الأمم المتحدة

A/70/184

الجمعية العامة

Distr.: General
24 July 2015
Arabic
Original: English

الدورة السبعون

البند 18 من جدول الأعمال المؤقت*

المسائل المتعلقة بسياسات الاقتصاد الكلّي

الاتجاهات والتوقعات العالمية المتعلقة بالسلع الأساسية

تقرير الأمين العام

موجز

يستعرض هذا التقرير الذي أعدته أمانة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) عملاً بقرار الجمعية العامة 203/68، التطورات الأخيرة في الأسواق الرئيسية للسلع الأساسية، ويحلل العوامل التي أسهمت في تقلبات أسعار السلع الأساسية في عامي 2013 و 2014. وأدرجت أيضاً معلومات عن الأشهر الأربعة الأولى من عام 2015، حيثما توافرت. وقد أدى اختلال التوازن بين العرض والطلب إلى هبوط أسعار معظم السلع الأساسية في القطاع الزراعي، وأسعار المعادن والخامات والفلزات، وأسواق الطاقة. وبالنسبة إلى العديد من أسواق السلع الأساسية، فقد صاحب الضغط النزولي العام تقلبات قصيرة الأمد أيضاً. وقد كان لهذه التطورات تأثيرات مهمة على اقتصادات البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، وعلى المستثمرين والمزارعين. كما يستكشف هذا التقرير سبلاً لتعزيز التنسيق بين المنظمات الدولية وسائر المؤسسات ذات الصلة، المعنية بمسائل السلع الأساسية.

أولاً – مقدمة

* A/70/150.

15-12593 (A) 190815 210815
1512593

الرجاء إعادة استعمال الورق

1 - هذا التقرير الذي يتناول الاتجاهات والتوقعات العالمية المتعلقة بالسلع الأساسية، والذي أعدته أمانة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) عملاً بقرار الجمعية العامة 203/86، يَعْقُب التقرير السابق الصادر في تموز/يوليه 2013 (A/68/204). ففيه يجري تحليل التطورات الأخيرة في أسواق السلع الأساسية، مع التركيز على اتجاهات الأسعار ومحدَّداتها. والفئات الرئيسية الثلاث للسلع الأساسية المشمولة في هذا التقرير هي: (أ) السلع الزراعية - الأغذية، والمشروبات المدارية، والبذور الزيتية والزيوت النباتية، والمواد الخام الزراعية؛ (ب) المعادن والخامات والفلزّات؛ (ج) الطاقة - النفط والغاز والفحم. وعلى الرغم من أن التقرير يركّز على الفترة 2013-2014، فقد أدرجت أيضا معلومات تتعلق بالأشهر الأربعة الأولى من عام 2015، حيثما توافرت تلك المعلومات.

2 - كما يبرز التقرير بعض التحدّيات والفرص الرئيسية لتعزيز التنسيق بين المنظمات الدولية وسائر المؤسسات ذات الصلة المعنية بمسائل السلع الأساسية. وهو يؤكد على التقدّم الذي أُحرز منذ الأزمة الغذائية للفترة 2007-2008، مع التشديد على ضرورة تحسين إطار السياسات الدولية المتعلقة بالسلع الأساسية. ويعني ذلك وضع رؤية مشتركة قائمة على أهداف التنمية لما بعد عام 2015، مع التركيز على القضاء على الجوع بحلول عام 2030، وتحسين بيئة السياسات العامة لإضافة قيمة للسلع الأساسية، وإجراء تحسين في أسواق السلع الأساسية ومشتقاتها.

ثانياً - تطورات السوق فيما يتعلق بالسلع الأساسية

ألف - لمحة عامة

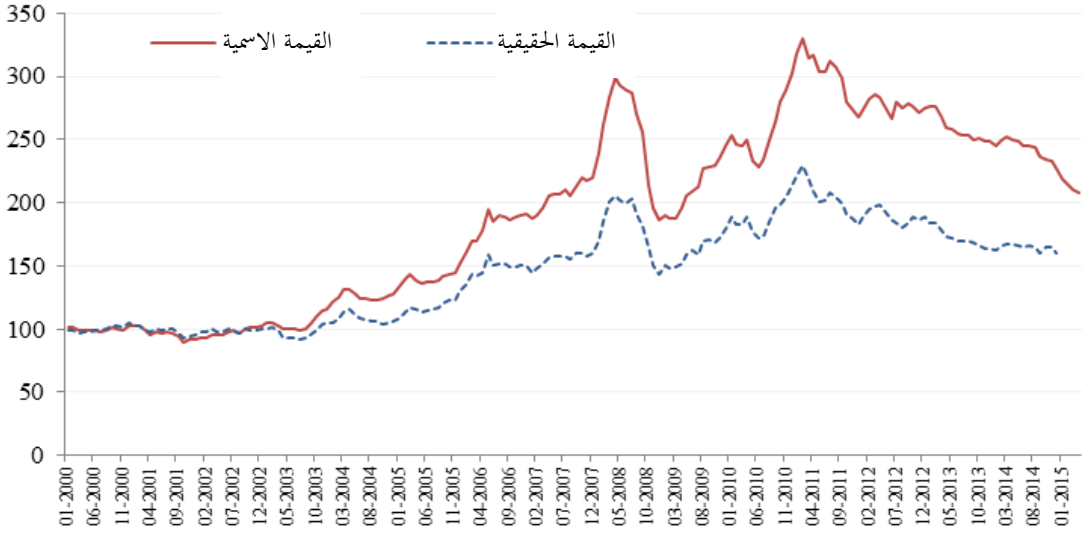
3 - تتجه الأسواق العالمية للسلع الأساسية إلى الهبوط من الذري التي سجلتها في عام 2011. فقد بلغ متوسط مؤشر أسعار السلع الأساسية الاسمية غير النفطية[1] 208 نقاط في نيسان/أبريل 2015، أي بانخفاض بنسبة 37 في المائة عن الذروة التي بلغها في شباط/فبراير 2011، ومقدارها 329.5 نقطة. ومن حيث القيمة الحقيقية، انخفض المؤشر انخفاضاً كبيراً، من قرابة 230 نقطة في شباط/فبراير 2011 إلى 160 نقطة في كانون الأول/ديسمبر 2014 (انظر الشكل الأول).

(1) يشمل مؤشر الأونكتاد لأسعار السلع الأساسية الاسمية غير النفطية ما يلي: فئات فرعية للسلع الأساسية: كل الأغذية (الطعام والمشروبات المدارية، والبذور الزيتية والزيوت النباتية)، والمواد الخام الزراعية والمعادن والخامات والفلزات.

الشكل الأول

مؤشر الأونكتاد للأسعار غير النفطية، من حيث القيمة الاسمية والقيمة الحقيقية (كانون الثاني/يناير 2000 – نيسان/أبريل 2015)

(100=2000)



المصدر: أمانة الأونكتاد، بناء على بيانات مأخوذة من إحصاءات الأونكتاد وشعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة.

ملاحظة: تم الحصول على مؤشر الأسعار الحقيقية بخفض مؤشر الأسعار الاسمية بمؤشر قيمة الوحدة من السلع المصنوعة المصدرة من بلدان اقتصاد السوق المتقدمة (شعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة).

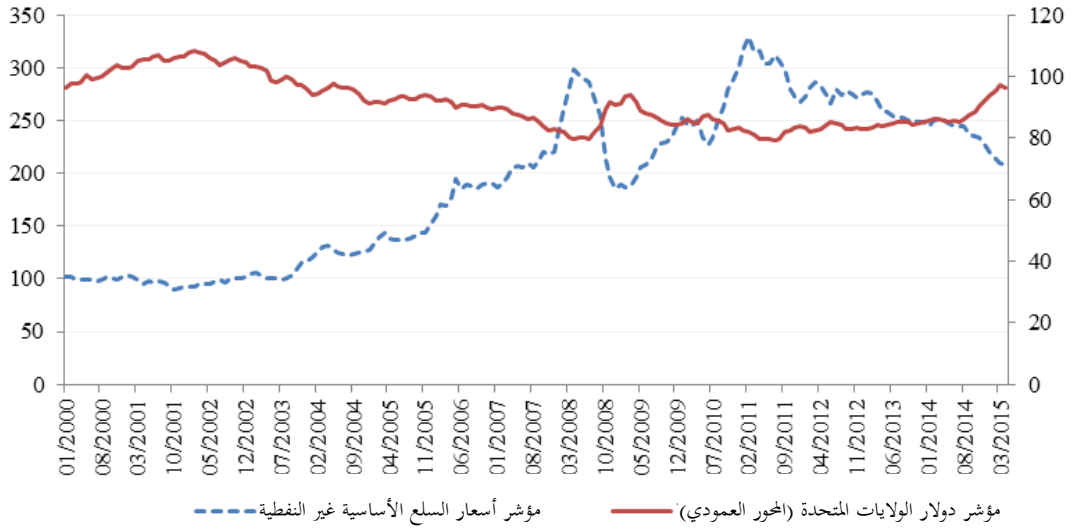
4 - ويجري الربط بين انخفاض أسعار السلع الأساسية وبين عدد من العوامل، منها زيادة العرض؛ وتباطؤ الطلب من الصين والاقتصادات الناشئة؛ والانتعاش الاقتصادي المترنّح في الاقتصادات المتقدمة، مثل الاتحاد الأوروبي؛ وما تحقق مؤخراً من تقوية دولار الولايات المتحدة الذي دعمته علامات للتحسّن في اقتصاد الولايات المتحدة الأمريكية (انظر الشكل الثاني)[2].

(2) العلاقة السلبية بين أسعار السلع الأساسية وقيمة دولار الولايات المتحدة يؤكدها معامل ارتباط سلبي مقداره 0.93 بين مؤشر الأونكتاد لأسعار السلع الأساسية الاسمية غير النفطية ومؤشر دولار الولايات المتحدة على مدى الفترة من كانون الثاني/يناير 2000 إلى نيسان/أبريل 2015.

الشكل الثاني

مؤشر الأونكتاد لأسعار السلع الأساسية غير النفطية ومؤشر دولار الولايات المتحدة الأمريكية في الفترة كانون الثاني/يناير 2000 – نيسان/أبريل 2015

(100=2000)



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، بناءً على البيانات المأخوذة من إحصاءات الأونكتاد والاحتياطي الاتحادي للولايات المتحدة الأمريكية.

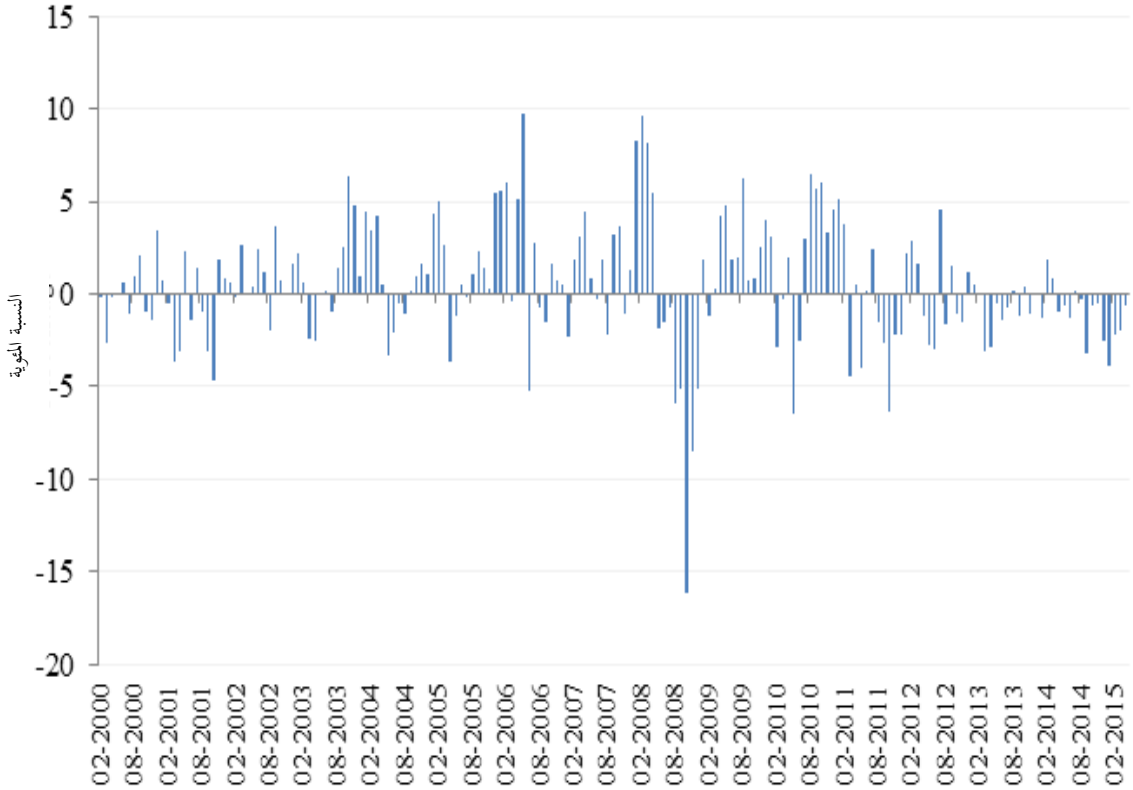
ملاحظة: يشير مؤشر دولار الولايات المتحدة إلى القيمة الشهرية العامة الاسمية المأخوذة من قاعدة بيانات الاحتياطي الاتحادي للولايات المتحدة الأمريكية (التي أُطُّلع عليها في 3 حزيران/يونيه 2015).

