

رقم 8 - المعونة الغذائية في سياق الأسواق الدولية والمحلية وحولة الدوحة

المحتويات

1	مقدمة
1	ماذا تعني المعونة الغذائية الدولية، وما هو دورها؟
3	ما هي الملامح الأساسية والاتجاهات الرئيسية لتدفق المعونة الغذائية؟
5	هل يوجد "توافق في الآراء" حول تأثير المعونة الغذائية على الأسواق المحلية؟
6	كيف يمكن التعامل مع قضايا المعونة الغذائية في المفاوضات التجارية متعددة الأطراف
9	المراجع

1 مقدمة

تستعرض هذه المذكرة الفنية⁽¹⁾ التطورات الرئيسية في نظام المعونة الغذائية الدولية والمواقف المختلفة إزاء فعالية وتأثير المعونة الغذائية. كما تحاول المذكرة توضيح المصطلحات، والتعريف والمفاهيم المستخدمة في المناقشات التي تجري بشأن المعونة الغذائية، بغرض تحسين عملية التحليل والمساعدة على تركيز الحوار في إطار الاتفاق الإطاري الخاص بالزراعة الذي تمت الموافقة عليه في أول أغسطس/آب 2004، وهو الاتفاق الذي طالب بإجراء مفاوضات بشأن الضوابط التي ينبغي أن تخضع لها المعونة الغذائية. والمعونة الغذائية لا تثير الاهتمام فيما يتعلق بالتجارة والأسواق فقط، ولكن لأنها، أولاً وقبل كل شيء، تعد قضية تنمية وإنسانية مثيرة للجدل. ولذلك، فإن أي محاولات لتنظيم المعونة الغذائية وإخضاعها للضوابط في سياق التجارة الدولية لا بد أن تستفيد من المشاركة المباشرة والنشطة من جانب الوكالات الدولية التي تتمتع بخبرات وتجارب في الجوانب المتصلة بالمعونة الغذائية. كذلك فإن فرض الضوابط على المعونة الغذائية من خلال آلية قانونية دولية مقبولة على نطاق واسع وتكون قادرة على إصدار أحكام قضائية طبقاً لإجراءات مستقرة سوف يسهل المعونة الغذائية المشروعة ويقلل من إساءة استعمالها.

2 ماذا تعني المعونة الغذائية الدولية، وما هو دورها؟

ما زال تعريف المعونة الغذائية الدولية وتوضيح دورها من المواضيع التي يدور حولها جدل واسع. وعموماً، يُستعمل

مصطلح "المعونة الغذائية" تقليدياً للإشارة إلى المعاملات الدولية التي تسفر عن تقديم "معونة في شكل سلع غذائية إلى بلد يُعتبر في حاجة إلى الحصول على هذه المعونة". ويرجع هذا الوصف إلى خمسينات القرن العشرين عندما أدى تراكم الفوائض الغذائية (التي كان معظمها من الحبوب) في بعض البلدان المتقدمة إلى ظهور فكرة تقول إن هذه الفوائض يمكن "التصرف فيها بطريقة تؤدي في نفس الوقت إلى تحسين وضع الأمن الغذائي في البلدان المعرضة لنقص الأغذية. وقد أدى ذلك بمنظمة الأغذية والزراعة، في 1954، إلى وضع مبادئ تصريف الفوائض، "مدونة سلوك دولية تشجع على الاستعمال البناء لتصريف فوائض السلع الزراعية، مع حماية مصالح المصدرين التجاريين والمنتجين المحليين."⁽²⁾

وبناء عليه، أنشئ برنامج الأغذية العالمي في 1962، تحت إشراف المشترك للأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة، وهكذا بدأت المعونة الغذائية متعددة الأطراف. وكانت الخطوة الرئيسية التالية في تطور برنامج المساعدات الغذائية الدولية هي التوقيع على اتفاقية المعونة الغذائية في 1967. وتستهدف هذه الاتفاقية تعزيز قدرة المجتمع الدولي على الاستجابة لاحتياجات المعونة الغذائية بضمان تدفقات من المعونة الغذائية يمكن التنبؤ بحجمها سنوياً، بغض النظر عن التقلبات السعرية أو التقلبات في الإمدادات. وقد التزمت البلدان الموقعة على الاتفاقية، أي البلدان المانحة للمعونة، بتحقيق ذلك بأن وافقت على الحد الأدنى من المعونة الغذائية التي هي على استعداد لتقديمها. وتحدد أحدث اتفاقية للمعونة الغذائية، التي تمت الموافقة

(1) تستند هذه المذكرة الفنية على المناقشات التي جرت في مشاوره الخبراء غير الرسمية التي عُتبت بالمعونة الغذائية والقضايا المتصلة بها، التي عُقدت بمقر المنظمة بروما يومي 27-28 يناير/كانون الثاني 2004. وهذه المذكرة الفنية لا تعكس بالضرورة آراء جميع من شاركوا في المشاورة.

(2) نُشر آخر تحديث لمبادئ تصريف الفوائض في 2001، وهو يأخذ من الاعتبار اتفاقية الزراعة التي أسفرت عنها جولة أوروغواي (FAO، 2001).

عليها في 1999، الحد الأدنى للالتزامات الإجمالية بنحو 5,5 مليون طن بما يعادل القمح.⁽³⁾

ومع ذلك، فليس بين الصكوك الدولية المتصلة بالمعونة الغذائية ما يتضمن تعريفاً واضحاً للمعونة الغذائية. وعوضاً عن ذلك، تُعرّف المعونة الغذائية عادة على أنها قائمة من المعاملات الدولية في المواد الغذائية التي يُرى أنها تمثل المعونة الغذائية. وفي الواقع، فإن الكثير من القضايا التي تكتنف هذا الموضوع يدور أيضاً، في الجولة الحالية للمفاوضات التجارية متعددة الأطراف، حول ما هو بالضبط الذي يمكن تضمينه في هذا النطاق، مع تركيز الاهتمام الرئيسي على الحيلولة دون تعرض الأسواق لتشوهات يمكن أن تؤثر على التدفقات التجارية الدولية من السلع الغذائية. وعلى الرغم من أن البحوث التجريبية التي تحدد مدى تشويه معاملات المعونة الغذائية المختلفة للأسواق ليست كافية لتوفير توجيهات مفيدة للمفاوضات التجارية الحالية متعددة الأطراف، فإن الاعتماد على ثلاثة مفاهيم مهمة يمكن أن يساعد في تحديد الفئات الواسعة لمعاملات المعونة الغذائية التي يمكن أن توفر إطاراً للتصنيف يُستخدم في المفاوضات. وهذه المفاهيم هي: "التأثير الإضافي على الاستهلاك"، و "المعونة الغذائية المقيدة" و "مشروعية المعونة الغذائية".

