الفصل الأول: مقدمة

1- الخلفية والسياق

التكامل الإقليمي استراتيجية أوصيت بها البلدان الأفريقية واعتنقتها باعتبار أنها تمثل حجز الزاوية في تحسين الأداء التجاري والتنمية الاقتصادية. وبالإضافة إلى هذه الاعتبارات الوظيفية، كان هناك أيضاً جانب سياسي مهم في التوجه نحو التكامل تمتد جذوره إلى الشعور بالهوية المشتركة من جانب الكثير من الدول الأفريقية وزعمائها. ويرجع تاريخ عملية التكامل الإقليمي الحالية في القارة إلى خطة عمل لاجوس التي وُضِعت في 1980. [4] وتقوم هذه الخطة على ثمان مجموعات اقتصادية إقليمية من المقرر أن تكون بمثابة كتل البناء التي ستقوم عليها الجماعة الاقتصادية الأفريقية، كما هو مبين في معاهدة تأسيس الجماعة الاقتصادية الأفريقية (التي يشار إليها في ما يلي بأنها معاهدة أبوجا) [5]. وتعكف كل مجموعة من المجموعات الاقتصادية الإقليمية بالفعل على عملية لتحرير التجارة والتكامل الإقليمي هدفها النهائي، كما جاء في معاهدة أبوجا، هو إنشاء سوق مشتركة أفريقية واتحاد نقدي أفريقي. بيد أن البطء العام في عملية التكامل وتفاقم وضع الأمن الغذائي في القارة دفعا القادة الأفارقة إلى اختيار القطاع الزراعي للبدء به في الإجراءات العاجلة لإنشاء سوق أفريقية مشتركة للمنتجات الزراعية دون الإضرار بالأهداف الأخرى التي تتوخاها معاهدة أبوجا.

ويمكن أن يكون التكامل الاقتصادي على مستويات عديدة وبسرعات مختلفة وبموجب آليات مؤسسية مختلفة، تبعاً للأهداف التي يتوخاها الأعضاء والظروف التي تنطلق منها عملية التكامل. وطبقاً للمخطط التقليدي الخطي للتكامل الاقتصادي تتحرك البلدان في مسار متصل ينتقل بها من منطقة للتجارة التفضيلية، إلى منطقة للتجارة الحرة، إلى اتحاد جمركي، إلى سوق مشتركة، ثم إلى اتحاد اقتصادي وجمركي. [6] وفي الواقع، نادراً ما تسير خطط التكامل الاقتصادي بدقة على هذا المسار. وعلى سبيل المثال، فإن إقامة سوق مشتركة للمنتجات الزراعية لا تتطلب اتباع سياسات زراعية مشتركة *بحكم القانون*، وإن كانت ضغوط السوق الناجمة عن التكامل يمكن أن تؤدي إلى تقارب بين السياسات *بحكم الأمر الواقع*. وفي الواقع، قد يكون من اللازم جداً تنسيق السياسات لكي ينجح التكامل التجاري.

وتُعزى المشاكل التي صادفتها جهود التكامل السابقة إلى عدد من الأسباب، أهمها التكاليف المرتفعة المترتبة على تحويل التجارة، وضآلة المكاسب التجارية نتيجة للحواجز الهيكلية والإدارية، والمخاوف المتصلة بالمالية العامة في ما يتعلق بخسارة الإيرادات الجمركية، والمخاوف المتصلة بإضعاف السيادة الوطنية، والتفاوت الضمني في اقتسام المنافع، والافتقار إلى التأييد الواسع من جانب القطاع الخاص والمجتمع المدني، والافتقار إلى الإرادة السياسية. وينبغي أن يأخذ إنشاء سوق مشتركة للمنتجات الزراعية في الاعتبار أسباب حالات الفشل السابقة وأن يحدد السبل التي تضمن تحقيق أفضل منافع ممكنة من التكامل.

---

[4] *خطة عمل لاجوس للتنمية الاقتصادية في أفريقيا، 1980-2000*، التي اعتمدتها الدورة الاستثنائية الثانية لرؤساء دول وحكومات منظمة الوحدة الأفريقية، في لاجوس، نيجيريا، في 29 أبريل 1980، ويمكن الاطلاع عليها في الموقع التالي على شبكة الإنترنت: http://www.uneca.org/itca/ariportal/docs/lagos_plan.pdf.

[5] انظر الفصل الثالث في ما يلي للاطلاع على مناقشة أوسع بشأن الجماعة الاقتصادية الأفريقية.

[6] في حالة منطقة التجارة التفضيلية تقوم البلدان بتخفيض التعريفات الجمركية (الرسوم الجمركية أو الضرائب الأخرى التي يكون لها نفس التأثير) على التجارة فيما بين الأعضاء مع الإبقاء على الرسوم الجمركية الأصلية مطبقة على بقية العالم. وفي حالة منطقة التجارة الحرة، يتقدم الأعضاء خطوة أخرى إلى الأمام بإلغاء الرسوم الجمركية فيما بينهم. وفي حالة الاتحاد الجمركي، يقوم الأعضاء بإلغاء الحواجز التعريفية فيما بينهم ويطبقون تعريفة خارجية موحدة، وإلغاء الحاجة إلى تطبيق قواعد المنشأ. وتتجاوز السوق المشتركة الاتحاد الجمركي بإلغاء الحواجز أمام حركة عوامل الإنتاج (رأس المال، والعمال). أما الاتحاد الاقتصادي والنقدي الكامل فيتضمن بالإضافة إلى ما سبق تنسيق السياسات الأخرى مثل سياسات النقد الأجنبي والسياسات الاجتماعية.

وهناك قدر كبير من التفاؤل بأن اتجاه النزعة الإقليمية الجديد والمعلن قد يحقق مزيداً من النجاح. [7] والنزعة الإقليمية المعلنة – على خلاف الخطط السابقة لاستبدال الواردات – تقلل إلى أدنى حد من التكاليف المرتبطة بتحويل التجارة عن طريق الإبقاء على الحواجز الخارجية منخفضة. وبالتعامل مع الحواجز الإدارية والهيكلية، يمكن للتكامل العميق أن يولّد مكاسب ديناميكية ومكاسب ناتجة عن زيادة الكفاءة، وهي أهم من المكاسب التجارية الساكنة المترتبة على تخفيض التعريفات الجمركية فقط. وعلى سبيل المثال، ففي أفريقيا، تشكل الأعباء المترتبة على المعايير الفنية المتضاربة وحالات تأخير البضائع على الحدود بدون مبرر حواجز لا يُستهان بها أمام الأسواق. وعلاوة على ذلك، فإن صِغر حجم الأسواق المحلية يمكن أن يؤدي إلى ممارسات بعيدة عن المنافسة. ويمكن للتكامل العميق أن يخفف من هذه المعوقات أمام النمو. وتدرك الحكومات الأفريقية تماماً الحاجة إلى ضمان التقاسم العادل للمنافع المترتبة على التكامل الاقتصادي. ويعطي القادة الأفارقة في الحكومات وفي القطاع الخاص، كما يعطي شركاء أفريقيا في التنمية دعماً قوياً للمبادرات الإقليمية الجديدة، وقد بدأت جهود التكامل تؤتي ثمارها.