5 - وتقلصت التقلبات في أسعار السلع الأساسية بوجه عام على مدى السنوات الثلاث الماضية (انظر الشكل الثالث). وقد يُعزى ذلك جزئياً إلى عدد من المبادرات التي قام بها المجتمع الدولي في أعقاب فترة من التقلبات المفرطة في الأسعار بين عامي 2008 و 2011. وتجري مناقشة بعض تلك المبادرات في الفرع الثالث من هذا التقرير.

الشكل الثالث

التقلبات الشهرية لمؤشر الأونكتاد لأسعار السلع الأساسية غير النفطية

(2000=100)



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد بناءً على البيانات المأخوذة من إحصاءات الأونكتاد.

ملاحظة: التقلبات الشهرية في مجموعات مؤشرات الأسعار (القيم الشهرية) تُقاس على أساس المعدل = (نقطة – نقطة – 1)/نقطة – 1.

6 - غير أن اتجاهات الأسعار في أسواق السلع الأساسية تختلف في السلع، فرادى أو مجموعات. ويدرس الفرع التالي التطورات في الفئات الرئيسية للسلع الأساسية.

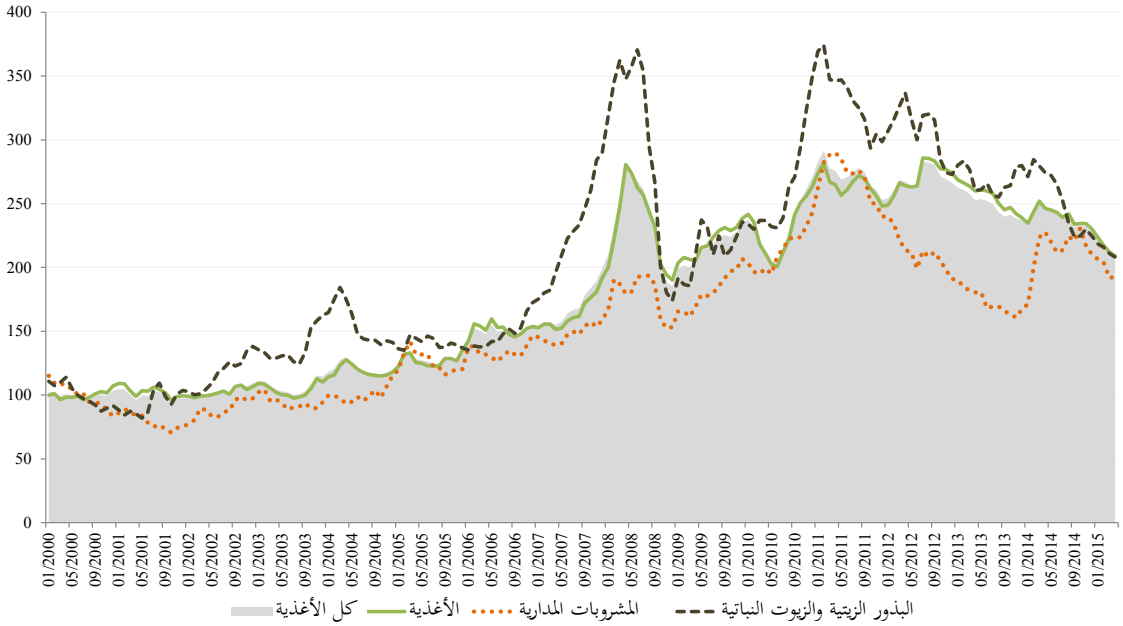
باء – السلع الزراعية والغذائية

7 - في سوق الأغذية الزراعية، حدثت قفزة في الأسعار خلال صيف عام 2012 في غمار موجة من الجفاف، ثم تراجعت الأسعار فيما بعد مع تحسُّن الظروف المناخية. ونتيجة لذلك انخفضت أسعار الأغذية الزراعية، ولكن مع ارتفاعها من حين لآخر لمدد قصيرة (انظر الشكل الرابع). غير أن اتجاهات أسعار فرادى السلع الأساسية كانت تختلف أحياناً.

الشكل الرابع

مؤشرات أسعار فئات منتقاة من السلع الأساسية، كانون الثاني/يناير 2000 – نيسان/أبريل 2015

(100=2000)



المصدر: أمانة الأونكتاد، بناءً على البيانات المأخوذة من إحصاءات الأونكتاد.

ملاحظة: يشمل مؤشر الأونكتاد لأسعار ”كل الأغذية“ فئات الأغذية، والمشروبات المدارية، والبذور الزيتية والزيوت النباتية.

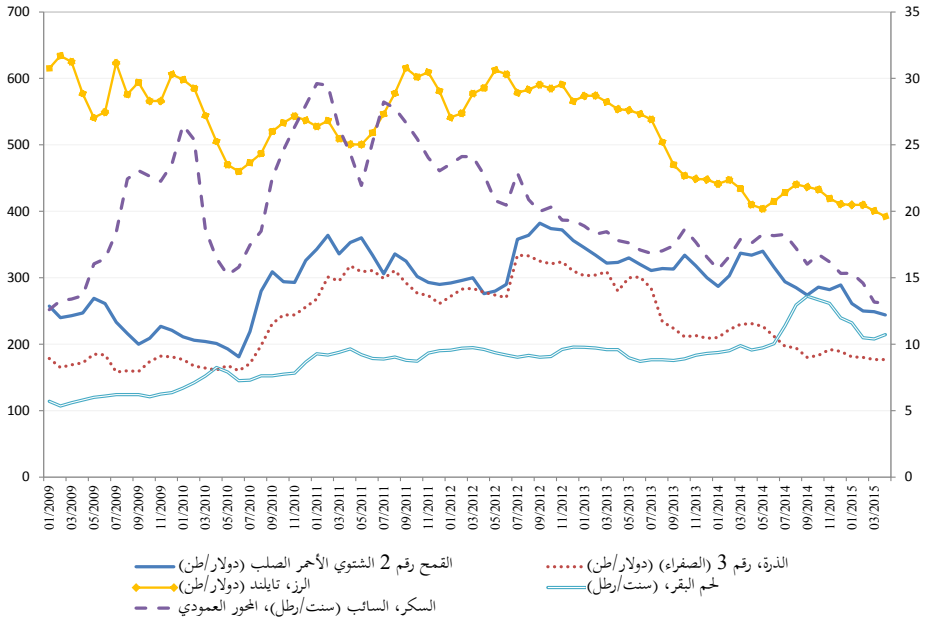
8 - في أسواق الحبوب مالت الأسعار إلى الانخفاض بعد صيف عام 2012، بفضل جودة ظروف المحاصيل التي ساعدت على تجديد المخزونات. ثم قفزت أسعار الحبوب لفترة وجيزة خلال النصف الأول من عام 2014 بسبب القلق من الظروف الجوية في البلدان الرئيسية لإنتاج الأغذية الزراعية، مثل الولايات المتحدة والبرازيل، وبسبب التوترات في منطقة البحر الأسود. فعلى سبيل المثال انخفض سعر القمح (الشتوي الأحمر الصلب رقم 2) بمقدار الربع، من 382 دولاراً للطن في أيلول/سبتمبر 2012 إلى 287 دولاراً في كانون الثاني/يناير 2014، ثم زاد إلى 340 دولاراً في أيار/مايو 2014. وعلى غرار ذلك، انخفض سعر الذرة الصفراء رقم 3 من 333 دولاراً للطن في آب/أغسطس 2012 إلى 210 دولارات في كانون الثاني/يناير 2014 قبل أن يرتفع مرة أخرى ليبلغ 231 دولاراً في نيسان/أبريل 2014. ثم تحسنت بعد ذلك ظروف الحصاد وساعدت على زيادة الانتاج، فانخفضت أسعار الحبوب. وفي

نيسان/أبريل 2015، بلغ متوسط أسعار القمح 244 دولاراً ومتوسط أسعار الذرة 177 دولاراً للطن، وهو ما يمثل أدنى مستوياتها منذ آب/أغسطس 2010.

9 - واستشرافاً للمستقبل، ينبغي أن تبقى أسواق القمح والذرة هادئة خلال الموسم القادم على الأقل، مع استمرار ظروف العرض الجيدة، ما لم تتعرض مناطق الزراعة الرئيسية لظروف جوية معاكسة. ووفقاً لمجلس الحبوب الدولي، يُتوقع أن يصل إنتاج القمح والذرة لموسم 2015/2014 مستويات قياسية تبلغ 721 مليون طن للقمح و 997 مليون طن للذرة، مما سوف يساعد على زيادة المخزونات الحالية. ويُتوقع أن يضعف الإنتاج قليلاً في الموسم القادم، غير أن المخزونات المرحَّلة من السنوات السابقة ينبغي أن تبقي الأسواق مُمَوَّنة تموينا جيداً[3].

الشكل الخامس

الأسعار الإسمية لنخبة من السلع الغذائية والزراعية الأساسية، كانون الثاني/يناير 2009 - نيسان/أبريل 2015



المصدر: أمانة الأونكتاد، بناءً على البيانات المأخوذة من إحصاءات الأونكتاد.

(3) انظر تقرير مجلس الحبوب الدولي رقم 455 عن أسواق الحبوب (28 أيار/مايو 2015).

10 - وفي أسواق الأرز، يتجه سعر الطن من الأرز التايلندي، الذي هو أساس القياس الآسيوي، إلى الانخفاض منذ أواسط عام 2012، على الرغم من حدوث تقلبات قصيرة الأمد. فمن سعر متوسط مقداره 612 دولاراً للطن في أيار/مايو 2012، انخفض إلى 404 دولارات للطن في أيار/مايو 2014، بفضل وفرة المحصول وكفاية المخزونات. ثم ساءت الظروف الجوية في تايلند، إضافة إلى قرار المزارعين في البلد بتقليص زراعة الأرز عقب انتهاء برنامج الإعانات الحكومية، مما أسهم في رفع الأسعار. وبحلول آب/أغسطس 2014، زاد متوسط سعر الأرز التايلندي ليصبح 440 دولاراً للطن. ثم واصلت حكومة تايلند الافراج عن مخزوناتها، فانخفضت أسعار الأرز باطراد، إذ انخفضت بمقدار 11 في المائة من آب/أغسطس 2014 إلى ما متوسطه 392 دولاراً للطن في نيسان/أبريل 2015، وهو أدنى مستوى للسعر منذ كانون الثاني/يناير 2008. وإذا استمرت الأسعار في هذا الاتجاه، فمن المرجّح أن يتحول المزارعون في بلدان الإنتاج الرئيسية إلى محاصيل أكثر ربحا مما يثير المخاوف بشأن الإنتاج في المستقبل. غير أن مستويات المخزون الحالية، التي تُقدر بنحو 103 ملايين طن، مع جودة ظروف الحصاد، من شأنها أن تبقي أسواق الأرز ذات وفرة على الأمدين القصير والمتوسط.

11 - وفي أسواق السكر، اتجهت الأسعار عامةً إلى الانخفاض، بدءاً من عام 2011، وإن يكن مع تقلّبات قصيرة الأمد. ففي نيسان/أبريل 2015 كان متوسط سعر السكر 13 سنتاً للرطل، وهو أدنى مستوى له منذ كانون الثاني/يناير 2009؛ ويمثل هذا انخفاضاً نسبته 57 في المائة من الذروة التي بلغها في كانون الثاني/يناير 2011 وهي 30 سنتاً للرطل. ويعود انخفاض أسعار السكر أساساً إلى جودة ظروف الحصاد، مما سمح بتكوين مخزونات عالمية كبيرة. ولكن الحالة تفاقمت مؤخراً بسبب ضعف الريال البرازيلي مقابل دولار الولايات المتحدة، مما زاد من صادرات البرازيل، المصدّر الرئيسي. ويُتوقع استمرار هبوط الأسعار في أسواق السكر لفترة بسبب الإغراق المتزايد للسوق. ووفقاً للمنظمة الدولية للسكر، فإن الإنتاج العالمي للسكر في عام 2015 يُتوقع أن يزيد على الطلب للسنة الخامسة على التوالي.

