مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
الأونكتاد

# أقل البلدان نمواً في عالم ما بعد جائحة كورونا: التعلّم من 50 عاماً من الخبرة

**استعراض عام**

تقرير أقل البلدان نمواً لعام **2021**

الأمم المتحدة

مـؤتمـــر الأمـــم المتحـــدة للتجـــارة والتنـــمية

# تقـريـر
# أقـل البـلـدان نمـواً
# لعام 2021

## استعراض عام

## أقل البلدان نمواً في عالم ما بعد جائحة كورونا:
## التعلّم من 50 عاماً من الخبرة

الأمـم المتحـدة
جنيف، 2021

© 2021، الأمم المتحدة

هذا العمل متاح للجميع عن طريق الدخول الحر، بالامتثال لرخصة المشاع الإبداعي المنشأة للمنظمات الحكومية الدولية على الرابط: http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/

وليس في التسميات المستخدمة في هذا العمل، ولا في طريقة عرض المادة الواردة في أي خريطة فيه ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

ويُسمح بأخذ صور ضوئية لمقتطفات من هذا العمل وباستنساخ هذه المقتطفات مع الإشارة إلى المصدر على النحو المناسب.

حُرّر هذا المنشور خارجياً.

منشور للأمم المتحدة صادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.

UNCTAD/LDC/2021 (Overview)

# استعراض عام

## تحديد المشهد: 50 عاماً من فئة أقل البلدان نمواً

### علامة فارقة في تاريخ أقل البلدان نمواً

يصادف هذا العام مرور 50 عاماً على إنشاء فئة أقل البلدان نمواً بموجب قرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة، عقب أعمال البحث والتحليل والدعوة التي قام بها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد). وتأتي هذه العلامة الفارقة المحورية في الوقت الذي بدأت تتبلور فيه المفاوضات الحكومية الدولية من أجل وضع برنامج عمل جديد لأقل البلدان نمواً للعقد 2022–2031، والذي ستتزامن فترة تنفيذه بصورة عامة مع العقد الأخير من خطة التنمية المستدامة لعام 2030. وتجمع هذه المفاوضات بين أقل البلدان نمواً وشركائها في التنمية بغية استنباط طرق مبتكرة لمواجهة التحديات الإنمائية الرئيسية التي تربك اقتصادات ومجتمعات أقل البلدان نمواً. وهذه التحديات تشمل التحديات القائمة منذ أمد طويل، مثلاً العوائق التي تعترض تحقيق التحوُّل الهيكلي والتنمية المستدامة، والعوائق الأحدث عهداً (ولا سيما تلك التي استحدثتها صدمة جائحة كوفيد–19)، فضلاً عن التحديات المستقبلية الخطيرة والمحفوفة بالمخاطر، مثل تلك الناشئة عن تغير المناخ.

والصورة المرتقبة لأقل البلدان نمواً قاتمة: فهذه البلدان، الغارقة في الأزمات الصحية والاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن جائحة كوفيد–19، قد سجّلت في عام 2020 أسوأ أداء للنمو لديها في نحو ثلاثة عقود. وبشكل أعم، أدت هذه الأزمات إلى عكس مسار التقدم الذي جرى إحرازه بشق الأنفس بشأن العديد من أبعاد التنمية، ولا سيما على جبهات الفقر والجوع والتعليم والصحة. وعكْس مسار هذه المكاسب ستكون له عواقب وخيمة متطاولة على تنمية أقل البلدان نمواً في الأجل المتوسط.

وعلى الرغم من إحراز تقدم في التنمية على مدى السنوات الخمسين الماضية، ظلت التحديات الأساسية قائمة وأصبحت أكثر تعقيداً وإلحاحاً. بيد أن التقدم المحرَز على بعض الجبهات

قد اتسم بأنه مخيّب للآمال، بما في ذلك ما يتعلق بما يلي: '1' بـطء تنمية القدرات الإنتاجية وما استتبعه من تقدم ضئيل في التحوُّل الاقتصادي الهيكلي المعزِّز للنمو؛ و'2' استمرار العديد من أعراض التخلُّف، مثل المستويات المنخفضة لإنتاجية العمل، ومعدلات الفقر المرتفعة، والمستويات المنخفضة لتكوين رأس المال البشري، واستمرار ضعف الأداء في الرفاه البشري؛ و'3' الضعف المستمر إزاء الصدمات الخارجية، ومحدودية القدرة على الصمود بسبب محدودية الموارد والحيز السياساتي، وضعف التنمية المؤسسية؛ و'4' الفجوة الآخذة في الاتساع من حيث الدخل والتنمية بين معظم أقل البلدان نمواً من ناحية والبلدان النامية الأخرى من الناحية الأخرى؛ و'5' العدد الصغير من البلدان التي تخرجت من فئة أقل البلدان نمواً حتى الآن – فخلال فترة الـ 26 عاماً المنقضية منذ عام 1994، لم تتخرج من هذه الفئة سوى ستة بلدان من مجموع قدره 53 بلداً شكلت دائماً جزءاً من فئة أقل البلدان نمواً.

ولذلك فمن المهم تحديد التجارب الناجحة والتحرّي عن السياسات التي أسهمت في تحقيقها. ومن المهم أيضاً تمحيص السياسات الإنمائية التي انتهجتها أقل البلدان نمواً بغية اكتشاف المجالات التي كان يعتورها فيها القصور. والهدف المنشود هو استخلاص الدروس من تجارب الماضي من أجل صياغة مقترحات مبتكرة للمستقبل.

# منشأ فئة أقل البلدان نمواً

في حالة معظم أقل البلدان نمواً، كانت خمسينات وأوائل ستينات القرن العشرين هي نهاية الحقبة الاستعمارية. وهذه البلدان، التي تُرك لها اقتصادات لا يمكنها إلا بالكاد أن تحقّق عائدات ضريبية ومدخرات محلية كافية لتمويل التنمية، قد اعتمدت على الموارد الخارجية لسد الفجوات القائمة لديها بشأن تمويل التنمية. وبعد ذلك، أصبح من الواضح تماماً أن التجارة الدولية تتيح إمكانية توفير الموارد لتمويل التنمية. بيد أن أقل البلدان نمواً قد افتقرت إلى بُعد في الهيكل الاقتصادي المحلي كان يمكن أن يتيح لها قدراً من المرونة والقدرة على المنافسة على الصعيد العالمي.

وشجّعت استراتيجية التنمية الدولية في ذلك الوقت التجارة الدولية والتعاون الاقتصادي بهدف زيادة تدفق الموارد الخارجية إلى البلدان النامية بغية التعجيل بتنميتها. بيد أن استراتيجيات ترويج الصادرات لم تنجح في تحويل المزايا النسبية في السلع الأساسية إلى آفاق صناعية تنافسية واسعة النطاق. وعندما جرى تصنيف ستينات القرن العشرين على أنها عقد الأمم المتحدة الأول للتنمية، كان الهدف المتوخَّى هو حشد الدعم الدولي لاتخاذ "تدابير للتعجيل بالنمو المنطلق ذاتياً والتقدم الاجتماعي في جميع البلدان" على أمل سد فجوة الدخل الفردي بين البلدان المتقدمة من

ناحية والبلدان النامية من الناحية الأخرى. كما انعقد مؤتمر الأمم المتحدة الأول للتجارة والتنمية في عام 1964 (مؤتمر الأونكتاد الأول) للتصدي لتحديات إنمائية محددة تواجه البلدان النامية، بما في ذلك التجارة.

وأصدرت الأمم المتحدة عدة قرارات تاريخية بشأن أقل البلدان نمواً في أواخر ستينات وأوائل سبعينات القرن العشرين، كان معظمها يتعلق بالتحديات الإنمائية التي تواجهها. وكانت الفترة من عام 1971 إلى عام 1982 هي نهاية الازدهار الاقتصادي الذي أعقب الحرب، وبداية فترة من التكيّفات العالمية الناجمة عن أحداث كبرى في أسواق النقد والسلع الأساسية. وعندما أنشأت الأمم المتحدة فئة أقل البلدان نمواً في عام 1971، كان الموضوع المحدد هو "التخلُّف" الذي يتضمن عناصر مشتركة مثل الضعف إزاء الصدمات الخارجية والعوامل المحلية، ومنها على سبيل المثال محدودية الهبات من الموارد وأوضاع المؤسسات والسياسات، ما زاد من تقويض قدرة أقل البلدان نمواً على مواجهة تحدياتها الإنمائية. ومن هذه العمليات والخلافات الحكومية الدولية، نشأ الأونكتاد باعتباره "حامل الراية" بالنيابة عن أقل البلدان نمواً بخصوص قضايا التنمية عن طريق دوره التقريبي بشأن التجارة والتنمية.

وفي حين أن الشواغل الرئيسية في ستينات القرن العشرين كانت هي تدهور معدلات التبادل التجاري لصادرات البلدان النامية، أدى الانخفاض الحاد في صافي تدفقات رؤوس الأموال من البلدان المتقدمة، وارتفاع المديونية وأزمات أسعار النفط في عامي 1973 و1979، إلى إطلاق مزيد من التحديات الاجتماعية – الاقتصادية على الصعيد العالمي، بما في ذلك لدى البلدان النامية. وظلت آثار أزمات النفط (1973، و1979) على البلدان النامية باقية، وأسفرت، بالاقتران باختلالات الاقتصاد الكلي، عن جملة أمور من بينها أزمة الديون في أواسط ثمانينات القرن العشرين حتى أواخر تسعينات القرن العشرين منه. وترتبط ثمانينات القرن العشرين بالمؤسسات المالية الدولية التي أخذت تدريجياً بمجموعة من السياسات الهيكلية الهادفة بشكل رئيسي إلى مساعدة أقل البلدان نمواً على إدارة: '1' التزاماتها الخارجية عن طريق تحقيق استقرار اقتصادها الكلي؛ و'2' تحرير اقتصاداتها؛ و'3' تخليها عن السياسات المالية الكينزية لصالح مدرسة العرض النقدي؛ و'4' خصخصة مؤسسات الأعمال العامة؛ و'5' إعادة توجيه اقتصاداتها بواسطة سياسات السوق. وبسبب القلق إزاء استمرار تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في أقل البلدان نمواً، عقدت الأمم المتحدة مؤتمر الأمم المتحدة الأول المعني بأقل البلدان نمواً في عام 1981. ومنذ ذلك الحين، عُقدت أربعة مؤتمرات للأمم المتحدة بشأن أقل البلدان نمواً، ومن المقرر عقد المؤتمر القادم في الدوحة، بقطر، في عام 2022.

# الدور الخاص للتجارة

ظلت التجارة تقليدياً أحد محاور التركيز الرئيسية للتفكير ورسم السياسات في أقل البلدان نمواً، وهو أمر استند إلى الأسس المنطقية التالية: '1' نموذج النمو المقيَّد بميزان المدفوعات، والذي يضع الأداء التجاري كمعوق هيكلي رئيسي للنمو والتنمية؛ و'2' الصلة بين الاعتماد على السلع الأساسية والفقر/التخلُّف؛ و'3' أن التجارة هي المجال الذي جرى فيه تنفيذ أكثر تدابير الدعم الدولي فعالية لأقل البلدان نمواً؛ و'4' في سياق العولمة، اشتدت تأثيرات التجارة الدولية على نتائج التنمية. بيد أن نصيب أقل البلدان نمواً في التجارة العالمية قد ظل متواضعاً للغاية على مر السنين. وتهيمن السلع الأساسية الأولية على صادرات أقل البلدان نمواً، بينما تهيمن المنتجات المصنعة على صادرات كل من البلدان المتقدمة والبلدان النامية الأخرى، في الوقت الذي لا تزال فيه السلع الأساسية تظهر بقوة في صادرات كثير من فئة البلدان الأخيرة.

