ISSN 1818-1848

استعراض
منظمة الأغذية والزراعة
لسياسات السلع
الزراعية الأساسية

٢

نحو سوق أفريقية مشتركة للمنتجات الزراعية

استعراض
منظمة الأغذية والزراعة
لسياسات السلع
الزراعية الأساسية

٢

نحو سوق أفريقية مشتركة للمنتجات الزراعية

Suffyan Koroma
خبير اقتصادي (في شؤون التجارة)، منظمة الأغذية والزراعة

Victor Mosoti
خبير قانوني في شؤون التنمية، منظمة الأغذية والزراعة

Henry Mutai
خبير استشاري

Adama Coulibaly
خبير استشاري

Massimo Iafrate
منظمة الأغذية والزراعة

دائرة السياسات التجارية
شعبة التجارة والأسواق

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
روما، ٢٠٠٨

الأوصاف المستخدمة في هذه المواد الإعلامية وطريقة عرضها لا تعبر عن أي رأي خاص لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في ما يتعلق بالوضع القانوني أو التنموي لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو في ما يتعلق بسلطاتها أو بتعيين حدودها وتخومها. ولا تعبر الإشارة إلى شركات محددة أو منتجات بعض المصنعين، سواء كانت مرخصة أم لا، عن دعم أو توصية من جانب منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة أو تفضيلها على مثيلاتها مما لم يرد ذكره.
تمثل وجهات النظر الواردة في هذه المواد الإعلامية الرؤية الشخصية للمؤلف (المؤلفين)، ولا تعكس بأي حال وجهات نظر منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة.

ISBN 978-92-5-606028-0

جميع حقوق الطبع محفوظة. ويجوز استنساخ ونشر المواد الإعلامية للأغراض التعليمية، أو غير ذلك من الأغراض غير التجارية، دون أي ترخيص مكتوب من جانب صاحب حقوق الطبع، بشرط التنويه بصورة كاملة بالمصدر. ويحظر استنساخ هذه المواد الإعلامية لأغراض إعادة البيع، أو غير ذلك من الأغراض التجارية، دون ترخيص مكتوب من صاحب حقوق الطبع. وتقدم طلبات الحصول على هذا الترخيص إلى:

Chief
Electronic Publishing Policy and Support Branch
Communication Division
FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

أو بواسطة البريد الإلكتروني: copyright@fao.org

© FAO 2008

المحتويات

الأسماء المختصرة والمختصرات ix
شكر وتقدير xii
ملخص تنفيذي xiv
الفصل الأول: مقدمة **1**
1 الخلفية والسياق 1
1-1 الغرض من الدراسة 3
1-2 دور القانون داخل النظام التجاري 9
1-2-1 القانون والتعاون الدولي 10
1-2-2 القضايا المهمة في إنشاء سوق مشتركة على مستوى القارة 11
1-3 الإطار العام للدراسة 13
الفصل الثاني: نظرة عامة على الحالة الراهنة لتجارة المنتجات الزراعية في أفريقيا 14
2 مقدمة 14
2-1 الوضع الراهن 14
2-1-1 عرض موجز للقضايا الرئيسية 14
2-1-2 تجارة أفريقيا في المنتجات الغذائية والزراعية مع بقية العالم 16
2-1-3 التجارة البينية في المنتجات الغذائية والزراعية داخل أفريقيا 18
2-2 أهمية التجارة غير الرسمية عبر الحدود 24
الفصل الثالث: استراتيجية الاتحاد الأفريقي للتكامل الإقليمي **26**
3 إطار تحرير التجارة في أفريقيا 26
3-1 الاتحاد الأفريقي 26
3-1-1 الخلفية 26
3-1-2 المبادئ الأساسية 26
3-1-3 مواءمة القوانين 27
3-1-4 برنامج تحرير التجارة 28
3-1-5 إزالة الحواجز غير التعريفية 31
3-1-6 مبدأ الدولة الأوْلى بالرعاية 31
3-1-7 التجارة في المنتجات الزراعية 31
3-1-8 تيسير المعاملات التجارية 32
3-1-9 التدابير العلاجية 32
3-1-10 التدابير الوقائية 33
3-1-11 تدابير الصحة والصحة النباتية 33
3-1-12 قواعد المنشأ 34
3-1-13 النقل 34
3-1-14 ملخص 34
3-2 اتحاد المغرب العربي (AMU) 35
3-2-1 الخلفية 35
3-2-2 أحكام المعاهدة 35
3-2-3 حالة التكامل الإقليمي وتجارة المنتجات الغذائية في اتحاد المغرب العربي 35
3-2-4 ملخص 38
3-3 السوق المشتركة لدول شرق وجنوب أفريقيا (COMESA) 39
3-3-1 الخلفية 39
3-3-2 المبادئ الأساسية 39
3-3-3 مواءمة القوانين 39
3-3-4 برنامج تحرير التجارة 40
3-3-5 الحواجز غير التعريفية 40