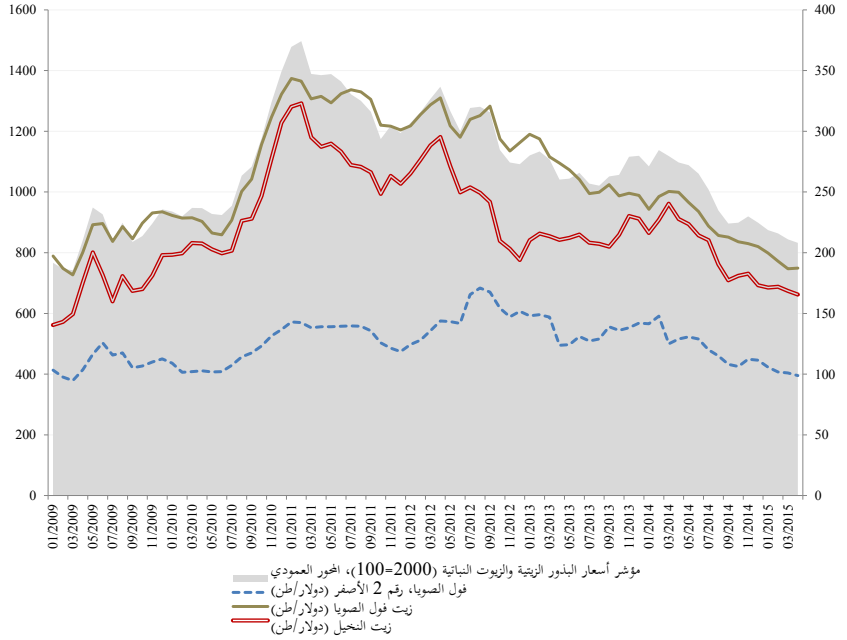
12 - وعلى خلاف أسعار السلع الغذائية والزراعية الأساسية جميعها تقريباً، فإن أسعار اللحم البقري ارتفعت معظم عام 2014، نتيجة للعرض المحدود بسبب الجفاف وارتفاع تكاليف العلف في الولايات المتحدة، مما أثر على الإنتاج العالمي من اللحوم. وقد قفز سعر اللحم البقري المجمّد الأسترالي والنيوزيلندي بنسبة 45 في المائة تقريباً، من 187.5 سنتاً للرطل في كانون الثاني/يناير إلى 272 سنتاً للرطل في أيلول/سبتمبر 2014. ثم أسهم في انخفاض الأسعار زيادة الإمدادات من بدائل اللحم البقري، مثل لحم الخنزير والدواجن، مع ظهور

إشارات على ضعف الطلب من بلدان الاقتصادات الناشئة. وفي نيسان/أبريل 2015، انخفض متوسط سعر اللحم البقري فأصبح 214 سنتاً للرطل.

13 - وفي أسواق البذور الزيتية والزيوت النباتية، توقَّف الاتجاه العام إلى انخفاض الأسعار منذ عام 2011، خلال صيف عام 2012 وشتاء العامين 2013 و 2014، بسبب سوء الأحوال الجوية (انظر الشكل السادس). ثم تحسنت ظروف الحصاد في البلدان الرئيسية المصدرة للبذور الزيتية، والتي منها الولايات المتحدة والبرازيل وإندونيسيا وماليزيا، مما ساعد على زيادة الإنتاج، وأدى إلى انخفاض الأسعار. ففي نيسان/أبريل 2015، بلغ متوسط مؤشر الأونكتاد لأسعار البذور الزيتية والزيوت النباتية 208 نقاط، بانخفاض مقداره 44 في المائة من الذروة التي بلغها في شباط/فبراير 2011، والتي كانت 374 نقطة. وعلى مدى الفترة نفسها، انخفضت أسعار زيت فول الصويا بنسبة 45 في المائة وأسعار زيت النخيل بنسبة 49 في المائة. وتفاقمت الحالة من جرّاء هبوط أسعار النفط الخام، مما أضعف الاهتمام بإنتاج الوقود الإحيائي، الذي يستخدم الزيوت النباتية كمدخلات.

الشكل السادس

أسعار نخبة من السلع الأساسية في سوق البذور الزيتية والزيوت النباتية، كانون الثاني/يناير 2009 - نيسان/أبريل 2015



المصدر: أمانة الأونكتاد، بناءً على البيانات المأخوذة من إحصاءات الأونكتاد.

14 - أما في أسواق المشروبات المدارية، فقد سلكت الأسعار مسارات مختلفة بدءاً من عام 2013 فصاعداً (انظر الشكل السابع). ففي أسواق البن، واصل السعر القياسي المركَّب للمنظمة الدولية للبن الهبوط في عام 2013 من الذروة التي بلغها في نيسان/أبريل 2011، والتي كانت 231 سنتاً للرطل. وفي 11 تشرين الثاني/نوفمبر 2013، بلغ السعر القياسي 101 سنتاً للرطل، وهو أدنى مستوى للسعر منذ حزيران/يونيه 2007. علماً بأن الهبوط المطرد في أسعار البن يعكس أساساً انخفاضاً كبيراً في أسعار الأنواع المختلفة للبن العربي، بسبب وفرة المحصول في البرازيل، أكبر منتج للبن في العالم، وبسبب ضعف الطلب في البلدان المعروفة باستهلاك البن. غير أن الأسعار عادت للارتفاع خلال الربع الأول من عام 2014، في أعقاب الجفاف الشديد في البرازيل. وبحلول نيسان/أبريل 2014، ارتفع السعر القياسي للبن إلى 171 سنتاً للرطل، أي بزيادة مقدارها 69 في المائة من سعره في تشرين الثاني/نوفمبر 2013. وبعد ذلك، أصبح المتوسط الشهري للسعر القياسي للبن يتقلّب بين 152 و 173 سنتاً للرطل حتى تشرين الأول/أكتوبر 2014. ثم انعكست اتجاهات أسعار البن بفضل عدد من العوامل، مثل جودة الحصاد في البلدان المنتجة الرئيسية، بما فيها البرازيل وكولومبيا وفييت نام؛ وزادت الصادرات زيادة كبيرة بسبب ضعف الريال البرازيلي؛ والزيادة المعتدلة على الطلب. وفي الفترة بين تشرين الأول/أكتوبر 2014 ونيسان/أبريل 2015، فقد السعر القياسي ما يقرب من ربع قيمته. ومن المرجح أن يبقى الحال على ما هو عليه، إلى غاية عام 2016 على الأقل، ما لم تُصَب أسس السوق بصدمات كبيرة.

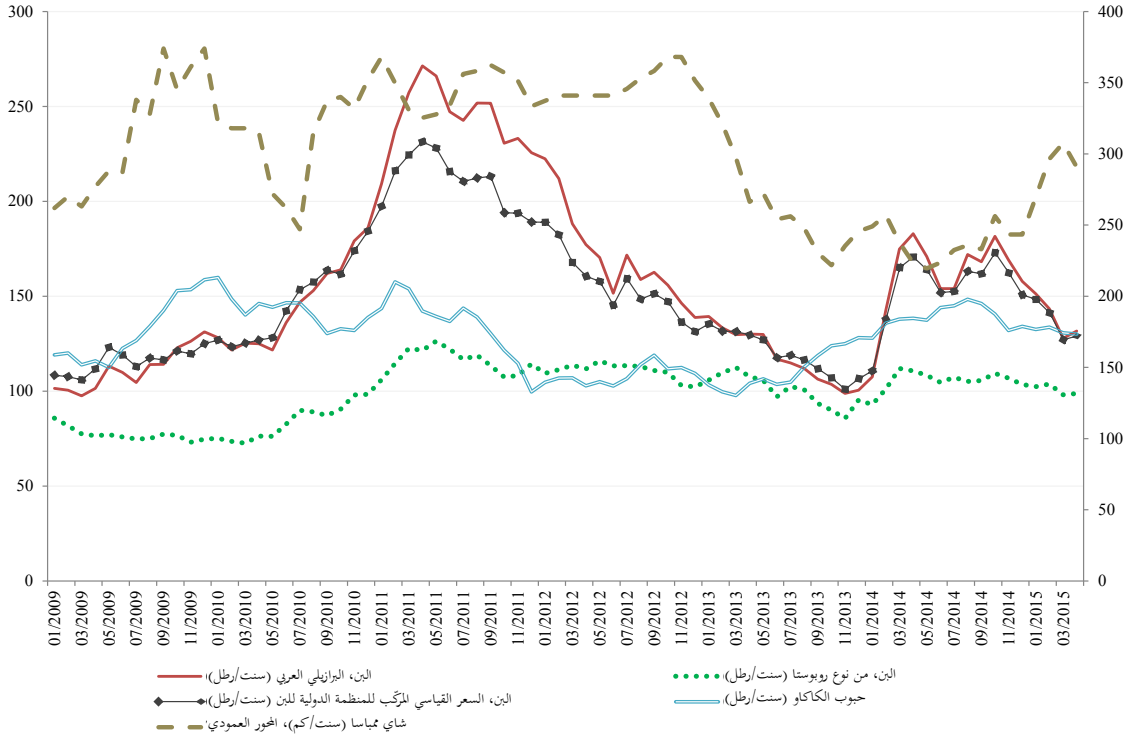
15 - وفي أسواق الكاكاو، انتعشت الأسعار بعد انخفاض مستوياتها في عام 2013. فمن 98 سنتاً للرطل في آذار/مارس 2013، وهو أدنى مستوى لها منذ تشرين الثاني/نوفمبر 2008، قفزت أسعار حبوب الكاكاو لتبلغ 148 سنتاً للرطل في آب/أغسطس 2014. ويعود هذا الارتفاع أساساً إلى قوة الطلب على الكاكاو من مناطق مستهلكة غير تقليدية، مثل آسيا، إضافة إلى القلق على الإنتاج في أعقاب تفشي عدوى فيروس إيبولا في غرب أفريقيا. وقد وقعت تلك الزيادة في السعر في ظل أسواق مموَّنة تموينا جيداً، ومع إنتاج عالمي قياسي يُقدر بنحو 4.36 مليون طن لموسم الحصاد 2014/2013. وقد أدى فيما بعد إلى انخفاض أسعار حبوب الكاكاو، جودة الإنتاج المتوقعة للموسم التالي وقوة دولار الولايات المتحدة وهبوط عمليات طحن الكاكاو. وفي الفترة بين آب/أغسطس 2014 ونيسان/أبريل 2015، هبطت القيمة الشهرية لأسعار حبوب الكاكاو بمقدار 12 في المائة.

16 - وفي أسواق الشاي، هبط سعر شاي ممباسا الأسود عن المستويات العالية التي بلغها في عام 2012، وظل منخفضاً نسبياً في معظم عامي 2013 و 2014. فبعدما كان سعر

الكيلو غرام 368 سنتاً في تشرين الثاني/نوفمبر 2012، هبط السعر إلى 220 سنتاً في أيار/مايو 2014، وهو أدنى مستوى للسعر منذ كانون الثاني/يناير 2008، ويعزي السبب أساساً لوفرة العرض. غير أنه في أوائل عام 2014، عاود سعر شاي ممباسا ارتفاعه بالغاً 308 سنتات للكيلو غرام في آذار/مارس 2015، وهو ما يرجع أساساً لجفاف الجو في مناطق زراعته.

الشكل السابع

اتجاهات أسعار نخبة من سلع المشروبات المدارية الأساسية، كانون الثاني/يناير 2009 – نيسان/أبريل 2015



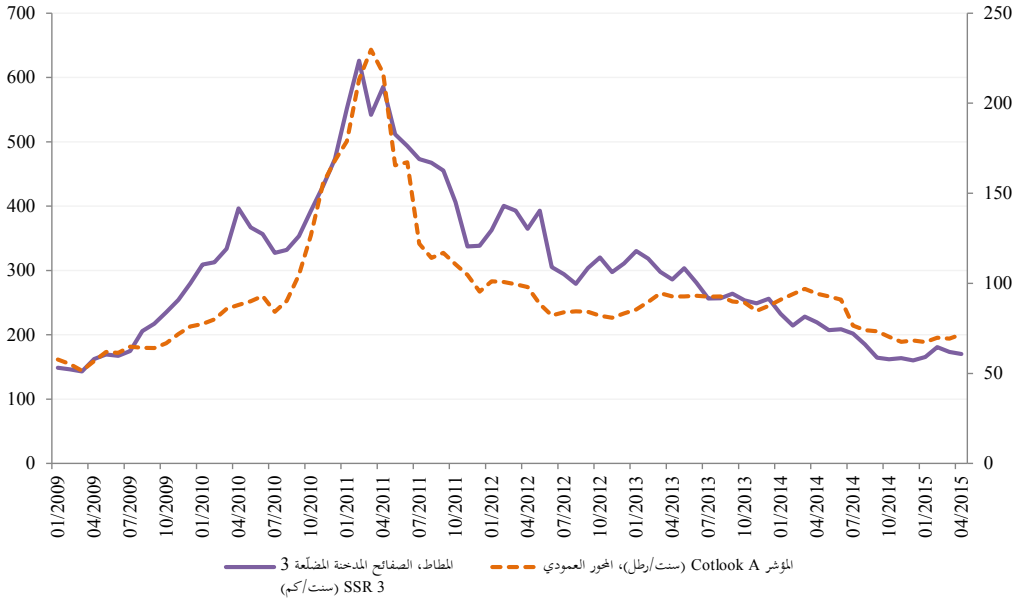
المصدر: أمانة الأونكتاد، بناءً على البيانات المأخوذة من إحصاءات الأونكتاد.

17 - وفي أسواق المواد الخام الزراعية، تعتمد اتجاهات الأسعار أساساً على الحالة الاقتصادية العالمية وعوامل العرض. وقد ظلت أسعار المواد الخام الزراعية تنخفض بوجه عام من الذرى التي بلغتها في عام 2011. ففي نيسان/أبريل 2015، بلغ متوسط أسعار القطن (مؤشر Cotlook A) 72 سنتاً للرطل والمطاط الطبيعي (الصفائح المدخنة المضلعة 3 (RSS 3)) 170 سنتاً للكيلوغرام، وهو ما يقل بكثير عن الذروة التي بلغها القطن وهي 230 سنتاً للرطل في

آذار/مارس 2011 والذروة التي بلغها المطاط الطبيعي، وهي 626 سنتاً للكيلوغرام في شباط/فبراير 2011 (انظر الشكل الثامن). ويُعزى انخفاض الأسعار في الأسواق إلى الانتعاش الهش في الاقتصاد العالمي وجودة الإنتاج ووفرة المخزونات المرحّلة من المواسم السابقة. وإذا استمر هذا الوضع، فيتوقع حدوث انخفاضات أخرى في أسعار المواد الخام الزراعية.

