

## التجارة بين البلدان الأفريقية ومنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية وجائحة كوفيد-19

12 أبريل/نيسان 2020

### الرسائل الرئيسية

- تعتمد بلدان أفريقية عديدة على الواردات من خارج القارة لتحقيق أمنها الغذائي.
- تعاني الاقتصادات الأفريقية من الضعف في وجه الصدمات من جهتي الطلب والعرض على حد سواء، مما يعرض البلدان بنحو أكبر لخطر جائحة كوفيد-19 ويجعلها ضعيفة في وجهها.
- قد تؤدي منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية دورًا مهمًا لتيسير التجارة الإقليمية البينية بالمنتجات الغذائية والزراعية.
- إن تسريع عملية تكامل منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية من شأنه أن يساعد على ضمان الأمن الغذائي على مستوى بلدان القارة؛ وقد تتيح جائحة كوفيد-19 مجموعة من الفرص للإسراع في تطبيق إصلاحات تنظيمية وهيكلية.

### الوضع الحالي للتجارة بالمواد الزراعية والغذائية في أفريقيا<sup>1</sup>

لقد اتسع نطاق مشاركة إقليم أفريقيا في السوق العالمية للمنتجات الزراعية والغذائية بشكل مستقر خلال النصف الثاني من القرن الماضي، مع زيادة الصادرات بنسبة 4 في المائة والواردات بنسبة 6 في المائة سنويًا.<sup>2</sup> غير أن الصادرات تتألف بصورة رئيسية من المحاصيل النقدية (الكافو والفاكهة والبندق والقهوة والشاي والتوابل) التي لها أسواق محدودة نسبيًا في أفريقيا، في حين أن معظم الواردات الزراعية والغذائية تتألف من منتجات غذائية أساسية على غرار الحبوب والزيوت النباتية والسكر واللحوم ومنتجات الألبان. ويوجد مصدر استيراد الأغلبية العظمى من الواردات من خارج الإقليم (مثلًا القمح وزيت دوار الشمس ومنتجات الألبان من أوروبا؛ والأرز وزيت النخيل من آسيا؛ والذرة والدواجن ولحم البقر من أمريكا اللاتينية). ورغم نمو التجارة الإقليمية البينية خلال العقد الماضي؛ فإنها لا تمثل إلا 27 في المائة حاليًا من مجمل الصادرات الزراعية والغذائية و17 في المائة من مجمل الواردات الزراعية والغذائية؛ وهو اتجاه شائع عمومًا بين الجماعات الاقتصادية الإقليمية في أفريقيا.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ينطوي تحليل التجارة في أفريقيا على قيود بسبب نقص أو رداءة الإبلاغ عن البيانات الجمركية. وتتفاقم هذه المسألة جزئًا انتشار التجارة غير الرسمية العابرة للحدود على نطاق واسع في القارة. وبالتالي قد تخفف الإحصاءات الرسمية من تقدير التجارة الزراعية والغذائية.

<sup>2</sup> احتُسب على أساس بيانات واردة في قاعدة البيانات الإحصائية الموضوعية في منظمة الأغذية والزراعة (تم قياس حجم الصادرات والواردات بأسعار ثابتة وبالولايات المتحدة الأمريكية وفي عام 2000).

<sup>3</sup> احتُسب على أساس الخريطة التجارية الصادرة عن المجلس الدولي للتصدير (المنتجات الزراعية تتضمن رموز النظام المنسق من 1 إلى 24).