3-3-6 مبدأ الدولة الأوْلى بالرعاية 40
3-3-7 التجارة في المنتجات الزراعية 41
3-3-8 قواعد المنشأ 42
3-3-9 تيسير المعاملات التجارية 42
3-3-10 تدابير الصحة والصحة النباتية 43
3-3-11 الأحكام الوقائية 43
3-3-12 التدابير العلاجية 43
3-3-13 النقل 44
3-3-14 حقوق الملكية الفكرية 44
3-3-15 حالة التكامل الإقليمي وتجارة المنتجات الغذائية في السوق المشتركة لدول شرق وجنوب أفريقيا 45
3-3-16 ملخص 50
3-4 المجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا (ECCAS) 50
3-4-1 الخلفية 50
3-4-2 المبادئ الأساسية 50
3-4-3 مواءمة القوانين 51
3-4-4 برنامج تحرير التجارة 51
3-4-5 الحواجز غير التعريفية 52
3-4-6 مبدأ الدولة الأوْلى بالرعاية 52
3-4-7 التجارة في المنتجات الزراعية 52
3-4-8 قواعد المنشأ 53
3-4-9 تدابير الصحة والصحة النباتية 53
3-4-10 الأحكام الوقائية 53
3-4-11 التدابير العلاجية 54
3-4-12 تيسير المعاملات التجارية 54
3-4-13 النقل 54
3-4-14 حالة التكامل الإقليمي وتجارة المنتجات الغذائية في المجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا 54
3-4-15 ملخص 58
3-5 المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS) 59
3-5-1 الخلفية 59
3-5-2 المبادئ الأساسية 59
3-5-3 مواءمة القوانين 59
3-5-4 برنامج تحرير التجارة 60
3-5-5 الحواجز غير التعريفية 60
3-5-6 مبدأ الدولة الأوْلى بالرعاية 60
3-5-7 التجارة في المنتجات الزراعية 61
3-5-8 قواعد المنشأ 61
3-5-9 تيسير المعاملات التجارية 61
3-5-10 تدابير الصحة والصحة النباتية 61
3-5-11 الأحكام الوقائية 62
3-5-12 التدابير العلاجية 62
3-5-13 النقل 62
3-5-14 حقوق المِلكية الفكرية 63
3-5-15 حالة التكامل الإقليمي وتجارة المنتجات الغذائية في المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا 63
3-5-16 ملخص 69
3-6 المجموعة الإنمائية لدول الجنوب الأفريقي (SADC) 69
3-6-1 الخلفية 69

3-6-2 المبادئ الأساسية 70
3-6-3 مواءمة القوانين 70
3-6-4 برنامج تحرير التجارة 71
3-6-5 الحواجز غير التعريفية 71
3-6-6 التجارة في المنتجات الزراعية 71
3-6-7 مبدأ الدولة الأوْلى بالرعاية 72
3-6-8 قواعد المنشأ 72
3-6-9 تيسير المعاملات التجارية 72
3-6-10 تدابير الصحة والصحة النباتية 73
3-6-11 الأحكام الوقائية 73
3-6-12 التدابير العلاجية 73
3-6-13 النقل 74
3-6-14 حقوق المِلكية الفكرية 74
3-6-15 حالة التكامل الإقليمي وتجارة المنتجات الغذائية في المجموعة الإنمائية لدول الجنوب الأفريقي 74
3-6-16 ملخص 79
3-7 تجمع دول الساحل والصحراء (CEN-SAD) 79
الفصل الرابع: قواعد منظمة التجارة العالمية 81
4 منظمة التجارة العالمية 81
4-1 الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة (الجات): المادة السادسة – مكافحة الإغراق والرسوم التعويضية 81
4-2 شرط التمكين 83
4-3 اتفاقية الزراعة 84
4-4 تدابير الصحة والصحة النباتية 84
4-5 اتفاقيات مكافحة الإغراق والدعم والتدابير التعويضية 85
4-6 اتفاقية التدابير الوقائية 86
4-7 ملخص 86
الفصل الخامس: التصدي للتحديات والمعوقات التي تواجه التجارة البينية 87
5 تحليل القضايا الرئيسية 87
5-1 تخفيض التعريفات الجمركية وإلغاؤها 87
5-2 الحواجز غير التعريفية والقيود الأخرى على التجارة 93
5-3 ضياع الإيرادات والقيود النقدية 94
5-4 التدابير العلاجية 94
5-5 قواعد المنشأ 95
5-6 المعايير الفنية وتدابير الصحة النباتية 95
5-7 الأحكام الوقائية 98
5-8 تيسير المعاملات التجارية 98
5-8-1 النظم الإقليمية لمعلومات الأسواق 101
5-8-2 تبادل السلع من أجل زيادة التجارة البينية وإدارة المخاطر 103
5-8-3 الحاجة إلى إحصاءات موثوقة عن التجارة البينية 105
5-9 تسوية المنازعات 106
الفصل السادس: نحو سوق مشتركة 107
6 مقدمة 107
6-1 التفاوض في إقامة سوق مشتركة وتنفيذها 107
6.1.1 الخطوات الواجب اتخاذها لمواءمة التعريفات الجمركية 110
6-1-2 الإنتاج والتسويق والبيئة التجارية الحالية 111
6-1-3 المنتجات التي ينبغي أن تشملها السوق المشتركة للمنتجات الزراعية 115
6-1-4 التعامل مع النتائج المترتبة على تحرير التجارة 118

