الجزء الأول

التجارة الزراعية والفقر

هل يمكن توظيف التجارة لصالح الفقراء؟

الجزء الأول

أولا: مقدمة وعرض عام

إن الجدل بشأن دور التجارة في تحقيق النمو الاقتصادي والحد من الفقر تاريخه طويل. فهذا الجدل الذي غالبا ما كان خلافيا يعود إلى أكثر من ٥٠ عاما في منظمة الأغذية والزراعة ويمثّل لُب علم الاقتصاد.

فدعاة تحرير التجارة يقولون إن التجارة تحقق النمو وإن النمو يحد من الفقر. ووفقا لهذا الرأي فإن الحواجز التجارية، كالتعريفات الجمركية على الواردات والإعانات، تفيد بوجه عام قلة قوية ومحمية على حساب الكثيرين. أما الحد من الحواجز التجارية فهو يحقق استخدام الموارد استخداما أكثر كفاءة.

وزيادة الكفاءة معناها أن تتمكن المجتمعات من إنتاج مزيد من الأشياء التي يريدها الناس، في إطار مواردهم المحدودة، مما يؤدي إلى رفع مستوى الرفاه الاجتماعي بوجه عام. ويستطيع الفقراء أن يحسّنوا مستويات تغذيتهم وصحتهم وتعليمهم، مما يؤدي إلى دورة حميدة تتمثل في زيادة الإنتاجية وخفض الفقر.

أما ناقدو تحرير التجارة فهم يقولون إن هذا النموذج "الكلاسيكي الجديد" معيب وأنه لا يراعي بدرجة كافية نقائص السوق وعدم الإنصاف في علاقات القوة التي تحكم عملية التفاوض التجاري متعدد الأطراف. فهم يقولون إن تحرير التجارة يلحق الضرر بالأمن الغذائي، لأن التحرير لا يُفيد إلا كبار المزارعين الأكثر توجها نحو التصدير، ويؤدي إلى مثبطات للإنتاج كبير النطاق وإلى تركيز حجم الإنتاج، ويؤدي إلى تهميش صغار المزارعين وخلق حالات من البطالة والفقر.

ويرى الناقدون أيضا أن تحرير التجارة لا ينطوي على أي ضمان لاستفادة الجميع، حتى على المدى الطويل، قائلين إن أشد أفراد المجتمع فقراً وضعفاً هم الذين يعانون، في الواقع، اختلالات السوق الناجمة عن عملية الإصلاح.

ويضيف هؤلاء، علاوة على ذلك، أن الواردات الزراعية من البلدان المتقدمة تقوّض النسيج الاقتصادي والاجتماعي للمناطق الريفية الفقيرة، وتوقف المحرك التقليدي للنمو في المجتمعات الزراعية. وما يخشونه هو أنه كلما فتحت البلدان النامية حدودها كلما عرّضت مستهلكي الأغذية الفقراء لهزات الأسعار وكلما عرّضت صغار منتجي الأغذية للمخاطر وللمثبطات.

وينتقد كثيرون، مشيرين إلى النظام التجاري الدولي القائم في مجال الزراعة، حواجز الواردات وإعانات الصادرات والدعم المحلي الذي تُبقي عليه بعض البلدان الصناعية على الرغم مما تحقق مؤخرا من تقدم في إطار اتفاق منظمة التجارة العالمية المتعلق بالزراعة. وهم يتساءلون كيف يكون بمقدور المزارعين في البلدان النامية أن ينافسوا بينما وافقت حكوماتهم فعلا على تغيير السياسات التجارية والزراعية التي يدعو إليها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في إطار برامج التكيّف الهيكلي.

ويقول دعاة تحرير التجارة الزراعية، من الناحية الأخرى، إن هذا الرأي مفرط في تشاؤمه ومنحاز، وأن التكيفات المرتبطة بإصلاح السياسات مؤقتة وأن المكاسب التي تتحقق من التجارة بفعل الكفاءة تفوق هذه التكاليف العابرة. وهم يزعمون أن الحواجز التجارية تعد طريقة باهظة التكلفة وغير فعالة لدعم الأمن الغذائي والتنمية الزراعية في البلدان الفقيرة. أما الاستثمارات المعززة للإنتاجية في مؤسسات السوق، والبنية التحتية، والتقانة، ورأس المال البشري، فهي تمثّل، بالأحرى، استراتيجية أفضل لتحقيق النمو المساند للفقراء.

ويقول المؤيدون، مع إقرارهم بافتقار عملية إصلاح التجارة التي تقوم بها منظمة التجارة العالمية للكمال، إن وضع البلدان النامية كان يمكن أن يصبح أسوأ كثيرا بدون ضوابط الاتفاق المتعلق بالزراعة. وهم يشيرون إلى "حروب الإعانات" في منتصف ثمانينات القرن العشرين التي أسفرت عن وجود مخزونات ضخمة من الفوائض في أوروبا

الإطار ١
ما تستخلصه الوكالات متعددة الأطراف الأخرى بشأن التجارة والتنمية

تبرز أربعة تقارير حديثة حول التجارة والتنمية الأهمية التي يعلقها المجتمع الدولي على التجارة الواعدة. وفي رؤية مشتركة مع تقرير حالة الأغذية والزراعة لعام ٢٠٠٥، تدعو جميع وكالات الأمم المتحدة الأخرى إلى: (١) إنهاء الدعم الذي تقدمه بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لقطاعاتها الزراعية بطرق تضر بالبلدان النامية؛ (٢) نهج أكثر فعالية نحو المخاطر التي تشكلها التغيرات السلبية غير المتوقعة في أسعار السلع؛ (٣) زيادة فعالية إمكانية وصول البلدان النامية إلى الأسواق؛ (٤) تعزيز التعاون فيما بين دول الجنوب في مجال التجارة والاستثمار.