الشكل الثامن

اتجاهات أسعار نخبة من السلع الأساسية في أسواق المواد الخام الزراعية، كانون الثاني/يناير 2009 – نيسان/أبريل 2015



المصدر: أمانة الأونكتاد، بناءً على البيانات المأخوذة من إحصاءات الأونكتاد.

18 - يتوقع في الشهور المقبلة أن يتواصل تراجع أسعار السلع الزراعية؛ غير أن العامل الرئيسي لمخاطر تصاعد الأسعار لا يزال باقياً نظراً لظاهرة النينيو المتنشّئة التي قد تؤدي إلى اضطراب الحصاد على الصعيد العالمي. علماً بأن تراجع الأسعار مع التقلبات القصيرة الأمد في أسواق السلع الزراعية والغذائية الأساسية يؤدي إلى تآكل هوامش ربح المزارعين. ولهذا أثر مدمّر بخاصة على صغار المزارعين الضعيفي المنعة في البلدان النامية وفي أقل البلدان نمواً، إذ إنهم ينتجون معظم السلع الزراعية الأساسية في بلدانهم التي يُتجر بها في الأسواق الدولية. وينبغي وضع سياسات ملائمة تسمح للمزارعين بزيادة إنتاجيتهم، حتى يظلوا قادرين على المنافسة في الأسواق العالمية والإقليمية والوطنية. وهم بحاجة على الأخص لتعزيز إمكانية حصولهم على مدخلات منخفضة الكلفة، بما في ذلك البذور والأسمدة والأموال والأراضي.

كما يحتاجون إلى بيئة مواتية ذات بنية أساسية كافية وإطار تنظيمي سليم، من شأنه مساعدتهم على تحسين ربحية أنشطتهم. ثم إن التصدي للعقبات أمام مزارعي البلدان النامية ينبغي اعتباره وسيلة لحل المشكلات المجتمعية، ولا سيما الفقر وعدم المساواة، بما يتماشى مع خطة التنمية المستدامة لما بعد عام 2015، التي شعارها ''عدم تخلف أي شخص عن الركب''.

جيم – المعادن والخامات والفلزات

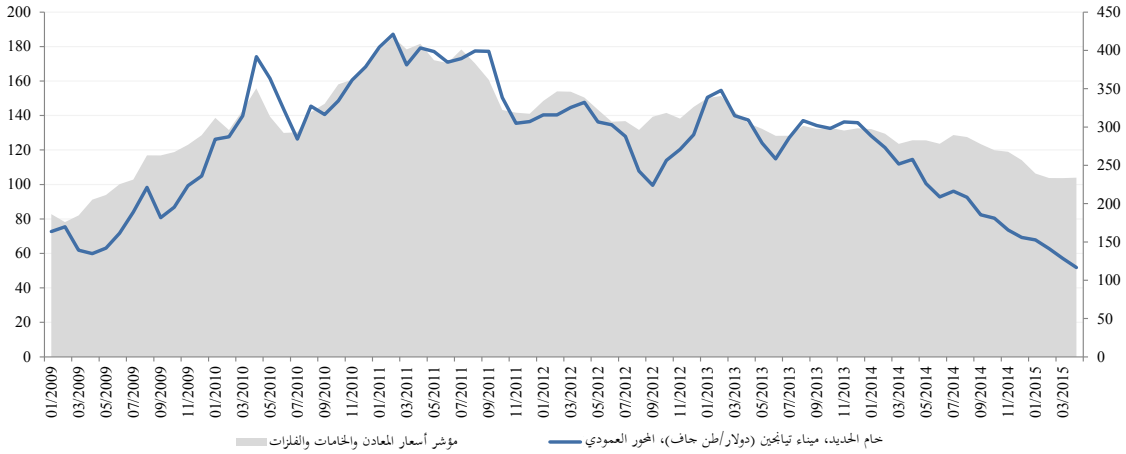
19 – تتأثر أسعار المعادن والخامات والفلزات بالعرض على الصعيد العالمي وبتطورات الاقتصاد الكلي في الاقتصادات الصناعية والناشئة، ولا سيما في الصين، التي تعتبر بينها صاحبة النصيب الأكبر من الطلب العالمي. وبصورة أكثر تحديداً، فإن التطورات في الصين تؤثر تأثيراً كبيراً في أسواق المعادن والخامات والفلزات، إذ إن هذا البلد يستهلك ما يقرب من نصف ما ينتجه العالم من فلزات.

20 – ومنذ الذروة التي بلغتها أسعار المعادن والخامات والفلزات في عام 2011، اتجهت تلك الأسعار للتراجع بشكل عام. ففي جانب الطلب، كانت الأسواق المتراجعة الأسعار يدعمها انتعاش اقتصادي عالمي هش، ولا سيما في الاقتصادات المتقدمة، مثل الاتحاد الأوروبي، وقوة دولار الولايات المتحدة وانخفاض أسعار الطاقة. كما أن تباطؤ النمو في الصين والاقتصادات الناشئة كان له تأثير مهم. وفي جانب العرض، يوجد عدد من الأسواق المعينة للمعادن والفلزات الممونة تموينا جيداً، مع إنتاج قوي بفضل الاستثمارات الكبيرة التي تمت خلال ازدهار السلع الأساسية مؤخراً في إطار انخفاض تكلفة التعدين. هذا، علماً بأن التغيرات الاقتصادية الهيكلية الحادثة في الصين، التي تتحول عن النمو المدفوع بالاستثمار إلى اقتصاد مدفوع بالاستهلاك، إضافة إلى استهداف البلد تحقيق نموذج للاقتصاد أقل تلويثاً، قد فرضت ضغطاً نزولياً على بعض الفلزات الخسيسة، مثل خامات الحديد والنحاس. وقد فقد مؤشر الأونكتاد لأسعار المعادن والخامات والفلزات 100 نقطة، إذ انخفض من نحو 340 نقطة في كانون الثاني/يناير 2013 إلى 240 نقطة في نيسان/أبريل 2015[4]. غير أن الاتجاه العام يحجب أداء فرادى السلع الأساسية (انظر الشكلين التاسع والعاشر).

(4) يشمل مؤشر الأونكتاد لأسعار المعادن والخامات والفلزات، النحاس والألمنيوم وخام الحديد، والنيكل، والرصاص، والزنك، والقصدير، وصخر الفوسفات، وخام المنجنيز، وخام التنغستن. ولا يشمل مؤشر الأسعار الذهب.

الشكل التاسع

مؤشر أسعار المعادن والخامات والفلزات (2000=100) والسعر الاسمي لخام الحديد، كانون الثاني/يناير 2009 – نيسان/أبريل 2015



المصدر: أمانة الأونكتاد، بناء على البيانات المأخوذة من إحصاءات الأونكتاد.

21 - وتقلبت الأسعار في أسواق خام الحديد من أواخر عام 2011 إلى أواخر عام 2013، بسبب الشك في الانتعاش الاقتصادي للأسواق العالمية. ومن أوائل عام 2014 هبط سعر خام الحديد، وهو ما يُعزى أساساً إلى الإغراق به على صعيد العالم، وإلى ضعف النمو في إنتاج الصلب، وبخاصة في الصين. ومن كانون الأول/ديسمبر 2013 إلى نيسان/أبريل 2015، فقد سعر خام الحديد المستورد في ميناء تيانجين أكثر من نصف قيمته، إذ انخفض من 136 دولارا إلى 52 دولارا للطن الجاف. واستشرافاً للمستقبل، فإن التعدين المنخفض الكلفة من جانب الأطراف الفاعلة الكبيرة في الأسواق، مثل مجموعة ريو تينتو (أستراليا) و Vale SA (البرازيل)، إضافة إلى تراجع الطلب من الصين والاقتصادات الناشئة، هي عوامل من شأنها الإبقاء على الضغط النزولي على أسعار خام الحديد، ما لم يعاود الطلب ارتفاعه ارتفاعاً كبيراً في السنوات المقبلة.

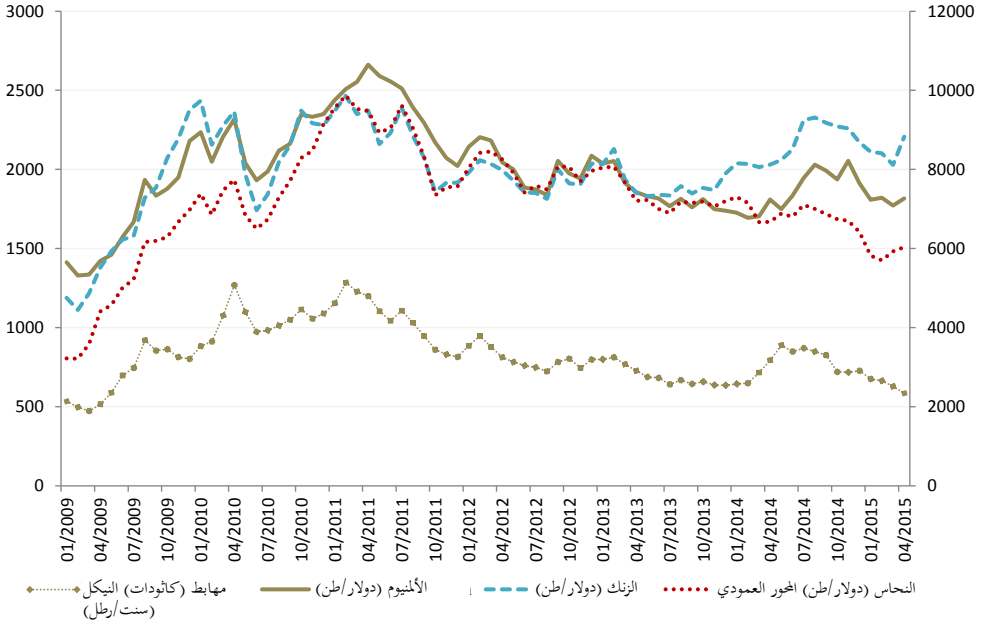
22 - وفي أسواق النحاس، تقلبت الأسعار مع اتجاهها عامة إلى التراجع منذ عام 2011. فمن سعر قياسي بلغ 9 867 دولاراً للطن في شباط/فبراير 2011، هبطت أسعار النحاس في سوق لندن للفلزات إلى ما متوسطه 5 701 دولاراً في شباط/فبراير 2015، وهو أدنى مستوى للسعر منذ آب/أغسطس 2009. وقد أدى إلى هبوط الأسعار الإنتاج الجيد، مع ورود إمدادات، إضافة إلى ضعف الطلب، ولا سيما من جانب قطاعات التشييد والبنى

الأساسية في الصين. كما أن الطلب على البدائل، ولا سيما فيما يتعلق بالألمنيوم المنخفض السعر نسبياً، قد أثرت على طلب النحاس، فدفعت أسعاره إلى مزيد من التراجع. وعاودت أسعار النحاس ارتفاعها في آذار/مارس ونيسان/أبريل 2015، ولكن ينبغي لمشاريع التعدين الجديدة أن تساعد على منع ارتفاع الأسعار ارتفاعاً زائداً في السنوات المقبلة.

23 - وقد عانت أسعار الألمنيوم من العرض الزائد، ولا سيما في أوائل عام 2014. ففي شباط/فبراير 2014، بلغ متوسط سعر الألمنيوم في سوق لندن للفلزات 1 694 دولاراً للطن، وهو أدنى مستوى للسعر منذ حزيران/يونيه 2009. ثم عاودت الأسعار الارتفاع فبلغ متوسطها 2 054 دولاراً للطن في تشرين الثاني/نوفمبر 2014، بسبب عدد من العوامل، منها خفض الطاقة الإنتاجية من جانب المورِّدين الرئيسيين؛ وفرض حظر على تصدير البوكسيت من جانب إندونيسيا، أحد المنتجين الرئيسيين؛ وانتعاش الطلب، وبخاصة في صناعة السيارات في الولايات المتحدة. ثم تراجعت فيما بعد أسعار الألمنيوم بسبب وفرة العرض وانخفاض الزيادة على الطلب. وفي نيسان/أبريل 2015، وصل متوسط سعر طن الألمنيوم إلى 1 817 دولاراً في سوق لندن للفلزات.

الشكل العاشر

الأسعار الإسمية لنخبة من المعادن والخامات والفلزات، كانون الثاني/يناير 2009 - نيسان/أبريل 2015



المصدر: أمانة الأونكتاد، بناءً على البيانات المأخوذة من إحصاءات الأونكتاد.

24 - وتميّزت سوق النيكل، وهو من المكونات المستخدمة في صناعة الصلب، بوفرة العرض وتراجع الأسعار في عامي 2012 و 2013. غير أن ديناميات السوق تغيّرت فيما بعد، في أعقاب إنفاذ حظر على تصدير الخامات غير المعالجة في كانون الثاني/يناير، من جانب إندونيسيا، منتج النيكل الرئيسي في العالم. ثم إن الشواغل المتعلقة بالنقص في العرض، إضافة إلى الشراء عن طريق المضاربة من جانب المستثمرين الماليين، قد أدت إلى ارتفاع أسعار النيكل. ففي الفترة من كانون الثاني/يناير إلى أيار/مايو 2014، قفز سعر النيكل في سوق لندن للفلزات بمقدار 38 في المائة، إذ ارتفع من 076 14 دولاراً إلى 434 19 دولاراً للطن، وهو أعلى مستوى يصل إليه السعر منذ آذار/مارس 2012. غير أن الأسعار اتجهت إلى التراجع في الشهور التالية، فبلغ متوسطها 780 12 دولاراً للطن في نيسان/أبريل 2015، إذ إن الصين، وهي مستهلك كبير للنيكل، تمكنت من الاستعاضة جزئياً عن وارداتها من إندونيسيا بواردات من الفلبين. والتوقعات فيما يتعلق بأسعار النيكل غير مؤكدة، وسوف تعتمد على أسس السوق، ولا سيما قدرة البلدان المصدرة للنيكل، مثل الفلبين، على توريده للأسواق الدولية.