ومن اللازم أن يُؤخذ في الاعتبار من البداية أن البلدان الأفريقية ملتزمة بالفعل بعملية إنشاء جماعة اقتصادية أفريقية، كما هو منصوص عليه في معاهدة أبوجا. وتشمل هذه العملية إنشاء مناطق للتجارة الحرة واتحادات جمركية على مستوى المجموعات الاقتصادية الإقليمية أثناء المرحلة الثالثة، كما هو منصوص عليه في المادة 6 من معاهدة أبوجا [8]. ومن المقرر أن تنتهي مرحلة تحرير التجارة الداخلية على مستوى القارة ضمن هذه العملية (المرحلة الرابعة)، والتي تتضمن إزالة جميع الحواجز التعريفية وغير التعريفية أمام التجارة على جميع السلع، بحلول سنة 2019. ومع ذلك، فإن الشعور السائد في القطاع الزراعي، وخصوصاً في ما يتصل بالمنتجات الغذائية الأساسية، هو أنه ليست هناك حاجة إلى تسريع هذه العملية. وهذا هو المبرر الأساسي لتنفيذ هذا المشروع.

ومع ذلك، فمن المستصوب، قبل المضي في مناقشة القضايا الرئيسية، التعرض بإيجاز لمسألة التعاريف.

يرتبط استعمال مصطلح 'السوق المشتركة' في سياق التكامل الإقليمي عموماً بالحركة غير المقيدة للعمال وعوامل الإنتاج الأخرى (رؤوس الأموال والمشروعات) بالإضافة إلى التعريفة الجمركية الخارجية الموحدة، وحركة البضائع والخدمات التي يشملها الاتحاد الجمركي بدون رسوم جمركية. ومع ذلك، ينبغي أن نتذكر أن السوق المشتركة للمنتجات الزراعية المقترح إنشاؤها لا تفي بهذه الشروط في هذه المرحلة وأن استعمال مصطلح 'السوق المشتركة' من قبيل التطلع إلى المستقبل ويدل على أن الهدف النهائي هو إنشاء جماعة اقتصادية أفريقية. وبالتالي، فإن مصطلح 'السوق المشتركة' المستعمل في هذه الدراسة يشير إلى إنشاء **منطقة تجارة حرة** في المنتجات الزراعية في أنحاء القارة.

[7] من المفهوم أن النزعة الإقليمية المفتوحة تعني العضوية المفتوحة، والتوافق مع المادة 24 من الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة، التي تحظر أي زيادة في الحواجز الخارجية، كما تعني حرية الأعضاء في التحرير مع الآخرين على أساس المعاملة بالمثل. بيد أن التفسير الذي وضعه ريناتو روجيرو، المدير العام السابق لمنظمة التجارة العالمية، يتجاوز ذلك بأن يقترح الإلغاء التدريجي للحواجز الداخلية فيما بين أعضاء التجمع ومع غير الأعضاء بنفس المعدل تقريباً وطبقاً لنفس الجدول الزمني.

[8] تتضمن معاهدة أبوجا تشكيل اتحادات اقتصادية ونقدية أفريقية على ست مراحل خلال فترة تتراوح بين 34-40 سنة (راجع الجدول 5 أدناه).

1-1 الغرض من الدراسة

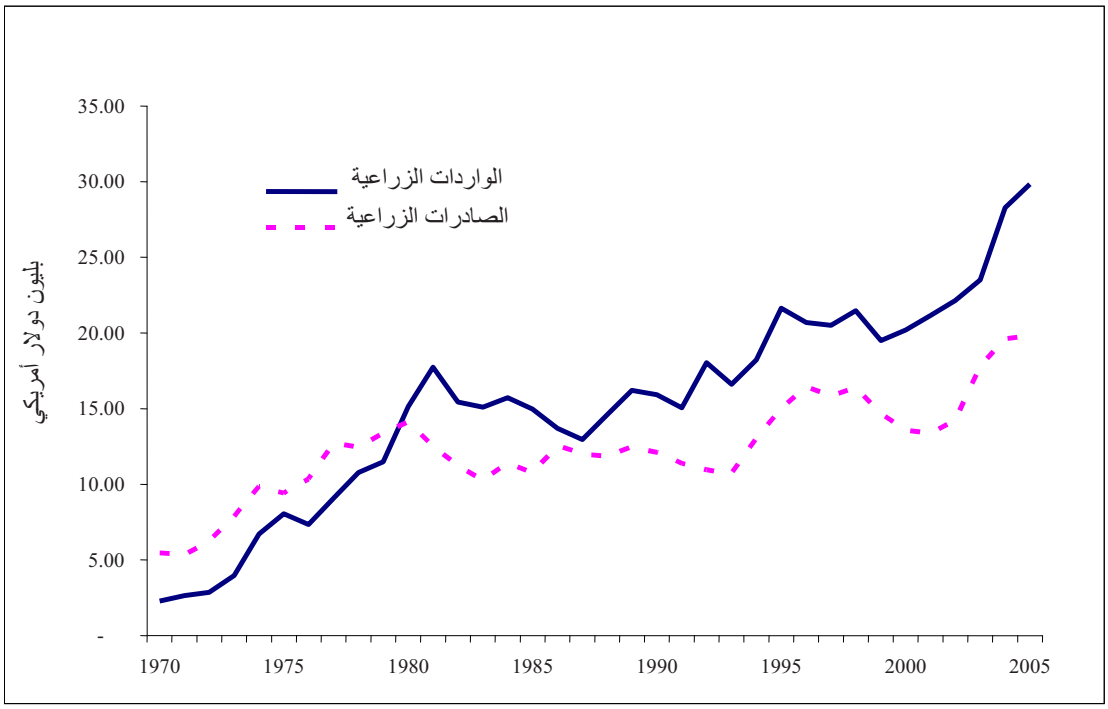
أفريقيا هي الإقليم الوحيد بين أقاليم العالم النامي الذي كان المتوسط الإقليمي لإنتاج الأغذية بحسب الفرد فيه في تناقص خلال السنوات الأربعين الماضية، مما يُعرِّض شرائح كبيرة من السكان لخطر انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية. وعلى الرغم من أن معدل انتشار نقص التغذية قد تناقص خلال العقدين الماضيين من 36 في المائة في الفترة 1979-1981 إلى 27 في المائة في سنة 2005، ارتفع العدد المطلق لمن يعانون من نقص التغذية خلال نفس الفترة.

ومازالت الزراعة، بما في ذلك مصايد الأسماك والغابات، هي المهيمنة على الاقتصاد في معظم البلدان الأفريقية كما أنها من الأدوات المهمة لتحقيق النمو الاقتصادي. ومازال القطاع الزراعي ينتج الجانب الأكبر من الأغذية التي تُستهلك في أفريقيا، كما أنه يستوعب نحو 60 في المائة من مجموع القوى العاملة، ويمثل نحو 20 في المائة من مجموع الصادرات السلعية ومن إجمالي الناتج المحلي في كثير من البلدان. والقطاع الزراعي هو المصدر الرئيسي للمواد الخام اللازمة للصناعة، كما أن ما يصل إلى ثلثي القيمة الصناعية المضافة في معظم البلدان الأفريقية يقوم على المواد الخام الزراعية. كذلك فإن القطاع الزراعي هو المشتري الرئيسي للأدوات البسيطة (مثل الأدوات والمعدات المستخدمة في المزارع) والمستفيد الرئيسي من الخدمات (مثل النقل)، كما أن المزارعين هم المستهلك الرئيسي للسلع الاستهلاكية المنتجة محلياً.

وعلى الرغم من أهمية الزراعة في اقتصاد البلدان الأفريقية، بقيت التجارة في المنتجات الزراعية في ما بينها في مستوى منخفض نسبياً. وقد تصاعدت الواردات من المنتجات الزراعية بمعدل أسرع من الصادرات منذ السبعينات من القرن العشرين، وأصبحت أفريقيا ككل إقليماً مستورداً صافياً للمنتجات الزراعية منذ سنة 1980. ويوضح الشكل 1 الاتجاهات في تجارة المنتجات الزراعية في أفريقيا في الفترة 1970-2005. والطابع الذي يغلب على أنماط الصادرات الزراعية في أفريقيا هو تصدير عدد صغير من السلع الأساسية التقليدية والاعتماد على النفاذ التفضيلي إلى أسواق عدد قليل من البلدان النامية.

