



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
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

A

لجنة مشكلات السلع

الدورة السبعون

روما، 7-9 أكتوبر/تشرين الأول 2014

آخر المستجدات بشأن المفاوضات الزراعية لمنظمة التجارة العالمية

1- آخر المستجدات بشأن المفاوضات الزراعية لمنظمة التجارة العالمية بند معتاد في جدول أعمال لجنة مشكلات السلع نظراً للأهمية التي تعلقها اللجنة على نتائج المفاوضات بشأن التنمية الزراعية والأمن الغذائي. وتشرح هذه الوثيقة بإيجاز، من خلال تزويدها آخر التطورات المستجدة منذ الدورة التاسعة والستين للجنة مشكلات السلع، نتائج المؤتمر الوزاري التاسع لمنظمة التجارة العالمية الذي عقد في ديسمبر/كانون الأول 2013، وتعرض التقدم المحرز بشأن تنفيذ الاتفاق الذي تم التوصل إليه. وفي الجزء الختامي منها، تسلط الضوء على أنشطة الأمانة في دعم صياغة وتنفيذ الاتفاقات المتعلقة بالتجارة.

2- منذ أن وصلت جولة مفاوضات منظمة التجارة العالمية في الدوحة إلى طريق مسدود في يوليو/تموز 2008، بُذل عدد من الجهود الرامية إلى تنشيط عملية التفاوض. وقد التزم الوزراء في المؤتمر الوزاري الثامن لمنظمة التجارة العالمية، الذي انعقد في جنيف في ديسمبر/كانون الأول 2011، بالمضي قدماً في المفاوضات التي يمكن إحراز تقدم فيها، بما في ذلك التركيز على تلك العناصر في إعلان الدوحة التي تتيح للأعضاء التوصل إلى اتفاقات مؤقتة أو نهائية استناداً إلى توافق في الآراء يسبق الإبرام الكامل لـ "التعهد الموحد". هكذا، في الجوهر، تم التخلي عن مفهوم "التعهد الموحد" مع أنه تكرر مجدداً الالتزام بإنجاح "جدول أعمال الدوحة للتنمية".¹

¹ بيان الرئيس الختامي للمؤتمر الوزاري الثامن، الوثيقة (WT/MIN(11)/11).



mk911a

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

المؤتمر الوزاري التاسع لمنظمة التجارة العالمية

3- في هذا السياق، كانت الاستراتيجية للمؤتمر الوزاري التاسع لمنظمة التجارة العالمية، الذي عقد في بالي في ديسمبر/كانون الأول 2013، تحديد رزمة صغيرة من المقترحات التي تتوفر فرصة جيدة للتوصل إلى اتفاق بشأنها. وتتألف هذه الرزمة، التي شكّلت أساس مفاوضات مكثفة أثناء التحضير للمؤتمر الوزاري، من ثلاثة عناصر رئيسية هي: مسائل تيسير التجارة والزراعة والتنمية، ورأي العديد من البلدان النامية على نطاق واسع أن المسألتين الأخيرتين ضروريتان لتحقيق توازن مع عنصر تيسير التجارة.

الزراعة

4- بشأن الزراعة، قدّمت مجموعة العشرين² عدداً من المقترحات المتعلقة بالزراعة التي قبلها على نطاق واسع الأعضاء الآخرون في منظمة التجارة العالمية، بما في ذلك إدارة حصص معدلات التعريفات الجمركية والمنافسة في مجال التصدير. وعلى النقيض من ذلك، ولّد اقتراح مجموعة الثلاثة والثلاثين³ بشأن المخزون الحكومي لأغراض الأمن الغذائي ردود فعل مختلطة، إذ أعرب المصدرون عن قلقهم من أن ذلك سيتيح للبلدان النامية توفير دعم غير مقيد لأسعار السوق لمنتجهم ما ستكون له آثار سلبية محتملة على الأسواق العالمية وعلى الأمن الغذائي لبلدان أخرى.

