه، تطورت المبادرة بمرور الوقت من نادٍ أساساً لأكبر شركات بيع الأغذية بالقطاعي بحيث أصبحت تشمل أصحاب مصلحة آخرين في سلسلة القيمة الخاصة بالأغذية الزراعية. وهكذا، أصبح عدد من الشركات الكبيرة التي تعمل في مجال تصنيع الأغذية وفي مجال الخدمات الغذائية يقوم بدور في عمليات صنع القرار الخاصة بتلك

25 انظر http://www.globalgap.org/cms/front_content.php?idcat=62 (بالاطلاع عليه في مارس/آذار 2009).

المبادرة. غير أن الشركات الصغيرة التي تعمل في مجال بيع الأغذية بالقطاعي وتصنيعها ليس لها أي صوت، أو لها صوت ضئيل.

والتوجيه الاستراتيجي والإدارة اليومية للمبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية يُشرف عليهما مجلس مؤسسة المبادرة، المكوّن من شركات كبيرة تعمل في مجالات بيع الأغذية بالقطاعي وتشغيل الخدمات الغذائية وصنع الأغذية يجري تعيينها بناء على توجيه دعوة إليها. ويتعين على المجلس أن يوافق على أي تنقيحات للوثيقة التوجيهية وعلى الاعتراف بالمواصفات التي جرى قياسها مرجعياً. ويتلقى المجلس المشورة من اللجنة الفنية التابعة للمبادرة والتي تتكون من شركات بيع الأغذية بالقطاعي، وشركات تشغيل الخدمات الغذائية، وشركات تصنيع الأغذية، ومنظمات المواصفات، وأجهزة إصدار الشهادات، وأجهزة الاعتماد، والرابطات الصناعية، وخبراء فنيين آخرين. وتكون العضوية في اللجنة الفنية بتوجيه دعوة. وعلى مستوى السياسة العامة يوجد مجال لتقديم مساهمات من أصحاب المصلحة على نطاق أوسع، من خلال منتدى أصحاب المصلحة في المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية الذي يجتمع سنوياً لمناقشة المسائل المتعلقة بسلامة الأغذية. وأية مسائل تُثار في منتدى أصحاب المصلحة هذا ينظر فيها مجلس مؤسسة المبادرة عند وضعه برنامج العمل الخاص باللجنة الفنية التابعة للمبادرة.

6 – مشروعية المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية

لقد أبرزت المناقشة الواردة آنفاً الدوافع لبلورة مواصفات خاصة لسلامة الأغذية واستخدام العمليات ذات الصلة المتمثلة في إصدار شهادات من طرف ثانٍ أو طرف ثالث، وهيكل حوكمة المنظمات التي تتولى بلورة هذه المواصفات مع التركيز بوجه خاص على عمليات صنع القرار. ويثير تزايد أهمية المواصفات الخاصة في إنتاج الأغذية وتجارتها مسألة مشروعية هذه المواصفات. وكما يقول Brunsson وJacobsson (2000)، يمكن لأي أحد أن ينشئ مواصفة، والمواصفات هي مجرد قواعد يمكن أن يختار الناس اتباعها أو عدم اتباعها. ولكن، عندما تصبح المواصفات ملزمة قانوناً من خلال اعتمادها من جانب الحكومات (حالة المواصفات الخاصة المقررة قانوناً المعروضة في الشكل 2 أعلاه)، أو عندما تُعتمد المواصفات على نطاق واسع بدرجة تكفي لجعلها من شروط الوصول إلى الأسواق (أي عندما تصبح متطلبات في السوق بحكم الواقع)، فإن أثرها يصبح قضية. فإذا أصبح الامتثال لمواصفة، في الحالة المتطرفة، شرطاً مسبقاً للوصول إلى الأسواق الهامة، فإنه تكون له تأثيرات مباشرة على أولئك الملزَمين بالأخذ به. وستكون هناك شواغل مماثلة تقريباً للشواغل المتعلقة بالأنظمة التي تطبقها الحكومات القطرية، هل هي متناسبة مع المخاطر، وهل هي مستندة إلى العلم، وهل عبء الامتثال موزّع بطريقة عادلة؟

فإذا نحيّنا جانباً الوضع الإداري للمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في ما يتعلق بمنظمة التجارة العالمية، الذي ترد مناقشة له أدناه، من الممكن استخدام المؤشرات التالية لتقييم "مشروعية" هذه المواصفات. ويجب ملاحظة أن مصطلح "المشروعية" يُستخدم استخداماً فضفاضاً ليعني "الإنصاف" بدلاً من المعنى القانوني أو الأخلاقي الصارم:

- مدى شفافية عملية وضع المواصفات.
- مدى إمكانية أن يكون لدى أصحاب المصلحة في سلسلة القيمة الخاصة بالأغذية الزراعية تأثير جوهري على عملية وضع المواصفات.
- مدى أخذ مصالح البلدان النامية في الاعتبار في عملية وضع المواصفات.
- سرعة عملية وضع المواصفات والاستجابة للحاجة إلى مواصفات جديدة أو منقحة.
- الدرجة التي يمكن بها أن تتطور عملية وضع المواصفات مع تغيُّر الاحتياجات.
- درجة تشجيع المواصفات لعمليات تحقيق المواءمة و/أو القياس المرجعي لمتطلبات سلامة الأغذية.
- درجة استناد هذه المواصفات إلى المخاطر و/أو سماحها بتحقيق مستويات معينة من حماية سلامة الأغذية بكفاءة أكبر.

ونحن ننظر أدناه في كل مؤشر من مؤشرات المشروعية. ولا تُبذل، في ذلك، أي محاولة لتحديد الأولويات بين هذه المؤشرات، ولكن قد تكون هناك قياسات أخرى يمكن النظر فيها. والهدف ليس الحكم على ما إذا كانت هيئة الدستور الغذائي (مثلاً) لديها مشروعية أكبر أو أقل من الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP) أو الاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي (مثلاً) كجهتين تضعان مواصفات خاصة لسلامة الأغذية. فهذا القسم من الورقة يُبرز، بالأحرى، "مكامن قوة" و "مكامن ضعف" الدستور الغذائي والمواصفات الخاصة في ما يتعلق بالمؤشرات العامة المحددة آنفاً.

وبوجه عام، تتسم عمليات وضع المواصفات الخاصة بالدستور الغذائي بشفافية أكبر كثيراً من شفافية العمليات الخاصة بالمنظمات التي تضع مواصفات خاصة لسلامة الأغذية، ومن مواصفات الأيزو. فعلى سبيل المثال، تُنشر تقارير مفصّلة لاجتماعات اللجان الفرعية للدستور الغذائي وهيئة الدستور الغذائي وتوزَّع على موقع الدستور الغذائي على الويب. وعلاوة على ذلك، تقوم بعض الحكومات الأعضاء بتجميع وتوزيع تقاريرها الموجزة بشأن اجتماعات الدستور الغذائي، ومنها مثلاً حكومة الولايات المتحدة. وعلى العكس من ذلك، لا تُنشر علناً بوجه عام محاضر اجتماعات منظمات وضع المواصفات الخاصة، مما يجعل من الصعب الوقوف على الكيفية التي تؤثر بها المصالح المتنافسة على بلورة المواصفات الخاصة. وربما ينبغي ألا يكون الطابع غير الشفاف تماماً الذي تتسم به عملية وضع المواصفات الخاصة بمثابة مفاجأة. فهذه المواصفات تقف وراءها بدرجة مهيمنة احتياجات الجهات التي تأخذ بالمواصفات، وهي جهات لها أيضاً "الصوت" المهيمن في عملية وضع المواصفات ولا توجد فائدة واضحة لها من زيادة الكشف عن الكيفية التي توضع بها هذه المواصفات، لا سيما حيثما كانت مواصفات من قطاع أعمال إلى قطاع أعمال آخر لا يُبلغ بها المستهلكون.

وفي ما يتعلق بشمول سلسلة القيمة الخاصة بالأغذية الزراعية أصحاب المصلحة، للدستور الغذائي عدد من الآليات التي يمكن بها للمنظمات غير الحكومية الدولية أن يكون لها صوت في عملية وضع المواصفات. فباستطاعة المنظمات غير الحكومية الدولية، بما في ذلك المنظمات الصناعية ومنظمات المستهلكين، أن تحضر اجتماعات الأجهزة

الفرعية لهيئة الدستور الغذائي بصفة مراقبين رسميين. وتبعاً للبلد، يُسمح للمنظمات غير الحكومية القطرية بحضور اجتماعات الدستور الغذائي كجزء من الوفود الرسمية ويمكن أيضاً أن تشارك في لجان الدستور الغذائي القطرية. ومن الواضح أن عدداً كبيراً من المنظمات غير الحكومية الدولية والقطرية يشارك فعلاً بهذه الطريقة (Henson، 2002). بل إن تقييم الدستور الغذائي الذي اختُتم في ديسمبر/كانون الأول 2002 رأى أن هيئة الدستور الغذائي أكثر انفتاحاً بكثير وأكثر تقبلاً للمنظمات غير الحكومية مقارنة بمنظمات دولية كثيرة (هيئة الدستور الغذائي، 2002). وعلى العكس من ذلك، تجري بلورة معظم المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية من خلال عملية "مغلقة" نوعاً ما لا يمكن سوى لأصحاب مصلحة مختارين (من الصناعة عادةً) المشاركة فيها. وبوجه عام، ليس لمنظمات المستهلكين أي دور في هذه العملية، أو لها دور ضئيل. بل إن Hirst (2001) يزعم أن:

"شمول وشفافية عملية وضع المواصفات الخاصة يمكن أن يكونا مضاهين على الأقل لشمول وشفافية عملية الأنظمة العامة من حيث كونهما يمثلان إشكالية، ولكن بدون الضمانات المتعددة الأطراف الخاصة باتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية واتفاق الحواجز التقنية أمام التجارة."

بيد أن الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP) تبرُز كمنظمة تتسم فيها عملية وضع المواصفات بانفتاحها نسبياً. فمشاريع المواصفات تخضع لفترتين من التشاور المفتوح، ثم تصُبْ الاستجابات في إجراءات رسمية لصنع القرار. وعلاوة على ذلك، توجد آليات رسمية لكي تصُبْ تجارب ومصالح أجهزة التصديق والجهات المنفذة لمواصفات المبادرة على الصعيد القطري في أمانة المبادرة. وبطبيعة الحال، ستعكس قدرة أصحاب المصلحة على الانخراط مع المبادرة وعلى تمثيل مصالحهم وقدرتهم — الفنية والمالية والبشرية — على القيام بذلك. وثمة شواغل واضحة في هذا الصدد في ما يتعلق بالبلدان النامية، ومنظمات المستهلكين، وغيرهم. فالشركات المصدِّرة الكبيرة والرابطات التجارية الكبيرة في البلدان المصدِّرة الرئيسية ستكون أقدر على المشاركة وتحديد جداول الأعمال.

ويُعترف منذ أمد طويل بأن مستوى مشاركة البلدان النامية في بلورة المواصفات الدولية من جانب هيئة الدستور الغذائي والمنظمة الدولية للتوحيد القياسي (الأيزو) وغيرهما من المنظمات الدولية المعنية بالمواصفات يمثِّل مشكلة (Henson وآخرون، 2001؛ البنك الدولي، 2005؛ هيئة الدستور الغذائي، 2002؛ الأونكتاد، 2007أ). وفي حالة هيئة الدستور الغذائي، وعلى الرغم من الجهود المبذولة لتقديم مساعدة مالية و/أو فنية، مثلاً من حساب أمانة الدستور الغذائي، تقتصر عادة المشاركة المنتظمة من جانب البلدان النامية على عدد صغير نسبياً من البلدان الأكبر المتوسطة الدخل (منها مثلاً الأرجنتين والبرازيل وشيلي والصين والهند وماليزيا والمكسيك وجنوب أفريقيا وتايلند). أما أغلبية البلدان النامية الأخرى (لا سيما أغلبية البلدان المنخفضة الدخل) فهي لا تحضر الاجتماعات إلا بصفة غير منتظمة. بل إن مشاركتها في اجتماعات الأجهزة الفرعية، حيث تجري فعلاً بلورة المواصفات، ما زالت منخفضة جداً.

وفي حالة المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية، يبدو أن مصالح البلدان النامية تلعب دوراً ضئيلاً في وضع المواصفات، مما يعكس كون أصحاب المصلحة الرئيسيين في هذه المنظمات يمثلون مصالح تجارية (لا دولاً قومية) في البلدان الصناعية. والاستثناء الوحيد هو الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP)، التي

تكاتفت مع الإدارة البريطانية للتنمية الدولية والوكالة الألمانية للتعاون التقني لإنشاء منصب استشاري لأصحاب الحيازات الصغيرة/مراقب لأفريقيا عُهد إليه بمهمة تقديم توصيات بشأن الكيفية التي يمكن بها جعل مواصفات "GlobalGAP" أنسب لإنتاج أصحاب الحيازات الصغيـرة بهدف الحد من تكاليف الامتثـال. وسواء كان لذلك أثر لا يُستهان به على عملية وضع المواصفات هي مسألة ستُرى في ما بعد. وقد كان قدر كبير من الدافع إلى هذه المبادرة هو الانتقاد الكبير نوعاً ما لمواصفة "GlobalGAP" وتأثيراتها على أصحاب الحيازات الصغيرة، لا سيما في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (انظر أدناه). بل يُقال إن "GlobalGAP" أصبحت *"قضية شهيرة"* في أوساط مَنْ ينتقدون المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية، داخل منظمة التجارة العالمية وبوجه أعم أيضاً (انظر أدناه). وقد كان أيضاً بعض المواصفات الخاصة الأخرى مسار هلع كبير في أوساط دعاة أصحاب الحيازات الصغيرة في البلدان النامية (ومن هذه المواصفات مثلاً مواصفة "Nature's Choice" الخاصة بشركة "Tesco") وإن كان ليس واضحاً أن هذا قد تسبب في وجود مبادرات مماثلة لتلك المواصفات في الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP).

ومن أكبر الانتقادات التي توجَّه إلى هيئة الدستور الغذائي، وإلى المنظمات الدولية الأخرى المعنية بالمواصفات، ما يُنفق من وقت وموارد أخرى في بلورة مواصفات جديدة أو منقحة (Henson، 2002). ويُقال إنه بسبب السعي إلى تحقيق توافق آراء في ما بين الدول الأعضاء البالغ عددها 180 والتي توجد اختلافات واسعة النطاق في أولوياتها ومستويات التنمية الاقتصادية لديها، فإن بلورة المواصفات هي عملية بطيئة ومرهقة. وهكذا، ليس من غير المعتاد أن يستغرق اعتماد الهيئة في نهاية الأمر لمواصفة أو خطوط توجيهية أو توصية من مواصفات الدستور الغذائي أو خطوطه التوجيهية أو توصياته عدداً من السنوات (Henson، 2002). وهذا يتناقض مع احتياجات أصحاب المصلحة في سلسلة القيمة الخاصة بالأغذية الزراعية، لا سيما الشركات الكبرى لبيع الأغذية بالقطاعي والشركات الكبرى لتصنيع الأغذية، إلى بلورة المواصفات أو تنقيحها على وجه السرعة مع تغيُّر الظروف. بل إن منظمات كثيرة من منظمات المواصفات الخاصة لديها عمليات منسقة لوضع المواصفات ولديها موارد جيدة أيضاً، وكذلك أمانة تتلقى أجراً، ويقدّم الأعضاء التجاريون في هذه المنظمات خدمات موظفيهم الفنيين ويغطون تكاليف السفر المرتبطة بذلك لحضور الاجتماعات. وفي الوقت نفسه، وبطبيعة الحال، تتدخل في عملية وضع المواصفات مجموعة ضيقة نوعاً ما من المصالح، بحيث أن قدراً كبيراً من النقاش يتعلق بالمسائل الفنية لا بالحاجة إلى المواصفة وأهدافها العامة. فعلى سبيل المثال، جرى تنقيح المواصفة العالمية لسلامة الأغذية الخاصة بالمجلس البريطاني للبيع بالقطاعي خمس مرات خلال الفترة من عام 1998 إلى عام 2008 (Swoffer، 2009). كذلك، بينما لوحظت اختلافات بين مواصفة الأيزو 22000 والوثيقة التوجيهية للمبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية (لا سيما في ما يتعلق بعمليات الاعتماد، وأفضل ممارسات التصنيع، والملكية) (المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية، 2008)، وضعت منظمة CIAA (وهي منظمة أوروبية لصناعة المأكولات والمشروبات) برنامجاً للشروط المسبقة من المرجح، اقتراناً مع مواصفة الأيزو 22000، أن يُقاس مرجعياً مقابل الصيغة الحالية للوثيقة التوجيهية للمبادرة. ومع ذلك فإن منظمة المواصفات الخاصة التي ربما كانت لديها أكبر عملية لوضع المواصفات تفصيلاً، وهي "GlobalGAP"، قادرة على تحديث مواصفاتها كل أربع سنوات.

وأحد المواصفات التي تساهم في كفاءة عملية وضع المواصفات في منظمات المواصفات الخاصة هو قدرة تلك المنظمات على التكيُّف مع تغيُّر الظروف. فعلى سبيل المثال، وسَّع كل من المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية

(GFSI) والشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP) نطاق عضويتهما لكي تضم أصحاب مصلحة جدداً في سلسلة القيمة الخاصة بالأغذية الزراعية، واستوعبتا هذه القاعدة الأوسع نطاقاً من أصحاب المصلحة ضمن عملية وضع المواصفات. وتبيِّن الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة قدرتها أيضاً على تتبُّع تغيُّر تشريعات الاتحاد الأوروبي، بحيث تُدخل عناصر جديدة في المواصفة مع تغيُّر الأنظمة في أسواق الاتحاد الأوروبي. ومرة أخرى، يعكس هذا كون هاتين المنظمتين توجههما مصالح قطاعية ضيقة نوعاً ما وتوجد لديهما هياكل إدارية محدودة. وهذا يتعارض مع هيئة الدستور الغذائي التي يوجهها إلى حد كبير، كما هو الحال في عملية وضع المواصفات، صنع القرار على أساس توافق الآراء. وهكذا، ربما كان لا يدعو للدهشة أن عدداً من التغييرات المؤسسية التي أوصى بها استعراض الدستور الغذائي في عام 2002 لم يؤخذ به لاحقاً.

ومن العوامل الرئيسية المحرِّكة لهيئة الدستور الغذائي بلورة مواصفات دولية تعزز المواءمة التدريجية لمواصفات سلامة الأغذية عالمياً. بل إن اتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية يشير تحديداً إلى مواصفات الدستور الغذائي وخطوطه التوجيهية وتوصياته ويوفر سبيلاً تلقائياً يمكن من خلاله لأعضاء منظمة التجارة العالمية الامتثال للاتفاق، بالاستناد في تدابيرهم القطرية إلى المواصفات والخطوط التوجيهية والتوصيات المعتمدة من الدستور الغذائي (Roberts، 1998). ومع ذلك تشير الأدلة إلى أن مواءمة الأنظمة القطرية لسلامة الأغذية حول المواصفات الدولية كانت تسير ببطء نسبياً (Roberts وUnnevehr، 2005).[26] ومن الانتقادات الرئيسية التي توجّه إلى المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية أنها تقوّض عملية المواءمة، بحيث تُدخل طبقة جديدة من الحوكمة تؤدي إلى زيادة تجزئة الأسواق القطرية وفقاً لمتطلبات سلامة الأغذية التي يتوجّب على المصدِّرين أن يمتثلوا لها (Henson، 2007). ومع أنه من الصحيح بلا شك أن المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية كان من شأنها التمييز في سلاسل القيمة الخاصة بالأغذية الزراعية وفقاً لمواصفة سلامة الأغذية التي يأخذ بها المشترون الرئيسيون، من الواضح أيضاً أن منظمات المواصفات الخاصة كانت هي نفسها تدفع عمليات المواءمة، والمعدلة.[27] ومن الأمثلة البارزة الموصوفة آنفاً بلورة المواصفة العالمية لسلامة الأغذية الخاصة بالاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي في المملكة المتحدة (Henson وNorthen ، 1998) وإقامة المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية بعد ذلك على المستوى العالمي. ومن الممكن أن يُقال إن عمليات المواءمة والمعادلة هذه مضت بسرعة أكبر كثيراً مما كان يمكن تحقيقه في إطار الدستور الغذائي ومنظمة التجارة العالمية. وعلاوة على ذلك، يمكن افتراض أنه بالنظر إلى نسبة التجارة الغذائية العالمية التي تمثلها الآن الشركات الكبرى العاملة في مجال بيع الأغذية بالقطاعي ومجال تقديم الخدمات الغذائية ومجال تصنيع الأغذية، فإن بلورة مواصفات خاصة جماعية لسلامة الأغذية وقياس كل منها مرجعياً مقابل الآخر قد قدَّم مساهمة جوهرية في مواءمة مواصفات سلامة الأغذية عالميا.