ومفهوم التأثير الإضافي على الاستهلاك هو المبرر الذي تقوم عليه "متطلبات التسويق المعتادة" في مبادئ تصريف الفوائض ويشير إلى الاستهلاك الإضافي الذي تحققه المعونة الغذائية والذي لم يكن من الممكن أن يتحقق بغير المعونة الغذائية.⁽⁴⁾ وعلى الرغم من صعوبة قياس ذلك عملياً، فإن مدى مزاحمة المعونة الغذائية للواردات التجارية و/أو تثبيطها للإنتاج المحلي في البلدان المتلقية يتوقف على مدى تحقيق تأثير إضافي على الاستهلاك. ومع ذلك، يجب الاعتراف بأنه لما كانت المعونة الغذائية تعد في نفس الوقت نوعاً من تحويل الموارد إلى البلدان المتلقية وأن هذه الزيادة في الموارد لن تُنفق كلها على استهلاك الأغذية، فإن التأثير الإضافي على الاستهلاك لن يتحقق بأكمله. وبمعنى آخر، فمن غير الممكن الحيلولة تماماً دون "التأثير على الواردات التجارية" الذي سببته على المعونة الغذائية. وفي أحسن الأحوال، يمكن تعظيم التأثير الإضافي على الاستهلاك بـ "توجيه" المعونة الغذائية إلى الفئات الحساسة من السكان والفئات المعرضة لانعدام الأمن الغذائي، وهي الفئات محدودة القدرة على الحصول على الموارد التي تشتري بها المواد الغذائية التي تحتاجها في البلدان المتلقية. ومع ذلك، فكما أن من الصعب عملياً قياس مقدار الاستهلاك الإضافي الذي يترتب على إحدى معاملات المعونة الغذائية، فمن الصعب أيضاً تحديد الفئات التي ينبغي أن تُوجه إليها المعونة الغذائية، بل ومن الصعب أيضاً تسليم المعونة الغذائية لهذه الفئات حتى إذا كان من الممكن تحديدها. وعلى الرغم من ذلك، فقد تحقق

بالفعل تقدم كبيرة في مجال وضع طرق لتحديد المناطق الجغرافية المهددة بنقص الأغذية (خراط الفقر) وكذلك وضع أدوات إحصائية لتعزيز هذه التحليلات (Keyzer et al., 2003). ومع ذلك، مازال من اللازم جمع بيانات مفصلة على مستوى الأسر المعيشية في كثير من البلدان في إطار متناسق حتى يمكن أن تكون هذه الأدوات عملية على المستوى الميداني.

ومفهوم "المعونة الغذائية المقيدة" يرتبط بالجهة المانحة ويشير إلى الممارسات التي تشترط على البلدان المتلقية للمعونة إما قبول المعاملات التجارية الأخرى بالتوازي مع ما تحصل عليه من المعونات الغذائية، أو إسناد الخدمات التي يُستعان بها في توصيل المعونة إلى جهات في البلدان المانحة. وعلى الرغم من أن الممارسة الأولى تنظمها بالفعل اتفاقية الزراعة، فمن المعترف به أن الممارسة الثانية تقلل من فعالية المعونة الغذائية لأنها تؤخر تسليم الأغذية وتزيد من تكاليف التسليم، وبالتالي تحد من كمية المعونة الغذائية التي يمكن تسليمها للمستفيدين، وخصوصاً في المراحل المبكرة من حالات الطوارئ، لدى مقارنتها بطرق التسليم الأخرى التي تتسم بمزيد من المرونة.

ولا ينبغي الخلط هنا بين مفهوم "المعونة الغذائية المقيدة" ومفهوم "المعونة المقيدة"، التي عرّفها لجنة المساعدات الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بأنها "القروض أو المنح أو عمليات التمويل المرتبطة بعنصر منحة يتجاوز 25 في المائة ومُعرّف على أنه معونة مقيدة بشراء بضائع و/أو خدمات من البلد المانح و/أو بعدد محدد من البلدان" (OECD, 1987). ولما كان الشكل الذي يمكن أن تكون عليه "القروض أو المنح" لم يُنص عليه تحديداً في التعريف السابق، تعد المعونة الغذائية في العادة "معونة مقيدة" إذا هي كانت في شكل سلع غذائية يقدمها البلد المانح، على أن يكون مصدرها أسواق ذلك البلد. وبناء عليه، فإن نسبة 90 في المائة من المعونة الغذائية الحالية تقريباً يمكن اعتبارها "معونة مقيدة" (Clay, Riley and Urey, 2005)، لأنها تُقدم عادة على شكل سلع غذائية وليس نقداً، وقد أصبحت هذه القضية إحدى القضايا الرئيسية التي ينبغي التعامل معها في جولة المفاوضات التجارية متعددة الأطراف الحالية، كما جاء في اتفاق أغسطس/آب الإطاري (WTO, 2004). ومع ذلك، فطالما كانت هذه المعونة تُسلم في صورة أغذية للمستفيدين النهائيين الذين ما كان بوسعهم أن يحصلوا في غيبة المعونة، لا يهم في الواقع ما إذا كانت المعونة تُمنح في صورة سلع أو نقداً، على الأقل في سياق المناقشات الخاصة بالمعونة الغذائية، مما لا يجعلها قضية تهتم بها المفاوضات، كما سيأتي تفنيده فيما يلي.

ويرجع مفهوم "مشروعية المعونة الغذائية" إلى أصل نظام المعونة الغذائية ذاته، أي إلى ما يقرب من خمسة عقود مضت عندما طُرحت فكرة "تصريف الفوائض" للمرة الأولى وعندما كان الأمر الذي يحرك سياسات المعونة الغذائية، إلى حد كبير، هو وفرة الإمدادات في البلدان المانحة. ويتضح ذلك أيضاً بالربط المباشر والوثيق بين حجم التدفقات السنوية للمعونة الغذائية والمخزونات التي تحتفظ بها الجهات المانحة الرئيسية خلال تلك السنوات الأولى (انظر الشكل 1). وعلى الرغم من أن مفهوم

(3) تتضمن دراسة Konandreas (2005) مزيداً من المعلومات العامة التفصيلية عن أصول المعونة الغذائية.

(4) الواردات التجارية العادية بالنسبة لأي بلد هي المستويات المعتادة للواردات التجارية من أنواع الحبوب كل على حدة، والتي تستخدم لضمان عدم حلول شحنات المعونة الغذائية محل الواردات التجارية في البلدان المتلقية للمعونة.