6-2 الخيار الأول: تحرير التجارة على مستوى القارة 119
6-3 الخيار الثاني: تحرير التجارة على أساس المجموعات الاقتصادية الإقليمية 120
6-4 الخيار الثالث: اللجوء إلى التدابير العاجلة حيثما كان ذلك ممكناً 120
6-5 وضع منظمة التجارة العالمية 120
6-6 ملخص 120
الفصل السابع: الخلاصة والطريق إلى الأمام 122

قائمة الأشكال

الشكل 1: الاتجاهات في تجارة المنتجات الزراعية في أفريقيا، 1970-2005 4
الشكل 2: كثافة تجارة المنتجات الزراعية في ما بين الأقاليم المختلفة داخل أفريقيا، 1995-2005 18
الشكل 3: هيكل تجارة اتحاد المغرب العربي في المنتجات الزراعية داخل أفريقيا، 2006 37
الشكل 4: هيكل تجارة الكوميسا في المنتجات الزراعية داخل الإقليم، 2006 49
الشكل 5: هيكل تجارة المجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا في المنتجات الزراعية داخل أفريقيا، 2006 58
الشكل 6: هيكل تجارة المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في المنتجات الزراعية داخل أفريقيا، 2006 68
الشكل 7: هيكل تجارة المجموعة الإنمائية لدول الجنوب الأفريقي في المنتجات الزراعية داخل أفريقيا، 2006 78

قائمة الجداول

الجدول 1: نظرة عامة على الاتجاهات في تجارة المنتجات الزراعية والغذائية في أفريقيا 17
الجدول 2: نصيب المجموعات الاقتصادية الإقليمية من التجارة البينية في المنتجات الزراعية (متوسطات) 19
الجدول 3: التجارة البينية في المنتجات الغذائية الرئيسية في أفريقيا، متوسطات الفترة 2002-2005 21
الجدول 4: تعريفات الدولة الأولى بالرعاية التي تطبقها المجموعات الاقتصادية الإقليمية وبعض البلدان النامية 24
الجدول 5: إجراءات التكامل في الجماعة الاقتصادية الأفريقية، 1994-2027 29
الجدول 6: هيكل مقارن للتعريفة الجمركية الخارجية الموحدة للمجموعات الاقتصادية الإقليمية 89
الجدول 7: تعريفات الدولة الأولى بالرعاية المطبقة على المنتجات الاستراتيجية والمنتجات الرئيسية الأخرى، 2006 91
الجدول 8: التكلفة التقديرية لنقل الوحدة بالطرق البرية بالحاويات (الحمولة القصوى 28 طن في 40 قدماً مكعباً) 99
الجدول 9: تكلفة الشحن التقديرية بالنسبة للبلدان الأفريقية غير الساحلية (بملايين الدولارات الأمريكية) 100
الجدول 10: التكلفة التقديرية لعمليات الإمداد بالنسبة لممر النقل لومي – واجادوجو (بحاويات سعتها 40 قدماً مكعباً) 101
الجدول 11: الاتجاهات في إنتاج بعض السلع الاستراتيجية 112
الجدول 12: مؤشرات كثافة التجارة البينية في بعض السلع الاستراتيجية 117

قائمة الأطر

الإطار 1: البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا 6
الإطار 2: إعلان قمة أبوجا للأمن الغذائي ، ديسمبر 2006 7
الإطار 3: المجموعات الاقتصادية الإقليمية الرئيسية الخمسة والدول الأعضاء في كل منها 8
الإطار 4: الكوميسا: الوصول إلى الفقراء 104
الإطار 5: دور البرنامج الخاص للأمن الغذائي في إطار سوق مشتركة للمنتجات الزراعية 109

المرفقات

المرفق 1: جدول مقارن للأحكام المتصلة بالتجارة 129
المرفق 2: قائمة المراجع 131

الملحقات

الملحق 1: بروتوكول الاتحاد الأفريقي الخاص بإقامة السوق المشتركة للمنتجات الزراعية 138
الملحق 2: قائمة موحدة بالمنتجات الاستراتيجية ورموزها طبقاً للنظام المنسق لتوصيف السلع الأساسية وترميزها.....146
الملحق 3: تسليم شحنات المعونة الغذائية بحسب المجموعات الاقتصادية الإقليمية 147

