

Miscellanea

RENATA GROCHOWSKA
Instytut Ekonomiki Rolnictwa
i Gospodarki Żywnościowej – PIB
Warszawa

SPECYFIKA KONCEPCJI BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO JAKO „PROBLEMU BEZ ROZWIĄZANIA”

Wprowadzenie

Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego stało się kwestią globalną w czasach Wielkiego Kryzysu lat 30. XX w., natomiast po II wojnie światowej zaczęto je wręcz traktować jako paradygmat polityczny. Renesans pojęcia bezpieczeństwa żywnościowego nastąpił wraz ze wzrostem cen paliw w latach 70. ub. wieku oraz produktów rolnych w latach 2006-2008. W potencjalnym braku żywności zaczęto upatrywać zagrożenie dla dalszego rozwoju świata. Liczne instytucje globalne (np. FAO, Bank Światowy), unijne (np. Komisja Europejska), rządowe (np. brytyjska DEFRA) oraz ośrodki naukowe¹ lawinowo publikowały obszerne raporty, prezentujące różne aspekty i propozycje rozwiązań tego problemu.

Nawet pobieżny przegląd upowszechnionych raportów i artykułów wskazuje, że bezpieczeństwo żywnościowe traktowane jest w sposób bardzo niejednoznaczny, często diametralnie rozbieżny. Wynika to z tego, że problem nie jest jasno zdefiniowany, a w jego rozwiązanie włączonych jest wiele zainteresowanych stron. Stąd obecne w prezentowanych stanowiskach patrzenie z własnej perspektywy i próba przeforsowania swojego rozumienia pojęcia w imieniu realizacji swych interesów. Podobne zjawisko obserwujemy w przypadku takich koncepcji, jak zmiany klimatyczne czy rozwój zrównoważony. Pojęcia takie zaliczane są w literaturze naukowej do tzw. problemów bez rozwiązania (*wicked problems*) (Dentoni D. i in. 2012).

Celem niniejszej pracy jest ukazanie specyfiki koncepcji bezpieczeństwa żywnościowego w kategorii „problemów bez rozwiązania” oraz wynikających z tego odmiennych podejść i stanowisk różnych zainteresowanych stron, a także ich wpływu na sferę gospodarczą i polityczną. Analizę przeprowadzono wykorzystując dokumenty strategiczne organizacji światowych, instytucji unijnych i rządowych oraz literaturę przedmiotu.

¹ Obszerny przegląd literatury na ten temat (Lang T., Barling D. 2012).

Próby zdefiniowania bezpieczeństwa żywnościowego

Termin „problemy bez rozwiązania” (*wicked problems*) został wprowadzony do polityk społecznych po raz pierwszy przez Rittela i Webbera w 1973 r. Badacze ci podkreślali, że w przypadku tego typu problemów trudno jest przyjąć racjonalne naukowo podejście, ze względu na brak jasno sprecyzowanej definicji oraz różnych punktów widzenia interesariuszy w trakcie formułowania i rozwiązywania problemu. Bardziej generalne podejście, wychodzące poza nauki społeczne, zaproponował Conklin (2006), który przypisał „problemom bez rozwiązania” następujące cechy:

- nie są w pełni zrozumiałe, zanim nie zostanie sformułowane rozwiązanie;
- każdy problem bez rozwiązania jest nowy i unikalny;
- nie są nigdy rozwiązane definitywnie i nie podlegają mechanizmowi zakończenia, tj. nie dochodzi do decyzji, czy kontynuować czy zakończyć dany problem, po uwzględnieniu obecnego stanowiska bądź faktów z przeszłości (*stopping rule*);
- w przypadku tych problemów nie ma złych i dobrych rozwiązań;
- każde rozwiązanie może być zastosowane tylko raz, brak jest możliwości powtórzenia.

Specyfika „problemów bez rozwiązania” powoduje, że trudno je traktować w tradycyjny sposób, kiedy to problem jest definiowany, analizowany i rozwiązywany w kilku etapach. W związku z tym Roberts (2000) zaproponował kilka strategii podejścia do tego typu problemów:

- *strategia autorytatywna*: rozwiązanie problemu powierzone jest niewielkiej grupie osób. Redukcja liczby interesariuszy obniża kompleksowość problemu, powodując zmniejszenie konkurencyjnych punktów widzenia już na początku procesu. Wadą tej strategii jest to, że wybrane osoby nie widzą problemu z różnych perspektyw, niezbędnych do wielowymiarowego potraktowania problemu;
- *strategia konkurencyjna*: zakłada rozwiązanie problemu poprzez postawienie przeciwstawnych punktów widzenia oraz przedstawienie przez opozycjonistów preferowanych rozwiązań. Zaletą strategii jest ocena każdego punktu widzenia w odniesieniu do pozostałych i wybór najlepszego rozwiązania. Wadą natomiast tworzenie atmosfery konfrontacji, w której nie wiedza, lecz emocje mogą odgrywać decydującą rolę i prowadzić do przyjęcia złego rozwiązania;
- *strategia współpracująca*: zakłada włączenie w rozwiązanie problemu wszystkich zainteresowanych stron. Takie podejście realizowane jest poprzez organizację wielu spotkań, gdzie prezentowane są różne punkty widzenia i wypracowywane wspólnie rozwiązania. Znaczącą wadą tej strategii jest długi czas dochodzenia do rozwiązań.

