

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

تقرير أقل البلدان نمواً ٢٠٠٢

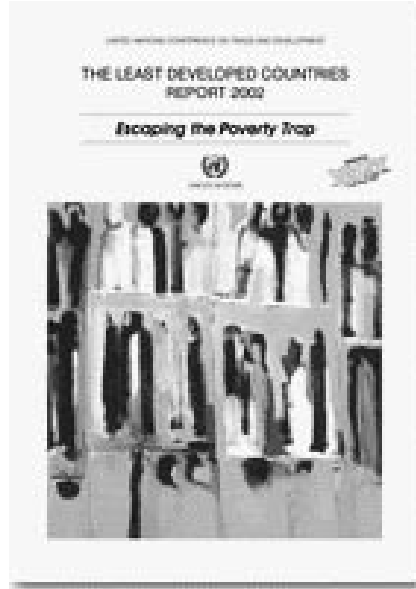
استعراض عام

أعدّه الأمين العام للأونكتاد



الأمم المتحدة

حظّر
يحظر الاقتباس من محتويات هذا التقرير أو تلخيصها
في الصحافة أو الإذاعة أو التلفزيون
قبل يوم 18 حزيران/يونيه 2002، الساعة 17/00 بتوقيت غرينتش



مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
جنيف

تقرير أقل البلدان نمواً ٢٠٠٢

استعراض عام
بقلم
الأمين العام للأونكتاد



الأمم المتحدة

نيويورك وجنيف، ٢٠٠٢

ملاحظة

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.

ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور، ولا في طريقة عرض مادته، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها.

وكل إشارة إلى الدولار (\$) تعني دولار الولايات المتحدة، و"المليار" يعني ألف مليون.

يمكن اقتباس المادة الواردة في هذا المنشور أو إعادة طبعها دون استئذان، ولكن يرجى التنويه بذلك، والإشارة إلى رقم الوثيقة. كما ينبغي إيداع أمانة الأونكتاد نسخة من المنشور الذي يتضمن النص المقتبس أو المعاد طبعه.

الاستعراض العام الوارد هنا يصدر أيضاً كجزء من الوثيقة المعنونة "تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠٠٢"، (UNCTAD/LDC/2002، رقم المبيع E.01.II.D.14).

UNCTAD/LDC/2002/Overview

يمكن الاطلاع على هذا الاستعراض أيضاً على الإنترنت بالإنكليزية والفرنسية،

على العنوان التالي: <http://www.unctad.org>

استعراض عام

أهي نقطة تحول حقيقية؟

حث كوفي عنان، الأمين العام للأمم المتحدة، في خطابه الافتتاحي لمؤتمر الأمم المتحدة الثالث المعني بأقل البلدان نمواً، الحكومات على أن تضمن بأن يكون الاجتماع، خلافاً للاجتماعين السابقين، بمثابة "نقطة تحول حقيقية في الحياة اليومية للفقراء في أكثر البلدان فقراً". وأن الغرض من هذا التقرير هو الإسهام في تلك الرؤية بإجراء عرض أساسي تحليلي أفضل للسياسات الوطنية والدولية التي ترمي إلى تشجيع الحد من الفقر في أقل البلدان نمواً.

وقد جعل المجتمع الدولي، في السنوات الأخيرة، عملية الحد من الفقر هدفاً رئيسياً من أهداف التعاون الدولي من أجل التنمية. وفي هذا السياق، فإن تقدم أقل البلدان نمواً تقدماً كبيراً في تخفيض النسبة الحالية من السكان الذين يعيشون في فقر مدقع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥ يعتبر "هدفاً شاملاً" من أهداف برنامج عمل العقد ٢٠٠١-٢٠١٠ لصالح أقل البلدان نمواً، المتفق عليه في مؤتمر الأمم المتحدة الثالث المعني بأقل البلدان نمواً. ويتكون البرنامج ذاته من قائمة طويلة من الإجراءات التي حث المؤتمر أقل البلدان نمواً وشركاءها الإنمائيين على اتخاذها. كما أن تنفيذ هذه الإجراءات على نحو يساند هدف الحد من الفقر يتطلب منظوراً استراتيجياً يقوم على زيادة الإلمام بطابع الفقر وحركيته في أقل البلدان نمواً ويتطلب أيضاً تفهماً أكثر للسياسات التي يمكن بها تخفيض حدة الفقر على نحو أفضل في الظروف الاجتماعية والاقتصادية الخاصة، وإن كانت متنوعة، السائدة في هذه البلدان.

ولا يسلم عموماً بالقصور الموجود في الأسس التحليلية للخفض الفعال لمستوى الفقر في البلدان الفقيرة على العموم، وفي أقل البلدان نمواً، على الخصوص. فإحصاءات الفقر الدولية الحالية في أقل البلدان نمواً تشوبها الشوائب من نواح عديدة، ومن المؤسف أنها غير كافية. بيد أن هناك حالياً دعوات موجهة

بغية توزيع المعونة على البلدان حسب عدد الفقراء فيها. ولا يزال تحليل العلاقة بين العولمة والفقير في بداية عهده. ومع ذلك، فإن استنتاجات تبسيطية وتعميمية بشأن السياسة العامة قد خلص إليها الناشطون المناهضون للعولمة، الذين يزعمون أن البلدان الفقيرة مُعلّومة بإفراط، والمتعصبون للعولمة الذين يجادلون بالقول إن هذه البلدان لا تحظى إلا بالنذر اليسير منها. ومن الصعب على أبرز خبراء الفقر في العالم الاتفاق على طابع العلاقة بين النمو الاقتصادي والفقير في البلدان النامية ومكانتها في استراتيجية عامة للتخفيف من وطأة الفقر. بيد أنه يوجد اليوم ما يزيد على مليار نسمة، منهم ٤٠٠ مليون نسمة من أقل البلدان نمواً، يقطنون في بلدان تعد حكوماتها ورقة استراتيجية للحد من الفقر، كشرط للحصول على المعونة الميسرة ولتخفيف عبء الديون، وهذه عملية وصفها مسؤول في البنك الدولي وصفاً أميناً لا يخلو من الدقة بأنها "تجربة".

