الأمم المتحدة

TD/B/C.I/MEM.6/5

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.: General
10 March 2014
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية
لجنة التجارة والتنمية
اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن تعزيز التكامل
والتعاون في الميدان الاقتصادي
الدورة الثانية
جنيف، ١٩-٢٠ أيار/مايو ٢٠١٤
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

تقييم مساهمة الأشكال الفعالة من التعاون في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وتطورها في مجال التجارة والتنمية

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

تستعرض مذكرة المعلومات الأساسية هذه الأشكال المختلفة من التعاون الدولي منذ بداية العقد ودورها في دعم تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وتقيّم المذكرة المجالات التي حقق فيها التعاون الدولي أقصى قدر من النجاح، كما تحدد العوامل التي تحقق هذا النجاح بفضلها.

وتعرض المذكرة أولاً مناقشة عامة تتناول أوجه التقدم المحرز في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، مع الاهتمام خاصة بالهدف ٨، ثم تستعرض مختلف أشكال التعاون الدولي. وتبحث المذكرة دور مصارف التنمية ومصادر التمويل الابتكارية ومبادرات تخفيف أعباء الديون كمصدر للتمويل من أجل المساعدة في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وتتناول المذكرة بالبحث مسألة ما إذا كان النظام التجاري القائم المتعدد الأطراف يوفر، وإلى أي حد، إطاراً دولياً مُيسِّراً وداعماً للبلدان النامية. وتعالج المذكرة مسألة زيادة القدرات الإنتاجية وإتاحة المشاركة على نطاق أوسع في عمليات الإنتاج لتحقيق النمو المستدام. وتولي المذكرة أيضاً اهتماماً للدور الذي يؤديه التعاون بين الجنوب والجنوب في توفير أشكال ابتكارية للمساعدة الإنمائية.

(A) GE.14-50279 310314 310314

1450279

الرجاء إعادة الاستعمال

مقدمة

١- لقد استُخدمت حتى الآن أشكال فعالة من التعاون من أجل دعم تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وفي مجالي التجارة والتنمية، تتضمن الأهداف الإنمائية للألفية، وبخاصة الهدف ٨، غايات ومؤشرات ذات صلة. وتشمل الغايات الرئيسية إقامة نظام تجاري ومالي دولي غير تمييزي، وإتاحة وصول أقل البلدان نمواً إلى الأسواق، وزيادة تخفيف أعباء الديون لصالح البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وزيادة حجم المساعدة الإنمائية الرسمية من أجل الحد من الفقر وتحقيق التنمية، وإتاحة الحصول على التكنولوجيا الجديدة من أجل التنمية، واستراتيجيات توفير فرص عمل لائق ومنتج للنساء والشباب. ولتحقيق هذه الغايات والمضي إلى ما هو أبعد من الأهداف الإنمائية للألفية في اتجاه خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، يمكن زيادة تعزيز التعاون الفعال في مختلف المجالات، بوسائل منها المساعدة الإنمائية الرسمية التي تعالج الاحتياجات المحددة لأقل البلدان نمواً، ومواصلة العمل على إقامة نظام تجاري متعدد الأطراف يكون أكثر إنصافاً، ودعم تهيئة بيئة اقتصادية دولية تمكينية، وزيادة إمكانية الحصول على التكنولوجيا الجديدة في العالم النامي.

٢- والهدف من مذكرة المعلومات الأساسية هذه هو تقييم مساهمة الأشكال المختلفة من التعاون في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، مع الاهتمام خاصة بالهدف ٨. وتبحث المذكرة الأشكال المختلفة للتعاون في مجالي التجارة والتنمية، بما في ذلك المساهمة المحددة التي قدمها الأونكتاد في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وفي إطار تحليل التعاون الدولي والشراكات القائمة من أجل التنمية، ستبين المذكرة أن التعاون بين الجنوب والجنوب قد تزايد على مدى السنوات العشر إلى الخمس عشرة الماضية من أجل معالجة الثغرات الهامة بوسائل منها، مثلاً، توفير أشكال جديدة من المساعدة المالية لأغراض التنمية.

٣- وسيقيّم الفرع الأول من هذه المذكرة سير تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، ويبحث بصفة خاصة الإنجازات المحققة والمهام التي لا يزال يتعين إنجازها. وسيقيّم هذا الفرع أيضاً مدى مساهمة التعاون الدولي في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، بما في ذلك التعاون بين الجنوب والجنوب. وسيبحث الفرع الثاني دور مصارف التنمية الإقليمية والمتعددة الأطراف في توجيه المساعدة المتعددة الأطراف لدعم تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وتخفيف أعباء الديون عن طريق الإفراج عن الموارد لأغراض الحد من الفقر. وبالإضافة إلى ذلك، سيقيم هذا الفرع مدى مساهمة مصادر التمويل الابتكارية في سد فجوة التمويل. وسيلقي الفرع الثالث من هذه المذكرة بعض الضوء على الصلة بين التجارة وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، ويتناول بعض القضايا الرئيسية الضرورية لتسخير التجارة من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وسيُستهل هذا الفرع بمناقشة للعلاقة بين التجارة والفقر يليها تقييم للنظام التجاري ومدى ضرورة جعل هذا النظام أكثر إنصافاً. وأخيراً، سيتناول هذا الفرع بالبحث مبادرة المعونة من أجل التجارة. أما الفرع الرابع فسيتناول مسألة تنمية القدرات

الإنتاجية من حيث رأس المال البشري اللازم لضمان تحقيق التقدم الاجتماعي والاقتصادي في البلدان النامية. وسيُستهل هذا الفرع بمناقشة لمسألة توفير فرص العمل اللائق، ونقل التكنولوجيا ونشرها في البلدان المنخفضة الدخل، ثم يعود إلى تناول موضوع المساعدة الإنمائية الرسمية مستقصياً كيفية تعزيز دورها من أجل دعم القدرات الإنتاجية. وفي هذا الصدد، سيبحث هذا الفرع أيضاً مسألة الدور المتنامي للمساعدة المالية الجديدة المقدمة من الاقتصادات الناشئة.

أولاً- الأهداف الإنمائية للألفية والشراكات الدولية من أجل التنمية

ألف- تقييم الأهداف: الإنجازات المحققة والمهام التي لا يزال يتعين إنجازها

٤- اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة بالإجماع إعلان الألفية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، الذي التزمت بموجبه بتحقيق ثمانية أهداف بحلول عام ٢٠١٥ تُعرف باسم الأهداف الإنمائية للألفية. وقد أصبحت هذه الأهداف تشكل المقياس الذي تقاس به الجهود الإنمائية الدولية. وتمثل هذه الأهداف، مجتمعة، الغايات التي ينشدها العالم لخفض مستوى الفقر المدقع بنسبة هائلة بحلول عام ٢٠١٥، مع العمل في الوقت نفسه على تعزيز المساواة بين الجنسين والتعليم والصحة والاستدامة البيئية.

٥- وثمة اتفاق واسع النطاق على أن الأهداف الإنمائية للألفية قد أدرجت مسألة الحد من الفقر على نطاق واسع في صميم جدول الأعمال الإنمائي إلا أنه فيما يتعلق بالإنجاز الفعلي لمختلف الأهداف، تتفاوت الأدلة بين الأهداف والبلدان على السواء.

٦- فالبيانات تبرر الشعور بقدر من التفاؤل فيما يتعلق بالهدف ١ بشأن الحد من الفقر. ووفقاً لما جاء في *تقرير الرصد العالمي (Global Monitoring Report)* لعام ٢٠١١، الصادر عن البنك الدولي، انخفضت نسبة فقراء العالم الذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار في اليوم من ٤٢ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ٢٥ في المائة في عام ٢٠٠٥ ومن المتوقع أن تنخفض إلى ١٤ في المائة في عام ٢٠١٥. وتدل هذه الأرقام على انخفاض في عدد الفقراء من ١,٨ مليار شخص في عام ١٩٩٠ إلى ١,٤ مليار في عام ٢٠٠٥ ثم إلى ٠,٩ مليار في عام ٢٠١٥ كما هو متوقع. لكن هدف الحد من الفقر يتحقق، في جزء كبير منه، بفضل الأداء القوي للصين (الأونكتاد، ٢٠١٣). وبالاستناد إلى المعدلات الحالية للتقدم العالمي، ينبغي أن يكون من الممكن بلوغ هدف تحسين الوصول إلى مصادر المياه، وهدف تحقيق المساواة بين الجنسين في مجال التعليم الأساسي. أما الصورة المرتقبة لما تبقى من الأهداف الإنمائية للألفية فلا تدعو إلى نفس القدر من التفاؤل. فالعالم لن يشهد تعميم إتمام مرحلة التعليم الابتدائي بحلول عام ٢٠١٥ ولن يبلغ الهدفين المتعلقين بمعدل الوفيات ومعدل نقص التغذية. وعلى المستوى

القطري، يذهب Leo وBarmeier (٢٠١٠) إلى أن قرابة نصف بلدان العالم فقط تسير على المسار الصحيح صوب تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية المتعلقة بالحد من الفقر، والمساواة بين الجنسين في التعليم، وتعميم إتمام التعليم الابتدائي والحصول على مياه الشرب.

٧- وقد أثيرت أيضاً شكوك جدية حول الصيغة المحددة للأهداف والاستراتيجية المعتمدة للسعي إلى بلوغها. فيلاحظ، أولاً، أن صيغة الغايات المطلقة على المستوى القطري لا تبرز مسألة تفاوت النتائج داخل البلدان. فهذه التفاوتات واسعة وآخذة في التزايد نتيجة للأزمات الثلاث التي حدثت في نهاية العقد الأخير. وثانياً، ما فتئت الوكالات المانحة تدعو عموماً، منذ نهاية عقد الثمانينات، إلى الأخذ بنهج محدد الأهداف، بدلاً من نهج عام، إزاء السياسات الاجتماعية وذلك لاعتبارات تتعلق عادةً بتحقيق الكفاءة وبقيود الموارد، انطلاقاً من افتراض مفاده أن من الممكن التخفيف من حدة الفقر باستخدام قدر أقل من الموارد وتقليص دور الدولة. وقد كانت لورقات استراتيجية الحد من الفقر أهمية كبيرة في تشجيع الأخذ بنهج محدد الأهداف بدرجة أكبر إزاء تحقيق الأهداف الاجتماعية، وكثيراً ما شكلت الشراكات بين القطاعين العام والخاص الأداة المؤسسية المفضلة لتعزيز العمل في المجال الاجتماعي (الأونكتاد، ٢٠١٢). إلا أنه ليست هناك أدلة قاطعة على أن هذه الشراكات، التي كثيراً ما تشكل دعماً باهظ الكلفة لمقدمي الخدمات من القطاع الخاص، تحقق مكاسب حقيقية من حيث خفض تكاليف الخدمات الاجتماعية وتحسين نوعيتها.

