سادسا: التجارة والأمن الغذائي

تفيد منظمة الأغذية والزراعة بأن عدد ناقصي التغذية في البلدان النامية يبلغ ٨١٥ مليونا (الجدول ١٠). وبينما تبين أن ثلثي الأعداد الكلية لناقصي التغذية يوجدون في آسيا، إلا أن نسبة الانتشار الأعلى وجدت في إفريقيا جنوب الصحراء، حيث تصل هذه النسبة إلى ٣٣ في المائة من السكان.

وتعتبر هذه الأرقام مثيرة للقلق نظرا لالتزام المجتمع الدولي بالقضايا المتعلقة بالأمن الغذائي، وقدرته على إنتاج قدر من الغذاء يفوق ما يكفي كل إنسان على وجه الأرض، واستخدام نظم المعلومات الجديدة لتحديد الأمكنة المحتاجة للغذاء تحديدا دقيقا وكذلك لحشد نظم مواصلات سريعة لنقل الغذاء بسرعة في أرجاء العالم المختلفة.

وكما ورد في الفصول السابقة، فمن غير المرجح أن يؤدي الانفتاح على التجارة العالمية، بمفرده، إلى تحسينات كبيرة في النمو الاقتصادي أو الحد من الفقر، كما أن الأمر يصح بالمثل على انعدام الأمن الغذائي. والسياسات التكميلية، ومنها الاستثمارات العامة في استراتيجيات النمو التي تصب في صالح الفقراء وشبكات الأمان الاجتماعي، تعتبر ضرورية إذا ما أريد لتحرير التجارة دعم استراتيجيات الأمن الغذائي. كما أن توسيع الأسواق من خلال التجارة يوفر فرصا للنمو ويزيل قيود الحجم والنطاق في حالة الاقتصاديات منخفضة الدخل ذات الأسواق المحلية المحدودة. ويدرس هذا الفصل قضية الأمن الغذائي ويناقش كيف يمكن للتجارة وتحريرها أن يساعدا في تعزيزه.

والمشاركة في التجارة الدولية تسمح للبلدان بالوصول إلى أسواق أوسع لمنتجاتها. كما توفر، في الوقت ذاته، سبيلا للوصول إلى امدادات غذائية أكثر حجما وأقل تكلفة مقارنة بالوضع الذي تعتمد فيه على إنتاجها المحلي فقط. وربما تصبح التجارة الدولية أيضا أداة قوية لنقل التكنولوجيا، والتي تبقى آفاق زيادات الإنتاجية بدونها محدودة لدرجة كبيرة.

ومنظمة الأغذية والزراعة تود بالأخص تشجيع هذه الإمكانية بالذات للتجارة الدولية على تعزيز النمو الاقتصادي، وتقليص عدم المساواة وتحسين الأمن الغذائي. وتقر منظمة الأغذية والزراعة بأن المشاركة الأوسع في التجارة الدولية هي عنصر أساسي لمزيج شامل من السياسات التي تشجع النمو الاقتصادي وتحد من الفقر وانعدام الأمن الغذائي.

الجدول ١٠

مؤشرات الأغذية والجوع بحسب الإقليم

	شرق آسيا	أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	الشرق الأدنى وشمال أفريقيا	جنوب آسيا	إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	البلدان النامية
استهلاك الفرد من الأغذية (سعر حراري / للفرد /في اليوم)						
٦٦–١٩٦٤	١٩٥٧	٢٣٩٣	٢٢٩٠	٢٠١٧	٢٠٥٨	٢٠٥٤
٠٢–٢٠٠٠	٢٨٧٤	٢٨٤٨	٢٩٧٥	٢٣٩٧	٢٢٤٧	٢٦٥٩
ملايين السكان الذين يعانون نقص التغذية						
٩٢–١٩٩٠	٢٧٥	٥٩	٢٥	٢٩١	١٦٦	٨١٧
٠٢–٢٠٠٠	١٥٢	٥٣	٣٩	٣٠١	٢٠٤	٨١٥
ملايين السكان الذين يعانون الفقر (دولار واحد في اليوم)						
١٩٩٠	٤٧٢	٤٩	٦	٤٦٢	٢٢٧	١٢١٨
٢٠٠١	٢٧١	٥٠	٧	٤٣١	٣١٣	١٠٨٩

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٣أ، ٢٠٠٤ب؛ والبنك الدولي، ٢٠٠٥ب.

ما هو الأمن الغذائي؟

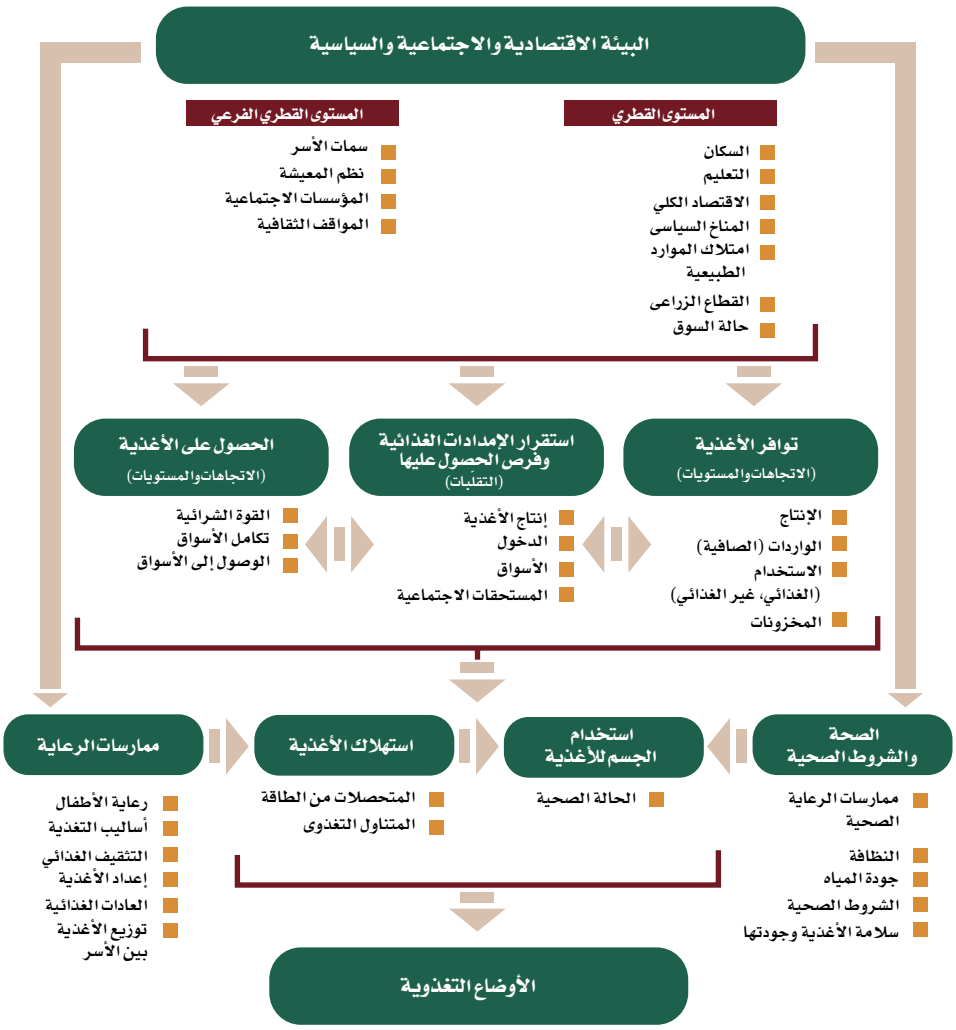
يتحقق الأمن الغذائي عندما يتمتع جميع الناس، في كل الأوقات، بإمكانية الحصول، ماديا واجتماعيا واقتصاديا، على غذاء كاف وسليم ومغذ لتلبية حاجاتهم التغذوية وأفضلياتهم الغذائية لحياة نشطة وصحية.

وتركز منظمة الأغذية والزراعة على أربعة أبعاد للأمن الغذائي:

- التوافر، ويحدده الإنتاج المحلي، والقدرة على الاستيراد، ووجود المخزونات والمعونة الغذائية.
- إمكانية الوصول، وتعتمد على مستويات الفقر، والقوة الشرائية للأسر ووجود بنية تحتية للمواصلات والأسواق ونظم توزيع الأغذية.
- استقرار الإمدادات، والحصول عليها قد يتأثران بالطقس، وتقلبات الأسعار، والكوارث الناجمة عن النشاط الإنساني، إضافة لعدد من العوامل السياسية والاقتصادية.
- الاستعمال الآمن والصحي للأغذية يعتمد على الرعاية والتغذية، وجودة الغذاء وسلامته، والحصول على مياه نظيفة ومرافق صحية.

وحالة التعرض لانعدام الأمن الغذائي تشير إلى نطاق كامل من العوامل التي تضع الناس عرضة

الشكل ٢٦
الإطار المفاهيمي لانعدام الأمن الغذائي



المصدر: منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٠

لخطر الإصابة به. وتتحدد درجة تعرض الأفراد، أو الأسر، أو جماعات من الناس بمدى تعرضهم لعوامل الخطر وبقدرتهم على مواجهة الأوضاع المتوترة أو الصمود أمامها. ويعتبر انعدام الأمن الغذائي ظاهرة معقدة، تعزى إلى العديد من العوامل التي تتفاوت في أهميتها عبر المناطق والبلدان والمجموعات الاجتماعية، وكذلك على مدى الوقت (الشكل ٢٦). ويمكن تجميع هذه العوامل في سياق المجالات الأربعة التالية لإمكانية التعرض:

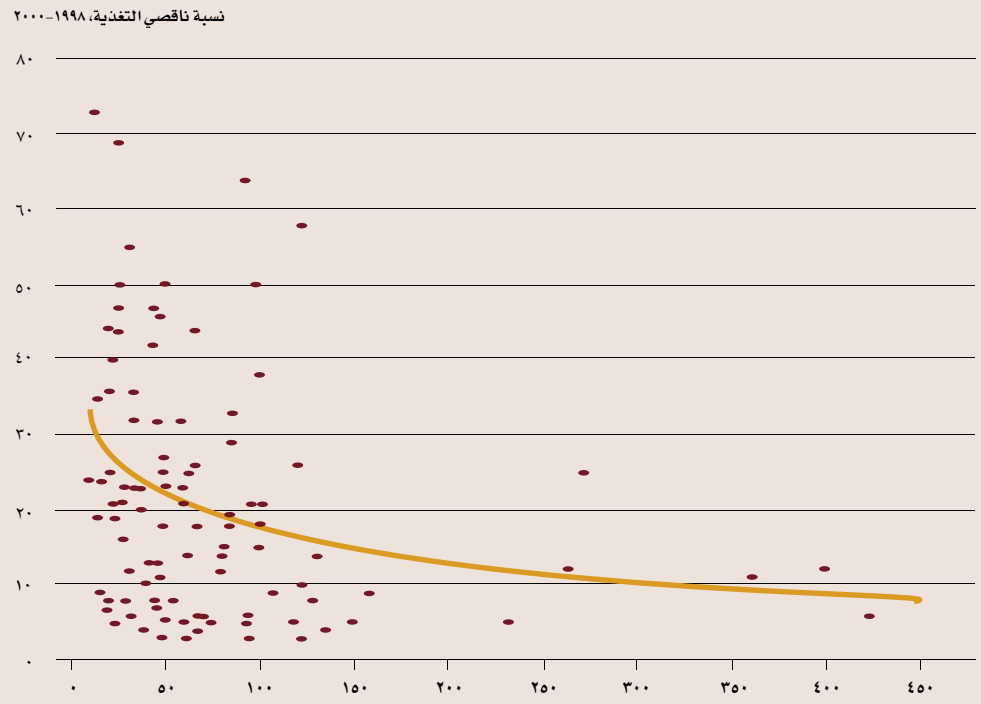
- البيئة الاجتماعية – الاقتصادية والسياسية؛
- أداء الاقتصاد الغذائي؛
- ممارسات الرعاية والتغذية؛
- الصحة والمرافق الصحية.