وإن التزوع المثالي إلى تحسين مستوى معيشة الفقراء هو الاتجاه الصحيح. لكن ما لم تستند الحلول الفعلية في مجال السياسة العامة إلى أسس راسخة قوامها الفهم المتعمق لأسباب الفقر وللطريقة التي عولجت بها أو يمكن أن تعالج بها هذه الأسباب بفعالية، فقد تسفر عن نتائج أسوأ مما كان. وكما حذر سيمون كوزنيتس، في مقاله الشهير في عام ١٩٥٥، الذي افترض فيه أن التفاوت في الدخل قد يزداد في المراحل الأولى من النمو الاقتصادي ويتقلص بعدئذ، فإن السياسات الهادفة إلى مساعدة الفقراء والتي تعد "حصيلة خيال غير متعظ بالماضي"، يرجح أن تكون "مليئة بالعنف الرومانسي". وهذا يعني أن السياسات العامة القائمة على معرفة غير وافية يرجح، رغم النوايا الحسنة، أن تزيد من الفقر عوضاً عن أن تحد منه.

ويرمي هذا التقرير إلى تفادي العنف الرومانسي. فرسالته الرئيسية تقول بوجود فرصة سانحة، لكنها لا تقدر حق قدرها في الوقت الحاضر، للحد بسرعة من الفقر المدقع في أقل البلدان نمواً من خلال النمو الاقتصادي المستديم. لكن هذه الفرصة لا تعتم حالياً في معظم أقل البلدان نمواً لأنها عالقة في شرك الفقر

الدولي. ويمكن، باتباع نهج إعداد ورقات استراتيجيات الحد من الفقر، تشجيع الحد من الفقر بفعالية أكثر من ذي قبل. غير أن ذلك يقتضي: (أ) مرحلة انتقال أشمل نحو بسط سيطرة وطنية حقيقية ونحو مزيد من الاستقلالية في السياسة العامة؛ و(ب) تحولاً من استراتيجيات خفض حدة الفقر، الموجهة نحو التكيف والناشئة في المراحل الأولى لنهج ورقات استراتيجيات الحد من الفقر، إلى استراتيجيات من هذا القبيل موجهة نحو التنمية؛ (ج) وبيئة دولية أكثر دعماً. ويقترح التقرير نهجاً بديلاً يتبع في صياغة استراتيجيات خفض مستوى الفقر التي تركز على مضاعفة متوسط مستوى معيشة الأسرة، من خلال سياسات الاقتصاد الكلي التي تستهدف النمو، كما تركز على بناء قدرات إنتاجية محلية، وعلى الاندماج الاستراتيجي في الاقتصاد العالمي، وتشتمل في الوقت نفسه على سياسات تحدد من خطر حجب منافع النمو الاقتصادي عن فئات اجتماعية ومناطق معينة داخل البلد. ويذهب التقرير أيضاً إلى أنه ينبغي إيلاء اهتمام أكبر، في السياسة العامة الدولية، لقطع الصلة بين الاعتماد على السلع الأولية وبين تفشي الفقر المدقع والديون الخارجية المرهقة، ويعتبر التقرير أن السياسات العامة المرسومة لمقاومة الاستقطاب المتزايد في الاقتصاد العالمي ضرورية للحد من التهميش الاجتماعي والاقتصادي لأفقر البلدان. هذا، ويمكن نشوء نقطة تحول حقيقية بتحسين السياسات العامة الوطنية والدولية.

التقديرات الجديدة للفقر

يُجَلِّس التقرير العلاقة بين الفقر والتنمية في أقل البلدان نمواً، في سياق تزايد الترابط العالمي. وقبل هذا التقرير، كان من المستحيل إجراء تحليل من هذا القبيل. والتقديرات القابلة للمقارنة على الصعيد الدولي، والمتاحة للعموم، لم تغط سوى عدد ضئيل من أقل البلدان النامية على مدى سنوات قليلة جداً. ويتغلب هذا التقرير على هذه المشكلة باستخدام مجموعة جديدة من تقديرات الفقر لـ ٣٩ بلداً من أقل البلدان النامية للفترة ١٩٦٥-١٩٩٩. وأعدت مجموعة

البيانات هذه خصيصاً للتقرير. لكنها تنطوي على آثار هامة في التحليل العالمي، وفي بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية والأهداف الإنمائية الدولية وكذلك في تحقيق الأهداف الإنمائية لمؤتمر الأمم المتحدة الثالث المعني بأقل البلدان نمواً.

وتقوم التقديرات الجديدة على أساس تصور بسيط لماهية الفقر. فالفقر بالمعنى المطلق للكلمة، يقصد به عدم القدرة على بلوغ حد أدنى لمستوى المعيشة اللائق. ويقاس مستوى المعيشة بمستوى الاستهلاك الخاص، ويصنف الفقراء باعتماد خطي الفقر الدوليين المحددين بدولار وبدولارين في اليوم، والمستخدمان في الوقت الحاضر استخداماً عرفياً، لوضع تقديرات، للفقر العالمي قابلة للمقارنة الدولية. ويحدد خطا الفقر الدوليان هذان المستوى الذي يعتبر الاستهلاك الخاص دونه غير كاف، ويقاسان كما ذكر وفقاً للممارسة المرعية التي تستخدم بموجبها أسعار صرف تأخذ في الحسبان تعادل القوة الشرائية والتي ترمي إلى التعديل بحسب الفوارق في تكاليف المعيشة بين البلدان.

ويجادل كثيرون في الوقت الحاضر بأن الفقر متعدد الأبعاد، ويتكون من شبكة متداخلة من أشكال الحرمان الاقتصادي والسياسي والإنساني والاجتماعي - الثقافي؛ وبأنه لا يتسم بالافتقار إلى الفرص الاقتصادية فحسب وإنما أيضاً بعدم الأمان وفقدان المناعة في وجه المخاطر، والضعف. ولا يرفض التقرير تعريف الفقر تعريفاً متعدد الأبعاد. ومن الواضح فعلاً أنه يمكن من خلال هذه النظرة الحصول على وصف دقيق لتجربة الفقر الإنسانية. بيد أن التقرير يستخدم تعريفاً أضيق نطاقاً من ذلك، فالتعريف المستخدم يتيح قدرة تحليلية أكبر على وضع العوامل الوطنية المحركة للفقر في سياق عالمي وعلى فهم تعددية الأبعاد في العمليات التي تقف وراء هذه الاتجاهات. والأفضل هو النظر إلى هذا النهج باعتباره مكملاً للنهج القائمة على أساس تعريف متعدد الأبعاد للفقر.