باء- تقييم مدى مساهمة التعاون الدولي في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية

٨- على الرغم من أن الأهداف الإنمائية للألفية لم تتضمن أي غاية صريحة تتعلق بتدفقات المعونة، فقد اتسمت الفترة التي انقضت منذ صدور إعلان الألفية بتزايد أهمية التعاون الإنمائي الدولي؛ كما تسارعت وتيرة تنويع المصادر مع تسارع نمو التعاون من قبل بلدان غير أعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية، والصناديق العالمية والمؤسسات الخيرية الخاصة. ورغم هذا النمو وهذا التنويع، كان مستوى الموارد المتاحة أدنى بكثير من الاحتياجات المتوقعة للتمويل اللازم لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

٩- وعلاوة على ذلك، لا يزال التعاون الإنمائي غير موزع توزيعاً سليماً فيما بين مجموعات ومناطق وفرادى بلدان العالم النامي، وبين المناطق داخل البلدان نفسها (إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠١٠). فأشد البلدان ضعفاً تتلقى قدراً أقل من المساعدة، مع وجود تفاوتات هائلة في أداء فرادى الجهات المانحة في مساعدة أضعف البلدان وثمة نقص مستمر في المعونة المقدمة إلى أفريقيا: فليس لتخصيص المساعدة أي صلة ذات شأن بمدى الحاجة إليها، وهي لا تزال تعبر عن مصالح المانحين، بينما أصبحت بعض البلدان لا تجد أية جهة مانحة تساعدها. وثمة حاجة إلى اتفاق عالمي بشأن تخصيص المعونة تحدد فيه الأهداف على أساس مدى الحاجة إليها ومدى ضعف البلد المتلقي وينبغي أن يشمل ذلك زيادة حصة

المساعدة الإنمائية الرسمية التي تحصل عليها الدول الضعيفة والمتأثرة بالنزاعات، بحيث ترتفع نسبتها إلى ٥٠ في المائة بحلول عام ٢٠١٥ وما بعده وإعادة تأكيد الوعود السابقة المتعلقة بنسب المساعدة الإنمائية الرسمية التي ستُخصص لأقل البلدان نمواً والبلدان الجزرية الصغيرة النامية والبلدان النامية غير الساحلية.

١٠- كما أن التعاون الإنمائي موزّع توزيعاً غير سليم من حيث القنوات والأنواع والقطاعات. وبالنظر إلى ارتفاع مستويات الفعالية المثبتة للمعونة المتعدِّدة الأطراف، فإن حصتها من إجمالي المعونة لا تزال متدنية، إذ تبلغ ٢٩ في المائة رغم تزايد التمويل من الأمم المتحدة. ومما يضعف تحقيق النتائج المرجوة أيضاً تزايد الموارد المخصصة لمبادرات بعينها. إذ يخصص مقدمو المساعدة الثنائية قرابة نصف المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية المقدمة من لجنة المساعدة الإنمائية للإنفاق على المنح الدراسية وتغطية تكاليف استضافة اللاجئين في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وتقديم المعونة الإنسانية الطارئة، وتخفيف أعباء الديون وإدارتها. ويشكل دعم الميزانية نوعاً من أنواع المعونة الأكثر فعاليةً وكفاءةً واستدامةً، خصوصاً في الدول الهشّة - ولكنه ينمو ببطء شديد جداً. وعلى المستوى القطاعي، سُجِّلت زيادةٌ كبيرةٌ في تدفُّقات المعونة الموجّهة نحو البنية التحتية، وزيادة أقل في المعونة الموجّهة نحو الزراعة، وكلاهما من القطاعات الأساسية لمكافحة الفقر وتعزيز النمو. إلا أن تحقيق هذين الهدفين، وكذلك الأهداف الإنمائية للألفية المتصلة بالتعليم والصحة، لا يزال يواجه ثغرات تمويل كبيرة، إضافةً إلى أن حصص المساعدة المقدمة في مجال توفير إمدادات المياه وخدمات الصرف الصحي آخذة في الانخفاض.

١١- والتعاون الدولي يتجاوز كثيراً المساعدة الإنمائية الرسمية بشكلها التقليدي ليشمل مصادر وآليات ومبادرات أخرى للتمويل، مثل التمويل الذي تقدمه مصارف التنمية الإقليمية ومبادرات تخفيف أعباء الديون وتحقيق التكامل التجاري.

١٢- ويمكن لمصارف التنمية الإقليمية أن تؤدِّي دوراً محورياً في حفز توسيع البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية اللازمة لإحراز تقدم ملموس في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وبالإضافة إلى مصارف التنمية الإقليمية التقليدية بين الشمال والجنوب، مثل مصرف البلدان الأمريكية للتنمية، ومصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية الآسيوي، أُنشئت عدَّة مؤسسات مالية على المستوى دون الإقليمي تكاد عضويتها تقتصر على البلدان النامية. فقد أُنشئت مصارف إنمائية دون إقليمية في أفريقيا، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وكذلك في غرب آسيا والعالم العربي حيث وجهت هذه المصارف، منذ عقد السبعينات من القرن الماضي، الفوائض الناشئة عن الزيادة الكبيرة في إيرادات الصادرات النفطية نحو تمويل التنمية.

١٣- ويتسم تخفيف أعباء الديون بأهمية بالغة أيضاً في دعم تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. فلعمليات سداد الديون غير المنتجة آثار ضارة لأنها تحول الموارد بعيداً عن الإنفاق

على المجالات الرئيسية اللازمة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وثمة أدلة واضحة على العلاقة بين المديونية وضعف التنمية البشرية: فأفقر بلدان العالم، التي غالباً ما تدل المؤشرات على أن حالة التنمية البشرية فيها بائسة، هي أيضاً البلدان الأكثر مديونية. أي أن البلدان الأقل قدرة على الادخار هي أيضاً البلدان التي يتعيّن عليها تسديد أكبر فواتير خدمة الديون.

١٤- وأخيراً، ثمة سبب آخر لاستمرار تخلُّف عدد كبير جداً من البلدان المنخفضة الدخل عن اللحاق بركب الجهود العالمية المبذولة في سبيل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وهو يتمثَّل في عدم اندماج هذه البلدان في الاقتصاد العالمي وعدم قدرتها على الوصول إلى أسواق البلدان الأكثر تقدماً. ومن هذا المنظور، يمكن لأشد البلدان فقراً أن تستفيد من وجود بيئة تجارية عالمية آمنة وأكثر إنصافاً ومن تحسين الأفضليات التجارية التي تحصل عليها من الاقتصادات المتقدِّمة والناشئة على السواء.

جيم- مساهمة التعاون بين الجنوب والجنوب

١٥- تمثل التفاعلات بين الجنوب والجنوب شكلاً بالغ الأهمية من أشكال التعاون الدولي. وكما ذُكِر آنفاً، أخذت الاقتصادات الناشئة تؤدِّي دوراً متزايد الأهمية كمصدر لتقديم المعونة وتوفير الموارد المالية من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وتكمن فرادة هذا النوع من التعاون في مبدأ التضامن الإنمائي. ويقوم هذا المبدأ على أساس التقارب الاقتصادي الوثيق لبلدان الجنوب، وإلمام المانحين المباشر بالتحدِّيات التي تواجهها البلدان النامية الأخرى. وتدل أبعاد التقارب والإلمام بالوضع والتحدِّيات الإنمائية المشتركة على أن التعاون بين الجنوب والجنوب يمكن أن يشمل علاقات أكثر توازناً بين المانحين والبلدان المتلقية ويعزز أوجه التكامل والمنفعة المتبادلة (الأونكتاد، ٢٠١٠؛ وفورتوناتو Fortunato، ٢٠١٣).

١٦- وتنعكس هذه الرؤية البديلة للتعاون الإنمائي في كل من طرائق التمويل المختارة وخصائص المشاريع المموّلة من قبل بلدان مجموعة BRICS - الاتحاد الروسي والبرازيل وجنوب أفريقيا والصين والهند. فنسبة مشاريع التعاون بين الجنوب والجنوب، "المبرمجة قطرياً"، تزيد عن ٩٠ في المائة من إجمالي هذا التعاون، بينما يمثل تمويل المشاريع ثلاثة أرباعه. والأهم من ذلك أن هذا الشكل من أشكال التعاون لا ينطوي على أي مشروطية تتعلق بالسياسات، أو أنه ينطوي على القليل منها فقط، إضافةً إلى القليل من الشروط الإجرائية. ومن حيث التوزُّع القطري لهذا التعاون بين الجنوب والجنوب، يركّز قدرٌ كبيرٌ منه على الجيران الإقليميين، كما أن هذا التعاون يتخصص في تمويل برامج ومؤسسات إقليمية. إلا أن بعض مقدمي المساعدة في إطار التعاون بين الجنوب والجنوب قد بذلوا جهوداً كبيرةً في اتجاه التعاون العالمي خارج مناطقهم. وعلى المستوى القطاعي، يركز التعاون بين الجنوب والجنوب أساساً على مشاريع البنية التحتية، ولكن مبادرات جديدة أُطلقت في الآونة الأخيرة في قطاعي الصحة والزراعة أيضاً.

١٧- وقد شملت التفاعلات بين الجنوب والجنوب أيضاً بذل جهود في اتجاه تحقيق التكامل النقدي وإنشاء مؤسسات وترتيبات مالية ونقدية لمساعدة البلدان في التعامل مع الصدمات وتمويل المشاريع الإنمائية الطويلة الأجل. ومن المبادرات التي اتُّخذت في الآونة الأخيرة الاتفاق الذي توصلت إليه بلدان مجموعة "BRICS" لإنشاء مصرف تنمية دولي من المتوقَّع أن يعبئ الموارد اللازمة لمشاريع البنية التحتية ومشاريع التنمية المستدامة في البلدان النامية.

