

موجز السياسات التجارية

منظمة الأغذية والزراعة تدعم مفاوضات منظمة التجارة العالمية خلال الدورة الثانية عشرة للمؤتمر الوزاري

التجارة الزراعية واستجابة السياسات إبان الموجة الأولى لجائحة كوفيد-19 عام 2020

- حافظت تجارة المنتجات الزراعية والغذائية العالمية على مرونتها أمام الصدمات المرتبطة بجائحة كوفيد-19، رغم ما ألمّ بها من اضطرابات استمرت لفترات قصيرة مع بدايات تفشي الجائحة.
- تمثلت استجابات السياسات الحكومية بهدف التصدي لجائحة كوفيد-19 في اتخاذ طيف واسع من التدابير، منها فرض قيود على التصدير وخفض الحواجز أمام الاستيراد، ناهيك عن اتخاذ تدابير محلية. أما جل التدابير المتخذة لتقييد التجارة فبقي تطبيقها محدوداً ولفترة قصيرة.
- ستبقى جائحة كوفيد-19 سبباً لا يستهان به وراء ضبابية الأسواق على المدى المتوسط، حيث تحمل معها آثاراً مناوئة محتملة على مستوى الحصول على الأغذية، وتترافق مع تحولات أطول أجلاً على مستوى الإمداد بالسلع الغذائية والزراعية والطلب عليها.
- من الأهمية بمكان الإبقاء على أسواق الأغذية الزراعية مفتوحة، مع الحفاظ على سلسلة التدفق التجاري لحماية الأمن الغذائي على المستوى العالمي ودرء تحول أزمة كوفيد-19 إلى أزمة غذائية.

خلفية عامة

لكن بالمجمل، ورغم شدة الصدمات المذكورة، نرى أن التجارة العالمية بالأغذية الزراعية وسلاسل قيمتها أظهرت مرونة ملحوظة. فبينما تأثرت تجارة منتجات مختلفة بفعل التحولات التي أصابت الأنماط الاستهلاكية (كالمشروبات والأسمك) وبالترجع الحاد نسبياً في تجارة السلع غير الغذائية (كالقطن والنباتات الحية والأزهار المقطوفة) خلال الأشهر الأولى من تفشي جائحة كوفيد-19، نرى أن اضطرابات التجارة العالمية بالأغذية الأساسية كالحبوب والبذور الزيتية والخضروات كانت بحددها الأدنى. لتبقى بالتالي عموم التأثيرات التي لحقت بالتجارة العالمية في الأغذية والزراعة ضمن نطاق اضطرابات قصيرة الأجل في بداية الجائحة.

استجابات السياسات الزراعية والتجارية

أثارت حالة الضبابية المرتبطة بالجائحة وتأثيراتها في سلاسل الإمداد الزراعية ونظم التجارة العالمية مخاوف حيال الأمن الغذائي وسلامة الأغذية حول العالم، ما دفع البلدان إلى تنفيذ سياسات تدبيرية بهدف التخفيف من التأثيرات المناوئة المحتملة لهذه الجائحة في الأسواق المحلية، حيث غطت هذه السياسات طيف تدابير واسع منها فرض قيود على التصدير وخفض الحواجز أمام الاستيراد واتخاذ تدابير على المستوى المحلي (الجدول 1).

قد تحمل التدابير التي تم فرضها لتقييد النشاط التجاري تأثيراً ملحوظاً في التوازن ما بين الإمداد بالأغذية والطلب عليها، فضلاً عن تأثيراتها التي تضر بالمصدّرين والمستوردين على حدّ سواء. وإذا ما قارنا الوضع مع أزمة أسعار الأغذية على المستوى العالمي للفترة 2007-08 على وجه الخصوص خلال الموجة الأولى لجائحة كوفيد-19، لوجدنا أن معظم تدابير تقييد النشاط التجاري كانت تدابير محدودة وقصيرة الأجل. ولعل وفرة الإمدادات ونسب المخزون إلى الاستخدام التي تبعت على الارتياح (بالنسبة للحبوب)، وكذلك آفاق الإنتاج الإيجابية في مطلع 2020 كانت جميعاً عوامل لعبت دوراً في الحد من مخاطر العجز الغذائي والمخاوف المرتبطة به، وبالتالي قلصت من تدابير تقييد التجارة وفترة تطبيقها. أضف إلى ذلك أن التزام السياسات الدولية بالمحافظة على سلسلة التدفق التجاري للأغذية كان جانباً محورياً نمّ عن مستوى تنسيق أكبر في تنفيذ استجابة عالمية

عمدت الحكومات حول العالم إبان الموجة الأولى لتفشي جائحة كوفيد-19 عام 2020 إلى اعتماد شتى تدابير الاحتواء بغرض تخفيف انتشار المرض وتقليص نطاقه. ومن هذه التدابير إيقاف أنشطة الأعمال التجارية والإغلاق والحظر، فضلاً عن تطبيق الحجر وفرض قيود على السفر داخل البلدان وغيرها.

