الأمم المتحدة

TD/B/C.I/MEM.2/27

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.: General
28 April 2014
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية
لجنة التجارة والتنمية
اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن السلع الأساسية والتنمية
الدورة السادسة
جنيف، ٩-١٠ نيسان/أبريل ٢٠١٤

تقرير اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن السلع الأساسية والتنمية عن أعمال دورته السادسة

المعقودة في قصر الأمم، جنيف، في ٩ و١٠ آذار/مارس ٢٠١٤

المحتويات

الصفحة

أولاً - موجز الرئيس ٢
ألف- البيانات الافتتاحية ٢
باء - التطورات الأخيرة والتحديات الجديدة في أسواق السلع الأساسية، والخيارات السياساتية المتاحة لتحقيق نمو شامل وتنمية مستدامة قائمين على السلع الأساسية ٢
جيم- قطاع الموارد الطبيعية: استعراض وتحديد فرص التجارة والتنمية القائمتين على السلع الأساسية ٨
ثانياً - المسائل تنظيمية ١٣
ألف- انتخاب أعضاء المكتب ١٣
باء - إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل ١٣
جيم- نتائج الدورة ١٤
دال - اعتماد تقرير الاجتماع ١٤

المرفق

الحضور ١٥

(A) GE.14-50496 120614 130614

1450496

الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً- موجز الرئيس

ألف- البيانات الافتتاحية

١- عُقدت الدورة السادسة لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن السلع الأساسية والتنمية بتكليف من مؤتمر الأونكتاد الثاني عشر، المعقود في نيسان/أبريل ٢٠٠٨، في قصر الأمم في جنيف يومي ٩ و١٠ نيسان/أبريل ٢٠١٤.

٢- وأشارت الموظفة المسؤولة عن الأونكتاد، في ملاحظاتها الافتتاحية، إلى تراجع أسعار السلع الأساسية في عام ٢٠١٣، رغم أنها ظلت مرتفعة مقارنة باتجاهها المسجل على مدى فترة طويلة. وينشئ ذلك فرصاً للبلدان المصدرة للسلع الأساسية كي تواصل الاستفادة من الإيرادات غير المتوقعة الناتجة عن ارتفاع الأسعار. ويجب إدارة هذه الإيرادات إدارة سليمة لتحويل هبات الموارد الطبيعية إلى تنمية اقتصادية واسعة النطاق. وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن تسعى السياسات العامة إلى إقامة أو توطيد الصلات بين قطاع السلع الأساسية وقطاعات الاقتصاد الأخرى. فتقوية الصلات الأمامية والخلفية بين القطاعات الاقتصادية من شأنه أن يولد اقتصادات أكثر تعقيدا وأقل تبعية، وهو ما سيحسن رفاه الشعوب في البلدان المصدرة للسلع الأساسية.

باء- التطورات الأخيرة والتحديات الجديدة في أسواق السلع الأساسية، والخيارات السياساتية المتاحة لتحقيق نمو شامل وتنمية مستدامة قائمين على السلع الأساسية

(البند ٣ من جدول الأعمال)

٣- قُدم في هذه الدورة عرضان: إذ قدمت أمانة الأونكتاد مذكرة معلوماتها الأساسية المعنونة "التطورات الأخيرة والتحديات الجديدة في أسواق السلع الأساسية، والخيارات السياساتية المتاحة لتحقيق نمو شامل وتنمية مستدامة قائمين على السلع الأساسية" (TD/B/C.1/MEM.2/25)، وتلاها عرض لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة بعنوان "أسواق السلع الأساسية الغذائية: الاتجاهات العالمية والقضايا الناشئة".

٤- وركز النقاش اللاحق على الاتجاهات والتحديات المستقبلية في أسواق السلع الأساسية الغذائية. فقد تراجعت أسعار الأغذية في عام ٢٠١٣ لكنها ظلت مرتفعة مقارنة باتجاهها المسجل على مدى فترة طويلة. وعلى مدى العقد المقبل، يرجح أن تبقى أسعار الأغذية مرتفعة ومتقلبة. ومرونة أسعار الأغذية ستنجم بالأساس عن طلب قوي يرتكز على نمو اقتصادي مرتفع في البلدان النامية، ونمو السكان، والقيود من جانب العرض بما فيها ارتفاع تكاليف الطاقة، ومحدودية الأراضي والموارد المائية، وعدم ملاءمة البنية الأساسية في الكثير من البلدان النامية المنتجة للأغذية، وتشديد الضوابط البيئية.

٥- وبالنظر إلى ارتفاع أسعار الأغذية، ينبغي للبلدان النامية، لا سيما البلدان المـوردة الصافية للغذاء ذات الدخل المنخفض، أن تعزز أمنها الغذائي بواسطة السياسات التجارية الملائمة والتكامل الإقليمي ودعم المنتجين المحليين. وينبغي للبلدان النامية أن تبحث إمكانات استخدام السياسات التجارية المنسجمة الموصى بها في إطار منظمة التجارة العالمية (مثل إعانات "الصندوق الأخضر" - المعاملة الخاصة والتفضيلية)، بما في ذلك "بند السلام" المؤقت المعتمد مؤخراً بشأن الاحتفاظ بمخزونات عامة لأغراض الأمن الغذائي. وفي هذه الصدد، تؤدي مشاركة البلدان النامية بنشاط في مفاوضات منظمة التجارة العالمية دوراً مهماً لضمان أن يكون جدول أعمال التجارة متعددة الأطراف بعد مؤتمر بالي داعماً للتنمية. ومن جهة أخرى، ينبغي للبلدان المتقدمة أن تلغي السياسات الزراعية التي تشوه الأسعار وتضر بالمنتجين في البلدان النامية. وأبرز أحد المندوبين على وجه الخصوص ضرورة إصلاح قانون مزارع الولايات المتحدة الأمريكية المعتمد حديثاً والمتوقع أن يكون له أثر سلبي على السوق الزراعية العالمية.

