CCP 07/14 A

February 2007

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة | 联合国粮食及农业组织 | Food and Agriculture Organization of the United Nations | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

لجنة مشكلات السلع

الدورة السادسة والستون

روما، 23-25 أبريل/نيسان 2007

التقرير الحادي والأربعون للجنة الفرعية الاستشارية لتصريف الفوائض إلى لجنة مشكلات السلع

أولا – مقدمة

1– أنشأت منظمة الأغذية والزراعة اللجنة الفرعية الاستشارية لتصريف الفوائض عام 1954 لرصد الشحنات الدولية من فوائض السلع الزراعية المستخدمة لأغراض المعونة الغذائية وذلك بغية تقليل التأثيرات الضارة لهذه الشحنات على التبادل التجاري والإنتاج الزراعي إلى أدنى حد ممكن. وتعد التقارير عن المعونة الغذائية طبقا للقواعد والإجراءات التي أقرها أبرز مقدمي المساعدة في مجال السلع الأساسية وكما أشار إليه دليل: *مبادئ تصريف الفوائض والالتزامات الاستشارية للدول الأعضاء*[1]. ويغطى هذا التقرير الأنشطة عن الفترة من أكتوبر/تشرين الأول 2004 حتى نوفمبر/تشرين الثاني 2006 (الاجتماعات 454–461).

ألف – التقيد بواجبات إعداد التقارير

[1] هذا الدليل الذي صدر عام 1992 متوافر باللغات الإنكليزية والاسبانية والفرنسية. وقد أضيف إليه عام 2000 ملحق يبرز التغيرات التي شهدتها البيئة التجارية المتعددة الأطراف منذ عام 1992، لا سيما تلك المتصلة بمنظمة التجارة العالمية. وأقرّ مؤتمر منظمة الأغذية والزراعة عام 1997 النسخة المعدّلة من الدليل.

لدواعي الاقتصاد طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ، والمرجو من أعضاء الوفود والمراقبين أن يكتفوا بهذه النسخة أثناء الاجتماعات وألا يطلبوا نسخا إضافية منها إلا للضرورة القصوى. ومعظم وثائق المنظمة متاحة على شبكة الانترنت على العنوان www.fao.org

2– تعتمد إجراءات إعداد التقارير التي تتبعها اللجنة الفرعية والتي خضعت لعمليات صياغة وتعديل على امتداد الستين عاما الماضية، على الشفافية. ويتحقق ذلك من خلال عملية الإخطار، حيث تقوم البلدان التي تقدم المعونة الغذائية والتي تتقيد *بالمبادئ*، بتقديم تقارير إلى اللجنة الفرعية الاستشارية لتصريف الفوائض تشمل معلومات عن مبادلات المعونة الغذائية مع البلدان المتلقية. ويضطر بعض مقدمي المعونة الغذائية إلى التشاور مقدما مع أعضاء اللجنة الفرعية الاستشارية الآخرين وذلك بالنسبة لبعض أنواع المبادلات. وتدرج مختلف أنواع المبادلات في **سجل المبادلات**، وهي أكثر أنواع المساعدات شيوعا مثل المنح المقدمة من حكومة إلى حكومة للتوزيع المجاني، والمنح المقدمة للبيع في السوق المفتوحة، والمساعدات المقدمة بشروط تيسيرية، والمنح النقدية. ولضمان عدم حدوث اختلال في عمليات التبادل التجاري المعتادة، تقضى العملية الاستشارية بأن يقوم البلد الذي يقدم المعونة بتحديد مستوى للاستيراد يعرف باحتياجات التسويق العادية. وتمثل احتياجات التسويق العادية التزاما من جانب البلد المتلقي بأن يحافظ على نصيبه المعتاد من الواردات التجارية، بالإضافة إلى الإمدادات الغذائية المقدمة كمنحة أو كشحنة بشروط ميسرة. وتستند احتياجات التسويق العادية إلى متوسط الواردات التجارية في فترة السنوات الخمس الأخيرة التي تتوافر عنها إحصاءات. وفى بعض الحالات، يجوز وقف العمل باحتياجات التسويق العادية أو خفضها لمراعاة أوضاع غير مألوفة، مثل موجات الجفاف الحاد، أو الفيضانات، أو الصعوبات البالغة في ميزان المدفوعات، أو عدم توافر بيانات موثوق بها عن الواردات.

