



أكوام من أجولة القمح بالقرب من منطقة القامشلي، سوريا.

# ضمنان

## الأمن الغذائي

ماروس إيفانيتش وويل مارتين

Maros Ivanic and Will Martin

### «يتعين استكمال سياسات التجارة لكفالة توافر الأغذية للجميع»

التصدير الأعلى قيمة محل الإنتاج المحلي من المواد الغذائية الأساسية. هل ينبغي للحكومات، بغية تحسين الأمن الغذائي - وكفالة تغذية شعب البلد - أن تتبع سياسات تجارية وغيرها لتشجيع الإنتاج المحلي من السلع الاستهلاكية الرئيسية وزيادة الاكتفاء الذاتي؟ ويحاج أمارتيا سين الفائز بجائزة نوبل بأن الأمن الغذائي والاكتفاء الذاتي ليسا متماثلين. فالأمن الغذائي لا يحدده أين ينتج الغذاء وإنما يحدده ما إن كان للأفراد وسيلة للحصول عليه أم لا (SEN, 1981). وقد تبين لدراسته للمجاعات الكبرى في القرن العشرين أن انعدام الأمن الغذائي الحاد يمكن أن يحدث حتى عندما تكون هناك أغذية وفيرة متاحة في البلاد. كما أشار إلى أن بوسع السلطات أن تعزز الأمن بالسماح بالواردات من الأغذية عندما قد ترتفع الأسعار بخلاف ذلك.

ويتأثر الأمن الغذائي بسياسة التجارة - المحلية والعالمية على حد سواء. وسياسات التجارة إنما هي نوع واحد فحسب من التدابير التي تؤثر على سبل حصول الفقراء على الأغذية. وحيث إن العالم يحاول إحياء مفاوضات

أسعار السلع الاستهلاكية الزراعية الرئيسية بشدة في أواخر عام ٢٠٠٧ وأوائل عام ٢٠٠٨، ولا تزال، رغم أن الانخفاضات الحديثة العهد أعلى بكثير من متوسط مستويات العقود الأخيرين. ويلمح الكثير من المحللين إلى أن عوامل من قبيل الطلب الجديد على الغذاء لإنتاج الوقود الحيوي ستبقى على ارتفاع الأسعار. وسيكون ذلك بمثابة أنباء سيئة للفقراء وأشباه الفقراء الذين ينفقون حصة كبيرة جدا من دخولهم على الأغذية الرئيسية. وتشير تقديراتنا إلى أن زيادة أسعار الأغذية فيما بين عام ٢٠٠٥ والربع الأول من عام ٢٠٠٨ رفعت عدد الفقراء بأكثر من ١٠٠ مليون نسمة، حتى مع تحسن الحظوظ العامة لبعض الفقراء الذين يعتبرون من الباعة الصراف للأغذية (IVANIC AND MARTIN, 2008).

ويقول بعض المحللين والمسؤولين إن أسعار الأغذية المرتفعة والعجز في بعض البلدان الفقيرة لهما جذورهما - على الأقل جزئيا - في تحرير التجارة العالمية في المنتجات الزراعية والذي شجع البلدان على إحلال محاصيل

التجارة لتخفيض حواجز التجارة العالمية، فإننا نبحث في الأمن الغذائي في البلدان النامية في الأجلين القصير والطويل وصلاته بسياسة التجارة.

### قضايا الأمن الغذائي على المدى القصير

يمكن حتى للمشاكل المؤقتة المتعلقة بتيسر الحصول على الغذاء أن تهدد الفقراء بشكل خطير والذين لديهم القليل مما يمكنهم التفكير في توفيره من النفقات على غير الأغذية عندما ترتفع أسعار الأغذية، والذين يفتقرون في كثير من الأحيان إلى مدخرات أو سبل للحصول على الائتمان بما يمكنهم من عبور الأزمة. ولدى الحكومات، بغية التعامل مع مشاكل تيسر الحصول على الأغذية في الأجل القريب، ثلاثة نهج عامة متاحة: توفير شبكات أمان اجتماعي، والتدخل لتخفيض أسعار الأغذية، وكفالة الإمدادات بواسطة الاحتفاظ بمخزونات.