وقد توصلت كل وكالة إلى النتائج العامة المقدمة أعلاه بالرغم من تركيزها على موضوعات مختلفة متصلة بالتجارة والتنمية. وعلى سبيل المثال، يدرس تقرير التجارة العالمية لعام ٢٠٠٤ الخاص بمنظمة التجارة العالمية آثار السياسات المحلية على التجارة، ويرى التقرير أن منافع السياسات التجارية الجيدة قد تقوض إذا لم تتبع الحكومات أيضا سياسات ملائمة محلية خاصة بكل قطاع. ورغم الآثار الايجابية المتوقعة للسياسات التجارية على آفاق نمو وتنمية البلاد، يشدد تقرير منظمة التجارة العالمية على أهمية ضمان الترابط في وضع السياسات، مشيرا إلى أن التناقضات في السياسات أو إغفال مجالات معينة قد يقلل من الفرص القيمة للتجارة.

ويقيَم "تقرير البلدان الأقل نموا لعام ٢٠٠٤" الخاص بمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية العلاقة بين التجارة الدولية والفقر في البلدان الأقل نموا، منتهيا إلى أن التجارة الدولية لم تقم بدورها المحتمل الرئيسي للحد من الفقر في البلدان الأقل نموا. وقد شملت الأسباب ضعف الأداء التجاري، وروابط أضعف بين التجارة والنمو الاقتصادي عنها في البلدان النامية الأكثر تقدما، وميلا للتوسع في التصدير في الاقتصادات شديدة الفقر إلى الاقتران بشكل إقصائي للنمو الاقتصادي بدلا من النمو الاقتصادي الشامل.

ويركز تقرير البنك الدولي بشدة على الآفاق الاقتصادية العالمية لعام ٢٠٠٤ على نظام التجارة الدولية وآثاره على البلدان النامية. ويؤيد التقرير تحرير التجارة والآثار الإيجابية على البلدان النامية، مستعرضا برنامج يناصر الفقراء لتحرير التجارة في جميع القطاعات، والذي قد يسفر عن مكاسب للبلدان النامية تقرب من ٣٥٠ مليار دولار بحلول عام ٢٠١٥ ويحد من الفقر بنسبة ٨ في المائة إذا تم تنفيذه على مدى خمس سنوات حتى

وأمريكا الشمالية، مما أدى إلى حدوث انخفاض شديد في الأسعار العالمية للسلع وإلى عدم استقرارها. أما ضوابط منظمة التجارة العالمية فقد ساعدت على الحد من هذه التجاوزات وربما تكون قد حالت دون حدوث ما هو أسوأ منها بكثير.

وهم يرون أن برامج التكيف الهيكلي التي نفّذتها بلدان نامية كثيرة في ثمانينات وتسعينات القرن العشرين كانت أساسية لتصحيح عجوزات الميزانية التي لا يمكن تحمُّلها ولتصحيح قيمة العملات التي كانت هناك مغالاة فيها. وبقدر تنفيذ إصلاحات التكيف الهيكلي الفعلي – علما بأن الخبراء يوجد بينهم انقسام شديد بشأن هذه المسألة – انخفض "التحيز الحضري" الشديد الذي كان يعاقب الزراعة في كثير من البلدان النامية.

ولقد استغرق خفض التعريفات الجمركية على البضائع الصناعية ٥٠ عاما من مفاوضات تجارية متعددة الأطراف ومتعاقبة. ويقول المؤيدون إن العملية قد بدأت توا بالنسبة للزراعة وإن من اللازم إجراء مزيد من الإصلاح الحقيقي، ولكن لو استطاعت الحكومات أن تجري عملية التكيف بطريقة سليمة في حدود الحرية واسعة النطاق التي تحتفظ بها على صعيد السياسات في إطار منظمة التجارة العالمية لانفتحت أبواب الفرص أمام مَن تستبعدهم المنافسة فيما يتعلق بالواردات.

والآن، ما هي المقولة الأكثر انطباقا مع الواقع؟ هل تحرير التجارة الزراعية يحكم على المجتمعات الزراعية بأن تبقى في حالة فقر؟ وهل تحسين الكفاءة الاقتصادية الذي يتحقق من تحرير التجارة يكفي للتعويض عن خسائر فرص العمل والدخل التي تتعرض لها الفئات الضعيفة والأفراد الضعفاء؟ وكيف يتأثر الفقر والأمن الغذائي مع انفتاح الحدود؟ وهل تتطور السياسات الإنمائية بطرائق تحقق أقصى استفادة من الفرص التجارية الناشئة؟

وهل المؤسسات والبنية التحتية وبرامج شبكات السلامة المتاحة في البلدان النامية كافية للتأقلم مع المخاطر التي تتعرض لها الفئات الضعيفة؟ وكيف

عام ٢٠١٠. ويتضمن هذا التقرير فصلا مخصصا للتجارة الزراعية بشكل محدد، ويقدم تحليلا مفصلا لاتجاهات وأنماط التجارة الزراعية العالمية وأنماط الحماية الزراعية واستعراضا لمقترحات الإصلاح التي تم تقديمها في دورة الدوحة. وفي ملخصه، يوضح هذا الفصل المكونات الأساسية لجدول الأعمال المناصر للفقراء حول تغير السياسات في التجارة الزراعية.

وينتهي تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول العمل على إنجاح التجارة العالمية من أجل السكان (٢٠٠٣) إلى ضرورة النظر إلى التجارة كوسيلة للتنمية وليس كغاية. فللتجارة إمكانية هائلة في المساهمة في التنمية البشرية إلا أن النظام الحالي فشل في بلوغ التوقعات، والأوجه العديدة لإجحافه هي لب الجدال المستمر المحيط بالعولمة الاقتصادية. ومن ضمن الدروس الرئيسية، يبرز التقرير تجارب الدول الصناعية والدول النامية الناجحة. أولا، التكامل الاقتصادي في الاقتصاد العالمي هو نتيجة للنمو والتنمية وليس شرطا أساسيا. ثانيا، كانت الابتكارات المؤسسية– وكثير منها غير تقليدي ويحتاج إلى قدر كبير من الحرية ومرونة السياسات المحلية– ابتكارات أساسية من أجل استراتيجيات ناجحة من حيث التنمية والنتائج.