5- حاجبت مجموعة الثلاثة والثلاثين، بقيادة الهند، أنه لا ينبغي أن يفرض الاتفاق الحالي لمنظمة التجارة العالمية بشأن الزراعة أية قيود على الإعانات المقدمة ضمن إطار المخزون الحكومي لأغراض الأمن الغذائي إلى المزارعين ذوي الدخل المنخفض الذين يعانون فقر الموارد. وكانت الحجة الرئيسية أن الاتفاق الحالي لا يوفر للبلدان النامية مساحة سياساتية كافية لأغراض الأمن الغذائي، في حين يمكن للبلدان المتقدمة الأعضاء الاستمرار في ممارسات تشويه التجارة دون قيود إلا القليل جداً. وحاجبت الهند بأن شراء المخزون الحكومي بأسعار أعلى من سعر السوق جزء أساسي من جهودها الرامية إلى ضمان الأمن الغذائي، إذ أن ذلك هو السبيل الوحيد للحصول على الكميات اللازمة لتوزيعها على أكثر من 800 مليون شخص يعانون انعدام الأمن الغذائي. وبالإضافة إلى ذلك، بما أن المزارعين يواجهون في كثير من الأحيان أسعاراً مخفضة خلال فترة الحصاد، يساهم السعر المضمون مساهمة كبيرة في أمنهم الغذائي.

6- ولّد المقترح مناقشات مكثفة واتضح أن آفاق التوصل إلى اتفاق جوهري في مؤتمر بالي الوزاري ستعتمد على إيجاد توازن بين "تيسير التجارة" وبين مقترح مجموعة الثلاثة والثلاثين. وعلى الرغم من التسليم بأن المفاوضات قبل بالي كانت تُحرز تقدماً كبيراً، كان هناك قلق من أن يؤدي فشل المفاوضات في التوصل إلى اتفاق نهائي بشأن جميع مسودات النصوص قبل بدء المؤتمر الوزاري إلى اجتماع آخر على المستوى الوزاري غير حاسم. ومع ذلك، نظراً للأهمية العالية المُسلم بها، سواء بالنسبة لمستقبل التعددية عموماً أم بالنسبة لدور منظمة التجارة العالمية في المفاوضات التجارية التي يراها كثيرون بمثابة الدعامة الرئيسية لعمل المنظمة، كان هناك التزام سياسي كاف لضمان التوصل إلى صفقة، تكون الأولى في سنوات وجود منظمة التجارة العالمية الـ 18. وتتعلق نقطة الخلاف الرئيسية في المفاوضات بمدّة نفاذ آلية

² مجموعة تفاوض من البلدان النامية التي لها مصالح في مجال التصدير، وينبغي تمييزها عن منتدى مجموعة الـ 20 من الاقتصادات الرئيسية.

³ تحالف من بلدان نامية لديها أعداد كبيرة من السكان المزارعين من أصحاب الحيازات الصغيرة.

مؤقتة تتخذ شكل "حكم سلام" وتحول دون تحدي البلدان النامية التي تستخدم مثل هذه البرامج، حتى لو تجاوزت الحد الأعلى لمجموع الدعم الكلي أو المستويات الأدنى المحددة، وبالمدى الذي ينبغي أن ترتبط به هذه الآلية المؤقتة بالتفاوض بشأن اتفاق دائم حول هذه المسألة.

7- ينص اتفاق بالي على أنه إلى أن يتم التوصل إلى حل دائم، ينبغي أن يمتنع الأعضاء عن استخدام آلية تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالمية لتحدي امتثال الأعضاء من البلدان النامية للالتزامات فيما يتعلق بالدعم المحلي المشوّه للتجارة لمحاصيل الأغذية الأساسية التقليدية من خلال برامج المخزون الحكومي لأغراض الأمن الغذائي. وقد أدخل عدد من التزامات الشفافية وأحكام الضمان كجزء من هذه الآلية في محاولة للحد من الآثار السلبية التي يمكن أن يؤدي إليها المخزون المكتسب على الأمن الغذائي لأعضاء آخرين وعلى الأسواق العالمية. والتزم الأعضاء بالتوصل إلى اتفاق بشأن الحل الدائم بحلول عام 2017. ويترك غموض النص المتفق عليه مجالاً مفتوحاً للتأويل فيما يتعلق بما إذا كانت الآلية المؤقتة ستبقى نافذة إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق بحلول ذلك الحين.