### «تتوقف التحسينات في الأمن الغذائي الطويل الأمد إلى حد كبير على القدرة على إحداث زيادات مستدامة في الدخول الحقيقية للفقراء».

ويمكن توجيه نهج شبكات الأمان الاجتماعي، مثل توفير معونات غذائية طارئة أو تحويلات مالية للفقراء، من ناحية المبدأ - إلى من هم الأشد احتياجا. ونتيجة لذلك، فإن شبكات الأمان لها آثار جانبية أقل من آثار السياسات التي تسفر عن تخفيض الأسعار بالنسبة للجميع. وفضلا عن ذلك، يمكن لشبكات الأمان أن تساعد سواء كانت المشاكل قد نجمت عن تغييرات في أسعار الأغذية أم لا. وعلى النقيض، فإن السياسات التي تسعى إلى تخفيض أسعار الأغذية كثيرا ما تكون غير فعالة في معالجة الكثير من مشاكل الأمن الغذائي، مثل تلك الناتجة عن انخفاضات في ناتج الزراعة مبعثها الجفاف على سبيل المثال.

وإجراءات السياسات الخاصة بتخفيض أسعار الأغذية المحلية - مثل فرض ضرائب على الصادرات أو تخفيض الرسوم الاستيراد الجمركية - يسهل تنفيذها من الناحية الإدارية. فعندما ارتفعت أسعار الأغذية الأساسية في أواخر عام ٢٠٠٧ وأوائل عام ٢٠٠٨ (انظر الرسم البياني ١)، خفض ٤٥ بالمائة من البلدان النامية تقريبا من رسومها الجمركية و/ أو من ضرائب الاستهلاك على الأغذية، في حين فرض زهاء ٣٠ بالمائة منها ضرائب على الصادرات أو فرضت قيودا أخرى على صادرات الأغذية (WODON AND ZAMAN, 2008). ولكن من الممكن أن يكون لتلك النهج عواقب غير مقصودة. فمثلا، تسفر قيود التصدير التي تخفض من أسعار الأرز المحلية أيضا عن انخفاض الإنتاج وزيادة الطلب في وقت يوجد فيه عجز، وهو ما يلحق الضرر بالزراع الفقراء الذين يبيعون الأرز، ويوفر منافع للمستهلكين الذين هم أعلى بكثير من خط الفقر.

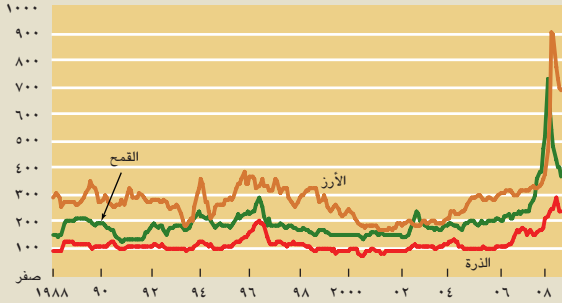
كما تميل السياسات التي تسعى إلى عزل أسواق الأغذية المحلية عن التغييرات في أسعار الأسواق العالمية إلى إنكفاء نيران زيادة الأسعار التي تحاول إخمادها. وقد أسهم فرض قيود على الصادرات من قبل الجهات المصدرة الرئيسية في أواخر عام ٢٠٠٧ وأوائل عام ٢٠٠٨ في حدوث زيادات حادة في الأسعار العالمية خلال هذه الفترة. ويمكن أن تساعد إزالة هذه القيود أو تخفيفها في تقليل الضغوط على الأسعار العالمية. فمثلا، عندما أعلنت أوكرانيا أنها ستخفف قيود

الشكل ١

### هل سيستمر هذا؟

زادت أسعار المواد الغذائية الأساسية الرئيسية بصورة جادة في أواخر عام ٢٠٠٧ وأوائل عام ٢٠٠٨.

(بالدولارات والأطنان)



المصدر: قاعدة أسعار السلع الأساسية في البنك الدولي.

التصدير فيها في نيسان/ أبريل ٢٠٠٨، انخفضت أسعار القمح فورا بنسبة ١٨ بالمائة (CHAUFFOUR, 2008).