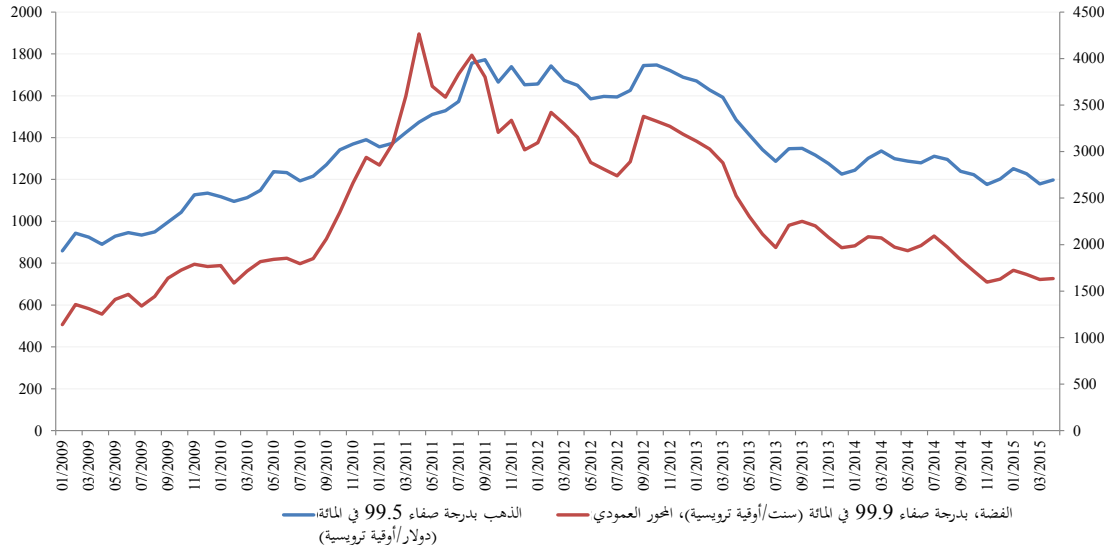
25 - واتجهت أسعار الزنك إلى الارتفاع بدءاً من أواسط عام 2013 إلى أواسط عام 2014، وهو ما يُعزى أساساً إلى قلة العرض ونقصان المخزون بعد إغلاق بعض أكبر مناجم الزنك بالعالم في كندا. وفي آب/أغسطس 2013، ارتفع سعر الزنك في سوق لندن للفلزات إلى 329 2 دولاراً للطن، أي بزيادة مقدارها 27 في المائة، أضيفت إلى قيمته التي تبلغ 836 1 دولاراً للطن في تموز/يوليه 2013. ثم انخفضت أسعار الزنك فيما بعد، فبلغ متوسطها 029 2 دولاراً في آذار/مارس 2015، وهو ما يُعزى أساساً لضعف الطلب من منتجي الصلب المغلفن الذين يمثلون حصة كبيرة من استهلاك الزنك على الصعيد العالمي. علماً بأن التوقعات فيما يتعلق بالزنك تعتمد أساساً على مدى انخفاض الإنتاج بسبب ما يُعتزم إغلاقه من المناجم الكبيرة، مثل منجم سينشري Century في أستراليا، بنهاية عام 2015، وهو ما سوف يعوّضه إنتاج الزنك من مناجم جديدة متوسطة الحجم، والتوسُّع في المرافق القائمة.

26 - وقد انخفضت أسعار الفلزات النفيسة على مدى السنتين الماضيتين وأصبحت الآن أقل من مستوياتها التي كانت عليها في عامي 2011 و 2012 (انظر الشكل الحادي عشر). فقد انخفضت أسعار الذهب، على سبيل المثال، من 747 1 دولاراً للأوقية الترويسية في تشرين الأول/أكتوبر 2012 إلى 287 1 دولاراً في تموز/يوليه 2013، وهو أدنى مستوى للسعر منذ تشرين الأول/أكتوبر 2010. وتشمل العوامل الرئيسية لهذا الانخفاض، التدفقات

الكبيرة الخارجة من صناديق المؤشرات المتداولة[5]، مع تحسّن التوقعات الاقتصادية في الولايات المتحدة، والتوقعات المتعلقة بالتقليص التدريجي لبرنامج التيسير الكمي للاحتياطي الاتحادي للولايات المتحدة. ومنذ ذلك الحين تتقلب أسعار الذهب مع اتجاهها إلى الانخفاض بشكل طفيف. ومن تموز/يوليه 2013 إلى نيسان/أبريل 2015، تراوحت الأسعار بين 1 176 دولاراً و 1 349 دولاراً للأوقية الترويسية. وتُعزى هذه التقلبات إلى عدد من العوامل، منها المخاطر الجغرافية السياسية العالمية، مثل الأزمة السورية؛ والتفكير في موعد قيام الولايات المتحدة برفع أسعار الفائدة؛ وتقلّب قيمة دولار الولايات المتحدة وإن يكن باتجاه الزيادة بوجه عام؛ واختلال التوازن بين عرض الذهب والطلب عليه. واستشرافاً للمستقبل، فإن المخاطر تتعلق أساساً باتجاه أسعار الفلزات الثمينة إلى الانخفاض في الأسواق. فمن المرجح أن تتجه أسعار الذهب والفضة إلى الانخفاض في الشهور المقبلة، مع ما يرجّح من بقاء دولار الولايات المتحدة قوياً ورفع أسعار الفائدة في الولايات المتحدة. غير أنه سوف يلاحظ وقوع تقلبات قصيرة الأمد، بسبب عوامل جغرافية سياسية والشك في الانتعاش الاقتصادي العالمي.

الشكل الحادي عشر

الأسعار الاسمية للذهب والفضة، كانون الثاني/يناير 2009 – نيسان/أبريل 2015



المصدر: أمانة الأونكتاد، بناءً على البيانات المأخوذة من إحصاءات الأونكتاد.

(5) في تموز/يوليه 2013، كانت صناديق المؤشرات المتداولة أقل بمقدار 33 في المائة عن أعلى المستويات التي بلغتها في نيسان/أبريل 2013.

27 - إن تناقص الأسعار في أسواق المعادن والخامات والفلزات تؤثر بالسلب على البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. فهي تعاني من عجز مالي يزداد سوءاً، وانخفاض في إيرادات العملات الأجنبية، وارتفاع تكلفة الدين في الأسواق المالية العالمية، بسبب تزايد المخاطر السيادية. وفي الأشهر المقبلة، سوف تعتمد أسعار المعادن والخامات والفلزات على عوامل منها أسس السوق، ودرجات الخامات وتكاليف الطاقة. وعلى الأخص، فإن التوقعات الاقتصادية في البلدان الرئيسية المستهلكة للفلزات، وبخاصة الصين، سوف تؤثر على العرض. فإعادة الهيكلة الاقتصادية للبلد قد تدعم أسعار الفلزات المستخدمة على نطاق واسع في السلع الاستهلاكية، مثل الألمنيوم والزنك والقصدير والرصاص وتمارس ضغطاً نزولياً على أسعار النحاس وخام الحديد.

دال - الطاقة

28 - تعاني أسواق الطاقة من ضغوط منذ عام 2013، نتيجة للاختلال المتزايد في التوازن بين العرض والطلب، والعوامل النقدية. ونظراً للإنتاج المتزايد للنفط غير التقليدي، والطلب العالمي الباهت، فقد هبطت أسعار الطاقة هبوطاً هائلاً، مع انخفاض في مؤشر الطاقة لصندوق النقد الدولي بنسبة 47 في المائة في الفترة بين الربع الأول من عام 2013 والربع الأول من عام 2015.

النفط الخام

29 - ارتفع إنتاج النفط بشكل ملحوظ في عامي 2013 و 2014، حيث زاد بنسبة 5.1 في المائة. وكانت نسبة 63 في المائة من تلك الزيادة نتيجة لتطور إنتاج النفط بالوسائل غير التقليدية في أمريكا الشمالية. ومع توافر تكنولوجيات جديدة خفضت تكاليف الاستغلال، ارتفع عدد المنصات الدوارة لاستخراج النفط الخام العاملة في الولايات المتحدة بنسبة 21 في المائة بين كانون الثاني/يناير 2013 وتشرين الأول/أكتوبر 2014، استنادا إلى الأرقام الصادرة عن إدارة معلومات الطاقة الأمريكية، قبل أن يتراجع بنحو النصف في الفترة الممتدة من تشرين الثاني/نوفمبر 2014 إلى أيار/مايو 2015، وذلك بسبب انهيار أسعار النفط. وفي تلك الأثناء، ازداد الطلب على المنتجات النفطية بشكل معتدل، إذ ارتفع بنسبة 2.8 في المائة بين الربع الأول من عام 2013 والربع الأول من عام 2015. ونجم عن هذه التطورات فائضٌ في العرض قُدر بـ 1.1 مليون برميل يوميا في عام 2014، مما أدى إلى زيادة حجم المخزونات.

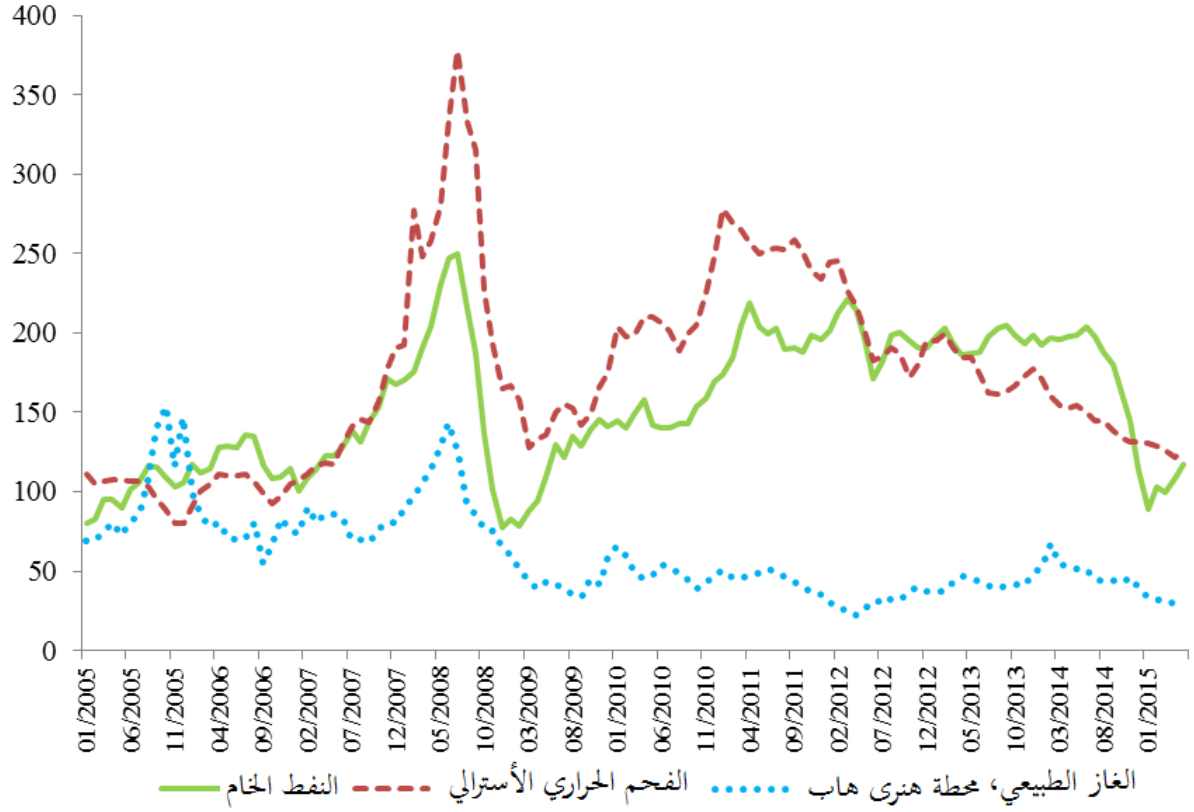
30 - وظلت أسواق النفط مستقرة إلى حد ما حتى صيف عام 2014. وتراوح سعر نفط برنت الخام بين 100 دولار و 115 دولار للبرميل لمدة عامين تقريبا في الفترة ما قبل منتصف عام 2014. ويبدو أن المستثمرين لم يتوقعوا كامل التغيرات الجذرية الطارئة في إنتاج النفط في أمريكا الشمالية. وقابَل آثار ''ثورة الغاز الطفلي'' آنذاك انخفاض نسبي في إنتاج أعضاء منظمة البلدان المصدرة للبترول (الأوبك)، وامتص الطلب القوي في الاقتصادات الناشئة في آسيا تلك الآثار.