ومنذ أوائل ستينات القرن العشرين، أصبحت صادرات البضائع مهمة بالنسبة إلى عدد ضئيل من أقل البلدان نمواً. ومنذ ذلك الحين، أصبحت الخدمات أيضاً من الصادرات المهمة لأقل البلدان نمواً، وخاصة في السنوات الأخيرة، إذ بلغ متوسطها نحو 20 في المائة من مجموع الصادرات. ولا يزال تنويع المنتجات الرئيسية التي تصدِّرها أقل البلدان نمواً يشكّل تحدياً، إذ لا تزال معظم هذه البلدان تعتمد على منتج واحد أو حفنة من المنتجات، تتمثل بصورة رئيسية في السلع الأساسية (سواء كانت الوقود أو المعادن أو المنتجات الزراعية). وتشير نقاط الضعف الهيكلية الحالية إلى الحاجة إلى تطوير القدرات الإنتاجية لأقل البلدان نمواً، بما في ذلك أوجه الترابط داخل القطاعات وفيما بينها، فضلاً عن معالجة المعوقات الأخرى في جانب العرض، مثل: '1' جودة العمل (رأس المال البشري)؛ و'2' أوجه القصور في البنية التحتية المادية؛ و'3' مستوى القدرات التكنولوجية؛ و'4' المستويات المنخفضة للاستثمار الخاص؛ و'5' النمو المنخفض. وتقع هذه القيود في صميم مشكلة التنمية في الأجل الطويل ولا يمكن معالجتها بتدخلات مجزَّأة أو نُهج قطاعية.

وعندما أيدت الجمعية العامة القائمة الأولية لـ "أقل البلدان نمواً من بين البلدان النامية" في عام 1971، جرى تحديد 25 بلداً اعترافاً بالتحديات الهيكلية ومواطن الضعف لديها. وقد تطورت معايير الإدراج في فئة أقل البلدان نمواً والتخريج منها منذ ذلك الحين، ما يعكس زيادة توافر بيانات جيدة لتقييم التقدم الذي أحرزته أقل البلدان نمواً. وعلى مر السنين، ازداد عدد البلدان المدرَجة في هذه الفئة وتنوعها، والذي بلغ ذروته عند رقم 52 بلداً في عام 1991. وتخرجت ستة بلدان من هذه الفئة، ومنذ كانون الثاني/يناير 2021، أصبح عدد أقل البلدان نمواً المتبقية هو 46 بلداً. وبينما تحسنت بدرجة كبيرة مؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فإنها لا تزال غير مُرضية إلى حد كبير ولا تزال البلدان تواجه مجموعة من التحديات المماثلة لتلك التي أدت إلى إنشاء هذه الفئة.

# الظرف الحرج الحالي

أبرزت أزمة جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) بشكل كبير أوجه القصور المؤسسية والاقتصادية والاجتماعية لمسار التنمية الذي تتَّبعه معظم أقل البلدان نمواً. وعلى الرغم من أن جائحة كوفيد-19 قد أثرت على جميع البلدان، فإن تأثيرها على أقل البلدان نمواً شديد بشكل خاص بسبب ضعف قدرتها على الصمود وتقلص قدرتها على الاستجابة لآثار صدمة كوفيد-19 وعواقبها. كما ظهرت الجائحة في وقت كان تقدم التنمية فيه بطيئاً وغير مرضٍ بالفعل. وينعكس ضعف قدرة أقل البلدان نمواً على الصمود في معدلات التلقيح من فيروس كورونا المنخفضة للغاية التي حققتها هذه البلدان، ذلك أنه حتى أواسط عام 2021، جرى تطعيم 2 في المائة فقط من السكان، بالمقارنة بنسبة 41 في المائة في البلدان المتقدمة.

وتوجد بلدان كثيرة من أقل البلدان نمواً معرَّضة لخطر التخلُّف عن الركب في الوقت الذي تتعافى فيه اقتصادات البلدان النامية الأخرى والبلدان المتقدمة من جائحة كوفيد-19؛ وقد تقضي أقل البلدان نمواً هذه السنوات القادمة في التعافي منها وقد تحقِّق في خاتمة المطاف تقدماً حقيقياً ضئيلاً بشأن أهداف التنمية المستدامة خلال عشرينات القرن الحادي والعشرين. ولذلك فإن الوضع الحالي استثنائي ويتطلب اتخاذ إجراءات حاسمة من جانب المجتمع الدولي وأقل البلدان نمواً على السواء لمواجهة مخاطر التخلُّف وضياع عقد من الزمن.

# إنجازات في سن الخمسين: النمو والتحوُّل والاستدامة؟

بالنظر إلى الوضع الذي تجد أقل البلدان نمواً أنفسها فيه حالياً والتحديات التي تواجهها في العقد القادم، فمن الأهمية بمكان التفكير فيما يمكن تعلمه من مسار نموها في الماضي من أجل إيجاد رؤى مستبصرة رئيسية بشأن أفضل كيفية لوضع الأسس لتحقيق تعافٍ مستدام وشامل للجميع من صدمة جائحة كوفيد-19. ولا يُقصد بتركيز التحليل الحالي على النمو الاقتصادي تأطير النقاش بشأن تنمية أقل البلدان نمواً على أنه نقاش يتمحور حول النمو بشكل محض؛ وبدلاً من ذلك، فإن المقصود هو الاعتراف بأن انتعاش النشاط الاقتصادي أمر بالغ الأهمية في هذه المرحلة، بل يُقصد به بالأحرى الاعتراف بأن حدوث انتعاشة للنشاط الاقتصادي هو أمر بالغ الأهمية في هذه المرحلة، وبأن من المحتمل أن يظل النمو أحد المحرّكات الرئيسية في آفاق التنمية المستدامة لأقل البلدان نمواً.

ومن منظور طويل الأجل، يتسم أداء النمو في أقل البلدان نمواً على مدى السنوات الخمسين الماضية بأنه مختلط في أحسن الأحوال، وظل بصورة عامة بطيئاً ومتبايناً. وقد زاد الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي لمجموعة أقل البلدان نمواً خمسة أمثال منذ إنشاء هذه الفئة، إذ قفز من نحو 200 مليار دولار في عام 1971 إلى 118 1 مليار دولار في عام 2019 (جميع الأرقام بالأسعار الثابتة لعام 2015). وهذا يعادل معدل نمو متوسطاً قدره 3,7 في المائة سنوياً، وهو أعلى قليلاً فقط من المتوسط العالمي المقابل البالغ 3,1 في المائة. وفي الوقت نفسه، وبسبب النمو السكاني السريع، ازداد نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بوتيرة أبطأ من ذلك بكثير (1,3 في المائة سنوياً)، إذ ارتفع من زهاء 600 دولار إلى 1082 دولاراً خلال الفترة نفسها.

وكانت أقل البلدان نمواً تحتاج إلى تحقيق أداء أقوى لكي تردّ إلى الوراء تهميشها في الاقتصاد العالمي أو لكي توقف هذا التهميش. وقبل صدمة كوفيد-19، كانت مجموعة أقل البلدان نمواً تمثل نحو واحد في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، وهو تقريباً نفس النصيب الذي كان لها في أوائل سبعينات القرن العشرين. والأمر الأكثر إثارة للقلق هو أن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لمجموعة أقل البلدان نمواً كان يمثل 15 في المائة من المتوسط العالمي في عام 1971، ولكن بحلول عام 2019 – قبل أزمة كوفيد-19 – انخفضت هذه النسبة إلى أقل من 10 في المائة. ويكشف هذا الاتجاه العام عن مرحلتين متميزتين: ففي الفترة 1971–1995، شهدت أقل البلدان نمواً تباطؤاً وعدم انتظام في نمو الناتج المحلي الإجمالي، عندما لم يكن الأمر يتعلق بفترات ركود صريح. وعلى العكس من ذلك، فمنذ أواسط تسعينات القرن العشرين، شهدت أقل البلدان نمواً استئنافاً ملحوظاً ومعمَّماً إلى حد ما للنمو الاقتصادي في أعقاب تعزيز أساسيات الاقتصاد الكلي، وتحسُّن البيئة الدولية، وانخفاض انتشار الصراعات. وبالنظر إلى متوسطات الفترة، كانت النتيجة هي أن مجموع الناتج المحلي الإجمالي لأقل البلدان نمواً قد ارتفع إلى حد ما من 0,8 في المائة من المتوسط العالمي في الفترة 1971–1995 إلى 1,1 في المائة في الفترة 1996–2019. بيد أن النمو السكاني القوي قد أدّى إلى انخفاض نسبي في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لأقل البلدان نمواً من 9,2 في المائة إلى 8,8 في المائة، بالمقارنة بالمتوسط العالمي.

وعلى مدار الخمسين عاماً الماضية، توجد قلة فقط من أقل البلدان نمواً في الوقت الحاضر (وهي بنغلاديش، وبوتان، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وكمبوديا، وليسوتو، ومالي، وميانمار) هي التي تجاوزت باستمرار متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي العالمي للفرد الواحد بأكثر من واحد في المائة. ويوجد اثنا عشر بلداً آخر من أقل البلدان نمواً "ثابرت في سيرها"، فقارب متوسطها هذا بصورة عامة متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي العالمي للفرد الواحد؛ بيد أن نحو نصف أقل البلدان نمواً البالغ عددها اليوم 46 بلداً قد تخلفت بالفعل عن الركب. ونتيجةً لذلك، فعلى الرغم من استئناف الحيوية الاقتصادية بعض الشيء منذ أواسط تسعينات القرن العشرين،

كان التلاقي الهادف (الذي يُفهم على أنه خفض مستمر لأوجه انعدام المساواة فيما بين البلدان) هو الاستثناء وليس القاعدة بالنسبة إلى أقل البلدان نمواً. وعلى العكس من ذلك، كانت نسبة كبيرة من هذه البلدان متخلفة عن الركب قبل صدمة كوفيد-19، ما أدى إلى اتساع أوجه انعدام المساواة العالمية التي من المحتمل أن تُترجم إلى فرص غير متكافئة.

والأكثر من ذلك أنه مع استمرار ظهور علامات على التعافي بسرعتين مختلفتين بعد جائحة كوفيد-19، فمن المحتمل أن يزداد انعدام المساواة العالمية سوءاً. وتشير التقديرات المبكرة لعام 2021 إلى أن التراجع الاقتصادي العالمي قد يكون أقل حدة مما كان متوقَّعاً في السابق. بيد أن موجات التلوث بالفيروس وعمليات التلقيح المتباينة، إلى جانب التفاوتات الواسعة في قدرات أقل البلدان نمواً على الاستجابة للأزمة، فضلاً عن نقاط الضعف الخاصة بسياقها الخاص بها والعوامل التي تنفرد بها، من المحتمل أن تترك كثيراً من هذه البلدان غارقةً في متاعب اقتصادية على امتداد الأجل المتوسط. ولا يقتصر الأمر على أن الكثير منها يعاني من نقاط ضعف كبيرة مرتبطة بالديون تلوح في الأفق بشكل كبير مهددةً أساسياتها، ولكن توجد - بشكل عام - أربعة عوامل تهدد بتقويض الناتج المحتمل في الأجل المتوسط، وهي:

'1 تأجيل وإلغاء خطط الاستثمار، ما سيؤدي حتماً إلى إضعاف إمكانات النمو في الأجل المتوسط؛

'2 انتشار حالات التعطّل في التعليم المدرسي والتعلم، ما قد يؤثّر سلباً على تراكم رأس المال البشري ويزيد من تفاقم الفوارق القائمة، بما في ذلك من حيث أوجه انعدام المساواة بين الجنسين؛

'3 انتشار حالات الإفلاس، وتدمير الوظائف، وما يتصل بذلك من خسائر في القدرات، ما قد يترك ندوباً طويلة الأجل في بيئة ريادة الأعمال غير المستقرة أصلاً؛

'4 عمليات إعادة التشكيل الجارية لسلاسل القيمة، والتي قد تؤثر على القدرة التنافسية في قطاعات ذات أهمية رئيسية لكثير من أقل البلدان نمواً، ولا سيما السياحة وصناعة الملابس.