---

26 من المهم إدراك أن قياس درجة مواءمة مواصفات سلامة الأغذية ليس على الإطلاق عملية مباشرة. وفي الوقت نفسه، تمثل مواصفات وتوصيات وخطوط توجيهية كثيرة خاصة بالدستور الغذائي أسس المواصفات العامة القطرية، والمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية أيضاً (على النحو الذي ترد مناقشته في هذه الورقة)، بحيث أن مستوى المواءمة الذي يمكن أن يُلاحظ قد يكون أكبر مما كان سيصبح في حالة عدم وجود الدستور الغذائي.

27 في الوقت نفسه، من الممكن أن يعوق اتسام المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية بأنها مواصفات آمرة إلى حد كبير عمليات المعادلة. وهذه الخاصية تعكس، جزئياً، كون المواصفات الخاصة تخضع للتدقيق وفقاً لدليل الأيزو 65.

وأخيراً، حتى حيثما كان يوجد اعتراف بأن إعداد مواصفات خاصة لسلامة الأغذية من جانب أصحاب المصلحة في سلسلة الأغذية الزراعية هو إجراء مشروع من ناحية المبدأ، فإن أحد الشواغل الرئيسية بشأن هذه المواصفات عند تطبيقها في الممارسة العملية هو أنه يُدّعى أنها ليست مستندة إلى العلم (منظمة التجارة العالمية، 2008ب). فاتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية يقتضي من أعضاء منظمة التجارة العالمية أن يدللوا على أن تدابيرهم القطرية بشأن سلامة الأغذية قد استندت إلى تقييم للمخاطر قائم على العلم (Roberts، 1998). وحيثما كانت هذه التدابير القطرية مستندة إلى مواصفات الدستور الغذائي أو خطوطه التوجيهية أو توصيته، يُرى أن هذا الشرط مستوفى، بحيث أصبح أيضاً تقييم المخاطر محورياً في عملية وضع المواصفات في الدستور الغذائي. ومن المهم في هذه المرحلة أن يكون معنى تقييم المخاطر واضحاً. وهكذا، تكون لأعضاء منظمة التجارة العالمية حرية أن يقرروا "مستوى الحماية الملائم" الخاص بهم (Henson، 2001)، ولكن عليهم بعد ذلك أن يدللوا على أن التدابير التي اتخذوها تتماشى مع مستوى الحماية المُعلن هذا.

أما المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية، بقدر ما تكون خارج نطاق اختصاص منظمة التجارة العالمية (انظر أدناه)، فهي ليست ملزمة بهذه القواعد. وفي الوقت نفسه، تمثل إدارة المخاطر أحد العوامل المهيمنة التي تقف وراء المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية (انظر أعلاه)، وذلك بدافع من مستوى الحماية اللازم من الجهات التي تعتمد المواصفات في سياق ومع المتطلبات التنظيمية التي تعمل في إطارها. ويُفترض أن الجهات التي تعتمد المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية لن تنخرط في إعداد هذه المواصفات و/أو فرض تكاليف إضافية على سلاسل الإمداد الخاصة بها ما لم توفَّر لها حماية إضافية وضرورية. وهكذا، في حالات معينة تؤدي ببساطة المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية إلى وجود متطلبات بشأن العمليات سعياً إلى كون أداء المُنتج النهائي من حيث سلامة الأغذية مطابقاً لما تقتضيه الأنظمة. وهنا، قد لا تحسِّن كثيراً المواصفات الخاصة مستوى سلامة الأغذية الذي توفّره المتطلبات التنظيمية، ولكنها توفّر تأكيدات إضافية بأن مستوى الحماية المرغوب قد تحقق و/أو تبيِّن خريطة طريق يتحقق من خلالها الامتثال القانوني. وفي حالات أخرى، قد توسِّع المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية نطاق المتطلبات التنظيمية أو تُوجد أحكاماً حيثما لا توجد متطلبات تنظيمية. وهنا يمكن توقُّع أن يتحسِّن مستوى حماية سلامة الأغذية. ومن المرجح أن يكون طلب المستهلكين هو العامل المحرّك الرئيسي في هذه الحالات؛ إذ يُفترض أن الجهات المعتمدة للمواصفات ترى أن المستهلكين الذين تقدم لهم الإمدادات يتطلعون إلى حماية إضافية (حقيقية أو متصوَّرة) لسلامة الأغذية ويستجيبون بناء على ذلك. ومرة أخرى، ما هو الذي يدفع مؤسسات الأعمال التي تحقق ربحاً إلى الانخراط في نظام باهظ التكلفة للرقابة الخاصة على سلامة الأغذية إذا لم يكن هناك سبب تجاري معقول يدفعها إلى القيام بذلك؟

7 — أثر استيفاء المواصفات الخاصة على امتداد سلسلة الأغذية

7-1 الأثر على المنتجين

توجد آثار كبيرة على امتداد سلاسل القيمة الخاصة بالأغذية الزراعية تترتب على إدخال مواصفات خاصة لسلامة الأغذية تستند إلى إصدار شهادات. وهذه الآثار تجسِّد نطاق التغييرات اللازم إدخالها على طرق الإنتاج

الراسخة ودرجة "تقاسم" التكاليف المرتبطة بذلك على امتداد سلسلة القيمة. والمبادئ الأساسية لمخططات المواصفات هي:

- السيطرة على المخاطر من خلال إدخال نقاط للرقابة واستخدام الإجراءات المحددة في المواصفة.
- التحقق من تطبيق ضوابط محددة للعمليات من خلال التوثيق.
- إجراء عملية تدقيق داخلي من جانب الجهة القائمة على تشغيل مؤسسة الأعمال.
- إجراء عملية تدقيق خارجي من جانب جهاز لإصدار الشهادات (جهاز تصديق)، يكون هو نفسه عموماً معتمداً من جهاز اعتماد (رسمي في كثير من الأحيان).

ومن الممكن أن يُقال إن إدخال هذه المواصفات، على مستوى ما بعد خروج المنتج من بوابة المزرعة،وتحديداً في مرافق التجهيز، لا يمثّل اختلافاً كبيراً عن الضوابط التي كانت قائمة من قبل. إذ يتزايد تأصُّل نُظم مماثلة للرقابة في الأنظمة العامة المعاصرة التي تحكم إنتاج وتجهيز الأغذية ذات المصدر الحيواني. وقد جرى تحليل مستفيض لتكاليف تنفيذ النُظم المستندة إلى نظام تحليل مصادر الخطر ونقاط الرقابة الحرجة في عمليات التجهيز (انظر، مثلاً، Cato، 1998). وفي حالات مكافحة الأمراض الحيوانية، قد تفرض الأنظمة العامة ضوابط معقّدة عند نقاط متعددة على امتداد سلاسل القيمة. غير أن هذا النهج لا يمثّل تحوّلاً جذرياً عندما يطبّق على الإنتاج الأولي، وهذا هو محور التركيز الرئيسي لهذا القسم من الورقة. وتقتضي مواصفات خاصة تنفّذ على نطاق واسع من قبيل مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP) ومواصفة أفضل الممارسات في تربية الأحياء المائية الخاصة بمجلس إصدار الشهادات لتربية الأحياء المائية بشأن الأربيان إدخال تغييرات كبيرة في الممارسات والضوابط على مستوى المزرعة أو البركة.[28]

وفي هذا القسم، ينصب التركيز على ثلاثة عناصر لهذا الأثر: (1) تعقُّد التنفيذ؛ (2) تكاليف التنفيذ ومَنْ يتحملها؛ (3) إمكانية استبعاد صغار المنتجين. وسيولى اهتمام خاص لمواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة وذلك بسب إجراء عدد من الدراسات المتعمّقة لآثار هذه المواصفة على مستوى المزرعة في أفريقيا في السنوات الأخيرة، ولأنها مواصفة خاصة معروفة جيداً ولها ظهور قوي.[29]

28 تشتهر مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة من خلال تطبيقه في إنتاج الفاكهة و الخضر الطازجة، الذي كان محور التركيز الأصلي للمواصفة. ولكن، من الممكن الآن تطبيق المواصفة على مجموعة من المنتجات، تشمل النباتات والثروة الحيوانية وتربية الأحياء المائية (http://www.globalgap.org/cms/front_content.php?idcat=3). وينصب تركيز المناقشة في هذا القسم من الورقة على أثره على منتجي الفاكهة والخضر الطازجة حيث كان الاختراق حتى الآن هو الأكبر.

29 يستند هذا القسم استناداً كبيراً إلى Humphrey (2008) ، وإلى حلقة عمل استضافها المعهد الدولي للبيئة والتنمية في لندن في مارس/آذار 2008.

وقبل أن نمضي قُدُماً، من المهم ملاحظة أن المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية لا تؤثر سوى على الشركات والمزارع التي تقرر تنفيذها، أو المدمجة في سلاسل الإمداد الخاصة بالشركات التي تجعل تلك المواصفات إلزامية بالنسبة لمورّديها. ومن الواضح أن عمليات تركيز الصناعة في مجالي تجهيز الأغذية وبيعها بالقطاعي تعني تزايد مدى هذه المواصفات. ولكن في الوقت نفسه تظل هناك منتجات غذائية كثيرة يُتَّجر بها دولياً من خلال أسواق الجملة ومن خلال منافذ لا تقتضي الأخذ بمواصفات خاصة لسلامة الأغذية (Jaffee، 2003؛ البنك الدولي، 2005).

تعقُّد التنفيذ

بالنسبة لكثيرين من صغار المزارعين، يمثّل إدخال مواصفات لسلامة الأغذية قائمة على العمليات خروجاً جذرياً على الممارسة السابقة. والاستثناء الرئيسي هو المزارعون المندمجون أصلاً في مخططات المصدّرين بشأن الزرّاع ذوي الإنتاج الموجه إلى الخارج، مع ما يرتبط بذلك من نظم تقديم الدعم التقني. والهدف من وجود مواصفة للعمليات هي الحد من المخاطرة من خلال إدخال ضوابط للعمليات وإجراءات متحالفة من أجل التحقق منها. ويرد تصوير الطابع الأساسي لهذه الضوابط والإجراءات في الإطار 2 الذي يبيِّن الإجراءات المتعلقة بجانب صغير واحد من المواصفة، وقواعد استخدامات مبيدات الآفات. والنقطة الهامة التي يجب ملاحظتها هي أن هذه الإجراءات لا تتعلق فحسب بطريقة استخدام مبيدات الآفات، بل تتعلق أيضاً بعمليات صنع القرار التي ينطوي عليها ذلك وبكفاءة الموظفين: إذ يتعين على المزارع أن تدلل على اتباع إجراءات محددة تهدف إلى تحقيق نواتج مرغوبة معينة وعلى أن عملية صنع القرار المتعلقة بهذه الإجراءات مناسبة ومستنيرة. وهذا يتطلب، بدوره، إقامة وموالاة نظام للتوثيق وحفظ السجلات. وعندما تتكاتف شركات صغيرة، كما هو ممكن في حالة مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة، لكي تحصل على شهادة جماعية كوسيلة للحد من تكاليف المعاينة وإصدار الشهادات، توجد عقبات أخرى يجب التغلب عليها في ما يتعلق بإقامة نظام لإدارة الجودة. والقصد من ذلك هو كفالة الحفاظ على سلامة نظام ضوابط العمليات على الرغم من مشاركة مزارع متعددة في المجموعة.

تكاليف التنفيذ

ما هي التكلفة التي سيتحملها مزارع لكي يبدأ من الصفر ويصل إلى المستوى المطلوب للحصول على شهادة بامتثاله لمواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP)؟ مع أنه يُقال أدناه إن من الخطأ توجيه هذا السؤال، فقد استكشف عدد من الباحثين هذه المسألة. وتشمل تكاليف إدخال مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة ما يلي:

- تغيير الممارسات الزراعية. وهذا يشمل استخدام ضوابط للآفات غير الكيميائية وزراعة المحاصيل بالتناوب.
- تدريب المزارعين على مبادئ مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة.
- استثمارات رأسمالية في إقامة البنية الأساسية اللازمة للمواصفة، بما في ذلك مخازن مبيدات الآفات، والمراحيض، والظليات المنشأة بطريقة ملائمة لتحديد الرتب، والمياه الجارية، وحُفر التخلص من المواد الكيميائية.

- تحليل التربة والمياه.
- تكاليف إصدار الشهادات نفسه.
- استثمارات في نظام الرقابة وتكاليف موالاة النظام (التكلفة اليومية للرصد والمراقبة وملء الاستمارات).

وقد حاولت دراسات شتى تقدير هذه التكاليف. وأجرى Graffham وآخرون (2007) وMithöfer وآخرون (2007) وAsfaw وآخرون (2008) تحليلين كبيرين لإنتاج البستنة لأغراض التصدير في كينيا. واستنتاجات هذه التقارير في ما يتعلق بالتكاليف متسقة في معظمها ويمكن تلخيصها على النحو التالي:

الإطار 2: مواصفات استخدام مبيدات الآفات في التنقيح الثاني لمواصفة الشراكة الأوروبية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (EurepGAP)

1-	يبيَّن أن حماية المحصول "تحققت بالحد الأدنى الملائم من مدخلات منتجات حماية المحاصيل" (نقطة الرقابة 8-1-1). وهذا يتحقق من خلال توثيق مدخلات منتجات حماية المحاصيل، بما في ذلك مبررات استخدامها، وأهدافها، وعتبات التدخل.
2-	تتلقى المزرعة مساعدة في ما يتعلق بتنفيذ الإدارة المتكاملة للآفات إما من خلال التدريب الرسمي والموثّق للشخص المسؤول فنياً عن المزرعة، أو من استشاري خارجي يمكن التدليل على مؤهلاته الفنية (نقطة الرقابة 8-1-4)
3-	تكون منتجات حماية المحاصيل مناسبة للمحصول المستهدف (نقطة الرقابة 8-2-1).
4-	لا تُستخدم إلا منتجات مسجّلة لحماية المحاصيل (نقطة الرقابة 8-2-2).
5-	"تؤكد" سجلات استخدام منتجات حماية المحاصيل "عدم استخدام مُنتج لحماية المحاصيل في غضون الأشهر الإثني عشر الماضية في ما يتعلق بالمحاصيل التي تُزرع في إطار مبادرة "EUREPGAP" الموجهة إلى البيع داخل الاتحاد الأوروبي والتي يكون الاتحاد الأوروبي قد فرض حظراً عليها" (نقطة الرقابة 8-2-5).
6-	يؤكَّد أن اختيار منتجات حماية المحاصيل قام به شخص مختص، ويبيُّن من خلال السجلات الشخص الذي يقوم بهذا الاختيار وتُبيَّن أيضاً مسندات مؤهلات الشخص أو تدريبه. وإذا كان المزارع هو الذي قام بعملية الاختيار، يجب أيضاً بيان اختصاصه على هذا النحو (نقطتا الرقابة 8-2-6 و 8-2-7).
7-	يجب أن تُبيِّن سجلات حماية المحاصيل اسم ونوع المحصول المُعالج، والمنطقة الجغرافية، والتاريخ على وجه التحديد، والاسم، والعنصر الفعال (نقاط الرقابة 8-3-1 إلى 8-3-4).
8-	يُستخدم البند السابق مع تواريخ الحصاد لبيان استيفاء الفترات الفاصلة قبل الحصاد (نقطة الرقابة 8-3-10).

المصدر: EUREPGAP (2005).

- وتكاليف الأخذ بمواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP) كبيرة، وإن كانت تتفاوت تفاوتاً كبيراً. وقد حسب Graffham وآخرون (2007) تكلفة مخططات شتى أخذ بها المصدّرون لاستيفاء مواصفة "EUREPGAP" في إطار السعي إلى الأخذ به في ما يتعلق بالصادرات الكينية إلى بعض متاجر السوبر ماركت في الاتحاد الأوروبي في يناير/كانون الثاني 2005. وقد تراوحت تكلفة المزرعة للمخططات المختلفة من 100 جنيه استرليني إلى 800 2 جنيه استرليني. وهذه التفاوتات هي نتيجة جزئياً لاختلاف النطاقات: فالمخططات التي تشمل مزيداً من المزارعين تقلل التكلفة للمزرعة الواحدة، والتكلفة للمزرعة الواحدة تقل كثيراً عندما يشمل الأمر أكثر من 50 مزارعاً (Graffham وآخرون، 2007) ولكن يبدو من المرجح أنه، علاوة على أوجه عدم الاتساق في الطريقة التي تحسب بها الشركات التكاليف، تعكس هذه التقديرات الاختلافات الكبيرة في مدى جاهزية المصدّرين المختلفين. فالمصدرون الذين توجد لديهم مخططات بالغة التنظيم للمزارعين الذين يستهدفون توجيه إنتاجهم إلى الخارج يكون لديهم بالفعل كثير من العناصر التي تقتضيها مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP) (انظر أدناه).
- وفي كثير من الحالات قدّمت الجهات المانحة إعانات، لا سيما من أجل تكاليف البدء. وقد تباين مدى دعم الجهات المانحة للتكاليف الأولية تبايناً كبيراً بين المصدّرين، بحيث تراوح من 100 في المائة من التكاليف الأصلية لمخطط إلى صفر في المائة في مخططات أخرى. وبين 10 مصدّرين، كان متوسط دعم الجهات المانحة للتكاليف الأولية يبلغ 20 في المائة. وساهم المزارعون أنفسهم بنسبة قدرها 36 في المائة بينما ساهم المصدرون بنسبة قدرها 44 في المائة (Graffham وآخرون، 2007).
- وعلى الرغم من ارتفاع مستوى مساهمات المصدرين في التكاليف المتكررة، فإن هذه التكاليف تظل تمثّل عبئاً كبيراً بالنسبة لصغار المزارعين. وقد حسب Graffham وآخرون (2007) أن التكلفة الحقيقية للمزرعة بالنسبة لإصدار شهادة لأحد صغار المزارعين تتجاوز 000 1 جنيه استرليني، وأن متوسط النسبة التي يساهم بها المزارعون في التكلفة الإجمالية وهو 36 في المائة تبلغ قيمته 433 جنيها استرلينياً. وحسبوا أيضاً أن هذا الاستثمار الأولي يتعين تمويله من هامش إنتاج قبل تكاليف اليد العاملة بالنسبة لصغار المزارعين يبلغ 182 جنيهاً استرلينياً فقط كل سنة. كذلك، فإن Asfaw وآخرون (2008) وجدوا أن التكلفة الأولية والمتكررة التي يتحملها كل عضو من أعضاء مجموعة في الحصول على شهادة باستيفاء مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP) بلغت ثلث الدخل السنوي للمزارعين حتى عندما كان المصدرون والمانحون يتحملون تكاليف كبيرة من قبيل تكاليف التدقيق الخارجي، وإصدار الشهادات، والتدريب، وتحليل التربة.

وقد دفعت هذه الاستنتاجات Graffham وآخرين (2007) إلى استنتاج أن المقومات المالية لبقاء مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP) هزيلة وأنه بدون إعانة أولية كبيرة سيكون من المستحيل بالنسبة للمزارعين أن يصبحوا قادرين مالياً على الاستمرار في هذا السياق. ولكن هذه التقديرات للقدرة المالية على الاستمرار شديدة التأثر بكل من حصة التكاليف الأولية التي يتحملها المزارعون والتباينات مستقبلاً في التكاليف المتكررة. وقد أجرى Mithöfer وآخرون (2007) مقارنة بين مجموعات المزارعين والمزارع الكبيرة، فوجدوا أنه حتى

مع وجود دعم كبير من المصدرين والمانحين كانت فترة تحقيق التعادل بالنسبة لاستثمارات صغار المزارعين في الامتثال لمواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة ثلاث سنوات مقارنةً بشهر واحد في حالة المزارع التي يملكها المصدرون ومقارنة بإثني عشر شهراً في حالة المزارع الكبيرة التي تعمل بنظام العقود.

وكلتا هاتين الدراستين تحددان بالفعل بعض النواتج الإيجابية التي تتحقق لصغار المزارعين من الأخذ بمواصفة الشراكة العالمية. فعلى سبيل المثال، تنخفض بعض التكاليف، لا سيما تلك التي تتعلق بخفض استخدام مبيدات الآفات. وعلاوة على ذلك، ثمة مكاسب واضحة في ما يتعلق بصحة وسلامة كل من المزارعين وأفراد أسرهم. وتوجد أيضاً بعض الدلائل على حدوث تحسُّن في كفاءة المزارع، يمكن أن تمتد إلى محاصيل أخرى، من بينها تلك التي تُنتج لأغراض الاستهلاك الذاتي. ولكن على الرغم من هذه الفوائد المقابلة، فإن "خلاصة القول" من منظور صغار المزارعين هي أن مواصفة الشراكة العالمية (GlobalGAP) ليس لها معنى اقتصادي. وسوف نورد أدناه مزيداً من المناقشة لهذه المقولة.