الملحق الإحصائي.....148

الأسماء المختصرة والمختصرات

ACP	دول أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادئ
AEC	الجماعة الاقتصادية الأفريقية
AGOA	قانون الفرص والنمو في أفريقيا
AoA	اتفاقية الزراعة
AMU	اتحاد المغرب العربي
AU	الاتحاد الأفريقي
AUC	مفوضية الاتحاد الأفريقي
CAP	السياسة الزراعية المشتركة
CAR	جمهورية أفريقيا الوسطى
CEMAC	المجموعة الاقتصادية والنقدية لدول وسط أفريقيا
CEN-SAD	تجمع دول الساحل والصحراء
CET	التعريفية الخارجية الموحدة
CTN	التصنيف الموحد للتعريفات الجمركية
COMESA	السوق المشتركة لدول شرق وجنوب أفريقيا (الكوميسا)
CMAP	السوق المشتركة للمنتجات الزراعية
CU	اتحاد جمركي
DRAS	الجمهورية العربية الصحراوية الديمقراطية
DSBM	جهاز وآليات تسوية المنازعات
EAC	مجموعة دول شرق أفريقيا
EBA	كل شيء ماعدا الأسلحة
EC	المجموعة الأوروبية
ECCAS	المجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا
ECOWAS	المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا
EEC	المجموعة الاقتصادية الأوروبية
EFTA	الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة
EMU	اتحاد اقتصادي ونقدي
EPA	اتفاقيه شراكة اقتصادية
ESA	شرقي وجنوبي أفريقيا
EU	الاتحاد الأوروبي
FAO	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
FTA	اتفاق التجارة الحرة
FTA	منطقة التجارة الحرة
GATT	الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة (الجات)
GATS	الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات
GDP	إجمالي الناتج المحلي
GNI	إجمالي الدخل القومي
GSP	نظام الأفضليات المعمم
HS	النظام المنسق لتوصيف السلع الأساسية وترميزها
ICT	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
LDCs	أقل البلدان نمواً
MFN	الدولة الأوْلى بالرعاية

NIS	الدول حديثة الاستقلال
NIN	الدول حديثة التصنيع
OECD	منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
RoO	قواعد المنشأ
RoW	بقية العالم
RECs	المجموعات الاقتصادية الإقليمية
RIA	اتفاق التكامل الإقليمي
RTAs	اتفاقيات التجارية الإقليمية
SACU	الاتحاد الجمركي لدول الجنوب الأفريقي
SADC	المجموعة الإنمائية لدول الجنوب الأفريقي
SDT	المعاملة الخاصة والتفضيلية
SPs	منتَجات خاصة
SPS	معايير الصحة والصحة النباتية
TBT	الحواجز الفنية أمام التجارة
TCP	مشروعات برنامج التعاون الفني
TDCA	اتفاقية جنوب أفريقيا للتجارة والتنمية والتعاون
TRAINS	نظام إدارة المعلومات التجارية وتحليلها
TRIPS	جوانب حقوق المِلكية الفكرية المتصلة بالتجارة
TRQ	حصة التعريفة الجمركية
UEMOA	الاتحاد الاقتصادي والنقدي لدول غرب أفريقيا
UNECA	لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا
UNCTAD	مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)
UR	اتفاقية جولة أوروغواي بشأن الزراعة
US	الولايات المتحدة الأمريكية
WAEMU/UEMOA	الاتحاد الاقتصادي والنقدي لدول غرب أفريقيا
WITS	الحل التجاري العالمي المتكامل
WTO	منظمة التجارة العالمية

شكر وتقدير

هذه الوثيقة هي النتيجة الرئيسية لمشروع بعنوان "*المساعدة في إقامة السوق المشتركة الأفريقية للمنتجات الزراعية*". والهدف الرئيسي من هذا المشروع هو إجراء تحليلات لدعم صياغة استراتيجية وخطة عمل للمساعدة في تعزيز التكامل بين الأسواق الأفريقية والتجارة في المنتجات الغذائية الأساسية في أفريقيا.

ويود المؤلفون توجيه الشكر إلى السيد مافا تشيبيتا، مكتب منظمة الأغذية والزراعة شبه الإقليمي لشرق أفريقيا، والسيد علي جوركان، أسواق السلع، دائرة أسواق السلع الأساسية وتحليل السياسات والإسقاطات (منظمة الأغذية والزراعة)، والسيد أحمدُ باباجانا، إدارة الاقتصاد الريفي والزراعة بالاتحاد الأفريقي، والسيد علي هاريبو، ممثل منظمة الأغذية والزراعة لدى جيبوتي، لما قدموه من تشجيع ودعم كبيرين. والشكر واجب أيضاً للسيد إدسون مبيزي والسيدة جانيت إيديم، بقسم الأمن الغذائي والزراعة (الاتحاد الأفريقي) اللذين قاما باستعراض العديد من المسودات وإبداء الملاحظات عليها، وتقديم الوثائق ذات الصلة والدعم في ما يتعلق بتنظيم العديد من الحلقات النقاشية مع الجهات صاحبة المصلحة طوال فترة المشروع. ونحن ممتنون أيضاً للسيد فريد أليبوا، الخبير السابق بإدارة التجارة والصناعة بالاتحاد الأفريقي، الذي وضع خطة البدء في المشروع ومسودة خطة العمل.

كذلك يستحق الأشخاص التالية أسماؤهم كل التقدير لما قدموه من مساعدات: السيد ستيفين كارينجي، والسيد موريس تانكو، من لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا، والسيد زونلاد سيباندا، مسؤول الاتصال التابع لبرنامج الأغذية العالمي لدى الاتحاد الأفريقي/ لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا، والسيد عبد الله مسا، قسم الشؤون الاقتصادية (الاتحاد الأفريقي)، والسيد مناساه نتاجاندا (الاتحاد الأفريقي)، والسيد فوستين مواب (الاتحاد الأفريقي/نيباد)، والسيد شمس الدين سالم (الكوميسا)، والسيد بيسين جول (المجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا/ المجموعة الاقتصادية والنقدية لدول وسط أفريقيا)، والسيد بنتري شاورا (المجموعة الإنمائية لدول الجنوب الأفريقي/ إدارة الأغذية والزراعة والموارد الطبيعية) والسيد تامبي إيمانويل (الاتحاد الأفريقي)، والسيد أولاواليأوجنكولا (جامعة إيبادان، نيجيريا) والسيد ريكاردو زافيير (الخبير السابق بالاتحاد الأفريقي)، والسيد باباتوندي أوميلولا (منظمة الأغذية والزراعة).

