الأمم المتحدة

TD/B/C.I/MEM.2/34

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

Distr.: General
11 February 2016
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بالسلع الأساسية والتنمية

الدورة الثامنة

جنيف، ٢١-٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٦

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

استعراض جهود الأونكتاد في سبيل تعزيز إنتاج السلع الأساسية في البلدان النامية المعتمدة على تلك السلع وتحسين الأمن الغذائي والقدرة التنافسية للصادرات في ضوء أهداف التنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

تقدم هذه المذكرة نظرة عامة على أنشطة الأونكتاد ذات الفائدة للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية في ضوء أهداف التنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥. وتتمثل الرسالة الرئيسية في أن التنمية القائمة على السلع الأساسية تمر بمفترق طرق. وإن الركود الحالي في مجال السلع الأساسية يعطي فرصة للبلدان النامية المعتمدة على تلك السلع للتعجيل بتنفيذ توصيات سياساتية معينة صادرة عن الأونكتاد، ولا سيما الحاجة إلى التحول الهيكلي. وللاستفادة من الفرص الناشئة في البيئة التجارية العالمية، يكرر الأونكتاد التأكيد على ضرورة قيام البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية بالتعجيل بعملية الصعود في سلاسل القيمة للسلع الأساسية وتعظيم الروابط التنموية لقطاع السلع الأساسية. وبذلك، تحتاج هذه البلدان إلى الاستفادة من الفرص في البيئة العالمية الناشئة التي تشمل القرارات الوزارية لمنظمة التجارة العالمية بشأن الإعانات الزراعية والقطن، واعتماد خطة إنمائية ذكية مناخياً، وإدماج العلم والتكنولوجيا والابتكار في جميع المجالات.

290216 010316 GE.16-01922 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

مقدمة

١- لا يزال الاعتماد على السلع الأساسية يشكل شاغلاً رئيسياً لمعظم البلدان النامية. ويصنف الأونكتاد البلد النامي على أنه يعتمد على السلع الأساسية عندما تساهم إيرادات صادراته من هذه السلع بأكثر من ٦٠ في المائة من إجمالي عائدات صادراته من البضائع[(١)]. واستناداً إلى هذا التعريف، كان هناك ٨٩ بلداً نامياً معتمداً على السلع الأساسية في ٢٠١٣-٢٠١٤. ولم يشهد هذا الرقم تغيراً كبيراً على مدى السنوات الماضية. فقد شكلت السلع الأساسية أكثر من ٨٠ في المائة من إيرادات الصادرات في ٦٢ من هذه الاقتصادات، وتعتبر بالتالي معتمدة على السلع الأساسية بشدة، ويوجد نصف هذه الاقتصادات في أفريقيا.

٢- وتقدم هذه المذكرة نظرة عامة على الجهود التي بذلها الأونكتاد في الفترة ٢٠١٣-٢٠١٥ لمساعدة البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، وفقاً لاختصاصات اجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بالسلع الأساسية والتنمية. ويبرز الفصل الأول الأنشطة الرئيسية للوحدة الخاصة المعنية بالسلع الأساسية. ويقدم الفصل الثاني وصفاً لأثر الاتجاهات التي شهدتها سوق السلع الأساسية مؤخراً على المتغيرات الرئيسية للاقتصاد الكلي في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. ويلقي الفصل الثالث الضوء على الدروس السياساتية الدائمة بالنسبة لتلك البلدان. أما الفصل الرابع فيبرز قضايا منتقاة ذات أهمية للبلدان المذكورة.

أولاً- الدعم الأساسي المقدم من الأونكتاد إلى البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية في عام ٢٠١٥

٣- أُنشئت الوحدة الخاصة المعنية بالسلع الأساسية في عام ٢٠٠٨ لمواصلة التقليد القديم للأونكتاد بدعم البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية في سياق ركائز عمله الثلاث، وهي البحث والتحليل، وبناء توافق الآراء، والتعاون التقني. ويصف هذا الفصل بعض الأنشطة الرئيسية للوحدة في عام ٢٠١٥ في هذا السياقات. وتضم هذه المذكرة معلومات أكثر تفصيلاً عن عمل الوحدة وأنشطة الأونكتاد والمنتجات ذات الأهمية للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية.

٤- وفيما يتعلق بالبحث، تعد الوحدة الخاصة المعنية بالسلع الأساسية التقريرين التاليين كل سنتين: *تقرير السلع الأساسية والتنمية ٢٠١٥: صغار المزارعين والتنمية المستدامة للسلع الأساسية*، *وحالة الاعتماد على السلع الأساسية ٢٠١٤*. وأثبت التقريران اتسامهما بمستوى رفيع من الأهمية من الناحية السياسية وعلى صعيد أوسع نطاقاً، ولا سيما بالنظر إلى الأحداث الدولية الرئيسية المتعلقة بالتنمية التي شهدها عام ٢٠١٥.

(١) للاطلاع على تفسير كامل للمنهجية، انظر: UNCTAD, 2012, *The State of Commodity Dependence 2012* (New York and Geneva, United Nations publication).

٥- ووُزعت النتائج الأولية والتوصيات السياساتية الرئيسية من *تقرير السلع الأساسية والتنمية ٢٠١٥* في المناسبات والاجتماعات الرئيسية على امتداد عام ٢٠١٥ (انظر الإطار ١). وكان التقرير قد أُطلق في إطار الفعاليات التي ينظمها الأونكتاد على هامش المؤتمر الوزاري العاشر لمنظمة التجارة العالمية الذي عقد في نيروبي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥. وأكدت قرارات المؤتمر المتعلقة بالمنتجات الزراعية وإمكانية نفاذ القطن إلى الأسواق على الإرادة السياسية بشأن توصيتين من التوصيات السياساتية الرئيسية بالتقرير[٢]. وبالمثل، فإن واحدة من الرسائل الرئيسية للتقرير، بشأن الدور المركزي الذي يمكن لصغار الملاك الاضطلاع به في خطة تنمية أكثر استدامة من الناحية البيئية، وجدت صدى في ضوء الاتفاق التاريخي الذي تم التوصل إليه في المؤتمر الحادي والعشرين للأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥.

الإطار ١

نشر تقرير السلع الأساسية والتنمية ٢٠١٥

أُطلق التقرير في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥. وكانت بعض النتائج المختارة من التقرير قد تم توزيعها في السابق على صناع السياسات ووكالات التنمية الدولية ومؤسسات التمويل ومنظمات المزارعين وممثلي المجتمع المدني، وذلك في حلقة عمل نظمتها شعبة التجارة والأسواق بمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، عُقدت في روما في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، وفي الفعاليات التالية في عام ٢٠١٥:

١- الاحتفال بالذكرى السنوية العاشرة لشراكة القطن بين الاتحاد الأوروبي وأفريقيا، التي نظمتها المفوضية الأوروبية وحكومة بنن (كوتونو، بنن، آذار/مارس)

٢- الحلقة الدراسية السياساتية الرفيعة المستوى للاتحاد الأفريقي للأبحاث الاقتصادية (مابوتو، آذار/مارس)

٣- الاجتماع المشترك بين الوكالات لمبادرة تحدي القضاء على الجوع (ميلانو، إيطاليا، تموز/يوليه)

٤- الحلقة الدراسية الرفيعة المستوى بشأن استثمارات الأعمال التجارية الزراعية بالشراكة مع منظمات المزارعين في بلدان أفريقيا ومنطقتي البحر الكاريبي والمحيط الهادئ، التي نظمتها المفوضية الأوروبية (ميلانو، إيطاليا، تشرين الأول/أكتوبر)

٥- المؤتمر الإقليمي بشأن تعزيز التجارة وسلاسل القيمة الزراعية على الصعيد الإقليمي لسنة ٢٠٢٥، الذي نظمته الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا والجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا، بدعم من المركز التقني للتعاون الزراعي والريفي (مالابو، تشرين الثاني/نوفمبر)

وأخيراً، ناقش التقرير واعتمده فريق مؤلف من خمسة ممثلين عن المجتمع المدني والقطاع الخاص، اجتمع في جنيف، سويسرا، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥.

(٢) يناقش الفصل الرابع أهمية هذه القرارات بالنسبة للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية.

٦- وأكدت الطائفة المتنوعة من المؤسسات والجهات المعنية في ميدان السلع الأساسية التي تشير إلى *تقرير حالة الاعتماد على السلع الأساسية ٢٠١٤* منذ نشره، على وضع التقرير باعتباره المنشور المرجعي الذي يقدم معلومات محدثة شاملة عن الاعتماد على السلع الأساسية[٣].

٧- وكما في السنوات السابقة، ساهمت الوحدة الخاصة المعنية بالسلع الأساسية في تقرير *الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم* الصادر عن الأمم المتحدة وتقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن الاتجاهات والتوقعات العالمية المتعلقة بالسلع الأساسية. ويقدم التقريران معلومات محدثة عن آخر التطورات في أسواق السلع الأساسية.

٨- وطوال عام ٢٠١٥، واصل الأونكتاد تقديم الدعم الموضوعي لفرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بالأمن الغذائي والتغذوي في العالم ومبادرة تحدي القضاء على الجوع للأمين العام للأمم المتحدة. وأُنشئت فرقة العمل في عام ٢٠٠٨ في أعقاب أزمة الغذاء، ووضعت إطار عمل شاملاً يستند إلى نهج ثنائي المسار، يسعى إلى تحقيق استجابات متضافرة تلبي الاحتياجات الفورية للفئات السكانية الضعيف، ويستهدف بالإضافة إلى ذلك بناء المرونة على المدى الطويل لدى تلك الفئات. وفي سياق الأهمية الخاصة لهدف المرونة، تشارك الوحدة الخاصة المعنية بالسلع الأساسية في رئاسة الفريق العامل ٣ الخاص بمبادرة تحدي القضاء على الجوع: كفالة الاستدامة لجميع النظم الغذائية، بالتعاون الوثيق مع شعبة التجارة الدولية والسلع الأساسية. ووُضعت الصيغة النهائية لخلاصة كل مساهمات الفريق العامل في عام ٢٠١٥.

٩- وفيما يتعلق ببناء توافق الآراء، نظمت الوحدة الخاصة المعنية بالسلع الأساسية اجتماعين رئيسيين في جنيف، الدورة السابعة لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بالسلع الأساسية والتنمية والمنتدى العالمي السادس للسلع الأساسية. وسمحت أوجه التآزر بين الاجتماعين للخبراء وصناع السياسات بمناقشة آخر المستجدات في أسواق السلع الأساسية وتبادل الخبرات القطرية عن خيارات السياسات في مواجهة تقلب أسعار السلع الأساسية على الصعد الوطني والإقليمي والدولي. ويبرز الإطار ٢ المعالم الرئيسية للمنتدى.