الاستبعاد المحتمل لصغار المنتجين

يوجد نقاش مستمر بشأن أثر المواصفات الخاصة على صغار المنتجين، وهو أمر كان يمثل تزايد شبح استبعاد أصحاب الحيازات الصغيرة (Dolan وHumphrey، 2000؛ Jaffee، 2003؛ Okello، 2005؛ Jensen، 2004؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2006) مع التركيز بوجه خاص على مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (انظر مثلاً Graffham وآخرين، 2007). ويبدو أن الأدلة المستمدة من كينيا تشير إلى أن الأخذ بمواصفة الشراكة أدت إلى خفض مشاركة صغار المزارعين في قطاع الأعمال المعني بتصدير الخضر. إذ يتضح من دراسة أجراها Graffham وآخرون (2007) شملت 10 مصدرين أن عدد صغار الزرَّاع انخفض بأكثر من 50 في المائة في السنة التالية ليناير/كانون الثاني 2005 عندما أصبح استصدار شهادة أمراً إلزامياً مفترضاً بالنسبة للمزارعين الذين يقومون بعمليات التوريد لمتاجر السوبر ماركت في المملكة المتحدة. غير أن البيانات المتعلقة بهذه المسألة يبدو أنها لا يمكن الاعتماد عليها نوعاً ما. فثمة أدلة على "تمخيض" صغار المزارعين وقيام شركات التصدير الكبيرة بإعهاد إنتاج الخضر إلى مزارع متعاقد معها من الباطن أعدت مخططات خاصة بها للزرّاع الموجه إنتاجهم إلى الخارج. ونتيجة لذلك، فإن الانخفاض في أعداد أولئك الزرّاع لدى شركات تصدير معينة الذي سجله Graffham وآخرون ربما كانت تقابله زيادات في مكان آخر. وتشير مصادر من كينيا إلى أنه، على أرض الواقع في المناطق الريفية، توجد أدلة دامغة على حدوث طرد على نطاق كبير لصغار المزارعين من قطاع إنتاجي كان مربحاً جداً لأولئك المزارعين في الماضي. ويمكن القول بإنه لو كان هذا الطرد قد حدث على نطاق كبير لكان من المفترض أن يتوقع المرء العثور على مزيد من الأدلة.

وعلى الرغم من عدم اليقين هذا، لا يوجد قدر كبير من الشك في أن عبء التكلفة الخاص بكل وحدة من وحدات الإنتاج نتيجة للأخذ بمواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة في المزارع الصغيرة هو عبء أكبر كثيراً من العبء الموجود في المزارع الكبيرة. فأولاً، من المرجح أن تكون درجة حدوث تحوُّل في الممارسات الزراعية الموجودة سلفاً أكبر، لا سيما في ما يتعلق بطرق الإنتاج المنخفضة الاستخدام لمبيدات الآفات. ثانياً، توجد وفورات حجم

في استصدار الشهادات وفي بعض أجزاء الامتثال، من قبيل اختبار التربة والمياه. ثالثاً، توجد اختلافات كبيرة في التكاليف المتكررة للمزارع ذات الحجم المختلف. وعلى وجه الخصوص، يفيد Mithöfer وآخرون (2007) بأن مجموعات المزارعين كان عليها أن تخصص 3.5 ساعات لكل فدان كل أسبوع لرصد الأنشطة، مقارنة بتخصيص 0.1 ساعة فقط لكل فدان كل أسبوع في حالة كبار المزارعين الذين يعملون بنظام العقود. ومن ثم، لا يبدو أن مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة تقلل ميزة التكاليف التي تكون عموماً لدى صغار المزارعين في ما يتعلق بإنتاج محاصيل كثيفة الاستخدام لليد العاملة من قبيل الخضر الطازجة، لا سيما الفاصوليا.

بيد أن مقولة استبعاد صغار المنتجين تبيَّن أنها أكثر تعقيداً نوعاً ما مما يُذكر في كثير من الأحيان. فالأخذ بمواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة، والأخذ ضمناً بمواصفات مماثلة قائمة على العمليات على مستوى المزرعة، تغيِّر بالتأكيد اقتصاديات المزارع الصغيرة. وهكذا، فإن مواصفة الشراكة العالمية تُزيد من التكاليف التي يواجهها المصدِّرون؛ كما أن تكاليف مخطط إصدار الشهادات والحفاظ على سلامة ضوابطه أعلى إلى حد كبير في سلاسل الإمداد المكونة من أعداد لا يُستهان بها من صغار المزارعين مما يكون عليه الحال إذا اشترى المصدّرون من عدد محدود من المنتجين الذين يعملون على نطاق متوسط أو نطاق كبير. وبقدر الحفاظ على صغار المزارعين كمورّدين، فإن الكثير من تكاليف مواصفة الشراكة العالمية تقع على كاهل المصدِّر. ويتعين على المصدّر، لكي يبقى في عمله، أن يزوّد زبائنه بخضر وفاكهة مصدّقاً عليها. وبناء على ذلك فإن المصدرين لا يستطيعون خفض إيرادات المزارعين إلى مستويات متدنية (كما يذكر ذلك مثلاً Graffham وآخرون، 2007) ومواصلة الإمداد مع ذلك.

وعلى ضوء هذه الصورة، ما الذي يجعل المصدّرين يبتعدون عن صغار المنتجين مع تزايد نسبة أخذ زبائنهم بمواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة؟ إن تحوّل الإنتاج نحو المزارع الكبيرة لا يتسنى إلا عندما تكون هناك أراضٍ متاحة للزارعة على نطاق كبير، وعندما يكون هذا التحوّل مقبولاً من الناحية السياسية. وفي مناطق كثيرة من أفريقيا وآسيا قد لا تكون هذه هي الحالة. وفي الوقت نفسه، يُعتبر صغار المنتجين آلية فعالة لنشر المخاطرة، بحيث أن بعض المصدّرين يحتفظون بقاعدة إمداد مكونة من صغار المنتجين لتكملة إنتاجهم هم و/أو لتكملة ما يحصلون عليه من كبار المنتجين. وقد استجاب أيضاً صغار المنتجين أنفسهم للتحديات التي تطرحها مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة. وهكذا، يوجد تحوّل واضح نحو المزارعين الأكثر تعليماً الذين يعملون في قطع كبيرة من الأراضي. فهؤلاء المزارعون يكون لديهم ما يلزم من مهارات وموارد لاستيفاء مواصفة الشراكة العالمية. وقد نظَّم المنتجون أنفسهم أيضاً، مثلاً في منظمات للتسويق. وتشير أدلة انبثقت مؤخراً من المغرب إلى أن مستوى تنظيم المزارعين أهم من حجم المزرعة بالنسبة للمشاركة في سلاسل قيمة صادرات الطماطم (Chemnitz، 2007).

وإذا نحيّنا جانباً النقاش بشأن ما إذا كان أو لم يكن صغار المنتجين مستبعدين من سلاسل القيمة نتيجة للمواصفات الخاصة من قبيل مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة، ما هو مدى تقويض هذا الاتجاه لعملية الحد من الفقر في المناطق الريفية؟ هناك ثلاثة أسباب تشير إلى أن الأثر لن يكون كبيراً. فأولاً، توجد أدلة دامغة على أن أعداد أصحاب الحيازات الصغيرة التي يمكن أن تتأثر هي أعداد ضئيلة إلى حد لا يُستهان به في حقيقة الأمر.

فعلى سبيل المثال، تتدرج تقديرات عدد أصحاب الحيازات الصغيرة المنخرطين في إنتاج محاصيل البستنة لأغراض التصدير في كينيا، وهي المصدِّر الرئيسي لتلك المحاصيل في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، مما يتراوح من 10–15 000 فقط (Mithöfer، وآخرون، 2008؛ Jaffee، 2003) إلى ما يصل إلى 108 000 (Minot وNgigi، 2003)، مع وجود تقديرات شتى تتدرج بين العدد الأول المنخفض والعدد الثاني المرتفع (Ebony Consulting International، 2001؛ Karuga وMasbayi، 2004). وبصرف النظر عن المقبول بين هذه التقديرات، من الواضح أن نسبة صغيرة نسبياً فقط من أصحاب الحيازات الصغيرة في كينيا الذين تبلغ أعدادهم مئات الآلاف ينخرطون في إنتاج محاصيل البستنة لأغراض التصدير وقد يتأثرون بمواصفة الشراكة العالمية في المستقبل المنظور.

ثانياً، توجد أيضاً أدلة على أن صغار المنتجين الذين ينتجون لأغراض التصدير لا يكونون عادة من بين أشد المنتجين فقراً (Maertens وSwinnen، 2009). وربما كان هذا ليس مدعاة للدهشة؛ فبوجه عام، نجد أن المشاركة في سلاسل القيمة الخاصة بصادرات المنتجات القابلة للتلف أو شبه القابلة للتلف تستلزم من المزارع أن تكون لديه أرض، وتكون لديه إمكانية الحصول على المياه بدرجة معقولة، وأن يكون قريباً نسبياً من بنية أساسية للنقل يمكن الاعتماد عليها، وأن تكون لديه وسائل يمكن الاعتماد عليها للاتصال بالمصدّرين، وغير ذلك. وهكذا، أظهرت الدراسات أن منتجي محاصيل البستنة لأغراض التصدير يكونون عادة أكبر، وأفضل تعليماً، ولديهم مزيد من الأصول، ولديهم مستويات أعلى من الثروة الأسرية، ولديهم إمكانية حصول أفضل على الخدمات وعلى عمل الأسرة مقارنة بغير المشاركين في ذلك القطاع (Swinnen، 2007؛ Asfaw وآخرون، 2008). ثالثاً، تشير مقارنات أثر إنتاج أصحاب الحيازات الكبيرة وأصحاب الحيازات الصغيرة للخضر الطازجة على الحد من الفقر إلى أن هذا الأثر يكون تقريباً متماثلاً أياً كان نظام الإنتاج المتبع (McCulloch وOta، 2002؛ Maertens وSwinnen، 2009).

2-7 تجهيز الأغذية ومناولتها

لقد جرى تحليل ضئيل نسبياً لأثر المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية على هيكل قطاع التجهيز في البلدان النامية وطريقة عمله، مما يعكس الشواغل الغالبة بشأن التأثيرات على صغار المنتجين. غير أن الأدلة الموجودة تشير إلى أن تحديات وتكاليف الامتثال يمكن أن تحفز على القيام بعمليات ترشيد تطرد عادة صغار المجهزين/المصدّرين و/أو من يكونون منهم أكثر تهميشاً. وهذا يعكس وفورات الحجم في عمليات الامتثال (انظر مثلاً منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2006). فعلى سبيل المثال، في سياق كينيا، يُشير Jaffee (2003) إلى أن كثيرين من المصدّرين الأصليين للخضر الطازجة تركوا هذا القطاع، الذي تتزايد سيطرة حفنة من الشركات الكبيرة عليه تدريجياً. ومن الممكن أيضاً أن تكون المهارات اللازمة لإدارة عمليات الامتثال للمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية بمثابة حواجز تقف في طريق الدخول، مما يشير إلى احتمال وجود ميزة لا يُستهان بها لِمَنْ يتحرك أولاً. وهكذا، من المرجح أن نلاحظ أن المواصفات الخاصة، إلى جانب عوامل أخرى تتعلق بالقدرة على المنافسة، تجلب عمليات توحيد وتركيز في سلاسل القيمة العالمية يمكن أن تكون لها انعكاسات هامة (ويحتمل أن تكون سلبية) على الرفاه. ويلزم إجراء مزيد من البحوث بشأن هذه المسألة.

وقد أدى تزايد دور المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في سلاسل القيمة الخاصة بالصادرات من البلدان النامية إلى تعزيز الدور الهام الذي يلعبه المصدرون في الربط بين المنتجين من ناحية والمشترين في البلدان الصناعية من الناحية الأخرى (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2006). وهكذا، يوفّر المصدرون الآلية الرئيسية التي تنتقل عن طريقها مواصفات المطالب عبر سلسلة القيمة، والتي تُدار من خلالها عمليات الامتثال. ولقد أبرزنا آنفاً الدور البالغ الأهمية الذي يلعبه المصدّرون في تقديم الدعم التقني والمالي لصغار المنتجين لتحقيق الامتثال لمواصفات من قبيل مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة. وفي الوقت نفسه، باستطاعة كبار المصدرين أن يوفروا منطلقاً فعالاً لدعم المانحين؛ وهذا يُشاهَد، مثلاً، في ما يتعلق ببرنامج التنفيذ الخاص بمبيدات الآفات المول من الاتحاد الأوروبي، الذي كان يشكّل عنصراً رئيسياً في تحسين قدرة المصدرين على الشراء من صغار المنتجين في سياق المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية (Henson وMasakure، 2008).

7-3 رفاه المستهلكين المحليين

بوجه عام، تعمل سلاسل القيمة الخاصة بالصادرات في كثير من البلدان النامية على نحو منفصل إلى حد كبير عن سلاسل القيمة الخاصة بالأسواق المحلية. وهكذا، قد يكون هناك أثر مباشر ضئيل لها على رفاه المستهلكين المحليين، إلا باستثناء تدفقات الدخل إلى المنتجين، والعاملين في المزارع، والعاملين في مرافق التجهيز، وقد أظهر عدد من الدراسات أن العمالة في تلك القطاعات كبيرة (انظر مثلاً: McCulloch، 2002؛ Dries وSwinnen، 2004؛ Gulati وآخرون، 2007؛ Minten وآخرون، 2008؛ Maertens وSwinnen، 2009). وقد تتدفق إمدادات أقل من المستوى المطلوب أو إمدادات زائدة من منتجات التصدير إلى الأسواق المحلية، ويُقال إنها أُنتجت وفقاً لمواصفات سلامة أعلى من معظم المنتجات الأخرى التي تتدفق على الأسواق المحلية، وإن كانت الأحجام منخفضة وتلقى كثرة من هذه المنتجات طلباً محلياً ضئيلاً جداً عليها.

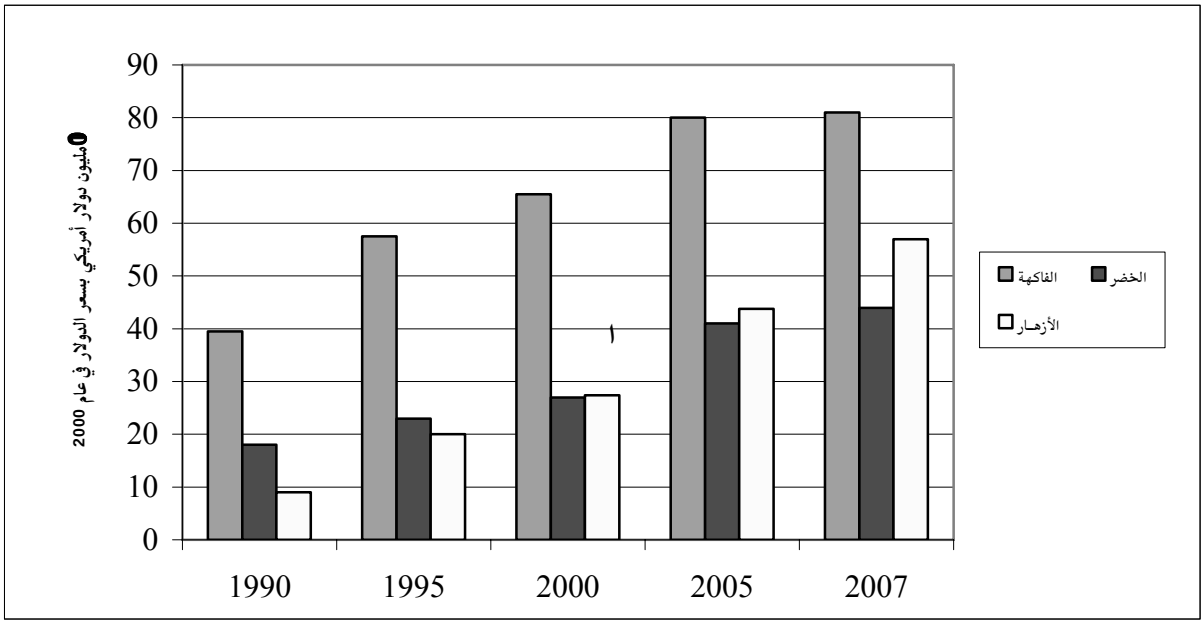
وحيثما تحقق المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية تحسينات لا يُستهان بها في رفاه المستهلكين المحليين في البلدان النامية، من خلال تحسين سلامة المنتجات وجودتها، فإنها يؤخذ بها في سلاسل القيمة المحلية. والعامل المحرِّك المهيمن هو انبثاق قطاع متاجر السوبر ماركت المحلي في البلدان النامية، وأيضاً انبثاق بعض شركات التجهيز التي يوجهها السوق (انظر مثلاً: Reardon وآخرون، 2003؛ Weatherspoon وReardon، 2005). ومع أن الحديث عن "ثورة متاجر السوبر ماركت" قد خفْ نوعاً ما مؤخراً، لا سيما في سياق أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (انظر مثلاً Humphrey، 2007)، توجد أمثلة غير مشكوك فيها لبدء شركات متعددة الجنسيات لبيع الأغذية بالقطاعي، على وجه الخصوص، في استخدام المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية. وبالنسبة للمستهلكين ممن يكون لديهم دخل يمكنهم التصرف فيه ويستطيعون به أن يكونوا من زبائن السوبر ماركت، من الواضح وجود مزايا من حيث سلامة الأغذية وجودتها، والاختيار، وغير ذلك.

8- المواصفات الغذائية الخاصة والتجارة

8-1 ما هو أثر المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية على التجارة؟

تجلب الاتجاهات في أنماط استهلاك الأغذية في البلدان الصناعية تغيُّرات عميقة في أسواق المنتجات الزراعية والغذائية وتتيح فرصاً يمكن أن تكون ثمينة بالنسبة للبلدان النامية (Jaffee وHenson، 2004). فالمستهلكون يطالبون بتوسيع نطاق اختيار المنتجات الغذائية الزراعية على مدار السنة، وأن يكونوا على ثقة من أن تلك المنتجات مأمونة وأن تشمل صفيفة متزايدة من خصائص الجودة. وقد أدت هذه الاتجاهات إلى حدوث تحوّلات في التدفقات التجارية العالمية للمنتجات الزراعية والغذائية، بحيث أسفرت عن زيادة صادرات البلدان النامية من الصادرات "غير التقليدية" غير المجهزة والمجهزة، بما في ذلك الفاكهة والخضر، والتوابل والأسماك، والمأكولات البحرية (Jaffee وHenson، 2004). وفي حقيقة الأمر، نجد أن الفاكهة والخضر الطازجة والمجهزة والأسماك واللحوم والجوزيات والتوابل تمثّل جماعياً بالفعل أكثر من 50 في المائة من مجموع صادرات الأغذية الزراعية من البلدان النامية (البنك الدولي، 2005). وتواصل حصتها من تجارة البلدان النامية في الارتفاع بينما تهبط حصة السلع التقليدية، من قبيل البن والشاي والكاكاو والسكر والقطن والتبغ. وكمثال، يعرض الشكل 5 القيمة الحقيقية لصادرات أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (باستثناء جنوب أفريقيا) من منتجات البستنة إلى الاتحاد الأوروبي على مدى الفترة من عام 1990 إلى عام 2007.

الشكل 5 – القيمة الحقيقية لمنتجات البستنة من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (باستثناء جنوب أفريقيا)، 1990-2007



المصدر: Golub وMcManus، (2008)

وتعرض هذه الاتجاهات صورة متفائلة نوعاً ما لتزايد إدماج البلدان النامية في النظام التجاري العالمي، والعمليات والتنمية الزراعية والريفية. ولكن تُثار شواغل بشأن قدرة البلدان النامية على الوصول إلى سلاسل القيمة المعاصرة الخاصة بالأغذية الزراعية و/أو المنافسة فيها، ومن ثم قدرتها على استغلال الفرص التي يمكن أن تكون عالية القيمة التي تتيحها أسواق البلدان الصناعية، لا سيما في سياق المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية (البنك الدولي، 2005؛ Henson وJaffee، 2008). وقد أُثيرت هذه الشواغل في مناسبات عديدة حالياً في إطار لجنة تدابير الصحة والصحة النباتية (منظمة التجارة العالمية، 2007أ؛ Henson، 2007؛ Roberts، 2009). ومن المؤكد أنه كثيراً ما تلزم استثمارات تكنولوجية ومؤسسية وخاصة بالبنية الأساسية لا يُستهان بها للامتثال للمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية، وقد ورد آنفاً ذِكْر بعض تلك الاستثمارات، التي يمكن أن تجعل البلدان و/أو الشركات التي تعاني شُحاً في الموارد في موقف غير مواتٍ.