Można odnieść wrażenie, że w przypadku bezpieczeństwa żywnościowego powszechnie stosowaną strategią jest trzecia z wymienionych. Przemawia za tym liczba inicjatyw podejmowanych przez rozmaite instytucje, organizacje

i firmy w ostatnich latach². Według Dentoni i in. (2012), mamy do czynienia z bardzo tradycyjnym podejściem, gdzie brak zrozumienia dla specyfiki problemu, jakim jest bezpieczeństwo żywnościowe, zwłaszcza w odniesieniu do firm agrobiznesu. Zdaniem wymienionych autorów, potrzebne są znaczące zmiany organizacyjne, a przede wszystkim zaangażowanie w dialog nie tylko interesariuszy z wewnątrz łańcucha żywnościowego, ale także spoza tego łańcucha. To mogą być organizacje pozarządowe, ośrodki naukowe obejmujące różne dyscypliny nauki. Natomiast większość firm agrobiznesu współpracuje głównie ze swymi przemysłowymi konkurentami w celu zharmonizowania standardów lub zatwierdzenia stosowanych praktyk.

Trudności w zdefiniowaniu bezpieczeństwa żywnościowego widzimy w wielu próbach określenia tego pojęcia. Najczęściej cytowaną definicją jest ta firmowana przez FAO, chociaż ulega ona ciągłym zmianom: „bezpieczeństwo żywnościowe zachodzi wówczas, gdy wszyscy ludzie, w dowolnym czasie, mają fizyczny i ekonomiczny dostęp do żywności, która jest bezpieczna pod względem zdrowotnym i zawiera optymalną ilość składników odżywczych, ponadto zaspokaja potrzeby pokarmowe i preferencje pozwalające na aktywny i zdrowy styl życia” (Pieters H. i in. 2012). Tak szerokie pojmowanie bezpieczeństwa żywnościowego spowodowało konieczność uwzględnienia czterech płaszczyzn w analizie tego pojęcia:

- dostęp fizyczny (*food availability*) – gdy zapewniona jest odpowiednia ilość żywności o określonej jakości, dostarczona poprzez krajową produkcję rolną lub import, włączając pomoc żywnościową. W zapewnieniu tych warunków znaczącą rolę odgrywa dostępność gruntów rolnych oraz efektywność danego sektora rolnego;
- dostęp ekonomiczny (*food accessibility*) – gwarantujący indywidualnym osobnikom możliwość nabycia żywności zaspokajającej ich potrzeby żywnościowe. W tym przypadku istotne znaczenie mają dochody konsumentów, a także ceny produktów żywnościowych oraz pozostałych dóbr i usług;
- stopień wykorzystania (*food utilization*) – odzwierciedla zdolność efektywnego wykorzystania żywności, umożliwiającego zaspokojenie potrzeb odżywczych, dostęp do czystej wody oraz odpowiednich warunków sanitarnych i opieki zdrowotnej;
- stabilność (*food stability*) – odnosi się do wymienionych wcześniej płaszczyzn oraz czasu ich trwania.

W 2009 r. definicja bezpieczeństwa żywnościowego została dodatkowo uzupełniona o aspekty społeczne podczas Światowego Szczytu ds. Bezpieczeństwa Żywnościowego. Stwierdzono, że ludzie mogą nie mieć zapewnionego bezpieczeństwa żywnościowego w wyniku panujących norm kulturowych i społecznych, nawet jeśli mają pod względem ekonomicznym dostęp do żywności.

Definicja FAO została stworzona na bazie sposobu myślenia pochodzącego jeszcze z lat 30. i 40. ub. wieku, kiedy to uważano, że połączenie nauki

² Ciekawy przegląd na ten temat (Food security... 2013).

i technologii oraz inwestycje kapitałowe spowodują wzrost produkcji żywności. Bezpieczeństwo żywnościowe zostanie więc zapewnione, jeśli towarzyszyć będzie wzrostowi produkcji żywności jej lepsza dystrybucja oraz redukcja strat i marnotrawstwa żywności, co z kolei obniży ceny żywności i zwiększy jej dostępność. Ten punkt widzenia jest wyraźnie widoczny w obecnej wykładni FAO, według której kompleksowe podejście do lepszego zarządzania ziemią, rolnictwem, technologiami, inwestycjami i pomocą żywnościowa przyniesie najlepsze efekty (Price volatility... 2011). Podejście to budzi jednak zarzuty, iż nie uwzględnia wielu innych aspektów, jak np. potrzeby psychologiczne ludzi, czy np. często ostatnio podkreślane zaufanie do żywności i jej producentów. Szczególnie w krajach rozwiniętych gospodarczo zaufanie staje się ważnym elementem bezpieczeństwa żywnościowego, gdzie coraz częściej mamy do czynienia z kolejnym kryzysem czy aferą żywnościową. Dlatego Rocha (2008) proponuje pięć płaszczyzn definiowania bezpieczeństwa żywnościowego: dostęp fizyczny (*availability*), dostęp ekonomiczny (*accessibility*), adekwatność (*adequacy*), akceptowalność (*acceptability*) oraz instytucje polityczne (*agency*), czyli 5 x A.

