الجزء الأول

البلدان النامية، التجارة الزراعية وجولة الدوحة

معالجة الشواغل الإنمائية في المفاوضات متعددة الأطراف بشأن التجارة الزراعية

ينطوي التوسُّع في التجارة الزراعية على تقديم مساهمات كبيرة للحد من الفقر وانعدام الأمن الغذائي. وتشير القرائن المستمدة من دراسات الحالة إلى أن زيادة أحجام الصادرات الزراعية قد ساهمت، عن طريق زيادة دخل المزارعين، في التخفيف من وطأة الفقر وتحسين الأمن الغذائي في الأقاليم التي تمثل فيها الزراعة الموجهة إلى التصدير نشاطا رئيسيا (منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٣؛ ٢٠٠٦ أ).

إلا أن التوسّع في التجارة الزراعية قد أعاقه عدد من العوامل، لم يكن أقلها الحواجز التجارية والإعانات المشوهة للتجارة التي تفرضها البلدان المتقدمة أساسا وليس حصرا. فالبلدان النامية تواجه، في المتوسط، تعريفات جمركية أعلى مما تواجهه البلدان المتقدمة. وفي الوقت ذاته، تحد التعريفات الجمركية التي تفرضها البلدان النامية نفسها على واردات منتجات كل منها إلى الأخرى من آفاق التجارة "من الجنوب إلى الجنوب" في ما بين البلدان النامية، التي تمثل مكونّا من مكونات التجارة العالمية ينمو بسرعة. ولذا يجب الترحيب بإجراء مفاوضات تجارية متعددة الأطراف ترمي إلى الحد من هذه الحواجز، وذلك باعتبار أن تلك المفاوضات تمثل تحفيزا محتملا للتوسع في التجارة العالمية.

وعلى الرغم من إحراز قدر كبير من التقدم في الحد من مستويات مماثلة من التشوه في قطاعات اقتصادية أخرى، وجدت المفاوضات متعددة الأطراف أن المنتجات الزراعية تمثل حجر عثرة في الجولات التجارية المتتالية، ولم تُتخذ

الزراعة في المفاوضات التجارية الدولية

لقد كان للزراعة تاريخ صعب في تعاقب جولات المفاوضات التجارية متعددة الأطراف، بحيث لم تشملها ضوابط الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الجات) على التجارة إلا عند عقد جولة أوروغواي في عام ١٩٩٤. فحتى ذلك الحين كانت الزراعة تخضع لعدد من الاستثناءات من قواعد الجات. وكان أعضاء الجات، وأساسا الأعضاء الذين كانت لديهم الموارد المالية التي تمكّنهم من ذلك، يستخدمون هذه الاستثناءات لمنح إعانات للصادرات ولفرض قيود كمية على الواردات ترافقا مع سياساتهم المحلية للدعم الزراعي.

وأدت التشوهات التي نجمت عن ذلك إلى "حالة الفوضى" في الأسواق الغذائية العالمية، وهي الحالة التي سعت بعد ذلك المفاوضات التجارية متعددة الأطراف، بدءا بجولة أوروغواي، إلى معالجتها. فقد حدد إعلان بونتا دل إستي، الذي أطلق الجولة في عام ١٩٨٦، جدول أعمال يرمي إلى خفض حواجز الواردات والحد من الإعانات التي تؤثر تأثيرا مباشرا أو غير مباشر على التجارة الزراعية. وتمخّض عن إدراج تلك الفئة الأخيرة إدخال طائفة متنوعة من تدابير الدعم المحلية في الصورة. ولكن ممانعة بعض البلدان في تقديم تنازلات عامة أدت إلى تأخير الاتفاق الخاص بالزراعة الذي تم التوصل إليه في نهاية المطاف في جولة أوروغواي المنتهية، ولكن حتى هذا الاتفاق ما زال يسمح باستخدام مستويات كبيرة من الإعانات المحلية والتصديرية.

وتضمّن أيضا اتفاق جولة أوروغواي بشأن الزراعة التزاما بمعاودة المبادرة إلى إجراء مفاوضات من أجل تحقيق مزيد من التخفيضات في الحماية الزراعية وفي الدعم الذي يشوّه التجارة. ونتيجة لذلك، أُبقي على الزراعة كمكوّن محوري من مكونات جولة مفاوضات الدوحة التي بدأت في عام ٢٠٠١. وهذه الجولة، التي كان من المقرر لها أصلا أن تُختتم في نهاية عام ٢٠٠٥ ولكنها عُلّقت لفترة غير محددة في منتصف عام ٢٠٠٦، هي الآن في عامها الخامس، حيث تمثل الزراعة مرة أخرى حجر العثرة الرئيسي فيها.

قبل جولة أوروغواي أي خطوات جادة لإخضاع المنتجات الزراعية للقواعد التجارية الدولية وللحد من الحواجز التجارية. وتوقف جولة الدوحة الحالية في منتصف عام ٢٠٠٦ يرجع بدرجة كبيرة إلى الصعوبات التي ووجهت في التوصل إلى اتفاق بشأن نطاق تحقيق مزيد من التخفيضات في الدعم المقدم لقطاع الزراعة.

وللبلدان النامية (مثلها في ذلك مثل البلدان المتقدمة) مصلحة حقيقية في الحد من التشوهات التي تُعيق التوسع في صادراتها الزراعية. ولكن أداء تجارة البلدان النامية في المنتجات الزراعية هو أداء أقل مما يجب، وهذا يحد من المجال المتاح للبلدان النامية لتسخير الثمار المحتملة لزيادة الإيرادات التصديرية دعما لتنميتها الاقتصادية. ومع أن المفاوضات متعددة الأطراف قد ثبتت صعوبتها، فإنها تظل أكبر فرصة واعدة للمضي قُدُما نحو تهيئة بيئة تجارية تقل المعوقات فيها.

ولذلك، فمن اللازم أن تفكّر البلدان في أفضل سبيل لصوغ قواعد تجارية توفّر، علاوة على تعزيز الهدف العام المتمثل في إزالة العقبات أمام التوسع التجاري، مرونة كافية للبلدان النامية لتنفيذ إصلاحات في السياسة التجارية الزراعية على نحو يخفف من التهديد المحتمل لأمنها الغذائي ولتنميتها الاقتصادية، وتتيح أيضا استخدام سياسات تجارية تتوافق مع التدابير التي ترمي إلى دعم جهودها في مجال التنمية الزراعية وجهودها الإنمائية الأوسع نطاقا (وللإطلاع على مزيد من المناقشة لهذه القضايا، انظر منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٦ ب).

ولقد أتاح توقف جولة الدوحة فرصة للنظر في ما إذا كان النهج المتبع حتى الآن في المفاوضات الزراعية هو الأنسب لبلوغ الأهداف الإنمائية للجولة. فقد ركّز هذا النهج تركيزا مباشرا على السعي إلى الحد من التشوهات في التجارة الزراعية، الناجمة عن مدفوعات الدعم المحلي، وإعانات التصدير، والتعريفات الجمركية على الواردات، أي ما يُسمى "الركائز الثلاث" للدعم المحلي، والمنافسة التصديرية، والوصول إلى الأسواق. وهذه التدابير قد تكون مناسبة لكبح الدعم المفرط والحماية المفرطة للزراعة، مما أسفر عن إنتاج أكبر مما يجب في عدد من البلدان المتقدمة. ولكن في حالة بلدان نامية كثيرة، لا تتمثل المشكلة في زيادة الإنتاج بشكل مفرط بل تتمثل في عدم كفاية الدعم الذي يرمي إلى رفع مستويات الإنتاجية الزراعية والإنتاج الغذائي المحلي. وعلى الرغم من أن البلدان النامية كمصدرة زراعية قد تستفيد من رفع الأسعار الدولية وزيادة فرص السوق، ثمة مخاوف مبررة من أن يؤثر ذلك على إمكانية مساعدة قطاعات الزراعة في بلدان نامية أخرى ومن ثم الوفاء بدورها في التنمية الاقتصادية وتحسين الأمن الغذائي. ومن الضروري، عند التفكير في الصعوبات التي تواجه الجولة الحالية من المفاوضات التجارية متعددة الأطراف، الإقرار باختلاف الأوضاع والمتطلبات في مختلف البلدان.

تضارب النماذج

لقد اقترحت بعض البلدان، في سعيها إلى المفاوضات الزراعية، أن تكون التخفيضات في مستوياتها المرتفعة من الدعم المشوه والسياسات المشوهة للتجارة متوقفة على أن تفعل البلدان الأخرى نفس الشيء (وإن يكن بمقدار أقل تناسبيا) وذلك بالحد من تعريفاتها الجمركية على الواردات. وقد تعززّت حجتها هذه بنتائج تستند إلى النماذج وتشير إلى أن زيادة تحرير التجارة الزراعية، التي لا تنجم فحسب عن الحد من الدعم ومن الحماية للزراعة في البلدان المتقدمة بل تنجم بالذات عن زيادة انفتاح الأسواق الزراعية للبلدان النامية، ستسفر عن تحقيق مكاسب كبيرة للبلدان النامية.

ولكن في وقت أقرب عهدا ثارت شكوك جدية حول هذا الرأي الخاص بثمار الإصلاح التجاري في ما يتعلق بالثمار التي تتحقق من مفاوضات منظمة التجارة العالمية. فنتائج النموذج التجاري العالمي لم يتبين فحسب أنها لم تتحقق لعدد من الأسباب الفنية (انظر منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٥ أ). فقد تبين من أحدث الدراسات عن كيفية التغلب على هذه المعوقات، أن المكاسب التي تحققت أقل كثيرا، وأنه حدثت خسائر في بعض الحالات، للبلدان النامية – بل يتزايد الإقرار بالحاجة إلى وجهة نظر أكثر ظلالا وواقعية بشأن زراعة البلدان النامية لكي تساهم المفاوضات مساهمة إيجابية في التنمية.

فالبلدان النامية تتباين شواغلها إلى حد كبير في ما يتعلق بالتجارة الزراعية. وهي، كمصدّرة زراعية، تصدّر طائفة متنوعة من المنتجات. فبعضها يصدّر أساسا منتجات مدارية، حيث تكون الحواجز أمام الوصول إلى أسواق البلدان النامية منخفضة نسبيا في العادة وقد تؤدي زيادة تخفيضات التعريفة الجمركية إلى اكتسابها إمكانية وصول إضافية محدودة. أما البلدان التي تعتمد على تصدير المنتجات المدارية التي تُعتبر تعريفاتها الجمركية منخفضة بالفعل، فإنها ستلمس تأثيرا ضئيلا من التخفيضات الجمركية المقترحة حاليا في الطلب على صادراتها. وتواجه أيضا هذه البلدان، عادة، معوقات من حيث العرض، مما يعرقل تكيفها مع فرص السوق الجديدة التي قد يُثمرها الإصلاح التجاري في ما يتعلق بالمنتجات المصنعة وذات القيمة المضافة (التي تتمتع بحماية مفرطة). وفي حالة البلدان النامية الأخرى، تكون الصادرات أساسا هي صادرات المنتجات المعتدلة، مثل السكر أو القطن، التي يمكن أن تواجه حواجز كبيرة. وهذا هو المجال الذي من المتوقع أن تكون فيه المكاسب المتحققة من تخفيض الحواجز هي الأكبر.

وعلاوة على ذلك، يواجه المنتجون في عدد من البلدان حواجز مختلفة في ما يتعلق بالوصول إلى نفس سوق التصدير. فأقل البلدان نموا وعدد من البلدان النامية الأخرى يتمتع حاليا بإمكانية وصول تفضيلية إلى أسواق البلدان المتقدمة من حيث فرض تعريفات على الواردات أقل من تعريفات "الدولة الأكثر رعاية" التي تدفعها البلدان الأخرى في نفس السوق. ومرة أخرى، بينما قد تستفيد البلدان التي تنتمي إلى الفئة الأخيرة من تحرير التجارة في هذه المنتجات، فإن البلدان التي تنتمي إلى الفئة الأولى قد تعاني نتيجة لتآكل الأفضليات.

وثمة عدد من البلدان، منها على وجه الخصوص ولكن ليس على سبيل الحصر، الدول النامية الجزرية الصغيرة، يعتمد اعتمادا شديدا على الصادرات من منتجات معينة في إطار ترتيبات تفاضلية، وتتمثل هذه الصادرات أساسا في الموز والسكر. فهذه الصادرات يمكن أن

تآكل الأفضليات

تتمثل القضية الأساسية بالنسبة لبعض البلدان النامية في تآكل الأفضليات التجارية مع تخفيض تحرير التجارة للتعريفات الجمركية بوجه عام. فصادرات البلدان النامية من منتجات معينة تكتسب، عن طريق الأفضليات التجارية، إمكانية الوصول إلى أسواق البلدان المتقدمة بمعدلات جمركية أقل من معدلات الدولة الأكثر رعاية التي تُفرض على مصدرين آخرين.

والفارق في المعدلات الجمركية يؤول عادة للمصدرين، ويمكن أن يمثّل إيرادات تصديرية إضافية كبيرة. ومن بين الأفضليات التجارية اتفاق كوتونو بين الجماعة الأوروبية ومجموعة دول أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي، وقانون الولايات المتحدة للنمو والفرص في أفريقيا. وفي بعض الحالات – منها مثلا الصادرات من أقل البلدان نموا في إطار مبادرة الاتحاد الأوروبي "كل شيء ما عدا الأسلحة" – تنخفض التعريفة الجمركية التفضيلية إلى الصفر. والأفضليات مهمة لبعض البلدان النامية الأشد فقرا وضعفا، لاسيما الدول النامية الجزرية الصغيرة. إلا أن فوائد هذه الأفضليات تتآكل مع تخفيض التعريفات الجمركية الخاصة بالدولة الأكثر رعاية نتيجة لتحرير التجارة متعدد الأطراف، مما يحد من الإيرادات التصديرية من الصادرات التقليدية، خصوصا الموز والسكر. كما تعرضت الأفضليات الممنوحة لهذه المنتجات لهجوم من الشكاة في منظمة التجارة العالمية ضد السياسات التي تنطوي عليها هذه الأفضليات.

تمثل حصة كبيرة من إجمالي إيراداتها التصديرية ودخلها وفرص العمالة فيها، ومن ثم فإن تآكل الأفضليات يمكن أن تترتب عليه عواقب اقتصادية شديدة. وفي ما يتعلق بهذه البلدان، لن تعوّض فوائد التخفيضات الجمركية متعددة الأطراف عن فقدان الأفضليات.

الواردات الغذائية

البلدان النامية مستوردة زراعية كبيرة. فكثرة منها تستورد الأغذية، ويتزايد استيرادها لها. وهي تستفيد حاليا من ارتفاع مستوى المعروض من المنتجات الزراعية المعتدلة وانخفاض أسعارها في أسواق العالم، وهو ما ينجم عن إعانات الإنتاج والتجارة في البلدان المتقدمة. ومع انخفاض هذا الدعم، من المتوقع أن تزيد الأسعار، مما يؤدي إلى ارتفاع فواتير الواردات الغذائية بالنسبة للبلدان النامية التي تعتمد على الواردات الغذائية. وتعتمد بلدان كثيرة اعتمادا شديدا على الواردات الغذائية لوجود معوقات لديها من حيث الموارد (ومنها مثلا بعض البلدان في الشرق الأدنى وشمال أفريقيا). وكثيرا ما تفرض هذه البلدان حواجز منخفضة نسبيا أمام الواردات من المنتجات الغذائية، وقد تخشى أن تُلحق الزيادات المتوقعة في أسعار الأغذية في السوق العالمية الضرر بمستهلكيها مع انتقال تلك الزيادات إلى الأسواق المحلية.

وقد تعتمد بلدان أخرى اعتمادا شديدا على الواردات الغذائية لأسباب مختلفة إلى حد كبير. ففي حالة كثرة منها لم تبلغ قطاعات الزراعة فيها، على الرغم من وفرة الموارد الطبيعية الموجودة لديها نسبيا، مرحلة النضج الكافية ولا تستطيع أن تلبي الطلب المحلي على الأغذية. وترى بلدان كثيرة أخرى، لاسيما تلك التي ما زالت في المراحل المبكرة من التنمية الزراعية، أن من الضروري الحفاظ على التعريفات الجمركية وغيرها من أشكال الحماية على الحدود، مما يرفع الأسعار الزراعية المحلية ويوفر حافزا للتنمية الزراعية (انظر منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٦ ب). وكثيرا ما تكون لدى هذه البلدان (أو تود أن تكون لديها) سياسات توفر مستوى ما من الحماية لمنتجيها مع الاستثمار في تحسين الإنتاجية والتكنولوجيات. وتحول القيود الإدارية والمالية عموما دون تطبيق سياسات أخرى لدعم المنتجين الزراعيين في هذه البلدان تطبيقا كبيرا. كما أن البلدان المتقدمة والبلدان النامية الأكثر تقدما قد بررت استخدام الحماية على الحدود. إلا أن ثمة سياسات بديلة، مثل تقديم مدفوعات دخل مباشرة للمزارعين، تكون عادة متاحة في هذه البلدان على نحو أيسر. ومن الأمور القابلة للجدل ما إذا كانت الحماية على الحدود هي أنسب تدخل لبلوغ مثل هذه الأهداف.

التهديدات للإنتاج الغذائي المحلي

إن الإصلاح التجاري متعدد الأطراف يعني ضمنا أن البلدان النامية ستكون ملزمة بخفض التعريفات الجمركية على وارداتها. وتأثير هذه التخفيضات على وجه الدقة سيتوقف على مدى ارتفاع المعدلات الجمركية "الملزِمة" – أي التعريفات الجمركية القصوى المسموح بها التي تخضع للتفاوض في منظمة التجارة العالمية – عن المعدلات المطبقة بالفعل حاليا. والى جانب التخفيض الواضح في إيرادات التعريفة الجمركية (التي يمكن أن تشكل نسبة كبيرة من الإيرادات الحكومية)، سيعني انخفاض التعريفات الجمركية ضمنا تكثيف المنافسة من الأغذية المستوردة بالنسبة للقطاع الزراعي المحلي. كما أن انخفاض التعريفات الجمركية يؤدي إلى زيادة ضعف الإنتاج المحلي في مواجهة المنافسة الناجمة عن حدوث "طفرات في الواردات". وقد أُبلغ عن عدد من الحالات التي تأثر فيها الإنتاج الزراعي لبلد من البلدان النامية تأثرا سلبيا بان واضحا من الزيادات المفاجئة وقصيرة الأجل في الواردات الغذائية.

والتهديد الذي يتعرض له الإنتاج الغذائي المحلي من زيادة الواردات يتوقف على مدى قدرة هذا الإنتاج على المنافسة. فبعض البلدان النامية قد لا يكون قادرا على المنافسة، نتيجة لمعوقات في ما يتعلق بالعرض أو بالبنية التحتية، وقد تكون إمكانيات التنويع لديها محدودة بحيث تنتج منتجات أخرى. ولذا قد تخشى هذه البلدان أن يعرّض تحرير التجارة أهدافها الإنمائية الأوسع نطاقا وكذلك أمنها الغذائي للخطر إذا حدث هذا التحرير قبل إزالة هذه المعوقات. وقد جُمعت قرائن من دراسات لبلدان فرادى تدل على تأثير الإصلاح التجاري على الأمن الغذائي، وإن كانت تلك القرائن غير قاطعة في الغالب. ويشير بعض الدراسات إلى أن تحرير التجارة ساعد على الحد من الفقر وتحسُّن الأمن الغذائي، بينما أشارت دراسات أخرى إلى العكس تماما. وقد خلصت دراسة أجرتها منظمة الأغذية والزراعة مؤخرا (منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٦ أ) إلى أن الإصلاح التجاري يمكن، في حالة البلدان التي ما زالت في المراحل الأولى للتنمية، أن يُلحق ضررا بالأمن الغذائي على المديين القصير والمتوسط إذا حدث قبل وجود مجموعة تدابير على صعيد السياسات ترمي إلى زيادة الإنتاجية والحفاظ على العمالة.