وختاما، يرى تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن وضع نظام تجاري متعدد الأطراف يحتاج إلى التحول من نظام يعتمد على مدى إمكانية الوصول إلى السوق إلى نظام يعتمد على منظور التنمية البشرية. ويجب أيضا تقييمه ليس لكونه يعظم تدفق السلع والخدمات وإنما في سياق الترتيبات التجارية، الجارية والمقترحة، التي تعظم فرص التنمية البشرية، خاصة في البلدان النامية.

المصدر: منظمة التجارة العالمية، ٢٠٠٤أ؛ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ٢٠٠٤؛ البنك الدولي، ٢٠٠٣؛ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي،٢٠٠٣.

يمكن للبلدان النامية أن تنافس النفوذ الاقتصادي والسياسي للبلدان الصناعية الأكبر والأغنى كثيرا منها؟ وهل يمكن للتجارة الحرة أن تساعد على تذليل عدم التوافق بين الإمدادات الغذائية العالمية الوفيرة ووجود عائلات تتضور جوعا؟

وهل يمكن توظيف التجارة لصالح الفقراء؟ إن هذا هو السؤال الرئيسي الذي يتناوله تقرير حالة الأغذية والزراعة الصادر هذا العام. وهو أيضا سؤال رئيسي مطروح على الأوساط الإنمائية الدولية. ويشدد إعلان الألفية الصادر عن الأمم المتحدة على أهمية التجارة الدولية في سياق التنمية والقضاء على الفقر.[١] وقد التزمت الحكومات في إعلان الألفية بجملة أمور من بينها إقامة نظام تجاري متعدد الأطراف يتسم بالانفتاح والإنصاف ويستند إلى قواعد ويمكن التنبؤ به وغير تمييزي.

وتركّز منظمة الأغذية والزراعة، إلى جانب منظمات دولية أخرى، قدرا كبيرا من الاهتمام على هذا الجدل البالغ الأهمية بشأن التجارة والفقر. ونشرت المنظمة، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى جانب منظمة التجارة العالمية والبنك الدولي، تقارير مؤخرا تتناول الصلات بين التنمية والتجارة (أنظر الإطار ١).

ويسلّط تقرير حالة الأغذية والزراعة في عام ٢٠٠٥ الضوء على الدروس المشتركة والاستبصارات والقضايا – المحسومة وغير المحسومة على حد سواء – المعروضة في هذه المطبوع وفي المطبوعات الأخرى ذات الصلة. ويركّز التقرير تركيزا مباشرا بدرجة أكبر على أفضل طريقة يمكن بها استخدام الصلات بين التجارة والفقر لتعزيز الأمن الغذائي والتصدي لانعدام المساواة وتحسين النمو الاقتصادي بوجه عام.

(١) اعتُمد في سبتمبر/أيلول ٢٠٠٠، في مؤتمر الأمم المتحدة للألفية، حيث اتفق زعماء العالم أيضا على مجموعة من الغايات والأهداف المحددة زمنيا والقابلة للقياس من أجل مكافحة الفقر والجوع والمرض والأمية والتدهور البيئي والتمييز ضد المرأة. وهذه يُشار إليها باسم "الأهداف الإنمائية للألفية".

التجارة والفقر والأمن الغذائي: ما هي الصلات؟

إن الصلات الاقتصادية بين التجارة والفقر والأمن الغذائي معقّدة، وتفاوتت تجارب البلدان فيما يتعلق بإصلاح التجارة تفاوتا شديدا. ومن ثم من الصعب تحديد رسائل بسيطة لا لبس فيها، وإن كان من الممكن استخلاص بعض الاستنتاجات على صعيد السياسات.

والصلات بين التجارة والفقر والأمن الغذائي متنوعة في طبيعتها. وتحدث أول صلة على الحدود. فعندما يُحرر بلد سياساته التجارية بخفض التعريفات الجمركية، مثلا، سيؤدي ذلك إلى خفض أسعار الواردات في السوق على حدود البلد. وعندما تحرر بلدان أخرى سياساتها التجارية سيؤثر ذلك في أسعار واردات وصادرات البلد الأول على الحدود.

وتركّز الصلة الثانية على كيفية انتقال الأسعار من الحدود إلى الأسواق المحلية داخل البلد: أي إلى المنتجين والمستهلكين والأسر بوجه عام. ومدى تعرُّض الأسر ومؤسسات قطاع الأعمال في الاقتصاد لهذه التغيّرات في الأسعار يتوقف على نوعية البنية التحتية وسلوك هوامش التسويق المحلي فضلا عن العوامل الجغرافية. وتشير المؤلفات المستندة إلى التجربة العملية إلى أن درجة انتقال الأسعار من الحدود إلى السوق المحلية قد تتباين تباينا واسعا، حتى داخل البلد الواحد.

أما الأثر الأوّلي لتحرير التجارة على الأسر فهو يحدث متى تقررت تغييرات في أسعار الأسواق المحلية. وليس مما يدعو للدهشة أن الأسر التي تكون بائعة صافية لمنتجات ترتفع أسعارها، بالقيمة النسبية، تستفيد في هذه الجولة الأولى. أما المشترون الصافون لهذه السلع فهم يخسرون.

إلا أن المؤلفات تُظهر أيضا أن تأثيرات الجولة الأولى تتغير تغيرا كبيرا في أعقاب تكيفات الأسر اللاحقة من حيث الاستهلاك والإنتاج. فاستجابة لتغير الأسعار النسبية تعدّل الأسر سلة استهلاكها، كما تعدّل ساعات عملها، وربما تغيِّر مهنتها. بل إن حدوث تغييرات في الأسعار النسبية قد يؤثر حتى في الاستثمار طويل الأجل للأسرة بالنسبة لرأس المال البشري.

ومع تغيير الأسر مستويات إنفاقها وأنماط عمالتها ومع تعديل ملاّك الأراضي والشركات لسياساتهم في مجال التوظيف، ينساب نطاق واسع من التأثيرات في الاقتصاد كله. فعلى سبيل المثال، غالبا ما تؤدي الإصلاحات التجارية الحافزة للإنتاج الزراعي إلى حدوث زيادة عامة في أجور العمال غير المهرة. وهذا، بدوره، يُفيد الأسر التي تكون موردًة صافية لليد العاملة غير الماهرة.

