



موجز السياسات. الزراعة من أجل التنمية

موجز السياسات - برنامج الزراعة من أجل التنمية لمنطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي

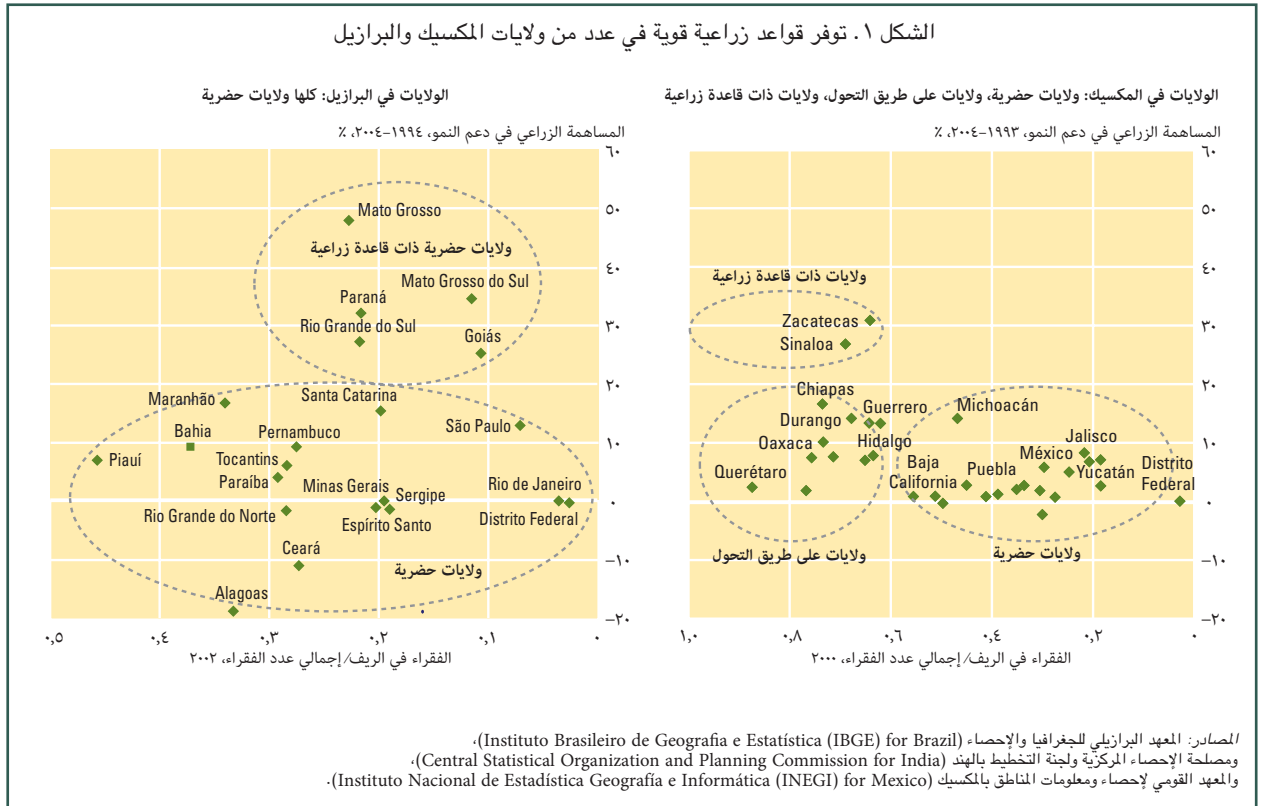
لا تزال المساهمة المباشرة للقطاع الزراعي محدودة في دعم نمو منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي ككل، إلا أنها تعد مصدراً مهماً للنمو في عدد من البلدان الصغيرة وبعض مناطق البلدان الكبيرة، فضلاً عن ميزتها النسبية الهامة في قطاعات فرعية معينة، وفي قطاعات الصناعات الزراعية والخدمات الغذائية، والتقليل من مستويات الفقر المرتفعة في المناطق الريفية. ويتربط على هذا تعديل برامج النمو الحالية للحد من آثار الفقر بشكل فعال. وسوف يركز استخدام برنامج الزراعة من أجل التنمية على تعزيز القدرة التنافسية لأصحاب الحيازات الصغيرة في الأسواق الحديثة للمنتجات الغذائية، وتحسين سبل كسب العيش في الزراعة القائمة على الكفاف، وزيادة الأرباح والمكاسب التي تجنيها العمالة في قطاع الزراعة، والنهوض بالتنمية في المناطق المختلفة بهدف زيادة الاستثمارات وإيجاد فرص العمل في الاقتصاد الريفي غير الزراعي. ويتطلب نجاح هذا البرنامج تحسين إدارة الحكم بما يراعي مصلحة قطاع الزراعة من المستوى القومي إلى المستوى المحلي.