من الذي يستفيد؟

ما برحت البلدان النامية تشعر بخيبة الأمل إزاء نتائج جولة أوروغواي، ويتعلق أملها بضرورة أن تُفسح جولة الدوحة المجال على النحو الواجب لظروف تلك البلدان واحتياجاتها الخاصة. ويرد في إعلان أروشا بشأن السلع الأفريقية تلخيص جيد لشواغل البلدان النامية الأفقر. والشاغل الرئيسي المعبّر عنه في ذلك الإعلان هو أن القطاع الزراعي في البلدان الأفريقية إذا كان غير قادر على المنافسة، فإن تخفيضات التعريفات الجمركية التي تؤدي إلى زيادة التعرض للمنافسة من الواردات قد تؤثر تأثيرا سلبيا على النمو الزراعي، والأمن الغذائي، والدخل، والعمالة. وفي مقابل هذه المخاطر الحقيقية تبدو فوائد تحرير التجارة ملموسة بدرجة أقل. ففي حالة بلدان نامية كثيرة كان تأثير جولة أوروغواي المفيد ضئيلا. ووفقا لدراسات شتى تستند إلى نماذج، فمن المرجح أن أغلبية المكاسب التي تتحقق من أي زيادة في تحرير التجارة سوف تؤول إلى البلدان المتقدمة وإلى البلدان النامية الأكبر حجما والأكثر ثراء.

ولذا فإن البلدان النامية تسعى، بمشاركتها في الجولة الحالية، إلى الاعتراف بأن تنمية قطاعات الزراعة لديها تتطلب إتباع نُهُج مختلفة في الحالات المختلفة، وبأن المفاوضات من اللازم أن تجسِّد هذا الشاغل بتوفير مستويات أكبر من المرونة في تنفيذ الإصلاحات التجارية.

مراحل التنمية

من اللازم أن تسلِّم استراتيجيات التنمية الزراعية بأن دور الزراعة في النمو الاقتصادي والحد من الفقر يتغير مع حدوث تنمية في البلدان. ففي المراحل الأولى من التنمية، يمكن أن يمثل القطاع الزراعي نسبة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي ونسبة أكبر حتى من العمالة. وفي هذه الظروف تكون زيادة الإنتاجية الزراعية أساسية، أولا للاستثمار الرأسمالي في الزراعة نفسها، ثم لإطلاق اليد العاملة ورأس المال لتوظيفهما في قطاعات أخرى من الاقتصاد. ومع مضي التنمية قُدُما، يصبح القطاع الزراعي أقل أهمية من حيث حصته من الناتج المحلي الإجمالي، وإن كان قد يظل مهما كمصدر رئيسي للعمل.

وحيث أن زيادة الإنتاجية الزراعية بالغة الأهمية في المراحل الأولى من التنمية، فقد ترغب الحكومات، عن حق، في إيلاء أولوية واضحة للزراعة في إنفاقها، وفي تحفيز وتيسير التنمية الزراعية بهمة ونشاط. والبلدان التي

إعلان وخطة عمل أروشا بشأن السلع الأفريقية

ورد في الفقرة ١٤ من إعلان وخطة عمل أروشا بشأن السلع الأفريقية الذي اعتمده مؤتمر وزراء التجارة في الاتحاد الأفريقي بشأن السلع (أروشا، جمهورية تنزانيا المتحدة، ٢١-٢٣ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٥) ما يلي:

> بينما تتيح "جولة الدوحة الإنمائية" الحالية فرصة للحد من التشوهات في الأسواق الزراعية الدولية عن طريق زيادة تعزيز الضوابط على الدعم والحماية اللذين يشوهان التجارة، من اللازم إيلاء الاعتبار على الوجه المناسب لاحتياجات شعوبنا الإنمائية والمتعلقة بالأمن الغذائي وذلك عن طريق منح معاملة خاصة وتفاضلية في إطار القواعد التجارية. فبلداننا تحتاج إلى مرونة وإلى مساحة على صعيد السياسات في إطار القواعد التجارية متعددة الأطراف التي تضعها منظمة التجارة العالمية بحيث تُتاح لها إمكانية اختيار أجدى استراتيجية مناسبة لحالتنا. وسيكون التخفيض الفعال والسريع للإعانات من جانب البلدان المتقدمة في ما يتعلق بالقطن والسكر وجميع السلع الأخرى ذات الأهمية للبلدان النامية تطورا محمودا، مع إيلاء الأهمية الواجبة لمصالح البلدان التي تحصل على أفضليات.

المصدر: لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠٠٥.

حققت فترات من النمو المستدام في الإنتاجية الزراعية كانت تنحو إلى القيام، خطوة خطوة، برفع المعوقات التي تحول دون استمرار النمو، بادئة بأكثرها تقييدا، مع تدخلها في الوقت ذاته لتهيئة بيئة اقتصادية مساعدة، بدلا من اتخاذ موقف متحرر على صعيد السياسات، بما في ذلك السياسات التجارية، من البداية.

وتتفق أغلبية البلدان على أهمية التوصل إلى اتفاق يفضي إلى وجود بيئة للتجارة الزراعية تكون أقل تشوها وتتيح مخرجا من الصعوبات الحالية. وهذه الطبعة من تقرير حالة أسواق السلع الزراعية تُسهب في بحث العناصر الأساسية للمرونة التي قد تلزم للتخفيف من شواغل البلدان النامية بشأن دور التجارة في تحسين قدرة قطاعاتها الزراعية على المنافسة.

الحاجة إلى معاملة خاصة وتفاضلية

إن تقديم "معاملة خاصة وتفاضلية" للبلدان النامية هو سبيل تعالج به المفاوضات التجارية متعددة الأطراف الحاجة إلى الإبقاء على مرونة السياسات بالنسبة للأهداف الإنمائية والتأثيرات السلبية المحتملة لتحرير التجارة على الإنتاج الزراعي والتجارة والأمن الغذائي في بعض البلدان النامية. ويوجد اتفاق عام على أن قواعد النظام التجاري الدولي ينبغي أن تسلِّم باحتياجات وأولويات البلدان النامية من حيث الأمن الغذائي والتنمية.

فمن شأن المعاملة الخاصة والتفاضلية أن توفر مرونة في تطبيق القواعد التجارية وكذلك في صوغ سياسات محلية تفضي بدرجة أكبر إلى بلوغ الأهداف الإنمائية. ونظم هذه المعاملة يمكن، إذا صيغت

المعاملة الخاصة والتفاضلية

لقد كانت المعاملة الخاصة والتفاضلية منذ أمد طويل سمة محدِّدة من سمات النظام التجاري متعدد الأطراف. وتصف تلك المعاملة الأحكام التفاضلية التي لا تنطبق إلا على البلدان النامية وعلى الفئة الفرعية التي تمثلها أقل البلدان نموا، لا على الأعضاء الذين يُعتبرون بلدانا متقدمة. وقد حُددت ثلاثة أشكال للمعاملة الخاصة والتفاضلية في اتفاقات منظمة التجارة العالمية. أولا، ثمة تدابير تتيح تقديم التزامات مختلفة من جانب فئات الأعضاء. فعلى سبيل المثال، في إطار اتفاق جولة أوروغواي بشأن الزراعة، كان يتعين على البلدان المتقدمة أن تخفِّض تعريفاتها الجمركية الملزِمة بنسبة ٣٦ في المائة على مدى ست سنوات بينما كان مطلوبا من البلدان النامية أن تخفّض تعريفاتها الجمركية الملزمة بنسبة قدرها ٢٤ في المائة على مدى عشر سنوات. وفي جولة الدوحة، ستُعفى أقل البلدان نموا من زيادة تخفيض تعريفاتها الجمركية الملزمة، ولن تُتاح سوى للبلدان النامية الاستفادة من الأحكام المتعلقة بكل من "المنتجات الخاصة" و "آلية الضمانات الخاصة". ثانيا، ثمة أحكام بشأن الأفضليات التجارية، تفيد بأن نظام الأفضليات العام، الذي يسمح باستيراد منتجات من البلدان النامية من جانب البلدان المتقدمة بمستويات للتعريفة الجمركية أقل من المعتاد، هو الذي ينال أكبر اعتراف بينها. ثالثا، يدعو عدد كبير من الإعلانات البلدان المتقدمة إلى دعم البلدان النامية وأقل البلدان نموا في تنفيذ القواعد التنظيمية للتجارة والتخفيف من التأثيرات السلبية لتحرير التجارة. وهذه تعرف باسم بنود "أفضل المساعي"؛ وهي خلافية لأن البلدان النامية وأقل البلدان نموا تشعر أن تلك البنود كانت عموما موضع تجاهل من جانب البلدان المتقدمة لأنها ليست ملزِمة قانونا.

ويتواصل الجدل بشأن المعاملة الخاصة والتفاضلية، بحيث ما زالت البلدان النامية وأقل البلدان نموا غير راضية عن استجابات البلدان المتقدمة لمساعدتها في زيادة قدرتها على التجارة وتنفيذ القواعد التنظيمية لها. وقد اعترف إعلان الدوحة (منظمة التجارة العالمية، ٢٠٠١) بهذه الشواغل ويتضمن أحكاما خاصة بشأن إجراء مفاوضات لتحسين تدابير المعاملة الخاصة والتفاضلية. وتدعو الفقرة ٤٤ إلى استعراض جميع أحكام المعاملة الخاصة والتفاضلية "بهدف تعزيزها وجعلها أدق وأكثر فعالية وأكثر قابلية للتطبيق" (منظمة التجارة العالمية، ٢٠٠١). والتحدي الرئيسي الذي يواجه المفاوضين هو تفعيل المعاملة الخاصة والتفاضلية في ضوء الاعتراف بوجود متطلبات شديدة الاختلاف في ما بين البلدان النامية الأعضاء في المنظمة، وذلك في بيئة مؤسسية يوجد فيها قدر كبير من عدم الرغبة في إنشاء فئات جديدة من الأعضاء. ومع ذلك، فإن هذه المفاضلة تمثّل جوهر المعاملة الخاصة التفاضلية (للإطلاع على مزيد من التفاصيل انظر منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٥ ب).

صياغة مناسبة، أن تساعد على التخفيف من التأثيرات السلبية المحتملة لزيادة المنافسة من الواردات أو حدوث طفرات فيها، ومن شأنها أن تيسّر التكيّف مع الوضع الجديد في السوق. وقد جرى قدر كبير من المناقشة في جولة الدوحة بشأن أنسب السُبُل لتحقيق ذلك.

وبدءا من إعلان الدوحة الصادر عام ٢٠٠١ فصاعدا، كان هناك تشديد على وجوب تعميم المعاملة الخاصة والتفاضلية للبلدان النامية في المفاوضات لإتاحة الاعتراف الفعال عمليا باحتياجاتها الإنمائية، بما في ذلك الأمن الغذائي والتنمية الريفية. ومع أن المعاملة الخاصة والتفاضلية تشكّل جانبا أساسيا من جوانب جميع "الركائز" الثلاث المتمثلة في إمكانية الوصول إلى الأسواق، والدعم المحلي، والمنافسة التصديرية، أُبرزت في اتفاق يوليو/تموز ٢٠٠٤ الإطاري المعاملة الخاصة والتفاضلية في إطار الركيزة المتعلقة بالوصول إلى الأسواق.

وفي يوليو/تموز ٢٠٠٤ اتُفق على أن البلدان النامية ستكون قادرة على تسمية منتجات معينة حاسمة الأهمية لأمنها الغذائي ولتنميتها الاقتصادية والاجتماعية الأطول أجلا باسم "منتجات خاصة"، لا تطبّق عليها بالكامل التخفيضات الجمركية المتفق عليها. وفي الاتفاق الإطاري تقبّل أعضاء منظمة التجارة العالمية أهمية منح هذه المنتجات معاملة مختلفة واتفقوا على وجوب أن تتوافر لدى أعضاء المنظمة من البلدان النامية المرونة التي تمكّنها من أن تسمّي عددا مناسبا من المنتجات الخاصة استنادا إلى ثلاثة معايير (هي الأمن الغذائي، وضمان سبل العيش، واحتياجات التنمية الريفية). وعلى الرغم من وضوح المعايير العامة لتسمية المنتجات منتجات "خاصة" لكونها مرتبطة بالأمن الغذائي وضمان سبل العيش والتنمية الريفية، فإن التعريف التطبيقي الدقيق ومعايير تحديد المنتجات الخاصة يمثلان إشكالية. فهذه المنتجات الخاصة من شأنها أن تخضع لالتزامات بتخفيض محدود في التعريفات الجمركية؛ ومن ثم ستكون محمية من منافسة الواردات المكثفة (وذلك على غرار نمط "الصناعة الوليدة" في هذا السياق).

وجدير بالذكر أن هناك أيضا اتفاقا على وجوب السماح لجميع البلدان بتسمية منتجات معينة "منتجات حساسة". وعلى الاختلاف من المنتجات الخاصة، لا توجد معايير محددة لتسمية المنتجات منتجات "حساسة"، وسيكون الاختيار مرهونا بالمصالح الخاصة لأي بلد. وكما هو الحال بالنسبة للمنتجات الخاصة، سيكون من الضروري فرض حد ما على عدد المنتجات التي تُسمى "منتجات حساسة". ومع ذلك، رغم أن إعفاءات المنتجات الخاصة قد يكون تأثيرها محدودا على الأسعار في الأسواق العالمية بالنظر إلى قلة حصة البلدان النامية من التجارة العالمية في المنتجات التي من المرجح أن يشملها ذلك، فإن تسمية حتى بضعة منتجات "منتجات حساسة" يمكن أن تقلل إلى حد كبير من ثمار إصلاح التجارة العالمية. وهذا يصدق بالذات في حالة منتجات الألبان (كما هو مبيّن في مواضع أخرى من هذا التقرير).

واقترح الاتفاق الإطاري أيضا إتاحة آلية ضمانات خاصة لجميع البلدان النامية في مواجهة انخفاض أسعار الواردات وحدوث طفرات فيها. وبدلا من إعفاء منتجات معينة من التخفيضات الجمركية، كما هو الحال في ما يتعلق بمنتجات خاصة، من شأن هذه الآلية الجديدة أن ترفع التعريفات الجمركية مؤقتا لردع الواردات ومن ثم لتجنّب انخفاض الأسعار وما يترتب عليه من ضرر بالإنتاج المحلي. (يرد مزيد من التفاصيل بشأن المكونات الأساسية لآلية الضمانات الخاصة في مطبوع منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٥ ج). وتدابير الضمانات الموجودة حاليا إما أنها ليست متاحة عموما لجميع البلدان النامية أو تُعتبر معقّدة للغاية فلا طائل منها.

وترمي الأحكام المتعلقة بالمنتجات الخاصة وآلية الضمانات الخاصة إلى معالجة شواغل مختلفة. فالمرونة التي توفرها الأحكام المتعلقة بالمنتجات

اتفاق يوليو/تموز ٢٠٠٤ الإطاري

كان من المواعيد المهمة التي حددها المؤتمر الوزاري الرابع لمنظمة التجارة العالمية الذي عُقد في الدوحة عام ٢٠٠١ هو التوصل إلى اتفاق بشأن صيغ و "نماذج" أخرى لالتزامات البلدان بحلول ٣١ مارس/آذار ٢٠٠٣ على أقصى تقدير، كخطوة أولى نحو اختتام جولة الدوحة في موعد أقصاه ١ يناير/كانون الثاني ٢٠٠٥. وكما تبيّن، لم يتحقق المطلوب في مارس/آذار ٢٠٠٣ كموعد نهائي بشأن هذه النماذج، ثم حوّل أعضاء منظمة التجارة العالمية اهتمامهم إلى التوصل إلى مخطط عام أو "إطار" للنماذج. وقد تم الاتفاق في نهاية الأمر على ذلك المخطط أو الإطار في ١ أغسطس/آب ٢٠٠٤، بعد مواجهة طريق مسدود في المؤتمر الوزاري الخامس الذي عُقد في كانكون بالمكسيك.

وكان الاتفاق، المعروف باسم إطار أو "مجموعة عناصر" يوليو/تموز (منظمة التجارة العالمية، ٢٠٠٤)، يستند إلى انبثاق مواقف متقاربة في ما بين أعضاء منظمة التجارة العالمية. وتضمن النص "أُطرا" في مجالات أساسية، مثل إمكانية وصول المنتجات الزراعية والصناعية إلى الأسواق، واعتُبر أنه يوفر أساسا لتركيز المفاوضات على "نماذج" أوفى، من شأنها أن تتضمن صيغا كاملة لخفض التعريفات الجمركية.

ويبلغ عدد صفحات الإطار المتعلق بالزراعة سبعا، تتضمن مخططات عامة لصيغ تخفيض الحواجز أمام الواردات، وتخفيض إعانات التصدير والدعم المحلي، كأساس لصيغ محددة وكاملة في بند "النماذج".

ويتضمن الاتفاق الإطاري أيضا قرارات تم التوصل إليها في إطار ركائز معينة، مثل إلغاء جميع أشكال إعانات الصادرات الزراعية في موعد محدد، فضلا عن تخفيض الدعم المحلي للزراعة المشوّه للتجارة تخفيضا كبيرا. وأوضح النص أيضا لغة ما يُسمى "التوازي"، أي ضمان إلغاء مكونات الإعانة في الائتمانات التصديرية، والمعونة الغذائية، وصادرات المؤسسات التجارية الحكومية في مقابل إلغاء إعانات التصدير المباشرة. وحقق تقدما أيضا في ما يتعلق بالقطن إذ نص على تخفيض بنسبة ٢٠ في المائة في الدعم المحلي المشوّه للتجارة في السنة الأولى "كعربون".

وتحقق تقدم أيضا في معالجة شكوى بلدان نامية كثيرة من وجود اختلالات خطيرة بين مدى التفصيل في الأحكام في ما يتعلق بالبلدان المتقدمة والبلدان النامية، بما في ذلك "المنتجات الحساسة" (التي وُصفت بقدر من التفصيل في المسودات المعروضة للبحث وقتئذ) والأحكام التي تخص البلدان النامية والمتعلقة "بالمنتجات الخاصة" (التي لم تُوصف بنفس القدر من التفصيل).

الخاصة قد يكون من المناسب استخدامها في ما يتعلق بالمنتجات التي تندرج في فئة المنتجات التي ليست تنافسية حاليا، ولكنها حاسمة الأهمية لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. وعلى العكس من ذلك، قد تكون آلية الضمانات الخاصة أنسب في توفير مستوى من الحماية للمنتجات القادرة على المنافسة. ونتيجة لمحدودية اللجوء إلى أدوات إدارة المخاطر في البلدان التي لم تبلغ فيها الأسواق مرحلة النضج، فإن آلية الضمانات الخاصة قد تكون نتيجة تخفيف مؤقت للتشوهات قصيرة الأجل التي تنجم عن انخفاض الأسعار الدولية أو عن حدوث طفرات في الواردات.