ويرجع انحدار أداء القطاع الزراعي وتضاؤل مساهمته في معظم البلدان الأفريقية إلى عدم تكوين رأس المال بالقدر الكافي وإلى الانخفاض الشديد للرسملة (مقارنة بالبلدان المتقدمة) مما يؤدي إلى زيادة التكاليف في القطاع الزراعي وتضاؤل ربحيته. وقد مُنيت القارة، ومازالت، بالكثير من الكوارث الطبيعية والتي هي من صنع الإنسان، مما أثر كثيراً على صغار مزارعي الكفاف، ومعظمهم من النساء. وعلاوة على ذلك، فقد أضطر تقلص أداء القطاع الزراعي كثيراً من المزارعين وغيرهم ممن يزاولون النشاط الاقتصادي إلى اللجوء إلى ممارسات تؤدي إلى تدهور الموارد الأرضية، وتستنزف الغابات والنباتات الطبيعية الأخرى وتضر بالموارد البحرية والموارد المائية الأخرى. ومع ذلك، فسوف تبقى الزراعة في المستقبل المنظور أهم القطاعات التي تساعد على تصويب انعدام الأمن الغذائي والتخفيف من حدة الفقر في أفريقيا.

الشكل 1: الاتجاهات في تجارة المنتجات الزراعية في أفريقيا، 1970-2005



ولقد كانت هذه المشكلات وكيفية التغلب عليها على رأس الحوارات الخاصة بالتنمية منذ خطة عمل لاجوس التي وُضِعت في 1963، ومعاهدة أبوجا التي أبرمت في 1991. وفي 2001، قرر مجلس رؤساء دول منظمة الوحدة الأفريقية السابقة أن من بين المحفزات الممكنة لحل مشكلة انعدام الأمن الغذائي في أفريقيا إنشاء سوق مشتركة أفريقية للمنتجات الزراعية تحت رعاية الاتحاد الأفريقي. وللحفاظ على زخم هذه العملية والالتزام السياسي بها، كانت هناك حاجة ماسة إلى التوجيه بشأن الطرق العملية للتقدم إلى الأمام. وفي هذا السياق، طُلِب من منظمة الأغذية والزراعة تقديم مساعدة فنية لمفوضية الاتحاد الأفريقي، وللدول الأعضاء وللمجموعات الاقتصادية الإقليمية [9] في تنفيذ استراتيجيات وبرامج تستهدف زيادة التجارة البينية داخل أفريقيا وتحسين مستوى الأمن الغذائي. وتستهدف توصيات هذه الدراسة تحقيق هذا الهدف.

وسوف يكون لإقامة سوق مشتركة أفريقية للمنتجات الزراعية تأثير مباشر على التنمية الزراعية، وعلى تجارة المنتجات الزراعية وعلى الأمن الغذائي في البلدان الأفريقية عن طريق التخلص من بعض العقبات التي تعوق التنمية المستدامة للقطاع الزراعي وتؤدي إلى استمرار معدلات الفقر ونقص التغذية المرتفعة في الإقليم. ويعني التكامل الإقليمي الأخذ بإصلاحات تجارية مماثلة بصفة عامة من شأنها تعزيز الكفاءة الاقتصادية، والتجارة، والاستثمار والنمو. والسوق المشتركة التي تزيل الحواجز الداخلية أمام التجارة وتساعد على تنسيق – وليس زيادة – الحماية الخارجية من شأنها أن تساعد على حسن استخدام الموارد

[9] المجموعات الاقتصادية الإقليمية الخمسة التي سيركز عليها هذا المشروع هي: (1) اتحاد المغرب العربي (AMU)، (2) والسوق المشتركة لدول شرق وجنوب أفريقيا (COMESA)، (3) والمجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا (ECCAS)، (4) والمجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS)، (5) والمجموعة الإنمائية لدول الجنوب الأفريقي (SADC).

الأفريقية وأن توفر الاحتياجات البشرية بالقارة الأفريقية، بل ويمكن أن تسهم في الاستقرار الاقتصادي والسياسي وفي زيادة التضامن بين البلدان الأفريقية [10].

كذلك فإن زيادة انفتاح الأسواق وتكاملها يمكن أن يساعدا في التخفيف من حدة بعض المشاكل التي تسهم في عدم تطور القطاع الزراعي في أفريقيا. وتشمل هذه المشاكل المعوقات الزراعية الإيكولوجية التي تعوق الإنتاج بالإضافة إلى العوامل الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية التي تؤثر على ربحية مستلزمات الإنتاج والاستخدام المستدام للموارد. ويمكن أيضاً للتكامل بين الأسواق أن يساعد على تحسين كفاءة الاستخدام المستدام للموارد، وأن يكون مكملاً للبرامج الأخرى التي تخفف من حدة معوقات العرض.

ويتطلب التحرك نحو إقامة سوق مشتركة للمنتجات الزراعية استراتيجية موضوعة بعناية، والبناء على المجموعات الاقتصادية الإقليمية القائمة ومراعاة مجموعة واسعة من القضايا. وعلى وجه الخصوص، هناك حاجة إلى زيادة الوعي لدى الحكومات بالنتائج التي سيتعين على البلدان مواجهتها في مجال السياسات لدى انضمامها كأعضاء في السوق المشتركة الأفريقية، لكي تتمكن من تقييم مدى قبولها في الداخل وتقدير درجة التزامها بهذا المسلك.

وسوف تساعد المساعدات الفنية التي تقدمها منظمة الأغذية والزراعة الاتحاد الأفريقي على تحليل الحواجز الوطنية والإقليمية الحالية أمام نجاح التكامل بين الأسواق، كما ستوفر للاتحاد الأفريقي أساساً لتقييم جدوى إقامة سوق مشتركة للمنتجات الزراعية في القارة، كوسيلة لتحقيق الهدف الطويل الأجل وهو إقامة سوق مشتركة أفريقية [11].

وسوف تساعد الدراسة على وجه الخصوص في:

1- تقييم حالة العرض والطلب بالنسبة للمنتجات الزراعية في الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي، مع توجيه اهتمام خاص للسلع الأساسية الاستراتيجية؛
2- تحليل الحواجز الوطنية الحالية أمام تكامل الأسواق، بما في ذلك الحواجز المتصلة بتجارة وتسويق السلع الأساسية الزراعية، مع توجيه اهتمام خاص للسلع الأساسية الاستراتيجية، من منظور المجموعات الاقتصادية الإقليمية القائمة؛
3- تحديد السياسة الأساسية والتغيرات القانونية التي سيتعين على البلدان الأعضاء تنفيذها لتلبية الشروط الخاصة بإقامة سوق مشتركة إقليمية للمنتجات الزراعية الاستراتيجية؛
4- اقتراح مناهج الإجراءات العاجلة لمساعدة الحكومات في تقييم وتنسيق أطرها التشريعية والتزاماتها القانونية، وكذلك في تقييم الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف؛
5- وتقديم خيارات لتعزيز وتنسيق النظم التجارية في سياق المجموعات الاقتصادية الإقليمية القائمة مع مراعاة التباين في الأوضاع الطبيعية، والسياسية، والاجتماعية والاقتصادية في مختلف البلدان والأقاليم الأفريقية.

