



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединённых Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

لجنة مشكلات السلع

الدورة السبعون

روما، 7-9 أكتوبر/تشرين الأول 2014

مذكرة مفاهيمية للاجتماع الوزاري الثالث بشأن الحوكمة وأسواق السلع، روما،
6 أكتوبر/تشرين الأول 2014

1- وقع الخيار على شعار "الحوكمة وأسواق السلع الدولية" ليكون موضوع هذا العام للاجتماع الوزاري، حيث ستنضوي تحت مبدأ الحوكمة جميع القواعد الرسمية وغير الرسمية، والمؤسسات والمنظمات والعمليات التي تعبر من خلالها الجهات الفاعلة العامة والخاصة عن اهتماماتها؛ وتصوغ القضايا وتصنّفها تبعاً لأولويتها؛ وتتخذ القرارات وتنفّذها وترصدها وتقرّها. ويجب أن يوفر هذا الموضوع سياقاً واسعاً للبيانات الصادرة عن الوزراء، بما فيها البيانات حول قضايا مهمة تتناول تقلبات الأسعار، والشفافية والاستقرار، والسلع والتنمية، والاستدامة والتركيبية المؤسسية الدولية التي ترعى أسواق السلع الزراعية العالمية.

2- وقد أثار توالي ثلاث زيادات للأسعار في غضون خمس سنوات شواغل بأن أسواق الأغذية الدولية أصبحت أكثر ضعفاً في مواجهة تقلب الأسعار "المفرط" وأن ترتيبات الحوكمة الحالية لهذه الأسواق أثبتت ضعفها أمام المحركات الجديدة لأسعار الأغذية وصلاتها بأسعار الطاقة والأصول المالية. وفقدت بعض البلدان المستوردة للأغذية ثقتها بالأسواق العالمية كمصادر موثوقة للإمدادات وتحوّلت إلى سياسات ترمي إلى تعزيز الاكتفاء الغذائي الذاتي.

3- على المستوى الدولي، تمّ الإقرار بوجود شواغل في المعلومات الموثوقة والمحدّثة، خاصة بشأن الأرصد، وبغياب مؤشرات واضحة وشاملة عن ظروف السوق الحالية. وأسفر غياب الشفافية الناجم عن ذلك وعدم وجود آلية فعّالة لإصدار الإنذارات بشأن تدهور ظروف السوق الدولية، عن عمليات تخزين الأغذية والشراء الناجم عن الإحساس بالذعر، وخيارات سياسة غير متسقة ودون المستوى الأمثل زادت الأمور سوءاً. وتمّ استحداث عنصر جديد في الحوكمة الدولية هو نظام المعلومات المتعلقة بالأسواق الزراعية، في عام 2011، كاستجابة لتحسين المعلومات وتعزيز الشفافية والترويج لاتساق السياسات.

طُبِعَ عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحدّ من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ. ويرجى من السادة المندوبين والراقبين التكرم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org

4- واستقطب الارتفاع في أسعار الأغذية اهتماماً عالمياً وأثار أيضاً نقاشاً أوسع نطاقاً بشأن جوانب سلوك السوق وحوكمتها، والشفافية والاستقرار، وتنظيم أسواق المشتقات، وإمكانية استقرار السوق النشطة، وإصلاح قواعد التجارة الدولية. ويشكل تقلب الأسعار قضية رئيسية تؤثر على جميع السلع الزراعية. غير أن التركيز على تقلب أسعار الأغذية صرف الانتباه عن قضايا أخرى قائمة منذ فترة طويلة في أسواق السلع الزراعية الدولية، ليس بالنسبة إلى الأغذية الأساسية فحسب، بل في ما يتعلق بالمنتجات الاستوائية أيضاً مثل البن أو الخامات الزراعية من قبيل القطن. وتتسم هذه السلع التي ينتجها بشكل رئيسي أصحاب الحيازات الصغيرة في البلدان ذات الدخل المنخفض بأهمية حيوية بالنسبة إلى الدخل والوظائف وعائدات التصدير والتنمية.