(٣) على سبيل المثال، نشرت مجلة *الإيكونوميست* (*The Economist*) في ١٢ آب/أغسطس سلسلة من الخرائط التي تستند إلى التقرير (انظر: http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/08/commodity-dependency)، وفي ٢٩ أيلول/سبتمبر، أشارت إليه وكالة رويترز (Reuters) في تحليل لسوق السلع الأساسية (انظر: http://www.reuters.com/article/commodities-prices-supercycle-kemp-idUSL5N11Z2RD20150929).

الإطار ٢

المنتدى العالمي للسلع الأساسية: الخيارات السياساتية للتنمية القائمة على السلع الأساسية

إن المنتدى العالمي السنوي للسلع الأساسية، الذي تنظمه الوحدة الخاصة المعنية بالسلع الأساسية، يعد فعالية مجانية عامة تجذب المشاركين عبر كامل سلسلة القيمة للسلع الأساسية من أجل النقاش حول المواضيع الإنمائية التوجه والبالغة الأهمية المتصلة بالسلع الأساسية. ويساعد المنتدى على تأطير المناقشات السياساتية الدولية عن السلع الأساسية وقضايا التنمية. ومن بين إنجازاته الرئيسية جذبه لشركات القطاع الخاص التي تشارك في المناقشات بشأن كيفية مواجهة التحديات الإنمائية في الاقتصادات القائمة على السلع الأساسية.

وكان موضوع المنتدى السادس هو "التجارة في السلع الأساسية: التحديات والفرص". وشملت المواضيع التي جرت مناقشتها آثار التحولات الهامة في أسواق السلع الأساسية في عام ٢٠١٤ – ولا سيما انخفاض أسعار النفط – بالنسبة للبلدان النامية الغنية بالموارد، وكذلك لأصحاب المصلحة الآخرين في سلسلة القيمة الخاصة بالسلع الأساسية.

وتشمل الإنجازات الرئيسية للمنتدى على مدى السنوات الترويج لضرورة إعادة الالتزام على نطاق واسع بالتنمية الزراعية والريفية، والتواصل مع شركات تجارة السلع الأساسية لإعادة التفكير في ممارساتها التجارية في البلدان النامية، من المعاملات ذات الكفاءة إلى العلاقات المنصفة، وإنشاء فريق عامل معني بحوكمة السلع الأساسية بتوصية من المنتدى الرابع، حيث كُلف بوضع توصيات لتحسين الشفافية والمساءلة في سلسلة القيمة الخاصة بالسلع الأساسية.

١٠- وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، استضاف الأونكتاد مؤتمر الأمم المتحدة للتفاوض بشأن اتفاق يخلف الاتفاق الدولي لزيت الزيتون وزيتون المائدة لعام ٢٠٠٥. وأدى المؤتمر إلى النجاح في اعتماد اتفاق جديد يتوقع أن يدخل حيز النفاذ في كانون الثاني/يناير ٢٠١٧. واستضاف الأونكتاد أيضاً المنتدى الحكومي الدولي المعني بالتعدين والمعادن والفلزات والتنمية المستدامة، وهو اجتماع سنوي يعزز الحوار بين حكومات الدول الأعضاء وشركات التعدين والرابطات الخاصة بهذا المجال، ويهدف إلى تنسيق العمل في مجال تعزيز الإدارة الرشيدة في قطاع الموارد المعدنية.

١١- وساعدت الوحدة الخاصة المعنية بالسلع الأساسية على عقد الدورة السابعة عشرة لمؤتمر ومعرض النفط والغاز والمناجم في أفريقيا، الذي عقد في الخرطوم في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥. وكان موضوع المؤتمر هو توفير فرص العمل المستدامة. ومثل الفعاليات السابقة، شهد المؤتمر مستوى رفيعاً من مشاركة صناع السياسات، بما في ذلك وزراء وممثلون كبار من القطاع الخاص، حيث ناقشوا التحديات المحددة المتعلقة بالصناعات الاستخراجية.

١٢- وفيما يتعلق بالمساعدة التقنية، تجري الوحدة الخاصة المعنية بالسلع الأساسية أنشطة تستهدف غالباً تعزيز قدرات البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية في مجال صنع

السياسات. ويجري تنفيذ مشروع في البلدان المنتجة للمعادن في وسط أفريقيا (انظر الإطار ٣). ومن المقرر أن يبدأ في عام ٢٠١٦ تنفيذ مشروع آخر متعدد الدول، يهدف إلى تعزيز القدرة على تحقيق المكاسب من استخدام المنتجات الجانبية للقطن في الدول الأعضاء بالسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي.

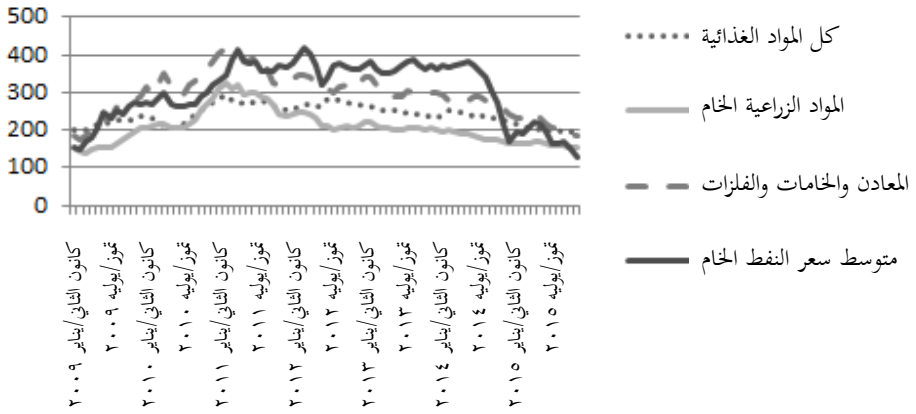
ثانياً- التطورات الأخيرة في أسواق السلع الأساسية والآثار على صعيد الاقتصاد الكلي بالنسبة للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية

١- الاتجاهات الرئيسية للسوق

١٣- شهدت السنوات الأخيرة تطورين رئيسيين في أسواق السلع الأساسية تمثلا في انخفاض حاد في الأسعار وتراجع في تقلبات الأسعار؛ ولكنهما لا يزالان في مستويات أعلى من مثيلاتها قبل طفرة السلع الأساسية في الفترة ٢٠٠٤-٢٠١١. وكما يُظهر الشكل ١، فقد شهدت أسعار السلع الأساسية انخفاضاً كبيراً منذ بلوغها أوجهاً في عام ٢٠١١، حيث بدأ تراجع سريع - من منتصف عام ٢٠١٤ - في أسعار النفط التي انخفضت بنسبة ٥٢ في المائة في الفترة بين آب/أغسطس ٢٠١٤ وكانون الثاني/يناير ٢٠١٥. وبالمقارنة، انخفضت أسعار الفلزات بنسبة ١٢,٨ في المائة على مدى نفس الفترة. واتسمت أسعار الغذاء والمنتجات الزراعية الخام بمرونة أكبر، حيث انخفضت الأسعار بنسبة -٧,٥ و-٨,٣ في المائة على التوالي[٤].

الشكل ١

المؤشرات الشهرية لأسعار السلع الأساسية، ٢٠٠٩-٢٠١٥



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد استناداً إلى بيانات إحصاءات الأونكتاد، المتاحة في الموقع التالي: http://unctadstat/EN/Index.html.

ملحوظة: ١٠٠ = ٢٠٠٠

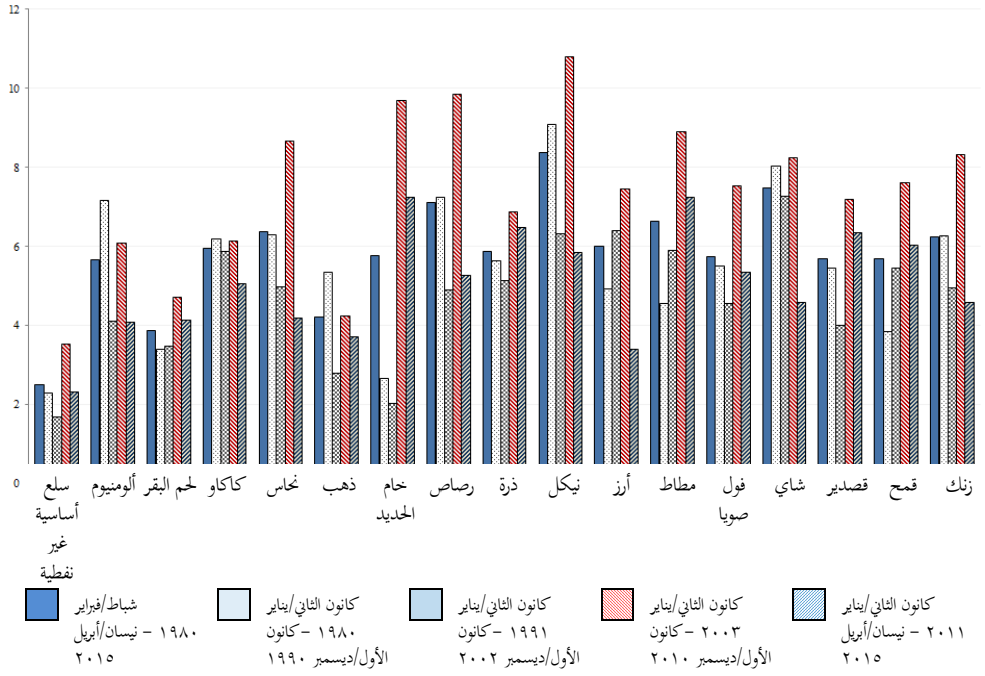
(٤) للاطلاع على المزيد من التفاصيل بشأن اتجاهات السوق، انظر: TD/B/C.I/MEM.2/33.