١٨- وبالإضافة إلى ذلك، يشمل التعاون بين الجنوب والجنوب عنصراً تجارياً قوياً على النحو الذي يتجلى في النظام المعمم للأفضليات التجارية (الأونكتاد، ٢٠٠٤). وهو يشمل، بالإضافة إلى تبادل الأفضليات التجارية وغير ذلك من المبادرات ذات الصلة، إنشاء مؤسسات داعمة للتجارة مثل نظم المدفوعات الثنائية ودون الإقليمية والإقليمية. وفيما يتصل باتجاهات التجارة وأنماطها، شهد العقدان الأخيران زيادةً حادةً في التجارة والروابط التجارية فيما بين الاقتصادات النامية. وهذا يمثل تطوراً إيجابياً من منظور إنمائي. وتشير بحوث الأونكتاد (٢٠٠٧) إلى أن التجارة بين الجنوب والجنوب تميل نحو السلع المصنّعة، بما في ذلك المنتجات الأكثر تعقيداً من الناحية النسبية، الأمر الذي ينطوي على إمكانية زيادة آثار التعلُّم والآثار التكنولوجية غير المباشرة المتصلة بهذه التجارة. وفي بلدان أمريكا اللاتينية، تمثل الأسواق الإقليمية الوجهات الرئيسية لصادراتها المصنّعة، خصوصاً المصنوعات القائمة على الاستخدام الكثيف للمهارات والتكنولوجيا. وفي المنطقة الأفريقية حيث لا تمثل صادرات المنتجات المصنّعة من السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (كوميسا)، مثلاً، سوى جزء ضئيل من مجموع صادراتها، يُلاحظ أن المصنوعات تشكل نسبةً تزيد عن ٤٠ في المائة من الصادرات داخل منطقة الكوميسا وقرابة ٥٠ في المائة من صادراتها إلى البلدان الأفريقية، ويتألف نصف هذه الصادرات من منتجات قائمة على الاستخدام الكثيف للمهارات وللتكنولوجيا العالية والمتوسطة. وأخيراً، يعكس نمط تجارة منطقة شرق وجنوب شرق آسيا حصةً كبيرةً لتجارة المصنوعات داخل المنطقة وطريقة تنظيم هيكل إنتاجها.

ثانياً- تعبئة الموارد المالية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية

١٩- عندما وضعت قمة الأمم المتحدة للألفية في عام ٢٠٠٠ الأهداف الإنمائية للألفية وحددت عدداً من الغايات التي يتعين بلوغها بحلول عام ٢٠١٥، كان واضحاً منذ البداية أنه سيكون من الضروري زيادة المعونة زيادةً كبيرةً من أجل بلوغ تلك الغايات. وقد أشار عدد من الدراسات التحليلية إلى ضرورة مضاعفة حجم المعونة من ٥٠ مليار دولار في أوائل العقد الأول من الألفية إلى ١٠٠ مليار دولار على مدى السنوات التالية من أجل سد فجوة التمويل (انظر مثلاً الوثيقة A/55/1000 المعروفة عموماً باسم تقرير زيدليو). وفي منتصف العقد الأول من الألفية، أوصى تقرير مشروع الأمم المتحدة للألفية بزيادة حجم المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من البلدان المتقدِّمة من ٠,٢٥ في المائة من الناتج القومي الإجمالي

المشترك لهذه البلدان في عام ٢٠٠٣ إلى ٠,٥٤ في المائة في عام ٢٠١٥ (مشروع الأمم المتحدة للألفية، ٢٠٠٥). إلا أن مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية لم يصل قط حتى إلى ٠,٣٠ في المائة من الناتج القومي الإجمالي المشترك لهذه البلدان - ففي عام ٢٠١٢، وصل صافي المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من المانحين الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية إلى ٠,٢٩ في المائة (A/68/203)[(١)]. وبالنظر إلى عدم حدوث زيادة في حجم هذه المساعدة، استُكشفت مصادر بديلة وآليات جديدة للتمويل، بما في ذلك المصادر الابتكارية للتمويل وتحسين تخفيف أعباء الديون. وثمة مسألة أخرى تمثّلت في ضمان استخدام التمويل الإضافي المتاح للبلدان النامية في مجالات تتصل اتصالاً مباشراً بالأهداف الإنمائية للألفية، وهي مجالات تندرج أساساً في القطاعات الاجتماعية.

٢٠- وسيبحث هذا الفرع من المذكرة أولاً الكيفية التي تنفّذ بها مصارف التنمية الإقليمية والمتعددة الأطراف عملياتها بحيث تُستخدم المعونة المتعددة الأطراف التي تتولى هذه المصارف إدارتها استخداماً مناسباً وفعالاً للمساعدة في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ثم يبحث هذا الفرع مدى مساهمة مصادر التمويل الابتكارية في المساعدة على سد فجوة التمويل من أجل تحقيق تلك الأهداف منذ نشوئها في أوائل العقد الأول من الألفية. وأخيراً، سيتناول هذا الفرع بالبحث دور مبادرات تخفيف أعباء الديون في الإفراج عن الموارد اللازمة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

ألف- دور مصارف التنمية الإقليمية والمتعددة الأطراف في دعم تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية

٢١- تضطلع مصارف التنمية الإقليمية والمتعددة الأطراف، كجزء من البنية الإنمائية الدولية، بولاية إنمائية واضحة تشمل القضاء على شأفة الفقر وتحقيق التنمية المستدامة والمنصفة. وفي إطار هذه الولاية، ما فتئ تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية يشكل محور تركيز رئيسي لعمل هذه المصارف على مدى العقد الماضي. وتُعدّ المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف أعباء الديون، وهي مبادرة تحظى بدعم كل من مصرف التنمية الأفريقي ومؤسسة التنمية الدولية التابعة للبنك الدولي، مثالاً واضحاً على ما يمكن لهذه المنظمات المتعددة الأطراف أن تفعله من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وتؤدي مصارف التنمية المتعددة الأطراف ككل دوراً بالغ الأهمية في توفير قروض بشروط ميسَّرة لصالح البلدان المنخفضة الدخل. ويمكن لمصارف التنمية الإقليمية بصفة خاصة، بالإضافة إلى دورها في دعم البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية عن طريق تقديم القروض المباشرة والعمل المتضافر مع غيرها

(١) وثيقة الجمعية العامة للأمم المتحدة المعنونة "القدرة على تحمُّل الديون الخارجية والتنمية"، ٢٦ تموز/يوليه ٢٠١٣.

من الجهات الفاعلة في القطاع المالي، أن تقدم دعماً مرناً وتوفر المعرفة والخبرة البالغة الأهمية للبلدان والمناطق فيما تبذله من جهود لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

٢٢- ومن الحالات التي تدل على التزام واضح بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية حالة مصرف التنمية الآسيوي الذي التزم بالمساعدة في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وذلك في تقريره السنوي لعام ٢٠٠٢، والذي ما برح منذئذٍ يدعم تحقيق تلك الأهداف من خلال عملياته وفي إطار شراكته مع منظمات أخرى. ويقدم مصرف التنمية الآسيوي الدعم لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في إطار اضطلاعه بولايته المتمثلة في تعزيز النمو الاقتصادي والتنمية في المنطقة؛ وهو يفعل ذلك عملياً من خلال تخصيص موارد كبيرة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية – وهذا ما حدث في الفترة بين عام ٢٠٠٢ وعام ٢٠١١ عندما خُصص ما يزيد عن ٣٧ في المائة من موارده لدعم تحقيق تلك الأهداف (مصرف التنمية الآسيوي، ٢٠١٣). وقد وُجه ما يزيد عن ثلث هذه الموارد نحو تحقيق الهدف ١؛ ووُجه ما يزيد عن نصف الموارد نحو تحقيق الاستدامة البيئية في إطار الهدف ٧، مما يعكس تشديد المصرف على تعزيز الاستدامة البيئية في إطار عملياته المتعلقة بالبنية التحتية.

٢٣- ويتمثل الهدف الشامل لمصرف التنمية الأفريقي في تعزيز التنمية الاقتصادية المستدامة والحد من الفقر؛ وبالتالي فإن المصرف ملتزم التزاماً كاملاً بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وقد اعتمد المصرف اعتماداً كبيراً، في سعيه لتحقيق أهدافه، على عدد من الموارد والأدوات، بما في ذلك تعبئة الموارد لأغراض الاستثمار، وإسداء المشورة في مجال السياسات العامة، وتقديم المساعدة التقنية، ودعم بناء قدرات البلدان الأعضاء. ويتمثل التحدي الذي يواجهه المصرف في مساعدة أفريقيا على تحويل نموها الاقتصادي السريع إلى مكاسب ملموسة إلى حد أبعد على صعيد تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وما فتئت هذه المنطقة تتعرض لصدمات ناشئة عن تغير المناخ أدت إلى تفاقم حالة انعدام الأمن الغذائي وكانت لها آثار مباشرة على عدد من الأهداف الإنمائية للألفية، مثل تلك المتصلة بالصحة. وتسير هذه المنطقة على المسار الصحيح فيما يتعلق بتحقيق الأهداف ٢ و٣ و٦ و٨، لكنها تُظهر قصوراً في الأداء فيما يتعلق بالأهداف ١ و٤ و٥ و٧ (مصرف التنمية الأفريقي وآخرون، ٢٠١٣). ولضمان أن يكون النمو الاقتصادي الذي تشهده أفريقيا نمواً مستداماً وقائماً على أسس متينة، تتمثل الاستراتيجية التي ينتهجها المصرف للمضي قدماً في اعتماد الأولويات التالية لعملياته: تطوير البنية التحتية، وتحقيق التكامل الإقليمي، والنهوض بالقطاع الخاص، والحوكمة والمساءلة، والمهارات والتكنولوجيا، مع التشديد بصفة خاصة على أوضاع الدول الهشة، والزراعة والأمن الغذائي، والتوازن بين الجنسين.