وثمة طريقتان أساسيتان يمكن بهما أن تؤثر المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية على صادرات الأغذية الزراعية:

- سيرى المصدّرون الحاليون أن قدرتهم على المنافسة قد تضاءلت في مواجهة التكاليف الكبيرة للامتثال للمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية، مما يعود بالفائدة على البلدان الصناعية مقارنة بالبلدان النامية و/أو على إقليم/بلد من الأقاليم/البلدان النامية مقارنة بآخر. ومع أنه يُفترض أنه مطلوب من جميع المصدّرين أن يمتثلوا لهذه المواصفات، فإن هذه المواصفات ستعود بالفائدة عادة على المصدّرين الذين يمكنهم تحقيق الامتثال بكفاءة أكبر، سواء بسبب هيكل الإنتاج، أو الاستثمارات السابقة في القدرة على الامتثال، أو المعرفة والخبرة على مستوى الشركة أو سلسلة القيمة أو على المستوى الوطني، وغير ذلك. فعلى سبيل المثال، في نفس الوقت الذي أخذ فيه مجموع صادرات أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى من الفاكهة والخضر الطازجة إلى الاتحاد الأوروبي في التصاعد، أخذت حصتها في مجموع واردات الاتحاد الأوروبي — الزائد من الفاكهة والخضر الطازجة في الهبوط. وخلال نفس الفترة، أخذت تتزايد حصة واردات البلدان الخارجة عن نطاق الاتحاد الأوروبي من الفاكهة والخضر الطازجة من أمريكا اللاتينية. وتُطرح الحاجة إلى الامتثال للمواصفات الخاصة كعامل يمكن أن يفسر هذا الاتجاه (مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، 2008). وفي الوقت نفسه، من المعترف به أن عدة عوامل أخرى قد تفسّر هذه الاتجاهات، منها مثلاً أسعار الصرف، وتكاليف الشحن، وغير ذلك.
- تعمل المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية كحواجز تحول دون دخول المصدّرين الجدد والشركات الجديدة من البلدان النامية تلك الأسواق، مما يمنع فعلياً الوصول إلى أسواق تصدير يمكن أن تكون مربحة. ومن ثم، فإن صادرات الخضر الطازجة من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ما زالت تسيطر عليها كينيا (وهي أول مصدِّر رئيسي من شبه القارة)، التي كانت تمثل 41 في المائة من الصادرات في عام 1990، وظلت تمثّل نسبة قدرها 43 في المائة في عام 2007. ووفقاً لما يقوله أحد المصدّرين الكينيين:

"إنني أميل إلى أن أكون إيجابياً بالذات بشأن [استصدار الشهادات] هذا. وقد يبدو هذا أمرا تهكمياً نوعاً ما، ولكنه حاجز يقف أمام الدخول بالنسبة لقطاع الأعمال هذا. وكلما زاد عدد المواصفات كلما قلَّت المنافسة بيننا. ومن الصعب بالنسبة لآخرين الحصول على تلك المواصفات. فهي ميزة تنافسية. وتكلّفنا مبلغاً نقدياً كبيراً. ومع ذلك فإنها تظل ميزة تنافسية" (مقتبس لدى Humphrey، 2008: 39).

ولكن في الوقت نفسه، ظهر بعض المصدّرين الجدد؛ فقد توسّعت الصادرات من إثيوبيا وغانا والسنغال وأوغندا وزامبيا توسعاً لا يُستهان به خلال الفترة من عام 1990 إلى عام 2007، بحيث أصبحت تلك البلدان مصدرة ثانوية هامة. وهذا يشير إلى أنه حتى في سياق أسواق التصدير التي تمثّل تحدياً، قد يكون هناك مجال لتأسيس ونمو صادرات أغذية زراعية جديدة.

وبوجه عملي، من الصعب عزل الأثر المحدد الذي قد تتركه المواصفات الخاصة على صادرات الأغذية الزراعية من البلدان النامية عن مجموعة العوامل الأخرى. فعلى سبيل المثال، تحدد منظمة الأغذية والزراعة (2007) المتطلبات المتعددة المستويات التي يتوجب على مصدّري الفاكهة والخضر الطازجة الامتثال لها، ومن بينها درجات الجودة ومواصفاتها، ومتطلبات إمكانية التتبع، وبطاقات المصدر، وضوابط الصحة النباتية، ومواصفات سلامة الأغذية، ذات الطابع التنظيمي وذات الطابع الخاص على حد سواء. ومن المحتمل أن اتسام المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية بأنها ظاهرة إلى حد شديد، بل واجتذبت اهتمام حكومات البلدان النامية، والمنظمات غير الحكومية، وغيرها من الجهات التي تدعو إلى مصالح البلدان النامية، معناه أنه كان هناك إفراط في العزو. فعلى سبيل المثال، تحرَّت مؤخراً أمانة اتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية من أعضاء منظمة التجارة العالمية عن تجربتهم في ما يتعلق بالمواصفات الخاصة بسلامة الأغذية (منظمة التجارة العالمية، 2008ج). وأغلبية الردود التي تلقتها (والتي لم تُنشر بعد) عامة نوعاً ما ولا تربط مشاكل تصدير محددة بالامتثال لمواصفات خاصة معينة بشأن سلامة الأغذية. ومن ثم، من الصعب العثور على أدلة قاطعة.

وفي الوقت نفسه، من المهم إدراك أن المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية تتطور هي نفسها — فبينما كان يمكن أن يتعين على المستوردين إلى المملكة المتحدة في السابق أن يمتثلوا لمواصفات شركات غذائية متعددة، من المرجح أنهم يتعين عليهم الآن أن يستوفوا فقط مواصفة واحدة أو اثنتين من المواصفات الجماعية لسلامة الأغذية — وتمثّل المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية إلى حد كبير انعكاساً للمتطلبات التنظيمية في البلد المستورد. ولقد حدث تطور المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية إلى جانب حدوث تغيّرات في المتطلبات التنظيمية للاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه، وكان هناك ترابط وثيق نوعاً ما بين هاتين العمليتين، كما قيل آنفاً. بل إن المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية يمكن في حقيقة الأمر أن تكون بمثابة آلية تنتقل من خلالها المتطلبات التنظيمية عبر سلاسل القيمة ويمكن أن تقلل من تكاليف المعاملات الملازمة لها المرتبطة بعدم اليقين بشأن ما يلزم عمله لتحقيق الامتثال (Henson، 2007). وقد يكون من الصعب أيضاً رؤية أين تنتهي المتطلبات التنظيمية وأين تبدأ المواصفات الخاصة. فعلى سبيل المثال، بينما لا يوجد لأحكام التتبع الواردة في اللائحة التنظيمية EC/178/2002 أثر على البلدان الخارجة عن نطاق الجماعة الأوروبية،

فإن المسؤوليات الملقاة على عاتق القائمين على تشغيل قطاع الأعمال الغذائي في ما يتعلق بسلامة الأغذية قد دفعهم إلى مواصلة التتبع على امتداد سلسلة القيمة. وفي هذه الحالة، هل تكون متطلبات التتبع المفروضة من المستورد مواصفة خاصة أم لائحة تنظيمية عامة؟ وبوجه أعم، كيف نفصل تأثيرات التغيّرات التي تحدث في الأنظمة العامة عن تأثيرات المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية؛ ولا سبيل أمامنا لمعرفة ما كان سيصبح عليه العالم الآن إذا لم تكن المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية موجودة لأي سبب كان.

ومن المأمون أن يقال إن الخطاب المهيمن بشأن التأثيرات التجارية للمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية قد تركّز على نطاق تلك المواصفات من حيث كونها حواجز تقف أمام التجارة. ولكن يتزايد إدراك أن المواصفات الخاصة، إلى جانب المتطلبات التنظيمية لأسواق الصادرات، يمكن أن تكون بمثابة عوامل حفازة لعمليات بناء القدرات والتمتع بوضع قادر على المنافسة في سلاسل القيمة العالمية الخاصة بالأغذية الزراعية (البنك الدولي، 2005؛ Henson وJaffee، 2008). ويُبرز Jaffee (2003) كيف طرح تصاعد المواصفات الخاصة والعامة تحديات أمام صناعة الخضر والفاكهة الطازجة الكينية، ومع ذلك فإن هذه المواصفات أوجدت أيضاً في الوقت نفسه "شريان حياة" للصناعة في مواجهة المنافسة الدولية الشديدة. ويبيِّن Jaffee وHenson (2004) كيف جعلت بيرو من نفسها مصدّرا للأسباراجوس الطازج والمجهّز قادراً على المنافسة عالمياً من خلال بذلها جهوداً متضافرة لتحسين القدرة في مجال سلامة الأغذية تماشياً مع مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة (GlobalGAP). وأخيراً، يبيِّن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (2007ب) كيف وجدت تايلند وماليزيا وفييت نام، التي كانت سبّاقة في الأخذ بمواصفات الممارسات الزراعية الجيدة وكانت أقل اعتماداً تاريخياً على أسواق الاتحاد الأوروبي مقارنة ببعض منافسيها الدوليين، سهولة نسبية في الامتثال للمواصفات الخاصة من قبيل مواصفة الشراكة العالمية.

و "خلاصة القول" هنا هي أنه بينما ستجاهد بلا شك بعض البلدان والشركات لكي تمتثل للمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية، فإن بلداناً وشركات أخرى ستنتعش في هذه البيئة. ومن هذا المنظور، تُعتبر المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية ببساطة واحداً من عدد من العوامل المحرّكة للقدرة على المنافسة في سلاسل القيمة العالمية الخاصة بالأغذية الزراعية. ولكن في الوقت نفسه، يمكن أن تكون عمليات تحسين المستوى التي تحفز عليها المواصفات الخاصة مصحوبة بعمليات بالغة لإعادة الهيكلة في سلاسل القيمة العالمية الخاصة بالأغذية الزراعية، مما يعود بالفائدة على البلدان، وعلى المصدرين والمنتجين فيها، الذين تكون لديهم قدرات محسِّنة بدرجة أكبر. ومن ثم، من المرجح أن نشهد تزايد سيطرة عدد صغير من المؤسسات الكبيرة والأقدر على الصادرات من البلدان النامية.

8-2 بدائل للتأقلم مع وجود المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية

تشير المناقشة الواردة آنفاً إلى أن آثار المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية على صادرات الأغذية الزراعية من البلدان النامية هي آثار معقّدة وغير مؤكدة على حد سواء. فمن المرجّح أن نلاحظ وجود "فائزين" و "خاسرين" في عالم يمثّل فيه الامتثال لمتطلبات بشأن سلامة الأغذية تتزايد شدتها، ويقف وراءها القطاع العام والقطاع الخاص على حد

سواء، ضرورة حتمية. وهذا أمر يؤدي إلى طرح التساؤل التالي: ما الذي يلزم عمله لمساعدة البلدان النامية في مهمة التصدي لهذا التحدي؟

- **المساعدة المقدمة من المانحين:** من المُعترف به أن هناك حاجة كبيرة إلى دعم من المانحين موجّه إلى بناء القدرة على الامتثال في القطاع العام وفي سلاسل القيمة وفي الشركات. وهذا انعكاس لضعف القدرة السائد في كثير من البلدان النامية (إن لم يكن فيها كلها) وللمعوقات الشديدة في كثير من الأحيان في ما يتعلق بموارد القطاع العام و/أو القطاع الخاص. وفي حقيقة الأمر، من الواضح أن القلق بشأن الآثار السلبية المحتملة للمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية قد أثار اهتماماً كبيراً من جانب المانحين في السنوات الأخيرة (Humphrey، 2008). ولكن يتمثّل أحد الشواغل في أن قدراً كبيراً من تركيز دعم المانحين كان منصبّاً على المصدّرين الرئيسيين؛ ففي أفريقيا جنوب الصحراء، مثلاً، تدفقت الغالبية العظمى من ذلك الدعم إلى كينيا (مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، 2008). أما صغار المصدِّرين قد جاهدوا لكي ينالوا اهتمام مانحين كثيرين. ولذا، من اللافت للنظر أن المانحين قد يحسّنون دون قصد قدرة مصدِّر راسخ بالفعل على المنافسة على حساب الوافدين الأحدث عهداً الذين يجاهدون بالفعل لكي يكون لهم "موطئ قدم" في أسواق الصادرات.
- **الشركات الكبرى:** يبدو بدرجة متزايدة أن الشركات الكبرى في البلدان النامية تلعب دوراً رئيسياً في دفع الامتثال للمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية، من خلال تقديم المساعدة التقنية و/أو المالية إلى المنتجين، وإقامة نُظم لسلامة الأغذية، وغير ذلك. وفي حقيقة الأمر، وجد Graffham وآخرون (2007) أنه في كثير من الحالات التي حقق فيها أصحاب الحيازات الصغيرة الكينيون الامتثال لمواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة، كانت هناك استثمارات كبيرة من جانب شركة مصدِّرة كبرى. ويتزايد انعكاس دور الشركات الكبرى في استراتيجيات المانحين، مثلاً في استراتيجيات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وبرنامج التنفيذ الخاص بمبيدات الآفات (Humphrey، 2008). وهذا، بطبيعة الحال، يثير تساؤلات بشأن ما يمكن عمله في سياق لم تظهر فيه بعد شركات كبرى؟ إن الحقيقة العملية هي أن هذه البلدان وسلاسل القيمة من المرجح أن تجاهد. فبينما من الممكن اتباع نُهُج أكثر اتساماً بالتدرج من أسفل إلى أعلى لتحسين قدرة المزارعين، وقد يكون هناك دور للوسطاء للتوسط في العلاقات بين المزارعين والمصدرين، إلا إذا كانت هناك شركة كبرى قادرة على إدماج المزارعين في سلاسل القيمة العالمية ودعم عمليات الامتثال المستمرة، فإن احتمالات النجاح ليست جيدة. وقد يكون هناك دور هام يجب على الشركات المتعددة الجنسيات أن تقوم به لدفع عمليات التحسين في هذا السياق.
- **تعزيز مصالح البلدان النامية:** الواقع هو أن الاهتمام الرئيسي للشركات التي تأخذ بالمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية، لا سيما الشركات الكبرى لبيع الأغذية بالقطاعي في البلدان الصناعية، سينصّب على الآثار — لا سيما أمن الإمداد والتكاليف — وعلى أجزاء جوهرية من قاعدة الإمداد الخاصة بها. وبالنسبة لمعظم المنتجات ستكون هذه الأجزاء عادة هي كبرى شركات التصنيع وشركات الإنتاج في البلدان الصناعية، وأيضاً في بعض البلدان الكبيرة المتوسطة الدخل. فالشركات الكبرى لبيع الأغذية بالقطاعي، مثلاً، ليس من المرجح أن تُنفق قدراً كبيراً من الوقت والموارد الأخرى على دراسة شواغل البلدان النامية وأن تعدِّل مواصفاتها بناءً

على ذلك. وإذا كان المراد تمثيل هذه المصالح على الإطلاق من اللازم "فرضها" على جدول أعمال الجهات المعتمدة للمواصفات و/أو التي تضع المواصفات، أساساً من خلال العمل السياسي. وفي المملكة المتحدة، تبذل الإدارة البريطانية للتنمية الدولية جهوداً في هذا الصدد من خلال منتدى التوريد لصالح الفقراء. وبدلاً من ذلك، من الممكن أن يقدّم المانحون دعماً للشركات أو المنظمات التي تُنشئ و/أو تعتمد مواصفات خاصة لسلامة الأغذية، بتحمُّل التكاليف المرتبطة بإدخال تعديلات على هذه المواصفات و/أو كيفية تقييم التقيُّد بها. وهذا يُشاهَد في حالة مشاورة أصحاب الحيازات الصغيرة/مراقب أفريقيا في الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة، التي تدعمها الإدارة البريطانية للتنمية الدولية والوكالة الألمانية للتعاون التقني (انظر أعلاه). وهناك مثال آخر هو صندوق التحديات التي تواجهها صناعة بيع الأغذية بالقطاعي في المملكة المتحدة، والذي تدعمه أيضاً الإدارة البريطانية للتنمية الدولية.

- **دعم عمليات المواءمة والمعادلة في ما بين المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية:** ربما كان من قبيل المفارقة أن عمليات المواءمة والمعادلة يبدو أنها تسير بفعالية أكبر في مجال المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية مقارنة بالأنظمة العامة في الدول القومية المختلفة.[30] بل إن انبثاق عدد صغير نسبياً من المواصفات الخاصة الجماعية لسلامة الأغذية في ما يتعلق بما بعد خروج المنتج من بوابة المزرعة وفي ما يتعلق بما قبل خروج المنتج من بوابة المزرعة على حد سواء يتزايد قياسها مرجعياً إلى قاعدة مشتركة كان بمثابة معاوضة عن تكاثر المواصفات وما يرتبط بها من نظم إصدار الشهادات. ويمكن أن يُقال إن المؤسسات العامة، الموجودة على الصعيدين القطري والدولي، ينبغي أن تقدم دعماً لعمليات المواءمة والقياس المرجعي هذه، مما يشير إلى حدوث تحوّل في التركيز من تحدي مشروعية المواصفات الخاصة في مجال سلامة الأغذية إلى العمل مع الجهات التي تضع المواصفات الخاصة لجعل تلك المواصفات تعمل بطريقة أفضل ولدراسة السُبُل التي يمكن بها زيادة تحقيق التواؤم بين العمليات التنظيمية والامتثال للمواصفات الخاصة.

ويتمثل شاغل شديد يتعلق بالمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في أن تكاليف عمليات الامتثال وتقييم التقيُّد تمتد عادة عبر سلاسل القيمة العالمية بشأن الأغذية الزراعية بعيداً عن الجهات المعتمدة للمواصفات ونحو الجهات المورِّدة لها، لا سيما المصدِّرون والمنتجون في البلدان النامية.[31] وهذا، بدوره، يمنع المنتجين في البلدان النامية من جني الفوائد الكاملة وتنفيذ المواصفات، مما يقلل من مردودات الاستثمارات ذات الصلة ويؤدي إلى تضاؤل الحوافز التي تدفع الزرّاع إلى الأخذ بهذه المواصفات. وبوجه أعم، يثير هذا مسائل "الإنصاف" في سلاسل القيمة التي يُرى أنها تخصص تكاليف الامتثال للمواصفات الخاصة بعيداً عن الشركات الكبيرة لبيع الأغذية بالقطاعي والشركات الكبيرة في قطاع الأعمال الزراعية في البلدان الصناعية ونحو المصدّرين والمنتجين الأصغر والأكثر ضعفاً في البلدان النامية. ومن أوضح آثار التدوين الذي أوجدته المواصفات الخاصة الاستعاضة عن عمليات الرصد والمراقبة التي كان المشتري يمارسها سابقاً بإصدار شهادات يتحمّل المورِّد تكاليفها. ولا تتناول جوهرياً أي مبادرة من المبادرات التي وردت مناقشة بشأنها آنفاً

30 الاستثناء الرئيسي الوحيد من هذه "القاعدة" هو وضع توجيهات وأنظمة متوائمة بشأن سلامة الأغذية في الاتحاد الأوروبي.

31 من الجدير بالملاحظة أنه يُقال آنفاً إن هذه هي إحدى وظائف المواصفات الخاصة كآلية لحوكمة سلامة الأغذية في سلاسل القيمة.

هذه المسألة. بل إن الناقدين يقولون إن الجهات المعتمدة للمواصفات ينبغي أن تقدم مساهمات في التكاليف التي يتحملها مورِّدوها، بحيث يجري فعلياً تقاسم التكاليف على امتداد سلسلة القيمة.

ولكن ما الذي يُجبر الجهات المعتمدة للمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية، من قبيل الشركات الكبرى لبيع الأغذية بالقطاعي، على أن تتقاسم تكاليف الامتثال التي يتحملها المصدّرون و/أو المنتجون على امتداد سلسلة القيمة، على الأقل في غياب إجبار قانوني لها، وهو أمر من الصعب تصوره؟ فبالنظر إلى أن شركات بيع الأغذية بالقطاعي وغيرها من الجهات المعتمدة للمواصفات في البلدان الصناعية نادراً ما تتحمل تكلفة إصدار الشهادات، فإن الحوافز التي تشجع على التعويض عن الاستثمارات المطلوبة من المورّدين من المرجح أن تكون حوافز ضعيفة. وفي الوقت نفسه، يتمتع مشترو الصادرات من منتجات كثيرة بتعدد المورّدين المتنافسين. وأي تدابير تُتخذ وتؤدي إلى زيادة تكاليفهم الخاصة بالشراء من أي أحد، مثلاً كالمصدرين الذين يشترون من صغار المزارعين، من المرجح أن تجبرهم على أن يبحثوا في أماكن أخرى، وقد يؤدي ذلك إلى استبعاد صغار المنتجين جداً الذين يكون المقصود من هذه المبادرات أن تدعمهم. وكما قيل آنفاً، يتمثّل العامل الحاسم في وجود بدائل. فإذا كان المشترون (شركات التصدير أو شركات البيع بالقطاعي) يحتاجون إلى المُنتج الذي يمدهم به صغار المزارعين، فإنهم سيتحملون العبء. أما إذا كان هناك مورّدون منافسون فإنهم لن يتحملوا ذلك العبء. والسبيل المحتمل الوحيد لمعالجة هذه المسألة هو من خلال وجود مدونات ومبادرات تدور حول التجارة النزيهة والعدالة التجارية، مما يفرض ضغوطاً فعالة على المشترين لكي يتحملوا مزيداً من التكاليف بتحويل المسألة إلى إحدى صور العلامة التجارية وإحدى قيم تلك العلامة.