31 - وفي الفترة الممتدة من آب/أغسطس 2014 إلى شباط/فبراير 2015، شهدت أسعار النفط تعديلا صارما، إذ انخفضت بنسبة 53 في المائة حسب مؤشر صندوق النقد الدولي للنفط الخام (انظر الشكل الثاني عشر). وكانت الاختلالات المتزايدة في أسواق النفط من بين العوامل الرئيسية التي يعزى لها هذا التعديل. وفي الفترة ما بين الربع الأول من عام 2014 والربع الأول من عام 2015، ارتفع الإنتاج النفطي العالمي بنسبة 2.9 مليون برميل في اليوم، أُنتج منها 1.6 مليون برميل في اليوم في أمريكا الشمالية. ومن ناحية أخرى، شهد الطلب على النفط زيادة محدودة نسبيا بلغت 1.4 مليون برميل في اليوم. وتغذت الزيادة الكبيرة في الإمدادات النفطية المفرطة أيضا بالأداء الجيد للمنتجين غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أو في الأوبك، كما تغذت باستمرار الوضع الراهن في حصص الأوبك.

الشكل الثاني عشر

مؤشرات أسعار النفط الخام (البترول) والفحم والغاز الطبيعي، كانون الثاني/يناير 2005 – أيار/مايو 2015

(100=2005)



المصدر: أمانة الأونكتاد استنادا إلى بيانات من الإحصاءات المالية الدولية لصندوق النقد الدولي.

32 - وأدى ذلك التعديل التنازلي إلى انخفاض حاد في الاستثمارات في إنتاج النفط، وخاصة في إنتاج النفط بالوسائل غير التقليدية. ونتيجة لذلك، انخفض عدد المنصات الدوارة لاستخراج النفط الخام إلى 857 منصة عاملة في آذار/مارس 2015، وهو أدنى مستوى له منذ أربع سنوات. وعلى الرغم من استمرار الاختلالات وتزايد حجم المخزونات، انتعش السعر قليلا بفضل توقعات السوق بأن تتم إعادة التوازن بين العرض والطلب على أساس انخفاض الاستثمار. وارتفع مؤشر صندوق النقد الدولي للنفط الخام بنسبة 31 في المائة بين شهري شباط/فبراير وأيار/مايو 2015.

33 - ويظل الأثر الاقتصادي لانخفاض أسعار النفط أثرا ينبغي تقييمه بشكل تام. وتشير بعض التقديرات إلى أن الاقتصاد العالمي يفترض أن يستفيد من نمو إضافي يتراوح بين 0.3 و 0.7 في المائة في عام 2015[6]، وقد تستفيد الصين بقدر أكبر من ذلك. وعلى النقيض من ذلك، بدأت البلدان النامية التي تعتمد على صادرات النفط تواجه تدهورا حادا في حساباتها الجارية وفي شروط إعادة التمويل في أسواق رأس المال. ففي نيجيريا على سبيل المثال، ارتفعت تكلفة إعادة تمويل الديون العام ارتفاعا هائلا، لدرجة أن من المتوقع أن تمثل تكاليف خدمة الديون 22 في المائة من الميزانية الاتحادية لنيجيريا في عام 2015، مقابل 15 في المائة في عام 2014[7].

الغاز الطبيعي

34 - بسبب القيود المادية وتكاليف تسييل الغاز، تكتسي غالبية أسواق الغاز الطبيعي طابعا إقليميا وتعتمد آليات تسعير متباينة. ويؤدي ذلك إلى اختلافات كبيرة في الأسعار بين المناطق. ففي آسيا، تحدَّد الأسعار في الغالب بعقود طويلة الأجل ترتبط بأسعار النفط، وكانت حتى صيف عام 2014 من بين أعلى الأسعار على الصعيد العالمي. أما في الولايات المتحدة، فإن أساسيات السوق هي التي تحدِّد الأسعار. وهذا هو الحال أيضا في أوروبا، إذ يميل المشترون الأوروبيون إلى تفضيل التسعير القائم على أساس العرض والطلب على عقود الشراء الواجبة الأداء الطويلة الأجل التي تضمن حدا أدنى من المشتريات وأسعارا مستقرة للغاز.

35 - وعلى الصعيد العالمي، تتَّبع أسعار الغاز الطبيعي اتجاها نزوليا نتيجة لعدة عوامل. وقد دفع تطوير الوسائل غير التقليدية لإنتاج الغاز بالأسعار نحو الانخفاض في العديد من البلدان، ولا سيما في الولايات المتحدة وكندا وأستراليا. ففي محطة هنري هاب في لويزيانا بالولايات المتحدة، بلغ سعر التسليم الفوري للغاز الطبيعي ما قدره 2.58 دولار لكل مليون وحدة مترية

(6) انظر "Seven questions about the recent oil price slump" لمؤلفَيه رابح أرزقي وأوليفيي بلانشار، صندوق النقد الدولي (2014).

(7) من المتوقع أن ترتفع تكلفة خدمة الديون بنسبة 32 في المائة فيما بين عامي 2014 و 2015 من 712 مليون دولار إلى 943 مليون دولار، استنادا إلى ما ذكرته Price Waterhouse Coopers في "Nigeria's 2015 budget: fiscal and macroeconomic analyses" المتاح على الموقع pwcnigeria.typepad.com/files/pwc_nigerias-2015-budget-bulletin.pdf.

حرارية بريطانية في نيسان/أبريل 2015، وهي أدنى قيمة له منذ أكثر من سنتين، وتقل عن قيمته في عام 2005 بنسبة 30 في المائة[8].

36 - وشهد الطلب العالمي على الغاز تباطؤا ملحوظا في عامي 2013 و 2014، حيث بلغ متوسطُ نموه السنوي 0.8 في المائة مقارنة مع متوسط 4.1 في المائة خلال الفترة الممتدة من عام 2010 إلى 2012[9]. ويعود ذلك بشكل خاص إلى الارتفاع النسبي في أسعار الغاز في آسيا الذي دام إلى حين انقلاب سوق النفط في صيف عام 2014، وذلك على خلفية انخفاض سعر الفحم وتكاليف الطاقة المتجددة. وبالمثل، في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تأثر الطلب على الغاز في قطاع الطاقة بتباطؤ نمو الطلب على الكهرباء واستمرار نشر مصادر الطاقة المتجددة. وفي مناطق أخرى، يخضع الطلب لقيود توافر العرض، ومع ذلك، يمثل التطوير المستمر لتجارة الغاز الطبيعي الـمُسال سبيلا واعدا لتكامل أسواق الغاز.

37 - ومن المتوقع أن يؤدي انخفاض أسعار الغاز والنفط إلى تباطؤ النمو في إنتاج الغاز في السنوات المقبلة، مع احتمال حدوث آثار هامة على الاستثمارات الأولية. وقد يضر ذلك بشكل خاص بقطاع الغاز الطبيعي الـمُسال، الذي لا يَقدر على تغطية التكاليف الرأسمالية لإنشاء مصانع جديدة بالأسعار الحالية. ومع ذلك، يمكن أن ينتعش الطلب على الغاز نتيجة لانخفاض الأسعار، وبشكل أكثر تحديدا في آسيا، التي زادت فيها القدرة التنافسية للغاز زيادة هائلة مقارنة مع أنواع الوقود الأخرى بسبب التعديل الذي شهدته أسواق النفط مؤخرا. وفي نفس السياق، فإن عددا من البلدان يعطي الأولوية للاستثمارات في الغاز الطبيعي لفوائده البيئية، وهو ما من شأنه، في سياق الجهود الرامية إلى التخفيف من آثار تغير المناخ، أن يقوي الطلب على الغاز في الأجل الطويل. ففي الصين على سبيل المثال، من المرجح أن يستفيد قطاع الغاز الطبيعي من تعزيز السياسات البيئية وأن يعوِّض عن آثار تباطؤ النمو الاقتصادي والانخفاض الحاد في استهلاك الطاقة الأولية.

الفحم

38 - الفحم هو المصدر الثاني للطاقة الأولية، إذ يمثل ما يقرب من 30 في المائة من مجموع إنتاج الطاقة الأولية. وهو يُستخدم في الغالب لتوليد الكهرباء، إذ يُنتج به أكثر

(8) انظر الإحصاءات المالية الدولية، صندوق النقد الدولي. فاستنادا إلى الصندوق، بلغ متوسط سعر التسليم الفوري للغاز الطبيعي في محطة هنري هاب في لويزيانا 8.86 دولار في عام 2005.

(9) شركة British Petroleum، "Statistical review of world energy" (2015).

من 40 في المائة من الطاقة الكهربائية في العالم. والفحم متوافر بكثرة وبخس الثمن ويسهل الاتجار به ولكنه ضار من حيث تخفيف آثار تغير المناخ. وتمكن تقنيات جديدة من الحد من تلك الآثار البيئية، كما تمكن من التقاط الكربون وتخزينه. ومع ذلك، يظل انتشار تلك التقنيات بطيئا جدا، بما في ذلك في المصانع الجاري تشييدها، مما يثير مخاوف كبيرة بشأن استدامة السياسات الرامية إلى سد ''فجوة الطاقة'' في الاقتصادات الناشئة[10].

39 - وقد تقهقرت أسعار الفحم منذ عام 2012. وانخفض السعر المرجعي، وهو سعر الفحم الحراري الأسترالي، بنسبة 13 في المائة في عام 2013 وبنسبة 17 في المائة في عام 2014، ليصل إلى 62 دولارا للطن في نيسان/أبريل 2015، أي أدنى مستوياته منذ ثماني سنوات. ولئن كان الطلب في الأسواق الآسيوية لا يزال قويا مع نمو بنسبة 4.4 في المائة في عامي 2013 و 2014، فإن الاستهلاك في اقتصادات منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي آخذ في الانخفاض بسرعة، لا سيما في أوروبا (حيث انخفض بنسبة 10 في المائة)، وهي منطقة تتسبب فيها الشواغل البيئية والاقتصادية في كساد الطلب المحلي. وقد انتعش الاستهلاك في أمريكا الشمالية خلال هذه الفترة (حيث ارتفع بنسبة 3.5 في المائة)، ولكنه لا يزال أدنى من القيمة التي بلغها في عام 2010 بسبب الاستعاضة عن الفحم بالغاز الطفلي. ومن المتوقع أن يستمر انخفاض الطلب في أوروبا وأمريكا الشمالية في السنوات المقبلة بموازاة إحراز المزيد من التقدم في كفاءة الطاقة وإنتاج الطاقة المتجددة.

40 - وشهد إنتاج الفحم فترة ركود في عامي 2013 و 2014، ولكن ذلك الركود جاء في أعقاب طفرة بلغت 8.5 في المائة خلال الفترة 2010-2012. ونتيجة لذلك، تظل أسواق الفحم غير متوازنة، إذ أن العرض يفوق الطلب منذ عام 2011. غير أن انخفاض الأسعار يسهم في إعادة توازن السوق، حيث تراجع فائض العرض بنسبة 50 في المائة في الفترة 2013-2014 مقارنة مع عام 2012. وانخفض إنتاج الفحم في الصين في الفترة 2013-2014 بنسبة 1.5 في المائة بعد أن حقق طفرة في الفترة 2010-2012، عندما ارتفع بنسبة 12.5 في المائة. وأدى ذلك إلى انخفاض طفيف في حصة الصين من الإنتاج العالمي، التي تراجعت من 47.8 في المائة في عام 2012 إلى 46.8 في المائة في عام 2014، مما يدل على رغبة السلطات الصينية في تنويع إنتاج الطاقة واستبعاد الكربون من الاقتصاد الصيني. وعلى النقيض من ذلك، تعمل أستراليا والهند وإندونيسيا على تعزيز قدراتها الإنتاجية، إذ تزايدت حصتها التراكمية في السوق بنسبة 12 في المائة بين عامي 2012 و 2014.

(10) الوكالة الدولية للطاقة، coal factsheet، (2015).

ثالثا – تعزيز التنسيق بين المنظمات الدولية والهيئات الأخرى المعنية بقضايا السلع الأساسية

41 - تستند هذه المناقشة إلى التقارير السابقة بشأن الاتجاهات والتوقعات العالمية للسلع الأساسية، والتي تم خلالها استعراض حالة تنسيق استجابات السياسات التي تتناول التقلب المفرط في أسعار السلع الأساسية على الصعيدين المحلي والدولي. ويتمثل الهدف في التعرف على المعوقات الرئيسية التي تحول دون إيجاد استجابة منسقة بشكل جيد لقضايا السلع، وتحديد الإجراءات الأساسية اللازمة لمواصلة تعزيز التنسيق المتعدد الأطراف. ويغطي هذا الجزء من التقرير مجموعتين من المؤسسات. فأولا، هناك الهيئات الحكومية الدولية الثلاث عشرة المعنية بالسلع الأساسية[11] والمجموعات الحكومية الدولية العاملة في إطار منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة[12]. ويتمثل دور هذه الهيئات والمجموعات في إتاحة منتدى للنقاش وجمع الإحصاءات ونشرها وتوفير معلومات السوق والمساهمة في الإنتاج المستدام للسلع والاتجار بها. وثانيا، هناك المنظمات الدولية المعنية بالتنمية، وتشمل هياكلها برامج مخصصة للسلع الأساسية. وتضم هذه المنظمات مؤسسات من قبيل الأونكتاد والبنك الدولي ومنظمة الأغذية والزراعة.