ولإحراز نجاح في هذا المسار، فإن الاستراتيجيات المعنية باستئصال انعدام الأمن الغذائي تعالج هذه الأسباب الكامنة من خلال توحيد جهود أولئك الذين يعملون في قطاعات مختلفة، كالزراعة والتغذية والصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية وعلم الاقتصاد والأشغال العامة والبيئة. وذلك يعني، على المستوى القطري، ضرورة قيام مختلف الوزارات أو الدوائر الحكومية بتوحيد مهاراتها وجهودها التكميلية من أجل تصميم وتنفيذ مبادرات متكاملة مشتركة بين القطاعات، على أن تتفاعل هذه المبادرات فيما بينها وأن يتم تنسيقها على مستوى السياسات. أما على المستوى الدولي، فيجب أن تعمل الوكالات المتخصصة المعنية ومنظمات التنمية سويا في هذا المجال المشترك.

وتؤثر التجارة على عوامل الأمن الغذائي المذكورة بطريقة مباشرة وغير مباشرة من خلال التجارة العامة، والتجارة الزراعية بشكل خاص. فالتجارة الدولية تعزز إمكانية الحصول على الغذاء بمقدار المشاركة والاندماج فيها، كما تعزز النمو الاقتصادي، وتزيد من فرص العمل وتحسن القدرة على توليد الدخل للفقراء والذين يعانون انعدام الأمن الغذائي. إضافة لذلك، يمكن للانفتاح على التجارة الزراعية أن يوطد الأمن الغذائي عبر زيادة الإمدادات الغذائية لتلبية حاجات الاستهلاك وأن يقلل من قابلية التغير للإمدادات الكلية للأغذية.

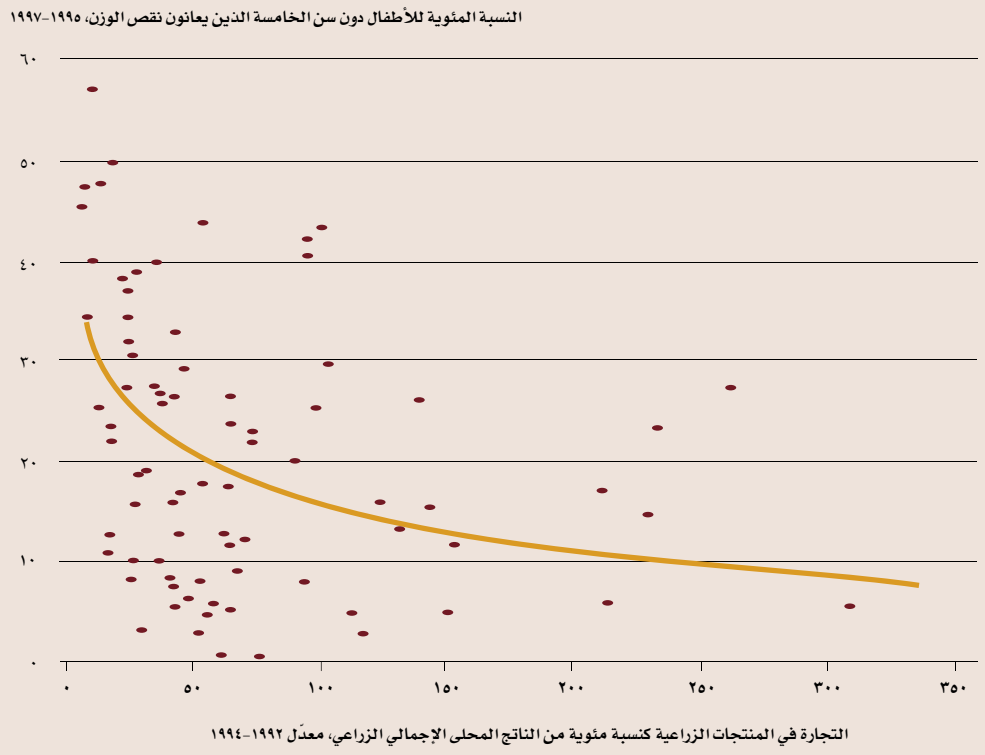
الشكل ٢٧

نسبة ناقصي التغذية إلى معدل التجارة في المنتجات الزراعية قياسا إلى الناتج المحلى الإجمالي الزراعي



المصدر: قاعدة البيانات الإحصائية في منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٢ والبنك الدولي، ٢٠٠٥ج

الشكل ٢٨
نسبة نقص الوزن مقابل معدل التجارة في المنتجات الزراعية قياسا إلى الناتج المحلى الإجمالي الزراعي



المصدر: استندت حسابات المنظمة على قاعدة البيانات الإحصائية والبنك الدولى، ٢٠٠٥ج

العلاقات المتبادلة بين التجارة والجوع

لقد أثار التكامل المتزايد بين الأسواق الدولية قلقا واسعا بأن الانفتاح على التجارة الزراعية قد يعرض الأمن الغذائي في البلدان النامية للخطر. ومصدر القلق هو أن التعرض للأسواق العالمية قد يزيد من عدم الاستقرار في إمدادات الأغذية وأسعارها، مما يؤدي لاضطراب الأسواق وإضعاف حوافز الإنتاج المحلي. فهل هذا القلق مدعوم بالدليل؟

وفي الشكلين ٢٧ و٢٨، تتمحور التجارة الزراعية (الواردات زائدا الصادرات) كحصة من إجمالي الناتج المحلي الزراعي حول مقياسين للجوع: (١) نسبة السكان الذين يعانون نقص الأغذية؛ (٢) مدى انتشار نقص الوزن لدى الأطفال دون سن الخامسة. وبما أن التغيرات في حجم التبادل التجاري ستستغرق وقتا كي يكون لها أثر على الأمن الغذائي، فإن مقياس انفتاح التجارة ربما يتأخر لفترة ثلاث سنوات. وإن كانت تجارة المنتجات الزراعية، بالفعل، مضرة بالأمن الغذائي، فإن وجود درجة عالية من الانفتاح على التجارة الزراعية سيميل للارتباط بنسب عالية من ناقصي التغذية ضمن السكان. وهذا التوقع ليس مدعوما بالدلائل في أي من الشكلين. ودون أن تتضمن الدلائل أية علاقة سببية، فهي لا تشير إلى أن الالتزام بالتجارة الزراعية مرتبط بمستويات عالية من نقص الأغذية، بل هي بالأحرى تشير إلى العكس.

وعلى أية حال، فإن نقطة أخرى جديرة بالملاحظة ويمكن مشاهدتها في الشكلين تتجسد في الدرجة الواسعة لتشتت البيانات. فكل مستوى من مستويات انفتاح التجارة يرتبط بنطاق واسع من مؤشرات الجوع. ويشير ذلك إلى أن أثر كل من التجارة الزراعية وتحرير التجارة على الأمن الغذائي يتم بواسطة العديد من العوامل الأخرى، كالأسواق، والبنية التحتية، والمؤسسات، وبيئة السياسات التكميلية التي يجري فيها تحرير التجارة. ولا يمكن التأكيد بشكل مبالغ فيه على أهمية الأسواق التي تسير بشكل جيد تحديدا.

ولا يشير الدليل إلى وجود علاقة سلبية بين تجارة المنتجات الزراعية والأمن الغذائي؛ بل على العكس، فإن درجة أعلى من الانفتاح على التجارة ترتبط بمستويات أقل من نقص التغذية. ورغم أن هذا القول قد يصح بوجه عام، إلا أنه من الصحيح أيضا أن بعض الأسر تخسر في عملية تحرير التجارة، ويصبح أمنها الغذائي عرضة للخطر. ولذا، فلا بد من أن تترافق الإصلاحات التجارية مع إصلاح السياسات المحلية لتعزيز الآثار الإيجابية للتجارة وللحد من أي آثار سلبية على الجياع.

وكما تم بحثه في الفصل الخامس، يمكن للنمو الاقتصادي الناشئ عن الزراعة والمترافق مع نمو في الأنشطة الريفية غير الزراعية أن يكون له أثر قوي إيجابي على الحد من الفقر والجوع، شريطة وجود إمكانية وصول متكافئة إلى الأصول – الأصول الخاصة والعامة كليهما. ومن شأن تعزيز الدخول الزراعية أن يزيد الطلب على السلع غير الزراعية، وهو ما يعطي دفعة للدخول الريفية غير الزراعية ويوسع فرص نمو الدخل في المناطق الريفية.

ويمكن أن تساهم تجارة المنتجات الزراعية في استراتيجية إنمائية قائمة على الزراعة، كما يمكن أن ينطوي تحرير التجارة في المنتجات الزراعية على آثار نافعة. فمن جهة، يمكن للبلدان المتقدمة أن تساهم أيضا من خلال الانفتاح على التجارة في السلع الزراعية والمنتجات الزراعية المصّنعة وكذلك من خلال منع برامجها لدعم الزراعة المحلية من طرح سلع مدعومة في الأسواق العالمية تضر بالمنتجين من البلدان النامية. ومن جهة أخرى، فبإمكان البلدان النامية أن تتأكد من أن نظمها التجارية ستؤدي إلى تحفيز النمو في القطاع الزراعي بأكبر قدر ممكن.

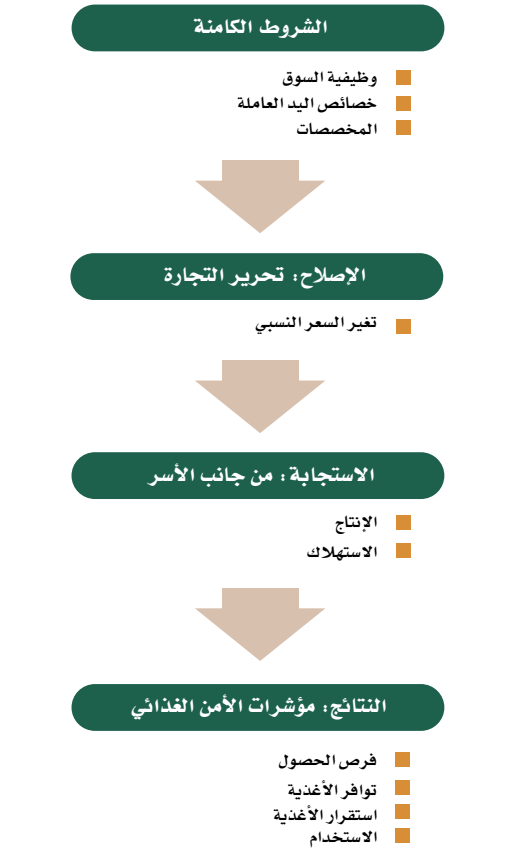
ويشير استعراض الدلائل التجريبية بشأن تحرير التجارة في الفصل الرابع إلى أن المكاسب الكبرى للبلدان النامية تأتي في الغالب من تدابير تحرير التجارة والإصلاحات المحلية الخاصة بها. وفي هذا المجال، من المهم أيضا ملاحظة أن القطاع الزراعي يمكن أن يتأثر بشدة من سياسات الحماية الموجهة صوب قطاعات أخرى من الاقتصاد، كما تم بحثه في الفصل الثالث.