ورغم أن التقرير يستخدم تعريفاً تقليدياً للفقر، إلا أنه يبتكر في طريقة استنباط اشتقاق تقديرات الفقر. وتقوم تقديرات الفقر الحالية العالمية والوطنية التي تستخدم خطي الفقر الدوليين المحددين بدولار وبدولارين في اليوم على

بيانات دراسة استقصائية للدخل أو الاستهلاك في الأسرة المعيشية. أما تقديرات الفقر المستخدمة في هذا التقرير فتختلف عن ذلك، فهي تقوم على تقديرات للفقر متناسقة مع الحسابات القومية التي تحسب نسبة الفقراء من سكان البلد باستخدام '١' متوسط الاستهلاك الخاص السنوي للفرد، الذي يرد في بيانات الحسابات القومية؛ '٢' وتوزيع الاستهلاك الخاص للأسر المعيشية، الذي يرد في بيانات الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية.

وجدير بالذكر أن تقديرات الفقر المتناسقة مع الحسابات القومية تختلف عن تقديرات الفقر التي وضعها البنك الدولي، فالبنك يعتمد في تقديراته خطي الفقر الدوليين المحددين بدولار وبدولارين في اليوم لكنه يستخدم بيانات الدراسة الاستقصائية للأسر المعيشية في تقدير متوسط مستوى الاستهلاك الخاص وتوزيعه. وطابع هذا الاختلاف مهم في الجهود العالمية المبذولة للحد من الفقر المدقع. وتشير تقديرات الفقر المتناسقة مع الحسابات القومية إلى أن شدة الفقر لم تقدر إلى الآن تقديراً دون ما ينبغي في أكثر البلدان فقراً، لا سيما في أفريقيا، وأن تأثير النمو الاقتصادي في الحد من الفقر كان كذلك دون ما ينبغي، وأن خط الفقر الدولي المحدد بدولار واحد في اليوم ينطبق أكثر ما ينطبق في حالة البلدان التي يقل فيها نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي عن ٧٠٠ دولار.

ولا بد للفتاوت بين تقديرات الفقر القائمة على أساس دراسة استقصائية للأسر المعيشية وبين التقديرات المتناسقة مع الحسابات القومية من أن يكون مصدر قلق لجميع العاملين على خفض مستوى الفقر في البلدان النامية بفعالية أكبر. ويعني ذلك وجود حاجة ماسة إلى تحسين إحصاءات الفقر. ويقتضي هذا التحسين الاستثمار في قدرات إحصائية للحسابات القومية وكذلك للدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية. كما يقتضي بذل جهد كبير في أقل البلدان نمواً في هذين المضمارين. غير أنه من الضروري في هذه الأثناء السير قدماً في إجراء تحليل للسياسة العامة.

ويستند التحليل في هذا التقرير إلى تقديرات الفقر المتناسقة مع الحسابات القومية، لأن هذه التقديرات يمكن أن تكون سليمة لأغراض المقارنة الدولية للفقر بقدر سلامة تقديرات الفقر القائمة على أساس الدراسة الاستقصائية للأسر المعيشية. وليس الكمال سمة البيانات المستقاة من الحسابات القومية أو من الدراسات الاستقصائية لمستوى معيشة الأسر المعيشية. لكن من المرجح أن تكون إجراءات الحسابات القومية، موحدة بين البلدان بدرجة أكبر مما في حالة الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية، ولهذا الأمر أهمية خاصة لأن الغرض هنا هو المقارنة الدولية بين أشكال الفقر. وتظهر البحوث الأولية أيضاً أن تقديرات الفقر المتناسقة مع الحسابات القومية مترابطة مع بعض المؤشرات غير النقدية للفقر ترابطاً أكبر من الترابط بين تقديرات الفقر الحالية القائمة على أساس الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية وبين تلك المؤشرات.

وأخيراً، فإن تقديرات الفقر المتناسقة مع الحسابات القومية تعتمد لأسباب عملية. وبهذه التقديرات كشف التقرير عن وجود علاقة إحصائية وثيقة بين متوسط مستوى الاستهلاك الخاص للفرد وبين نسب انتشار الفقر. والواقع أن هذه العلاقة وثيقة بدرجة يمكن بها للمرء أن يستخدم بيانات الحسابات القومية بشأن الاستهلاك الخاص والمتاحة على نطاق واسع في وضع تقديرات قوية إحصائياً لما يتوقع من نسب انتشار الفقر وحدته في بلدان وسنوات لا توجد بشأنها بيانات في الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية. وهذه التقديرات هي المستخدمة في هذا التقرير برمته. وهي الوسيلة الوحيدة المتاحة حالياً لوصف مستويات الفقر في عدد كبير من أقل البلدان نمواً، ولتحليل اتجاهاتها على مر الزمن. وتقديرات الفقر الجديدة تتيح للمرة الأولى الفرصة لتحليل العلاقة بين الفقر والتنمية والعمولة تحليلاً تجريبياً. والتقرير يوجد هذه الفرصة ويغتنمها.

طابع الفقر في أقل البلدان نمواً

تشير تقديرات الفقر الجديدة المعدة لهذا التقرير إلى سبع سمات رئيسية يتسم بها الفقر في أقل البلدان نمواً.

أولاً، تتصف أقل البلدان نمواً في معظمها بحالة يعمّ الفقر المدقع فيها المجتمع بأسره. وخلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩، وفيما يخص مجموعة أقل البلدان نمواً التي تتوافر لدينا بيانات بشأنها، كان ٨١ في المائة من السكان يعيشون على ما يقل عن دولارين في اليوم، وبلغ متوسط مستوى استهلاك أولئك السكان ١,٠٣ دولار فقط في اليوم (بدولارات تعادل القوة الشرائية لعام ١٩٨٥). وكان ٥٠ في المائة من سكان أقل البلدان نمواً يعيشون في فقر مدقع، أي أنهم يعيشون على أقل من دولار واحد في اليوم، وبلغ متوسط مستوى استهلاكهم ٦٤ سنتاً فقط (٠,٦٤ من الدولار) في اليوم. وباستقراء هذه الأنماط لأقل البلدان نمواً التي ليس لدينا بيانات بشأنها، يمكن تقدير العدد الإجمالي للسكان الذين يعيشون على أقل من دولار واحد في اليوم في جميع أقل البلدان نمواً البالغ عددها ٤٩ بلداً، خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩، بـ ٣٠٧ ملايين نسمة، والعدد الإجمالي للسكان الذين يعيشون على أقل من دولارين في اليوم بـ ٤٩٥ مليون نسمة. وبلغ مجموع السكان في أقل البلدان نمواً، في ذلك الوقت، ٦١٣ مليون نسمة.