ويمكن استخدام المخزونات العمومية لمواجهة تحديات الأمن الغذائي القصيرة الأجل، ولكنها مكلفة وتنطوي على قضايا إدارة صعبة. وثمة عدم يقين متفش حول كمية الأرصدة المطلوبة والقدر الذي يتعين الإفراج عنه في أي مرحلة. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تكون سياسات إدارة الأرصدة مثيرة للقلق إذا ما حاولت الحكومات، كما حدث في عام ٢٠٠٨، أن تخلق الأرصدة، أو توسعها، عندما تكون أسعار الأغذية مرتفعة. والأهم من ذلك، أن أرصدة الأغذية الموجودة في مخازن القمح ليست كافية في حد ذاتها لكفالة الأمن الغذائي. وسواء استخدمت الأرصدة العمومية أم لا، فإن العامل الرئيسي في الأمن الغذائي هو كفالة حصول الفقراء على الغذاء.

### الأمن الغذائي في الأجل الطويل

تتوقف التحسينات المستدامة في الأمن الغذائي الطويل الأمد إلى حد كبير على القدرة على إحداث زيادات مستدامة في الدخول الحقيقية للفقراء. وسياسات التنمية التي ترفع إنتاجية أصول الفقراء ضرورية لتحقيق هذه الزيادة المستدامة في الدخول. ويمكن أن يساعد تحرير التجارة العريض الأساس في زيادة الإنتاجية والدخول بواسطة كفالة توجيه الاستثمارات إلى الأنشطة الصحية والنهوض بالتغيير التكنولوجي. ولكن يجب أن يتماشى تحرير التجارة مع سياسات التنمية - بدءا من توفير إطار قانوني واف ومواصل العمل من خلال الاستثمارات في السلع العامة، مثل البحث والتطوير، والصحة العامة، والبنية الأساسية، والتعليم، وشبكات الأمان الأساسية لمساعدة الأسر الفقيرة على الإبلاء من الصدمات. ولا يبدو أن للاستثمار في البحث والتطوير الريفي معدلات عائد أعلى فقط على وجه الخصوص وإنما له أيضا إمكانية زيادة عوائد المزارعين في الوقت الذي يخفض فيه من الأسعار بالنسبة للمستهلكين.

ومن الممكن أن يتوقع عادة أن يخفض تحرير البلدان فرادى للتجارة الأسعار المحلية، إلا حينما تنطوي تلك الإجراءات على تخفيضات في ضرائب الصادرات أو دعم الواردات. وآثار تحرير التجارة العالمية أكثر تعقيدا. وتتوقف الكيفية التي تتأثر بها البلدان فرادى على توازن عوامل المعاوضة - زيادة الأسعار العالمية وتخفيض في حواجز التجارة الخاصة بالبلد.

ومن الناحية التاريخية، كانت البلدان النامية تفرض ضرائب على قطاعها الزراعي لكي تفيد القطاعات الحضرية - فرض ضرائب على السلع القابلة للتصدير بشكل أشد من الواردات للإبقاء على الأسعار منخفضة. غير أن هذا النمط تبدل في الخمسين سنة الماضية، وفقا لمشروع حديث للعهد للبنك الدولي. فقد دعمت الواردات التي تنافس المنتجات المحلية بشكل قليل جدا في الخمسينيات، ولكنها تتمتع حاليا بمتوسط حماية يبلغ ٣٠ بالمائة تقريبا. ومن الناحية الأخرى، انتقلت المنتجات القابلة للتصدير من كونها خاضعة للضرائب بقوة إلى البيع بأسعار قريبة من الأسعار العالمية (ANDERSON، يصدر قريبا). وتثير

وقد وجدنا، بتطبيق نموذج تحليل التجارة العالمية الذي استخدمه هيرتل وآخرون (HERTEL AND OTHERS, 2008)، أن الانخفاضات في أسعار الواردات الناجمة عن التحرير الكامل ستفوق آثار الأسعار العالمية الأعلى، وتسفر عن انخفاض عام قيمته نقطة مئوية واحدة في أسعار الأغذية في البلدان النامية (انظر الرسم البياني ٢). وهذا سبب رئيسي وراء ما وجده هيرتل وزملاؤه من أن التحرير العالمي للمنتجات الزراعية التي تغطيها منظمة التجارة العالمية من شأنه أن يخفض الفقر في ١٤ بلدا من ١٥ بلدا تمت دراستها.