Zdaniem Mooneya i Hunta (2009), możliwe jest znalezienie konsensusu między różnymi podejściami do bezpieczeństwa żywnościowego i wyodrębnienie trzech podstawowych ram interpretacyjnych (*consensus frames*). Każda z nich posiada specyficzne słowa kluczowe, które ją charakteryzują, oraz generuje określony typ działań podejmowanych przez interesariuszy:

- interpretacja związana z głodem – bezpieczeństwo żywnościowe postrzegane jest przez pryzmat problemu głodu na świecie;
- interpretacja związana ze społeczeństwem – bezpieczeństwo żywnościowe traktowane jest jako istotny element rozwoju społeczeństwa;
- interpretacja związana z ryzykiem – bezpieczeństwo żywnościowe służy minimalizacji ryzyka w odniesieniu do wrażliwości systemu żywnościowego w sytuacjach „normalnych” (np. choroby) i „przypadkowych” (np. agroterroryzm).

Przedstawiona powyżej próba kategoryzacji rozumienia bezpieczeństwa żywnościowego wywodzi się z pojęcia ramowania (*framingu*)³ i jego wykorzystania w marketingu politycznym jako świadome kształtowanie i stosowanie ram interpretacyjnych dla znanych wydarzeń społecznych (Pluwak A. 2009). Analiza tak widzianego problemu wychodzi poza zakres niniejszego artykułu, uświadamia jednak, jakie mogą być mechanizmy interpretacji tych samych zjawisk społecznych w zależności od wyznaczonych celów, szczególnie politycznych.

³ W znaczeniu psychologicznym *framing* należy definiować jako zjawisko poznawcze, będące integralną częścią procesu kategoryzacji, gdzie bodźce zewnętrzne, takie jak np. nowe informacje, zostają zdefiniowane i przyporządkowane kategoriom uprzednio zdobytego doświadczenia. Ze względu na możliwość wykorzystania manipulacyjnego charakteru *framingu* uzyskał on szczególną popularność u aktorów dyskursu publicznego, takich jak politycy lub dziennikarze. Zanim jednak doszło do transformacji omawianego pojęcia, *framing* był początkowo wykorzystywany przez nauki kognitywne oraz socjologię.

Obszary napięć w debacie na temat bezpieczeństwa żywnościowego

Bezpieczeństwo żywnościowe ze względu na szeroki, nieprecyzyjny zakres definicji stwarza duże możliwości dowolnej interpretacji jego znaczenia i potencjalnych konsekwencji dla różnych sfer gospodarczych i politycznych. Wywołuje to szereg napięć spowodowanych innym rozumieniem tego pojęcia oraz poczuciem zagrożenia wobec interesów określonych interesariuszy. Widoczne jest to chociażby w podkreślaniu istotnej roli gospodarstw rolnych i sektora rolnego w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego. Często stanowi podstawowy argument w przeznaczaniu znaczących środków finansowych na wsparcie rolnictwa z budżetów publicznych. W większości krajów tworzone są ministerstwa do spraw rolnictwa, tylko w nielicznych istnieją ministerstwa do spraw żywności (np. Niemcy). Zapomina się, że gospodarstwa rolne są tylko jednym z ogniw łańcucha żywnościowego. Potrzebny jest natomiast wzrost efektywności funkcjonowania całego łańcucha, jeśli faktycznie dążymy do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Łatwiej jest jednak mówić o pojedynczych problemach i chwalić się ich rozwiązaniem niż podejmować wysiłki rozwiązania zakłóceń, bardzo złożonego w swej naturze, całego łańcucha żywnościowego.

Mówiąc o ogniwach łańcucha żywnościowego, warto wspomnieć pewien paradoks, z jakim mamy do czynienia w przypadku dużych korporacji handlujących żywnością. To właśnie te firmy dobrze wyczuły kierunki zmian i włączyły się aktywnie w promowanie rozwoju zrównoważonego i bezpieczeństwa żywnościowego. W 2002 r. Danone, Nestle i Unilever, a w kolejnych latach Kellogg's, Kraft, McDonalds, PepsiCola i Sara Lee stworzyły Inicjatywę dla Rozwoju Rolnictwa Zrównoważonego (Sustainable... 2008). Natomiast w 2010 r. na Światowym Forum Ekonomicznym w Davos duże firmy żywnościowe uzgodniły mapę drogową (*road map*) dla rolnictwa globalnego (Realizing... 2010). Pokazuje to, jak brak jasno zdefiniowanego kierunku działań i przywództwa instytucji światowych lub rządowych mogą być szybko zagospodarowane przez poszczególnych interesariuszy do własnych celów.