والمواقع أن الزراعة تشكل مصدراً أساسياً لتقليص الفقر وتقديم الخدمات البيئية، في ظل تطبيق برامج رائدة في عدد من البلدان التي تتقاضى رسوماً على الخدمات البيئية. ولهذه الأسباب مجتمعة ونظراً للخصائص التي تتميز بها بلدان أمريكا اللاتينية على وجه التحديد، فإن الزراعة تظل مصدراً هاماً من مصادر تحقيق التنمية في معظم بلدان هذه المنطقة.

إلا أن نجاح استغلال الزراعة من أجل التنمية يواجه الكثير من التحديات، إذ يتم تحويل أسواق السلع الغذائية المحلية من خلال عمليات التوريد التي تقوم بها سلاسل القيمة الدولية والمتاجر الكبيرة، مما يثير تحديات كبيرة أمام أصحاب الحيازات الصغيرة للحفاظ على القدرة التنافسية في هذه الأسواق. فالزراعة التجارية تقوم بتوسيع نطاق سوق العمل الريفي في قطاع الزراعة، بينما يصبح الاقتصاد الريفي غير الزراعي مصدراً مهماً للربط بين مكاسب الإنتاجية المحققة في قطاع الزراعة وتخفيض أعداد الفقراء في المناطق الريفية. إلا أن العمالة في قطاع الزراعة نادراً ما توفر سبيلاً للخلاص من براثن الفقر، بل إنها تشمل في حقيقة الأمر بعض الفقراء الذين يعيشون في الهوة السحيقة للفقر المدقع.

وعلى الرغم من أن الزراعة تشكل نسبة بسيطة من النمو القومي في بلدان منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي - ٧٪ بين عامي ١٩٩٣ و ٢٠٠٥ - إلا أن العديد من القطاعات الزراعية الفرعية ذات الميزة النسبية قد تمكنت من تحقيق نمو متواصل ومشهود - مثل قطاع فول الصويا في بلدان منطقة الممرات الجنوبية، وأنواع الوقود الحيوي في البرازيل، والفاكهة والسلعون في شيلي، والخضروات في غواتيمالا وبيرو، وزهور الزينة في كولومبيا والإكوادور، والموز في الإكوادور - فضلاً عن ما تمثله قطاعات الصناعات الزراعية والخدمات الغذائية من نصيب كبير في إجمالي الناتج المحلي للبلدان مما يدل على تمتعها بروابط تقدمية قوية. وعلى الرغم من الطابع الحضري الذي تتسم به هذه المنطقة إلى حد كبير، إلا أن بلدان أمريكا الوسطى وباراغواي اتخذت طابع البلدان ذات الاقتصاد المعتمد على الزراعة. وتوجد في المكسيك ولايات متميزة بسماتها وخصائصها المعتمدة على الزراعة (ولاية زكاتيكاس، وولاية سينالوا). كما تتصف البرازيل بخاصية فريدة تتمثل في وجود ولايات ذات طابع حضري تعتمد فيه بشكل كبير على الزراعة في تحقيق النمو (ولاية ماتو غروسو، ولاية ماتو غروسو دو سل، وولاية بارانا، ولاية ريو غراندي دو سل، ولاية غوياس).

الشكل ١. توفر قواعد زراعية قوية في عدد من ولايات المكسيك والبرازيل



كما يتطلب الحصول على فرص العمل المجزية في الاقتصاد الريفي غير الزراعي توفير مهارات عالية، مما يحد من قدرة الفقراء في المناطق الريفية للحصول على مثل هذه الفرص، وخاصة النساء.

ويتمثل الهدف العام لاستخدام برنامج الزراعة من أجل التنمية في هذه البلدان في تشجيع مشاركة أصحاب الحيازات الصغيرة في الأسواق الجديدة للمنتجات الغذائية وتوفير فرص العمل المجزية في قطاع الزراعة والاقتصاد الريفي غير الزراعي مع مراعاة الحفاظ على البيئة في المناطق الريفية.