وقد حظينا، أثناء فترة المشروع، بإجراء اتصالات مع المسؤولين في جميع المجموعات الاقتصادية الإقليمية الأفريقية، ومع ممثلين لحكومات الدول، ومنظمات المزارعين، والقطاع الخاص، وكذلك مع الخبراء المعنيين بالزراعة والتجارة في أفريقيا. وقد أسهمت هذه الاتصالات بقدر كبير في تحديد شكل النتيجة النهائية للمشروع. ونحن نُقدِّر تماماً آراءهم وملاحظاتهم القيّمة.

وأخيراً، فالشكر واجب للسيد جيم جرينفيلد، المدير السابق لقسم السلع والتجارة بمنظمة الأغذية والزراعة لقيامه باستعراض مسودة هذه الوثيقة بالتفصيل.

ملخص تنفيذي

أجريت هذه الدراسة في سياق مشروع مشترك بين منظمة الأغذية والزراعة والاتحاد الأفريقي الهدف منه هو تحليل جدوى إنشاء سوق مشتركة للمنتجات الزراعية. وتناقش الدراسة القضايا القانونية والاقتصادية الرئيسية المتصلة بإنشاء هذه السوق، وعلى وجه الخصوص كيف يمكن استخدام السياسات والأدوات الوطنية والإقليمية في دعم التجارة في المنتجات الاستراتيجية. وتوصي الدراسة بالاستراتيجيات التي يمكن اتباعها لتحقيق هذا الهدف. وهي تناقش أولاً الأبعاد القانونية للتعاون كما تناقش الأساس المنطقي للالتزامات التي تعهدت بها الدول الأفريقية. ثم تناقش المتطلبات المتعددة الأطراف لوضع ترتيبات تفضيلية للتجارة، وكذلك التدابير التي تم الاتفاق عليها على المستويين الإقليمي والدولي في ما يتصل بتكامل السوق. ثم تستعرض الدراسة المبادئ الأساسية التي ترتكز عليها معاهدة تأسيس الاتحاد الأفريقي وكذلك في سياق مختلف الاتفاقات التجارية الإقليمية التي تسعى إليها المجموعات الاقتصادية الإقليمية، مع التركيز على الأحكام التي تتناول التجارة بصفة عامة وتجارة المنتجات الزراعية بصفة خاصة. وفي هذا السياق، تناقش الدراسة الترتيبات الاقتصادية والمؤسسية المعمول بها حالياً لتنسيق التجارة وتقترح التدابير التي يمكن اتخاذها لتعزيز هذه الترتيبات.

ويكشف التحليل عن وجود توافق واسع في الآراء على أن زيادة تحرير التجارة داخل الأقاليم المختلفة سيكون أمراً مفيداً للقارة الأفريقية، وأن هناك بالفعل خريطة طريق لتحقيق هذا الهدف تتمثل في معاهدة تأسيس الجماعة الاقتصادية الأفريقية. ومع ذلك، فنظراً لضَعْف أداء الزراعة في القارة الأفريقية ولحالة الأمن الغذائي والتطورات التي تشهدها البيئة التجارية العالمية، كانت الحاجة إلى اللجوء إلى *تدابير عاجلة* في تحرير التجارة داخل الأقاليم محل العديد من المداولات والمقررات من جانب رؤساء الدول الأفريقية لتحريك هذه العملية إلى الأمام دون الإضرار بالمقاصد العامة لمعاهدة الجماعة الاقتصادية الأفريقية.

وقد أصبح من المسلم به بشكل متزايد أن حل مشاكل الزراعة والأمن الغذائي في أفريقيا يكمن في تعزيز التجارة داخل الأقاليم من خلال تعزيز ترتيبات التكامل الإقليمي. وترتكز الاستراتيجية المفضلة في هذا الخصوص على فكرة عامة مؤداها أن أسواق المنتجات الغذائية والزراعية في أفريقيا مجزأة بشدة على المستويين دون الإقليمي والوطني، بل وعلى المستوى دون الوطني، الأمر الذي أدى إلى أسواق مجزأة إلى أحجام دون المستوى الأمثل مما يعوق ربحية الاستثمارات الخاصة الكبيرة في المراحل المختلفة لسلسلة السلع. وهذه الفجوات بين الإنتاج الإقليمي/الوطني والطلب الإقليمي يتم ملؤها بشكل متزايد عن طريق الواردات من خارج أفريقيا، حتى في الحالات التي توجد فيها فوائض في أفريقيا يمكن المتاجرة فيها.