٦- وشدد خبراء على أن المزارعين الصغار يؤدون دوراً حاسماً في نظم الإنتاج الزراعي والأمن الغذائي. ولا بد أن يقرّ صناع السياسات بأن المزارعين الصغار ليسوا المشكلة وإنما جزءاً من الحل لمشكلة انعدام الأمن الغذائي في بلدان نامية كثيرة. ولزيادة مساهمة صغار المزارعين في الأمن الغذائي، من المهم محو الفارق بين المردود المحتمل والمردود الحقيقي والعمل في الآن ذاته على توطيد صلاتهم بالأسواق. ولا بد للتدخلات السياساتية الرامية إلى زيادة استجابة المزارعين الصغار على مستوى العرض أن تأخذ في الحسبان تنوع هذه الفئة من حيث الهياكل الزراعية ومستوى الارتباط بالسوق وانتقال الأسعار.

٧- وشدد أحد المندوبين على دور النساء في انتعاش الإنتاج الزراعي. وتفيد تقديرات دراسة من إعداد منظمة الأغذية والزراعة بأن النساء لو أتيح لهن الوصول كما الرجال إلى الموارد المنتجة، لكان باستطاعتهن زيادة المردود بنسبة تتراوح بين ٢٠ و٣٠ في المائة. وينبغي أن تتمتع المزارعات الصغيرات بحقوق مساوية لحقوق الرجال وأن يشاركن في الإنتاج الزراعي والتجارة الزراعية كصانعات قرار.

٨- وتساءل أحد المشاركين عن أسباب نقص الاستجابة من ناحية العرض تلبية للطلب المتزايد على الأغذية في أفريقيا. وأشار خبراء إلى أن انخفاض الإنتاجية ونقص الاستثمار وخسائر الأغذية وتردي البنية الأساسية وضعف منظمات المزارعين هي العوامل الرئيسية التي تساهم في نقص الإمداد الغذائي في أفريقيا. والإنتاج الزراعي في أفريقيا أدنى بكثير منه في آسيا وأمريكا اللاتينية. وحتى ماض قريب، لم تكن الزراعة أولوية حكومات أفريقية كثيرة وشركائها الإنمائيين. غير أن الاهتمام بالزراعة يتجدد حاليا، على نحو ما يتجلى في زيادة إقبال المستثمرين الأجانب على حيازة الأراضي الزراعية. وينبغي أن يكفل صناع السياسات مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر في جدول أعمال التنمية الشاملة والمستدامة في البلدان المضيفة. ومبادئ الاستثمار الزراعي المسؤول التي تشارك في وضعها الأونكتاد ومنظمة

الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية والبنك الدولي يمكن أن تقدم إرشادات مفيدة في هذا الصدد.

٩- ويمثل إهدار الأغذية مسألة مهمة أخرى تستدعي الاهتمام. ففي أفريقيا مثلاً، تهدر كمية كبيرة من الأغذية، والسبب الرئيسي في ذلك تردي ممارسات ما بعد الجني وقصور البنية الأساسية.

١٠- وبخصوص دور بورصات السلع الأساسية في تدعيم عمل الأسواق الزراعية، أكد خبراء أن بورصات السلع الأساسية ليست حلا ناجعا. فنجاحها يحتاج إلى بيئة ملائمة تشمل إطارا قانونيا وتنظيميا سليما وقدرات مؤسسية كافية وتنظيم المزارعين ونظما عتيدة لإيصالات التخزين وتصنيف المخزونات. وقد حققت بورصات السلع الأساسية في أفريقيا حتى الآن نتائج متباينة. فبورصة السلع الأساسية الإثيوبية تعد بورصة "أصيلة"، في حين لا تزال بورصات السلع الأساسية في حالات كثيرة أخرى معتمدة على دعم الجهات المانحة.

الزراعة

١١- دار النقاش حول ثلاثة عروض قدمها على التوالي مجلس الحبوب الدولي ومنظمة الكاكاو الدولية ومجلس زيت الزيتون الدولي.

١٢- واتسم عام ٢٠١٣ بانفراج في أوضاع أسواق الأغذية الزراعية. فعلى سبيل المثال، انخفض مؤشر مجلس الحبوب الدولي للحبوب والبذور الزيتية بنسبة ٢ في المائة مقارنة بالعام السابق. وتشمل العوامل الرئيسية التي تفسر هذا الانفراج العام في أسواق الحبوب جودة المحاصيل بفضل ملاءمة الأحوال الجوية وتحسن الغراسات نتيجة الانتعاش الأخير في سوق السلع الأساسية. وعلاوة على ذلك، أشير إلى أن الصين باتت أكثر بروزاً في أسواق الأغذية الزراعية إذ انتقل البلد من عنصر فاعل محايد إلى مشتر منتظم، خصوصاً فيما يتعلق بالأرز والذرة والقمح. ومن المتوقع أن تصبح الصين أكبر مورد للذرة في المدى المتوسط.

١٣- وتظهر توقعات سوق الحبوب في المدى القصير استمرار انفراج الأسعار رغم أنها ستظل مرتفعة مقارنة باتجاهاتها المسجلة على مدى فترة طويلة. غير أن من المرجح في المدى المتوسط أن تتسبب عوامل منها تجديد المخزونات، والطلب القوي الناجم عن تزايد أعداد السكان والتحضر، وارتفاع الدخل وتغير الأذواق في الإبقاء على التوازن الحرج لأسواق الحبوب العالمية. ونتيجة لذلك، ستظل هذه الأسواق عرضة للصدمات بما فيها الأحوال الجوية وطفرات الطلب.