السمات الهيكلية لبلدان منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي

استمرار ارتفاع معدلات الفقر وانعدام المساواة في المناطق الريفية. تتمثل إحدى السمات المميزة لأمريكا اللاتينية مقارنة مع المناطق الأخرى في أن النمو الزراعي لم يتمكن من تقليص الفقر إلا بنسبة محدودة. فقد ظل معدل الفقر في المناطق الريفية ثابتاً عند مستوى ٢٧ مليون شخص يعيشون على دولار أمريكي واحد في اليوم، وبلغ معدل الفقر في المناطق الريفية ٢٦٪ في العام ٢٠٠٢، وهي نسبة لم تتغير إلى حد كبير على مدى السنوات العشر الماضية (على الرغم من زيادة القيمة المضافة في الزراعة بنسبة ٢٠٪) وتبلغ تلك النسبة أكثر من ضعف معدل انتشار الفقر في المناطق الحضرية. وتظل الزراعة القائمة على الكفاف أحد المصادر المهمة، حيث توفر في نهاية المطاف شبكة أمان لكثير من الفقراء.

تحول أسواق السلع الغذائية. يمثل هذا التحول بصورة متزايدة أحد التحديات المهمة في استخدام برنامج الزراعة من أجل التنمية في الحفاظ على الصلة بين الأسواق الحديثة والمنتجات الغذائية والشبكة الوطنية لتوريد الغذاء في سياق سلاسل المنتجات الغذائية المعتمدة على العولمة. إذ أدى ارتفاع الدخل ومعدل التحضر السريع إلى زيادة الطلب على المنتجات عالية القيمة. ويشكل الاستهلاك المحلي المصدر الرئيسي للطلب على الزراعة، حيث يستوعب ثلاثة أرباع الناتج الزراعي، ويتجه ٦٠٪ من مبيعات التجزئة المحلية عبر قنوات سلاسل الأسواق المركزية. كما تظل الصادرات التقليدية مصدراً مهماً، حيث تشكل ٨٠٪ من الصادرات الزراعية للمنطقة، إلى جانب مساهمتها في فتح أسواق جديدة حيث أصبحت هذه الصادرات أقل اعتماداً على الأسواق للتكيف مع أنذوق المستهلكين المختلفة، مثل إنتاج البن العضوي واستخدام التجارة المنصفة. كما أخذت الصادرات مرتفعة القيمة في التوسع بشكل سريع، في ظل تحرك أصحاب الحيازات الصغيرة نحو الأسواق الناشئة، مثل أسواق إنتاج الخضروات بالطرق المتخصصة وأسواق المنتجات العضوية في أمريكا الوسطى.

تنويع الاقتصاد الريفي غير الزراعي. تم تنويع مصادر الدخل في المناطق الريفية بمعدلات سريعة بعيداً عن العمل لحساب الذات في قطاع الزراعة. وتشكل سوق العمل الزراعية والاقتصاد الريفي غير الزراعي في أغلب الحالات ٧٠٪ من الدخل الريفي وتستوعب ٥٥٪ من القوة العاملة النشطة في المناطق الريفية (استناداً إلى الاستقصاءات الممثلة للأسر التي قامت بتغطية ٨٥٪ من سكان أمريكا اللاتينية). ويعتبر تنويع دخل الأسر في الاقتصاد الريفي غير الزراعي بالنسبة لأصحاب الحيازات الصغيرة من أسباب الحفاظ على سلامة العمليات الزراعية واستمرارها ودمجها في أسواق المنتجات الغذائية. وعلى الرغم من ذلك، سوف يظل عدداً من أفراد هذه الأسر منخرطاً في زراعة الكفاف انتظاراً لظهور الفرص الملائمة للدخل في اقتصاد الأسواق الزراعية كمتجين، أو العثور على فرص عمل في قطاع الزراعة أو الاقتصاد الريفي غير الزراعي، أو الهجرة. وترجع صعوبة مشاركة هؤلاء الأشخاص إلى عدم ملكية الأصول التي تساعدهم على دخول أسواق المنتجات الزراعية، وعدم توفر البيئة الملائمة (مدى القدرة على الوصول إلى الأسواق، والاستثمار في السلع العامة، ومدى توفر المؤسسات المساندة)، ونقص المهارات اللازمة لتأهيلهم لشغل وظائف أفضل أو الهجرة إلى المدن. وقد عانت هذه الأسر من انعدام المساواة في توزيع الأصول المنتجة واختلاف المناطق الجغرافية داخل بلدان المنطقة. ويؤدي انعدام المساواة إلى تقييد مشاركة فقراء المناطق الريفية للاستفادة من مزايا ومنافع النمو، حتى في ظل أنظمة السياسات الأفضل في العصر الحالي.