٢٤- ومصرف التنمية الأفريقي ليس المصرف الإنمائي الوحيد الذي يوجد في أفريقيا. فكما ذُكر آنفاً، توجد في هذه المنطقة عدة مصارف إنمائية وطنية ودون إقليمية يمكنها أن تقدم المزيد من الدعم لتنمية أفريقيا، وبخاصة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. إلاّ أن

فعالية هذه المصارف محدودة بسبب افتقارها إلى رأس المال الكافي وغيره من الموارد اللازمة لتعزيز التنمية في المنطقة. أما العالم العربي ومنطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي فيستضيفان مصارف إنمائية دون إقليمية ناجحة، وهي تجربة يمكن لأفريقيا أن تسعى للاقتداء بها من خلال العمل في اتجاه النهوض بمصارفها بحيث تستطيع هذه المصارف أن تؤدي دورها الإنمائي.

باء- مصادر التمويل الابتكارية: إلى أي حد كان لهذه المصادر دور مساعد في سد فجوة التمويل من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؟

٢٥- شهد العقد الأخير ظهور مصادر جديدة لتمويل التنمية دعماً للبلدان النامية في جهودها الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وعلى الرغم من أن ما يعتبر مصادر جديدة لتمويل التنمية يتفاوت تفاوتاً واسعاً، فإن دراسة أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قد بيّنت أنه من الممكن تصنيف الأدوات والآليات الجديدة للتمويل ضمن أربع فئات عامة هي: الضرائب؛ ومساهمات التضامن الطوعية؛ والإقراض الذي يتركّز في المراحل الأولية للمشاريع؛ والصكوك القائمة على سندات دين وضمانات من الدولة، والحوافز المشتركة بين القطاعين العام والخاص، والتأمين وغيره من الآليات السوقية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٢). ومن الأمثلة المحددة على هذه الفئات العامة ما يشمل الضرائب البيئية؛ وتخصيص جزء من أرباح مبيعات المنتجات التي تحمل شعار "Product Red" لمكافحة الأمراض[٢]؛ وضريبة المعاملات المالية التي تسمى أيضاً ضريبة توبين؛ ومرفق التمويل الدولي للتحصين. ومن مصادر التمويل الأخرى التي تعتبر جديدة ولكنها ليست في الواقع آليات جديدة تماماً، وبالتالي لا تندرج ضمن هذه الفئات، ما يشمل تدفقات الموارد عن طريق التعاون بين الجنوب والجنوب، وتحويلات العمال، وحقوق السحب الخاصة في إطار عمليات صندوق النقد الدولي، حيث يُقترح تخصيص هذه الأخيرة لأغراض إنمائية (مركز سياسات بحوث التنمية، ٢٠١١).

٢٦- وعلاوة على ذلك، فإن عدَّة أدوات وآليات تمويل معترف بها كمصادر ابتكارية استُحدثت منذ أوائل العقد الأول من الألفية ما برحت توجَّه من خلال ما يسمى الصناديق العالمية للصحة والمناخ التي تعتبر أدوات جديدة للتمويل الإنمائي.

٢٧- والمسألة الأولى المطروحة هي ما إذا كانت هذه المصادر الجديدة للتمويل قد وفّرت بالفعل موارد إضافية من أجل التنمية. ورغم أنه ليس من الممكن عملياً إجراء تقييم دقيق، فإن من الممكن تأكيد أن بعض هذه الأدوات الجديدة فقط، مثل ضريبة تذاكر السفر الجوي،

(٢) Product Red هو علامة تجارية لمنتج يحمل الشعار (PRODUCT)^{RED} الذي يرخَّص به للشركات الشريكة من أجل جمع الأموال للصندوق العالمي لمكافحة أمراض الإيدز والسل والملاريا، باستخدام الأموال المتأتية من جزء من أرباح مبيعات المنتجات التي تحمل ذلك الشعار (Gottschalk, 2012).

ومخططات الاتجار بانبعاثات الكربون، والمخصصات من أرباح مبيعات المنتجات التي تحمل الشعار (PRODUCT)RED، قد ولّدت بالفعل موارد جديدة. وعلاوة على ذلك، فإن الآليات الجديدة التي توفّر موارد إضافية قد حُسبت، مع استثناءات قليلة، كمساعدة إنمائية رسمية. وبالتالي فإنه على الرغم من أن بعض هذه الآليات تساعد بالفعل في توليد موارد إنمائية جديدة فمن الصعب معرفة إلى أي حد تعتبر هذه الموارد إضافية إلى موارد المساعدة الإنمائية الرسمية التقليدية أو ما إذا كانت مجرد موارد بديلة لها (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٢).

٢٨- والمسألة الثانية هي ما إذا كانت هذه الموارد الجديدة تُستخدم لأغراض التنمية ومن أجل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بصفة خاصة. ويدل تحليل لمستويات الموارد التي تديرها صناديق الصحة والمناخ، والتوزيع الجغرافي لهذه الموارد، على أن من الواضح جداً أن صناديق الصحة تركز على أشد البلدان فقراً وتتركز إلى حد كبير في أفريقيا. ويُبيِّن تحليل لتخصيص أموال صناديق الصحة في أمريكا اللاتينية أن البلدان الأصغر والأفقر في هذه المنطقة قد حققت قدراً أكبر من النجاح في اجتذاب الموارد من صناديق الصحة، وأن البلدان الأكبر المتوسطة الدخل هي أكبر المستفيدين من صناديق المناخ (Gottschalk, 2012). إلاّ أنه حتى ولو كانت الموارد التي تديرها صناديق الصحة والمناخ موجهة نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، فإن مجموع المبالغ التي ينطوي عليها الأمر يُعدّ ضئيلاً مقارنةً بالاحتياجات المتزايدة على المستوى العالمي. وتشير إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية (٢٠١٢) إلى أن حجم الموارد التي تديرها صناديق الصحة وصناديق المناخ منذ عام ٢٠٠٢ لا يزيد عن ٥,٨ مليار دولار و٢,٦ مليار دولار، على التوالي.

٢٩- ويتضح مما تقدم أن مساهمة آليات التمويل الابتكارية في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية كانت حتى الآن ضئيلة ومركزة في قطاعات محددة مثل الصحة بينما أغفلت إلى حد بعيد القطاعات الإنتاجية. ولكن التعاون بين الجنوب والجنوب، الذي أُشير إليه آنفاً والذي سيرد تناوله مرة أخرى أدناه، قد صحّح جزئياً هذا التحيز في تخصيص الموارد عن طريق توجيه جزء كبير منها في اتجاه مشاريع البنية التحتية والمشاريع الصناعية. وبالطبع، ما فتئت تحويلات العمال تؤدي دوراً هاماً، بل حيوياً في بعض الحالات، بالنسبة للعديد من البلدان النامية في شتى أنحاء العالم، ذلك لأن هذه الموارد تشكل مصدراً لتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي من خلال توفير العملات الأجنبية التي تمس الحاجة إليها من أجل تمويل موازين مدفوعات البلدان المضيفة وكذلك من خلال المساعدة في تمويل الاستهلاك الخاص داخل هذه البلدان. إلا أن دورها في تمويل الاستثمار كان محدوداً بدرجة أكبر - بل يكاد يكون منعدماً - في تمويل مشاريع التنمية الاجتماعية والاقتصادية الكبيرة التي تعد أساسية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (الأونكتاد، ٢٠١٢).

٣٠- وقد دأب الأونكتاد، على مر السنين، على تقديم دعم قوي لمصادر التمويل الجديدة التي يمكن أن توفر موارد كبيرة لأغراض التنمية. وهذه تشمل حقوق السحب الخاصة التي يخصصها صندوق النقد الدولي لأغراض التنمية، وضريبة المعاملات المالية[٣]. ووفقاً لتقديرات أوردتها إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، يمكن تحويل ما قيمته ١٠٠ مليار دولار من حقوق السحب الخاصة للبلدان الغنية إلى تمويل إنمائي، بينما يمكن لضريبة المعاملات المالية الدولية أن تولد ما يزيد عن خمسين مليار دولار (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠١٢). إلا أنه لم يتم حتى الآن إعمال أي مصدر من هذين المصدرين المحتملين رغم ما لوحظ على مدى السنوات الخمس عشرة الأخيرة، فيما يخص ضريبة المعاملات المالية، من تجارب محلية ناجحة مثل تجربة البرازيل التي تطبق ضريبة معاملات مالية خاصة بها.

جيم- مبادرات تخفيف أعباء الديون دعماً لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية

٣١- يرجع الاهتمام بمشاكل البلدان النامية المثقلة بالديون وتحديد الحاجة إلى مبادرات وآليات لتخفيف أعباء الديون إلى أوائل عقد السبعينات من القرن الماضي. ففي عام ١٩٧٢، شدد المؤتمر الثالث للأونكتاد، الذي ينعقد كل أربع سنوات، على ضرورة تخفيف أعباء الديون من أجل الحد من مشاكل خدمة الديون التي تواجهها البلدان النامية. كما أوصى المؤتمر بضرورة وضع الأهداف الإنمائية الأوسع للبلدان المعنية في الاعتبار عند معالجة مشاكل ديونها. ومنذ ذلك الحين، دأب الأونكتاد على أداء دور بارز في هذا المجال بطريقتين على الأقل: اقتراح الكيفية التي يمكن بها للبلدان النامية أن تستفيد من تخفيف أعباء ديونها (وهذا ما حدث في الأونكتاد الرابع المعقود في عام ١٩٧٦، مثلاً) والمشاركة بنشاط في اجتماعات نادي باريس حيث ساعد الأونكتاد البلدان النامية في إعادة التفاوض على ديونها. وفي أواخر عقد الثمانينات، شكلت شروط تورونتو إنجازاً كان بمثابة علامة فارقة، حيث وافقت البلدان الدائنة، لأول مرة، على تخفيض لرصيد الديون الرسمية لصالح البلدان الفقيرة. وفي حين أن التخفيف الأولي للديون في إطار شروط تورونتو قد شمل تخفيضاً للديون بنسبة ٣٣ في المائة لصالح البلدان المؤهلة، فقد أُنشئ في وقت لاحق - في عام ١٩٩٦ - إطار أكثر شمولاً يتمثل في مبادرة تخفيف أعباء ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وهي مبادرة توخت تخفيضاً بنسبة ٨٠ في المائة لرصيد الديون، بما في ذلك رصيد الديون المتعددة الأطراف (بقيم النسبة المئوية الصافية). إلا أن التخفيف الفعلي لأعباء الديون في إطار هذه المبادرة كان بطيئاً على نحو مضنٍ بسبب القواعد الصارمة التي فرضتها المبادرة، بما في ذلك المعايير والشروط الصارمة لتحديد الأهلية. وكرد فعل على أوجه القصور هذه، أدَّت مبادرة كولونيا لتخفيف أعباء الديون (١٩٩٩) إلى ظهور المبادرة المعززة لتخفيف أعباء ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، مما أتاح زيادة عدد البلدان المؤهلة.