ثانياً، تبلغ نسب انتشار الفقر وحدته مبلغاً بعيداً في البلدان الأفريقية الأقل نمواً. وفي مجموعة البلدان الأفريقية الأقل نمواً التي تتوافر لدينا بيانات بشأنها للنصف الثاني من التسعينات، كان ٨٧ في المائة من السكان يعيشون على أقل من دولارين في اليوم، وبلغ متوسط الاستهلاك لأولئك السكان ٨٦ سنتاً فقط في اليوم. وكان ٦٥ في المائة من السكان يعيشون في البلدان الأفريقية الأقل نمواً على أقل من دولار في اليوم، وبلغ متوسط استهلاك أولئك السكان ٥٩ سنتاً في اليوم. وفي ٥ بلدان فقط من بين ٢٩ بلداً من البلدان الأفريقية الأقل نمواً، التي تتوافر لدينا بيانات بشأنها، يعيش أقل من ٨٠ في المائة من السكان على أقل من دولارين في اليوم. وتشير هذه الأرقام إلى أن حدة مشكلة الفقر في البلدان الأفريقية الأقل نمواً لم تقدر إلى اليوم كما ينبغي.

وفي المقابل، تعد معدلات الفقر في البلدان الآسيوية الأقل نمواً أقل حدة نسبياً، رغم ارتفاعها الشديد في السياق العالمي. وفي النصف الثاني من التسعينات

وفي مجموعة البلدان الآسيوية الأقل نمواً التي لدينا بيانات بشأنها للنصف الثاني في التسعينات، كان ٦٨ في المائة من السكان يعيشون على أقل من دولارين في اليوم، وبلغ متوسط استهلاك أولئك السكان ١,٤٢ دولار في اليوم. وكان ٢٣ في المائة من السكان يعيشون على أقل من دولار واحد في اليوم، وكان متوسط استهلاك أولئك السكان البالغ ٩٠ سنتاً في اليوم أقرب كثيراً إلى خط الفقر.

ثالثاً، تزداد معدلات الفقر المدقع في أقل البلدان نمواً بوجه الإجمال. وفي أقل البلدان نمواً التي لدينا بيانات بشأنها، كان نحو ٤٨ في المائة من السكان يعيشون على أقل من دولار واحد في اليوم خلال الفترة ١٩٦٥-١٩٦٩، مقابل ٥٠ في المائة خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩. وهذا يعني أن عدد السكان الذين يعيشون في فقر مدقع في أقل البلدان نمواً زاد إلى أكثر من الضعف في السنوات الثلاثين الأخيرة، فارتفع من ١٣٨ مليون نسمة في النصف الثاني من الستينات إلى ٣٠٧ ملايين نسمة في النصف الثاني من التسعينات. وأما نسبة السكان الذين يعيشون على أقل من دولارين في اليوم فقد ظلت على حالها تقريباً في النصف الثاني من التسعينات وفي النصف الثاني من الستينات. وهذا يعني أن عدد السكان الذين يعيشون على أقل من دولارين في اليوم في أقل البلدان نمواً قد زاد أيضاً إلى أكثر من الضعف في الثلاثين سنة الماضية.

رابعاً، أن اتجاهات الفقر المدقع في أقل البلدان نمواً مخالفة بصورة واضحة للاتجاهات في عينة مؤلفة من ٢٢ بلداً من البلدان النامية الأخرى التي وضعنا بشأنها تقديرات الفقر المتناسقة مع الحسابات القومية. أما الاتجاهات في نسب انتشار الفقر المدقع في البلدان النامية الأخرى، التي تتأثر تأثراً شديداً بما يحدث في البلدان الآسيوية الكبرى ذات الدخل المنخفض، وبخاصة الصين والهند وإندونيسيا، فقد شهدت هبوطاً حاداً من فترة الستينات إلى فترة التسعينات. وكنتيجة طبيعية لذلك، فإن مشكلة الفقر المدقع في العالم أضحت أكثر فأكثر مشكلة لأقل البلدان نمواً. وبحسب تقديرات الفقر الجديدة، صارت أقل البلدان نمواً في الواقع المكان الأول للفقر المدقع في الاقتصاد العالمي.

خامساً، يوجد تباين كبير في اتجاهات الفقر المدقع بين البلدان الآسيوية الأقل نمواً وبين البلدان الأفريقية الأقل نمواً. فنسبة السكان الذين يعيشون في حالة الفقر في البلدان الآسيوية الأقل نمواً التي لدينا بيانات بشأنها، هبطت من ٣٦ في المائة خلال الفترة ١٩٦٥-١٩٦٩، إلى ٢٣ في المائة خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩. وفي نفس الفترة، خفّت حدة الفقر أيضاً، فارتفع متوسط استهلاك أولئك الذين يعيشون على أقل من دولار واحد في اليوم من ٨٤ سنتاً في اليوم في النصف الثاني من الستينات إلى ٩٠ سنتاً في النصف الثاني من التسعينات. وهذا الرقم القياسي الذي سجله انخفاض مستوى الفقر، وإن كان لا يضاهي ما سجل في عينة البلدان النامية الأخرى، يعد أعلى كثيراً مما يسجل في البلدان الأفريقية الأقل نمواً. ففيها ارتفعت نسبة السكان الذين يعيشون في فقر مدقع من ٥٦ في المائة في الفترة ١٩٦٥-١٩٦٩ إلى ٦٥ في المائة خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩. وبعد تحسن أولي، زادت حدة الفقر أيضاً منذ منتصف السبعينات في البلدان الأفريقية الأقل نمواً. كما هبط مستوى استهلاك أولئك الذين يعيشون على أقل من دولار في اليوم من ٠,٦٦ دولار في اليوم خلال الفترة ١٩٧٥-١٩٧٩ إلى ٠,٥٩ دولار في اليوم خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩.

