CFS:2010/8

A

August 2010

لجنة الأمن الغذائي العالمي

الدورة السادسة والثلاثون

روما، 11 – 14 و16 أكتوبر/ تشرين الأول 2010

المائدة المستديرة عن السياسات

إدارة التعرض للأخطار والمخاطر للنهوض بالأمن الغذائي والتغذية

بيان المحتويات

مسائل للعرض على لجنة الأمن الغذائي العالمي	الصفحة	1
أولاً– التحديات	الفقرات	4–1
ثانياً– القضايا الرئيسية		21–5
ألف– تغير المناخ		15–5
باء– تقلّب الأسعار		21–16
ثالثاً– التوصيات بشأن السياسات		39–22
ألف– الحد من المخاطر		34–23
باء– الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان		39–35
رابعاً– تدابير التصدي لتقلّب الأسعار		43–40
خامساً– الاحتياطيات الغذائية		51–44

طُبع عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحدّ من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ.
ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرّم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماع لجنة الأمن الغذائي العالمي متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org/cfs. وستوزّع على المندوبين نسخة إلكترونية من جميع الوثائق عند التسجيل.

K8953/A

اللجنة مدعوة إلى ما يلي:

أن تكلف فريق الخبراء رفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية بتقديم مقترحات بشأن السياسات والإجراءات والأدوات والمؤسسات الملائمة والمتساوقة لإدارة المخاطر المتعلقة بتقلبات الأسعار في قطاع الزراعة بصورة فعالة. وينبغي أن يتضمن ذلك إجراءات المنع والمعالجة الموجهة للمنتجين والمستهلكين التي تناسب مختلف المستويات (المحلية والدولية) استنادا إلى استعراض للدراسات القائمة التي تحلل نظم المعلومات والأسباب والتأثيرات ذات الصلة بتقلبات الأسعار على الأمن الغذائي لكل من المنتجين والبلدان المستوردة الصافية والمستهلكين، وتحليل تدابير الاستجابة على مختلف المستويات.

أن تكلف فريق الخبراء بتقديم مقترحات بشأن أفضل تصميم لطائفة من السياسات المترابطة بشأن التكيف مع تغير المناخ التي توجه إلى العناصر الفاعلة على طول سلاسل الأغذية (السياسات الزراعية والتغذية والبحوث والسياسات الإنمائية، والإطار المؤسسي والجوانب الاقتصادية والجوانب المالية) استنادا إلى استعراض لعمليات تقييم تأثيرات تغير المناخ على الأمن الغذائي والطرق التي يمكن بها للنظم الزراعية وسلاسل الأغذية أن تتكيف. وينبغي أن يتضمن ذلك تحديد السبل الكفيلة بضمان التنسيق بين سياسات وخطط الأمن الغذائي وتغير المناخ وأن نتائج المفاوضات في كلا المنتديين تدعم بعضها الآخر.

إنشاء مجموعة عمل تابعة للجنة الأمن الغذائي تضطلع بمهمتين:

(1) تحديد الصلات التي ينبغي أن تقام بين المؤسسات القائمة فضلا عن الثغرات التي يتعين سدها لمعالجة جوانب الضعف والمخاطر ذات الصلة بتقلبات الأسعار.

(2) تحليل التقرير المقدم من فريق الخبراء رفيع المستوى ومناقشة التوصيات المقترحة بغرض تقديم مقترحات إلى الدورة السابعة والثلاثين للجنة الأمن الغذائي العالمي.

– المشاركة في الدعوة المتعلقة بالسياسات والدعم التقني للبلدان لضمان إجراء عمليات التقييم الشاملة للمخاطر وجوانب الضعف. وتقديم الدعم، استنادا إلى عمليات التقييم هذه، للبلدان لتصميم وتنفيذ استراتيجية للحماية الاجتماعية بما في ذلك وسائل شبكات الأمان التي تحمي حقوق الفقراء في الحصول على الغذاء والصحة والتعليم ومستويات المعيشة الأساسية.

أولا – التحديات

1 – الحياة عملية تجارية تنطوي على مخاطر.– فكل واحد منا معرض لطائفة من المخاطر[1] في كل يوم. وتتراوح هذه المخاطر بين المحتمل وغير المحتمل، وبين الأخطار الفورية وتلك التي تتطور ببطء. وتتراوح المخاطر بين تناول الأغذية غير السليمة إلى عبور أحد الشوارع والتعرض لصدمة من إحدى السيارات، وبين أن تكون في مركز أحد الزلازل والعيش في منطقة ريفية نائية تعتمد على الزراعة المطرية المعيشية حيث لا تهطل الأمطار أبدا. وعندما تصبح المخاطر حقيقة واقعة، فإن السؤال الرئيسي يتمثل في أوجه الضعف[2] التي نكون فيها أمام الصدمة– أمام الواقع الجديد؟.

2 – وفي حين أننا قد نواجه جميعا نفس المخاطر، فإننا لا نشترك في نفس حالة الضعف عندما تحول المخاطر إلى واقع. ويعتبر الفقر عنصر تحديد أساسي لمستوى حالة الضعف، لا أمام أي صدمة فحسب بل وفي ما يتعلق بالقدرة على الحد من المخاطر، أو تخفيف نتائجها أو التعامل معها. وتمثل الجنسانية عامل تحديد آخر– فالرجال والنساء والصبية والفتيات يواجهون حالات تعرض مختلفة للمخاطر، وحالات ضعف مختلفة .فالنساء فقط هن اللاتي يواجهن المخاطر البيولوجية المتعلقة بالحمل والولادة إلاّ أن ذلك يصبح مسألة جنسانية في البلدان التي تتدنى فيها الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية للنساء مما يؤدي إلى سوء تقديم خدمات الرعاية قبل الولادة والرعاية الصحية لتهيئة الولادة الآمنة. وفي كثير من الأسر التي يشح لديها الغذاء، تضحي النساء باستهلاكهن من الأغذية من أجل أزواجهن وأطفالهن. وبالنسبة للفقراء والفئات التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي في العالم، فإن ما يعانوه من فقر لا يتضاعف فقط بل ويضخم من حالات الضعف التي يعانون منها. فالفقير الذي يتناول أغذية غير سليمة لا يجد فرصة الحصول على التأمين الصحي أو الحصول على الرعاية الطبية حيث يتعين الحصول عليها مما يؤدي إلى تركه معرضا للرعاية الطبية غير المؤهلة أو ربما للعقاقير المزيفة.

3 – وقد أصبحت حالات ضعف الفقراء هذه واضحة تماما نتيجة للأزمات الأخيرة والتي يشار إليها في كثير من الأحيان بالعوامل الثلاثة– الغذاء والوقود والتمويل. فارتفاع أسعار الوقود لم يؤد فقط إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج والى تغيير حوافز الإنتاج بالنسبة لبعض المحاصيل التي يتزايد عليها الطلب من أسواق الطاقة الحيوية بل والى زيادة تكاليف استيراد الأغذية في بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض. فلم تؤد القضايا ذات الصلة بالمناخ إلى إعاقة إنتاج بعض المواد الغذائية الأساسية مثل القمح في مناطق الإنتاج الرئيسية للسوق العالمية بل وإلى تدمير محاصيل الأرز الأساسية الوطنية في أجزاء من آسيا متخلية عن البلدان المعتمدة على الواردات في

[1] تعرف المخاطر بأنها تتضمن الصدمات وحالات الإجهاد التي قد تؤثر، بأشكال مختلفة، في حالة النظم والمجتمعات والأسر أو الأفراد.

[2] تعكس حالة الضعف درجة تعرض النظم، والمجتمعات المحلية أو الأسر أو الأفراد لأي مخاطر معينة. وتضم ثلاثة أبعاد: طبيعة المخاطر (الضعف أمام الصدمات؟") والتأثير ومستوى التأثير على النظم أو المجتمعات المحلية أو الأسر أو الأفراد (نتائج الصدمة وهل هي خاصة أم شاملة، واستجابات النظم أو المجتمعات المحلية أو الأسر أو الأفراد (والتي تتضمن درجة المقاومة والقدرة على التعامل مع الصدمات فضلا عن الاستراتيجيات السابقة الإعداد و الاستجابات اللاحقة).