المباشر في الأوقات التي تشح فيها المواد الغذائية بشدة – أصبحت الآن تمثل ما يقرب من ثلثي مجموع المعونة الغذائية. كذلك فإن المعونة الغذائية البرنامجية، التي تمثل في الجانب الأكبر منها تحويلاً للموارد في شكل مواد غذائية مقدمة لدعم ميزان المدفوعات انخفضت إلى ما بين 15-20 في المائة من مجموع تدفقات المعونة الغذائية بعد أن كانت قد بلغت 60 في المائة من المجموع في بداية التسعينات من القرن العشرين. وعادة ما تكون النسبة المتبقية من المعونة الغذائية في شكل مشاريع، تمثل تحويلات للسلع الغذائية إما لغرض التوزيع على الفئات المستهدفة لأغراض التنمية أو بغرض تحويلها إلى قيمة نقدية لتمويل أعمال أخرى مما يتصل بتحقيق الأمن الغذائي.

وبين هذه الفئات العامة الثلاثة، تعد المعونة الغذائية الطارئة أقل أشكال المعونة تشويهاً للأسواق، لأنها تُسلم مباشرة للفئات التي ما كان بوسعها أن تحصل على الغذاء في غيبة المعونة، وبالتالي فمن المرجح أن تستهلك هذه الفئات الأغذية التي تحصل عليها، ولا تبيعها. ومن ناحية أخرى، فمن المسلم به أن المعونة الغذائية البرنامجية هي أكثر أشكال المعونة تشويهاً للأسواق، لأن جميع كمياتها تُحول إلى قيمة نقدية في السوق المفتوحة، مما يزيد من الكميات المطروحة في أسواق البلدان المتلقية للمعونة.⁽⁶⁾

وعلى جانب البلدان المتلقية للمعونة، فإن جميع المعونة الغذائية تقريباً كانت في معظم السنين توجه حصرياً إلى البلدان النامية، وخصوصاً لبلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض، التي يعتمد الكثيرون فيها على المعونة الغذائية في تلبية احتياجاتهم الغذائية. وعموماً، ازداد الاعتماد على المعونة الغذائية حتى منتصف الثمانينات من القرن العشرين ولكنه انخفض بعد ذلك إلى المستوى الذي كان عليه من قبل. ويوضح الشكل 4 البلدان التي تعد أكثر تعرضاً نسبياً لانعدام الأمن الغذائي وأكثر تعرضاً لمواجهة الطوارئ الغذائية، كما تتعرض أيضاً لقدر أكبر من الضغوط الاقتصادية:

- إجمالي الناتج المحلي ومستويات التنمية فيها أقل بكثير مما هي في البلدان الأخرى؛
- أدائها الاقتصادي أضعف من غيرها؛
- ولذلك، فإن قدرتها على استيراد احتياجاتها الغذائية مقيدة.
- ومن المفارقات أنها تميل إلى أن تكون مكتفية ذاتياً من الأغذية.

مشروعية المعونة الغذائية غالباً ما تخلو منه المناقشات العامة التي تدور بشأن المعونة الغذائية، تشير إليه المادة 16 من اتفاقية الزراعة كما يشير إليه قرار مراكش (WTO, 2002) الذي يضيف التزاماً على أعضاء منظمة التجارة العالمية الذين يقدمون المعونة الغذائية بـ "إعادة النظر في مستوى المعونة الغذائية... وتحديد مستوى التزامات المعونة الغذائية الكافي لتلبية الاحتياجات المشروعة للبلدان النامية أثناء تنفيذ برنامج الإصلاح". وبالتالي، أصبح تقدير الاحتياجات المشروعة للبلدان النامية وتعديل أو إصلاح النظام الدولي للمعونة الغذائية بما يلبي هذه الاحتياجات من القضايا الجديدة التي من المتوقع أن تمثل عنصراً مهماً من أي نظام جديد للمعونة الغذائية.

3 ما هي الملامح الأساسية والاتجاهات الرئيسية لتدفق المعونة الغذائية؟⁽⁵⁾

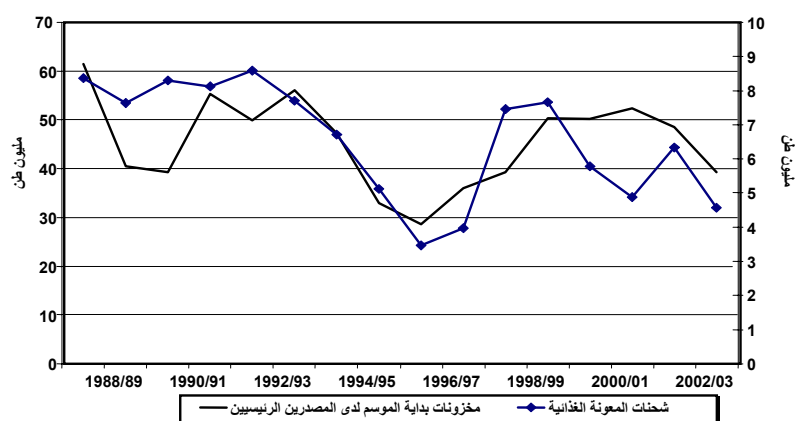
تمثل الحبوب، من حيث الحجم، الجانب الأكبر من مجموع المعونة الغذائية (أكثر من 80 في المائة). وقد انخفضت شحنات المعونة الغذائية من الحبوب خلال العقد الماضي، وخصوصاً منذ منتصف التسعينات من القرن العشرين، وكان ذلك يرجع في المقام الأول للانخفاض الواضح للفوائض من الحبوب في البلدان المانحة الرئيسية (انظر الشكل 2). كذلك، انخفضت في السنوات الأخيرة كميات المعونة من المواد الغذائية الأخرى غير الحبوب، على الرغم من أن كمياتها كانت أصغر من كميات الحبوب. والمعروف أن خمس بلدان مانحة فقط تقدم نسبة 90 في المائة من مجموع المعونة الغذائية. وأكبر البلدان المانحة هي الولايات المتحدة التي تقدم أكثر من 50 في المائة من مجموع المعونة الغذائية.