8- فيما يتعلق بالمسائل الزراعية الأخرى، كان هناك اتفاق على توسيع نطاق القائمة غير الحصرية للخدمات العامة في "الصندوق الأخضر" لتشمل البرامج المتعلقة بالإصلاح الزراعي وأمن سبل العيش الريفية. وبشأن المنافسة في مجال التصدير، اتفق الأعضاء على التزام سياسي بعدم زيادة إعانات التصدير في الزراعة، معيدين التأكيد من جديد على الهدف النهائي الرامي إلى إزالة كافة أشكال إعانات التصدير. كما اتفق أيضاً على أنه ينبغي القيام بتحسين ممارسة تبادل المعلومات والرصد على أساس سنوي في إطار اللجنة المعنية بالزراعة. وكان الهدف بشأن إدارة حصص معدلات التعريفات الجمركية، التصدي لمشكلة الحصص غير المملوءة باستمرار. وينص الاتفاق على رصد معدلات ملء الحصص لمدة ثلاث سنوات، وتعديل أسلوب الإدارة عندما تظل معدلات ملء الحصص منخفضة ثلاث سنوات متتالية. وسيطبق ذلك لمدة ست سنوات، حتى انعقاد المؤتمر الوزاري الثاني عشر في عام 2019، وعند ذاك ستبقى الآلية نافذة، ما لم يتقرر عندئذ خلاف ذلك. ويستثنى الاتفاق البلدان النامية من أية التزامات، ما يعكس بالدرجة الأولى حقيقة أن الصين ليست مستعدة للتخلي عن سيطرة الدولة على الواردات والصادرات.

التنمية

9- تشمل رزمة بالي أيضاً قضايا إنمائية تشمل عناصر ذات أهمية لأقل البلدان نمواً مثل اتفاقات بشأن قواعد المنشأ التفضيلية وبشأن تحسين مستوى وصول البلدان الأقل نمواً إلى الأسواق الحرة المفضاة من الحصص لكل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية القادرة على القيام بذلك، ما من شأنه أن يوفر فرصاً كبيرة محتملة لبعض المصدرين من أقل البلدان نمواً. وبشأن القطن، اقترحت البلدان الأربعة (مالي وبوركينا فاسو وتشاد وبنين) التي أطلقت مبادرة القطن عام 2003، القضاء على جميع السياسات المشوّهة لتجارة القطن في البلدان المتقدمة النمو بحلول عام 2014. وتتوقع التسوية النهائية وضع برنامج عمل لمناقشات مكرّسة للجوانب التجارية المتعلقة بالسياسات في مجال تجارة القطن، بهدف تعزيز الشفافية والرصد.

تيسير التجارة

10- قيل إن تيسير التجارة هو ذلك الجزء من الرزمة الذي له مضامين اقتصادية بعيدة المدى بالنسبة للتجارة العالمية، وبما أنه يغطي السلع جميعها، فإنه سيؤدي إلى تيسير تجارة المنتجات الزراعية أيضاً. وارتأى الاتفاق الذي تم التوصل إليه أن تكمل اللجنة التحضيرية المعنية بتيسير التجارة عملها بشأن مسألتين بحلول 31 يوليو / تموز 2014: (1) المراجعة القانونية للاتفاق و (2) الاتفاق بشأن بروتوكول التعديل الذي سيرفق باتفاقات منظمة التجارة العالمية. ويطلب الاتفاق كذلك أن يصادق على البروتوكول المتفق عليه ثلثاً أعضاء منظمة التجارة العالمية في موعد نهائي محدد هو يوليو/تموز 2015، ما يعني أن اتفاق تيسير التجارة سينفذ بصرف النظر عن نتائج جولة الدوحة برمتها.

11- كجزء من هذا الاتفاق، اتفق على أحكام محددة فيما يتعلق بتجارة السلع القابلة للتلف، بناء على اقتراح من ثلاثة من المصدرين الرئيسيين للمنتجات الزراعية، هم البرازيل وأستراليا ونيوزيلندا. ويتوقع النص المتفق عليه أن تطلق السلع القابلة للتلف في أقصر وقت ممكن.

برنامج عمل ما بعد بالي

12- ينص اتفاق بالي أيضاً على وضع برنامج عمل لما بعد بالي، يضع الأعضاء بموجبه، قبل ديسمبر/كانون الأول 2014، جدول أعمال محدد بوضوح بشأن ما تبقى من قضايا التفاوض في جولة الدوحة. وينبغي أن يشمل جدول الأعمال هذا القضايا التي أنشئ برنامج عمل محدد لها في بالي، بما في ذلك المخزون الحكومي من الأغذية، وكذلك كافة القضايا الأخرى المشمولة بولاية الدوحة والتي تعتبر محورية لاختتام الجولة. وسيستأنف العمل، كأولوية في مجموعات التفاوض في منظمة التجارة العالمية ذات الصلة، على القضايا التي لم يكن بالإمكان التوصل إلى نتائج ملزمة قانوناً بشأنها في بالي، بما في ذلك المنافسة في مجال التصدير.

