©FAO/Maxim Zmeyev

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

التجارة والهدف 2 من أهداف التنمية المستدامة: خيارات السياسات ومقايضاتها

يلزم الهدف 2 من أهداف التنمية المستدامة الحكومات بما يلي: **"القضاء على الجوع وتوفير الأمن الغذائي والتغذية المحّسنة وتعزيز الزراعة المستدامة"**. وتهدف المقاصد الخمسة المحددة تحت إطار الهدف 2 إلى تحقيق تحسّن بخصوص مجموعة من القضايا، وهي: القضاء على الجوع (2-1)؛ وضع نهاية لجميع أشكال سوء التغذية (2-2)؛ ومضاعفة الإنتاجية الزراعية ودخل صغار منتجي الأغذية (2-3)؛ وضمان وجود نظم إنتاج غذائي مستدامة (2-4)؛ والحفاظ على التنوع الجيني (2-5). وتكمّل هذه المقاصد بثلاث وسائل لتنفيذ المقاصد.

٢ القضاء التام على الجوع

القضاء على الجوع وتوفير الأمن الغذائي والتغذية المحّسنة وتعزيز الزراعة المستدامة

2.1: القضاء على الجوع وضمان حصول الجميع، ولا سيما الفقراء والفئات الضعيفة، بمن فيهم الرضّع، على ما يكفيهم من الغذاء المأمون والمغذّي طوال العام بحلول عام 2030.

2.2: وضع نهاية لجميع أشكال سوء التغذية، بحلول عام 2030، بما في ذلك تحقيق الأهداف المتّفق عليها دوليا بشأن توقّف النمو والهزال لدى الأطفال دون سن الخامسة، ومعالجة الاحتياجات التغذوية للمراهقات والنساء الحوامل والمرضعات وكبار السن بحلول عام 2025.

3.2: مضاعفة الإنتاجية الزراعية ودخل صغار منتجي الأغذية، ولا سيما النساء وأفراد الشعوب الأصلية والمزارعين الأسريين والرعاة والصيادين، بما في ذلك من خلال ضمان المساواة في حصولهم على الأراضي وعلى موارد الإنتاج الأخرى والمدخلات والمعارف والخدمات المالية وإمكانية وصولهم إلى الأسواق وحصولهم على الفرص لتحقيق قيمة مضافة وحصولهم على فرص عمل غير زراعية، بحلول عام 2030.

4.2: ضمان وجود نظم إنتاج غذائي مستدامة، وتنفيذ ممارسات زراعية متينة تؤدي إلى زيادة الإنتاجية والمحاصيل، وتساعد على الحفاظ على النظم الإيكولوجية، وتعزز القدرة على التكيّف مع تغير المناخ وعلى مواجهة أحوال الطقس المتطرفة وحالات الجفاف والفيضانات وغيرها من الكوارث، وتحسّن تدريجيا نوعية الأراضي والتربة، بحلول عام 2030.

5.2: الحفاظ على التنوع الجيني للبذور والنباتات المزروعة وحيوانات المزارع والحيوانات المدجّنة وما يتصل بها من الأنواع البرية، بما في ذلك من خلال بنوك البذور والنباتات المتنوّعة التي تُدار إدارة سليمة على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، وضمان الوصول إليها وتقاسم المنافع الناشئة عن استخدام الموارد الوراثية وما يتّصل بها من معارف تقليدية بعدل وإنصاف على النحو المتفق عليه دوليا، بحلول عام 2020.

وتتميز هذه المقاصد بالطموح بالنظر إلى الوضع الحالي السائد. وفقًا لأحدث التقديرات ، يعاني ما يقرب من 690 مليون شخص ، أو 8.9 في المائة من سكان العالم ، من نقص التغذية ويعيش 10 في المائة من سكان العالم في فقر مدقع ، ويعمل معظمهم في القطاع الزراعي وفي الوقت ذاته، تواجه نظم الإنتاج الزراعي عددًا من التحديات البيئية ذات الصلة بسلامة التربة وانبعاثات غازات الدفيئة وتحويل الأراضي وفقدان التنوع البيولوجي واستخدام المياه والتلوث وبصمة المواد.

