

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

الدورة السادسة والستون

جنيف، ٢٤-٢٨ حزيران/يونيه ٢٠١٩

البند ٢(د) من جدول الأعمال المؤقت

التعاون بين بلدان الجنوب في مجالات التجارة والاستثمار والتحول الهيكلي

مذكرة من أمانة الأونكتاد*

موجز تنفيذي

منذ بداية الألفية، يتسارع النمو في مختلف بلدان الجنوب، ولكن بشكل متفاوت وغير مكتمل. ورغم طفرات النمو في التجارة والاستثمارات والتدفقات المالية فيما بين البلدان النامية، لا يزال التحول الهيكلي يشكل تحدياً هائلاً. واستناداً إلى مجموعة من الأسئلة الإرشادية الواردة من الدول الأعضاء، تتناول هذه المذكرة التعاون بين بلدان الجنوب في مجالات التجارة والاستثمار والتحول الهيكلي. وقد اعتُبر التعاون بين بلدان الجنوب وسيلة رئيسية لتيسير التحول الهيكلي وتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. بيد أن تسخير الإمكانيات الكاملة للتعاون بين بلدان الجنوب في سبيل تحقيق التحول الهيكلي يتطلب سياسات استباقية على جميع المستويات، لا سيما في مجالات التجارة والاستثمار والتمويل والاقتصاد الرقمي. ويشمل ذلك تطبيق سياسات صناعية من أجل تعزيز سلاسل القيمة الإقليمية، وتشجيع المصارف الإنمائية الإقليمية، وتشجيع التنسيق والمواءمة بين سياسات الاستثمار، وتعزيز التعاون الرقمي بين بلدان الجنوب على الصعيد الإقليمي. ومن شأن تبادل الخبرات السياساتية أن يطلق العنان للطاقات المحفزة للتعاون بين بلدان الجنوب.

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



أولاً - مقدمة

١- من المسلم به أن التعاون بين بلدان الجنوب يمثل إحدى وسائل تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠^(١) فمن شأنه أن يسهم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة والتحول الهيكلي في البلدان النامية، بما فيها أقل البلدان نمواً، وأن يساعد على الحد من تزايد التفاوتات، سواء داخل البلدان أو فيما بينها. غير أن هذا التعاون ليس بديلاً عن الاستراتيجيات الفعالة لتعبئة الموارد المحلية أو عن الدعم والتعاون الإنمائيين المتعددي الأطراف.

٢- وتتخذ مختلف مجالات التعاون بين بلدان الجنوب، بما في ذلك التجارة والتمويل والتكنولوجيا والاستثمارات المباشرة، منحى تصاعدياً بفضل أقطاب النمو الناشئة في الجنوب وبفضل تضافر جهود مقرري السياسات من أجل تعزيز التعاون. فقد نمت الصادرات بين بلدان الجنوب بمعدل سنوي بلغ ١٣ في المائة بين عامي ١٩٩٥ و ٢٠١٦، أي بما يفوق بكثير نمو الصادرات العالمية، البالغ ٨ في المائة. وارتفع إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر الصادر من البلدان النامية ارتفاعاً ملحوظاً، حيث شكل نحو ٣٠ في المائة من التدفقات العالمية، وقد كان معظم هذه الاستثمارات موجهاً إلى الاقتصادات النامية الأخرى. وتصاحبت هذه التدفقات أيضاً مع زيادة في التدفقات المالية، وهي تدفقات تمت في غالبيتها عبر المصارف الإقليمية الجنوبية.

٣- ورغم هذه التدفقات المتزايدة بين بلدان الجنوب، لا تزال البلدان النامية تعاني من نقص في التمويل اللازم لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، يصل سنوياً إلى تريليونات الدولارات^(٢). وعلاوة على ذلك، ما زال النمو في الجنوب مختلفاً بين بلد وآخر، إذ لا يزال العديد من البلدان النامية، خصوصاً أقل البلدان نمواً، تعاني من صدمات اقتصادية ضارة، ومن تقلبات الأسعار، وضعف القدرات الإنتاجية، وتزايد الديون، وضعف التحولات الهيكلية، وانتشار حالات القصور في الهياكل الأساسية. ويتطلب التغلب على هذه التحديات إدخال مزيد من الإصلاحات على الهيكل المتعدد الأطراف الأكثر اتساعاً.