Wiele napięć w dyskusji dotyczącej bezpieczeństwa żywnościowego wywołują zmiany wzorca konsumpcji. Szczególnie w krajach rozwiniętych gospodarczo widoczny jest proces przejścia od ograniczonej ilości żywności, uwarunkowanej sezonowością i lokalną dostępnością – do nieograniczonego wyboru, zależnego jedynie od ceny i możliwości handlowców (Burch D., Lawrence G. 2007). Zmiany te mają swe reperkusje w zakresie zdrowia publicznego (np. nasilenie chorób cywilizacyjnych), a także wywołują silną presję na środowisko naturalne (np. intensywniejsze wykorzystanie ziemi i wody, emisja gazów cieplarnianych). Mogą więc prowadzić do znaczącego zwiększenia kosztów zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Dlatego coraz większą wagę przypisuje się do tzw. „miękkich instrumentów”, jak znakowanie produktów żywnościowych. Etykieta ma przekonać konsumenta, że wybrany przez niego produkt został wytworzony zgodnie ze standardami środowiskowymi czy etycznymi.

Problem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w krajach rozwiniętych gospodarczo rzadko odnoszony jest do braku żywności (inna sprawa,

czy słusznie, skoro 16 mln Europejczyków korzysta z pomocy żywnościowej). Częściej mówimy nie o ilości, lecz o jakości żywności. Inny punkt widzenia reprezentują kraje rozwijające się gospodarczo. Ok. 1 mld ludzi głodujących na świecie wskazuje na wagę problemu (Price volatility... 2011). Odmienne podejście do bezpieczeństwa żywnościowego prezentowane przez kraje rozwinięte a rozwijające się wywołuje kolejny obszar napięć, widocznych w sferze politycznej i gospodarczej, a zwłaszcza w relacjach handlowych. Powstaje więc pytanie, czy możliwe jest stworzenie globalnego bezpieczeństwa żywnościowego, a jeśli tak, to w jaki sposób to osiągnąć, jakie instytucje powinny ten cel realizować?

Pytania te można rozszerzyć na kwestie, kto i w jaki sposób wpływa na zmiany w kompleksowym systemie żywnościowym świata, a także na refleksje bardziej filozoficznej natury: czego chcą społeczeństwa i jaką rolę odgrywa żywność w definiowaniu procesu ich rozwoju. Dobrym przykładem jest obecnie często przytaczany dylemat między konsumentem a obywatelem. Konsumentom są zazwyczaj zainteresowani zakupem dobrej jakości, zdrowej żywności, po niskiej cenie. Obywatele z kolei powinni rozumieć potrzebę ponoszenia większych kosztów na żywność ze względu na finansowanie ze środków publicznych takich dóbr, jak przykładowo: czysta woda wykorzystywana w produkcji rolnej. Jest to kontynuacja już liczącej wiele wieków dyskusji, zapoczątkowanej jeszcze przez Malthusa w XVIII w., jak dostosować system żywienia do potrzeb urbanizującego się świata (Paarlberg R. 2010).

Podejście produkcyjne kontra środowiskowe w rozumieniu bezpieczeństwa żywnościowego

Wspomniany wcześniej dylemat konsument – obywatel odzwierciedla dwa podstawowe podejścia, jakie są prezentowane w rozumieniu bezpieczeństwa żywnościowego, tj. produkcyjne i środowiskowe. Pierwsze z nich widoczne jest w ciągle powtarzanym imperatywie, upowszechnionym przez dyrektora generalnego FAO J. Dioufa (2008), że produkcja żywności musi podwoić się do 2050 r., aby świat mógł wyżywić ówczesną populację liczącą 9 mld ludzi. Globalne bezpieczeństwo żywnościowe może więc być zapewnione tylko wówczas, gdy zostanie zwiększona produkcja rolnej określonych produktów rolnych poprzez dalszą intensyfikację tej produkcji, liberalizację globalnego systemu żywnościowego oraz użycie biotechnologii. Zdaniem Tomlinsona (2013), imperatyw ten oparty jest na nieprawidłowych przesłankach metodycznych⁴. Mimo tego, doprowadził do rozpowszechnienia polityki „nowego produktywizmu”, wyrażonego chociażby w modnym obecnie terminie „zrównoważona intensyfikacja” (*sustainable intensification*), promującym produkcję większej ilości żywności przy mniejszym lub utrzymanym na dzisiejszym poziomie wykorzystaniu gruntów rolnych. W tym kontekście bezpieczeństwo żywnościowe traktowane jest jako jeden z najważniejszych celów Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), stymulując produkcję i wzrost produktywności w rolnictwie. Uważa się, że Unia Europejska ma moralny obowiązek dostarczać więcej żywności dla świata, aby uniknąć kolejnych kryzysów żywno-