وسوف تساعد الدراسة أيضاً الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي في تحليل السبل الأخرى لزيادة التجارة في الإقليم، بما في ذلك من خلال البرامج الإقليمية الحالية والمزمع تنفيذها في مجالات التنمية، والاستثمار

[10] يرتبط استعمال مصطلح 'السوق المشتركة' في سياق التكامل الإقليمي عموماً بالحركة غير المقيدة للعمال وعوامل الإنتاج الأخرى (رؤوس الأموال والمشروعات) بالإضافة إلى التعريفة الجمركية الخارجية الموحدة وحركة البضائع والخدمات التي يشملها الاتحاد الجمركي بدون رسوم جمركية. ومع ذلك، ينبغي أن نتذكر أن السوق المشتركة للمنتجات الزراعية المقترح إنشاؤها لا تفي بهذه الشروط في هذه المرحلة وأن استعمال مصطلح 'السوق المشتركة' من قبيل التطلع إلى المستقبل ويدل على أن الهدف النهائي هو إنشاء جماعة اقتصادية أفريقية. وبالتالي، فإن مصطلح 'السوق المشتركة' المستعمل في هذه الدراسة يشير ببساطة إلى إنشاء "منطقة تجارة حرة" كما هي مفهومة في الأدبيات العامة المتصلة بالتجارة.

[11] المنتجات الغذائية الأساسية المشار إليها في هذه الوثيقة هي المكونات الأولية والمجهزة من المنتجات التالية: الحبوب، والجذور والدرنات، والزيوت والدهون، والألبان، والمنتجات الحيوانية واللحوم.

والأمن الغذائي. وتشمل هذه البرامج برامج تستهدف تحسين قدرة البلدان على الإنتاج التنافسي وقدرة الأسواق على استيعاب المنتجات الغذائية الأساسية، وكذلك البرامج المتصلة بتيسير المعاملات التجارية وبناء القدرات في مجال الخدمات التنظيمية.

وقد ساعدت مبادرات عديدة على تشكيل طبيعة هذا المشروع، أولها الشراكة الجديدة من أجل التنمية في أفريقيا (نيباد)، وهي أحد البرامج التي يُعنى بها الاتحاد الأفريقي كما يمثل تعهداً التزم به القادة الأفارقة استناداً إلى رؤية مشتركة واقتناع مشترك بأنهم أمام واجب مُلِح للقضاء على الفقر ووضع بلدانهم على طريق النمو المستدام والتنمية المستدامة، والمشاركة في نفس الوقت في الاقتصاد العالمي. والهدف من نيباد هو إعطاء زخم للتنمية في أفريقيا عن طريق سد الثغرات القائمة في القطاعات ذات الأولوية لكي تتمكن القارة من اللحاق بالأجزاء النامية من العالم. وفي 2003، صاغت نيباد بالتعاون مع شركائها في التنمية "البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا" الذي يتمثل هدفه الرئيسي في تنمية تقودها الزراعة للقضاء على الجوع، والتخفيف من حدة الفقر وانعدام الأمن الغذائي، وفتح الطريق أمام التوسع التجاري. ويتضمن الإطار 1 ملخصاً لأهداف نيباد ونطاق نشاطها. والركيزة الثانية لـ "البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا" لها تأثير مباشر على الأنشطة التي ستتم في إطار هذه الدراسة لأن نيباد هي المسؤولة عن تنسيق البرامج الإقليمية لضمان تماثلها في مختلف المجموعات الاقتصادية الإقليمية. وسوف يُناقش ذلك في الفصول التالية.

الإطار 1: البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا

صيغ البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا للتصدي للتحديات الرئيسية التي تواجه الزراعة في أفريقيا. ومن بين هذه التحديات الصعوبات التي تعترض الأسواق والتجارة، والعقبات التكنولوجية، والمعوقات المتصلة بالسياسات، مما أدى إلى انخفاض الإنتاجية الزراعية وإلى انعدام الأمن الغذائي. وقد أيدت قمة الاتحاد الأفريقي التي عُقِدت في شهر يوليو في مابوتو، موزامبيق، هذا البرنامج، وكُلفت جميع المجموعات الاقتصادية الإقليمية في أفريقيا بتنفيذه في المناطق التي تشملها. والشراكة الجديدة من أجل التنمية في أفريقيا (نيباد) هي الجهاز الرئيسي لتنفيذ البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا.

ويتمثل الهدف العام للبرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا في مساعدة البلدان الأفريقية على الوصول إلى مستوى أعلى للنمو الاقتصادي من خلال التنمية التي تقودها الزراعة، والقضاء على الجوع، والتخفيف من حدة الفقر وانعدام الأمن الغذائي، وفتح الطريق أمام التوسع التجاري. ويهدف هذا البرنامج الشامل إلى رفع معدلات النمو الزراعي إلى 6 في المائة سنوياً مما سيمكن البلدان الأفريقية من تحقيق الهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية التي وضعتها الأمم المتحدة وهو تخفيض نسبة السكان الذين يعانون من الجوع والفقر إلى النصف بحلول سنة 2015.

وقد ارتكز البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا في البداية على أربع ركائز رئيسية. ومع ذلك، فقد أضيفت ركيزة خامسة خاصة بقطاعات الثروة الحيوانية، ومصايد الأسماك والغابات. وهذه الركائز هي:

الركيزة الأولى: توسيع المساحة الخاضعة للإدارة المستدامة للأراضي ونظم التحكم في المياه التي يمكن الاعتماد عليها؛
الركيزة الثانية: تحسين البنية التحتية الريفية والقدرات المتصلة بالتجارة من أجل سهولة الوصول إلى الأسواق؛
الركيزة الثالثة: زيادة المعروض من المنتجات الغذائية، والحد من الفقر، وتحسين سبل مواجهة الأزمات الغذائية الطارئة؛
الركيزة الرابعة: تحسين البحوث الزراعية، ونشر التكنولوجيا وتطويعها؛
الركيزة الخامسة: تحقيق التنمية المستدامة للثروة الحيوانية، ومصايد الأسماك والموارد الحرجية.

ولدى إعلان البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا، وافقت الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي على الالتزام بتخصيص ما لا يقل عن 10 في المائة من ميزانياتها الوطنية للتنمية الزراعية والريفية. وبناء عليه، من المقرر أن تحدد المجموعات الاقتصادية الإقليمية التوجه الذي ينبغي الأخذ به على المستويين الوطني والإقليمي تماشياً مع الصيغة الشاملة لمعاهدة أبوجا التي أبرمت في 1991 في ما يتعلق بإقامة سوق مشتركة أفريقية واتحاد نقدي أفريقي. ولتنفيذ البرنامج، ينبغي وضع مواثيق أو إبرام اتفاقيات على المستويين الوطني والإقليمي لإلقاء الضوء على السياسات والاستراتيجيات والبرامج الرئيسية، وعلى الفجوات القائمة، ومستويات الاستثمار وآليات الحوار المطلوبة للتنفيذ الفعال للبرنامج على نطاق واسع.

وعلاوة على ذلك، فقد أصبح من الأمور المسلم بها بشكل متزايد 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 والوطني والطلب الإقليمي يتم ملؤها

بشكل مزايد عن طريق واردات من خارج أفريقيا [في بعض الحالات من خلال استخدام الممارسات التجارية غير المنصفة]، 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) [12]. والفكرة التي يقوم عليها هذا الحل هي أنه لتحقيق وفورات كبيرة من التكامل الرأسي ولتحقيق وفورات الحجم في الزراعة الأفريقية، ينبغي التركيز على المستوى الإقليمي ودون 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 مشتركة أفريقية*، 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:

- 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.