أوقات حرجة. وأدت الأزمة المالية إلى ارتفاع مستويات السيولة في الأسواق المالية، وإشعال المضاربات في أسواق السلع الزراعية مما أدى إلى تفاقم تقلبات الأسعار. ففيما بين مايو/ أيار 2007 ومايو/ أيار 2008، زادت العقود الآجلة وعقود الخيارات للحبوب المتداولة في التجارة العالمية زيادة كبيرة بجانب الحجم الشهري لتداول العقود الآجلة للفائدة المفتوحة[3].

4 – وثمة تسليم واسع النطاق بأن هناك فيما وراء أساسيات السوق، مجموعة "جديدة" من العوامل تضطلع بدور. فزيادة صلات الأسواق الزراعية والخاصة بالطاقة والمالية والنقد بالاقتصاد الكلي الأوسع نطاقا تجعل الأسواق الزراعية أكثر ضعفا أمام الصدمات الخارجية[4]. والأمر الذي جعل الارتفاع الشديد في الأسعار في 2008/2007 أمرا استثنائيا كان تزامن حدوث الكثير منها معا علاوة على الاضطرابات المناخية على الإنتاج المحصولي في أنحاء العالم. وقد أصبح ذلك يمثل بالنسبة للفئات التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي في العالم عاصفة كاملة أسفرت عن زيادة عدد الفقراء والذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي بأكثر من 100 مليون نسمة جديدة، حيث أصبح الآن يزيد على مليار نسمة[5].

ثانيا – القضايا الرئيسية

ألف– تغير المناخ

5 – تشكل الأحداث ذات الصلة بالمناخ دائما مصدرا رئيسيا للمخاطر على القطاع الزراعي– أمطار غزيرة مفرطة وأمطار شحيحة وأمطار تأتي قبل موعدها وأمطار تأتي متأخرة عن موعدها. وهذه المخاطر بالنسبة لمزارعي العالم الفقراء كبيرة بالنظر إلى أن الفرص أمامهم ضئيلة للحد و/أو إدارة ما يتعرضون له من مخاطر من خلال الري والتأمين والحصول على البذور المحسنة والأسمدة والمبيدات الملائمة. ويضخم تغير المناخ من الأخطار التي يتعرض لها الأمن الغذائي وسبل المعيشة بفعل تزايد وتيرة الأخطار المناخية وتناقص الغلات والإنتاج الزراعي في المناطق الضعيفة وزيادة المخاطر الصحية والإصحاحية، وزيادة ندرة المياه. وقد تؤدي احتمالات تزايد حدة النزاعات على الموارد التي يتزايد شحتها إلى أزمات إنسانية جديدة فضلا عن زيادة التوسع العمراني والهجرة والتشرد (الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات لعام 2007).

---

[3] الفائدة المفتوحة هي مجموع عدد العقود الآجلة لسلعة معينة لم يتم تسليمها بعد أو تعويضها بموقف مخالف. Robles, M., M. Torero and J. Von Braun, 2009. When Speculation Matters, IFPRI.

[4] عند بداية هذه الزيادة، حددت نشرة توقعات الأغذية في المنظمة عددا من الأسباب: انخفاض مستويات مخزونات الحبوب والفشل المحصولي في البلدان المصدرة الرئيسية، والتزايد السريع في الطلب على السلع الزراعية لإنتاج الوقود الحيوي، وارتفاع أسعار النفط. ومع تعمق هذه الأزمة، ظهرت عوامل تعزيز أخرى مثل القيود على الصادرات وضعف دولار الولايات المتحدة وازدياد شهية المضاربين وأموال المؤشرات للاستثمار في حافظة السلع الأوسع نطاقا نتيجة للسيولة العالمية المفرطة.

[5] حالة انعدام الأمن الغذائي لعام 2009. المنظمة.

6 – وسوف يثير تغير المناخ الاضطراب في التوازن في النظم الإيكولوجية الهشة حيث يعمل كمضاعف للإجهاد مما يؤثر في نهاية المطاف في سبل المعيشة والأمن الغذائي وطريقة حياة المليارات من السكان. ومن المحتمل أن تتحمل النساء اللاتي هن المزارعات الرئيسيات للمحاصيل الغذائية ، بأقل قدر من المدخلات والخدمات الفضلى بجانب الأطفال، أعباء غير متناسبة لتغير المناخ[6].

7 – ويواجه الكثير من البلدان بالفعل تأثيرات تغير المناخ بما في ذلك أنماط الأمطار غير المنتظمة والتي لا يمكن التنبؤ بها باطراد، وزيادة حدوث العواصف وحالات الجفاف الممتدة (الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات 2007). ووفقا لما ذكره مركز البحوث المعني بوبائية الأمراض ،فإن "عدد الكوارث الهيدرولوجية المبلغة في العقود الأخيرة قد زادت بنسبة 7.4 في المائة سنويا في المتوسط. وعلاوة على ذلك، شهدنا زيادة الاتجاه التصاعدي في السنوات الأخيرة بمعدل زيادة سنوية بلغ في المتوسط 8.4 في المائة في الفترة 2000 إلى 2007." ولا تراعي الموارد المائية الحدود القطرية، ومع تناقص المتوافر منها قد تنشأ الصراعات والحروب بشأنها. وخلال الفترة بين 1946 و1999 كان ما يقرب من ثلاثين في المائة من القضايا المتصلة بالمياه الدولية موضع نزاع (von Braun 2009)[7].

8 – وحدثت خلال شهري يوليو/ تموز وأغسطس/ آب 2010 مستويات غير عادية من الأمطار الموسمية تسببت في حدوث فيضانات ضخمة في شمال غرب باكستان تحركت نحو الجنوب بمرور الوقت، مجتاحةً منطقة توازي مساحتها مساحة إيطاليا. وقد أودت هذه الفيضانات بحياة أكثر من 1 500 شخص، وأضرت بما يقرب من 20 مليون نسمة، ودمرت هكتارات من المحاصيل. وتتراوح تقديرات الخسائر في المحاصيل بين مليار إلى ما يقرب من 3 مليارات من الدولارات الأمريكية. وتتعرض روسيا لأسوأ حالة جفاف منذ عقود وأعلى درجات حرارة على الإطلاق، وتدمير ما يقرب من 25 في المائة من محصول القمح. وقد فرضت حظرا على تصدير القمح، ونظرا لحصتها البالغة 13 في المائة في التجارة العالمية للحبوب، فقد أسفر ذلك عن زيادة كبيرة في أسعار القمح لتصل إلى أعلى مستوياتها في عامين. وسوف تسهم الحرائق المدمرة في قطاعات كبيرة من المناطق التي تغطيها الغابات عن حلقة مفرغة سلبية من حلقات تغير المناخ. وقد تأثرت الصين من الأمطار الغزيرة التي تسببت في انهيارات أرضية وفقدان أرواح وحالات تدمير على نسق الأحداث المماثلة التي وقعت في وقت مبكر من هذا العام. ويتوقع أن يصل عدد السكان المتضررين من الكوارث ذات الصلة بالمناخ في عام 2015 إلى 375 مليون نسمة سنويا (الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث 2008). ويتوقع بحلول عام 2050 أن تتزايد مخاطر الجوع بنسبة تتراوح بين 10 و20 في المائة في حين يتوقع أن يزيد عدد الأطفال الذين يعانون من سوء التغذية بنسبة 21 في المائة (أو 24 مليون طفل) وهي نسبة تزيد عما لو كان لا يوجد تغير في المناخ[8].

---

[6] Raworth (2008).

[7] von Braun, J. 2009. *Threats to Security Related to Food, Agriculture, and Natural Resources – What to Do?* Paper presented at 'Strategic Discussion Circle' EADS, Berlin, March 26, 2009.

[8] Parry وآخرون (2009).

9 – والتأثيرات المتوقعة لتغير المناخ ليست موزعة توزيعا متساويا من الناحية الجغرافية، حيث تؤثر بعض من أشد التأثيرات حدة في أكثر المناطق تعرضا لانعدام الأمن الغذائي. ويتوقع أن تعاني البلدان في نصف الكرة الجنوبي من النصيب الأوفى من الأضرار في شكل تقلص الغلات الزراعية وتزايد وتيرة أحداث الطقس المتطرفة (الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات 2007، والمنظمة 2009). وستكون التقلبات المناخية الأكثر وضوحا في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوب آسيا، وهي المناطق التي تعاني أعلى مستويات نقص التغذية المزمن والفقر (الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث 2008). وتبين دراسة لخمسة محاصيل رئيسية في أفريقيا تساهم في تحقيق الأمن الغذائي، وهي الكسافا والفول السوداني والذرة والذرة الرفيعة والسيرغوم، أنه من الأرجح أن تتراجع غلات هذه المحاصيل، باستثناء الكسافا، بنسبة 7 في المائة وهناك إمكانية بنسبة 5 في المائة أن يبلغ هذا التراجع نسبة قد تصل إلى 27 في المائة. ويبدو أنه كلما زاد تطور النظام الزراعي، تضاعف التأثير– فتلك التي تحقق أعلى الغلات هي التي تبين أعلى الانخفاضات التناسبية[9].