⁴ Więcej na ten temat (Tomlinson I. 2013),

ściowych, jak np. ten z lat 2007-2008. Jako przyszłe wyzwania wymieniane są najczęściej: zmienność cen żywności na rynkach rolnych, uniezależnienie się od importu niektórych produktów (np. wysokobiałkowe pasze dla zwierząt gospodarskich) oraz zmiany klimatyczne. Proponowanym rozwiązaniem dla zapewnienia odpowiedniej podaży żywności w skali unijnej i globalnej ma być silny I filar WPR, wspierający wzrost produkcji rolniczej i produktywności. Działania te powinny być traktowane jako forma dostarczania dóbr publicznych, co usprawiedliwia przyznanie rekompensaty w postaci płatności bezpośrednich. Inne dobra publiczne są w tym podejściu do bezpieczeństwa żywnościowego akceptowane, ale nie powinny prowadzić – po pierwsze – do zmniejszenia produkcji rolniczej, a po drugie – należy je kompensować rolnikom finansowo. Ponadto, skoro dodatkowe wymagania obniżają konkurencyjność unijnych rolników, takie same powinny być stosowane wobec partnerów spoza UE (Burch D., Lawrence G. 2007).

Odmienne rozumienie koncepcji bezpieczeństwa żywnościowego widoczne jest w podejściu środowiskowym, według którego tradycyjna WPR zbyt koncentruje się na wzroście produkcji żywności, nie zwracając uwagi na negatywny wpływ intensywnego rolnictwa na środowisko naturalne. Tak więc, według zwolenników tej koncepcji należy skierować WPR na takie działania, jak dostarczanie przez rolników usług środowiskowych, które powinny stanowić integralną część rolnictwa unijnego. Podstawowymi warunkami zachowania zdolności produkcyjnych sektora rolnego w długiej perspektywie czasowej są: wydajna ziemia, czysta i w wystarczającej ilości woda oraz bioróżnorodność. Bezpieczeństwo żywnościowe jest więc w tym przypadku związane ze ścisłym przestrzeganiem zrównoważonych praktyk rolniczych.

Jako główne wyzwania wymieniane są zmiany klimatyczne i degradacja środowiska naturalnego. Ciekawe, że kwestie te wymieniane są w obu koncepcjach. Ale gdy w tej produkcyjnej traktowane są jako zagrożenie negatywnie wpływające na produkcję żywności (klęski żywiołowe, brak adaptacji roślin i zwierząt do wyższej temperatury), to w tej środowiskowej właśnie zwiększanie produkcji rolnej uważane jest za przyczynę zmian klimatycznych i degradacji środowiska. Przejawia się to w nieracjonalnym wykorzystaniu zasobów naturalnych i energii, intensywnym stosowaniu pestycydów i nawozów sztucznych, degradacji ekosystemów, emisji gazów cieplarnianych. Według zwolenników tej koncepcji, Wspólna Polityka Rolna nie została na tyle zmieniona, by zminimalizować wymienione zagrożenia w przyszłości. Należy więc wprowadzić więcej „zielonych” instrumentów, lepiej adresować wsparcie dla rolników, promować innowacyjne rozwiązania oraz zacząć stosować zasadę „zanieczyszczający płaci”⁵.

Początków przedstawionych powyżej podejść do rozumienia bezpieczeństwa żywnościowego można doszukiwać się w nurcie maltuzjanizmu, który – pomimo

⁵ Zasada zanieczyszczający płaci – odpowiedzialność za środowisko w zakresie zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym w odniesieniu do zwierząt, roślin, siedlisk przyrodniczych, zasobów wodnych, a także zniszczeniom na lądzie. Zadaniem właściwych władz jest zagwarantowanie, aby podmiot gospodarczy powodujący szkody w środowisku naturalnym poniósł koszt niezbędnych środków zapobiegawczych i zaradczych (Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r.).

krytyki od chwili powstania – zaczął intensywnie rozwijać się w okresie międzywojennym XX w. (K. Wicksell, W.S. Thompson, F. Notestein i inni), a szczególną popularność zdobył w pierwszych kilkunastu latach po II wojnie światowej. Było to związane z tzw. eksplozją ludnościową w krajach kolonialnych i wyzwalających się. Obawiano się wówczas, że „nadmierny” wzrost liczby ludności może zagrozić możliwości przetrwania nie tylko społeczności krajów rozwijających się, ale całej ludzkości. W dziele „*The population bomb*”, wydanym w 1968 r., P.R. Ehrlich prognozował, że w ciągu ok. 15 lat od publikacji książki dojdzie do ogólnoświatowej katastrofy demograficznej połączonej z klęską głodu. W 1972 r. pojawił się pierwszy raport Klubu Rzymskiego „*The limits to growth*”, przewidujący wyczerpanie zdolności naszej planety do utrzymania prognozowanej liczby ludności świata w ciągu około 100 lat. Z kolei w 1981 r. na zamówienie prezydenta USA Jimmy Cartera powstał raport „*Global 2000 Report to the President, 1980*”. W jego wnioskach stwierdzono, że w przypadku utrzymania aktualnych trendów świat w 2000 r. będzie „bardziej zatłoczony i zanieczyszczony, mniej stabilny ekologicznie i bardziej podatny na zaburzenia niż świat, w którym żyjemy dzisiaj” (Paarlberg R. 2010).