5- ويشير قياس الاعتماد على السلع الثلاث الأولى إلى أن نحو ثلثي البلدان النامية تعتمد على صادرات السلع الأساسية في أكثر من 50 في المائة من عائدات صادراتها. وشهد الاعتماد على صادرات السلع تراجعاً حتى عام 2000 حيث نوعت البلدان إنتاجها إنما عاد وارتفع من جديد، لا سيما في أفريقيا وأميركا اللاتينية، مع ما يسمى "إعادة تصنيف سلع" الصادرات لصالح السلع غير المجهّزة بدلاً من الأشكال ذات القيمة المضافة. ولا يزال هناك عشرة بلدان يشكّل فيها البن وحده أكثر من 5 في المائة من العائدات الإجمالية لصادراتها - والثلثين في حالة بوروندي والثلث في أثيوبيا. وتتمتع بلدان أخرى بمستويات مرتفعة من الاعتماد على صادرات الشاي والموز والجوتة والكاكاو والقطن.

6- ويقدر أن إنتاج السلع وتصديرها يوفران مداخيل ووظائف لأكثر من مليار نسمة. ويعمل ما يصل إلى 20 مليون نسمة في إنتاج البن في أكثر من 50 بلداً منتجاً. وينتج أصحاب الحيازات الصغيرة 80 في المائة من البن و90 في المائة من الكاكاو. إلا أن تجهيز السلع وتوزيعها وتجارتها، وإمداد البذور والأسمدة من المنبع تميل إلى أن تكون عالية التركيز، وخاضعة لسيطرة أعداد قليلة من الشركات العابرة للحدود التي تهيمن على سلاسل القيمة العالمية. وعادة ما يتلقى المنتجون في البلدان المنخفضة الدخل حصة صغيرة فقط من الإيرادات المتأتية من سلعهم. وعلى نحو أكثر عموماً، يكون في الغالب أصحاب الحيازات الصغيرة مهمشين في الحوكمة الدولية ويتم تجاهل صوتهم ومصالحهم في النقاشات العالمية وعمليات صنع القرار. ويمكن القول أن هذا الوضع ازداد سوءاً مع برامج التكييف الهيكلي التي قلّصت دور مجالس تسويق السلع الوطنية التي، وعلى الرغم من مواطن ضعفها المتعددة، وفّرت على الأقل قناة لتعميم اهتمامات المنتجين.

7- وبالنسبة إلى البلدان المعتمدة على السلع الأساسية، تؤثر التطورات في الأسواق العالمية بصورة واضحة وحادة على الفقر والنمو الاقتصادي والتنمية وعلى مداخيل أصحاب الحيازات الصغيرة وأمنهم الغذائي وعلى القطاع الريفي بشكل عام. وتعتبر أيضاً بلدان عدّة من تلك التي تعتمد على السلع الأساسية مستوردة صافية للأغذية وبالتالي مشتريّة وكذلك بائعة في أسواق السلع الدولية. وقد سلّطت مجموعات المجتمع المدني الضوء على الحاجة إلى مزيد من الشمولية في حوكمة أسواق السلع الدولية والحاجة إلى الحوكمة لتوطيد الروابط بين السلع والاستدامة والنمو والتنمية.

8- وقد أنشئ جزء كبير من التركيبة المؤسسية المختصة التي ترعى اقتصاد السلع الدولي، من قبيل الاتفاقات والمنظمات السلعية الدولية والصندوق المشترك للسلع الأساسية، في سبعينيات القرن الماضي أو حتى قبل ذلك. واليوم، تسعى منظمات السلع الدولية مثل منظمة البن الدولية ومنظمة السكر الدولية إلى تعزيز تنمية القطاع الخاص بسلعها من خلال الحوار والمشاريع والبحوث، وإلى تدعيم شفافية السوق من خلال توفير معلومات وإحصاءات عن السوق. وكان

الهدف من الصندوق المشترك للسلع الأساسية تمويل الاتفاقات السلعية الدولية في المقام الأول، ولكن منذ أن انهارت هذه الاتفاقات بعد فترة وجيزة من إبرامها، بات الصندوق يمول اليوم مشاريع لتنمية السلع تهدف إلى تحسين الأسواق السلعية وتقوية قدرة البلدان النامية وصغار المزارعين على المشاركة في التجارة.