سادساً، توجد صلة وثيقة بين ظهور الفقر المدقع والاعتماد على تصدير السلع الأولية في أقل البلدان نمواً. فكان ٦٩ في المائة من سكان أقل البلدان نمواً المصدر للسلع خلاف النفط، يعيشون على أقل من دولار في اليوم، خلال الفترة ١٩٩٧-١٩٩٩، وزادت هذه النسبة على ٨٠ في المائة في أقل البلدان نمواً المصدر للمعادن. وقلت عن ذلك في المتوسط بنسبة السكان الذين يعيشون على أقل من دولار في اليوم، في أقل البلدان نمواً المصدر للخدمات (٤٣ في المائة). بل إن هذه النسبة انخفضت عن ذلك أيضاً في أقل البلدان نمواً التي تمكنت من الأخذ بالتنوع مصدراً للسلع المصنوعة (٢٥ في المائة)، رغم أن نسبة السكان الذين يعيشون على أقل من دولار في اليوم تبلغ ٤٤ في المائة في أقل البلدان نمواً المصدر للمصنوعات إذا لم تتن منها بنغلاديش التي تثقل المتوسط الإجمالي.

سابعاً وأخيراً، في أقل البلدان نمواً التي تتركز صادراتها الرئيسية على السلع الأولية خلاف النفط، زادت نسبة السكان الذين يعيشون في فقر مدقع من ٦٣ في المائة خلال الفترة ١٩٨١-١٩٨٣ إلى ٦٩ في المائة خلال الفترة ١٩٩٧-١٩٩٩. وبرزت هذه الزيادة بشكل خاص في أقل البلدان نمواً المصدرة للمعادن، حيث زادت بنسبة السكان الذين يعيشون في فقر مدقع من ٦١ في المائة إلى ٨٢ في المائة. وارتفعت أيضاً نسب انتشار الفقر في أقل البلدان نمواً المصدرة للخدمات، وإن كان معدل ارتفاعها أبطأ منه في أقل البلدان نمواً المصدرة للسلع الأساسية خلاف النفط. وفي أقل البلدان نمواً التي نوعت صادراتها بتصدير المصنوعات، هبطت نسب انتشار الفقر المدقع من ٣٠ في المائة خلال الفترة ١٩٨١-١٩٨٣ إلى ٢٥ في المائة خلال الفترة ١٩٩٧-١٩٩٩. وهبط متوسط نسب انتشار الفقر في هذه الفئة من البلدان سواء أكانت تضم بنغلاديش أم لا.

ونتيجة لهذه الاتجاهات، فإن أقل البلدان نمواً التي تعتمد على السلع الأساسية تعدّ الموقع الرئيسي للفقر المدقع في فئة أقل البلدان نمواً. وخلال الفترة ١٩٩٧-١٩٩٩، كان ٧٩ في المائة من مجموع السكان الفقراء فقراً مدقعاً في أقل البلدان نمواً، يعيشون في بلدان تخصصت في تصدير السلع الأولية. وأما عدد السكان الذين يعيشون في فقر مدقع في أقل البلدان نمواً المصدرة للسلع الأولية، فقد زاد زيادة بلغت ١٠٥ ملايين نسمة بين الفترة ١٩٨١-١٩٨٣ والفترة ١٩٩٧-١٩٩٩، بينما بلغت هذه الزيادة ١٠ ملايين نسمة في أقل البلدان نمواً التي نوعت صادراتها بتصدير المصنوعات و/أو الخدمات. والتميز بين أقل البلدان نمواً المصدرة للسلع الأساسية وبين أقل البلدان نمواً المصدرة للمصنوعات مشابه للتميز بين البلدان الأفريقية الأقل نمواً وبين البلدان الآسيوية الأقل نمواً لكن هذا التشابه لا يبلغ درجة التطابق التام.

شرك الفقر الدولي

الفقر المدقع عميم في معظم أقل البلدان نمواً، وهذا يعني أن أكثرية السكان يعيشون عند أو دون مستويات دخل تكفي لتلبية احتياجاتهم الأساسية، والموارد المتاحة تكاد ألا تكفي لتوفير الاحتياجات الأساسية للسكان على أساس مستدام، حتى عندما توزع توزيعاً متساوياً. والفقر مستمر أيضاً بوجه عام. والقول الرئيسي في هذا التقرير هو أن الفقر منتشر ومستمر في معظم أقل البلدان نمواً لأنها عالقة في شرك فقر دولي.

ويمكن تلخيص ذلك القول عموماً في خمسة افتراضات هي:

- في المجتمعات ذات الفقر العميم، بما فيها أقل البلدان نمواً، يكون عادة للنمو الاقتصادي المطرد آثار إيجابية قوية في تقليل الفقر، وبخاصة الفقر المدقع.
- بيد أن الفقر العميم هو بمثابة قيد كبير يحد من النمو الاقتصادي، لا سيما من خلال الطريقة التي يؤثر بها الفقر العميم في الموارد المحلية المتاحة للاستثمار الخاص وفي المنافع العامة كافة، بما في ذلك حسن التدبير، كما يؤثر في الموجودات البيئية.
- يمكن للعلاقات الاقتصادية الدولية أن تؤدي دوراً رئيسياً في مساعدة أقل البلدان نمواً على كسر حلقة الفقر العميم والركود الاقتصادي.
- غير أنه توجد في كثير من أقل البلدان نمواً، وبخاصة البلدان التي تعتمد على تصدير السلع الأولية، مجموعة مترابطة من العلاقات الدولية في مجالي التجارة والتمويل تعمل على تعزيز حلقة الفقر العميم والركود الاقتصادي التي تعزز بدورها مجموعة العلاقات الخارجية السلبية.
- العولمة في شكلها الحالي تعزز شرك الفقر الدولي بدلاً عن تخفيف إحكامه.