Tak więc malthuzjanizm, początkowo odnoszący się do dysproporcji i niedostatków wynikających z nadmiernej rozrodczości oraz niedostatecznej urodzajności ziem i – co za tym idzie – niedostatecznej podaży żywności, został w ramach neomalthuzjanizmu wzbogacony o nowe elementy, tj. zagrożenia dla ludzkości wynikające z kurczenia się zasobów surowcowych oraz wzrostu zanieczyszczenia środowiska przyrodniczego.

Inne przykłady rozumienia bezpieczeństwa żywnościowego

Omawiając różne koncepcje rozumienia bezpieczeństwa żywnościowego, należy także wspomnieć o kilku innych, które – aczkolwiek nie tak popularne, jak produkcyjne czy środowiskowe – także są obecne w debacie. W tabeli przedstawiono procentowe poparcie przez interesariuszy dla omawianych koncepcji, biorąc pod uwagę badania ankietowe przeprowadzone przez Candela i in. (2014).

Podejście regionalne podkreśla różnice w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego w zależności od branego pod uwagę obszaru (regionu). Zwolennicy tej koncepcji (Consultation... 2011) nie promują jednak dążenia do samowystarczalności, lecz raczej koncentrują się na znaczeniu obszarów wiejskich, mniej rozwiniętych gospodarczo regionów oraz małych gospodarstwach rolnych dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Ich zdaniem, rynek w niektórych regionach nie rekompensuje rolnikom ich wysiłków, nie są więc w stanie produkować na poziomie cen światowych i konkurować z innymi. Rezygnacja z produkcji rolnej może jednak doprowadzić do wyludnienia się tych regionów, negatywnego wpływu na bezpieczeństwo żywnościowe, a także zmianę charakteru socjalno-kulturowego regionu. Dlatego WPR, traktowana jako narzędzie w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, powinna ulec istotnej zmianie. Dotychczasowa polityka opiera się na kryteriach historycznych, promując głównie duże gospodarstwa rolne. W zdecydowanie gorszej pozycji konkurencyjnej stawia nowe państwa członkowskie UE. Dlatego należy doprowadzić do

redystrybucji środków w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w kierunku wsparcia małych i średnich gospodarstw, szczególnie w mniej rozwiniętych gospodarczo regionach. Ciekawe, że w tym rozumieniu bezpieczeństwa żywnościowego zwiększenie produkcji żywności nie jest traktowane jako najefektywniejsze rozwiązanie. Uważa się, że nie ilość żywności, lecz dostęp do niej i dystrybucja stanowią istotny problem w regionach słabszych ekonomicznie.

Tabela 1

**Poparcie dla różnych koncepcji bezpieczeństwa żywnościowego
w zależności od pochodzenia interesariuszy**

| Koncepcja bezpieczeństwa żywnościowego | Poparcie dla określonej koncepcji (%) | Rodzaj interesariuszy |
|--|---------------------------------------|--|
| Produkcyjna | 37,3 | Przemysł rolno-chemiczny, organizacje rolnicze, inne organizacje producenckie i przetwórcze, państwa członkowskie, grupy polityczne Parlamentu Europejskiego, środowiska naukowe, inni |
| Środowiskowa | 32,7 | Organizacje środowiskowe i przyrodnicze, organizacje ds. zdrowia, organizacje rolnicze i biznesowe promujące rozwój zrównoważony, grupy polityczne Parlamentu Europejskiego, inni |
| Regionalna | 8,2 | Władze lokalne, organizacje rozwoju regionalnego, organizacje rolnicze |
| Suwerenności żywnościowej | 7,3 | Organizacje promujące suwerenność żywnościową, związki zawodowe, grupy polityczne Parlamentu Europejskiego |
| Rozwojowa | 5,5 | Organizacje ds. wolnego handlu, związki wyznaniowe, NGOs, środowiska naukowe |
| Wolnego handlu | 4,5 | Organizacje producentów i przetwórców żywności, organizacje handlowe, grupy polityczne Parlamentu Europejskiego, państwa członkowskie |
| Kombinacja różnych | 4,5 | Państwa członkowskie, grupy polityczne Parlamentu Europejskiego, Komisja Europejska |

Źródło: Candell i in. (2014).