وقد تم تحديد هذه المنتجات في الإعلان الأول الصادر عن قمة أبوجا للأمن الغذائي في 2007، كما هو مبين في الإطار 2 التالي.

الإطار 2: إعلان قمة أبوجا للأمن الغذائي ، ديسمبر 2006

نعلن التزامنا الراسخ بالآتي:

توسيع الأسواق، مع توجيه اهتمام خاص للطلب في أفريقيا، وترويج التجارة البينية للأغذية الأساسية داخل أفريقيا.

ولتحقيق هذه الغاية:

تعمل الدول الأعضاء والمجموعات الاقتصادية الإقليمية على رفع مستوى التجارة البينية داخل أفريقيا من خلال تعزيز وحماية الأرز، والذُرَة، والخضروات، والقطن، وزيت النخيل، ولحوم الأبقار، الألبان، والدواجن، ومنتجات الأسماك، باعتبارها سلعاً استراتيجية على مستوى القارة، والكسافا، والذُرة الرفيعة، والدُخن على المستوى الإقليمي الفرعي دون المساس بالاهتمام المركّز الذي يتم إيلاؤه أيضاً للمنتجات ذات الأهمية الخاصة على المستوى الوطني؛

تعمل مفوضية الاتحاد الأفريقي والشراكة الجديدة من أجل التنمية في أفريقيا (نيباد) على تيسير تحقيق الاعتماد الذاتي بحلول سنة 2015 في المنتجات التالية: الأرز، والذُرّة، والذُرّة الرفيعة، والدُخن، والكسافا، وزيت النخيل، ولحوم الأبقار، والدواجن، ومنتجات تربية الأحياء المائية (أسماك البلطي والقراميط)؛ وتجهيز نسبة 50 في المائة من القطن المنتج في أفريقيا بحلول سنة 2015 مع بذل جهود من أجل تحقيق زيادة سريعة في تجهيز السلع الأساسية الأخرى محلياً؛

دعوة الدول الأعضاء والمجموعات الاقتصادية الإقليمية إلى اتخاذ التدابير التالية على وجه السرعة لدفع عجلة تنمية السلع الأساسية الاستراتيجية، بحيث يشمل ذلك:

اتخاذ تدابير عاجلة للإسراع بتنفيذ الترتيبات التجارية المعتمدة في المجموعات الاقتصادية الإقليمية من خلال تخفيض الحواجز التعريفية وإزالة الحواجز غير التعريفية التقنية وغير التقنية على حد سواء بحلول 2010، ومراعاة هذه التدابير أثناء المفاوضات العالمية في جولة الدوحة واتفاقية الشراكة الاقتصادية؛

التصديق على المعايير والدرجات التي تمت مواءمتها والعمل على تنفيذها، بما في ذلك معايير الصحة والصحة النباتية في داخل المجموعات الاقتصادية الإقليمية وفي ما بينها بحلول سنة 2010.

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

ويمثل هذا الإعلان المبادئ التوجيهية التي يسترشد بها مشروع السوق المشتركة لأن السلع الأساسية الاستراتيجية التي تم تحديدها تشكل أساس هذه الدراسة. وبالإضافة إلى ذلك، يتضمن الإطار 3 عرض المجموعات الاقتصادية الإقليمية الخمسة التي تمثل موضوع هذه الدراسة. ومع ذلك، فمن 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.

الإطار 3: المجموعات الاقتصادية الإقليمية الرئيسية الخمسة والدول الأعضاء في كل منها

المجموعات الاقتصادية الإقليمية	الدول الأعضاء
اتحاد المغرب العربي (AMU)	الجزائر، وليبيا، وموريتانيا، والمغرب، وتونس
السوق المشتركة لدول شرق وجنوب أفريقيا (COMESA)	بوروندي، وجزر القمر، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجيبوتي، ومصر، وإرتريا، وإثيوبيا، وكينيا، وليبيا، ومدغشقر، وملاوي، وموريشيوس، ورواندا، وجزر سيشيل، والسودان، وسوازيلاند، وأوغندا، وزامبيا، وزمبابوي
المجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا (ECCAS)	أنغولا، وبوروندي، والكمرون، وجمهورية أفريقيا الوسطي، وتشاد، وجمهورية الكونغو، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وغينيا الاستوائية، وغابون، ورواندا، وسان تومي وبرينسيبي
المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS)	بنن، وبوركينا فاسو، والرأس الأخضر، وكوت ديفوار، وغامبيا، وغانا، وغينيا، وغينيا بيساو، وليبيريا، ومالي، والنيجر، ونيجيريا، والسنغال، وسيراليون، وتوغو
المجموعة الإنمائية لدول الجنوب الأفريقي (SADC)	أنغولا، وبوتسوانا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية،، وليسوتو، ومدغشقر، وملاوي، وموريشيوس، وموزامبيق، وناميبيا، وجنوب أفريقيا، وسوازيلاند، وتنزانيا، وزامبيا، وزمبابوي

وبالتزامن مع جهودها من أجل تعزيز التجارة البينية وتحقيق التكامل على مستوى القارة، كانت الدول الأفريقية المنتمية إلى مجموعة دول أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادئ مرتبطة تاريخياً ارتباطاً وثيقاً بأوروبا من خلال سلسلة من الاتفاقيات التجارية، ابتداءً من اتفاقيتي ياوندي، ثم اتفاقيات لومي، وكانت أحدث هذه الاتفاقيات هي اتفاقية كوتونو. [13] كذلك عقدت جميع البلدان الأفريقية المطلة على البحر المتوسط، باستثناء ليبيا، اتفاقيات منفصلة

[13] عُقِدت اتفاقية كوتونو في 23 حزيران 2000، OJ L 317/3 [2000] (دخلت حيز النفاذ في أول أبريل 2003).

تنظم علاقاتها التجارية مع المجموعة الأوروبية (التي أصبحت تُسمى فيما بعد الاتحاد الأوروبي). [14] وبعض هذه الاتفاقيات تقوم بطبيعتها على مبدأ المعاملة بالمثل بينما لا يقوم البعض الآخر على هذا المبدأ، أي أن بعضها ينص على النفاذ إلى الاتحاد الأوروبي بدون المعاملة بالمثل، بينما يشترط البعض الآخر مثل اتفاقية جنوب أفريقيا للتجارة والتنمية والتعاون فتح السواق المحلية أمام منتجات الطرف الآخر. والبلدان الأفريقية الأعضاء في مجموعة دول أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادئ تُجري في الوقت الحاضر مفاوضات بشأن اتفاقيات الشراكة الاقتصادية التي بدأ العمل بها في سبتمبر 2002 وكان من المفترض أن تؤدي إلى إبرام اتفاقيات جديدة قائمة على مبدأ المعاملة بالمثل بما يتفق مع شروط منظمة التجارة العالمية بحلول نهاية 2007[15].

وهذا يعني أن أفريقيا معرضة لتحمل خسائر كبيرة من جراء تآكل الأفضليات في الاتحاد الأوروبي. ولابد من إيجاد أسواق جديدة خصوصاً في ما بين البلدان الأفريقية نفسها لتعزيز برامج التنمية الاقتصادية في الإقليم؛ ومن هنا يؤكد هذا المشروع على ضرورة إنشاء سوق مشتركة للمنتجات الزراعية في القارة. وسوف يبني المشروع الحالي على الدروس المستفادة من المشاريع القائمة وعلى أفضل الممارسات المتبعة فيها، كما أنه سيمثل نقطة مركزية لتبادل المعلومات بين مختلف المبادرات الإقليمية التي تعززها منظمة الأغذية والزراعة.