صحيح أن هذه التدابير تعمل على كبح انتشار الفيروس وتخفف الضغط على المؤسسات الصحية على المستوى العالمي، إلا أنها حملت في ذات الوقت تأثيراً سلبياً بارزاً طال الاقتصاد العالمي، حيث تسببت في إعاقة التوظيف وحصول الأسر على الدخل، فضلاً عن تراجع ملحوظ في النشاط الاقتصادي. واستناداً إلى شدة الصدمات الاقتصادية المتمخضة عن هذه التدابير، ترى منظمة الأغذية والزراعة وفق تقديراتها أن هذه الجائحة زجت عام 2020 بنحو 83 مليون إلى 132 مليون شخص في شريحة المصابين بنقص التغذية.

صدمة مؤثرة في الطلب على المنتجات الغذائية والزراعية والإمداد بها

بالنسبة للأسواق الزراعية، تسببت جائحة كوفيد-19 في إحداث صدمة مضاعفة طالت الإمداد والطلب، حيث كان لتدابير احتواء انتشار المرض تأثيرات طالت كثيراً من الأنشطة ذات الصلة بسلسلة الإمداد، بما في ذلك الإنتاج والتصنيع والجوانب اللوجستية والبيع بالتجزئة. فعلى سبيل المثال، أدت القيود التي فرضت على التحركات إلى نقص العمالة الزراعية في أغلب الأحيان، كما أضرت بالتجارة وخفضت توافر المستلزمات الزراعية بما فيها البذور والأسمدة ومبيدات الآفات، مقلصة إمكانية الحصول عليها. وبالمثل، رزقت الصناعات الغذائية كثيفة العمالة - من قبيل مرافق التصنيع - تحت وطأة ضغط عمل بطاقة إنتاجية أدنى نتيجة الإغلاق الكلي أو الجزئي لإحدى مساعي الحدّ من انتقال الفيروس. وعلى التوازي مع ذلك، تسبب التراجع الكبير في الدخل وإغلاق المطاعم وإيقاف تقديم الخدمات الغذائية في تغيير أنماط استهلاك الأغذية بشكل سريع وملحوظ.

لا تزال جملة التأثيرات الاقتصادية والاجتماعية للجائحة تتكشف شيئاً فشيئاً، ومع استمرار تفشي المرض، ستبقى هذه الجائحة مصدر تقلبات خطير في أسواق الأغذية الزراعية، وهو ما يحمل آثاراً سلبية محتملة في إمكانية الحصول على الأغذية مع تحولات أطول أجلاً على مستوى الطلب العالمي على السلع الغذائية والزراعية والإمداد بها. وللمحد من هذه المخاطر، سيكون على الحكومات تطبيق تدابير مناسبة للتصدي لحالات خسارة الدخل ودعم شرائح الشعب سريعة التأثير. فعلى سبيل المثال، يمكن لأدوات الحماية الاجتماعية ومنها المساعدات الغذائية المحلية والحوالات النقدية أن تدعم الاستهلاك خلال فترات زيادة البطالة وانخفاض الدخل. وبالمثل، يمكن لتدابير الدعم محددة الهدف أن تسهم في دور محوري لضمان الحفاظ على مستويات إنتاج كافية لدى المنتجين مع حماية الأصول والدخل لديهم.

وفي الوقت عينه، من الضرورة بمكان الإبقاء على الأسواق مفتوحة وضمان عدم انقطاع التدفقات التجارية والحفاظ على كفاءتها، وذلك من خلال العمل على زيادة رقمنة الإجراءات التجارية والعمليات على امتداد سلاسل الإمداد، والالتزام الدولي من جانب البلدان بعدم تطبيق قيود تجارية، مع رفع مستوى الشفافية في الأسواق والسياسات، وتعزيز آليات الحكمة والتنسيق على المستوى الدولي. في هذا الشأن، يعتبر نظام المعلومات المتعلقة بالأسواق الزراعية على المستوى العالمي، وهو مبادرة أطلقتها مجموعة العشرين عام 2011 تحت مظلة منظمة الأغذية والزراعة، أداة أساسية للتخفيف من حالة عدم تجانس المعلومات المتعلقة بتوافر الأغذية ومخزونها وتدفقها التجاري، فضلاً عن تعزيز التنسيق في استجابات السياسات خلال فترات الارتباب.

