

# مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



## مجلس التجارة والتنمية

### الدورة السادسة والستون

جنيف، ٢٤-٢٨ حزيران/يونيه ٢٠١٩  
البند ٢(ب) من جدول الأعمال المؤقت

## السياسات التجارية وتأثيرها في أوجه انعدام المساواة

### مذكرة من أمانة الأونكتاد\*

#### موجز تنفيذي

ساهمت الإصلاحات التجارية في الحد من التفاوت في الدخل بين البلدان، ولكنها اقترنت أيضاً بالاستقطاب في توزيع الدخل في بعض الأماكن، مع زيادات كبيرة في تفاوت الدخل داخل البلدان. وربما يشكل هذا العامل السبب الرئيسي لرد الفعل الحالي إزاء التجارة الدولية. فالتجارة عامل محفز للنمو الاقتصادي والتنمية. وبالتالي، ومن أجل التصدي لانعدام المساواة، عوض التركيز حصراً على الإنتاجية والنمو الاقتصادي، يحتاج واضعو السياسات إلى التركيز على تشجيع التجارة وضمان أن تصبح الفوائد التي تتيحها التجارة الدولية أكثر شمولاً واستجابة لمتطلبات إطار أهداف التنمية المستدامة. واستناداً إلى مجموعة من الأسئلة التوجيهية الواردة من الدول الأعضاء، تناقش هذه المذكرة السياسات التجارية وتأثيرها في أوجه انعدام المساواة.

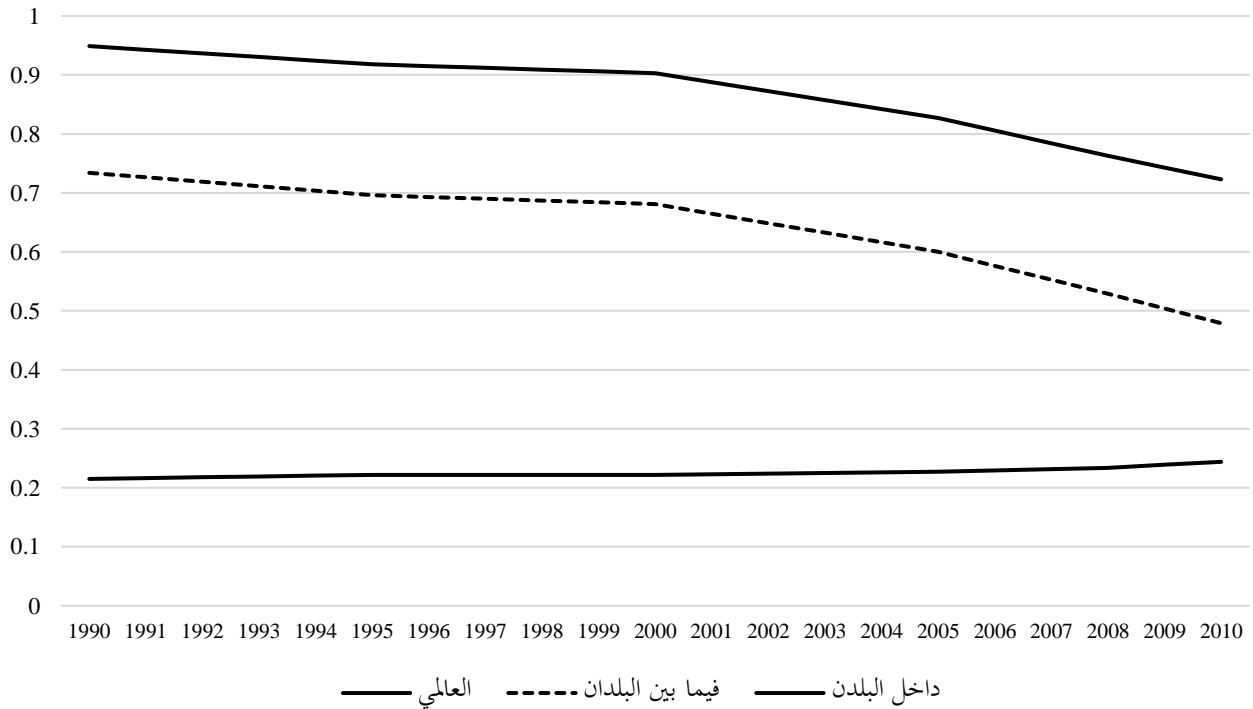
\* تقرر نشر هذه الوثيقة بعد تاريخ النشر الاعتيادي لظروف خارجة عن إرادة الجهة المقدمة لها.