١٤- وفي سوق الكاكاو، حافظ الإنتاج على قوته في الموسم الزراعي ٢٠١٣/٢٠١٤، وساهمت أفريقيا بنسبة ٧٢ في المائة من الإنتاج العالمي. وكان الطلب أعلى بقليل، ما جعل سوق الكاكاو تعاني نقصاً في الإمداد. وأقر مشاركون بأن زيادة تركز صناعة الشوكولاتة من المتوقع أن تؤثر تأثيرا مهما على سلسلة قيمة الكاكاو العالمية. ولوحظ أن مزارعي الكاكاو

يواجهون تحديات عديدة تشمل انخفاض الإنتاجية وتراجع خصوبة الأراضي ومحدودية الوصول إلى عوامل الإنتاج وتفشي الآفات والأمراض الزراعية وتقادم نظم الإنتاج وضحالة سياسات الإدارة الزراعية ونقص خدمات الإرشاد والمشورة وسوء الأحوال الجوية وتدهور البيئة وعدم كفاءة نظم التسويق وتدني الإقبال على الابتكارات. وستواصل منظمة الكاكاو الدولية التعاون مع المنظمات الدولية المختصة الأخرى من أجل التصدي لهذه المشاكل.

١٥- وذُكر أن توقعات سوق زيت الزيتون إيجابية. فما فتئ الإنتاج يتزايد والطلب يرتفع باطراد لا سيما في الأسواق الكبيرة كالولايات المتحدة. وأفاد مجلس زيت الزيتون الدولي بأن إنتاج زيت الزيتون ازداد بثلاثة أضعاف على مدى السنوات الخمسين الماضية، وبلغ ٣ ملايين طن في عامي ٢٠١٣/٢٠١٤. وازداد الطلب بنسبة ١٠٠ في المائة في السنوات العشرين الماضية، ويعزى جزء من ذلك إلى زيادة طلب البلدان غير المنتجة. ويثير الأمر مسائل جديدة مثل ضرورة فتح باب العضوية أمام البلدان المستهلكة. وستُعرض هذه الفكرة أثناء المناقشة المتعلقة بإبرام اتفاق جديد لمجلس زيت الزيتون الدولي التي ستدور في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤ برعاية الأونكتاد.

١٦- وتساءل أحد المشاركين عما يمكن أن يترتب على فتح باب العضوية في مجلس زيت الزيتون الدولي أمام البلدان المستهلكة. ولوحظ أن إدماج البلدان المستهلكة سيمنح مستعملي زيت الزيتون فرصة التعبير عن آرائهم ويسهّل مناقشة مسائل مثل متطلبات الجودة والشروط المعيارية.

المعادن والخامات والفلزات

١٧- أبرز خبراء أن الاتجاه التصاعدي في الاستخدام الصناعي للنحاس أثناء الفترة ما بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠١٢ يعزى بالأساس إلى زيادة استخدام النحاس في الصين وفي قلة من البلدان النفطية. وكان استخدام النحاس قد تراجع بنسبة ٢ في المائة على الصعيد العالمي في عام ٢٠١٢، لكنه قفز في عام ٢٠١٣، وذلك أساساً بفضل استمرار الطلب القوي من الصين. وزاد إنتاج النحاس على الصعيد العالمي في عامي ٢٠١٢ و٢٠١٣ استجابة إلى الطلب القوي المسجل في الأعوام السابقة، ما أدى إلى فائض في عرض النحاس وانخفاض في أسعاره. وتُظهر التنبؤات أن طلب الصين على النحاس سيتواصل ما دام طابعها الصناعي والحضري يتعمق. وارتفاع طلب الصين، إلى جانب تقلص قدرات مناجم النحاس العالمية، سيدفع أسعار النحاس إلى الصعود.

١٨- ويتبع استخدام فلزات أساسية أخرى (الزنك والرصاص والنيكل) أنماطا مشابهة لنمط النحاس. فقد كان التصنيع والتحضر السريعان في الصين سببين رئيسيين في نمو استخدام الفلزات الأساسية العالمي في السنوات العشر الماضية (٢٠٠٢-٢٠١٢). واستجاب

إنتاج الفلزات العالمي إلى ارتفاع الطلب العالمي بزيادة مقدارها ١٠ ملايين طن في إمداد الفلزات اللاحديدية (النحاس والزنك والرصاص والنيكل) على مدى الفترة ذاتها.

١٩- ولاحظ مشاركون أن تغيرات اللوائح الضريبية والتجارية والبيئية يمكن أن تزيد تقلب أسعار الفلزات على الصعيد العالمي وتفضي إلى انخفاض الإمداد العالمي. ومن جهة أخرى، يمكن أن تؤدي مشاركة صناديق الثروة السيادية في أسواق الفلزات إلى الحد من تقلب أسعارها لما كان من عادة هذه الصناديق أن تشتري في أوقات فائض العرض وتبيع في أوقات العجز.

٢٠- وغدا الاتجاه الجديد نحو استخدام السلع الأساسية كضمانات عاملاً إضافياً يؤثر في أسعار بعض السلع الأساسية كالنحاس. وعلى وجه الخصوص، يستخدم المستثمرون، في البلدان التي ترتفع فيها أسعار الفائدة وتطبق رقابة شديدة على رأس المال، السلع الأساسية باعتبارها ضمانات للاقتراض ثم تستثمر في أصول عالية المردود مثل العقارات. ويزيد هذا الاتجاه المستحدث تعقيد عملية وضع السياسات عند التصدي لتقلب أسعار السلع الأساسية.

٢١- وزاد في الفترة الأخيرة الاهتمام بالفلزات الأرضية النادرة بالنظر إلى أهميتها الاستراتيجية في ميادين مثل الدفاع والطاقة الخضراء وتكنولوجيا المعلومات. وسجل الطلب العالمي على هذه الفلزات، من الصين واليابان والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي بالقدر الأكبر، زيادة مطردة في الفترة من عام ١٩٩٠ إلى عام ٢٠١٠ قبل أن يتقلص قليلا أثناء الفترة من عام ٢٠١١ إلى عام ٢٠١٢. وما فتئ الإنتاج العالمي يرتفع باطراد منذ الستينات، وقد باتت الصين حالياً أكبر المزودين. وأشار خبراء إلى الاعتراف المتزايد بالتحديات البيئية والصحية وإلى ضرورة التصدي لها. وإذ يُتوقع أن يلاقي العرض صعوبة في مواكبة الطلب، يتوقع أيضاً أن ترتفع في المدى المتوسط أسعار عدد كبير من الفلزات الأرضية النادرة، لا سيما الثقيلة.