متابعة اتفاق بالي⁴

13- في أعقاب الاتفاق في بالي، أنشئت اللجنة التحضيرية بشأن تيسير التجارة. وجرت مفاوضات مكثفة حتى نهاية يوليو/تموز 2014، نجمت عنها مراجعة قانونية للنص قبلتها الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية جميعاً. وفي موازاة ذلك، قدم العديد من البلدان النامية الأعضاء بالفعل إشعارات تتضمن أحكاماً ستنفذ بعد دخول الاتفاق حيز النفاذ. وفي نهاية يوليو/تموز، أعلن المدير العام لمنظمة التجارة العالمية إنشاء مرفق اتفاق تيسير التجارة في محاولة لاستيعاب المخاوف التي أعرب عنها بعض الدول الأفريقية من أن من شأن اعتماد الاتفاق أن يؤدي إلى التزام بالتنفيذ دون تأكيدات مسبقة بأن تكون متاحة فعلاً المساعدة التقنية اللازمة للتنفيذ، على النحو المتوخى في الاتفاق.

⁴ يعكس هذا القسم الحالة وقت كتابة هذا التقرير (أوائل أغسطس/آب). وسيجري اطلاع اللجنة على أية مستجدات فيما يتعلق بإحراز مزيد من التقدم أثناء عرض هذه الورقة.

14- غير أن اللجنة التحضيرية بشأن تيسير التجارة لم تتمكن من اختتام أعمالها فيما يتعلق ببروتوكول التعديل لأن أربعة من أعضاء منظمة التجارة العالمية لم يقبلوا التنفيذ النهائي لاتفاق تيسير التجارة، وجعلوه مرهوناً بالتقدم المحرز في مجالات أخرى على جدول أعمال الدوحة للتنمية. وأشار كل من بوليفيا وكوبا وفنزويلا إلى عدم إحراز تقدم فيما يتعلق بالعناصر التنموية، بينما ربطت الهند قبول اتفاق تيسير التجارة بإحراز تقدم في المناقشات بشأن المخزون الحكومي. وكان رد فعل أعضاء آخرين في منظمة التجارة العالمية أنه ينبغي احترام اتفاق بالي. وبتوقف المفاوضات في فصل الصيف، لا تزال القضية غير محلولة.

15- شرط أن يُتوصل إلى حل لمسألة اتفاق تيسير التجارة، يُتوقع أن يركّز برنامج العمل لما بعد بالي في البداية على المجالات الرئيسية، وهي الزراعة والوصول إلى الأسواق غير الزراعية والخدمات. وستحافظ الزراعة على دورها المركزي، ولكن مازال من غير الواضح ما إذا كانت الصيغة الأخيرة لنص الطرائق (التنقيح الرابع)، التي عممت في عام 2008، ستشكّل أساساً للمفاوضات. وسينعكس مستوى الطموح في التوازن بين المجالات الثلاثة الرئيسية المذكورة أعلاه. ومع ذلك، من المتوقع أن تكون العناصر الواردة في نص التنقيح الرابع جزءاً من برنامج العمل، بما في ذلك آلية الضمان الخاص المتعلقة بالتزامات الوصول إلى الأسواق وتخفيض الدعم المحلي المشوّه للتجارة.

المساعدة التقنية التي توفرها منظمة الأغذية والزراعة للمفاوضات بشأن الزراعة

16- تسليماً بأهمية الاتفاقات المتعلقة بالتجارة، نظراً لدورها الكبير في تحديد خيارات السياسات المتاحة للبلدان التي تتابع تحقيق أهداف الأمن الغذائي والتنمية، فإن الهدف الرئيسي لعمل منظمة الأغذية والزراعة في إطار الهدف الاستراتيجي 4 هو دعم مشاركة البلدان الفعالة في صياغة اتفاقات كهذه. ويقدم هذا الدعم من خلال توفير التحليلات بشأن قضايا التفاوض الرئيسية، وتنمية قدرات استخدام الأدلة التي يوفرها مثل هذه التحليلات، كما من خلال تيسير منتديات للنقاش بعيداً عن مائدة المفاوضات.

17- خلال فترة السنتين حتى الآن، قدّمت الأمانة: تحليلات بشأن قضايا تشمل مخزون الأغذية واندفاعات الواردات و "آلية الضمان الخاص"، وتنمية للقدرات من خلال التعليم المباشر على الإنترنت للبلدان الأعضاء في رابطة الدول المستقلة التي انضمت مؤخراً إلى منظمة التجارة العالمية، أو هي في طور الانضمام إليها؛ وبالشراكة مع الوكالات التي مقرها جنيف، منتديات للحوار بشأن مخزون الأغذية ودور الدعم المحلي للزراعة على مستويات مختلفة من التنمية؛ ودعمًا بشأن "آلية الضمان الخاصة".