ثانياً - فرص التعاون بين بلدان الجنوب والتحديات التي تواجهها في مجال التجارة والاستثمار

٤- منذ منتصف التسعينيات، زادت حصة الجنوب في الناتج والتجارة العالميين زيادة سريعة، إذ ارتفعت قيمة التجارة بين بلدان الجنوب سبعة أضعاف من ٠,٦ ترليون دولار من دولارات الولايات المتحدة عام ١٩٩٥ إلى ٤ ترليون دولار عام ٢٠١٦. ويبدو أن هذا الارتفاع في التجارة بين بلدان الجنوب يوفر فرصاً جديدة للجنوب. بيد أن التسارع في نمو الناتج والتجارة تركز في عدد قليل فقط من البلدان النامية، لا سيما في شرق آسيا، وتساهم الصين فيه أكثر من غيرها. وامتد النمو في شرق آسيا، لا سيما في الصين، إلى بلدان نامية أخرى على شكل زيادة في الطلب على المواد الخام، الأمر الذي أسهم في التجارة بين بلدان الجنوب. وحتى في المناطق

(١) قرار الجمعية العامة ٢٩١/٧٣ المؤرخ ١٥ نيسان/أبريل ٢٠١٩، وثيقة بونينس آيرس الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة الرفيع المستوى الثاني المعني بالتعاون فيما بين بلدان الجنوب، المرفق.

(٢) انظر الأونكتاد، تقرير الاستثمار العالمي لعام ٢٠١٤: الاستثمار في [أهداف التنمية المستدامة] - خطة عمل (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.14.II.D.1، نيويورك وجنيف).

التي اتسع فيها نطاق التجارة في المصنوعات، ارتبط ذلك بسلاسل الإمداد العالمية، إذ بقيت القيمة المضافة المحصّلة من أنشطة التصدير منخفضة وحصدت أنشطة المقر الجزء الأكبر من المكاسب^(٣). وفي هذه الجغرافيا الجديدة للإنتاج، تواجه الاقتصادات النامية ذات القدرات الإنتاجية المحدودة خطر أن تبقى عالقة في أنشطة ذات قيمة مضافة منخفضة، في أسفل السلاسل، ما يؤدي في نهاية المطاف إلى تصنيع هزيل، ونمو ضعيف في الإنتاجية، وتزايد في فجوات الدخل.

٥- وأدى الاعتراف بهذه الصعوبات بالعديد من الاقتصادات النامية إلى البحث عن فرص في إطار التعاون بين بلدان الجنوب تختلف عن المسارات التي سبق اختبارها. ويجري التشديد بشكل أكبر على دمج التجارة مع البلدان المجاورة من خلال سلاسل القيمة الإقليمية. وفي الوقت نفسه، برزت آليات تمويل جديدة لتنمية التجارة والهياكل الأساسية تركز على بناء القدرات الإنتاجية وعلى التحول الهيكلي على الصعيد الإقليمي. ويمكن للانتقال نحو الأسواق الإقليمية في الجنوب أن يساعد على تحقيق وفورات الحجم، وخلق فرص عمل، وتعزيز التنوع، وتطوير الإنتاج. وتوفر سلاسل القيمة الإقليمية، عن طريق الاضطلاع بمزيد من الأنشطة ذات القيمة المضافة العالية داخل منطقة ما، فرصاً للارتقاء على سلم القيمة المضافة والتعجيل في التحول.