(٣) انظر الأونكتاد (٢٠١١).

٣٢- إلا أنه من الواضح أن التمويل المقدم إلى البلدان النامية لم يكن متاحاً بالقدر الكافي لمساعدة هذه البلدان في جهودها الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. واعترافاً بذلك، أُطلقت في عام ٢٠٠٥ مبادرة الألفية لتخفيف أعباء الديون من أجل توفير موارد إضافية دعماً لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

إلى أي حد ساعدت الموارد المفرج عنها من خلال تخفيف أعباء الديون في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؟

٣٣- في الفترة الممتدة بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠١٢، سجلت نسبة الديون إلى الناتج المحلي الإجمالي في منطقة أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى حيث تقع معظم أقل البلدان نمواً انخفاضاً من ٦٢,٥ إلى ٢٤,٣ في المائة، وانخفضت نسبة خدمة الديون إلى الصادرات من ١٠,٥ إلى ٣,٥ في المائة. وفي مجموعة أقل البلدان نمواً، بلغت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي ٢٦,٧ في المائة في عام ٢٠١٢، وبلغت نسبة خدمة الديون إلى الصادرات ٤,٧ في المائة. وهذه النسب وانخفاضاتها الحادة تعكس الحجم الكبير لتخفيف أعباء الديون في العقد الأول من الألفية رغم أن هذه الاتجاهات ترجع أيضاً إلى النمو القوي الذي سجلته أقل البلدان نمواً على مدى الفترة نفسها (A/68/203) ومن بين البلدان المؤهلة لتخفيف أعباء ديونها في إطار مبادرة تخفيف أعباء ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وعددها ٣٩ بلداً، بلغ ٣٥ بلداً نقطة الإنجاز وبلغ بلد واحد نقطة اتخاذ القرار (صندوق النقد الدولي، ٢٠١٣). ويبدو، في حالة هذه البلدان الـ ٣٦ مجتمعة، أن نسبة خدمة الديون إلى الصادرات قد انخفضت من ١٤,٥ في المائة في عام ٢٠٠١ إلى ٣,١ في المائة في عام ٢٠١١. وهذه الموارد المفرج عنها بفضل مبادرات تخفيف أعباء الديون قد استُخدمت، إلى حد كبير، لتمويل النفقات ذات الصلة بتمويل مشاريع الحد من الفقر. وفي الفترة بين عام ٢٠٠١ وعام ٢٠١٢، زادت نسبة هذه النفقات الأخيرة من ٦,٣ إلى ٩,٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وتؤكد البحوث العملية أن تخفيف أعباء الديون قد وفر بالفعل المزيد من الموارد لأغراض الإنفاق الذي يستفيد منه الفقراء.

٣٤- وعلى الرغم من أن تخفيف أعباء الديون قد قطع شوطاً طويلاً في اتجاه مساعدة أقل البلدان نمواً على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بوسائل تشمل في المقام الأول الإفراج عن الموارد لدعم الإنفاق على مشاريع الحد من الفقر بصورة مباشرة - وكذلك بدعم النمو من خلال الحد من آثار تراكم ديون البلدان والتخفيف من حدة القيود المتصلة بتوفر العملات الأجنبية - فإن القليل فقط من هذه الموارد الإضافية قد استخدم لدعم بناء القدرات الإنتاجية في هذه البلدان، وهو مجال لا يزال يشهد، إلى حد كبير، نقصاً في التمويل. وعلى مستوى أعم، وباستثناء المساعدة الإنمائية الرسمية وتخفيف أعباء الديون، لا يتوفر لأقل البلدان نمواً سوى القليل من مصادر التمويل البديلة اللازمة للمحافظة على مستويات النمو الحالية. ومما يدعو إلى القلق أن الاتجاهات الحديثة لتدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى البلدان النامية، وبخاصة إلى أقل البلدان نمواً،

ليست إيجابية جداً. ففيما يتعلق بأقل البلدان نمواً، تقلصت المساعدة الإنمائية الرسمية بنسبة بلغت قرابة ١٣ في المائة بالأرقام الحقيقية في عام ٢٠١٢، في حين أن الصورة المرتقبة للمعونة هي أن مستواها سيشهد ركوداً على مدى الفترة ٢٠١٤-٢٠١٦ نتيجة لاستمرار حالة عدم التيقن من أوضاع الاقتصاد العالمي. وعلاوة على ذلك، أثيرت مخاوف من أن المساعدة الإنمائية الرسمية قد تتحول بعيداً عن أشد البلدان فقراً لتتجه نحو البلدان المتوسطة الدخل (A/68/203).

ثالثاً- التجارة وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية

٣٥- من المعترف به أن التجارة الدولية تشكل مكوناً أساسياً من مكونات النمو الاقتصادي القوي والمطرد، كما أنها يمكن أن تسهم إسهاماً كبيراً في الحد من الفقر. وقد وُضع الهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية لسبب محدد هو أن وجود إطار دولي مُيسِّر وداعم - وبخاصة نظام تجاري متعدد الأطراف يكون مستقراً ومفتوحاً - هو أمر يتسم بأهمية بالغة إذا ما أُريد للبلدان الفقيرة أن تحقق أهدافاً أخرى من الأهداف الإنمائية للألفية. إلا أن الافتقار إلى الاندماج المستند إلى موازين دقيقة في الاقتصاد العالمي يشكل عقبة كأداء أمام التنمية السريعة لأشد البلدان فقراً. وأسباب ذلك متعددة، ولكنها تشمل المعوقات التي يواجهها المصدرون داخل البلدان وخارجها؛ فالوصول إلى الأسواق الأجنبية كثيراً ما يكون محدوداً بسبب حواجز الاستيراد في حين أن ضعف البنية التحتية وسياسات الدعم المحلية كثيراً ما يسبب الإحباط للمنتجين الذين يسعون للوصول إلى الأسواق الأجنبية. ونتيجة لذلك، تظل أقل البلدان نمواً مهمشة في النظام التجاري العالمي بينما تكابد اقتصاداتها من أجل تأمين القدرة على الإنتاج والتجارة بمستويات يمكن أن تدعم على نحو فعال عملية التنمية وتخفيف حدة الفقر.

٣٦- ويتبين من الجدول التالي أنه بينما استطاعت البلدان النامية - حتى من دون الصين - زيادة حصتها من الصادرات العالمية من ٢٧,٩ إلى ٣٧,٨ في المائة، كانت حصة أقل البلدان نمواً ضئيلة جداً حيث بلغت ٠,٣٩ في المائة فقط في عام ٢٠١١ ثم ارتفعت إلى ١,١٣ في المائة في عام ٢٠١٢. وإذا استُثنيت صادرات النفط الخام، تقلصت حصة الصادرات الإجمالية لأقل البلدان نمواً إلى ما هو أقل من ذلك، حسبما تبين في عام ٢٠٠١ (٠,٢٦ في المائة) وعام ٢٠١٢ (٠,٦١ في المائة).

٣٧- ولمزيد من الاستقصاء للدور الذي يمكن للتجارة أن تؤديه في عملية التنمية والحد من الفقر، يتناول هذا الفرع بالبحث ثلاثة مواضيع: العلاقة بين التجارة والحد من الفقر، ومدى إنصاف النظام التجاري، ومبادرات المعونة من أجل التجارة.

الحصة من الصادرات العالمية، ٢٠٠١-٢٠١٢

(بالنسبة المئوية)

	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢
اقتصادات السوق النامية	٣٢,٣	٣٣,٠	٣٤,١	٣٥,٣	٣٨,٦	٣٩,٧٠	٤٠,١٠	٤٢,٩	٤٢,٦	٤٦,٢	٤٧,٩	٤٩,١
اقتصادات السوق النامية، باستثناء الصين	٢٧,٩	٢٨,٠	٢٨,٢	٢٨,٨	٣١,٢	٣١,٧	٣١,٣	٣٤,٠	٣٢,٩	٣٥,٧	٣٧,٤	٣٧,٨
أقل البلدان نمواً	٠,٣٩	٠,٥٠	٠,٤٩	٠,٥٨	٠,٧٠	٠,٧٧	٠,٧٦	١,٠٢	٠,٩٨	١,٠٦	١,١٢	١,١٣
أقل البلدان نمواً، باستثناء صادرات النفط الخام	٠,٢٦	٠,٣٥	٠,٣٤	٠,٣٥	٠,٣٧	٠,٣٨	٠,٣٦	٠,٤١	٠,٥١	٠,٥٦	٠,٥٩	٠,٦١

المصدر: مركز التجارة الدولية، قاعدة بيانات فجوة التجارة (Trade Gap database).

ألف- الصلات بين التجارة والفقر

٣٨- منذ أواخر عقد السبعينات من القرن الماضي، تعززت جهود تحرير التجارة باعتباره محركاً رئيسياً لتقارب مستويات الدخل بين البلدان وباعتباره أيضاً الأداة السياساتية الأساسية لأي استراتيجية للتنمية. وتستند هذه النصيحة إلى توقع مفاده أن إعادة تخصيص الموارد بحسب الميزة النسبية تحقق مكاسب كبيرة في الكفاءة وفوائد تتصل بالرفاه. إلا أن مكاسب الكفاءة تنزع لأن تكون ذات طابع ساكن وغير متكرر. والمسألة الأوثق صلة المترتبة على ذلك، من منظور إنمائي، هي ما إذا كان التكامل الأوثق والتوسع الأسرع لتدفقات التجارة يمكنان البلدان النامية من اللحاق بركب البلدان الصناعية، مما يفضي إلى تقارب في مستويات المعيشة.