## ضعف الزراعة الأفريقية في وجه الاختلالات المتصلة بجائحة كوفيد-19

في حين قد يساعد الحصول على المنتجات الغذائية المستوردة من خارج الإقليم على التعامل مع النقص المحلي في الإمدادات، قد يزيد التعويل الكبير عليها من تعرّض المنتجين والمستهلكين لصدمات عملية الطابع، على غرار الارتفاع الحاد في أسعار المواد الغذائية في الفترة 2007-2008 وجائحة كوفيد-19 الحالية. وقد تحدثت جائحة كوفيد-19 بالفعل صدمة كبيرة على مستوى الإمدادات في الإقليم. ونظرًا إلى أن الإنتاج الزراعي كثيف العمالة إلى حد كبير في معظم البلدان الأفريقية، قد يهدد النقص في العمّال بسبب عمليات الإغلاق والأنشطة الزراعية، إلى جانب التجارة في المراحل النهائية وأنشطة النقل. وقد تتفاقم هذه الآثار المباشرة على إنتاج الأغذية وتوزيعها المحليين على المدى المتوسط، إذا عجزت البلدان عن إدارة تفشي الآفات والأمراض بسبب القيود المفروضة على الحركة (الإطار 1). وفي الوقت نفسه، إن الاعتماد على الواردات الغذائية من خارج الإقليم يجعل البلدان الأفريقية ضعيفة في وجه الاضطرابات اللوجيستية الدولية والخاصة بالتوزيع، بالإضافة إلى مشاكل الإنتاج في بلدان أخرى. وقد يؤدي ذلك إلى نقص في الأغذية وارتفاع في أسعار الأغذية لا سيما في البلدان التي تعتمد بصورة كبيرة على الواردات الغذائية (الجدول 1)، كما هي الحال بالنسبة إلى العديد من البلدان المنخفضة الدخل والبلدان غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية. وتعني هذه العوامل، إلى جانب الخسائر في مداخل المستهلكين والمدخرات الضئيلة والقدرة المحدودة في الوصول إلى شبكات الأمان العامة، أن جائحة كوفيد-19 تنطوي أيضًا على مخاطر كبيرة من حيث الطلب، لا سيما لدى الشرائح السكانية الفقيرة.<sup>4</sup>

## منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية كسبيل للمضي قدمًا

يتسم تشجيع التجارة الإقليمية البينية بالمنتجات الزراعية والغذائية بأهمية حاسمة، باعتباره هدفًا في مجال السياسات على المدنيين القصير والطويل في أفريقيا. وسيتطلب الحد من أوجه الضعف في ظل الاختلالات في الأسواق الناتجة عن جائحة كوفيد-19 والتخفيف من آثارها على الفقراء، بذل جهود فورية من جانب البلدان الأفريقية لضمان بقاء سلاسل الإمدادات الغذائية والزراعية والقنوات التجارية مفتوحة. وعلى المدنيين المتوسط إلى الطويل، نظرًا إلى سرعة النمو السكاني وزيادة المداخل ومستويات التوسّع الحضري في البلدان الأفريقية، من المتوقع أن يشهد الطلب على الأغذية نموًا كبيرًا مما يتيح إمكانات كبيرة في الأسواق للمنتجين الأفارقة. ومن المرجح أن يسرّع دخول اتفاق منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية حيز التنفيذ في عام 2019 جهود التكامل الإقليمي وأن يحفّز التجارة الإقليمية البينية بالمنتجات الزراعية والغذائية التي من المتوقع أن تزداد بنسبة تتراوح بين 20 و30 في المائة بحلول عام 2040. وتم الإقرار بدور التجارة الإقليمية البينية كمحفّز للتنمية الزراعية في كل من البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا لعام 2003 وإعلان مالابو لعام 2014. وتتيح منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية آلية ملموسة وفي الوقت المناسب للوفاء بهذه الالتزامات القارية في مجال السياسات الزراعية.

Schmidhuber, Pound and Qiao, 2020. COVID-19: Channels of transmission to food and agriculture. FAO, Rome. <sup>4</sup>  
<http://www.fao.org/3/ca8430en/CA8430EN.pdf>

ويعني ذلك، في سبيل المضي قدمًا، التزام صانعي السياسات الأفارقة بما يلي:

**أ- تجنّب الاستجابات على مستوى السياسات لجائحة كوفيد-19 التي قد تقوّض اتفاق منطقة التجارة الحرة القارية**

**الأفريقية:** سيكون من المهم تجنّب الإجراءات المقيدة للواردات والصادرات على حد سواء، بغية مراعاة روح الاتفاق في الحالتين وضمان توافر الأغذية وإمكانية النفاذ إليها في الإقليم في القريب العاجل.

- **تجنّب القيود الشاملة على الواردات:** لقد فرض العديد من البلدان في أفريقيا قيودًا على الواردات كجزء من إغلاق الحدود للسيطرة على تفشي المرض. ولكن، نظرًا إلى اعتماد العديد من البلدان على الواردات، من المهم استحداث ممرات آمنة للتجارة والسفر طبقًا للخطوط التوجيهية لمنظمة الصحة العالمية للحد إلى أقصى درجة من آثار الاختلالات الناشئة عن جائحة كوفيد-19 والمحافظة على استمرارية سلسلة الإمدادات الغذائية.