## أولاً - التجارة الدولية في سياق تزايد انعدام المساواة

١ - خلال العقود الأربعة الماضية، كان للتجارة الدولية، إلى جانب التمويل والتكنولوجيا، دور أساسي في عملية التنمية في العديد من البلدان. واقتزنت الإصلاحات التجارية المضطلع بها في البلدان النامية بتزايد سرعة النمو الاقتصادي، مما أفضى إلى تقليص الفجوات في الدخل وانخفاض مستويات التفاوت بين البلدان، وهو ما لوحظ منذ التسعينات من القرن الماضي. ويعزى ذلك إلى النمو السريع في بعض البلدان النامية، ولا سيما البرازيل والصين والهند، بالمقارنة مع البلدان المتقدمة النمو، كنتيجة لقيامها بإصلاحات تجارية سريعة وعميقة واندماجها السريع في الأسواق العالمية، وهو ما قلص الفجوة الإجمالية القائمة في نصيب الفرد من الدخل بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية. ورغم أن التجارة الدولية ساهمت في رفع مستويات المعيشة في العديد من البلدان النامية، فقد اقتزنت عملية الاندماج في الاقتصاد العالمي من خلال التجارة أيضاً بالاستقطاب في توزيع الدخل، ولا سيما داخل البلدان<sup>(١)</sup>. ويشير بعض الدراسات إلى أنه تراجعت التفاوتات الاقتصادية بين البلدان، ولكنها تزايدت في المتوسط داخل كل بلد، ويعزى ذلك إلى تزايد سريع لمستويات الدخل في أعلى سلم توزيع الدخل وجمودها في أسفله (انظر الرسم البياني).

### مؤشر ثيل لعدم المساواة الاقتصادية



المصدر: F Bourguignon, 2016, *The Globalization of Inequality* (منشورات جامعة برينستن، برينستن، الولايات المتحدة الأمريكية).

ملاحظة: يعني تزايد القيم تزايد انعدام المساواة.

(١) لتحري مستوى انعدام المساواة على الصعيد العالمي، انظر Milanovic B, 2016, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization* (منشورات جامعة هارفرد، كامبردج، الولايات المتحدة الأمريكية).

٢- وساهمت التجارة في انخفاض التفاوت في الدخل بين البلدان. وبالإضافة إلى ذلك، فلا علاقة للتجارة بالحرك الرئيسي للزيادات الملحوظة في تفاوت الدخل في البلدان المتقدمة النمو والنامية. ويشير بعض الدراسات إلى أنه تتسبب في حصة مهمة من الزيادة في التفاوت داخل البلدان عوامل أخرى غير التجارة، منها سياسات إعادة التوزيع والاقتصاد الكلي وسوق العمل. وينبغي بالتالي أن تقترن الإصلاحات التجارية بتدابير غير تجارية تعالج بعض الآثار غير المقصودة المترتبة على الاندماج بقدر أكبر في الأسواق العالمية.

٣- وتتناول خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ مسألة عدم المساواة في إطار الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة. وتشمل الغايات المدرجة في إطار الهدف ١٠، وهو الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها، زيادة سرعة نمو دخل أدنى ٤٠ في المائة من السكان وضمان تكافؤ الفرص والحد من أوجه انعدام المساواة في النتائج. غير أنه تتوافر للسياسات التجارية إرشادات ضئيلة للمساعدة في تحقيق الغايات المدرجة في إطار الهدف ١٠. وترد الإشارة الوحيدة إلى التجارة الدولية في الغاية ١٠ (أ) من الهدف ١٠، وهي "تنفيذ مبدأ المعاملة الخاصة والتفضيلية للبلدان النامية، وبخاصة أقل البلدان نمواً، بما يتماشى مع اتفاقات منظمة التجارة العالمية".

