



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
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
للأغذية والزراعة
للأمم المتحدة



لجنة مشكلات السلع

الدورة الحادية والسبعون

روما، 4-6 أكتوبر/تشرين الأول 2016

الخيارات المتاحة لتسخير التجارة باعتبارها آلية للتكيف مع تغير المناخ

موجز

تستعرض هذه الوثيقة الآثار المحتملة لتغير المناخ على الإنتاج الزراعي والتجارة والأمن الغذائي وتناقش أهمية التجارة باعتبارها آلية للتكيف مع تغير المناخ. كذلك، تشير الوثيقة إلى الثغرات على صعيد المعرفة والحاجة إلى مزيد من عمليات التقييم الكميّة والمستندة إلى الأدلة لآثار تغير المناخ على التجارة وفي نهاية المطاف على الأمن الغذائي. ويمكن استخدام نتيجة هذه التقييمات للبحث في الحاجة والاتجاهات التي ينبغي تعديل البيئة القائمة لسياسات التجارة على أساسها بحيث تستفيد منها القرارات السياسية، ويتعزز بها دور التجارة الدولية كوسيلة للتكيف مع آثار تغير المناخ.

الإجراءات المقترحة اتخاذها من قبل اللجنة

إن اللجنة مدعوة إلى مناقشة محتوى هذه الوثيقة والرسائل الرئيسية التي تنطوي عليها، وبخاصة الدور المحتمل للتجارة الدولية في مجابهة تغير المناخ.

وقد ترغب اللجنة في الطلب إلى الفاو:

- ◀ تحليل آثار تغير المناخ المترتبة على سلع محدّدة وقياس حجمها على الصعيد القطري.
- ◀ قياس خيارات التجارة المحتملة والمحددة باعتبارها أداة للتكيف مع آثار تغير المناخ، واستكشاف طاقات التجارة كوسيلة للمساعدة في التخفيف من آثار تغير المناخ.
- ◀ بالاستناد إلى ما تقدّم، تحديد خيارات السياسات التجارية الذكية مناخياً.



mr123

يمكن الاطلاع على هذه الوثيقة باستخدام رمز الاستجابة السريعة (QR)؛

وهذه هي مبادرة من منظمة الأغذية والزراعة للتقليل إلى أدنى حد من أثرها البيئي وتشجيع اتصالات أكثر مراعاة للبيئة.

ويمكن الاطلاع على وثائق أخرى على موقع المنظمة www.fao.org

- ◀ البحث في ما إذا كانت المساحة التي توفرها بيئة السياسات التجارية، ولا سيما الاتفاقات التجارية المتعددة الأطراف، كافيةً لمواجهة التحديات الناشئة عن تغير المناخ بالنسبة إلى الأمن الغذائي.
- ◀ استكشاف السبل التي تتيح جني الفوائد المشتركة المتأتمية من إصلاح السياسات التجارية على صعيد جهود التكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره.

يمكن توجيه أي استفسارات عن مضمون هذه الوثيقة إلى:

السيد بوبكر بن بلحسن

أمين لجنة مشكلات السلع

البريد الإلكتروني: boubaker.benbelhassen@fao.org

أولاً - مقدمة

- 1- ثمة أدلة متزايدة على أن تغير المناخ سوف يترك آثاراً ملحوظة على الإنتاج الزراعي. كما أن التغييرات في الإنتاج سوف تؤدي إلى آثار غير مباشرة على التجارة الزراعية، والأسعار الدولية وبذلك على الأمن الغذائي. وتشير الدراسات¹ التي تحلل الآثار المحتملة لتغير المناخ إلى أن التجارة لن تتأثر بتغير المناخ فحسب إنما يمكنها أن تؤدي أيضاً دوراً محورياً في مساعدة البلدان على التكيف مع التغييرات المتوقعة الناشئة عن تغير المناخ أو التخفيف من آثاره.
- 2- وقد ركزت معظم الدراسات التي أجريت حتى الآن على الآثار المحتملة لتغير المناخ على الإنتاج الزراعي الذي يستند إليه البعد المتعلق بتوافر الأغذية في الأمن الغذائي. وكما أشار إليه الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ، يتوفر قدر أقل من الفهم الكمي لكيفية تأثير الأبعاد الأخرى من دون قياس حجم الآثار المحتملة على الدخل (الحصول على الأغذية)، وسلامة الأغذية ومحتواها من المغذيات (استخدام الأغذية)، والهشاشة (استقرار الأغذية). وأظهر استعراض لمقالات نُشرت في صحف علمية بشأن الأمن الغذائي وتغير المناخ منذ عام 1990 أن 70 في المائة من الدراسات تمحورت حول توافر الأغذية، وركزت بصورة رئيسية على آثار تغير المناخ على غلات المحاصيل².
- 3- وبصورة عامة، تشير النتائج إلى أنه من المتوقع أن تكون آثار تغير المناخ على إنتاجية المحاصيل سلبية في المناطق المنخفضة الارتفاع ومناطق خطوط العرض المنخفضة (الاستوائية)، وإيجابية نوعاً ما في المناطق المرتفعة ومناطق خطوط العرض المرتفعة. وتنشأ المنافع في مناطق خطوط العرض المرتفعة عن الآثار المتأتمية من درجات حرارة أعلى ومواسم زراعة أطول على زيادة الغلات، أقله حتى منتصف القرن³. والعكس صحيح بالنسبة إلى العديد من مناطق خطوط العرض المنخفضة. وتكمن الصعوبة الأكبر بصورة خاصة في المناطق القاحلة وشبه القاحلة التي سوف تكون معرضة بشكل أكبر

¹ الفاو (2016)، *تغير المناخ والأمن الغذائي: المخاطر والاستجابات*، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، 2016

² Wheeler, T. and von Braun, J. (2013), 'Climate change impacts on global food security', Science, Vol. 341(6145), cited in FAO (2016), *op. cit*

³ الفاو (2015)، *تغير المناخ ونظم الأغذية: عمليات التقييم العالمية وانعكاساتها على الأمن الغذائي والتجارة*. منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، روما 2015.

إلى كمية أقل من الأمطار ودرجات حرارة أعلى. كما أن العديد من المناطق التي من المتوقع أن تنخفض فيها غلات المحاصيل هي أيضاً مناطق تشهد أصلاً درجات عالية من انعدام الأمن الغذائي⁴. كما أن تقرير التقييم الخامس الصادر عن الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ يعيد التأكيد "بثقة عالية" على أن نظام الأغذية بكامله قد يتأثر بتغير المناخ، وكذلك الأبعاد الأربعة للأمن الغذائي⁵.