٣٩- وعلى الرغم من الدور المحتمل لعملية العولمة في التعجيل بالنمو عن طريق زيادة الاندماج في الاقتصاد العالمي، فإن تأثيرها في الحد من الفقر كان متفاوتاً. ورغم بذل جهود كبيرة لتحرير التجارة، فإن إخفاق بعض البلدان النامية - ولا سيما أقل البلدان نمواً - في تنويع الإنتاج والصادرات وإجراء عملية تحول هيكلي قد أفضى إلى إثارة شكوك جدية حول مدى استدامة النمو في أقل البلدان نمواً. ثم إن معظم الدراسات التجريبية لم تثبت وجود علاقة منهجية بين زيادة الاندماج الاقتصادي والنمو، والحد من الفقر، كما أنها لم توضح العلاقات السببية التي تبين القوى الدافعة التي تحدث تغييراً في مؤشرات التنمية الرئيسية هذه. وفي حين أن الاندماج الاقتصادي قد يفضي إلى النمو الذي يفضي بدوره إلى الحد من الفقر، فإن العلاقة السببية قد تنطبق في الاتجاه الآخر أيضاً حيث تفضي زيادة النمو إلى زيادة الاندماج التجاري ومن ثم إلى الحد من الفقر.

٤٠- وثمة نهج يؤيده الأونكتاد وغيره من الجهات، وهو يتمثل في البدء بإجراء تحليل لكيفية حدوث التنمية بدلاً من تحليل كيفية توسع التجارة. وليس ثمة أساس منطقي يستدعي البدء

باعتبار تحرير التجارة أمراً بديهياً مسلماً به ومن ثم جعل استراتيجيات الحد من الفقر متوافقة مع هذا التوجه. بل إن النهج المتبع ينبغي أن يشدد على هدف الحد من الفقر وتحقيق النمو المطرد ومعرفة الكيفية التي يمكن بها لتحرير التجارة أن يسهم في بلوغ هذه الأهداف السياساتية.

٤١- وقد اعتمدت البلدان النامية، في الماضي، نُهجاً مختلفة إزاء تحرير التجارة في إطار استراتيجياتها الإنمائية. ويبدو أن نُهجاً أكثر حذراً وتوجهاً استراتيجياً قد أفضت إلى تحقيق نتائج أفضل من حيث النمو وخلق فرص العمل والحد من الفقر. وقد اتبعت آسيا نهجاً تدريجياً إزاء تحرير التجارة وشددت على بذل جهود نشطة لبناء القدرات الإنتاجية، وهو ما ساعد في ضمان أن تؤدي فرص العمالة ذات الإنتاجية العالية إلى زيادة النمو الإجمالي فضلاً عن إحداث التغير الهيكلي الذي يعزز هذا النمو. وقد كان العكس صحيحاً في أمريكا اللاتينية وفي أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى حيث أفضى تحرير التجارة بوتيرة أسرع إلى تحسين إنتاجية الشركات التي تمكنت من البقاء. إلا أن اليد العاملة التي سُرحت نتيجة لذلك انتقلت من الأنشطة الأكثر إنتاجية إلى تلك الأقل إنتاجية (ولا سيما في القطاع غير الرسمي)، وأدى التغير الهيكلي فعلياً إلى خفض النمو بدلاً من زيادته خلال فترة التسعينات. وفي معرض تفسير هذه النتائج المتفاوتة، يرى بعض المؤلفين أن العامل المُحدِّد الرئيسي هو ما تتسم به عملية العولمة على الطريقة الآسيوية من طابع السير على مسارين كثاني أفضل الخيارات حيث استمر العديد من الأنشطة المتنافسة على الواردات جنباً إلى جنب مع الأنشطة الجديدة التصديرية المنحى (مكميليان ورودريك، ٢٠١١).

باء- مدى إنصاف النظام التجاري

٤٢- يُعدّ بناء نظام تجاري متعدِّد الأطراف يكون مستقراً ومفتوحاً أمراً بالغ الأهمية في تهيئة بيئة عالمية مواتية ومنصفة لأشدِّ بلدان العالم فقراً. ولتحقيق هذه الغاية، يبين *تقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٣* أن النسبة الإجمالية لصادرات البلدان النامية وأقل البلدان نمواً التي تصل إلى أسواق البلدان المتقدِّمة معفاةً من الرسوم الجمركية قد تحسّنت بحلول عام ٢٠١١، حيث وصلت إلى ٨٠ في المائة و٨٣ في المائة، على التوالي. وعلاوةً على ذلك، يُظهر التقرير أن متوسط التعريفات الجمركية التي تفرضها البلدان المتقدِّمة على المنتجات الرئيسية التي تصدرها البلدان النامية وأقل البلدان نمواً قد سجلت انخفاضاً طفيفاً.

٤٣- إلا أنه في ضوء ما تعانيه أقل البلدان نمواً من افتقار إلى الاندماج في الاقتصاد العالمي وإلى نمو تحوّلي، ليس من المؤكد ما إذا كانت هذه الأحكام المتعلِّقة بالتعريفات كافيةً لتحقيق التنمية في أشدِّ البلدان فقراً. وقد أنشأت البلدان المتقدِّمة نظاماً متعدِّد الأطراف يلائم على أفضل وجه مسارها الإنمائي الحالي – وهو نظام يقلص حيِّز تعزيز القدرة الإنتاجية للصناعات التي تُعدّ محوريةً للتنمية التي تكفل اللحاق بالركب والتعويض عما فات، بينما توسع نطاق النهوض بالقطاعات الابتكارية القائمة على الاستخدام الكثيف للتكنولوجيا (Weiss, 2005).

٤٤- وبإلقاء نظرة استشرافية يتبين أن ثمة خطراً متزايداً يتمثَّل في أن النظام التجاري المتعدِّد الأطراف قد يتفتت إلى سلسلة من اتفاقات التجارة التفضيلية، مثل اتفاق الشراكة عبر المحيط الهادئ، التي يُحتمل أن ترسخ وضع البلدان النامية، وبخاصة أقل البلدان نمواً، في وضع استراتيجي غير مواتٍ من حيث ضمان التمسُّك بأولوياتها الإنمائية خلال المفاوضات التجارية. وفي الوقت نفسه، تلاحظ بعض التحليلات أنه في أعقاب الأزمة المالية العالمية، أصبحت البلدان الناشئة الكبرى أكثر ميلاً للتركيز على أسواقها المحلية والإقليمية (ميلبيرغ (Milberg) وآخرون، ٢٠١٣)، الأمر الذي يُحتمل أن يوسع نطاق وإمكانات التعاون الإقليمي واتفاقات التجارة الإقليمية.

جيم- مبادرة المعونة من أجل التجارة

٤٥- دأب الأونكتاد، على مدى أكثر من أربعة عقود على تشجيع الأخذ بنهج متكامل إزاء المعونة والتجارة دعماً لتحقيق مكاسب إنمائية مستديمة، خصوصاً لصالح أقل البلدان نمواً. والواقع أن الجهود الحثيثة التي بذلها الأونكتاد لتحديد النسبة المستهدفة للمعونة المقدمة من المانحين وقدرها ٠,٧ في المائة قد نشأت عن جهد يرمي إلى تحقيق ثلاثة أهداف على صعيد السياسة العامة: هدف يتعلق بنمو البلدان النامية؛ وهدف تعزيز الاستثمار التكميلي لحفز التحوُّل الهيكلي؛ وهدف التخفيف من حدَّة قيود ميزان المدفوعات المستمرة التي تؤثِّر على العديد من هذه البلدان.

٤٦- وتُعدّ مبادرة المعونة من أجل التجارة الآن[٤] الأداة الرئيسية المتعدِّدة الوكالات لتوجيه المساعدة الإنمائية الرسمية نحو معالجة القيود القائمة في جانب العرض والقيود المؤسسية التي لا تسمح للبلدان النامية بالاستفادة من المكاسب المتأتية من النظام التجاري. وقد زادت المدفوعات في إطار مبادرة المعونة من أجل التجارة زيادةً مطردة منذ إطلاقها في عام ٢٠٠٥ حيث بدأت بمستوى قدره ١٥ مليار دولار ثم ارتفعت إلى ٢٥ مليار دولار في عام ٢٠١٠. ولكن مجمل ما تحصل عليه أقل البلدان نمواً من معونة من أجل التجارة لا يزال يمثل في متوسطه أقل من ٢٠ في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية، بينما شكلت هذه المعونة التي تحصل عليها البلدان النامية التي ليست من أقل البلدان نمواً أقل من ٣٠ في المائة.

٤٧- ومن المؤكد أن مبادرة المعونة من أجل التجارة قد ساعدت في تحويل الجدل الدائر حول المعونة في اتجاه بناء القدرات الإنتاجية؛ وهذا ينطبق بصفة خاصة على الإطار المتكامل، وهو برنامج متعدِّد الجهات المانحة يهدف إلى دعم تكييف السياسة التجارية مع الظروف الإنمائية المحلية وما يتصل بها من مساعدة تقنية لأقل البلدان نمواً. إلا أن ثمة مكوناً رئيسياً من مكوِّنات المعونة من أجل التجارة - وهو الإنفاق الناشئ عن الإطار المتكامل ثم عن الإطار

(٤) يستند هذا الفرع إلى دراسة الأونكتاد (٢٠١٢ب) وليرد (Laird, 2007).

المتكامل المعزَّز بعد ذلك – لا يشكل سوى نسبة ضئيلة من تدفُّقات المعونة الواردة. ففي الفترة الممتدة بين عام ٢٠٠٢ وعام ٢٠٠٨، لم تتجاوز هذه النسبة قط ٠,١٣ في المائة من مدفوعات المعونة من أجل التجارة لصالح أقل البلدان نمواً.

٤٨- وفيما يتعلق بتقييم مبادرة المعونة من أجل التجارة، تظهر نتائج استعراض عالمي أُجري مؤخراً صورة مختلطة. فمن جهة، أفاد متلقو المعونة بأن مبادرة المعونة من أجل التجارة قد أفضت إلى زيادة تدفُّقات الموارد وحققت نتائج طيبة في مجالات السياسة التجارية والحوكمة والوعي، مما يعني أن زيادة الموارد قد أفضت إلى زيادة فهم التجارة ودورها في استراتيجية التنمية. ومن جهة ثانية، أفاد المتلقون أيضاً بأن مبادرة المعونة من أجل التجارة لم تحقق سوى نتائج متواضعة أو حتى ضئيلة جداً من حيث الأداء التجاري والاقتصادي الفعلي. ومن ذلك مثلاً أن عدد البلدان التي أفادت بأن التجارة أو الصادرات قد زادت زيادةً كبيرة أو متواضعة لم يصل حتى إلى نصف العدد الإجمالي للبلدان، بل أن عدد البلدان التي أفادت بأن مبادرة المعونة من أجل التجارة قد أفضت إلى زيادة تنويع الصادرات وتعزيز النمو الاقتصادي أو الحد من الفقر كان أقل من ذلك (الأونكتاد، ٢٠١٢ب).