9 – الانعكاسات بالنسبة لعملية وضع مواصفات الدستور الغذائي

9-1 ما الذي ينبغي أن يفعله الدستور الغذائي[32]

بينما يوصف عمل الدستور الغذائي عموماً من حيث وضع المواصفات، من المفيد بدرجة أكبر التفكير في أنشطته باعتبارها تحدد مجموعة من القواعد تضع في إطارها الحكومات القطرية متطلبات تنظيمية (Humphrey، 2008). ومن الممكن التمييز بين ثلاثة أنواع واضحة من القواعد في هذا الصدد (الشكل 6). ومن ثم، فإن مواصفات الدستور الغذائي وخطوطه التوجيهية وتوصياته توفّر توجيهاً للحكومات وتكون أيضاً بمثابة مرجع للامتثال للالتزامات في إطار منظمة التجارة العالمية. وتلعب مواصفات الأيزو دوراً مماثلاً وكثيراً ما يكون مكمّلا. وفي الوقت نفسه، توفّر مبادئ الدستور الغذائي توجيهاً، وتحدد قواعد، لإعداد وتنفيذ المواصفات الخاصة. بل إن كثرة من المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية تشير صراحة في حقيقة الأمر إلى مواصفات الدستور الغذائي وخطوطه التوجيهية وتوصياته (ومنها مثلاً مواصفة الأغذية المأمونة الجودة 2000).

32 يستند هذا القسم من الورقة فنياً إلى Humphrey (2008أ).

وتشير المجموعة الأولى المبيّنة في الشكل 6 إلى قواعد بشأن المنتجات. فعلى سبيل المثال، يتضمن الدستور الغذائي قاعدة بشأن العقاقير البيطرية في اللحوم؛ وهو يوفّر توصية بأن يكون الحد الأقصى لمستوى مخلفات العقار البيطري "Abamectin" في نسيج الكليتين لدى الماشية هو 50 ميكروغراماً في كل كيلوغرام (هيئة الدستور الغذائي، 2006). ومن الممكن أيضاً اعتبار مواصفة المنتجات هذه مواصفة للنواتج؛ إذ ينبغي أن تسفر نتيجة نظام سلامة الأغذية عن كون مخلفات هذا العقار البيطري بالذات لا تتجاوز الحد الموصى به. ولا توجد قوة قانونية مباشرة لهذه القاعدة. فهي توصية موجهة في المقام الأول إلى الحكومات لكي توجّه عملية وضع القواعد الخاصة بها. وباستطاعة الحكومات القطرية أن تضع قواعد (وتعد مواصفات) لا تستند إلى هذه التوصيات، ولكن هذه القواعد والمواصفات عُرضة للاعتراض عليها داخل منظمة التجارة العالمية وينبغي تبريرها باستخدام تقييم للمخاطرة مستند إلى العلم. ويجب أيضاً ملاحظة أن الدستور الغذائي يُحدد قواعد (أو توصيات) بشأن طُرق تحليل العقاقير البيطرية الموجودة في الأغذية وأخذ عينات منها. وبعبارة أخرى، فضلاً عن تحديد القواعد المتعلقة بخصائص المنتجات، فإنه يقترح أيضاً الطرق التي ينبغي بها تنفيذ هذه القواعد من خلال إجراءات الاختبار.

الشكل 6: الأنواع الثلاثة من القواعد الموجودة في الدستور الغذائي

مواصفات الدستور الغذائي: • الإشارة إلى سلع محددة – مواصفات لمنتجات محددة • الإشارة إلى نطاقات السلع – مواصفات لنطاقات المنتجات • طرق الدستور الغذائي للتحليل وأخذ العينات
مدونات الدستور الغذائي بشأن ممارسات الإنتاج والتجهيز والتصنيع والنقل والتخزين: • في ما يتعلق بأغذية فردية • في ما يتعلق بمجموعات من الأغذية • مبادئ عامة تسري على جميع المنتجات، من قبيل مبادئ الدستور الغذائي العامة لنظافة الأغذية
الخطوط التوجيهية للدستور الغذائي: • مبادئ تُحدد السياسات التي تُتبع في مجالات رئيسية • خطوط توجيهية من أجل تفسير هذه المبادئ أو من أجل تفسير مواصفات أخرى للدستور الغذائي • خطوط توجيهية تفسيرية للدستور الغذائي للوسم وللمزاعم بشأن الأغذية • خطوط توجيهية لتفسير مبادئ الدستور الغذائي المتعلقة باستيراد الأغذية ومعاينة الصادرات وإصدار الشهادات لها، وغير ذلك.

المصدر: هيئة الدستور الغذائي (1997)

وفي إطار هذه المجموعة الأولى من القواعد، يتضمن الدستور الغذائي أيضاً مواصفات للمنتجات تتعلق، بدرجة أكبر، بوضع مراجع مشتركة (David، 1995). والمسألة هنا ليست ما إذا كان مرجع أفضل من آخر، بل مسألة استخدام الجميع لنفس المرجع تيسيراً للمعاملات، وللتفاعلات بين المنتجات، وغير ذلك.

وتشير المجموعة الثانية في الشكل 6 إلى مدونات الدستور الغذائي للممارسات بشأن الإنتاج والتجهيز والتصنيع والنقل والتخزين. وهذه هي المواصفات الفوقية التي تُدمج في مواصفات محددة. وهي تتعلق بالعمليات: طرق إنتاج المنتجات ومناولتها وتجهيزها وهي في طريقها إلى المستهلك. ولضوابط العمليات ثلاثة أهداف رئيسية. أولاً، أنها توفّر وسيلة لضبط الجودة والسلامة بطريقة أكثر فعالية بالنسبة للتكلفة مقارنة بالاختبار (Unnevehr، 2000). ثانياً، مواصفات العمليات هي وسيلة لضبط المخاطر المتعلقة بسلامة الأغذية التي إما أن يكون من المستحيل أو من الصعب جداً اكتشافها، بحيث أن أجدى نهج هو تنفيذ أنظمة تتعلق بسلامة الأغذية ونظافتها عند المنبع للحد من خطر التلوث. ثالثاً، تتيح مواصفات العمليات رصد ومراقبة خصائص خارجية المنشأ بالنسبة للمُنتج (ومن ذلك مثلاً حماية البيئة ورعاية الحيوان)، لا يوجد لها وجود مادي في المُنتج ومن ثم لا تكشف عنها عملية المعاينة.

ومدونات الدستور الغذائي الخاصة بالممارسات المتعلقة بالإنتاج والتجهيز والتصنيع والنقل والتخزين المشار إليها في الشكل 6 كثيراً ما يُعبّر عنها في خطوط توجيهية استُمدت من أفضل الممارسات بشأن سلامة الأغذية، ودوّنها الدستور الغذائي، وأُدمجت في مواصفات كثيرة. وتشمل هذه المواصفات الفوقية الممارسات الزراعية الجيدة وممارسات التصنيع الجيدة، التي تعتمدها بعد ذلك جهات وضع المواصفات الخاصة والحكومات على حد سواء (Busch وآخرون، 2005؛ Henson، 2007). فعلى سبيل المثال، كان من الواضح أن مدونة الممارسات الدولية الموصى بها — المبادئ العامة لنظافة الأغذية هي أساس كثير من المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في ما يتعلق بتجهيز الأغذية (منظمة التجارة العالمية، 2007أ)، من بينها المواصفة العالمية لسلامة الأغذية الخاصة بالاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي، والمواصفة الغذائية الدولية، ومواصفة الأغذية المأمونة الجودة 2000، وأيضاً الوثيقة التوجيهية للمبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية المتعلقة بالقياس المرجعي لهذه المواصفات. وكذلك، تُحدد فنياً مواصفة الأيزو 22000 نظاماً لإدارة سلامة الأغذية يستند إلى نظام تحليل مصادر الخطر ونقاط الرقابة الحرجة وفقاً للخطوط التوجيهية للدستور الغذائي (منظمة التجارة العالمية، 2007ج).

أما المجموعة الثالثة من الخطوط التوجيهية للدستور الغذائي المذكورة في الشكل 6 فهي أعم، بحيث تحدد مبادئ وتوفّر خطوطاً توجيهية لتفسير المبادئ. وهذه هي، من الناحية الفعلية، القواعد التي تحدد الطرق التي تجري بها صياغة وتنفيذ القواعد المتعلقة بسلامة الأغذية، ومنها على سبيل المثال معاينة وضوابط الواردات و/أو الصادرات. وهي موجهة إلى الحكومات، ولكن ثمة مواصفات خاصة كثيرة بشأن سلامة الأغذية تدور أيضاً حول هذه المبادئ نفسها. وتوجد لذلك ثلاثة أسباب على الأقل. أولاً، تمثّل هذه الخطوط التوجيهية أفضل الممارسات، وكثيراً ما تشارك الشركات الخاصة في صياغتها من خلال عضويتها في أجهزة من قبيل الأيزو أو من قبيل مشاركتها في لجان الدستور الغذائي القطرية (انظر أعلاه). ثانياً، كثيراً ما تستجيب المواصفات الطوعية الخاصة لسلامة الأغذية لأنظمة الحكومات وتكون موجهة إلى تحقيق نفس النتيجة. ثالثاً، بالاستناد إلى إطار من المواصفات العامة، تستطيع المواصفات الخاصة أن تقلل من تكلفة عمليات صياغة المواصفات وإنفاذها. فالمواصفات الخاصة يمكن أن تستخدم المرافق التي تتيحها البنية الأساسية العامة للمواصفات: ومن ذلك مثلاً التعرف على المختبرات أو القواعد المنظمة لأجهزة إصدار الشهادات.

9-2 هل تعرِّض المواصفات الخاصة عمل الدستور الغذائي للخطر؟

يتمثل شاغل رئيسي في منتديات من قبيل هيئة تدابير الصحة والصحة النباتية وهيئة الدستور الغذائي في أن المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية تعمل على أن تحل محل دور الدستور الغذائي أو على إضعافه في مجال سلامة الأغذية. وهذا يحدث في سياق مناقشات أوسع نطاقاً بشأن مشروعية الدستور الغذائي ومدى توافق هياكل حوكمته الحالية مع تحديد مقاييس مرجعية قانونية لأغراض منظمة التجارة العالمية، وتيسير شمول عمليات صنع القرار، وبلورة المواصفات في الوقت المناسب (Henson وآخرون، 2001؛ Rosman، 1993؛ Livermore، 2006). ولكن هذه المقولة تستند، إلى حد ما، إلى أسس زائفة بشأن الأدوار التي يلعبها الدستور الغذائي وبشأن درجة اختراق المواصفات الخاصة لسلاسل قيمة الأغذية الزراعية والدور الذي تلعبه هذه المواصفات، كما أشرنا إلى ذلك في المناقشة الواردة آنفاً.

واعتبار هيئة الدستور الغذائي منظمة تحدد قواعد لبلورة مواصفات عامة ومواصفات خاصة من جانب كيانات أخرى – هي حكومات الأعضاء، وشركاتهم، ومنظماتهم غير الحكومية – يشير إلى أن الدستور الغذائي كان له دور في توجيه إعداد المواصفات الخاصة. فقد حدَّد إطاراً ولغة مشتركة على حد سواء تمكِّن الجهات المعدة للمواصفات الخاصة والجهات المعتمدة لها في مختلف أنحاء العالم من التواصل في ما بينها ومن الاتفاق على ما ينبغي أن تسعى هذه المواصفات إلى تحقيقه. وبنفس الطريقة التي تُصاغ بها الأنظمة القطرية بالاستناد إلى الخطوط التوجيهية للدستور الغذائي واستيفائها، مما يحوِّل القواعد إلى مخططات مواصفات، فإن الجهات التي تضع المواصفات الخاصة تفسِّر وتبلور مواصفات الدستور الغذائي وخطوطه التوجيهية وتوصياته. وهذا قد يعمل، في حقيقة الأمر، على تعزيز مشروعية المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية ويقلل أيضاً من تكاليف إعداد المواصفات؛ ففي مجالات كثيرة تعكس مواصفات الدستور الغذائي توافق الآراء الراهن بشأن القضايا المتعلقة بسلامة الأغذية.

ومن ثم، يمكن اعتبار أن الجهات التي تضع المواصفات الخاصة تترجم قواعد الدستور الغذائي إلى مواصفات تقدم توجيهاً كافياً للجهات المنفّذة لتلك المواصفات لكي تعرف المطلوب منها القيام به من أجل الامتثال للمواصفات، وتوجيهاً كافياً أيضاً للجهات التي تقيِّم التقيُّد بالمواصفات لكي تجري تقييماً موضوعياً لوقت تحقيق الامتثال. وفي حقيقة الأمر، تُعتبر عملية الترجمة هذه ضرورية لكي يتسنى تدقيق هذه المواصفات بطريقة تتفق مع الخطوط التوجيهية للأيزو (ومنها مثلاً الدليل 65 بشأن المتطلبات العامة للأجهزة التي تقوم بتشغيل نظم إصدار الشهادات للمنتجات). فعلى سبيل المثال، تنص مدونة الممارسات الدولية الموصى بها – المبادئ العامة لنظافة الأغذية المنصوص عليها في الدستور الغذائي على وجوب أن يمكِّن نظام سلامة الأغذية من التتبُّع، بينما تحدد مواصفات خاصة من قبيل المواصفة العالمية لسلامة الأغذية الخاصة بالاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي والمواصفة الغذائية الدولية العناصر الفنية التي ينبغي أن يتضمنها هذا النظام، والكيفية التي ينبغي أن يعمل بها هذا النظام، والكيفية التي ينبغي بها رصد فعالية هذا النظام.

ومع ذلك، عند ترجمة القواعد العامة للدستور الغذائي إلى مواصفات توفر توجيهاً للجهات المنفِّذة – وتوفر بيانات لا لبس فيها بشأن الكيفية التي يجب بها تقييم الامتثال، وهذا ليس أقل أهمية – يوجد مجال لتفاوت درجات الإلزام وتفاوت ترتيبات تحقيق المعادلة. فعلى سبيل المثال، من المقبول عموماً أن المواد الكيميائية ينبغي تخزينها بطريقة آمنة في المزرعة، ولكن ترتيبات ذلك يمكن تحديدها بطرق مختلفة. فصيغة عام 2001 من بروتوكول الشراكة الأوروبية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة تتطلب تخزين مبيدات الآفات في "مكان معقول، وآمن، ومقاوم للصقيع، ومقاوم للحرائق، وجيد التهوية (في حالة التخزين على نطاق كبير) وجيد الإضاءة"(EUREPGAP, 2001: item 8k) وعلى العكس من ذلك، تنص تحديداً قواعد الامتثال الخاصة بتربية الأحياء المائية الواردة في مواصفة الأغذية المأمونة الجودة 1000 على أن التخزين المأمون للمواد الكيميائية يتطلب وجود مبانٍ أسمنتية وأبواب مصنوعة من الصلب ذات سُمك معيَّن. وتُلزم المواصفة الأخيرة باتباع حلول محددة جداً في مواجهة المخاطر المرتبطة بتخزين المواد الكيميائية، بينما تذكر المواصفة السابقة النتيجة المرجوة ويتيح للمدقق أن يحكم على ما إذا كانت أو لم تكن وسائل بعينها لتحقيقها كافية.[33] وهذا الاختلاف في النهج يمكن أن يطبَّق على نطاق أوسع. فكلما زاد سماح المواصفات الخاصة باتباع إجراءات واضحة لتحقيق تعادل النُهُج، كلما كان من الممكن تكييف تلك المواصفات حسب الظروف المحلية.

ومن المهم الاعتراف بأن نطاق مواصفات خاصة كثيرة لسلامة الأغذية يتجاوز مواصفات الدستور الغذائي وخطوطه التوجيهية وتوصياته الفردية، مما يجعل في بعض الأحيان من الصعب تمييز مكان ومدى وجود انفصام بين الاثنين. وهكذا، من الأدق اعتبار المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية بمثابة تجميع فني لمواصفات وخطوط توجيهية وتوصيات متعددة للدستور الغذائي، إلى جانب التشريعات القطرية التي ستستند بدرجات متفاوتة إلى وثائق الدستور الغذائي هذه. فعلى سبيل المثال، تتضمن الوثيقة التوجيهية للمبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية عناصر فنية من جميع ما يلي (Swoffer، 2009):[34]

- مدونة الممارسات الدولية الموصى بها – المبادئ العامة لنظافة الأغذية الصادرة عام 1969، التنقيح 4، 2003.
- مبادئ معاينة الواردات والصادرات الغذائية وإصدار الشهادات لها، 1969.
- الخطوط التوجيهية للتحقق من اتباع تدابير الرقابة على سلامة الأغذية، 2008.
- مبادئ اقتفاء الأثر/تتبع المُنتج كأداة في إطار نظام معاينة الأغذية وإصدار الشهادات لها، 2006.

33 يشعر المؤلفان بالامتنان للأستاذ Pepijn van de Port بجماعة أمستردام الحرة في ما يتعلق بطرح هذه النقطة.

34 تعترف بوضوح المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية بأهمية الدستور الغذائي كمرجع عالمي، وتحرص على إظهار مواضع الالتحام بين وثيقتها التوجيهية ومواصفات الدستور الغذائي وخطوطه التوجيهية وتوصياته. ومن ثم، فإنها تشير في وثيقتها المرجعية وفي مواصفاتها الأربع المعترف بها لما بعد خروج المُنتج من بوابة المزرعة إلى مواصفات الدستور الغذائي.

ومن ثم تحدد المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية نظاماً يدور حول هذه المبادئ الأساسية من حيث عناصرها الفنية وكيفية إدارتها، وما يتصل بها من نظم تقييم التقيُّد بها. وتوفِّر أيضاً مواصفات الأيزو الدولية كثيراً من المبادئ الأساسية (أو القواعد) التي تقف وراء هذا النظام.

وبطبيعة الحال، لا تقتصر المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية على المجالات التي حدد فيها الدستور الغذائي مواصفات وخطوطاً توجيهية وتوصيات دولية. وهنا، يمكن اعتبار أن المواصفات الخاصة تملأ "فراغاً" في القواعد الدولية. فهذا يُرى، مثلاً، في حالة مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة الذي يُحدد متطلبات الممارسات الزراعية الجيدة في الإنتاج الأوّلي حيث تُعتبر المواصفات التنظيمية الدولية والقطرية شحيحة. ولكن يتمثّل عامل محرّك رئيسي يقف وراء هذه المواصفات المتعلقة بما قبل خروج المنتج من بوابة المزرعة في وجود متطلبات تنظيمية تتعلق بالملوثات الميكروبيولوجية والحدود القصوى لمستوى المخلفات المسموح به في ما يتعلق بمبيدات الآفات الموجودة في الخضر والفاكهة الطازجة. فالمواصفات الخاصة، لا سيما المواصفات الخاصة الجماعية، لا تُحدد عموماً هذه المقاييس. فالمستويات المستهدفة لمخلفات مبيدات الآفات، مثلاً، كثيراً ما تنص عليها، بالأحرى، الحكومات القطرية التي قد تستند في ذلك أو لا تستند إلى الحدود القصوى لمستوى المخلفات المسموح به التي ينص عليها الدستور الغذائي. وبقدر استناد الحكومات القطرية أو عدم استنادها في متطلباتها القانونية إلى الحدود القصوى لمستوى المخلفات المسموح به الذي ينص عليه الدستور الغذائي، ستكون المواصفات الخاصة أو لن تكون موجهة إلى الامتثال لتلك الحدود التي ينص عليها الدستور الغذائي. كذلك، تُدمج مواصفات خاصة لسلامة الأغذية تتعلق بتجهيز الأغذية، من قبيل المواصفة العالمية لسلامة الأغذية الخاصة بالاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي والمواصفة الغذائية الدولية، متطلبات لا تشكّل جزءاً أساسياً من مدونة الممارسات الدولية الموصى بها — المبادئ العامة لنظافة الأغذية، مثلاً في ما يتعلق بتحليل المُنتج، وتدقيقه الداخلي، وإجراءات الشراء، وغير ذلك.

