

Distr.: General
10 February 2012
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



الدورة الثالثة عشرة

الدوحة، قطر

٢١-٢٦ نيسان/أبريل ٢٠١٢

البند ٨(ج) من جدول الأعمال المؤقت

التصدي للتحديات الإنمائية المستمرة والناشئة من حيث آثارها
على التجارة والتنمية وعلى القضايا المترابطة في مجالات التمويل
والتكنولوجيا والاستثمار والتنمية المستدامة

اجتماع المائدة المستديرة الرابع للأونكتاد الثالث عشر - التصدي للتحديات الإنمائية المستمرة والناشئة: اتباع نهج متكامل في تعزيز التحول الهيكلي

مذكرة قضايا من إعداد أمانة الأونكتاد

أولاً - التحديات المستمرة والناشئة

١- لطالما دفع الأونكتاد بأن تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة في البلدان النامية يستدعي تغييراً هيكلياً وتنمية للقدرات الإنتاجية. والتشديد على التحول الهيكلي نابع من كون التنمية الاقتصادية تقتضي تحولاً في تخصيص الموارد من الأنشطة منخفضة الإنتاجية إلى الأنشطة عالية الإنتاجية. وقد أدى القطاع الصناعي على الدوام دوراً رئيسياً كمحرك للتحول الهيكلي. وعلاوة على ذلك، تحتاج البلدان الفقيرة إلى نمو اقتصادي مرتفع ومستدام بغية إحراز تقدم فعلي في خلق فرص العمل والحد من الفقر. ويمكن أن تؤدي صادرات السلع الأساسية إلى نمو مرتفع. لكن تجربة البلدان المصدرة للنفط بينت أن من الصعب أن يستمر هذا النمو وأنه لا يفرضي دائماً إلى خلق فرص العمل. وبناءً عليه، فإن البلدان النامية الفقيرة إذا أرادت بلوغ أهدافها الإنمائية الوطنية، فعليها أن تقوم بعملية تحول هيكلي تتطلب تخفيضاً في حصة الزراعة

من الناتج وزيادة في حصة الصناعة والخدمات الحديثة. غير أن التشديد على التحول الهيكلي لا يعني أن التصنيع ينبغي أن يتحقق على حساب التنمية الزراعية. ففي حين يؤدي التغيير الهيكلي إلى انخفاض في حصة الزراعة من الناتج، من المهم، على وجه الخصوص، أن يتحقق هذا التحول على نحو يسمح بزيادة في الإنتاجية الزراعية وفي الناتج الزراعي بهدف تعزيز الأمن الغذائي وتهيئة بيئة محلية ملائمة للنمو الاقتصادي المستدام والشامل.

٢- ويحدث التحول الهيكلي من خلال عملية اقتصادية اجتماعية معقدة غير تلقائية. وتبين تجربة البلدان المتقدمة والاقتصادات الناشئة أن النهوض بالصناعات وتحقيق التغيير الهيكلي يستلزمان إجراءات مدروسة من قبل الحكومة، وبالأخص اعتماد سياسة صناعية. ومع ذلك، وفي حين أن هناك ما يستدعي انتهاج سياسة صناعية في البلدان النامية، من المهم الإقرار بأن هذا النهج لم يفض دائماً إلى تحول هيكلي، سيما عندما قام على عملية تنازلية تركز على تقديم الدعم إلى أصحاب المشاريع من ذوي الخطوة دون مساءلتهم عن الأداء ودون انشغال بأهداف السياسة الاجتماعية والاقتصادية الأخرى. ويقتضي تجنب أخطاء الماضي هذه اتباع نهج جديد يقوم على المبادئ التوجيهية التالية: (أ) تحسين التشاور بين الدولة والقطاع الخاص؛ و(ب) إرساء آليات فعالة لفرض الانضباط على الشركات والقطاعات متدنية الأداء؛ و(ج) زيادة التركيز على التعليم وتنمية المهارات؛ و(د) إنشاء آليات ذات مصداقية لرصد السياسات وتقييمها. كما بات واضحاً الآن أن التحول الهيكلي قد لا يرى النور في غياب قطاع صادرات نشط.