4- وتستعرض هذه الوثيقة الآثار المحتملة لتغير المناخ على الإنتاج الزراعي والتجارة والأمن الغذائي. وهي تقيس أهمية التجارة باعتبارها آلية للتكيف مع تغير المناخ، وتعالج أيضاً حدود التجارة للتعويض عن آثار المناخ والمقايضات بين منافع التجارة والتكاليف البيئية. كذلك، تشير الوثيقة إلى الثغرات من حيث المعرفة والحاجة إلى مزيد من الأدلة وتقييمات الأثر الكمي لتغير المناخ على التجارة. ويمكن عندها استخدام هذه التقييمات للبحث في الحاجة والاتجاهات التي ينبغي أن يتم تكيف بيئة السياسة التجارية على أساسها بحيث تستفيد منها القرارات السياسية ويتعزز دور التجارة الدولية كوسيلة للتكيف مع آثار تغير المناخ.

ثانياً- تغير المناخ والتجارة والأمن الغذائي

الآثار على الإنتاج الزراعي وتوافر الأغذية

5- تشير تقديرات الفاو إلى أن الإمدادات الغذائية العالمية يجب أن ترتفع بنسبة 60 في المائة بين عامي 2006 و2050⁶. وتقع هذه التوقعات حتى في الطرف الأدنى من مجموعة الإسقاطات المتوفرة⁷ حيث أن بعض الدراسات تتوقع تضاعف الإنتاج بحلول منتصف القرن. غير أن جميع الدراسات المتوفرة حتى الآن تتوقع أن يمارس تغير المناخ ضغوطات على قاعدة الموارد الطبيعية، ويؤدي إلى ارتفاع الأسعار الدولية للأغذية.

6- وبالاستناد إلى تحليل شامل لـ 1700 محاكاة نموذجية، قد تنخفض الغلات العالمية للأرز والذرة والقمح ما بين 3 و10 في المائة لكل درجة احترار فوق المستويات التاريخية⁸. وقد قام تقرير التقييم الخامس بتحليل 66 دراسة عن التأثير على الغلات بالنسبة إلى الحبوب الرئيسية، بما يبيّن أن غلات الذرة والقمح تبدأ بالتراجع من درجة إلى درجتين من الاحترار المحلي في المناطق الاستوائية، في حين أن غلات الذرة المعتدلة والأرز الاستوائي تتأثر بشكل أقل بدرجات الحرارة هذه. وعلاوة على ذلك، إن دراسة موحدة بشأن آثار تغير المناخ العالمي على الزراعة، أُجريت في إطار مشروع

⁴ الفاو (2016)، المرجع نفسه.

⁵ الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ (2014). *تغير المناخ 2014: الآثار، والتكيف، وهشاشة الأوضاع*. الجزء ألف: الجوانب العالمية والإقليمية. مساهمة مجموعة العمل الثانية في تقرير التقييم الخامس الذي وضعت الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ.

C.B. Field, V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea & L.L. White, eds. Cambridge, UK, and New York, USA, Cambridge University Press.

⁶ Alexandratos, N. and Bruinsma, J. (2012), *World Agriculture towards 2030/2050, The 2012 Revision* FAO, <http://www.fao.org/docrep/016/ap106e/ap106e.pdf>

⁷ Hertel, T. *et al* : Predicting Long-Term Food Demand, Cropland Use, and Prices *Annu. Rev. Resour. Econ.*, 2016. 8:18.1-18.25

⁸ Challinor *et al* (2014), cited in Campbell *et al.* (2016), *op. cit*

مقارنة النماذج الزراعية وتحسينها ومشروع مقارنة نماذج الأثر المشترك بين القطاعات، تشير إلى أنه بحلول عام 2100، يتراوح تأثير تغير المناخ على غلات المحاصيل في ظل سيناريوهات مناخية عالية الانبعاثات بين -20 و-45 في المائة للذرة، وبين -5 و-50 في المائة للقمح، وبين -20 و-30 في المائة للأرز، وبين -30 و-60 في المائة لفول الصويا⁹. كما حاول عدد من الدراسات الأخرى قياس حجم الآثار المحتملة لتغير المناخ على إنتاج الأسماك والحيوانات، حيث توقعت دراسة أحيرة تراجعاً ما بين 5 إلى 10 في المائة في الصيد المحتمل للأسماك في النظم الإيكولوجية البحرية الاستوائية بحلول عام 2050¹⁰.

7- سوف يؤثر تغير المناخ أيضاً على الموارد الطبيعية وظروف الزراعة. كما أنه سوف يفاقم ندرة المياه، وبخاصة في المناطق الاستوائية الجافة التي تقع على ارتفاع متوسط، والتي سوف تواجه تزايداً في الجفاف، في حين قد يؤدي إلى فائض في الأمطار في المناطق التي تستفيد أصلاً من الأمطار. ونتيجة لذلك، من المتوقع أن تصبح المناطق الجافة أكثر جفافاً في حين من المرجح أن تصبح المناطق الرطبة أكثر رطوبة. وتعني هذه التغييرات أيضاً أنه من المحتمل جداً أن يقوم تغير المناخ بتبديل النطاق الجغرافي للإنتاج. وبصورة عامة، من المتوقع أن ينتقل الإنتاج من مناطق خطوط العرض المنخفضة إلى مناطق خطوط العرض المرتفعة، وبالتالي من مناطق تعاني من عجز غذائي إلى مناطق تتمتع بفائض غذائي. وقد حفّز هذا التحول الدعوات إلى اتخاذ تدابير تكيّف إضافية في منطقتين رئيسيتين. أولاً، يجب أن تعزّز المناطق المتأثرة قدرة نظمها للإنتاج الزراعي على الصمود، وثانياً قد يتوجب تغيير بيئة السياسة التجارية بحيث تتيح للتجارة الزراعية أن تؤدي دوراً أكثر فعالية في سدّ العجز من حيث الإمدادات.

الآثار على الحصول على الأغذية

8- يؤثر تغير المناخ أيضاً على القدرة الشرائية لدى المستهلكين، وبخاصة الفقراء منهم¹¹. وتنعكس الآثار على الإنتاج بصورة مباشرة بشكل آثار اجتماعية واقتصادية بدرجات مختلفة، في المزرعة وفي نظام الأغذية، من خلال مجموعة من المسارات المختلفة التي يمكنها أن تؤدي إلى تغييرات في المداخيل والأسعار الزراعية، وتؤثر أيضاً على أنماط التجارة واتجاهات الاستثمار. وعلى الصعيد الوطني، يمكنها أن تفضي إلى زيادة في أسعار السلع الزراعية (الأغذية والأعلاف)، تؤثر بدورها على الوضع الاقتصادي والاجتماعي لكافة السكان، وبخاصة في البلدان والأسر حيث يُنفق جزء هام من الدخل المتوفر على الأغذية¹².