ومن المهم إدراك أن المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية بعيدة تماماً عن أن تكون شاملة؛ فثمة مجالات كثيرة أُرسيت فيها مواصفات الدستور الغذائي وخطوطه التوجيهية وتوصياته، وكذلك التشريعات القطرية، بحيث تقل أهمية المواصفات الخاصة، أو لا توجد على الإطلاق في حقيقة الأمر. ومن ثم، توجد فروق كبيرة في أهمية المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية عبر القطاعات (ومن ذلك على سبيل المثال الفاكهة والخضر الطازجة مقابل منتجات الألبان)، وبين مستويات سلاسل القيمة (ومن ذلك مثلاً تجهيز الأغذية مقابل إنتاجها)، وجغرافياً (ومن ذلك مثلاً الشمال الأوروبي مقابل الولايات المتحدة أو اليابان)، وغير ذلك. وفي الوقت نفسه يجب عدم إغفال أن المواصفات الخاصة لا تكون لها أهمية إلا بقدر ما تكون قد اعتُمدت في سلسلة القيمة. ومع أنه توجد زيادة واضحة في استخدام المواصفات الخاصة، فإن هذا ليس على الإطلاق أمراً عالمياً. وعلى الرغم من الاهتمام الكبير الذي يولى لهذه المواصفات، لا تشير الأسواق الأكثر اتساماً بالطابع العالمي إلى المواصفات الخاصة من قبيل مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة التي تتطلب امتثالاً صارماً.

9-3 التحديات الماثلة و الفرصة المتاحة أمام الدستور الغذائي

بينما توجد أدلة دامغة قليلة على أن المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية تقوّض بدرجة لا يُستهان بها دور مواصفات الدستور الغذائي وخطوطه التوجيهية وتوصياته، فإن ظهور تلك المواصفات كآلية تتزايد سيطرتها من آليات الحوكمة في سلاسل القيمة العالمية الخاصة بالأغذية الزراعية يطرح بالفعل تحديات ويتيح فرصاً أمام الدستور الغذائي. وهذه التحديات والفرص تتعلق في الأغلب بسرعة وشمول عملية وضع المواصفات. وتصوّر المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية قدرة أصحاب المصلحة في القطاع الخاص ورغبتهم في إقامة مؤسسات جديدة للحوكمة حيثما كانت الترتيبات القائمة لا يُعتبر أنها توفّر مستوى الحماية المطلوب، الحماية من عدم الامتثال للمتطلبات القانونية المتعلقة بسلامة الأغذية والحماية من خسائر في الحصة من الأسواق وخسائر من حيث سمعة العلامات التجارية. وبينما تعمل المواصفات الخاصة في إطار قواعد يحددها الدستور الغذائي وتحددها المنظمة الدولية للتوحيد القياسي (الأيزو)، فإنها قادرة أيضاً على أن تتجاوز هذا الإطار عندما يُرتأى أن هذا أمر لازم. وهكذا، فإن التحدي الماثل أمام هيئة الدستور الغذائي هو مواصلة بلورة مواصفات وخطوط توجيهية وتوصيات لتكون هامة بالنسبة للجهات المعتمِدة، في القطاعين العام والخاص على حد سواء.

وسرعة (أو عدم سرعة) وتعقُّد عملية وضع المواصفات في إطار الدستور الغذائي كانا منذ أمد طويل مدعاة للقلق (Henson وآخرون، 2001)، بما في ذلك من جانب التقييم الذي اختُتم في عام 2002 (هيئة الدستور الغذائي، 2002). ومدعاة القلق هنا هي أن الدستور الغذائي ليس قادراً على بلورة مواصفات جديدة أو منقحة بالمعدّل الذي تتطلبه منه الجهات التي تعتمد تلك المواصفات. وهذا يتناقض مع السرعة النسبية لإعداد المواصفات الخاصة (انظر أعلاه)، التي تعكس محدودية العضوية في الشركات والمنظمات الضالعة في ذلك، وكون محور تركيزها أضيق، ومصالحها المشتركة أكثر. فعلى سبيل المثال، نُقحت مدونة الممارسات الدولية الموصى بها – المبادئ العامة لنظافة الأغذية أربع مرات منذ اعتمادها الأصلي في عام 1969، بينما نُقحت المواصفة العالمية لسلامة الأغذية الخاصة بالاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي خمس مرات منذ تنفيذه الأوّلي في عام 1998. وتستغرق مواصفات كثيرة من مواصفات الدستور الغذائي وقتاً أطول بدرجة لا يُستهان بها لكي يتم إنشاؤها و/أو تنقيحها. وبينما يُقال إن ظهور المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية يتيح مجالاً لتحسين تأثير الدستور الغذائي في إطار النظام العالمي لسلامة الأغذية (بدلاً من تناقص تأثيره هذا مثلما يوحي البعض ضمناً)، سيتوقف ذلك على قدرته على بلورة مواصفات وخطوط توجيهية وتوصيات بمعدل أسرع مع نشوء قضايا جديدة، وتغيُّرات في النُهج والممارسات الراسخة، وغير ذلك. وينبغي أن يكون التحوّل إلى عقد اجتماعات سنوية لهيئة الدستور الغذائي بدلاً من عقد اجتماعات لها كل سنتين بمثابة تحسُّن كبير في هذا الصدد.

وتصاعُد المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية يعني ضمناً أيضاً أن زبائن الدستور الغذائي يتغيرون أو يتوسعون على الأقل. فتقليدياً، كان دور الدستور الغذائي يتمثّل في وضع قواعد لتنفيذ النظم الرسمية للرقابة على الأغذية، مما يشير إلى أن الجهات المستفيدة الرئيسية هي الحكومات. أما المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية فقد أضافت طبقة إضافية إلى حوكمة سلامة الأغذية ومن اللازم أن يأخذ الدستور الغذائي هذا في الاعتبار عند توجيهيه برنامج عمله وعند

بلورته للمواصفات. ويجب عدم نسيان أن تأثير الدستور الغذائي وأهميته يتوقفان على اعتماد مواصفاته وخطوطه التوجيهية وتوصياته، من جانب الحكومات ومن جانب الجهات التي تضع مواصفات خاصة على حد سواء. وهذه الفئة الأخيرة ليست ملزمة بقواعد منظمة التجارة العالمية؛ وسوف تستند في مواصفاتها إلى الدستور الغذائي بقدر ما يعكس الممارسات الجيدة المعترف بها، ولكنها ستتطلع إلى أماكن أخرى إذا لم يكن كذلك. وتتيح المواصفات الخاصة مجالاً كبيراً للدستور الغذائي لكي يكون له تأثير أكبر، بشرط أن يلبي احتياجات الجهات التي تعتمد المواصفات. ومثلما يتزايد عدد السلطات التنظيمية في البلدان الأعضاء التي تتبنى المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية كوسيلة لتحقيق مستويات أعلى من الامتثال و/أو خفض التكاليف، من اللازم أن يعتبر الدستور الغذائي الجهات التي تعتمد هذه المواصفات والجهات التي تضعها بمثابة زبائن "مشروعين".

وبينما ما زال الدستور الغذائي هو الجهاز الدولي حقاً الوحيد لبلورة المواصفات والخطوط التوجيهية والتوصيات المتعلقة بسلامة الأغذية، فإن ظهور منظمات من قبيل الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة والمبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية يؤدي إلى إثارة تساؤلات بشأن درجة تمثيل الدستور الغذائي حقاً لمصالح أصحاب المصلحة، عالمياً وبخاصة داخل البلدان النامية. وعملية صنع القرار الخاصة بالدستور الغذائي تقف وراءها أساساً الحكومات، التي تأخذ في الاعتبار مصالح أصحاب المصالح القطريين، بدرجات متفاوتة. ومن الممكن الاعتراف بالمنظمات الدولية غير الحكومية بصفة مراقب في الدستور الغذائي، ولكنها ليست لها سلطة صنع القرار. ويُرى أيضاً أن "صوت" البلدان النامية على طاولة الدستور الغذائي محدود (Henson، 2002). وبينما يتسم نطاق المصالح التي تصب في بلورة المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية بأنه أضيق كثيراً مما هو الحال في ما يتعلق بالدستور الغذائي، فقد أصبحت المنظمات الضالعة أكثر انفتاحاً إلى حد كبير بمرور الوقت وأصبحت تجسِّد نطاقاً أوسع من المصالح. وهذا يُرى في عضوية الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة وعضوية المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية، اللتين ابتعدت كلتاهما ابتعاداً لا يستهان به عن المجموعة الأصلية من كبرى الشركات الأوروبية لبيع الأغذية بالقطاعي (انظر أعلاه). ويمكن أن يُقال إن مصالح المنتجين في البلدان النامية، مثلاً، تُسمع بصوت أعلى في الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة مما هو الحال في الدستور الغذائي. ومن المفارقات أن القطاع الخاص قد يكون مهتماً بفتح عملية وضع المواصفات أمام مجموعة أوسع من أصحاب المصلحة، مما يدحض الانتقادات ويبني مشروعية مواصفاتهم، أكثر من اهتمام الحكومات القطرية والمنظمات الدولية التي تضع مواصفات، من قبيل الدستور الغذائي، بذلك.

4-9 المواصفات الخاصة ومنظمة التجارة العالمية

لتطوُّر المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية انعكاسات هامة بالنسبة لمنظمة التجارة العالمية، وتحديداً بالنسبة لاتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية، ودور الدستور الغذائي في هذا الاتفاق (انظر على سبيل المثال (Henson، 2007؛ Gascoigne، 2007؛ Stanton، 2007). يمكن أن يُقال أنه، مع تزايد كون المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية شكلاً مهيمناً من أشكال حوكمة سلامة الأغذية في السلاسل العالمية للأغذية الزراعية، ستصبح منظمة التجارة العالمية أقل أهمية (Henson، 2007). وفي هذا الصدد، تتمثل القضية الرئيسية في ما إذا كانت المواصفات الخاصة

لسلامة الأغذية تندرج تحت مظلة الحقوق والالتزامات التي ينشئها اتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية، أو ما إذا كان من الممكن أن تصبح كذلك في المستقبل. وفي الوقت نفسه، لا يعني ضمناً تطور المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية أن المتطلبات التنظيمية الخاصة بسلامة الأغذية (والصحة النباتية وصحة الحيوان) ستختفي، وأن هذه المتطلبات ستظل بالتأكيد ضمن اختصاص اتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية.

ويسمح اتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية باتخاذ تدابير تكون: "ضرورية لوقاية حياة وصحة الإنسان أو الحيوان أو النبات"، ولكنه مع ذلك يقتضي من الحكومات أن: (1) تستند في تلك التدابير إلى تقييم علمي للمخاطرة؛ (2) تدرك أن هناك تدابير مختلفة يمكن أن تحقق نواتج معادلة من حيث السلامة؛ (3) تسمح بالواردات من أقاليم متميزة في بلد مصدِّر عندما تُعرض عليها أدلة على عدم وجود آفات وأمراض أو على قلة ذلك الوجود. وعلاوة على ذلك، يشجّع الاتفاق (ولكنه لا يقتضي) اعتماد تدابير للصحة والصحة النباتية تستند إلى مواصفات وخطوط توجيهية وتوصيات دولية، مشيراً إشارة صريحة إلى مواصفات الدستور الغذائي وخطوطه التوجيهية وتوصياته في حالة سلامة الأغذية (Roberts وUnnevehr، 2005). ولكن الأهم أن الاتفاق يحمي حق أي بلد في أن يختار "مستوى الوقاية المناسب" له، بينما يوجه الأعضاء إلى "أن يأخذوا في الاعتبار هدف الإقلال إلى أدنى حد من التأثيرات السلبية على التجارة". وهكذا يحدد اتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية قواعد أساسية عريضة للاستخدام المشروع لتدابير سلامة الأغذية، التي يمكن أن يؤثر كثير منها على التجارة الدولية.

ولقد نوقش باستفاضة موضوع المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في إطار لجان تدابير الصحة والصحة النباتية، لا سيما مع الإشارة بوجه خاص إلى مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة التي تركّز عليها المناقشة الواردة أدناه كمثال تصويري (Henson، 2007؛ Roberts، 2009؛ انظر منظمة التجارة العالمية، 2008ب للاطلاع على موجز للوثائق ذات الصلة). وقد انصب قدر كبير من تركيز هذه المناقشة على درجة اتساق المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية مع اتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية، بينما يقول معظم المعارضين عكس ذلك. فعلى سبيل المثال، رأت المنظمة العالمية لصحة الحيوان أن: "... هناك سبب يدعو إلى الاعتقاد بأن مواصفات خاصة كثيرة لا تتسق مع التزامات تدابير الصحة والصحة النباتية" (منظمة التجارة العالمية، 2008ج).

وحتى إذا كانت مواصفات خاصة لسلامة الأغذية من قبيل مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة "مذنبة بما تُتهم به"، ليس واضحاً أنها تخضع لقواعد اتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية. فمحور التركيز المهيمن لاتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية هو المواصفات الإلزامية العامة ("الأنظمة التقنية") التي تعتمدها الدول الأعضاء. وهذا يترك تساؤلات بشأن اختصاص الاتفاق بالنسبة للتدابير التي تعتمدها الكيانات الخاصة، سواء كانت شركة فردية أو شكلاً ما من أشكال المنظمات غير الحكومية، و/أو التدابير التي لا تُعتبر متطلبات قانونية. ولُب المسألة هو ما إذا كانت الحقوق والالتزامات المترتبة بموجب اتفاق تدابير الصحة النباتية تنطبق، مع كون مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة مواصفة خاصة لا يوجد لأي دولة عضو في منظمة التجارة العالمية اختصاص

قانوني بشأنها في عالم تنظيم سلامة الأغذية. فاللغة الغامضة نوعاً ما التي صيغ بها اتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية تركت هذه المسألة عُرضة لقدر كبير من عدم اليقين (Huige، 2008).

وبموجب اتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية، توجَّه الدول الأعضاء إلى اتخاذ تدابير "معقولة" لكفالة امتثال "الكيانات غير الحكومية" لاتفاق تدابير الصحة النباتية. ومن ثم تُحدد المادة 13 أن:

"الأعضاء مسؤولون مسؤولية كاملة بموجب هذا الاتفاق عن التقيُّد بجميع الالتزامات المبيّنة فيه. ويتعين على الأعضاء أن يقوموا بصياغة وتنفيذ تدابير إيجابية وآليات دعماً للتقيُّد بأحكام هذا الاتفاق من جانب الكيانات الأخرى غير الأجهزة الحكومية المركزية. ويتعين على الأعضاء أن يتخذوا ما قد يكون متاحاً لهم من تدابير معقولة لكفالة امتثال الكيانات غير الحكومية الموجودة داخل أراضيهم، وكذلك الأجهزة الإقليمية التي تكون الكيانات ذات الصلة داخل أراضيهم أعضاء فيها، لأحكام هذا الاتفاق ذات الصلة. وعلاوة على ذلك، يجب على الأعضاء ألا يتخذوا تدابير تقتضي من هذه الكيانات الإقليمية أو غير الحكومية، أو من الأجهزة الحكومية المحلية، مباشرة أو بطريقة غير مباشرة، أن تعمل على نحو لا يتسق مع أحكام هذا الاتفاق. ويتعين على الأعضاء أن يكفلوا اعتمادهم على خدمات الكيانات غير الحكومية لتنفيذ تدابير الصحة أو الصحة النباتية فقط في حالة امتثال هذه الكيانات لأحكام هذا الاتفاق."

وهذا يعني ضمناً أنه إذا كان من الممكن اعتبار مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة و/أو الشركات الخاصة التي تأخذ بهذه المواصفة "كيانات غير حكومية"، فإن الحقوق والمسؤوليات المترتبة بموجب اتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية ستنطبق وسيكون مطلوباً من الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية أن تعالج الشواغل التي يثيرها شركاؤها التجاريون. ومن دواعي الأسف أن مفهوم "الكيانات غير الحكومية" ليس معرّفاً في اتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية، وإن كان اتفاق الحواجز التقنية أمام التجارة يورد تفصيلاً ذلك في المادة 4-1 (التي يُقال إنها مماثلة لروح المادة 13 من اتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية)، بحيث يشير إلى "أجهزة التوحيد القياسي غير الحكومية"[35] كذلك، يُعرِّف الملحق 1 باتفاق الحواجز التقنية أمام التجارة "الجهاز غير الحكومي" بأنه:

"جهاز غير الجهاز الحكومي المركزي أو الجهاز الحكومي المحلي، بما يشمل الجهاز غير الحكومي، لديه سلطة قانونية لإنفاذ لائحة تنظيمية فنية."

35 يجب ملاحظة أن منظمة التجارة العالمية تمثّل اتفاقاً وحيداً وأن أجزاءها الفردية ينبغي تفسيرها ككل متكامل (Roberts، 2009).

ويشير Roberts (2009) إلى أن مفتاح تعريف الكيان "غير الحكومي" لا سيما تمييز "الأجهزة الخاصة"، هو مستوى المشاركة الحكومية. ومن ثم، فإن الجهاز الخاص (من قبيل الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة) يمكن اعتباره "جهازاً غير حكومي" إذا كانت هناك مشاركة حكومية كافية فيه.

ومن الممكن أن يُقال إن من الصعب اعتبار الأجهزة المنشئة للمواصفات الخاصة الجماعية لسلامة الأغذية، من قبيل الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة، و/أو الشركات التي تأخذ بهذه المواصفات "كيانات غير حكومية" وتندرج ضمن اختصاص اتفاق تدابير الصحة النباتية. وهذا ينطبق بدرجة أكبر حتى من ذلك على المواصفات التي تضعها وتأخذ بها شركات غذائية خاصة (من قبيل مواصفة "Nature's Choice الخاصة بشركة "Tesco"). ومن المفارقات أنه سيكون من الصعب بالذات أن يقال إن المنظمة التي تعد مواصفة الشراكة العالمية بشأن الممارسات الزراعية الجيدة هي "كيان غير حكومي" يخضع لاختصاص دولة عضو في منظمة التجارة العالمية بالنظر إلى أن اللجنة الفنية التي تُسدي المشورة بشأن مواصفات تلك الشراكة تضم ممثلين لشركات البيع بالقطاعي وللمنتجين، بما يشمل موردين من البلدان النامية (Lee، 2006).

ويقال أعلاه إن المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية قد تطورت في الأغلب استجابة لتغيُّرات تنظيمية، لا سيما في المملكة المتحدة والاتحاد الأوروبي على نطاق أوسع. وفي الوقت نفسه، توجد دلائل على أن الحكومة تسعى إلى تعزيز الأخذ بالمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية، لأنها تراها وسيلة للسعي إلى تحقيق الأهداف العامة المتعلقة بسلامة الأغذية. فعلى سبيل المثال، أصدرت وكالة المواصفات الغذائية في المملكة المتحدة في وقت يرجع إلى عام 2002 توجيهاً لمخططات ضمان المزارع بشأن أفضل الممارسات وأخذت تجري منذ ذلك الحين تقييماً لمدى التقيُّد بهذا التوجيه (Kirk-Watson، 2008). وفي وقت أقرب عهداً، أصدرت وكالة المواصفات الغذائية تعليمات إلى سلطات الإنفاذ بأن تأخذ في الاعتبار عضوية مخطط ضمان المزارع "المعترف به" في تحديد وتيرة عمليات التفتيش على مرافق الإنتاج (وكالة المواصفات الغذائية، 2008). وبهذه الطريقة، يصبح الحد الفاصل بين المواصفات الطوعية الخاصة والمواصفات الإلزامية العامة "مطمساً" بالقطع؛ فهل من الممكن أن يؤدي هذا إلى "فتح الباب" أمام المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية لتصبح خاضعة لاختصاص تدابير الصحة والصحة النباتية؟

10 – كيف ينبغي للدستور الغذائي أن يستجيب؟

تشير المناقشة الواردة آنفاً إلى أن المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية تطرح تحديات وتتيح فرصاً على حد سواء بالنسبة للدستور الغذائي؛ ومن المؤكد أن ظهورها كآليات لحوكمة سلامة الأغذية يتزايد بروزها لا يمكن تجاهله. ولكن كيف ينبغي للدستور الغذائي أن يستجيب؟ إن جانباً من الإجابة يتمثّل في الحاجة إلى إصلاح للدستور الغذائي يتسم بطابع جوهري أكبر، جزئياً على غرار الخطوط العامة التي أوصى لها التقييم الذي أُجري في عام 2002 (هيئة الدستور الغذائي، 2002)، والتي لم تُقبل جميعها من جانب أعضاء الدستور الغذائي ولم تُنفَّذ بالتالي. ومع ذلك، ربما كانت

هناك خطوات أكثر تحديداً يمكن اتخاذها لمعالجة القضايا المصاحبة المتعلقة بالتحديات التي تطرحها المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية وبالفرص التي تتيحها.