٤٩- وهذه النتائج تدعو إلى القلق سواء من حيث غايات الحد من الفقر أو من حيث تحقيق أقصى زيادة في المكاسب الطويلة الأجل الناشئة عن زيادة التجارة. فالشاغل الأساسي للتعاون الإنمائي ينبغي أن يتمثَّل، في النهاية، في تحديد كيفية تذليل القيود المالية التي تعوِّق النمو، والتشجيع على تعبئة الموارد المحلية. وبالتالي فإن مبادرة المعونة من أجل التجارة لا يمكن أن تُعتبر مسألة تجارية فحسب بل مسألة تتعلق بتمويل التنمية أيضاً. ولهذا السبب، ينبغي ألا تكون المعونة من أجل التجارة لصالح أقل البلدان نمواً رهينة تعهُّد وحيد في إطار جولة الدوحة، بل ينبغي أن تواصل توفير الموارد لزيادة صادرات أقل البلدان نمواً وتعزيز قطاعاتها الإنتاجية من خلال تحسين البنية التحتية وإطار السياسات العامة سعياً لتحقيق الهدف النهائي المتمثِّل في الإسهام في عملية التحوُّل الهيكلي لاقتصادات هذه البلدان والحد من الفقر فيها واندماجها على نحو بنّاء في الاقتصاد العالمي.

رابعاً- بناء القدرات الإنتاجية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية

٥٠- لقد أدَّت الأهداف الإنمائية للألفية إلى حشد الجهود العالمية في اتجاه الحد من الفقر، مشددة إلى حد بعيد على المؤشرات والغايات الاجتماعية. إلا أنه من أجل المحافظة على مسار متسارع للحد من الفقر، من الأهمية بمكان تنمية القدرات الإنتاجية لتحقيق نمو قوي ومستدام. وثمة مكون أساسي لنموذج النمو هذا يتمثَّل في تأمين القدرات الإنتاجية التي توفِّر فرص عمل لائق. وزيادة المشاركة في عمليات الإنتاج تتيحها الاستثمارات في رأس المال المادي والبشري ويعززها الطلب على الناتج من خلال رفع مستوى الإنتاجية والدخل في القطاعين الرسمي وغير الرسمي من الاقتصاد.

ألف- خلق فرص العمل اللائق

٥١- لقد سلّمت العديد من البلدان النامية، وبخاصة أقل البلدان نمواً، بضرورة السير على مسارات إنمائية أكثر شمولاً تقوم على أساس توسيع عريض القاعدة للقدرات الإنتاجية وتحسين رفاه السكان. وتتطلَّب هذه الجهود الاستثمار في رأس المال البشري بدءاً من سن مبكرة جداً عن طريق إتاحة الحصول على خدمات الصحة والتعليم وغيرها من الخدمات الاجتماعية، فضلاً عن توفر مستوى أدنى على الأقل لأمن الدخل يكفي لتمكين الناس من مزاولة عمل منتج وتوظيف استثمارات مدرة للدخل (مكتب العمل الدولي، ٢٠١١). وتشدِّد مبادرة الأمم المتحدة لتوفير حد أدنى من الحماية الاجتماعية، وهي مبادرة تقودها منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية، على أهمية هذه الاستثمارات في توفير القدرات الإنتاجية التي من شأنها أن تساعد في إحراز تقدم كبير على صعيد الحد من الفقر وضرورة مضاعفة الجهود الدولية من أجل جعل حق الإنسان في الضمان الاجتماعي حقيقة واقعة بالنسبة للناس في البلدان النامية. ومن شأن هذه الاستثمارات أن تساعد بصفة خاصة أقل البلدان نمواً على تنمية الإمكانات الإنتاجية الكاملة للسكان وأن تسهم في إضفاء الطابع الرسمي على العمالة.

٥٢- ومن المهم بالقدر نفسه أن تركِّز الاستراتيجيات الإنمائية لأقل البلدان نمواً للعقد المقبل على تعزيز القدرات الإنتاجية من خلال عملية التنويع وتطوير المؤسسات وبناء القدرة التكنولوجية.

باء- نقل التكنولوجيا ونشرها في البلدان الفقيرة

٥٣- يمكن لبلدان الجنوب أن تستفيد من نقل التكنولوجيا من بلدان الشمال[٥]. ومن شأن هذا النقل أن يحدث عموماً بطرق مختلفة تشمل، مثلاً، استيراد السلع من بلدان الشمال وأنشطة الشركات عبر الوطنية التي يمكن أن تنقل التكنولوجيا المتقدِّمة التي يمكن أن تُعمَّم بعد ذلك على الشركات المحلية. إلا أن التكنولوجيا لا تُستنسخ بسهولة، كما أن المنتج ينطوي على قدر كبير من المعرفة التكنولوجية بحيث إنه حتى عندما يتسنى نقل التكنولوجيا، يحتاج منتجو الجنوب إلى معرفة كيفية تكييف هذه التكنولوجيا مع الأوضاع المحلية ومعالجة المشاكل الحتمية. وتتطلَّب التكنولوجيا الأكثر تطوراً توفر قدر كبير من الخبرة التكنولوجية والتعلم التكنولوجي.

٥٤- وقد تفضي المبادلات بين بلدان الجنوب إلى إيجاد سبل أكثر فعالية لتقاسم التكنولوجيا بالنظر إلى أن الفجوة التكنولوجية بين هذه البلدان صغيرة عموماً. ومن القنوات الهامة في هذا الصدد ما يتمثَّل في استيراد السلع التي تستخدمها البلدان المستوردة لتحسين عملياتها الإنتاجية عن طريق عمليات النسخ والهندسة العكسية. وتشكل شبكات الإنتاج

(٥) الأونكتاد (٢٠٠٢ج).

العالمية والاستثمار الأجنبي المباشر في الجنوب عاملين آخرين يمكن أن يفضيا إلى تحقيق قدر أكبر من النجاح في عمليات نقل التكنولوجيا والتطوير التكنولوجي في البلدان النامية. ويدل ارتفاع النسبة المئوية للسلع الرأسمالية ضمن التجارة بين الجنوب والجنوب على وجود إمكانيات في هذا الصدد. فالبلدان النامية لم تزد حصتها من واردات السلع الرأسمالية فحسب بل إنها تشكل أيضاً المصدر الرئيسي لصادرات السلع الرأسمالية العالية التكنولوجيا إلى جميع بلدان الجنوب الأخرى.

٥٥- إلا أن هياكل الإنتاج التي تمكن البلدان من اكتساب التكنولوجيات الجديدة والابتكار والانخراط في شبكات الإنتاج العالمية، سواء في قطاعات الصناعات المنخفضة الكلفة أو في القطاعات العالية التكنولوجيا، تتركز في بضعة بلدان. وتستأثر منطقة شرق آسيا بأكبر حصة من تدفُّقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الخارج من بين البلدان النامية، ويُوجه معظم الاستثمار الأجنبي المباشر المتصل بالخدمات نحو بلدان أخرى في شرق وجنوب شرق وجنوب آسيا. ولا تزال التطورات في مجالي التجارة والتبادل التكنولوجي بين بلدان الجنوب متفاوتة. وتؤدِّي الفجوة التكنولوجية القائمة إلى منع العديد من البلدان من المشاركة في التبادلات بين بلدان الجنوب والاستفادة منها.

٥٦- ولا تستطيع أقل البلدان نمواً، في الوقت الحالي، أن تستفيد بالكامل من الفرص الناشئة في مجالي التجارة والتكنولوجيا نظراً لتدني مستوى القدرات الاستيعابية لشركاتها. أما التحدِّيات النُّظمية المتصلة بنقل التكنولوجيا فتتعلق أولاً بالقوة الاحتكارية وسيطرة قادة سلاسل القيمة على عمليات الإنتاج، بينما لا يوجد في البلدان النامية سوى قدر أقل بكثير من روابط الإنتاج الأمامية والخلفية. وتؤدِّي حماية الريوع في الطرف الأعلى لسلسلة القيمة إلى الحيلولة دون تحقيق فوائد أوسع على امتداد السلسلة. ثانياً، تتعلق هذه التحدِّيات النُّظمية أيضاً بحماية الملكية الفكرية. ولا توجد أدلة واضحة على مساهمة حماية الملكية الفكرية في عملية الابتكار وعلى نشر التكنولوجيا على نحو يُلحق ضرراً بالبلدان النامية. ويتمثَّل التحدي المطروح في تذليل هذه الحواجز وزيادة الفوائد لصالح تلك البلدان المستبعدة إلى حد بعيد من عمليات التبادل ونقل التكنولوجيا على نحو فعَّال بين بلدان الجنوب.

جيم- المساعدة الإنمائية الرسمية الموجّهة نحو تعزيز القدرات الإنتاجية ودور الاقتصادات الناشئة

٥٧- يمكن للمساعدة الإنمائية الرسمية أن تؤدِّي بالفعل دوراً هاماً في التنمية على المدى الطويل عن طريق تيسير كل من الإنفاق الاجتماعي وبناء القدرات الإنتاجية، ولكن تكوين المساعدة الإنمائية الرسمية وتقلُّبها لا يزالان يشكلان عاملاً مناوئاً لتحقيق هذه الأهداف. وقد أبرزت بحوث الأونكتاد ضرورة استخدام هذه المساعدة على نحو أكثر فعالية لدعم تكوين رأس المال. وقد دعت لجنة الخبراء التابعة لرئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة والمعنية بإصلاح

النظام النقدي والمالي الدولي، في عام ٢٠٠٨، البلدان المتقدِّمة إلى زيادة ما تقدمه من معونة بنسبة تصل إلى ٢٠ في المائة، لتنفيذ مشاريع تشمل البنية التحتية والتنمية الطويلة الأجل ومشاريع بيئية. وثمة حاجة إلى سياسات وتدابير طويلة الأجل لتنويع القدرات الإنتاجية المحلية، وتحسين تعبئة الموارد المحلية، وبناء القطاعات المالية المحلية.