وفي الوقت الذي تطورت فيه هذه الارتباطات، انضمت غالبية البلدان الأفريقية إلى الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة (الجات) كما أنها كانت من الأعضاء المؤسسين عندما تحولت تلك الاتفاقية إلى منظمة التجارة العالمية في 1995. وتشارك هذه البلدان الآن في مفاوضات جولة الدوحة التي تستهدف تخفيض الحواجز أمام التجارة على المستوى العالمي، مع ضمان عدم إغفال الجوانب الإنمائية للتجارة. ومن المهم أن نتذكر أن الدول التي لم تنضم بعد إلى منظمة التجارة العالمية لا تتحمل أي التزامات إزاء المنظمة. ولذلك فإن أي إطار مقترح ينبغي أن يُنظر إليه كمحاولة لفرض ضوابط منظمة التجارة العالمية على دول ذات سيادة اختارت تحاشي هذه الضوابط.

ومن المؤكد أن هذه المفاوضات سيكون لها تأثير على الشكل الذي ستكون عليه السوق المشتركة للمنتجات الزراعية لأن الاتفاقات التي ستسفر عنها هذه المفاوضات ستفرض التزامات قانونية على أطرافها. ومن المرجح أيضاً أن تلقي هذه الاتفاقات أعباء ثقيلة على الأطراف المسؤولة عن تسيير المفاوضات، وبالتالي تلقي أعباء أخرى على القدرات المتاحة حالياً في القارة الأفريقية.

2-1 دور القانون داخل النظام التجاري

يجب أن يكون من بين الأهداف الرئيسية في إقامة سوق مشتركة للمنتجات الزراعية وضع إطار فعال يكون له تأثير إيجابي على اقتصادات الدول الأعضاء. ومع ذلك، فقد كان من بين الملامح الرئيسية التي تشترك فيها جميع التنظيمات الإقليمية التي أنشأتها الدول الأفريقية حتى الآن أن كفاءتها كانت محدودة في ما يتعلق بالتأثير على سلوك الدول، أي أن مستويات الامتثال القانوني كانت منخفضة كما أن المنافع الاقتصادية كانت هزيلة. ولذلك، يجب أن يكون من بين القضايا الرئيسية التي ينبغي النظر فيها والتأكيد عليها لدى وضع إطار

---

[14] راجع اتفاقية الشراكة اليورو-متوسطية بين المجموعة الأوروبية وتونس، 17 يوليو 1995، OJ L 097/98 (دخلت حيز النفاذ في أول مارس 1998)؛ واتفاقية الشراكة اليورو-متوسطية بين المجموعة الأوروبية والمغرب، 26 فبراير 1996، OJ L 70/00 (دخلت حيز النفاذ في أول مارس 2000)؛ واتفاقية الشراكة اليورو-متوسطية بين المجموعة الأوروبية ومصر، 25 يونيو 2001، COM (2001) 184، (دخلت حيز النفاذ في أول يونيو 2000)؛ واتفاقية الشراكة اليورو-متوسطية بين المجموعة الأوروبية والجزائر، أبريل 2002 OJ L 265 (دخلت حيز النفاذ في سبتمبر 2005).

[15] لم يكن من الممكن التوصل إلى اتفاقية شاملة قبل نهاية 2007، ووافق عدد قليل فقط من البلدان الأفريقية على التوقيع على اتفاقيات شراكة اقتصادية مؤقتة مع الاتحاد الأوروبي.

قانوني للسوق المشتركة للمنتجات الزراعية الدور الذي يمكن أن يقوم به القانون في العلاقات الدولية عموماً والتجارة الدولية على وجه الخصوص. ولذلك، يتمثل الهدف من هذا القسم في تحديد بعض العناصر التي تسهم في زيادة كفاءة هذه التنظيمات.

1-2-1 القانون والتعاون الدولي

يشترط القانون الدولي أن تتقيد الدول بالتزاماتها القانونية. ومع ذلك، فإن هذا الواجب لا يمكن احترامه على الدوام لأنه حتى مع توافر أفضل النوايا، يوجد عدد من العوامل - من أهمها الغموض، والافتقار إلى القدرات والعوامل الزمنية – التي تحد من مستويات التقيد بهذه الالتزامات. ويشير الغموض هنا إلى وجود أحكام قانونية يكون تفسيرها محل اعتراض، بينما يشير الافتقار إلى القدرات إلى قدرة كثير من البلدان الأفريقية المحدودة سواء المالية أو القدرات المتصلة بالخبرات الفنية. ويمثل الافتقار إلى القدرات مشاكل عويصة في أفريقيا التي يوجد بها 34 بلداً من أقل البلدان نمواً من بين 50 بلداً في العالم. [16] أما العوامل الزمنية فتشير إلى الفترات الطويلة والمرنة التي يكون منصوصاً عليها في ما يتعلق بالتقيد بالالتزامات القانونية. ونتيجة لذلك، يعتمد تقيد الدولة، أو عدم تقيدها، بالتزاماتها على تفسيرها للإطار الزمني الذي يتعين عليها أن تعلن تقيدها أثناءه.

ومن بين أسباب إبرام أي اتفاق قانوني ضمان وضع ضوابط فعالة على سلوك الأطراف من أجل تعزيز القدرة على التنبؤ بالنظام التجاري. أو بعبارة أخرى على حد قول كينيث دام، ليس من المرجح أن ينجح الاعتماد على حسن نية الحكومات في تخفيض الحواجز التجارية وتشجيع التجارة ما لم يساند حسن النية قانون موضوعي وإجراءات موضوعية. [17] ولذلك، فمن المهم أن نتذكر أن القانون ليس مجرد قواعد موضوعية بل هو أيضاً إجراءات وعمليات 'تحدد المصالح العامة في الأوضاع المعقدة وتصوغ السياسات اللازمة لتحقيق الأهداف طويلة الأجل.' [18]

وهكذا، فإن الإطار القانوني المصمم بعناية لن يوفر فقط القدرة على التنبؤ بالبيئة التجارية واستقرارها، بل سيكون أيضاً بمثابة وسيلة فعالة لتسوية المنازعات واحتواء التغييرات المرغوبة في السياسات. فمع وجود إطار قانوني، سوف تتحسن مصداقية السوق المشتركة المقترحة مما سيؤدي بالتالي إلى توسيع الفرص أمام الاستثمارات العامة والخاصة في القطاع الزراعي. ولما كان ذلك يمثل جزءاً أساسياً من هذا الإطار، سيكون من الضروري إنشاء مؤسسات تستطيع رصد تنفيذ بروتوكول نهائي يقوم على المسودة المبينة في الملحق الأول بهذه الدراسة. وهذا من المجالات التي ليس من اللازم فيها البدء من نقطة الصفر، لاسيما أن الاتحاد الأفريقي يقوم بالفعل على إطار مؤسسي هو المفوضية. ولذلك، فإن الاستفادة من موارد المفوضية بالشكل المناسب تعد أمراً أساسياً لنجاح السوق المشتركة.

وسوف تتضاءل كثيراً فعالية السوق المشتركة المقترحة إذا تقلصت التزامات الأطراف إلى حالة 'لا يكون للقانون وجود فيها'. فالقواعد الواضحة، والمحددة والمُلزمة هي أساس أي نزعة طبيعية لدى الدول للامتثال للقانون الدولي. ولذلك، سيكون من الضروري لدى صياغة البروتوكول صياغة التزامات الدول بأوضح طريقة ممكنة، مع مراعاة أنه ستكون هناك مجالات سوف يتحتم فيها استخدام لغة يشوبها الغموض لدواعي الحاجة إلى التوصل إلى حلول وسط. ومع ذلك، ففي حالة وجود النظم اللازمة لتسوية المنازعات، لا ينبغي أن يمثل ذلك عقبة كبيرة جداً أمام نجاح السوق المشتركة.