١٤- ارتبط التراجع في أسعار السلع الأساسية بانخفاض نسبي في تقلب الأسعار بعد زيادة كبيرة خلال طفرة السلع الأساسية. فعلى سبيل المثال، ارتفع متوسط التقلب في مؤشر الأونكتاد لأسعار السلع الأساسية غير النفطية إلى ٣,٦ في المائة في الفترة من تموز/يوليه ٢٠٠٣ إلى آذار/مارس ٢٠١١، وذلك من مستوى أقل من ٢ في المائة في الفترة ١٩٩١-٢٠٠٢، ثم انخفض إلى ٢,٣ في المائة تقريباً في الفترة من كانون الثاني/يناير ٢٠١١ إلى نيسان/أبريل ٢٠١٥. ويمكن ملاحظة نمط مماثل بشأن العديد من السلع الأساسية المحددة، على النحو المبين في الشكل ٢.

الشكل ٢

متوسط التقلب مقاس كانحراف معياري للتغيرات في الأسعار الشهرية لسلع أساسية مختارة

(نسبة مئوية)



المصدر: JD Nkurunziza and K Tsowou, forthcoming, Volatility in global commodities markets and implications for diversification policies, *International Journal of Emerging Markets*.

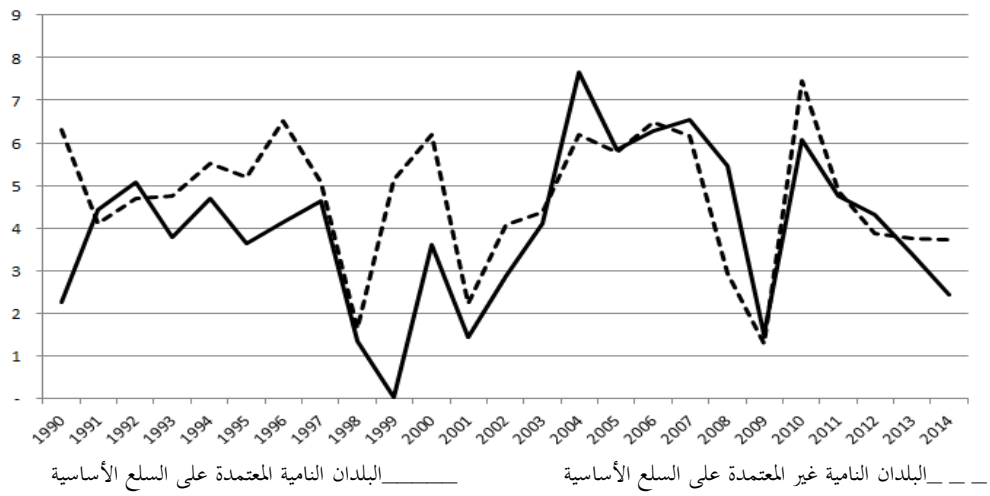
١٥- ومن الصعب التنبؤ بما إذا كان هذا الانعكاس في اتجاه أسعار السلع الأساسية يمثل نهاية الدورة الكبرى للسلع الأساسية. وهناك عدد من العوامل الهيكلية التي قد تعكس هذا الاتجاه، منها الجغرافية السياسية والتغيرات في بيئة الاقتصاد الكلي العالمية والضغط الديمغرافي وندرة الموارد والظروف المناخية. وبالمثل، فإن تقلب الأسعار يمكن أن يرتد مرة أخرى، ولا سيما إذا ارتفعت الأسعار بعد انخفاضها. ويمكن لأمولة السلع الأساسية وصدمات العرض غير المتوقعة، وخاصة بسبب أنماط الطقس المتذبذبة، أن تسفر عن زيادة المضاربة المالية في أسواق السلع الأساسية، مع الارتفاع في الأسعار والتقلبات.

١٦- وقد أثرت اتجاهات السوق الحالية بشكل كبير على إيرادات الصادرات لكبار مصدري السلع الأساسية، مع وجود تأثير مباشر على توقعات النمو الكلية. وبينما كان أداء البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية أفضل من البلدان النامية الأخرى في الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٩ من ناحية النمو الاقتصادي، فإنه يقل الآن مقارنة بالبلدان النامية الأخرى، حيث تعود البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية إلى أنماط نموها التاريخية الأدنى، على النحو الوارد في الشكل ٣. ولا تزال معظم البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية مصدرة ومستوردة للسلع الأساسية على السواء، مما يعني أن أثر معدلات التبادل التجاري الذي حفزه انعكاس اتجاه أسعار السلع الأساسية ربما عوّض جزئياً خسائر الرفاه الناتجة عن الانخفاض في إيرادات صادراتها. فعلى سبيل المثال، وبعد صدمة أسعار النفط الأخيرة، قلل صندوق النقد الدولي بقدر كبير من توقعاته للنمو في معظم البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، أشار الصندوق إلى أن "أثر انخفاض سعر النفط وغيره من السلع الأساسية على معدلات التبادل التجاري والدخول الحقيقية يتوقع حالياً أن يكون أكثر سلبية على النمو المتوسط الأجل"[٥]. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، أشار الصندوق إلى أن البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية قد شهدت تخفيضاً لتوقعات النمو في الأجل المتوسط بنقطة مئوية واحدة تقريباً في متوسط توقعات النمو للسنوات الخمس المقبلة منذ عام ٢٠١٢[٦].

الشكل ٣

النمو الاقتصادي في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية وتلك غير المعتمدة عليها بالقيم الحقيقية، ١٩٩٠-٢٠١٤

(بالنسبة المئوية)



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد استناداً إلى البيانات الواردة من إحصاءات الأونكتاد.

(٥) صندوق النقد الدولي، ٢٠١٥، مستجدات آفاق الاقتصاد العالمي، متاح على الموقع التالي: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/update/01/pdf/0115.pdf (تم الاطلاع عليه في ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦).

(٦) صندوق النقد الدولي، ٢٠١٥، *آفاق الاقتصاد العالمي، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥: التكيف مع أسعار السلع الأولية المنخفضة (واشنطن العاصمة)*.

١٧- وحيث إن حكومات معظم البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية تعتمد على إيرادات السلع الأساسية لتحقيق التوازن في ميزانياتها، فإن انعكاس الاتجاه في أسواق السلع الأساسية كان له أثر كبير على الماليات العامة. فمثلاً، في البلدان الأفريقية النامية المعتمدة على السلع الأساسية، انخفضت الإيرادات العامة من متوسط ٢٦,١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة ما بين ٢٠٠٤ و٢٠٠٧، قبل الأزمة الاقتصادية في عام ٢٠٠٨، إلى ٢١,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة بين ٢٠١١ و٢٠١٤. ونتيجة لذلك، شهدت تلك البلدان تدهوراً في متوسط أرصدة ميزانياتها الأولية بين الفترتين، من فائض نسبته ٣,٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى عجز نسبته ١,٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

١٨- ويتسبب اتجاه أسعار السلع الأساسية إلى الانخفاض في الإضرار على نحو خاص بالدول التي ربما لم تتوقع حكوماتها التحول العكسي في اتجاهات أسعار هذه السلع، مثلاً، عن طريق الحفاظ على تكاليف إنتاجها في مستوى تنافسي وإدارة التدفقات الإضافية من الإيرادات من خلال صندوق للتثبيت. وقد اضطرت بلدان مثل أنغولا والعراق ونيجيريا وجمهورية فنزويلا البوليفارية، التي تعتمد ميزانياتها بشدة على العائدات من صادرات النفط، إلى اعتماد ميزانيات أكثر تقييداً مقارنة بالسنوات السابقة. واستندت تقديرات الميزانيات إلى مستوى مرتفع من أسعار النفط التي تحقق تعادلاً بين التكلفة والربح، أي المستويات المطلوبة لموازنة ما سبق من ميزانيات. وفي جمهورية إيران الإسلامية وجمهورية فنزويلا البوليفارية، على سبيل المثال، بلغت أسعار التعادل للبرميل حوالي ١٣٠ و١٦٠ دولاراً على التوالي. ويعد هذا المستوى مرتفعاً حتى بمعايير عام ٢٠١٤، عندما تراوح متوسط سعر النفط بين ١٠٠ دولار و١١٠ دولارات قبل أن يبدأ الانخفاض الكبير في حزيران/يونيه ٢٠١٤، ليبلغ متوسطاً قدره ٥٤ دولاراً تقريباً بحلول حزيران/يونيه ٢٠١٥. وتأثرت أيضاً البلدان التي كونت احتياطيات كبيرة من العملة الأجنبية خلال طفرة السلع الأساسية. فقد سحبت المملكة العربية السعودية، على سبيل المثال، من احتياطياتها الكبيرة من العملة الأجنبية لتغطية نقص في الموارد في عام ٢٠١٥، وخفضت من بعض الاستثمارات وأوجه الإنفاق غير الضرورية.

١٩- وقد يسفر انخفاض أسعار السلع الأساسية عن زيادة مفاجئة في الديون العامة وتكاليف التمويل، حيث تقترض الحكومات لسد الفجوة الناجمة عن خسارة عائدات الصادرات والإيرادات العامة[٧]. وفي نيجيريا مثلاً، شهدت تكاليف خدمة الدين العام زيادة كبيرة بعد انخفاض أسعار النفط، لدرجة توقع أن تمثل تكاليف خدمة الدين ٢٦ في المائة من الإنفاق العام في

(٧) وقد حدث هذا السيناريو بعد الصدمة المضادة للسلع الأساسية في الفترة ١٩٧٧-١٩٧٩، مما أثار أزمة الديون في الثمانينيات.

عام ٢٠١٥[٨]. وفضلاً عن ذلك، فإن الصعوبات التي تواجه البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية في تحقيق التوازن بميزانياتها العامة قد تزايدت بسبب ضعف العملات الوطنية التي عانت من حالات التدهور في الحسابات الخارجية. وفي الفترة ٢٠١٤-٢٠١٥، شهدت العملات في العديد من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية بعضاً من أكبر حالات الانخفاض في قيمتها أمام دولار الولايات المتحدة في عدة سنوات، ومنها الكواشا الزامبي، والكوانزا الأنغولي، والريال البرازيلي. وزادت تكلفة الواردات في الوقت الذي انخفضت فيه عائدات الصادرات، مما عمق من أوجه العجز في الميزان التجاري والميزانية بتلك البلدان. وبعض البلدان التي تمول عجز ميزانياتها من خلال الاقتراض الخارجي في ظروف التباطؤ الاقتصادي، مثل أنغولا ونيجيريا وزامبيا، قد تصبح عرضة لمخاطر العملة وعدم القدرة على تحمل الديون، ومن ثم لخطر التخلف عن الدفع في الأجل المتوسط إلى الطويل. أما في الأجل القصير، فيُتوقع أن تؤدي المديونية العالية إلى تدهور المخاطر السيادية والجدارة الائتمانية لهذه البلدان[٩].