3– وفي حين أن قواعد اللجنة الفرعية الاستشارية تلزم الجهات التي تقدم المعونة بالتشاور والإبلاغ المسبقين وبتحديد احتياجات التسويق العادية لقائمة واسعة من المبادلات بشروط ميسرة، فثمة حالات قد يكتفي بها بإخطار رسمي بالمبادلة. فعلى سبيل المثال، تكتفي الجهة التي تقدم المعونة بإخطار اللجنة الفرعية الاستشارية بعد إتمام المبادلة فقط وذلك عند إرسال معونة غذائية **لمواجهة حالة طوارئ** أو عندما تكون شحنة الأغذية **صغيرة الحجم نسبيا** أو حين تقوم **بتوزيعها منظمة خيرية خاصة أو مؤسسة متعددة الأطراف مثل برنامج الأغذية العالمي**. وتقوم اللجنة الفرعية الاستشارية باستعراض هذه الإخطارات في اجتماعاتها العادية، متيحة للأعضاء الآخرين، وبخاصة الأعضاء غير المشاركين في العملية الاستشارية، بالمشاركة في عملية المراجعة.

4– تحسم جميع المسائل التي تناقش في اللجنة الفرعية بتوافق الآراء بشكل عام. وفى بعض الأحيان تحال بعض المسائل التي تُثار في اللجنة إلى عواصم البلدان. وربما تخضع هذه المسائل لمناقشات ثنائية إضافية من جانب الأطراف المعنية. ويتبّع معظم مقدمي المعونة الغذائية والمساعدة الخاصة بالسلع الأساسية القواعد والإجراءات الواردة في *دليل المبادئ*.

باء – رصد المعاملات[2]

[2] تستند إلى بيانات مبلغة إلى اللجنة الفرعية الاستشارية عن السنة التقويمية 2003.

5- قامت اللجنة الفرعية الاستشارية خلال الفترة من 1 نوفمبر/تشرين الثاني 2004 إلى 1 ديسمبر/كانون الأول 2006 باستعراض 55 إخطارا بمعاملات المعونة الغذائية. وأثناء اجتماعات اللجنة أثيرت عدة مسائل تتعلق بالتزامات التشاور والإبلاغ، ومستوى احتياجات التسويق العادية وغير ذلك من المسائل المتعلقة بإجراءات الإبلاغ عن المعونة الغذائية. وبالإضافة إلى ذلك، وبناء على طلب لجنة مشكلات السلع، حاولت اللجنة الفرعية الاستشارية تحسين عملية جمع البيانات وتحليل معاملات المعونة الغذائية عن طريق محاولة تحسين الاتصالات المتعلقة بالمشاورات الثنائية وإطلاع الوفود على قواعد الإخطار التي تتبعها اللجنة الفرعية الاستشارية.

6- لاحظ أعضاء اللجنة الفرعية الاستشارية وجود انخفاض ملحوظ في حجم معاملات المعونة الغذائية التي تخطر بها اللجنة خلال الفترة من 2004 إلى 2005 من 300 905 طن متري إلى 384 203 طنا متريا، مع زيادة في الفترة من يناير/كانون الثاني 2006 إلى نوفمبر/تشرين الثاني 2006 حيث زاد حجم المعاملات المبلغ عنها إلى 642 396 طنا متريا. وفى 2005 و 2006 كانت معظم الجهات المانحة الرئيسية غائبة عن المعاملات التي أبلغت بها اللجنة. وخلال تلك الفترة أبلغ بلدان فقط عن معاملات المعونة الغذائية هما اليابان والولايات المتحدة الأمريكية. وفى 2006 كانت الإخطارات الواردة من اليابان بمعاملات المعونة الغذائية تمثل 39.8 في المائة من حجم المعاملات المبلغ عنها وكانت إخطارات الولايات المتحدة تمثل 60.2 في المائة.

7- ذكرت اللجنة أنه طرأت تغييرات ملموسة في جميع فئات السلع الأساسية خلال الفترة من 2005 إلى 2006. فقد انخفضت صفقات القمح ودقيق القمح من 700 198 طن متري في 2004 إلى 915 88 طنا متريا في 2005 ثم ارتفعت مرة أخرى إلى 442 177 طنا متريا في 2006. ويعتبر القمح ودقيق القمح والأرز السلع الرئيسية التي يتم الإخطار عنها (المرفق الثالث، CCP 07/Inf.9). وارتفعت الإخطارات المتعلقة بفول الصويا في 2006 حيث وردت ثلاثة إخطارات بتقديم هبات من الولايات المتحدة الأمريكية.