إجراءات التصدي للتحديات الرئيسية:

يتعين على البلدان والمجتمع الدولي مواصلة العمل الوثيق يداً بيد من أجل:

- ◀ ضمان جودة أداء الأسواق واستمرارية التدفق التجاري وتعزيز التعاون بهدف رفع مستوى الشفافية في ظروف الأسواق وسياساتها؛
- ◀ تجنب الاستجابات والإجراءات السياسية التي من شأنها المجازفة بحالة الأمن الغذائي في بلدان أخرى، لا سيما في البلدان النامية المعتمدة على الواردات الغذائية؛
- ◀ دعم المنتجين أصحاب الحيازات الصغيرة لزيادة إنتاجهم من الأغذية، فضلاً عن دعم المستهلكين سريعى التأثير ضماناً لحصولهم على كمية كافية من الغذاء الآمن الغني بالمغذيات؛
- ◀ التشجيع على تحقيق التوافق في متطلبات السلامة الغذائية على أساس مقاييس متفق عليها دولياً بموجب هيئة الدستور الغذائي.

تأليف: C. Avesani و I. Gadhok و A. Zimmermann

يعتمد موجز السياسات هذا على تقرير منظمة الأغذية والزراعة الصادر بعنوان التجارة الزراعية واستجابة السياسات إبان الموجة الأولى لجائحة كوفيد-19 عام 2020. روما، 2021

للأزمة، وثني البلدان عن اتخاذ تدابير أحادية الجانب من شأنها التسبب في آثار تضر بحالة الأمن الغذائي في بلدان أخرى. وبدلاً من تقييد التجارة، لجأت العديد من البلدان في واقع الأمر إلى تعزيز التدابير لتسهيل الإجراءات المرتبطة بالتجارة، بما في ذلك اعتماد الأدوات الرقمية، ومنها قبول شهادات صحة نباتية وبيطرية إلكترونية. هذا بالإضافة إلى تبسيط إجراءات منح إجازات الاستيراد وتأسيس ممرات خضراء لعدد من المنتجات المختارة تسهيلاتاً للتجارة.

الجدول 1. استجابات السياسات الرئيسية لتأثير كوفيد-19 في الأسواق والتجارة

القيود التجارية
فرض عدد محدود من البلدان قيوداً على الحركة التجارية (مع فرض القليل جداً من القيود على الاستيراد). تحويل جانب كبير من الحظر على الصادرات إلى حصص صادرات، وسرعان ما ألغى معظمه. كانت القيود المفروضة على الاستيراد ذات صلة بالدرجة الأولى بالحيوانات الحية والأسماك وبعض منتجات البستنة.
تدابير خفض الحواجز أمام الاستيراد
أقدمت بلدان عديدة على خفض الحواجز أمام الاستيراد، لاسيما من خلال تعليق العمل بالتعريفات الجمركية على الاستيراد، وفي بعض الحالات المحدودة، تمت زيادة الحصص الخاضعة للرسوم الجمركية. عمدت بلدان معينة أيضاً إلى خفض تدابير الحواجز التقنية أمام التجارة تسهيلاتاً لاستيراد مواد غذائية أساسية. فُرضت معظم التدابير بصورة مؤقتة، حيث طبقت في مارس/آذار بهدف استمرارها حتى نهاية العام.
تدابير على المستوى المحلي
طبقت تدابير مخصصة لدعم المنتجين بهدف ضمان الإنتاج. إذ قدمت بعض البلدان دعماً على المستوى اللوجستي والتسويقي. رفعت بلدان عديدة الكميات المستهدفة من مشتريات الأغذية على المستوى المحلي، أو زادت الاستيراد لمراعاة الاحتياطي الوطني وضمان توافر المنتجات. طبقت بعض البلدان برامج سقف الأسعار، بينما عمدت أخرى إلى توسيع برامج توزيع الأغذية لضمان إمكانية الحصول على الأغذية من الناحية الاقتصادية.

مخاطر متوسطة الأجل أمام الأمن الغذائي

لا تزال تحديات الأمن الغذائي على المدى المتوسط تكمن في إمكانية الحصول على الأغذية، وليس توافرها على المستوى الدولي. وبينما كان لفعاليات الطقس، كتلك الناجمة عن ظاهرة النينيا خلال الموسم 21/2020، أثر ملحوظ، إلا أنه من المتوقع أن تتسبب الأمراض الحيوانية والنباتية في ضغط على إنتاج الأغذية والإمداد بها، أما المخاطر المرتبطة بكوفيد-19 فقد تعزى بدرجة أكبر إلى تأثيرات مرتبطة بالطلب. أما فقدان الوظائف وتراجع الدخل الذي يعزى إلى الركود الاقتصادي العالمي فقد يقود بحسب التوقعات إلى مزيد من التغييرات عميقة الأثر على مستوى الطلب على الأغذية، حيث شاع الابتعاد عن الأغذية الغنية بالمغذيات لصالح المنتجات الأساسية الأرخص.