ولكن، علاوة على المرونة والحماية اللتين توفرهما المنتجات الخاصة وآلية الضمانات الخاصة، ستحتاج بلدان نامية كثيرة أيضا إلى المساعدة لكي تتغلب على المعوقات المتعلقة بالعرض في مجالات الإنتاج والتسويق والتجارة. وهذه التدابير ليست حلا للمشاكل الكامنة الأطول أجلا المتمثلة في عدم القدرة على المنافسة وفي المعوقات المتصلة بالعرض التي قد تواجهها البلدان النامية. وإذا كان المراد للبلدان الأفقر أن تصمد أمام المنافسة المكثفة من الواردات وأن تستفيد من الفرص التجارية التي قد تنشأ من تحرير التجارة، فإن ذلك يجب أن يضمن بيئة تتيح إعادة تخصيص الموارد واستخدامها في أنشطة مثمرة بدرجة أكبر، فضلا عن التغلب على مشاكل التسويق عن طريق تحسين البنية التحتية كالطرق والأسواق والموانئ وغيرها. ولايزال من اللازم معالجة هذه المعوقات المتعلقة بالعرض، وستكون ثمة حاجة إلى مساعدة دولية في هذا الصدد. وفي هذا السياق، من المشجّع ملاحظة مبادرة المعونة مقابل التجارة، التي ترمي إلى معالجة المعوقات المتعلقة بالعرض. ولذا فإن تسمية منتجات خاصة وتوافر آلية ضمانات خاصة يوفران عنصر حماية يمكن في إطاره الحفاظ على حوافز تحديث القطاع الزراعي لدعم الدخل الريفي والعمالة والأمن الغذائي، تماشيا مع الأهداف الإنمائية الأوسع نطاقا.

المنتجات الخاصة لأغراض التنمية

تقر البلدان النامية بالفوائد التي يمكن أن تتحقق من زيادة تحرير التجارة الزراعية، وهي ملتزمة بهذا الهدف في الجولة الحالية للمفاوضات التجارية متعددة الأطراف. إلا أن كثرة منها تسعى للحصول على مرونة في تطبيق تخفيضات جمركية متفق عليها بحيث لا تمس تنميتها الاقتصادية والاجتماعية الأطول أجلا. وما تخشاه، في حالة ما إذا كان القطاع الزراعي في البلدان النامية ضعيفا، أن تعرّضها التخفيضات الجمركية لمنافسة لا تستطيع أن تصمد أمامها، وقد تُلحق بالفعل ضررا بنموها الزراعي وبالدخل فيها بل وحتى بأمنها الغذائي. وفي حقيقة الأمر، شهدت بلدان نامية كثيرة فائدة ضئيلة من جولة أوروغواي، وأشارت "نمذجة" زيادة تحرير التجارة إلى أن الفوائد لن تتحقق مستقبلا بالنسبة لأقل البلدان نموا بل في البلدان المتقدمة والبلدان النامية الأكثر ثراء. وقد تقبّل أعضاء منظمة التجارة العالمية فكرة أن تحرير التجارة ينطوي على مخاطر بالنسبة لبعض البلدان النامية، واتفقوا على الحاجة إلى منحها معاملة خاصة ومختلفة من شأنها أن تحد من التزام تلك البلدان بتخفيضات التعريفات الجمركية من أجل صون احتياجاتها وأولوياتها الإنمائية. ولقد كانت التدابير الرامية إلى تحقيق ذلك عنصرا أساسيا في المفاوضات. والمنتجات الخاصة هي أهم هذه التدابير.

والمنتجات الخاصة هي منتجات يحددها أي بلد من البلدان النامية – أي أنها "تُسمى ذاتيا" – باعتبارها مهمة على وجه الخصوص لتنميته بوجه عام وذلك بسبب دورها الكبير في تحسين الأمن الغذائي، وضمان سُبُل العيش، والتنمية الريفية بوجه عام. وهذه المنتجات ستُعفى من المدى الكامل لأي تخفيضات جمركية يُتفق عليها في جولة الدوحة من المفاوضات التجارية. وفي عام ٢٠٠٥ أعلن المؤتمر الوزاري السادس لمنظمة التجارة العالمية الذي عُقد في مقاطعة هونج كونج الإدارية الخاصة أن:

> الأعضاء من البلدان النامية ستكون لديهم مرونة أن يسموا ذاتيا عددا مناسبا من خطوط التعريفات الجمركية "منتجات خاصة"، مسترشدين في ذلك بمؤشرات تستند إلى المعايير المتمثلة في الأمن الغذائي، وضمان سبل العيش، والتنمية الريفية.

(منظمة التجارة العالمية، ٢٠٠٥).

معايير المنتجات الخاصة

الأمن الغذائي: وفقا لمنظمة الأغذية والزراعة، "يتحقق الأمن الغذائي عندما تتوافر لجميع الناس، في جميع الأوقات، الإمكانية المادية والاقتصادية للحصول على غذاء كاف ومأمون ومغذٍ لتلبية احتياجاتهم التغذوية وأفضلياتهم الغذائية لكي يحيوا حياة ملؤها الصحة والنشاط" (منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٤أ).

ضمان سبل العيش: هو إمكانية الحصول الكافي والمستدام على دخل وموارد أخرى لتمكين الأسر من تلبية احتياجاتها الأساسية. ويشمل ضمان سبل العيش إمكانية الحصول بدرجة كافية على الغذاء والماء الصالح للشرب والاستفادة من المرافق الصحية ومن الفرص التعليمية والإسكان ومن توافر وقت للمشاركة في المجتمع والاندماج فيه.

التنمية الريفية: تؤثر هذه العملية في رفاه السكان الريفيين، وتشمل توفير الاحتياجات والخدمات الأساسية – أي إمكانية الحصول على الغذاء والخدمات الصحية وإمدادات المياه وإمكانية الاستفادة من البنية التحتية الأساسية كالطرق – وتنمية رأس المال البشري عن طريق التعليم. وهي تشير أيضا إلى الأنشطة التي تحد من ضعف القطاع الزراعي في مواجهة العوامل الطبيعية والاجتماعية – الاقتصادية السلبية وغيرها من المخاطر، وتعزز الاعتماد على الذات.

المصدر: Calpe وPrakash، ٢٠٠٥.

ولقد كان موقف أقل البلدان نموا في مناقشة الأحكام المتعلقة بالمنتجات الخاصة موضوع جدل أثناء أحدث جولة من المفاوضات. وقيل إنه ليس من الواضح، بالنظر إلى أن أقل البلدان نموا لن يكون مطلوبا منها تخفيض مستويات تعريفاتها الجمركية الملزمة في تنفيذ أي اتفاق يتم التوصل إليه ومن ثم لن تحتاج إلى إعفاءات لمنتجات خاصة، أنها ينبغي أن تدعم تمديد هذا الحكم بالنظر إلى أن استخدام الأحكام المتعلقة بالمنتجات الخاصة من جانب بلدان نامية أخرى قد يقيِّد الفرص التصديرية الخاصة بأقل البلدان نموا.

ومن الممكن النظر إلى مساهمة المنتجات الخاصة من زاويتين مختلفتين. فمن زاوية التنمية ذاتها، يكون المقصود بالمنتجات الخاصة هو توفير المرونة (مساحة على صعيد السياسات) لأي بلد من البلدان النامية لبلوغ الأهداف الإنمائية والتخفيف من التأثيرات السلبية للتخفيضات الجمركية الكاملة. ومن زاوية تحقيق نتيجة ناجحة للمفاوضات متعددة الأطراف، تتمثل مساهمة المنتجات الخاصة في توفير مرونة (تخفيضات جمركية أقل) لبعض المنتجات من أجل تحقيق تحرير تجاري أشمل في ما يتعلق بجميع المنتجات ومن أجل اختتام جولة الدوحة.

منتجات خاصة مختارة من تحليل دراسات حالة

نوع البلد	المنتج	الحصة من الاستهلاك الكلي للسعرات الحرارية (نسبة مئوية)	الحجم المستورد/ الحجم المستهلك (نسبة مئوية)	الحصة من المساحة الكلية المحصولية (نسبة مئوية)	الحصة من الحجم الكلي للإنتاج (نسبة مئوية)	معدل نمو حجم الإنتاج (نسبة مئوية)
بلد نام مصدر صاف للأغذية	الأرز المضروب	٣٩,٦٨	٠,٠٠	٥٦,٥٤	١٩,٦٣	٠,٧٠–
	السكر المكرر	١٢,٤٥	٠,٠٠	٥,١٢	١,٥٤	١,٩٩–
	جوز الهند	٢,٦٨	٠,٠٩	١,٨٧	٠,٦٩	٠,٤٣
	الذرة	٢,١٤	٣,٣٩	٧,٠١	٢,١٨	١,٩١–
	لحوم الدجاج	١,٦٩	٠,٠١	٠,٠٠	٠,٥٨	٦,٥٦
	الموز	١,٤٥	٠,٠٠	٠,٧٧	٠,٨٧	٠,٩٤
	الكسافا	١,٤٥	٠,٠٠	٦,٠٣	٨,٥٦	٤,٠٠–
	القمح	٠,٠٣	٩٩,٠٠	٠,٠١	٠,٠٠	٠,٠٠
بلد نام مستورد صاف للأغذية	القمح	٣٣,١٢	٤٤,٠٠	١٧,٨٠	٤,١٠	١,٣٤–
	الذرة	٤,٨٣	٤١,٤٥	١٤,٩١	٤,١٧	١,٤١
	السكر المكرر	٤,٠٠	٣٥,٤٠	٠,٠٠	٠,٤٠	٢,٢٠–
	التمور	١,٧٠	٠,٠٣	٠,٥٥	٠,٦٤	٥,١٠
	الذرة الرفيعة	١,٣٠	٠,٠١	٢,٧٨	٠,٥٧	٦,٣٥–
	الطماطم	١,٢٣	٠,١٠	٣,٢٤	٤,٠٨	٠,٨٩–
	زيت فول الصويا	١,٠٣	٧٩,٧١	٠,٠٠	٠,٠٣	١٩,٨١
	الأرز، المضروب	٠,٢٥	٠,٧٨	١٠,٧٠	٣,٥٥	٢,٣٠–
بلد نام ذو اقتصاد صغير	السكر الخام	١٨,٠٠	٠,٠٠	٨,٥٢	٤٨,٣٠	١,٥٠–
	الأرز المضروب	٩,٨٤	١٠,٨٩	٢,٩٨	٠,٢٦	٥,٩٦
	الذرة	٥,٩٦	٢,٤٦	٧,٨٨	١,٥٤	٢,٧٠
	لحوم الدجاج	٤,٠٥	١,٩٤	غ م	٠,٤١	٢٣,١٢
	البقول الجافة	٣,٦٤	٥,٥٦	٤,٠٧	٠,٢٠	١٥,٤٢–
	موز الجنّة	١,٨٢	٠,٠٠	٠,٥٦	٠,٨٦	١٣,٦٩–
	البرتقال	١,١٥	٠,٠٠	٧,٢٠	٨,٣٠	١٤,٠٠–
	لحم البقر ولحم العجل	١,٠٩	٠,٩١	غ م	٠,٠٦	٢٧,٦٠
	البطاطس	٠,٩٣	٧٣,٠٩	٠,٠٥	٠,٠٤	٢٨,٥٥–

ملاحظة: غ م = غير متاح.

المصدر: Ford وآخرون، ٢٠٠٥.

كيف يمكن تحديد المنتجات الخاصة؟

من الواضح أنه لا يتسنى بالنسبة للبلدان النامية أن تُسمّي بنفسها عددا غير محدود من المنتجات الخاصة، ومن ثم تلزم معايير معينة لتحديد تلك المنتجات. فمجرد تسمية هذه المنتجات بدون الربط بوضوح بين هذا الاختيار والأمن الغذائي وضمان سبل العيش والتنمية الريفية قد يساعد على تحقيق اتفاق في منظمة التجارة العالمية، ولكنه لن يُسهم بالضرورة في بلوغ الأهداف الإنمائية. فمن اللازم إتباع نهج في الاختيار يكون شاملا ومنهجيا، يبدأ من الأهداف الإنمائية القطرية الصريحة ويستند إلى مؤشرات عملية وتطبيقية لكل معيار من المعايير الثلاثة.

ولقد وضعت منظمة الأغذية والزراعة مجموعة من المؤشرات التي تستوفي على خير وجه كل معيار، وحتى على الرغم من أن القضايا المتمثلة في الأمن الغذائي وضمان سبل العيش والتنمية الريفية تبدو متداخلة. وربما تكون هذه المؤشرات أيضا وثيقة الصلة بأكثر من معيار واحد (Ford وآخرون، ٢٠٠٥).

وكمثال على ذلك، يبين الجدول بعض القيم التمثيلية لهذه المؤشرات في ثلاثة أنماط مختلفة من البلدان النامية.

مؤشرات الأمن الغذائي

- مساهمة المُنتج في التغذية (حصة المُنتج من استهلاك السعرات الحرارية)؛
- الاعتماد على الواردات (نسبة المُنتج المستورد إلى المُنتج المستهلك)؛
- نسبة الاكتفاء الذاتي (نسبة المُنتج المُستهلك إلى حجم إنتاجه)؛
- استقرار إمكانية الحصول على المُنتج (تباين الإنتاج المحلي).

مؤشرات ضمان سُبُل العيش

- مدى الإزاحة بفعل الواردات (معدل نمو الواردات، والترابط بين الإنتاج واستيراد المُنتج)؛
- حصة المُنتج من الأرض الزراعية (حصة المُنتج من المساحة المحصولية).

مؤشرات التنمية الريفية

- أهمية المُنتج في الاقتصاد القطري والريفي (حصة المُنتج من الإنتاج

الزراعي الإجمالي؛ ومعدل نمو الإنتاج بالنسبة للمنتج).

وقائمة المؤشرات هذه ليست حصرية، ومن الممكن منح البلدان مرونة الاختيار من بين قائمة من المؤشرات الأهم بالنسبة لها. ويتضح من التحليل أن مجموعة أقل من المؤشرات يمكن أن تمثّل بدرجة كافية مجموعة أكبر من المؤشرات، ومن ثم يمكن القيام بعملية تصنيف استنادا إلى بضعة معايير فقط.

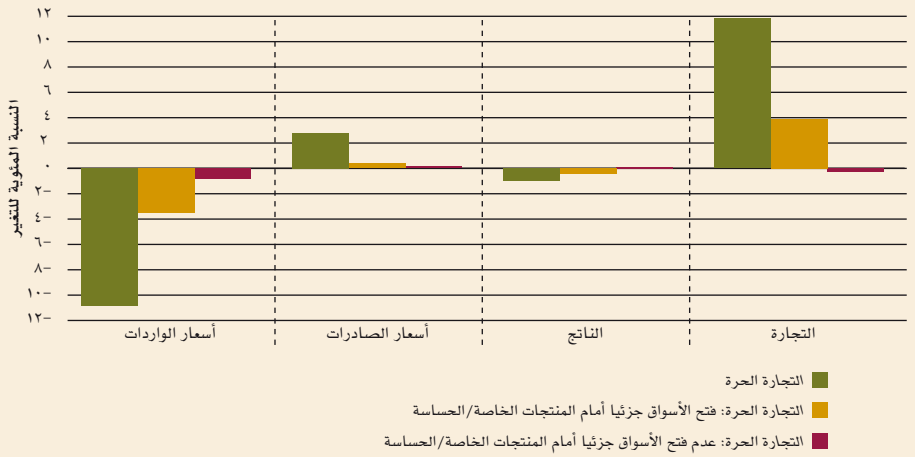
وتقدير مختلف المؤشرات لكل معيار من شأنه، عمليا، أن يوفّر قائمة أولية بالمنتجات التي قد تُسمى "خاصة". ومن اللازم بعدئذ تقييم السياسات التجارية الحالية والمرتقبة في ما يتعلق بكل من المنتجات التي تشملها هذه القائمة الأولية، وذلك لتحديد ما إذا كانت هذه المنتجات تستلزم معاملة مختلفة على صعيد السياسات التجارية. فعلى سبيل المثال، إذا كانت التعريفات الجمركية منخفضة بالفعل، فإن تسمية المُنتج منتجا خاصا لزيادة الحد من التخفيضات قد يكون مبررا أقوى. وإذا رُئي أن المعاملة الخاصة مرغوبة، فإن الشكل المُحدد الذي قد تتخذه تلك المعاملة التفاضلية يُصبح موضوعا للتفاوض مع الشركاء التجاريين.

ولكن هذه الخطوات لا تكون دوما مباشرة على هذا النحو من الناحية العملية، وليس أقل أسباب ذلك نقص البيانات المتاحة لتقدير المؤشرات المختلفة. وعلاوة على ذلك، بالنظر إلى أن النظم الغذائية ونظم كسب العيش والتنمية الريفية تتسم بالدينامية، فإن قائمة المنتجات الخاصة المحتملة قد تتباين بمرور الوقت.

كيف ينبغي معاملة المنتجات الخاصة؟

بعد تحديد المنتجات الخاصة، فإنها تُمنح معاملة أكثر اعتدالا في تطبيق القواعد التجارية المتفق عليها في منظمة التجارة العالمية. وقد اقترح أقوى دعاة مفهوم المنتجات الخاصة ألا تكون هذه المنتجات خاضعة لأي تخفيض جمركي، وأي التزامات جديدة بشأن حصص معدلات التعريفة الجمركية أو تحديد سقف للتعريفة الجمركية (أي تحديد تعريفة قصوى يمكن فرضها على المُنتج)، وإتاحة سُبل اللجوء في ما يتعلق بجميع المنتجات الخاصة إلى آلية الضمانات الخاصة (التي ترد مناقشة لها لاحقا في هذا التقرير) والتي من شأنها أن ترفع التعريفات الجمركية مؤقتا لردع حدوث زيادات مفاجئة في الواردات. واقتُرح أيضا منح مرونة لمنتجات مؤهلة بالنسبة لجميع الركائز الأخرى في إطار مفاوضات منظمة التجارة العالمية (أي ليس فحسب التعريفات الجمركية في إطار الركيزة المتمثلة في إمكانية الوصول إلى الأسواق)، الأمر الذي يتيح أيضا للبلدان النامية مرونة في استخدام سياسات الدعم المحلية مثل الإعانات ودعم تعزيز الصادرات.

تأثيرات تسمية الأرز مُنتجا خاصا أو حساسا



ملاحظة: الأسعار هي متوسط مرجّح.

المصدر: Calpe و Prakash، ٢٠٠٥.