10 – وتضم أفريقيا وحدها أكثر من 650 مليون نسمة يعتمدون على الزراعة المطرية في البيئات المتضررة بالفعل من ندرة المياه وتدهور الأراضي و هي العوامل التي ستتسارع بوتيرة أكبر نتيجة لتغير المناخ. وسوف يفقد ثلثا أراضي الإقليم الصالحة للزراعة بحلول عام 2025 (المنظمة 2009) – وسوف تفقد معها سبل معيشة الملايين من صغار المزارعين. ويمكن أن يتسبب تغير المناخ بحلول نهاية هذا العقد في حدوث انخفاضات كبيرة في غلات المحاصيل في بعض النظم الزراعية المطرية في أفريقيا. ويثير شحة الموارد البيئية مثل الأراضي والمياه وتزايد انعدام الأمن الغذائي النزاعات. ويوجد الكثير من الدول الهشة في العالم في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وسوف يصنف معظم هذه البلدان على أنها تعتمد على الزراعة وفقا لتقرير التنمية في العالم لعام 2008. وعلى ذلك فإن من المحتمل أن يتشابك تغير المناخ وتزايد انعدام الأمن الغذائي والنزاعات معا في حلقة مفرغة هبوطية بصورة متزايدة. ويتوقع حدوث انخفاضات بنسب تتراوح بين 40 و90 في المائة في إنتاجية الأراضي العشبية في الأقاليم شبه القاحلة والقاحلة وارتفاع مستويات التصحر وملوحة التربة. وتزايد الإجهاد المائي في بعض مناطق آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وأمريكا اللاتينية (الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات 2007).

11 – ولن تعاني الإنتاجية المحصولية والحيوانية فقط نتيجة تأثيرات تغير المناخ على موارد الأراضي والمياه. فتغير المناخ سوف يغير من النظم الإيكولوجية بما في ذلك التفاعل بين المحاصيل والملقحات، وبين الآفات المحصولية وأعدائها الطبيعيين. لذلك فإن الظروف البيئية المتغيرة من حيث درجات الحرارة والرطوبة سوف تغير من توزيع الآفات والأمراض الحيوانية والنباتية والإصابة بها وحدتها. كما أنه سيسفر عن ظهور آفات جديدة.

12 – وسيتعين على البلدان التي تتعرض لانخفاضات في الإنتاج الزراعي أن تعوض هذه الانخفاضات بزيادة الواردات الغذائية، مما يزيد من حالات ضعفها أمام صدمات ارتفاع أسعار الأغذية مثلما حدث خلال أزمة

[9] Schlenker and Lobell, 2010. *Robust Negative Impacts of Climate Change on African Agriculture*. Environmental Research Letters. 5 014010.

أسعار الأغذية الأخيرة. ومن المحتمل أن تؤدي الانخفاضات في الإنتاج في المتوسط وعلى امتداد فترة طويلة من الإجهاد المناخي بالاقتران مع تزايد الطلب واحتدام التنافس على المنتجات الزراعية إلى زيادات في أسعار أهم المحاصيل الزراعية– الأرز والقمح والذرة وفول الصويا – بما يتراوح بين 25 و150 في المائة بحلول عام 2060 (Parry وآخرون 2009). وستمثل التقلبات في أسعار الأغذية التي يجري تناولها فيما بعد في الفصل الخاص بتقلبات الأسعار، مصدرا منتظما للمخاطر يتوقع أن يزيد مع تغير المناخ (البنك الدولي 2010).

13 – وفي نفس الوقت، ستؤثر الانخفاضات في الإنتاج المحلي بدرجة كبيرة في فرص الدخل والقوى الشرائية للبلدان النامية. ويعمل على نطاق العالم 36 في المائة من مجموع اليد العاملة– الثلثان في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى – في الزراعة ويعتمدون على زيادة الإنتاجية في الحيازات الزراعية الصغيرة لتحسين دخلهم وأمنهم الغذائي (المنظمة 2009). ولذا فإن البلدان ذات الدخل المنخفض التي تعاني من ضعف القدرات المالية على التجارة، وارتفاع نسبة الاعتماد على إنتاجها الخاص في تغطية احتياجاتها الغذائية، وارتفاع نمو الطلب قد تواجه صعوبات في ضمان أن يحصل سكانها على الأغذية التي ستتوافر في الأسواق العالمية (نفس المصدر).

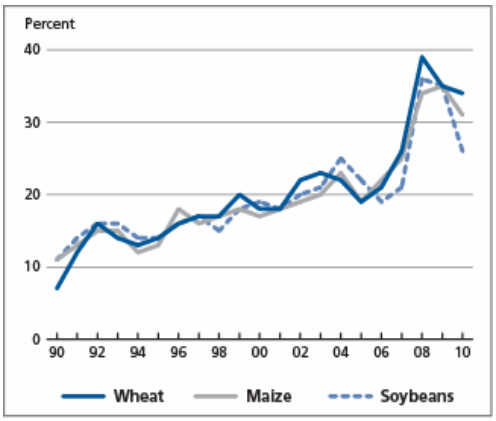
14 – كذلك فإن تغير المناخ قد يؤثر في استخدام الأغذية. فتناقص المتوافر من الأغذية والمياه، وارتفاع أسعار الأغذية فضلا عن تزايد وتيرة الأحداث المتطرفة سوف يزيد من سوء التغذية فضلا عن مخاطر الإصحاح والصحة. وقد تنتشر الأمراض في مناطق جغرافية لم تكن فيها من قبل. وقد يؤدي ذلك بدوره إلى بدء حلقة مفرغة حيث تؤدي الأمراض المعدية، بما في ذلك الأمراض التي تحملها المياه، إلى إحداث أو تفاقم الجوع مما يؤدي بدوره إلى أن يصبح السكان المتضررون أكثر عرضة لتلك الأمراض. ويؤدي سوء التغذية والمرض إلى تناقص إنتاجية العامل ودخله. وقد ينخفض المتوافر من السعرات الحرارية في عام 2050 بالمقارنة بمستوياتها في عام 2000 في كافة أنحاء العالم النامي. ويتوقع أن يزيد عدد الأطفال المصابين بسوء التغذية بما يبلغ 24 مليون طفل– أي بزيادة بنسبة 21 في المائة عما هو عليه الآن – وسيوجد ما يقرب من نصف هؤلاء، أي 10 مليون في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (Parry وآخرون 2009).

15 – وبإيجاز، فإن تغير المناخ يضاعف من الأخطار الحالية، ويزيد في نفس الوقت من حالات ضعف الأفراد والمجتمعات المحلية والبلدان أمام انعدام الأمن الغذائي. وسيؤدي تسارع تدهور الموارد الطبيعية المقترن بأحداث الطقس المتطرفة وتزايد أسعار الأغذية إلى زيادة استنفاذ الأصول الإنتاجية وفرص الدخل لدى الفقراء (البنك الدولي 2010). ويحد ذلك من قدرة الأسر الريفية على إنتاج أو شراء الأغذية فضلا عن الانتعاش من الصدمات وبناء مقاومتها مما يؤدي إلى حدوث حلقة مفرغة هبوطية تستنفذ المقاومة.

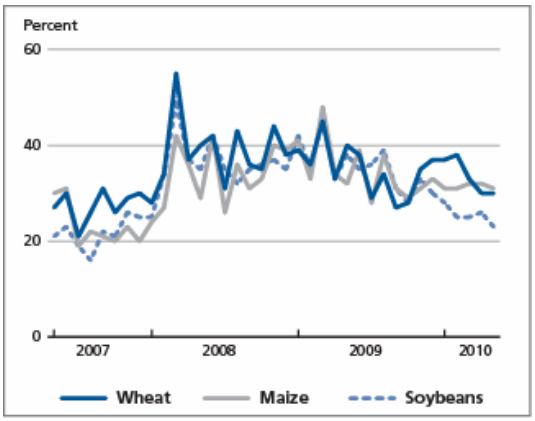
باء- تقلّب الأسعار

16 - أخذت التقلبات (الضمنية)[10] للكثير من السلع الغذائية الرئيسية المتداولة في التجارة الدولية في الظهور باطراد على مدى العقدين الماضيين. ويبدو أن هذه التقلبات الآن قد أصبحت جانبا أكثر دواما في الأسواق مما كان عليه الحال في السابق- وتعكس الاستمرارية في التقلبات الضمنية عدم اليقين المستمر في كيفية تكشف أساسيات السوق والقوى الجديدة التي تشكل الأسواق، والكيفية التي قد تنتشر بها.