9- وقد حاولت بعض الدراسات أن تقيس حجم الآثار المحتملة لتغير المناخ على أسعار الأغذية. وبصورة عامة، تشير معظم التوقعات النموذجية إلى بعض الزيادات في الأسعار نتيجة تغير المناخ، وإن كانت أحجامها ومواقعها متفاوتة كثيراً حسب النماذج وسيناريوهات المناخ¹³. وقد أظهرت دراسة جمعت بين سيناريوهات بشأن السكان ونمو الدخل وسيناريوهات متصلة بتغير المناخ أن الأسعار الدولية قد ترتفع إلى حدّ بعيد بحلول عام 2050. ومقارنةً بعام 2010،

⁹ الفاو (2016)، المرجع نفسه.

¹⁰ Barange et al (2014), cited in Campbell et al. (2016), *op. cit*.

¹¹ Campbell, B., et al. (2016), *op. cit*.

¹² الفاو (2016)، المرجع نفسه.

¹³ Campbell, B., et al. (2016), *op. cit*.

قد ترتفع الأسعار الحقيقية للذرة والأرز والقمح بنسبة 87 في المائة و 31 في المائة و 44 في المائة على التوالي¹⁴ وبصورة غير مفاجئة، قد تحصل زيادات في الأسعار مع ارتفاع درجات الحرارة. غير أن هذه الدراسات تشير أيضاً إلى أن آثار المسارات الاجتماعية والاقتصادية المختلفة (المسارات الاجتماعية والاقتصادية المشتركة)، مع الافتراضات التجارية المختلفة، قد تفضي إلى آثار على أسعار الأغذية والأمن الغذائي أكبر من التغييرات الزراعية والمناخية بمحدّ ذاتها. وهذا يدلّ على أهمية قيام بيئة سياساتية ملائمة بصورة عامة، وبيئة مواتية للسياسة التجارية.

10- وإلى جانب الظروف الاقتصادية الإجمالية، سوف تتأثر مداخل المزارعين والأسر الريفية بشكل مباشر بالتغييرات في المخرجات الزراعية وأحجامها وجودتها. وتخضع جميع هذه العوامل إلى تغييرات ناجمة عن تغيير المناخ. كما أن المنتجين الزراعيين الذين ليسوا من الشارين الصافين للأغذية معرضون بصورة خاصة. وأما على مستوى الاقتصاد الكلي، فإن البلدان المنخفضة الدخل والفقيرة من حيث الموارد والمستوردة الصافية التي تتمتع بطاقات محدودة لزيادة قدرة الإمدادات على الاستجابة قد تشهد خسائر كبيرة في الحصول على الأغذية من خلال أثر سلبي مضاعف ناجم عن انخفاض الإنتاج المحلي وارتفاع أسعار الأغذية في الأسواق الدولية¹⁵.

الآثار على استخدام الأغذية

11- يؤثر تغيير المناخ على تجارة الأغذية واستخدامها لا سيما من خلال بعدين إثنين، وهما سلامة الأغذية عبر سلسلة الإمدادات، والآثار على الصحة الناشئة عن تغيير المناخ والتي تبدل النتائج التغذوية¹⁶. وبصورة عامة، من المرجح أن يقلص تغيير المناخ سلامة الأغذية من خلال وقوع عدد أكبر من حالات الإصابة بالأمراض المنقولة عبر الأغذية. وقد ركّز عدد من الدراسات على العوامل الفردية، مثل السموم الفطرية ومخلفات مبيدات الحشرات وتسمم الأسماك بالسغاتير¹⁷. وخلصت دراسة أوسع نطاقاً جرت مؤخراً بشأن تأثير تغيير المناخ على سلامة الأغذية، إلى أن تغيير المناخ قد يقلص من سلامة الأغذية، وأنه من الضروري إجراء مزيد من البحوث لتكوين فهم أفضل للقضايا¹⁸.

12- كما أن السياسات والمؤسسات المخصصة للوقاية من المخاطر ومواطن الضعف المحددة وإدارتها والتي يمكن أن تتأثر بتغيير المناخ، مثل الآفات والأمراض والأنواع الغازية والحرائق البرية وغيرها، هي محلية بصورة رئيسية، إنما يمكن أن تحظى بدعم فعال بفضل التعاون الدولي والأدوات. ويجري تيسير التعاون الدولي مثلاً لمكافحة الآفات النباتية من خلال الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات باعتبارها الجهاز الوحيد لوضع المعايير لصحة النباتات. ومن شأن الضغط المتزايد بفعل الآفات والأمراض نتيجة تغيير المناخ أن يضمن توطيد التعاون الدولي لمنع المخاطر العابرة للحدود وإدارتها. وقد تحتاج البلدان النامية بشكل خاص إلى دعم إضافي للتعامل مع القيود التجارية ذات الصلة بموجب اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن تطبيق تدابير الصحة والصحة النباتية.

¹⁴ Nelson et al. (2010), cited in FAO (2016), *op. cit.*

¹⁵ الفريق الحكومي الدولي المعني بتغيير المناخ (2014)، المرجع نفسه.

¹⁶ Campbell, B., et al. (2016), *op. cit.*

¹⁷ Schmidhuber, J., and Tubiello, F. N. (2007), *op. cit.*; IPCC (2014), *op. cit.*; FAO (2016), *op. cit.*

¹⁸ Uyttendaele, M. & Hofstra, N., eds. 2015. Impacts of climate change on food safety. Food Research International. Vol 68, No. 1, cited in FAO (2016), *op. cit.*

13- ويؤثر المناخ أيضاً على الصحة من خلال مجموعة من المسارات، بما في ذلك الأمراض التي تحملها الناقلات، والإجهاد الحراري والكوارث الطبيعية، التي تؤثر بدورها على تغذية الأشخاص وعلى قدرتهم على توفير الرعاية لأولادهم والأشخاص الذين يعيلونهم¹⁹ وتحقيق أمنهم الغذائي. وأما الآثار المحتملة لتغير المناخ على التغذية، فقد خضعت لقدر أقل من الدراسات رغم إمكانية تحديد عدة مسارات للتأثير. وكما سبق ذكره، سوف يؤثر تغير المناخ على سبل عيش منتجي الأغذية على نطاق صغير وعلى مداخيلهم. علاوةً على ذلك، ومن خلال الزيادات في أسعار الأغذية وتقلبها المتنامي، سوف يؤثر أيضاً على سبل عيش الشارين الصافين للأغذية من الفقراء، الأمر الذي يجبرهم على تقليص نفقاتهم على الصحة، مع ما قد يرافق ذلك من آثار محتملة على التغذية²⁰.

14- ومن حيث التأثير المباشر للمناخ على المحتوى التغذوي للأغذية، يرد موجز للأدبيات الأخيرة في التقرير الذي وضعه فريق الخبراء الرفيع المستوى²¹ للجنة الأمن الغذائي العالمي. وتبين عامة البحوث حول الحبوب مثلاً انخفاض محتوى البروتين بموازاة تسجيل درجات عالية من الحرارة ومن ثاني أكسيد الكربون²². وتترتب على خسارة الملقحات بسبب المناخ انعكاسات ملحوظة بالنسبة إلى استمرارية الإنتاج المحصولي وبالتالي، إلى تنوع النظم الغذائية، وهو عنصر أساسي في التغذية²³. وإضافةً إلى هذه الآثار على التغذية، تؤثر موجات الجفاف والفيضانات بشكل حاد على موثوقية الإمداد بالمياه الصالحة للشرب²⁴.