استخدام الحكم المتعلق بالمنتجات الخاصة - حالة الأرز

من المرجح أن يسمى بعض البلدان النامية الأرز منتجا خاصا. وقد يسميه أيضا بعض البلدان المتقدمة منتجا حساسا. ويعد الأرز مثالا مثيرا للاهتمام في ما يتعلق بالقضايا التي تنطوي عليها تسمية منتجات خاصة. وبالنظر إلى أهمية الأرز في التجارة الدولية، فإن تسميته منتجا خاصا أو حساسا – وبالتالي استبعاده جزئيا على الأقل من عملية الإصلاح – قد تكون لها انعكاسات على أسواق الأرز العالمية وعلى تأثيرات التحرير التجاري متعدد الأطراف بوجه عام. ومع أن الاتفاق على تسمية المنتجات الخاصة قد يعيد طمأنة البلدان النامية بشأن التنمية الريفية والأمن الغذائي (ومن ثم التغلب على عقبة محتملة تحول دون التوصل إلى نتيجة ناجحة للمفاوضات التجارية)، فإنه ينطوي بالفعل على تكلفة محتملة من حيث ثمار التحرير التجاري الأشمل التي تفقدها بلدان مصدِّرة أخرى. وهذه التكاليف استبعدت في تحليل التأثيرات المحتملة لتسمية الأرز منتجا خاصا أو حساسا على الأسعار في الأسواق العالمية وعلى الإنتاج والتجارة، وهي تحليلات استندت إلى نموذج منظمة الأغذية والزراعة (Calpe و Prakash، ٢٠٠٥؛ منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٥د).

ويبيّن الرسم البياني تأثير ثلاثة معدلات مختلفة لتخفيض التعريفة الجمركية بالمقارنة بخط أساس يصف الوضع الراهن. والسيناريوهات المختلفة الثلاثة هي: وجود تجارة حرة تماما مع خفض التعريفات الجمركية المتعلقة بجميع المنتجات بما فيها الأرز إلى الصفر؛ ووجود تجارة حرة مع فرض تعريفات جمركية صفرية على جميع المنتجات بما فيها الأرز، مع استثناء البلدان النامية التي تسمي الأرز منتجا خاصا (تخفيض التعريفات الجمركية على الأرز بنسبة ٣٣ في المائة فقط)، والبلدان المتقدمة التي تسمي الأرز منتجا حساسا (تخفيض التعريفات الجمركية على الأرز بنسبة ٥٠ في المائة)، وعدم خفض التعريفات الجمركية على الإطلاق بالنسبة لأقل البلدان نموا؛ ووجود تجارة حرة، ولكن مع عدم وجود تخفيضات في التعريفة الجمركية على الأرز حيثما يُسمى الأرز منتجا خاصا أو حساسا.

وكما هو متوقع، تتباين التأثيرات على أسعار الأرز وإنتاجه وتجارته تباينا مباشرا وفقا لدرجة انفتاح الأسواق. ففي إطار وجود تجارة حرة، مع عدم وجود استثناءات لأقل البلدان نموا أو استثناءات للمنتجات الخاصة أو الحساسة، تتوسع التجارة توسعا كبيرا، بقوة دفع حدوث انخفاض ملحوظ في أسعار الواردات. إلا أن تسمية الأرز منتجاً خاصا أو حساسا تقلل من حجم هذه التأثيرات، بحيث تتلاشى التأثيرات جميعها تقريبا عندما لا يلزم أي انفتاح في الأسواق بالنسبة لهذه المنتجات.

ولقد كان الأرز مصدرا رئيسيا للنزاع في جولة أوروغواي السابقة للمفاوضات التجارية متعددة الأطراف، وذلك لاعتراض بلدان عديدة على فتح أسواق الأرز فيها خوفا من التأثير السلبي لذلك على أمنها الغذائي وسُبل كسب المزارعين عيشهم وعلى البيئة أيضا. وتم التوصل إلى مخرج لما تلى ذلك من حالة جمود في المفاوضات وذلك بإدراج البند المتعلق بالمعاملة الخاصة في الاتفاق النهائي بشأن الزراعة، وهو بند سمح للبلدان بالحفاظ على حواجز غير جمركية على المنتجات، رهنا بشروط معينة. وقد استُخدم البند في معظم الحالات لإعفاء الأرز من التيسير العام لإمكانية الوصول إلى الأسواق وذلك من جانب اليابان، وجمهورية كوريا، والفلبين، ومقاطعة تايوان الصينية؛ ونتيجة لذلك كثيرا ما يُشار إلى هذا البند باسم "بند الأرز".

ومع أن بلدانا كثيرة قد أصلحت منذ ذلك الحين نُظم سياستها بشأن الأرز، ما زالت بلدان أخرى تعتبر الأرز منتجا استراتيجيا لا يمكن معاملته مثل السلع الزراعية الأخرى، مما أحيا فكرة الحاجة إلى شكل ما من "المعاملة الخاصة" للأرز في الجولة الراهنة للمفاوضات التجارية متعددة الأطراف إذا كان المراد بلوغ أهداف أكثر طموحا في ما يتعلق بفتح الأسواق للزراعة بوجه عام.

وعمليا، في حالة اختتام جولة الدوحة، قد تستخدم بضعة بلدان فقط على نحو حثيث إعفاءات المنتجات الخاصة أو الحساسة للأرز، لأن كثرة من أهم البلدان التي تتعامل في تجارة الأرز تصنّف على أنها من أقل البلدان نموا، ولذا فهي معفاة من الالتزامات المتعلقة بتخفيضات التعريفة الجمركية. وعلاوة على ذلك، تطبِّق بالفعل عدة بلدان متقدمة وبلدان نامية منتجة للأرز معدلات للتعريفة الجمركية أقل بكثير من المستويات "الملزِمة" القصوى التي تُخطر بها منظمة التجارة العالمية، وهي إشارة إلى أنها قد لا تعارض بضراوة فرض تخفيضات في معدلاتها الملزمة. ومن ثم فإن التخفيضات الكاملة المتفق عليها في التعريفات الجمركية، وهي تخفيضات على القيم الملزمة، قد لا تؤثر على التعريفات الجمركية التي تُفرض فعلا. بل إن الفروق الكبيرة بين التعريفات الملزمة والتعريفات المطبّقة (وهو ما يسمى "فارق التعريفات الجمركية" في البلدان المستوردة الرئيسية) قد تجعل التأثير الملحوظ في إطار الجولة الحالية من إصلاح السياسات التجارية ضئيلا ما لم يكن الانخفاض في المعدلات الملزمة عميقا بدرجة تكفي لإزالة الفارق بين معدلات التعريفة الجمركية الملزمة ومعدلاتها المطبقة.

ومن ناحية أخرى، قد تحاول حتى البلدان الصغرى في تجارة الأرز أن تسمي الأرز منتجا خاصا أو حساسا، إلى جانب القمح والذرة والحبوب الأخرى، للحد من التنازلات في ما يتعلق بإمكانية وصول قطاع الحبوب الغذائية بأكمله إلى الأسواق. وقد كان هذا هو الوضع في اتفاق جولة أوروغواي بشأن الزراعة، حيث أعتبر الأرز مؤهلا للحصول على حماية خاصة حتى من جانب البلدان التي لم يكن يبدو فيها أنه محصول استراتيجي. وفي ما يتعلق بالمنتجات الخاصة والحساسة، من المتوقع الحد من مخاطر إساءة استخدام هذه الاستثناءات وذلك عن طريق فرض حدود على عددها أو عن طريق صرامة المعايير التي سيتعين أن تستوفيها المنتجات.

تضارب تأثيرات المنتجات الخاصة والحساسة - حالة منتجات الألبان

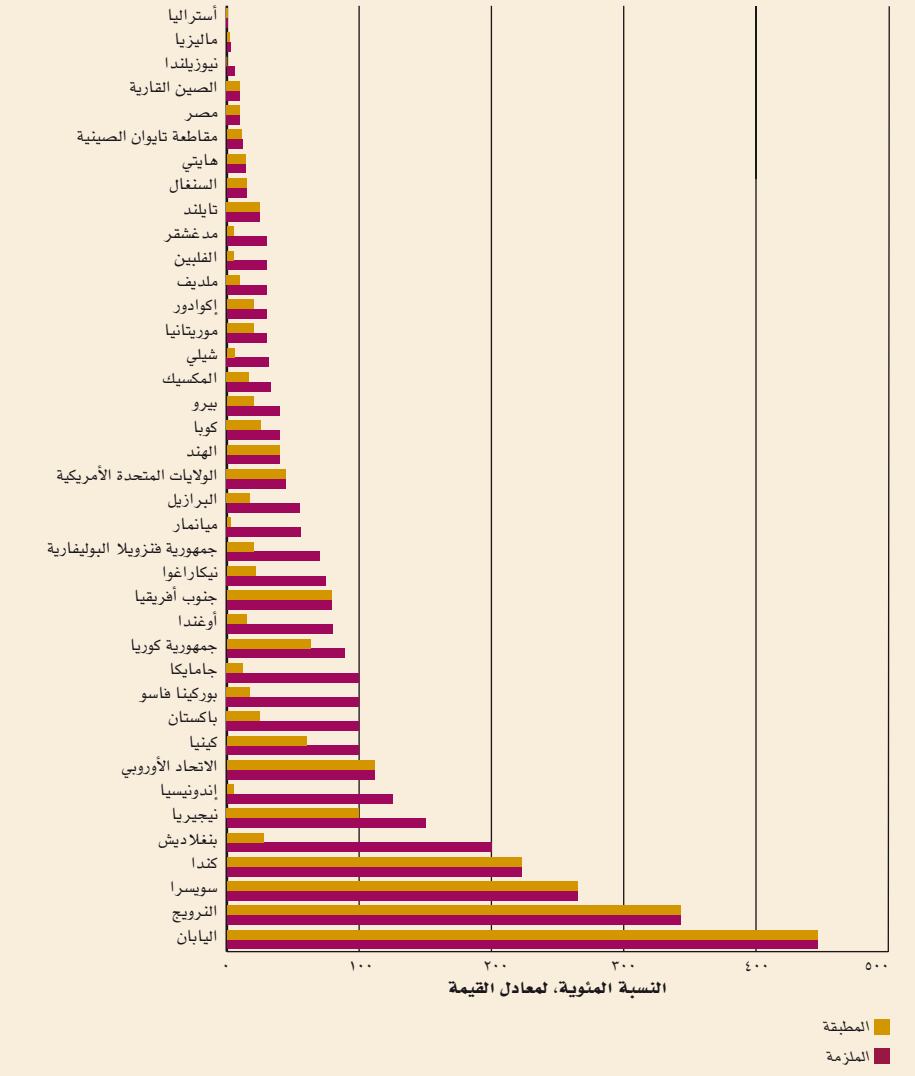
كما هو الحال في ما يتعلق بالأرز، ما زالت تجارة منتجات الألبان تعيقها إلى حد بعيد الحواجز المتعلقة بإمكانية الوصول إلى الأسواق. وقد ثبتت صعوبة الإصلاح التجاري في هذا القطاع، فقد أسفرت عملية فرض التعريفات الجمركية في جولة أوروغواي عن فرض تعريفات جمركية على منتجات الألبان تُعتبر من أعلى التعريفات في القطاع الزراعي. ونتيجة لذلك، فإن المفاوضات التجارية التي تُسفر عن انخفاضات عامة كبيرة في الحواجز التجارية من شأنها أن تؤثر تأثيرا كبيرا في السياسات المحلية المتعلقة بمنتجات الألبان والتجارة. وفي هذا السياق، فإن البنود التي وُضعت مؤخرا وتُحدد المنتجات الخاصة والمنتجات الحساسة وتوفر إعفاءات من الضوابط العامة قد تؤثر على إمكانية إصلاح

تجارة منتجات الألبان. والسؤال الرئيسي هو ما مقدار ذلك التأثير.

وبإعلان البلدان النامية أن منتجات الألبان منتجات خاصة، فإنها قد تعفي هذه المنتجات من تخفيض التعريفة الجمركية لاعتبارها منتجات ذات أهمية أساسية لكل من "الأمن الغذائي، وضمان سبل العيش، واحتياجات التنمية الريفية". وباعتبار البلدان منتجات الألبان منتجات حساسة فإنها قد تبتعد عن تخفيضات صيغة التعريفة الجمركية العامة عن طريق "إدخال تحسين كبير" في إمكانية الوصول إلى الأسواق، وذلك بتوسيع الحصة التي يُفرض عليها معدل التعريفة الجمركية مع الأخذ في الاعتبار حدوث انحراف عن صيغة هذه التعريفة. وأنواع منتجات الألبان المؤهلة لذلك أمر حاسم الأهمية؛ ففي بعض البلدان المتقدمة تمثّل منتجات الألبان حصة كبيرة من خطوط التعريفات الجمركية الزراعية بحيث تبلغ ٨ في المائة في حالة الاتحاد الأوروبي و١٤ في المائة في حالة الولايات المتحدة الأمريكية.

ويشير تحليل منظمة الأغذية والزراعة (منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٥ هـ) إلى أنه فضلا عن الحجم المطلق للتعريفات الملزمة على منتجات الألبان، فإن العوامل الأساسية التي تؤثر في انعكاسات تسمية منتجات خاصة ومنتجات حساسة هي:

موجز التعريفات الجمركية للزبد: متوسط التعريفات الجمركية للحصص الزائدة لبلدان وأقاليم مختارة



ملاحظة: تشير بيانات التعريفة الجمركية إما إلى متوسط التعريفات الجمركية خارج نطاق الحصة المخصصة، أو متوسط التعريفة الجمركية المنفردة للدولة الأولى بالرعاية حيثما لا توجد حصة، تبعا للبلد.

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ٢٠٠٦.

- مدى "فارق" التعريفة الجمركية – أي الفارق بين معدلات التعريفة الجمركية "الملزمة" في منظمة التجارة العالمية وتلك التي تطبّق فعلا. وهذا الفارق كبير جدا في بلدان نامية كثيرة، كما يتضح من الرسم البياني في صفحة ١٤. وفي هذه الحالات، قد لا يكفي حتى تخفيض كبير في التعريفات الجمركية الملزمة لخفض التعريفات الجمركية المطبقة فعلا ومن شأنه ألا يكون له تأثير على إمكانية الوصول إلى الأسواق.
- مدى "تعويم" التعريفة الجمركية – أي مدى زيادة التعريفة الجمركية عما يلزم تماما لمنع الواردات من تقويض السياسات المحلية لدعم الأسعار (وهو شاغل على وجه الخصوص في البلدان المتقدمة، حيث يشيع ذلك). وفي هذه الحالات، قد لا يكون تخفيض التعريفة الجمركية كافيا لإحداث تغيير في الأسعار أو السياسات، وقد تنطوي التحسينات في إمكانية الوصول إلى الأسواق على نتائج هزيلة.
- ما هي المعاوضة أو القاعدة المتفاوض عليها لتحديد مدى التوسع في حصص الواردات للتعويض عن تخفيضات التعريفة الجمركية التي تكون أقل من تخفيضات كاملة حيثما تُسمى منتجات الألبان منتجات حساسة.

وبدون إعفاء المنتجات الخاصة أو الحساسة، سيُفضي تخفيض كبير في التعريفة الجمركية إلى ارتفاع أسعار منتجات الألبان في العالم بنسبة تتراوح بين ٨ و١٢ في المائة، ولكن هذه التغيرات ستنخفض بمقدار يتجاوز النصف عند معاملتها كمنتجات خاصة أو حساسة. ويشير تحليل منظمة الأغذية والزراعة (Cluff وVanzetti، ٢٠٠٥) إلى أنه حتى إذا أعلنت البلدان النامية جميعها إعفاء قطاع منتجات الألبان، باعتبار تلك المنتجات منتجات خاصة، سيكون التأثير على أسواق العالم ضئيلا مقارنة بعدم منح ذلك الإعفاء. وذلك إلى حد كبير بسبب حجم فارق التعريفة الجمركية والدور المحدود الذي تقوم به هذه البلدان في أسواق العالم. أما في حالة تحديد البلدان المتقدمة منتجات "حساسة" فإن تأثير حدوث تخفيض طموح في صيغة التعريفة الجمركية يقل إلى حد كبير، ومن شأن الزيادات في إمكانية الوصول إلى الأسواق أن تصبح محدودة للغاية.

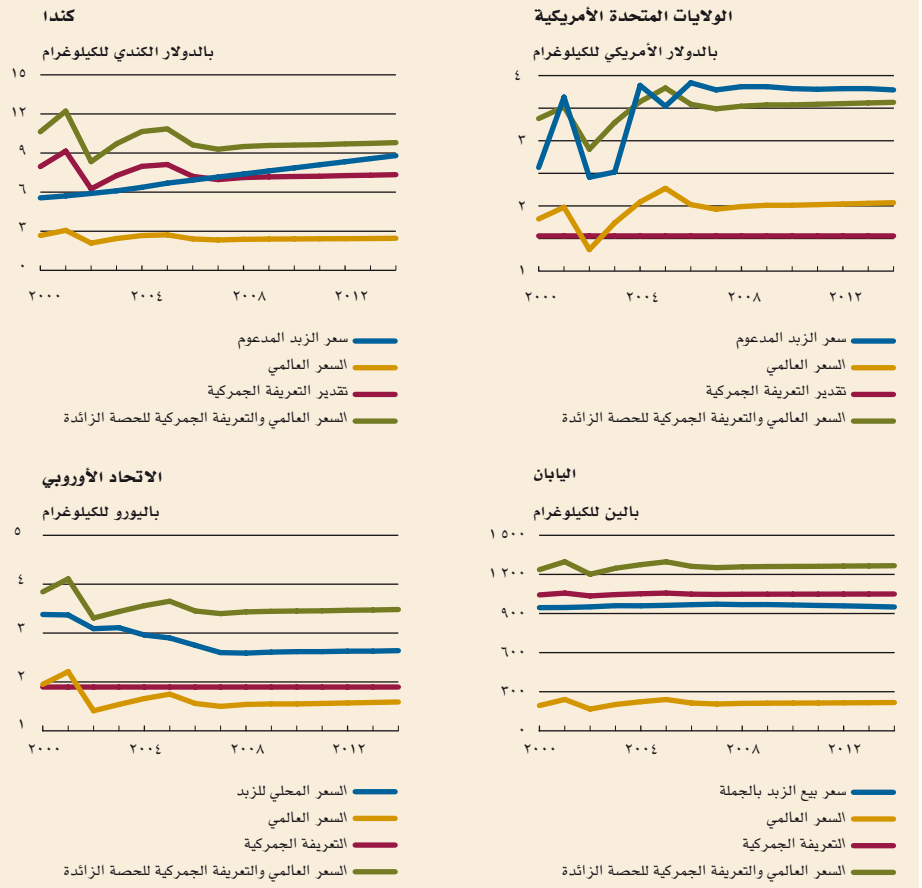
إحصاءات التعريفة الجمركية لمنتجات الألبان: متوسط التعريفات للحصص الزائدة أو المنفردة، ٢٠٠٢

المنتج	التعريفة الملزمة (نسبة مئوية)		التعريفة المطبّقة (نسبة مئوية)		الفارق (نسبة مئوية)
	الوسيطة	القصوى	الوسيطة	القصوى	الوسيطة
الزبد	٥٧	٥٧٣	٢٨	٤٤٧	٢٩
الجبن	٥٠	٤٩٤	٢٣	٢٦٥	٢٦
المنتجات المركزة	٥٤	٤٩٦	٢٤	٣٠٣	٢٩

ملاحظة: تشير بيانات التعريفة الجمركية إلى متوسط التعريفات الجمركية خارج نطاق الحصة المخصصة أو متوسط التعريفات المنفردة للدولة الأولى بالرعاية حيث لا توجد حصص، في ما يتعلق بجميع البلدان.

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ٢٠٠٦.

التعريفة الجمركية العائمة للزبد، بلدان وأقاليم مختارة



المصدر: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية – منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٥.