٢- التحديات المتكررة في إدارة الإيرادات من الموارد الطبيعية

٢٠- تثير إدارة الإيرادات من الموارد الطبيعية عدداً من التحديات في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، وهي تتعلق بصعوبة تحصيل الضرائب على السلع الأساسية واستخدام تلك الإيرادات بكفاءة. فالتهرب الضريبي، ولا سيما من خلال آليات التسعير التحويلي، يؤدي إلى صعوبات في جمع تلك الإيرادات. ونتيجة لتلك الترتيبات الخاصة بالمالية العامة، فإن هيئات الضرائب في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية تواجه مسائل تقنية هامة، مثل استخدام اتفاقات تاريخ التسعير التي يبدو وأنها تمكن دافعي الضرائب من اعتماد أنسب سعر معروض. وبالمثل، فإن إدخال تعديلات على الأسعار المعروضة عن طريق فرض رسوم مصطنعة على دافعي الضرائب في البلدان المنتجة للسلع الأساسية من خلال كيانات أخرى داخل مجموعة ما، ودخول كيانات موجودة في ولايات قضائية لا ضرائب فيها أو تتسم بانخفاض الضرائب في سلسلة الإمداد، يوجدان مسائل يصعب على هيئات الضرائب في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية معالجتها[١٠].

---

(٨) PricewaterhouseCoopers, 2015, Nigeria's 2015 budget: Fiscal and macroeconomic analyses, متاح على الموقع التالي: http://www.pwc.com/ng/en/assets/pdf/nigerias-2015-budget.pdf (تم الاطلاع عليه في ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦).

(٩) الأمم المتحدة، ٢٠١٦، *الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام ٢٠١٦* (نيويورك، رقم المبيع E.16.II.C.2).

(١٠) Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2015, Action plan on base erosion and profit shifting action 10: Transfer pricing aspects of cross-border commodity transactions, متاح على الموقع التالي: http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/discussion-draft-action-10-cross-border-commodity-transactions.htm (تم الاطلاع عليه في ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦).

٢١- ويعد التخصيص الأمثل لهذه الإيرادات في الميزانية صعباً للغاية ويمكن أن يسفر عن أنشطة ريعية ونزاع وتوترات اجتماعية[١١]. وكثيراً ما تستخدم الإيرادات من السلع الأساسية خلال الطفرات في تلك السلع من أجل مراكمة الأصول المالية في القطاعين العام والخاص. وربما تكون هذه الممارسة مفيدة في التحوط من تقلبات الأسعار والحد من مخاطر المرض الهولندي[١٢] المرتبط بالتدفقات الضخمة من الإيرادات، ولكنها تنطوي على استثمار غير مربح في رأس المال الثابت أو الإنفاق على الصحة والتعليم، وهي أمور أساسية للتنمية.

٢٢- ولا تزال تحديات تعبئة الموارد المحلية لأغراض التنمية المتوسطة إلى الطويلة الأجل كبيرة في العديد من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، التي لم تقم بوجه عام بزيادة إنفاقها على الخدمات الاجتماعية بالقدر الكافي. وفي تقييمه للمؤسسات والسياسات القطرية، يبرز البنك الدولي أن جودة سياسات الإدماج الاجتماعي والعدالة الاجتماعية تنخفض في البلدان الأفريقية جنوب الصحراء الكبرى الغنية بالموارد عنها في نظيرتها غير الغنية بالموارد. ولا تزال الزيادات في الإنفاق العام على الصحة والتعليم بطيئة ومتفاوتة في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، مما يترك آثاراً بالغة في مجال الحد من الفقر. ففي أنغولا مثلاً، ارتفعت نسبة الإنفاق العام المخصص للصحة والتعليم من ٢,٩ في المائة و٥,٣ في المائة على التوالي في عام ٢٠٠٠، إلى ٦,٣ في المائة و٨,٧ في المائة على التوالي في عام ٢٠١٠. ولكن هذه المستويات لا تزال منخفضة مقارنة بمعظم البلدان النامية. فعلى سبيل المثال، ووفقاً لمؤشرات البنك الدولي، كرست أقل البلدان نمواً كمجموعة، في عام ٢٠١٠، ما نسبته ٩,٧ في المائة من مجموع الإنفاق العام للصحة.

٢٣- وفي أفريقيا، فإن النمو القوي الذي شهدته البلدان على مدى العقد الماضي يقدر بأنه كان مدفوعاً في الغالب بالأسعار المرتفعة للصادرات من السلع الأساسية الأولية. ونتيجة لهذه الطفرة الاقتصادية، انخفض معدل من يعيشون تحت خط الفقر المتمثل في ١,٩ دولار في اليوم (وفق تعادل القوة الشرائية لعام ٢٠١١) في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى بنسبة ٢٥,٤ في المائة بالقيم النسبية (من ٥٧,١ في المائة إلى ٤٢,٧ في المائة) في الفترة بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠١٢. ومع ذلك، كان أداء مناطق أخرى أفضل؛ فقد انخفض هذا المعدل بنسبة ٥٧,٦ في المائة و٥٤ في المائة على التوالي في أمريكا اللاتينية وجنوبي آسيا[١٣]. وقد ذكر *تقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٥* أن حالة الفقر قد ساءت في البلدان النامية التالية المعتمدة على السلع الأساسية:

(١١) P Collier and A Hoeffler, 2005, Resource rents, governance and conflict, *Journal of Conflict Resolution*, 49(4):625-633.

(١٢) يدل هذا المصطلح على أثر طردي قد يحدث عندما توجد طفرة في إيرادات الصادرات، ولا سيما من الموارد الطبيعية، مما قد يؤدي إلى ارتفاع قيمة أسعار الصرف وخسارة في تنافسية الصناعات المحلية، مما يعوق بدوره من الاستثمار وتوفير فرص العمل.

(١٣) World Bank, 2015, PovcalNet، متاح على الموقع التالي: http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/.

جمهورية أفريقيا الوسطى وزامبيا وغينيا – بيساو وكوت ديفوار وكينيا ومدغشقر ونيجيريا[١٤]. وبالمثل، فيما يتعلق بهدف خفض نسبة من يعانون الجوع إلى النصف، صُنفت تشاد والغابون بين الدول التي حققت تقدماً هامشياً.

٢٤- وتتفاوت النتائج أيضاً في المؤشرات الأخرى الخاصة بالأهداف الإنمائية للألفية. مثلاً، فيما يتعلق بوفيات الأطفال، فإن ١٨ من بين الـ ٢٠ بلداً "التي يقدر أنها مسؤولة عن أكثر من ٩٢ في المائة من حالات إنقاذ حياة الأطفال دون الخامسة من العمر" بحلول عام ٢٠١٥ كانت بلداناً أفريقية ومعظمها كان من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية[١٥]. وسُجل أعلى مستوى من التقدم في نيجيريا، رغم أنها لم تحقق الهدف.

٣- صغار الملاك والأمن الغذائي وتنافسية الصادرات

٢٥- يركز *تقرير السلع الأساسية والتنمية لعام ٢٠١٥* على صغار المنتجين. وإذ يعترف التقرير بأن عتبة الحجم بالنسبة للمزرعة الصغيرة تتفاوت فيما بين البلدان والمناطق والسياقات الاجتماعية – الاقتصادية، فإنه يركز على المزارع التي تصل مساحتها إلى هكتارين أو أقل. ويشدد التقرير على أهمية صغار الملاك للأمن الغذائي، فهم لا يسيطرون إلا على ١٢ في المائة من مجموع الأراضي الزراعية ولكنهم ينتجون أكثر من ٨٠ في المائة من الغذاء في العالم، من ناحية القيمة. ولكن الزراعة، كما يفصل التقرير، تعاني منذ عقود عديدة من الإهمال على مستوى السياسات. ونتيجة لذلك، فإن مكاسب الإنتاجية الزراعية في أفقر البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، ولا سيما في أفريقيا جنوب الصحراء، لا تزال غير كافية لتحقيق التحول الزراعي. ومع ذلك، وعلى النحو الوارد في *تقرير أقل البلدان نمواً ٢٠١٥: تحويل الاقتصادات الريفية*، فإن التحول الريفي "سيكون محورياً بالنسبة للقفزة الكمية في معدل التقدم المطلوب" حتى تحقق أقل البلدان نمواً أهداف التنمية المستدامة.

٢٦- بالإضافة إلى ذلك، فإن *تقرير السلع الأساسية والتنمية ٢٠١٥* يقدم أدلة جديدة على درجة تكامل صغار الملاك في الاقتصاد العالمي، إذ يبرز أنه على الرغم من أن هذا التكامل لا يزال محدوداً، فإن صغار الملاك معرضون للصدمات السلبية في الأسواق الدولية للسلع الأساسية. ويشير التقرير إلى ضرورة تحسين تنسيق السياسات والتعهدات والإجراءات على الصعد الوطني والإقليمي والدولي حتى يصبح صغار الملاك – من المزارعين إلى غيرهم من الجهات الفاعلة على امتداد سلاسل القيمة الزراعية – كيانات تجارية مستدامة. وأخذاً في الاعتبار قدرتهم على المساهمة

(١٤) الأمم المتحدة، ٢٠١٥، *تقرير الأهداف الإنمائية للألفية ٢٠١٥* (نيويورك).

(١٥) Brookings, 2015, 15 million success stories under the Millennium Development Goals, 24 September، متاح على الموقع التالي: http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2015/09/24-million-success-stories-millennium-development-goals-mcarthur (تم الاطلاع عليه في ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦).

في الإسراع بالحد من الفقر، يجب الاعتراف على نحو تام بصغار الملاك – بمن فيهم النساء والشباب – كعناصر إنمائية رئيسية قادرة على تحسين تنافسية صادرات البلدان النامية. وفي هذا الصدد، فإن *تقرير السلع الأساسية والتنمية ٢٠١٥* و*تقرير أقل البلدان نمواً ٢٠١٥* ينصان على ضرورة تعميم مراعاة الاعتبارات الجنسانية في وضع السياسات الزراعية. وسيكون لذلك دور رئيسي في تحقيق الهدف ١ من أهداف التنمية المستدامة (القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان) والهدف ٢ (القضاء على الجوع وتوفير الأمن الغذائي والتغذية المحسنة وتعزيز الزراعة المستدامة).