الآثار على أسواق السلع واستقرار الأسعار

15- في ظلّ تغير المناخ، تتفاقم المخاطر على الأمن الغذائي والتغذوي بفعل الزيادة المتوقعة في تواتر وحدة الأحداث المتصلة بالمناخ. كما أن الصدمات والأزمات التي تسببها الأحداث المناخية المتطرفة مثل الجفاف والفيضانات والأعاصير تقضي على المحاصيل والماشية والموارد السمكية، وكذلك الزراعة والبنية التحتية الخاصة بتربية الحيوانات وبالصيد/تربية الأحياء المائية والأصول المنتجة، بما يخفّص القدرة الإجمالية لإنتاج الأغذية. ويمكنها أن تُحدث خللاً في الأسواق وفي التجارة، وتقلّص المداخيل، وتستنفد المدخرات وسبل العيش. وفي الوقت ذاته، تساهم الكوارث في تدهور النظام الإيكولوجي وخسارته، بما في ذلك تزايد تآكل التربة، وتراجع جودة الأراضي وتملح التربة. وبدوره، فإن التدهور المتنامي للبيئة يقلّص من توافر السلع والخدمات ويؤثر سلباً على الفرص الاقتصادية وخيارات سبل العيش.

16- ويشكل التقلب المتزايد في أسعار الأغذية أثراً محتملاً آخر لتغير المناخ. وغالباً ما بلغت الأسعار الدولية للأغذية ذروتها في السنوات الأخيرة إثر أحداث مناخية متطرفة في البلدان الرئيسية المنتجة، وأصبحت أكثر احتمالاً للحدوث

¹⁹ Campbell, B., et al. (2016), *op. cit*.

²⁰ الفاو (2016)، المرجع نفسه.

²¹ فريق الخبراء الرفيع المستوى (2012). الأمن الغذائي وتغير المناخ. تقرير وضعه فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية والتابع للجنة الأمن الغذائي العالمي، روما.

²² الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ (2015)، المرجع نفسه.

²³ Potts, S., et al. (2010), Global pollinator declines: trends, impacts and drivers. *Trends in Ecology and Evolution* Vol.25, No.6.

²⁴ الفاو (2016)، المرجع نفسه.

نتيجة الاتجاهات المناخية. كذلك، تشير التجارب الأخيرة إلى أن الآثار المتصلة بالطقس على تقلب أسعار الأغذية قد تتفاقم بفعل السياسة التجارية، حيث تساهم القيود على التصدير في تقلبات الأسعار. ويتمثل تهديد آخر لاستقرار أسواق الأغذية في أن الأسعار الزراعية تصبح أكثر ارتباطاً بأسعار الطاقة. ومن جانب المدخلات، تعتمد نظم الأغذية الحديثة إلى حد بعيد على طاقة الوقود الأحفوري، إما بصورة مباشرة كوقود (لضخ المياه، أو مكثنة الحقل أو التجهيز)، أو بصورة غير مباشرة كمدخلات رئيسية في تصنيع أسمدة النتروجين. وأما من جانب المخرجات، فإن الحالة الأخيرة لارتفاع أسعار الطاقة تشير إلى أن الأغذية والمنتجات الزراعية يمكن أن تصبح مواداً أولية تنافسية في سوق الطاقة. وفي ظل أسعار الطاقة المرتفعة (2007-2013)، قد يُحوّل الطلب الوارد من سوق الطاقة كميات كبيرة من المنتجات الزراعية من أسواق الأغذية إلى سوق الطاقة. ويولد هذا الأمر حداً أدنى فعلياً لأسعار الأغذية والمنتجات الزراعية²⁵، وينقل التغييرات في الأسعار من سوق الطاقة إلى سوق الأغذية. وهذا يعني أيضاً أن التقلب المتصل بالمناخ في أسواق الطاقة قد يزيد من التقلب في أسواق الأغذية²⁶.

17- ويتأثر استقرار الأسواق أيضاً بالتغيرات الموسمية، وبالاختلاف المتزايد في إنتاجية النظام الإيكولوجي، وبالمخاطر الأكبر من حيث الإمدادات وبتقلص إمكانية التنبؤ بالإمدادات. وقد تتراكم هذه الآثار في بعض الأقاليم، وبخاصة في البلدان الداخلية والدول الجزرية الصغيرة بفعل تراجع الوصول المادي إلى الأسواق، وقد تتفاقم على نحو أكبر في حال الأحداث المتطرفة²⁷.

18- علاوةً على ذلك، قد تتمثل إحدى الانعكاسات المحتملة الهامة لتغير المناخ في تغيير أنماط الاستثمار بما يؤدي إلى تخفيض الإنتاجية في الأجل الطويل وقدرة النظم الزراعية على الصمود. كما أن عدم اليقين الأكبر يقلص حوافز الاستثمار في الإنتاج الزراعي، في مقابل الآثار الإيجابية الناجمة عن ارتفاع الأسعار. وينطبق هذا الأمر بصورة خاصة على الفقراء من أسر المزارعين وأصحاب الحيازات الصغيرة غير القادرين على الحصول على تسليفات أو تأمينات²⁸.

19- ويقضي سؤال حاسم في معرفة ما إذا كانت التجارة قادرة على أن تجعل الأسواق أقل تقلباً عن طريق توسيع حجم السوق والكميات المتداولة، أو ما إذا كانت تفاقم التقلب من خلال توليد قدر أكبر من عدم اليقين في ما يتعلق بالمنتجات المتوفرة القابلة للتصدير وأسعارها، وهي تؤثر جميعها على الحصول على الأغذية. وفي الأجل القصير، يمكن أن تحفّف الواردات من احتمال حدوث نقص بسبب مخاطر الإنتاج المحلي المتصلة بالمناخ، غير أن الالتزامات في ما يخص الاتفاقات التجارية قد تقلص المساحة المتاحة على مستوى السياسات للتعامل مع الصدمات في الأسواق التي تترك آثاراً سلبية على مداخيل الفقراء، وعلى استراتيجيات العمل وسبل العيش²⁹.

25 Schmidhuber, J. Biofuels: An emerging threat to Europe's Food Security? Impact of an increased biomass use on agricultural markets, prices and food security: A longer-term perspective. <http://www.institutdelors.eu/media/policypaper-schmidhuber-en.pdf?pdf=ok>, Notre Europe, 2007

26 الفاو (2016)، المرجع نفسه.

27 الفاو (2016)، المرجع نفسه.

28 الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ (2014)، المرجع نفسه.

29 الفاو (2015) حالة أسواق السلع الزراعية للفترة 2015-2016: التجارة والأمن الغذائي: تحقيق توازن أفضل بين الأولويات الوطنية والصالح العام، روما، 2015.