- **تجنّب القيود الخاصة بالصادرات تحديداً:** استجابت البلدان في السابق لعدم اليقين في الأسواق من خلال فرض قيود على الصادرات. وفي حين قد تزيد هذه التدابير من إمدادات الأغذية المحلية وتساعد على ضبط الأسعار المحلية في المدى القصير، قد تثبط الأسعار المتقلبة والمنخفضة وبيئة السياسات غير المؤكدة رغبة المنتجين على الاستثمار في المدى الطويل. وعلاوة على ذلك، قد تلحق الضرر بشكل خاص بالبلدان الفقيرة التي تعتمد على الواردات في القارة الأفريقية، خاصة إذا اتخذ عدد من البلدان تدابير مشابهة في الوقت نفسه.

**ب- معالجة العوائق التنظيمية الرئيسية التي تمنع التجارة الإقليمية البينية:** تستند مناطق التجارة الحرة من حيث المبدأ

إلى خفض التعريفات الجمركية بين الشركاء التجاريين. ونظرًا إلى أن البلدان الأفريقية تساهم في الجماعات الاقتصادية الإقليمية، فإن التعريفات الجمركية الإقليمية منخفضة عمومًا.<sup>5</sup> وتشكّل التدابير غير التعريفية في المقابل، لا سيما تدابير الصحة والصحة النباتية والحواجر التقنية أمام التجارة، تحديات أهم. ويتيح اتفاق منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية إطارًا على مستوى القارة لمعالجة هذه الحواجز التنظيمية أمام التجارة وينطوي على أحكام تسمح بالقيام بما يلي:

- **ضمان ألا تؤثر تدابير الصحة والصحة النباتية بلا داع على التدفقات التجارية:** تؤدي تدابير الصحة والصحة النباتية وظيفية مشروعة وحاسمة لحماية الصحة العامة وحيات الحيوانات والنباتات وصحتها. غير أن القدرات المحدودة على الامتثال لمتطلبات الصحة والصحة النباتية قد تؤدي إلى إقصاء بلد ما من الأسواق الرئيسية؛ وقد تزيد الإجراءات المطبقة بشكل سيء من كلفة التجارة وتشجع قنوات التسويق غير الرسمية عن غير قصد. ويشكّل إنشاء الوكالة الأفريقية لسلامة الأغذية خطوة كبيرة لتحسين هذه القدرات.

- **تبسيط ومواءمة الإجراءات الإدارية للحد من تكاليف التجارة والنقل:** تشكّل تكاليف النقل في أفريقيا أكثر من نصف تكاليف التسويق وتزيد الحواجز على الطرقات من هذه التكاليف.<sup>6</sup> وقد تؤدي الإجراءات المطوّلة

<sup>5</sup> المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية، 2019. مرصد التجارة الزراعية في أفريقيا. الرسم 3-1.

<sup>6</sup> Pannhausen, Untied, 2010. Regional Agricultural Trade for Economic Development and Food Security in Sub-Saharan Africa. Conceptual background and fields of action for development cooperation. Eschborn, Germany, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) mbH.

للحصول على شهادات التصدير والاستيراد إلى زيادة وقت التجارة وكلفتها اللذين هما الأعلى في العالم بحسب التقديرات.<sup>7</sup>

**ج- القيام باستثمارات عامة لمعالجة القيود الهيكلية:** يمكن لمنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، عبر إتاحة إطار تنظيمي شامل، أن تكمل أيضًا البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا من أجل تعميم الاستثمارات الزراعية الوطنية والإقليمية لمعالجة الحواجز التجارية الهيكلية الكامنة.<sup>8</sup>

- **إعطاء دفع للإنتاج والإنتاجية:** سيكون من الضروري إجراء تحسينات ملحوظة في الإنتاجية لمواكبة نمو الاستهلاك في أفريقيا. ومن الضروري القيام باستثمارات عامة في الأبحاث والتطوير والتدريب والإرشاد، إلى جانب أيضًا البرامج التي تعزز الحصول على مدخلات عالية الجودة (البذور والأسمدة والآلات)، حيث تعاني أفريقيا من ثغرات كبيرة مقارنة بالبلدان المرتفعة الدخل التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي<sup>9</sup>. ومن المهم أيضًا تحسين حصول المزارعين على الأدوات المالية الملائمة والكافية في هذا الصدد.
- **الاستثمار في البنى الأساسية للتسويق والتجارة وتذليل المخاطر عن الاستثمارات الخاصة.** يتسم الإنفاق العام في البنى الأساسية المرتبطة بالأسواق والتجارة بأهمية حاسمة لاستقطاب الاستثمارات من القطاع الخاص إلى الزراعة. وبشكل خاص، تم تحديد البنى الأساسية الخاصة بالميل الأخير، وإمدادات الكهرباء والمياه، فضلاً عن توفير خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، كعوائق رئيسية في حين ثمة حاجة في الوقت نفسه، إلى تذليل المخاطر المتصلة بتمويل القطاع الخاص للقطاع الزراعي عبر التمويل المختلط وخطط الضمان.
- **اعتماد نهج إقليمية استراتيجية للاستثمارات الزراعية الصناعية:** تم تحديد عدد من السلع الغذائية (الأرز والذرة ومنتجات الثروة الحيوانية والدواجن، ومنتجات الألبان وبعض أنواع الفاكهة والخضار) على اعتبارها تزخر بإمكانات كبيرة وتحظى باهتمام القطاع الخاص لأغراض التجارة الإقليمية البينية. وسيطلب ذلك تنسيق السياسات الزراعية الصناعية لتعزيز سلاسل القيمة الإقليمية ومناطق التجهيز الزراعي ذات الصلة على طول الممرات التجارية.