٢٢- ولاحظ مشاركون أن من الصعب التنبؤ بأسعار السلع الأساسية نظراً إلى تنوع هذه السلع وإلى كثرة العوامل المؤثرة في أسعارها. ويبرز ذلك أهمية إعادة دراسة الأسواق باستمرار من أجل استخلاص تنبؤات محدثة.

الطاقة

٢٣- تناولت المناقشات في إطار هذا البند من جدول الأعمال الفحم والغاز الطبيعي والنفط. والفحم مصدر طاقة غزير نسبياً إذ يتوقع أن تدوم الاحتياطيات الثابتة عدة عقود. وشحن الفحم أسهل من شحن مصادر الطاقة المنافسة له، وهو (إلى جانب غاز الولايات المتحدة) أرخص أنواع الوقود الأحفوري إذ لا تمثل أسعاره سوى معشار أسعار مصادر الطاقة الأخرى. لذا يتوقع أن ينمو الطلب على الفحم على مدى العقود المقبلة. ويكمن أحد التحديات الرئيسية التي يواجهها قطاع الفحم في ارتفاع كميات ثاني أكسيد الكربون المنبعثة

منه. بيد أن زيادة كفاءة محطات توليد الطاقة من الفحم في البلدان المتقدمة يمكن أن تخفض إلى حد كبير مساهمة الفحم في انبعاثات غازات الدفيئة على مدى العقدين المقبلين بفضل التكنولوجيات المتاحة.

٢٤- والغاز الطبيعي مصدر طاقة موزع على نطاق واسع. واستناداً إلى مستوى الطلب الراهن، يملك العالم رصيداً من الغاز الطبيعي يمكن أن يغطي احتياجاته لما يزيد عن ٢٠٠ عام. والغاز الطبيعي أنظف من الفحم والنفط. ويعزى جزء كبير من النمو السريع في الطلب عليه إلى البلدان الآسيوية، وخاصة الصين والهند. ومن خصائص الغاز الطبيعي المميزة أنه يفتقر إلى سوق عالمية موحدة. وثمة ثلاث أسواق رئيسية منها سوق الحاضر الأمريكية التي تتسم بأدنى الأسعار، وهو انخفاض ناجم معظمه عن ثورة الغاز الطفلي في الولايات المتحدة. أما السوق الأوروبية فتجمع بين الصفقات الحاضرة والعقود الآجلة. وتتسم بتراجع الطلب بسبب انخفاض أسعار الفحم والمساعدات المتصلة بمصادر الطاقة المتجددة؛ إلا أن الأسعار تعادل ضعف ما هي عليه في الولايات المتحدة. وتشهد السوق الآسيوية توسعاً؛ وهي سوق تغلب عليها العقود الآجلة وتتسم بأعلى الأسعار في المناطق الثلاث. ويتوقع أن تؤثر مسألة ما إذا كانت اليابان ستعيد فتح محطات طاقتها النووية ومتى تأثيرا مهما في أسعار الغاز الطبيعي والطلب عليه في آسيا.

٢٥- وركزت المناقشة المتعلقة بسوق النفط على مسألة الشفافية. فتحسين شفافية الأسواق وتوافر البيانات عامل يعزز الاستجابة الفعالة من جانب العرض إذ تكون للمشاركين في السوق توقعات واضحة نسبياً بخصوص توازنات العرض والطلب المستقبلية. ويحد ذلك من تقلب الأسعار، وهي مشكلة لازمت سوق النفط طيلة أعوام. ومقارنة بأسواق سلع أساسية أخرى، تستفيد أسواق النفط من وجود مزودين بالبيانات، لكن الشفافية والتناسق لم يرقيا بعد إلى المستوى الأمثل. واتسمت السوق، حتى ماض قريب، بارتفاع المضاربة، غير أن اللوائح حديثة الاعتماد إلى جانب تدابير أخرى في البلدان المنتجة وضعف الطلب من أكبر المستوردين التقليديين عوامل حافظت على ثبات الأسعار. ومن المتوقع أن يجاوز العرض الطلب في عام ٢٠١٤ وأن يستقر سعر البرميل دون ١١٠ دولارات.

٢٦- ولاحظ أحد المندوبين أن معدي التنبؤات غالبا ما يسيئون تقدير أسعار النفط فينتقصون منها، وهو ما لا يضر بالاستثمار في قطاع النفط. وينبغي أن تتحسن تقديرات الأسعار بزيادة الشفافية في إتاحة البيانات. ولاحظ مندوب آخر أنه سيكون من العسير جدا تلبية نداء الأمين العام للأمم المتحدة إلى مضاعفة حصة الطاقة المتجددة في تشكيلة الطاقة العالمية بحلول عام ٢٠٣٠. وأقر المشاركون أيضاً بترابط الوقود الأحفوري والطاقة المتجددة والمياه وإنتاج الغذاء. لذا يتعين تحليل هذه المسائل على نحو متكامل ضمن السياق العام للتنمية المستدامة.

جيم- قطاع الموارد الطبيعية: استعراض وتحديد فرص التجارة والتنمية القائمتين على السلع الأساسية

(البند ٤ من جدول الأعمال)

٢٧- تناول هذا البند من جدول الأعمال ثلاث مسائل مترابطة، وهي نظم الضرائب على التعدين وإدارة الإيرادات غير المتوقعة صوب التغيير الهيكلي الاقتصادي؛ ودور الطاقة المتجددة في تعزيز النمو والتنمية المستدامين القائمين على السلع الأساسية؛ وفرص استحداث الوظائف وبناء القدرات البشرية في قطاع الموارد الطبيعية.