دور التجارة الزراعية الدولية في ظلّ تغير المناخ

20- تتمثل إحدى الاستنتاجات التي خلص إليها تقرير التقييم الخامس في أن هذا التحوّل في طاقة الإنتاج قد يفضي إلى تدفقات تجارية أعلى بكثير تتأتى من مناطق خطوط العرض المتوسطة إلى المرتفعة باتجاه مناطق خطوط العرض المنخفضة. وقد سلّط التحليل السابق الضوء على عدة عوامل قد تؤثر في النهاية على الأحجام وعلى تشكيلة التدفقات التجارية في ظلّ تغيّر المناخ. وهي تشمل الغلات وطاقتها الكامنة في إطار ظروف زراعية مناخية جديدة، وتغييرات في ملائمة الأراضي الزراعية، وتوافر الأمطار والمياه الري، والتطوّرات في أسواق الطاقة، والنمو السكاني والتغييرات في أنماط الاستهلاك. وتشمل أيضاً السياسات، حيث يُسند دور واضح للسياسات على الصعيدين العالمي والإقليمي.

21- ويمكن أن تؤدي التجارة دوراً مثبتاً للاستقرار في التعويض عن التغييرات الإقليمية في مجال الإنتاجية وتقلّب أسعار الأغذية عن طريق تحويل الإمدادات من المناطق التي تتمتع بفائض في الأغذية إلى تلك التي تعاني من عجز غذائي، ومن خلال تحويل الإنتاج إلى المناطق التي يمكن إنتاج الأغذية فيها بكفاءة أكبر، الأمر الذي يعوّض جزئياً عن الخسائر في مناطق أخرى في العالم³⁰. غير أنه ليس من الواضح ما إذا كانت التحوّلات المحتملة كبيرة بما يكفي لإحداث تغيير أساسي في النظام التجاري العالمي للأغذية والزراعة. وتشير التوقعات المستندة إلى النماذج إلى أن مواقع التجارة الصافية للكتل التجارية الرئيسية لن تتغير في الأجل الطويل، حتى عام 2050 (الفاو، 2016). على سبيل المثال، سوف تبقى الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفياتي السابق مصدرين صافيين للقمح، كما أن الولايات المتحدة وأمريكا اللاتينية سوف تبقين مصدرين للحبوب الخشنة. وبالنسبة إلى الأرز، من المتوقع أن يبقى كلّ من جنوب شرق آسيا، والولايات المتحدة الأمريكية والهند من الأقاليم المصدرة الصافية. وأمّا البلدان الرئيسية المستوردة الصافية للقمح والأرز والحبوب الخشنة فمن المحتمل أن تكون في إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. كذلك، من المتوقع أن تبقى الولايات المتحدة الأمريكية وأمريكا اللاتينية الإقليميين المصدرين الرئيسيين لبذور الزيت في ما تبقى الصين المستورد الصافي لها. وتتصل مسائل سياسية عديدة بتحديد مدى اختلاف هذه الاستجابات، ومواطن وكيفية اختلافها، إنما لم يظهر بعد أي توافق واضح في هذا الخصوص³¹.

22- كذلك، تؤدي التجارة دوراً موازناً بين الأقاليم الغنية بالموارد والأقاليم الفقيرة بها، وبخاصة المياه. وتواجه البلدان التي تعاني من ندرة في المياه أو في الأراضي خيارات هامة من حيث استراتيجية التجارة. فمن جهة التصدير، تشكل المنتجات مثل الفاكهة والخضار مصادر هامة للدخل والعمل، إنما تتطلب أيضاً كميات كبيرة من المياه. وأمّا من جهة الاستيراد، فإن الندرة المتزايدة للمياه بفعل المناخ تعني اعتماداً أكبر على الواردات التي قد تولّد مصادر جديدة للمخاطر، والاعتماد على الإمدادات الغذائية³². وفي الأقاليم التي تعاني من مشاكل في ندرة المياه مثلاً، بإمكان سياسة تجارية ذكية من ناحية المياه أن تحدّد أولويات الواردات الغذائية من الأغذية التي تستخدم قدرًا كبيراً من المياه والتي تتأتى من أقاليم

³⁰ Julia, R. & F. Duchin. 2013. Land Use Change and Global Adaptations to Climate Change. *Sustainability*, 5: 5442-5459

³¹ Ahammad, H. et al, (2015). 'The role of international trade under a changing climate: insights from global economic modelling'. In A. Elbehri, ed. *Climate change and food systems: global assessments and implications for food security and trade*. Rome, FAO

³² Gilmont (2015), *op. cit*

تتمتع بوفرة المياه، وأن توفرّ عنصراً هاماً في استراتيجية التكيف. ويمكن أن تترافق هذه السياسات بسياسات محلية ملائمة، بما في ذلك الاستثمارات لتعزيز إنتاجية المياه والبنية التحتية ذات الصلة، وتحسين تدابير التسعير وغير التسعير.

حدود التجارة

23- في حين يمكن أن تؤدي التجارة دوراً هاماً باعتبارها وسيلة للتكيف مع الآثار والتخفيف منها، هناك مقايضات هامة أيضاً ترتبط بدور أكبر للتجارة في ظل تغير المناخ. أولاً، تقوم مقايضات بين التجارة والبيئة. فقد تفاقم التجارة ندرة الموارد، وبخاصة حيث لا تنعكس آثار الاستخدام المفرط للموارد البيئية بصورة ملائمة في أسعار الموارد (الطلب المفرط على الأراضي والمياه أو التنوع البيولوجي الناجم عن الطلب الخارجي على السلع المنتجة بواسطة هذه الموارد). وثانياً، تتطلب التجارة بحد ذاتها النقل، وبالتالي موارد في الطاقة قد لا تنعكس بصورة تامة في سعر المنتج، المكرس في مفهوم "مسافة نقل الأغذية"، حتى وإن كان النقل يمثل في الواقع جزءاً صغيراً فقط (مقدّر بنسبة 11 في المائة) من انبعاثات نظم الأغذية العالمية³³. ثالثاً، إن الاعتماد على الواردات للاستجابة إلى الحاجات الغذائية قد يزيد مخاطر التعرض إلى تقلب أكبر في الأسواق والأسعار من المتوقع أن يحصل في ظلّ تغيّر المناخ³⁴. وأخيراً، تعتمد القدرة على الاستفادة من القدرة على التعويض في التجارة الدولية، في أي حال من الأحوال، على هندسة تجارية دولية تعمل بشكل جيد³⁵.