10-1 النقاش المستنير

كمرحلة أولى، من اللازم أن تنخرط هيئة الدستور الغذائي في نقاش مستنير بشأن انعكاسات المواصفات الخاصة في مجال سلامة الأغذية وجودتها بالنسبة لاختصاصها وبرنامج عملها. وينبغي أن يتجنّب هذا النقاش دراسة ما هو صحيح وما هو خطأ في المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية. وينبغي لها، بالأحرى، أن ترى أن هذه المواصفات تمثّل واقعاً جديداً يجب على هيئة الدستور الغذائي أن تعمل فيه. ولا يمكن لهيئة الدستور الغذائي أن تبدأ في استكشاف *كيفية* الاستجابة إلا بعد إتمام هذا النقاش والاتفاق على *ما إذا كان* ينبغي لها أن تستجيب استجابة فنية لنشوء المواصفات الخاصة.

10-2 التعاطي مع منظمات المواصفات الخاصة

يبدو من المناسب أن تتعاطى هيئة الدستور الغذائي، في نفس الوقت الذي يجري فيه هذا النقاش، مع بعض المنظمات الكبرى المعنية بالمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية من قبيل المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية وذلك بهدف جعلها مراقباً رسمياً. فمن بين المنظمات التي تعمل في مجال وضع المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية، تبدو المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية هي أكثر منظمة تنطبق عليها المواصفات التي يتوجب على المنظمات غير الحكومية الدولية أن تستوفيها لكي تحصل على صفة مراقب رسمي، على النحو المنصوص عليه في المبادئ التشغيلية للهيئة. وبإمكان الأجهزة التي تضع مواصفات خاصة من قبيل المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية أن تلعب دوراً رئيسياً في تمثيل مصالح الكيانات التي تضع المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية، وإن كان هذا من شأنه أن يتطلب أن تعتبر المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية ذلك وظيفة مشروعة، وتتقدم بطلب بالتالي لتصبح منظمة غير حكومية دولية معترفاً بها. فإذا تولّت المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية، مثلاً، هذا الدور، من الواضح أنه ستلزم زيادة كبيرة في تدفق الموارد من شركات الأعضاء فيها. وفي الأجل الأطول، لن تتدفق هذه الموارد إلا إذا رأى أعضاء المبادرة فوائد لا يستهان بها من الانخراط مع هيئة الدستور الغذائي، مما سيعكس بدوره قدرة هيئة الدستور الغذائي ورغبتها في الانخراط مع المبادرة.

وينبغي أيضاً لهيئة الدستور الغذائي أن تستكشف السُبل التي يمكن بها أن تنخرط مع منظمات وضع المواصفات الخاصة الجماعية التي لا يبدو أنها تستوفي مواصفات المنظمات غير الحكومية الدولية بمقتضى المبادئ التشغيلية للهيئة (ومنها مثلاً الاتحاد البريطاني للبيع بالقطاعي والمواصفة الغذائية الدولية)، ولكنها لها، مع ذلك، مدى عالمي من حيث حوكمة سلاسل القيمة العالمية الخاصة بالأغذية الزراعية. وفي واقع الأمر، يمكن أن يوفّر الدليل الإجرائي للدستور الغذائي (هيئة الدستور الغذائي، 2007) مجالاً لهذا، بحيث يحدد أن المنظمات التي لها صفة المراقب يتوجب عليها أن تأخذ على عاتقها أن:

"... تُحدِّد، بالتعاون مع الأمانة، سُبل ووسائل تنسيق الأنشطة داخل نطاق برنامج المواصفات الغذائية المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية، بهدف تجنّب الازدواجية والتداخل؛"[36]

وهذا يتفق أيضاً مع الهدف 4 من أهداف الخطة الاستراتيجية للدستور الغذائي، وهو "تعزيز التعاون بين الدستور الغذائي والمنظمات الدولية الأخرى ذات الصلة" ويتفق، تحديداً مع النشاط 4-1: "تتبُّع أنشطة الأجهزة الدولية الأخرى لوضع المواصفات"، ومع النشاط 4-2: "تشجيع مساهمات الدستور الغذائي في عمل الأجهزة الدولية الأخرى"، ومع النشاط 4-3: "تشجيع المساهمات من الأجهزة الدولية الأخرى في عمل الدستور الغذائي".

ومن الممكن أن يتحقق التعاطي مع منظمات وضع المواصفات الخاصة فوراً من خلال حوار غير رسمي بين أمانة الدستور الغذائي وهذه المنظمات، أو من خلال لجان الدستور الغذائي القطرية و/أو وفود أعضاء الدستور الغذائي و/أو اجتماع مصالح يُعقد لمرة واحدة مع منظمة الأغذية والزراعة و/أو منظمة الصحة العالمية. وفي الأجل المتوسط، يمكن أن تنظر هيئة الدستور الغذائي في إقامة قاعدة للتشاور بين القطاعين العام والخاص ربما في إطار اللجنة التنفيذية، التي يمكن أن تجتمع مرة أو مرتين كل سنة لتحديد المجالات الموصى باتخاذ إجراءات فيها لزيادة استخدام مواصفات الدستور الغذائي وخطوطه التوجيهية وتوصياته من جانب منظمات المواصفات الخاصة.

10-3 الإجراءات التشغيلية، والأنشطة، والأولويات

مع أن إدخال تغييرات فنية على الإجراءات التشغيلية للدستور الغذائي وبرنامج عمله على ضوء المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية وجودتها سيتوقف على وجود اتفاق بين الأعضاء بشأن الحاجة إلى ذلك وأنسب طريقة للاستجابة، ينبغي أن تشرع هيئة الدستور الغذائي فوراً في التفكير في انعكاسات تلك التغيرات على إجراءاتها التشغيلية. وهكذا، يمكن تكليف الأمانة ببحث الحاجة إلى إدخال تغييرات في هذه الإجراءات وأفضل طريقة يمكن بها لهذه الإجراءات أن تمكِّن الهيئة من الاستجابة للتحديات التي يطرحها تصاعد المواصفات الخاصة وللفرص التي يتيحها. وهذه التأملات يمكن أن تصب في النقاش الدائر بشأن الانعكاسات بالنسبة للدستور الغذائي وأن توجِّه "تفكير" حكومات الأعضاء.

وفي نهاية المطاف، من اللازم أن تفكّر هيئة الدستور الغذائي تفكيراً أعمق في مجالات نشاطها وأولوياتها على ضوء تزايد الدور الذي تلعبه المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في سلاسل القيمة العالمية للأغذية الزراعية. فعلى سبيل المثال، هل ينبغي أن تركز الهيئة على المجالات التي لم تتبلور فيها مواصفات خاصة من أجل ملء "الفراغات" في مشهد سلامة الأغذية أم أنها ينبغي عليها أن تواصل بلورة مواصفات وخطوط توجيهية وتوصيات لتشمل المجموعة

36 النقطة 5-2 (ب)، الصفحة 37 (في النص الانجليزي).

الكاملة من عملها التاريخي، بحيث تدعم جزئياً زيادة تنمية المواصفات الخاصة؟ إن هذه التساؤلات المتعمقة هي في صميم النقاش الحالي بشأن دور المؤسسات العامة القطرية والدولية في عالم تلعب فيه الحوكمة الخاصة دوراً أكبر بكثير. وهي ليست أسئلة سهلة، ولكنها مع ذلك أسئلة ضرورية.

10-4 تعزيز أمانة الدستور الغذائي

تعني ضمناً الأنشطة الموجزة آنفاً ضرورة قيام أمانة الدستور الغذائي بنشاط أكبر بدرجة لا يستهان بها. وهذا يشير إلى أن الأمانة قد تحتاج إلى تعزيز قدرتها؛ فمع انخراطها مع منظمات وضع المواصفات الخاصة واستكشافها لانعكاسات تزايد دور المواصفات الخاصة كوسائل حوكمة سلامة الأغذية، من اللازم أن تواصل الأمانة عمل الدستور الغذائي المقرر. ومن الصعب تصوّر إمكانية ذلك ما لم يتعزز ما لدى الأمانة من موظفين دائمين.

11 – مسائل السياسات الأوسع نطاقاً الخاصة بمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية

في ما يتجاوز عمل هيئة الدستور الغذائي، للمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية انعكاسات كبيرة بالنسبة لعمل منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية. ومن الواضح أن بلورة ضوابط لسلامة الأغذية لم يعد من الممكن أن يُعتبر حكراً على الحكومة، بل يجب الاعتراف بدور القطاع الخاص – الإجراءات التي تتخذها الشركات الفردية والإجراءات الجماعية التي تُتخذ لبلورة مواصفات – ويجب تعديل برامج عمل هذه المنظمات بناء على ذلك. ومن حُسن الحظ أنه يوجد دليل على هذا في حالة منظمة الأغذية والزراعة، مثلاً. وهكذا، ركّزت سلسلة من الدراسات وغيرها من الأنشطة على أثر المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية وغيرها على صغار المنتجين في البلدان النامية؛ ولوحظ اهتمام بالمواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في عدد من شُعب منظمة الأغذية والزراعة، وقد يكون من المستحسن زيادة الاتساق بين هذه الشُعب. وأجرت المنظمة أيضاً مناقشات مع المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية من أجل وضع ترتيب تعاوني (مذكرة تفاهم) بين المنظمتين.

ويبدو أن منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية تراقبان كلتاهما المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية بقدر من القلق، إما لوجود شكوك بشأن الدوافع وراء هذه المواصفات و/أو شواغل بشأن آثارها على البلدان النامية، أو لأنها يُرى أنها تتعدى على مجالات كانت تُعتبر تاريخية من مجالات السياسة العامة، على كل من الصعيد القطري والصعيد العالمي. وأخيراً، يوجد قلق بشأن احتمال إثارة الحيرة ما بين المواصفات المستندة إلى العلم الداعمة للنواتج الصحية من ناحية، والمواصفات الأخرى من الناحية الأخرى. وفي حقيقة الأمر ستتحقق فائدة كبيرة من زيادة التفهُّم المتبادل من جانب جميع الأطراف. فالأهداف النهائية واحدة، وهي وجود نُظم لسلامة الأغذية تكون لها مصداقية. والتسليم بأن التنظيم العام كان عاملاً محركّا رئيسياً يقف وراء المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية سيكون من شأنه في ما يؤمل أن يبدد قدراً كبيراً من عدم الارتياح الذي تشعر به منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية في هذا المجال وأن يشكّل أساساً لبذل جهود أكثر تضافراً وتنسيقاً لفهم آثار المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية على سلاسل القيمة

العالمية للأغذية الزراعية وانعكاساتها بالنسبة للتجارة والصحة العامة. ومن بين التوصيات المحددة للعمل في هذا الصدد ما يلي:

- ينبغي أن تسعى منظمة الأغذية والزراعة إلى وضع ترتيب تعاوني مع المبادرة العالمية بشأن سلامة الأغذية وأن تبحث عن طرق يمكن أن تعمل بها المنظمتان معاً، لا سيما في الأسواق الصاعدة. والأعم، ثمة حاجة إلى تعاطي كل من منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية بطريقة أنشط مع القطاع الخاص في مجال مواصفات سلامة الأغذية والتصديق عليها وسينطوي جانب من هذه العملية على إدراك تفاوت تنامي المواصفات الخاصة في العالم المتقدم وأسبابه.
- ينبغي أن تواصل منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية كلتاهما استكشاف انعكاسات المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية بالنسبة لكل من البلدان الصناعية والبلدان النامية. وفي هذا الصدد، ثمة حاجة إلى إجراء تحليل اقتصادي أنشط على مستوى المؤسسات وعلى مستوى الاقتصاد الكلي، لا سيما تحليل للآثار على هيكل سلاسل القيمة العالمية للأغذية الزراعية وطريقة عملها وتوزيع القيمة على امتداد تلك السلاسل. وثمة حاجة أيضاً إلى التفكير بشأن الفرص التي يتيحها نشوء مواصفات خاصة لسلامة الأغذية، ومن ذلك مثلاً دور المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في القدرة على المنافسة العالمية وإمكانية اتباع نُهج تنظيمية مشتركة في ساحة سلامة الأغذية تجمع ما بين التنظيم العام والمواصفات الخاصة ونُظم إصدار الشهادات المرتبطة بها
- مما يتصل بالمذكور آنفاً، بإمكان منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية أن تلعبا دوراً حيوياً في تشجيع النقاش المستنير والمتوازن بشأن دور المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في حوكمة سلاسل القيمة العالمية للأغذية والزراعية وما تتيحه تلك المواصفات من فرص وما تطرحه من تحديات أمام كل من البلدان الصناعية والبلدان النامية.
- ينبغي أن تعزز كل من منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية دعمهما لتنمية القدرة على الرقابة الغذائية في البلدان النامية، بحيث تزيد قدرة القطاعين العام والخاص على الامتثال للمواصفات الناشئة بشأن سلامة الأغذية في أسواق الصادرات، والأمثل هو أن يحدث ذلك بطريقة استباقية. وفي الوقت نفسه، من اللازم تعديل أنشطة بناء القدرات التي تقوم بها منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية في البلدان النامية لكي تعكس بطريقة أفضل تزايد دور المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية في الأسواق المحلية وفي أسواق الصادرات. ومن الممكن أن يشمل هذا مثلاً، إدخال تغييرات على تركيز ونطاق المشاريع ذات الصلة في إطار برنامج التعاون التقني التابع لمنظمة الأغذية والزراعة و/أو "الأدوات" التي تُستخدم في تقييم احتياجات النُظم القطرية للرقابة الغذائية من حيث بناء القدرات.
- يمكن أن تستكشف منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية إمكانية وضع مبادئ طوعية للممارسات الجيدة من أجل منظمات وضع المواصفات الخاصة في مجال سلامة الأغذية وجودتها، مع التركيز بوجه خاص على الاحتياجات الخاصة للبلدان النامية. ومن الممكن أن تُتخذ منطلقاً لذلك "مدونة الممارسات الجيدة لإعداد واعتماد وتطبيق مواصفات" التي ينص عليها اتفاق الحواجز التقنية أمام التجارة. ولا يمكن إصدار هذه المدونة إلا بمشاركة نشطة من جانب الجهات الرئيسية التي تضع المواصفات الخاصة والجهات الرئيسية التي

تعتمدها، التي قد تعتبر مبادرة من هذا القبيل آلية ممكنة يهتدي بها النقاش الحالي بشأن المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية والبلدان النامية.

12- الاستنتاجات

خلال السنوات العشرة إلى الخمس عشرة الأخيرة انبثقت المواصفات الخاصة كعنصر رئيسي من عناصر حوكمة سلامة الأغذية في السلاسل العالمية للأغذية الزراعية. وقد تلى ذلك نقاش محتدم بشأن الآثار المحتملة على هيكل سلاسل القيمة العالمية للأغذية والزراعية وطريقة عملها، بحيث كانت توجَّه فيه اتهامات إلى المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية بأنها تهدد بتهميش البلدان النامية واستبعاد المنتجين الأكثر تهميشاً في تلك السلاسل من أسواق يمكن أن تكون مربحة. وبينما يقول الناقدون إن هذه المواصفات من اللازم "السيطرة عليها" توجد مخاوف من أن اتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية في إطار منظمة التجارة العالمية وهيئة الدستور الغذائي، وهما المؤسستان العالميتان المكلفتان بوضع قواعد لبلورة تدابير قطرية بشأن سلامة الأغذية، لا يتاح أمامهما مجال كبير للتصرف وأن اختصاصهما يجري تهميشه مع احتلال الطرق الخاصة لحوكمة سلامة الأغذية مركز الصدارة.

ولا يوجد قدر كبير من الشك في أن التدابير الخاصة لسلامة الأغذية تطرح بالفعل تحديات أمام البلدان النامية وتثير تساؤلات عميقة بشأن دور المؤسسات الحكومية في تنظيم سلامة الأغذية على الصعيدين القطري والدولي. وفي الوقت نفسه، كان وجود إساءة فهم لسبب تطور هذه المواصفات والوظائف التي تؤديها وكذلك وجود مجموعة من الأدلة تنطوي على قدر كبير جداً من الأدلة الظرفية وقدر ضئيل جداً من التحليل النشط، هما اللذان أججا قدراً كبيراً من النقاش بشأن المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية. ومن أسباب ذلك عدم إدراك أن المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية تُضبط بدرجة وثيقة إلى حد كبير حسب المتطلبات التنظيمية: وفي بعض الأحيان تتجاوز المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية متطلبات المواصفات الإلزامية العامة، ولكن في حالات كثيرة تتمثل وظائفها الرئيسية في توفير ضمانات للمشترين في سلاسل القيمة العالمية للأغذية الزراعية بأن المتطلبات التنظيمية قد استوفيت. وعلاوة على ذلك، فإن التنوع الكبير في المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية، من حيث شكلها لمؤسسي ونطاقها وانتشارها عبر سلاسل القيمة، يجعل محاولات استخلاص استنتاجات عامة أمراً غير سليم.

وفي قدر كبير من النقاش الراهن يوجد ميل تلقائي تقريباً إلى اعتبار المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية أقل مشروعية من التنظيم العام، مثلاً على أساس ما تتسم به إجراءات وضع المواصفات من انفتاح وشفافية، ومراعاتها لمصالح البلدان النامية، ودرجة استناد المتطلبات إلى المخاطرة. ولكن التمحيص الأدق يشير إلى أن بعض مؤسسات وضع المواصفات الخاصة يمكن أن يقال إن أداءها أفضل وفقاً لهذه المقاييس مقارنة بهيئة الدستور الغذائي والمنظمة الدولية للتوحيد القياسي، وأيضاً العمليات التنظيمية العامة. بل يمكن أن يُقال في حقيقة الأمر إن هناك حوافز أكبر للجهات التي تضع المواصفات الخاصة لفتح باب عملية وضع المواصفات التي تقوم بها أمام مشاركة أصحاب المصلحة، مثلاً مقارنة بالمؤسسات العامة القطرية و/أو العالمية. وهذا ليس معناه القول بعدم وجود شواغل مشروعة بشأن شمول

المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية وخضوعها للمساءلة، ولكن يمكن القول بإن هذه الشواغل قد تكون أكبر مما هي في حالة المواصفات العامة لسلامة الأغذية، سواء كانت قطرية أو دولية.

ومن الواضح أن تزايد اعتماد مواصفات خاصة لسلامة الأغذية في سلاسل القيمة العالمية للأغذية الزراعية يثير تساؤلات هامة بشأن الدور الذي يؤديه الدستور الغذائي بوجه عام وكذلك في إطار اتفاق تدابير الصحة والصحة النباتية. ومع ذلك كان هناك ميل لا موجب له إلى اعتبار المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية بمثابة تهديد لمكانة مواصفات الدستور الغذائي وخطوطه التوجيهية وتوصياته، الأمر الذي يقوّض اختصاص هيئة الدستور الغذائي المتمثل في تعزيز حماية المستهلكين والتجارة العادلة في الأغذية الزراعية. بيد أنه لا يوجد سوى قدر ضئيل من الأدلة التي تؤيد هذا الزعم. فحيثما توجد مواصفات خاصة لسلامة الأغذية، فإنها يبدو أنها تأخذ بمواصفات الدستور الغذائي وخطوطه التوجيهية وتوصياته إلى جانب المتطلبات التنظيمية القطرية كمنطلق لها وتبني نظاماً لمتطلبات العمليات ولتقييم التقيّد يدور حولها. وتوجد أيضاً سلع وأسواق كثيرة لم توضع فيها مواصفات خاصة لسلامة الأغذية وما زال الدستور الغذائي هو العامل الرئيسي الذي يقف وراء المواصفات الدولية لسلامة الأغذية.

ومن الجلي أن الدستور الغذائي يجب أن يستجيب للتحديات التي تطرحها المواصفات الخاصة لسلامة الأغذية وللفرص التي تتيحها. ومن المؤكد أن ثمة حاجة إلى نقاش مستنير داخل هيئة الدستور الغذائي بشأن الانعكاسات على اختصاصاها و برنامج عملها؛ وليس من المرجح أن يكون باستطاعة الدستور الغذائي أن يمضي قُدُما من الناحية الفنية بشأن هذه المسألة ما لم تكن هناك موافقة واسعة النطاق من جانب أعضائه. وفي الوقت نفسه، من اللازم إيجاد طرق لهيئة الدستور الغذائي، وأيضاً لمنظمة الأغذية والزراعة ولمنظمة الصحة العالمية، لكي تنخرط على نحو أكثر فعالية مع المنظمات الضالعة في وضع و/أو اعتماد مواصفات خاصة لسلامة الأغذية سعياً إلى بناء الثقة والتفهم المتبادل. ويبدو أن هناك مكسباً كبيراً من وجود علاقة تعاونية بين منظمات المواصفات الدولية من قبيل هيئة الدستور الغذائي ومنظمات المواصفات الخاصة.

13 – المراجع

Abbott, K.W. and Snidal, D. (2008) *Strengthening International Regulation Through "Transnational New Governance"*

Afsaw, S., Mithöfer, D. and Waibel, H. (2008) *What Impact Are EU Supermarket Standards Having on Developing Country Exports of High-Value Horticultural Products? Evidence from Kenya*. University of Hannover, Hannover.