وأخيرا، من اللازم أن تؤخذ في الاعتبار تأثيرات النمو طويلة الأجل المرتبطة بتحرير التجارة، ومن بينها الزيادات في إنتاجية الشركات نتيجة للحصول على مدخلات وتقانات جديدة فضلا عن مكاسب محتملة نتيجة لما يترتب على المنافسة الخارجية من ضبط لعمليات رفع الأسعار المحلية.

والتحديد الدقيق لتأثير التجارة على الفقر والأمن الغذائي يتوقف على الظروف الخاصة بكل بلد، بما في ذلك حالة ومكان الفقراء وعديمي الأمن الغذائي والإصلاحات المحددة المضطلع بها. ويتطلب فهم هذه العلاقات وإدارتها إجراء بحوث ووضع سياسات خاصة بكل بلد على حدة. إذ لا يوجد بحث واحد أو سياسة واحدة يناسبان الجميع.

وتوفّر الدراسات والتحليلات الجارية التي تقوم بها منظمة الأغذية والزراعة، حتى الآن، دروسا مشجّعة وتوجيها على صعيد السياسات بوجه عام. ومن بين الدروس المهمة الكثيرة ضرورة أن يبحث واضعو السياسات بعناية أكبر مما دأبوا عليه في الماضي الكيفية التي يمكن بها استخدام السياسات التجارية استخداما إيجابيا لتحقيق النمو المساند للفقراء. وهذا ينطوي على القيام بهمة بتطبيق سياسات وتوظيف استثمارات مكمّلة للإصلاحات التجارية وتمكين الفقراء من الاستفادة من الفرص المرتبطة بالتجارة، مع إقامة شبكات سلامة لحماية أفراد المجتمع الضعفاء.

ويخلُص التحليل المعروض في هذا التقرير إلى أن تحرير التجارة متعدد الأطراف يتيح فرصا للفقراء ولعديمي الأمن الغذائي بحفزه على التغيير وبتهيئته الظروف التي يتمكن فيها عديمو الأمن الغذائي من زيادة دخلهم ومن العيش حياة أطول وأوفر صحة وأكثر إنتاجا.

ويدلل التقرير أيضا على أن تحرير التجارة قد ينطوي على تأثيرات سلبية، وبخاصة على المدى القصير مع تأقلم قطاعات الإنتاج وأسواق العمل. ففتح الأسواق الزراعية الوطنية للمنافسة الدولية – وبخاصة من منافسين يتلقون إعانات – قبل أن توجد المؤسسات والبنية التحتية الأساسية الخاصة بالأسواق يمكن أن يقوِّض القطاع الزراعي، مما تكون له عواقب سلبية طويلة الأجل فيما يتعلق بالفقر والأمن الغذائي. وقد تخسر بعض الأسر، حتى على المدى الطويل.

وللإقلال إلى أدنى حد من التأثيرات السلبية وللاستفادة على نحو أفضل من الفرص الناشئة، تحتاج الحكومات إلى أجوبة لطائفة واسعة من الأسئلة: ما هو مدى ملاءمة إدراج السياسة التجارية ضمن الاستراتيجية الوطنية الرامية إلى الحد من الفقر وتحقيق

الأمن الغذائي؟ وكيف ستؤثر عملية إصلاح التجارة والسياسات في مجملها، على نطاق الاقتصاد وعلى نطاق كل قطاع على حدة، في الأسعار النسبية على الحدود؟ وكيف ستنقل الأسواق وشبكات التوزيع المحلية تأثيرات الأسعار هذه؟ وما هي التأثيرات المتوقعة على الأيدي العاملة؟ وما هي القطاعات والمناطق وأنواع المهارات التي ستتأثر؟ وأخيرا كيف يؤثر كل ذلك على الإيرادات ومن ثم على الخزانة المحلية؟

ولا تلزم أجوبة لهذه الأسئلة فحسب بل أيضا تدابير فورية. إذ تلزم تدخلات متسقة ومستدامة على صعيد السياسات لتوفير إشارات مناسبة للمحصلة المساندة للفقراء والمساندة للنمو بالنسبة للتجارة. وتلزم استثمارات في البنية التحتية الريفية، ورأس المال البشري، والمشاعات العامة الأخرى. ومن اللازم أن يُعطي واضعو السياسات أولوية للنفقات والاستثمارات التي لا غنى عنها بالنسبة للفقراء ولاستمرار سُبُل معيشتهم على المدى الطويل.

وتلزم شبكات سلامة لحماية الفئات الضعيفة من الهزات المرتبطة بالتجارة وكذلك لتمكين الفقراء من الاستفادة من الفرص الاقتصادية الناجمة عن التجارة. والتجارة والإصلاحات التجارية ليست، بطبيعة الحال، المصدر الوحيد للهزات التي يواجهها الفقراء وعديمو الأمن الغذائي. فثمة طائفة من الهزات الأخرى – الطبيعية والتي تكون بفعل الإنسان وتلك المرتبطة بالأسواق – يمكن أن تتسبب في كارثة في حالة عدم وجود شبكات سلامة فعالة.

إلا أن شبكات السلامة ليست بديلا للتصدي لضعف المؤسسات وعدم كفاية البنية التحتية وتشوُّه الأسواق بفعل عوامل معينة، وليست بديلا لتوظيف الاستثمارات الضرورية في صحة سكان الريف وتوفير الصرف الصحي والتعليم لهم. فشبكات السلامة تكمّل فحسب هذه التدابير الأساسية في تهيئة الظروف اللازمة لوجود أسواق أكثر انفتاحا.

عرض عام للتقرير

يقدم الفصل الثاني عرضا عاما لأنماط الإنتاج والتجارة في مجال الزراعة، مع التركيز بوجه خاص على البلدان النامية.