<sup>7</sup> البنك الدولي، 2017. تمكين الأعمال التجارية الزراعية، 2017. الرسم 6-1.

<sup>8</sup> عقدت المنظمة، في 2 مارس/آذار 2020، الحوار بشأن قيادة الأعمال التجارية الزراعية في أفريقيا الذي جمع أكثر من 50 هيئة من القطاع الخاص من القارة الأفريقية. ويستند هذا القسم إلى وثيقة النتائج الصادرة عن هذا الحدث (سيصدر "إعلان القطاع الخاص" قريبًا)

<sup>9</sup> البنك الدولي، 2019. تمكين الأعمال التجارية الزراعية، 2019. الرسم 2-4.

## الإطار 1 – أثر جائحة كوفيد-19 المتوقع على قدرة البلدان على إدارة الصحة النباتية والحيوانية

قد تحدد القيود على الحركة وغيرها من تدابير احتواء جائحة كوفيد-19 قدرة البلدان على إدارة المخاطر على الصحة النباتية والحيوانية. وقد تؤدي القيود المتعلقة بمراقبة الآفات النباتية ورصدها في الميدان مثلاً إلى طفرات في مجموعات الآفات وما يلحقها من خسائر في المحاصيل. وبالمثل، قد يؤدي نفاذ المزارعين المحدود إلى الخدمات الخاصة بصحة الحيوان والرفق به إلى انتشار أوسع للأمراض بين مجموعات الحيوانات. وقد تؤثر القيود من حيث موظفي التفتيش في مرافق الدخول والخروج عند الحدود على توافر الأغذية وقد تهدد الأمن الغذائي.

المصدر: الاتحاد الأفريقي، 2020. "أثر جائحة كوفيد-19 على الزراعة والبيئة والموارد الطبيعية في أفريقيا". وثيقة داخلية صادرة عن إدارة الاقتصاد الريفي والزراعة.

## الجدول 1 – معدلات الاعتماد على الواردات (النسبة المئوية)

أفريقيا، المجموع	الشمالية	الشرقية	الوسطى	الجنوبية	الغربية
الزيوت النباتية	78	86	44	74	60
الحبوب - باستثناء الجعة	54	19	34	32	24
اللحوم	8	2	34	16	13
الحليب - باستثناء الزبدة	14	2	9	10	9
البقول	52	5	5	42	1
المحاصيل الزيتية	29	2	0	14	1
الخضار	1	4	5	11	5
الفاكهة - باستثناء النبيذ	4	2	1	15	2
البيض	0	3	40	1	3
الجذور النشوية	4	0	0	5	0

أسئلة إرشادية لعناية الوزراء:

- كيف تؤثر تدابير احتواء جائحة كوفيد-19 على التجارة بالمنتجات الغذائية والزراعية في بلدكم وفي البلدان المجاورة؟
- ما هي التدابير التنظيمية وفي مجال السياسات التي بالإمكان اتخاذها على المستويين الإقليمي و/أو القاري لإبقاء قنوات التجارة مفتوحة، والحد إلى أقصى درجة من الآثار على سلاسل الإمدادات الغذائية؟ وما هو دور منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية بهذا الصدد؟
- كيف يمكن تعزيز الرابط بين منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية والركيزة الخاصة بالتجارة في البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا من أجل تحسين الاستثمار في الزراعة ومعالجة الحواجز الهيكلية أمام التجارة الإقليمية البينية، لا سيما في ظلّ السياق الحالي لجائحة كوفيد - 19؟