وقد أمكن التوصل إلى حل عملي لهذه المشكلة أثناء اجتماع الاتحاد الأفريقي في 2004 في سرت، ليبيا، ثم في ديسمبر 2006 أثناء قمة الأمن الغذائي في أفريقيا، المشتركة بين الاتحاد الأفريقي والشراكة الجديدة من أجل التنمية في أفريقيا (نيباد) [1]. والفكرة التي يقوم عليها هذا الحل هي أنه لتحقيق وفورات كبيرة من التكامل الرأسي ولتحقيق وفورات الحجم في الزراعة في أفريقيا، ينبغي التركيز على المستوى الإقليمي/دون الإقليمي على عدد محدود من *السلع الأساسية الاستراتيجية* دون الإضرار بالجهود الجارية لتطوير القطاع والنهوض به ككل. وهكذا، فبالنسبة لمجموعة مختارة من السلع الأساسية الاستراتيجية، يوفر قيام *سوق أفريقية مشتركة*، تتخطى الحدود الوطنية ودون الإقليمية، مجالاً اقتصادياً مناسباً لدعم الاستثمارات الخاصة على مستوى الاقتصادات الإقليمية. وهذا يعني أنه بالنسبة للسلع الأساسية الاستراتيجية المختارة، هناك حاجة إلى تحريك التكامل بين الأسواق ليتجاوز خُطى الإصلاح الحالية إلى إقامة منطقة تجارة حرة على مستوى القارة. والسلع الاستراتيجية هي تلك السلع التي:

[1] قمة الأمن الغذائي في أفريقيا، ديسمبر 2006، أبوجا، نيجيريا، الاتحاد الأفريقي/ الشراكة الجديدة من أجل التنمية في أفريقيا (نيباد).

- تمثل وزناً كبيراً في سلة الأغذية الأفريقية؛
- يكون لها وزن كبير في الميزان التجاري للإقليم من خلال مساهمتها في إيرادات النقد الأجنبي أو أن يكون استيرادها بكميات كبيرة لسد الفجوة بين الإنتاج والطلب في أفريقيا؛
- وأن تتمتع بإمكانيات إنتاجية كبيرة غير مستغلة في أفريقيا، كنتيجة أساسية للمعوقات على جانب الطلب وكذلك للمعوقات الخارجية مثل تدابير دعم المنتجات الزراعية التي يطبقها الأطراف التجاريون مع أفريقيا.

وفي ضوء هذه التطورات، دعا مؤتمر القمة المعني بالأمن الغذائي الذي عُقِد في أبوجا في 2006، البلدان الأفريقية إلى: ..... *ترويج وحماية الأرز، والبقول، والدُرَة، والقطن، وزيت النخيل، واللحم البقري، والألبان، والدواجن والمنتجات السمكية، باعتبارها سلعاً أساسية استراتيجية على مستوى القارة، وكذلك ترويج وحماية الكسافا، والدُرة الرفيعة والدُخن على المستوى دون الإقليمي، دون أن يؤثر ذلك على الاهتمام المركز حالياً على المنتجات ذات الأهمية الخاصة على المستوى الوطني* [2].

وقد لاحظ التحليل أنه بالنسبة للمنتجات الاستراتيجية المحددة، توجد تجارة كبيرة بالفعل بين مختلف المجموعات الاقتصادية الإقليمية وإن كانت بمستويات منخفضة مقارنة بالتجارة خارج القارة. وعلاوة على ذلك، فإن مجموعة المنتجات الاستراتيجية المبينة في ما سبق مماثلة للمنتجات التي تم تحديدها على أنها *منتجات خاصة* في إطار منظمة التجارة العالمية كما أنها من بين المنتجات الحساسة في كثير من المجموعات الاقتصادية الإقليمية. وبالتالي، فعلى الرغم من أن البلدان الأفريقية تجاهد من أجل اتخاذ *تدابير عاجلة* في ما يتعلق بإقامة سوق مشتركة للمنتجات الزراعية، ينبغي أن تكون هذه المنتجات الاستراتيجية بين مجموعة المنتجات الأولى التي ينبغي تحريرها على مستوى القارة. ومع ذلك، ينبغي توخي الحذر في المفاوضات التي تجريها الأقاليم الأفريقية بشأن اتفاقيات الشراكة الاقتصادية مع الاتحاد الأوروبي لضمان عدم تأجيل التحرير الكامل للمنتجات الاستراتيجية المحددة بموجب اتفاقيات الشراكة الاقتصادية إلى أن يحين الوقت لإجراء تقييم مناسب للتأثير المترتب على السوق المشتركة على مستوى القارة أثناء الفترة الانتقالية. فبدون ذلك، من المرجح أن يؤدي التحرير المبكر لهذه المنتجات بموجب اتفاقيات الشراكة الاقتصادية إلى تقويض جهود التكامل الإقليمي بين البلدان الأفريقية بدلاً من تقويتها – وبالتالي زيادة تقويض الغرض الرئيسي من اتفاقيات الشراكة الاقتصادية، وهو تعزيز التكامل الإقليمي والتجارة.

ومع ذلك، فلكي تحقق البلدان الأفريقية المنافع المترتبة على قيام السوق المشتركة، تقترح الدراسة بعض مجالات العمل الرئيسية مثل: تحسين البنية التحتية المادية القائمة وخلق فرص جديدة للنفاذ إلى الأسواق؛ وإجراء إصلاحات من أجل تخفيض تكاليف التجارة – بما في ذلك تقوية الإطار القانوني والتنظيمي. بيد أن أفضل سبيل لخلق بيئة مواتية لنمو تجارة المنتجات الزراعية يختلف من بلد لآخر. وينبغي لكل بلد أن يضع خطته بما يتفق مع الاتفاقيات المبرمة في إطار "البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا" واستراتيجيته الخاصة بالحد من الفقر وتشجيع النمو. وينبغي أن يكون التركيز على إزالة المعوقات على جانب العرض والتجاوب مع الطلب الإقليمي والعالمي المتغير.