فرصة إجراء تخفيض سريع للفقير من خلال النمو الاقتصادي المطرد

في حالات الفقر العميم، يكون في العادة للنمو الاقتصادي المطرد آثار إيجابية قوية في الحد من الفقر وبخاصة الفقر المدقع. ونمط التغيير النموذجي يتجلى في العلاقة بين متوسط مستويات الاستهلاك الخاص للفرد على الصعيد الوطني وبين نسبة السكان الذين يعيشون على أقل من دولار واحد ودولارين في اليوم. وتشير تقديرات الفقر الجديدة إلى أن نسب انتشار الفقر قهبط على نحو منتظم ويمكن التنبؤ به عندما يرتفع المستوى الإجمالي لنصيب الفرد من الاستهلاك الخاص. وهذه العلاقة أوثق كثيراً مما كان يعتقد سابقاً، بالاستناد إلى تقديرات الفقر القائمة على أساس الدراسة الاستقصائية للأسر المعيشية. وتشير تقديرات الفقر الجديدة أيضاً إلى أن نسب انتشار الفقر المدقع ستخفض انخفاضاً أسرع كثيراً مما كان يظن في السابق. وبالتالي فإن التنبؤات الحالية بشأن إمكانية الحد من الفقر في المستقبل تعتبر مفرطة في التشاؤم.

وبالنسبة إلى بلد يبلغ فيه متوسط الاستهلاك الخاص للفرد نحو ٤٠٠ دولار سنوياً (بدولارات تعادل القوة الشرائية لعام ١٩٨٥)، يمكن أن يتوقع المرء بصورة نموذجية أن نحو ٦٥ في المائة من السكان سيعيشون على أقل من دولار واحد في اليوم. وإذا تضاعف متوسط الاستهلاك الخاص للفرد فبلغ ٨٠٠ دولار سنوياً، توقع المرء أن يعيش أقل من ٢٠ في المائة من السكان على أقل من دولار واحد في اليوم.

أما إمكانية التخفيض السريع لمستوى الفقر في مجتمعات شديدة الفقر من خلال النمو الاقتصادي فليست أمراً مستغرباً. وينبغي للمرء أن يتوقع أن تكون العلاقة بين الفقر والنمو في حالات الفقر العميم مختلفة عنها في البلدان الغنية، حيث لا يعيش في فقر مدقع سوى جزء بسيط من السكان، أو في البلدان المتوسطة الدخل حيث تحقق بالفعل قدر من الازدهار، ولكن نسبة كبيرة من سكانها لم تستفد من عملية التنمية. ومن غير المرجح أن يكون النمو الاقتصادي في البلدان الغنية كافياً للحد من الفقر المدقع، لأنه مهما يكن دخل الفرد في

اقتصادها مرتفعاً يوجد دوماً أفراد أو أسر معيشية دون خط الفقر بسبب ظروفهم الخاصة أو بسبب تحولات قطاعية أو تقلبات دورية. والحد من الفقر في هذه الظروف يتطلب بالضرورة تحويل الدخل أو نظماً للرعاية الاجتماعية أو برامج هادفة لإيجاد فرص للعمل. وفي البلدان المتوسطة الدخل، تعد تدابير إعادة التوزيع عاملاً حيوياً أيضاً. غير أنه في حالات الفقر العميم، حيث الموارد المتاحة في الاقتصاد تكاد لا تكفي لتوفير احتياجات السكان الأساسية على أساس مستدام حتى وإن وزعت توزيعاً متساوياً، لا يمكن أن يتحقق خفض مستوى الفقر، على نطاق واسع إلا من خلال النمو الاقتصادي الذي يرفع المستويات المعيشية للأسر.

وهذه النتيجة تأتي بالضرورة من العلاقة النموذجية بين نسبة الفقر ومتوسط مستويات الاستهلاك الخاص للفرد التي يحددها هذا التقرير. وينطوي شكل هذه العلاقة في واقع الحال على الآثار التي تطال الفقر جراء تزايد عدم المساواة تزايداً يحصل عادة في البلدان المتوسطة الدخل عند ارتفاع متوسط الدخل والاستهلاك. لكن من الطبيعي ألا تنخفض نسبة الفقر إن لم يكن ارتفاع الناتج المحلي للفرد الواحد مصحوباً بزيادة في نصيب الفرد من الاستهلاك الخاص.

حلقة الفقر العميم والركود الاقتصادي

رغم وجود فرصة كبيرة لإجراء تخفيض سريع في ظروف الفقر العميم، يصعب تحقيق هذه الفرصة وسبب ذلك تحديداً هو كون الفقر المدقع عميماً. وفي هذه الظروف، لا يكون التأثير في اتجاه واحد فالنمو الاقتصادي يؤثر في نسب الفقر التي تؤثر هي أيضاً في النمو الاقتصادي. وفي المجتمعات التي تعاني من فقر عميم، يكون الفقر ذاته بمثابة قيد كبير يقيّد النمو الاقتصادي.

وإحدى أهم الآليات التي يحدث ذلك من خلالها آثار المردود السلبي للفقر العميم في الموارد المحلية المتوفرة لتمويل الاستثمار والمنافع العامة، بما فيها حسن التدبير. وحيث تكسب أكثرية السكان أقل من دولار واحد أو دولارين

في اليوم، ينبغي تخصيص جزء كبير من الناتج المحلي الإجمالي لشراء ما هو ضروري للحياة. وخلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩ على سبيل المثال، فإن متوسط دخل الفرد في أقل البلدان نمواً، محسوباً على أساس الأسعار الجارية وأسعار الصرف الرسمية (لا على أساس دولارات تعادل القوة الشرائية لعام ١٩٨٥)، بلغ ٠,٧٢ دولار في اليوم، وبلغ متوسط استهلاك الفرد ٠,٥٧ في اليوم. ويعني ذلك، أنه لم يبق في المتوسط إلا ١٥ سنتاً فقط للفرد في اليوم للإنفاق على تكوين رأس المال الخاص، والاستثمار العام في الهياكل الأساسية، وتسيير الخدمات العامة الحيوية بما فيها الصحة، والتعليم، والإدارة، والقانون والنظام.