٦- ويمكن لتدفقات الاستثمار بين بلدان الجنوب أن تؤدي دوراً مفيداً في النهوض بأهداف التنمية المستدامة. وفيما يتعلق بالاقتصادات النامية المضيفة، يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر من البلدان النامية الأخرى أن يوفر طائفة واسعة من المصادر المحتملة لرأس المال والتكنولوجيا والمهارات الإدارية، ما يعني أن ثمة احتمالاً أكبر لإيجاد روابط مفيدة ولاستيغاب التكنولوجية. غير أن الاستثمار الأجنبي المباشر بين بلدان الجنوب ينطوي أيضاً على مخاطر تشمل آثار المزامنة، وقضايا الهيمنة على السوق، وفي بعض الحالات، معايير عمل ومعايير بيئية دنيا. وفي بعض البلدان النامية المضيفة، تتفاقم هذه المشاكل بسبب عدم وجود إطار تنظيمي ملائم.

٧- ومن أجل تعزيز الاستثمار فيما بين بلدان الجنوب وتعظيم أثره الإنمائي، لا بد من جهود تبذلها بلدان المنشأ والبلدان المضيفة على السواء. إذ يمكن لبلدان المنشأ أن تشجع وتيسر الاستثمار الخارج منها نحو الاقتصادات النامية الأخرى. ففي القطاعات ذات الصلة من أهداف التنمية المستدامة، على سبيل المثال، يمكن إدخال تحسينات من خلال برامج تأمين أو ائتمان محددة الهدف لتشجيع الاستثمار في الزراعة والتنمية الريفية، والصناعات التحويلية، والهياكل الأساسية، والطاقة المستدامة، وتطوير سلاسل القيمة الإقليمية. وفي الوقت نفسه، يتعين على بلدان المنشأ أن تنفذ تدابير تشجع سلوكيات الاستثمار المسؤول لدى الشركات الدولية المقيمة وتضمن الاستفادة من النتائج غير المباشرة في دعم الإنتاج المحلي. وضمان ما يكفي من الحيز السياسي أمر أساسي للاستفادة من مزايا تعزيز التكامل بين بلدان الجنوب.

(٣) الأونكتاد، ٢٠١٨، تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠١٨: السلطة ومنصات الانطلاق ووجه التجارة الحرة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.18.II.D.7، نيويورك وجنيف)، الفقرتان ٤٤ و ٤٥.

٨- ولا يمكن للسياسات الوطنية وحدها إن تعالج العديد من التحديات الناشئة عن توثيق التكامل. ويؤدي التعاون بين بلدان الجنوب دوراً مفيداً على الصعيدين الإقليمي والدولي، لا سيما في تنسيق ومواءمة سياسات الاستثمار. ويوفر إطار الأونكتاد لسياسات الاستثمار من أجل التنمية المستدامة وخطة عمله للاستثمار في أهداف التنمية المستدامة إطاراً سياسياً مفيداً للتعاون بين بلدان الجنوب، وهو إطار يعزز الاستثمار العابر للحدود ويضعف من أثره على التنمية المستدامة والشاملة للجميع.

ثالثاً- تعزيز الاستدامة المالية والاقتصادية في سياق التعاون بين بلدان الجنوب

٩- إن لتزايد التفاوتات في جميع أنحاء العالم في السنوات الثلاثين الماضية أو نحو ذلك أسباباً كثيرة، لكن ثمة سبباً مركزياً واحداً له تأثير خاص في البلدان النامية هو التفاوتات الناشئة عن عدم الاستقرار المالي والأزمات المالية^(٤). وقد باتت البلدان النامية عرضة لتقلبات رأس المال الخاص وارتفاع مستويات المديونية الخارجية بسبب انتهاجها خطاً خارجياً لتحرير سياساتها المالية، واجتذابها لرؤوس أموال دولية خاصة لتمويل اقتصاداتها. وبالتوازي مع هذا الاتجاه، نشط التعاون المالي بين بلدان الجنوب منذ بداية القرن الحادي والعشرين، وأدى إلى ظهور مشهد جديد لتمويل التنمية في الجنوب.