ألف – الجهود المبكرة الرامية إلى تنسيق السياسات الدولية بشأن السلع الأساسية

42 - كان البرنامج المتكامل للسلع الأساسية الذي وضعه الأونكتاد في عام 1976 أول محاولة جادة لإيجاد استجابة دولية للمشاكل التي تواجه البلدان النامية، والتي ترتبط بالاعتماد على السلع الأساسية[13]. وقد كلَّل ذلك البرنامج الجهود المبذولة على مدى ما يربو عن ثلاثة عقود من الاتفاق على ميثاق هافانا في عام 1948. وكان الهدف هو التوصل إلى اتفاقات بشأن السلع الأساسية وإنشاء هيئات قادرة على تمويل مخزونات احتياطية من أجل

(11) هذه الهيئات الثلاث عشرة هي اللجنة الاستشارية الدولية للقطن، والفريق الدراسي الدولي للمطاط، ومجلس الحبوب الدولي، والفريق الدراسي الدولي للرصاص والزنك، والمجلس الدولي للزيتون، والمنظمة الدولية للبن، والمنظمة الدولية للكاكاو، والمنظمة الدولية للأخشاب المدارية، والفريق الدراسي الدولي للنيكل، والمنظمة الدولية للسكر، والفريق الدراسي الدولي للنحاس، والشبكة الدولية للخيزران والروطان، والفريق الدراسي الدولي للجوت.

(12) هناك مجموعات معنية بالموز، والفواكه المدارية، والحمضيات، والحبوب، والأرز، والبذور الزيتية، والزيوت والدهون، والألياف الصلبة، والجوت، والتيل والألياف النسيبة، والجلود والفراء، واللحوم والألبان، والشاي.

(13) تستند المناقشة الواردة في الجزء الثالث – ألف وفي الفقرتين 42 و 43 إلى وثيقة الأونكتاد المعنونة ”Economic development in Africa: trade performance and commodity dependence“ (جنيف ونيويورك، 2003).

الحد من تقلبات الأسعار مع كفالة أن الأسعار المدفوعة إلى المنتجين تظل مربحة. وكان من المفروض أن تتضمن الاتفاقاتُ بشأن السلع الأساسية أحكاما تسمح لتلك الهيئات من استخدام الموارد الخاصة بها، فضلا عن الموارد المقترَضة من مرفق تمويلي مشترك جديد يتم إنشاؤه لذلك الغرض. وفي ذلك الصدد، أنشئ الصندوق المشترك للسلع الأساسية في عام 1981 ولكنه لم يدخل حيز النفاذ إلا في عام 1989، مع تعليق منفذه الأول المصمَّم لتمويل المخزونات الاحتياطية.

43 - وأحبَط الافتقار إلى الموارد المالية طُموح البرنامج المتكامل للسلع الأساسية. وقدر المبلغ اللازم لكي يكون الصندوق المشترك للسلع الأساسية فعالا في تحقيق استقرار أسعار أهم السلع بنحو 18 بليون دولار. وأثناء المفاوضات التي تلت ذلك، تم تخفيض ذلك المبلغ إلى 6 بلايين دولار، وعند بدء تشغيل الصندوق، لم يكن في رصيده إلا 400 مليون دولار. وعلاوة على ذلك، لم تكن هناك إرادة سياسية قوية على الصعيد الدولي للتدخل في أسواق السلع الأساسية في فترة كان فيها تحرير الاقتصاد والأسواق الحرة حديث الساعة. ونتيجةً لذلك، لم يتم التفاوض إلا بشأن اتفاق دولي جديد واحد بشأن السلع الأساسية في إطار البرنامج المذكور، وهو الاتفاق الدولي بشأن المطاط. وبينما كان معظم الاتفاقات الدولية القائمة اتفاقات خاملة بسبب الافتقار إلى الموارد، تم تفكيك غالبية الخطط الوطنية الرامية إلى تحقيق استقرار الأسعار بالاعتماد على المخزونات والاحتياطيات الوطنية في إطار برامج التكييف الهيكلي في الثمانينات وأوائل التسعينات من القرن الماضي. وتسبب ذلك الوضع في ضعف التعاون على الصعيد العالمي في مجال السلع الأساسية، مما كان له أثر سلبي على البلدان النامية التي تعتمد على تلك السلع.

باء - طفرة السلع الأساسية وأزمة الغذاء والتنسيق المتعدد الأطراف

44 - تم تفسير طفرة السلع الأساسية التي شهدها العقد الأول من هذا القرن والارتفاع الحاد في أسعار السلع الأساسية الذي حدث في الفترة 2007-2008 على أنهما جرس إنذار يدعو إلى إعادة تركيز اهتمام المجتمع الدولي على تعزيز التنسيق المتعدد الأطراف بشأن قضايا السلع الأساسية. وعلى وجه الخصوص، أعاد ذلك تنشيط المناقشات حول اتخاذ إجراءات منسقة لتحسين الأمن الغذائي والحد من التقلب المفرط في أسعار السلع الأساسية. ثم جاء الدليل على عواقب عدم كفاية التنسيق فيما بين المنظمات الدولية والحكومات عندما أشعل ارتفاع أسعار الأغذية فتيل أعمال الشغب في العديد من البلدان النامية، وأدى إلى شراء السلع الغذائية بدافع الهلع وفرْض قيود على تصديرها. وتسببت تلك القيود بدورها في تفاقم المضاربة

بالأسعار في أسواق الأغذية، مما سلط الضوء مرة أخرى على الحاجة إلى مزيد من التنسيق الدولي[14].

45 - وبرعاية الأمم المتحدة، أُطلق العديد من المبادرات الرامية إلى تعزيز الاتساق والتنسيق فيما بين المنظمات الدولية التي ينصب اهتمامها على قضايا الأمن الغذائي. وفي عام 2008، أنشأ الأمين العام فرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بأزمة الأمن الغذائي في العالم، التي تضم 23 مؤسسة منها الوكالات المتخصصة والصناديق والبرامج التابعة للأمم المتحدة، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والمنظمة العالمية للتجارة، وذلك لتلبية الاحتياجات الفورية للبلدان المعرَّضة لأزمات غذائية وعرْض رؤية أوسع نطاقا عن السياسات اللازمة لمعالجة قضايا الأمن الغذائي العالمي على المدى الطويل. وفي أيلول/سبتمبر 2010، نشرت فرقة العمل الرفيعة المستوى إطارا عمل شاملا ومستكملا اقترحت فيه نهجا ثنائي المسار لتشجيع الاستجابات المتضافرة لأزمة أسعار الأغذية، يشمل إجراءات من شأنها أن تلبي الاحتياجات الفورية للمجموعات المعرّضة للخطر وأن تسهم في قدرتها على الصمود في الأجل الطويل[15]. وعلاوة على ذلك، أنشئت مبادرة ''تحدي القضاء على الجوع'' في عام 2012 بوصفها جهدا تعاونيا بين العديد من وكالات الأمم المتحدة والوكالات الأخرى التي تشترك في هدف القضاء على الجوع في العالم.

46 - وفي أعقاب صدور خطة العمل المتعلقة بالزراعة وتقلب أسعار الأغذية التي وضعها وزراء الزراعة في مجموعة العشرين، وبناء على التوصيات الصادرة عن العديد من المنظمات الدولية[16]، أطلقت مجموعة العشرين عدة مشاريع مشتركة بين المنظمات بهدف تعزيز معلومات الأسواق وشفافيتها وزيادة الإنتاجية الزراعية. وفي ذلك السياق، أنشأت مجموعة العشرين نظام معلومات الأسواق الزراعية ومنتدى الاستجابة السريعة التابع له في إطار جهد تعاوني تشترك فيه جميع المؤسسات الدولية ذات الصلة، وذلك من أجل تحسين توافر بيانات الزراعة والأغذية وتشجيع تنسيق السياسات للحد من تقلبات أسواق الحبوب. وأنشأت مجموعة العشرين أيضا البرنامج العالمي للزراعة والأمن الغذائي، وهو آلية متعددة الأطراف

(14) يرجع سبب الارتفاع الحاد في سعر الأرز في الفترة 2007-2008 عموما إلى تدابير حظر التصدير أو القيود التي فرضها كبار مصدري الأرز وما أعقبها من عمليات الشراء بدافع الهلع التي قام بها كبار المستوردين.

(15) متاح على الموقع http://www.un-foodsecurity.org/node/842.

(16) بما في ذلك منظمة الأغذية والزراعة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والأونكتاد، وبرنامج الأغذية العالمي، والبنك الدولي، والمنظمة العالمية للتجارة، وفرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بأزمة الأمن الغذائي العالمية.

يديرها البنك الدولي وتشرف عليها عدة منظمات دولية[17]. وبتمويل قدره 1.4 بليون دولار، يهدف هذا البرنامج إلى الاستثمار في المشاريع الطويلة الأجل التي تعزز القدرة على الصمود وتُخفف آثار تقلب أسعار الأغذية، مع المساعدة على تفادي حدوث أزمات في المستقبل[18].

47 - وفي عام 2014، تم اعتماد إطار الأمن الغذائي والتغذية الذي وضعته مجموعة العشرين بناء على المبادرات السابقة التي اتخذتها المنظمات الدولية واستنادا إلى جدول أعمال المجموعة الأوسع نطاقا ودعما لخطة التنمية لما بعد عام 2015. ويستجيب هذا الإطار لاستعراض فرص النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل ذات الصلة بالأمن الغذائي والتغذية، الذي تشترك في قيادته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة الأغذية والزراعة. ويحدَّد الإطار ثلاثة أهداف ذات أولوية هي: زيادة الاستثمار المسؤول في النظم الغذائية؛ وزيادة الإيرادات وفرص العمل الجيدة في النظم الغذائية؛ والزيادة في الإنتاجية على نحو مستدام من أجل توسيع نطاق الإمدادات الغذائية، وذلك بهدف دمج الأعمال المتعلقة بأمن الغذاء والتغذية في الولاية الرئيسية التي تضطلع بها مجموعة العشرين وفي مسارات عملها من أجل اتّباع نهج متكامل ومستدام وطويل الأجل بشأن ''النظم الغذائية''. ويشمل الإطار أيضا عملية للتنفيذ، مما يبرز الحاجة إلى تشجيع المزيد من التعاون الفعال بين المنظمات الدولية.

48 - وأسفرت الجهود الرامية إلى تشجيع التعاون المتعدد الأطراف في مجال السلع الغذائية عن نتائج متفاوتة. فقد أسهمت إلى حد ما في التحسن العام الذي عرفته أسواق السلع الأساسية منذ الأزمة الغذائية التي وقعت في الفترة 2008-2009، مع انخفاض حدة التقلبات وزيادة شفافية الأنشطة. وعلى سبيل المثال، مكن نظام معلومات الأسواق الزراعية من إحراز تقدم كبير في رصد بيانات أربع سلع غذائية هامة، هي القمح والذرة والأرز وفول الصويا. وقد أشادت مجموعة العشرين بهذا النظام بوصفه مبادرة حققت نجاحا خاصا على الرغم من أنه يركز على أهم المنتجين والمستهلكين، وهو يقدم لمحة عامة شهرية عن الوضع العالمي لتلك السلع الغذائية الهامة من حيث الإنتاج والإمدادات والاستعمال والتجارة ومخزونات آخر المدة والأسعار والتوقعات. وبالمثل، تحسنت معلومات الأسواق في قطاع الطاقة، وذلك بفضل اتخاذ إجراءات منسقة متعددة الأطراف وتوسيع نطاق المبادرة المشتركة المتعلقة

(17) تتألف اللجنة التوجيهية من البنك الدولي، ومصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومنظمة الأغذية والزراعة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومؤسسة التمويل الدولية، والممثل الخاص للأمين العام المعني بالأمن الغذائي والتغذية.

(18) إلى غاية 30 تشرين الثاني/نوفمبر 2014، تلقى البرنامج مبلغ 1.37 بليون دولار من 10 جهات مانحة وكانت له حافظة مشاريع ممولة قدرها 1 بليون دولار.

ببيانات النفط لتشمل الغاز الطبيعي بإنشاء قاعدة البيانات العالمية المتعلقة بالغاز في إطار المبادرة المشتركة في أيار/مايو 2014[19].

49 - وعلى أرض الواقع، تنخفض حدة انعدام الأمن الغذائي رغم أسعار الأغذية المرتفعة نسبيا، إذ من المتوقع أن يتضاءل انتشار نقص التغذية ليبلغ نسبة 13 في المائة تقريبا بين الفترتين 2009-2011 و 2014-2016. ومع ذلك، تُخفي تلك الصورة العامة بعض الحالات الحرجة. ففي أفريقيا، تناقص انتشار انعدام الأمن الغذائي ببطء نسبي وتجاوزته وتيرة النمو السكاني. ومن ثم فإن الأعداد المطلقة للسكان الذين يعانون من نقص التغذية ارتفعت من 182 مليون نسمة في الفترة 1990-1992 إلى ما يُقدر بـ 232 مليون نسمة في الفترة 2014-2016[20]. وعلاوة على ذلك، لا تزال الاستجابة الدولية للأزمة الغذائية في منطقة الساحل استجابة غير كافية، وتفتقر الخطة الاستراتيجية التي تنسقها الأمم المتحدة للاستجابة لأزمة منطقة الساحل بشدة إلى التمويل[21]. ونتيجة لذلك، فإن عدد الأشخاص الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي في منطقة الساحل، والذي بلغ 11.3 مليون شخص في عام 2013، تضاعف تقريبا ليصل إلى 20.2 مليون شخص في عام 2014. وعلاوة على ذلك، أسفرت مختلف المبادرات المتخذة من أجل زيادة الإنتاجية الزراعية في الاقتصادات الهشة عن نتائج محدودة، ولا تزال تلك الاقتصادات معرّضة بشدة لتقلبات أسعار السلع الزراعية.