ومن أجل التحديد المناسب لسياق الوضع الذي تواجهه حالياً أقل البلدان نمواً في المرحلة الحالية المتسمة بعدم التيقّن، يكون من المفيد النظر إلى الانحرافات المتوسطة الأجل للبلدان المختلفة عن اتجاهات نموها الطويلة الأجل على أنها عمليات تسارع وانهيار للنمو. وبوجه عام، كانت

هذه الانحرافات المتوسطة الأجل شائعة بالأحرى في حالة أقل البلدان نمواً والبلدان النامية الأخرى والبلدان المتقدمة على السواء، وكانت حالات التسارع أكثر تواتراً بكثير من حالات الانهيار. بيد أن أقل البلدان نمواً تبرز هنا لأنها شهدت حالات انهيار للنمو أكثر تواتراً من الفئتين الأُخريَيْن من البلدان: ففي الفترة من عام 1971 إلى عام 2019، شكلت حالات الانهيار 16 في المائة من مجموع ملاحظات البلد – السنة في حالة أقل البلدان نمواً، بالمقارنة بنسبة 10 في المائة في حالة البلدان النامية الأخرى، وما لا يزيد عن 2 في المائة في حالة لبلدان المتقدمة. وعلاوة على ذلك، فإن أقل البلدان نمواً، بالمقارنة بالفئتين الأُخريَيْن من البلدان، تميل في المتوسط إلى التمتع بنمو أبطأ أثناء حالات التسارع وتعاني من تباطؤات أشد قليلاً. وعلى الرغم من أن هذه الخصائص المحدَّدة لأقل البلدان نمواً مدفوعة إلى حد كبير بسجل نموها غير المنتظم خلال الفترة من عام 1971 إلى عام 1994، فإنها استمرت حتى في فترة "النمو المرتفع" اللاحقة. وهذا يشير إلى زيادة تعرض أقل البلدان نمواً لدورات الانتعاش والهبوط الناتجة عن الأوضاع الداخلية والخارجية على السواء، ما يضيف أهمية أكبر للدعوة إلى تعاون دولي أقوى لتعزيز الانتعاش المستدام المرن الشامل للجميع في أقل البلدان نمواً.

وتحقيق الانتعاش أمر حاسم الأهمية في سياق الرؤية الطموحة المنصوص عليها في خطة التنمية المستدامة لعام 2030. وبينما لا يزال النمو الاقتصادي يمثل محركاً رئيسياً محتملاً للتنمية المستدامة في أقل البلدان نمواً، يؤدّي نمط هذا النمو دوراً أساسياً في تشكيل نتائج اجتماعية – اقتصادية وبيئية متميزة. وفي هذا الصدد، رأى الأونكتاد منذ فترة طويلة أن استدامة النمو تتوقف على تنمية القدرات الإنتاجية وتخضع لما يلي: '1' الديناميات الهيكلية التي تؤثر على تراكم رأس المال؛ و'2' إعادة توزيع عوامل الإنتاج فيما بين القطاعات؛ و'3' الاكتساب التدريجي للقدرات الإنتاجية. و'4' تكثيف روابط الإنتاج. وهذا التشخيص يؤكده *تقرير أقل البلدان نمواً لعام 2021: أقل البلدان نمواً في عالم ما بعد جائحة كوفيد-19: التعلم من 50 عاماً من الخبرة*.

وتكشف الأدلة المستمدة من عملية محاسبة التنمية التي أُجريت لأقل البلدان نمواً عن أن نسبةً وسيطةً قدرها نحو 40 في المائة من النمو في الناتج المحلي الإجمالي لكل عامل ترجع إلى زيادة كثافة رأس المال، إذ يمثل تراكم رأس المال البشري نسبة 10 في المائة أخرى من النمو. ولا تعكس الطبيعة الجوهرية لهذه الأرقام تأثير رأس المال الطبيعي ولا أن الاستثمار يتأثر بالعوامل المؤسسية تأثّراً شديداً، إذ كثيراً ما تترك الصراعات وعدم الاستقرار السياسي إرثاً ضاراً طويل الأجل. وعلاوة على ذلك، تظل أهمية تراكم رأس المال في أقل البلدان نمواً غير متأثّرة إلى حد كبير، حتى عندما تُؤخذ في الاعتبار الموجات التكنولوجية الأخيرة وما يترتب عليها من إتاحة مجال لتحقيق قفزات إلى الأمام، فضلاً عن ظهور الأخذ بالطابع الخدماتي والرقمنة اللذين يؤكّدان على العناصر غير المادية للقدرات الإنتاجية. وفي حين أن من المنتظر أن تؤدّي هذه العوامل دوراً متنامياً في المستقبل، فإن تسخيرها يتطلب مهارات تشتد الحاجة إليها، وتوفير بنية تحتية مناسبة – إلى جانب أن الوصول إلى الطاقة يشكل محركاً

رئيسياً للارتفاع بمستوى القدرات الإنتاجية – ولكن أيضاً لقدرات التصنيع ورأس مال الاستعمال النهائي، واللذين يدونهما يظل الأخذ بتكنولوجيات الإنتاج المتقدمة على نحو هادف مجرد وَهم.

وقد ثبت أيضاً أن وتيرة واتجاه التغيير الهيكلي، أي عملية إعادة توزيع المدخلات فيما بين القطاعات والتغييرات المقابلة في تكوين الناتج، والتي تصاحب عادةً النمو الكلي، هي محدد أساسي لديناميات الإنتاجية. وإذا كان التغير الهيكلي قد تقدم بشكل عام بوتيرة بطيئة على مدى السنوات الخمسين الماضية، فإن بعض أقل البلدان نمواً الأفضل أداء شهدت تطورات مشجعة خلال الفترة 1995–2018. ولم يقتصر الأمر على أن إنتاجية العمل قد نمت بمعدل متوسط قدره 6 في المائة سنوياً فحسب، بل إن إعادة توزيع العمالة من الزراعة بصورة رئيسية إلى الخدمات الأعلى إنتاجية (مثل التجارة وخدمات نشاط الأعمال) قد أسهمت أيضاً في ديناميات الإنتاجية. وأدّى التصنيع أيضاً دوراً مفيداً في هذه العملية، ولكن إسهامه في خلق فرص عمل كان محدوداً إلى حد ما ولم يؤدّ دوراً في هذا الصدد إلا في عد محدود من أقل البلدان نمواً.

وعلى وجه الإجمال، يمكن استخلاص استنتاجين رئيسيين من هذه الأدلة لإثراء الجهود الاستراتيجية الرامية إلى "مواصلة البناء نحو التحوُّل". إذ يظل التحوُّل الهيكلي وإعادة توزيع عوامل الإنتاج من الأنشطة المنخفضة الإنتاجية إلى الأنشطة الأعلى إنتاجية أمراً بالغ الأهمية لديناميات مجموع إنتاجية عوامل الإنتاج وبالتالي لتحقيق النمو المستدام؛ وهذا أكثر وضوحاً في أقل البلدان نمواً حيث الفجوات في الإنتاجية القطاعية واسعة بشكل خاص وحيث يوجد قدر كبير من العمالة الشاقة في الزراعة شبه المعيشية أو قدر كبير من "العمالة الناقصة الاستخدام". وهذا يعني أن التركيز على اكتساب القدرات الإنتاجية، الذي يؤدي إلى العمليات المتشابكة المتعلقة بكل من تراكم رأس المال، والتغيير الهيكلي واكتساب القدرات الإنتاجية، هو أمر بالغ الأهمية كما كان دائماً لتحقيق التنمية المستدامة. وبالإضافة إلى ذلك، يوضح التقرير أنه إذا كانت بعض أقل البلدان نمواً قد تمكنت من بدء عملية طويلة الأجل للتحوُّل الهيكلي خلال فترة النمو السريع نسبياً في الناتج المحلي الإجمالي، فإن هذا التحوُّل كان في أحسن الأحوال في بدايته. وعلى الرغم من الركود الحاد الناجم عن أزمة كوفيد–19، فمن غير الواضح ما إذا كانت هذه الحالات الناشئة من التصنيع الناشئ ستستمر بدون انقطاع، أو ما إذا كان التراجع الاقتصادي سيحبطها. وعلاوة على ذلك، ظل التحوُّل الهيكلي بطيئاً نسبياً في نحو نصف أقل البلدان نمواً، وأظهرت هذه البلدان حتى الآن أنها غير قادرة على تعزيز ظهور شبكة كثيفة من مؤسسات الأعمال المتوسطة والكبيرة الحجم، المترابطة عن طريق روابط المدخلات والمخرجات، على الصعيد المحلي وكذلك عن طريق إدراجها في سلاسل القيمة العالمية والإقليمية.

وتنعكس هذه الصورة المختلطة في شمولية النمو، ما تنعكس على التقدم في اتجاه الاستدامة البيئية. ومع النطاق المحدود لسياسات إعادة التوزيع، يتعين على أقل البلدان نمواً أن تعتمد على النمو وخلق فرص العمل كمحركين رئيسيين للحد من الفقر. ومن ثم، فمع التسليم بأهمية انعدام المساواة في بادئ الأمر (ولا سيما فيما يتعلق بملكية الأصول) وعوامل خاصة أخرى، فإن معظم البلدان التي شرعت في عملية التحوُّل الهيكلي قد تمكنت من تحقيق نماذج نمو أكثر شمولاً للجميع، فاستفاد الفقراء أيضاً من الدينامية الاقتصادية. وعلى نفس المنوال، بينما أدى النمو الاقتصادي السريع في الفترة من عام 1995 إلى عام 2018 إلى توليد قدر أكبر من الثروة الكلية، فكثيراً ما تُرجم الاعتماد الأشد على الموارد الطبيعية إلى نتائج غير مستدامة، إلا في الحالات التي كان فيها مصحوباً بتحسينات في الإنتاجية، وإضافة للقيمة، وإدارة أكثر فعالية للموارد الطبيعية.

# تقييم الاستراتيجيات المتَّبعة في الماضي والحاضر لتعزيز التنمية

كان لكثير من الأحداث والعمليات البارزة تأثيرات عميقة على الاقتصاد السياسي للتخلُّف وعلى خيارات السياسات المتاحة لأقل البلدان نمواً. وتُبلور استراتيجيات التنمية المتفاوَض عليها دولياً التفكير الاقتصادي المعاصر وتفسير تحديات التنمية التي تواجه أقل البلدان نمواً. وعلى الرغم من الصعوبة الجوهرية للتمييز بين برامج العمل مباشرةً وبين عملياتها الأساسية والبيئة التي تُنفَّذ فيها، فإن لها بالفعل تأثيراً على السياسات الوطنية، وتعبئة الموارد المحلية، والشراكات الثنائية والمتعددة الأطراف من أجل التنمية.