ثالثاً- تعزيز دور التجارة في معالجة التحديات في مجال الأمن الغذائي الناشئة عن تغير المناخ

24- يقوم توافق واسع في الآراء بأنه يمكن للتجارة أن تؤدي دوراً هاماً في التخفيف من التحديات التي يواجهها الأمن الغذائي نتيجة تغيّر المناخ. فالتجارة تتيح لمنتجات الأغذية أن تدفق من مناطق الفائض إلى مناطق العجز، وتوسّع نطاق أحجام السوق، وتخفّف تقلبات الأسعار. وقد تساعد التجارة أيضاً في التعويض عن الخسائر المحلية التي قد تنجم عن ضغوطات متزايدة بفعل الآفات والأمراض. غير أن بيئة السياسة التجارية الحالية قد ظهرت بفعل الضغوطات للتقليل من السياسات التي تثير خلافاً في الأسواق، والظروف والاتجاهات الماضية، بما في ذلك أنماط الطقس الموجودة والبيئة الزراعية المناخية الإجمالية. وقد أثار هذا الأمر المخاوف بأن بيئة السياسة التجارية الحالية قد لا توفرّ المساحة الكافية لمواجهة التحديات الناجمة عن تغيّر المناخ. كما أنه أثار قلقاً من أن السياسات التي تضعها الحكومات الوطنية لمكافحة تغيّر المناخ قد تتعارض مع القواعد التجارية المتعددة الأطراف القائمة، الأمر الذي قد يفضي إلى دعوات لاعتماد مرونة إضافية عند التعامل مع آثار تغيّر المناخ. وفي حين لا تتناول هذه الوثيقة هذه المخاوف، ولا توفرّ أجوبة على الأسئلة ذات الصلة، فهي تحاول أن تحقّق نقاشاً قد يضيف خطة بحث في هذه القضايا بمزيد من التفاصيل.

تغير المناخ العالمي والمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف

³³ الفاو (2013)، المرجع نفسه.

³⁴ Elbehri, A., Elliott, J. & Wheeler, T. (2015) Climate change, food security and trade: an overview of global assessments and policy insights. In A. Elbehri, ed. *Climate change and food systems: global assessments and implications for food security and trade*. Rome, FAO.

³⁵ الفاو (2013)، المرجع نفسه.

25- لا ينبغي أن يقوم مبدئياً أي نزاع أساسي بين السياسات الدولية المعنية بتغيير المناخ والقواعد التجارية. فإن الاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ مثلاً تنص صراحةً على أن التدابير التي تُتخذ لمكافحة تغيير المناخ لا يجب أن تشكل وسائل للتمييز التعسفي أو غير المبرر أو تقييداً مقنعاً للتجارة الدولية. كما أن خطة التنمية المستدامة لعام 2030 التي تم اعتمادها مؤخراً تعزز الفكرة بأن نظاماً تجارياً منفتحاً وغير تمييزي ومتعدد الأطراف، والإجراءات المتخذة لحماية البيئة وتشجيع التنمية المستدامة يمكن، بل يجب أن تساند بعضها البعض.

26- إنما على الصعيد العملي، تشكل المفاوضات الصريحة بشأن التجارة والبيئة أصلاً جزءاً هاماً من خطة الدوحة للتنمية التي وضعتها منظمة التجارة العالمية والتي تقضي ولايتها بتحسين التنسيق بين هذين المجالين للسياسات. وهي تدعو إلى توضيح العلاقة بين القواعد القائمة في منظمة التجارة العالمية والالتزامات التجارية الخاصة المحددة في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، وربما للحد من الحواجز التعريفية وغير التعريفية على السلع والخدمات البيئية أو إلغائها. كما أن غياب تعريف متفق عليه عالمياً للسلع والخدمات البيئية أدى إلى مناقشات حول نطاق الخطوات التي يمكن اتخاذها لتحرير التجارة. ولم تخلص هذه المناقشات بعد إلى أي نتائج، ولا حتى بالنسبة إلى ما يُسمى بالمجموعة الفرعية للمنتجات "الصديقة للمناخ".

السياسة المحلية بشأن تغيير المناخ والتدابير الحدودية

27- يمكن أن تنشأ نزاعات أيضاً بين أطر التجارة والمناخ حين تعتمد البلدان مثلاً خيارات سياساتية أحادية للحد من الانبعاثات من خلال هياكل تنظيمية، بما في ذلك الضرائب على الكربون والتدابير الحدودية. ويمكن أن يكون من الصعب جداً التوفيق بين أهداف مكافحة تغيير المناخ وسياسات التجارة المتعددة الأطراف³⁶ حيث يُعتبر أن التجارة تقوّض الجهود الوطنية للتخفيف من الآثار. وقد تميل البلدان المستوردة بذلك إلى اعتماد قيود على الاستيراد بالنسبة إلى استيراد السلع المنتجة ببصمات الكربون العميقة لتفادي "تسرب الكربون". ويمكن أن تتخذ التدابير الحدودية شكل رسوم على الاستيراد يتم استيفاؤها من خلال فرض ضرائب كربون على البلدان بالنسبة إلى السلع المصنّعة في بلدان لا تفرض الضرائب على الكربون. وما زال النقاش جارياً لمعرفة ما إذا كانت تدابير الاستيراد متطابقة مع القواعد القائمة لمنظمة التجارة العالمية؛ ولا يوجد حالياً أي اتفاق يوفّر مرونة إضافية وخاصة بتغيير المناخ، الأمر الذي يعني وجوب تكييف تعريفات إضافية ضمن المعدلات القائمة لتفادي تسرب الكربون.

28- وقد ولدت أيضاً الرغبة في التمييز بين المنتجات وفقاً لكثافة انبعاثات الكربون عملية التوسيم وانتشار المواصفات. والأهم أنها أدت إلى تخمة في المواصفات الخاصة التي غالباً ما تُطبق في قطاع البيع بالتجزئة في البلدان ذات الدخل المرتفع. وتُحذر الإشارة إلى شرط توسيم بصمة الكربون الذي فرضته بعض سلاسل السوبرماركت الأوروبية. وفي حين يمكن أن تساعد هذه التوسيمات في تحسين شفافية السوق، وتساعد بالتالي المستهلكين على اتخاذ خيارات

³⁶ المركز الدولي للتجارة والتنمية المستدامة - لجنة التخطيط الدولية (2009)، برنامج المركز الدولي للتجارة والتنمية المستدامة - لجنة التخطيط الدولية بشأن تغيير المناخ، والزراعة والتجارة: الاعتبارات لوضعي السياسات.

مستتيرة، يمكنها أن تزيد أيضاً من التكاليف بالنسبة إلى المنتجين؛ وهذه مسألة ذات أهمية كبيرة بالنسبة للمنتجين على نطاق صغير في البلدان النامي، الذين يعملون في بيئة غير متطورة في مجال التسويق والبنية التحتية للتجهيز.