نظم الضرائب على التعدين وإدارة الإيرادات غير المتوقعة صوب التغيير الهيكلي الاقتصادي

٢٨- ناقش المشاركون كيفية هيكلة نظم الضرائب على التعدين للتوفيق بين الهدفين المتعارضين في الغالب وهما تشجيع الاستثمار وزيادة الإيرادات بالقدر الأقصى. وتتنافس البلدان النامية على الاستثمار الأجنبي من أجل استخراج مواردها الطبيعية وتسويقها، ما يدفعها إلى عرض حزمة جذابة من الحوافز الضريبية على الراغبين في الاستثمار. وفي بعض الحالات، يمكن أن تبعث هذه الحوافز، كالعطل الضريبية، على اعتقاد أن المستثمرين لا يساهمون بما يكفي في اقتصاد البلد المضيف.

٢٩- ومن جهة أخرى، أشار مشاركون إلى الأهمية المتزايدة لأحكام المحتوى المحلي في عقود الامتيازات التعدينية. ويتعين على شركات التعدين بموجب هذه الأحكام أن تساهم على سبيل المثال في برامج التنمية الاجتماعية واستثمارات البنية الأساسية وصناديق إصلاح الأضرار البيئية الناجمة عن أنشطة التعدين.

٣٠- وأياً كانت حزمة الإتاوات والضرائب والرسوم وأحكام المحتوى المحلي المدرجة في عقود الامتياز، من المهم أن ترشّد الحكومات نظام الجباية، بالاعتماد في أمثل الأحوال على وكالة جباية واحدة تعيد توزيع الإيرادات على المستويات الحكومية الأخرى وفق صيغة وعملية شفافتين.

٣١- وفي بعض الحالات، كشف انتعاش أسعار السلع الأساسية في العقد الأول من الألفية الثانية شروط عقود لم تتحسب لاستمرار ارتفاع الأسعار، فلم تستطع بذلك ضمان توزيع منصف لريوع مشاريع التعدين أثناء الانتعاش. زد على ذلك أن بنود السرية في هذه العقود كثيرا ما تمنع الحكومات من الإفصاح علناً عن شروط العقود، ما يعرقل جهود المطالبة بإعادة التفاوض عليها. وفي هذه الحالة، اتفق المشاركون في أن اتخاذ الحكومات إجراءات أحادية الجانب، إما بفرض شروط جديدة على المستثمرين أو بتأميم الأصول، خطوة ينصح بتجنبها نظرا إلى آثارها السلبية على العلاقات مع الدول الأخرى والمستثمرين.

٣٢- وأشار أحد المندوبين إلى أن بلداناً مثل النيجر، نجحت، رغم بنود التثبيت، وبفضل تعبئة المجتمع المدني، في فرض إعادة التفاوض بين حكوماتها والشركات المستغلة. وأوصى مشاركون بالتفاوض على اتفاق تجاري دولي مخصص للفلزات، بحيث يسلم هذا الاتفاق بضرورة تحصيل الضرائب على الموارد الطبيعية للتخفيف من الأضرار البيئية الناتجة عن استغلال المناجم، لما كان استغلال الموارد الطبيعية مقترناً في العادة بأضرار بيئية.

٣٣- ولصياغة عقد يُعتبر مُنصفاً، يمكن مباشرة مشاريع جديدة في إطار مؤتمر متعدد الجهات المعنية يتوصل المشاركون فيه إلى توافق آراء بشأن شروط إعادة التوزيع. وبدلاً من استخدام بند التثبيت، وهو بند غير مرن وإن كان معتاداً، يمكن أن يتضمن العقد بنداً ينص على إعادة التفاوض في حال تغيّر الظروف السوقية. وألمح أحد المندوبين إلى أن الشروط السرية وغيرها من الاتفاقات المُبرمة في كنف السرية يمكن أن تشكّل أساساً للتهرّب الضريبي.

٣٤- وبالنسبة إلى المشاريع الجارية، ينبغي محاولة إعادة التفاوض بطريقة ودية. وناقش المشاركون مثال إعادة التفاوض في عام ٢٠٠٩ بشأن عقد الامتياز المُبرم بين حكومة دومينيكا وشركة Barrick Gold بشأن استغلال منجم بويبلو فييخو للذهب. وقد أُعيد التفاوض بطريقة وُدية ومكّن من تسوية وضع كانت الحكومة لا تحصّل فيه سوى نحو ٣ في المائة من إيرادات المنجم، بسبب الحوافز الضريبية التي أرجأت وفاء الشركة بالتزاماتها الضريبية. ويقوم العقد الجديد على ضريبة دنيا تُحصّلها حكومة دومينيكا بصرف النظر عما إذا كانت الشركة قد أعلنت أرباحاً.

٣٥- وفي غياب حُسن النية الذي طبع مثال إعادة تفاوض حكومة دومينيكا مع شركة Barrick Gold، يجب أن تُدافع الحكومات عن حقها في تنقيح شروط عقود الامتيازات أمام أجهزة تحكيم دولية مثل الهيئة الدولية للتحكيم التابعة لغرفة التجارة الدولية في باريس. ولا يوجد في العالم سوى عدد صغير من هيئات التحكيم هذه، كما أن إجراءاتها وولاياتها تفتقر إلى التنسيق. زد على ذلك أن عملية التحكيم تجري خلف أبواب مغلقة.

٣٦- وتيسيراً لعملية الطعن في إطار منازعات عقود الامتيازات، أوصى بعض المشاركين بأن تُكلف الأمم المتحدة أو هيئة دولية أخرى بتنسيق نظام هيئات التحكيم الدولية.