وتمثل برامج العمل تقليداً من تقاليد المجتمع الدولي القائمة منذ أمد بعيد لوضع أهداف لتحفيز العمل المشترك بشأن جدول أعمال التنمية العالمي. وتُنشئ برامج العمل المشروعية وتفيد كقاعدة للدعوة. بيد أنها غير ملزمة قانوناً، كما أنها لا تجسد توقعاً صريحاً باستبدال سياسات التنمية الوطنية، لأنها تأتي نتيجة لنهْج متعدد الأطراف بشأن التنمية يشمل التفاوض والحلول التوفيقية. وهي بالأحرى تُعمم العوامل داخل أقل البلدان نمواً، من حيث توضيح العوائق الهيكلية التي تعترض التنمية وكذلك من حيث التأكيد على مجالات العمل الدولي.

وقد شملت جميع برامج العمل الأربعة التي نُفِّذت منذ عام 1981 أبعاداً شتى للتنمية وحددت النتائج التي تناولت العوائق الاجتماعية والاقتصادية والبيئية التي تعترض التنمية في أقل

البلدان نمواً، فضلاً عن دور التخطيط الإنمائي. وبشكل تدريجي، حددت هذه البرامج صراحةً النُّهُج التي يمكن عن طريقها تحقيق النتائج المتوقعة. وسلّمت جميع برامج العمل بالتحوُّل الهيكلي لاقتصادات أقل البلدان نمواً باعتباره الأداة الفريدة لتحقيق التنمية المستدامة. بيد أنه وُجدت اختلافات ملحوظة في موضع التركيز ومستوى التفاصيل الممنوحيْن للمجالات ذات الأولوية المتصلة بدفع عملية التحوُّل الهيكلي في أقل البلدان نمواً إلى الأمام، مع استهداف القدرات الإنتاجية والتنويع استهدافاً جزئياً في برامج العمل المختلفة.

وأدت التحوُّلات المتتالية في موضع التأكيد فيما بين برامج العمل إلى تضخيم أبعاد معينة من التنمية على حساب أبعاد أخرى، وحاولت هذه التحوُّلات "إصلاح" المشاكل/المسائل التي نشأت أثناء تنفيذ برامج العمل السابقة. وهذا يمثل تطوراً في تعقيد وعدد تدابير السياسة العامة، بما في ذلك المقايضات ذات الصلة والتحديات المتعلقة بالتسلسل. وتعتمد جميع برامج العمل اعتماداً شديداً على قدرة حكومات أقل البلدان نمواً ودورها القيادي، ويشدد كل منها على المسؤولية الرئيسية لأقل البلدان نمواً عن تنميتها هي. بيد أن قدرة دول أقل البلدان نمواً قد تآكلت أثناء تنفيذ برامج العمل المتتابعة، كما يتضح من الآثار السلبية لبرامج التكيف الهيكلي، والتغييرات المدخَلة مؤخراً على المساعدة الإنمائية الرسمية. وعلاوة على ذلك، ظلت التزامات وتدابير المساعدة الإنمائية الرسمية غير موفَى بها باستمرار، ما يعوق الأهداف المتعلقة بفعالية المعونة وبناء قدرة دول أقل البلدان نمواً على تنفيذ برامج العمل والأهداف الإنمائية الأخرى. ومما يُؤسف له أنه لا يمكن القول إن أياً من برامج العمل قد حقق أهدافه بالكامل.

## أربعون عاماً من تدابير الدعم الدولي لصالح أقل البلدان نمواً

بصرف النظر عن المساعدة الإنمائية الرسمية والمساعدة التقنية، فإن التجارة هي المجال الرئيسي الذي جرى عن طريقه متابعة وتنفيذ تدابير الدعم الدولية الملموسة الخاصة بأقل البلدان نمواً، بما في ذلك خارج نطاق برامج العمل المذكورة. وفي حين أن الاحتياجات المحدَّدة لأقل البلدان نمواً معترف بها على نطاق واسع، فإن المؤسسات المالية الكبرى، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، لا تعترف في عملها التشغيلي بفئة أقل البلدان نمواً أو تطبق اعتباراتها، على الرغم من أن هذه المؤسسات أطراف في شراكة التعاون الإنمائي التي تقوم عليها برامج العمل. وعدد ضئيل نسبياً من البلدان المانحة الصغيرة يصل باستمرار إلى الوفاء بهدف المستوى الأعلى البالغ 0,20 في المائة من الدخل القومي الإجمالي المطلوب إنفاقه كمساعدة إنمائية رسمية إلى أقل البلدان نمواً، في حين أن البلدان المانحة الأكبر والأغنى لا تفي حتى بالمستوى الأدنى البالغ 0,15 في المائة من

الدخل القومي الإجمالي. وبالإضافة إلى ذلك، فللسياق السياسي لبرامج العمل هذه أهمية مماثلة لأهمية الأرقام المستهدفة أنفسها لأن المانحين يستجيبون حتماً لأهداف التنمية وفقاً لمصالحهم الجيوسياسية والاقتصادية المحدَّدة، وكثيراً ما لا يسترشدون بالأهداف المتعددة الأطراف.

والتعريف المحدَّد زمنياً للتنمية يجلب الغموض والمراوغة في جداول الأعمال المختلفة التي تعتمدها الحكومات الوطنية والجهات المانحة والعدد المتنوع والمتزايد من الجهات الفاعلة في مجال التعاون الإنمائي؛ ويزداد الأمر تعقيداً بسبب الاختلالات في موازين القوى التي تميل إلى نفي الخطاب المتبَنَّى داخل أقل البلدان نمواً بشأن امتلاك زمام الأمور والقيادة بشأن هذه المسألة. ومنذ توافق آراء مونتيري (2012)، يجري ترجيح معنى التنمية ترجيحاً شديداً لجعله يعني التخفيف من الفقر ومنظورات التنمية التي تؤكد على الرفاه الفردي مقابل النظرة الشاملة للاقتصاد الوطني كنظام يعالج أيضاً رفاه المجتمع. وأدّى ذلك إلى تخصيص قطاعي موجه بشكل غير متناسب نحو القطاعات الاجتماعية والأنشطة الإنسانية، ما ترك البنية التحتية الاقتصادية والقطاعات الإنتاجية تعاني من نقص نسبي في التمويل. وبالإضافة إلى الانخفاض في درجة تساهلية المساعدة الإنمائية الرسمية، فإن أحد الشواغل الرئيسية هو أن قواعد الإبلاغ الجديدة للجنة المساعدة الإنمائية تقضي بأن تتوقف المساعدة الإنمائية الرسمية عن كونها مقياساً يُعوَّل عليه للحصول على تمويل إضافي للتنمية المستدامة، وبذلك تلغي هذه القواعد مستهدفات الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الرسمية، والتي كانت تستند إلى تعريف عام 1969 للمساعدة الإنمائية الرسمية الذي وضعته لجنة المساعدة الإنمائية.

والأفضليات التجارية هي مجال يوجد فيه أكبر زخم دولي لتوفير معاملة خاصة لأقل البلدان نمواً، في سياق الوصول إلى الأسواق وكذلك في تنفيذ قواعد وأنظمة منظمة التجارة العالمية. وبعد الأخذ بنظام الأفضليات المعمم في عام 1971 تحت رعاية الأونكتاد، قامت معظم البلدان الصناعية بمنح البلدان النامية أفضليات تجارية. وتشكّل هذه الاتاحة وهذا الاستخدام للأفضليات التجارية هدفاً رئيسياً لجميع برامج العمل المذكورة، وقد أُعيد تأكيدها في الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة. وبالإضافة إلى ذلك، فمنذ أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، جرى إدخال أحكام أكثر سخاء حصرياً من أجل أقل البلدان نمواً في إطار نظام الأفضليات المعمم. ووجدت التقييمات التي أجراها الأونكتاد وآخرون عموماً أن الأفضليات التجارية لم تولّد إلا نتائج محدودة، ولا سيما من حيث تعزيز التحوُّل الهيكلي، في حين تشير فيه بعض التقييمات المتعلقة بتأثير هذه الأفضليات على أقل البلدان نمواً إلى خلاف ذلك.

# الاستراتيجيات الوطنية لتعزيز التنمية

تتَّبع البلدان مسارات إنمائية مختلفة تبعاً للأوضاع القائمة في البداية وخيارات السياسة العامة الوطنية والعوامل الخارجية. ويوجد في قلب عمليات تخطيط التنمية ما يلي: '1' هياكل الحوكمة التي تحدد الرؤى الوطنية؛ و'2' البرامج التي تحدد الاستراتيجيات والسياسات؛ و'3' التحالفات مع السكان أو الافتقار إلى التلاحم معهم؛ و'4' المقايضات والعواقب غير المقصودة للسياسات. وتسلط خطط التنمية الوطنية الأخيرة لأقل البلدان نمواً والتي تغطي فترات متداخلة مختلفة بين عامي 2014 و2036 الضوء على أهمية امتلاك أقل البلدان نمواً للقدرة على تمويل تنميتها. وتتباين الأولويات، ولكن مما له أهمية بالغة أن التنمية الاقتصادية وتحقيق التحوُّل وتحقيق التنويع هي أمور تشكّل الاهتمامات المشتركة.

وتعكس اتجاهات وتكوين النفقات الحكومية أولويات السياسة العامة التي تقررها الحكومات الوطنية. وهذه الأولويات السياساتية مهمة لفهم التأثير الدينامي لتعبئة الموارد المحلية على كل من النمو الاقتصادي، ورصيد رأس المال، والتغيير الهيكلي، والتنمية الاجتماعية، والحد من الفقر. واقتصر مجموع الإنفاق الحكومي في أقل البلدان نمواً على 20 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة 1990–2020، بسبب استمرار وجود قيود ميزانية. وجرى أيضاً تعزيز الإنفاق عن طريق الأخذ بدَفعة لتحقيق الأهداف التي لم يجر تحقيقها خلال تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية (2000–2015)، وأثناء عمليات إعادة التكيف المالي مع انحسار الأزمة الاقتصادية العالمية للفترة 2009/2008، وعن طريق طفرة في النمو حدثت عند انتعاش أسواق السلع الأساسية. وفي الفترة من عام 2011 إلى عام 2019، كان الإنفاق الحكومي في أقل البلدان نمواً موجهاً في المقام الأول نحو الحفاظ على النمو الاقتصادي وبناء القدرة على الصمود إزاء الصدمات الخارجية.

ولا يزال من غير الواضح كيف يكون وقع الإنفاق الحكومي على القطاعات الإنتاجية للاقتصاد مؤثراً على عمليات إعداد الميزانية والتقييمات الدورية لتنفيذ خطط التنمية. والاعتبارات الأساسية لواضعي السياسات في البلدان النامية هي المقايضات وأوجه التكامل وأوجه التآزر بين خيارات السياسة العامة. وعلى سبيل المثال، قد يكون لتنمية قطاع الزراعة آثار مضاعِفة أكبر على الحد من الفقر في كثير من أقل البلدان نمواً. وبالمثل، يمكن أن يكون للإنفاق العام الموجه على البنية التحتية والخدمات العامة الأخرى آثار كبيرة على كفاءة وتنافسية الصناعات التحويلية والصناعات الأخرى. ويُظهر تحليل تجريبي لبيانات الإنفاق الحكومي الفعلي على القطاعات الزراعية والصناعية الرئيسية التأثيرات المختلفة للمساعدة الإنمائية الرسمية وللإنفاق الحكومي على القطاعات الرئيسية للاقتصاد.