٣- ويرتبط التعلم والتطور التكنولوجيان ارتباطاً وثيقاً بعملية التحول الهيكلي، إذ يساعدان على زيادة الإنتاجية وتكوين مزايا تجارية دينامية. وبما أن السوق كثيراً ما لا تستثمر بالقدر الكافي في استحداث المعارف، ولأن مزايا الريادة غالباً ما تفضي إلى انقسامات مستمرة بين المتصدرين لركب التكنولوجيا والمتخلفين عنه، فإن دعم السياسات العامة للنشط عادة ما يكون ضرورياً في البلدان النامية لتعزيز التعلم والقدرات في مجالات العلم والتكنولوجيا والابتكار على الصعيد المحلي. وقد دفع الأونكتاد بأن استراتيجيات الابتكار الوطنية يمكن أن تساعد على تنسيق مختلف الأنشطة والسياسات الداعمة لتقوية القدرات المعرفية وقدرات التعلم اللازمة لسد الثغرات التكنولوجية في البلدان النامية.

٤- وقد استطاعت الدول الإنمائية الناجحة أن تتصدى لتحديات التحول الهيكلي والتطوير التكنولوجي. غير أن ذلك لم يفض دائماً إلى تحقيق نتائج إنمائية شاملة للجميع. وتنطوي التغييرات الحاصلة على تكاليف اجتماعية وعلى فوائد اقتصادية. وفي غياب استجابات سياساتية فعالة، يمكن أن يؤدي ارتفاع مستويات انعدام المساواة، في نهاية المطاف، إلى ضغوط تزعزع الاستقرار وتقوض النمو والتنمية في المدى الطويل.

٥- ويجب أيضاً اتباع نهج جديد في السياسة الإنمائية يتكيف والبيئة العالمية سريعة التغيير. فعلى مدى العقد الماضي، شهدت البيئة الاقتصادية العالمية تغيراً جذرياً كانت له تبعات

خطيرة على النمو والعمالة والحد من الفقر في البلدان النامية. وبات تزايد أسعار الأغذية والطاقة من السمات المهمة للاقتصاد العالمي ويتعين على صناع السياسات التصدي له. وسُجّلت أيضاً زيادة في تواتر الأحداث الجوية القسوى بسبب تغير المناخ أساساً، وهو ما زاد انشغال صناع السياسات بتأثيرات ذلك المحتملة على مستقبل النمو. ويوجه تحدي تغير المناخ بدوره الاهتمام نحو أنواع أخرى من الأضرار التي تلحق البيئة الطبيعية جراء العملية الإنمائية. وعلاوة على ذلك، تسبب الاضطراب الاقتصادي والمالي العالمي الذي حدث في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ في زيادة انعدام استقرار الاقتصاد الكلي وأتى على بعض المكاسب التي حققتها البلدان النامية في أدائها الاقتصادي منذ بداية الألفية الجديدة. وأخيراً، أخذت البلدان النامية الكبيرة تؤدي على نحو متزايد أدواراً مهمة في التجارة والاستثمار والتمويل والحوكمة العالمية، وهو ما يطرح تحديات وفرصاً جديدة في العلاقات بين بلدان الجنوب والعلاقات بين الشمال والجنوب.

٦- ويضيف جميع هذه التطورات تحديات جديدة إلى المشكلة المستديرة التي يمثلها تنظيم عملية تحول هيكلية مستدام. وهذا يثير مجموعة كبيرة من المسائل السياسية في مجالات التمويل والتكنولوجيا والاستثمار والتنمية المستدامة. وسوف يتناول اجتماع المائدة المستديرة مسائل سياسية في خمسة مجالات تعتبر أساسية لتعزيز التحول الهيكلي وتحقيق التنمية في البيئة العالمية الجديدة.

ثانياً - مجالات التركيز الرئيسية

ألف - الزراعة والأمن الغذائي

٧- يقتضي نجاح التحول في الاقتصادات النامية تكامل التصنيع والتنمية الزراعية. وهذا ضروري لمجابهة التحدي المتزايد المتمثل في انعدام الأمن الغذائي في هذه المجموعات من البلدان. ولن يتمكن الكثير من البلدان النامية وأقل البلدان نمواً من بلوغ الهدف الإنمائي الأول للألفية المتمثل في تخفيض الجوع والفقر المدقع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥ بسبب ركود إنتاجيتها الزراعية. وبصفة عامة، لم يجلب تحرير قطاع الزراعة فوائد للبلدان النامية. بل على النقيض من ذلك، حوّل تحرير التجارة بلداناً كثيرةً من بلدان مصدرة صافية للأغذية إلى بلدان مستوردة صافية للأغذية، مما زاد من حدة انعدام الأمن الغذائي، أما السياسات الرامية إلى إلغاء ضوابط الأسعار وخصخصة المزارع وتخفيض الضرائب على الصادرات الزراعية وإلغاء دعم المدخلات وتشجيع المنافسة فقد أسفرت عن نتائج متدنية.