٣٧- وتناولت الجلسة أيضاً مبادرة شفافية القطاعات الاستخراجية، باعتبارها أداة مهمة للحوكمة. وعُرضت تجربتا المبادرة في نيجيريا والفلبين، بالتركيز على بيان مساهمة عملية المبادرة في دعم الحوكمة الرشيدة.

٣٨- ورغم أن بنود السرية التي تُلزم الأطراف الموقِّعة لعقود التعدين تُعرقل الشفافية، فقد أقر معظم الخبراء بفوائد الشفافية في عملية التفاوض على العقود وفي إدارة الإيرادات المُحصّلة من صادرات السلع الأساسية. وعلى سبيل المثال، ربحت نيجيريا استثماراً إضافياً بمقدار ٦ مليارات من الدولارات في قطاع النفط بفضل زيادة الشفافية بواسطة الجهود المبذولة في إطار

مبادرة القطاع الاستخراجي في نيجيريا. وشجعت المبادرة أيضاً شركات قطاعي النفط والغاز في نيجيريا على تدعيم حس المسؤولية لديها. واستجاب الكثير من هذه الشركات ببناء مدارس ومرافق صحية في الجهات التي تعمل فيها.

٣٩- وإنشاء وكالة وطنية لتنسيق مبادرة الشفافية يُحسّن الحوكمة إذ يستدعي خوض الجهات المعنية عملية مهمة لبناء توافق في الآراء. أضف إلى ذلك أن عنصر البحث ورسم الخرائط في إطار وضع عملية للإبلاغ عن مبادرة الشفافية مفيد أيضاً لتحديد الثغرات أو مواطِن التكرار في الإطار القانوني والتشغيلي لحوكمة قطاع التعدين. وهذه العملية يمكن أن تعود بالنفع أيضاً على جهات فاعلة أجنبية: فللشركات أدلة موثّقة على امتثالها القوانين المحلية وعلى مساهماتها في اقتصادات البلدان المضيفة لها. ويفضي النجاح في تنفيذ برنامج وطني لمبادرة الشفافية أيضاً إلى إنشاء قاعدة معلومات بشأن التدفقات المادية والمالية المتصلة بالأنشطة الاستخراجية. وفي بلدان نامية كثيرة، لا تُتاح هذه المعلومات إلا في هذا الإطار. وتسمح المعلومات ذاتها بإجراء مناقشات سياسية مُحددة بشأن الإيرادات المُحصّلة من بيع موارد بلد ما وحصة الحكومة من ذلك المبلغ وكيفية إنفاق هذه الحصة.

٤٠- وبخصوص استخدام إيرادات التعدين غير المتوقَّعة، شدّد مشاركون على ضرورة الاستثمار في رأس المال البشري. ففي الجمهورية الدومينيكية مثلاً، قررت الحكومة تخصيص القسط الأكبر من الأرباح غير المتوقَّعة التي تجنيها من قطاع التعدين لاستثمارات التعليم ومصروفاته، وقد بدأت هذه السياسة تؤتي أُكُلها بعد بضع سنوات فقط من الشروع في تنفيذها. ويوجد تطابق بين آفاق مشاريع التعدين في المدى الطويل وآفاق الاستثمارات في التعليم. وتمثل قدرة البلدان المضيفة على توفير قوة عاملة ماهرة لشركات التعدين أحد عوامل اجتذاب الاستثمار في بلد مُحدد.

٤١- وأودعت بلدان كثيرة جزءاً من إيراداتها من قطاع التعدين صناديق ثروة سيادية. وعلى غرار معظم الأدوات السياساتية، يمكن أن تكون صناديق الثروة السيادية وسائل ادخار فعالة إذا دُبِّرت بانضباط وحصافة. وإيداع موارد صناديق الثروة السيادية طريقة لتمديد ثروة الموارد الطبيعية بعد أجل انقراضها. وينبغي إنشاء صناديق الثروة السيادية المموَّلة من إيرادات الموارد حالما يبدأ تدفق الإيرادات. وتحول هذه الخطوات دون ظهور مجموعة من الباحثين عن الريوع يُحتمل أن تُعرقل تحويل جزء من هذه الريوع في مرحلة لاحقة إلى صندوق ثروة سيادية. وإلى جانب الانطلاق المبكِّر، تتوخى صناديق الثروة السيادية الفعالةُ أهدافاً ومقاييس تشغيلية واضحة يجب على الحكومة احترامها، مثل إجراءات التمويل والسحب. غير أن صناديق الثروة السيادية ليست دواءً لكل داء، إذ لا يمكنها أن تحلّ محل سياسة توزيع مُنصف للإيرادات القائمة على الموارد الطبيعية بين الحكومة الاتحادية والجهات الوسيطة والحكومات المحلية.

٤٢- ويمكن أن يكون لصناديق الثروة السيادية أيضاً تأثيرات جذابة غير مباشرة مثل غرس مبدأي الشفافية والإدارة المالية السديدة في الوظيفة العمومية. ويمكن لهذه الصناديق أيضاً أن تساهم، عن طريق أنشطتها الاستثمارية، في النمو وبناء القدرات في القطاع المالي المحلي.

دور الطاقة المُتجدِّدة في تعزيز النمو والتنمية المُستدامَيْن القائميْن على السلع الأساسية: التصدي للصعوبات في استحداث خيارات الطاقة المتجددة أو الطاقة البديلة

٤٣- وضعت بعض البلدان النامية، كما يتجلى في حالة كوبا، برامج ناجحة للكفاءة في استعمال الطاقة وعملت في الآن ذاته على تنويع مصادر الإمداد بالطاقة بعيداً عن الوقود الأحفوري التقليدي. وعلى سبيل المثال، وضعت كوبا، حيث يحصل ٩٧,٧ في المائة من السكان على الكهرباء، سياسة جديدة في مجال الطاقة تتوخى بلوغ هدفين رئيسيين هما: زيادة الكفاءة في إنتاج الكهرباء واستغلاله لتخفيض التكلفة، وزيادة مصادر الطاقة المتجددة في توليد الكهرباء. ويتمثل الهدف العام لهذه السياسة في الحد من اعتماد البلد على النفط المستورَد ودعم عملية الاستدامة الاقتصادية والبيئية.