وعشية تصميم برنامج عمل جديد للعقد 2022–2031، يستمر البحث عن مسارات عملية ومستدامة لتحقيق التنمية في أقل البلدان نمواً. ورغم أن هذه البلدان قد أحرزت بعض التقدم منذ بدء برامج العمل العَقدية، فإن التغييرات التحويلية القادرة على معالجة أوجه انعدام المساواة والتهميش القائمة منذ أمد طويل قد قَصُرت باستمرار عن تحقيق التأثير المتوقع على التنمية، على النحو المتوخى في برامج العمل هذه. وهكذا، فإن سجل الأداء المتعلق بتنفيذ برامج العمل الأربعة يميل بشدة إلى أن يكون بمثابة جدول أعمال غير مكتمل، سواء من حيث الجهود المبذولة من جانب حكومات أقل البلدان نمواً لتعزيز التحوُّل الهيكلي، وتجميع القدرات الإنتاجية ونشرها، أو فيما يتعلق بالوفاء بتعهدات المجتمع الدولي بشأن تقديم الدعم الدولي إلى أقل البلدان نمواً. وتُظهر البيانات المتعلقة بمدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية وتأثيرها القطاعي وجود نقاط ضعف بوضوح. وينبغي أن تدعم هذه المساعدة الصلة المعقدة بين الإطار الوطني لتخطيط التنمية وأداة السياسة المالية (الميزانية الوطنية). والأهم من ذلك أنه لن يكون من الممكن تحقيق أقصى زيادة في الإمكانات المستمدة من استثمارات أقل البلدان نمواً في القطاعات الإنتاجية إذا فشل الإنفاق الحكومي والمساعدة الإنمائية الرسمية في تحقيق أقصى قدر من المواءمة التكاملية والتآزرية.

وعلى الرغم من هذه الصورة المحبطة لتأثير السياسات الدولية والمحلية على تدعيم التنمية في أقل البلدان نمواً، تشير بعض الحالات الناجحة إلى أنه يمكن التمييز بين مسارات التنمية. فاعتباراً من سبعينات القرن العشرين، عجّلت بنغلاديش بتنميتها إذ اضطلعت بتحرير التجارة وبدأت في تطوير صناعة الملابس الموجهة نحو التصدير. كما استثمرت في قطاعات اقتصادية أخرى، مثل صناعة الأدوية، عن طريق إنشاء نظام ابتكار وطني مساعد. بيد أن هيكل اقتصاد بنغلاديش لا يزال يتركز في قلة من القطاعات والمنتجات، يُحتمل أن تتأثّر سلباً عند تخرجها من فئة أقل البلدان نمواً، والذي من المقرر حالياً إجراؤه في عام 2026. وعلى النقيض من ذلك، اتبعت السنغال مساراً مختلفاً لاستراتيجية التنمية، وحقق هيكلاً اقتصادياً متنوعاً يجمع بين الزراعة والصناعة والخدمات. كما أن لديها في المقابل هيكلاً تصديرياً أكثر تنوعاً، وهو أقل عرضة للتأثّر بعواقب التخرج.

# الاحتياجات الاستثمارية لأقل البلدان نمواً المطلوبة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في عقد ما بعد الجائحة

يشكل التعجيل بتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 أولوية بالنسبة إلى أقل البلدان نمواً. وقد جعلت جائحة كوفيد-19 هذه المهمة أكثر صعوبة، إذ إنها كشفت عن بعض نقاط الضعف القائمة منذ أمد طويل لهذه البلدان. والتعافي من الصدمة الطويلة والعميقة التي تعرض لها الاقتصاد العالمي يشكّل أولوية عاجلة. وفي سياق أقل البلدان نمواً، تتمثّل الضرورة الملحة الآن في التعافي من الجائحة، وإعادة البناء بشكل أقوى، والتعجيل في الوقت نفسه بتنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وتتيح هذه الأهداف الإطار الذي يمكن على أساسه تقدير الاحتياجات التمويلية المطلوبة لتغطية الاستثمار والإنفاق المطلوبين. ويقدم التقرير التكلفة الواقعة على كل بلد على حدة لتحقيق الغايات الهيكلية الرئيسية لأهداف التنمية المستدامة والتي تأخذ في الحسبان السياق الحالي الناشئ عن جائحة كوفيد-19.

وتحدد تقديرات التكلفة سيناريوهات مختلفة لتحقيق مجموعة مختارة من الغايات المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة بحلول عام 2030. والغايات المختارة والتقديرات المقابلة هي كما يلي:

1- الاحتياجات الاستثمارية المطلوبة لتحقيق نمو سنوي في الناتج المحلي الإجمالي لأقل البلدان نمواً قدره 7 في المائة (الهدف 8-1 من أهداف التنمية المستدامة)؛

2- احتياجات النمو والاحتياجات الاستثمارية المطلوبة للقضاء على الفقر المدقع (الهدف 1-1 من أهداف التنمية المستدامة)؛

3- احتياجات النمو والاحتياجات الاستثمارية المطلوبة لتعزيز التصنيع الشامل للجميع والمستدام - وهو شكل رئيسي من أشكال التحوُّل الهيكلي - كما يتجلى في الغاية المتمثلة في مضاعفة نصيب الصناعة (التصنيع) في الناتج المحلي الإجمالي في أقل البلدان نمواً (الهدف 9-2 من أهداف التنمية المستدامة)؛

4- احتياجات الإنفاق وسد الفجوة التمويلية لتحقيق التغطية الصحية الشاملة (الهدف 3-8 من أهداف التنمية المستدامة)؛

5- احتياجات الإنفاق وسد الفجوة التمويلية لضمان إتمام البنين والبنات للتعليم الابتدائي والثانوي المجاني والمنصف والجيد (الهدف 4-1 من أهداف التنمية المستدامة)؛

6- احتياجات الإنفاق وسد الفجوة التمويلية لتنفيذ نظم وتدابير الحماية الاجتماعية الملائمة وطنياً من أجل الجميع (الهدف 1-3 من أهداف التنمية المستدامة)؛

7- احتياجات الإنفاق وسد الفجوة التمويلية لضمان حفظ النظم الإيكولوجية للمياه العذبة البرية والداخلية وخدماتها واستعادتها واستخدامها المستدام (الهدف 15-1 من أهداف التنمية المستدامة).

واعتُمدت استراتيجية لتقدير لِبنات البناء لتجنب مخاطر الحساب المزدوج وأوجه القصور المحتملة الأخرى. وتستخدم اللِبنات الأولية الناتج المحلي الإجمالي والاستثمار (تكوين رأس المال الثابت الإجمالي) كمتغيّرين رئيسيَيْن - وهما مؤشران مألوفان لدى واضعي السياسات ولهما جذورهما في الكتابات الاقتصادية. وينبغي أن تنمو البلدان بمعدل مستدام لتحقيق التحوُّل الهيكلي والقضاء على الفقر. ولتعزيز النمو، يكون من الضروري أن تزيد البلدان المدخرات والاستثمارات من المصادر العامة والخاصة والمحلية وكذلك الدولية.

وتلزم استثمارات ضخمة لتحقيق غايات النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي، ولا سيما الغاية المتمثلة في مضاعفة نصيب الصناعة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2030. وترتبط احتياجات الإنفاق الضخمة أيضاً ارتباطاً جوهرياً بأهداف التنمية المستدامة الأخرى، مثل المياه النظيفة والصرف الصحي (الهدف 6 من أهداف التنمية المستدامة)، والطاقة المعقولة التكلفة والنظيفة (الهدف 7 من أهداف التنمية المستدامة)، والمدن والمجتمعات المستدامة (الهدف 11 من أهداف التنمية المستدامة)، والعمل المناخي (الهدف 13 من أهداف التنمية المستدامة).

# نتائج وانعكاسات الاحتياجات الاستثمارية المقدَّرة

الافتراض الأساسي الذي تقوم عليه هذه التقديرات هو أن أقل البلدان نمواً ستعطي الأولوية للتحوُّل الهيكلي في سياق أهداف التنمية المستدامة. وقد اختير سيناريو مضاعفة نصيب التصنيع في الناتج المحلي الإجمالي لأن الهدف 9-2 من أهداف التنمية المستدامة المتمثل في مضاعفة نصيب الصناعة في مجموع الناتج المحلي الإجمالي قد لا يعكس بدقة الشكل الفعلي للتحوُّل الهيكلي الذي يحدث في أقل البلدان نمواً. وتشمل الصناعة قطاعات الاستخراج، مثل النفط وتعدين الصخور

الصلبة، والتي هي مصادر للتعرّض للخطر، وعادة ما لا يعكس نموها التحوُّل الهيكلي. وسيناريوهات نمو الاستثمار هي مقاييس إجمالية وهي تشمل النفقات اللازمة لتحقيق الغايات المختارة. ومن ثم، ينبغي أن يمثل الإنفاق والكفاءة التوزيعية مصدر قلق لواضعي السياسات.

والحفاظ على معدل نمو سنوي للناتج المحلي الإجمالي قدره 7 في المائة، أو إنهاء الفقر المدقع، أو مضاعفة نصيب التصنيع في الناتج المحلي الإجمالي هي أمور تتطلب معدلات لنمو الاستثمار تبلغ 7 و9 و20 في المائة على التوالي. وتُظهر السيناريوهات الثلاثة جميعها أن دَفعة الاستثمار المطلوبة طموحة، بالنظر إلى المستوى التاريخي للاستثمار في أقل البلدان نمواً.

وبصرف النظر عن التقديرات القائمة على الاستثمار والمحسوبة باستخدام مرونات مستمدة من السيناريوهات الواردة أعلاه، اضطُلع في التقرير أيضاً بوضع تنبؤ بالاحتياجات التمويلية المطلوبة لزيادة الإنفاق الاجتماعي نظراً إلى أن أغلبية الخدمات الاجتماعية والبيئية المذكورة في الغايات 1–3 و3–8 و4–1 و15–1 من أهداف التنمية المستدامة غير مصنَّفة على أنها استثمارات بل على أنها إنفاق جارٍ. واعتُمد أسلوب تقدير من ثلاث خطوات لوضع تقديرات أولية للتكلفة الكلية للوصول إلى التغطية الشاملة بحلول عام 2030 عن طريق مضاعفة تكاليف الوحدة الواحدة لتقديم هذه الخدمات. وتطرح الخطوة الثانية النفقات الجارية من التكلفة الكلية للحصول على الفجوة التمويلية. ثالثاً، وُضع نموذج خطي لتقدم التدخل في الفترة من عام 2021 إلى عام 2030. وتُظهر النتائج أنه يلزم تمويل إضافي في حدود، ’1‘: 4,3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لتحقيق الحماية الاجتماعية للجميع؛ ’2‘: 8,5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لتوفير الرعاية الصحية للجميع؛ ’3‘: 5,2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لتوفير التعليم للجميع؛ ’4‘: 0,3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لضمان حفظ النظم الإيكولوجية للمياه العذبة البرية والداخلية وخدماتها واستعادتها واستخدامها المستدام. وهذا يترجَم إلى 18,3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في شكل إنفاق إضافي، بالمقارنة بمستويات الإنفاق الجاري في هذه المجالات، والتي تصل في الوقت الحاضر إلى 13,1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وبعبارة أخرى، ستحتاج أقل البلدان نمواً إلى زيادة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية ثلاث مرات تقريباً إلى 31,4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، لكي يصل تقريباً إلى متوسط منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي البالغ 32,4 في المائة في عام 2021.