29- إضافةً إلى ذلك، يمكن أن تؤدي أساليب مختلفة لاحتساب كثافة الكربون في الإنتاج (تحليلات لدورة الحياة) إلى بصمات كربون مختلفة جداً وبالتالي إلى توسيم مختلف للمنتجات المستوردة مقابل تلك التي يتم إنتاجها محلياً. وحسب الأسلوب المستخدم مثلاً، يمكن أن تكون الانبعاثات المرتبطة بالفاكهة والخضار المبرّدة في أوروبا أعلى أو أدنى من الانبعاثات الناجمة عن الفاكهة المستوردة من أفريقيا خارج موسمها. وهذا لا يعني فقط ضرورة توحيد قواعد التوسيم، إنما أيضاً الأساليب التي تستند إليها عمليات احتساب حدة الانبعاثات. وقد تتطلب هذه القضايا أيضاً مزيداً من التدريب وتنمية القدرات للجهات المصدرة في البلدان النامية.

30- وبصورة عامة، من المرجح أن تكون أنظمة التجارة المتصلة بتغيّر المناخ موجهة بالمعاملة الخاصة بالتدابير البيئية في اتفاقات التجارة المتعددة الأطراف، ويبقى هذا الأمر غامضاً. وتنص المادة 20 من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (اتفاق الغات) على بعض الاستثناءات للقواعد بشأن التدابير الحدودية "الضرورية لحماية الحياة أو الصحة البشرية أو الحيوانية أو النباتية". وتُمنح الاستثناءات من الاتفاقيات في ما يتصل "بمحافظة الموارد الطبيعية القابلة للنفاد إذا نُفّدت هذه التدابير بالاقتران بقيود تُفرض على الإنتاج أو الاستهلاك المحليين". وفي ظلّ القواعد الحالية لمنظمة التجارة العالمية، لا يمكن أن تكون هذه التعريفات تمييزية، ما يعني أن المستوردين غير قادرين على التمييز في تطبيقهم لرسوم الاستيراد بين المصدرين المسؤولين عن درجات مختلفة من الانبعاثات لكل وحدة من المخرجات (بلاندفورد، 2013).

الإعانات الزراعية وتغيّر المناخ

31- يؤدي كلّ من التجارة والسياسات المحلية دوراً هاماً في التأثير على قدرة التجارة باعتبارها وسيلة للتكيف مع تغير المناخ. على الصعيد العالمي، وبهدف الاستجابة إلى الطلب المتنامي، من المتوقع أن يزداد إنتاج الأغذية بنسبة 60 في المائة بحلول عام 2025، وبحوالي 80 في المائة في البلدان النامية. كذلك، يضطلع الإنتاج الإضافي بدور محوري في الحدّ من الجوع وتعزيز الدخل الريفي. كما أن الحوافز لتشجيع الإنتاج الزراعي قد تؤدي دوراً حاسماً في تعجيل هذه العملية، إنما قد تفاقم أيضاً انبعاثات غازات الدفيئة المرتبطة بالمخرجات الإضافية. كما أن الترويج للمنتجات مثل الحليب أو لحم الأبقار أو الأرز أو لحم الخراف أو الماعز قد يشكل مساهمة هامة في تحسين التغذية ونتائج التنمية، وغالباً ما يتطلّب إنتاجها عملاً كثيفاً، كما أن المنتجات الغذائية المشتقة عنها مغذية، وتسمح بالاستفادة من موارد كان يصعب استخدامها لولا ذلك، مثل الأعلاف أو المراعي الهامشية أو الأراضي الزراعية ذات الإنتاجية المنخفضة. ولكنها هي تحديداً الأنشطة التي تسبب انبعاثات عالية لغازات الدفيئة. والتحدّي للتوفيق بين تزايد إنتاج الأغذية، وتحسين التغذية وارتفاع الدخل مع انبعاثات منخفضة للكربون قد ولّد انتشاراً للاقتراحات لجعل الزراعة أذكى مناخياً. لكن لم يتقدّم النقاش كثيراً حول ما إذا كانت هذه الاقتراحات تتطلب أو تبرّر مساحة سياساتية إضافية، وإلى أي مدى تتطلب ذلك.

32- وإضافةً إلى الدفعات التي تشجّع الإنتاج، هناك عدد متزايد من البرامج التي تعوّض على المزارعين عن الإنتاج السابق أو عن الامتثال للبرامج البيئية. وفي هذا المجال أيضاً، فإن قواعد منظمة التجارة العالمية غير محددة نسبياً. والدفعات في ظل البرامج المتصلة بالمناخ، من أجل اعتماد تكنولوجيات جديدة مثلاً أو توفير خدمات بيئية، مثل احتجاز الكربون من خلال تفادي إزالة الأحرار، فمن المحتمل أن تدخل في إطار تدابير الصندوق الأخضر التي لا تخضع لتقليص في الدعم المحلي³⁷ (بلانفورد، 2013)، رغم أن ذلك سيكون رهن المواصفات الدقيقة لكل تدبير سياساتي.

33- وإن جعل التجارة أذكى مناخياً يعني أيضاً تحسين قدرتها على منع مواطن القصور وامتصاص الفوائض. وقد يتطلب ذلك استثمارات إضافية، وخاصة في البنية التحتية للنقل والتخزين. وفي ظل غياب أنظمة خاصة بالمناخ لإتاحة هذه الاستثمارات الإضافية أو حتى الترويج لها، قد يكون من الضروري النظر بعناية أكبر في المساحة السياسية الموجودة. وفي إطار الأنظمة القائمة، فإن الاستثمارات والإعانات للمدخلات بالنسبة إلى المنتجين ذوي الدخل المنخفض والموارد القليلة في البلدان النامية الأعضاء في منظمة التجارة العالمية معفية من حسابات الدعم المحلي بموجب المادة 2-6 من لوائح المنظمة. ويجب أن تكون أنواع أخرى من التدابير التي لا تتلاءم مع الصندوق الأخضر أو مع المادة 6-2، ضمن حدود الالتزامات القائمة للدعم المحلي.

34- كذلك، يجب أن يشكل تمويل منشآت التخزين شرطاً مسبقاً هاماً لضمان استقرار الإمدادات الغذائية، وبخاصة في حالات المخاطر المرتفعة لاختلال المحاصيل أو انتشار الآفات. وفي هذا السياق، قد تلقى أحكام منظمة التجارة العالمية الخاصة بالحفاظ على المخزون اهتماماً إضافياً، بما أنه من المحتمل أن تستخدم البلدان الموارد العامة بشكل أكبر للحفاظ على المخزونات وإدارتها في وجه ارتفاع الأسعار وتقلّب الإنتاج.