برنامج البلدان المتحضرة

استمرت بلدان أمريكا اللاتينية في مساندة البرامج العامة لقطاع الزراعة التي تهيم عليها إعانات دعم السلع الخاصة (التي تمتص ٥٤٪ من الإنفاق العام) مما ألحق الضرر بالاستثمارات الإنتاجية العامة حتى بعد تنفيذ التعديلات الهيكلية في فترة الثمانينيات. واستكملت هذه البرامج بتقديم مساندة اجتماعية من خلال برامج التحويلات النقدية (المشروطة في أغلب الحالات) والموجهة لخدمة الفقراء. فقد انخفض معدل الفقر في المناطق الريفية بالبرازيل خلال ازدهار الزراعة، ويرجع ذلك أساساً إلى التحويلات النقدية من البرامج الاجتماعية والعمالة في الاقتصاد الريفي غير الزراعي، وليس إلى المكاسب التي

حققتها الزراعة. ويتجه عدد كبير من هذه البلدان إلى اتباع نهج بديل لتقليص الفقر في المناطق الريفية من خلال زيادة الدخل المكتسب من الزراعة والاقتصاد الريفي غير الزراعي بدلاً من المساعدات الاجتماعية، والسعي بعد ذلك إلى تحقيق التوفيق والتلازم بين النمو وتخفيض أعداد الفقراء. وتتمثل أهداف السياسات في هذا النموذج البديل في:

مشاركة أصحاب الحيازات الصغيرة في الأسواق الجديدة للمنتجات الغذائية. هناك حاجة ماسة إلى تحويل الزراعة التقليدية منخفضة الإنتاجية إلى زراعة تجارية حديثة قادرة على تحقيق النمو وخلق فرص العمل. إلا أن زيادة قدرة أصحاب الحيازات الصغيرة على المنافسة في الأسواق المحلية الديناميكية للمنتجات الغذائية تتطلب عناية خاصة بالمشكلات المتأصلة لانعدام المساواة في الحصول على الأصول والخدمات العامة والاستفادة من المؤسسات المساندة. وتعتبر منظمات المنتجين والزراعة والتعاقد من الأدوات الأساسية اللازمة لتمكين أصحاب الحيازات الصغيرة من أداء دور في سلاسل القيمة والوفاء بالمعايير الصارمة الخاصة بالأسواق المركزية. وتحتل الشراكة بين القطاعين العام والخاص أهمية كبيرة، حيث ينشط قطاع الصناعات الزراعية في تنظيم أصحاب الحيازات الصغيرة كموردين منافسين في هذه الأسواق. ومن غير المرجح أن يتمكن صغار المزارعين وحدهم من المنافسة بصورة فعالة ومؤثرة في الأسواق التي يهيمن عليها وسطاء يتمتعون بصفة دائمة بقوة المساومة وتوفر المعلومات. وعلى العكس من ذلك، فإن تحالف المنتجين مع القائمين بالتسويق والتجهيز، إلى جانب مساندة الاتحادات القوية، يمكن أن تحقق دخلاً مجزياً ومستقراً يمكن الاعتماد عليه بالإضافة إلى زيادة القدرة على الحصول على التكنولوجيا والمعلومات.

تحسين سبل كسب العيش في الزراعة القائمة على الكفاف والمساعدات الاجتماعية. يمكن أن تشكل الزراعة القائمة على الكفاف نمطاً قوياً في عملية التحول طويل الأمد للخروج من حلقة الزراعة العالمية منخفضة الإنتاجية. إذ أنه في مقدور المنتجين الزراعيين المتوسمين على الزراعة القائمة على الكفاف التحول إلى أصحاب الحيازات الصغيرة فضلاً عن تنويع مصادر دخلهم لتحسين مستوى معيشتهم، مع أن الجزء الزراعي من دخلهم لا يساهم في النمو بشكل ملموس. ولكن هناك مزايا اجتماعية واضحة للاستثمار في الجزء الزراعي من دخل هؤلاء لسببين، السبب الأول أن هذا الاستثمار يعتبر ضرورياً للغاية لتحقيق أمنهم الغذائي وتلبية احتياجاتهم إلى المواد الغذائية الأساسية، والسبب الثاني هو الحفاظ على مستواهم المعيشي خلال فترة انتظار الحصول على خيارات أفضل لتحسين الدخل. ويجب استكمال هذه الاستثمارات بالاستثمار في التعليم والصحة والتدريب لاكتساب المهارات. وتعتبر برامج فرض الرسوم على الخدمات البيئية إحدى المصادر المهمة للدخل في عدد من المناطق الجغرافية إذا تم إنشاء وتطوير أسواق لهذه الخدمات. كما يتطلب تحسين سبل كسب العيش وتوفير المساعدات الاجتماعية، وخاصة معاشات تقاعد المسنين. وقد شهدت صنایق المعاشات التقاعدية غير المعتمدة على الاشتراكات في المناطق الريفية توسعاً سريعاً، مما يساعد الأجيال الأصغر سناً على الوصول إلى الأراضي في وقت مبكر والحد من الهجرة الانتقائية لمزيد من أصحاب الأعمال الحرة إلى خارج قطاع الزراعة.