وقد انخفضت كثيراً قيمة شحنات المعونة الغذائية كنسبة من قيمة واردات البلدان النامية من الأغذية، وكذلك كنسبة من المساعدات الإنمائية الرسمية، خلال العقد الماضي (انظر الشكل 3). ويتضح من هذا التطور أن المعونة الغذائية قد فقدت كثيراً من أهميتها سواء كأداة من أدوات السياسة الإنمائية في البلدان المتلقية للمعونة وكذلك كآلية للدعم غير المباشر للأسعار في البلدان المانحة. ومما يؤكد هذه النقطة أيضاً الطبيعة المتغيرة لأشكال المعونة الغذائية. فقد أصبحت المعونة الغذائية الطارئة، المعروفة بأنها المعونة الغذائية التي تُقدّم من أجل التوزيع

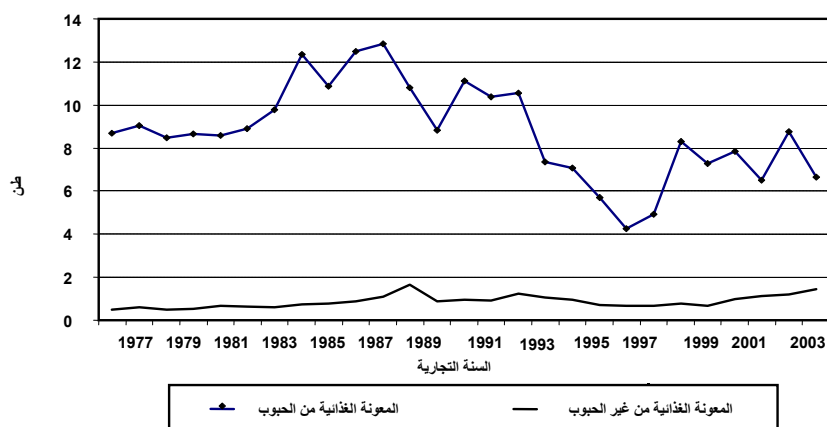
⁽⁶⁾ يمكن بطبيعة الحال الاستفادة من حصة البيع في التخفيف من حدة الجوع ورفع مستوى الأمن الغذائي. ومع ذلك، فإذا كان هذا هو الهدف الرئيسي، سيكون من الأجدى تقديم المعونة نقداً بدلاً من تقديمها في شكل سلع حتى في حالة انخفاض المستوى العام لموارد المعونة، كما يقول البعض (Clay, Riley and Urey, 2005). وهذا يصدق بصفة خاصة عند أخذ تأثير بيع السلع في السوق المفتوحة من حيث زحزة الواردات التجارية في الاعتبار.

⁽⁵⁾ يقوم برنامج الأغذية العالمي بتجميع البيانات الخاصة بشحنات وتوريدات المعونة الغذائية. ومنظمة الأغذية والزراعة هي مصدر التقديرات الخاصة بقيمة المعونة الغذائية وغيرها من المتغيرات المستخدمة في هذا القسم.

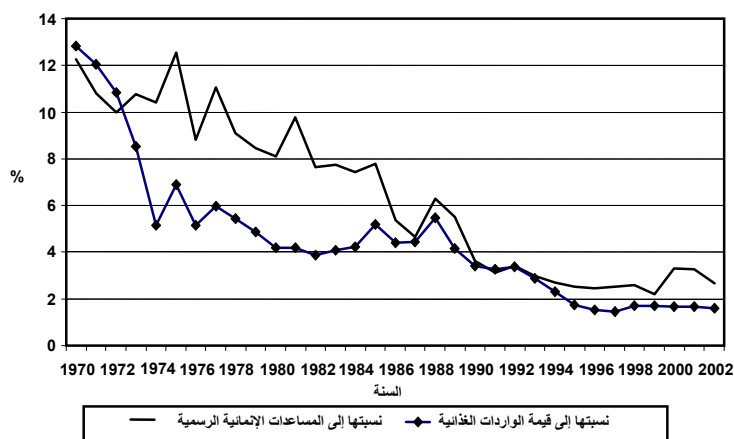
الشكل 1: شحنات المعونة الغذائية ومخزونات بداية الموسم لدى مُصدري القمح الرئيسيين



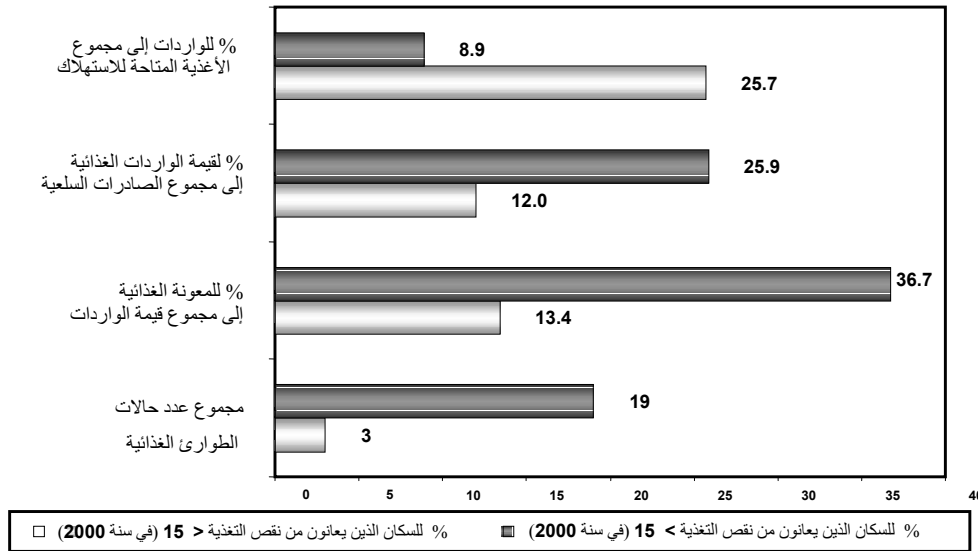
الشكل 2: حجم شحنات المعونة الغذائية إلى البلدان النامية



الشكل 3: نسبة المعونة الغذائية في المساعدات الإنمائية الرسمية وفي قيمة الواردات الغذائية التي تستوردها البلدان النامية



الشكل 4: ملامح البلدان النامية من حيث الأمن الغذائي والافتقار إلى الأمن الغذائي بحسب بعض المتغيرات



المعونة الغذائية قد سلّم إلى البلدان الأكثر تعرضاً لنقص الأغذية، وبالتالي، الأكثر احتياجاً إليها (USDA, 2004; Gupta, Clements & Tiongson, 2004). والنظر بشكل كامل في شواغل من يشعرون بالقلق إزاء التشوّهات التي يمكن أن تحدثها المعونة الغذائية في الأسواق الدولية والمحلية في حالة استمرارها، وإزاء تدهور أوضاع الفئات السكانية الحساسة التي تحصل على المعونة الغذائية في حالة وقف تقديمها، يتطلب زيادة التركيز على مستوى الأسرة ومستوى السوق المحلية، وليس التركيز على البلد باعتباره وحدة التحليل الرئيسية.