٨- وأبرزت الأزمة الغذائية الأخيرة تعرض البلدان النامية للصدمات الخارجية، وينبغي اعتبار هذه الأزمة إشارة تنبيه للحكومات والمجتمع الدولي من أجل اتخاذ تدابير نشطة لإنعاش الإنتاجية

الزراعية والنتاج الزراعي وكذلك لتحسين فرص الحصول على الغذاء في البلدان الفقيرة. ويتطلب ذلك زيادة الاستثمار في الزراعة وتشجيع التغيير التكنولوجي بوسائل منها تطبيق تكنولوجيات المعلومات والاتصالات وتشجيع الابتكار في صفوف المزارعين كافة. بمن فيهم المزارعون الصغار، وإقامة روابط دينامية مع الصناعات والخدمات على المستويين المحلي والوطني.

باء- تعبئة الموارد المحلية

٩- إن تبني العملية الإنمائية ونواتجها على الصعيد الوطني ضروري للتحويل الهيكلي الناجح. فقد بينت الأدلة أن التقدم في تعبئة الموارد المحلية يزيد قدرة الحكومات على التحكم في اختيار السياسات الإنمائية، ويسهل أيضاً الحصول على التمويل طويل الأمد اللازم للتحويل الهيكلي. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تعزز البلدان النامية تعبئة الموارد المحلية بسبل منها مثلاً تشجيع النمو واسع النطاق وتوسيع القاعدة الضريبية وتحسين الكفاءة في استخدام الموارد العامة وإصلاح إدارة الجمارك ووقف هروب رؤوس الأموال.

جيم- تدعيم الابتكار العلمي والتكنولوجي

١٠- يمثل بناء القدرات العلمية والتكنولوجية والابتكارية أحد أهم التحديات التي تواجهها البلدان النامية. فالبلدان النامية التي نجحت في الارتقاء بقدراتها العلمية والتكنولوجية والابتكارية جنت فوائد مهمة في مجال النمو والتنمية الاقتصادية. وهذا نشاط معقد وينبغي أن يكون أولوية رئيسية في جميع الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية. وتحتوي معظم حلول المشاكل الاقتصادية والاجتماعية العالمية والمحلية المطروحة على مكوّن تكنولوجي مهم. ويسود اليوم اعتراف بأن تحديات التنمية الاقتصادية لن تجابه على النحو المناسب ما لم تُدمج مسائل العلم والتكنولوجيا في الاستراتيجيات الأساسية للتنمية الاقتصادية في البلدان ذات الدخل المنخفض. ويستنتج صناع السياسات في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، على نحو متزايد، أن عليهم بناء قدرات بلدانهم العلمية والتكنولوجية والابتكارية بغية (أ) إحراز تقدم في بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية؛ و(ب) زيادة الإنتاجية والثروة والارتقاء بمستويات المعيشة من خلال استحداث أنشطة اقتصادية تنافسية جديدة لخدمة الأسواق المحلية والإقليمية والعالمية؛ و(ج) معالجة المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. وسيعزز بناء القدرات العلمية والتكنولوجية والابتكارية وكذلك الترويج صراحة لنقل التكنولوجيا فرص التحويل الهيكلي في البلدان النامية.

دال - إنشاء بنية أساسية للنقل تكون قادرة على التكيف مع تغير المناخ

١١ - تشمل العقبات الرئيسية أمام التحول الهيكلي والنمو في البلدان النامية تردي حالة البنية الأساسية، لا سيما النقل، مما زاد تكاليف المعاملات وصعوبة تنافس الشركات المحلية في أسواق الصادرات العالمية. ولذلك فإن إزالة عقبة النقل شرط أساسي للتحول الهيكلي والنمو في البلدان النامية.

١٢ - ويساهم تردي ونقص البنية الأساسية للنقل - بما فيها السكك الحديدية والطرق البرية والموانئ - في زيادة تكاليف النقل والتجارة، لا سيما في المناطق النامية حيث تكون تكاليف الشحن أعلى نسبياً. فعلى سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن تكاليف النقل في البلدان الأفريقية الأقل نمواً تشكل قرابة ٤٠ في المائة من قيمة السلع المتاجر بها؛ وعلى سبيل المقارنة، يُقدَّر متوسط التكلفة في البلدان المتقدمة بنسبة ٤ في المائة. ويشكل قصور البنية الأساسية للنقل المتسبب في ارتفاع تكاليف النقل وعدم كفاءة خدمات النقل وضعف الربط بشبكات النقل عائقاً أمام التجارة، ويظل من التحديات الإنمائية المستمرة التي تواجهها بلدان نامية كثيرة.