٤٤- وما فتئت كوبا، رغم الحصار الاقتصادي والمالي، تستثمر في تنمية إنتاجها للطاقة الشمسية والريحية والطاقة المولَّدة من الغطاء الأحيائي والغاز الأحيائي والطاقة الكهرمائية. واعتمدت كوبا مشاريع لإنتاج ٧٠٠ ميغاواط من ثفل قصب السكر و٦٣٣ ميغاواط من المزارع الريحية و٤٠٠ ميغاواط من المزارع الشمسية و٥٥ ميغاواط من الطاقة المائية و٧٤ ميغاواط من مصادر خضراء أخرى. وسيفضي نشر هذه المشاريع بالكامل إلى توليد ما يتراوح بين ٢٢ و٢٧ في المائة من مجموع الطاقة اللازمة لتنمية البلد الاجتماعية - الاقتصادية وتعزيز الطابعين الإيكولوجي والتنافسي للاقتصاد وخفض انبعاثات غازات الدفيئة بما يعادل ٥٠ مليون طن.

٤٥- وذكَّر خبير في مجال الطاقة المشاركين بأن بلدان العالم ينبغي أن تبذل جهوداً في سبيل ابتكار حلول تساعد على الحد من التدهور وخفض الانبعاثات. وما فتئت مصادر الطاقة الخضراء تكتسب شعبية، لكنها مصادر غير موثوق بها. فعلى سبيل المثال، تتسم الطاقة الشمسية بدورات يومية، بينما تكتسي الطاقة الريحية طابعاً احتمالياً بحكم فترات الهمود التي قد تدوم أسبوعاً كاملاً وتعتمد الطاقة الكهرمائية على جريان النهر. لذا فإن تخزين الطاقة ضروري. ويُعد الوقود الأحفوري حالياً أرخص هذه المصادر وأيسرها من حيث التخزين. لذا ينبغي أن تنظر البلدان في اعتماد سياسات في مجال الطاقة تقوم على استخدام الوقود الأحفوري السائل والغازي لمعاضدة الطاقة المتجددة. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تُكمَّل الجهود الرامية إلى استحداث مصادر أنظف للطاقة بابتكارات تزيد الكفاءة في استعمال الطاقة.

٤٦- وأشار أحد المندوبين إلى مبادرة الأمين العام للأمم المتحدة من أجل إنتاج طاقة مستدامة للجميع. وسيتطلب ذلك تعاوناً بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية، لا سيما في

مجال نقل التكنولوجيا. وقد حقق المغرب مثلاً بعض النتائج في جنوب البلد، حيث توجد مدن من دون انبعاثات بفضل استثمارات كبيرة في إنتاج الطاقة الشمسية. ومن المهم تعريف الناس في بعض المناطق النامية بتكنولوجيات الطاقة الخضراء بغية استغلال الإمكانات الضخمة الموجودة. وتتمتع أفريقيا مثلاً بإمكانات ضخمة في ميدان الطاقة الكهرمائية والطاقة الشمسية. غير أن أسعار الوقود الأحفوري البخسة لا تشجع الاستثمار في مصادر طاقة بديلة.

فرص استحداث الوظائف وبناء القدرات البشرية في قطاع الموارد الطبيعية

٤٧- أبرز خبراء أن الأهمية الاقتصادية لقطاعات الموارد الطبيعية في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية لا تنعكس في حجم ونوعية الوظائف المستحدثة في القطاع. ويقدر عدد المستخدَمين في القطاعات كثيفة الموارد بنحو ٥٠ مليون شخص، وهو عدد صغير جداً مقارنة بمجموع العمالة. ومن المرجح أن يزداد فقدان الوظائف بسبب زيادة الأتمتة. وفي المقابل، سيفضي الاقتصاد الأخضر إلى استحداث صافٍ للوظائف في قطاعات مثل الزراعة والحراجة والطاقة والتصنيع كثيف الموارد والتدوير والبناء والنقل. وفي قطاع الحراجة وحده، يمكن إنشاء ما يزيد عن مليوني وظيفة بالاعتماد على الإدارة المستدامة المعتمدة للغابات؛ ويمكن أن تؤدي مدفوعات خدمات النظم الإيكولوجية إلى استحداث ٨ ملايين وظيفة في مناطق فقيرة في بلدان نامية.

٤٨- وينطوي الاستثمار في الطاقة المتجددة على إمكانات كبيرة من حيث استحداث الوظائف. وفي عام ٢٠١٢، كان أكثر من ٥,٧ ملايين شخص مستخدمين في هذا القطاع بصفة مباشرة أو غير مباشرة. وفي البرازيل مثلا، توجد خطط لتوسيع تغطية البرنامج بحيث يشمل ٣٠٠ ٠٠٠ أسرة. وتأثير الاستثمارات الخضراء يمكن أن يفوق تأثير الإنتاج التقليدي في زيادة العمالة. وعادة ما لا تكون خسائر الوظائف الممكنة بسبب الانتقال إلى التكنولوجيات الخضراء كبيرة لأن التكنولوجيات المعتمدة على الوقود الأحفوري ليست كثيفة العمالة. غير أن من المهم وضع سياسات تحد من التأثير السلبي لهذا الانتقال.