[2] من المهم أن نلاحظ أن المرونة بالنسبة للمنتجات الخاصة بموجب مبدأ النفاذ إلى الأسواق الذي أسفرت عنه الجولة الحالية لمفاوضات منظمة التجارة العالمية متاحة أيضاً للبلدان الأفريقية. والمنتجات الخاصة هي المنتجات المتصلة باهتمامات الأمن الغذائي والأمن المعيشي والتنمية الريفية في البلدان النامية. وينبغي تحديدها بمؤشرات تربطها بالمعايير الثلاثة (الأمن الغذائي، والأمن المعيشي والتنمية الريفية)، وسوف تُعطى لها معاملة مرنة من حيث تخفيض التعريفات الجمركية. وعلى الرغم من أن معايير تحديد الاتحاد الأفريقي للمنتجات الاستراتيجية ليست مطابقة تماماً لتلك المعايير، فإن الدراسات التي أجرتها منظمة الأغذية والزراعة من أجل تحديد المنتجات الخاصة بالنسبة للبلدان الأفريقية وضعت جميع المنتجات الاستراتيجية (باستثناء الأسماك) ضمن فئة المنتجات الخاصة.

وللحد من مخاطر تحويل التجارة نتيجة لإقامة سوق مشتركة للمنتجات الزراعية، يتعين على البلدان الأفريقية أن تواصل جهودها الحالية لإصلاح تعريفات الدولة الأوْلى بالرعاية والحواجز غير التعريفية، وخصوصاً تلك التي تعوق التجارة عبر الحدود. ومن اللازم أن تعمل المجموعات الاقتصادية الإقليمية على تبسيط قواعد المنشأ وأن تجعلها أكثر شفافية، كما ينبغي إدخال قواعد مماثلة واضحة في اتفاقيات الشراكة الاقتصادية. وتتيح المفاوضات الحالية الخاصة باتفاقيات الشراكة الاقتصادية مع الاتحاد الأوروبي فرصة فريدة لتنسيق المجموعات الاقتصادية الإقليمية أو ترشيدها – وهذا الموضوع مدرج على جدول أعمال الاتحاد الأفريقي. وعلى الرغم من أن تحرير التجارة يُحمِّل الصناعات المحلية تكاليف في ما يتعلق بتوفيق أوضاعها فإنه يمكن أيضاً أن يساعد على تحسين الكفاءة الاقتصادية في المدى الطويل، بما يفوق تعويض التكاليف، *وخصوصاً* في حالة إجراء إصلاحات داخلية أخرى أيضاً، بما في ذلك إجراء إصلاحات في سياق اتفاقيات الشراكة الاقتصادية. وسيكون من المهم كثيراً في هذا الصدد توسيع الوعاء الضريبي عن طريق إلغاء الاستثناءات.

ومن اللازم بذل جهود متضافرة لتنسيق التعريفات الخارجية، وخصوصاً أن جميع المجموعات الاقتصادية الإقليمية ستتحول إلى اتحادات جمركية خلال سنوات قليلة. وتعد هذه الجهود ذات أهمية خاصة نظراً للمأزق الحالي الذي تواجهه مفاوضات منظمة التجارة العالمية. وكجزء من الإصلاحات التجارية الواسعة، ينبغي أن تواصل البلدان الأفريقية تيسير التجارة في المنافذ الجمركية، وتبسيط الإجراءات الجمركية، وتحسين آليات التبادل التجاري وخصوصاً في مجالي النقل والتخزين.

وسوف تتعهد الدول الأعضاء منفردة بالتزامات في جولة الدوحة في سياق منظمة التجارة العالمية. ومع ذلك، فإن بعض الآثار المحتملة التي ستظهر خلال سنوات قليلة عندما تقام الاتحادات الجمركية ينبغي أخذها في الاعتبار في هذه المرحلة. وفي حالة اتفاقية الزراعة، توجد بعض المجالات التي سيكون ذلك مهماً فيها، من بينها الالتزام بربط تعريفة جمركية جديدة لأن ذلك ستكون له آثار بالنسبة للتعريفة الخارجية الموحدة. [3] وينبغي أن تكون التعريفات المربوطة مرتفعة بما فيه الكفاية لتوفير حيز كاف للتعريفة الخارجية الموحدة. وهذا يتطلب بعض التنسيق كما يتطلب تحليل الصيغة الحالية لخفض التعريفات الجمركية وتأثير ذلك على الأعضاء منفردين. وثمة اعتبار آخر له صلة بما سبق، وهو تحديد *المنتجات الخاصة والحساسة*. ومن اللازم إجراء شيء من التنسيق حتى في هذا المرحلة بين البلدان التي ستنضم إلى عضوية الاتحاد الجمركي حين تكوينه، لأن من الأمور الأساسية أن يحدد أعضاء الاتحاد الجمركي قوائم متماثلة، أو قريبة من المتماثلة بالمنتجات التي تعتبرها *خاصة وحساسة*. وهذا ضروري للحيلولة دون تحويل التجارة من خلال أعضاء آخرين، وهو أمر قد لا يُضر فقط بجدوى آلية *المنتجات الخاصة* بل قد يخلق أيضاً توتراً بين الأعضاء والاتحادات الجمركية. والاعتبار الثالث الذي ينبغي ألا يغيب عن البال هو تنسيق عملية تحديد بنود التعريفة الجمركية لآلية التدابير الوقائية الخاصة المقترحة إذا تقرر في المفاوضات أن تكون آلية التدابير الوقائية الخاصة متاحة للمنتجات المختارة فقط. وبالإضافة إلى هذه الحالات الثلاثة، فمن غير المرجح أن تكون للالتزامات الخاصة بمنافسة الصادرات وتدابير الدعم المحلي آثار خطيرة على الاتحاد الجمركي حين قيامه وعلى التجارة البينية.