8- ويضم سجل معاملات اللجنة الفرعية الاستشارية بعد مراجعته والموافقة عليه في الدورة الثالثة عشرة بعد المائة لمجلس المنظمة 16 نوعا من مبادلات المعونة الغذائية. وظلت المبادلات المباشرة بين الحكومات أكثر الأنواع شيوعا من حيث حجم المعونة الغذائية. وخلال الفترة من 2004 إلى 2006 استأثرت مبادلات النوع 2 (منح مقدمة بغرض بيعها في السوق المفتوحة في البلد المتلقي) والنوع 4 (منح نقدية مقدمة لشراء إحدى السلع الأساسية من أحد البلدان المصدرة أو من الموردين المحليين) بجميع المعاملات المبلغ عنها تقريبا. وخلال تلك الفترة زادت معاملات النوع 2 زيادة ملموسة من 500 67 طن متري في 2004 إلى 150 185 طنا متريا في 2006.

9- أعرب العديد من الأعضاء في اللجنة الاستشارية عن قلقهم الشديد إزاء انخفاض الإخطارات عن مبادلات المعونة الغذائية منذ عام 2000 لأن ذلك يحول دون اضطلاع اللجنة بمهمتها فيما يتعلق بضمان ألا يكون للمعونة الغذائية تأثير سلبي على تدفق المبادلات التجارية بالمنتجات الزراعية. وعلى الرغم من أن المعونة الغذائية الحقيقية هي أداة هامة من أدوات المساعدات الإنسانية الرامية إلى محاربة الجوع، فقد أبدى عدد من الأعضاء في اللجنة قلقهم من

استخدام المعونة الغذائية غير المشروعة كأداة من أدوات التسويق أو كبرنامج من برامج تنشيط صادرات السلع الأساسية الفائضة في البلدان المانحة وكدعم مقنع للصادرات، خلافا للالتزامات المترتبة على اتفاقية منظمة التجارة العالمية بشأن الزراعة.

10– وأثناء المناقشات، أشار العديد من المندوبين في اللجنة إلى المناقشات التي تجرى حاليا بين الأعضاء في منظمة التجارة العالمية في سياق المفاوضات الزراعية لاستكشاف سُبل تحسين الضوابط المطبقة على مبادلات المعونة الغذائية، وذلك لضمان قيام المبادلات التجارية الخاصة بالمعونة الغذائية في المستقبل على اعتبارات إنسانية وعلى احتياجات الجهات المتلقية، دون تشويه الأنماط التجارية المعتادة. وقد لاحظ بعض المندوبين في هذا الصدد، أنه من المتوقع أن تكون هناك حاجة إلى وجود آلية تمكن اللجنة الفرعية الاستشارية لتصريف الفوائض من إبلاغ منظمة التجارة العالمية عن مبادلات المعونة الغذائية في الوقت المناسب، حيث أن ذلك سيكون أساسا لتطبيق أي ضوابط يتفق عليها بين الأعضاء في منظمة التجارة العالمية في ذلك المنتدى. (وأضافوا أن ذلك يمكن أن يتحقق من جراء زيادة التعاون بين منظمة الأغذية والزراعة/اللجنة الفرعية الاستشارية لتصريف الفوائض وبين منظمة التجارة العالمية).

جيم – القضايا الناشئة عن مبادلات محددة

11– أثناء اجتماعات الدورة الثامنة للجنة الفرعية الاستشارية التي عقدت أثناء فترة الإبلاغ، أثيرت عدة تعليقات وقضايا بشأن عدد معين من مبادلات المعونة الغذائية التي تم الإبلاغ عنها من خلال اللجنة الفرعية.