9- إلى جانب هذه المنظمات المختصة، تقوم منظمات مثل منظمة الأغذية والزراعة ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، والبنك الدولي، بجمع معلومات متعلقة بالسوق ونشرها وإجراء تحليل لقضايا السوق السلعية من أجل تعزيز الشفافية والفهم، وتوفير الدعم للسياسات. ومن الناحية العملية، تغطي منظمة الأغذية والزراعة بالفعل هاتين الفئتين من المنظمات بما أنها إلى جانب توفيرها للخدمات الأكثر عمومية، أنشأت أيضاً آليات خاصة بالسلع على شكل لجنة مشكلات السلع والجماعات الحكومية الدولية المختصة بالسلع التي تضطلع بالعديد من الأدوار التي تؤديها منظمات السلع الدولية. وتوضع قواعد التجارة ذات الصلة من قبل منظمة التجارة العالمية التي درست موضوع الوصول إلى الموز والمنتجات الاستوائية في السوق وسلطت الضوء على المشاكل الخاصة التي يواجهها منتجو القطن الأفارقة.

10- وأبدت مؤخراً مجموعة العشرين ومجموعة الثمانية ومنظمات عدة من المجتمع المدني اهتماماً بالقضايا المتعلقة بحوكمة سوق السلع، حيث ركزت مجموعة العشرين بشكل خاص على تقلبات الأسعار وشفافية السوق.

11- وشهدت الفترة التي بدأ فيها إنشاء معظم التركيبة المؤسسية تغييرات ضخمة في هيكل السوق والسياسات والتكنولوجيا: أنماط الاستهلاك المتغيرة الناتجة عن التحضر وزيادة الدخل؛ والابتكارات التكنولوجية، بما فيها تطور الوقود الحيوي، والبدايل التركيبية المنافسة لكثير من المواد الخام الزراعية؛ وزيادة التركيز في الأسواق الدولية للسلع؛ والتغيرات المؤسسية في البلدان المصدرة للسلع نتيجة لبرامج التكيف الهيكلي مع اتساع دور القطاع الخاص في تجارة السلع؛ وتشكّل سلاسل القيمة العالمية للسلع؛ وتغيرات شروط التبادل الزراعي؛ والتغيرات في طبيعة ونطاق تقلبات أسعار السلع. وتطور النقاش حول السياسات وفقاً لهذه التغيرات. وتحول النهج الاقتصادي والسياسي إزاء تعزيز كفاءة أسواق السلع مبتعداً عن التدخل الحكومي لدعم الأسعار وتثبيت الأسواق، مما كان يتميز بإبرام اتفاقات دولية للسلع تضم "شروطاً اقتصادية"، بغرض التركيز بصورة أقوى على شفافية الأسواق وإدارة مخاطر الأسعار. غير أنه برز بعض الاهتمام المتجدد بالأرصدة الاحتياطية مؤخراً لمراقبة تقلبات الأسعار. وشهدت سياسة التجارة الزراعية إصلاحاً تدريجياً ليس أقله من خلال اتفاق جولة أوروغواي للزراعة وتحولاً إلى نظام للتجارة الدولية يستند إلى قواعد محددة برعاية منظمة التجارة العالمية. وقد ساهم تغيير المناخ في التنوع على الحاجة إلى الاستدامة وسوف يتسبب بتحوّلات في التوزيع الجغرافي لإنتاج السلع وتجارته. وأحدثت جميع هذه التغيرات آثاراً بعيدة المدى ليس فقط على عمل أسواق السلع الدولية، بل على الأمن الغذائي وحقوق الملكية والوصول إلى الموارد الإنتاجية، وموقع منتجي السلع من أصحاب الحيازات الصغيرة أيضاً.