والبلدان النامية آخذة في التحوّل بدرجة متزايدة إلى مستورد صاف للأغذية، وصافي ميزان التجارة الزراعية للكثير منها سلبي. ومن المرجح أن يستمر هذا الاتجاه في حالة بلدان نامية كثيرة (حتى إذا قللت بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من سياساتها القائمة على حماية ودعم الزراعة).

وتمثل الصادرات الزراعية أقل من ١٠ في المائة من الصادرات الكلية للبلدان النامية، وأقل من ٢٠ في المائة في حالة أقل البلدان نموا. ومع ذلك تظل بعض البلدان أكثر اعتمادا بكثير على صادرات السلع الزراعية؛ وهذه البلدان عرضة بوجه خاص للتأثر بحدوث هزات في أسعار السلع وبالمخاطر المرتبطة بالجو.

وعلى مدى العقدين المنصرمين انخفضت حصة أقل البلدان نموا والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية في الصادرات الزراعية العالمية وزادت حصتها في الواردات الغذائية العالمية. وتشير توقعات منظمة الأغذية والزراعة إلى استمرار الاتجاه التصاعدي في الواردات الغذائية الصافية للبلدان النامية حتى سنة ٢٠٣٠.

ولقد شهد أقل البلدان نموا ارتفاعا في فواتير الواردات الغذائية بالنسبة إلى الإيرادات الكلية للصادرات، مما تسبب في صعوبات في ميزان المدفوعات لكثير من هذه البلدان. وكثرة من أقل البلدان نموا تعتمد في المقام الأول على الزراعة من أجل تنميتها الاقتصادية، ومن ثم ما لم ترفع مستوى قدرتها على المنافسة في مجال الزراعة أو تعمد إلى تنويع اقتصاداتها فإن اعتمادها على المعونات والديون سيتزايد. وهذه البلدان مهددة على وجه الخصوص من زاوية الأمن الغذائي.

ويحدث توسّع أسرع كثيرا في الصادرات من المنتجات الزراعية المصنّعة بالمقارنة مع الصادرات من السلع شبه المصنعة والسائبة، وأصبحت الصادرات الأولى تمثّل الآن نصف التجارة الزراعية العالمية. فالسلع المصنّعة تتيح إمكانيات أكبر لتميُّز المنتجات وزيادة القيمة المضافة إليها. كما أنها تتيح إمكانية أكبر للتجارة داخل صناعة بعينها (أي التجارة التي تحدث عندما يصدّر بلد ويستورد سلعا في نفس الصناعة). فعلى سبيل المثال، ليس من المرجح أن تستورد البلدان المصدّرة للكاكاو حبوب الكاكاو. إلا أن قوالب الشيكولاته من الأرجح أن يصدّرها ويستوردها نفس البلد. وثمة مجموعة متنوعة من الحواجز الفنية والمؤسسية والسوقية التي تقيِّد مشاركة كثير من البلدان النامية في هذا المجال الذي يحقق النمو ويضيف قيمة ويستخدم اليد العاملة بدرجة أكبر من الكثافة.

ولقد حدثت زيادة حادة في حصة التجارة الزراعية فيما بين البلدان النامية خلال العقد الماضي، نتيجة لنشوء اتفاقات تجارية إقليمية، من ناحية، ونتيجة أيضا لكون البلدان النامية تمثل أسواق النمو الرئيسية للسلع الزراعية، من الناحية الأخرى. ويتيح نمو الدخل والتحضُّر وتزايد أعداد النساء في القوى العاملة فرصا جديدة لزيادة التجارة فيما بين البلدان النامية، وبخاصة في الأغذية المصنّعة.

وتؤثر شركات ومحلات السوبر ماركت عبر الوطنية الكبيرة للأغذية في سلاسل الإمدادات الغذائية المحلية عن طريق لوجيستيات التوريدات بالقطاعي، وشبكات إدارة المخزونات وتوزيعها، وحدوث ارتفاع سريع في المواصفات الخاصة، وحدوث ارتفاع تدريجي في استخدام العقود.

ويتناول الفصل الثالث المشهد الخاص بالسياسة التجارية الزراعية، متضمنا تقييما للإصلاحات التي حدثت في إطار برنامج التكيف الهيكلي واتفاق جولة أوروغواي لمنظمة التجارة العالمية بشأن الزراعة.

ويُقال إن عملية الإصلاح التي بدأت في إطار جولة أوروغواي للمفاوضات التجارية كانت خطوة أولى مهمة، ولكنها لم تسفر إلا عن قدر ضئيل من الإصلاح الحقيقي للسياسات الزراعية حتى الآن. وما زال يلزم عمل الكثير لاستكمال عملية الإصلاح متعددة الأطراف.

ومع أن البلدان امتثلت عموما لالتزاماتها بموجب الاتفاق، ما زالت التجارة الزراعية الدولية مشوهة إلى حد بالغ. ويشير استعراض لحالة الحماية الزراعية في العالم إلى أن الحماية ما زالت مرتفعة في كثير من البلدان، مع تطبيق أشد درجات الحماية من جانب البلدان المتقدمة ومن جانب البلدان النامية مرتفعة الدخل. ويؤدي بلوغ التعريفات الجمركية ذروتها وتصاعد تلك التعريفات إلى تشوهات شديدة تكون مناوئة دائمة لما يبذله المنتجون في البلدان النامية من جهود لاقتحام أسواق المنتجات المصنّعة التي تنمو بسرعة.

وقد امتثلت بلدان كثيرة لالتزاماتها بشأن الدعم المحلي بموجب الاتفاق المتعلق بالزراعة وذلك باعتماد تدابير على صعيد السياسات معفاة من الضوابط. وما زال هناك جدل بشأن درجة عدم تأثير تدابير الدعم المعفاة حاليا على الإنتاج، ولكن القرائن تشير إلى أن تلك التدابير ليست محايدة تماما بالنسبة للإنتاج. ومن اللازم وجود مزيد من الضوابط الفعالة لكفالة اقتصار تشوّه التجارة الناجم عن تدابير الدعم المحلية على أدنى حد.

ويبدو أن المنافسة التصديرية هي مجال من المرجح أن يحدث فيه قدر كبير من الإصلاح في جولة الدوحة الحالية للمفاوضات التجارية. ويبدو أن أعضاء منظمة التجارة العالمية على استعداد لإلغاء إعانات التصدير المباشرة، وإن كانت قضيتا التوقيت والتعادل مع تدابير المنافسة التصديرية الأخرى تظلان قضيتين خلافيتين. ويلزم وجود ضوابط فعالة، ولكن يجب توخي الحذر بوجه خاص لكفالة عدم تعارض وجود مزيد من الضوابط بشأن المعونات الغذائية مع الدور الإنساني لتلك المعونات.

ولقد تفاوتت تجارب البلدان النامية فيما يتعلق بإصلاحات السوق في إطار التكيف الهيكل تفاوتا شديدا: فقد طبّقت بعض البلدان الإصلاحات تطبيقا كاملا ومتسقا بينما أجرت بلدان أخرى إصلاحات شكلية فقط أو عكست مسارها فجأة. وسياسات التوقف ثم الانطلاق هذه يمكن أن تلغي الفوائد المحتملة لإصلاحات السياسات الزراعية والتجارية.

وما تُسمى "الركائز" الثلاث للاتفاق المتعلق بالزراعة (وهي الدعم المحلي والمنافسة التصديرية والوصول إلى الأسواق) مترابطة. وما زالت بلدان نامية كثيرة تقاوم خفض تعريفاتها الجمركية ما دام مزارعوها يتعين عليهم أن ينافسوا الإنتاج المُعان من بلدان أخرى.

ويستعرض الفصل الرابع بعض أحدث عمليات وضع النماذج الاقتصادية التي تستكشف المكاسب الاقتصادية المحتملة على الصعيد الوطني الناجمة عن إصلاحات جدية في السياسات التجارية والزراعية لكل من البلدان المتقدمة والبلدان النامية.

ويحتاج واضعو السياسات إلى نتائج تحليلية جيدة لكي يفهموا الآثار المحتملة للاختيارات البديلة في مجال السياسات ولكي يستنبطوا تدابير مناسبة لكفالة تقديم دعم لأشد الفئات ضعفا أثناء عملية الإصلاح التجاري. وتستخدم الدراسات الكمية التي تتناولها المناقشة مجموعة متنوعة من النُهُج النموذجية وتختلف اختلافا كبيرا من حيث تفاصيلها. ولكن على الرغم من هذه الاختلافات من الممكن ملاحظة بضعة استنتاجات متسقة، يرد تلخيص لها في الفقرات الواردة فيما يلي.

ويمكن أن تحقق إصلاحات التجارة الزراعية مكاسب هامة من حيث الرفاه على الصعيد العالمي وبالنسبة لمعظم البلدان ولكن ليس لجميعها. وتُشير دراسات عديدة أُجريت مؤخرا إلى أن أكبر المكاسب ستتحقق في إطار وجود برنامج تحرير شامل يتناول جميع القطاعات الاقتصادية وجميع الأقاليم. أما السيناريوهات التي يعمد فيها قطاع واحد أو مجموعة من البلدان إلى التحرير فإنها ستسفر عن مكاسب أصغر بكثير.

والبلدان الصناعية هي التي سيتحقق لها أكبر المكاسب بالقيمة المطلقة من تحرير التجارة الزراعية، لأن قطاعاتها الزراعية هي الأكثر تشوها بفعل السياسات الحالية. والمستهلكون في الأسواق المحمية حاليا والمنتجون في البلدان التي توجد فيها مستويات منخفضة من الدعم المحلي هم الذين سيكونون أشد المستفيدين.

والمكاسب المحتملة من تحرير التجارة الزراعية بالنسبة للبلدان النامية ستكون أكبر بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي رغم أنها أصغر بالقيمة المطلقة، لأن الزراعة تشكّل حصة كبيرة نسبيا من اقتصاداتها.

وبينما تستفيد البلدان النامية كمجموعة من التحرير، من الممكن أن يلحق أذى ببعض المجموعات، على الأقل على المدى القصير. والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية والبلدان الحاصلة على إمكانية الوصول التفضيلي إلى أسواق بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية المحمية بشدة هي البلدان المهددة في هذا الصدد.

وتحرير وسائل الدعم وإعانات التصدير المحلية في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية يمكن أن يسفر عن ارتفاع أسعار الأغذية. وبينما سيستفيد المنتجون من ارتفاع أسعار السلع الأساسية سيدفع المستهلكون أسعارا أعلى للأغذية. وفيما يتعلق بالبلدان المستوردة الصافية للأغذية قد يفوق الأثر السلبي على المستهلكين الفائدة التي يمكن أن تتحقق للمنتجين فيها.

وعلاوة على ذلك قد يلحق ضرر بالبلدان النامية التي تعتمد حاليا على إمكانية وصول صادراتها التفضيلي إلى أسواق بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من جراء إصلاحات تقلل من قيمة هذه الأفضليات، ما لم توجد تدابير تعويضية.

والمحصّلة الصافية لهذه البلدان الضعيفة تعتمد اعتمادا جوهريا على استجابة البلد ذاته على صعيد السياسات وقدرة شعبه على التكيف حسب الظروف الاقتصادية المتغيرة. وهذا يدعو إلى وجود برنامج متضافر لتقديم المساعدة والدعم الفنيين لهذه البلدان قبل عملية الإصلاح وأثناءها.

وسيستفيد بعض مصدّري البلدان النامية نتيجة لعملية تحرير من جانب بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ولكن من المتوقع أيضا أن تتحقق فوائد للبلدان النامية من تحرير التجارة فيما بينها. بل إن نسبة تتراوح من ٧٠ و ٨٥ في المائة من الفوائد المحتملة للبلدان النامية ستنتج عن سياساتها الإصلاحية في مجال الزراعة.

ويشكل إيجاد فرص عمل لفقراء الريف والحضر وتحقيق نمو في أجورهم أحد السُبُل الرئيسية التي يمكن أن يُفيد بها تحرير التجارة البلدان النامية. وعلاوة على ذلك، فإن برنامجا عريض القاعدة لتحرير التجارة متعدد الأطراف يزيد من احتمالات الفوائد التي تعود على الفقراء أكثر من احتمالات الفوائد التي تعود عليهم نتيجة إصلاحات لا تركز إلا على الزراعة ولا تركز إلا على بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لأسواق العمل لكي يستفيد الفقراء بطريقة جيدة من عملهم بوصفه الأصل الرئيسي الذي يملكونه.

وينقل الفصل الخامس التحليل من مستوى الاقتصاد الكلي إلى مستوى الأسرة لكي يبحث أثر التجارة الزراعية على الفقر.

وتؤكد النتائج أن الهبة الرئيسية للفقراء هي عملهم، وأن أثر إصلاحات السياسة التجارية على أجور العمال غير المهرة هو أمر محوري فيما يتعلق بقضية الفقر، مما يُبرز أهمية إصلاحات السياسة المحلية التي ترمي إلى تحسين أداء أسواق العمل.

وفيما يتعلق بكثير من البلدان النامية تمثل الدخول غير الزراعية السبيل الرئيسي الذي تحقق به التجارة آثارا إيجابية على الفقر والأمن الغذائي. وإيجاد فرص عمل ورفع الأجور في القطاعات غير الزراعية هما اللذان ينطويان على أكبر الوعود التي يبشِّر بها الإصلاح التجاري.

والفقر والجوع يتأثران أيضا بتغيرات الأسعار الناجمة عن تحرير التجارة. وتشير الدراسات المستندة إلى النماذج والتي ترد مناقشة لها في الفصل الرابع إلى أن المشترين الصافين للسلع الزراعية (أي معظم الفقراء) سيضارون بالارتفاع المتوقع للأسعار في أعقاب الإصلاح التجاري الشامل.

وارتفاع أسعار السلع قد يلحق بالفعل ضررا بالفقراء على المدى القصير ولكن حتى المشترين الصافين يمكن أن يستفيدوا على المدى الأطول إذا كان معنى ارتفاع أسعار السلع هو توافر مزيد من فرص العمل وارتفاع الأجور. وتشير الحالات الواردة في الفصل الخامس إلى أن ذلك هو الوضع في الغالب. ويمكن أيضا أن تساعد شبكات السلامة ونُظُم توزيع الأغذية على ضمان عدم معاقبة المستهلكين ذوي الدخل المنخفض بارتفاعات في أسعار الواردات الغذائية.

والسبيل الآخر الذي يمكن أن تحقق به الإصلاحات التجارية نموا مساندا للفقراء هو إلغاء التعريفات الجمركية على المدخلات الزراعية (الآلات والأسمدة ومبيدات الآفات) في البلدان النامية. فثمة بلدان نامية كثيرة ما زالت تعاقب قطاعات الزراعة لديها بهذه الأنواع من الضرائب. وإلغاء تلك الضرائب من شأنه أن يؤدي إلى تحسين معدلات التبادل التجاري الزراعي وأن يساعد المنتجين على المنافسة في الأسواق المحلية والأسواق الدولية على حد سواء.

وتشير القرائن المعروضة في هذا الفصل إلى أن الصلة بين التجارة والنمو يمكن أن تكون أداة مهمة للحد من الفقر. ولكن إمكاناتها في هذا الصدد تتوقف توقفا جوهريا على توظيف استثمارات فعالة في البنية التحتية والمؤسسات والتعليم والصحة.

ويتناول الفصل السادس أهمية الإصلاح التجاري بالنسبة للأمن الغذائي. فانعدام الأمن الغذائي والفقر ظاهرتان يوجد بينهما ارتباط وثيق ولكنهما متمايزتان. فبينما يكون انعدام الأمن الغذائي في الغالب هو نتيجة للفقر، فإنه أيضا سبب رئيسي للفقر. والجوع وسوء التغذية يمكن أن يؤديا إلى

حدوث توقف دائم في قدرة الأطفال على النماء، مما يؤدي إلى زيادة صعوبة نموهم وتعلمهم. وللجوع انعاكاسات اقتصادية طويلة الأجل لأن سوء التغذية يؤدي إلى انخفاض قدرة الناس على العمل ومكافحة المرض.

والتجارة الزراعية والسياسة التجارية تؤثران على الأمن الغذائي بطرائق كثيرة. وتمثل التعريفات الجمركية على السلع الغذائية الأساسية مأزقا مستمرا بالنسبة لكثيرين من واضعي السياسات. وغالبا ما يكون تبرير هذه التعريفات هو أنها تتيح حماية للمنتجين المحليين من واردات السلع المعانة؛ إلا أنها أيضا تؤدي إلى رفع تكلفة الغذاء، مما يفرض ضريبة على الناس الأقل قدرة على تحملها. ولهذا التأثير انعكاسات إنسانية فورية، بطبيعة الحال، لأن ٨٥٢ مليون شخص في العالم يفتقرون إلى القدرة على زراعة أو شراء ما يكفي من الأغذية لتلبية احتياجاتهم.

ومساهمة التجارة في الأمن الغذائي تنطوي على ما هو أكثر بكثير من إمكانية دخول الأسواق في مجال الزراعة. فهي تعني وجود شروط تجارية أفضل للمنتجات غير الزراعية أيضا، مما يحسن إمكانية حصول الفقراء وعديمي الأمن الغذائي على فرص عمل وعلى دخل وأصول وغذاء.

ويعرض هذا الفصل تقييما أُجري مؤخرا لخمس عشرة دراسة لحالات قطرية أجرته منظمة الأغذية والزراعة، يتناول التجارب القطرية فيما يتعلق بتأثيرات الإصلاحات التجارية والاقتصادية على الأمن الغذائي. ومع أن هذه التجارب كانت شديدة التباين، من الممكن تحديد بعض الدروس العامة على صعيد السياسات.

أولا، تؤثر البنية الاقتصادية التي سادت سابقا لدى أي بلد وبيئته على صعيد السياسات تأثيرا قويا على نتائج إصلاحات السياسات. ويتسم وجود مؤسسات السوق وأداء هذه المؤسسات لعملها بأهمية خاصة في هذا الصدد. ففي البلدان التي انطوت فيها الإصلاحات على إزالة مؤسسات زراعية حكومية كان إيجاد آليات لتشجع القطاع الخاص ومساعدته على سد هذه الفجوات أمرا حيويا.

ثانيا، كانت البلدان التي طبَّقت تدابير انتقالية موجهة لحماية الفئات السكانية الضعيفة وتعويضها أكثر نجاحا في ضمان نتائج إيجابية من حيث الأمن الغذائي. وواجهت بلدان كثيرة صعوبات في تطبيق برامج لشبكات السلامة بفعالية.

وعلاوة على شبكات السلامة، كان أيضا وجود سياسات تكميلية ترمي إلى تحسين إنتاجية القطاع الزراعي وتحسين قدرته على المنافسة أمرا لا بد منه لتحقيق نتائج إيجابية من حيث الأمن الغذائي. وأدت تهيئة بيئة على صعيد السياسات داعمة للاستثمارات المنتجة من جانب صغار المزارعين إلى زيادة كبيرة في احتمالات استجابتهم لحوافز الأسعار واستفادتهم من الفرص التي يتيحها الإصلاح. وكان تحسين البنية التحية الريفية مهما في معظم البلدان ولكنه كان لازما على وجه الخصوص في المناطق ذات الدخل المنخفض.

وفي البلدان التي توجد فيها نسبة كبيرة من السكان ذوي الدخل المنخفض والفقراء من حيث الموارد تعيش في مناطق ريفية وتعتمد على الزراعة لا بد من إجراء إصلاحات ترمي إلى رفع معدل الإنتاجية وإيجاد عمالة غير زراعية وتيسير التحول عن الزراعة من أجل زيادة الأمن الغذائي على المديين المتوسط والطويل.

ولكن بالنظر إلى أن هذه السياسات قد تستغرق بعض الوقت لكي تُسفر عن نتائج فإن تطبيقها ينبغي أن يبدأ قبل سَن إصلاحات على صعيد السياسة التجارية أو الزراعية قد تمس الأسر ذات الدخل المنخفض وعديمة الأمن الغذائي. ويتطلب تتابع الإصلاحات اهتماما خاصا ومستمرا.

ويُحدد الفصل السابع نهجا ذا مسارين لكفالة قدرة الفقراء وعديمي الأمن الغذائي على اغتنام الفوائد التي يمكن أن تتحقق من إصلاح التجارة الزراعية وإجراء مزيد من الإصلاح التجاري. وهو يتساءل عما إذا كان يجري توظيف الاستثمارات اللازمة لكفالة قدرة الفقراء والجياع على أن يفوزوا بنصيب من مكاسب التجارة. وأخيرا، يخلص الفصل إلى بعض الاستنتاجات العامة للتقرير.

يمكن أن يتيح إصلاح السياسة التجارية فرصا للفقراء وعديمي الأمن الغذائي، ولكن عملية التكيف يجب أن تدار بعناية ويجب ضمان توافر حماية كافية للضعفاء ولعديمي الأمن الغذائي.

ويمكن أن يكون تحرير التجارة عنصرا أساسيا لتحقيق النمو الزراعي وإدامته. فتوسُّع الأسواق فيما وراء البحار يتيح للمزارعين فرصا لتزويد الأسواق الأغنى ولاستحداث أنواع وخصائص تمكنهم من زيادة مردودات مبيعاتهم. ويمكن أيضا أن يهيئ التحرير الظروف المواتية لتحقيق نمو أسرع في الدخل عن طريق تحسين إمكانية الحصول على الأفكار والتقانة والسلع والخدمات ورأس المال، وبزيادة كفاءة استخدام الموارد عن طريق التخصص وإتاحة المجال لتحقيق وفورات الحجم. وهذا النمو يمكن أيضا أن يعود بالفائدة على الزراعة المحلية.

إلا أن الفوائد التي تتحقق من تحرير التجارة لا تحدث تلقائيا. فثمة بلدان نامية كثيرة تحتاج إلى سياسات وبرامج مصاحبة تساعد على زيادة الإنتاجية الزراعية وجودة المنتجات إذا كان المراد

لها أن تُزيد قدرتها على المنافسة في الأسواق المحلية والدولية.

ومن بين أمثلة السياسات المصاحبة إصلاح المؤسسات والأسواق، والاستثمار في الطرق، ونُظم معلومات السوق والصناعات الخدمية ذات الصلة، وتدابير على صعيد السياسات لتشجيع الابتكارات التكنولوجية الملائمة. وتحتاج البلدان، قبل كل شيء، إلى تحديد الضعفاء من الأفراد والأسر والفئات التي قد يلحق بها ضرر من جراء الآثار الأولية لإصلاحات التجارة، كما تلزم حماية أولئك الضعفاء عن طريق تدابير وشبكات سلامة مصممة جيدا.

ويرد سرد أوفى لهذه السياسات في نهج منظمة الأغذية والزراعة ذي المسارين، الذي يركز على (١) إتاحة فرص لمن يعانون الجوع لتحسين سُبل معيشتهم و (٢) ضمان حصول من هم أشد عوزا على الغذاء عن طريق شبكات السلامة وغير ذلك من المساعدات المباشرة.

وإصلاح السياسات التجارية، مثله مثل أي هزة أخرى محتملة لأي اقتصاد، يستتبع تكاليف للتكيف ولا يستفيد منها بالضرورة الجميع. وتقع على حكومات البلدان المتقدمة وحكومات البلدان النامية على حد سواء مسؤولية إدارة عملية الإصلاح بطريقة تقلل إلى أدنى حد من المخاطر بالنسبة للفئات الضعيفة وتزيد إلى أقصى حد من فرص تلك الفئات في الحصول على نصيب من المكاسب.