12– طوال فترة الإبلاغ هذه وفى أعقاب المناقشات المستمرة في فترة الإبلاغ السابقة تكررت المخاوف التي تم التعبير عنها إزاء مبادلات المعونة الغذائية التي يمكن أن تؤدى إلى تشوهات تجارية والناشئة أساسا من جانب الولايات المتحدة الأمريكية. وعلى سبيل المثال، أبدى العديد من الأعضاء تخوفهم بشأن المنحة التي قدمتها الولايات المتحدة إلى الأردن خلال الفترة: 750 53 طنا متريا في 2005 و 750 53 طنا متريا في 2006. وردا على المنحة المقدمة في 2005 ذكر مندوب المفوضية الأوروبية أنه يتضح من البيانات الرسمية أن هناك زيادة في كمية المخزونات العامة في الأردن حيث بلغت نحو 40 في المائة من الاستهلاك السنوي وأن المعونة الغذائية المقدمة من الولايات المتحدة تصل إلى نحو 15–20 في المائة من الاستهلاك السنوي. وفيما يتعلق بالمنحتين ذكر مندوب الولايات المتحدة أن تقديرات السوق العادية التي تقوم بها الولايات المتحدة أوضحت وجود فجوة غذائية بين الاستهلاك والإمدادات من الإنتاج المحلي والواردات التجارية. واقترح مندوب المملكة المتحدة أنه قد يكون من المفيد أن تفكر الولايات المتحدة في المنهجية التي تتبعها لتحديد ما إذا كانت المنحة ستؤثر على المبيعات التجارية في المستقبل وذلك بالرجوع إلى متوسط الواردات التجارية خلال خمس سنوات. وأعرب مندوب كندا عن قلقه تجاه مبيعات الولايات المتحدة من القمح للأردن بتسهيلات ائتمانية. وذكر أن موقف كندا الدائم هو أن المعونة الغذائية يجب أن تقدم في صورة منحة كاملة وليس بقروض بشروط تيسيرية. وردا على ذلك، ذكر مندوب الولايات المتحدة أنه قد تم الاتفاق في نطاق اتفاقية المعونة الغذائية أن المنح والمبيعات/التمويل بشروط تيسيرية هي أشكال مناسبة للمعونة الغذائية. واعترض مندوب استراليا على منحة القمح

المقدمة إلى الأردن في 2006 على أساس عدم وجود حاجة إنسانية لها في الأردن، وذكر أن الأردن يستطيع الحصول على تمويل لمشترياته من القمح كما أنه لديه قطاعا خاصا ناشئا. وذكرت الولايات المتحدة أنه على الرغم من أن الأردن يواصل إحراز تقدم اقتصادي إلاّ أنه يواجه تحديات صعبة وأن هناك شرائح من السكان لا تزال تعانى من سوء التغذية والفقر.

13- أعرب الأعضاء عن قلقهم إزاء عدد محدد آخر من المبادلات. ففي عام 2005 أعربت الحكومة الكندية عن قلقها إزاء المنحة التي قدمتها الولايات المتحدة الأمريكية إلى باكستان وهي عبارة عن 000 30 طن من فول الصويا. كما أعربت كندا واستراليا عن قلقهما بشأن منحة مقدمة في 2005 بمقدار 300 9 طن متري من القمح إلى الفلبين. كما أعربت استراليا عن قلقها بشأن تقديم منحة بمقدار 000 25 طن متري من القمح مقدمة من الولايات المتحدة إلى إندونيسيا في 2005. وذكر مندوب استراليا أن الآلية التي يتم بموجبها تقدير قيمة نقدية للمنحة تثير احتمالات حدوث تغيير في النشاط التجاري العادي داخل إندونيسيا. وفى الاجتماع رقم 460 أعرب مندوب الجماعة الأوروبية عن قلقه إزاء منحة مقدمة من الولايات المتحدة من الذرة الرفيعة إلى النيجر لأنها تمثل 85 في المائة من احتياجات التسويق العادية من الذرة الرفيعة إلى جانب تكلفة النقل العالية. ورد مندوب الولايات المتحدة أن نسبة المنحة المقترحة إلى احتياجات التسويق العادية ليس لها أساس اقتصادي كبير وأن الفجوة الغذائية بين الاستهلاك والإمدادات من الإنتاج المحلى والواردات التجارية هي أوثق منها صلة بالموضوع. وفيما يتعلق بارتفاع تكلفة النقل ذكر مندوب الولايات المتحدة أن الجزء الأكبر من التكلفة يتمثل في التكلفة الأرضية وهي نفس التكلفة لو أن المنحة جاءت من توريدات محلية. وأعربت كندا عن قلقها تجاه منحة سيتم تحويلها إلى قيمة نقدية وهي منحة من القمح والأرز مقدمة من الولايات المتحدة إلى موريتانيا وذكر أنها واحد من أكثر أشكال المعونة الغذائية المسببة لاختلال التجارة.