Allshouse, J., Buzby, J.C., Harvey, D. and Zorn, D. (2003) "International Trade and Seafood Safety", in J. Buzby (ed.) *International Trade and Food Safety: Economic Theory and Case Studies*, Washington D.C., United States Department of Agriculture, Economics Research Service: 109-124, available http://www.ers.usda.gov/Publications/AER828/.

Aragrande, M., Segre, A., Gentile, E., Malorgio, G., Giraud Heraud, E., Robles Robles, R., Halicka, E., Loi, A. and Bruni, M. (2005) *Food Supply Chains Dynamics and Quality Certification*, Final Report, Brussels: EU DG Joint Research Centre.

Black, J. (2002) *Critical Reflections on Regulation*, London: Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science

Brunsson, N. and Jacobsson, B. (2000) "The Contemporary Expansion of Standardization" In: Brunsson, N. and Jacobsson, B. (eds.) *A World of Standards*, p1-17. Oxford: Oxford University Press

Busch, L., Thiagarajan, D., Hatanaka, M., Bain, C., Flores, L. and Frahm, M. (2005) T*he Relationship of Third-Party Certification (TPC) to Sanitary/Phytosanitary (SPS) Measures and the International Agri-Food Trade: Final Report*, RAISE SPS Global Analytical Report 9, Washington: USAID

Buzby, J., Frenzen, P.D. and Rasco, B. (2001) *Product Liability and Microbial Food-Borne Illness*, Agricultural Economic Report 828, Washington D.C.: United States Department of Agriculture, Economics Research Service, available http://www.ers.usda.gov/Publications/AER828/

CAC (1997) *Understanding the Codex Alimentarius*, Rome: FAO, Corporate Document Repository, available http://www.fao.org/docrep/W9114E/W9114E00.htm (accessed March 2009)

CAC (2002). *Report of the Evaluation of the Codex Alimentarius Commission and Other FAO and WHO Food Standards Work*, Rome: Codex Alimentarius Commission

CAC (2006) *Maximum Residue Limits for Veterinary Drugs in Foods: Updated as at the 29th Session of the Codex Alimentarius Commission*, Rome: Codex Alimentarius Commission

CAC (2007) *Codex Alimentarius Commission - 17th Procedural Manual*, Rome: Codex Alimentarius Commission

CAC (2008a) *Report of the 31st Session of the Codex Alimentarius Commission*, ALINORM 08/31/REP**,** Rome: Codex Alimentarius Commission

CAC (2008b) *Report of the 60th Session of the Executive Committee of the Codex Alimentarius Commission*, ALINORM 08/31/3, Rome: Codex Alimentarius Commission.

CAC (2008c) *Report of the 61st Session of the Executive Committee of the Codex Alimentarius Commission*, ALINORM 08/31/3A, Rome: Codex Alimentarius Commission.

Caswell, J.A., Bredahl, M.E. and Hooker, N.H. (1998) "How Quality Management Meta-Systems Are Affecting the Food Industry", *Review of Agricultural Economics* 20.2: 547-557

Cato, J.C. (1998) *Economic Values Associated with Seafood Safety and Implementation of Seafood Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP) Programmes*, FAO Fisheries Technical Paper 381, Rome: FAO

CEC (n.d.) *EU Import Conditions for Seafood and Other Fishery Products*, Brussels: European Commission, Health and Consumer Protection Directorate-General, available www.europa.eu.int/comm/food/international/trade/im_cond_fish_en.pdf (accessed March 2009)

CEC (2002) "Regulation (EC) No 178/2002 Laying Down the General Principles and Requirements of Food Law, Establishing the European Food Safety Authority and Laying Down Procedures in Matters of Food Safety", *Official Journal of the European Communities*, 1 February 2002, available http://europa.eu.int/comm/food/food/foodlaw/traceability/index_en.htm (accessed March 2009)

CEC (2004) "Corrigendum to Regulation (EC) No 882/2004 Oof the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on Official Controls Performed to Ensure the Verification of Compliance with Feed and Food Law, Animal Health and Animal Welfare Rules", *Official Journal of the European Union*, 28 May 2004, available http://europa.eu.int/comm/food/food/controls/index_en.htm (accessed July 2005)

Chemitz, C. (2007) *The Compliance Process of Food Quality Standards on Primary Producer Level: A Case Study of the EurepGAP Standard in the Moroccan Tomato Sector*, Berlin: Humboldt University of Berlin

David, P.A. (1995) "Standardization Policies for Network Technologies: The Flux between Freedom and Order Revisited", in R. Hawkins, R. Mansell, and J. Skea (eds), *Standards, Innovation, and Competitiveness: The Politics and Economics of Standards in National and Technical Environments*, Aldershot, Edward Elgar: 15-35

Dingworth, K. (2008) "North-South Parity in Global Governance: The Affirmative Procedures of the Forest Stewardship Council", *Global Governance* 14.1: 53-71

Dolan, C. and Humphrey, J. (2000) "Governance and Trade in Fresh Vegetables: The Impact of UK Supermarkets on the African Horticulture Industry", *Journal of Development Studies* 37.2: 147-76

Dries, L. and Swinnen, J. (2004) "Foreign Direct Investment, vertical Integration and Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector", *World Development* 32.9: 1525-1544

Ebony Consulting International (2001) *The Green Bean Subsector*. Report prepared for Department for International Development, Nairobi.

EUREPGAP (2001) *EUREPGAP Protocol for Fresh Fruit and Vegetables, Rev02*: EUREPGAP, available http://www.agribusinessonline.com/regulations/eurepprotocol.pdf (accessed March 2003)

EUREPGAP (2005) *EUREPGAP Control Points and Compliance Criteria Fruit and Vegetables Version 2.1 October 2004*: Cologne, Food Plus, available http://www.eurepgap.org/documents/webdocs/EUREPGAP_CPCC_FP_V2-1_Oct04_update_01July05.pdf (accessed March 2009)

European Commission (2005) *Final Report of a Follow up Mission Carried out in Indonesia from 19 to 30 September 2005: Assessing the Conditions of Production of Fishery Products Intended for Export to the European Union*, Brussels: European Commission, Health and Consumer Protection Directorate-General, available www.europa.eu.int/comm/food/fvo/act_getPDF.cfm?PDF_ID=4941

FAO (2007) *Private Standards in the United States and European Union Markets for Fruit and Vegetables*, Rome: Food and Agriculture Organisation

Food Standards Agency (2008) *Food Law Code of Practice (England).* London: Food Standards Agency

Garcia Martinez, M. and Poole, N. (2004) "The Development of Private Fresh Produce Safety Standards: Implications for Developing and Mediterranean Exporting Countries", *Food Policy* 29.3: 229–255.

Gascoigne, D. (2007) *Private Voluntary Standards within the WTO Multilateral Framework.* Report prepared for the Department for International Development, London.

GFSI (2008) *Global Food Safety Initiative: Frequently Asked Questions October 2008*, Paris: CIES

GlobalGAP (2008) *Procedures for the Setting and Revision of GlobalGAP Standards*. Cologne: FoodPLUS GmbH

Golub, S.S. and McManus, J. (2008) *Horticulture Exports and African Development*, Geneva: United Nations Conference on Trade and Development

Graffham, A., Karehu, E. and Macgregor, J. (2007) *Impact of EurepGAP on Small-Scale Vegetable Growers in Kenya*, Fresh Insights 6, London: International Institute for Environment and Development

Gulati, A., Minot, N., Delgado, C. and Bora, S. (2007) "Growth in High-Value Agriculture in Asia and the Emergence of Vertical Links with Farmers", In: Swinnen, J.F.M. (ed). *Global Supply Chains, Standards and the Poor*, Wallingford: CABI Publishing

Haque, A.K.E. (2004) *Sanitary and Phyto-Sanitary Barriers to Trade and Its Impact on the Environment. The Case of Shrimp Farming in Bangladesh*, Dhaka: Trade Knowledge Network, available http://www.tradeknowledgenetwork.net/publication.aspx?id=615

Havinga, T. (2006) "Private Regulation of Food Safety by Supermarkets" *Law and Policy* 28.4: 515-533

Havinga, T. (2008) "*Actors in Private Food Regulation: Taking Responsibility or Passing the Buck to Someone Else?*" Paper presented at the symposium Private Governance in the Global Agro-Food System, Munster, Germany, 23-25 April 2008

Henson, S.J. (2001) "Appropriate Level of Protection: A European Perspective", In: Anderson, K., McRae, C. and Wilson, D. (eds.) *The Economics of Quarantine and the SPS Agreement*, Adelaide: Centre for International Trade Studies, University of Adelaide.

Henson, S.J. (2002) *The Current Status and Future Directions of Codex Alimentarius*, Geneva: World Health Organisation

Henson, S.J. (2007) "The Role of Public and Private Standards in Regulating International Food Markets", *Journal of International Agricultural Trade and Development* 4.1: 52-66

Henson, S.J. and Masakure, O. (2008) *Good Practice in SPS-Related technical Cooperation: East Africa Regional* Report, Geneva: Standards and Trade Development Facility, World Trade Organisation

Henson, S.J. and Caswell, J.A. (1999) "Food Safety Regulation: An Overview of Contemporary Issues", *Food Policy* 24.6: 589-603

Henson, S.J. and Humphrey, J. (2008) *Understanding the Complexities of Private Standards in Global Agri-Food Chains*. Paper presented at the workshop: Globalization, Global Governance and Private Standards, University of Leuven, November 2008

Henson, S.J. and Jaffee, S. (2008) "Understanding Developing Country Strategic Responses to the Enhancement of Food Safety Standards", *The World Economy* 31.1: 1-15

Henson, S.J. and Northen, J.R. (1998) "Economic Determinants of Food Safety Controls in the Supply of Retailer Own-Branded Products in the UK", *Agribusiness* 14.2: 113-126

Henson, S.J. Preibisch, K.L. and Masakure, O. (2001) *Enhancing Developing Country Participation in International Standards-Setting Organizations*, London: Department for International Development,

Hirst, D. (2001) Recent Developments in EU Pesticides Regulations and Their Impact on Imports of Tropical Fresh Produce, presentation to the Tropical Agriculture Association, London and South-East Regional Group, London, http://www.taa.org.uk/southeast/PaperDavidHirstMay2001.htm (accessed March 2009)

Huige, M. (2008) "Food for Thought: Standards and the WTO/SPS Agreement", *ISO Focus*, December 2003:13-15

Humber Authorities Food Liaison Group (n.d.) *Food Safety Act 1990: Guidelines on the Statutory Defence of Due Diligence*, Kingston on Hull, http://www.eastriding.gov.uk/corp-docs/foodservices/Food_Advice_Notes/due_dilligence_guidelines.pdf (accessed March 2009)

Humphrey, J. (2007) "The Supermarket Revolution in Developing Countries: Tidal Wave or Tough Competitive Struggle?" *Journal of Economic Geography* 7.3: 433-450

Humphrey, J. (2008) *Private Standards, Small Farmers and Donor Policy: EUREPGAP in Kenya*, IDS Working Paper 308, Brighton: Institute of Development Studies

Humphrey, J. and Schmitz, H. (2000) *Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research*, IDS Working Paper 120, Brighton: Institute of Development Studies

Humphrey, J. and Schmitz, H. (2001) "Governance in Global Value Chains", *IDS Bulletin* 32.3: 19-29

Jaffee, S. (2003) *From Challenge to Opportunity: Transforming Kenya"s Fresh Vegetable Trade in the Context of Emerging Food Safety and Other Standards in Europe*, Washington DC: Agriculture and Rural Development Department, The World Bank

Jaffee, S. and Henson, S.J. (2004) *Standards and Agri-food Exports from Developing Countries: Rebalancing the Debate*, World Bank. Policy Research Working Paper 3348, Washington DC: The World Bank

Jensen, M.F. (2004) *Developing New Exports from Developing Countries: New Opportunities and New Constraints*, Copenhagen: Department of Economics and Natural Resources, Royal Veterinary and Agricultural University

Karguga, S. and Masabayi, M. (2004) *Domestic Market Study for Fresh Fruit and Vegetables in Kenya*, Nairobi: Horticultural Development Centre

Kinsey, J. (2003) "Emerging Trends in the New Food Economy: Consumers, Firms and Science. Paper Presented at the Conference "Changing Dimensions of the Food Economy: Exploring the Policy Issues", The Hague

Kirk-Wilson, R. (2008) *Review of Uptake of FSA Food Assurance Scheme Guidance by UK Scheme Operators.* London: Food Standards Agency

Lee, G.C-H, (2006) *Private Food Standards and Their Impacts on Developing Countries*. Brussels: DG Trade Unit G2, European Commission

Livermore, M.A. (2006) "Authority and Legitimacy in Global Governance: Deliberation, Institutional Differentiation and the Codex Alimentarius", *New York University Law Review*, 81:766-801

Maertens, M. and Swinnen, J.F.M. (2009) "Trade, Standards and Poverty: Evidence from Senegal", *World Development* 37.1:161-178

Marsden, T., Flynn, A. and Harrison, M. (2000) *Consuming Interests: The Social Provision of Foods*. London: UCL Press
McCulloch, N. and Ota, M.(2002) *Export Horticulture and Poverty in Kenya*, IDS Working Paper 174, Brighton: Institute of Development Studies
Minot, N. and Ngigi, M. (2004) *Are Horticultural Exports from a Replicable Success Story? Evidence from Kenya and Cote d"Ivoire*, Washington DC: International Food Policy Research Institute
Minten, B., Randrianarison, L. and Swinnen, J.F.M. (2006) *Global Retail Chains and Poor Farmers: Evidence from Madagascar, Leuven:* LICOS Centre for Institutions and Economic Performance, Katholieke Universiteit Leuven
Mithöfer, D., Asfaw, S., Ehlert, C., Mausch, K. and Waibel, H. (2007) "Economic Impact of EUREPGAP Standard on Small to Large Scale Producers and Farm Worker Welfare in Kenya", "Paper presented at regional workshop Good Agricultural Practices in Eastern and Southern Africa: Practices and Policies, Nairobi, 6-9 March
Mithöfer, D., Nang"Ole, E. and Asfaw, S. (2008) "Smallholder Access to the Export Market: The Case of Vegetables in Kenya", *Outlook on Agriculture* 37.3: 201-211
OECD (2004) *Private Standards and the Shaping of the Agri-Food System*. OECD, Paris
OECD (2006) *Final Report on private Standards and the Shaping of the Agro-Food System*. Paris: Working Party on Agricultural Policies and Markets, Organisation for |Economic Cooperation and Development
Okello, J. (2005) *Compliance with International Food Safety Standards: The Case of Green Bean Production in Kenyan Family Farms*, East Lansing: Michigan State University
Reardon, T., Codron, J.-M., Busch, L., Bingen, J. and Harris, C. (2001) "Global Change in Agrifood Grades and Standards: Agribusiness Strategic Responses in Developing Countries", *International Food and Agribusiness Management Review* 2.3: 421-435
Reardon, T., Timmer, P., Barrett, C. and Berdegue, J. (2003) "The Rise of Supermarkets in Africa, Asia and Latin America", *American Journal of Agricultural Economics* 85.5:1140-1146
Roberts, D. (1998) "Preliminary Assessment of the Effects of the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Trade Regulations", *Journal of International Economic Law 1*.3: 377-405
Roberts, D. and Unnevehr, L.J. (2005) "Resolving Trade Disputes Arising from trends in Food Safety Regulation: The Role of the Multilateral Governance Framework", *World Trade Review*, 4.3: 469-497.
Roberts, M.T. (2009) *Private Standards and Multilateral Trade Rules*. Paper prepared for FAO. Rome: Food and Agriculture Organisation.
Rosman, L. (1993) "Public Participation in International Pesticide Regulation: When the Codex Commission decides, Who Will Listen?" *Virginia Environmental Law Journal*, 12:329-365
Sheehan, K. (2007) "*Benchmarking of Gap Schemes"*, EUREPGAP Asia conference, Bangkok, http://www.globalgap.org/cms/upload/Resources/Presentations/Bangkok/3_K_Sheehan.pdf (accessed March 2009)
Stanton, G. 92007) *Private (Commercial) Standards and the SPS Agreement*, Remarks at the round table on "The Role of Standards in International Food Trade", Cosmos Club, Washington DC
Swoffer, K. (2009) *GFSI and the Relationship with Codex*, presentation to CIES International Food Safety Conference, Paris: CIES
Swinnen, J.F.M. (2007) "Introduction", In: Swinnen, J.F.M. (ed) *Global Supply Chains: Standards and the Poor*, Wallingford: CABI Publishing.
UNCTAD (2007a) *Food Safety and Environmental Requirements in Export Markets: Friend or Foe for Producers of fruit and Vegetables in Asian Developing Countries?* Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
UNCTAD (2007b) *The Implications of Private-Sector Standards for Good Agricultural Practices. Exploring Options to facilitate Market access for Developing Country Exporters of Fruit and Vegetables: Experiences of Argentina, Brazil and Costa Rice,* Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
UNCTAD (2007b) *Challenges and Opportunities Arising from private Standards on Food safety and Environment for Exporters of Fresh Fruit and Vegetables in Asia: Experiences of*

Malaysia, Thailand and Viet Nam, Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
UNCTAD (2008) *Private-Sector Standards and National Schemes for Good Agricultural Practices: Implications for Exports of Fresh Fruit and Vegetables from sub-Saharan Africa*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
Unnevehr, L. (2000) "Food Safety Issues and Fresh Food Product Exports from LDCs", *Agricultural Economics* 23.3: 231-240
Weatherspoon, D. and Reardon, T. (2005) "The Rise of Supermarkets in Africa: Implications for Agrifood Systems and the Rural Poor", *Development Policy Review* 21.3:333-356
World Bank (2005) *Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*, Report 31207, Washington D.C.: The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Trade Unit
WTO (1995) *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*, Geneva: World Trade Organisation
WTO (2007a) *Private Standards and the SPS Agreement, Note by the Secretariat*, G/SPS/GEN/746, Geneva: WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures
WTO (2007b) *Considerations Relevant to Private Standards in the Field of Animal Health, Food safety and Animal Welfare, Submission by the World Organisation for Animal Health*, G/SPS/GEN/822, Geneva: WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures
WTO (2007c) *Submission by the International Organisation for Standardisation (ISO) to the SPS Committee Meeting 28 February, 1 March 2007,* G/SPS/GEN/750, Geneva: WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures
WTO (2008a) *Report of the STDF Information Session on Private Standards*, G/SPS/R/50, Geneva: WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures
WTO (2008b) *Documents and Other Information on Private Standards*, G/SPS/GEN/865, Geneva: WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures
WTO (2008c) *Questionnaire on SPS-Related private Standards*, G/SPS/W/232, Geneva: WTO, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures

كلمة تقدير

أعد هذه الورقة من أجل منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية السيد Spencer Henson والسيد John Humphrey، الاستشاريان الدوليان. وتولت التنسيق العام الدكتورة Maria de Lourdes Costarrica، المسؤولة الأقدم بدائرة جودة الأغذية ومواصفاتها في منظمة الأغذية والزراعة، بمساعدة من الدكتور MasamiTakeuchi، مسؤول سلامة الأغذية بمنظمة الأغذية والزراعة. ولم يكن ليتسنى إعداد هذه الورقة بدون المعلومات التي قدمتها السيدة Marlynne Hopper، مسؤولة الشؤون الاقتصادية، بمنظمة التجارة العالمية، وكذلك جميع المواد المرجعية والمدخلات الفنية التي قدمها موظفو منظمة الأغذية والزراعة/منظمة الصحة العالمية المذكورون أدناه (حسب الترتيب الأبجدي):

Ilja Betlem
عز الدين بو طريف
Renata Clarke
Maria de Lourdes Costarrica
Iddya Karunasagar
Pascal Liu
Kazuaki Miyagishima
Maya Pineiro

Anne Sophie Poisot
Ilaria Proietti
Pilar Santacoloma
Jørgen Schlundt
Masami Takeuchi
Antonio Tavares
Emilie Vandecandelaere

والتسميات الواردة في هذا المطبوع وطريقة عرض المادة الواردة فيه لا تعني التعبير عن أي رأي كان من جانب منظمة الصحة العالمية ولا من جانب منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو سلطاته، أو بشأن تعيين حدوده أو تخومه.

وللاطلاع على مزيد من المعلومات، يُرجى الاتصال بـ:

Food Quality and Standards Service
Nutrition and Consumer Protection Division
Food and Agriculture Organization of the United Nations
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy
Fax: +39 06 57054593
E-mail: Proscad@fao.org
Web site: www.fao.org/ag/agn/agns

أو

Department of Food Safety, Zoonoses and Foodborne Diseases
World Health Organization
20, Avenue Appia
CH-1211 Geneva 27, Switzerland
Fax: + 41 22 7914807
E-mail: foodsafety@who.int
Web site: www.who.int/foodsafety