## ثانياً- الروابط بين التجارة الدولية وانعدام المساواة في الدخل

٤- تختلف آثار التجارة الدولية على انعدام المساواة بحسب السياق، ولكن ثمة بعض العوامل العامة التي توضح كيف أثرت التجارة الدولية في انعدام المساواة خلال العقود القليلة الماضية.

٥- وكان لنموذج الإنتاج العالمي المتمثل في نقل الخدمات إلى الخارج، من خلال تجزئة عمليات الإنتاج عبر البلدان، دور كبير في الحد من انعدام المساواة بين البلدان، من خلال إيجاد فرص العمل ورفع مستويات المعيشة في العديد من البلدان النامية. غير أن نقل الخدمات إلى الخارج زاد مستوى انعدام المساواة أيضاً داخل البلدان المتقدمة النمو والنامية على حد سواء. وبصفة عامة، زاد نقل الخدمات إلى الخارج مستوى انعدام المساواة في البلدان المتقدمة النمو بخفض أجور العمال غير المهرة وفرص العمل المتاحة للعمال، وفي البلدان النامية بتوسيع الفجوة في الأجور بين القطاعين الرسمي وغير الرسمي.

٦- إن الآثار المتنوعة للتجارة الدولية على المجتمعات المحلية، في المناطق الريفية بالمقارنة مع المناطق الحضرية على سبيل المثال، تؤدي أيضاً إلى انعدام المساواة. ولأن الأنشطة الاقتصادية داخل بلد معين تتركز جغرافياً في كثير من الأحيان، فكثيراً ما يجد بعض المجتمعات المحلية صعوبة في مواجهة المنافسة الدولية. وكثيراً ما تكون الآثار الضارة للتجارة الدولية محلية إلى حد كبير وطويلة الأمد بسبب عدم المرونة في تنقل اليد العاملة بين المناطق والقطاعات. ويعني ذلك أن السياسات التجارية قد تؤدي إلى تفاقم التفاوتات الجغرافية داخل البلدان.

٧- ولهيمنة الشركات الكبرى في الأسواق العالمية آثار على الكيفية التي تؤثر بها السياسات التجارية في انعدام المساواة. إن الشركات الكبرى تجني المكاسب من التجارة الدولية في معظم الحالات، وفي كثير من الحالات على حساب مؤسسات الأعمال الصغيرة، ورائدات المشاريع،

والمزارعين والصيادين الريفيين. وتواجه هذه الفئات عقبات شتى في الاستفادة من التجارة الدولية، منها على سبيل المثال محدودية المعلومات ونقص التمويل وتكاليف الدخول الباهظة ونقص التمثيل في عملية صنع القرار بشأن السياسات التجارية. وليست الشركات الصغيرة بالتالي قادرة على التنافس في كثير من الحالات مع الشركات الأجنبية الكبرى، التي لديها القدرة على تجاوز هذه العقبات والحصول على المزايا التنافسية.

٨- وتؤثر السياسات التجارية أيضاً في مستوى انعدام المساواة من خلال إمكانية الوصول إلى الأسواق وشروط دخولها. ويتزايد تنظيم التجارة الدولية من خلال تدابير غير تعريفية، يمس أثرها معظم السلع المتداولة وتختلف أثراً على التجارة يفوق تأثير الرسوم الجمركية. وكثيراً ما تحد تدابير، مثل معايير الإنتاج، من صادرات البلدان التي ليست لديها الهياكل الأساسية لمراقبة الجودة والقدرة الإنتاجية. وتؤثر الإعانات ونظم الحصص في التجارة الدولية بطرق تضر في كثير من الأحيان بالبلدان المنخفضة الدخل. وتؤثر هذه التدابير غير التعريفية في التجارة الدولية ويمكن أن تكون لها آثار بالغة على انعدام المساواة، داخل البلدان وفيما بينها على حد سواء.

٩- ويمكن أن تؤثر التجارة الدولية بشكل أكبر في مستوى انعدام المساواة من خلال تعزيز التحول الهيكلي. فقد كان لها دور أساسي في تحول بلدان عديدة في شرق آسيا من اقتصادات زراعية إلى اقتصادات صناعية. وساهمت هذه العملية في ازدهار طبقة متوسطة في العديد من الاقتصادات الناشئة. غير أن التجارة الدولية نشأت في العديد من البلدان النامية بالموازاة مع زيادة التخصص في إنتاج السلع الأساسية والسلع ذات القيمة المضافة المنخفضة، التي لها أثر إيجابي ضئيل على أجور العمال غير المهرة وفرص العمل، بما في ذلك في العديد من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. وقد زاد ذلك تفاقم التفاوت في الدخل داخل البلدان.