وعلى الرغم من أن الآراء تتفاوت بشأن تأثير المعونة الغذائية على الأسواق المحلية والدولية، هناك اتفاق عام على أهمية التوجيه السليم للمعونة والتوقيت السليم للتأكد من أن المعونة الغذائية المقدمة تؤدي إلى استهلاك إضافي وبالتالي تقلل من تشوّه الأسواق وتزيد من تحسين أحوال الفئات الحساسة. وعلى الرغم من أن المعونة الغذائية التي تقدم في حالات الطوارئ تُقدّم، بحكم طبيعتها، لأكثر الفئات احتياجاً للمعونة الغذائية ضمن الصيغ الثلاث لتقديم المعونة الغذائية، يرى الخبراء أن تحسين الممارسات المتبعة في توجيه المعونة في إطار مشاريع يقلل من تأثيرها المشوّه مقارنة بالمعونة الغذائية البرنامجية. كذلك يُعدّ حسن التوقيت من العناصر الأساسية لزيادة تأثير توجيه المعونة، وخصوصاً في مواجهة حالات نقص الأغذية المفاجئة.

4 هل يوجد "توافق في الآراء" حول تأثير المعونة الغذائية على الأسواق المحلية؟

تختلف الآراء كثيراً بين الخبراء حول تأثير المعونة الغذائية على الأسواق المحلية في البلدان المتلقية للمعونة، وخصوصاً نظراً للنقص الشديد في البيانات عن الأسواق وغير ذلك من المعلومات ذات الصلة على المستوى العام وعلى مستوى الأسرة في هذه البلدان. وتسفر التحليلات التي تُجرى استناداً إلى البيانات الإجمالية عن نتائج متباينة تبعاً لنوع النموذج المطبق والطرق الإحصائية المستخدمة في تقدير التأثير (Abdulai, Barrett and Hoddinott, 2004). وتعد البيانات الخاصة بالمعونة الغذائية والتدفقات التجارية أكثر مصداقية مقارنة، على سبيل المثال، بتقديرات الاستهلاك البشري، شأنها في ذلك شأن الاستنتاجات التي يمكن الخروج بها من أنواع التحليلات المماثلة التي تتضمن تقدير تأثير المعونة الغذائية من حيث مزاحمة الواردات التجارية⁽⁷⁾. وعموماً، تدل هذه الدراسات على حدوث تأثير على الأسواق، مما يبرر إلى حد ما الشعور بالقلق في المحاولات التي تستهدف إخضاع هذه المعاملات للضوابط منذ أوائل خمسينات القرن العشرين. ويتبين من النتائج التي توصلت إليها هذه الدراسات أن جانباً كبيراً من المعونة الغذائية التي تحصل عليها البلدان المتلقية لا يؤدي إلى استهلاك إضافي. بيد أن اكتشاف التأثير على الواردات التجارية يبين أيضاً أن شحنات المعونة الغذائية من المحتمل أيضاً أن تكون لها آثار تثبيطية على المستوى المحلي، تبعاً لدرجة التأثير على الواردات.

وقد بقيت القضايا المتصلة بتغيير أنماط الاستهلاك التقليدية وخلق نوع من الاعتماد على المعونة الغذائية، وقياس الآثار المفيدة للمعونة الغذائية، دون حل إلى حد كبير. ومع ذلك، توجد بعض القرائن التي تدل على أن جانباً كبيراً من

(7) وهنا أيضاً يلزم تحري الدقة نظراً لإمكانية حدوث تجارة غير رسمية في بعض البلدان المتلقية.

5 كيف يمكن التعامل مع قضايا المعونة الغذائية في المفاوضات التجارية متعددة الأطراف

السبب الرئيسي للحوار المتواصل بشأن المعونة الغذائية في المفاوضات التجارية متعددة الأطراف هو أن بعض المصدرين أو الجهات المانحة يمكنهم استخدام بعض أشكال معاملات المعونة الغذائية (بموجب المنح و/أو المبيعات بشروط ميسرة) للتهرب من القيود المفروضة على دعم الصادرات. ولهذا السبب، بقي النص الخاص بالمعونة الغذائية ضمن القسم الخاص بـ "المنافسة في أسواق التصدير" باتفاقية الزراعة في جولة الدوحة، وكذلك في اتفاق أغسطس الإطاري، الذي "يوازي" بين المعونة الغذائية والأشكال الأخرى لدعم الصادرات.

وفي إطار هذه الخلفية، تم تحديد ما لا يقل عن ثلاثة إجراءات أساسية ينبغي أن ينظر واضعو السياسات في اتخاذها. *الإجراء الأول*، تحديد نوع المعونة الغذائية التي يمكن أن تؤثر على المعاملات التجارية، و*الثاني*، يتعلق بالاتفاق على بعض الترتيبات المؤسسية على المستوى الدولي لتقييم/تقدير احتياجات المعونة الغذائية "المشروعة"؛ و*الثالث*، إقامة آلية للرصد الفعال لتدفقات المعونة وتقديم تقارير بشأنها لضمان التقيد بالمبادئ التي سيتم الاتفاق عليها في الجولة الحالية من المفاوضات التجارية متعددة الأطراف.

• هل يمكن "عدم تقييم" المعونة الغذائية؟

إن تحديد الأنواع المحددة من معاملات المعونة الغذائية التي تتطلب التنظيم لكي يمكن حماية المعاملات التجارية ليس بالمهمة اليسيرة، كما سبق الإشارة. ولذلك، قد يكون من المفيد النظر في خطة مبسطة لتصنيف أشكال المعونة الغذائية بحيث تفرق بين معاملات المعونة الغذائية استناداً إلى درجات التأثير الإضافي على الاستهلاك الذي من المنتظر أن تحققه.

وإزاء الاتجاه نحو زيادة نسبة المعونات الغذائية الطارئة، يصبح أحد الأبعاد العامة لأي خطة لتصنيف التمييز بين المعونة الطارئة وغير الطارئة. ومن المقبول عموماً أن جانباً كبيراً من المعونة الغذائية كثيراً ما يؤدي إلى "استهلاك إضافي" تستفيد منه الفئات المستهدفة النهائية. ومع ذلك، فإن أي آثار سلبية على الواردات أو حوافز سلبية للإنتاج المحلي نتيجة لتسرب المعونة الغذائية إلى الأسواق المحلية في البلدان المستفيدة من المرجح أن تُعوضه الآثار الإنسانية المباشرة التي تحققها المعونة. وثمة بعد ثان يمكن الاستئناس به في خطة التصنيف وهو المعونة الغذائية المربوطة وغير المربوطة. فعلى الرغم من هذا البعد لا يستند بشكل مباشر على مفهوم الاستهلاك الإضافي، فإنه يمكن أن يحيط بالقضايا التجارية التي تسبب القلق. وعلاوة على ذلك، فلما كانت المعونة الغذائية يُنظر