---

[16] الأمم المتحدة، *أقل البلدان نمواً: المعالم الرئيسية للبلدان*، ويمكن الاطلاع عليها في الموقع التالي على شبكة الإنترنت: http://unohrlls.expressiondev.com/en/ldc/related/62/ (تم الاطلاع عليها في 9 أغسطس 2007)

[17] راجع Kenneth Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization*, (1970) p. 5.

[18] راجع Dam, *The GATT*, pp. 4-5.

ومن المزايا الإضافية لتشجيع البلدان الأفريقية على التمسك بالتزامات مُلزمة قانوناً أن النظام القانوني الذي تفرضه الالتزامات المُلزمة سوف يهيئها للمشاركة بمزيد من الفعالية في النظام التجاري المتعدد الأطراف القائم على منظمة التجارة العالمية. وتتمتع البلدان النامية وأقل البلدان نمواً في الوقت الحاضر بقدر كبير من المرونة في ما يتعلق بالامتثال لالتزامات منظمة التجارة العالمية، ولكن من المتوقع أن تتحمل هذه البلدان التزامات قانونية أكثر تشدداً كلما تقدمت في طريق التقدم. ولذلك، فإن من بين القضايا الأساسية التي ينبغي البت فيها مقدار حرية الاختيار التي سيُسمح للحكومات بالاحتفاظ بها في عملية إقامة السوق المشتركة للمنتجات الزراعية. ومن القضايا الأخرى التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار استعمال أحكام "القانون اللين"، وإضافة آلية تسوية المنازعات ومشاركة الأطراف الفاعلة الأخرى، بخلاف الدول، في السوق المشتركة.

ومن القضايا الأخرى ذات الصلة التي ستطرح نفسها عندما تنشأ الحاجة إلى تسوية المنازعات، وخصوصاً في سياق الالتزامات المتعددة والمتداخلة التي تتحملها الدول الأفريقية، قضية الأولوية في الوفاء بالالتزامات. فحينما تكون دولتان عضوين في تنظيمين مختلفين لكل منهما قواعده المختلفة في ما يتعلق بقضية معينة، فما هي القواعد التي سيتم الاحتكام إليها في تسوية أي نزاع بين الطرفين؟ كثيراً ما ستعتمد الإجابة على هذا السؤال على الهيئة القانونية التي ستنظر في النزاع. وهكذا، فإذا كانت الدولتان عضوين في كل من الكوميسا ومنظمة التجارة العالمية، وتثير منظمة التجارة العالمية نزاعاً بشأن تطبيق تدابير الصحة والصحة النباتية أمام جهاز تسوية المنازعات التابع لها، يجب الإدعاء بخرق قواعد منظمة التجارة العالمية الخاصة بتدابير الصحة والصحة النباتية، وتصدر هيئة تسوية المنازعات حكمها استناداً إلى قواعد منظمة التجارة العالمية. أما في حالة عرض النزاع على محكمة العدل التابعة للكوميسا، فسوف تكون القواعد التي ستحتكم إليها المحكمة هي قواعد الكوميسا. وهكذا، فإن تحديد القواعد التي سيتم تسوية المنازعات على أساسها يعد من الجوانب المهمة للإطار القانون لتحرير التجارة. ولن تنشأ هذه القضية في الحالات التي يكون فيها البلد خاضعاً لمجموعة واحدة من القواعد، ولذلك فإن إقامة سوق مشتركة للمنتجات الزراعية على مستوى القارة قد يكون الخيار الأفضل.

ومن الضروري، لصياغة إطار قانوني ملائم لإقامة سوق مشتركة للمنتجات الزراعية، توافر فكرة واضحة عن توقعات الدول الأعضاء في ما يتعلق بالسوق المشتركة. فبدون فكرة واضحة عن الغرض المحدد الذي سيحققه قيام السوق المشتركة، لن يكون بوسع الإطار القانوني أداء وظيفته كما أن فعاليته ستضعف. ولما كانت هذه المسألة سياسية في الأساس، فمن الضروري جداً أن يحدد القادة السياسيون التوجه في هذا الخصوص.

2-2-1 القضايا المهمة في إنشاء سوق مشتركة على مستوى القارة

من الضروري بعد أن ناقشنا ضرورة الالتزامات القانونية أن نوضح بعض المجالات المعينة التي من اللازم أن يكون عليها توافق في الآراء في ما يتعلق بالقواعد القابلة للتطبيق. وهناك الكثير من الأدبيات التي حددت بالفعل القضايا القانونية التي تنشأ لدى إقامة سوق مشتركة للمنتجات الزراعية على مستوى القارة. وفي ما يتعلق ببعض هذه القضايا، سوف تشترط قواعد السوق المشتركة للمنتجات الزراعية لدى إنشائها إلغاء تعريفات جمركية معينة وكذلك إزالة الحواجز غير التعريفية، بينما سيكون من الضروري في حالات أخرى تشجيع المواءمة بين التدابير التجارية المتباينة بين الدول المشاركة.

وتشمل هذه القضايا:

- **تحرير التجارة بما ينطوي عليه ذلك من إزالة التعريفات الجمركية على المنتجات الزراعية.** وهنا ينشأ عدد من القضايا القانونية مثل الفترة الزمنية المحددة لإلغاء هذه التعريفات، ومن منظور

منظمة التجارة العالمية، مدى مشروعية اتفاق يتناول قطاعاً معيناً مثل السوق المشتركة للمنتجات الزراعية.

- **تطبيق تصنيف موحد للتعريفات الجمركية.** وينبغي أن يُلاحَظ في هذا الصدد أنه على الرغم من أن المنتجات التي ستتم المتاجرة فيها في إطار السوق المشتركة قد تم تحديدها على أنها المكونات الأولية والمجهزة من الحبوب، والجذور والدرنات، والزيوت والدهون، والألبان، والمنتجات الحيوانية واللحوم، [19]، فسيكون من الضروري من المنظور القانوني تعريف هذه المنتجات بدقة.
- **تخفيض و/أو إلغاء القيود الكمية المفروضة على المنتجات الزراعية، عند الضرورة.** حيث يُستخدم نظام الحصص أحياناً في تقييد الواردات وكذلك الصادرات، خصوصاً في سياق التدابير الوقائية. ويُنظر إلى القيود الكمية عموماً على أنها أقل شفافية وأكثر تعرضاً لإساءة الاستعمال من الحواجز التعريفية. وسيكون من اللازم وضع قواعد للحد من قدرة الدول على اللجوء إلى فرض القيود الكمية.
- **قواعد المنشأ.** تُستخدم قواعد المنشأ في تحديد بلد المنشأ بالنسبة للسلع، وبذلك يمكن تقرير ما إذا كانت مستوفية لشروط تطبيق المعاملة التفضيلية. وفي الاتحاد الجمركي، يتم تطبيق تعريفة جمركية خارجية موحدة، ولذلك لا تكون هناك حاجة إلى قواعد المنشأ. ومع ذلك، ففي حالة منطقة التجارة الحرة، يُشترط تطبيق قواعد المنشأ للحيلولة دون حدوث انحرافات في التجارة، أي شحن السلع من خلال عضو تكون التعريفات الخارجية المطبقة فيه منخفضة.