التقلبات (الضمنية)



2010 - 2007



2010 - 1999

النسبة

—— القمح —— الذرة - - - - فول الصويا

17 - وفي حين أنه يمكن منع انتقال الأسعار الدولية إلى الأسواق المحلية- من خلال تدابير الحدود، ودعم الأسعار المحلية، وقيود البنية الأساسية- فإن تزايد انفتاح التجارة الزراعية الدولية مقترنة مع تحرير القطاعات المحلية يعني أن التغييرات في الأسعار العالمية تنتقل، في الجزء الأكبر منها، بسرعة وبصورة كاملة إلى الأسواق المحلية. ويشكل مستوى التجارة والاندماج في الأسواق العالمية المصدر والحل لمشاكل تقلّب الأسعار. فنظم التجارة المنفتحة تسفر عن سرعة تبديد صدمات أسعار السوق. فعلى سبيل المثال أنه في حين أن بوسع حالة جفاف أن تزيد من الأسعار المحلية، فإن ذلك تتخفف أثاره على المستهلكين عندما يعوض النقص بسرعة عن طريق الواردات. كذلك فإنه في حالة المحصول الوافر تؤدى الصادرات إلى الحد من الانخفاضات في الأسعار المحلية للمزارعين. غير أنه عندما تحدث هذه الأحداث في بلد مصدر رئيسي، تنقل الأسواق الأكثر تكاملا الصدمات المحلية إلى الأسواق الدولية مما يؤثر في الأسعار في جميع البلدان. ويعتبر الجفاف الحالي في روسيا

[10] التقلبات الضمنية تمثل توقعات السوق بشأن الكمية التي قد يتحرك بها سعر إحدى السلع في المستقبل. وتسمى ضمنية بسبب أنها تتعامل مع أحداث مستقبلية، لا يمكن ملاحظتها ولا يمكن إلاّ استخلاصها من أسعار العقود المشتقة مثل عقود *الخيارات*. وكلما كانت توقعات التجار متباينة عن الأسعار المستقبلية ازدادت درجات الشكوك الكامنة ومن ثم التقلبات المتضمنة للسلعة المعنية.

خير مثال. فمن المتوقع أن ينخفض محصول القمح بنسبة 25 في المائة مع تدمير 10 ملايين هكتار من المحاصيل بما يبلغ قيمته مليار دولار أمريكي. وأدت هذه الصدمة في روسيا، باعتبارها من البلدان المصدرة الرئيسية للقمح إلى ارتفاع بنسبة 42 في المائة في أسعار القمح في السوق العالمية في شهر يوليو/ تموز 2010 وحده. وقد تثبت سياسات تثبيت الأسعار المحلية التي تعمل في كثير من الأحيان في اقتصاديات الأرز الآسيوية أسعار السوق المحلية على حساب الأسواق في البلدان الأخرى مثلما حدث عندما نفذ الحظر على الصادرات في البلدان المصدرة الرئيسية للأرز في 2008/2007.

18 – ويمكن أن تطلق التقلبات في أسعار الأغذية أخطارا أمنية محلية في الكثير من البلدان وقد تؤدي إلى إسقاط حكومات. فقد أدت زيادة أسعار بعض الحبوب بمقدار الضعف أو ثلاثة أضعاف في الفترة 2006–2008 إلى أعمال شغب واحتجاج في أكثر من 60 بلدا (Zaman وآخرون، 2008)[11].

19 – ونظرا للانتقال السريع المحتمل لتقلبات الأسعار الدولية إلى السوق المحلية، تواجه الحكومات تحديات جسيمة من حيث إدارة الاقتصاد الكلي والاستقرار السياسي عندما يتضرر المستهلكون من ارتفاع الأسعار أو يعانى المزارعون من انخفاض الأسعار. غير أن الضعف أمام تقلّب الأسعار يتباين. فعندما ترتفع أسعار الحبوب والوقود، تستشعر التأثيرات الرئيسية في البلدان المستوردة الصافية وهي أشد البلدان فقرا في العالم في كثير من الأحيان. وفي حين أن الاتجاه ينصب على أن التأثير يكون الأسوأ على المستهلكين في المناطق الحضرية منه على المستهلكين في المناطق الريفية، فإن الواقع هو أن معظم المنتجين الفقراء في الريف هم المستهلكون الصافيون ومن ثم فإنهم يتضررون بنفس القدر من ارتفاع أسعار الأغذية. وعندما تزيد نسب الإنفاق على الأغذية عن 50 في المائة وكثيرا ما تصل إلى 70 في المائة، وخاصة عندما يتركز الاستهلاك على سلعة أساسية واحدة مثل الأرز في كثير من أنحاء آسيا، لا يتوافر للفقراء مجالات كبيرة لتعديل ميزانياتهم.

20 – ومن ناحية أخرى، عندما تنخفض الأسعار، تتوافر للمنتجين في البلدان المتقدمة فرص الوصول في كثير من الأحيان إلى مختلف خطط الدعم بما في ذلك أسواق التأمين والأسواق المالية للتخفيف من انخفاض دخولهم. أما المنتجون في البلدان النامية فقد يواجهون تقلبات كبيرة في الدخل، وخاصة عندما يعتمدون على سلعة واحدة في الحصول على الدخل، مع عدم توافر الكثير من عوامل التخفيف من آليات السوق أو عدم توافرها على الإطلاق. وعلاوة على ذلك، فإن التأخير فيما بين قرارات الاستثمار في الإنتاج والإنتاج الفعلي تتسبب في مخاطر للمنتجين الذين يتخذون قراراتهم على أساس التوقعات بالأسعار المستقبلية التي لا يستطيعون ضمانها.

21 – وتهدد تقلبات أسعار السلع سلامة المزارع (انخفاض الأسعار) والأمن الغذائي (ارتفاع الأسعار) وتقوض من قرارات الاستثمار، وتهدد الاستقرار الأمني والسياسي المحلي. ولذا فإنه لا غرابة في أن الحكومات تهتم باطراد بشأن السياسات التي ينبغي إتباعها لإدارة بيئة يتزايد فيها عدم القدرة على التنبؤ.

[11] Zaman, H., Zaman, H., Delgado, C., Mitchell, D., and Revenga. A. 2008. *Rising Food Prices: Are There Right Policy Choices?* Development Outreach, October 6-8.

ثالثا – التوصيات بشأن السياسات

22 – ثمة نهجان رئيسيان يدعمان إدارة المخاطر وحالات الضعف– الحد من المخاطر بأن الصدمة سوف تحدث، وإقامة آليات تخفف من الصدمة أو تتعامل معها في حالة حدوثها.

ألف– الحد من المخاطر

23 – تتوافر فرص كثيرة للحد من تأثيرات الصدمات التي يتعرض لها الناس بما في ذلك التعرض للصدمات الصحية والتغذوية. وعندما يكون الأمن الغذائي هو مجال التركيز، تكون نظم الزراعة والمحاصيل والحيوانات وإنتاج الأحياء المائية هي العوامل الرئيسية.

24 – هناك ممارسات ونظم زراعية يمكن أن تحد من المخاطر الناشئة عن المناخ إلاّ أن التوسع فيها في الميدان يتطلب سياسات ومؤسسات ممكنة.

25 – فحتى على مستوى المزرعة، تتطلب تكاليف العناصر التحضيرية، والدخل الضائع أثناء مرحلة التحول مساعدات ملائمة.

26 – وبصفة عامة فإن التنويع في كل من الزراعة وفي الأنشطة غير الزراعية يزيد من المقاومة على مستوى المزرعة والمستوى المحلي.