ثالثاً– دروس سياساتية راسخة للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية

٢٧- إن التحديات التي توجه حكومات البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية قد تبدو مثبطة للهمم، ولكن التقدم في تحقيق أهداف التنمية يمكن التعجيل به من خلال اعتماد أكثر منهجية لبعض التوصيات السياساتية التي قدمها الأونكتاد على مدى السنوات، والتي يبرزها هذا الفصل، بما يشمل إشارات مرجعية إلى أبحاث أو أنشطة الأونكتاد الحديثة ذات الأهمية المباشرة للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية.

١– تحسين إدارة الموارد الطبيعية

٢٨- مثلما أكد الفريق العامل المعني بحوكمة السلع الأساسية الذي يضم أصحاب مصلحة متعددين والمنشأ سنة ٢٠١٤، فإن تحسين الشفافية والمساءلة في سلسلة القيمة للسلع الأساسية يعد أمراً رئيسياً من أجل تنمية قطاع السلع الأساسية. وتُظهر الحالة في شيلي المكاسب التي يمكن تحقيقها من اعتماد هذا النهج. فقد بدأت شيلي في منتصف التسعينيات عملية للتغيير الجماعي استناداً إلى عملية طويلة الأجل لبناء بيئة سياسية مستقرة، ومؤسسات قوية، وسياسات سليمة على صعيد الاقتصاد الكلي، وإطار قانوني متسق، بما يشمل قوانين الضرائب والاستثمار التي أتاحت زيادات كبيرة في تحصيل إيرادات الموارد، وكذلك إنشاء ثلاثة صناديق للتثبيت ساعدت على إدارة إيرادات السلع الأساسية خلال الطفرة. واعتُمدت خطة مراعية للشفافية وتزايد إضفاء الطابع الرسمي عليها بعد ٢٠٠٢-٢٠٠٣، مع إصدار قانون في عام ٢٠٠٨ لزيادة إمكانية وصول الجمهور للمعلومات وإنشاء وكالة مستقلة، هي مجلس الشفافية، لرصد الامتثال للشفافية وإمكانية الاطلاع على البيانات العامة. وارتبطت هذه العملية بالجهود المتواصلة لتحسين إدارة إيرادات النحاس، مما أدى إلى تحول اقتصادي هيكلي في الاقتصاد الشيلي وانخفاض بقيمة الثلثين، إلى أقل من ١ في المائة، في نسبة سكانها الذين يعيشون على أقل من ١,٩٠ دولار يومياً (وفق تعادل القوة الشرائية لعام ٢٠١١).

٢- تعظيم الروابط الإنمائية لقطاع السلع الأساسية

٢٩- إن تنمية القطاع الزراعي في الاقتصادات الغنية زراعياً تسهم في الحد من الفقر وفي النمو الجامع على نحو فعال. وفي هذه البلدان، يؤدي النمو الزراعي إلى روابط استهلاكية وإنتاجية في الاقتصاد بأسره، مما يسهم في الحد من الفقر. ولكن مثلما يُبين *تقرير السلع الأساسية والتنمية ٢٠١٥*، فإن استراتيجيات التنمية الزراعية، من أجل أن تكون فعالة، يجب عليها إتاحة دور محوري للزراعة في الحيازات الصغيرة.

٣٠- وفي البلدان الغنية بالمعادن، تُبذل جهود من أجل وضع أُطر لتحقيق الاستخدام الأمثل لريع الموارد من أجل تعزيز قاعدة صناعية تتسم بالتنوع. وأدت الصعوبات التي سببها انخفاض أسعار النفط في السنوات الأخيرة إلى اعتماد العديد من البلدان الغنية بالنفط لتدابير سياساتية تتجه إلى تعظيم الروابط الخاصة بالمالية العامة والإنتاج على السواء. فمثلاً في نيجيريا، حتى عام ٢٠١٤، كان ٧٠ في المائة من الإيرادات العامة تأتي من النفط. وأدى نقص الموارد العامة بسبب انخفاض أسعار النفط إلى توسيع الحكومة لقاعدتها الضريبية وتحسين قدرتها على تحصيل الضرائب. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١١، استحدثت الحكومة سياسة ضريبية وطنية جديدة تضم إصلاحات منها إدخال تحسينات على كفاءة تحصيل الضرائب[١٦]. ويقدر أن هذه العملية قد أدت إلى جمع ضرائب إضافية بقيمة ٦٠٠ مليون دولار بحلول أوائل عام ٢٠١٥[١٧].

٣١- وفيما يتعلق بروابط الإنتاج، اعتمد العديد من البلدان تشريعات أو تدابير سياساتية مهيأة نحو تعظيم الروابط الأمامية عن طريق إضافة القيمة من خلال التجهيز والتكرير. وعادة ما يطلق على هذه المبادرات اسم سياسات المحتوى المحلي. وتعتمد قدرة بلد ما على تحويل تشريعات المحتوى المحلي إلى نتائج ملموسة لأغراض التنمية الاقتصادية والاجتماعية على عدد من العوامل. أولاً، يجب على البلد أن يمتلك بيئة سليمة من حيث الموارد البشرية والجوانب القانونية والمالية والتكنولوجية. وثانياً، فإن تعظيم الروابط الإنمائية لقطاع الموارد المعدنية يعتمد جزئياً على قدرة البلد النامي المعتمد على السلع الأساسية على تعظيم مصالحه في مفاوضات التعاقد مع المستثمرين المحتملين، لا سيما في قطاعات النفط والغاز والتعدين. وثالثاً، يجب وضع تشريعات المحتوى المحلي وفقاً لالتزام البلد بالامتثال للاتفاق المتعلق بتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة والاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات التابعين لمنظمة التجارة العالمية. وتضم شروط المحتوى المحلي مواصفات الالتزامات بالتعاقد مع مقدمي خدمة محليين أو بتعيين موظفين محليين في قطاعات خدمية معينة. وعلى هذا النحو، يمكن لتلك الشروط أن تصعب الامتثال للمادة

(١٦) African Development Bank, OECD, United Nations Development Programme, United Nations Economic Commission for Africa, 2012, *African Economic Outlook 2012* (Paris, OECD Publishing).

(١٧) N Okonjo-Iweala, 2014, Interview in *Jeune Afrique*، متاح على الموقع التالي: http://www.jeuneafrique.com/economie/ngozi-okonjo-iweala-les-gens-ont-une-perception-tellement-injuste-du-nigeria/2714/ (تم الاطلاع عليه في ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦).

السادسة عشرة للاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات فيما يتعلق بالأحكام الخاصة بإمكانية النفاذ إلى الأسواق والمعاملة الوطنية التي قد تؤثر على الموردين الأجانب. ولكن بما أن مجالات الاتفاق لا تنطبق إلا على قطاعات الخدمات التي يدرجها البلد العضو في منظمة التجارة العالمية بجدول التزاماته، فإن معظم البلدان النامية لديها مرونة أكبر بسبب العدد المحدود من الالتزامات التي أعلنتها[١٨]. ويجب أيضاً أن تكون تشريعات المحتوى المحلي متسقة مع المواصفات المنصوص عليها في معاهدات الاستثمار الثنائية التي يوقعها البلد، وتحديداً مدى تأثير أحكام عدم التمييز مثل المعاملة الوطنية والتزامات الدولة الأولى بالرعاية على الشروط المقترحة للمحتوى المحلي.

٣٢- ولكن شروط المحتوى المحلي ليست الدواء الشامل، وهي ليست فعالة إن لم تدعمها جهود أوسع نطاقاً تكون مصممة لتطوير القدرات الإنتاجية للبلد. وإقراراً بالحاجة إلى بيئة تمكينية أوسع وقدرات إنتاجية أقوى في البلدان المستفيدة، يساعد الأونكتاد ووحدته الخاصة المعنية بالسلع الأساسية ثلاثة بلدان في وسط أفريقيا على تعزيز قدراتها في تصميم السياسات من أجل تعظيم الروابط الإنمائية لقطاعات الموارد المعدنية فيها (انظر الإطار ٣).

الإطار ٣

تعظيم الروابط الإنمائية لقطاع الموارد المعدنية في وسط أفريقيا

في الفترة من عام ٢٠١٥ إلى عام ٢٠١٧، ستنفذ الوحدة الخاصة المعنية بالسلع الأساسية مشروعاً يمول من الشريحة التاسعة من حساب الأمم المتحدة للتنمية. ويُجرى المشروع بالتعاون الوثيق مع المركز الأفريقي لتطوير قطاع المعادن في اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة، وسيُنفذ مبدئياً في ثلاثة بلدان هي تشاد والكونغو وغينيا الاستوائية. ويهدف المشروع إلى تعزيز قدرة صناع السياسات في البلدان الأعضاء في الجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا على وضع سياسات تعظم الروابط الإنمائية لقطاعات الموارد المعدنية فيها. ونهج المشروع جامع تماماً ويستند إلى تعزيز الحوار فيما بين الزعماء السياسيين ومنظمات الأعمال التجارية المحلية والرابطات المهنية والمستثمرين الأجانب بشأن سبل ووسائل ضمان أن تيسر الاستثمارات في الأنشطة المرتبطة بالمعادن توفير أنشطة اقتصادية جديدة ووظائف وفرص للتعاقد من الباطن، ولا سيما بين الشركات الأجنبية والمؤسسات المحلية. ويهدف المشروع أيضاً إلى مواجهة أوجه القصور في الأطر القانونية والتنظيمية.

(١٨) I Ramdoo, 2015, Unpacking local content requirements in the extractive sector: What implications for the global trade and investment frameworks?, The E15 Initiative Expert Group on Trade and Investment in Extractive Industries Think Piece (International Centre for Trade and Sustainable Development and World Economic Forum).

٣٣- ويرجع جانب من الدافع باتجاه وضع أطر المحتوى المحلي إلى الشاغل المتعلق بتعظيم أثر قطاع السلع الأساسية على توفير الوظائف. والجهود المبذولة من أجل إنشاء روابط قوية بين القطاع الاستخراجي وغيره من قطاعات الاقتصاد تعاني من التقييد بسبب ضعف الهياكل الأساسية ومحدودية التكنولوجيا والمهارات والتمويل. وفي إطار جهوده الدعوية المتعلقة بسياسات الاستثمار لصالح اثنين من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية اعتماداً كثيفاً وهما منغوليا وموزامبيق، أبرز الأونكتاد الأثر المحدود لمشاريع التعدين العملاقة على توفير الوظائف وإيجاد الروابط مع الاقتصاد المحلي[١٩]. وتُنشر هذه الرسائل وما يصاحبها من توصيات سياساتية في مختلف المحافل السياساتية الوطنية ذات أصحاب المصلحة المتعددين في البلدان المعنية. واعترافاً بالتحديات المستمرة أمام توفير وظائف مستدامة في الصناعات الاستخراجية، كان موضوع الدورة السابعة عشرة لمؤتمر ومعرض النفط والغاز والمناجم في أفريقيا هو توفير الوظائف المستدامة. وشكل المؤتمر فرصة للمشاركين لتبادل الخبرات في أمور منها التكامل الناجح على امتداد سلاسل القيمة في مجالات النفط والغاز والمعادن.