١٠- وقد تكون حكومات البلدان النامية أميل إلى تمويل مشاريع الاستثمار العام اللازمة لدعم التحول الهيكلي من خلال الاستفادة من الأسواق المالية الدولية الخاصة، لا سيما عندما يكون الحيز المالي محدوداً. ومن الميزات المتصورة لهذا النوع من مصادر التمويل سرعة إتاحة الموارد وعدم ربطها بشروط سياسية كما هو الحال عادة مع التمويل الرسمي المقدم من المؤسسات المالية المتعددة الأطراف. بيد أن هذا الخيار السياسي ينطوي على مخاطر كبيرة. ومن أخم هذه المخاطر أن هذه التدفقات آفاقاً قصيرة الأجل وأسعار فائدة تعكس المخاطر القطرية المتصورة، بالنظر أن الضغوط الاقتصادية في بلاد الإقراض تؤدي إلى تأمين هذه التدفقات من الأسواق المالية الدولية الخاصة. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى تدفقات شديدة التقلب.

١١- ومن جهة أخرى، عادة ما تنطوي المساعدة المالية في إطار التعاون بين بلدان الجنوب على موارد مالية من مصارف ووكالات إنمائية عامة في بلدان شريكة. وكثيراً ما توفر هذه المصارف والوكالات هذه الموارد بأحكام وشروط أفضل، لأن هدفها ينصب على المشاريع الإنمائية. ويدقق الموظفون التقنيون لهذه المصارف والوكالات في السلامة المالية والإنمائية للمشاريع التي تدعمها. ومن مخاطر هذا الشكل من التمويل أن البلدان الشريكة لا تولي بالضرورة الاهتمام الكافي لحالة الديون الإجمالية لبلد ما، ومن ثم، قدرته على خدمة الدين، حتى وإن خضعت فرادى المشاريع إلى التدقيق المناسب. وفي ضوء هذه الشواغل، تجدر الإشارة إلى أن الصين بدأت مؤخراً، وفي سياق مبادرة الحزام والطريق، النظر في القدرة الإجمالية للبلدان على سد الديون، لدى اتخاذ قرارات الاستثمار والتمويل من أجل كفاءة القدرة على تحمل الديون^(٥).

(٤) UNCTAD, 2017, *Trade and Development Report 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.17.II.D.5، نيويورك وجنيف).

(٥) انظر: W Hongyuran and F Wang, 2019, Central bank Chief says China will guard against Belt and Road debt risks, *Caixin Global* <https://www.caixinglobal.com/2019-04-25/central-bank-chief-says-china-will-guard-against-belt-and-road-debt-risks-101408561.html> (اطَّلَع على الموقع في ٦ أيار/مايو ٢٠١٩).

ولذلك، أيًا كانت خيارات البلدان النامية فيما يتعلق بكيفية تمويل المشاريع الاستثمارية، فإن التحدي الذي تواجهه يتمثل في معرفة أفضل السبل لإدارة المخاطر التي تنطوي عليها بحيث يمكن الاستفادة من التمويل الخارجي إلى أقصى حد ممكن دعماً للتحوّل الهيكلي وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

رابعاً- التعاون الرقمي بين بلدان الجنوب من أجل تحقيق التحوّل الهيكلي

١٢- أتاح ظهور الجيل الرابع من تطبيقات حوسبة الصناعة "Industry 4.0" فرصاً جديدة لبلدان الجنوب لتحقيق التحوّل الهيكلي لاقتصاداتها، لكنه أضاف أيضاً تحديات إنمائية جديدة. فهو يتيح الفرصة للبلدان النامية للارتقاء في سلاسل القيمة العالمية عن طريق استخدام التكنولوجيات الرقمية والخدمات الرقمية، التي يمكن أن تزيد من قيمة صادراتها. بيد أن مكاسب الرقمنة ليست تلقائية. فثمة خطر يتمثل في أن تؤدي الرقمنة إلى مزيد من الاستقطاب وإلى تعميق التفاوت في الدخل لأن فجوات رقمية مختلفة يجب أن تؤخذ في الاعتبار، بما في ذلك الفجوة في الوصول إلى تكنولوجيات المعلومات والاتصالات واستخدامها، لا سيما بين الأغنياء والفقراء، وداخل البلدان وفيما بينها. ومن الشروط المسبقة لكي تتمكن البلدان النامية من اغتنام الفرص المتزايدة في العالم الرقمي وضع سياسات سليمة فيما يتعلق بملكية البيانات المولدة داخل إقليم البلد، وبناء الهياكل الأساسية الرقمية، فضلاً عن توفير القدرات المطلوبة في مجال التكنولوجيا الرقمية. ويمكن للتعاون بين بلدان الجنوب أن يؤدي دوراً مهماً في مساعدة الجنوب في التصنيع رقمياً وفي بناء القدرات اللازمة للاستفادة من الثورة الرقمية، التي يمكن أن تساعد في التحوّل الهيكلي للبلد.