إليها عادة على أنها مورد تحركه الحاجة وأن تعظيم التأثير الإضافي فيما يتعلق بالاستهلاك يقلل من تشوه الأسواق المحلية والدولية، فإن أي خطة لتصنيف المعونة الغذائية يجب بالضرورة أن تقوم على استهداف الفئات السكانية التي تعاني من انعدام الأمن

الغذائي والمعرضة لنقص الأغذية، باعتبار أن هذه الفئات هي الفئات المستهدفة من المعونة الغذائية في آخر المطاف.⁽⁸⁾

وبهذه الصورة العامة، تمثل الخطة المبينة في الشكل 5 إطاراً عاماً يمكن الاستناد إليه في التوصل إلى تحديد عام لمعاملات المعونة الغذائية التي تستهدف السكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي والمعرضين لنقص الأغذية، والتي قد تتطلب درجات مختلفة من الرصد والتبليغ نظراً للاختلافات في درجة تأثيرها من حيث تشويه الأسواق الدولية للمنتجات الغذائية، لدى مقارنتها بالمنافع المترتبة عليها. وتوضح السطور والأعمدة في الجدول المعونات التي تقدم في حالات الطوارئ وفي غير حالات الطوارئ والمعونات المربوطة وغير المربوطة. وتمثل درجات التظليل المختلفة درجات التأثير المتوقع على التجارة.

ومن الضروري، قبل شرح الأسباب التي تستند إليها طريقة تصنيف معاملات المعونة الغذائية، الانتهاء من بعض قضايا التعريف والتطبيق المتصلة بمفاهيم المعونة الغذائية "الطارئة" والمعونة الغذائية "المربوطة".

ففيما يتعلق بحالات الطوارئ، لابد من التوصل في البداية إلى اتفاق بشأن الوضع الذي يمثل "حالة طوارئ"، والسلطة التي تعلن حالة الطوارئ، وكيفية تحديد مدى الحاجة إلى المعونة الغذائية في كل حالة من حالات الطوارئ. وكما سبق القول، يعني "ربط" المعونة الغذائية اشتراط أن تتولى الشركات الوطنية في البلدان المانحة القيام بالخدمات التكميلية المتصلة بتسليم المعونة الغذائية (مثل التعبئة، والتجهيز، والنقل، وما إلى ذلك).⁽⁹⁾

ولا تعد المعونة الغذائية البرنامجية المفتوحة، التي تقدم للحكومات لتحويلها إلى قيمة نقدية أو لتوزيعها دون استهداف فئات معينة، معونة غذائية "مشروعة" طبقاً لخطة التصنيف المبينة في الشكل 5. ويرجع ذلك إلى أن خطة التصنيف تقوم على افتراض مبدئي مؤداه أن المستهدفين الحقيقيين الرئيسيين من المعونة الغذائية هم الفئات السكانية التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي والمعرضة لنقص الأغذية في البلدان المتلقية للمعونة، وهذا ما لا ينطبق على هذا النوع من معاملات المعونة الغذائية.

(8) من اللازم استخدام مفهوم الاستهداف حتى إذا كانت هناك صعوبات عملية في عملية التحديد الدقيق للفئات المستهدفة وضمان حصول هذه الفئات دون غيرها على المعونة. ويمكن أن يكون تحديد فئات معينة من الأسر المعيشية استناداً إلى الاعتبارات المحددة سلفاً، مثل الفئات التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي والمعرضة لنقص الأغذية مفيداً إلى أن يصبح من الممكن جمع معلومات يمكن الاعتماد على صحتها وتسمح برسم "خريطة الجوع" بدقة.

(9) الربط المعونة الغذائية بمعنى اشتراط أن تكون المعونة الغذائية في صورة هبات واشتراط عدم الربط بينها وبين المعاملات الإضافية أو المعاملات التجارية الأخرى تنظمه الفقرة 4 من المادة 10 من اتفاقية الزراعة.

الشكل 5: رسم تخطيطي لتصنيف معاملات المعونة الغذائية
من حيث تأثيرها المحتمل على التدفقات التجارية والسلع الغذائية

	مربوطة	غير مربوطة
في غير حالات الطوارئ	معونة غذائية هادفة يتم تحويلها إلى قيمتها النقدية	
في حالات الطوارئ		

أقل قدر من تشويه الأسواق - لا تهتم منظمة التجارة العالمية

من اللازم مراقبتها للتأكد من أن هذا النوع من المعونة الغذائية موجه لتحقيق التنمية ببطء ومواجهة حالات الطوارئ المعقدة - وما لم يكن هذا النوع من المعونة من المحتمل أن يؤدي إلى تشويه الأسواق، فمن المحتمل أن يكون محل اهتمام منظمة التجارة العالمية

من اللازم مراقبتها للتأكد من أن هذا النوع من المعونة الغذائية موجه إلى فئات السكان المعرضين لنقص الأغذية بعد تحديدهم بعناية - وما يكن هذا النوع من المعونة مما يؤدي إلى تشويه الأسواق، فمن المحتمل أن يكون محل اهتمام منظمة التجارة العالمية

من اللازم مراقبتها بعناية للتأكد من أن العائد النقدي من بيعها يصل إلى فئات السكان المعرضين لنقص الأغذية بعد تحديدهم بعناية - وما يكن هذا النوع من المعونة مما يؤدي إلى تشويه الأسواق، فمن المحتمل أن يكون محل اهتمام منظمة التجارة العالمية

المعونة الغذائية) من حيث تشويه الأسواق ضئيلاً، كما سبقت الإشارة. وعلاوة على ذلك، فإذا كانت المعونة الغذائية الطارئة غير مربوطة سيكون هناك أكبر درجة من المرونة لتسليم الأغذية عند الحاجة إليها بأقل قدر من التأخير، كما أن تأثيرها من حيث تشويه الأسواق في حده الأدنى، ولن تتطلب أي مراقبة من جانب منظمة التجارة العالمية. أما إذا كانت المعونة مربوطة فإن فترة التأخير التي تمر بين الشروع في العملية، ونقل المعونة إلى ميناء التسليم وأخيراً توزيعها على المستفيدين النهائيين يجعل هذه المعاملات مفيدة فقط في تلبية احتياجات حالات الطوارئ التي تتطور ببطء (مثل حالات الطوارئ الناجمة عن الجفاف) أو حالات الطوارئ طويلة الأجل (مثل حالات الطوارئ المعقدة الناجمة عن الصراعات المدنية). وقد تكون المراقبة ضرورية للتأكد من أن هذه المعونة الغذائية موجهة في الواقع لهذا النوع من حالات الطوارئ.