٤٩- وكما يتجلى في حالة سورينام، يعزز التعليم وبناء القدرات فرص استحداث الوظائف في مشاريع الموارد الطبيعية. وبالفعل تتطلب استثمارات كثيرة في استغلال الموارد الطبيعية مهارات تقنية عالية قد تكون منقوصة. ولا بد أن تكون البلدان مستعدة لتوفير مستوى المهارات الذي ينشده المستثمرون. وفي بعض الأحيان، يحتاج صناع السياسات أنفسهم إلى أن يكونوا مدربين لفهم السياسات المناسبة التي تقتضيها كل حالة. وصناع السياسات الحاصلون على تدريب جيد وحدهم قادرون على وضع الإطار القانوني الملائم والأدوات السليمة اللازمة لإدارة الإيرادات غير المتوقعة، لضمان انتفاع المجتمع ككل، بسبل منها مثلاً تمويل خطة طويلة الأمد للتنمية الاجتماعية الاقتصادية. ويمثل تحويل هذه الموارد المالية إلى رأس مال بشري أحد سبل الحفاظ على أثر الإيرادات غير المتوقعة من الموارد الطبيعية.

٥٠- وأفاد أحد المشاركين بأن الأونكتاد ينبغي أن يضم جهوده إلى جهود القطاع الخاص والمنظمات الدولية المختصة الأخرى لمساعدة البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية على استخدام هباتها من الموارد الطبيعية لمكافحة آفة البطالة التي تقوض استقرار مجتمعات كثيرة.

ثانياً- المسائل التنظيمية

ألف- انتخاب أعضاء المكتب

(البند ١ من جدول الأعمال)

٥١- انتخب اجتماع الخبراء المتعدد السنوات، في جلسته العامة الافتتاحية المعقودة في ٩ نيسان/أبريل ٢٠١٤، سعادة السيد جورج ريدل، الملحق بالبعثة الدائمة للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في جنيف، رئيساً، والسيد كارلوس فيديل مارتين رودريغيز، المستشار بالبعثة الدائمة لكوبا في جنيف، نائب رئيس ومقرراً لها.

باء- إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل

(البند ٢ من جدول الأعمال)

٥٢- أقر اجتماع الخبراء المتعدد السنوات، في جلسته العامة الافتتاحية أيضاً، جدول الأعمال المؤقت للدورة (الوارد في الوثيقة TD/B/C.I/MEM.2/24)، وكان على النحو التالي:

١- انتخاب أعضاء المكتب

٢- إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل

٣- التطورات الأخيرة والتحديات الجديدة في أسواق السلع الأساسية، والخيارات السياساتية المتاحة لتحقيق نمو شامل وتنمية مستدامة قائمين على السلع الأساسية

٤- قطاع الموارد الطبيعية: استعراض وتحديد فرص التجارة والتنمية القائمتين على السلع الأساسية

٥- اعتماد تقرير الاجتماع

جيم- نتائج الدورة

٥٣- اتفق اجتماع الخبراء المتعدد السنوات، في جلسته العامة الختامية المعقودة في ١٠ نيسان/أبريل ٢٠١٤، على أن يتولى الرئيس تلخيص المناقشات (انظر الفصل الأول).

دال- اعتماد تقرير الاجتماع

(البند ٥ من جدول الأعمال)

٥٤- في الجلسة العامة الختامية أيضاً، أذن اجتماع الخبراء المتعدد السنوات لنائب الرئيس - المقرر بأن يقوم، تحت إشراف الرئيس، بوضع التقرير في صيغته النهائية بعد اختتام الاجتماع.

المرفق

الحضور[1]

١- حضر اجتماع الخبراء ممثلو الدول الأعضاء في الأونكتاد التالية أسماؤها:

إثيوبيا
إسبانيا
إكوادور
ألمانيا
إندونيسيا
إيطاليا
باراغواي
باكستان
البرازيل
بنغلاديش
بنن
بوركينا فاسو
بوروندي
البوسنة والهرسك
بولندا
تركيا
ترينيداد وتوباغو
توغو
تونس
جامايكا
الجزائر
جمهورية تترانيا المتحدة
الجمهورية الدومينيكية
جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية
جمهورية الكونغو الديمقراطية
جمهورية مولدوفا
جنوب أفريقيا
زامبيا
زمبابوي
سويسرا
شيلي
الصين
عُمان
غابون
غينيا
فرنسا
الفلبين
فييت نام
كازاخستان
الكاميرون
كندا
كوبا
كوت ديفوار
كينيا
ليبيا
مالي
مصر
المغرب
المكسيك
ناميبيا
نيبال
النيجر
نيجيريا
الهند
اليمن

(١) تتضمن قائمة الحضور هذه المشاركين المسجلين. للاطلاع على قائمة المشاركين، انظر الوثيقة TD/B/C.I/MEM.2/INF.6.

٢- وكانت المنظمات الحكومية الدولية التالية ممثَّلةً في الدورة:

مجموعة دول أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ

الاتحاد الأفريقي

الصندوق المشترك للسلع الأساسية

اللجنة الاقتصادية الأوروبية الآسيوية

الاتحاد الأوروبي

منظمة الكاكاو الدولية

الفريق الدراسي الدولي المعني بالنحاس

مجلس الحبوب الدولي

مجلس زيت الزيتون الدولي

منظمة التعاون الإسلامي

مركز الجنوب

الاتحاد الجمركي للجنوب الأفريقي

٣- وكانت أجهزة الأمم المتحدة وهيئاتها وبرامجها التالية ممثلة في الدورة:

اللجنة الاقتصادية لأوروبا

مركز التجارة الدولية

٤- وكانت الوكالات المتخصصة والمنظمات المرتبطة بها التالية ممثَّلةً في الدورة:

منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة

منظمة العمل الدولية

منظمة التجارة العالمية

٥- وكانت المنظمات غير الحكومية التالية ممثَّلةً في الدورة:

الفئة العامة

جمعية وحدة وثقة المستهلكين

المركز الدولي للتجارة والتنمية المستدامة

الرابطة العالمية لمتدربي وزملاء الأمم المتحدة السابقين

الفئة الخاصة

الرابطة التجارية للحبوب والأعلاف