وتؤدي **السياسات التجارية والسياسات ذات الصلة** دورًا هامًا في هذا السياق لأن الحكومات غالبًا ما تستخدم هذه التدابير لتحقيق الأمن الغذائي وأهداف التنمية الزراعية كذلك. وتشمل السياسات التي يمكن أن تؤثر على التجارة والأسواق **التدابير الحدودية** (مثل التعريفات الجمركية والقيود المفروضة على الصادرات والتدابير غير التعريفية) إضافة إلى **تدابير الدعم المحلي "وراء الحدود"**، من قبيل توفير إعانات المدخلات والمخرجات ودعم أسعار السوق والاستثمارات العامة في البنية التحتية والبحث والتطوير وكذلك بعض أشكال برامج دعم الدخل. ويمكن للآثار المحلية والدولية لكل تدبير من تدابير السياسات هذه أن تتباين رهنًا بجملة أمور منها، ما إذا كان البلد مستوردًا أو مُصدِرًا صافيًا أو منتجًا أو مستهلكًا صغيرًا أو كبيرًا، والأسلوب الذي يتم به تصميم السياسات وتنفيذها. وبالإضافة إلى ذلك، قد تتباين الآثار على المدى القصير مقابل المدى الطويل.

ونظرًا إلى أن بعض تدابير السياسات هذه يمكن أن ينطوي على آثار مشوّهة للتجارة والإنتاج، فهو لا يخضع لقيود بموجب النظام التجاري المتعدد الأطراف فحسب، غير أن وسيلتين اثنتين من **وسائل التنفيذ الثلاث لمقاصد الهدف 2 من أهداف التنمية المستدامة تركزان على تحسين أداء الأسواق الزراعية.** وعلى وجه التحديد، يلزم **الهدف 2- ب** البلدان بما يلي:

"منع القيود المفروضة على التجارة وتصحيح التشوهات في الأسواق الزراعية العالمية، بما في ذلك عن طريق الإلغاء الموازي لجميع أشكال إعانات الصادرات الزراعية، وجميع تدابير التصدير ذات الأثر المماثل، وفقاً لتكليف جولة الدوحة الإنمائية".

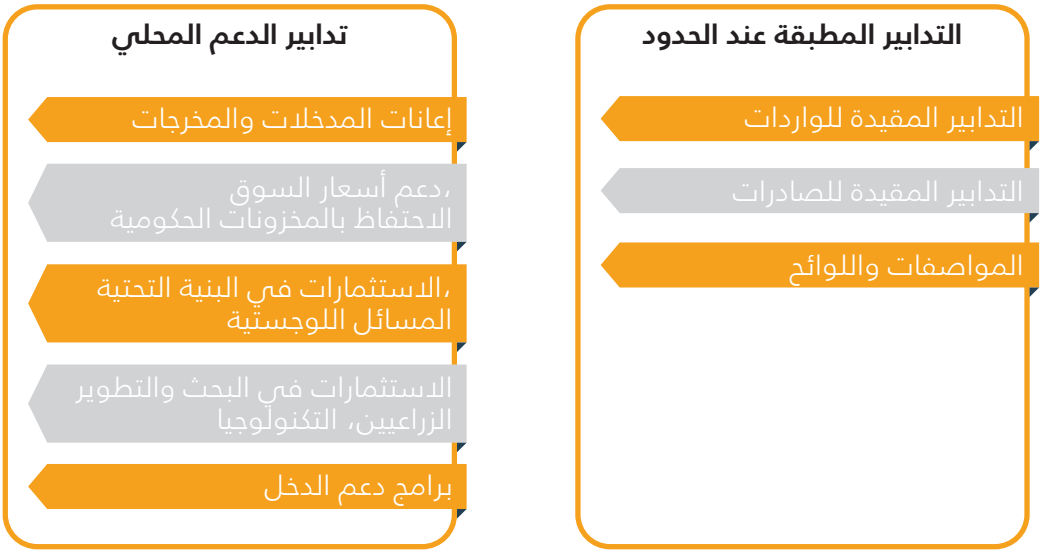
وبالإضافة إلى ذلك، يلزم **الهدف 2- ج من أهداف التنمية المستدامة** البلدان بما يلي:

"اعتماد تدابير لضمان سلامة أداء أسواق السلع الأساسية ومشتقاتها وتيسير الحصول على المعلومات عن الأسواق في الوقت المناسب، بما في ذلك عن الاحتياطيات من الأغذية، وذلك للمساعدة على الحد من شدة تقلب أسعارها".