Podejściem bardzo zbliżonym do regionalnego, lecz bardziej radykalnym, jest rozumienie koncepcji bezpieczeństwa żywnościowego jako dążenie do suwerenności żywnościowej (*food sovereignty*). Jego zwolennicy koncentrują się na prawie ludzi do dostępu do żywności oraz decydowaniu, jaki model jej produkcji preferują, z położeniem nacisku na lokalną i regionalną samowystarczalność. Ich zdaniem, koncepcja bezpieczeństwa żywnościowego jest wyko-

rzystywana przez rządy, duży agrobiznes i handel do poparcia ich neoliberalnych interesów (Fairbairn M. 2012). Wskazują na sprzeczność w stanowisku Komisji Europejskiej, która z jednej strony mówi o konieczności zachowania bezpieczeństwa żywnościowego w UE, z drugiej – o potrzebie wzmocnienia konkurencyjności sektora rolnego na arenie międzynarodowej. Doprowadzi to do wzrostu uzależnienia UE od sytuacji na rynkach globalnych i w konsekwencji uderzy, prędzej czy później, w unijne bezpieczeństwo żywnościowe. Rozwiązań należy szukać w przeformułowaniu WPR w kierunku wsparcia konsumentów i rolników, a nie przemysłu rolno-spożywczego. Żywność powinna być produkowana lokalnie, co zagwarantuje jej wysoką jakość, przy uwzględnieniu specyfiki socjalno-kulturowej i środowiskowej tego obszaru. Wspierać należy rolników z małych gospodarstw oraz aktywnych rolników dostarczających społeczeństwu „zielone” usługi.

W przeglądzie różnych koncepcji bezpieczeństwa żywnościowego warto także wspomnieć o rozumieniu tego pojęcia w kontekście wpływu WPR na kraje rozwijające się. W tym tzw. podejściu rozwojowym uważa się, że unijna polityka rolna wywiera zdecydowanie negatywny wpływ i ogranicza wspomniane kraje w uzyskaniu autonomii oraz samowystarczalności w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego. Według zwolenników tego podejścia (Consultation... 2011), Unia Europejska powinna nie tylko zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe samej sobie, lecz także ponosić większą odpowiedzialność za konsekwencje swych działań na arenie międzynarodowej. Najwięcej kontrowersji wywołuje wysokie wsparcie unijnych rolników oraz utrudniony dostęp do rynku unijnego, co przyczynia się do łatwego lokowania tanich produktów unijnych na rynkach krajów rozwijających się, zwłaszcza Afryki. Jako drugi, istotny problem wymienia się ogromne zapotrzebowanie UE na importowane pasze wysokobiałkowe dla zwierząt gospodarskich, co powoduje, że kraje uzależnione od tego importu podporządkowują swą strukturę produkcji rolnej, niszcząc lokalne społeczności i środowisko naturalne. Za najlepsze rozwiązanie uważa się eliminację barier hamujących rozwój rynków krajów rozwijających się, a w sytuacji krytycznej – zgodę na stosowanie instrumentów ochrony tych rynków i sektora rolnego.

Bardzo zbliżonym do rozwojowego jest podejście propagujące wolny handel jako szansę na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego. Podobnie jak rozwojowe, dotyczy bezpieczeństwa globalnego i koncentruje się na perspektywie długoterminowej. Według zwolenników tej koncepcji wolny handel zapewnia wszystkim rolnikom na świecie możliwości wejścia na każdy rynek, a konsumentom zakup żywności po niższych cenach. Jednak w przeciwieństwie do podejścia rozwojowego, ich zdaniem, rynki krajów rozwijających się powinny być chronione jedynie w szczególnych warunkach. Globalne bezpieczeństwo żywnościowe będzie wówczas zapewnione, gdy rządy i organizacje międzynarodowe doprowadzą do likwidacji instrumentów zakłócających handel międzynarodowy. W przypadku WPR należy więc zrezygnować z płatności związanych z produkcją, subsydiów eksportowych i innych instrumentów rynkowych, mających negatywny wpływ na pozycję konkurencyjną innych krajów i producen-

tów rolnych. Liberalizacja handlu postrzegana jest nie jako zagrożenie dla rynku unijnego, lecz szansa zapewniająca nowe rynki zbytu (Candel J. i in. 2014).

Na zakończenie przeglądu różnych podejść do koncepcji bezpieczeństwa żywnościowego należy podkreślić, że rzadko występują one w czystej formie. Najczęściej mamy do czynienia z ich różnymi kombinacjami. Przykładowo, w Polsce obserwujemy łączenie podejścia produkcyjnego ze środowiskowym i regionalnym. Z kolei w stanowiskach Komisji Europejskiej – produkcyjnego, środowiskowego, regionalnego i rozwojowego. Analiza przyczyn takiego stanu rzeczy nie leży w zakresie niniejszego artykułu, może być jednak ciekawym tematem kolejnych badań.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza różnych podejść do bezpieczeństwa żywnościowego wyraźnie wskazuje na odmienne rozumienie tego terminu. Wynika to z braku jasno sprecyzowanej definicji, co umożliwia zróżnicowaną interpretację i poszukiwanie nieraz zupełnie rozbieżnych rozwiązań. Biorąc pod uwagę literaturę przedmiotu, należy wnioskować, że sytuacja ta wynika ze specyfiki pojęcia bezpieczeństwa żywnościowego, które można zaliczyć do kategorii „problemów bez rozwiązania” (*wicked problems*). Problemy te, ze względu na swą naturę, nie należy traktować w tradycyjny sposób, kiedy to problem jest definiowany, analizowany i rozwiązywany w kilku etapach. Znajomość charakteru takich problemów zmusza do dużej ostrożności przy interpretowaniu stanowisk poszczególnych zainteresowanych stron oraz wyciągania wniosków.