١٠- وأخيراً، يختلف أثر التجارة على مستوى انعدام المساواة من بلد إلى آخر، ومن شأن عوامل خاصة بسياقات محددة أن تفاقم أو تخفف النتائج. وتشكل الاختلافات في النتائج دليلاً قوياً على أن السياسات الوطنية والإقليمية والمتعددة الأطراف تؤدي إلى جعل التجارة وسيلة للمساهمة في الحد من أوجه انعدام المساواة.

## ثالثاً- توصيات السياسة العامة

١١- قد يود مجلس التجارة والتنمية النظر في توصيات السياسة العامة والإجراءات التنفيذية التالية:

(أ) في سياق تزايد انعدام المساواة داخل البلدان، ينبغي أن تشكل الآثار التوزيعية للتجارة الشاغل الأول. ويجب ألا تتوخى السياسات التجارية تحقيق المكاسب في الكفاءة فحسب، بل كذلك مساعدة أفقر البلدان وصغار الشركات والمنتجين والعمال المهمشين والنساء والشباب في الاستفادة من التجارة الدولية على نحو يتسم بقدر أكبر من المساواة؛

(ب) ليس المطلوب بالضرورة هو مستوى أقل من التجارة، بل مستوى أكبر من التجارة الشاملة للجميع التي توفر لأكثر عدد من الناس إمكانية جني منافع الأسواق العالمية.

(ج) في إطار هذه التوصيات المتعلقة بالسياسات التجارية الواسعة النطاق، يمكن النظر في عدة إجراءات تنفيذية واعدة للحد من أوجه انعدام المساواة، على النحو التالي:

'١' من المهم إتاحة أحدث المعلومات لأصحاب المشاريع الصغيرة بشأن شروط الوصول إلى الأسواق مثل الأفضليات التعريفية ونظم الحصص وقواعد المنشأ والمعايير، وكذلك بشأن العمليات المعقدة المرتبطة بالامتثال للأنظمة. فكثيراً ما يجد صغار المنتجين صعوبات في العثور على المعلومات بشأن المعايير وسبل الامتثال لها بشكل فعال من حيث التكلفة. وينبغي أن تواصل البوابات التجارية التي توفر معلومات عن العمليات المرتبطة بالأنظمة، مثل نظام الأونكتاد للتحليل والمعلومات التجارية، تيسير اندماج الشركات الصغيرة في الاقتصاد العالمي. ويمكن خفض تكاليف الامتثال بإدراج برامج للمساعدة التقنية موجهة للشركات الصغيرة بالتحديد. وتتطلب مسألة ذات صلة متعلقة بدخول الأسواق معايير الاستدامة الطوعية، التي ينبغي أن تساعد في ضمان حصول العمال والمنتجين الزراعيين والصيادين على أجر عادل، مع تعزيز الاستدامة البيئية؛

'٢' من المهم تحسين مستوى مشاركة الشركات الصغيرة في الأسواق العالمية من خلال برامج تشجيع الصادرات. وكانت برامج تشجيع الصادرات المنقذة على نحو جيد فعالة للغاية في دعم الشركات الصغيرة في ولوج أسواق التصدير وصغار المصدرين في تنويع خياراتهم من حيث المنتجات والأسواق. بيد أن وكالات تشجيع الصادرات تحتاج إلى موارد ومعلومات غير متاحة دائماً في البلدان النامية. ويمكن أن يوفر تمويل المساعدة الإنمائية والمعونة من أجل التجارة موارد موجهة على وجه التحديد لبرامج تشجيع الصادرات الخاصة بالشركات الصغيرة؛