طفرات الواردات واختلال الأسواق وآلية الضمانات الخاصة

إن تحرير التجارة لا يعرّض القطاعات الزراعية في البلدان النامية لمنافسة مكثفة من الواردات فحسب، بل يؤدي أيضا إلى زيادة ضعفها في مواجهة حدوث تدفقات مفاجئة وقصيرة الأجل للواردات – أي حدوث طفرات في الواردات – وهذا يؤدي بدوره الى خلل في أسواق وإنتاج الأغذية المحلية. ومثل هذا الضعف مدعاة لقلق خاص لدى البلدان النامية التي تسعى جاهدة إلى تنمية إمكاناتها الزراعية وتنويع إنتاجها.

ولم يعد هناك أي جدال في أن طفرات الواردات وانخفاض أسعارها يشكلان تهديدين لاستقرار الأسواق المحلية. فقد وردت أنباء كثيرة عن تعرّض بلدان نامية، خصوصا بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض، لأعداد متزايدة من طفرات الواردات من مختلف المنتجات الغذائية، لاسيما منذ منتصف تسعينات القرن العشرين عندما خُفضت حواجز الاستيراد. ويؤكد هذه الصورة التحليل الذي أجرته منظمة الأغذية والزراعة لبيانات الواردات الغذائية عن ١٠٢ من البلدان النامية خلال الفترة ما بين عام ١٩٨٠ وعام ٢٠٠٣، حيث وجد أكثر من ٧٠٠٠ طفرة واردات، مع تزايد وتيرتها بعد عام ١٩٩٤ (منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٥و). وزُعم أيضا وجود تأثيرات سلبية نتيجة لذلك على الإنتاج والصناعة والعمالة على الصعيد المحلي.

طفرات الواردات - ظاهرة واسعة الانتشار

يبيّن التحليل الذي أجرته منظمة الأغذية والزراعة أن ظاهرة طفرات الواردات وإن كانت واسعة الانتشار، جغرافيا وسلعيا، فإن بعض فئات المنتجات والأقاليم قد تأثرت أكثر من غيرها. وكان الأكثر تأثرا بين فئات الأغذية هي الزيوت النباتية، واللحوم، والحبوب الخشنة. وباستخدام تعريف "طفرة الواردات" على أنه حدوث زيادة قدرها ٣٠ في المائة أو أكثر عن متوسط الواردات في فترة السنوات الثلاث السابقة، فإن حدوث طفرات الواردات قد تراوح بين أقل من ١٠ في المائة في حالة الحبوب (أي طفرة واحدة كل عشر سنوات) و٢١ في المائة في حالة الزيوت النباتية (أي طفرة واحدة كل خمس سنوات). أما في ما بين فرادى السلع فإن لحوم الخنزير والدواجن، وزيت النخيل، والسكر، والبيض، هي التي كان تعرضها لطفرات في الواردات هو الأكثر شيوعا، بحيث تراوحت وتيرة تعرضها جميعا بين ٢٠ و٢٣ في المائة. ومع أن البلدان جميعها قد تعرضت لطفرات في الواردات، يبدو أن بعضها قد تأثر على نحو أكثر تواترا من البلدان الأخرى، وانطبق ذلك في آسيا على بنغلاديش والهند؛ وانطبق في أفريقيا على غانا وكينيا وملاوي ونيجيريا وزمبابوي؛ وانطبق في أمريكا اللاتينية على إكوادور وهندوراس. وقد تعرضت قرابة ٥٠ بلدا (أي نحو نصف البلدان التي شملها التحليل) لأكثر من ٧٠ طفرة في الواردات أثناء السنوات الثلاث والعشرين التي دُرست.

وتشمل العوامل التي تساهم في حدوث طفرات الواردات عوامل تنفرد بها البلدان مثل تقلب الطقس، وتقلبات سعر الصرف، والتغيرات في السياسات التجارية، وتحرير الأسواق المحلية، والاستثمار الأجنبي المباشر المرتبط بتجارة الأغذية. ولكن طفرات الواردات يمكن أيضا أن تنجم عن عوامل خارجية عابرة، تحركها السياسات أو الأسواق، وقد تفضي إلى انخفاضات حادة في أسعار السلع في العالم. كما أن طفرات الواردات التي تنجم عن ذلك يمكن، بدورها، أن تُلحق ضررا كبيرا بالصناعات المحلية مما تكون له انعكاسات على الربحية على المدى القصير وعلى الاستثمار طويل الأجل في هذا القطاع، الأمر الذي يؤثر سلبا في بعض الحالات على العمالة والفقر الريفي والأمن الغذائي. وبينما قد يؤدي حدوث أوجه قصور في الإنتاج المحلي قصيرة الأجل نتيجة لتقلبات المناخ إلى حدوث طفرة في الواردات، كثيرا ما

تكون هذه الإمدادات الإضافية ضرورية للحفاظ على إمكانية حصول المستهلكين على تلك المواد بأسعار مقبولة. ولكن توجد حالات عديدة لتنفيذ الالتزامات بخفض التعريفة الجمركية من جانب البلدان النامية ترتبط بحدوث طفرات في الواردات كانت أكثر تواترا وألحقت بالفعل ضررا أو هددت بإلحاق ضرر بالإنتاج المحلي الفعلي أو أدت إلى إزاحته، وكان لها تأثير سلبي على العمالة والفقر الريفي والأمن الغذائي.

الحاجة إلى الحماية - آلية الضمانات الخاصة

إن تصاعد وتيرة التغطية الصحفية المتعلقة بطفرات الواردات وما يرتبط بها من اختلال في الأسواق المحلية في البلدان النامية ومن ضرر للمنتجين المحليين يُبرز افتقار البلدان النامية إلى إمكانية الاستفادة من أدوات فعالة للحماية. وفي ضوء تلك التجربة تمت الموافقة في إطار "اتفاق يوليو/تموز ٢٠٠٤ الإطاري" على إنشاء آلية ضمانات خاصة من أجل البلدان النامية تنطوي على تعريفة جمركية إضافية للحماية من طفرات الواردات. وتقرر أن تكون هذه الأداة بسيطة وفعالة.

وفي إطار الاتفاقات القائمة لا تُتاح لبلدان كثيرة إمكانية الاستفادة من أداة فعالة للحماية وتأبى أن تخفّض تعريفاتها الجمركية الملزمة دون مستويات من شأنها أن تعيقها عن جعل التعريفات الجمركية التي تطبقها متفاوتة لأغراض الحماية. وبينما من الممكن أن يُراعي استحداث تدابير علاجية تجارية مناسبة شواغل البلدان النامية في ما يتعلق بطفرات الواردات، من اللازم أن يستند فرض أي تدبير من تدابير تقييد التجارة في مواجهة طفرات الواردات الضارة إلى تحليل للتأثيرات، وبخاصة انعكاسات ذلك من خلل وضرر على الزراعة المحلية. فاللجوء التعسفي إلى تدابير للحماية، في حالة عدم وجود ضرر مثبت، يمكن أن يكون له تأثير سلبي على النمو الاقتصادي وعلى رفاه المستهلكين وذلك بالحد من الموارد المخصصة للصناعات المحلية الأخرى الأقدر نسبيا على البقاء.

والفكرة الأساسية لإنشاء آلية ضمانات خاصة للبلدان النامية تمثل تطورا إيجابيا لأنها تبدد المخاوف من تحرير التجارة وتمثل أداة ملموسة للتصدي لمشكلة طفرات الواردات. وعلى الرغم من التوصل إلى اتفاقات بشأن بعض عناصر تلك الآلية، ما زالت المناقشات مستمرة بشأن عناصر أخرى منها أكثر إشكالية مثل المُطلقات وسُبل العلاج (أي نمط ومقدار القيود التجارية الإضافية التي تُفرض في حالة حدوث طفرة). ويتمثل التحدي في استنباط مُطلقات وسُبل علاج مناسبة لتحقيق التوازن بين المصالح الدفاعية التي يُتوقع من آلية الضمانات الخاصة أن تحميها مع عدم تقويض المصالح الهجومية للمصدرين من حيث إمكانية الوصول إلى الأسواق.

تصميم آلية الضمانات الخاصة

لقد تناولت المفاوضات بشأن آلية الضمانات الخاصة، منذ البداية، أربعة عناصر أساسية أو جوانب "تصميم"[١]: ما هي البلدان التي ستُتاح لها إمكانية الاستفادة من تلك الآلية؟ وما هي المنتجات التي ستشملها؟ وما هي الطريقة التي ستُطلق بها الآلية؟ وما هي سُبل العلاج التي ستُستخدم؟ وعند صدور الإعلان الوزاري لمنظمة التجارة العالمية في ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٥ (منظمة التجارة العالمية، ٢٠٠٥)، كان قد تم التوصل إلى اتفاقين بشأن عنصرين: أن تُتاح للبلدان النامية جميعها إمكانية الاستفادة من الآلية؛ وأن يكون هناك مُطلق سعري لها ومُطلق حجمي على حد سواء. أما العنصران الآخران فلم يُبت فيهما بعد.

أهلية المنتجات

لم يتطرق اتفاق يوليو/تموز ٢٠٠٤ الإطاري إلى ما إذا كانت آلية الضمانات الخاصة ستقتصر على بعض المنتجات فقط، أم أنها ستنطبق على جميع خطوط التعريفات الجمركية. وقد انبثق أثناء المناقشات عدد من الأفكار التي تتراوح من أهلية منتجات محدودة تستند إلى معايير معينة إلى عدم وجود أي تقييد على الإطلاق. وقد تبنّت الموقف الأخير مجموعة الثلاثة والثلاثين التي تضم أكثر من ٤٠ بلدا ناميا. ومن الناحية الأخرى، اقترحت الأرجنتين وباراغواي والولايات المتحدة الأمريكية وأوروغواي بعض التقييدات. وتضمنت تلك التقييدات قصر التطبيق على المنتجات التي تعرّضت للتخفيضات الجمركية الكاملة حسب الصيغة الموحدة لخفض التعريفات الجمركية؛ والمنتجات التي تقل التعريفات الجمركية الجديدة الملزمة بتخفيضها عن المعدلات المطبقة مؤخرا؛ والمنتجات التي تُنتج محليا أو التي تشكل بدائل مقاربة للمنتجات التي تُنتج محليا.

المُطلقات

لقد اتُفق على أن يكون هناك مُطلق سعري ومُطلق حجمي على حد سواء. وكانت المفاوضات اللاحقة تتعلق بالشروط التي يُسمح فيها لبلد بإطلاق آلية الضمانات الخاصة.

المُطلق السعري

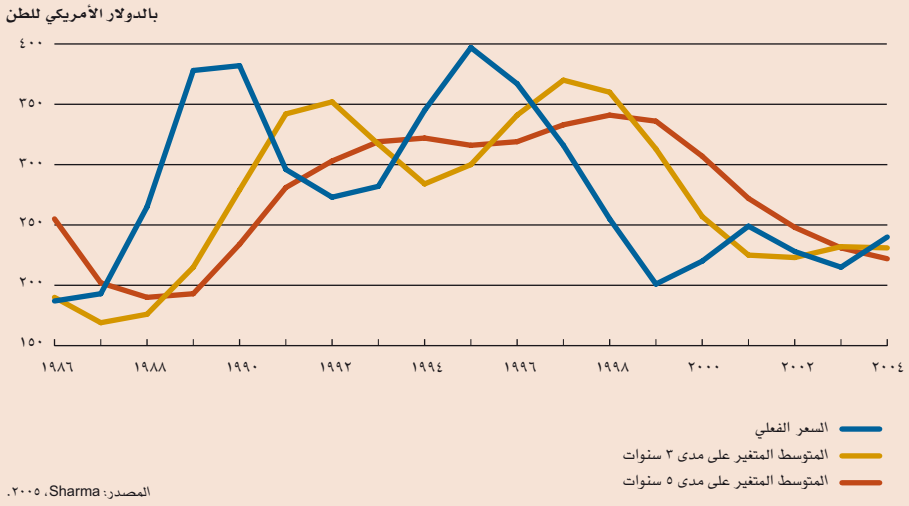
لقد كان المُطلق السعري للضمانات الخاصة الزراعية الذي تم التوصل إليه في جولة أوروغواي يستند إلى سعر مرجعي ثابت في فترة أساس معينة. وتُطلق الضمانات الخاصة الزراعية عندما ينخفض سعر الواردات عن السعر المرجعي الثابت. وقد اقترحت مجموعة الثلاثة والثلاثين متوسطات لأسعار الواردات تتغير على مدى ثلاث سنوات كسعر مرجعي. واقترحت بلدان أخرى مزيجا من متوسط سعر مرجعي متغير وسعر مرجعي ثابت. وفي كل حالة، تُطلق آلية الضمانات الخاصة عندما تهبط أسعار الواردات دون السعر المرجعي. وهنا يثار سؤال رئيسي بشأن السعر المرجعي البديل المفضّل في ضوء هدفي البساطة والفعالية. ويصوّر الرسم البياني الوارد على الصفحة التالية التغيرات في متوسط الأسعار الجارية والمتغيرة للسكر.

إن المزايا الرئيسية لخيار السعر المرجعي الثابت هي البساطة وقلة الاحتياجات إلى البيانات، بينما يتمثل الجانب السلبي الرئيسي في عدم تجسيد السعر الثابت لمعلومات حديثة عن الأسعار، إلا إذا جرت عملية تحديث دوري له. ونتيجة لذلك، عندما تنحرف الأسعار الجارية انحرافا كبيرا عن الاتجاهات على المدى الأطول، قد تُطلق الضمانات على نحو غير سليم. ويؤكد تحليل أجرته منظمة الأغذية والزراعة استنادا إلى أسعار عشرة منتجات غذائية في أسواق العالم أن هذا هو ما يحدث فعلا.

إلا أن هذا المثلب يُمكن تجنُّبه باستناد الأسعار المرجعية إلى متوسطات متغيرة. إذ

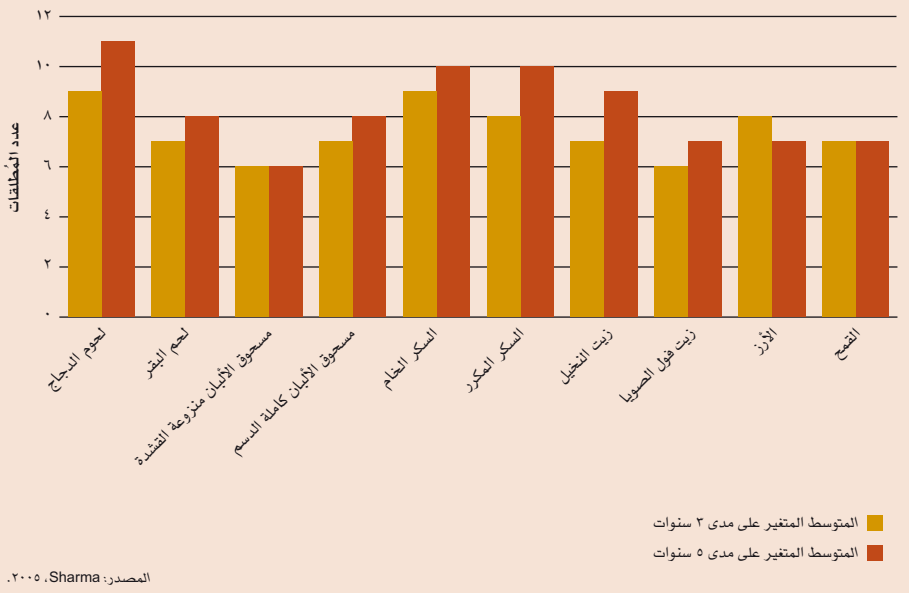
(١) للاطلاع على مزيد من التفاصيل بشأن المكونات الأساسية لآلية الضمانات الخاصة، انظر منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٥ ج.

المتوسط المتغير لأسعار السكر الأبيض على مدى ثلاث وخمس سنوات



المصدر: Sharma، ٢٠٠٥.

النموذج الإجمالي لمطلقات المتوسط المتغير للأسعار المرجعية على مدى ثلاث وخمس سنوات لسلع شتى، ١٩٨٦-٢٠٠٤



المصدر: Sharma، ٢٠٠٥.

يتضح من نفس التحليل أن متوسط السعر المرجعي المتغير على مدى ثلاث سنوات يحقق الغرض المنشود (معظم الوقت) في ما يتعلق بإطلاق ضمانة عندما تنخفض الأسعار. ولكن هذا السعر المرجعي تبيّن أنه لم يُطلق الضمانات أثناء الفترات التي كانت فيها الأسعار المنخفضة مستمرة. ومن الناحية الأخرى يُطلق متوسط سعر مرجعي يتغير على مدى خمس سنوات الضمانات حتى في تلك الحالات، ولذا قد يكون أكثر فعالية.

المُطلق الحجمي

لقد كانت صيغة المُطلق الحجمي للضمانات الخاصة الزراعية التي تم التوصل إليها في جولة أوروغواي تستند في المقام الأول إلى مستويات الواردات خلال السنوات الثلاث السابقة، مع إدخال تعديلات لمراعاة درجة اختراق الواردات وتغير الاستهلاك في الفترة السابقة. واقتراح مجموعة الثلاثة والثلاثين بشأن آلية الضمانات الخاصة مماثل، ولكنه لا يستند سوى إلى مستويات الواردات في

السنوات الثلاث السابقة. وتُطلق الضمانة عندما يتجاوز حجم الواردات الجاري مستوى الإطلاق.

ويتبين من تحليل لآليات إطلاق شتى في ما يتعلق بعينّة من عشر حالات في الفترة ١٩٩٠–٢٠٠٤ أن متوسط السعر المرجعي المتغير للواردات (على مدى ثلاث سنوات وعلى مدى خمس سنوات على حد سواء) يُطلق الضمانات في نحو ٦٠ في المائة من الأوقات. وتختلف الآراء بشأن ما إذا كان هذا المستوى من السلامة مقبولا أو ما إذا كان مرتفعا للغاية.

سُبُل علاج طفرات الواردات

تشير كلمة "العلاج" إلى إجراء تصحيحي يُتخذ في أعقاب حدوث مُطلق. وفي حالة آلية الضمانات الخاصة، كما في حالة الضمانات الخاصة الزراعية، يتعلق ذلك بالتعريفة الجمركية الإضافية التي يجب فرضها. والمسألة هي ما هو مقدار التعريفة الجمركية الإضافية الذي ينبغي فرضه؟

وفي إطار قواعد الضمانات الخاصة الزراعية الموجودة حاليا، في حالة حدوث مُطلق سعري، يتباين الرسم الجمركي الإضافي حسب مدى هبوط مؤشر السعر دون مستوى السعر المُطلق الثابت. وقد كان المقصود من آلية الضمانات الخاصة الزراعية هو التعويض عن جزء فقط من انخفاض السعر. فعلى سبيل المثال، تبلغ التعريفات الجمركية الإضافية المسموح بها ٤ في المائة في حالة هبوط السعر بنسبة قدرها ٢٠ في المائة، وتبلغ ٢٨ في المائة في حالة هبوط السعر بنسبة ٥٠ في المائة، وتبلغ ٧٠ في المائة في حالة هبوط السعر بنسبة ٨٠ في المائة. وتتصاعد التعريفة الجمركية الإضافية في حالة هبوط السعر بنسبة تتجاوز ٨٠ في المائة. أما في ما يتعلق بالمُطلق الحجمي للضمانات الخاصة الزراعية فإن الرسم الجمركي الإضافي ثابت عند مستوى يمثّل حدا أقصى قدره ثُلث مستوى الرسم الجمركي الذي يكون ساريا في السنة التي يُتخذ فيها الإجراء.

وقد اقترح النص الذي أصدرته مجموعة الثلاثة والثلاثين في أوائل عام ٢٠٠٦ سبلا علاجية في ما يتعلق بكلا المُطلقين. ففي ما يتعلق بالمُطلق السعري، من شأن الرسم الجمركي الإضافي الأقصى أن يعوّض تماما عن الفارق بين السعر المرجعي والسعر الجاري للواردات. وعلى العكس من ذلك، كان الاقتراحان الآخران اللذان طرحا في منظمة التجارة العالمية يدعوان إلى تعويض الفارق جزئيا فقط. ومن المؤكد أن هذا ينطبق على الاقتراح المشترك المقدم من الأرجنتين وباراغواي وأوروغواي، الذي عُرض فيه جدول زمني لفرض رسوم جمركية إضافية تتباين حسب مدى هبوط الأسعار (كما هو الحال في الضمانات الخاصة الزراعية)، ولكنه يعوّض عن الفارق السعري جزئيا فقط. أما سبيل العلاج الوارد في اقتراح الولايات المتحدة فهو لا يربط الرسوم الجمركية الإضافية بالفروق بل يتقرر حسب صيغة تستند إلى التعريفات الجمركية الجارية والملزمة المتفق عليها في جولة أوروغواي. وفي حقيقة الأمر لا توجد طريقة يسيرة لتحديد مستوى أمثل لسبيل العلاج من شأنه أن يكون هو الأجدى لجميع البلدان والمنتجات، ولكن يبدو أن القضية الرئيسية هي ما إذا كانت درجة التعويض ينبغي أن تكون كاملة أم جزئية.

وفي ما يتعلق بسبيل علاج طفرات الحجم، اقترحت مجموعة الثلاثة والثلاثين جدولا زمنيا لفرض رسوم جمركية إضافية تتباين حسب مدى الطفرة ذاتها، بحيث يكون الرسم الجمركي الإضافي أعلى عند ارتفاع الواردات. وعلى العكس من ذلك، يُحدد الرسم الجمركي الإضافي في الاقتراح المشترك المقدم من الأرجنتين وباراغواي وأوروغواي بنسبة قدرها ٢٠ في المائة من التعريفة الجمركية الملزمة الحالية، بينما يماثل العلاج الوارد في الاقتراح المقدم من الولايات المتحدة العلاج الخاص بالمُطلق السعري، كما ذُكر آنفا. وتقترح نظرية التجارة نهجا لتحديد مستوى مناسب للرسوم الجمركية الإضافية في حالة بلوغ طفرة الواردات مستوى ما، ولكن ذلك قد لا يكون عمليا في سياق تفاوضي بالنظر إلى أن الصيغة تتوقف على قياسات أخرى مثل مرونة الطلب على الواردات من المُنتج، التي قد لا تكون معروفة بأي درجة من الدقة.

العدد الكلي لمطلقات المتوسط المتغير على مدى ثلاث وخمس سنوات للمستوى المرجعي للواردات، ١٩٩٠-٢٠٠٤

البلد المستورد	المنتج	عدد المطلقات: المتوسط المتغير - ٣	عدد المطلقات: المتوسط المتغير - ٥
الكاميرون	لحوم الدواجن	٨	٨
غانا	لحوم الدواجن	١١	١١
جامايكا	لحوم الدواجن	٦	٧
السنغال	مسحوق الألبان	٦	٥
سري لانكا	مسحوق الألبان	٨	١٠
الكاميرون	الأرز	١٢	١٣
هندوراس	الأرز	١٢	١٣
نيكاراغوا	الأرز	٨	٧
الكاميرون	السكر المكرر	١٢	١١
جمهورية تنزانيا المتحدة	السكر المكرر	٩	٨
	المجموع	٩٢	٩٣
	النسبة المئوية المطلقة	٦١	٦٢

ملاحظة: المتوسط المتغير – ٣ والمتوسط المتغير – ٥ هما المتوسط المتغير على مدى ثلاث سنوات والمتوسط المتغير على مدى خمس سنوات على التوالي.

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة.

أفضليات التعريفات الجمركية وتآكلها

لقد شدّد الاتفاق الإطاري على الحاجة إلى معالجة قضية تآكل الأفضليات. فثمة بلدان نامية كثيرة تحظى بأفضليات تجارية أو جمركية تكتسب عن طريقها صادراتها من منتجات معينة إمكانية الوصول إلى أسواق البلدان المتقدمة بمعدلات للتعريفة الجمركية أقل مما يُفرض على المصدرين الآخرين (معدلات "الدولة الأكثر رعاية"). وفي بعض الحالات – منها مثلا حالة الصادرات من أقل البلدان نموا في إطار مبادرة الاتحاد الأوروبي "كل شيء ما عدا الأسلحة" – تُخفّض التعريفة الجمركية إلى الصفر. والأفضليات إما أن تكون على أساس المعاملة بالمثل أو ليست على أساس المعاملة بالمثل. وتحدث الأفضليات على أساس المعاملة بالمثل عندما يقدّم بلدان احدهما للآخر تنازلات تجارية بالمثل لا يقدمانها للبلدان الأخرى. أما الأفضليات التجارية التي لا تقوم على أساس المعاملة بالمثل فهي ترتيبات تجارية يقدّم بموجبها بلد من جانبه فقط تنازلات لبلد واحد أو أكثر من البلدان الأخرى. والأفضليات التجارية التي لا تقوم على أساس المعاملة بالمثل مهمة لكثير من أشد البلدان النامية فقرا وأكثرها ضعفا. فحوالي ٨٠ بلدا من أقل البلدان نموا ومن الدول النامية الجزرية الصغيرة تستفيد من أفضليات لا تقوم على أساس المعاملة بالمثل، مع أنها تمثّل معا أقل من ٢ في المائة من صادرات العالم الزراعية.

والأفضلية هي معدّل أقل للتعريفة الجمركية يُدفع بالمقارنة بالمعدل الذي يُدفع على الواردات من البلدان الأخرى. والفارق بين المعدلين هو هامش الأفضلية. وتحظى البلدان النامية التي تحصل على أفضليات جمركية بأحجام وقيم أكبر لصادراتها تتحقق عن طريق تجارتها مع البلد المانح للأفضلية. وينبغي، من حيث المبدأ، أن يسهم ذلك في نموها وتنميتها. ويخسر البلد المانح للأفضلية إيرادات من التعريفة الجمركية مساوية لهامش الأفضلية على كل وحدة من الواردات من البلدان الحاصلة على الأفضلية.

وبالنظر إلى أن الواردات من المصدرين ذوي الأفضلية يمكن أن تُباع في الأسواق المحلية للبلدان المانحة للأفضلية بنفس أسعار الواردات من أي مصدر آخر، فإن صادرات البلدان الحاصلة على الأفضلية تحصل على سعر أعلى من السعر العالمي، بمقدار هامش الأفضلية مرة أخرى. ولذا يكون هناك تحويل محتمل إلى البلد المصدِّر من ميزانية البلد المانح للأفضلية، بمعنى أن هامش الأفضلية هو الدخل من التعريفة الجمركية الذي يتنازل عنه البلد المستورد. إلا أن هذا الدخل لا يؤول بالضرورة إلى المنتجين والمصدرين في البلدان النامية الحاصلة على الأفضلية؛ فمن الممكن تقاسم هذا الدخل عن طريق تسلسل القيمة بين المستوردين والتجار والمستهلكين في البلد المستورد والمصدرين والتجار والمنتجين في البلد المصدّر. وتتوقف طريقة تقاسم ذلك الدخل على طائفة متنوعة من العوامل، من بينها مدى النفوذ السوقي النسبي لهذه العناصر الفاعلة المختلفة في تسلسل القيمة، ومدى اختلاف المنتج بين مختلف المصدرين وحالة السوق بعينها.

وفي الزراعة، تتسم هذه النُظم بأهمية خاصة لبضعة بلدان وفي حالة عدد محدود من المنتجات[٢]. ففي ما يتعلق بالحاصلين على الأفضلية، ينظر إلى الأفضليات التجارية كإمكانية للوصول إلى أسواق البلدان المتقدمة، فضلا عن زيادة أحجام وأسعار الصادرات من المنتجات التي قد لا تستطيع بغيرها البلدان الحاصلة على الأفضليات أن تتاجر على نحو تنافسي. كما أنها ذات أهمية خاصة للدول النامية الجزرية الصغيرة لأن أسواقها المحلية الصغيرة، التي تحد من قدرتها على استغلال وفورات الحجم وفرص التنويع، إلى جانب قاعدة مواردها المحدودة، تجعلان من الصعب بالنسبة لها أن تحقق

(٢) للاطلاع على مزيد من المناقشة بشأن القضايا المتعلقة بالأفضليات الزراعية في سياق مفاوضات منظمة التجارة العالمية، انظر منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٥ ز.

القدرة على المنافسة أو المحافظة عليها. ولذا قد تؤدي الأفضليات إلى زيادة رفاه سكانها بإدامة العمالة والدخل والنمو الاقتصادي. وفي الوقت ذاته، فإن التغطية المحدودة للمنتجات، والمعوقات الإدارية بشأن الاستفادة من الأفضليات (مثل قواعد المنشأ المعقّدة)، وارتفاع تكاليف الامتثال للقواعد التنظيمية الفنية والصحية والمتعلقة بالصحة النباتية، ووجود مشاكل محلية خاصة بالعرض في بعض البلدان، هي عوامل أدت إلى الحد من قدرة مستفيدين كثيرين على الاستفادة الكاملة من الأفضليات التجارية. وعلاوة على ذلك، ربما كانت الحوافز المقدمة لمنتجي مواد تحظى بالأفضلية قد أدت، حيثما كانت فعالة، إلى الحد من حوافز الاستثمار في قطاعات تنافسية أخرى. ولذا فإن جدوى الأفضليات للبلدان المتلقية لها كعنصر مساهم في تحقيق نموها والتنمية فيها على المدى الطويل كانت موضع تشكيك.

وتختلف الأفضليات أيضا بالنسبة للبلدان الحاصلة عليها والبلدان النامية الأخرى، مما يمكن أن يعيق الآفاق الإنمائية للبلدان الأخيرة. فالحصة النسبية للتجارة التفاضلية في الصادرات الزراعية العالمية أخذت في التناقص على مدى العقد الماضي، مما يشير إلى أن الأفضليات لم تنتقص بدرجة كبيرة من فرص السوق بالنسبة للبلدان الثالثة. وفي إطار منظمة التجارة العالمية، يشكّل "البند التمكيني" الأساس القانوني الذي يتيح الانحراف عن مبدأ عدم التمييز في ما بين أعضاء المنظمة من أجل منح أفضليات تجارية للبلدان النامية. إلا أن البند يقتضي عدم وجود تمييز في ما بين البلدان النامية في منح الأفضليات التجارية، سوى من أجل منح معاملة خاصة لصالح أقل البلدان نموا بينها. وفي بعض الأحيان تمنح بلدان متقدمة أفضليات بعينها لمجموعات محددة من البلدان النامية تشمل بلدانا ليست من البلدان الأقل نموا، مثل الأفضليات التي يمنحها الاتحاد الأوروبي لبلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي بموجب اتفاق كوتونو، الذي يتيح لسبعة وسبعين بلدا من بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي إمكانية الوصول إلى أسواق الاتحاد الأوروبي بدون دفع رسوم جمركية، ويشمل بروتوكولات خاصة تمنح أفضليات كبيرة لبلدان معينة من تلك البلدان في ما يتعلق بالموز والسكر والأرز والروم. وكان ينظر الى هذا الاتفاق في الماضي على أنه لا يتوافق مع البند التمكيني، إذ يتطلب تنازلا من جانب أعضاء منظمة التجارة العالمية عن تطبيق القواعد المعروفة حاليا من أجل استمراره خلال فترة محددة. إلا أن حكما استثنافيا صدر مؤخرا عن منظمة التجارة العالمية يشير إلى أن النظم التي تميّز لصالح بعض البلدان النامية التي ليست من أقل البلدان نموا قد تكون متسقة مع البند التمكيني، بشرط أن تستوفي الشروط المتعلقة بذلك البند وتمنح نفس الأفضليات لجميع البلدان النامية متماثلة الوضع.

والسلع التي يتاجر فيها ضمن إطار الأفضليات تجمع بينها بعض الخصائص والشواغل المتعلقة بالمنتجات الخاصة والحساسة. إلا أن الأفضليات تثير بعض التعقيدات نظرا لأنها منحة من البلدان المتقدمة وإن كانت البلدان النامية قد تستفيد منها. وعلاوة على ذلك، فإنها قد تكون ملازمة للدعم والحماية اللذين تقدمهما البلدان المتقدمة للقطاعات الزراعية لديها، كما في حالة السكر في الاتحاد الأوروبي. وقد كانت السياسات الداعمة لهذه المنتجات في البلدان المانحة للأفضليات من بين أكثر السياسات تقييدا ولقيت معارضة في منظمة التجارة العالمية. وقد لقيت الاعتراضات المتعلقة بنظم التجارة التفاضلية في منظمة التجارة العالمية مناصرة، لاسيما في ما يتعلق بتجارة الاتحاد الأوروبي في الموز والسكر، التي تشكّل معظم التجارة التفاضلية. وقد وافق مؤخرا وزراء الزراعة في الاتحاد الأوروبي على إدخال تغييرات جذرية في منظمة السوق المشتركة للسكر – وهي تغييرات معناها حدوث انخفاض كبير في سعر السكر المدعوم في الاتحاد الأوروبي. وفضلا عن منتجي السكر في الاتحاد الأوروبي، سيؤثر الإصلاح على البلدان النامية وعلى أقل البلدان نموا التي تعتمد على المعاملة التفاضلية وما ينجم عن تلك المعاملة من حصول تلك البلدان على أسعار أعلى لصادرتها من السكر إلى الاتحاد الأوروبي، ترتبط بسعر السكر المدعوم في الاتحاد الأوروبي. وفي حالة الموز، تأثرت الأفضليات لواردات معينة من أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي إلى الاتحاد الأوروبي بالاستعاضة في عام ٢٠٠٦ عن النظام السابق الذي كانت تُستورد بموجبه حصة من واردات الموز تسري عليها التعريفة الجمركية للاتحاد الأوروبي بنظام تعريفة جمركية فقط. ويأتي هذا مرة أخرى استجابة لسلسلة من أحكام منظمة التجارة العالمية. وترد مناقشة أكثر تفصيلا لهاتين الحالتين في الأقسام التالية من هذا التقرير.

وينبغي أن تستفيد البلدان النامية جميعها، ومن بينها تلك الحاصلة على أفضليات في ما يتعلق بمنتجات معينة، من التخفيضات العامة للتعريفة الجمركية الخاصة بالدولة الأكثر رعاية، التي ستُحسِّن إمكانية وصولها إلى أسواق البلدان المتقدمة. ومع تخفيض التعريفات الجمركية الخاصة بالدولة الأكثر رعاية، ستتآكل هوامش الأفضلية وبالتالي الفوائد

صادرات وأفضليات الموز والسكر: القيّم من بلدان مختارة، ٢٠٠٠-٢٠٠٢

	الصادرات كنسبة مئوية من الصادرات الزراعية	الصادرات كنسبة مئوية من الصادرات السلعية الكلية	الصادرات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	قيمة الأفضليات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي
السكر				
فيجي	٥٥,٠	٢٠,٠	٦,٣	٣,٥
غيانا	٤١,٠	٢٠,٠	١٤,٠	٩,٣
جامايكا	٢٦,٠	٤,٠	٠,٩	٠,٧
موريشيوس	٧٤,٠	٦,٠	٥,٧	٤,٦
الموز				
دومينيكا	٦٣,٠	٢٦,٠	٤,٧	٠,٧١
سانت لوسيا	٦٨,٠	٦٥,٠	٤,٣	٠,٧١
سانت فنسنت	٥٠,٠	٣٨,٦	٤,٦	٠,٩٤

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٤ ب.

النسبية للأفضليات التجارية بالنسبة للبلدان المستفيدة. وتشير التحليلات الاقتصادية لهذه المعاوضة إلى أن المكاسب التي ستتحقق إجمالا من تخفيضات التعريفة الجمركية متعددة الأطراف ستعوّض كثيرا عن الخسائر التي تنجم عن تآكل الأفضليات. إلا أن هناك عددا من البلدان، منها الدول النامية الجزرية الصغيرة على وجه الخصوص ولكن ليس على سبيل الحصر، التي تعتمد اعتمادا شديدا على الصادرات من منتجات معينة في إطار ترتيبات تفاضلية، وأبرز هذه المنتجات هي الموز والسكر. فهذه يمكن أن تشكل حصة كبيرة من إجمالي إيراداتها التصديرية والدخل والعمالة لديها، ومن ثم فإن تآكل الأفضليات يمكن أن تكون له عواقب اقتصادية شديدة. وبالنسبة لتلك البلدان، لن تعوّض التخفيضات الجمركية متعددة الأطراف عن فقدان الأفضليات. وتخشى البلدان التي تسعى إلى زيادة تحرير التجارة أن يؤدي استمرار وجود الأفضليات إلى تحرير أقل من المنشود، لأن البلدان المتلقية للأفضليات لن تضغط من أجل إحداث تخفيضات طموحة في التعريفات الجمركية الخاصة بالدولة الأكثر رعاية، وقد تستخدم البلدان المانحة للأفضليات تقديم الأفضليات كحجة للحفاظ على الدعم وعلى حماية قطاعها الزراعي. وفي الوقت ذاته، يبدو تآكل الأفضليات أمرا لا يمكن تجنّبه بالنظر إلى تخفيض التعريفات الجمركية عموما في المفاوضات متعددة الأطراف، وتوقيع اتفاقات تجارية ثنائية وإقليمية جديدة، والاعتراض في منظمة التجارة العالمية على سياسات البلدان المتقدمة التي تنطوي على نظم تفاضلية. ويتعلق التساؤلان الرئيسيان بمدى الضرر الاقتصادي الذي سينجم نتيجة لفقدان الأفضليات، وبما يمكن القيام به للتخفيف من هذا الضرر. وسيتوقف وجود توافق آراء بشأن مزيد من التخفيضات في التعريفات الجمركية الخاصة بالدولة الأكثر رعاية في منظمة التجارة العالمية على إجابتي هذين التساؤلين.

ولقد طُرحت اقتراحات بشأن كيفية مواصلة وتحسين تطبيق بعض نظم الأفضليات على الأقل التي يمكن التدليل على وجود فوائد صافية كبيرة لها وعلى احتياج البلدان المعنية حقا إليها لأن صادراتها لن تكون قادرة على المنافسة بدونها. ويمكن أن ينصب التركيز على الحفاظ على أفضليات "عميقة" توفّر تنازلات كبيرة من حيث إمكانية الوصول إلى الأسواق بالنسبة لعدد محدود من البلدان التي تحتاج إلى ذلك، على العكس من تقديم أفضليات "ضحلة" لجميع البلدان النامية. والصعوبة هنا هي التوصل إلى اتفاق بشأن المعايير التي يجب بها تحديد البلدان والمنتجات، وما هو التنازل الخاص بالأفضلية. ورئي أيضا أن فوائد الأفضليات قد يتسنى الحفاظ عليها، مؤقتا على الأقل، بمعاملة السلع المعنية بنفس الطريقة التي تُعامل بها المنتجات الخاصة. وبالحد من مدى التخفيضات الجمركية لهذه المنتجات أو بتأخير أو تمديد الجدول الزمني لتنفيذها يمكن الحد من درجة تآكل الأفضليات. وفي حالة حدوث تآكل للأفضليات ومعاناة بلد من خسائر اقتصادية نتيجة لذلك، يمكن أيضا أن تُساق مبررات للتفاوض على تقديم تعويضات.

والبلدان المستفيدة حاليا ستحتاج أساسا، للتأقلم مع حدوث تآكل كبير في الأفضليات التجارية، إلى مساعدة من أجل التكيف لتحسين إنتاجية قطاعات السلع الزراعية المعتمدة على الأفضليات لديها وتحسين قدرات تلك القطاعات على المنافسة، أو لتيسير التنويع والانسحاب من تلك القطاعات. وريثما تحسّن بلدان نامية كثيرة متلقية لأفضليات قدرتها على الإمداد بالمنتجات وقدرة تلك المنتجات على المنافسة، فإنها ستخسر من زيادة التخفيضات الجمركية الخاصة بالدولة الأكثر رعاية أو من المشاركة في ترتيبات تفاضلية مع البلدان المتقدمة على أساس المعاملة بالمثل. ومن المرجح أن تكون احتمالات زيادة إمكانية الوصول إلى الأسواق من زيادة تحرير التجارة بالنسبة للبلدان المتلقية للأفضليات احتمالات محدودة، وذلك لأن البلدان المستفيدة تتمتع فعلا بتعريفات جمركية منخفضة.

تآكل الأفضليات التجارية - الموز في منطقة الكاريبي

يصوّر الموز تصويرا جيدا نوع المشاكل التي يمثلها تآكل الأفضليات بالنسبة للاقتصادات الصغيرة الضعيفة.

فالموز يُزرع في جميع المناطق الاستوائية ويعتبر أكثر فاكهة طازجة تصدّر في العالم من حيث الحجم والقيمة، بحيث يمثّل أكثر من نصف شحنات الفواكه والخضروات الطازجة التي تُشحن من

بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي إلى أوروبا. وتساهم الإيرادات من صادرات الموز مساهمة كبيرة في اقتصادات كثرة من بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض، ومن بينها الكاميرون وكوت ديفوار وإكوادور وغواتيمالا وهندوراس والفلبين. والموز محصول أساسي أيضا في أقاليم الاتحاد الأوروبي الواقعة في ما وراء البحار، مثل جزر الأنتيل الفرنسية، وماديرا، وجزر الكناري. وينطوي الموز أيضا على أهمية حيوية لاقتصادات دول نامية جزرية صغيرة في منطقة الكاريبي – لاسيما جامايكا وجزر ويندوورد – حيث يمثّل السلعة التصديرية الزراعية الرئيسية ويولّد حصة كبيرة من العمالة والدخل. ولكن، بدون ميزة الأفضليات التجارية الممنوحة من الاتحاد الأوروبي لدول معينة في أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي، وهو ما يضمن لها حصة من السوق بأسعار أعلى من الأسعار العالمية، لن تكون صادرات منطقة الكاريبي تنافسية. فالطبيعة الجغرافية والمناخ وهياكل المزارع معناها أن تكاليف إنتاج الموز أعلى نسبيا وأن عدد المحاصيل التصديرية البديلة التي يمكن أن تُزرع عدد محدود.

ولقد كانت جزر ويندوورد وجامايكا معتمدة اعتمادا شديدا على سوق الاتحاد الأوروبي، بالنظر إلى وجود ميزة الأفضليات لديها. فالاتحاد الأوروبي، الذي يضم ٢٥ دولة عضوا ويوجد فيه ٤٥٠ مليون مستهلك متوسط دخلهم مرتفع، هو أكبر سوق لصادرات الموز، بحيث يمثّل ٤٤ في المائة من واردات العالم. ونسبة لا تتجاوز ١٦ في المائة من الاستهلاك المحلي للموز في الاتحاد يتحصل عليها من أقاليمه (الواقعة في ما وراء البحار أساسا)، بينما تُستورد غالبية احتياجاته من الموز من أمريكا اللاتينية وأفريقيا ومنطقة الكاريبي. ولذا فإن السياسة التجارية للاتحاد بشأن الموز وشروط وصول الموز إلى أسواق الاتحاد تؤثران تأثيرا كبيرا على أسواق العالم وعلى الآفاق التجارية للمصدرين في جميع هذه الأقاليم.

وحتى ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٥ كان الاتحاد الأوروبي يحدد وارادات الموز إليه من فئات مختلفة من البلدان المورّدة، وذلك عن طريق نظام معقّد يتمثل في تحديد حصص تورّد بسعر التعريفة الجمركية. فقد خُصصت لبلدان معينة في أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي – هي أساسا الكاميرون وكوت ديفوار وجامايكا وجزر ويندوورد – حصة قدرها ٧٥٠ ٠٠٠ طن يمكن أن تدخل الاتحاد معفاة من الرسوم الجمركية، بينما خُصصت لبلدان مورّدة أخرى في أمريكا اللاتينية حصة قدرها ٣,١ مليون طن، ولكن مع فرض تعريفة جمركية تبلغ ٧٥ يورو على كل طن. أما الواردات التي كانت تتجاوز أيا من هاتين الحصتين فقد كانت تواجه تعريفات جمركية "باهظة" أعلى كثيرا. ومع تحديد الحصص لكمية الواردات الإجمالية، أُبقي على أسعار الموز في الاتحاد الأوروبي عند مستوى أعلى كثيرا من أسعاره في بلدان أخرى، مثل الولايات المتحدة. وهذه الأسعار الأعلى، إلى جانب تخصيص الحصص، كان معناها استطاعة الدول المنتجة للموز في الكاريبي أن تصدِّر الموز إلى الاتحاد الأوروبي على الرغم من ارتفاع تكاليف الإنتاج لديها.

وقد قُدّمت في منظمة التجارة العالمية سلسلة من الشكاوى ضد هذا النظام. وكانت الحجة، أساسا، هي أن النظام، بمنحه أفضليات تجارية للدول المورّدة في أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي، يميّز ضد الدول المورّدة في أمريكا اللاتينية ويحد من إمكانية وصولها إلى سوق الاتحاد الأوروبي. وفي يناير/كانون الثاني ٢٠٠٦، قام الاتحاد بتبسيط نظامه الخاص بالاستيراد وذلك بالاستعاضة عن نظام استيراد الموز بسعر التعريفة الجمركية للحصص بنظام التعريفة الجمركية فقط. وحُددت التعريفة الجمركية بمبلغ ١٧٦ يورو للطن. ويُسمح بدخول الواردات من أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي معفاة من الرسوم الجمركية بحد أقصى قدره ٧٧٥ ٠٠٠ طن، ومن ثم تظل أفضلية تجارية باقية لبلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي. ولقد أثار الانتقال من النظام القديم إلى النظام الحالي، خصوصا تحديد مستوى التعريفة الجمركية، قدرا كبيرا من الجدل والخلاف على الصعيدين السياسي والاقتصادي (انظر منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٥ ح). وطالبت الدول المورّدة في أمريكا اللاتينية بتخفيض التعريفة في حالتها. ومع أن الدول المنتجة في غرب أفريقيا، بين الدول المورّدة في أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي، يمكن أن تكون تنافسية في حالة وجود هامش لأفضليتها قدره ١٧٦ يورو للطن، ترى الدول المنتجة في منطقة الكاريبي أن هذا الهامش غير كاف للتعويض عن تكاليف الإنتاج الأعلى لديها.

ولقد استعاض النظام الجديد للواردات عن الحصة المحددة لواردات البلدان الثالثة بتعريفة جمركية قدرها ١٧٦ يورو للطن مع عدم وجود أي تقييدات كمية. وأُبقي على حصة من الموز المستورد من بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي معفاة من الرسوم الجمركية. والنظام الجديد للواردات له أيضا انعكاسات على حصص مختلف بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي في السوق، ولاسيما التوازن بين الدول المنتجة في منطقة الكاريبي والدول المنتجة في غرب أفريقيا. ففي ظل النظام السابق، الذي ساد منذ عام ١٩٩٣ حتى عام ٢٠٠٥، كانت حصة الواردات المعفاة من الرسوم الجمركية والمحجوزة لهذه البلدان توزّع على أساس الكميات المستوردة في فترة مرجعية محددة في الماضي ("الفترات المرجعية التاريخية"). وكان أكثر من نصف الحصة يخصص للدول المورّدة في منطقة الكاريبي، لاسيما جزر ويندوورد وجامايكا، بينما كانت توزّع الكمية المتبقية على الدول

الخصائص الرئيسية لنُظُم واردات الاتحاد الأوروبي من الموز، ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦

	٢٠٠٥			٢٠٠٦		
المنشأ	الحصة (بالأطنان)	التعريفة الجمركية (باليورو للطن)	التعريفة لما يتجاوز الحصة (باليورو للطن)	الحصة (بالأطنان)	التعريفة الجمركية (باليورو للطن)	التعريفة لما يتجاوز الحصة (باليورو للطن)
جميع البلدان الأخرى	٣ ١١٣ ٠٠٠	٧٥	٦٨٠	لا شيء	١٧٦	–
بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي	٧٥٠ ٠٠٠	٠	٣٨٠	٧٧٥ ٠٠٠	٠	١٧٦

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة.

الموردة في أفريقيا. ولكن، على امتداد الفترة من عام ١٩٩٣ إلى عام ٢٠٠٥ انخفضت الصادرات من جزر ويندوورد وجامايكا بينما زادت الصادرات من الكاميرون وكوت ديفوار زيادة ملحوظة. وقد أدى ذلك إلى وضع أصبحت فيه جزر ويندوورد وجامايكا تحصل على حقوق من حصص الاتحاد الأوروبي أكبر من الكميات التي تصدّرها، بينما كانت الكاميرون وكوت ديفوار في وضع معاكس لذلك تماما وكان عليها أن تشتري حقوق حصص من هذين البلدين اللذين ينتميان إلى فئة الدول النامية الجزرية الصغيرة، وذلك نتيجة لنظام الفترات المرجعية التاريخية. وقد تغيّر هذا الوضع بتطبيق النظام الجديد للواردات، بحيث تُخصص الآن نسبة تبلغ حوالي ٦٠ في المائة من حصة الواردات على أساس "الأولوية بالأسبقية". وتزعم صناعتا الموز في الكاميرون وكوت ديفوار أن النظام الجديد أكثر عدلا لأنه يجسّد تجسيدا أفضل قدرتها على المنافسة في مواجهة الدول المورّدة الأخرى في أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي. وعلى العكس من ذلك، تخشى جزر ويندوورد وجامايكا أن يؤدي النظام الجديد إلى انخفاض شديد في صادراتها، وتقولان إن صناعتي الموز لديهما تحتاجان إلى الإيرادات التي تتحقق من مبيعات حقوق الحصة غير المستخدمة للتعويض عن تكاليف الإنتاج الأعلى لديهما.

ويساور البلدان الكاريبية المصدّرة للموز قلق أيضا بشأن مستقبل إمكانية وصول الموز الذي تنتجه إلى الأسواق معفيا من الرسوم الجمركية عند انتهاء سريان اتفاق كوتونو بين الاتحاد الأوروبي وبلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي في نهاية عام ٢٠٠٧. وقد أعرب الاتحاد الأوروبي عن عزمه على أن يستعيض عن الاتفاق باتفاقات شراكة اقتصادية يُتفاوض عليها على حدة مع كل بلد من بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي. وليس واضحا أيضا ما إذا كان الاتحاد سيواصل تقديم أفضليات تجارية مماثلة في إطار اتفاقات الشراكة الاقتصادية وما إذا كان أعضاء منظمة التجارة العالمية سيقدمون التنازل اللازم عن تطبيق قواعد الجات. وتمثل مبادرة "كل شيء ما عدا الأسلحة"، التي ستسمح في نهاية المطاف بدخول واردات غير محدودة من الموز معفاة من الرسوم الجمركية إلى الاتحاد الأوروبي من أقل البلدان نموا، مدعاة لقلق إضافي بالنسبة للبلدان المصدّرة في منطقة الكاريبي لأنها ليست من أقل البلدان نموا.

وتخفيض درجة الأفضلية الناجم عن التغيرات في نظام الاتحاد الأوروبي للواردات من الموز يترك صناعة الموز في منطقة الكاريبي عرضة للتأثر. وعلاوة على ذلك، إذا لم تتمكن البلدان المنتجة للموز في منطقة الكاريبي من التنافس على تراخيص للحصول على حصة معفاة من الرسوم الجمركية في مواجهة الدول المنتجة في غرب أفريقيا في إطار نظام "الأولوية بالأسبقية"، فإن هامش الأولوية بالنسبة لها سيتلاشى تماما. والانخفاض في درجة الأفضلية هو نتيجة للحاجة إلى الامتثال لأحكام منظمة التجارة العالمية المناهضة للنظام السابق الذي كان يتبعه الاتحاد الأوروبي في ما يتعلق بالواردات من الموز. فهو لا يرجع إلى تخفيضات جمركية متفق عليها في مفاوضات تجارية متعددة الأطراف، وإن كانت المفاوضات من هذا القبيل قد تؤدي إلى تخفيضات جمركية خاصة بالدولة الأكثر رعاية. وهذا الاحتمال الأخير قد دفع الدول المنتجة في منطقة الكاريبي إلى مطالبة الاتحاد الأوروبي بتسمية الموز مُنتجا حساسا وذلك للحد من التخفيضات الجمركية المحتملة مستقبلا ومن زيادة انكماش هامش الأفضلية. وتُبرز قابلية صناعة الموز في منطقة الكاريبي للتأثر الحاجة الماسة إلى تحسين إنتاجيتها وقدرتها على المنافسة، وكذلك استكشافها لإمكانيات التنويع، إذا كان المراد لها أن تصمد أمام أي انخفاض إضافي في هامش الأفضلية. وفي سبيل ذلك قدّم الاتحاد الأوروبي بالفعل مساعدة في إطار برنامجه لدعم الموز وفي إطار مساعداته الإطارية الخاصة.

تحرير التجارة واتفاقات التجارة التفاضلية - السكر

إن إمكانية الوصول التفاضلية لأسواق السكر في الاتحاد الأوروبي يشملها البروتوكول طويل الأمد للسكر واتفاقات السكر التفاضلية الخاصة. فكلاهما يمنحان إمكانية وصول السكر المعفي من الرسوم الجمركية من بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي، على أساس الحصص. وكان الهدف من هذه الاتفاقات، منذ بدايتها في عام ١٩٧٥، الابقاء على العمالة والدخل في البلدان النامية وأقل البلدان نموا، ومن بينها عدد كبير من الدول النامية الجزرية الصغيرة التي تعتمد على إنتاج السكر وصادراته.

وعلاوة على هذه الاتفاقات، تميِّز أيضا مبادرة الاتحاد الأوروبي "كل شيء ما عدا الأسلحة"، التي بدأ سريانها في عام ٢٠٠١، لصالح أقل البلدان نموا بمنحها إمكانية وصول معفي من الرسوم الجمركية بالنسبة للواردات من جميع المنتجات التي تنشأ في هذه البلدان، باستثناء الأسلحة والذخائر. وتخضع الواردات من السكر في إطار تلك المبادرة للحصص التي تُستورد بسعر التعريفة الجمركية، مع السماح بواردات ضمن الحصص المعفاة من الرسوم الجمركية ومع الحد تدريجيا من التعريفة الجمركية للواردات التي تتجاوز الحصص حتى عام ٢٠٠٩. وقد انصّب قدر كبير من الاهتمام على تأثير تحرير التجارة على هذه الاتفاقات، وعلى ما يعقب ذلك من انخفاض في قيمة الأفضليات للبلدان المستفيدة. والأهم هو أن التغييرات الجذرية في سياسة الاتحاد الأوروبي بشأن السكر ستنطوي على انخفاض بنسبة قدرها ٣٦ في المائة في سعر التدخل الحالي على مدى أربع سنوات تبدأ في عام ٢٠٠٨.

وهذا سيؤثر على السعر الذي تحصل عليه بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي، مما يؤدي إلى تآكل هامش أفضليتها ومن ثم يؤدي إلى خفض إيراداتها من الصادرات. وبالنظر إلى أن كثرة من هذه البلدان تعتمد على إنتاج السكر، بحيث تمثل الصادرات من السكر حصة كبيرة من إجمالي إيراداتها من الصادرات، ستكون لهذه الإصلاحات تداعيات سلبية على اقتصاداتها.

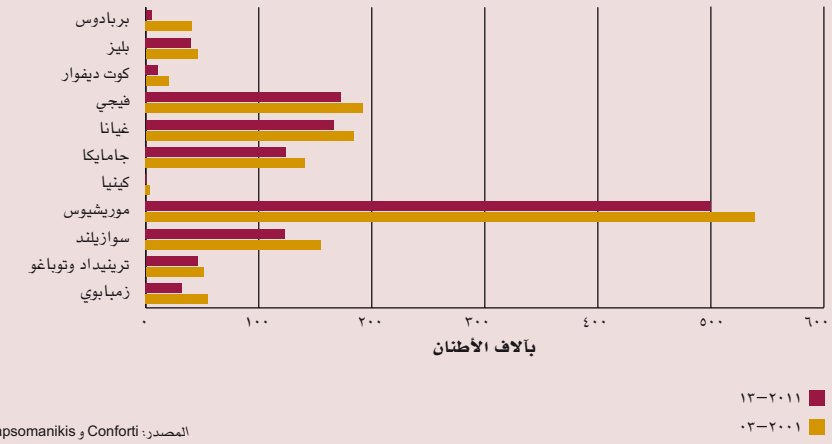
المعوقات التجارية في أقل البلدان نموا

في ما يتعلق بأقل البلدان نموا، التي ستُمنح إمكانية وصول معفي تماما من الرسوم الجمركية إلى أسواق السكر في الاتحاد الأوروبي بدءا من عام ٢٠٠٩ فصاعدا، سيؤدي إصلاح السياسة الزراعية المشتركة للاتحاد الأوروبي في قطاع السكر إلى خفض هامش الأفضلية. ومع ذلك، ستستفيد هذه البلدان من مبادرة "كل شيء ما عدا الأسلحة"، وذلك لأن الفارق بين السعر العالمي والسعر الخاص بالاتحاد الأوروبي من المرجح أن يظل كبيرا. ومن القضايا المهمة بالنسبة لأقل البلدان نموا مسألة قدرتها على استغلال فرص إمكانية وصولها إلى الأسواق التي تتحقق بفضل مبادرة "كل شيء ما عدا الأسلحة"، وذلك لأن التكاليف التجارية قد تكون عائقا يحول دون زيادة صادراتها من السكر زيادة كبيرة. وهذه التكاليف تحددها، بوجه عام، المسافة والبنية التحتية وتكنولوجيات الاتصال وتشمل تكاليف الشحن وتكاليف المعلومات وتكاليف إنفاذ العقود وتكاليف تبادل العملات وتكاليف المخزون والحيازة والتكاليف التنظيمية. وبالنظر إلى ضعف البنية التحتية في كثير من أقل البلدان نموا، وكذلك وجود متطلبات تنظيمية باهظة للتصدير في إطار مبادرة "كل شيء ما عدا الأسلحة"، قد تكون هذه التكاليف أكثر من أن تتحملها البلدان الأقل نموا. وقد تكون القواعد التي تحكم التجارة في إطار تلك المبادرة صارمة نسبيا، مما يُسفر عن الاستفادة من الأفضليات استفادة أقل مما يجب. وهذه القواعد تحدد متطلبات بعينها تتعلق بنقل المنتجات التي تنشأ في أقل البلدان نموا، كما تحدد مقدار القيمة التي يجب أن تُضاف إلى واردات أقل البلدان نموا من البلدان الأخرى لكي تُعامل على أنها منتجات ناشئة في أقل البلدان نموا.

التغير في السياسات وانعكاساته

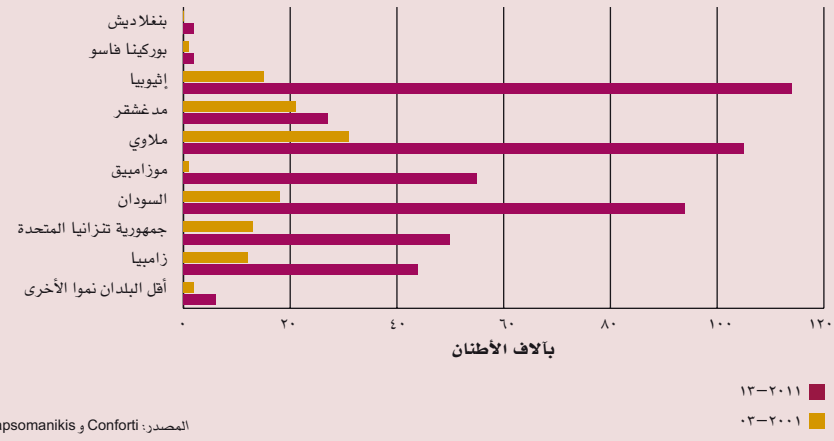
لقد ركّزت دراسة أجرتها منظمة الأغذية والزراعة مؤخرا على تأثير إصلاح سياسة السكر التي يتبعها الاتحاد الأوروبي على هوامش الأفضلية وإيرادات الصادرات التي تؤول إلى بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي الموقّعة على بروتوكول السكر وعلى اتفاقات السكر التفاضلية الخاصة، كما ركّزت على تأثير مبادرة "كل شيء ما عدا الأسلحة" على أقل البلدان نموا، مع مراعاة التكاليف التجارية التي من

صادرات السكر من بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي التي ليست من أقل البلدان نموا



المصدر: Conforti و Rapsomanikis، ٢٠٠٥.

صادرات السكر من أقل البلدان نموا إلى الاتحاد الأوروبي



المصدر: Conforti و Rapsomanikis، ٢٠٠٥.

المرجح أن تواجهها هذه البلدان (Conforti وRapsomanikis، ٢٠٠٥). وتحدد الدراسة ثلاث فئات من البلدان بين تلك التي تتمتع بإمكانية وصول تفاضلية إلى سوق الاتحاد الأوروبي، هي: البلدان النامية في أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي، وأقل البلدان نموا في أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي التي يمكن أن تصدِّر في إطار كل من بروتوكول السكر ومبادرة "كل شيء ما عدا الأسلحة"، وأقل البلدان نموا التي من المتوقع ألا تصدّر إلا في إطار مبادرة "كل شيء ما عدا الأسلحة".

ومن المتوقع أن تنكمش الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي من البلدان النامية في أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي التي تحظى حاليا بإمكانية وصول تفاضلية في إطار بروتوكول السكر واتفاقات السكر التفاضلية الخاصة، نتيجة لإلغاء اتفاقات السكر التفاضلية الخاصة، وكذلك حدوث انخفاض في السعر المدعوم في الاتحاد الأوروبي. وسيكون لذلك الانخفاض تأثير كبير على البلدان المنتجة التي ترتفع فيها التكلفة نسبيا، مثل بربادوس، حيث من المتوقع أن تنخفض صادراتها إلى الاتحاد الأوروبي انخفاضا كبيرا. وسيؤثر إلغاء اتفاقات السكر التفاضلية الخاصة تأثيرا سلبيا على بعض بلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي التي تقل فيها تكاليف الإنتاج، مثل كوت ديفوار وفيجي وغيانا وجامايكا وموريشيوس وسوازيلند وترينيداد وتوباغو.

وفي ما يتعلق ببلدان أفريقيا ومنطقة الكاريبي والمحيط الهادي الأقل نموا التي تصدّر حاليا إلى الاتحاد الأوروبي في إطار بروتوكول السكر واتفاقات السكر التفاضلية الخاصة والتي أنشأت بالفعل البنية التحتية اللازمة لتيسير التجارة، ستعني مبادرة "كل شيء ما عدا الأسلحة" حدوث زيادة متدرجة في إمكانية الوصول المعفي من الرسوم الجمركية إلى سوق الاتحاد الأوروبي، إلى أن تصبح بلا حدود بعد عام ٢٠٠٩. فعلى سبيل المثال، من المتوقع أن تُزيد ملاوي وجمهورية تنزانيا المتحدة صادراتهما إلى الاتحاد الأوروبي إلى حد كبير. أما أقل البلدان نموا غير الموقِّعة على بروتوكول السكر واتفاقات السكر التفاضلية الخاصة فإنها ستحظى بفوائد كبيرة من مبادرة "كل شيء ما عدا الأسلحة". وبعض البلدان الأقل نموا يعد منتجا مهما للسكر، مثل إثيوبيا وموزامبيق والسودان، ومن المتوقع أن تُزيد صادراتها إلى الاتحاد الأوروبي زيادة كبيرة. ومن المتوقع أيضا أن تزيد صادرات السكر إلى الاتحاد الأوروبي من أقل البلدان نموا الأخرى، مثل تشاد ومالي وموريتانيا وسيراليون، ولكن بدرجة أقل. وهذه البلدان ليست مصدِّرة مهمة للسكر، ولكنها دأبت في السنوات الأخيرة على تصدير كميات صغيرة من السكر إلى الاتحاد الأوروبي بانتظام.

وليس من المتوقع، على وجه الإجمال، أن يغيِّر إصلاح سياسة الاتحاد الأوروبي الاتجاهات المتعلقة بصادرات أقل البلدان نموا إلى الاتحاد، مادام هامش الأفضلية يظل مرتفعا. إلا أن الزيادة التي طرأت مؤخرا على أسعار السكر في العالم قد تؤثر على الاتجاهات المتعلقة بالصادرات بالنظر إلى أن التكاليف التجارية مهمة في تشكيل التدفقات التجارية. وإمكانية الوصول غير المحدود المعفي من الرسوم الجمركية إلى سوق الاتحاد الأوروبي في إطار مبادرة "كل شيء ما عدا الأسلحة" من شأنه، نظريا، أن يتيح لأقل البلدان نموا أن تصدِّر مجمل إنتاجها المحلي إلى الاتحاد الأوروبي، مع استيرادها في الوقت ذاته سكرا مكررا بالسعر السائد في السوق العالمية لكي تغطي احتياجاتها المحلية من حيث استهلاك الأغذية. إلا أن التحليل يشير إلى أن معدل النمو في صادرات أقل البلدان نموا إلى الاتحاد الأوروبي سيتأثر على المدى المتوسط بقدرة تلك البلدان على التغلب على التكاليف التجارية. ومن المرجح أن تُسفر التحسينات في البنية التحتية على المدى الطويل، وتوافر شبكات أفضل للنقل، وتكنولوجيا وخدمات أفضل في مجال المعلومات، عن إنخفاض في تكاليف النقل، مما يفضي إلى حدوث مزيد من الزيادات في صادرات السكر من أقل البلدان نموا إلى الاتحاد الأوروبي.

الاستنتاجات: أولويات التنمية، وجولة الدوحة وما بعدها

إن الاتفاقات التجارية، التي تنطوي على التزامات بخفض مستوى توفير الحماية على الحدود لقطاع الزراعة وتقديم الدعم له على نحو يشوه التجارة، كثيرا ما لا تجسّد التباين بين الشركاء التجاريين واهتماماتهم المشروعة بوجود مرونة في تنفيذ هذه الاتفاقات. فنتيجة للتجربة السابقة في التفاوض على اتفاقات تجارية متعددة الأطراف وتنفيذها، تتردد بلدان كثيرة في الالتزام بزيادة تحرير التجارة نظرا للمخاطر الكبيرة التي يمكن أن يفرضها ذلك التحرير فضلا عن أن الفوائد المحتملة لذلك غير ملموسة.

ولقد كان هذا التردد سببا أساسيا لعدم إحراز تقدم في جولة الدوحة للمفاوضات بشأن التجارة الزراعية. وعلى الرغم من وجود اتفاق عام على أن الإصلاحات التجارية ينبغي، على وجه الإجمال وعلى المدى الأطول، أن يكون لها تأثير إيجابي على التنمية والنمو، ومن ثم على الحد من الفقر وانعدام الأمن الغذائي، قد لا يوفّر تحرير التجارة على المدى القصير فائدة تُذكر وقد يفرض تكاليف كبيرة على البلدان النامية، وهي مجموعة تضم أضعف البلدان وأشدها فقرا. ومصالح وأولويات البلدان النامية المختلفة ليست متماثلة، ومما لا شك فيه أن هناك بلدانا ستخسر وبلدانا ستكسب من أي زيادة تحرير للتجارة لا تأخذ في الاعتبار الكامل الشواغل الإنمائية لهذه البلدان.

ومثلما ورد في هذه الطبعة من تقرير حالة أسواق السلع الزراعية، قد لا تجد البلدان التي تعتمد على تصدير المنتجات المدارية فائدة كبيرة من حيث تحسين إمكانية وصولها إلى أسواق البلدان المتقدمة وذلك لأن التعريفات الجمركية على الواردات عادة منخفضة بالفعل. ولن تكون تخفيضات التعريفة الجمركية، بوجه عام، كافية لتحفيز نمو الصادرات من هذه المنتجات، وإن كانت التخفيضات في مدى تصعيد التعريفات الجمركية قد تُزيل عقبة تقف في طريق الجهود الرامية إلى التنويع وإضافة قيمة للصادرات. وتمثل البلدان النامية الحاصلة على أفضليات تجارية فئة أخرى قد تكون لتحرير التجارة عواقب سلبية عليها مع تآكل فوائد الأفضليات نتيجة للتخفيضات في التعريفة الجمركية.

وعلاوة على ذلك، يتزايد أيضا اعتماد كثرة من أشد البلدان النامية فقرا على الواردات لتدبير حصة كبيرة من إمداداتها الغذائية. وبالنظر إلى أن تحرير الأسواق العالمية للأغذية من المتوقع أن يُفضي إلى حدوث زيادة في أسعار منتجات الأغذية المعتدلة في أسواق العالم، فإن فواتير الواردات من الأغذية ستزيد في مقابل ذلك. وربما كان من الأهم حتى من ذلك أن تخفيض البلدان النامية للتعريفات الجمركية للواردات في إطار اتفاق متعدد الأطراف يعرّض قطاعاتها الزراعية المحلية لمنافسة دولية مكثّفة ولخطر حدوث طفرات في الواردات تُخل باقتصادها. وفي أي من الحالتين، قد يتأثر الإنتاج المحلي للأغذية، الذي يشكّل معظم الإمدادات المحلية من الأغذية، مع ما يترتب على ذلك من تهديد للأمن الغذائي القطري.

وفي ضوء هذه الشواغل، ليس مما يبعث على الدهشة أن جولة الدوحة للمفاوضات انشغلت إلى حد ما بمسألة تدابير التخفيف من تلك التأثيرات في إطار القضية العامة المتمثلة في المعاملة الخاصة والتفاضلية، لاسيما تسمية المنتجات الخاصة وآلية الضمانات الخاصة. واقترح الإعلان الوزاري السادس أن تكون للبلدان النامية "مرونة أن تسمي عددا مناسبا من خطوط التعريفة الجمركية منتجات خاصة، مسترشدة في ذلك بمؤشرات تستند إلى المعايير المتمثلة في الأمن الغذائي، وضمان كسب العيش، والتنمية الريفية" (منظمة التجارة العالمية، ٢٠٠٥). والبلدان النامية ذاتها ليست متحدة في تأييد

المنتجات الخاصة، وقد بذل المفاوضون في جولة الدوحة جهدا حثيثا للتوصل إلى حلول عملية مقبولة. فالمنتجات الخاصة قد تكون مضادة لمصالح البلدان النامية المصدّرة للمنتجات الزراعية، بل إن تلك البلدان دعت في حقيقة الأمر إلى وضع حدود لنطاق المنتجات التي يمكن تسميتها "خاصة" تجنبّا لتقييد إمكانية وصول منتجاتها إلى الأسواق. ودعت بلدان أخرى أيضا إلى تحديد عدد المنتجات التي يمكن تسميتها منتجات خاصة تجنبا لحماية عدد كبير للغاية من المنتجات المستوردة. وكانت لبلدان شتى أيضا آراء مختلفة بشأن آليات الضمانات الخاصة، التي من شأنها أن تسمح بفرض تعريفات جمركية أعلى في مواجهة طفرات الواردات. ويخشى بعض البلدان النامية المصدّرة للسلع الزراعية أن يحد ذلك من صادراتها إلى البلدان النامية الأخرى، ودعت إلى أن يكون حدوث زيادات في الواردات أعلى كثيرا من المستويات المعتادة هو الذي يُطلق تطبيق الضمانات.

وأثار أيضا تآكل الأفضليات المحتمل اقتراحات بشأن الكيفية التي يمكن بها الحفاظ على تلك الأفضليات، على الأقل في ما يتعلق ببلدان معينة وفي ما يتعلق بمنتجات معينة، أي فكرة "الأفضليات العميقة". ولكن يثار تساؤل على الفور بشأن ما هي تلك البلدان المعينة وما هي تلك المنتجات المعينة؟

والذي بات واضحا هو عدم احتمال التوصل إلى اتفاق متعدد الأطراف ينطوي على التزامات بمزيد من التخفيضات في الحماية على الحدود إلا إذا عولجت هذه الشواغل معالجة أوفى مما تحقق حتى الآن. وقد أتاح توقف جولة الدوحة في أواخر يوليو/تموز ٢٠٠٦ فرصة للتفكير في أفضل سبيل لضمان معالجة هذه الشواغل عن طريق أوجه المرونة التي تُمنح في إطار الاتفاق التجاري، بدلا من إدراج الأحكام المتعلقة بذلك في إطار فئة "أفضل المساعي". ومع أن مخاطر المنافسة المكثفة من الواردات، وحدوث طفرات في الواردات، وتآكل الأفضليات هي مخاطر حقيقية، فإن التدابير المقترحة للتخفيف من تلك المخاطر تنطوي جميعها على التخفيف من مفهوم تحرير التجارة عريض القاعدة وصون أو إعادة إدخال عنصر حمائي، وهذه الحقيقة تتطلب قبولا بين الأطراف المتفاوضة.

ولكن مع أن تسمية منتجات خاصة وآلية الضمانات الخاصة، وكذلك التدابير الرامية إلى معالجة الشواغل المتعلقة بتآكل الأفضليات، حاسمة الأهمية لحسم الجولة الحالية من المفاوضات، فإنها تدابير لا تستطيع بمفردها أن تُعالج المشاكل البنيوية طويلة الأجل المتعلقة بالزراعة في البلدان النامية. فمع تخفيض التعريفات الجمركية على نحو متعدد الأطراف، من اللازم أن تكون القطاعات الزراعية في البلدان النامية قادرة على الاستفادة من الفرص التصديرية الجديدة وعلى الصمود في مواجهة منافسة دولية مكثفة. وسيتطلب التوسع في الصادرات التغلب على معوقات عديدة في ما يتعلق بالعرض، فضلا عن النجاح في الوفاء بمعايير للتجارة الدولية تزداد صرامتها. ولابد أن تكون البلدان النامية قادرة على المنافسة، ولكنها ستحتاج إلى مساعدة لاكتساب تلك القدرة على المنافسة.

والإقرار الدولي بحاجة البلدان النامية إلى تحسين إنتاجيتها وقدرتها على المنافسة وبدور المجتمع الدولي في تقديم المساعدة المناسبة لها يتبدى في المناقشات الحالية بشأن مبادرة "المعونة مقابل التجارة". إلا أن الحاجة إلى المعونة مقابل التجارة تتجاوز السياق الحالي للتأقلم مع انعكاسات الإصلاح التجاري متعدد الأطراف. فالمشاكل الأساسية المتعلقة بالعرض والمعوقات المؤسسية، التي تحد من قدرة البلدان النامية على التكيف مع تغير البيئة التجارية، تلزم معالجتها. وقد وحّدت منظمات دولية شتى جهودها عن طريق "الإطار المتكامل" لتقديم الدعم لأقل البلدان نموا في تشخيص معوقات تجارتها وفي تنسيق المساعدة الدولية المقدمة لها. إلا أن هذا الإطار ينبغي زيادة تعزيزه وتوسيعه لكي يوفر نطاقا أوسع من المساعدة لطائفة أوسع من البلدان.

ونطاق المساعدة اللازمة المحتمل نطاق كبير. ولابد من تحديد الأولويات وفقا لتحليل مفصّل للمعوقات التي يواجهها كل بلد على حدة. وتمثّل الحاجة إلى التركيز على الإنتاجية وقضايا التكنولوجيا على مستوى المزرعة، مع كون التدخلات وفقا لمرحلة التنمية الزراعية في البلد، لُب أي استراتيجية ترمي إلى تحسين القدرة على المنافسة. ولكن من اللازم، عدا عن ذلك، معالجة مشكلة الكفاءة في سلسلة القيم السلعية بأكملها. وهذا يشمل استثمارا لتحسين أداء الأسواق، وهو عنصر أساسي لتحفيز استثمار القطاع الخاص في مجال الزراعة، فضلا عن الاستثمار الحكومي في نظم معلومات السوق، والاستثمار في البنية التحتية الريفية، والطرق وشبكات النقل الأخرى، ومرافق التخزين، والموانئ، والاتصالات. وستلزم استثمارات أيضا في التكنولوجيا والمؤسسات والخبرة الفنية للوفاء بمعايير المنتجات، ليس فحسب المعايير الصحية العامة ومعايير الصحة النباتية، بل أيضا المعايير التي تتزايد صرامتها من جانب القطاع الخاص، بما في ذلك إمكانية التتبع وإصدار الشهادات الاجتماعية والبيئية. والخلفية اللازمة لكل هذه التدابير هي بيئة سياسية ومؤسسية مواتية، تدعمهما سياسة مناسبة للتجارة الزراعية. ومجال السياسات الآخر الذي سيلزم معالجته هو كيفية الاستعاضة عن الإيرادات المفقودة نتيجة لانخفاض التعريفات الجمركية على الواردات التي تمثل، في حالات كثيرة، نسبة كبيرة من الإيرادات الحكومية.

وختاما، كشرط مسبق لتوصُّل المفاوضات التجارية متعددة الأطراف إلى نتيجة إيجابية ومنصفة، من اللازم بناء قدرة البلدان النامية وتعزيزها لكي تستطيع تلك البلدان تحليل وتحديد الخيارات التي تحقق مصالحها على خير وجه، ومن ثم القيام بدور كامل وفعال في عملية التفاوض.