وهذه الموارد المحلية المحدودة يصعب تمويل استثمار جديد من الموارد المحلية. وتعرض الاقتصاد للمخاطر شديد لأن الموارد المحلية لا تكفي لمعالجة الصدمات المناخية والخارجية. وأخيراً، ثمة نقص في تمويل المنافع والخدمات العامة، بما فيها الإدارة، والقانون والنظام، ونظام الحكم بكامله. أما توفير ما يلزم من رأس المال المادي، والتعليم، والصحة، وهياكل أساسية اجتماعية ومادية أخرى لمعالجة نمو السكان فهو مشكلة مستمرة.

وكلما ارتفعت نسبة الفقر، اشتد قيد الموارد المحلية المتيسرة. وبالتركيز على أقل البلدان نمواً في العينة التي لدينا والتي تشير إلى أن أكثر من ٨٠ في المائة من السكان يعيشون على أقل من دولارين في اليوم، يبدو واضحاً أن معدل المدخرات المحلية لا تزيد نسبته في المتوسط على أكثر من ٢-٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وأن مجموع الإنفاق الاستهلاكي الحكومي (الذي يشمل الصحة والتعليم) يبلغ في المتوسط ٣٧ دولاراً للفرد سنوياً خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩، وأن نفقات الصحة بلغت في المتوسط ١٤ دولاراً للفرد سنوياً في هذه الفترة.

وهذه المستويات المنخفضة للإنفاق الحكومي للفرد الواحد، ليست في المقام الأول نتيجة تعبئة واهنة للموارد من جانب القطاع العام. وفيما يخص أقل البلدان نمواً التي لدينا بيانات بشأنها، بلغت الإيرادات الحكومية (باستثناء المنح) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط نحو ١٦ في المائة خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩، ولم

تكن أقل كثيراً مما في البلدان النامية الأخرى. بيد أنه بالنظر إلى الحجم الصغير جداً للنتائج المحلي الإجمالي في معظم اقتصادات أقل البلدان نمواً، يترجم هذا المتوسط بالقيمة الحقيقية لما ينفق للفرد الواحد إلى مستويات منخفضة جداً من مستويات الخدمة العامة المقدمة.

وتوفّر الموارد توفراً محدوداً جداً يعني أن حكومات أقل البلدان نمواً تواجه على الدوام خيارات صعبة بشأن تقديم شتى الخدمات العامة الحيوية. والقيود الشديدة التي تواجه العرض في أقل البلدان نمواً تعرقل معظم الخدمات العامة من مثل الصحة والتعليم وخدمات الدعم الزراعي والإدارة العامة وإنفاذ القانون التي تشكل أسس التنمية الاقتصادية الحديثة. ومما لا شك فيه أن هناك مجالاً لإجراء التحسينات من خلال إعادة توزيع النفقات العامة. بيد أن المطلوب، فوق ذلك، هو التخلص من القيود التي تواجه توفر الموارد المحلية.

وفي كثير من أقل البلدان نمواً، فإن المشكلة لا تقتصر على كون الموارد المحلية المتاحة لتمويل الاستثمار والخدمات العامة منخفضة إلى درجة يرثى لها، بل تشمل عملية التدهور الاضطراري للبيئة. ويحدث ذلك عندما يستلزم البقاء اللجوء إلى المخزون الرأسمالي الطبيعي والبيئي. وفي أفقر أقل البلدان نمواً، تبلغ "المدخرات المحلية الحقيقية" في المتوسط نسبة سالبة هي ناقص ٥ في المائة من النتائج المحلي الإجمالي، وتعتبر مقياساً للمدخرات تطرح من المدخرات المحلية الانخفاض في الثروة الوطنية المرتبط باستنفاد الموارد البيئية وباستهلاك مخزون رأس المال الذي يصنعه الإنسان. ولا يقتصر الأمر على كون العديد من هذه البلدان عالقة في شرك التخلف بأدنى درجاته في مجال النمو، فهي عالقة في دوامة متجهة إلى القاع. فالموجودات البيئية التي تتوقف عليها معظم أسباب العيش تتآكل حالياً، أما معدلات نمو السكان المرتفعة والتدهور البيئي وتزايد الفقر فيعزز بعضها بعضاً.

فرصة النمو الاقتصادي من خلال التكامل العالمي

يمكن أن تؤدي العلاقات الاقتصادية الدولية دوراً رئيسياً في مساعدة أقل البلدان نمواً على الخروج من الحلقات المفرغة المحلية التي تسبب استمرار الفقر العميم.

أولاً، إن الوصول إلى المدخرات الأجنبية يمكن أن يؤدي دوراً حافزاً في مساعدة البلدان الفقيرة على الإفلات من المستوى المتدني للتوازن بين الدخل المنخفضة والمدخرات المحلية المنخفضة والاستثمار المنخفض. وحالما يبدأ النمو، تتيح المدخرات الأجنبية أيضاً معدلاً أسرع لنمو الاستهلاك الخاص دون اللجوء إلى شد الأحزمة بالدرجة التي يستلزمها تمويل النمو تمويلياً كاملاً من المدخرات المحلية.

ثانياً، يعني الفقر العميم أن الطلب على المستوى الوطني محدود جداً وأن الأسواق الوطنية غير دينامية في نزعتها، ومجزأة عادة على نحو يمكن الناس من البقاء. والتصدير إلى أسواق دولية يمكن من تعبئة موارد الأرض وموارد العمالة بصورة منتجة، علماً أن هذه الموارد لم تستخدم إلى الآن استخداماً تاماً بسبب القيود التي تواجه الطلب المحلي.

ثالثاً، إن زيادة فرص الوصول إلى التكنولوجيات الحديثة المتاحة تمكن الاقتصادات حديثة العهد من أن تحقق زيادات كبيرة في الإنتاجية دون أن تضطر دائماً إلى الابتكار من جديد. ويمكن أن ييسر التصدير ذلك لأن أحد السبل الرئيسية لنقل التكنولوجيا إلى البلدان الفقيرة سبيل استيراد الآلات ومعدات النقل. ويمكن للاستثمار الأجنبي المباشر أيضاً أن يكون في الظروف المناسبة بمثابة وسيلة هامة لحيازة التكنولوجيا.

رابعاً، تمكن زيادة الهجرة الدولية فقراء البلدان الفقيرة من العثور على عمل حتى وإن كانت الفرص محدودة في بلدانهم.