١٣- واقترح الأونكتاد خطة تدريجية من عشر نقاط تتعلق بالتعاون الرقمي بين بلدان الجنوب من أجل تحقيق التصنيع والتكامل الإقليمي^(٦)، ويمكن تنفيذها على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي في الجنوب. ويمكن لهذه الخطة أن تساعد البلدان النامية في بناء قدراتها وهيكلها الأساسية الرقمية بدعم إقليمي ومن خلال شراكات بين بلدان الجنوب وبلدان الشمال. وتشمل الخطة بناء اقتصاد بيانات؛ وبناء مرافق للحوسبة السحابية؛ وتعزيز الهياكل الأساسية للحزم العريضة؛ وتعزيز التجارة الإلكترونية في المنطقة؛ وتعزيز الدفع الرقمي في المناطق الإقليمية؛ وتحقيق تقدم نحو إنشاء سوق رقمية موحدة في المنطقة؛ وتبادل الخبرات بشأن الحكومة الإلكترونية؛ وإقامة الشراكات من أجل بناء مدن ذكية مستدامة؛ وتعزيز الابتكارات والتكنولوجيات الرقمية؛ ووضع طرق إحصائية لقياس الرقمنة.

خامساً- تبادل الخبرات السياسية بشأن التحوّل الهيكلي في الجنوب

١٤- أبدت البلدان النامية تحسناً في أدائها الإنمائي منذ مطلع الألفية، لكنها لا تزال تواجه تحديات متعددة في تحوّلها الهيكلي، الأمر الذي يستدعي تدابير سياسية مناسبة على جميع

(٦) انظر UNCTAD, 2018, *South-South Digital Cooperation for Industrialization: A Regional Integration Agenda* (United Nations publication, New York and Geneva) and UNCTAD, 2018, *Forging a Path Beyond Borders: The Global South* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.19.II.D.2، نيويورك وجنيف).

المستويات. بيد أن وضع سياسات فعالة وملائمة للتنمية يتطلب معارف وخبرات وقدرات قوية محلية. وفي هذا الصدد، تزايد أهمية تبادل الخبرات وبناء القدرات لأن من شأن ذلك أن يحسن قدرات البلدان النامية على تقرير السياسات.

١٥- ورغم أن غالبية البلدان النامية لا تزال تعاني من تحديات إنمائية خاصة بكل منها، أحرز بعض البلدان تقدماً سريعاً. فقد سجلت الصين، على وجه الخصوص، معدل نمو سنوياً في الناتج المحلي الإجمالي بلغ ٩,٥ في المائة منذ عام ١٩٧٨، وحولت هيكلها الاقتصادي فابتعدت عن الاعتماد على الأنشطة الريفية، ما خلّص أكثر من ٧٠٠ مليون شخص من براثن الفقر. ورغم أن الصين باتت ضمن البلدان المتوسطة الدخل، فإنها لا تزال بلداً نامياً، ولذلك، يمكن للبلدان الأخرى في الجنوب أن تستخلص الدروس من تجربتها الناجحة في استخدام السياسات الإنمائية. وفي هذا السياق، تتيح مبادرة الحزام والطريق التي أطلقتها الصين فرصة لتيسير تبادل السياسات والخبرات فيما بين أكثر من ١٠٠ بلد من البلدان الشريكة في المبادرة. وقد أطلق الأونكتاد منتدى خاصاً بمبادرة الحزام والطريق^(٧) لتبادل الخبرات، وبناء القدرات، ووضع السياسات في مجالات النمو الصناعي والتجارة وبيئة الاقتصاد الكلي، وتمويل التنمية، وإدارة الديون، والاقتصاد الرقمي. ويمكن لهذا المنتدى أن يسهم إسهاماً كبيراً في تعزيز البيئة السياسية الملائمة للتنمية وفي تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ في بلدان الجنوب.