٣- الإقرار بالحاجة الدائمة للتصنيع

٣٤- يتعين على البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية أن تنظر بعناية في الخصائص المحددة لسياقاتها الخاصة وأوجه المقايضة بين المكاسب القصيرة الأجل والتكاليف الطويلة الأجل عند وضع استراتيجياتها للتنمية الصناعية.

٣٥- إن القدرة على الحصول على حصة من السوق الدولية تتفاوت فيما بين المناطق والبلدان، على نحو ما تبينه الاختلافات في أنماط التكامل في الاقتصاد العالمي عبر المناطق. وأظهر *تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا ٢٠١١* أن أفريقيا تفقد ميزتها في التصنيع الكثيف الاستخدام لليد العاملة بينما تثبت المناطق الأخرى أنها أكثر استعداداً لاستغلال الفرص الجديدة في الاقتصاد العالمي. وأشار التقرير إلى أن حصة أنشطة التصنيع الكثيف الاستخدام لليد العاملة في القيمة المضافة للتصنيع انخفضت من ٢٣ في المائة عام ٢٠٠٠ إلى ٢٠ في المائة عام ٢٠٠٨. وشدد على الحاجة إلى وضع استراتيجيات للتنمية الصناعية تكون خاصة بكل بلد، مع التشديد على المبادئ التالية: دعم أصحاب الأعمال الحرة وتحفيزهم؛ بناء العلاقات الفعالة بين الدولة ومؤسسات الأعمال التجارية؛ التركيز على إزالة العقبات القائمة أمام التنمية الصناعية؛ وضع آليات للرصد والتقييم والمساءلة. وشدد التقرير على أن التصنيع يجب ألا يتحقق على حساب القطاع الزراعي. ولكن يتعين على البلدان الأفريقية أن تعزز الروابط بين قطاعاتها الزراعية وغير

(١٩) UNCTAD, 2012, *Investment Policy Review: Mozambique* (New York and Geneva, Sales No. 12.II.D.11, United Nations publication); UNCTAD, 2013, *Investment Policy Review: Mongolia* (New York and Geneva, United Nations publication).

الزراعية. ولهذه التوصية أهمية خاصة في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية والقائمة على الزراعة.

٤- الاستثمار في تطوير الهياكل الأساسية

٣٦- تضطلع الهياكل الأساسية بدور بالغ الأهمية في جميع مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وهي حاسمة في بناء القدرة الإنتاجية لأي بلد. وبالتالي يتعين أن يكون الاستثمار في الهياكل الأساسية على رأس أولويات البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. وتُظهر تقديرات الأونكتاد أن البلدان النامية ستحتاج لاستثمار من ١,٦ إلى ٢,٥ تريليون دولار سنوياً في مجالات الطاقة والنقل والاتصالات والمياه والصرف الصحي بين عامي ٢٠١٥ و٢٠٣٠ من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ولكن البلدان النامية قد تواجه فجوة سنوية في الاستثمار قدرها من ٠,٧٥ إلى ١,٦ تريليون دولار حتى عام ٢٠٣٠. وقد لا يكفي التمويل العام، ومن ثم يتعين أن يضطلع الاستثمار الخاص بدور رئيسي في سد هذه الفجوة الكبيرة. وتعتبر الهياكل الأساسية من القطاعات ذات الإمكانية العالية في توجيه استثمارات القطاع الخاص، وهي قطاع قادر أيضاً على توليد آثار مضاعفة كبيرة[٢٠]. ولكن الاستثمار الخاص يميل إلى تجاهل الخدمات الأساسية لصالح للفقراء في المناطق النائية.

٣٧- ويعد تطوير الهياكل الأساسية في قدرات النقل وإمكانيات الاتصال والتخزين واللوجستيات أساسياً للأنشطة الاقتصادية، ولا سيما للتبادل التجاري في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. وتتسم الحاجة إلى المزيد من الاستثمار في الهياكل الأساسية للنقل أهمية خاصة في البلدان النامية غير الساحلية المعتمدة على السلع الأساسية بسبب قيودها الجغرافية وبعدها عن الأسواق الدولية. وتفيد بحوث الأونكتاد عن البلدان النامية غير الساحلية بأنها كمجموعة قد أصبحت معتمدة بشكل متزايد على السلع الأساسية خلال العقد الماضي. وتُظهر قياسات تركز الصادرات على سبيل المثال مستوى وسيط لمؤشر هيرفنداهل – هيرشمان بقيمة ٠,٤٠ في تلك البلدان في الفترة ٢٠١١-٢٠١٣. ومن ثم يعتبر تنويع الصادرات من الأمور ذات الأهمية لهذه البلدان[٢١].

٣٨- وخلال طفرة السلع الأساسية، وبينما شهدت احتياطات العملة الأجنبية في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية ارتفاعاً كبيراً أدى إلى زيادة مفاجئة في صناديق الثروة السيادية المستندة إلى السلع الأساسية، لم يكن هناك دليل يُذكر على أن هذا الارتفاع تجسد في

(٢٠) الأونكتاد، ٢٠١٤، *تقرير الاستثمار العالمي ٢٠١٤* (نيويورك وجنيف، رقم المبيع E.14.II.D.1، منشورات الأمم المتحدة).

(٢١) UNCTAD, 2015, *Facilitating the Participation of Landlocked Developing Countries in Commodity Value Chains* (New York and Geneva, United Nations publication).

زيادات مماثلة في الاستثمارات في الهياكل الأساسية. فمثلاً، وعلى الرغم من الأصول المالية الضخمة لدى مصدري السلع الأساسية الأفارقة خلال طفرة السلع الأساسية، فإن برنامج تطوير الهياكل الأساسية في أفريقيا، المسؤول عن تعزيز تطوير الهياكل الأساسية في المنطقة، لم ينجح في جمع مبلغ الـ ٦٨ مليار دولار اللازم للاستثمارات الإقليمية في الهياكل الأساسية في الفترة ما بين عامي ٢٠١٢ و٢٠٢٠ (إذ لم يُجمع حتى عام ٢٠١٥ سوى ٣٨ مليار دولار).

٣٩- وعلى نحو ما دعا *تقرير السلع الأساسية والتنمية ٢٠١٥*، فإن الاستثمارات في مشاريع الهياكل الأساسية ذات القيمة التجارية المنخفضة تحتاج إلى الدعم من تمويل القطاع العام عن طريق المنح، والقروض الميسرة الشروط، والضمانات. وحيث يكون التمويل الطويل الأجل من مصارف التنمية غير كاف، تضطلع الشراكات بين القطاعين العام والخاص بدور في إطلاق مشاريع الهياكل الأساسية الضخمة، مثل برنامج كالانغالا للهياكل الأساسية المتكاملة في أوغندا، وهو برنامج متعدد الأبعاد والمانحين ويتضمن تطوير الطرق وعمليات تشغيل العبارات وإمدادات الطاقة والمياه. ولكن استعراضاً للشراكات بين القطاعين العام والخاص في *تقرير التجارة والتنمية ٢٠١٥: وضع البنيان المالي الدولي في خدمة التنمية*، يُظهر أنها لم تنجز وعودها بتوفير الخدمات الأساسية لصالح للفقراء، في المشاريع المتعلقة بالمياه مثلاً. ويُبين تحليل الاتجاهات التاريخية للشراكات بين القطاعين العام والخاص في التقرير أنها لم تنجح في توفير تمويل إضافي بالمعنى الاقتصادي الحقيقي وأنها كثيراً ما أدت إلى زيادة الواجبات والالتزامات عن المتوقع بالنسبة للحكومات[٢٢]. وفي معظم البلدان، لا تزال الدولة هي الموفر الرئيسي للتمويل[٢٣].

٥- جعل سياسات الاستثمار والمنافسة مراعية لصغار الملاك

٤٠- إن تطوير القطاع الخاص المحلي يتعين أن يشكل هدفاً مهماً لسياسة الاستثمار. وبذلك، وكما أكد *تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا ٢٠١٤*، يلزم تكريس جهود محددة لتعزيز الروابط بين المؤسسات التجارية المحلية والأجنبية واستخدام المساعدات لتحفيز الاستثمار. وتُظهر تقديرات الأونكتاد أنه في الفترة ٢٠٠٤-٢٠١٤، زاد رصيد الاستثمار الأجنبي المباشر بثلاثة أمثال في أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية، وبأربعة أمثال في البلدان غير الساحلية الأقل نمواً[٢٤]. ويمكن أن يزيد بأربعة أمثال بحلول عام ٢٠٣٠ إذا بذل المجتمع الدولي جهداً

(٢٢) الأونكتاد، ٢٠١٥، *تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٥: وضع البنيان المالي الدولي في خدمة التنمية* (نيويورك وجنيف، رقم المبيع E.15.II.D.4، منشورات الأمم المتحدة).

(٢٣) M Warner, D Kahan and S Lehel, 2008, Market-oriented agricultural infrastructure: Appraisal of public-private partnerships, Agricultural, Management, Marketing and Finance Occasional Paper No. 23 (Food and Agriculture Organization of the United Nations).

(٢٤) الأونكتاد، ٢٠١٥، *تقرير الاستثمار العالمي ٢٠١٥: إصلاح حوكمة نظام الاستثمارات الدولي* (نيويورك وجنيف، رقم المبيع E.15.II.D.5، منشورات الأمم المتحدة).

متضافراً. وهذا الاتجاه يمكن أن يفيد هذه الاقتصادات الضعيفة، ولكن يتعين إيلاء الاهتمام بعناية لدراسة مدى تركز الإنتاج والتجارة الدوليين للسلع الأساسية في سلاسل القيمة العالمية لدى بضع شركات عبر وطنية. فعلى سبيل المثال، تتحكم أربع شركات متعددة الجنسيات بمجال السلع الأساسية في أكثر من ٦٠ في المائة من السوق العالمية للقهوة، بينما تتحكم ثلاث في ٨٥ في المائة من السوق العالمية للشاي. وتسهم عمليات الدمج والتملك في ظهور لاعبين كبار يتحكمون في حصص ضخمة من أسواق السلع الأساسية مثل الكاكاو والزيوت النباتية والحبوب والبوكسيت.