تحرير التجارة والأمن الغذائي

تساهم تجارة المنتجات الزراعية بدور مهم في تقليص الفقر وانعدام الأمن الغذائي، لكن تحرير التجارة وآثارها على الأمن الغذائي تبقى رغم ذلك غير واضحة ومعقدة. وعلى المستوى النظري، يمكن رؤية العلاقة بين الإصلاحات التجارية والأمن الغذائي ضمن إطار "الإصلاح – الاستجابة – النتيجة" (الشكل ٢٩) (المنظمة، ٢٠٠٣ب؛ Morrison، ٢٠٠٢؛ Cirera، Winters، McCulloch، ٢٠٠١).

وبالنسبة لمجموعة معينة من الظروف الأساسية، من شأن إصلاح ما، وفي هذه الحالة تحرير التجارة، أن يغير الأسعار النسبية. وإلى المدى الذي تتغير فيه الأسعار، وبالتالي الحوافز، فإن ذلك سيظهر استجابة على صعيد الإنتاج والاستهلاك من قبل الأسر. وهذه الاستجابة تحدد نتيجة الأمن الغذائي للأسرة. والسؤال فيما إذا كانت هذه النتيجة تمثل تحسنا صافيا أو تدهورا صافيا يبقى سؤالا تجريبيا ترتهن الإجابة عليه بالظروف الأساسية. ويمكن تجميع الظروف الأساسية ضمن ثلاث فئات: القدرات الوظيفية للسوق، وخصائص العمل، والهبات.

الشكل ٢٩
إطار الإصلاح – الاستجابة والنتائج



الإطار ١٠
تحرير سوق "الكاشو" في موزامبيق

قامت موزامبيق بتحرير قطاع الكاشو في بداية التسعينات كاستجابة لتوصيات البنك الدولي. وجادل المعادون للإصلاح بقولهم أن تلك السياسة لم تقدم إلا القليل لمنفعة زارعي الكاشو الفقراء بينما أدت إلى إفلاس المصانع في المناطق الحضرية. وباستخدام إطار رفاه نظري، قام McMillan، Rodrik، Welch (٢٠٠٢) بتحليل الأدلة المتوافرة وتقديم بيان عن عواقب الإصلاح التوزيعية والعواقب المتعلقة بالكفاءة. وهم يقدرون أن المنافع المباشرة من تقليص القيود على صادرات الكاشو الخام كانت نحو ٦,٦ مليون دولار سنويا أو نحو ٠,١٤ في المائة من إجمالي الناتج المحلي لموزامبيق. ولكن تم إبطال مفعول تلك المنافع إلى حد كبير نتيجة لتكاليف البطالة في المناطق الحضرية. ولم يتجاوز صافي المكسب بالنسبة للمنتجين غالبا ٥,٣ مليون دولار أو ٥,٣٠ مليون دولار بالنسبة لمعدل الأسر المنتجة للكاشو سنويا. وقد قدرت الخسارة في الدخل الحقيقي للعمال الحضريين بنحو ٦,١ مليون دولار مما يعادل تقريبا المكسب من الكفاءة المباشرة التي أحدثها التحرير. والسبب الواضح لفشل إصلاح الكاشو هو أن الإصلاح لم يهتم بالحقائق الرئيسية إلا بدرجة ضئيلة. أولا، حصل التجار والوسطاء وليس المزارعون الفقراء على معظم المنافع. ثانيا، نظرا لكون السوق الدولية للكاشو الخام أقل تنافسية من سوق الكاشو المصنع، فقد عانت موزامبيق من خسارة في الشروط المتعلقة بتجارتها الخارجية. ثالثا قللت الإدارة السياسية السيئة للإصلاح من المنافع الحيوية التي كان من الممكن حدوثها.

وقد يكون مفتاح الحصول على المنافع الحيوية التزاما ذا مصداقية بنظام تسعير جديد، على أن يستكمل ببرامج تعويضية، وذلك قد يجعل الاستثمارات الباهظة الضرورية ذات قيمة للفلاحين ورجال الأعمال والعمال. وكان بإمكان التحرير أن ينشّط القطاع الريفي بتحويل الانهيار في زراعة شجر الكاشو إلى النقيض. وقد يكون في القطاع الحضري بشيرا بإعادة هيكلة الإنتاج من خلال تشجيع برامج أكثر عقلانية للاستثمار. ولكن المزارعين رفضوا زراعة الأشجار ورفض مصنعو الكاشو نقل مواردهم لمكان آخر، كما رفض العمال الحضريون البحث عن وظائف أخرى.

المصدر: McMillan,Rodrik, Welch، ٢٠٠٢.

وتشير القدرات الوظيفية للسوق إلى البيئة السائدة للمؤسسات والسياسات، مع الأخذ بعين الاعتبار إصلاحات في مجال السياسات غير الإصلاح التجاري الجاري حاليا. كما تضم البنية التحتية المادية والتقنية مثل شبكات النقل والاتصالات. أما خصائص العمل، فتحيط بالصفات البشرية، بما يشمل التعليم والمعايير الصحية وملكية الأصول ومستوى الأمن الغذائي القائم مسبقا. أما الهبات، فهي الصفات المادية للأسر، مثل الموارد الطبيعية والمناخ والبعد ونوعية الأرض والقرب الجغرافي من الحدود، وغير ذلك. وتبرهن حالة تحرير سوق الكاشيو في موزامبيق (الإطار ١٠) على أهمية الظروف الأساسية لنجاح أو فشل تحرير التجارة.

وتبعا للمدى الذي تتغير فيه الأسعار بالفعل إثر إصلاح تجاري معين، (أنظر موضوع "انتقال الأسعار" في الفصل الخامس)، فقد تختلف الاستجابات المحتملة لأسرة زراعية بخصوص الإمدادات (الإنتاج): تكثيف أو توسيع الإنتاج القائم؛ تنويع أو تغيير مزيج المدخلات (كاستخدام العمل غير الزراعي مثلا) أو مواصلة الإنتاج دونما أي تغيير. ويتم إقصاء العديد من الفقراء ومن يعانون انعدام الأمن الغذائي عن آليات السوق الرسمية؛ لذا، وفي ظل غياب سياسات موجهة مباشرة نحو ربطهم بالأسواق، فإنهم سيواصلون في أغلب الأحيان إنتاجهم دون إحداث أي تغيير عليه. وبالنسبة لمثل هذه الأسر، لن يوفر الإصلاح التجاري بمفرده أية آثار مفيدة.

وتحدد استجابة الاستهلاك (الطلب) نتيجة الأمن الغذائي من خلال قنوات الوصول والتوافر والاستقرار. وأحد الأسئلة الرئيسية بخصوص قناة الوصول هو: ماذا يحدث لقدرة الأسرة على شراء الأغذية؟ ويتأثر ذلك بمؤشرين هما: الدخل وسعر الغذاء. وذلك يعني، هل بمقدور الأسر إنتاج أو كسب دخل كاف لشراء تلك الأغذية التي لا يستطيعون زراعتها لأنفسهم؟

أما التوافر، فهو ضروري للأسر كي تستطيع تحويل الطلب إلى استهلاك. والمزيد من الانفتاح على التجارة سيحسن عموما الروابط مع أسواق التصدير، التي يمكن استخدامها بالمقابل لربط فقراء الريف المعزولين بالمنتجات الغذائية المستوردة.

كذلك، يمكن للاستقرار أن يتأثر بالتجارة. فقد وجدت عدة دراسات تجريبية (مثلا، Anderson، ٢٠٠٠) بأن وجود تجارة أكثر انفتاحا في الزراعة تعمل على تحسين استقرار الأسعار، بدل مفاقمتها: فإن أرادت البلدان ضمان إمدادات غذائية مستقرة يمكن التنبؤ بها، فعليها أن تسعى لإيجاد تجارة أكثر انفتاحا، لا إلى المزيد من الاكتفاء الذاتي. فالتجارة الأكثر انفتاحا تسمح للأغذية بالانتقال من المناطق التي تشكل فيها فائضا إلى مناطق العجز، كما أنها تعزز قدرة المناطق التي تعاني عجزا في تغذية نفسها بنفسها، سواء داخل البلدان أو فيما بينها (Runge وآخرون، ٢٠٠٣).

كما أن حجم واتجاه العلاقة بين تحرير التجارة والأوضاع الخاصة لحالات انعدام الأمن الغذائي هي أسئلة ذات طابع تجريبي. فبينما يمكن لانفتاح التجارة أن يسهم في تحسين الأمن الغذائي، إلا أن تحرير التجارة له تكاليفه أيضا. فقد يكون للتغيرات الناتجة في الأسعار النسبية وإعادة توزيع الموارد الإنتاجية أثر سلبي على الأمن الغذائي لبعض الأسر.

وليس من السهل في الواقع العملي تتبع أثر سياسات الإصلاح الخاصة بتجارة المنتجات الزراعية على الأمن الغذائي الأسري. فالعديد من العوامل يؤثر في الطريقة التي تنفذ منها الإصلاحات إلى المستوى الأسري، ومن المرجح أن يكون هناك رابحون وخاسرون. ولهذا الأمر بعدان. فمن جانب، ستتأثر أنماط السلوك الأسرية المختلفة التي تفرضها ظروف متباينة بطرق ليست متشابهة على الأرجح. فقد يكون الأثر المباشر لإصلاح السياسات التجارية مفيدا لبعض الأسر، إلا أنه قد يكون سلبيا للبعض الآخر.

أما الجانب الآخر فيتمثل في البعد الزمني. فرغم أنه من المتوقع أن يؤدي انفتاح التجارة إلى فوائد طويلة الأجل، إلا أن العديد من الأسر تواجه تكاليف باهظة لاسيما على المدى القصير. وبالطبع، سيفرض إصلاح السياسات تكيفات داخل البلدان حيث ستتغير بنية الحوافز في الاقتصاد كما سيتم إزاحة عوامل الإنتاج نحو تلك القطاعات التي يتمتع البلد بميزة نسبية فيها.

وتسهيل التكيف، مع الحد في الوقت ذاته من أية آثار ضارة على الأسرة الفقيرة والتي تعاني انعدام الأمن الغذائي، يمثل تحديا كبيرا للسياسات. فالسياسات التي يجب تنفيذها هي تلك التي تعزز قدرة الأسر على الاستجابة للحوافز المتغيرة. وعلى هذا الصعيد، يعتبر الوصول إلى الأسواق التي تسير بشكل جيد ضروريا، كما أن أسواق العمل التي تسير على نحو جيد ليست بأقل منه أهمية. وفي الوقت ذاته، فإن آليات التعويض وشبكات الأمان الاجتماعية ضرورية لمساعدة الأسر الضعيفة التي تتأثر سلبيا بالأمر.