27 – وتمثل الدورات الزراعية المتنوعة، بما في ذلك الأنواع المحصولية والأصناف ذات المتطلبات المختلفة الحرارية والخاصة بدرجات الحرارة، والنهوض بكفاءة المياه، ومقاومة الآفات والأمراض وانخفاض التقلبات في الغلات، وسيلة فعالة للحد من المخاطر وزيادة الكفاءة. وتشمل الاستجابات لتزايد عدم انتظام أنماط هطول الأمطار التوسع في الري فضلا عن كفاءة استخدام المياه، والتغييرات في المحاصيل أو في الممارسات مثل مواعيد البذار والزرع ومحصول التغطية، وفرش القش، والزراعة المحافظة على الموارد واستخدام الأنواع التي يجري دعمها وراثيا والتي تتحمل الجفاف و/أو تحقق كفاءة استخدام المياه.

28 – ومن الضروري لضمان الخيارات من أجل المستقبل، توسيم وحماية الموارد الوراثية الحيوانية منها والنباتية. فهي المستودع الذي تستخدم منه السلالات والأصناف التي تتحمل الحرارة والجفاف والآفات أو تطور لمواجهة تغير المناخ.

29 – ويتعين توافر الأصناف المحسنة لزيادة الإنتاج المحصولي والتعامل مع آثار تغير المناخ مثل مقاومة الجفاف، وتقصير موسم الزرع، وزيادة انتشار الآفات والأمراض. ولذا يتعين تحسين قدرات تربية النباتات على المستويين الوطني والإقليمي ويحتاج ذلك إلى تدريب المزيد من مربي النباتات ووضع نظم دعم متكاملة على المستويين الوطني والإقليمي. ويتعين على البلدان اعتماد السياسات والتشريعات اللازمة لضمان تطوير ونقل الأصناف المكيفة ومراعاة احتياجات أصحاب الحيازات الصغيرة. ويشمل ذلك وضع نظم فعالة للإمداد بالبذور بما في ذلك منشآت البذور المحلية المقترنة بإعادة تنشيط قطاع البذور. كذلك فإن تحقيق التجانس الإقليمي في قواعد ولوائح البذور يعتبر أمرا مهما.

30 – كذلك فإن تحسين معلومات الطقس وخفض التوقعات بشأن تغير المناخ يعتبر عنصرا رئيسيا بما في ذلك وضع تدابير تعتمد على رقم دليلي.

31 – ويتعين إنشاء المؤسسات ونظم الرصد اللازمة للكشف المبكر وتدابير الاستجابة للحد من تأثيرات الآفات والأمراض والإنتاج الحيواني. وقد أثبتت برامج استئصال الأمراض الحيوانية نجاحها أيضا مثل البرنامج العالمي لاستئصال الطاعون البقري.

32 – ويمثل تعزيز النوعية التغذوية وخاصة للأطفال والنساء وسيلة رئيسية أيضا لتحسين مقاومة الأمراض. وتعتبر المحافظة على المحاصيل والأصناف المتنوعة الغني بعضها طبيعيا بالعديد من المغذيات الدقيقة عنصرا هاما في هذا المجال. وثمة عنصر أساسي يتمثل في تنمية المنتجات البستانية مما يوفر مصادر جديدة للدخل ويوفر مصادر ضخمة للمغذيات الدقيقة. وسوف توفر تنمية الإنتاج الحيواني وخاصة في أفريقيا مصادر جديدة للحديد وخاصة للنساء.

33 – وإلى أن تتوافر النظم الغذائية الجيدة النوعية لفقراء العالم، يمكن أن يؤدي التكامل بالمغذيات الدقيقة مثل برامج إضافة فيتامين أ على نطاق البلد والذي ينفذ مرتين سنويا في معظم البلدان إلى تحسين مناعة الأطفال ضد الأمراض. وثمة أداة إضافية للحد من هذه المخاطر تتمثل في التدعيم البيولوجي– تربية المحاصيل ذات المحتوى العالي من الأملاح المعدنية– وهي عملية متبادلة المنافع. وتحتاج البذور إلى معادن نزرة مثل الحديد والزنك من التربة لتصبح سليمة إلاّ أن التربة قد تعاني من الضعف. وتؤدي تربية البذور المحتوية على هذه المعادن النزرة إلى إنتاج النباتات الأكثر صحة والأشخاص الأصحاء الذين يتناولون البذور المنتجة. ويمكن أن تعالج رسائل الصحة العامة نقص التغذية والإفراط في التغذية مما يؤدي إلى التقليل من المخاطر ذات الصلة بالصحة المرتبطة بكلتا الحالتين.

34 – ويمكن الحد من مخاطر الأمراض السارية التي تؤثر بصورة سلبية في الحالة التغذوية للأطفال من خلال برامج التحصين مثل ضد الحصبة والدفتريا وشلل الأطفال.

باء- الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان

35 - تمثل الاستراتيجية الشاملة للحماية الاجتماعية العنصر الآخر في خطة واسعة النطاق للتصدي للمخاطر وحالات الضعف. وتستند هذه الاستراتيجية إلى تحديد كامل لمختلف الاحتياجات والمخاطر التي يتعرض لها الناس، ومستوى الضعف ذات الصلة للفئات السكانية المختلفة، وتحديد لمختلف صكوك الحماية الاجتماعية التي يمكن استخدامها للحد من الضعف الذي يعاني منه السكان أمام الصدمات التي تقع. ويمكن أن تساعد الاستراتيجية الشاملة للحماية الاجتماعية أيضا في معالجة الطابع الهيكلي لشراك الفقر والحرمان المزمن. وفي حين أن الصكوك قد تقدم أو تيسر علانية، فإنها لا تحصل دائما على التمويل العام بالكامل، فصكوك التأمين تستخدم في كثير من الأحيان في إطار استراتيجيات الحماية الاجتماعية، وتعتمد اشتراكاتها في الغالب على مستوى الدخل للتخفيف من الصدمات الصحية والبطالة والتقدم في العمر. وعلى ذلك فإن هذه الصكوك تشكل أيضا عنصر إعادة توزيع حيث يقوم الأكثر ثراء بدعم الأشد فقرا من خلال سداد اشتراكاتهم الأعلى. وثمة خيارات أخرى للتأمين يمكن شراؤها من القطاع الخاص من الأسواق مثل منتجات التأمين المعتمدة على الطقس أو الأرقام الدليلية للأسعار في إثيوبيا وملاوي والهند[12].

36 - وتعتمد شبكات الأمان بالدرجة الأولى في استراتيجية الحماية الاجتماعية على التحويلات غير المعتمدة على الاشتراكات والتدخلات الأخرى لتحسين فرص الحصول على الأغذية والضروريات الأساسية للفقراء والذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي. وتصمم هذه الاستراتيجيات أساسا لضمان استحقاق مستوى أدنى من المعيشة للسكان. وعلى الرغم من حقوق المواطنين في الغذاء، مثلا، فإن من المعتقد أن شبكات الأمان تمثل استنفادا للموارد العامة حيث تخفض من الميزانية العامة المخصصة للاستثمار في الأنشطة الإنتاجية بما في ذلك البنية الأساسية والمدارس والمستشفيات وغير ذلك. ويتزايد الاعتراف الآن بأن هذه الشبكات إذا أحسن تنفيذها تمثل استثمارات إنتاجية توفر الحماية لرأس المال البشري وقواعد الأصول في أوقات الإجهاد. وينبغي أن تكون برامج شبكات الأمان جزءا أساسيا من استراتيجية الحماية الاجتماعية وأن تصمم بطريقة يمكن توسيع نطاقها في حالة الأزمات مثل تلك التي حدثت مؤخرا، وتقليص حجمها حسب مقتضى الحال. فشبكات الأمان التي تنتشر بسرعة في أوقات الجفاف أو غير ذلك من الأزمات تحول دون قيام السكان ببيع أصولهم التي يحتاجونها ليعودون إلى الإنتاج بعد انتهاء الأزمة، وتمنع المزارعين من بيع أصول الإنتاج مثل الحيوانات، وأدوات الزراعة وغير ذلك، والأهم من ذلك أنها تحمي الحالة التغذوية للأسر وخاصة النساء الحوامل والمرضعات والأطفال دون السنتين من العمر. وبالنسبة للأطفال من الحمل حتى السنتين من العمر، تعتبر نافذة تغذوية أساسية. فهي تحدد بصورة قاطعة إمكانيات الطفل في الحياة في حالة سوء التغذية أو الصدمات التغذوية في هذه الفترة من العمر مما يترك تراثا من الفرص المنخفضة طوال العمر[13].

[12] Vargas Hill, R., & Torero, M. (2009) "Innovations in Insuring the Poor". (Eds.) International Food Policy Research Institute (IFPRI): Washington DC.

[13] Alderman, H. & Hoddinott, J. (2009) "Growth-Promoting Social Safety Nets". In J. von Braun, R. Vargas Hill and R. Pandya-Lorch, eds. THE POOREST AND HUNGRY. ASSESSMENTS, ANALYSES, AND ACTION. IFPRI: Washington DC.

37 – ويتوافر العديد من صكوك شبكات الأمان وينبغي أن يتم الاختيار والتصميم بمراعاة السياق الذي تنتشر فيه. فاختيار الصك يعتمد على هدف البرنامج وظروف السوق وقدرات التنفيذ، والتأثيرات المتوقعة ومردودية التكاليف، وأفضليات السكان (الواعية في كثير من الأحيان للجنسانية والموسمية والموقع)، والمستفيدين المستحقين للبرنامج[14]. فعلى سبيل المثال، فإن التحويلات بالأغذية تكون أكثر ملاءمة في الأوضاع التي تكون فيها فرص الوصول إلى الأسواق محدودة أو للمرضى وكبار السن والمعاقين الذين قد يجدون صعوبة في الوصول إلى الأسواق. وقد تكون التحويلات الغذائية أكثر ملاءمة عندما يحتاج الأمر إلى أغذية خاصة مثل الأطفال الذين يعانون من حالات سوء تغذية حادة أو لمعالجة نقص التغذية المرتبط بالإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية وتعزيز الالتزام بالعلاج المضاد للفيروسات الرجعية.

38 – وتمثل الأشغال العمومية أحد الصكوك التي يشاع استخدامها والتي تسدد نقدا أو عينا (الأغذية، والقسائم). ولا توفر هذه البرامج الدخل فقط للعمال بل وتحقق أصولا قيمة للمجتمع، وتحمي في كثير من الأحيان أو تعيد تأهيل الأصول البيئية– غرس الأشجار، وبناء السدود والخزانات لمنع تدفقات المياه وتعرية التربة، وإقامة الطرق الفرعية لتحسن فرص الوصول إلى الأسواق لشراء الأغذية وبيع المنتجات الزراعية. وتستخدم هذه البرامج بصورة مطردة في الأنشطة المتعلقة بالتخفيف من تغير المناخ والتكيف معه. وقد تكون برامج الأشغال العمومية أقل ملاءمة في المناطق التي تنتشر فيها الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية بدرجة عالية دون علاج أو في بعض مناطق ما بعد النزاع التي ترتفع فيها مستويات الإعاقة.

39 – وتمثل برامج الأشغال العمومية أمثلة جيدة على شبكات الأمان الإنتاجية من حيث أنها تحسن من الأصول المجتمعية. وتعمل هذه البرامج في كثير من الأحيان في موسم الجدب لكن يمكن ربطها أيضا ببرامج التأمين على المستوى الكلي مثل التأمين المعتمد على الطقس الذي يسدد عائدها في حالة الجفاف الذي ينطوي على إمكانية الحد من فرص العمل وغلات المحاصيل. وييسر ذلك للأسر الريفية الفرصة للدخول في مزيد من المخاطر، وحماية سبل معيشتها الزراعية.

[14] برنامج الأغذية العالمي: "القسائم والتحويلات النقدية باعتبارها أدوات للمساعدات الغذائية: الفرص والتحديات"، روما.

رابعا – تدابير التصدي لتقلّب الأسعار

40 – يمثل تحدي السياسات، في الأجلين القصير والطويل، عملية معقدة ومتعددة الجوانب. فعند النظر إلى أزمة 2008/2007. يتبين أن البلدان كانت تتصدى من خلال منظور من السياسات، إلاّ أنها لم تكن مستعدة إلى حد كبير مما أدى إلى ظهور آليات مخصصة وقصيرة الأجل. وكانت البلدان التي لديها احتياطيات من الأغذية، تستخدمها للتدخل مباشرة في السوق لتحسين الاستقرار في الأسعار المحلية. وخفض الكثير من البلدان المستوردة للأغذية من الرسوم الجمركية على الواردات في حين قيد العديد من البلدان المنتجة للفوائض، أو حتى فرض حظرا، على الصادرات لتجنب حدوث نقص في الأغذية والمزيد من الزيادات في الأسعار المحلية. وكانت فعالية بعض هذه التدخلات موضع شك وخاصة وأن الهند وإندونيسيا والصين قد زادت من احتياطياتها خلال الأزمة وهو ما يتعارض مع مجرد تحقيق الاستقرار في السوق. فمهما كانت الإجراءات التي ترى الحكومات اتخاذها، يتعين دائما مراعاة المجموعة الكاملة من تدابير السياسات، والمخاطر الأوسع نطاقا، والاستجابات المحتملة للسكان المستهدفين. وتشير النقاط التالية إلى أن اختيار تدابير السياسات الملائمة يتطلب فهما أعمق بالقضايا المعنية:

41 – على المستوى الوطني:

- على الرغم من تكاليف التشغيل المرتفعة، ينظر الكثير من الحكومات بصورة متزايدة إلى **المخزونات العازلة**، على كل من المستويين الإقليمي والمحلي، التي تعززها **السياسات التجارية** على أنها حل لتقلّب الأسعار. وتقوم الحكومات في آسيا بحماية ما يزيد على مليارين من مستهلكيها المحليين من خلال الاحتياطيات الغذائية وتقييد التصدير إلاّ أنها تضر في كثير من الأحيان المستهلكين في البلدان الآسيوية المستوردة الأخرى. غير أن هذا الأسلوب لم ينجح في أفريقيا التي تتعدد فيها الأغذية الأساسية على العكس من آسيا التي يسيطر فيها الأرز.

- تشير تجربة المخزونات العازلة في آسيا إلى أن التدخلات المتكررة وغير المترابطة وغير المتوقعة من جانب الحكومات تنحو إلى زيادة الشكوك وإضعاف الحوافز للقطاع الخاص للمشاركة في التجارة. ولهذا الأمر انعكاساته السلبية على إقامة نظام لتسويق الأغذية يتسم بالكفاءة وعلى ذلك، تتوافر مبررات مقنعة لوضع قواعد واضحة وشفافة للتدخلات الحكومية في هذه الأسواق. وقد تنظر البلدان المستوردة للأغذية ذات الدخل المنخفض في إمكانية الاحتفاظ **باحتياطيات استراتيجية** صغيرة نسبيا من الأغذية الأساسية الرئيسية مما يضمن الأمن الغذائي للفئات الضعيفة مع العمل في نفس الوقت على تشجيع تنمية القطاع الخاص.

- ويمكن النظر إلى النجاح الذي تحقق في آسيا على أنه نجاح مشروط. إذ أن تنفيذ **الحظر على التصدير** من جانب البلدان المصدرة الرئيسية يجعل السوق الدولية أكثر تكلفة وأقل موثوقية باعتبارها مصدرا للغذاء. كذلك فإن الإعلان عن الحظر على التصدير دون توضيح مدته، يضيف المزيد من عدم اليقين إلى السوق الدولية. ففي حين أن حق البلدان ذات السيادة في تعزيز الأمن الغذائي حق غير قابل للشك، فإنه كلما زاد عدد البلدان التي تنفذ القيود على الصادرات، زاد عدم الاستقرار في الأسعار العالمية مما يتسبب في مشاكل لتلك البلدان التي لا تلجأ إلى أي نوع من سياسات تثبيت الأسعار. ومرة أخرى فإن السياسات الأكثر توقعا والأكثر تحوطا بالنسبة للصادرات يمكن أن تنقل معلومات أكثر وضوحا والتقليل من احتمالات الفزع والتكدس ومن ثم التقليل من عدم اليقين.

- **دعم أسعار** السلع الزراعية يمثل خيارا ظهر عموما في الكثير من البلدان وخلال عدة عقود أنه يفتقر إلى الكفاءة، وتناقص استخدامه. فتدابير دعم الأسعار تميل إلى حجب مؤشرات السوق عن المنتجين وإلى إثارة عدم الاستقرار في الأسواق العالمية. كما يمكن أن تعمل بوصفها ضريبة ارتجاعية على الفقراء من خلال رفع أسعار المستهلكين. وينبغي تقييم هذه التدابير مقابل البدائل الأخرى الأقل تشويها مثل الدعم المباشر الموجه للدخول والاستثمارات في عمليات تعزيز الإنتاجية وغير ذلك.

- **سياسات الاكتفاء الذاتي** التي **تنوع** من قاعدة الأغذية الأساسية في ضوء الاضطرابات التي تحدث في أسواق الحبوب العالمية مقابل تعزيز الاكتفاء الذاتي في سلعة واحدة على النحو الذي يمارس في كثير من الأحيان في آسيا، والذي يشكل خيارا طويل الأجل. ويمكن أن تؤدي هذه السياسات– إذا ما ارتكزت على افتراضات ارتفاع القدرة التنافسية، وزيادة الإنتاجية، والمحافظة على الروابط القوية مع الأسواق العالمية إلى تمكين البلدان بما يكفل حماية أهداف الأمن الغذائي مقابل اضطرابات السوق الدولية.

- يمكن أن تصبح آليات التشجيع على استكشاف الأسعار وأدوات الحماية من مخاطر السوق بواسطة العناصر المحلية مثل عمليات **التبادل السلعي** المنظمة، إستراتيجية فعالة طويلة الأجل. وعندما جرى تنظيمها بصورة سليمة وبأحجام تخزينية كافية لتجنب الممارسات الاحتكارية، يسرت إلى حد كبير من تسويق السلع في الكثير من البلدان المتقدمة والنامية. غير أن أسواق البيع الآجل شهدت في السنوات الأخيرة دخول فئة جديدة من التجار تعمل بصورة تقليدية في الأسواق المالية. وقد قام هؤلاء المستثمرون الذين يوصفون "بأموال المؤشرات" بإحداث تنويع في الزراعة حيث تربط العائدات السلعية بصورة سلبية بالعائدات من الأسهم والسندات. وكان دور أموال المؤشرات في الزيادة الكبيرة الأخيرة في الأسعار يخضع لمداولات مكثفة مع إشارة البعض إلى أن

كمية الأموال التي استثمرت في الأسواق الزراعية الآجلة قد أحدثت تشويها للأسعار بعيدا عن قيمتها الأساسية.

- يمكن للحكومات أن تمكن **استراتيجيات إدارة المخاطر** الخاصة بالمنتجين بالتركيز، ضمن جملة أمور، على تلك المخاطر التي لا يمكن التنبؤ بها ولا يمكن تجنبها والتي قد تكون نادرة الحدوث إلاّ أن لها عواقب واسعة النطاق والتي لا يمكن أن يديرها المزارعون بمفردهم. ويعتبر الدعم للأسواق المعتمد على خطط التأمين، والتي ترتبط في كثير من الأحيان بالطقس لتجنب الأخطار الأخلاقية، وشبكات الأمان بعض الأمثلة على ذلك.

42 – على المستوى الدولي، أدت خيارات السياسات غير المنسقة التي اضطلعت بها الحكومات خلال الارتفاع الشديد في الأسعار في 2008/2007 إلى تفاقم التقلبات وإعاقة الوصول إلى الأسواق. ومن هنا فإن ثمة حاجة إلى إطار دولي للقواعد والاختصاصات للتأكد من زيادة ضمان الحصول دون عائق على الإمدادات العالمية وتحسين الثقة في طرق تشغيل السوق. فعلى سبيل المثال:

- قد تكون الخطط الدولية لاستيراد الأغذية مثل **ضمانات تمويل الواردات الغذائية**، أو التي تحمي بصورة منهجية تكاليف الواردات في أسواق البيع الآجل وأسواق الخيارات أداة فعالة في خفض عدم اليقين الذي يحيط بأعباء الواردات الغذائية.

- تظهر نفس الشواغل التي تحيط بالمخزونات العازلة وخاصة من حيث تشغيلها، بالنسبة أيضا لما يوصف بأنه "**المخزونات التقديرية**" التي تصمم لتغيير أساسيات أسواق البيع الآجل وليس الأسواق النقدية. فأي محاولة للتأثير علانية في الأسعار في أسواق البيع الآجل قد تصبح باهظة التكاليف وتؤدي إلى انسحاب الوكلاء الذين يستخدمون هذه الأسواق في أغراض الحماية ومن ثم تحويل أسواق البيع الآجل إلى مجال للمضاربات الخالصة.

- وقد يؤدي نظام للإخطارات المسبقة حسنة التوقيت عن **تدابير السياسات التجارية** التي تؤثر في الإمدادات بالصادرات الزراعية والطلب على الواردات وربما قواعد على هذه التدابير إلى تعزيز القدرة على التنبؤ في ضمان الأغذية[15].

- **الاتفاقيات المتعددة الأطراف أو الإقليمية** فيما بين البلدان المصدرة الرئيسية والبلدان المستوردة الرئيسية لضمان التدفق العادي للإمدادات خلال الأزمات ووضع نظام يعتمد عليه في ضمان الإمدادات لأشد البلدان ضعفا. يمكن أن يروج لزيادة التكافل في الأسواق الدولية.

[15] اتفاق الزراعة الحالي في إطار منظمة التجارة العالمية لا يمنع الحكومات من خفض أو حظر الصادرات.

- قد يؤدي نظام **معزز لمعلومات السوق العالمية** وخاصة المعلومات الأكثر دقة وحسنة التوقيت عن المخزونات الوطنية من السلع ولاسيما تلك التي يحتفظ بها كبار المصدرين، إلى ضمان أن تعكس الأسعار قيمتها الأساسية.

43 – من الواضح أن خيارات السياسات وتنسيق السياسات ـ تنطوي على انعكاسات هامة على تشكيل بيئة السوق الأكثر استقرارا، ولتحقيق قدر أكبر من الثقة والقدرة على التنبؤ والثقة في الأسواق ولضمان الحصول على الأغذية بواسطة البلدان النامية منخفضة الدخل.

خامسا – الاحتياطيات الغذائية

44 – من بين استجابات السياسات الأخرى، أدى الارتفاع الشديد في الأسعار إلى أن يلجأ عدد من البلدان في أفريقيا إلى عمليات المخزونات العازلة لخفض الأسعار المحلية من الذرة سعيا إلى حماية حق المستهلكين في الغذاء. وفي آسيا حيث يتدخل كبار منتجي الأرز في الأسواق المحلية، تحقق تثبيت الأسعار من خلال القيود على الصادرات أكثر منه باستخدام عمليات الاحتياطيات الغذائية لديها. ومع ذلك، فإن ارتفاع أسعار الأغذية المقترن بالحظر على الصادرات الذي فرضته البلدان المصدرة الرئيسية أو الشركاء التجاريون التقليديون دفع الكثير من الحكومات والمؤسسات الدولية إلى إعادة النظر في دور الاحتياطيات الغذائية في تثبيت الأسعار والأمن الغذائي.

45 – ويعتمد تثبيت الأسعار من خلال المخزونات العازلة على الافتراض بأن مخزونات القطاع الخاص ليست كافية، حيث تؤدي الأسعار المتقلبة إلى جعل الاحتفاظ بالمخزونات أمرا حافلا بالمخاطر أو يستخدم في بعض الحالات في معالجة المخاطر السياسية المرتبطة بارتفاع أسعار الأغذية الأساسية. وهذا الجانب الأخير يثير شواغل خاصة في آسيا التي يسيطر عليها الأرز. وقد يبرز غياب أو عدم اكتمال المخزونات وأسواق التأمين والبيع الآجل، التدخلات الحكومية المباشرة في السوق. وعلى الرغم من أن ذلك قد يكون صحيحا بالنسبة لمعظم البلدان النامية، فإن وجود أسواق حسنة التشغيل للبيع الآجل في البلدان المتقدمة يؤدى إلى انعدام المخاطر نسبيا للاحتفاظ بالمخزونات من جانب القطاع الخاص، وإلى عدم الحاجة إلى احتياطيات الأغذية العامة.

46 – وفي أوقات الارتفاع الشديد في الأسعار، يمكن أن تكبح التدخلات المباشرة عن طريق إدارة الاحتياطيات الغذائية من الزيادات في أسعار الأغذية مما يعكس إعانات أسعار الأغذية التي تفيد جميع المستهلكين. ويفيد تثبيت الأسعار في المدى البعيد المنتجين أيضا. فالحد من التقلبات يعزز الاستثمار في الزراعة ومن ثم زيادة الإنتاج والدخل. ومع ذلك، فإن إدارة احتياطيات الأغذية العامة تواجه عددا من الصعوبات الهامة. فأولا إن مستوى الأسعار الذي قد يحدث التثبيت عنده قد يتغير بمرور الوقت، ومن الصعب التنبؤ بما إذا كانت التغييرات دائمة أو مرحلية. وثانيا قد تفتقر الحكومة إلى الموارد المالية اللازمة للاحتفاظ بالأسعار ضمن النطاق

المحدد. وأخيرا فإن التدخل في الأسواق من خلال الاحتياطيات الغذائية يتطلب توافر المعلومات وقدرات التحليل، ويضع طلبات كثيرة على عاتق مهارات الإدارة الحكومية. وحتى حيثما تعالج هذه المشاكل وتعمل المؤسسات العامة بصورة جيدة– حتى على الأقل بتحقيق أهداف تثبيت الأسعار– دفع بأن الأسواق التي تديرها الدولة تمثل بديلا يفتقر إلى الكفاءة وباهظ التكلفة.

47 – وخلال فترة ارتفاع الأسعار الأخيرة، لجأ عدد من البلدان إلى إدارة الاحتياطيات الغذائية لخفض أسعار الأغذية المحلية ومحاولة احتواء الزيادات في هذه الأسعار من خلال توليفة من برامج الاستيراد ومشتريات الأغذية المحلية وإطلاق الأغذية بعد ذلك في السوق بأسعار في متناول اليد[16]. وفي معظم الحالات، لم تحقق هذه التدخلات المباشرة في السوق نجاحا. فتكلفة هذه العمليات كبيرة وقد تتصاعد تمشيا مع الزيادات في الأسعار. وبصفة عامة، فإن أسعار السلع الغذائية تتسم بالاتجاهات السلبية الطويلة التي تتخللها ذروات حادة في الأسعار. ويعني ذلك أن الاحتياطيات الغذائية تمثل وسيلة باهظة التكلفة لإدارة السوق حيث يتعين الاحتفاظ بالمخزونات الغذائية لفترات زمنية طويلة. وفي نفس الوقت، قد تفتقر الاحتياطيات الغذائية إلى النجاح خلال فترات الارتفاع الشديد في الأسعار إذا نشأ ذلك عن انخفاض مخزونات القطاع الخاص.

48 – كما قد يكون لإدارة الاحتياطيات الغذائية آثار سلبية غير مقصودة على الأسواق المحلية. فقد تحل المخزونات العامة مكان تلك التابعة للقطاع الخاص مما يؤدي إلى تحمل سلطات الاحتياطيات الغذائية معظم المخزونات التي كان يتعين أن يحتفظ بها القطاع الخاص. فعلى سبيل المثال، لدى سلطات الاحتياطيات الغذائية في شرق وجنوب أفريقيا، قوة تسويقية ضخمة يمكن أن تؤثر في المشاركين في السوق. وفي كثير من الأحيان تؤدي التغييرات الكبيرة غير المتوقعة في إدارة الاحتياطيات الغذائية مثل التغييرات المفاجئة في مستوى الأسعار سابقة التحديد إلى أن يصبح احتفاظ القطاع الخاص بالمخزونات مسألة حافلة بالمخاطر وتسفر عن فقدان الثقة بين القطاعين العام والخاص، ويزيد ذلك من هشاشة نظام التسويق وينطوي على انعكاسات سلبية على تنمية القطاع الخاص في الأجل الطويل.

49 – وتتيح تجربة الارتفاع الشديد في أسعار الأغذية مؤخرا الفرصة وخاصة بالنسبة للبلدان المستوردة للأغذية، لزيادة اعتمادها النسبي على التجارة والمخزونات مع الأخذ في الاعتبار دور القطاع الخاص. وقد ينظر إلى الاحتياطيات الغذائية على أنها جزء أساسي من السياسات الرامية إلى تحقيق الأمن الغذائي وخاصة خلال حالات الارتفاع والانخفاض في الأسعار، وحيث قد يؤدي فرض حظر التصدير من جانب الآخرين إلى الحد بشدة من إمكانيات الاستيراد. ومع ذلك فإن الاحتفاظ باحتياطيات غذائية كبيرة مسألة باهظة التكلفة وتتسم في كثير من الأحيان بعدم الكفاءة الاقتصادية. ويتعين إجراء توازن بين التجارة والمخزونات باعتبار ذلك وسيلة

[16] نفذ عدد من البلدان في شرق وجنوب أفريقيا سياسات تثبيت الأسعار من خلال مجالس التسويق. ففي كينيا، يشترك المجلس الوطني للحبوب والمنتجات في استيراد الواردات وشراء الذرة المنتجة محليا وإدارة المخزونات. وفي ملاوي وزامبيا تحتفظ مؤسسة التنمية الزراعية والتسويق ووكالة الاحتياطيات الغذائية على التوالي بوجود قوى في السوق.

للتخفيف من الأسعار والاستهلاك خلال الصدمات المحلية أو الخارجية. ويمكن أن يسفر عدد من التدابير عن إدارة السوق بقدر أكبر من الفعالية، مع المساعدة في نفس الوقت في تشكيل الأسواق حسنة التشغيل:

- تقييم إمكانية احتفاظ الحكومات باحتياطيات غذائية استراتيجية صغيرة نسبيا بغرض استهداف الفئات السكانية الضعيفة وليس إدارة السوق. ويمكن أن تضمن الاحتياطيات الغذائية الاستراتيجية الأمن الغذائي مع العمل في نفس الوقت على تشجيع القطاع الخاص على النمو. كما يمكن النظر في إمكانية الاحتفاظ بتوليفة من الاحتياطيات الغذائية والمالية للتقليل من التكاليف إلى أدنى حد ممكن.
- وضع قواعد واضحة وشفافة لتدخل الحكومات في السوق من حيث نطاقات الأسعار (مثل الحدود القصوى لأسعار المستهلك) يمكن أن يوفر مؤشرات واضحة للمشاركين في الأسواق عن الوقت الذي ستقوم فيه الحكومات بالتدخل.
- زيادة قدرات التحليل والتحسينات في نظم معلومات السوق مسألة ضرورية. فزيادة التشاور وتحسين التنسيق بين الحكومة والقطاع الخاص من حيث تقييم أوضاع السوق وتوفير المعلومات يمكن أن تعزز من فعالية إدارة الاحتياطيات الغذائية.

50 – و تعد سياسة خيارات تثبيت الأسعار على المستوى الدولي محدودة. فالآليات المعقدة التي تؤدي إلى ارتفاع أسعار الأسواق العالمية وردود فعل البلدان المختلفة تجعل التدخلات الدولية أمرا صعبا. فخطط إدارة المخزونات الدولية، مثل تلك التي تميز الاتفاقات الدولية للسلع الأساسية، تتطلب التزاما مستمرا وهي عرضة لظروف السوق المتغيرة. والواقع أن تجربة احتياطيات الأغذية الدولية لم تكن مبشرة. وكمثال على ذلك، فإن احتياطي الأمن الغذائي لرابطة أمم جنوب شرق آسيا الذي أنشىء في عام 1980 بمخزون أولي قدره 50 000 طن من الأرز، لم يستخدم بصورة متكررة، هذا إن استخدم على الإطلاق. وفضلا عن ذلك، فإن الكميات الموجودة في الاحتياطي ضئيلة للغاية ويمكن أن تكفي فقط لمواجهة الصدمات المحلية. وهكذا يبدو أن مشاكل العمل الجماعي منعت هذا الاحتياطي من أن يُصبح مكونا هاما لنظم الأمن الغذائي في المنطقة. فالواقع أن إقامة احتياطي أوسع نطاقا من خلال التوسع لضم المزيد من البلدان أو الاحتفاظ بكميات أكبر من المخزونات قد يواجه مشاكل العمل الجماعي الأوسع نطاقا وخاصة في التمويل– وهو السبب في انهيار معظم الاتفاقات السلعية الدولية.

51 – وبصفة عامة فإن سياسات تنظيم الأسواق، على المستويين الوطني والدولي، التي تستند إلى المخزونات العازلة العالمية أو الإقليمية، لا تستطيع أن تحول دون الارتفاع الشديد في الأسعار. وعلاوة على ذلك، فإنه باستثناء معظم أنشطة التدخل حسنة التمويل، قد لا تنجح هذه السياسات في إدارة الأسواق خلال ارتفاع الأسعار وتدل تجربة المخزونات العازلة العامة على أن مثل هذه التدخلات تؤدي في الغالب إلى إحداث اضطراب وليس إلى التثبيت. وعلى ضوء حالة المعرفة الراهنة عن الأسواق والتجارب السابقة مع مشاكل العمل الجماعي، لا يحتمل أن تقدم هذه المبادرات حلولا عملية على أساس متعدد الأطراف.