وفي ضوء الحالة الراهنة للزراعة في أفريقيا، يبقى نجاح تنفيذ مبادرة مثل "البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا" أهم العوامل التي تساهم في تعزيز التكامل الإقليمي للتجارة البينية داخل أفريقيا. ويتطلب نجاح التكامل الإقليمي - حتى وإن كانت الأولوية قد تُعطى في البداية لأسواق المنتجات الاستراتيجية - تعميق التكامل في الأسواق الأخرى أيضاً، وخصوصاً أسواق مستلزمات الإنتاج الزراعي وأسواق عوامل الإنتاج (مستلزمات الإنتاج المختلفة، ورأس المال والاستثمار، والقوى العاملة، وغيرها).

[3] لاحظ أن أقل البلدان نمواً ليس عليها أن تخفض تعريفاتها المربوطة، وبالتالي لا يتعين عليها أن تفعل الكثير في هذا الصدد.

وينبغي أن تتأكد البلدان الأفريقية وشركاؤها في التنمية من زيادة المعونة من أجل التجارة وتوجيهها لمساعدة أفريقيا على الحد من الاختناقات التجارية وهروب رؤوس الأموال (بما في ذلك رؤوس الأموال الإقليمية) أثناء محاولة إحياء مفاوضات منظمة التجارة العالمية. وعندما تكون المعونة من أجل التجارة في شكل مساعدات فنية، وتمويل مشاريع، ودعم التكيف مع الإصلاحات التجارية، فإنها ستسمح للبلدان الأفريقية بالتجاوب بمزيد من السرعة مع الفرص التي تخلقها الإصلاحات التجارية. كذلك، يمكن أن تيسر هذه المعونة التعاون الإقليمي في سد الثغرات في البنية التحتية، وتنسيق تنظيم المنافع العامة وتحقيق وفورات الحجم.

وأخيراً، ففي ما يتعلق بإطار السوق المشتركة، تقدم الدراسة بعض التوصيات الرئيسية التالية:

- اتباع منهج تراكمي في إنشاء السوق المشتركة استناداً إلى إزالة الحواجز التعريفية وغير التعريفية أمام التجارة في المنتجات الزراعية تدريجياً؛
- تحديد قواعد المنشأ في ما يتصل بالمنتجات المستوفية لشروط المعاملة التفضيلية في أبسط صورة ممكنة كي يمكن تيسير المعاملات التجارية وعدم إعاقتها؛
- وضع نصوص خاصة تراعي أوضاع أقل البلدان نمواً والبلدان غير الساحلية؛
- ينبغي أن تكون تدابير الصحة والصحة النباتية المسموح بها مطابقة للمعايير الدولية إلى أقصى حد ممكن؛
- تزويد الدول الأعضاء بمساعدات فنية لكي تستطيع التقيد بمتطلبات الإبلاغ؛
- تقوية لجنة الاتحاد الأفريقي المعنية بالاقتصاد الريفي والمسائل الزراعية ولجنة التجارة والجمارك والهجرة لتمكينهما من متابعة تنفيذ البروتوكول والمساعدة في تنفيذه.
- الانتهاء من وضع البروتوكول الخاص بالحواجز التجارية غير التعريفية المنوه عنه في المادة 31 من معاهدة أبوجا؛
- الانتهاء من وضع البروتوكول الخاص بقواعد المنشأ المنوه عنه في المادة 33 من معاهدة أبوجا، لاستكمال القواعد المقترحة فيه في شأن استخدامه في السوق المشتركة للمنتجات الزراعية؛
- الانتهاء من وضع البروتوكول الخاص بتبسيط ومواءمة المستندات والإجراءات التجارية المنوه عنها في المادة 40 من معاهدة أبوجا؛
- الانتهاء من وضع البروتوكول الخاص بنظم التوحيد القياسي وضمان الجودة والقياسات المنوه عنها في المادة 67 من معاهدة أبوجا؛
- مراجعة وتنفيذ اتفاقية الصحة النباتية الخاصة بأفريقيا التي أبرمت في 1967.

وملحق بهذا التقرير مسودة بروتوكول [استرشادية] تغطي جوهر الالتزامات التي قد يتعين على أعضاء الاتحاد الأفريقي تنفيذها لو أنهم أرادوا إنشاء سوق مشتركة للمنتجات الزراعية.