تدابير الصحة والصحة النباتية

35- ومن المتوقع أن يزيد تغيّر المناخ الضغوطات بفعل الآفات والأمراض في الزراعة، وأن يحفز انتقال الأعشاب الضارة والحشرات والممرضات إلى مناطق جديدة. كذلك، فإن أحجام التجارة الأكبر في ظلّ ضغوطات متزايدة للآفات والأمراض قد تطرح تحديات إضافية بالنسبة إلى النظم الوطنية لتدابير الصحة والصحة النباتية. ويمكن أن تواجه البلدان النامية بصورة خاصة عبئاً متزايداً لضمان الامتثال لمتطلبات هذه التدابير³⁸. ومن المرجح أن يُضاف هذا الموضوع إلى المناقشات بشأن وضع وتطبيق مواصفات تدابير الصحة والصحة النباتية، وصرامتها والحاجة إلى الموازنة بين المصالح الشرعية لسلامة الأغذية، والمخاوف على صعيد الصحة النباتية والحيوانية، وتخفيض الحواجز التجارية لتعزيز دور التجارة باعتبارها أداة للتكثيف. وبصورة عامة، من المرجح أنه بفعل ازدياد أحجام التجارة بالترامن مع تزايد ضغوطات الآفات والأمراض، ستبقى تدابير الصحة والصحة النباتية في واجهة النقاش الدولي بشأن السياسة التجارية.

³⁷ يشير الملحق الثاني للاتفاق بشأن الزراعة إلى الدفعات في ظلّ البرامج البيئية المعفية من التزامات التخفيض في إطار الصندوق الأخضر. ويجب أن تكون هذه الدفعات جزءاً من برنامج حكومي للبيئة أو للصون محدد بشكل واضح، ويعتمد على تحقيق بعض الشروط الخاصة بموجب البرنامج الحكومي، بما في ذلك الشروط المتصلة بأساليب أو مدخلات الإنتاج. إضافةً إلى ذلك، يجب أن يكون مبلغ هذه الدفعات محدوداً بالتكاليف الإضافية أو بخسارة الدخل المرتبط بالامتثال للبرنامج الحكومي.

حوكمة عالمية أقوى في التجارة باعتبارها أداة للتكيف مع تغيير المناخ

36- من المتوقع أن يسبب تغيير المناخ مزيداً من الأحداث المناخية القصوى التي سوف تساهم بدورها في تقلبات أكثر تواتراً وأوسع نطاقاً للأسعار. كما أن تقلب الأسعار الكبير في العقد الماضي قد يبشر بتأرجحات أكبر بعد في ظل تغيير المناخ. وربما الأكثر إثارة للقلق هي تدابير السياسات التي ولّدها التقلب السابق في الأسعار والتي قد تبشر بردود فعل سياسية في ظل تغيير المناخ. ولضمان استقرار الإمدادات المحلية، اختارت بعض البلدان أن تفرض قيوداً على صادراتها، وبخاصة حين بلغت الأسعار ذروتها في عامي 2008 و2010³⁹. وفي حين أنه يمكن فهم ردة الفعل هذه من المنظور المحلي، فقد أدت إلى تفاقم الارتفاع الحاد في الأسعار في الأسواق الدولية. وقد تسبب هذه الاستجابات السياسية تأرجحات أكبر في الأسعار في ظلّ تغيير المناخ. وتشير التجارب الأخيرة في التعامل مع القيود على التصدير إلى أنه قد يكون من الصعب التوصل إلى توافق؛ إنما تؤكد أيضاً أن إطاراً تنظيمياً متفق عليه من جانب أطراف متعددين يرمي استخدام القيود على التصدير قد يكون مفيداً للتخفيف من تقلب الأسعار. وهذا ما يحصل بصورة خاصة إذا ازدادت تقلبات الأسعار، وحين تزداد، في ظلّ تغيير المناخ.

37- وقد أفضى أيضاً ازدياد تقلب الأسعار إلى دعوات لمزيد من الشفافية في الأسواق. وفي ظلّ مبادرة مجموعة العشرين، أحرز نظام المعلومات المتعلقة بالأسواق الزراعية تقدماً هاماً في مجال تعزيز شفافية الأسواق من خلال توفير قدر أكبر وأفضل وحسن التوقيت من المعلومات عن الأسواق. والأهم هو أنه عزز تحسين التعاون والحوار المكثف بين البلدان المنتجة، والمصدرة والمستوردة الرئيسية. وقد يعني تغيير المناخ أن الجهود الإضافية تكفل إشراك مزيد من البلدان والقطاع الخاص بشكل أكبر في هذه المساعي.

38- ومن شأن تحسين شفافية السوق أن يساعد في الاستعداد بشكل أفضل، وربما حتى أن يجنب، تزايد تقلب الأسعار. وقد يكون من الضروري استكمال هذه التدابير بجهود تتيح التعامل بشكل أفضل مع التحديات الباقية المتأثرة عن تزايد التقلب. وفي هذا الصدد، يكمن مجال هام للإجراءات الدولية في التخفيف من المخاطر المالية التي تطرحها أسعار الأغذية المرتفعة والمتقلبة بالنسبة إلى البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية. وفي ظلّ تغيير المناخ، ينبغي تعزيز نفاذ هذه البلدان إلى آليات مالية في أوقات الطوارئ، ربما من خلال تسهيلات صندوق النقد الدولي.

39- وأخيراً، يمكن أن تكون الهندسة الدولية لهبات المعونة الغذائية أكثر استجابة للتحديات الناشئة عن تغيير المناخ. وبعض الأفكار⁴⁰ التي يمكن أخذها في الاعتبار في إطار اتفاقية المعونة الغذائية في هذا المجال قد تشمل، من بين أفكار أخرى: (1) توسيع قاعدة المانحين في اتفاقية المعونة الغذائية؛ (2) تخصيص موارد اتفاقية المساعدات الغذائية وترتيبها

³⁹ انظر مثلاً الفاو، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والأونكتاد، وبرنامج الأغذية العالمي، والبنك الدولي، ومنظمة التجارة العالمية، والمعهد الدولي لسياسات بحوث الأغذية والفرقة الرفيعة المستوى المعنية بالتصدي لأزمة الأمن الغذائي في العالم. 2011. تقلب الأسعار في أسواق الأغذية والزراعة: استجابات السياسة. التقرير المشترك بين الوكالات. يونيو/حزيران 2011. متاح على الموقع: <https://www.oecd.org/tad/agricultural-trade/48152638.pdf>.

⁴⁰ Konandreas, P. (2010, Promoting agricultural inputs under the Food Aid Convention to increase food production in emergency-prone developing countries, FAO. Available at: <http://www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/171067/>.

بحسب الأولوية بالنسبة إلى العمليات الطارئة وبرامج التدخل في التغذية؛ (3) دمج الهبات بصورة كاملة في مجال المدخلات الزراعية في اتفاقية المعونة الغذائية؛ و(4) توفير مزيد من المرونة في المساهمات السنوية للمانحين، مع الإقرار بطابع متطلبات الحالات الطارئة، سيما أنها تختلف بين سنة وأخرى⁴¹.

⁴¹ هذا قد يستوجب تعديل المادة 6 من اتفاقية المعونة الغذائية لعام 1999 بشأن الترحيل، من أجل توفير بعض المرونة للمانحين في تغيير مساهماتهم من سنة إلى أخرى بحيث يستجيبون بشكل أفضل إلى الحاجات المتغيرة.