٥٨- وقد واجهت المبادرات الحديثة للتعاون بين بلدان الجنوب، إلى حد ما، اتجاه المانحين التقليديين المتمثِّل في توفير المعونة للقطاعات الاجتماعية أساساً، مركزةً بدلاً من ذلك على القطاعات الإنتاجية. وشملت هذه المبادرات بلداناً نامية كبيرةً، حسبما لوحظ آنفاً. وقد كانت الصين والهند والبرازيل وتركيا والمملكة العربية السعودية من بين القوى الدافعة لعودة ظهور التعاون بين بلدان الجنوب عن طريق إطلاق مبادرات ثنائية وثلاثية ومبادرات أقاليمية. وشكلت المساعدة المالية مكوناً رئيسياً في معظم الاتفاقات التي عُقدت مؤخراً بين هذه البلدان وشركائها في الجنوب.

٥٩- ويتركّز معظم التمويل الإنمائي المقدم من الاقتصادات الناشئة في قطاع البنية التحتية. فحجم تمويل البنية التحتية المقدم من الصين والهند لأفريقيا وحدها مماثل الآن لحجم التمويل المقدم من المانحين التقليديين. وفي وقت أقرب، حدث تحوُّل في اتجاه دعم الاستثمار في مجالات التنمية الزراعية وتخفيف أعباء الديون وزيادة فرص الوصول إلى الأسواق على أساس تفضيلي. ففيما يتعلق بالتمويل المقدم من الصين، تُقدم "المساعدة المجانية" (أي الهبات) والقروض المعفاة من الفائدة، لأغراض إنشاء البنية التحتية الاجتماعية في الغالب، بينما تُوفَّر القروض التفضيلية والتسهيلات الائتمانية لأغراض إنشاء البنية التحتية الإنتاجية مثل مشاريع توليد الطاقة الكهرمائية، وشبكات المياه، والطرق والسكك الحديدية. ويتخذ التمويل الإنمائي المقدم من الهند، في الغالب، شكل هبات وقروض وتسهيلات ائتمانية مخصصة للقطاع الزراعي ومشاريع البنية التحتية (الكهرباء، والطاقة الكهرمائية، والسكك الحديدية).

٦٠- وعلى النقيض من ذلك، فإن التمويل الميسَّر الشروط المقدم من البرازيل والاتحاد الروسي يُوفَّر، إلى حد كبير، عبر قنوات متعدِّدة الأطراف في شكل دعم للميزانية (الاتحاد الروسي) ومساعدة تتصل بالمشاريع (البرازيل). وتميل البرازيل إلى التركيز على المساعدة التقنية في قطاعات التعليم والزراعة والصحة، ولكن البحوث في مجال التنمية أصبحت تشكل الآن عنصراً جديداً في سياسات البرازيل في مجال المساعدة الإنمائية.

٦١- وعلاوةً على ذلك، فإن المساعدة المالية فيما بين بلدان الجنوب كثيراً ما تُستخدم للاستفادة من أشكال أخرى من التدفُّقات، مثل التدفُّقات التجارية وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، ويتسم دورها في تعزيز التجارة والتنمية بأهمية بالغة في مساعدة بلدان الجنوب على تعزيز تجارتها الخارجية مع شركاء جدد، وتنويع مصادر الاستثمار الأجنبي المباشر. وهذا يسمح لهذه البلدان بالحصول على قدر إضافي من العملات الأجنبية، وتنويع الأسواق الخارجية، وبالتالي تعزيز النمو. كما أنه يمثل اتجاهاً معاكساً، بالنظر إلى أن المانحين

التقليديين قد بذلوا جهوداً لفصل برامج المعونة عن سياساتهم في مجالي التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر.

أسئلة مطروحة على الخبراء

- ما هي الدروس الرئيسية المستفادة بعد مضي قرابة ١٥ سنة على صدور إعلان الألفية؟
- ما هي أنواع الشراكات التي حققت نجاحاً، ولماذا؟
- ما هي الفوارق الرئيسية بين التعاون الإنمائي التقليدي والتعاون بين بلدان الجنوب؟
- ما هي الفرص المتاحة للتعاون الثلاثي الأطراف، وكيف يمكن توسيع نطاق هذا التعاون؟
- إلى أي حدٍّ كان تخفيف أعباء الديون فعالاً في دعم تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؟
- إلى أي حدٍّ كانت مبادرة المعونة من أجل التجارة فعَّالة في الحدِّ من الفقر في أقل البلدان نمواً؟
- كيف يمكن زيادة تعزيز دور مصارف التنمية الإقليمية في دعم تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وتجاوزها؟
- كيف يمكن للمساعدة الإنمائية الرسمية أن تدعم على أفضل وجه بناء القدرات الإنتاجية؟

المراجع

Asian Development Bank (2013). *ADB's Support for Achieving the Millennium Development Goals*. Thematic Evaluation Study. Reference No. SES:REG 2013-05. April.

African Development Bank, African Union, United Nations Development Programme and Economic Commission for Africa (2013). *Assessing Progress in Africa towards the Millennium Development Goals: MDG Report 2013 – Food Security in Africa: Issues, Challenges and Lessons*.

Centre for Development Policy and Research (2011). Prospects of Non-Traditional Sources of Development Finance in Ethiopia. Report prepared for the Ministry of Finance and Economic Development and UNDP-Ethiopia, February.

Department of Social and Economic Affairs (2010). *Development Cooperation for the MDGs: Maximizing Results*. International Development Cooperation Report. United Nations publication. ST/ESA/326. New York.

_____ (2012). *World Economic and Social Survey 2012: In Search of New Development Finance*. United Nations publication. E/2012/50/Rev. 1. ST/ESA/341. Sales No. E.12.II.C.1. New York.

Fortunato P (2013). Les BRICs, une autre coopération de développement? *Recherches internationales*. 95. April–June.

Gottschalk R (2012). Innovative Development Finance: The Latin American Experience. DESA Working Paper No. 124. ST/ESA/2012/DWP/124. August.

International Labour Office (2011). *Growth, Employment and Decent Work in the Least Developed Countries*. Report of the International Labour Office for the Fourth Conference on the Least Developed Countries, Istanbul, 9–13 May 2011. Available at http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_153868.pdf (accessed 6 March 2014).

International Monetary Fund (2013). Factsheet. Debt relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Available at http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm (accessed 6 March 2014).

International Trade Centre (2013). *Trade Map* (database). Available at http://www.trademap.org/ (accessed 6 March 2014).

Laird S (2007). *Aid for Trade: Cool Aid or Kool-Aid?*. G-24 Discussion Paper Series No. 48. United Nations publication. UNCTAD/GDS/MDPB/G24/2007/6. Available at http://unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420076_en.pdf (accessed 6 March 2014).

Leo B and Barmeier J (2010). Who are the MDG trailblazers? A new MDG progress index. Center for Global Development. Working paper 222. Available at http://www.cgdev.org/sites/default/files/1424377_file_Leo_MDG_Index_FINAL.pdf (accessed 3 March 2014).

McMillan M and Rodrik D (2011). Globalization, structural change, and productivity growth. Paper prepared for a joint volume of the International Labour Office and the World Trade Organization. February. Available at http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/Globalization,%20Structural%20Change,%20and%20Productivity%20Growth.pdf (accessed 6 March 2014).

Milberg W, Jiang X and Gereffi G (2013). Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization. Paper prepared for a publication of the International Labour Office and UNCTAD: Industrial Policy for Economic Development: Lessons from Country Experiences (forthcoming).

UNCTAD (2002). *Economic Development in Africa, From Adjustment to Poverty Reduction: What is New?* UNCTAD/GDS/Africa/2. United Nations publication. Sales No. E.02-II-D.18. New York and Geneva. Available at unctad.org/en/docs/pogdsafricad2.en.pdf (accessed 10 March 2014).

_____ (2004). São Paolo Consensus. TD/410. 25 June. Available at unctad.org/en/docs/td410_en.pdf (accessed 10 March 2014).

_____ (2007). *Trade and Development Report: Regional Cooperation for Development.* UNCTAD/TDR/2007. United Nations publication. Sales No. E.07.II.D.11. New York and Geneva.

_____ (2010). *Economic Development in Africa Report 2010: South–South Cooperation – Africa and the New Forms of Development Partnership*. UNCTAD/ALDC/AFRICA/2010. United Nations publication. Sales No. E.10.II.D.13. New York and Geneva.

_____ (2011). *Report of the Secretary General of UNCTAD to UNCTAD XIII: Development-led Globalization – Towards Sustainable and Inclusive Development Paths.* UNCTAD XIII (I). New York and Geneva.

_____ (2012a). *The Least Developed Countries Report 2012: Harnessing Remittances and Diaspora Knowledge to Build Productive Capacities.* UNCTAD/LDC/2014. United Nations publication. Sales No. E.12.II.D.18. New York and Geneva.

_____ (2012b). Aid for Trade: A failing grade in LDCs? Policy Brief No. 2. April. Available at http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/uxiiipb2012d2_en.pdf (accessed 10 March 2014).

_____ (2012c). Technology and Innovation Report, 2012: Innovation, Technology and South–South Collaboration. UNCTAD/TIR/2012. United Nations publication. Sales No. E.12.II.D.13. New York and Geneva.

_____ (2013). UNCTAD and the post-2015 agenda. Post-2015 Policy Brief No. 1. November.

United Nations (2013). *The Millennium Development Goals Report 2013.* Sales No. E.13.I.9. New York.

United Nations, General Assembly (2001). Report of the High-level Panel on Financing for Development. A/55/1000. 26 June.

_____ (2013). External debt sustainability and development. A/68/203. 26 July.

United Nations Development Programme (2012). *Innovative Financing for Development: A New Model for Development Finance?* Discussion Paper. New York.

United Nations Millennium Project (2005). *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. ISBN 1-84407-217-7. United Nations Development Programme. New York.

Weiss L (2005). Global governance, national strategies: how industrialized states make room to move under the WTO. *Review of International Political Economy*.12:5. December.

World Bank (2011). *Global Monitoring Report 2011: Improving the Odds of Achieving the MDGs – Heterogeneity, Gaps and Challenges*. International Bank for Reconstruction and Development/World Bank. Washington, D.C.