Mechanizmy kierujące funkcjonowaniem „problemów bez rozwiązania” powodują, że pomimo konsensusu uznawania bezpieczeństwa żywnościowego jako jednego z najważniejszych priorytetów globalnych i krajowych, proponowane są odmienne strategie i kierunki działań. Wsparcie jednych zaprzecza innym, wywołując konflikty już w samym rozumieniu koncepcji, nie mówiąc o jej realizacji. Ta różnorodność podejść powoduje, że każda z zainteresowanych stron może znaleźć coś dla siebie. Ma to o tyle dobre strony, że sam problem zyskuje ogólne poparcie, niezależnie od poglądów interesariuszy. Jego wielowymiarowość wymaga jednak nie jednostronnego, lecz holistycznego podejścia, w celu znalezienia wspólnych obszarów i dokonania syntezy między poszczególnymi podejściami. Pytanie, czy jest to możliwe, biorąc pod uwagę specyfikę problemu oraz fakt, że najważniejsze zainteresowane strony ograniczają się głównie do mówienia o potrzebie zachowania bezpieczeństwa żywnościowego, nie włączając się aktywnie do tworzenia rozwiązań, które by temu sprzyjały.

W niniejszej pracy ograniczono się jedynie do zarysowania problemu, jakim jest brak jasno sprecyzowanej definicji bezpieczeństwa żywnościowego i wynikających z tego trudności w sformułowaniu jednolitego stanowiska w zakresie działań podejmowanych w celu jego zapewnienia. Istnieje potrzeba przeprowadzenia dalszych badań dokonujących oceny tego zjawiska, a następnie możliwości stworzenia spójnej strategii zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego na poziomie krajowym i globalnym.

Literatura:

1. Address by Jacques Diouf, Director-General of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, at the FAO High-Level Conference on World Food Security: The challenges of climate change and bioenergy. FAO, Rome, 3.6.2008.
2. Burch D., Lawrence G.: Supermarkets and agri-food supply chains. E. Edgar, Cheltenham, 2007.
3. Candel J., Breeman G.E., Stiller S.J., Termeer C.: Disentangling the consensus frame of food security: the case of the EU Common Agricultural Policy reform debate. Food Policy, vol. 44, 2014.
4. Conklin J.: Dialogue mapping: building shared understanding of wicked problems. 1st edition. Wiley Publishing, England, 18 November 2006.
5. Consultation for the Impact Assessment on the Common Agricultural Policy towards 2020 Proposals. European Commission, 2011.
6. Dentoni D., Hospes O., Ross R.B.: Managing wicked problems in agribusiness: the role of multi-stakeholder engagements in value creation. International Food and Agribusiness Management Review, vol. 15, Special Issue B, 2012.
7. Fairbairn M.: Framing transformation: the counter-hegemonic potential of food sovereignty in the US context. Agriculture and Human Values, no. 29, 2012.
8. Food security: a fractured consensus. Editorial, Journal of Rural Studies, vol. 29, 2013.
9. Lang T., Barling D.: Food security and food sustainability: reformulating the debate. Geographical Journal, vol. 178, no. 4, December 2012.
10. Mooney P.H., Hunt S.A.: Food security: the elaboration of contested claims to a consensus frame. Rural Sociology, vol. 74, no. 4, 2009.
11. Paarlberg R.: Food politics. What everyone needs to know. Oxford University Press, 2010.
12. Pieters H., Vandeplass A., Guariso A., Francken N., Sarris A., Swinnen J., Gerber N., von Braun J., Torero M.: Perspectives on relevant concepts related to food and nutrition security. Foodsecure project, Working Paper no. 1, 2012.
13. Pluwak A.: Geneza i ewolucja pojęcia *framing* w naukach społecznych. Global Media Journal, Polish Edition, vol. 1, no. 5, 2009.
14. Price volatility in food and agricultural markets: policy responses. Policy report. FAO, IFAD, IMF/OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF, 3 May 2011.
15. Realizing a new vision for agriculture: a road map for stakeholders. World Economic Forum and McKinsey and Co., 2010 (data odczytu 12.05.2014 r.); http://www3.weforum.org/docs/WEF_IP_NVA_Roadmap_Report.pdf
16. Rittel H., Webber M.: Dilemmas in a general theory of planning. Policy Sciences, vol. 4, 1973.
17. Roberts N.C.: Wicked problems and network approaches to resolution. International Public Management Review, vol. 1, no. 1, 2000.
18. Rocha C.: Brazil-Canada partnership: building capacity in food security. Center for Studies in Food Security, Ryerson University, Toronto 2008.
19. Sustainable Agriculture Initiative Platform. Brussels 2008 (data odczytu 12.05.2014 r.); <http://www.saiplatform.org/about-us/who-we-are-2>.
20. Tomlinson I.: Doubling food production to feed the 9 billion: a critical perspective on a key discourse of food security in the UK. Journal of Rural Studies, vol. 29, 2013.