٤١- ونظراً للدور المحوري لتوفير الوظائف في تحقيق مسار نمو أكثر شمولاً وحداً من الفقر، فإن الاتجاه نحو التركز في قطاع السلع الأساسية يتعين أن يثير الشواغل في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، إذ إن إمكانية توفير الوظائف تعتبر الأعلى في الأعمال التجارية الصغيرة. وكما أبرز *تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا ٢٠١٣*، فإن تحفيز مباشرة الأعمال الحرة على الصعيد المحلي قد يؤدي بدوره إلى تعزيز التجارة البينية الأفريقية ووضع الأساس للنهج الإقليمي في التنمية. والممارسات المخلة بالمنافسة لا تضر فقط الأعمال التجارية الصغيرة، بل الفقراء أيضاً، الذين يتضررون بشكل غير متناسب من الممارسات السيئة في المشتريات العامة مثلاً. ولكن استعراضاً أجراه الأونكتاد للممارسات الحالية يُظهر أن عدداً قليلاً جداً من أجهزة حماية المنافسة في البلدان النامية قد تمكن من كشف التكتلات الاحتكارية ومقاضاتها بنجاح[٢٥].

٤٢- وفيما يتعلق بالقطاع الزراعي، فإن *تقرير السلع الأساسية والتنمية ٢٠١٥* يقر بالمكاسب المحتملة من الاستثمار الأجنبي المباشر، ولكنه يشير أيضاً إلى نقص الضمانات المقدمة لصغار الملاك في معظم الأطر السياساتية للاستثمار في البلدان النامية. ويذكر التقرير عدم وجود دليل يُذكر على أن سياسات الاستثمار تجسد الاحتياجات المحددة لصغار الملاك، ويدعو إلى استحداث ضمانات لصغار الملاك في قانون الاستثمار وعقود الاستثمار. ويتعين تصميم أدوات قانونية وتنظيمية محددة لوضع نماذج جامعة للأعمال التجارية تلبي الاحتياجات الخاصة للعناصر الفاعلة الصغيرة في سلسلة القيمة الزراعية. ويعد تهيئة هذه البيئة المواتية أساسياً بالنسبة لقدرة صغار الملاك على إنشاء شركات تجارية قادرة على البقاء.

٤٣- ويُظهر استعراض حديث للتكتلات الاحتكارية وغيرها من الممارسات المخلة بالمنافسة في أسواق المعادن أن هذه الأسواق تعد على الصعيد الدولي أكثر حساسية للقيود على الصادرات التي تفرضها البلدان المنتجة من جانب واحد. وتُعزى هذه القيود إلى ما تمارسه جماعات الضغط القوية من ضغوط لتحوز إمكانية تفضيلية في الحصول على المواد الخام المحلية في بعض البلدان

(٢٥) UNCTAD, 2014, *UNCTAD Perspective: Competition and Consumer Policy 2013* (New York and Geneva, United Nations publication).

النامية الكبرى[٢٦]. وتتحكم في ثلاثة أرباع إنتاج المناجم العالمي شركات خاصة معظمها من الشركات عبر الوطنية. وترجع الحواجز أمام النفاذ في القطاعات ذات الصلة إلى المتطلبات الكبيرة من المعرفة الفنية ورأس المال والمستوى المرتفع من مخاطر الاستثمار التي تتسم بها، مما يصعّب النفاذ إلى السوق على داخليها الصغار الجدد.

٤٤- ولم تعد التكتلات الاحتكارية موجودة رسمياً، ولكن الشركات قد تستخدم أشكالاً غير ملحوظة من التلاعب بالسوق. وبين عامي ٢٠٠٠ و٢٠١٠، كانت هناك ١٥ قضية على الأقل قامت فيها سلطات مكافحة الاحتكار بالكشف عن محاولات لتشكيل تكتلات احتكارية دولية سرية خاصة في التعدين والمعادن الأولية، ومعاقبة المتورطين فيها[٢٧]. وبالمثل، حددت الوكالات التنظيمية في بلدان متقدمة حالات تلاعب في آليات تسعير أسواق الذهب والفضة[٢٨]. وزيادة تعقيد الأسواق العالمية والفورية والنمو في عدد الجهات الفاعلة المشاركة، بما في ذلك في المؤسسات المصرفية وغيرها من المؤسسات المالية، تبرز الحاجة إلى تكريس الموارد للوكالات التنظيمية من أجل مساعدتها على الاضطلاع بدورها المتزايد التعقيد. وبالإضافة إلى كونها ضرورية لحماية المستهلك، فإن قوانين المنافسة جيدة الصياغة والإنفاذ تساعد على ضمان حصول المؤسسات التجارية الصغيرة والمتوسطة الحجم على فرص لدخول كل قطاعات الاقتصاد.

رابعاً- مسائل مختارة ذات صلة بالبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، والاستنتاج

٤٥- تمر التنمية المستندة إلى السلع الأساسية بمفترق طرق. فالاعتماد على السلع الأساسية يضخم من التحديات التي تواجه البلدان النامية المعتمدة عليها في مسارها نحو التنمية المستدامة. ويعد الخروج من فخ الاعتماد على السلع الأساسية شرطاً ضرورياً لتحقيق خطة التنمية المستدامة لما بعد عام ٢٠١٥. وعلى خلفية انخفاض أسعار السلع الأساسية، أكد الأونكتاد مجدداً على ضرورة تعجيل البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية بعملية الصعود في سلاسل القيمة لهذه السلع وتعظيم الروابط الإنمائية لقطاع السلع الأساسية وتنويع اقتصاداتها في مسعاها لتحقيق التنمية المستدامة. وذلك ليس بالأمر السهل، ولكن الإبقاء على الوضع الراهن لن يكون مستداماً سياسياً واقتصادياً. ويبرز هذا الفصل بحوث الأونكتاد والقضايا الناشئة فيما يتعلق بالاتفاقات الدولية والأدبيات ذات الصلة للبلدان النامية، بما فيها المعتمدة على السلع الأساسية.

---

(٢٦) J Kooroshy, F Preston and S Bradley, 2014, Cartels and competition in minerals markets: Challenges for global governance, Chatham House, the Royal Institute of International Affairs.

(٢٧) المرجع نفسه.

(٢٨) المرجع نفسه.

١- القضايا البيئية

٤٦- من المرجح أن تسفر الأهمية المتزايدة للقضايا البيئية والاتفاق المبرم مؤخراً في المؤتمر الحادي والعشرين للأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، عن عصر أكثر شدة من الناحية البيئية بالنسبة للبلدان المنتجة للوقود الأحفوري وللبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية وعلى الزراعة الكثيفة. وقد بدأت بعض البلدان في الاستفادة من الفرص المرتبطة بالتنمية المراعية للمناخ. وكانت الغابون، وهي بلد معتمد على النفط، من أوائل البلدان التي قدمت مساهماتها المعتزمة المحددة وطنياً قبل مؤتمر الأطراف الحادي والعشرين، وأبرزت طموحها بالحد من انبعاثاتها التراكمية بنسبة ٦٥ في المائة بحلول عام ٢٠٢٥؛ ويشدد نهجها على الاستثمار في التكنولوجيات التي تحد من حرق الغاز، ووضع سياسات وأدوات للإدارة المراعية للمناخ لغاباتها وأراضيها، وتطوير أنواع الطاقة المتجددة.

٤٧- وفيما يتعلق بالزراعة، يشير *تقرير السلع الأساسية والتنمية ٢٠١٥* إلى أن البلدان النامية الساعية إلى تطوير قطاعات الزراعة فيها يتعين ألا تكرر تجارب بعض بلدان آسيا وأوروبا التي أدى فيها الاستخدام المفرط للأسمدة إلى تلوث وتدهور الموارد الطبيعية. ففي الصين على سبيل المثال، ووفقاً لبعض التقديرات، تتسبب الزراعة في أكثر من ١٥ في المائة من مجموع انبعاثاتها من غاز الدفيئة، وفي حوالي ٩٠ في المائة من انبعاثاتها من أكسيد النيتروز، وهو ما يرجع بقدر كبير إلى الاستخدام المفرط للأسمدة. وبادرت الحكومة الصينية إلى الترويج لنموذج إنمائي للزراعة المراعية للبيئة في السنوات الأخيرة، ولكن من الصعب معالجة الضرر الذي أحدثته الممارسات السابقة، مما يُظهر حدود النماذج الزراعية التي تركز على مكاسب الريع القصير الأجل مقارنة بالأهداف الطويلة الأجل.

٢- العلم والتكنولوجيا والابتكار وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والخدمات

٤٨- تُظهر الخبرات المتعلقة بمسارات التنمية الناجحة أن العلم والتكنولوجيا والابتكار عناصر رئيسية دافعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويمكن لسياسات العلم والتكنولوجيا والابتكار أن تساعد على زيادة الإنتاجية وتحسين تنافسية الشركات والمساهمة في التعجيل بالنمو وتوفير الوظائف. وفيما يتعلق بالبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، يتعين على هذه السياسات أن تعتمد الابتكار الذي يساعد على التنويع بعيداً عن السلع الأساسية الأولية، ويعزز التكنولوجيات المحلية، ويعتمد ويكيف الإبداعات الأجنبية، وذلك في سياق نظام مناسب لحقوق الملكية الفكرية.

٤٩- ويضم *تقرير التكنولوجيا والابتكار ٢٠١٥: تعزيز سياسات الابتكار من أجل التنمية الصناعية* دراسات حالة إفرادية لاثنين من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية وهي جمهورية تنزانيا المتحدة ونيجيريا. ويشير التقرير إلى أن الدولتين شهدتا معدلات نمو مؤثرة على

مدى العقد الماضي ولكنهما واجهتا صعوبات في توجيه الإنفاق على البحث والتطوير نحو التعلم التكنولوجي. ولم يسفر ارتفاع مستويات الإنفاق على البحث والتطوير كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في العقد الأول من هذا القرن عن زيادة التعلم التكنولوجي، ولا سيما على مستوى الشركات، وهو ما يظهر في عدم ارتفاع مستوى الصادرات من المنتجات ذات التكنولوجيا المتوسطة والمتقدمة. وفي العديد من البلدان النامية الزراعية، تعزز السياسة العامة للتكنولوجيا – ضمناً أو صراحة – من عملية تجارية لاعتماد التكنولوجيا، لا تتوافق مع موارد وقدرات معظم صغار الملاك. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الإنفاق على البحث والتطوير كان قليلاً ومتقلباً بشدة، ولا سيما في البلدان المنخفضة الدخل التي يعتمد فيها البحث والتطوير على التمويل الخارجي من الجهات المانحة ومن مصارف التنمية على السواء. ويدعو الأونكتاد إلى وضع خطة للبحث والتطوير تعزز الاستدامة البيئية وتراعي المعارف التقليدية لصغار الملاك من المزارعين. وتُظهر الأدلة أن هذا النهج يشكل شرطاً ضرورياً للتنمية الزراعية، مما يؤدي إلى نتائج ملموسة.