وسيكون من اللازم في حالة السوق المشتركة المقترحة للمنتجات الزراعية تطبيق قواعد المنشأ في الفترة السابقة على إمكانية تطبيق تعريفة خارجية موحدة. وليس من المرجح أن تكون السلع المنتجة بالكامل في البلدان المشاركة محل خلاف كبير، ولكن عندما تكون هناك قيمة مضافة، يكون من المحتمل ظهور منازعات بشأن مشروعية تطبيق المعاملة التفضيلية. وبالتالي، يمكن استخدام قواعد المنشأ كحواجز أمام التجارة، ولذلك توجد حاجة إلى وضع قواعد تنظم استخدامها. [20]

- **تطبيق التدابير العلاجية.** في كثير من البلدان، يُطبق الدعم بأشكاله المختلفة على القطاع الزراعي. وكثيراً ما تنشأ هذه القضية في سياق الممارسات التجارية غير المنصفة التي تمارسها البلدان المتقدمة، ولكن ينبغي أن نتذكر أن البلدان المتقدمة أيضاً تطبق الدعم. ولذلك، سيكون على البلدان الأفريقية أن تحدد التدابير العلاجية التي سيُسمح لها بفرضها، والتدابير التي سيكون مسموحاً بها في حالة قيام أي بلد بمنح دعم 'غير منصف'.
- **تطبيق التدابير الوقائية.** التدابير الوقائية تدابير مؤقتة، كثيراً ما تكون في شكل حصص، وتتخذها الدول لضمان عدم تعرض اقتصاداتها أو صناعاتها المحلية لأضرار خطيرة من جراء تحرير التجارة. [21] ويكمن الخطر في استخدامها في احتمال أن يستمر تطبيقها إلى أجل غير مسمى لحماية الصناعات التي تفتقر إلى الكفاءة، الأمر الذي يتعارض مع الهدف من تحرير التجارة وهو تحقيق الكفاءة في تخصيص الموارد في الإقليم.
- **تطبيق تدابير الصحة والصحة النباتية.** من الضروري لدى تحرير التجارة في المنتجات الغذائية ضمان 'ألا تؤدي التجارة إلى زيادة وانتشار الأمراض والآفات الحيوانية أو النباتية.' [22] ولذلك، يعد تطبيق تدابير الصحة والصحة النباتية من الأمور المشروعة التي تهتم بها الحكومات. ومع ذلك، فإن استعمال معايير متباينة بين البلدان يمكن أن يكون بمثابة حاجز أمام التجارة الإقليمية.

---

[19] راجع Kenneth Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization*, (1970) p. 5.

[20] راجع Mitsuo Matsushita et al. *The WTO: Law, Practice, and Policy*, (2006) p. 119.

[21] راجع Matsushita et al. *The WTO*, p. 182.

[22] الكوميسا، تقرير مواءمة السياسة الزراعية في بلدان الكوميسا، الفقرة 20.

- **المعايير التقنية.** يمكن تطبيق المعايير التقنية في تحقيق أهداف السياسة العامة مثل ضمان الجودة وكذلك تيسير الإنتاج والتجارة. وللحد من ضرر الحواجز التقنية أمام التجارة، سيكون من الضروري تشجيع استخدام الاتفاقات الدولية مثل المنظمة العالمية للتوحيد القياسي ومعايير اللجنة الدولية للمعايير الكهربية التقنية.
- **تيسير المعاملات التجارية.** تؤدي الوثائق العديدة المرهقة الخاصة بالإجراءات الجمركية، وعدد الوثائق والصور اللازم تقديمها وكذلك محتوى هذه الوثائق إلى إعاقة التجارة بين البلدان. والهدف من تيسير المعاملات التجارة هو الحد من الإجراءات البيروقراطية المرتبطة بالأنشطة التجارية.
- **تنظيم شبكة النقل بشكل انسيابي.** إن وضع الإطار القانوني لإقامة سوق مشتركة لن يؤدي إلى زيادة التجارة في السلع الزراعية أو السلع الأخرى ما لم تكن هناك شبكة لنقل البضائع من البائع إلى المشتري. وينبغي أيضاً تيسير تجارة العبور للإسراع بحركة البضائع. ولذلك، فمن المحتم أن تعمل حكومات الدول، فرادى ومجتمعة، على تحسين شبكات النقل في أنحاء القارة وأن تتفق على مواءمة شروط العبور. ونظراً لأن تحسين مرافق البنية التحتية هو من المشاريع التي تستغرق وقتاً طويلاً وتتطلب رؤوس أموال مكثفة، لن تتعرض هذه الدراسة باستفاضة لهذه القضية، وسوف تركز فقط على التدابير التي يمكن اتخاذها لتيسير تجارة العبور.

3-1 الإطار العام للدراسة

الغرض من هذه الدراسة هو مناقشة القضايا الاقتصادية والقانونية المترتبة على إقامة سوق مشتركة، واقتراح إطار يمكن تنفيذه لإقامة سوق مشتركة فعالة لعدد من المنتجات الزراعية الاستراتيجية. وهيكل الدراسة كما يلي: بعد النظرة العامة الواردة في الجزء السابق، والتي تتضمن بالإضافة إلى المعلومات العامة السياق القانوني الذي يعمل في إطاره أي اتفاق للتكامل كما توضح أهمية استخدام التدابير القانونية لتوفير الإطار اللازم لتحقيق الهدف من إقامة سوق مشتركة للمنتجات الزراعية (الفصل الأول)، يتضمن الفصل الثاني نظرة عامة على القضايا والاتجاهات في تجارة المنتجات الغذائية والزراعية على المستوى العالمي وفي ما بين البلدان الأفريقية. ويبدأ الفصل الثالث بتقييم أحكام معاهدة أبوجا التي تعتبر اتفاقية شاملة لتوجيه التكامل الإقليمي في القارة. ويمضي الفصل الثالث فيناقش الأحكام ذات الصلة وحالة التكامل الإقليمي وتجارة المنتجات الزراعية والغذائية في كل مجموعة من المجموعات الاقتصادية الإقليمية الخمسة التي يشملها هذا المشروع، وهي: اتحاد المغرب العربي (AMU)، والسوق المشتركة لدول شرق وجنوب أفريقيا (COMESA)، والمجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا (ECCAS)، والمجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS)، والمجموعة الإنمائية لدول الجنوب الأفريقي (SADC). ويبدأ هذا الفصل بتوضيح الملامح البارزة لكل من هذه المجموعات، التي سيجري تقييمها في الفصول التالية في ضوء أهداف السوق المشتركة. ويناقش الفصل الرابع الأحكام التي تنص عليها القواعد المتعددة الأطراف وثيقة الصلة بإقامة سوق مشتركة للمنتجات الزراعية في اتفاقية منظمة التجارة العالمية. وترجع أهمية هذه القواعد إلى أنها لا توفر فقط المقاييس المتعددة الأطراف المعتمدة التي يمكن على أساسها قياس التدابير المطبقة إقليمياً، بل أنها توضح أيضاً القواعد التي يجب أن تتقيد بها البلدان الأفريقية الأعضاء في منظمة التجارة العالمية. ويناقش الفصل الخامس التحديات والمعوقات الرئيسية في إطار تحليلي مقارن يبني على القضايا والأحكام التي تعرضت لها الفصول السابقة. ويتضمن الفصل السادس تقييم المكونات والخطوات اللازمة لإقامة السوق المشتركة للمنتجات الزراعية، مع تقديم اقتراحات بشأن أفضل السبل التي يمكن اتباعها في المستقبل. ويتضمن الفصل السابع الاستنتاجات التي خلصت إليها الدراسة في سلسلة من التوصيات والإجراءات الواجب اتخاذها بما يضمن أن تحقق أفريقيا أكبر قدر من الاستفادة من السوق المشتركة.

وملحق بنهاية التقرير مسودة بروتوكول [استرشادية] مقترحة لإقامة السوق المشتركة للمنتجات الزراعية.