12- وعلى الرغم من هذه التغيرات العميقة التي حدثت في طبيعة أسواق السلع، يبقى العديد من أهداف إنشاء التركيبة المؤسسية القائمة للسلع صالحاً اليوم: تفادي تقلب الأسعار الشديد؛ تحسين الدخل الفعلي للبلدان النامية؛ تحسين الوصول إلى السوق وموثوقية إمداد المنتجات الأساسية؛ تنوع الإنتاج وتوسيع نطاق التجهيز الزراعي في البلدان النامية؛ تشجيع البحوث والتطوير لتحسين الإنتاجية والقدرة التنافسية؛ تحسين هيكل السوق ونظم التسويق والتوزيع والنقل. وتمّ تكرار العديد من النقاط مؤخراً في منتديات دولية مثل إعلان أروشا وخطة العمل بشأن السلع الأفريقية

التابعة للاتحاد الأفريقي في عام 2005 أو الصندوق المشترك للسلع الأساسية، و مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمبادرة العالمية بشأن السلع لبلدان أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ في عام 2007. وأشار كلاهما إلى الحاجة للإصلاح في الحوكمة العالمية لكن يبدو أن الزخم لتحقيق ذلك قد تم فقدانه.

13- وبذلت بعض المؤسسات الفردية جهوداً لتحديث وتطوير نفسها. وأجرت منظمة الأغذية والزراعة مؤخراً استعراضاً رئيسياً للجنة مشكلات السلع، وهي تستكمل استعراضاً للمجموعات الحكومية الدولية التابعة للغاو لضمان صلتها المستمرة بقضايا السلع المعاصرة. كما جرت منظمة الأغذية والزراعة بنجاح فكرة تأسيس منظمات شاملة ذات أصحاب مصلحة متعددين، تشرك جميع أصحاب المصلحة في سوق سلع محددة - القطاع الخاص، المنظمات غير الحكومية، الحكومة، التجار، والمستهلكون. وكانت لجنة مشكلات السلع تستعرض أنشطتها الخاصة وتبذل مجهوداً إصلاحياً بعيد المدى بدأ في عام 2009 لإصلاح جميع جوانب أهدافها وعملها وهيكلها. ويشكل نظام المعلومات المتعلقة بالأسواق الزراعية الاستجابة المؤسسية الجديدة للظروف المتغيرة، وقد يوفر نموذجاً للتنمية المستقبلية ربما بوصفه المبادرة الدولية الحكومية الوحيدة المعنية بسوق السلع والمصممة لمعالجة الظروف الحالية من خلال تعزيز الشفافية واتساق السياسات. وتلقى هذه المبادرات ترحيباً واضحاً لكنها انبثقت من رؤية فرادي المنظمات أو لها قضايا هادفة فريدة. وهي ليست وليدة نقاش واسع وشامل حول مستقبل اقتصاد السلع الدولي وإصلاح الحوكمة الملائم بما يتماشى مع الوقائع الجديدة والأولويات العالمية المتغيرة. والتغيرات الرئيسية التي حدثت في أسواق السلع الدولية، والإقرار بالحاجة المحتملة إلى إعادة النظر في ترتيبات الحوكمة، تجعل هذا النقاش يأتي في الوقت المناسب.

14- وتشكل حوكمة أسواق السلع الدولية موضوعاً واسع النطاق مع أبعاد كثيرة. وقد يرغب الوزراء في إبداء آرائهم الوطنية بشأن القضايا المحددة التي تواجهها بلدانهم في إنتاج السلع وتجاريتها.

- 15- توجد ثلاث مجموعات من الأسئلة الأوسع نطاقاً التي قد يرغب الوزراء في بحثها:
- ما هي الأولويات التي ينبغي أن تدرج في جدول الأعمال العالمي للسياسات والتنمية المتعلقة بالسلع، وكيف يجب أن ترتبط بالأهداف الإنمائية الدولية الأوسع نطاقاً لخطة التنمية لما بعد عام 2015؟
 - ما الذي يتوقع أن تقدمه ترتيبات الحوكمة الدولية، مع الأخذ في الحسبان المسائل القابلة للتطبيق على المستويين السياسي والاقتصادي؟
 - إلى أي مدى تعتبر ترتيبات الحوكمة الحالية فعالة في توفير ما هو مطلوب، وكيف يمكن تقوية المؤسسات والترتيبات القائمة لمواجهة التحديات الجديدة؟