والنتائج المتعلقة بالفجوات الاستثمارية المدفوعة بالمرونات فضلاً عن توقعات تكلفة الوحدة الواحدة من تكاليف التمويل هي متوسطات. والمرونات الاستثمارية المحسوبة للتصنيع والنمو الاقتصادي والقضاء على الفقر قد تضمنت بعض القيم المتطرفة، وخاصة في حالة مرونات الفقر – النمو. كما أن الصعوبة في تنفيذ سياسات النمو المناصرة للفقراء تفسِّر تاريخياً بعض مرونات

الفقر – النمو الإيجابية المقلوبة فيما يتعلق بالبلدان الغنية بالموارد، مثل أنغولا، أو البلدان التي تعيش نسبة مرتفعة من سكانها في فقر مدقع، مثل زامبيا وغينيا – بيساو ومدغشقر.

والاحتياجات الهائلة لأقل البلدان نمواً من الاستثمار والإنفاق واضحة من هذه الأرقام. فمن عام 2021 إلى عام 2030، تحتاج أقل البلدان نمواً إلى استثمارات قدرها كما يلي، '1': 462 مليار دولار سنوياً لتحقيق الغاية المتعلقة بالنمو (الهدف 8–1 من أهداف التنمية المستدامة)؛ '2': 485 مليار دولار سنوياً للقضاء على الفقر المدقع (الهدف 1–1 من أهداف التنمية المستدامة)؛ '3': 051 1 مليار دولار سنوياً لمضاعفة نصيب التصنيع من الناتج المحلي الإجمالي (الهدف 9–2 من أهداف التنمية المستدامة). وهذا يُترجم إلى احتياجات لنمو الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 9 في المائة سنوياً للقضاء على الفقر المدقع أو، بدلاً من ذلك، بلوغ معدل نمو سنوي أعلى بكثير قدره 20 في المائة لتحقيق التحوُّل الهيكلي.

ومن أجل هذه السيناريوهات الثلاثة، تبلغ الاستثمارات للفترة 2021–2030 نحو 27 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي: يُقدر أن نسبة 73 في المائة من هذا المجموع هي استثمارات خاصة؛ و26 في المائة استثمارات عامة و1 في المائة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وتتباين احتياجات الاستثمار لكل بلد على حدة تبايناً واسعاً، فيكون لدى بعض البلدان احتياجات استثمارية مرتفعة للغاية بالمقارنة ببلدان أخرى. وعلى سبيل المثال، فإن اليمن (76 في المائة) وإثيوبيا (46 في المائة) هما بلدان لديهما احتياجات استثمارية مرتفعة للغاية لتدعيم النمو الاقتصادي، في حين أن مالي (17 في المائة) وإريتريا (4 في المائة) هما عند الطرف الأدنى. وهذه النتائج تصور ليس فقط الوضع الحالي للاستثمار، بل أيضاً الأوضاع الأولية الحرجة اللازمة لدفع النمو المدفوع بالاستثمار، بما في ذلك الأداء الاقتصادي المسبَق. فالاحتياجات المنخفضة لدى إريتريا، على سبيل المثال، تعكس قدرتها الاستيعابية من منظور تاريخي، وليس ما تحتاج إليه بالفعل للحد من الفقر.

وسيتعين على أقل البلدان نمواً تعبئة نسبة إضافية من الناتج المحلي الإجمالي قدرها 10,4 في المائة لتمويل الخدمات الاجتماعية والبيئية. وسيتعين أن يرتفع مستوى الإنفاق بنسبة 12,3 في المائة من المستوى الراهن البالغ 2,9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لبلوغ الغايات 1–3 و3–8 و4–1 و15–1 من أهداف التنمية المستدامة. واعتباراً من عام 2021، ستزداد الفجوات التمويلية زيادة تدريجية من 6,3 في المائة إلى 11,3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2030 في مجال الصحة؛ ومن 4,2 إلى 6,6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2030 في مجال التعليم؛ ومن 2 إلى 8,5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2030 في مجال الحماية الاجتماعية؛ وبالمثل، سترتفع الفجوات التمويلية من 0,1 في المائة إلى 0,5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2030 لضمان حفظ النظم الإيكولوجية للمياه العذبة البرية والداخلية وخدماتها واستعادتها

واستخدامها المستدام. وترتبط هذه الفجوات التمويلية ارتباطاً وثيقاً بمعدلات وفيات الأطفال دون سن الخامسة، ومعدلات الالتحاق بالمدارس الثانوية، وتغطية الحماية الاجتماعية، ما يعني أن الالتزام الأعلى مستوى بهذه القطاعات ستكون له نتائج أفضل. بيد أن من الضروري تسليط الضوء على أن آحاد البلدان ستتَّبع مسارها الخاص بها لتحقيق أهدافها، وأن المجموع يضاهي الواقع على أرض الواقع في كثير من أقل البلدان نمواً ولكن ليس في بلدان أخرى. فأقل البلدان نمواً الجزرية، مثلاً كيريباتي وتوفالو، وكذلك البلدان التي تشهد صراعات واسعة النطاق، مثل اليمن، هي حالات لا يقُّاس عليها ولديها احتياجات أكبر، وخاصة فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية والتعليم.

وتحتاج أقل البلدان نمواً إلى مقادير هائلة من الموارد للانتعاش من الركود الذي تسببت فيه صدمة كوفيد–19، ولكن بشكل خاص لوضع نفسها على طريق تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وسيتعين زيادة النفقات بمضاعفات المستوى الحالي للموارد والإنفاق المتاحين. ولكي يحدث ذلك، ستحتاج أقل البلدان نمواً إلى: '1' تعزيز قدراتها المالية؛ و'2' زيادة تعبئة الموارد المحلية؛ و'3' تحسين فعالية النفقات العامة. ومن الواضح أيضاً أن الإيرادات الضريبية وحدها لن تكفي لتغطية جميع الاستثمارات والنفقات الإضافية. وسيتعين زيادة الإنفاق المتوسط الكلي بنسبة 59 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لتلبية سيناريوهات الاستثمار التالية: '1' الحفاظ على معدل نمو لا يقل عن 7 في المائة سنوياً؛ و'2' مضاعفة نصيب التصنيع من الناتج المحلي الإجمالي؛ و'3' القضاء على الفقر؛ و'4' تحقيق الأهداف الاجتماعية والبيئية. ومن ثم، فإن تعبئة تمويل إضافي سيكون أمراً لا بد منه لكي تحقق أقل البلدان نمواً أهداف التنمية المستدامة بحلول عام 2030. وستظل الضرائب والمساهمات والرسوم والديون والسندات مصادر مهمة للتمويل الإضافي. بيد أنه سيتعين على أقل البلدان نمواً أن تواصل الاعتماد على التمويل الخارجي، وخاصة المساعدة الإنمائية الرسمية، ولو لتحقيق الأهداف الأساسية للتنمية المستدامة، بما في ذلك التحوُّل الهيكلي. ومن ثم، فللمجتمع الدولي دور أساسي يؤديه ألا وهو إيجاد الوسائل لحشد التمويل الدولي من أجل تحقيق التنمية المستدامة لأقل البلدان نمواً وهو تمويل لن يفي باحتياجاتها التمويلية فحسب، بل سيمكّنها بشكل بالغ الأهمية من مواصلة التحويل الهيكلي لاقتصاداتها.

# من الدروس المستفادة إلى مسارات التنمية المستقبلية

لم يساعد الإطار الحالي للسياسات المحلية والدولية أغلبية أقل البلدان نمواً في التغلب على التحديات الإنمائية الرئيسية التي تواجهها. فاستمرار وجود مجموعة أقل البلدان نمواً، والتباين الواضح داخل المجموعة – مثل كون أغلبية أقل البلدان نمواً تتجه نحو عشرينيات القرن الحادي والعشرين بدرجة أدنى بكثير من قوتها الكاملة – يتفاقم بفعل التداعيات الجارية الناجمة عن أزمة كوفيد-19 العالمية وما يصاحبها من مخاطر التخلُّف. ويوجد إحساس جديد بالإلحاح فيما يتعلق بمشكلة تخلُّف أقل البلدان نمواً، وتوجد الآن فرصة للتركيز محدداً وبدرجة أكبر على كيفية هندسة عملية تحوُّل دائم لواقع التنمية في أقل البلدان نمواً.

## اهتمام المجتمع العالمي بتنمية الدول الأقل نمواً ودعمها

لا يمكن فصل الشراكة المجدَّدة والمعزَّزة من أجل التنمية عن الحاجة الملحة إلى إعادة تأكيد أهمية تنمية أقل البلدان نمواً وتقديم الدعم الدولي إليها، باعتبارهما من الأولويات العالمية. وهذا شرط مُسبق لإعادة اختراع مفهوم التمايز العادل في المعاملة الخاصة لأقل البلدان نمواً داخل مجموعة البلدان النامية. فالشراكة العالمية الأصيلة المضطلع بها دعماً لأقل البلدان نمواً تتجاوز مجرد الالتزام الأخلاقي بـ "عدم ترك أحد خلف الركب". وفي نهاية المطاف، ففي ظل اقتصاد عالمي مترابط، يشكّل الدعم الدولي للتحوُّل الهيكلي في أقل البلدان نمواً استثماراً في المرونة النُّظمية، نظراً إلى أن أي نجاح إنمائي تحققه أقل البلدان نمواً سيعكس مرونة نُظمية عالمية.

ولا يزال النهوض بالتحوُّل الهيكلي لأقل البلدان نمواً عن طريق بناء القدرات الإنتاجية هو الطريق الوحيد الأصلح لتحقيق التنمية الشاملة للجميع والمستدامة. وفي حين أنه يمكن توقُّع أن يكون برنامج العمل القادم موجهاً نحو تحقيق الانتعاش بعد جائحة كوفيد-19 وغيره من اهتمامات جداول أعمال التنمية – بما في ذلك تغير المناخ – فلا ينبغي أن تحجب هذه الاهتمامات الأهداف الإنمائية الطويلة الأجل لأقل البلدان نمواً، والتي لم تسبق الجائحة تاريخياً فحسب، بل أصبحت أيضاً أكثر إلحاحاً منذ تفشّي الجائحة. وينبغي أن يجري تنفيذ التدابير الطارئة القصيرة الأجل تنفيذاً توضَع في الاعتبار فيه الأهداف الأطول أجلاً وأن تشكّل هذه التدابير الزخم لتحقيق هذه الأهداف.

# برنامج العمل الجديد: الأهداف

لا يزال التحوُّل الهيكلي يدخل في صميم سعي أقل البلدان نمواً إلى تحقيق الدينامية الاقتصادية والقدرة على الصمود. والتركيز على بناء القدرات الإنتاجية وما يقابلها من قدرات يعود في جذوره إلى الحاجة إلى سلوك مسار للتنمية يضمن الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. ويمكن اتباعه على أفضل وجه إذا كانت السياسات المقابلة تسترشد بالمبادئ التالية:

- بناء المرونة في مواجهة الصدمات الحالية والمستقبلية عن طريق تعزيز قاعدة مؤسسات الأعمال المحلية في اقتصادات أقل البلدان نمواً ورفع مستواها وتنويعها والتوسّع فيها؛
- تحقيق نمو دينامي مستحدِث لفرص العمل وشامل للجميع قائم على تحسين إمكانية الوصول إلى الخدمات الأساسية، بهدف معالجة قضيتي الفقر والإنصاف بجميع أبعادهما، وهما القضيتان البالغتا الأهمية والشاملتان لقطاعات عديدة؛
- ضمان التوجيه والتنسيق المناسبين للسياسات المحلية وتدابير الدعم الدولية الموجهة نحو الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية؛
- تفعيل المبادئ المتفق عليها دولياً بخصوص المسؤولية المشتركة ولكن المتباينة بشأن تغير المناخ.