ومع ذلك، ففي الحالتين، يكون من مقتضيات التنفيذ السلس لهذا الجانب من النظام المقترح هو وجود آلية دولية تتمتع بالمصداقية ويمكن الاعتماد عليها ومستقلة وفعالة، تستطيع تقييم طبيعة حالات الطوارئ واحتياجات المعونة الغذائية المترتبة عليها (وهو ما سيكون محل مناقشة مفصلة فيما يلي).

ونظراً لطبيعة معاملات المعونة الغذائية التي تُقدّم في غير حالات الطوارئ، تتزايد الشواغل بشأن آثارها من حيث تشويه التجارة، وضرورة متابعة هذه الآثار متابعة دقيقة.

عندما يُنظر إلى المعونة الغذائية من منظور تلبية احتياجات غذائية، لا يصبح هناك مكان للقضيتين اللتين أثارنا الجدول لمدة طويلة وهما ما إذا كان ينبغي أن تكون المعونة على شكل منحة أو أن تُقدّم بشروط ميسرة، وما إذا كان ينبغي أن تكون المعونة على شكل سلع أو أن تُقدّم نقداً. أولاً، لأن الجهات المانحة ليس من المرجح أن تُقدم الأغذية كـ "قرض" للمستفيدين النهائيين الذي لا يملكون إمكانيات تمكنهم من شراء الأغذية أو سداد القرض،⁽¹⁰⁾ وثانياً، لأن المعونة سوف تصل، في معظم الحالات، إلى المستفيدين النهائيين في شكل أغذية،⁽¹¹⁾ بغض النظر عن الشكل الذي قُدمت به الهبة الأصلية.

وعودة إلى تصنيف معاملات المعونة الغذائية، فمن المتوقع أن يكون تأثير المعونة الغذائية المقدمة في حالات الطوارئ (التي تمثل في الوقت الحاضر ما يتجاوز 60 في المائة من مجموع شحنات

(10) ربما كانت الحكومات في البلدان المتلقية للمعونة تفضل "ضمان القروض" الغذائية، ومع ذلك فطالما لا تكون الأغذية مخصصة لتحويلها إلى قيمة نقدية في السوق المفتوحة ولكنها تُوجه إلى الفئات المستهدفة، يمكن اعتبار المعاملة "مشروعة"، وإن كانت تتطلب المراقبة للتأكد من بقاء التأثير على السوق في أدنى درجاته. وسوف تُناقش هذه القضية فيما يلي.

(11) الخطة المعروضة تسمح بأن تكون المعونة الغذائية مغلقة (هادفة) وتحويلها إلى قيمة نقدية، بشرط أن يؤول العائد النقدي إلى الفئات الحساسة المحددة بعناية.

- ما هي الجهة التي تقوم بعملية مراقبة صفقات المعونة الغذائية التي يشملها هذا النظام، وتحليلها وتقديم التقارير بشأنها؟

يتطلب نوع المراقبة والتحليل وتقديم التقارير اللازم لتنفيذ الخطة المشار إليها فيما سبق توافر معارف وخبرات متخصصة وخبراء وقدرات تنظيمية لا تتوافر إلا في عدد محدود من الوكالات المتخصصة، مثل منظمة الأغذية والزراعة، وبرنامج الأغذية العالمي واتفاقية المعونة الغذائية. ومن منظور آثار بعض أشكال المعونة الغذائية من حيث مزاحمة التجارة، تتوافر لدى اللجنة الفرعية لتصرف الفوائد بمنظمة الأغذية والزراعة - وهي اللجنة التي تعد عضويتها مفتوحة أمام جميع البلدان الأعضاء في المنظمة - تتوافر لديها بالفعل إجراءات مستقرة لتقديم التقارير، تم الاعتراف بها على النحو الواجب في المادة 10-4 ب من اتفاقية الزراعة. وبموجب اتفاقية المعونة الغذائية، لا تنطبق التزامات البلدان الموقعة الاتفاقية، إلا على "الحد الأدنى للالتزامات" المتفق عليها. ويحتفظ برنامج الأغذية العالمي بأوسع وأحدث قواعد البيانات بشأن شحنات المعونة الغذائية، على الرغم من أن الجهات المانحة ليست عليها التزامات بتبليغ البرنامج. وليس من الصعب الجمع بين هذه القدرات وتعزيزها في تلك الأجهزة وربما أيضاً القدرات المتاحة لبعض الوكالات الأخرى المعنية، لكي يمكن تقديم المعلومات والتحليلات اللازمة لدعم عملية مراقبة صفقات المعونة الغذائية من المنظور التجاري مع تعزيز أهداف الأمن الغذائي للمعونة الغذائية.⁽¹³⁾

وفيما يتعلق بتقدير الاحتياجات من المعونة الغذائية الطارئة، تعد منظمة الأغذية والزراعة في الوقت الحاضر، من خلال النظام العالمي للمعلومات والإنذار المبكر، وكذلك برنامج الأغذية العالمي، الوكالتين الدوليتين الوحيدتين اللتين تقومان بهذه المهمة في البلدان التي تتعرض لحالات الطوارئ. وعلى الرغم من بعض جوانب القصور في المنهج الذي يطبقه لهذا الغرض - وهو المنهج الجاري تحسينه في الوقت الحاضر - تُعد تقديراتهما للاحتياجات من المعونة الغذائية في حالات الطوارئ هي التقديرات الوحيدة المستقلة وغير المتحيزة.

وكما سبق التنويه، فإن الاتفاقيات الدولية القائمة التي تتعامل بشكل مباشر مع المسائل المتصلة بالمعونة الغذائية لا تمثل مجموعة متماسكة من القواعد اللازمة لإخضاع معاملات المعونة الغذائية الدولية لصوابط يوجد عليها اتفاق واسع النطاق. ولتسهيل المعونة المشروعة والحد من سوء استعمالها، مازال من اللازم وجود آلية قانونية دولية مقبولة على نطاق واسع وتكون قادرة على إصدار أحكام قضائية طبقاً لإجراءات مستقرة.

ولابد، للحد من هذه الآثار، من تحديد الفئات المستهدفة من تدفقات هذه المعونة. ويُخصص الجانب الأكبر من هذه المعاملات لدعم التدخلات التي تقوم على تقديم الأغذية، مثل مشاريع الغذاء مقابل العمل، والتغذية المدرسية، وتغذية الأمهات والأطفال، وبرامج التخفيف من آثار نقص المناعة المكتسبة/الإيدز، وغيرها من البرامج، التي من المتوقع أن تتسرب منها بعض كميات الأغذية إلى الأسواق المحلية. أما المعاملات المتبقية، وهي التي ربما تكون الأكثر حساسية، فهي المعونة الغذائية المغلقة (الهادفة) التي يتم تحويلها إلى قيمة نقدية، حيث يتم بيع سلع المعونة الغذائية بشروط ميسرة لفئات بعينها من الفئات المعرضة لنقص الغذاء، أو بطريقة تعود بمنافع مباشرة على هذه الفئات (مثل إضافة حصيلة البيع إلى رؤوس أموال بنوك الحبوب في القرى). وعلى الرغم من أن هذه المعونة الغذائية تزيد من الإمدادات في السوق المحلية، فإنها قد تزيد أيضاً من الطلب بقدر فعالية عملية تحديد الفئات المستهدفة (Clark, 2005). وهذه المعاملات تتطلب مراقبة دقيقة للتأكد من أن المنافع التي تعود على المستفيدين تعد كبيرة بما فيه الكفاية بما يجعل أي آثار سلبية مما يمكن احتمالها.

وبطبيعة الحال، فإن الفئات الواسعة المحددة هنا لا تشمل جميع فئات المعاملات المعترف بأنها تدرج في الوقت الحاضر ضمن المعونة الغذائية بموجب الاتفاقيات القانونية الدولية. ومن الأمثلة المهمة على ذلك شراء سلع المعونة الغذائية من داخل البلدان المتلقية ذاتها. بيد أن هذه المعاملات لا تؤدي إلى مزاحمة الواردات، كما أنها لا تؤدي إلى تثبيط الإنتاج المحلي، بل على العكس من ذلك فإن شراء سلع المعونة الغذائية من داخل البلدان المستفيدة قد يؤدي إلى تشجيع الإنتاج المحلي لأن ذلك يزيد من الطلب المحلي في المناطق التي توجد بها فوائض.⁽¹²⁾ وربما كان من الممكن اعتبار هذه المعاملات من المعونة الغذائية مما لا يتطلب مراقبة دولية.

ومن الأمثلة الأخرى صفقات المعونة الغذائية الثلاثية التي تتم في البلدان النامية الأخرى المجاورة للبلدان المتلقية للمعونة. وفي السنوات الأخيرة، كانت نسبة 10 في المائة من كميات المعونة الغذائية التي تسلمتها البلدان المتلقية بموجب الصفقات الثلاثية. وعلى الرغم من أن هذه الممارسة قد تؤدي إلى مزاحمة الواردات وتثبيط الإنتاج المحلي في البلدان المتلقية للمعونة، فإن الآثار الإيجابية التي تترتب عليها من حيث تطوير الأسواق في البلدان التي تتم فيها هذه المشتريات يمكن اعتبارها مماثلة للآثار المترتبة على شراء سلع المعونة الغذائية من السوق المحلية. والنقطة الرئيسية التي ينبغي توضيحها هنا هي أن المخطط المعروض هنا يمكن استعماله كإطار عام لتصنيف صفقات معينة من صفقات المعونة الغذائية طبقاً لما إذا كان المفاوضون التجاريون ينظرون إليها على أنها يمكن أن تتطلب درجة مختلفة من المراقبة. ويمكن استعمال هذه الإطار العام في تسهيل المناقشات.

(12) ومع ذلك، فإن شراء سلع المعونة الغذائية من السوق المحلية قد يؤدي إلى ارتفاع الأسعار مما قد يؤدي بدوره إلى إخراج بعض مستهلكي الأغذية الضعفاء من السوق، ويعرض أمنهم الغذائي للخطر.

(13) سيكون على الأجهزة الرئاسية لهذه المنظمات، في آخر الأمر بطبيعة الحال، أن تقرر ما إذا كانت على استعداد لتحمل هذه المسؤولية.

المراجع

- Abdulai, A., Barrett, C. B. & Hoddinott J.** 2004. *Does food aid really have disincentive effects? New evidence from sub-Saharan Africa*. Background paper presented at the FAO Informal Expert Consultation on food aid. Rome, January 27-28. (available at: http://aem.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Papers/ABH_june2004.pdf)
- Barrett, C.B.** 2003. *Food aid effectiveness: it's the targeting, stupid!* Policy Service, Strategy and Policy Division, World Food Programme working paper. (available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=431261)
- Clark, C.S.** 2005. *Food aid – by other means*. Background paper presented at the FAO Informal Expert Consultation on food aid. Rome, January 27-28, 2005.
- Clay, E., Riley, B. & Urey, I.** 2005. *An assessment of the developmental effectiveness of food aid and the effects of its tying status*. Report to the Working Group on Aid effectiveness and Donor Practices of the DAC. (DCD/DAC/EFF (2004/9) Development Co-operation Directorate, OECD. Paris. (Forthcoming).
- FAO.** 2001. Reporting procedures and consultative obligations under the FAO principles of surplus disposal: A guide to members of the FAO Consultative Subcommittee on Surplus Disposal, Rome 2001.
- Gupta, S., Clements, B. & Tiongson, E.R.** 2004. Foreign aid and consumption smoothing: evidence for global food aid, *Review of Development Economics*, 8(3): 379–390.
- Keyzer, M., Merbis, M., Nubé, M., Sonneveld, B. & Voortman, R.** 2003. *Food crisis management in sub-Saharan Africa: a bird's eye view of the continent*. Amsterdam (SOW-VU): Centre for World Food Studies, Vrije Universiteit.
- Konandreas, P.** 2005. *Multilateral mechanisms governing food aid and the need for an enhanced role of the CSSD in the context of the new WTO disciplines on agriculture*. Background paper presented at the FAO Informal Expert Consultation on food aid. Rome, January 27- 28, 2005.
- OECD.** 1987. (DAC) Revised Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially United ODA, Paris.
- USDA.** 2004. *Food Security Assessment*. Agriculture and Trade Report No. (GFA15), Washington DC: USDA-ERS. (available at: <http://www.ers.usda.gov/publications/GFA15/>)
- WFP.** 2004. *The Food Aid Monitor - 2003 Food Aid Flows*, Rome, May 2004.
- WTO.** 2002. Marrakesh Ministerial Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on Least-Developed and Net Food-Importing Developing Countries, Document number WT/GC/62/G/AG/13, 28 June 2002, WTO, Geneva.
- WTO.** 2004. *Doha Work Programme, Decision Adopted by the General Council*, Document number WT/L/579, 1 August 2004, WTO, Geneva. (available at: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm)

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla

00100 Rome, Italy

Telephone: (+39) 06 57051

Fax: (+39) 06 57053152

E-mail: TradePolicyBriefs@fao.org

www.fao.org