جيم - سبل المضي قدما: تحسين إطار السياسات الدولية بشأن السلع الأساسية

50 - بالإضافة إلى استمرار مشكلة أمن الغذاء والتغذية، تظل المسائل الأخرى المتعلقة بالاعتماد على السلع الأساسية وبتقلبات سوقها مسائل حرجة. والواقع أن حالة البلدان النامية التي تعتمد على السلع الأساسية لا تزال تبعث على القلق، إذ تواجه تلك البلدان تحديات كبيرة في تنويع اقتصاداتها وفي الاستفادة بأكبر قدر من الاحتفاظ بالقيمة المحلية التي تحققها قطاعات السلع الأساسية فيها. ومن بين المبادرات المتعددة الأطراف المتخذة من أجل معالجة تلك المسائل حوار السياسات المتعلق بالتنمية القائمة على الموارد الطبيعية الذي قادته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام 2013، والذي لم يحن الوقت بعد لتقييم نتائجه.

(19) أنشئت المبادرة المشتركة المتعلقة ببيانات النفط في عام 2001 تحت رعاية الأمم المتحدة، والأوبك، والوكالة الدولية للطاقة وثلاث منظمات إقليمية أخرى، وتم تعزيزها بدعم من الفريق العامل المعني باستدامة الطاقة التابع لمجموعة العشرين.

(20) انظر وثيقة منظمة الأغذية والزراعة المعنونة ''The State of Food Insecurity in the World'' (روما، 2015).

(21) إلى غاية أيلول/سبتمبر 2014، لم يكن هذا البرنامج الذي يشمل تسعة بلدان يتوفر إلا على 37 في المائة من تمويله.

وظلت درجة اعتماد البلدان النامية المتضررة على السلع الأساسية درجة عالية. ففي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، مثلت صادرات السلع الأساسية نسبة 83 في المائة من مجموع صادرات السلع في عام 2013، وهو تقريبا نفس المستوى الذي سُجّل في عام 2011.

51 - ويشكل ذلك دليلا على ضرورة تجاوز السلع الغذائية وإدماج التحديات الإنمائية الأخرى المتصلة بسلاسل قيمة السلع الأساسية. ولا بد من بذل المزيد من الجهود من أجل عقلنة عمل المنظمات الدولية وغيرها من الهيئات المعنية بقضايا السلع الأساسية على أساس فهم مشترك للأولويات. ومن بين ما سيتطلّبه ذلك ضرورةُ أن تكون للمجتمع الدولي رؤيةٌ مشتركة بشأن كيفية مواجهة التقلب المفرط في الأسعار وإدارة إيرادات السلع الأساسية، وكذلك الآثار السلبية التي يحدثها الاعتماد على السلع الأساسية في التنمية. ويمكن استخلاص الدروس من فشل البرنامج المتكامل للسلع الأساسية عند تحديد نهج متكامل يجسد الطابعَ المتعدد الأبعاد الذي تتسم به القضايا وتنوعَ أصحاب المصلحة الذين ينبغي إشراكهم. وفي ذلك الصدد، يمكن للمنظمات الدولية أن تؤدي دورا بالغ الأهمية يستند إلى تكليف واضح من الحكومات.

52 - ويمكن أن تكون خطة التنمية لما بعد عام 2015 هي الإطار الصحيح للعمل الجماعي الأكثر فعالية. ففي المقترحات التي قدمها الفريق العامل المفتوح العضوية التابع للجمعية العامة المعني بأهداف التنمية المستدامة (انظر الوثيقة A/68/970)، والتي أيدها الأمين العام في تقريره التجميعي الصادر في 4 كانون الأول/ديسمبر 2014 (A/69/700)، يمكن لثلاثة من الأهداف أن تشكل أساسا لتحسين التنسيق فيما بين المنظمات الدولية، مع التركيز على الأبعاد البالغة الأهمية للتحول الاقتصادي الهيكلي. وتشمل هذه الأهداف (أ) القضاء على الجوع بحلول عام 2030؛ و (ب) تحسين بيئة السياسات من أجل زيادة القيمة المضافة للسلع الأساسية في سياق تصنيع شامل ومستدام؛ و (ج) تحسين أداء أسواق السلع الغذائية والمشتقات لوظائفها. ومن شأن هذا النهج أن يوفر رؤية مشتركة لإدارة السلع الأساسية بشكل مستدام.

القضاء على الجوع بحلول عام 2030

53 - بالنظر إلى أن هناك ما يقرب من 795 مليون شخص يعانون من نقص التغذية في العالم، وهو ما سيمثل نسبة 12.9 في المائة من سكان المناطق النامية في نهاية عام 2015، سيكون القضاء على الجوع في السنوات الخمس عشرة المقبلة تحديا كبيرا. وسيعتمد العديد من المناطق المعرّضة للخطر على التعاون الدولي لتحقيق ذلك الهدف. وعلى سبيل المثال، سيكون الحال كذلك بالنسبة لجنوب آسيا وأوقيانوسيا ومنطقة البحر الكاريبي وجنوب أفريقيا وشرقها،

حيث لم تتحقق غاية الأهداف الإنمائية للألفية المتمثلة في خفض نسبة من يعانون من سوء التغذية المزمن خلال الفترة الممتدة من عام 2000 إلى عام 2015.

54 - وبعد ثلاث سنوات من انطلاق مبادرة الأمين العام المسماة ''تحدي القضاء على الجوع''، تحسن التنسيق المتعدد الأطراف ونشأت عنه حركة عالمية للقضاء على الجوع. وقد عمل أكثر من 130 من البلدان على مواءمة سياساته مع هذا التحدي، ويجري وضع السياسات والبرامج الوطنية ذات الصلة في أكثر من 40 بلدا. وعلاوة على ذلك، أدمجت وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها الثلاثة والعشرون المشارِكة في فرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بأزمة الأمن الغذائي العالمي رؤية مبادرة تحدي القضاء على الجوع في خطط أعمالها الجماعية.

55 - بيد أن لا بد من بذل المزيد من الجهود من أجل تعزيز التنسيق وتفادي ازدواجية الأنشطة، لا سيما بين الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز. ويجب كذلك دعم تلك الجهود بمزيد من الموارد، فقد شهدت المساعدة الإنمائية الرسمية ركودا خلال الفترة الممتدة بين عامي 2011 و 2014، ولم تتجاوز ما قدره نحو 135 بليون دولار[22]. ولم تبلغ حصة المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة للزراعة في عام 2013 إلا 10.2 بليون دولار، أي ما يمثل انخفاضا بنسبة 11 في المائة عن مستواها في عام 2012.

تهيئة بيئة السياسات من أجل إضافة القيمة إلى السلع الأساسية

56 - بيّنت أزمة الغذاء أن من الممكن اتخاذ إجراءات منسقة في سياق الأزمات أو في أعقابها، شريطة ألا تكون تلك الإجراءات موجهة إلى التصدي مباشرة لتقلبات أسعار السوق. وتفتقر المنظمات الدولية والحكومات بشكل عام إلى الموارد ومجالات السياسات الكفيلة بتحقيق الاستقرار في أسعار السلع الأساسية والحد من تقلبها المفرط[23]. وعلى النقيض من ذلك، فإن بوسعها تحسين بيئة السياسات من أجل زيادة الاحتفاظ بالقيمة المحلية المتأتية من الصناعات، كالصناعات الاستخراجية مثلا. وفي ذلك الصدد، فإن تحسين التنسيق المتعدد الأطراف ضروري لزيادة العمالة وللاستفادة من الآثار الإيجابية غير المباشرة المترتبة عن

(22) انظر إحصاءات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2015). وهذا التدفق يناظر المساعدة التي تقدمها لجنة المساعدة الإنمائية التابعة للمنظمة.

(23) تعد القيود المفروضة على التصدير من الأدوات التي يستخدمها مصدرو السلع الأساسية بكثرة، ولها سجل من التناقضات في مجال تحقيق استقرار الأسواق. ففي حين أنها ساعدت البلدان النامية التي تعتمد على السلع الأساسية على دعم أسعار المنتجين في بعض الحالات خلال الثمانينات من القرن الماضي، فقد أسهمت أيضا في حالات نقص الإمدادات العالمية وفي تقلبات قوية في الأسعار، مما أثار منازعات تجارية بين الحكومات.

التكنولوجيا في قطاع السلع الأساسية. ويمكن للشراكات التي تقام مع القطاع الخاص والإجراءات المتخذة على الصعيد المتعدد الأطراف أن تحفز المشاركة المحلية في سلاسل قيمة السلع الأساسية وأن تشجع على التصنيع الأولي والنهائي.

57 - وعلاوة على ذلك، فإن الحد من عدم استقرار الإيرادات التي تحققها الجهات المصدِّرة للسلع الأساسية يمثل مجالا آخر يمكن للمجتمع الدولي أن يساعد فيه البلدان النامية التي تعتمد على السلع الأساسية على تحسين البيئة المواتية لإضافة القيمة إلى تلك السلع. وعلى الصعيد المتعدد الأطراف، يمكن أن تشمل التدابير المنسَّقة اعتماد صكوك من قبيل برامج دعم الدخل وصناديق تحقيق الاستقرار. وعلى الصعيدين المحلي والوطني، يمكن وضع آليات للتأمين، بما في ذلك تأمين المحاصيل الذي يغطي مخاطر العائد والأسعار. ويمكن كذلك التفكير في تحديد وسائل التغطية التحوطية، مثل العقود الآجلة وعقود الخيارات، أو أدوات متخصصة مصممة خصيصا للمنتجين الصغار والمتوسطين في البلدان النامية، وإن كان ذلك سيتطلب تطوير الخبرات والمؤسسات اللازمة في تلك البلدان.

58 - ويمكن أن تقوم المنظمات الدولية بدور مركزي في تشجيع تلك الأدوات بحكم خبرتها في هذا المجال. وعلى سبيل المثال، يشارك صندوق النقد الدولي في تحقيق استقرار الدخل في الاقتصادات النامية المعرضة لتقلبات كبيرة في الإيرادات، خاصة من خلال إطار المرافق والتمويل الذي يتيحه للبلدان المنخفضة الدخل. وقد أنشأ البنك الدولي مرفق المؤشر العالمي للتأمين، وهو صندوق استئماني متعدد المانحين يدعم تنمية الأسواق المحلية ونموها وفقا لمؤشر التأمين عن أحوال الطقس والكوارث في البلدان النامية، وهو يغطي حاليا أكثر من 750 000 من صغار المزارعين. ويمكن أن تؤدي وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها دورا هاما في مجال التنويع الاقتصادي والتصنيع دعما للاستراتيجيات الوطنية والإقليمية، وكذلك المشاريع المحلية. ويمكنها أيضا أن تقدم المزيد من المساعدة التقنية إلى الهيئات الحكومية الدولية المعنية بالسلع الأساسية لتيسير التنسيق فيما بين المصدِّرين. وسينبغي دمج مثل هذا التدخل المتعدد الأطراف في إطار منسَّق للسياسات الدولية المتعلقة بالسلع الأساسية.

تحسين أداء أسواق السلع الأساسية

59 - أبرزت الأزمة الغذائية الأخيرة أهمية تحسين أداء الأسواق لوظائفها ولكن، رغم إحراز بعض التقدم، لا يزال العديد من أسواق السلع الأساسية أسواقا يطبعها التعتيم وسوء التنظيم. وتمشيا مع توافق آراء ساو باولو الذي تم اعتماده في حزيران/يونيه 2004 في المؤتمر الذي

يعقده الأونكتاد كل أربع سنوات، يبدو أن من الأهمية بمكان كفالة أن تتوفر معلومات شاملة عن الأسواق بشأن منتجات الزراعة والمعادن والفلزات والطاقة[24].

60 - وعلاوة على ذلك، هناك حاجة إلى تحسين التنسيق الدولي من أجل تعزيز الشفافية في سلاسل القيمة العالمية للسلع الأساسية. وقد سن العديدُ من هيئات الاختصاص القضائية الوطنية تشريعات تقضي بضرورة أن تفصح شركات الصناعات الاستخراجية للحكومات عن المبالغ التي تدفعها، وتُذكر منها هيئات الولايات المتحدة (الفصل 1504 من قانون دود - فرانك) والاتحاد الأوروبي (التوجيهات المتعلقة بالشفافية والمحاسبة) وكندا (قانون تدابير الشفافية في قطاع الصناعات الاستخراجية). وتتزايد الضغوط حاليا من أجل توسيع نطاق تلك التشريعات لتشمل كامل سلسلة القيمة العالمية للصناعات الاستخراجية.

61 - وسيكون تعزيز التنسيق فيما بين المنظمات الدولية والقطاع الخاص حسب الاقتضاء أمرا حاسما أيضا في تحسين الأنظمة والشفافية في قطاع السلع الأساسية، وخاصة في تجارتها. ويبدو أن تحديد المعايير العالمية للشفافية وإنفاذها خطوة ضرورية في التصدي للممارسات التجارية السيئة، بما في ذلك سوء التسعير في تجارة السلع الأساسية، والرشوة والفساد، وأوجه الخلل في أسعار السوق، التي تقلص حصة الإيرادات المتأتية من السلع الأساسية بالنسبة للبلدان النامية التي تعتمد على تلك السلع وتعوق تنميتها.

(24) يمكن أن يشمل ذلك توسيع نطاق نظام معلومات الأسواق الزراعية ليشمل السلع الغذائية التي لم يشملها بعد.