***النمو الأخضر والدعوة إلى "مواصلة البناء والتحوُّل".*** إذا كان للنمو الأخضر أن يصبح عاملاً حفازاً للتحوُّل الهيكلي على مستوى الاقتصاد ككل وللتخفيف من الفقر، فينبغي أن يدعم انتقالاً فعالاً نحو وظائف أكثر وأفضل، وأن يكون كذلك موجَّهاً نحو إضافة القيمة محلياً، وأن يدعم عملية أعلى درجة نوعياً لدمج سلاسل القيمة الإقليمية والعالمية. وينبغي أن تنظر أقل البلدان نمواً وشركاؤها في التنمية في الفوائد الإيجابية التي يمكن جنيها عن طريق سلاسل القيمة العالمية الأقصر، والتوسع الأقوى في القطاعات الخضراء التي تتمتع فيها أقل البلدان نمواً بمزايا نسبية، والقفزات الإنمائية، وما إلى ذلك؛ كما ينبغي أن تقيّم أقل البلدان نمواً وشركاؤها في التنمية أي مخاطر بمزيد من التهميش تنجم عن التدابير "الخضراء" التي قد تلحق الضرر بهذه البلدان.

وينبغي الاسترشاد بالمبادئ التالية في تنفيذ الإجراءات المتعلقة بتغير المناخ والنمو الأخضر:

- الاعتراف المشترك بأن أقل البلدان نمواً هي من بين أكثر البلدان ضعفاً إزاء عواقب تغير المناخ الأكثر ضرراً أو خطورة، ولكنها الأقل قدرة على التخفيف من أي ضرر. وبناء على ذلك فهي بحاجة إلى آليات فعالة متعددة الأطراف لضمان أخذ صوتها في الاعتبار وضمان

مشاركتها في صنع القرار بشأن القضايا المتصلة بتغير المناخ. وينبغي أن تُؤخذ الخصائص المحددة لأقل البلدان نمواً ومصالحها في الاعتبار في إطار السعي العالمي لتحقيق استراتيجيات النمو الأخضر؛

- مبدأ "الملوث يدفع" هو مبدأ محوري لنجاح العمل الدولي بشأن تغير المناخ والنمو الأخضر ويدعم الانتقال المنصف والعادل لجميع البلدان، على النحو المعبر عنه في مبدأ المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة. ويُترجَم التقدم المنخفض في التحوُّل الهيكلي الذي حققته أقل البلدان نمواً على أنه إسهامات طفيفة للغاية في العمل المتعلق بتغير المناخ، ومع ذلك فإن متطلبات الإنفاق المتعلقة به المطلوبة للتكيف كبيرة بالمقارنة بمواردها المحدودة؛
- يتطلب السعي العالمي لتحقيق النمو الأخضر تقديم مدفوعات تمويل مناخي لمضاهاة الالتزامات، وتحقيق توازن أكبر بين معالجة شواغل التكيف وشواغل التخفيف في أقل البلدان نمواً؛
- يعتمد السعي إلى إيجاد النمو الأخضر، من أجل تحقيقه، على التنظيم العام والإغراءات العامة (الحوافز)، وهما أساساً من عناصر السياسة الصناعية.

# التدابير الوطنية: إجراءات جديدة ذات أولوية للنظر فيها

إن مسؤولية البلدان أنفسها عن تنميتها منصوص عليها في العديد من وثائق السياسات الدولية. وقد اتسمت جميع تجارب التنمية الناجحة بوجود دولة تطورت قدراتها مع قدرات المجال الإنتاجي. ويقع هذا في صلب تفعيل حق البلد في التنمية. كما أنه ينطوي على تحقيق التوازن الصحيح بين تدابير السياسات التحويلية القصيرة الأجل والسياسات التحويلية الطويلة الأجل وإدارة المقايضات بين الأبعاد المختلفة للتنمية والاستراتيجيات ذات الصلة. وهو يُسلّم أيضاً بأن الاستفادة الناجحة من فرص التنمية هي صلب الحفاظ على التقدم المستمر بشأن العديد من أبعاد التنمية، وكذلك التغلب على الصدمات الدورية. وتكتسب قدرة الدولة أهمية قصوى، ولا سيما في سياق التعقيد المتزايد للبيئة الحالية للعلاقات الاقتصادية والدبلوماسية الدولية. ويوجد عدد متزايد باطراد من الجهات الفاعلة (التي كثيراً ما تكون مصالحها متباينة على نطاق واسع) داخل البنية الدولية الجديدة للتعاون الإنمائي.

وتشتمل بعض المجالات المحددة ذات الأولوية التي يتعين وضعها في الاعتبار لتعزيز القدرة المحلية للدولة وإجراءات الدولة على مجالات واسعة، مثل:

- القدرة الوطنية على إجراء مقايضات سياساتية متزامنة تتضمن الاختيار بين تخصيصات موارد السياسات (مثل موارد الميزانية/القدرات المؤسسية) فيما بين الأولويات المتنافسة، والمقايضات المضطلَع بها على مر الوقت والتي تنطوي على مراجحات محددة زمنياً، وتتطلب تسلسل المبادرات وتحقيق التوازن بين الأولويات المتنافسة؛
- القدرة الوطنية على تعميم أهداف السياسة الصناعية، بما في ذلك تصميم وتنفيذ السياسة الاستراتيجية للاستثمار الأجنبي المباشر بغية تيسير توسيع قاعدة ريادة الأعمال المحلية، ورعاية النمو الأخضر في جميع قطاعات الاقتصاد؛
- القدرة على تعبئة الموارد المحلية، بما في ذلك تصميم السياسة الضريبية، وتحسين كفاءة تحصيل الإيرادات والإدارة المالية العامة والتخطيط المالي، وتعزيز القدرة على مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة؛
- زيادة الدعم المقدَّم إلى مصارف التنمية الوطنية لتعزيز نمو قاعدة ريادة الأعمال المحلية وقدراتها الإنتاجية.

***توسيع قاعدة مؤسسات الأعمال المحلية.*** يشكل وجود طبقة وطنية قوية ومتنوعة ومتوازنة بشكل مناسب لريادة الأعمال شرطاً بالغ الأهمية للتنمية المستدامة، بما في ذلك في مجالات اكتساب القدرات الإنتاجية ومراكمتها ورفع مستواها، وكذلك في مجال تحقيق الهدف البالغ الأهمية المتمثل في تعبئة الموارد المحلية. وهذه هي أهداف السياسة الصناعية التي لم تعالجها برامج العمل السابقة لأقل البلدان نمواً معالجة كافية.

ويعني تطوير قاعدة تنظيم المشاريع في اقتصادات أقل البلدان نمواً معالجة العوائق النظمية التي تقف في طريق إنشاء هذه القاعدة وتنميتها، مثلاً إمكانية الوصول إلى التمويل والمستويات المنخفضة للمتاح من رأس المال البشري في أقل البلدان نمواً. ويتطلب تعزيز ريادة الأعمال المحلية أيضاً تعزيز نظام الابتكار الوطني، الذي يمكّن الشركات المحلية من بناء القدرات التكنولوجية وإدخال منتجات وعمليات تتسم بالابتكار في السياق الوطني.

ويطرح هذا ثروة من الفرص لمزيد من التعاون المحدَّد الهدف بين المجتمعين الوطني والدولي بشأن أنشطة البحث والتصميم المبتكر لسياسة إنمائية بشأن الأبعاد المختلفة لريادة الأعمال وتنفيذ هذه السياسة، بما في ذلك ما يتعلق بمشاريع الشباب ومؤسسات الأعمال البالغة الصغر

والصغيرة والمتوسطة الحجم بما يرمي في وقت واحد إلى معالجة أوجه انعدام المساواة وأهداف السياسة الصناعية.

***اتّباع نهج استراتيجي بشأن السياسات المتعلقة برأس المال البشري والعمل.*** تتمثل إحدى القضايا البالغة الأهمية الشاملة لعدة قطاعات فيما يتعلق بتوسيع قاعدة مؤسسات الأعمال والتعجيل بالتنمية الشاملة للجميع في أن تحقق أقل البلدان نمواً أفضل استخدام لجميع مواردها البشرية القائمة. ويشكل التوسع التحويلي للفرص ورفع مستوى وجودة إسهامات الفئات الضعيفة والمهمشة حتى الآن (مثل النساء والشباب والأقليات العرقية) عوامل بالغة الأهمية لتسخير جميع الفرص المتاحة من أجل تحقيق النمو والإنصاف.

وتدعم السياسة المتعلقة برأس المال البشري والعمل توسيع القاعدة الإنتاجية وخلق فرص عمل لائقة في أي اقتصاد. والتحوُّل الهيكلي والتنمية المستدامة هما نتيجة التفاعل الدينامي بين رأس المال البشري وسياسات العمل والقدرات الإنتاجية، وهو التفاعل الذي يسمح بدورة حميدة من الزيادات في الإنتاجية والتخصص والارتقاء المستمر. وهكذا، لا يمكن لأقل البلدان نمواً أن تأمل في تفعيل حقها في التنمية وفي تحقيق أهداف الإنصاف دون اعتماد رؤية أكثر استراتيجية للاستثمار في رأس المال البشري.

ومن المحتمل أن تسمح أوضاع اقتصادات كثير من أقل البلدان نمواً بجني العائد الديمغرافي. بيد أن جني ثمار هذا العائد يتوقف على ما يلي: '1' الاستثمار المسبق في القدرات المهنية والفكرية والتكنولوجية لسكانها الشباب الواعدين؛ و'2' جعل الاستثمارات متوافقة مع إطار واضح للتعلم مدى الحياة يأخذ في الحسبان الطبيعة المترابطة لجميع مستويات التعليم؛ و'3' تزويد الداخلين إلى سوق العمل بالقدرات التي تمكّنهم من تلبية احتياجات السوق حالياً وفي المستقبل.

# جيل جديد من تدابير الدعم الدولي

المسارات الإنمائية لأقل البلدان نمواً والخيارات المتاحة لها لانتهاج المسارات الإنمائية المختلفة مرهونة بقوة (ولكنها غير محددة مُسبقاً) بالبيئة الاقتصادية الدولية التي يجري إدراج اقتصاداتها فيها، وخاصة في ضوء شبكات الإنتاج العالمية التي تمليها عملية العولمة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مستوى الاعتماد الشديد لمعظم أقل البلدان نمواً على التجارة الدولية والتمويل الدولي (بما في ذلك المساعدة الإنمائية الرسمية، على الرغم من اتجاهها النزولي) يُدخِل تدابير الدعم الدولي في

صميم الأساس المنطقي لوجود فئة أقل البلدان نمواً، ومنطق إقامة شراكة دولية لدفع عجلة التنمية في أقل البلدان نمواً.

ويمكن لجيل جديد من تدابير الدعم الدولي أن يأخذ في الاعتبار التواؤم مع المبادئ التالية:

- الاتساق والتآزر بين تدابير الدعم الدولي في ميادين التجارة والتمويل والتكنولوجيا وبناء القدرات؛
- جعل تدابير الدعم الدولي محكومة بإطار شامل متعدد الأطراف مصمم خصيصاً لذلك؛
- التواؤم مع الهدف الإجمالي المتمثل في رعاية تنمية القدرات الإنتاجية بغية تحقيق التحوُّل الهيكلي، على النحو الذي دعا إليه التقرير وأصحاب المصلحة الآخرون في مجال تنمية أقل البلدان نمواً؛
- ينبغي في تدابير الدعم الدولي في مجال تمويل التنمية والتكنولوجيا أن: '1' تسعى هذه التدابير إلى زيادة تدفقات الموارد المالية والتكنولوجيا؛ و'2' أن توسّع هذه التدابير نطاق تغطية واستقرار توافر الموارد المخصصة لتمويل التحوُّل الاقتصادي الهيكلي في أقل البلدان نمواً، بما في ذلك ما يتعلق بحصول جهاتها الفاعلة الاقتصادية على التكنولوجيا والقدرات التكنولوجية؛
- الاتساق مع الواقع القائم في القرن الحادي والعشرين، بما في ذلك الآثار المستمرة لأزمة جائحة كوفيد-19، فضلاً عن مبدأ المسؤولية المشتركة ولكن المتباينة بشأن أزمة تغير المناخ، والرقمنة المعجَّل بها للاقتصاد العالمي.

***التجارة.*** طُرحت في منظمة التجارة العالمية إمكانية توسيع نطاق المعاملة الخاصة في الاتفاقات المستقبلية، ولكن بعض البلدان المتقدمة تضغط من أجل مراجعة مفهوم المعاملة الخاصة والتفاضلية ذاته. ولأقل البلدان نمواً مصلحة في الحفاظ على تعددية الأطراف التجارية، نظراً إلى أن هذه التعددية هي أحد المجالات التي أدّت فيها المعاملة الخاصة والتفاضلية التي صاغها المجتمع الدولي من أجل أقل البلدان نمواً إلى إيجاد الوحدة بشأن الاعتراف بفئة أقل البلدان نمواً ومعاملة هذه البلدان.

وتشمل الأهداف والغايات المحتملة التي يمكن النظر في إدراجها في برنامج العمل الجديد ما يلي:

- اعتماد العناصر المختلفة للمقترحات المختلفة التي قدمتها بالفعل مجموعة أقل البلدان نمواً في منظمة التجارة العالمية، بما في ذلك الالتزامات المتعلقة بالعمل المشترك لحماية المعاملة الخاصة والتفاضلية باعتبارها سمة دائمة للاتفاقات المستقبلية لمنظمة التجارة العالمية؛

- الإجراءات التي تجعل تغطية وعمق التخفيضات التعريفية وقواعد المنشأ والإجراءات الإدارية لمخططات الإعفاء من الرسوم الجمركية ومن الحصص متوائمين مع القدرات الإنتاجية والمؤسسية لأقل البلدان نمواً. وهذا من شأنه أن ييسر استفادة أقل البلدان نمواً منها بالكامل، وأن يزيد من قدرتها على حفز نمو قاعدة مؤسسات الأعمال المحلية والاستثمارات الدولية؛

- تدابير الدعم الدولي الهادفة إلى تيسير الاستفادة من الفرص (الجديدة) التي يتيحها التكامل الإقليمي ودون الإقليمي، أي التي تتيحها مثلاً منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية ومنطقة التجارة الحرة لجنوب آسيا، والشراكة الاقتصادية الإقليمية الشاملة.

***التمويل الخارجي للتنمية.*** من المحتمل جداً أن تخسر أقل البلدان نمواً أكثر من غيرها بسبب تراجع الثقة في تعددية الأطراف، ولا سيما فيما يتعلق بالتمويل الخارجي الذي تعتمد عليه أكثر من غيرها. فزيادة الضغوط على ميزانيات المعونة في أعقاب أزمة كوفيد-19 تضيف مزيداً من أوجه عدم التيقّن المتعلقة بمستقبل التدفقات الرسمية الخارجية. وقد تقلَّص الرقم المستهدف للإنفاق على المعونة البالغ 0,7 في المائة من الدخل القومي الإجمالي للمانحين وسط التداعيات الاقتصادية لجائحة كوفيد-19. ومع ذلك، فإن توسيع نطاق التمويل سيكون عاملاً أساسياً في الحد من مخاطر زيادة انزلاق أقل البلدان نمواً إلى الخلف.

وتوجد قضية شائكة أخرى في نقاش التمويل المختلط وهي ضمان معاملة القطاع الخاص المحلي والمستثمرين الأجانب على قدم المساواة، بمن في ذلك المستثمرون من البلد الذي تُستخدَم مساعدته الإنمائية الرسمية ضمن هذا التمويل المختلَط. وعلاوة على ذلك، لا يزال من المهم للغاية تقييم المخاطر المالية المحددة والالتزامات الطارئة التي قد تولدها بعض مشاريع التمويل المختلط، على سبيل المثال في حالة أدوات الحد من المخاطر. وهكذا، فمن المهم القيام، على أساس كل حالة على حدة، بتحديد ما إذا كانت أشكال التمويل المختلطة تمثل الاستخدام الأكثر ملاءمة للتمويل العام للتنمية على أن يُؤخذ في الاعتبار الأساس المنطقي الإنمائي للتدخل، فضلاً عن الطرائق ذات الصلة والشراكات والعلاقات الأوسع مع بيئة نشاط الأعمال المحلية. وتحتاج أقل البلدان نمواً إلى تمكينها من المشاركة في قياس الفعالية والتواؤم مع الأولويات الوطنية التي تحددها هذه البلدان، وبشأن تأثير الطرائق والأدوات الجديدة الرئيسية للمعونة، على سبيل المثال التمويل المختلط.

وينبغي أن تتضمن تدابير الدعم الدولي لأقل البلدان نمواً تخفيف الديون بشكل محدَّد الهدف بغية زيادة حيزها السياساتي. والمبادرات الحالية، مثل مبادرة تعليق خدمة الديون التي تقودها مجموعة العشرين، لا تعالج بشكل وافٍ أوجه ضعف كثير من أقل البلدان نمواً من حيث الديون. كما أدت الديون العامة التي تتخذ شكل قروض وسندات القطاع الخاص إلى ظهور أوجه ضعف جديدة. أما التخفيف المحدود للديون المتلقَّى من مصادر رسمية فيواجه خطر تحويله إلى مدفوعات للدائنين من القطاع الخاص في حالة عدم وجود آلية لضمان المساواة في المعاملة فيما بين الدائنين، ما يولّد حوافز ضارة في مفاوضات إعادة جدولة الديون أو شطبها. وينبغي أن يولي شركاء التنمية اهتماماً خاصاً للمخططات المبتكرة لإدارة الديون.

وتحتاج أقل البلدان نمواً إلى مواءمة تصميم وتنفيذ أطر التمويل التي يمتلك البلد زمامها، على النحو المتوخى في خطة عمل أديس أبابا، مع هدف التحوُّل الهيكلي عن طريق زيادة بناء قدراتها الإنتاجية. فأطر التمويل المملوك زمامها للبلد تساعد البلدان على: '1' إدارة المشهد المالي المعقد؛ و'2' مواءمة التمويل مع الأولويات الطويلة الأجل؛ و'3' زيادة فعالية سياسات التمويل؛ و'4' ترجمة الأولويات إلى عمل استراتيجي يتماشى مع قدرات البلد وأولوياته.

وتوجد لدى المجتمع الدولي فرصة فريدة لتخصيص حقوق السحب الخاصة التابعة لصندوق النقد الدولي من أجل مواءمة السيولة المحتملة لتعزيز قدرة أقل البلدان نمواً على الاستثمار في القدرات الإنتاجية (بدلاً من سداد الديون، على سبيل المثال). بيد أن نظام التخصيص الحالي يفيد البلدان ذات الحصص الكبيرة. ولذلك فمن الأهمية بمكان أن تُمنح أقل البلدان نمواً حصة من حقوق السحب الخاصة الجديدة أكبر من حصصها المعمول بها حالياً، وألا تأتي إعادة التخصيص هذه كبديل عن مستويات مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية التي هي غير مرضية بالفعل.

وفي ميدان التمويل، يلزم اتخاذ مزيد من التدابير الملموسة لزيادة المبلغ الكلي للتمويل المناخي المتاح وتحقيق توازن أكبر بين التخفيف والتكيف. ومن شأن هذه التدابير أن تسهم في تلبية احتياجات التكيف الحادة لدى أقل البلدان نمواً والمخاطر التي تواجهها، وهي تتماشى مع مبدأ المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة.

***نقل التكنولوجيا.*** تحتاج أقل البلدان نمواً إلى شراكة مجدَّدة من أجل تطوير وتعزيز قدراتها التكنولوجية. ويُنتظر أن تؤدّي هذه الشراكة الدولية المعزَّزة لنقل التكنولوجيا إلى أقل البلدان نمواً دوراً حيوياً وتكميلياً في تعزيز التنمية المستدامة عن طريق الإسهام في رفع مستوى القدرات الإنتاجية لأقل البلدان نمواً وتوسيع نطاقها. وسيتطلب إدخال منتجات أو عمليات مبتكرة الحصول على تكنولوجيات أجنبية، وهذا بدوره يمكن تلبيته عن طريق مطابقة الاحتياجات المحلية

مع العرض الدولي للحلول التكنولوجية. وهذا هو الموضع الذي يمكن أن يتدخل فيه الجانب الدولي من الشراكة. ويمكن للمانحين دعم مراكز نقل التكنولوجيا المشاركة في الأنشطة مثل: '1' تحديد وكلاء البحث والربط (وهو ما يربط بين الطلب على المعرفة التكنولوجية وعرضها)؛ و'2' رأس المال الأولي المقدَّم من القطاع العام وتمويل عملية دعم مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة الحجم. وبعض هذه المراكز موجود بالفعل وقد نجح في التغلب على عقبات كبيرة أمام نقل التكنولوجيا. ويمكن للبلدان المتقدمة أن تمتثل لالتزاماتها بموجب المادة 66–2 من الاتفاق المتعلق بالجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية عن طريق زيادة توسيع وتعزيز تمويل وتشغيل هذه المراكز.

وستحتاج أقل البلدان نمواً إلى تشييد بنية تحتية قادرة على الصمود في وجه تغير المناخ. وسيتطلب ذلك قدرات تكنولوجية تختلف عن تلك المتوافرة حالياً، نظراً إلى الحاجة إلى مواصفات وخصائص تقنية جديدة للطرق ومحطات الطاقة والجسور والموانئ والمباني وما إلى ذلك وهو ما يمكّنها من الصمود أمام تغير المناخ. ومن المهم، في الوقت الذي تنادي فيه أقل البلدان نمواً مناداة قوية بزيادة التمويل المناخي، أن تغتنم هذه البلدان فرصة تخضير اقتصاداتها لبناء قدراتها التكنولوجية. وبغض النظر عن مصدر التمويل لمشاريع البنية التحتية الجديدة هذه، تُشرِك هذه المشاريع فاعلين محليين (شركات ومتخصصون تقنيون، مثل المهندسين والتقنيين، إلخ) في بناء هذه الأعمال وتشغيلها. وسيسمح ذلك لأقل البلدان نمواً بتعزيز قاعدة معارفها ومهاراتها في التكنولوجيات الموجهة نحو المستقبل (مثل أنواع الطاقة المتجددة، والعزل الحراري، ومقاومة الزلازل، وما إلى ذلك).

Printed at United Nations, Geneva – 2110527 **(A)** – August 2021 – 279 – **UNCTAD/LDC/2021 (Overview)**