١٣ - وإضافة إلى ذلك، قد تتأثر البنية الأساسية للنقل وعملياته وخدماته بصفة مباشرة أو غير مباشرة بتغيرات المناخ المتنبأ بها ويمكن أن يقترن ذلك بمخاطر وتكاليف وأوجه ضعف لا يستهان بها، سيما بالنسبة إلى البلدان النامية ذات القدرة المحدودة على التكيف، بما فيها أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية. ونظراً إلى طول مدة استخدام البنية الأساسية للنقل والأهمية الاستراتيجية لتجنب أي تعطيلات في تشغيل سلاسل الإمداد العالمية، يقتضي التكيف الفعال في مجال النقل إعادة النظر بلا تأخير في النهج والممارسات المكرسة، رغم بعض أوجه عدم التيقن المحيطة بتغير المناخ وتبعاته الأعم في المدى الطويل على النقل والتجارة. وهذا مهم بصفة خاصة في حالة البنية الأساسية للنقل البحري. وبما أن الموانئ تستأثر بأكثر من ٨٠ في المائة من حجم تجارة البضائع العالمية، فإن سلامتها وقدرتها على التكيف مع تغير المناخ أمر لا غنى عنه كي تتمكن جميع البلدان - بما فيها البلدان غير الساحلية - من النفاذ إلى الأسواق العالمية.

هاء - إمدادات الطاقة

١٤ - يتطلب نجاح التحول الهيكلي الحصول على الطاقة على نحو ثابت وموثوق به. إلا أن البلدان النامية ما زالت تواجه تحديات في تزويد الأفراد والشركات بإمدادات طاقة كافية وموثوق بها ومقبولة التكلفة. وتستدعي مجابهة هذا التحدي تدخلات منها زيادة الاستثمارات العامة والخاصة في قطاع الطاقة؛ كما يستدعي إيجاد أساليب جديدة لتمويل إمدادات الطاقة.

١٥ - وتواجه البلدان النامية تحدياً سياسياً مهماً يتصل بتحديد توليفة تكنولوجيات الطاقة التقليدية والمتجددة ومنخفضة الكربون التي ستضعها على مسار تنمية مستدامة، وتحديد مدى مساهمة استراتيجية الطاقة المختارة في خلق فرص العمل والقدرة على التصدير فضلاً عن المساهمة في الجهود العالمية الرامية إلى التخفيف من تغير المناخ. ويمكن أن تكون الأهداف معقدة، إذ يتعين أن تتضمن مكونات تتعلق بالتخفيف من حدة الفقر وتنمية القدرات الإنتاجية. وتجدر الإشارة هنا إلى البنية الأساسية للخدمات، مثل خدمات الاتصالات والنقل، التي تعتمد اعتماداً كاملاً على الحصول على الطاقة. وبناء القدرات التكنولوجية على تكييف ونشر واستخدام التكنولوجيات الموجودة للطاقة المتجددة ومنخفضة الكربون ضروري لحدوث التحول الهيكلي اللازم لتعزيز النمو الاقتصادي في البلدان النامية. ويقتضي تعزيز ارتفاع مستويات نمو مشاريع الأعمال في مراحل مبكرة من التحول الهيكلي الحصول على الطاقة بسهولة وبتكلفة مقبولة.

ثالثاً - أسئلة مطروحة للمناقشة

- ١ - كيف يكون للزراعة مكانها المناسب في عملية التحول الهيكلي؟ وما مدى الاكتفاء الذاتي الذي يتعين على البلدان بلوغه لتحقيق الأمن الغذائي؟
- ٢ - ما هو الدور الذي ينبغي أن تؤديه تعبئة الموارد المحلية في تمويل عملية التحول الهيكلي للبلدان النامية؟ وكيف يمكن للحكومات تعزيز قدرتها على تعبئة الموارد المحلية؟
- ٣ - ما هي العقبات التي تعوق بناء قدرات فعالة على الابتكار العلمي والتكنولوجي في البلدان النامية، وما هي السياسات اللازمة لإزالة هذه العقبات؟
- ٤ - كيف يمكن للبلدان النامية أن تمول على النحو الأفضل احتياجاتها في مجال البنية الأساسية للنقل بغية تحقيق التحول الهيكلي؟
- ٥ - كيف يمكن للبلدان أن تدعم توسيع الحصول على الطاقة واستخدام توليفة مناسبة وكفؤة من مصادر الطاقة لأغراض التحول الهيكلي؟
- ٦ - كيف يمكن للبلدان النامية تحقيق التحول الهيكلي دون التفريط بالاستدامة البيئية؟