### أجزاء الأحجية

يمكن أن يساعد إصلاح التجارة الزراعية في البلدان النامية في تحسين الأمن الغذائي بتقليل تكلفة الغذاء على الفقراء، ومن ثم زيادة أمن سبل حصولهم على الغذاء. والتحرير العالمي أكثر تعقيدا في آثاره، لأنه يسفر عن زيادات في الأسعار العالمية - وهو انعكاس للزيادة في الطلب على الواردات العالمية وإلغاء دعوم التصدير. ويشير تحليلنا إلى أن من شأن إصلاح التجارة العالمية أن يخفض، في المتوسط، أسعار الأغذية الأساسية تخفيضا طفيفا في البلدان الفقيرة، ومن ثم يسهم في انخفاض صغير في الفقر العالمي.

إن تحقيق نظام تجارة مفتوح والمحافظة عليه أمر مهم، ولكنه ليس بكاف لتحقيق الأمن الغذائي. ويقتضى الأمر أن يصطحب تحرير التجارة في الأجل القصير ببرامج لشبكات الأمان الاجتماعي تحمي أفقر الناس من صدمات من قبيل تلك الناجمة عن الارتفاع الأعلى في أسعار الحبوب الدولية. ويمكن العامل الرئيسي في الأجل الطويل في تحسين الإنتاجية الذي يسفر عن رفع دخول الأسر الفقيرة. ■

ماروس إيفانيتش استشاري وويل مارتين خبير اقتصادي رئيسي في فريق بحوث التنمية التابع للبنك الدولي.

### المراجع:

Anderson, Kym, ed. (forthcoming), Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955 to 2007 (Palgrave Macmillan and World Bank).

—, Will Martin, and Dominique van der Mensbrugghe, 2006, "Distortions to World Trade: Impacts on Agricultural Markets and Incomes," Review of Agricultural Economics, Vol. 28(2), pp. 168-94.

Chauffour, Jean-Pierre, 2008, "Global Food Price Crisis: Trade Policy Origins and Options," Trade Note 34 (Washington: World Bank).

Hertel, Thomas, Roman Keeney, Maros Ivanic, and Alan Winters, 2008, "Why Isn't the Doha Development Agenda More Poverty Friendly?" GTAP Working Paper 37 (West Lafayette, Indiana: Purdue University).

Ivanic, Maros, and Will Martin, 2008, "Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-income Countries," Agricultural Economics, Vol. 39, pp. 405-16.

Sen, Amartya, 1981, "Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation" (Oxford: Clarendon Press).

Wodon, Quentin, and Hassan Zaman, 2008, "Rising Food Prices in Sub-Saharan Africa: Poverty Impact and Policy Responses," World Bank Policy Research Working Paper No. 4738 (Washington: World Bank).

## «يمكن لإصلاح التجارة الزراعية في البلدان النامية أن يساعد على تحسين الأمن الغذائي بتقليل تكلفة الغذاء على الفقراء، ومن ثم يزيد من أمن سبل حصولهم على الغذاء.»

هذه النتيجة شكوكا جسيمة بشأن المزايم القائلة بأن تحرير الأغذية الأساسية في البلدان النامية تسبب في مشاكل الأمن الغذائي الراهنة - فحماية تلك السلع الأساسية في ازدياد وليس في تناقص.

### هل سيكون في إصلاحات التجارة العالمية نفع أم ضرر؟

وحيث إن من المتوقع أن يرفع إصلاح التجارة العالمية من أسعار الأغذية العالمية، وحيث إن أسعار الأغذية الأساسية الأعلى يمكن أن تزيد من الفقر في البلدان الفقيرة، فإن للإصلاح العالمي إمكانية تقليل الأمن الغذائي بالنسبة للفقراء في البلدان النامية. إن تخفيض الرسوم الجمركية على نطاق العالم يحفز الطلب على السلع الاستهلاكية الرئيسية في الأسواق العالمية، ومن ثم يحفز أسعارها. وتقدر معظم الدراسات أن من شأن إصلاح التجارة الزراعية العالمية أن يرفع الأسعار العالمية بمبالغ متواضعة جدا بالنسبة للتغيرات المشاهدة في السنوات الأخيرة - بين ٢ و ٧ بالمائة بالنسبة لمعظم الأغذية الأساسية (ANDERSON-