٥٠- ويشدد الأونكتاد أيضاً على ضرورة أن تحقق البلدان النامية الاستفادة القصوى من تطوير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويساهم الانتشار العالمي للهواتف وأنظمة الاتصالات المحمولة ونمو شبكات الإنترنت وانتشار استخدام الهياكل الأساسية عريضة النطاق في تغيير أنماط الإنتاج والتجارة على الصعيد الدولي. ولتحقيق أقصى استفادة من الفرص المتنامية في مجالات مثل التجارة الإلكترونية، على نحو ما أبرز *تقرير اقتصاد المعلومات ٢٠١٥: تحرير إمكانات التجارة الإلكترونية لصالح البلدان النامية*، فإن الحكومات بحاجة للاستثمار في الهياكل الأساسية وإنشاء أطر قانونية ومؤسسية وسياساتية ملائمة.

٥١- وذكر عدد من خبراء التنمية أن ظهور شبكة الإنترنت وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وغير ذلك من التكنولوجيات الناشئة قد يسمح للبلدان النامية أن تحقق قفزة في اقتصاد الخدمات وتستفيد من فرص التنمية فيه، ولا سيما في أفريقيا[٢٩]. وبالإضافة إلى المميزات المتوفرة في هذه القطاعات، يتعين على البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية أن تواصل بناء الأساس للتحول المستدام.

٥٢- ويتطلب الاستفادة من هذه الفرص الجديدة وجود التمويل. ولهذا الغرض، ورغم أن تحسين إمكانية الحصول على التمويل التقليدي لا يزال يشكل مسألة بالغة الأهمية، فإن التطوير الجاري لمجموعة جديدة من آليات التمويل المبتكرة، ولا سيما في سلاسل القيمة الزراعية، يعد اتجاهاً موضع ترحيب[٣٠].

(٢٩) انظر على سبيل المثال: UNCTAD, 2015, *Economic Development in Africa Report 2015: Unlocking the Potential of Africa's Services Trade for Growth and Development* (New York and Geneva, Sales No. E.15.II.D.2, United Nations publication).

(٣٠) انظر على سبيل المثال التطورات التي يستعرضها تقرير: *Commodities and Development Report 2015*.

٣- التطورات الجديدة في اتفاقات التجارة الدولية

٥٣- إن القرارين الوزاريين عن المنافسة في الصادرات وعن القطن، الصادرين عن المؤتمر الوزاري العاشر لمنظمة التجارة العالمية، يعكسان التحرك بعيداً عن الوضع الراهن الذي اتسمت به المفاوضات المتعلقة بهاتين المسألتين على مدى السنوات الماضية[٣١].

٥٤- ويدعو القرار الوزاري المعني بالقطن إلى أن يُمنح القطن الوارد من أقل البلدان نمواً إمكانية الوصول إلى أسواق البلدان المتقدمة دون رسوم جمركية أو حصص، وذلك اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦. ولكن النص لا يقدم تعهدات ملزمة، وإنما نتائج لأفضل المساعي، وهو لا يتناول الدعم المحلي للقطن والإعانات المقدمة للمَزارع على الصعيد العالمي. وفضلاً عن ذلك، وعلى نحو ما أكد الأونكتاد، فحتى تتحقق أقصى استفادة من هذا النفاذ للسوق، يتعين على أقل البلدان نمواً أن تكرس المزيد من الموارد لبناء القدرات في قطاعات القطن لديها على صعد الإنتاج والتحويل والتسويق، مثلما أبرزت خريطة طريق القطن الأفريقي[٣٢].

٥٥- ويشمل القرار الوزاري المتعلق بمنافسة الصادرات التزاماً بالوقف الفوري للإعانات المقدمة لصادرات المزارع (المادة ٤). وينص القرار على شروط محددة للمنتجات المجهزة ومنتجات الألبان ولحم الخنزير في حاشية[٣٣]. وبالإضافة إلى ذلك، يمهل القرار البلدان النامية حتى عام ٢٠٢٣ لإزالة ما لديها من إعانات، وأقل البلدان نمواً حتى عام ٢٠٣٠ للوفاء بالتزاماتها.

٥٦- وبخلاف هذه المسائل ذات الأهمية المباشرة للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، هناك وجهات نظر متباينة بشأن نتائج المؤتمر الوزاري العاشر، بما يشمل مسألة إعادة التأكيد على خطة الدوحة الإنمائية. والقرار المتعلق بالاحتفاظ بمخزونات حكومية من الغذاء لأغراض الأمن الغذائي يؤكد مجدداً على بند السلام الذي تم التوصل إليه في بالي، إندونيسيا، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ ويلزم لجنة الزراعة بمنظمة التجارة العالمية بضمان حل المسألة في المؤتمر الوزاري المقبل[٣٤]. ولم يُتخذ أي قرار بشأن آليات خاصة للضمانات للبلدان النامية. وقُدم هذا

---

(٣١) منظمة الصحة العالمية، الوثيقتان WT/MIN(15)/45 وWT/MIN(15)/46، المتاحتان على الموقع الشبكي التالي: http://www.wto.org/english/news_e/news15_e/mc10_19dec15_e.htm (تم الاطلاع عليه في ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦).

(٣٢) UNCTAD, 2014, *Pan-African Cotton Road Map* (New York and Geneva, United Nations publication).

(٣٣) "هذه الفقرة لا تشمل المنتجات المجهزة ومنتجات الألبان ولحوم الخنزير في أي بلد من البلدان المتقدمة الأعضاء يوافق على القيام – اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦ – بوقف كل إعانات التصدير للمنتجات المتجهة إلى أقل البلدان نمواً، ويكون قد أبلغ عن إعانات التصدير لهذه المنتجات أو فئات المنتجات في أحد إخطاراته الثلاثة الأخيرة بشأن إعانات التصدير التي نظرت فيها لجنة الزراعة قبل تاريخ اتخاذ هذا القرار. وبالنسبة لهذه المنتجات، تتوقف إعانات التصدير المقررة بحلول نهاية عام ٢٠٢٠، وينطبق تجميد مستويات الالتزام بالكمية حتى نهاية عام ٢٠٢٠ عند المتوسط الفعلي لمستويات الكمية الخاص بفترة الأساس ٢٠٠٣-٢٠٠٥. وفضلاً عن ذلك، لا تنطبق أية إعانات للتصدير على أسواق جديدة أو على منتجات جديدة". (منظمة التجارة العالمية، الوثيقة WT/MIN(15)/45).

(٣٤) منظمة التجارة العالمية، الوثيقة WT/MIN(15)/44، المتاحة على الموقع التالي:
http://www.wto.org/english/news_e/news15_e/mc10_19dec15_e.htm (تم الاطلاع عليه في ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦).

الطلب في إطار بند المعاملة الخاصة والتفضيلية من أجل حماية منتجي الغذاء في البلدان النامية من الزيادات المفاجئة في الواردات.

٤- الاستنتاج

٥٧- إن البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، ولا سيما أقل البلدان نمواً ذات الإمكانات الزراعية القوية، يتعين عليها زيادة الاستثمار في قطاعاتها الزراعية المحلية والاستفادة بقدر أكبر من البنود القائمة المتعلقة بالمعاملة الخاصة والتفضيلية الواردة في قواعد التجارة المتعددة الأطراف حالياً. ويتعين عليها في هذا السياق أن تفي بما قطعته من تعهدات تتعلق بالميزانية لأغراض تطوير القطاعات الزراعية. وبالمثل، يتعين على المجتمع الدولي أن يبذل قصارى الجهد من أجل تحقيق التعهدات الحالية بتقديم المعونة. ويلزم تكريس المزيد من الموارد للقطاع الزراعي. وتُظهر تقديرات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن المساعدات المقدمة لقطاعي الزراعة والتنمية الريفية قد شهدت انخفاضاً مستمراً في الفترة ما بين منتصف الثمانينيات وعام ٢٠٠٤، ثم أخذت توجهاً تصاعدياً منذ ذلك الحين. ووفقاً لأحدث الأرقام المتاحة، فقد تلقى قطاعي الزراعة والغذاء ٦ في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية في عام ٢٠١٢[٣٥]. ومن أجل زيادة أثر المعونات على الفقر، يتعين إيلاء المزيد من الاهتمام بتخصيص هذه الموارد لتلبية احتياجات صغار الملاك.

٥٨- ومن بين مجموعة الرسائل السياساتية، فإن الضرورة الملحة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية تدعو إلى وضع إطار للسياسة الإنمائية يحقق أقصى استفادة من السلع الأساسية في تلك البلدان، مع القيام في الوقت نفسه بمراعاة حقوق الإنسان وأخذ المقتضيات البيئية الجديدة في الاعتبار واعتماد نُهُج مستدامة اجتماعياً وسياسياً. ويمكن تيسير تحقيق هذه الأهداف من خلال عملية مستمرة لتحقيق التكافؤ في الأنظمة الرقابية العالمية للتجارة والاستثمار والتكنولوجيا.

---

(٣٥) للاطلاع على المزيد من التفاصيل، انظر: OECD, 2010, Measuring aid to agriculture، متاح على الموقع التالي: http://www.oecd.org/dac/stats/44116307.pdf (تم الاطلاع عليه في ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦)؛ OECD, 2012, Trends in aid to agriculture and rural development, in: OECD, *Development Cooperation Report 2012: Lessons in Linking Sustainability and Development* (Paris, OECD Publishing)، متاح على الموقع التالي: http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2012/managing-watersheds-for-resilient-livelihoods-in-ethiopia_dcr-2012-15-en (تم الاطلاع عليه في ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦)؛ OECD, 2015, Creditor reporting system، متاح على الموقع التالي: http://stats.oecd.org/؛ United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2015, Improving official development assistance allocation for a post-2015 world, متاح على الموقع التالي: http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/un_improving_oda_allocation _for_post-2015_world.pdf (accessed 20 January 2016) (تم الاطلاع عليه في ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦).