الأمم المتحدة

TD/B/C.I/MEM.2/53

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.: General
20 July 2022
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن السلع الأساسية والتنمية

الدورة الثالثة عشرة

جنيف، 10-12 تشرين الأول/أكتوبر 2022

البند 4 من جدول الأعمال المؤقت

مسارات التنويع الاقتصادي في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز

تتضمن هذه المذكرة استعراضاً للمسائل ذات الصلة بالتنويع في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية. ففي سياق الأزمات الأخيرة، بما في ذلك انتشار الجائحة واندلاع الحرب في أوكرانيا وأزمة المناخ، يجري التركيز على الحاجة الملحَّة إلى التنويع. إذ يرتبط الاعتماد على السلع الأساسية بمجموعة من الآثار السلبية والمخاطر المضاعفة. ومن شأن التنويع أن يقلل من التقلبات الناشئة عن أسواق السلع الأساسية الدولية، وأن يعمل أيضاً باعتباره محركاً للنمو والتنمية. وتُبيّن الأمثلة على التنويع التي تكلَّلت بالنجاح ضرورة وجود قيادة سياسية قوية تجنباً للوقوع في "فخ الاعتماد على السلع الأساسية". وفي هذا الصدد، تناقش هذه المذكرة مجموعة من الظروف التمكينية الواسعة النطاق وتدابير السياسات المحددة الأهداف. وبالإضافة إلى ذلك، لا بد من تكييف الاستراتيجيات الممكنة تحقيقاً لهذه الغاية وفقاً للظروف الخاصة بكل بلد. ومن شأن التكامل الإقليمي والتعاون الدولي أن يساعدا على إزالة العقبات التي تحول دون التنويع والارتقاء بالقيمة. ويسع البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية التي حققت في الآونة الأخيرة فائدة من ارتفاع أسعار السلع الأساسية اغتنام هذه الفرصة لتعزيز التنويع والارتقاء بالقيمة، ومن ثم تقليل الاعتماد على السلع الأساسية في المستقبل. كما يمكن تعزيز القدرة على الصمود في البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية عن طريق تنويع مصادر استيراد الأغذية، بسبل منها التجارة الإقليمية، وتعزيز مستوى الإنتاجية ومدى التنوع في الإنتاج الغذائي المحلي، وبناء مخزونات غذائية لامتصاص الصدمات القصيرة الأمد.

الرجاء إعادة الاستعمال

مقدمة

1- يُسنِد اتفاق أكرا، في الفقرة 208 منه، ولايةً إلى مجلس التجارة والتنمية التابع للأونكتاد من أجل إقامة اجتماع خبراء متعدد السنوات بشأن السلع الأساسية. وقد أُعيد تأكيد هذه الولاية في الفقرة 17 من ولاية الدوحة التي مددتها حتى عام 2016، وفي الفقرة 100(ق) من مافيكيانو نيروبي الذي مددها حتى عام 2020. ومُددت الولاية مرة أخرى تمشياً مع الفقرات 123 و127(م) و(ك ك) من عهد بريدجتاون. وتنص هذه الفقرة الأخيرة على أن يولي الأونكتاد اهتماماً خاصاً للتحديات التي تواجهها البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية، وأن يواصل التصدي للتحديات التي تواجهها البلدان النامية في تنويع اقتصاداتها، وأن يساعدها على صياغة سياسات إنمائية تفضي إلى تحقيق تنمية مستدامة وشاملة للجميع [(1)].

2- وتعرض هذه المذكرة، وفقاً للمقرر الذي اتخذه مجلس التجارة والتنمية في دورته التنفيذية الحادية والسبعين بشأن الموافقة الرسمية على مواضيع اجتماعات الخبراء المتعددة السنوات واجتماع الخبراء الأحادي السنة[(2)]، مناقشةً عن مسارات التنويع الاقتصادي في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية. إذ لا يزال الاعتماد على السلع الأساسية منتشراً على نطاق واسع ويمثل مصدراً للمخاطر الخارجية والتقلبات في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. وأظهرت البحوث التي أجراها الأونكتاد مؤخراً أن الاعتماد على السلع الأساسية يمكن أن يشكل فخاً[(3)]. وفي هذه المذكرة، يتم تحديد المسارات المتاحة لعدم الوقوع في هذا الفخ والسير نحو إقامة هيكل إنتاج وتصدير أكثر تنوعاً في هذه البلدان. وبالإضافة إلى ذلك، يتم تسليط الضوء على التحديات التي تواجهها البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية، مع التركيز بوجه خاص على الأزمات الأخيرة التي خلَّفت آثاراً كبيرة على أسواق الأغذية الدولية. إذ يشكل التنويع والارتقاء بالقيمة، على النحو المشار إليه في هذه المذكرة، تحديين إنمائيين واسعي النطاق يتطلبان إطاراً شاملاً للسياسات ينص على ظروف تمكينية واسعة النطاق وتدابير محددة الأهداف. وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أنه تم تحديد عدة مداخل لعملية النهوض بالتنويع في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية.

أولاً- حالة الاعتماد على السلع الأساسية والتحديات ذات الصلة

ألف- الاعتماد على صادرات السلع الأساسية

3- يعرَّف الاقتصاد بأنه يعتمد على السلع الأساسية عندما يستمد 60 في المائة أو أكثر من إيرادات صادراته السلعية من السلع الأولية كالأغذية، والمواد الخام الزراعية، والفلزات البخسة، والنفط الخام. ووفقاً لهذه العتبة، كان هناك في الفترة 2018-2020 ما مجموعه 101 من الدول الأعضاء في الأونكتاد - البالغ عددها 195 دولة - التي تعتمد على السلع الأساسية، استناداً إلى بيانات مستقاة من قاعدة بيانات الأونكتاد الإحصائية[(4)]. وكان لدى 14 بلداً آخر حصة تتراوح بين 50 و60 في المائة من السلع الأساسية عند التصدير.

(1) TD/541/Add.2.

(2) TD/B/EX(71)/3.

(3) UNCTAD, 2021a, *Commodities and Development Report 2021: Escaping from the Commodity Dependence Trap through Technology and Innovation* (United Nations publication, Sales No. E.21.II.D.14, Geneva).

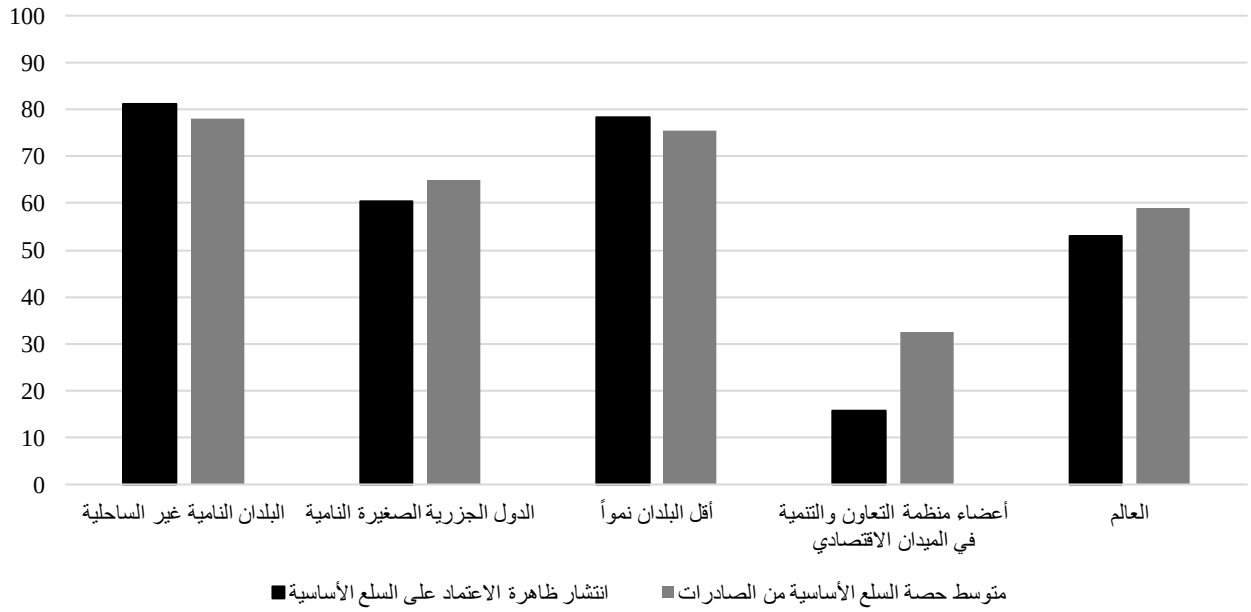
(4) البيانات غير متوافرة لكل من سان مارينو وموناكو والكرسي الرسولي. وأُبلغ عن البيانات التجارية لليختنشتاين مع البيانات الخاصة بسويسرا. وتتوافق مجموعات البلدان الواردة في الفقرات من 2 إلى 4 مع تلك الموجودة في قاعدة بيانات الأونكتاد الإحصائية.

وعادةً، يكون الاعتماد على السلع الأساسية منتشراً بقدر أكبر في المراحل الأولى من التنمية. وفي الفترة نفسها المشار إليها أعلاه، كان هناك ما قدره 16 في المائة (6 دول من بين 38 دولة) من الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المعتمدة على السلع الأساسية. وبلغت هذه النسبة بين الدول غير الأعضاء 62 في المائة (95 من بين 153 دولة). وبالإضافة إلى ذلك، يعتمد ما قدره 81 في المائة (26 من بين 32 بلداً) من البلدان النامية غير الساحلية، و61 في المائة (23 من بين 38 دولة) من الدول الجزرية الصغيرة النامية الأعضاء في الأمم المتحدة، و78 في المائة (36 من بين 46 بلداً) من أقل البلدان نمواً على السلع الأساسية (الشكل 1). ومن العوامل التي تزيد الأمر تعقيداً في كثير من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية الاعتماد على إيرادات التصدير من مجموعة ضيقة من السلع الأساسية، أو حتى من سلعة أساسية واحدة. فعلى سبيل المثال، استأثر النحاس والنفط الخام والذهب في عام 2020 بما مقداره 74 و79 و81 في المائة من إجمالي إيرادات الصادرات السلعية لزامبيا والعراق وسورينام، على التوالي، استناداً إلى بيانات مستمدة من قاعدة بيانات الأونكتاد الإحصائية.

الشكل 1

الاعتماد على السلع الأساسية حسب مجموعة البلدان، 2018–2020

(بالنسبة المئوية)



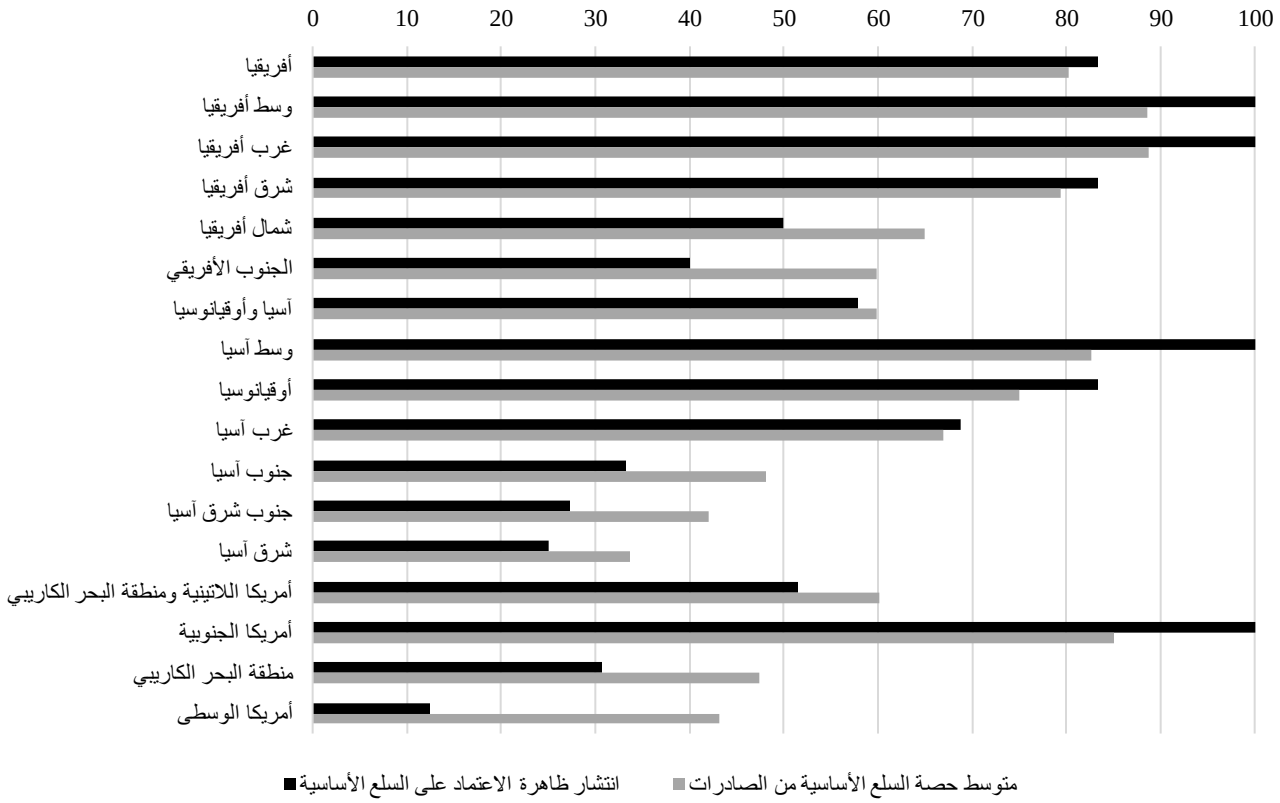
المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى بيانات مستمدة من قاعدة بيانات الأونكتاد الإحصائية.

4- ويمثّل الاعتماد على السلع الأساسية ظاهرة سائدة في جميع البلدان النامية، على الرغم من وجود تركزات إقليمية ودون إقليمية (الشكل 2). ففي الفترة 2018–2020، سُجل في أفريقيا 83 في المائة من البلدان (45 من بين 54 بلداً) المعتمدة على السلع الأساسية، مع وجود جميع بلدان وسط وغرب أفريقيا ضمن هذه الفئة. وفي أفريقيا، بلغ متوسط حصة السلع الأساسية من مجموع الصادرات السلعية 80 في المائة. وفي الفترة نفسها، في آسيا وأوقيانوسيا، سُجل 58 في المائة من البلدان (33 من بين 57 بلداً) المعتمدة على السلع الأساسية، مع وجود جميع بلدان وسط آسيا ضمن هذه الفئة. وفي آسيا وأوقيانوسيا، بلغ متوسط حصة السلع الأساسية من مجموع الصادرات السلعية 60 في المائة. وفي الفترة نفسها، في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، سُجل 52 في المائة من البلدان (17 من بين 33 بلداً) المعتمدة على السلع الأساسية، مع وجود جميع بلدان أمريكا الجنوبية ضمن هذه الفئة. وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، بلغ متوسط حصة السلع الأساسية من مجموع الصادرات السلعية 60 في المائة.

الشكل 2

الاعتماد على السلع الأساسية حسب المنطقة، 2018–2020

(بالنسبة المئوية)



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى بيانات مستمدة من قاعدة بيانات الأونكتاد الإحصائية.

ملاحظات: في الفترة 2018–2020، بلغ متوسط حصص السلع الأساسية من مجموع الصادرات السلعية في أفريقيا، وآسيا وأوقيانوسيا، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، 87 و71 و60 في المائة، على التوالي. وتجدر الإشارة إلى الاتساق القائم بين مجموعات البلدان والبيانات ذات الصلة الواردة في قاعدة بيانات الأونكتاد الإحصائية.

5- وقد تبيَّن أن الاعتماد على السلع الأساسية ينطوي على مجموعة واسعة من النتائج الاجتماعية والاقتصادية السلبية، تتراوح بين انخفاض مستويات التنمية البشرية والاجتماعية، وبطء نمو الإنتاجية، وتقلب الدخل، وعدم استقرار الاقتصاد الكلي، وعدم الاستقرار السياسي، والمغالاة في أسعار الصرف[5]. وبالإضافة إلى التحديات المرتبطة بالاعتماد على السلع الأساسية نفسه، تتعرض البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية كذلك لتأثيرات كبيرة، كثيراً ما تكون غير متناسبة، من جرَّاء الأزمات التي تؤثر في الاقتصاد العالمي مثل الجائحة، والحرب في أوكرانيا، وتغير المناخ. ولذا يكتسي بناء اقتصادات قادرة على الصمود في هذه البلدان أهمية بالغة من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

6- وأدَّت الجائحة إلى تباطؤ كبير في النشاط الاقتصادي العالمي في عام 2020، وانكماش حاد في أسواق السلع الأساسية. وانخفض مؤشر الأونكتاد لأسعار السلع الأساسية بمقدار 35,7 في المائة في الفترة من كانون الثاني/يناير إلى نيسان/أبريل 2020، في أولى مراحل الجائحة. وتسببت الانتكاسة الاقتصادية في عام 2020 في عكس مسار الإنجازات الإنمائية في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك في الكثير من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. فعلى سبيل المثال، تشير التقديرات

(5) انظر UNCTAD, 2021a.

إلى أن الجائحة دفعت بـ 97 مليون شخص إضافي في براثن الفقر في عام 2020[6]. كما أدَّت إلى إبطاء أو عكس مسار التقدم المحرز فيما يتعلق بالغايات الأخرى المدرجة ضمن الأهداف، من قبيل التعليم والأمن الغذائي، ومن ثمّ، فهي تهدد بالتأثير على آفاق النمو والتنمية في المستقبل. وعلى سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن الجائحة في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل يمكن أن تؤدي إلى زيادة فقر التعلم، أي نسبة الأطفال الذين تبلغ أعمارهم 10 سنوات ممن لا يستطيعون قراءة نص أساسي، مما قدره 53 في المائة قبل الجائحة إلى ما قدره 70 في المائة[7]. وبالإضافة إلى ذلك، ارتفع معدل انتشار نقص التغذية على الصعيد العالمي من 8,4 في المائة في عام 2019 إلى 9,9 في المائة في عام 2020، حيث شهدت أفريقيا، التي تعتمد اعتماداً شديداً على السلع الأساسية وتمثّل أكبر منطقة من حيث انتشار نقص التغذية، أهم زيادة في هذا الصدد[8]. وأثَّرت الجائحة على أكثر الفئات ضعفاً بشكل غير متناسب، مما زاد من عدم المساواة داخل البلدان وفيما بينها. فعلى سبيل المثال، أدَّت الجائحة إلى انخفاض قدره 4,2 في المائة في عمالة المرأة في عام 2020، مقارنة بما قدره 3 في المائة في عمالة الرجل؛ ومن المتوقع أيضاً أن تزداد فجوة الدخل بين البلدان نتيجةً للجائحة[9]. وعندما تواجه الأسر المعيشية الفقيرة خسائر في الدخل، مثل أسر الكثيرين من أصحاب الحيازات الصغيرة في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، فإنها تميل إلى استخدام استراتيجيات التكيف التي تقلل من آفاق الدخل في المستقبل، وبالتالي من احتمالات الحد من الفقر[10]. وكل ذلك يشير إلى أن مسألة عدم المساواة ينبغي أن تكون محوراً رئيسياً للجهود المبذولة على الصعيدين المحلي والدولي من أجل التعافي من الجائحة.

7- ويؤثر تغير المناخ بشكل غير متناسب على البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية مقارنةً بمساهمتها في الاحترار العالمي. فعلى سبيل المثال، في عام 2019، كانت البلدان الخمسة والعشرون الأكثر ضعفاً كلها بلداناً نامية معتمدة على السلع الأساسية[11]. وبالإضافة إلى الآثار المباشرة الناجمة عن تغير المناخ على سلاسل قيمة السلع الأساسية، فإن مسألة إزالة الكربون على وجه السرعة من الاقتصاد العالمي، التي تمثل شرطاً لتحقيق أهداف اتفاق باريس بموجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، تثير تهديدات كبيرة إزاء البلدان المعتمدة على صادرات الوقود الأحفوري، ومعظمها من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. وفي هذا السياق، من المرجح أن يكون للتكاليف ذات الصلة بالأصول والموارد العالقة أثر غير متناسب على البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، التي تعتمد على هذه الموارد لتمويل عملية تحقيق الأهداف المشار إليها أعلاه.

(6) انظر https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021.

ملاحظة: جرى الاطلاع على جميع المواقع الشبكية المشار إليها في هذه المذكرة في تموز/يوليه 2022.

(7) انظر https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/10/29/world-bank-pandemic-threatens-to-drive-unprecedented-number-of-children-into-learning-poverty.

(8) انظر https://www.fao.org/3/cb4474en/online/cb4474en.html#chapter-2_1.

(9) انظر https://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS_814499/lang--en/index.htm.

(10) World Bank, 2013, *World Development Report 2014: Risk and Opportunity – Managing Risk for Development*, Washington, D.C.

(11) انظر https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/.

باء- الاعتماد على واردات الأغذية والسلع الأساسية الأخرى

8- تعتمد بلدان كثيرة على واردات السلع الأساسية مثل الأغذية والوقود والأسمدة. بيد أن حصة البلدان المستوردة الصافية (البلدان التي تكون فيها الواردات أكبر من الصادرات، من حيث القيمة) من هذه المجموعات الرئيسية للسلع الأساسية هي الحصة الأكبر بين البلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية وأقل البلدان نمواً (الشكل 3). فعلى سبيل المثال، في الفترة 2018-2020، بلغت حصة البلدان المستوردة الصافية للأغذية الأساسية بين البلدان النامية غير الساحلية 84 في المائة (27 من بين 32 بلداً)، وهي نسبة أعلى إلى حد كبير من نسبة 31 في المائة المسجلة بين البلدان غير المنتمية إلى هذه المجموعات الثلاث. وفي الفترة نفسها، كان 95 في المائة (36 من بين 38 دولة) من الدول الجزرية الصغيرة النامية مستوردةً صافية للحبوب ومستحضرات الحبوب، مما يُبرز الاعتماد شبه الكامل على التجارة الدولية من أجل تحقيق الأمن الغذائي. كما أن 98 في المائة (45 من بين 46 بلداً) من أقل البلدان نمواً كانت مستوردةً صافية للأسمدة، مما يشير إلى وجود صلة وثيقة بين الإنتاجية الزراعية في أكثر البلدان فقراً، وتوافُر هذه المدخلات الرئيسية، والقدرة على تحمل تكاليفها في الأسواق العالمية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن حصة البلدان المستوردة الصافية للوقود مثل النفط الخام، والغاز الطبيعي، والفحم، تظل أعلى إلى حد كبير بين هذه المجموعات الثلاث منها في البلدان الأخرى.

الشكل 3

حصة البلدان المستوردة الصافية من السلع الأساسية حسب مجموعة البلدان، 2018-2020

(بالنسبة المئوية)

المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى بيانات مستمدة من قاعدة بيانات الأونكتاد الإحصائية.

ملاحظات: تتوافق الأغذية الأساسية مع البابين صفر و4 (باستثناء القسم 07 (البن والشاي والكاكاو والتوابل والمصنوعات منها)) والقسم 22 بموجب التصنيف الموحد للتجارة الدولية؛ وتتوافق الحبوب ومستحضرات الحبوب مع القسم 04؛ وتتوافق أنواع الوقود مع الباب 3؛ وتتوافق الأسمدة مع المجموعة 562 في إطار القسم 56. ولا تشمل مجموعة الدول الجزرية الصغيرة النامية سوى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

9- وقد نشأت عن الجائحة والحرب في أوكرانيا تحديات كبيرة بالنسبة للبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية والبلدان النامية المعتمدة على واردات السلع الأساسية الأخرى مثل الوقود والأسمدة. وتشمل التحديات تقلب الأسعار، والارتفاع المفاجئ في الأسعار، واضطرابات سلاسل الإمداد، بما في ذلك ما يتعلق بالأغذية الأساسية الحيوية. فعلى سبيل المثال، يُعَدُّ الاتحاد الروسي وأوكرانيا مورّدين رئيسيين للقمح في الأسواق العالمية، حيث كانا يمثلان معاً 27 في المائة من صادرات القمح العالمية في عام 2020[12]. وأدى منع السفن التجارية من مغادرة موانئ البحر الأسود نتيجةً للحرب في أوكرانيا إلى انخفاض كبير في إمداد صادرات القمح من هذه المنطقة. ونتيجةً لذلك، تواجه البلدان التي تعتمد إلى حد كبير على واردات القمح من هذه المنطقة، بما في ذلك الكثير من البلدان الواقعة في أفريقيا وأقل البلدان نمواً، زيادة في فواتير الواردات، وينتابها أيضاً شعور بعدم اليقين إزاء التوافر المادي للقمح. وفي سياق أجواء عدم اليقين السائدة بشأن الإمدادات العالمية، نفَّذت بعض البلدان حظراً على تصدير القمح وغيره من الحبوب، مما زاد من تفاقم الحالة الراهنة في الأسواق العالمية. وتُبرِز هذه الأزمات أهمية تنويع مصادر إمداد السلع الأساسية كوسيلة للحد من المخاطر الكبيرة المتصلة بالاعتماد المفرط على مجموعة ضيقة من مصادر الاستيراد.

ثانياً- مسارات التنويع

ألف- تنويع الإنتاج والصادرات

10- يمكن تعريف التنويع بأنه الحدّ من التركز أو الزيادة في تنوع الإنتاج والصادرات. وبهذا المعنى، يترافق التنويع في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، بالضرورة، مع عملية تحول هيكلي، أي إعادة توزيع عوامل الإنتاج عبر القطاعات والصناعات والشركات بهدف إنتاج مجموعة أكبر و/أو ذات قيمة أكبر من السلع والخدمات. ويمكن أن تتم عملية إعادة التوزيع على مستويات عديدة، كقطاعات الاقتصاد المحددة عموماً، من الزراعة إلى الصناعة التحويلية والخدمات، وكذلك داخل قطاعات السلع الأساسية الفردية. ويعرَّف التنويع بأنه أفقي إذا كان يوسّع في المقام الأول قاعدة الإنتاج والتصدير، وبأنه رأسي إذا كان ينطوي على زيادة في التنوع على طول سلسلة القيمة لقطاع قائم. ويمكن أن يحدث التنويع الرأسي على مستويات معقدة ومتطورة شتى. ومن الأمثلة على عمليات التنويع الرأسي الصغيرة نسبياً التحول من تصدير السلع الأساسية الغذائية الزراعية الخام، مثل جوز الكاجو الخام، إلى التجهيز المحلي وتصدير المنتجات الغذائية ذات القيمة المضافة، مثل حبات الكاجو. ومن الأمثلة على عمليات التنويع الرأسي الأوسع نطاقاً التي تتطلب موارد واستثمارات كبيرة إحداث التحوّل، في بلد مصدّر للنفط، في جزء من إنتاج النفط الخام لصالح تصنيع المنتجات البلاستيكية والكيميائية. وثمة بعد إضافي للتنويع في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية يتمثل في الحد من تركز أسواق التصدير.

11- ومن شأن التحول إلى هيكل أكثر تنوعاً من حيث النواتج والصادرات أن يحقق مجموعة من الفوائد في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. ويعني تقليص التركز في قطاعات السلع الأساسية، في المقام الأول، تراجع قابلية التأثر بالصدمات والتقلبات الناشئة عن أسواق السلع الأساسية الدولية التي تحكمها قوى خارجة عن سيطرة فرادى البلدان. إذ تنعكس التقلبات في إيرادات الصادرات مباشرةً في شكل تقلبات في الإيرادات العامة للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، التي كثيراً ما تعتمد بقوة على الضرائب والرسوم المفروضة على إنتاج السلع الأساسية والتجارة بها.

(12) UNCTAD, 2022a, The impact on trade and development of the war in Ukraine: UNCTAD rapid assessment, available at https://unctad.org/webflyer/impact-trade-and-development-war-ukraine.

وهذا بدوره يمكن أن يهدد استمرارية الإنفاق العام في المجالات الرئيسية للتنمية المستدامة، ويؤدي بالتالي إلى عرقلة تحقيق أهداف التنمية المستدامة. فعلى سبيل المثال، عندما انخفضت أسعار النفط الخام في الفترة 2014–2015، واجه الكثير من البلدان ذات الاقتصادات المصدّرة للنفط (أنغولا، والجزائر، والعراق، وفنزويلا (جمهورية – البوليفارية)، والمملكة العربية السعودية، ونيجيريا) أزمات في الميزانية دفعتها إلى خفض الإنفاق والاستثمار الحكوميين. وفي الفترة نفسها، شهدت عملات الكثير من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية انخفاضاً حاداً في قيمتها نتيجةً لانخفاض أسعار السلع الأساسية، بما في ذلك الكوانزا، أنغولا؛ والنيرة، نيجيريا؛ والكواشا، زامبيا. بالإضافة إلى ذلك، وفي غياب أطر سليمة للسياسة المالية، قد تؤدي التقلبات في الإيرادات الحكومية إلى أنماط إنفاق مسايرة للدورات الاقتصادية بما يقوّض الاستدامة المالية ويزيد من حدة تقلبات النواتج. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن الحد من الاعتماد على السلع الأساسية يحتاج إلى الدعم عن طريق تنويع مصادر الإيرادات الحكومية. وهذا يعني أنَّ على الحكومات توسيع قواعدها الضريبية وزيادة إيراداتها من مصادر غير السلع الأساسية. فالقيام بذلك لن يسمح فقط بالحفاظ على مستويات الإنفاق العام أثناء عملية التنويع، بل سيؤدي أيضاً إلى استقرار تدفق الإيرادات الإجمالية على مرّ الوقت، حيث إن الإيرادات غير المتعلقة بالموارد عادةً ما تكون أقل تقلباً من إيرادات السلع الأساسية.

12- والتنويع ليس مجرد آلية تأمين يمكن من خلالها للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية أن تقلل من تعرضها للتقلبات في أسواق السلع الأساسية الدولية، بل يمكن أن يكون التنويع أيضاً محركاً للنمو الاقتصادي والتنمية. فعلى سبيل المثال، تتوافر إمكانيات كبيرة في هذا الصدد لتحقيق كل من التغيير الهيكلي المعزِّز للإنتاجية ونمو الإنتاجية داخل القطاعات في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية[13]. ويمكن للتنويع أن يعزز مكاسب الإنتاجية، ويخلق فرص العمل، ويؤدي إلى زيادة الدخل الحقيقي. وتُبين الأدلة المستمدة من واقع التجربة الأثر الإيجابي لتنويع الصادرات على نمو متوسط دخل الفرد في البلدان النامية[14]. وبالإضافة إلى ذلك، أظهرت البحوث التي أجراها الأونكتاد بشأن فخ الاعتماد على السلع الأساسية ضرورة اعتماد سياسات قوية لتجنب الوقوع في هذا الفخ[15]. وتواجه البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية تحديات بعينها يتعين أن تصمَّم لها خصيصاً استراتيجيات التنويع. بيد أن التجربة تُبين أن معظم البلدان التي نجحت في تنويع اقتصاداتها اعتمدت على مزيج من السياسات الأفقية التي تحسّن أسس النشاط الاقتصادي عموماً والتدابير التي تستهدف النهوض مباشرةً بالقطاعات ذات الأولوية. ومن بين العوامل الأساسية التي يتعين أن تكون متاحة تهيئة بيئة سوقية مواتية للاستثمار والنشاط التجاري والتجارة الدولية. وهذا يشمل تحقيق استقرار ظروف الاقتصاد الكلي، ووجود إطار تنظيمي لتيسير مبادرات القطاع الخاص وقاعدة قوية لرأس المال البشري.

13- وتمثّل ظروف الوصول إلى الأسواق أيضاً عاملاً رئيسياً في نجاح التنويع. وفي هذا السياق، يشكل تصاعد التعريفات تحدياً هاماً في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. ويحدث تصاعد التعريفات عندما تكون تعريفات الاستيراد أعلى للسلع المجهَّزة مقارنةً بالسلع الأولية التي تمثّل مدخلات لعملية إنتاج تلك السلع. وتنتشر ظاهرة تصاعد التعريفات على نطاق أوسع في مجال الصناعة مقارنةً بالزراعة، وهي سمة من سمات النُظم التجارية للبلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على السواء[16].

(13) UNCTAD, 2021a.

(14) H Hesse, 2008, Export diversification and economic growth, Commission on Growth and Development Working Paper No. 21, World Bank; D Lederman and WF Maloney, 2007, *Natural Resources: Neither Curse Nor Destiny*, World Bank, Washington, D.C.

(15) UNCTAD, 2021a.

(16) UNCTAD, 2022b, *Key Statistics and Trends in Trade Policy 2021* (Geneva).

ويمكن لتصاعد التعريفات في مجال الصناعة التحويلية أن يكون عاملاً مسهماً في عدم التصنيع في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، وهو يشكل عقبة أمام تنويع الصادرات. كما أن الحدود القصوى للتعريفات التي كثيراً ما تتركز في السلع الزراعية، مثل المنتجات الغذائية، يمكن أن تحدّ أيضاً من نطاق تنويع الصادرات في هذه البلدان. وفي هذا الصدد، من المهم أن تُواصل جهود تحرير التجارة في إطار منظمة التجارة العالمية التصدي، عن طريق المفاوضات التجارية، لمسألة تصاعد التعريفات والحدود القصوى للتعريفات التي يعاني منها العديد من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي لهذه البلدان أن تدرج في استراتيجيات التنويع تحليلاً مفصلاً لهيكل التعريفات التي تواجهها في أسواق التصدير، بما في ذلك الفرص الناشئة عن الأفضليات التجارية القائمة.

14- وبالإضافة إلى التعريفات، قد تحدّ التدابير غير التعريفية من وصول البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية إلى الأسواق. وتشمل هذه التدابير جميع السياسات والأنظمة، باستثناء التعريفات التجارية، التي يمكن أن يكون لها أثر على كمية التجارة أو سعرها. فعلى سبيل المثال، تنتشر التدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية والحواجز التقنية أمام أنشطة التجارة على نطاق واسع متى تعلق الأمر بمنتجات الأغذية الزراعية، التي تمثل قطاعاً رئيسياً في العديد من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. وتشمل هذه التدابير معايير الجودة، وأنظمة سلامة الأغذية، ومتطلبات وضع العلامات، والتتبع. وكثيراً ما تشكل تكاليف الامتثال والقدرات المحدودة القائمة حواجز أمام البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية تحول دون توسيع نطاق صادرات الأغذية الزراعية لتشمل الأسواق الاستهلاكية الرئيسية، أو زيادة قيمتها المضافة. ولمواجهة هذه التحديات، يجب على هذه البلدان، إلى جانب الشركاء في التنمية، بناء القدرة الوطنية على خفض التكاليف التجارية الناجمة عن التدابير غير التعريفية، ومن ثم تحسين فرص وصول مجموعة أوسع من السلع ذات القيمة المضافة إلى الأسواق. وفي هذا الصدد، يمكن للنهوض بالهياكل الأساسية المحلية الراقية المستوى أن يسهم أيضاً في الحد من أثر التدابير غير التعريفية، عن طريق كفالة جودة المنتجات وسلامتها، ومن ثم تيسير الوصول إلى الأسواق. وبالإضافة إلى ذلك، ستستفيد البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية من ترشيد التدابير غير التعريفية غير الضرورية التي يطبقها الشركاء التجاريون والتي تعوق التنويع ورفع مستوى القيمة؛ ومن شأن زيادة الشفافية بشأن التدابير غير التعريفية، ولا سيما عن طريق تعزيز وصول شركات القطاع الخاص في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية إلى المعلومات ذات الصلة بالأنظمة ومتطلبات الامتثال، أن تساعد على خفض تكاليف الامتثال للبلدان المصدّرة.

15- كما يعتمد التنويع والارتقاء بالقيمة على توافر المدخلات اللازمة للمنتجات الجديدة وذات القيمة المضافة من المستوى الأعلى. وفي الحالات التي لا تتوافر فيها هذه السلع أو الخدمات الوسيطة في السوق المحلية، ينبغي لنظام السياسة التجارية أن ييسّر حصول الشركات المحلية على هذه السلع أو الخدمات بتكاليف تنافسية. وإضافةً إلى ذلك، من شأن انعدام المنافسة في أسواق المدخلات المحلية أن يهدد القدرة التنافسية للبلدان المصدّرة في الأسواق الدولية، ويتعين التصدي له عن طريق الاستجابة المناسبة في مجال سياسة المنافسة. فعلى سبيل المثال، ثمة أدلة تشير إلى أن انعدام المنافسة في كل من جمهورية تنزانيا المتحدة وملاوي قد أدّى إلى ارتفاع أسعار الأسمدة، التي تُعتبر مدخلات أساسية في الزراعة[17]. كما يمكن للخدمات الرئيسية، من قبيل النقل والاتصالات السلكية واللاسلكية، أن تتعرض لسلوك مُخِلّ بالمنافسة، مما يؤدي إلى انخفاض مستويات الجودة وارتفاع الأسعار، ويعوق بالتالي القدرة التنافسية للشركات التي تعتمد على هذه الخدمات. ومن شأن هيئةٍ قوية تُعنى بشؤون المنافسة وتعمل على كفالة مقاضاة فعالة لقضايا التواطؤ وغيرها من السلوكيات المخِلّة بالمنافسة أن تساعد في الحفاظ على كفاءة أسواق المدخلات، ومن ثم تعزيز القدرة التنافسية للشركات المصدّرة في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية.

(17) انظر https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27527.

16- وتجدر الإشارة إلى عامل رئيسي آخر ذي صلة بتكاليف التجارة والقدرة التنافسية، ألا وهو توافر الهياكل الأساسية المادية ونوعيتها، بما في ذلك الهياكل الأساسية للنقل كالطرق والموانئ والمطارات. ويمكن لجميع البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية أن تستفيد من التحسينات في الهياكل الأساسية، ومع ذلك، فإن هذا المجال من مجالات السياسة العامة يتسم بأهمية خاصة في البلدان النامية غير الساحلية المعتمدة على السلع الأساسية، التي تعوّل على الهياكل الأساسية والسياسات القائمة في البلدان المجاورة، مما يضعها في وضع غير موات من الناحية الجغرافية. وعلى صعيد هذه المجموعة من البلدان، يمكن للتكامل الإقليمي أن يساعد على كفالة الربط التجاري بالأسواق العالمية عن طريق بلدان المرور العابر. ومن شأن تنفيذ منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية أن يؤدي دوراً هاماً في هذا الصدد.

17- ويوفر إنشاء المناطق الاقتصادية الخاصة مثالاً على تدبير محدد الهدف لتعزيز التنويع والارتقاء الصناعي. وقد أُنشئت لهذه الغاية مناطق اقتصادية خاصة في جميع أنحاء العالم، مع وجود ما يقرب من 400 5 منطقة منها في ما مجموعه 147 اقتصاداً في عام 2019[18]. وعموماً، يتفاوت الأداء تفاوتاً كبيراً فيما بين المناطق، والبلدان، وفرادى المناطق. وتُبين التجربة أن نجاح هذه المناطق يعتمد في المقام الأول على تكييف تصميمها وإطار سياساتها وتركيزها الاستراتيجي مع الظروف الخاصة بكل بلد والاتجاهات الاقتصادية الدولية[19]. فعلى سبيل المثال، يتعين أن تحصل المناطق الاقتصادية الخاصة على خدمات الهياكل الأساسية الراقية المستوى مثل الكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية، وأن تكون مربوطة بطرق النقل. ويجب أيضاً أن تراعي ظروف اليد العاملة المتاحة عند تصميمها. كما يشكل التنسيق على الصعيدين السياساتي والمؤسسي جانباً بالغ الأهمية، وكذلك إقامة الشراكات الفعالة بين الحكومات والمؤسسات والشركات الدولية. ومن شأن التدابير التي تعزز الروابط بين المناطق الاقتصادية الخاصة والشركات المحلية أن تحسّن الأثر الناشئ عن هذه المناطق وتساعد على نشر المعرفة والابتكار خارج حدودها. ويمكن أن تشمل هذه التدابير برامج خاصة بكل قطاع من القطاعات في مجال بناء القدرات والتدريب من أجل النهوض بإنتاجية وقدرات شركات القطاع الخاص المحلية؛ وأنشطة إقامة الشبكات التي تجمع بين الشركات في المناطق الاقتصادية الخاصة والأعمال التجارية المحلية؛ وتبادل المعلومات عن الموردين المحليين مع الشركات الأجنبية العاملة في المناطق الاقتصادية الخاصة. ففي إثيوبيا، على سبيل المثال، أُحرز قدر من النجاح في ربط المجمَّعات الصناعية التي تركز على صناعة الملابس بالموردين المحليين[20].

18- ويمثل الحصول على الطاقة أحد الاعتبارات الرئيسية متى تعلق الأمر بتنويع الإنتاج والصادرات في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. وتُعتبر الطاقة أحد المدخلات الرئيسية في جميع المنتجات والخدمات تقريباً، ولذلك فإن توافر الطاقة والقدرة على تحمل تكاليفها عامل هام في تحديد تكاليف الإنتاج، ومن ثم القدرة التنافسية للصادرات المتجهة من بلد ما إلى الأسواق الدولية. ولذا، فإن وجود قطاع للطاقة يتسم بالكفاءة والموثوقية هو شرط مسبق للتنويع والارتقاء بالقيمة. بيد أن الحصول على الطاقة لا يزال يشكل تحدياً رئيسياً في الكثير من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، ولا سيما في أفريقيا. فعلى سبيل المثال، في عام 2020، كانت البلدان العشرون ذات الحصة الأدنى من السكان الذين يحصلون على خدمة الكهرباء جميعها من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (انظر الجدول). وفي الفترة 2018–2020، بلغ متوسط حصة السلع الأساسية من صادرات هذه المجموعة من البلدان 89,2 في المائة، مما يشير إلى الاعتماد الراسخ فيها على السلع الأساسية.

(18) UNCTAD, 2019, *World Investment Report 2019: Special Economic Zones* (United Nations publication, Sales No. E.19.II.D.12, Geneva).

(19) انظر https://unctad.org/webflyer/handbook-special-economic-zones-africa.

(20) L Whitfield,C Staritz and M Morris, 2020, Global value chains, industrial policy and economic upgrading in Ethiopia's apparel sector, *Development and Change*, 51(4):1018–1043.

وتوجد بلدان مصدّرة للنفط الخام والغاز الطبيعي والفحم، مثل أنغولا وتشاد وجنوب السودان وموزامبيق، ضمن هذه المجموعة المكوَّنة من 20 بلداً، مما يدل على أن وفرة موارد الطاقة لا تعني بالضرورة حصول الجميع على الطاقة. ولذا، ينبغي للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، التي لا يزال الحصول على الطاقة فيها يشكل تحدياً، أن تركز إلى جانب الشركاء في التنمية على نشر موارد الطاقة بغية تحسين فرص الحصول على الطاقة، وذلك لتحقيق الهدف 7 من أهداف التنمية المستدامة أي ضمان حصول الجميع بتكلفة ميسورة على خدمات الطاقة الحديثة الموثوقة والمستدامة، وكوسيلة أيضاً لإنشاء الهياكل الأساسية اللازمة للطاقة من أجل تعزيز التنويع والارتقاء بالقيمة.

البلدان التي لديها أدنى مستويات في الحصول على الكهرباء

(بالنسبة المئوية)

	نسبة السكان الذين يحصلون على الكهرباء، 2020	*نسبة السلع الأساسية من مجموع الصادرات السلعية، 2018-2020*
جنوب السودان	7,2	99,9
تشاد	11,1	98,4
بوروندي	11,7	93,1
ملاوي	14,9	92,0
جمهورية أفريقيا الوسطى	15,5	79,9
بوركينا فاسو	19,0	97,2
جمهورية الكونغو الديمقراطية	19,1	82,8
النيجر	19,3	87,0
سيراليون	26,2	85,5
ليبريا	27,5	71,7
موزامبيق	30,6	95,6
غينيا – بيساو	33,3	99,8
مدغشقر	33,7	72,9
جمهورية تنزانيا المتحدة	39,9	78,3
بنن	41,4	91,1
أوغندا	42,1	85,0
زامبيا	44,5	89,8
غينيا	44,7	95,7
رواندا	46,6	91,7
أنغولا	46,9	96,4

المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى بيانات مستمدة من قاعدة بيانات الأونكتاد الإحصائية وقاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية التابعة للبنك الدولي.

19- وفي البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، التي تعوّل على تصدير أنواع الوقود الأحفوري، يشكل التنويع أيضاً وسيلة لتوقع احتمال تقلص أسواق النفط الخام والغاز الطبيعي والفحم، وتجنب حالة تكون فيها الموارد الطبيعية لهذه البلدان والأصول المرتبطة بها عالقة. فعلى سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن تحقيق الغاية المنصوص عليها في اتفاق باريس، بألا يتجاوز ارتفاع متوسط الحرارة العالمية درجتين مئويتين فوق درجات الحرارة التي كانت سائدة في عصر ما قبل الثورة الصناعية، يستلزم أن يظل ثلث احتياطيات النفط، ونصف احتياطيات الغاز الطبيعي، وأكثر من 80 في المائة من احتياطيات الفحم الحالية دون استخدام حتى عام 2050[21]. وفي هذا الصدد، يمكن اعتبار الأسعار الحالية المرتفعة نسبياً لأنواع الوقود الأحفوري فرصةً لاستخدام الريع المستمد من هذه الموارد الطبيعية لتنويع الإنتاج والصادرات، مما يقلل من الاعتماد على السلع الأساسية في المستقبل. ويمكن دعم هذا التحول الهيكلي عن طريق سياسات صناعية خضراء تعزز التحول نحو هياكل الإنتاج والتصدير المتوائمة مع أهداف التحول إلى الطاقة الخضراء، وضرورة التصدي للتحديات المتصلة بتغير المناخ.

20- وتمثّل التكنولوجيا عنصراً هاماً آخر من عناصر التنويع. وتُبين البحوث التي أجراها الأونكتاد أن أرجحية الاعتماد على السلع الأساسية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بانخفاض مستويات التكنولوجيا[22]. ولذا ينبغي أن يكون الابتكار والتطور التكنولوجي من الركائز الرئيسية لاستراتيجيات التنويع الاقتصادي في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. وقد يتطلب التنويع لصالح قطاعات أكثر دينامية أن تحقق هذه البلدان "وثبات كبيرة" في مجال الابتكار لا يمكن تحقيقها دون تدخل الدولة. وينبغي وضع آليات لإنشاء نظام بيئي لنقل التكنولوجيا من الخارج، فضلاً عن وسائل التعلم ذات الصلة. ولذا من الضروري أن يدعم الشركاء الدوليون للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، من القطاعين العام والخاص على حد سواء، عملية نقل التكنولوجيا، وأن يعززوا الجهود الرامية إلى بناء القدرات البشرية والمادية والمؤسسية اللازمة فيما يتعلق بالتكنولوجيات الجديدة.

21- ومن شأن الابتكار والتكنولوجيات الرقمية أيضاً أن يساعدا البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية على رفع مستويات إنتاجية قطاعات السلع الأساسية والارتقاء بسلاسل القيمة. فالكثير من سلاسل قيمة السلع الأساسية يفتقر إلى الشفافية، وهي سلاسل طويلة ومجزَّأة ومركزة في أيدي عدد قليل من اللاعبين الكبار. فعلى سبيل المثال، تُبين البحوث التي أجراها الأونكتاد أن أكثر من 50 في المائة من الإنتاج العالمي لجوز الكاجو يتم في أفريقيا، ومع ذلك فإن أكثر من 85 في المائة من الصناعات القصفية تقع في آسيا، وأكثر من 60 في المائة من صادرات حبات الكاجو تُرسل إلى الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي[23]. وفي عام 2020، واستناداً إلى بيانات مستمدة من قاعدة بيانات إحصاءات التجارة الدولية (Comtrade)، كانت الولايات المتحدة وبلدان الاتحاد الأوروبي (28 بلداً) تمثل معاً 63 في المائة من البلدان المستوردة لحبوب الكاكاو. كما أن سوق البن شديد التركز. فعلى سبيل المثال، في عام 2016، استحوذت خمس شركات تجارية دولية على أكثر من 40 في المائة من حجم تجارة البن العالمية، وكانت محمصتان رئيسيتان تسيطران على حوالي ربع السوق العالمية[24]. ومن شأن الابتكار والتكنولوجيا أن يساعدا ليس فقط على زيادة مستوى الإنتاجية في مجال تجهيز السلع الأساسية في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، بل أيضاً على خفض تكاليف التجارة وتحسين الشفافية، وهو ما يُعتبر من العوامل الرئيسية لمساعدة البلدان المصدّرة للسلع الأساسية على الوصول المباشر إلى الأسواق الاستهلاكية.

(21) C McGlade and P Ekins, 2015, The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2°C, *Nature*, 517:187–190.

(22) UNCTAD, 2021a.

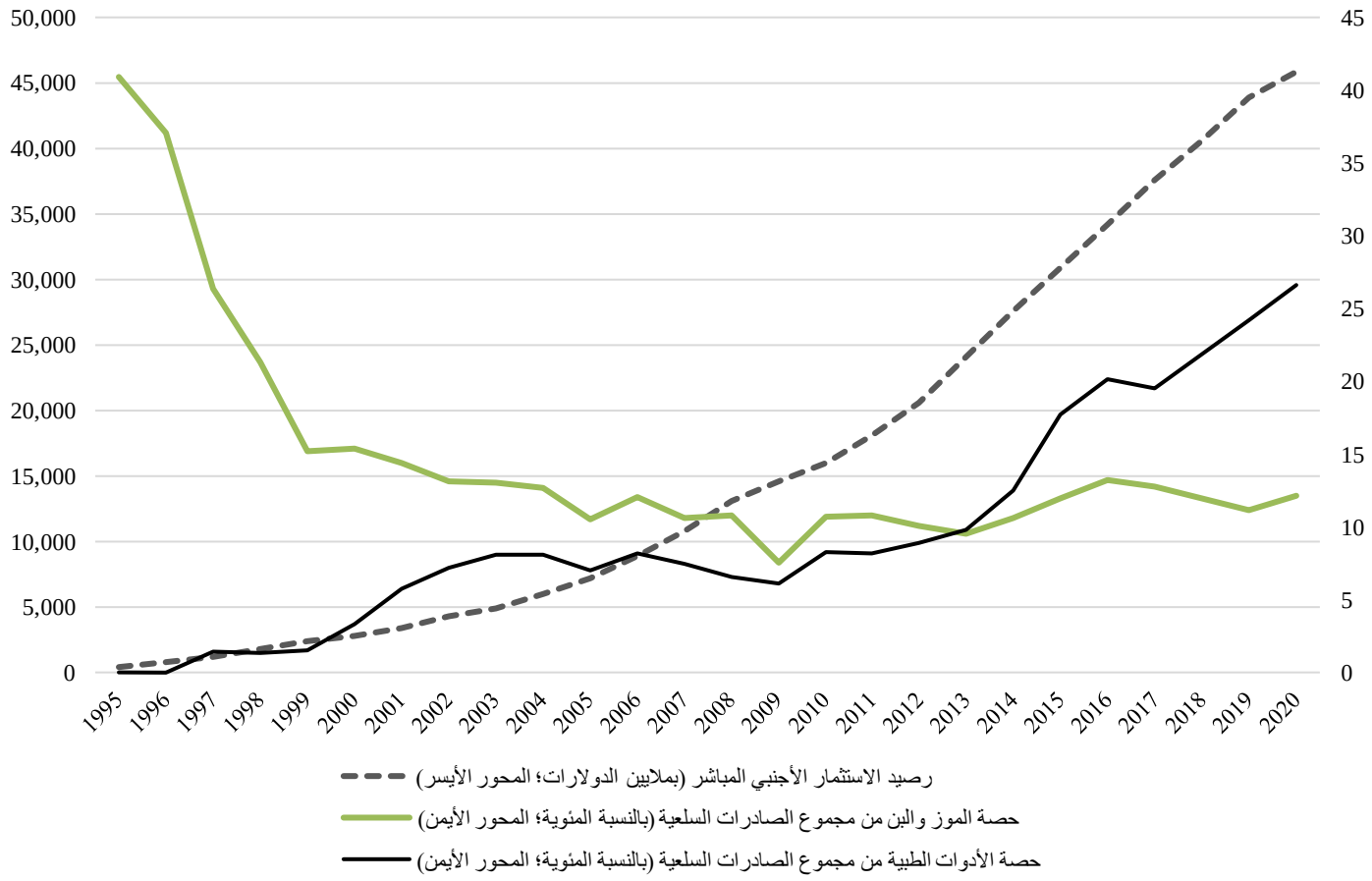
(23) UNCTAD, 2021b, *Commodities at a Glance: Special Issue on Cashew Nuts* (United Nations publication, Geneva).

(24) UNCTAD, 2018, *Commodities at a Glance: Special Issue on Coffee in East Africa* (United Nations publication, Geneva).

22- واعتمدت معظم البلدان التي نجحت في تنويع اقتصاداتها على مزيج من السياسات والتدابير الأفقية التي تستهدف فرادى القطاعات. وتوفر كوستاريكا مثالاً جيداً في هذا الصدد. فحتى أوائل تسعينات القرن الماضي، كان الموز والبن سلعتي التصدير الرئيسيتين في البلد. بعد ذلك، بدأت كوستاريكا بجذب الاستثمار الأجنبي المباشر بفعالية، مما كان له دور رئيسي في التحول الاقتصادي (الشكل 4). ففي موازاة تراكم رصيد الاستثمار الأجنبي المباشر، انخفضت حصة الموز والبن من مجموع الصادرات السلعية من 41 في المائة في عام 1995 إلى 11 في المائة في عام 2005. وشمل تراكم القطاعات ذات القيمة المضافة العالية إنتاج الأدوات الطبية، وهو قطاع لم يكن مهماً في عام 1995 وأصبح في عام 2020 يمثل 27 في المائة من مجموع الصادرات. وفي هذا السياق، كان الوصول إلى الأسواق يكتسي أهمية بالغة، لأن البلد كان يجتذب في المقام الأول الاستثمار الأجنبي المباشر الساعي إلى تحقيق الكفاءة، مع التركيز على تصدير السلع المنتجة في كوستاريكا. وبذلك أدَّت السياسة الصناعية، ومبادرات التشجيع على الاستثمار والسياسة التجارية معاً إلى تمكين حدوث التحول الهيكلي. واستثمرت كوستاريكا أيضاً في عملية تنمية قطاع السياحة، الذي كان يمثل، بشكل مباشر وغير مباشر، نحو 13,2 في المائة من إجمالي الناتج المحلي و12,9 في المائة من إجمالي حجم العمالة، على التوالي، في عام 2019.

الشكل 4

كوستاريكا: رصيد الاستثمار الأجنبي المباشر وحصة قطاعات معينة من الصادرات



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى بيانات مستمدة من قاعدة بيانات الأونكتاد الإحصائية وقاعدة بيانات إحصاءات التجارة الدولية (Comtrade).

ملاحظة: يتوافق الموز مع رمز النظام المنسق 0803؛ والبن مع الرمز 0901؛ والأدوات الطبية مع الرمز 9018.

23- وهناك عدة أمثلة أخرى تتعلق بالبلدان التي نجحت في تنويع الإنتاج والصادرات أو ارتقت بسلاسل قيمة قطاعات السلع الأساسية. فعلى سبيل المثال، أنشأت بوتسوانا صناعة لتجهيز الماس، تشمل قطع الماس الخام وصقله، وطوَّرت قطاعاً سياحياً متامياً؛ وعملت شيلي على تنمية قطاع متنوع للتصدير غير المعدني بموازاة زيادة إنتاج النحاس وتصديره؛ وعزَّزت إندونيسيا الإثراء المحلي لقطاع المعادن لكي تصبح بلداً مصدّراً رئيسياً للصلب غير القابل للصدأ. وفي إندونيسيا، استناداً إلى بيانات مستمدة من قاعدة بيانات Comtrade، زادت قيمة صادرات قطاع الحديد والصلب (رمز النظام المنسق 72) بأكثر من عشرة أضعاف في غضون خمس سنوات، من 1,8 بليون دولار في عام 2016 إلى 20,9 بليون دولار في عام 2021. وبالإضافة إلى ذلك، تنوَّع الاقتصاد في ماليزيا، بعد أن كان هيكل الإنتاج والتصدير القائم على السلع الأساسية شديد التركز؛ وفي عام 2020، استحوذت الصناعة التحويلية على 73 في المائة من قيمة صادرات السلع، حيث شكلت أجزاءُ ومكونات السلع الكهربائية والإلكترونية 34 في المائة من مجموع الصادرات. وصيغت استراتيجيات التنويع في بلدان نامية أخرى معتمدة على السلع الأساسية، وتمر هذه البلدان بمراحل متنوعة على المسار المؤدي إلى التنويع والارتقاء بالقيمة. فعلى سبيل المثال، يُدرج التنويع الاقتصادي في وثائق السياسات التطلعية الرئيسية للاقتصادات المعتمدة على الغاز والنفط في مجلس التعاون لدول الخليج العربية، كما هو الحال في رؤية 2030، البحرين؛ ورؤية 2035، الكويت؛ ورؤية 2040، عُمان؛ والرؤية الوطنية 2030، قطر؛ ورؤية 2030، المملكة العربية السعودية؛ والرؤية الاقتصادية 2030، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة.

باء- التنويع في البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية

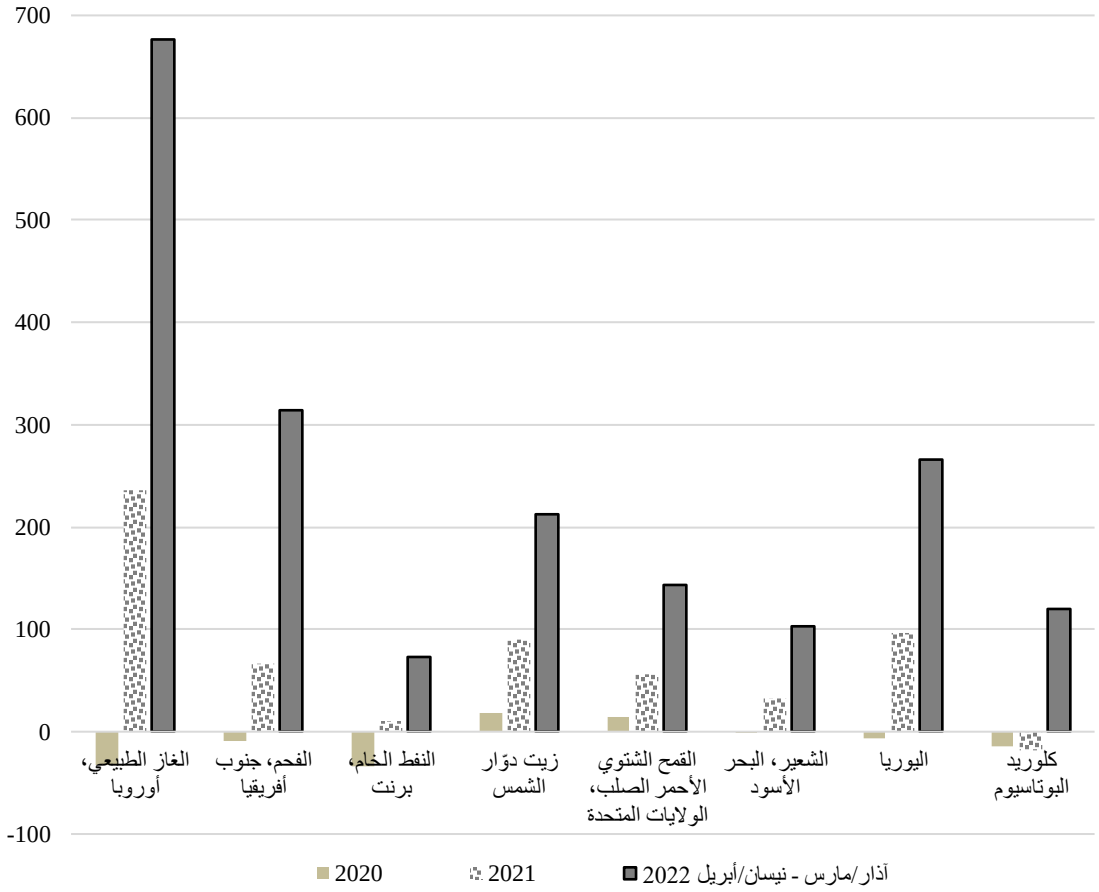
24- من شأن التنويع أن يمثّل أيضاً أداة للتخفيف من المخاطر في البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية. فعلى غرار الاعتماد على تصدير السلع الأساسية، يمكن أن يكون الاعتماد المفرط على واردات الأغذية وغيرها من السلع الأساسية مصدراً للمخاطر والتقلبات. ويؤدي تركز مصادر إمداد هذه الواردات في بلد واحد أو منطقة واحدة إلى مضاعفة المخاطر ذات الصلة، ويمكن أن يترتب على آثار كبيرة في حال حدوث عجز في الإمداد أو اضطراب في الأسواق على طول سلاسل الإمداد. وتوفر بعض آثار الحرب الدائرة في أوكرانيا مثالاً على المخاطر التي تواجهها البلدان المستوردة الصافية للسلع الأساسية، ولا سيما البلدان المعتمدة على مجموعة ضيقة من مصادر الإمداد، وهو ما تبيَّن من الارتفاع الذي طرأ بعد بدء الحرب في أسعار السلع الأساسية الرئيسية التي يصدّرها الاتحاد الروسي وأوكرانيا (الشكل 5). ويضاف هذا الارتفاع إلى اتجاه تصاعدي واسع النطاق في أسعار السلع الأساسية بدأ في منتصف عام 2020 بعد الصدمة الأولية التي أحدثتها الجائحة. ونتيجةً للحرب، كانت التفاوتات في أسعار المواد الغذائية الأساسية وسلع الطاقة والأسمدة، مقارنةً بمستويات ما قبل الجائحة في عام 2019، تقع في خانة الأرقام الثنائية، بل الثلاثية العالية. فعلى سبيل المثال، كان متوسط سعر القمح وزيت دوّار الشمس في آذار/مارس ونيسان/أبريل 2022، على التوالي، أعلى بمقدار 143 في المائة و213 في المائة من المتوسط الخاص بكل منهما لعام 2019[25].

(25) انظر https://thedocs.worldbank.org/en/doc/5d903e848db1d1b83e0ec8f744e55570-0350012021/related/CMO-Pink-Sheet-May-2022.pdf.

الشكل 5

التغيرات في أسعار سلع أساسية مختارة مقارنةً بأسعارها في عام 2019

(بالنسبة المئوية)



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استنادا إلى بيانات مستمدة من منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة والبنك الدولي.

25- وقد يتسبب ارتفاع الأسعار في نشوء مجموعة من الآثار السلبية على التنمية المستدامة في البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية. وعلى وجه الخصوص، قد تؤدي الزيادات المفاجئة في أسعار الأغذية إلى انعدام الأمن الغذائي أو زيادة حدته. وإذا كانت الحكومة تدعم الأغذية الأساسية، سيؤدي ارتفاع أسعار الواردات إلى استنزاف المالية العامة ويتسبب في تصاعد مستويات الديون، ويؤدي بالتالي إلى أوجه عجز في الإنفاق في سائر المجالات الرئيسية ذات الصلة بتحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويُذكر من بين الشواغل الرئيسية الأخرى في أوقات ارتفاع أسعار الأغذية تضخم أسعار الاستهلاك الذي يتسبب في تناقص الدخل الحقيقي، مما يؤثر بشكل غير متناسب على الفقراء الذين يُنفقون حصة أكبر من دخلهم على المنتجات الغذائية. وإلى جانب هذه الآثار المباشرة، من المرجح أن يؤدي تراجع القدرة على تحمل تكاليف الأسمدة إلى تقليل استخدامها في الإنتاج الزراعي والتسبب بالتالي في تقليص الغلّات، ومن ثم إلى انخفاض مستوى توافر الأغذية، مما من شأنه أن يزيد من حدة انعدام الأمن الغذائي.

26- وتُظهر الأزمات الأخيرة، التي أثَّرت على سلاسل الإمدادات الغذائية العالمية، الفائدة التي تعود على البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية من تنويع مصادر الإمدادات الغذائية. وعلى غرار الحالة عند الاعتماد على صادرات السلع الأساسية، يتعين في هذه الحالة أيضاً تكييف استراتيجيات الحد من المخاطر والتقلبات المرتبطة بالاعتماد على استيراد الأغذية وفقاً للظروف الخاصة بكل بلد.

وفي هذا السياق، تشمل خيارات السياسات التي يمكن النظر فيها الاستثمار في مدى إنتاجية وتنوع الإنتاج الغذائي المحلي، وبناء مخزونات غذائية لامتصاص الصدمات والتقلبات القصيرة الأمد، وتقصير سلاسل الإمدادات الغذائية عن طريق تجارة الأغذية الإقليمية، وتنويع أسواق الإمدادات الغذائية الدولية والإقليمية على السواء. وينبغي للبلدان المتقدمة النمو والمنظمات الدولية أن تدعم البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية في جهودها الرامية إلى كفالة الأمن الغذائي. وهذا يشمل، على الأمد القصير، زيادة حجم المعونة الغذائية ومساعدة البلدان النامية على تمويل فواتير الواردات الغذائية المتصاعدة. ويمثل مقترح منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة إنشاء آلية لتمويل استيراد الأغذية مبادرة جيدة في هذا الصدد[26]. وبالإضافة إلى ذلك، تحتاج البلدان النامية إلى الدعم في تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي وتوسيعها، سعياً إلى الحد من أثر ارتفاع أسعار الأغذية على أكثر الأشخاص ضعفاً.

ثالثاً- موجز واعتبارات متعلقة بالسياسات

27- يمثّل الاعتماد على السلع الأساسية ظاهرة واسعة الانتشار ومستمرة، ولا سيما في البلدان النامية. وكشفت الأزمات الأخيرة، مثل الجائحة والحرب الدائرة في أوكرانيا، هشاشة الكثير من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية. ويتطلب الهدف الأسمى المتمثل في تحقيق أهداف التنمية المستدامة أن تكون مسارات التنمية في هذه البلدان قادرة على الصمود في وجه الصدمات المستقبلية لأسواق السلع الأساسية العالمية التي تسبب ضغوطاً اجتماعية واقتصادية وسياسية. وفي هذا الصدد، يُعد التنويع عاملاً رئيسياً للحد من الهشاشة، وبناء القدرة الاجتماعية والاقتصادية على الصمود، وكفالة تحقيق التنمية المستدامة.

28- وفي البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، يمكن اعتبار الفترة الأخيرة التي سجلت ارتفاعاً في أسعار السلع الأساسية فرصة لإحراز تقدم نحو التنويع والارتقاء بالقيمة. وفي هذا السياق، ينبغي استثمار الأرباح غير المتوقعة في عوامل تمكين أفقية، مثل رأس المال البشري والهياكل الأساسية، واتخاذ تدابير محددة الهدف من أجل النهوض بالدينامية الاقتصادية في الأنشطة ذات القيمة المضافة والقطاعات غير المرتبطة بالسلع الأساسية. ولما كان ارتفاع أسعار السلع الأساسية يمكن أن يُضر بالتنويع من خلال تحويل مسار الاستثمارات عن القطاعات غير المرتبطة بالسلع الأساسية والتسبب في المغالاة في أسعار الصرف، فمن المهم لحكومات البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية أن تمارس القدرات القيادية وأن تتصدى لنزعات تعميق الاعتماد على السلع الأساسية. وبالإضافة إلى ذلك، يتعين إدماج السياسات الرامية إلى تعزيز التنويع وإضافة القيمة ضمن إطار عام ومتكامل للسياسات من أجل تحقيق التنمية المستدامة. وهذا يشمل السياسات التجارية والصناعية، ومجالات رئيسية أخرى مثل التكامل الإقليمي، والتعليم، وسياسة المنافسة. وتدعو الحاجة، بالإضافة إلى توافر القيادة السياسية الوطنية، إلى إقامة شراكات قوية بين البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية والبلدان المتقدمة النمو، والمؤسسات الدولية، بهدف تعزيز التنويع والارتقاء بالقيمة. فمن شأن هذه الشراكات أن تساعد على تعزيز القدرات داخل البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، وسد الثغرات القائمة في الهياكل الأساسية، ومعالجة مسائل الحواجز التجارية من قبيل الحدود القصوى للتعريفات وتصاعد التعريفات، التي تحد من إمكانية وصول الصادرات ذات القيمة المضافة من هذه البلدان إلى الأسواق.

(26) انظر https://www.fao.org/3/cb9444en/cb9444en.pdf.

29- وقد أدَّت الآثار الناشئة عن الحرب في أوكرانيا في أسواق السلع الأساسية العالمية إلى نتائج سلبية كبيرة في الكثير من البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية والبلدان النامية التي تعتمد على واردات السلع الأساسية الأخرى، كالوقود والأسمدة. وتبلغ حصة البلدان المستوردة الصافية من هذه المجموعات السلعية أعلى مستوى بين البلدان النامية غير الساحلية، والدول الجزرية الصغيرة النامية، وأقل البلدان نمواً. وعلى وجه الخصوص، يمكن أن يؤدي ارتفاع أسعار الأغذية إلى تعريض الأمن الغذائي للخطر في بلدان كثيرة وإلى نشوء مجموعة من الآثار السلبية الإضافية، مثل الاختلالات المالية وتضخم أسعار الاستهلاك. وعلى الأمد القصير، يتعين على المجتمع الدولي أن يحدَّ من الأثر الناشئ عن الزيادات الحالية في أسعار الأغذية على أكثر البلدان والفئات السكانية ضعفاً. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق زيادة المعونة الإنسانية المقدمة إلى البلدان المتأثرة والامتناع عن تنفيذ تدابير مخصصة تزيد من تقييد تدفقات تجارة الأغذية أو تعقيدها[27]. وينبغي أيضاً أن يكون توفير التمويل الإنمائي الطارئ لأكثر البلدان تأثراً في سلم الأولويات، نظراً لأن هذه البلدان ستحتاج في هذه الظروف إلى الوفاء بفواتير الاستيراد المتصاعدة بوسائل محدودة. ولا بد، على الأمد المتوسط إلى الطويل، من أن تقوم البلدان ذات الهياكل القائمة على واردات الأغذية العالية التركز بتنويع مصادرها للإمدادات الغذائية، وزيادة قدرتها على الصمود في وجه الصدمات المستقبلية في أسواق الأغذية العالمية. فقد آن الأوان لإعادة النظر في أسواق الأغذية واستكشاف جميع الخيارات المتاحة من أجل زيادة الإنتاج الغذائي المحلي، والتحول، حيثما أمكن، من سلاسل الإمداد الطويلة إلى السلاسل الإقليمية.

(27) United Nations, Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance, 2022, Global impact of war in Ukraine on food, energy and finance systems، متاح على https://news.un.org/pages/global-crisis-response-group/.