ويقدم إصلاح السياسات التجارية فرصا للفقراء والذين يعانون انعدام الأمن الغذائي، غير أن عملية التكيف يجب أن تدار بعناية مع توفير حماية كافية للضعفاء ولمن يعانون انعدام الأمن الغذائي. وتبرهن دراسات الحالة التالية على هذه النقطة.

دراسات الحالة عن الاقتصاد الكلي والإصلاحات التجارية

البلدان التي قامت بتحرير تجارة المنتجات الزراعية إبان العقدين المنصرمين تحت إطار برامج التكيف الهيكلي والاتفاق بشأن الزراعة شهدت عددا من نتائج الأمن الغذائي. وقد أجرت منظمة الأغذية والزراعة في الآونة الأخيرة ١٥ دراسة حالة قطرية[١٨] بهدف دراسة آثار الاقتصاد الكلي وإصلاحات السياسات التجارية على الأمن الغذائي (منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٥أ). وسيتم في القسم التالي عرض تحليل موجز للدراسات والخلاصات الرئيسية التي خرجت بها وكذلك رسم لانعكاسات السياسات من منظور الأمن الغذائي.

الخصائص الهيكلية لبلدان العينّة

إن لكل من الخصائص الهيكلية لاقتصاد ما، ووجود مؤسسات السوق وأداؤها، والسياق السابق للسياسات تأثير مهم على نتيجة الإصلاحات وعلى ملاءمة عمليات الإصلاح البديلة في سياقات قطرية محددة.

والبلدان في عينة الدراسة التي أجرتها منظمة الأغذية والزراعة هي في مراحل مختلفة من التنمية للانتقال من اقتصاديات زراعية إلى اقتصاديات صناعية. وهي تتفاوت ما بين اقتصاديات زراعية

(١٨) دراسات الحالة غطت البلدان التالية: في آسيا: الصين والهند؛ في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي: شيلي، غواتيمالا، غيانا وبيرو؛ في شمال إفريقيا والشرق الأدنى: المغرب؛ في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى: الكاميرون، غانا، كينيا، ملاوى، نيجيريا، السنغال، جمهورية تنزانيا المتحدة وأوغندا. وللمزيد حول المنهجية المستخدمة، أنظر أيضاً : منظمة الأغذية والزراعة (٢٠٠٣ب، الفصل ١١).

منخفضة الدخل (ملاوى، وجمهورية تنزانيا المتحدة، مثلا) مع انخراط غالبية السكان فيها في الأنشطة الزراعية، وبين بلدان يسود فيها الدخل المتوسط مع كثافة منخفضة نسبيا لسكان الريف (مثلا، شيلي، بيرو). وفي البلدان متوسطة الدخل، قامت التحولات الهيكلية فعلا بتقليص الأهمية النسبية للزراعة لاقتصادياتها القطرية، وللمستهلكين والدخول الريفية. وتعتبر الهند، وكذلك الصين بوجه خاص، حالتين خاصتين في هذا السياق بسبب أعداد السكان الضخمة فيهما، ولتوزعهم بين المناطق الريفية والحضرية والحجم الكلي المطلق للقطاع الصناعي فيهما.

وتعتبر الزراعة مصدرا لأكثر من ربع الناتج المحلي الإجمالي في تسعة من البلدان موضع الدراسة من بين خمسة عشر بلدا، بحيث تتجاوز نسبة ٣٥ في المائة في خمسة منها. ويستثنى من ذلك شيلي وبيرو لأن الزراعة تساهم بأقل من ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في كليهما.

وبوجه عام، تتضمن هذه الخصائص الهيكلية انعكاسات متباينة لتحرير التجارة على كل من الآثار على نطاق الاقتصاد وعلى رفاهية المستهلكين، وكذلك لتغيرات السياسات التجارية على الزراعة وسكان الريف. وبالنسبة للبلدان الزراعية منخفضة الدخل، من المرجح أن يكون تأثير النمو الزراعي، بفضل الأهمية الأكبر لهذا القطاع في هذه المرحلة الإنمائية، أكثر أهمية بكثير، في سبيل الحد من الفقر، مقارنة بتأثيره في البلدان متوسطة الدخل. فبالنسبة لهذه الفئة الأخيرة من البلدان، ورغم أن الفقر أكثر انتشارا في مناطقها الريفية، يظل العدد المطلق لفقراء الريف فيها قليلا إذا ما قورن بعددهم في المناطق الحضرية.

خلفية الإصلاحات وطبيعتها

خلال عقدي الخمسينات والستينات، قامت معظم حكومات البلدان في العينة بالتدخل في اقتصاداتها مع هدف تسريع عملية التنمية من خلال التصنيع السريع. وتمثلت الاستراتيجية النموذجية المتبعة باستبدال الواردات، والتي يعتبر المقابل لها في القطاع الزراعي هو الاكتفاء الذاتي الغذائي. وفي هذا المضمار، اتبعت بلدان العينة سياسات من تلك الأنواع التي جرى بحثها في الفصل الثالث.

والتحديات (والمعضلات) الأساسية التي تم مواجهتها هي: (١) كيفية تزويد المزارعين بحوافز كي ينتجوا (أي أسعار مربحة ومستقرة) وفي الوقت نفسه الإبقاء على أسعار متدنية للأغذية الأساسية والإمدادات الزراعية للسكان غير الزراعيين (وهم بشكل أساسي سكان المناطق الحضرية/المستهلكون)؛ (٢) كيفية التعويض عن إخفاق الأسواق (بما يشمل فقدان الأسواق) في توفير الخدمات الأساسية لقطاع الزراعة (مثلا فيما يخص القروض، والمدخلات الضرورية، والمعلومات الفنية ومعلومات السوق، والبنية التحتية للتسويق والتوزيع). وقد تدخلت معظم البلدان بغية التأثير على كل من أسعار المخرجات والمدخلات ولتقديم الخدمات الأساسية للقطاع الزراعي. وقد غطى التدخل، في بعض الحالات، جميع المنتجات الزراعية؛ بينما اقتصر في حالات أخرى على المنتجات الاستراتيجية فقط، سواء كانت للاستهلاك المحلي أم للتصدير.

ومن منظور كلي، فقد مر معظم البلدان في العينة بفترات نمو اقتصادي سريع نسبيا في الستينات والسبعينات قبل التدهور الاقتصادي الذي أدى إلى الحاجة لإصلاحات في مجال السياسات. والإصلاحات التي جرى تنفيذها كان قد تم استعجالها فجأة بفعل أزمة ما في الاقتصاد تميزت بنمو منخفض واختلالات خطيرة في الاقتصاد الكلي، كنسب التضخم المرتفع والعجوزات المالية والعجوزات في الحساب الجاري، إضافة إلى القطاعات المالية التي تقاسي مشكلة خطيرة ارتبطت جزئيا بأزمة الدين الخارجي في أوائل الثمانينات. وقد حثت مثل هذه القيود على إجراء تخفيضات كبيرة في الميزانية بشكل عام، وبنحو أخص فيما يتعلق بالزراعة، وشمل ذلك تخفيضات معينة في الائتمان المدعوم، وبرامج التسويق والبنية التحتية.

وبعبارة أشمل، فقد كان الهدف الأولي لبرامج التكيف الهيكلي والخصخصة هو توجيه الزراعة المحلية أكثر نحو السوق. والاستراتيجية الرئيسية للسياسات التي تم تبنيها لبلوغ هذا الهدف تمثلت في إجراء إصلاح على عدة جبهات: تخفيض في معدل الحماية وتحرير الأسعار والخصخصة واستقرار الاقتصاد الكلي. وكانت أهم العناصر في إصلاح السياسات ذات الارتباط بتجارة المنتجات الزراعية هي ما يلي:

- استبدال معظم القيود الكمية على الواردات بالتعريفات الجمركية؛
- تخفيضات في كل من مستوى التعريفات وتشتتها؛
- إزالة الضرائب والحصص والتصاريح الخاصة بالتصدير؛
- تقليص أهمية الاكتفاء الذاتي الغذائي كهدف من أهداف السياسات؛
- تقليص في التجارة الحكومية أو إزالتها؛
- إزالة الرقابة المحلية على الأسعار والإزالة التدريجية لبرامج التوريد الحكومية.

الجدول ١١

متوسط التعريفات الجمركية المطبّقة والمقيدة للدولة الأولى بالرعاية (النسبة المئوية)

	التعريفات الجمركية المطبّقة للدول الأولى بالرعاية			التعريفات الجمركية المقيدة للدول الأولى بالرعاية		
	السنة	المنتجات الزراعية	جميع المنتجات	السنة	المنتجات الزراعية	جميع المنتجات
أفريقيا						
الكاميرون	١٩٩٤	٢٤	١٩			
	٢٠٠٢	٢٤	١٨	١٩٩٨	٨٠	–
غانا	١٩٩٣	٢٠	١٥	١٩٩٥	٩٧	٩٢
	٢٠٠٠	٢٠	١٥			
كينيا	١٩٩٤	٤٣	٣٥	١٩٩٦	٩٧	٩٦
	٢٠٠١	٢٣	١٩			
ملاوي	١٩٩٤	٣١	٣١	١٩٩٦	١١١	٧٦
	٢٠٠١	١٦	١٣			
المغرب	١٩٩٣	٢٩	٢٥	١٩٩٧	٦٦	٤٣
	٢٠٠٣	٥٢	٣٣			
نيجيريا	١٩٨٨	٣٧	٣٤	١٩٩٥	١٥٠	١١٩
	٢٠٠٢	٥٣	٣٠			
السنغال	٢٠٠١	١٥	١٢	١٩٩٦	٣٠	٣٠
جمهورية تنزانيا المتحدة	١٩٩٣	٢٨	٢٠	١٩٩٥	١٢٠	١٢٠
	٢٠٠٣	٢٠	١٤			
أوغندا	١٩٩٤	٢٥	١٧	١٩٩٦	٧٧	٧٣
	٢٠٠٣	١٣	٩			
آسيا						
الصين	١٩٩٢	٤٦	٤٣			
	٢٠٠١	١٩	١٦	٢٠٠١	١٤	١٠
الهند	١٩٩٠	٦٦	٦٦			
	٢٠٠١	٤٢	٣٢	١٩٩٦	١١٥	٤٩
أمريكا اللاتينية						
شيلي	١٩٩٢	١١	١١			
	٢٠٠٢	٧	٧	١٩٩٩	٢٦	٢٥
غواتيمالا	١٩٩٥	١٤	١٠			
	٢٠٠٢	١١	٧	١٩٩٩	٥١	٣٨
غيانا	١٩٩٦	٢٣	١٢	١٩٩٨	٩٣	٥٨
	٢٠٠٣	٢٣	١٢			
بيرو	١٩٩٣	١٨	١٨			
	٢٠٠٠	١٧	١٤	١٩٩٨	٣١	٣٠

المصدر: قاعدة بيانات "كومتريد" في الأمم المتحدة؛ والبنك الدولي/مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.

ولقد تفاوت تسلسل وعمق الإصلاحات المنفذة من بلد لآخر، وكان هناك في بعض الحالات انعكاس للسياسات. وعلى أية حال، مع مطلع التسعينات، تم تخفيض التعريفات الجمركية بشكل جوهري في معظم بلدان العينة، بل وطرأ عليها المزيد من التخفيض مع حلول عام ٢٠٠١ (أنظر الجدول ١١). وفي الحالة الخاصة للزراعة، كان معدل الرسوم المطبقة في ٢٠٠١ أقل من نسبة ٢٥ في المائة في كل بلدان العينة ما عدا ثلاثة، هي الهند والمغرب ونيجيريا. كما تم استبدال الحواجز غير الجمركية وإلى حد كبير بالتعريفات الجمركية. غير أن إحدى القضايا التي بقيت هي رغبة الحكومات في حماية قطاعاتها الزراعية من تقلبات الأسعار العالمية وكذلك إبطال إعانات التصدير.

عواقب الإصلاحات على الزراعة

اتجاهات الأسعار المحلية

شملت البيئة الاقتصادية الخارجية للعشرين عاما الماضية اتجاها هابطا في الأسعار الفعلية للسوق الدولية بالنسبة للعديد من السلع الزراعية، لاسيما الذرة والأرز والبن والكاكاو والفول السوداني والقطن. غير أن اتجاه هذه الانخفاضات كان ينعكس بشكل دوري. وقد شهد بعض المنتجات تقلبات في الأسعار أكثر من غيره.

والتحركات في الأسعار الدولية هي نتيجة للعديد من العوامل. وبالنسبة لمعظم السلع الاستوائية، كالبن والكاكاو والشاي، كانت زيادات العرض على المستوى العالمي (نتيجة زيادة الإنتاجية وظهور منتجين رئيسيين جدد) هي السبب الرئيسي في الاتجاه الهابط للأسعار الدولية. أما بالنسبة للأغذية الأساسية، كالحبوب واللحوم ومنتجات الألبان وزيوت الطعام، والتي تعتبر منافسة للاستيراد بشكل نموذجي في دول العينة، فإن كساد الأسعار الدولية، على أية حال، كان مرده أساسا هو المستويات المرتفعة للإعانات المحلية وإعانات التصدير التي طبقتها البلدان المتقدمة. والأسواق الزراعية الدولية التي اضطربت وتضررت أكثر من غيرها نتيجة مستويات الدعم والحماية المرتفعة شملت الحبوب (القمح والذرة والأرز)، والسكر ومنتجات الألبان واللحوم والبذور الزيتية.

وفي ظل غياب تدابير سياسات محلية تستهدف الحفاظ على الأسعار الزراعية، فإن الاتجاه الهابط في الأسعار الدولية سينعكس كاتجاه هابط في أسعار الإنتاج الفعلية [أسعار تسليم المزرعة]. ويمكن أن ينطبق ذلك أيضا على المنتجات شبه التجارية مثل الذرة الرفيعة والدخن والكاسافا وأنواع اليام، والتي تنحى أسعارها إلى اللحاق بأسعار الحبوب الرئيسية على المدى الأطول.

وفي بعض الحالات، ارتبطت الإصلاحات بزيادات في معظم الأسعار الفعلية للمنتجين المحليين (مثلا في غيانا، نيجيريا، جمهورية تنزانيا المتحدة، أوغندا) في كل فترة من فترات الإصلاح. وفي حالات أخرى، كان هناك فترات ارتفاع لأسعار المنتجين الفعلية وفترات شهدت هبوطا لهذه الأسعار (الكاميرون وكينيا مثلا). وأحيانا، اتسمت فترات الإصلاح بانخفاض في الأسعار الفعلية (غواتيمالا وملاوى).

وتعتبر أسباب هذا التغاير في استجابات الأسعار المحلية معقدة، غير أن الدراسات تشير إلى عدد من الأسباب الرئيسية. ويمكن تصنيف هذه الأسباب عموما بوصفها تلك التي تؤثر في الأسعار على الحدود وتلك التي تعدل الأسعار ضمن نطاق الاقتصاد المحلي، سواء نتيجة تدخلات مباشرة في الأسعار أم بفعل عوامل مؤسسية. ولقد ارتبطت فترات ارتفاع الأسعار المحلية الفعلية بشكل عام بالتخفيضات الفعلية لسعر الصرف. كما أن رفع ضوابط الرقابة الحكومية عن الأسعار ونظم التسويق قد تمخض أيضا عن مكاسب في أسعار المنتج (لاسيما في المحاصيل التصديرية) في بعض الحالات. ومن ناحية أخرى، يبدو أن تحرير الاستيراد قد ساهم في انخفاض في الأسعار المحلية الفعلية لبعض السلع.

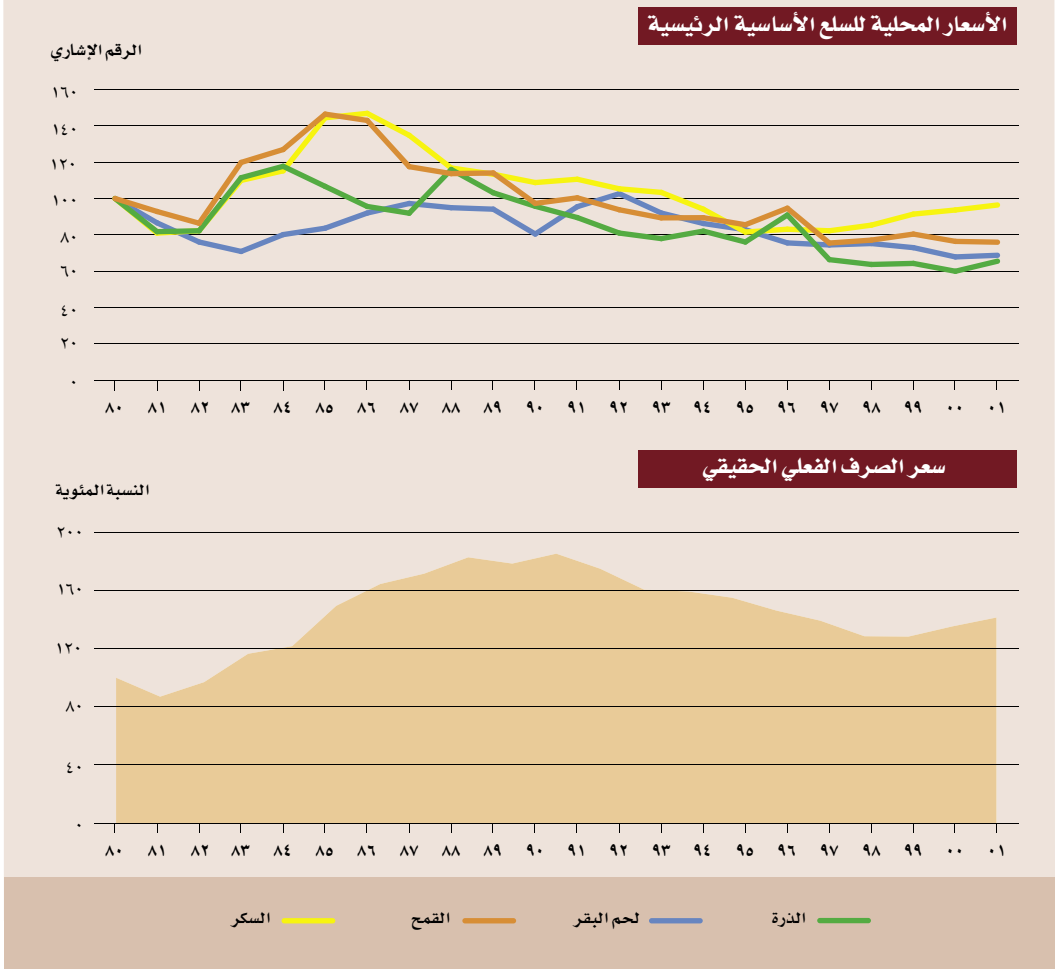
والمثالان التاليان جديران بتوضيح هذه النقطة. ففي شيلي، تم إزالة نظام رقابة حكومي على الأسعار والتسويق حيث كان مصمما للإبقاء على أسعار الأغذية منخفضة للمستهلكين، كما تم خفض أسعار الصرف الفعلية. وبالمقارنة مع الفترة السابقة للإصلاح (١٩٦٤ – ١٩٧٣)، فقد جلبت هذه التغيرات زيادات كبيرة في الأسعار المحلية الفعلية لجميع المنتجات الزراعية الرئيسية، بما يشمل القمح والذرة ولحم البقر والسكر، رغم أن جميع هذه الأسعار أظهرت اتجاها هابطا تدريجيا خلال التسعينات. وعموما، نجحت الإصلاحات في تحسين حركات نقل الأسعار الدولية إلى أسعار محلية، باستثناء أسعار القمح والذرة التي تعزى إلى تطبيق تكيفات تلقائية في الحماية الحدودية والتي أحدثتها آليات الضمان (نطاق الأسعار) القطرية (أنظر الشكل ٣٠).

وفي غانا، ارتبطت الإصلاحات بحالات انخفاض في أسعار الإنتاج المحلية الفعلية للمحاصيل البديلة للواردات، بما يشمل الذرة والأرز وأنواع اليام والكاسافا (أنظر الشكل ٣١). وقد ارتفع سعر الإنتاج المحلي للكاكاو، الذي يعد أحد المحاصيل التصديرية الرئيسية. ويبدو أن تحرير أسعار الصرف قد أفاد الكاكاو، ولكن كنتيجة لاتجاهات الأسعار العالمية إضافة إلى تحرير الاستيراد، فإن العكس هو الذي حدث لبدائل الواردات.

اتجاهات الإنتاج

ثمة دليل ما بأن الإنتاج استجاب إيجابيا لزيادات الأسعار الفعلية وسلبيا لحالات الانخفاض؛ بيد أن ذلك لم يكن واقع الحال على الدوام. وقد وجد أن استجابة نمط الإنتاج كان متشابها تقريبا بالنسبة للمحاصيل التصديرية والمحاصيل الغذائية. من بين الفترات المائة والخمسين التي قدمت بيانات بصددها فيما يخص تغييرات الأسعار والإنتاج، فإن ٦٦ في المائة فقط من الحالات كانت فيها الاستجابة في الاتجاه المتوقع، مع ٣٤ في المائة من الحالات

الشكل ٣٠
تطوّر الأسعار المحلية الحقيقية ومعدل سعر الصرف الفعلي الحقيقي في شيلي



المصدر: منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٥

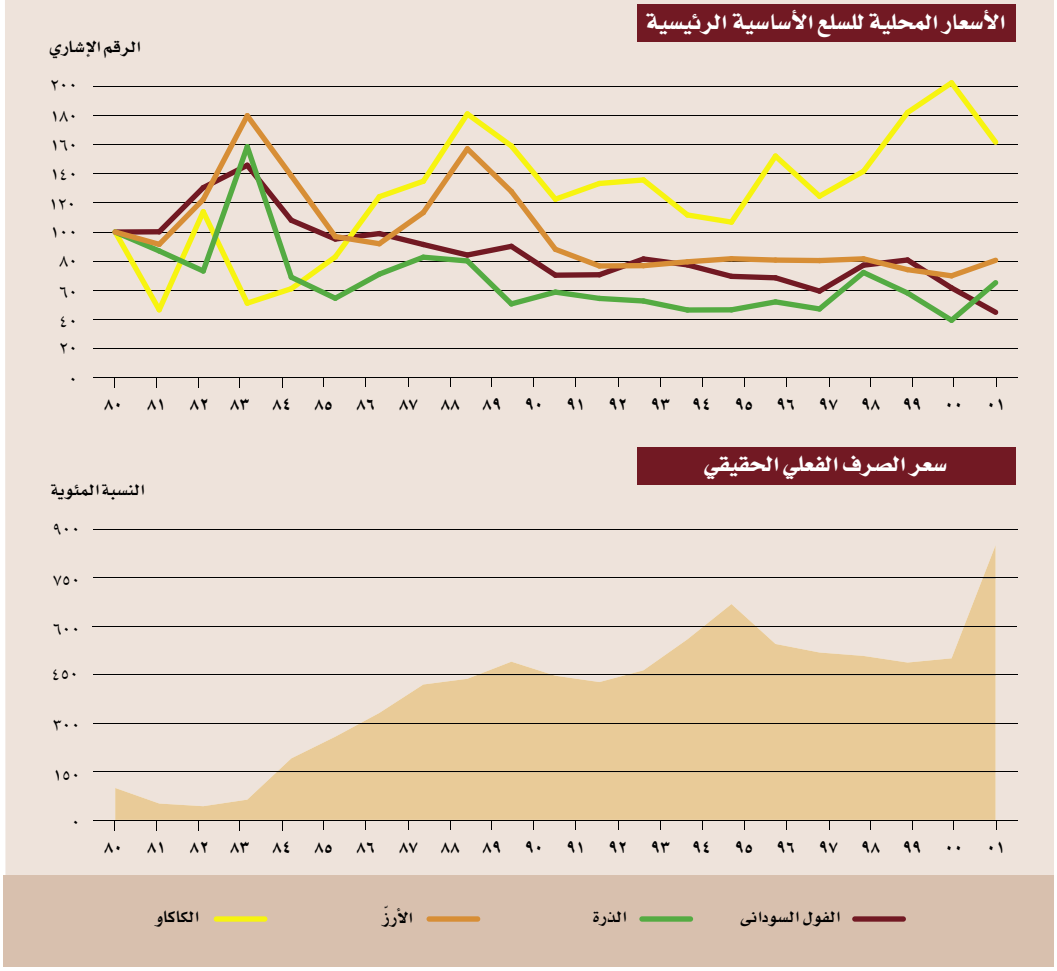
التي سجلت إما زيادة في الإنتاج لدى انخفاض الأسعار، أو تراجعا في الإنتاج في مواجهة أسعار متصاعدة. وفي كينيا وجمهورية تنزانيا الاتحادية، انخفض الإنتاج رغم الزيادات الفعلية للأسعار. بينما أظهرت ملاوى وبيرو الأثر المعاكس بزيادة عدد من المنتجات، وذلك رغم انخفاض الأسعار.

وهكذا، وفوق كل شيء، فإن الصورة غير واضحة فيما يخص استجابة الانتاج الظاهرة للتغيرات التي تطرأ على الأسعار. ويشير ذلك إلى أنه رغم أن المنتجين يستجيبون إلى تشكيلة من الحوافز السعرية (التي تحدد دوليا ومحليا)، فإن القيود غير السعرية ذات الصلة، أو التخفيف من هذه القيود، تبدو خطيرة الشأن في تحديد ما إذا كانت الاستجابة ستحدث ضمن فترة الإصلاح (مع الإقرار بأن التأخيرات في الاستجابة قد تفسر جزئيا هذه الاستجابات غير المتوقعة) وكذلك في تحديد مدى الاستجابة.

وكما هو الحال بالنسبة لتغيرات الأسعار، فهناك العديد من الأسباب للتغاير في استجابات الإنتاج، بعضها ذو علاقة مع ظروف السوق العالمية المتغيرة، كما أشير إليه سابقا. فحيثما تزداد فرص التصدير كنتيجة لفتح سوق كانت محمية فيما سبق، يمكن لتوسع الصادرات أن يحدث رغم تراجع الأسعار الدولية التي يتم نقلها بشكل أكبر للمنتجين المحليين، كنتيجة لتقليصات متزامنة في القيود المحلية على التصدير.

وبالمثل، قد لا تعكس الزيادات في الأسعار المحلية الأسعار عند باب المزرعة التي شهدت ارتفاعا، لأن ثمة عوامل أقوى في سلسلة

الشكل ٣١
تطوّر الأسعار المحلية الحقيقية ومعدل سعر الصرف الفعلي الحقيقي في غانا



المصدر: منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٥أ

الإمدادات تستخرج الريع الزائد المرتبط بزيادة ما وفي الأسعار العالمية. في حالات أخرى، قد يساعد التغير المحلي في السياسات والمؤسسات في تفسير استجابة الإنتاج. فعلى سبيل المثال، قد تعمل الارتفاعات الجوهرية في أسعار الإنتاج على كبح الحافز المحتمل للزيادات في أسعار المخرجات؛ وفي حالات أخرى قد يؤثر سحب الدعم المقدم للائتمان الريفي تأثيرا سلبيا على الإنتاج.

الاتجاهات التجارية

كان هناك تباين واضح في النمو النسبي للواردات والصادرات الزراعية، وبالتالي، في اتجاه تغيير معدل الواردات الغذائية إلى صادرات زراعية ضمن بلدان العينة (الجدول ١٢). وبعد فترة نمو قوي في النصف الأول و/أو الثاني من الثمانينات، انخفض معدل النمو للصادرات في التسعينات، ليتقهقر بحده في فترة ١٩٩٢–١٩٩٧ لجميع البلدان ما عدا شيلي والسنغال. وفي معظم الحالات، ارتبط هذا النمط بأسعار التصدير الآخذة في الانخفاض أكثر من ارتباطه بالتخفيضات الخاصة على صعيد الحجم.

وفي بعض الحالات، لم تشهد القيمة الكلية للصادرات توسعا فحسب، بل يبدو أن تحرير التجارة قد عمل على تشجيع تنويع المنتجات التصديرية. وبينما استمرت الأهمية الاقتصادية للصادرات التقليدية والاستوائية، فقد طرأ نمو جدير بالملاحظة في المحاصيل غير التقليدية (كالفواكه من شيلي وغواتيمالا، والأزهار المقطوعة والفاصوليا الخضراء من كينيا

الجدول ١٢

نسبة القيمة الإجمالية للواردات الغذائية الى القيمة الإجمالية للصادرات الزراعية

البلد	المعدل المتوسط		
	١٩٧٠–٨٤	١٩٨٥–٩٤	١٩٩٥–٢٠٠٢
أفريقيا			
الكاميرون	٠,٢	٠,٣	٠,٣
غانا	٠,٢	٠,٤	٠,٦
كينيا	٠,٢	٠,٢	٠,٤
ملاوي	٠,١	٠,٢	٠,٢
المغرب	١,٣	١,١	١,٦
نيجيريا	٢,٢	٢,٥	٣,٠
السنغال	١,٢	٢,١	٣,٧
جمهورية تنزانيا المتحدة	٠,٢	٠,٣	٠,٥
أوغندا	٠,١	٠,٢	٠,٤
آسيا			
الصين	٠,٨	٠,٥	٠,٧
الهند	٠,٦	٠,٤	٠,٥
أمريكا اللاتينية			
شيلي	٢,٨	٠,٢	٠,٣
غواتيمالا	٠,١	٠,٢	٠,٣
غيانا	٠,٣	٠,٢	٠,٣
بيرو	١,٢	١,٩	١,٤

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة.

والهليون من بيرو). وبالمقابل، شهدت الواردات الغذائية ارتفاعا بشكل عام – كان في المعدل أسرع من الصادرات الزراعية في معظم الحالات. ولقد تباين الأثر الصافي لميزان التجارة الزراعية عبر البلدان.

وفي العديد من البلدان الأفريقية، ازدادت الواردات الغذائية ليس فقط بسبب التقليصات في الإجراءات الحدودية وحركات أسعار الصرف، بل ولأن نصيب الفرد من الإنتاج الغذائي في التسعينات قد تراجع في عدد من البلدان (مثل كينيا، المغرب، السنغال وجمهورية تنزانيا المتحدة) (الجدول ١٣).

آثار الإصلاحات على الأمن الغذائي

من الصعوبة بمكان قياس تأثير الإصلاحات على الأمن الغذائي مباشرة، ويتسنى قياسها بالشكل الأفضل من خلال سلسلة من المؤشرات التي تشمل كلا من الخصائص الكلية (الإجمالي القطري) والجزئية (الأسرية). ويمكن تصنيف مثل هذه المؤشرات وفقا للأوجه الثلاثة الرئيسية للأمن الغذائي: التوافر والاستقرار والوصول.

إجمالي الإمدادات الغذائية في بلدان العينة

يبدو أن ثمة ترابطا قويا بين نصيب الفرد من الإنتاج الغذائي وبين نصيبه من توافر المغذيات في التسعينات. ولقد ازداد رقم قياس الإنتاج الغذائي للفرد فيما يخص ١١ من بلدان العينة، بما يشمل العديد من التحسينات المهمة؛ غير أن هذا المؤشر قد ازداد سوءا في كل من كينيا والمغرب والسنغال وجمهورية تنزانيا المتحدة، وكان خطيرا بالأخص في حالة المغرب وجمهورية تنزانيا المتحدة (الجدول ١٣).

وكانت كينيا فقط من بين البلدان التي انخفض فيها رقم قياس الإنتاج الغذائي،حيث تفادت انخفاضات متزامنة في توافر المغذيات. وبعبارة أخرى، حتى ولو لم تكن العملات الأجنبية في حد ذاتها عاملا محددا، فمن الواضح أن عوامل أخرى كانت تفعل فعلها بحيث منعت الواردات الغذائية من أن تعوض النقص في الإنتاج. وتتضح الصلة المحتملة في هذا السياق من قياس أثر الإنتاج على الدخول الريفية، ومدى اعتماد التغذية على مستويات الدخل. ذلك أن الافتقار إلى دخل كاف يتحول إلى نقص في القوة الشرائية الكافية لحث نظام التسويق على جلب الكميات اللازمة من الواردات.

الجدول ١٣

تغير نسبة السكان ناقصي التغذية وإنتاج الأغذية والفقر في الريف والنمو الاقتصادي

	نسبة السكان ناقصي التغذية			تغيّر نسبة ناقصي الأغذية	النمو الحقيقي في نصيب الفرد من إنتاج الأغذية [١]	انتشار الفقر في الريف [٢]		النمو الحقيقي للفرد الواحد [٣]	
	١٩٧٩–٨١	١٩٩٠–٩٢	٢٠٠٠–٠٢	١٩٩٠/٩٢–٢٠٠٠/٠٢	١٩٨٩/٩١–٢٠٠١	أوائل التسعينات	نهاية التسعينات	الناتج المحلي الإجمالي ١٩٩٠–٢٠٠٢	القيمة الزراعية المضافة ١٩٩٠–٢٠٠٢
أفريقيا									
الكاميرون	٢٢	٣٣	٢٥	–٨	٦	٥٩,٦	٤٩,٩	–١,٢	٢,٠
غانا	٦٤	٣٥	١٣	–٢٢	٤٨	٦٣,٠	٤٩,٠	١,٩	٠,٧
كينيا	٢٤	٤٤	٣٣	–١١	–٦	٤٦,٣	٥٩,٦	–٠,٧	–١,٥
ملاوي	٢٦	٤٩	٣٣	–١٦	٦٧	–	٦٦,٥	١,١	٥,١
المغرب	١٠	٦	٧	١	–١٧	١٨,٠	٢٧,٠	١,١	٣,٨
نيجيريا	٣٩	١٣	٩	–٤	١٨	٤٨,٠	٧٦,٠	٠,٣	٠,٩
السنغال	٢٣	٢٣	٢٤	١	–٣	–	–	١,٠	–١,١
جمهورية تنزانيا المتحدة	٢٨	٣٥	٤٤	٩	–٢٢	٤١,٠	٣٩,٠	١,١	٠,٨
أوغندا	٣٣	٢٣	١٩	–٤	١	٥٩,٤	٣٩,٠	٣,٦	١,٠
آسيا									
الصين	٣٠	١٧	١١	–٦	٧٤	٣٢,٩	٣,٢	٨,٢	٢,٩
الهند	٣٨	٢٥	٢١	–٤	١٣	٣٠,١	٢١,٠	٣,٧	٠,٦
أمريكا اللاتينية									
شيلي	٧	٨	٤	–٤	٢٥	٣٩,٥	٢٣,٨	٤,٢	١,٦
غواتيمالا	١٨	١٦	٢٤	٨	٣	–	–	١,٢	٠,١
غيانا	١٣	٢١	٩	–١٢	٨٤	٤٥,٠	٤٠,٠	٣,٥	٣,٨
بيرو	٢٨	٤٠	١٣	–٢٧	٥١	٧٠,٨	٦٤,٨	١,٣	٢,٠

(١) النمو الإجمالي في نصيب الفرد من إنتاج الأغذية بين ١٩٨٩/١٩٩١ و٢٠٠١ بحسب الأسعار الثابتة في الفترة ١٩٨٩/١٩٩١.
(٢) النسبة المئوية للسكان دون خط الفقر الوطني، تختلف سنوات البداية والختام لكل بلد من البلدان في الجدول لكنها تمتد من ١٩٩٠ إلى ٢٠٠١ بالإجمال، ما عدا في الصين التي يبدأ فيها انتشار الفقر عام ١٩٧٨.
(٣) النسبة المئوية سنويا.
المصدر: منظمة الأغذية والزراعة،٢٠٠٣ب، ٢٠٠٥أ؛ والبنك الدولي ٢٠٠٥ج.

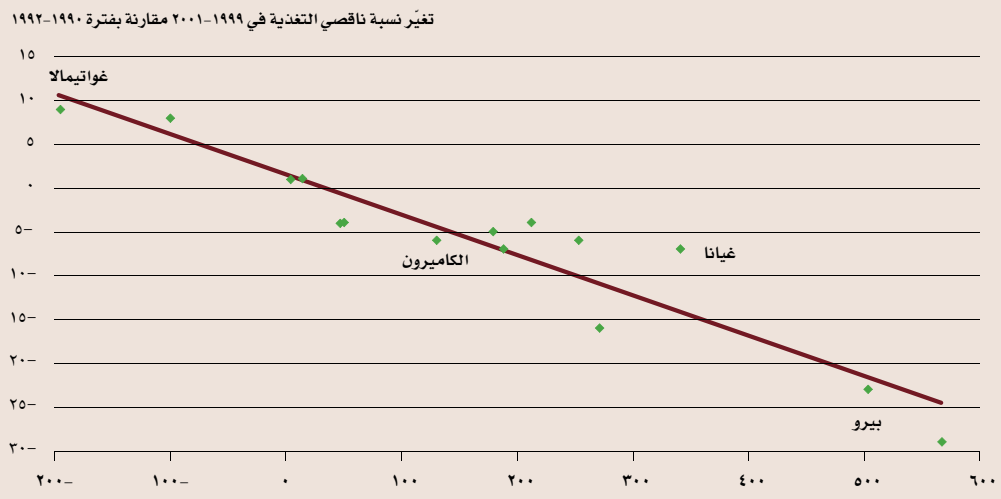
وارتفعت حصة الواردات الغذائية في مجموع الواردات الكلية في الفترة التي تلت عام ١٩٩٥ وذلك في جميع بلدان العينة ما عدا الصين والهند وبيرو. ويعكس الاتجاه الصاعد في هذه الحصة العديد من العوامل التي تشمل النمو السكاني والاقتصادي، وتحرير العملات الأجنبية، وتخفيف الحواجز التجارية. وعلى أية حال، فإن ارتفاع نسبة الواردات الغذائية إلى مجموع عوائد الصادرات (سلع وخدمات) ناقصا خدمة الدين، يشير إلى أن الأمن الغذائي على المستوى القطري (كما ينعكس في القدرة على الاستيراد) قد أصبح عرضة للخطر بنحو متزايد. وفي الفترة التي أعقبت عام ١٩٩٥، ازدادت هذه النسبة في حالة ثمانية من بلدان العينة، بيد أنها انخفضت لدى ستة بلدان أخرى؛ وقد كانت هذه النسبة مرتفعة على نحو خاص (بفائض قدره ٢٠ في المائة) في حالة السنغال وجمهورية تنزانيا المتحدة وأوغندا.

الأمن الغذائي الأسري

إن أي تأثير للسياسات على توافر الإمدادات الغذائية، وإمكانية الوصول إليها واستقرارها على المستوى القطري يتحكم فيه عدد من المعايير المؤسسية والإقليمية التي تؤثر فيما سيحدث لكل أسرة. ويمكن قياس التوجهات في الأمن الغذائي الأسري من خلال البيانات حول الفقر والتقديرات بشأن نسبة ناقصي الأغذية.

وتميل البلدان التي شهدت معدلات نمو قوية نسبيا في حصة الفرد من إجمالي الناتج المحلي الفعلي و/أو حصة الفرد من القيمة المضافة الزراعية الفعلية على مدى العقد المنصرم، إلى إحراز نتائج إيجابية فيما يخص عدد الناس تحت خط الفقر (أنظر الجدول ١٣). ومهما يكن من أمر، يتعين ملاحظة أن التقليصات في الفقر قد تباينت في أغلب الأحيان عبر المناطق، وفئات المزارعين، في هذه البلدان.

الشكل ٣٢
تغيّر متوسط الأغذية المتوافرة مقابل تغيّر انتشار نقص التغذية في حقبة التسعينات



المصدر: منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٥أ

وبالنسبة لتلك البلدان التي شهدت زيادات طفيفة نسبيا في إجمالي ناتجها المحلي الفعلي خلال العقد المنصرم، فإن المؤشرات بالنسبة للفقراء فيها هي أقل تشجيعا بشكل عام. لذلك، تشير دراسات الحالة إلى أن آثار إصلاح السياسات على الدخول الأسرية تنزع لأن تكون تابعة لحد كبير إلى أداء القطاع الزراعي، ويشمل ذلك ما يخص الإنتاج الغذائي، والاستجابة الشاملة للاقتصاد. ويعكس هذا الترابط الأهمية النسبية للمزرعة، وخارج المزرعة والحوالات النقدية في الدخل الأسري الريفي. ففي البلدان التي كانت فيها مؤشرات النمو، فيما بعد الإصلاح، غير كافية، كانت هناك إمكانية أكبر لاستفحال الفقر.

وإضافة إلى ارتباط الأمن الغذائي الوثيق بمستويات الفقر، فهو ينعكس أيضا في البيانات بخصوص نقص التغذية. ويوجز الجدول ١٣ التقديرات الخاصة بنقص التغذية واتجاهاتها. ولمعظم بلدان العينة، بدأت آثار الإصلاحات في الفترة بين ١٩٩٠ و ٢٠٠١. وفي الفترة ٢٠٠٠ – ٢٠٠٢، كان لدى جمهورية تنزانيا المتحدة النسبة الأعلى لانتشار نقص التغذية، الذي طال ٤٤ في المائة من سكانها؛ غير أن أقل من ١٠ في المائة من السكان كانوا يعانون نقص التغذية في غيانا ونيجيريا والمغرب، وأقل من ٥ في المائة في حالة شيلي.

وعلى مدى الفترة من ١٩٩٠–١٩٩٢ إلى ٢٠٠٠–٢٠٠٢، انخفضت تقديرات منظمة الأغذية والزراعة حول نسبة السكان ناقصي التغذية في ١١ من بين ١٥ بلدا. والبلدان الوحيدان اللذان زاد فيهما نقص التغذية بشكل كبير كانا غواتيمالا وجمهورية تنزانيا المتحدة. وثمة علاقة متبادلة قوية بين مدى انتشار نقص التغذية خلال التسعينات وبين التغيرات في معدل توافر الأغذية، لاسيما نصيب الفرد من الإنتاج الغذائي (الشكل ٣٢ والجدول ١٤).

آثار متفاوتة داخل البلدان

ضمن نطاق القطاع الزراعي لكل بلد، أثرت الإصلاحات على المنتجين بطرق مختلفة، وذلك اعتمادا على أنماط الزراعة. وعموما، ربح منتجو الصادرات، كما ربح أيضا الأجراء العاملون في الإنتاج والتصنيع في قطاع التصدير. وبالمقابل، فإن منتجي السلع المنافسة للواردات الذين فقدوا بعضا من الحماية، قد تأثروا عموما بشكل سلبي على المدى القصير، بيد أن رفاهيتهم طويلة المدى اعتمدت على قدرتهم على زيادة الإنتاجية و/أو تغيير أنماط الإنتاج. وفي العديد من الحالات، لم يتمتع المزارعون إلا بمرونة قليلة لتكييف إنتاجهم ومزيجه المتنوع، وكنتيجة لذلك، فإن خسائر هذه الفئة الفرعية من المزارعين كانت بعيدة المدى على وجه الترجيح.