المنح التي تقوم على أساس نقدي في مواجهة المنح العينية المقدرة بقيمة نقدية

14- هناك نقطة تتكرر المناقشات بشأنها وهي مسألة منح السلع المنتجة محليا والتي تقدمها حكومة إلى حكومة البلد المستورد، أو منظمة حكومية دولية أو مؤسسة خاصة بغرض توزيعها، عن طريق البيع في السوق المفتوح للبلد المستورد (النوع 2 من المبادلات). وفى عامي 2005 و 2006 أخذت جميع المنح، باستثناء منحة واحدة فقط، المقدمة من الولايات المتحدة هذا الشكل. وأعرب عدد من المندوبين عن قلقهم إزاء هذا النوع من المبادلات. وأثناء الاجتماع رقم 458 أعرب مندوب استراليا عن قلقه إزاء الآلية التي اتبعت لتقديم منحة قدرها 000 25 طن متري من القمح من الولايات المتحدة إلى إندونيسيا والتي قدرت بقيمة نقدية. وأعرب عن وجهة نظر مؤداها أن ذلك من شأنه أن يثير احتمالات تشويه النشاط التجاري العادي في إندونيسيا. وفى الاجتماعين 458 و 460 رد مندوب كندا على تحويل منحتين مقدمتين من الولايات المتحدة إلى الفلبين وموريتانيا على التوالي إلى قيمة نقدية حيث ذكر وجهة نظر كندا بأن المعونة الغذائية ذات القيمة النقدية غالبا ما تؤثر على الإنتاج الزراعي المحلي والمبادلات التجارية القابلة للبقاء، ونادرا ما تتصدى للاحتياجات الإنسانية الحقيقية. وفى الاجتماع رقم 458 ذكر مندوب كندا أنه بتاريخ 22 سبتمبر/أيلول 2005 زادت حكومة كندا من كميات المعونة الغذائية التي يمكن شراؤها (أي معونة غذائية نقدية) إلى أقل البلدان نموا

والبلدان النامية ذات الدخل المنخفض وذلك من 10 إلى 50 في المائة. ورد مندوب الولايات المتحدة أنه فيما يتعلق بجميع المنح المقترحة تقوم الولايات المتحدة بإجراء التقديرات السوقية المعتادة، وعند تقديم جميع المنح يتم التأكد من وجود فجوة غذائية. وذكرت الولايات المتحدة أن الكفاءة أمر ضروري ولكن الأهم هو أن تصل الأغذية إلى وجهتها. وفى الاجتماع رقم 457 ذكر أنه بعد تحول الجماعة الأوروبية من المنح العينية إلى المنح القائمة على أساس نقدي انخفض المستوى الإجمالي للمنح. كما جرت مناقشات أيضا بشأن التعليقات التي قدمها روبرت بورتمان الممثل التجاري للولايات المتحدة في إحدى جلسات الاستماع للجنة الزراعة بمجلس الشيوخ (21 سبتمبر/أيلول 2005) من أن هناك دلائل كافية تشير إلى أن منح المعونة الغذائية القائمة على أساس نقدي هي أقرب ما تكون إلى الفساد.

متوسط الواردات التجارية في خمس سنوات

15– ردا على منحة بمقدار 750 53 طنا متريا من القمح مقدمة من الولايات المتحدة إلى الأردن في 2006، ذكر مندوب المملكة المتحدة أنه قد يكون من المفيد أن تفكر الولايات المتحدة في منهجيتها التي يتم بمقتضاها تحديد ما إذا كانت المنحة ستؤثر على المبيعات التجارية في المستقبل مع ضرورة النظر إلى متوسط الواردات التجارية في خمس سنوات. ذكر مندوب المملكة المتحدة بأنه مع قيام الولايات المتحدة بتقديم شحنات قمح بشروط تيسيرية خلال الفترة يمكن أن تكون هناك مخاطرة بألا تعكس الإحصاءات ماذا ستكون حالة السوق العادية في حالة عدم تقديم قمح بشروط تيسيرية أو أي منح أخرى، وذكر مندوب الولايات المتحدة أنه سواء كان استخدام هذه الإحصاءات هو الأسلوب الصحيح أم لا، فهناك تسليم في اللجنة الفرعية الاستشارية بأن ذلك هو نوع من الضوابط التي يمكن استخدامها لاستمرار التقيد بمبادئ اللجنة.

دال – تحسين إجراءات الإبلاغ والتشاور وإعداد التقارير

16– عقب المناقشات السابقة التي أعرب خلالها الأعضاء عن قلقهم إزاء موضوع انخفاض الإخطارات عن المعونة الغذائية منذ عام 2000، قامت اللجنة الفرعية الاستشارية في 2005 بإرسال خطابات تدعو فيها الأعضاء إلى الانضمام إلى اللجنة الفرعية الاستشارية. ومن بين البلدان التي وجهت إليها الدعوة للانضمام إلى اللجنة الفرعية الاستشارية الدول المانحة الرئيسية (الصين وكوريا الجنوبية) والعديد من البلدان المتلقية الرئيسية الأطراف الفاعلة في التجارة الزراعية والمراقبين المحتملين. ولسوء الحظ لم تقبل أي من البلدان التي تم الاتصال بها الدعوة.