وفي هذا السياق، وفي الوقت الذي ينظر فيه واضعو السياسات في استخدام التجارة وتدابير السياسات ذات الصلة لتحقيق الهدف 2، من المهم الإقرار بأنه غالبًا ما يشكّل كل **مقصد من مقاصد الهدف 2، وكذلك التجارة نفسها، أولويات سياسات متميزة في الكثير من البلدان.** ومن المرجح أن يكون المزيج الأمثل من السياسات اللازمة لمعالجة الجوع وضمان حصول الفقراء على الأغذية، على سبيل المثال، مختلفًا عن السياسات اللازمة لتحسين الإنتاجية الزراعية أو تلك اللازمة لدعم اعتماد ممارسات الإنتاج المستدام بيئيًا، ويمكن أن يكون متضاربًا معها. وعلى هذا النحو، فإن أي سياسة تصمّم لتحقيق مقصد من المقاصد يمكن أن يكون لها تبعات سلبية غير مقصودة تؤدي إلى تقويض تحقيق مقاصد أخرى، ليس فقط داخل البلد الذي يطبق فيه التدبير المتخذ وإنما أيضًا بين الشركاء التجاريين. ولذلك، من المهم أن يقوم واضعو السياسات **بتحديد المجالات التي قد توجد فيها مقايضات صعبة بين أهداف سياسات متضاربة، وتحديد السبل الممكنة التي يمكن من خلالها معالجة هذه مقايضات.**

ويمكن **لخفض التعريفات الجمركية المرتفعة على الواردات** والإلغاء التدريجي لحصص المعدلات التعريفية على منتج ما، على سبيل المثال، أن يساهم في معالجة أولويات المقصدين 2-1 و2-2 من مقاصد أهداف التنمية المستدامة، من خلال تنويع إمدادات أغذية

لمحة عامة عن تدابير السياسات الممكنة التي تؤثر على التجارة والأسواق



صحية وخفض أسعار الأغذية. ويتحقق ذلك نظرًا إلى أن تخفض التعريفات الجمركية يعزز حركة الأغذية من أقاليم ذات تكلفة إنتاج منخفضة وإمدادات وفيرة إلى أقاليم ذات تكلفة إنتاج عالية وتتسم بعدم كفاية الإمدادات، وهو ما يمكن أن يكون مهمًا بالنسبة إلى البلدان التي تعتمد اعتمادًا كبيرًا على الأغذية المستوردة. ولكن، في الوقت ذاته، يمكن أن تكون هناك تبعات بالنسبة إلى المنتجين في البلدان المستوردة الذين قد يتراجع دخلهم بسبب المنافسة في مجال الواردات، ممّا يؤثر سلبًا على تحقيق المقصد 2-3 من مقاصد أهداف التنمية المستدامة. وتقتضي هذه المخاوف نهجًا تدريجيًا لتحرير التجارة مدعومًا بأحكام وقائية في اتفاقيات التجارة الدولية، لمعالجة حدوث الزيادات المفاجئة في الواردات أو انخفاض الأسعار (ما زال التصميم المناسب لهذه الأحكام الوقائية محط نقاش في منظمة التجارة العالمية).

كما قد ينطوي خفض التعريفات الجمركية المفروضة على الواردات على انعكاسات تطال تحقيق أهداف الاستدامة البيئية (الأولويات المدرجة تحت إطار المقصد 2-4 من مقاصد أهداف التنمية المستدامة)، إذا طبق الشركاء التجاريون شروطًا بيئية مختلفة. وفي مثل هذه الحالة، يمكن لإلغاء التعريفات الجمركية أن يجعل المزارعين في البلدان ذات اللوائح الأكثر صرامة في وضع تنافسي مجحف وأن يسفر عن تسرب الكربون. ولمعالجة هذه المشكلة، يمكن تكملة السياسات الداعمة للتكيف مع آثار تغير المناخ والتخفيف من حدتها، مثل ضرائب الكربون، بتدابير حدودية مثل تعديل التعريفات الجمركية لمنع تسرب الكربون ووضع الجميع على قدم من المساواة. غير أن قدرة البلدان على اعتماد هذه التعريفات الجمركية مقيّدة بتعريفات جمركية ملزمة ومبدأ عدم التمييز، وذلك بموجب القواعد الحالية لمنظمة التجارة العالمية.

ويتيح تطبيق **القيود على التصدير** أيضًا مثالًا للأولويات المتنافسة في ما بين مختلف أهداف السياسات؛ وعلى وجه الخصوص، بين الأهداف القصيرة والطويلة الأجل في السوق المحلية، وكذلك بين أهداف السياسات لشريكين تجاريين أو أكثر. وغالبًا ما تُستخدم القيود على التصدير بهدف معالجة شواغل الأمن الغذائي المحلية ذات الصلة بتوافر الأغذية و/أو ارتفاع أسعار الأغذية. وعلى المدى القريب، قد تؤدي هذه التدابير فعلًا إلى تعزيز التوافر والحيلولة دون ارتفاع أسعار الأغذية في الأسواق المحلية، وتحسين الوصول إلى الأغذية والمساهمة في تحقيق المقصدين 2-1 و2-2. ولكن ذلك ينطوي، حتى على المدى القصير، على آثار بالنسبة إلى دخل المنتجين (المقصد 2-3) الذي قد يتراجع بشكل ملحوظ بسبب انخفاض أسعار الأغذية. وبالإضافة إلى ذلك، فعلى المدى المتوسط إلى الطويل، يمكن قلب الآثار الأولية للسياسات لأن المزارعين يستجيبون لحوافز الأسعار المنخفضة وعدم اليقين المرتبط بالسياسات عن طريق تخفيض المساحة المحصودة للمنتج المتضرر في موسم الزرع التالي وتقليل الاستثمار الزراعي أيضًا. ويمكن أن يسفر ذلك عن انخفاض الإنتاج وارتفاع الأسعار على المدى المتوسط إلى الطويل، ممّا يخفّف من حدة التبعات الإيجابية الأولية لهذا التدبير بالنسبة إلى المقصدين 2-1 و2-2.

ويمكن لتطبيق القيود على التصدير أن يؤدي بشكل حاسم إلى تقويض تحقيق المقصدين 2-1و2-2 في البلدان المستوردة، من خلال تقليل توافر الأغذية في الأسواق العالمية والمساهمة في ارتفاع الأسعار، خاصة إذا طّبقت الكثير من البلدان المصدرة التدابير في نفس الوقت. ولذلك، ينبغي النظر إلى ما هو وارد في المقصد 2-ب من التزام بـ "منع القيود المفروضة على التجارة وتصحيح التشوهات في الأسواق الزراعية العالمية" على أنه دعوة إلى كبح القيود المفروضة على الصادرات (أي على خلاف التركيز الأضيق على إعانات الصادرات). وفي حين أن اتفاق منظمة التجارة العالمية المتعلق بالزراعة ينص على بعض الأحكام بشأن هذا الموضوع، فإن هذه الأحكام لا تقوم إلّا بالقليل نسبيًا لحماية المستهلكين من ذوي الدخل المنخفض في البلدان الفقيرة المستوردة للأغذية من فرض قيود على الصادرات من المواد الغذائية خلال الارتفاعات المفاجئة للأسعار في الأسواق العالمية.

ومن بين تدابير الدعم المحلي وراء الحدود، تعتبر **إعانات المدخلات والمخرجات** وكذلك تدابير دعم أسعار السوق من بين أكثر العناصر إثارة للجدل في السياسات الزراعية الحكومية. ويتمثل أحد الأسباب

© Shutterstock

الكامنة وراء ذلك في أن هذه التدابير يمكن أن تنطوي على القيام بخيارات مهمة في ما بين مختلف أهداف السياسات. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تكتسي إعانات المدخلات أهمية حاسمة لتحسين الإنتاجية الزراعية وخفض تكاليف إنتاج المزارعين، مع ما يحمل ذلك من آثار إيجابية بالنسبة إلى المقصد 2-3. ويمكن **لتدابير دعم أسعار السوق** أن تهدف بشكل مباشر إلى تحسين دخل المنتجين، من خلال توفير منفذ مضمون وأسعار يمكن التنبؤ بها بشكل أكبر ممّا يمكن تحقيقه في السوق المفتوحة، بما يؤدي بالتالي إلى آثار إيجابية مماثلة على المقصد2-3 .

ولكن، بالإضافة إلى ارتفاع التكاليف المالية والأعباء الإدارية المرتبطة بكل من إعانات المدخلات وتدابير دعم أسعار السوق، قد تحمل هذه التدابير في طياتها انعكاسات على المستوى الدولي، تطال دخل المنتجين بين الشركاء التجاريين (المقصد2-3). وقد يتعذر على المزارعين في البلد المستورد التنافس مع المنتجات المستوردة في السوق المحلية، إذا لم يتمكنوا من الحصول على الدعم المحلي بمستويات مماثلة لتلك المقدمة للمزارعين في البلد المصدر. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تسفر التدابير عن تخصيص غير فعال للموارد الإنتاجية وعن تفاقم الضغوط البيئية. وحتى داخل البلد الذي تطبق فيه التدابير، يمكن أن يكون لها آثار سلبية على تحقيق أولويات الاستدامة البيئية (المقصد 2-4)، إذا كانت تعزز إنتاج منتجات ذات مستوى عالٍ من انبعاثات غازات الدفيئة. ولمعالجة هذه الشواغل، قد تنظر الحكومات في تقديم حوافز سياسات إضافية، كتدابير معينة لإدارة المخاطر، على سبيل المثال، لتعزيز اعتماد الممارسات الزراعية الذكية مناخيًا. غير أنه يمكن تصنيف هذه التدابير على أنها، بموجب القواعد الحالية في اتفاق منظمة التجارة العالمية المتعلق بالزراعة، دعم "الصندوق البرتقالي" وقد تخضع بالتالي لقيود.

وعلى العموم، توفر قواعد التجارة الدولية على النحو المحدد في اتفاق منظمة التجارة العالمية المتعلق بالزراعة مجالًا كبيرًا للحكومات لدعم الزراعة. ففي الوقت الذي تفرض فيه بعض القيود على الإعانات المرتبطة بشكل مباشر بالإنتاج، فإنها تعفي من أي قيود ما يسمى بتدابير "الصندوق الأخضر" التي لا تُحدِث سوى آثار دنيا مشوهة للتجارة. وهي تشمل **الاستثمارات العامة في البنية التحتية،** مثل مرافق التخزين التي يمكن أن تحسن أسعار المزارعين (تؤثر على المقصد 2-3)، والطرق الريفية التي يمكن أن تربط المنتجين بالأسواق (تؤثر على المقصد 2-3)، والكفاءة في التجارة والمسائل اللوجستية التي يمكن أن تقلّل من المهدر من الأغذية وجلب المنتجات الزراعية إلى الأماكن التي تكون هناك حاجة فورية إليها (تؤثر على المقصدين 2-1 و2-2). كما تسجّل **الاستثمارات** العامة في **البحث والتطوير** بعض أعلى معدلات العائد بين تدابير التنمية الريفية كافة، مع ما يترتب عن ذلك من آثار إيجابية بالنسبة إلى الإنتاجية الزراعية والتغذية والأمن الغذائي (تؤثر على المقاصد من 2-1 إلى 2-3). ومن وجهة نظر تجارية، وعلى عكس إعانات المدخلات أو المخرجات، لا تنطوي تدابير الدعم هذه على تحويلات إلى فرادى المنتجين بل بالأحرى إلى القطاع برمته وغالبًا ما تركز على تسليم المنافع العامة. ورهنًا بالظروف المحددة، يمكن لزيادة الإنفاق العام في هذه الأنواع من التدابير أن تتيح للكثير من البلدان حلًا "يعود بالنفع على الجميع".