'٣' من الضروري تعزيز المنافسة، على الصعيدين الوطني والإقليمي، لمساعدة الشركات الصغيرة في الاستفادة من التجارة الدولية وضمان أن تفضي زيادة التجارة والمنافسة إلى فوائد للمستهلكين، وذلك، على سبيل المثال، من خلال خفض الأسعار وزيادة الجودة وإمكانية الاختيار. ويجب منح هيئات المنافسة إمكانية التحقيق في سلوك الشركات الدولية المنافي للمنافسة والمعاقبة عليه. ويمكن تشجيع التعاون الدولي في إنفاذ قوانين المنافسة بإدراج بنود محددة في الفصول المتعلقة بالمنافسة في الاتفاقات التجارية الثنائية والإقليمية. ومن شأن ذلك أيضاً أن يساعد في معالجة مشكلة نقص الحوافز المحتمل لدى هيئات المنافسة الوطنية للحد من السلوك التعسفي لكبار المصدرين أو المستوردين في الأسواق الدولية؛

'٤' من المهم تعزيز الأحكام المتعلقة بالعمالة في الاتفاقات التجارية لمعالجة مشكلة عدم حصول العمال في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على حد سواء، بما في ذلك فئات العمال، مثل النساء والشباب، في كثير من الأحيان على نصيبهم العادل من فوائد المشاركة في التجارة العالمية. ويوازي

إدراج بنود بشأن العمال في كثير من الحالات انخفاض في انتهاكات حقوقهم. ومن الجوانب الأخرى لتعزيز مكانة العمال في الاقتصاد العالمي تحسين فرص العمل في أسواق العمل المتزايدة الدينامية، بما في ذلك من خلال برامج التعليم والتدريب. ومن ثم، تشكل معالجة مسألة عدم المساواة بين الجنسين أحد الأبعاد المهمة للحد من انعدام المساواة في الدخل الإجمالي. ويمكن تعزيز الجهود المبذولة في هذا الاتجاه بقدر أكبر، بطرق منها، على سبيل المثال، إدراج فصول محددة بشأن نوع الجنس والتجارة في الجليل الجديد من اتفاقات التجارة الحرة، وذلك من أجل تعميم مراعاة الاعتبارات المتعلقة بنوع الجنس؛

'٥' من المهم الحد من انعدام المساواة بين البلدان، وهو ما يتطلب التعاون المتعدد الأطراف من أجل توفير فرص متكافئة في التجارة العالمية، ولا سيما للبلدان النامية. وينبغي أن يشمل ذلك ضمان نظام تجاري متعدد الأطراف يتسم بالانفتاح والشفافية ويمكن التنبؤ به في إطار منظمة التجارة العالمية، وكفالة أن تكون أي عملية إصلاح شاملة وعادلة. إن الغاية ١٠ (أ) من الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة هي تنفيذ مبدأ المعاملة الخاصة والتفضيلية للبلدان النامية، وبخاصة أقل البلدان نمواً. وهذه مسألة مهمة لتخفيف تكاليف التكيف بالنسبة للشركات والعمال ولزيادة قدرة البلدان النامية على الإنتاج والتجارة والمنافسة. ومن المهم أيضاً تعزيز إمكانية الوصول الفعلي إلى الأسواق بتجاوز التعريفات الجمركية، من خلال معالجة مسألة الحواجز غير التعريفية ومعايير الاستدامة الطوعية، وإلغاء الإعانات الضارة لمصائد الأسماك، ومعالجة مشكلة تصاعد التعريفات الجمركية والإعانات المشوهة للتجارة في مجال الزراعة؛

'٦' ثمة حاجة إلى المساعدة الإنمائية للحد من انعدام المساواة بين البلدان. وربط الالتزامات التجارية ببرامج المساعدة الإنمائية خيار ممكن، كما يدل على ذلك اتفاق منظمة التجارة العالمية لتيسير التجارة. غير أن المعونة من أجل التجارة ليست سوى جزءاً من القصة. فلا بد من أن تهدف المساعدة الإنمائية إلى زيادة القدرة الإنتاجية، ولا سيما في البلدان النامية. وفي هذا الصدد، ينبغي أن يكون للاستثمارات الأجنبية دور أهم في زيادة القدرة الإنتاجية الطويلة الأمد في البلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية. وتوفر عمليات التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتكامل الاقتصادي الإقليمي للبلدان النامية وسيلة مجدية لتعزيز الإنتاج والتجارة الإقليميين من أجل دعم التصنيع والنمو والتنمية الشاملة للجميع.