سادساً- التوصيات السياسية

١٦- إن النمو في الجنوب متفاوت وغير مكتمل. وتواجه البلدان النامية تحديات متعددة في تحولها الهيكلي وفي السعي إلى تطبيق خطة تنمية مستدامة جديدة وطموحة. ويتطلب ذلك تدابير سياسية مناسبة على جميع المستويات. ويمكن للتعاون بين بلدان الجنوب أن يساعد البلدان النامية في الاستفادة إلى أقصى حد ممكن من حيوية التجارة بين بلدان الجنوب ومن التمويل والاستثمار والتكنولوجيا، من أجل تحقيق تنمية مستدامة. وقد عرضت هذه المذكرة بعض السياسات الرامية إلى التصدي لهذه التحديات. وقد يود مجلس التجارة والتنمية النظر في التوصيات السياسية التالية:

(أ) لا بد من التعاون بين بلدان الجنوب من أجل دعم بناء القدرات الإنتاجية والتحول الهيكلي في هذه البلدان. ويمكن للحكومات أن تنظر في الانخراط في عمل استراتيجي داخل مناطقها من أجل تعزيز سلاسل القيمة الإقليمية، بما يؤدي إلى تحديث المنتجات وتنويع الصادرات. وثمة حاجة إلى آليات تمويل جديدة من أجل تطوير التجارة وتنمية الهياكل الأساسية في المنطقة؛

(ب) يمكن للتعاون بين بلدان الجنوب أن يؤدي دوراً محورياً على الصعيدين الإقليمي والدولي، في تنسيق ومواءمة سياسات الاستثمار. وفي هذا الصدد، قد تود الدول الأعضاء النظر في إطار الأونكتاد لسياسات الاستثمار من أجل التنمية المستدامة وخطة عمله للاستثمار في أهداف التنمية المستدامة، باعتباره إطاراً سياسياً مفيداً للتعاون بين بلدان الجنوب، وهو إطار يعزز الاستثمار العابر للحدود من أجل تنمية مستدامة وشاملة للجميع؛

(٧) انظر <https://unctad.org/en/Projects/BRI-Platform/Pages/index.aspx> (أطلع على الموقع في ٦ أيار/مايو ٢٠١٩).

(ج) وبالنظر إلى الفجوة التمويلية الكبيرة التي تحول دون تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، قد تود الحكومات النظر في تعزيز المساعدة المالية المقدمة إلى المصارف الإقليمية الجنوبية لبناء الأسس اللازمة لتقديم خيارات عملية من أجل معالجة الشواغل المالية لبلدان الجنوب في إطار النظام العالمي؛

(د) لن تكون البلدان النامية قادرة على تحقيق قفزات نوعية في مجال التكنولوجيا الرقمية بمفردها. وهي ستحتاج إلى الدعم على الصعيدين الإقليمي والدولي. وفي هذا الصدد، قد تود الدول الأعضاء النظر في دور خطة الأونكتاد للتعاون الرقمي بين بلدان الجنوب من أجل التصنيع والتكامل الإقليمي كإطار سياساتي على المستوى الإقليمي لتعزيز التصنيع الرقمي، والتكامل الإقليمي، والتحول الهيكلي في الجنوب؛

(هـ) الاستراتيجيات والسياسات محددة السياق والوقت، لكن ثمة مبادئ جوهرية يمكن أن تعزز نوعية وفعالية العملية السياسية. وقد تود الحكومات النظر في الدور الذي يضطلع به منتدى مبادرة الحزام والطريق الذي أنشأه الأونكتاد من حيث إضفاء الطابع المؤسسي على تقاسم المعارف والخبرات السياسية فيما بين البلدان النامية.