وواقع الأمر أن **المقصد 2-**أ من مقاصد أهداف التنمية المستدامة، وهو المقصد الثالث المتعلق بوسائل التنفيذ المندرج تحت إطار الهدف 2، يلزم البلدان بما يلي:

"زيادة الاستثمار، بما في ذلك عن طريق التعاون الدولي المعزّز، في البنى التحتية الريفية، وفي البحوث الزراعية وخدمات الإرشاد الزراعي، وفي تطوير التكنولوجيا وبنوك الجينات الحيوانية والنباتية من أجل تعزيز القدرة الإنتاجية الزراعية في البلدان النامية، ولا سيما في البلدان الأقلّ نموًا".

وأخيرًا، وبينما يمكن للسياسات التجارية والزراعية أن تؤثر تأثيرًا مباشرًا على نتائج الهدف 2 من خلال تأثيرها على الإنتاج والأسواق، فإن تنفيذ سياسات في مجالات أخرى يمكن أن يكون مهمًا أيضًا، بما في ذلك في مجالات مثل البيئة والطاقة والصحة والتغذية. ويمكن للأطر الحكومية التي تؤثر على كيفية عمل الأسواق في هذه المجالات أن تترجم مباشرة إلى آثار على الأمن الغذائي والتغذية والزراعة المستدامة، ويجب من ثم أن تشكل جزءًا من حزمة سياسات شاملة ومكمّلة.وللمضي قدمًا، يمكن لبذل جهد مدروس لكفالة التكامل وأوجه التآزر بين السياسات التجارية والسياسات الزراعية أن يسهم كثيرًا في ضمان فعالية تدابير السياسات وتسوية بعض المقايضات المرتبطة بها. فعلى سبيل المثال، ثمة حالات عديدة يزوّد فيها صانعو السياسات المزارعين بحوافز للإنتاج، مثلًا من خلال دعم المدخلات وتدابير دعم أسعار السوق، بموازاة تطبيق قيود على التصدير لها تأثير معاكس على حوافز المنتجين. ويمكن لتحسين التنسيق بين مختلف الوزارات والوكالات المسؤولة عن تصميم وتنفيذ السياسات الزراعية والتجارية أن يساعد على تسوية أوجه التناقض هذه.وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي إجراء تحليل ومناقشة مجدين ضمن سياق الاتفاقات المتعددة الأطراف، لمراعاة طبيعة التدابير التي يمكن أن تسهم في تحقيق الهدف 2 من أهداف التنمية المستدامة والالتزامات ذات الصلة المعنية. فعلى سبيل المثال، سيتعين على الحكومات، بموجب قواعد منظمة التجارة العالمية، أن تتجاوز التركيز الضيق المتمثل في إلغاء إعانات الصادرات الزراعية، وأن تأخذ بنهج أوسع لمؤشرات التقدم يشمل مجموعة من التدابير التي تؤثر على التجارة والأسواق في النظم الزراعية والغذائية العالمية.

وتكتسي هذه المناقشة بخصوص الروابط القائمة بين التجارة والهدف 2 أهمية خاصة في السياق الحالي. فأزمة كوفيد19- تذكرنا بأهمية التجارة الدولية في التخفيف من حدة آثار الصدمات وحماية سبل العيش وضمان الأمن الغذائي لملايين الأشخاص حول العالم. وينطوي النظام التجاري الدولي، وعلى نطاق أوسع، التعاون والتنسيق الدوليان على أهمية حاسمة في الوقت الراهن، لضمان عمل استجابة البلدان للأزمة على تحسين حالة الجوع وسوء التغذية في العالم بدلًا من تفاقمها.

للمزيد من المعلومات الرجاء الاتصال

شعبة الأسواق والتجارة

مسار التنمية الاقتصادية والاجتماع
منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
Viale delle Terme di Caracalla
روما، إيطاليا 00153
بريد الكتروني: trade-markets@fao.org
موقع الكتروني: www.fao.org/economic/est/trade-and-markets-home

© الفاو،2020
CB0574AR/1/09.20

بعض الحقوق محفوظة. ويتاح هذا العمل بموجب الترخيص، نَسب المُصنَّف - غير تجاري - الترخيص بالمثل ٣,٠ منظمة حكومية دولية CC BY-NC- SA 3.0 IGO