تنمية المناطق من أجل إيجاد مصادر جديدة للدخل. يشكل الاقتصاد الريفي غير الزراعي مصدراً من مصادر العمالة، ولكنه يقتضي الوفاء بمتطلبات كثيرة. والواقع أن تحسين المهارات لمساعدة الفقراء في المناطق الريفية للحصول على وظائف عالية الإنتاجية يقدم سبباً للخلاص من براثن الفقر. إلا أن تحقيق هذه الغاية المنشودة يتطلب توفير فرص العمل في المناطق الريفية بالدرجة الأولى. وتقوم عدة بلدان في أمريكا اللاتينية باتباع مناهج خاصة بالمناطق لتوفير الاستثمارات وفرص العمل في المناطق الريفية من خلال النهوض بالمجموعات التعاونية للشركات المتكاملة في مناطق جغرافية مختارة. وفي وسع أنظمة الإنتاج الزراعي المحلية الاعتماد على الميزة التنافسية للإمكانات البيئية الزراعية المتاحة في المنطقة، ومدى القرب من المراكز الحضرية، وتوفير الموارد المؤسسية والثقافية التي تتيح تطوير الأنشطة المحلية لتحقيق النمو.

الاهتمام بتحسين إدارة الحكم. يتطلب برنامج تقليص الفقر المستند على توليد الدخل في المناطق الريفية إعادة تقييم نوعية إدارة الحكم في قطاع الزراعة. وهناك حاجة إلى توفير الابتكارات المؤسسية اللازمة للتكيف في الفترة التالية لتنفيذ عمليات التصحيح الهيكلي. كما يجب إعادة تصميم وزارات الزراعة بما يمكنها من أداء وظائف النفع العام المنوطة بالدولة، والاضطلاع بالأدوار المنظمة للأسواق والآثار البيئية، والقيام بدور قيادي في الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتدعيم تحقيق النتائج الاجتماعية المنشودة. وتشتمل الحلول المتبكرة على إسناد الوظائف العامة إلى وكالات وهيئات مستقلة والتعاقد مع القطاع الخاص على تقديم الخدمات، وانخراط المجتمع المدني في المشاركة النشطة في قضايا إدارة الحكم. فتحسين إدارة الحكم في قطاع الزراعة والمناطق الريفية يجب أن تكون له الأولوية، وهو يتطلب إجراء التجارب باستخدام خيارات بديلة فضلاً عن الاستفادة من النتائج السابقة المحققة.

تم اقتطاف موجز السياسات هذا من تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٨، الزراعة من أجل التنمية الصادر عن البنك الدولي. ويتضمن ذلك التقرير مزيداً من المعلومات وتفاصيل عن المصادر. وهو يستخدم تصنيفاً بسيطاً لأنواع البلدان يستند إلى نسبة مساهمة الزراعة في إجمالي النمو في الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٥ ونسبة الفقراء في المناطق الريفية إلى إجمالي عدد الفقراء (عند مستوى دولارين أمريكيين في اليوم بسعر الدولار في عام ٢٠٠٢). ففي البلدان ذات الاقتصاد المعتمد على الزراعة (معظمها في شبه الصحراء الأفريقية)، تسهم الزراعة بنسبة كبيرة (٢٠٪) من إجمالي النمو. وفي البلدان التي تسير على طريق التحول (معظمها في آسيا)، تهيم القطاعات غير الزراعية على النمو ولكن الغالبية الكبرى من الفقراء تعيش في المناطق الريفية. وفي البلدان ذات الاقتصاد المعتمد على المناطق الحضرية (معظمها في أمريكا اللاتينية وأوروبا وآسيا الوسطى)، يعيش أكبر عدد من الفقراء في المناطق الحضرية على الرغم من أن أعلى معدلات الفقر تكون في المناطق الريفية.