الجدول ١٤

توافر السعرات الحرارية والبروتينات للفرد الواحد في الفترة ١٩٨٠ /١٩٨٢ – ١٩٩٩ /٢٠٠١

	السعرات الحرارية (سعر/يوم)			البروتينات (غرام/يوم)		
	١٩٨٠–٨٢	١٩٩٠–٩٢	١٩٩٩–٢٠٠١	١٩٨٠–٨٢	١٩٩٠–٩٢	١٩٩٩–٢٠٠١
أفريقيا						
الكاميرون	٢٢٦٠	٢١٢٣	٢٢٤٠	٥٧	٥١	٥٦
غانا	١٦٦١	٢٠٩٤	٢٦٢١	٣٨	٤٦	٥٤
كينيا	٢١٦٤	١٩٢٤	٢٠٤٤	٥٦	٥١	٥٣
ملاوي	٢٢٦٩	١٨٨٦	٢١٦٤	٦٦	٥١	٥٤
المغرب	٢٧٧٢	٣٠١٧	٣٠٠٢	٧٣	٨٤	٨١
نيجيريا	٢٠٦٥	٢٥٥٩	٢٧٦٨	٤٩	٥٧	٦٣
السنغال	٢٣٤٣	٢٢٨٣	٢٢٧٥	٦٧	٦٧	٦٣
جمهورية تنزانيا المتحدة	٢١٨٦	٢٠٧٨	١٩٧٠	٥٤	٥١	٤٨
أوغندا	٢١٣٩	٢٢٩١	٢٣٧١	٤٩	٥٥	٥٧
آسيا						
الصين	٢٤٠٠	٢٧٠٨	٢٩٧٤	٥٦	٦٦	٨٥
الهند	٢٠٦٧	٢٣٦٨	٢٤٩٢	٥١	٥٧	٥٩
أمريكا اللاتينية						
شيلي	٢٦٤٦	٢٦١٢	٢٨٥١	٧١	٧٣	٧٨
غواتيمالا	٢٣٣٢	٢٣٥٢	٢١٦٠	٥٩	٦٠	٥٥
غيانا	٢٥١٧	٢٣٥٠	٢٥٣٦	٦١	٦١	٧٣
بيرو	٢١٤٣	١٩٧٩	٢٦٠٢	٥٥	٤٩	٦٤

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة.

أما منتجو السلع غير التجارية فقد كان تأثرهم المباشر من إصلاح التجارة أقل بوجه عام، وربما تضرروا بشكل غير مباشر من خلال تحول المستهلكين نحو السلع المستوردة الأقل سعرا، أو لربما قد استفادوا بشكل غير مباشر من الأسعار الأعلى للسلع القابلة للتصدير حينما كانت تحدث مثل هذه الزيادات في الأسعار. وينزع صغار المزارعين لأن يكونوا منتجين للسلع غير التجارية، كما يميل أفراد أسرهم نسبيا لأن يكونوا أكثر انخراطا في العمل الريفي غير الزراعي. وتبعا للمدى الذي توافرت فيه زيادة في فرص العمل في الاقتصاد الريفي غير الزراعي، استفادت أسر صغار المزارعين من عملية الإصلاح. غير أن مسألة ما إذا كان تحرير التجارة قد تمخض مباشرة عن زيادة في فرص العمل أم لا، تبقى مسألة غامضة.

وكانت هناك أيضا اختلافات بين آثار الدخل الفعلي على المستهلكين الحضريين والريفيين. فمن المعروف جيدا بأن الأسر ذات الدخل المنخفض، سواء الحضرية أو الريفية، تنفق نسبة كبيرة من دخولها على الأغذية. وإلى المدى الذي يقوم فيه تحرير التجارة بتخفيض أسعار الأغذية، فإن الدخل الأسري للفقراء ذوي الاستهلاك الصافي قد يزداد بالقيمة الحقيقية. وبالتأكيد، استفاد المستهلكون من ذوي الدخل المنخفض (صغار المزارعين هم غالبا مستهلكون صافون أيضا) من تحرير التجارة، حيث أن درجة أقل من الحماية قد قللت أسعار الأغذية المرتبطة بمعدلات الأجور. وهذه بوضوح هي حالة تلك البلدان في العينة والتي يشكل المزارعون فيها نسبة صغيرة من السكان (مثل شيلي) و/أو التي معظم مزارعيها من الأجراء. وعلى أية حال، وحيثما تساهم الزراعة في حصة واسعة من العمل الذي يقوم به المزارعون لحسابهم، فقد يفوق حجم الخسائر في دخول المزارعين ذوي الدخل المنخفض أصلا أية نتائج فعلية تؤثر على سلة استهلاكهم.

موجز لعواقب الإصلاحات

تشمل العوامل المهمة التي تؤثر على نتائج الأمن الغذائي السياق الخاص بالمؤسسات والبنية التحتية الذي تعمل الزراعة من خلاله، وتسلسل الإصلاحات ومدى التناسق في تنفيذها.

ومع تخفيف ضوابط الرقابة الحكومية على الأسعار ونظم التسويق، وكذلك مع إصلاحات الاقتصاد الكلي وتخفيف الحواجز التجارية، خاصة على الصادرات، تحسنت حوافز الأسعار الزراعية في معظم، وليس جميع، الحالات في البلدان قيد الدراسة. وقد أثرت التغيرات في أسعار الصرف الفعلية، سواء كنتيجة لسياسات أسعار الصرف أو للتضخم، تأثيرا شديدا بشكل خاص على هذه الحوافز. فعندما بقي سعر الصرف في مستوى مفرط في قيمته، أو تم تقديره تبعا للإصلاحات، كانت حوافز الأسعار الزراعية تميل للتدهور؛ غير أن العكس هو الصحيح حينما كانت أسعار الصرف تنخفض.

وعموما، كان تحسن حوافز الأسعار الزراعية يقود إلى زيادات في الإنتاج (في ثلثي الحالات)، غير أن عوامل أخرى طغت على أثر الحوافز في بقية البلدان. فسحب الائتمان الريفي المتاح والارتفاع في أسعار المدخلات كانا من بين الأسباب التي بدت كاستجابة ضعيفة أو سلبية للإمدادات. وفي العديد من الحالات أيضا، عندما أجريت إصلاحات مؤسسية بغية تقليص التدخلات الحكومية في الأسواق الزراعية، فإن القطاع الخاص لم يكن دائما مؤهلا تماما لاستبدال الأنشطة الحكومية، الأمر الذي نجم عنه امتداد الفترة التي شهدت تقديم خدمات منقوصة أو غير كافية للمنتجين.

ولقد نزعت الزراعة التصديرية للاستفادة من برامج الإصلاح أكثر من استفادة قطاعات المحاصيل المنافسة للاستيراد. فرغم أن وجود قطاع تصدير حيوي يساعد في الحد من الفقر وانعدام الأمن الغذائي، إلا أن المنتجين في القطاعات المنافسة للاستيراد، وخاصة المنتجين على نطاق صغير ذوي الأصول غير الكافية، قد يتكبدون خسائر، لاسيما عندما يكونوا غير قادرين على التحول إلى فرص إنتاج أو أعمال بديلة.

ويعتمد معدل الحد من الفقر على الأداء الإجمالي للاقتصاد (أي خلق فرص عمل، في المزرعة وخارج المزرعة، بمعدل أسرع من معدل نمو السكان). بالنسبة للاقتصاديات القائمة على الزراعة لحد واسع، وحيثما يكون الفقر في الأغلب ظاهرة ريفية، فإن الأداء الاقتصادي أيضا يعتمد ولحد كبير على أداء القطاع الزراعي. ومن خلال هذا الترابط، تمارس التحسينات في الأسعار الزراعية أثرا إيجابيا في مجال الحد من الفقر.

والأمن الغذائي قد يتأثر سلبيا، على أية حال، بزيادات الأسعار ما لم تتخذ تدابير تضمن استفادة صغار الملاك وغيرهم من الأسر الريفية الفقيرة من عملية الإصلاح لاسيما بالنسبة لتحسن دخلهم.

النتائج الرئيسية

المقدمة المنطقية الأساسية لإصلاح السياسات المحلية والتجارية التي قامت بها البلدان تحت الدراسة كانت تفيد بأن المزيد من التوجه نحو السوق سيعمل على تحسين أداء القطاع وسيعزز في نهاية المطاف الحد من الفقر وتحسين الأمن الغذائي. ولقد جاءت النتائج المستقاة من تجارب الإصلاح للبلدان خليطا متنوعا. ورغم ذلك، برز عدد من المواضيع المتناسقة من دراسات الحالة:

- تؤدي الإصلاحات إلى الحد من الفقر وتحسين الأمن الغذائي إن تم تصميمها وتنفيذها بعناية فائقة ضمن استراتيجية واضحة لصالح الفقراء.
- يتطلب تسلسل الإصلاحات اهتماما خاصا ومتواصلا، ويجب ضمان حوافز إنتاج ملائمة قبل (أو في ذات الوقت) الذي ترتفع فيه أسعار المدخلات، حتى ولو جاء ذلك على حساب الحفاظ على بعض إعانات المدخلات المستهدفة بشكل جيد خلال فترة التكيف الانتقالية.
- إيجاد آليات لتشجيع ومساعدة القطاع الخاص لسد الفجوات التي تركها تفكيك مؤسسات الدولة للتسويق الزراعي يعتبر أمرا حيويا.
- تحسين البنية التحتية الريفية هو عامل مهم من أجل إصلاح ناجح للسياسات في معظم البلدان، لكن الحاجة إليه ماسة بشكل خاص في المناطق ذات الدخل المنخفض، ويترافق ذلك مع دعم الاستثمارات الإنتاجية لصغار المزارعين. فمن الصعب، بدون هذه الاستثمارات، أن يستجيب مثل هؤلاء المزارعين لحوافز الأسعار.
- السياسات الهادفة لتشجيع تنمية الأيدي العاملة الريفية غير الزراعية مهمة أيضا للفقراء الريفيين. وهذه السياسات يمكن أن تشمل تنمية الائتمانات الصغيرة، وتبسيط القواعد التنظيمية، وتحسين البنية التحتية، إضافة إلى حوافز خاصة من أجل التصنيع الريفي في المناطق الفقيرة.
- بما أن السياسات التكميلية لتسهيل التكيف من النوع المذكور أعلاه قد تستغرق وقتا كي يُؤتى أُكُلها، فلا بد من تدابير تعويضية انتقالية، تستهدف المجموعات منخفضة الدخل. ولقد لوحظ في العديد من دراسات الحالة غياب تدابير لحماية الفقراء، ومشاكل في استهداف الفئات الأضعف.

- تركز نقاشات السياسات التجارية المحلية الأكثر حساسية على صكوك السياسات للتعامل مع القطاعات المنافسة للاستيراد، وذلك في ضوء مفاوضات منظمة التجارة العالمية بشأن الزراعة. وهذا ملائم بشكل خاص لتلك الحالات التي تشوهت فيها الأسواق الدولية بسبب المستويات المرتفعة للدعم ولإعانات التصدير التي تقدمها الدول الغنية التي تستطيع تحمل تكاليفها.
- بالنسبة للبلدان ذات النسبة الكبيرة من السكان ذوي الدخل المنخفض والمفتقرين للموارد والذين يعيشون في المناطق الريفية ويعتمدون على الزراعة، تعتبر الإصلاحات الهادفة إلى زيادة الإنتاجية وتسهيل الانتقال من الزراعة وخلق فرص العمل غير الزراعية ضرورية لتعزيز الأمن الغذائي في الأجل المتوسط والطويل. وعلى كل حال، ولأن مثل هذه الإصلاحات قد تستغرق بعضا من الوقت كي تتمخض عن نتائج، فمن المفضل البدء فيها قبل (أو على الأقل في ذات الوقت) تنفيذ تدابير مثل إزالة الإعانات عن المدخلات الزراعية وتخفيض التعريفات على المحاصيل الرئيسية التي تزرعها الأسر منخفضة الدخل.