وكون العلاقات الدولية قادرة على أداء دور هام في كسر حلقة الركود الاقتصادي والفقر العميم، حمل بعض المحللين على الاستنتاج بأن المشكلة

الأساسية في السياسة العامة لأقل البلدان نمواً أن هذه البلدان ليست مندمجة اندماجاً كافياً في الاقتصاد العالمي. لكن هذا الاستنتاج باطل.

والتجارة الدولية في الواقع مهمة أهمية كبرى في اقتصادات أقل البلدان نمواً. وخلال الفترة ١٩٩٧-١٩٩٨، شكلت صادرات واردات السلع والخدمات في المتوسط ٤٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في تلك البلدان. ومتوسط مستوى التكامل التجاري لأقل البلدان نمواً يقارب المتوسط العالمي ويكاد أن يساوي متوسط مجموعة البلدان التي وصفت بأنها "البلدان النامية الأكثر عولمة" في التقرير الذي صدر مؤخراً عن البنك الدولي تحت عنوان "العولمة والنمو والفقير". ومتوسط مستوى تكاملها التجاري يزيد في الواقع عنه في البلدان المرتفعة الدخل الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

وعلى غرار ذلك، فإن أقل البلدان نمواً تعتمد اعتماداً شديداً على التمويل الخارجي لتكميل مواردها المحلية الضئيلة. أما حجم الثغرة في الموارد الخارجية الذي يقاس بصافي ميزان تجارة السلع والخدمات، فكان في الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩ مكافئاً لنحو ٩٠ في المائة من الاستثمار المحلي الإجمالي، ونحو ١٢٥ في المائة من الإنفاق الاستهلاكي الحكومي في أقل البلدان نمواً، التي يعيش أكثر من ٨٠ في المائة من سكانها على أقل من دولارين في اليوم. وكانت النسب أقل من ذلك قليلاً في أقل البلدان نمواً الأخرى. لكن عمليات الميزنة والتراكم لا تزال محكومة بالمواد الخارجية وبخاصة تدفقات المعونة الخارجية.

ومشكلة أقل البلدان نمواً ليست في مستوى الاندماج في الاقتصاد العالمي، بل في شكل هذا الاندماج. فالشكل الحالي للاندماج الذي يشمل القدرات التصديرية الضعيفة، لا يدعم النمو الاقتصادي المستمر والحد من الفقر. وفي الواقع تعتبر العلاقات التجارية والمالية الخارجية جزءاً لا يتجزأ من شرك الفقر.

التجارة الدولية والتمويل الخارجي وحلقة الفقر

إن الطريقة التي تشكل بها العلاقات التجارية والمالية الخارجية جزءاً لا يتجزأ من شرك الفقر تتضح أكثر ما تتضح في أقل البلدان نمواً التي تعتمد على السلع الأولية بوصفها المصدر الرئيسي لحصائل صادراتها. وفي هذه البلدان، كما رأينا، تكون مشكلة الفقر على أشدها. وفي هذه البلدان أيضاً، تكون مشكلة التهميش الاجتماعي والاقتصادي في الاقتصاد العالمي على أشدها. وأما متوسط دخل الفرد، المرجح سكانياً والمقدر على أساس تعادل القوة الشرائية، في أغنى ٢٠ بلداً في العالم فقد ساوى متوسط دخل الفرد في أقل البلدان نمواً المصدر للسلع خلاف النفط في عام ١٩٦٠ مضروباً بـ ١٦ لكنه بحلول عام ١٩٩٠ يساوي هذا المستوى مضروباً بـ ٣٥. وتباينت الاتجاهات في أقل البلدان نمواً التي نوعت صادراتها في نهاية التسعينات متحوّلة نحو تصدير المصنوعات و/أو الخدمات. وأما متوسط دخل الفرد في أغنى ٢٠ بلداً، فبلغ ثمانية أمثال متوسط دخل الفرد في هذه المجموعة من أقل البلدان نمواً في عام ١٩٦٠ وساوا هذا المستوى مضروباً بـ ١٢ في عام ١٩٩٩. وخلال التسعينات، حدث تقارب فعلي بطيء جداً بين دخل الفرد في أغنى البلدان ودخله في أقل البلدان نمواً المصدر للمصنوعات و/أو الخدمات.

واتجاهات التقارب في الدخل هذه تعكس اتجاهات الفقر المعينة سابقاً. وفي ضوء أهمية النمو الاقتصادي لخفض مستوى الفقر، يمكن أن يكون مناسباً اعتبار استمرار الفقر المدقع النتيجة المترتبة على عدم مشاركة أقل البلدان نمواً المعتمدة على السلع الأساسية في النمو الاقتصادي العالمي.

وفي أقل البلدان نمواً المعتمدة على السلع الأساسية تتعزز حلقة الفقر العميم والركود الاقتصادي بفعل مجموعة من العلاقات التجارية والمالية الخارجية. وهذه المجموعة ثلاثة عناصر متداخلة هي:

- هبوط أسعار السلع الأولية وتقلبها؛
- ديون خارجية لا يمكن تحملها؛
- نظام معونة/خدمة ديون يجره المانحون.

يوجد منذ عام ١٩٦٠ اتجاه هابط طويل الأجل في الأسعار الحقيقية للسلع الأساسية خلاف الوقود. وتظهر البحوث المقارنة أن كساد أسعار السلع الأساسية في الثمانينات، كان أشد وأطول كثيراً من الكساد الكبير الذي شهدته الثلاثينات. وفي العام ٢٠٠١ كان الرقم القياسي للسعر الموحد للسلع الأساسية خلاف الوقود في الأونكتاد، الذي خُفِّص بالرقم القياسي لسعر الصادرات المصنعة للبلدان المتقدمة، قد بلغ نصف متوسطه السنوي للفترة ١٩٧٩-١٩٨١. وكان معظم أقل البلدان نمواً التي تعتمد على السلع الأساسية معرضة تعرضاً شديداً للآثار الضارة المترتبة على هذه الاتجاهات، لأن الإنتاجية منخفضة ولأن تلك البلدان تصدر بوجه عام عدداً محدوداً جداً من المنتجات غير الدينمية ذات القيمة المضافة المنخفضة. ونظراً إلى ارتفاع نسب الفقر المدقع ارتفاعاً شديداً وتدني مستويات التعليم كان من الصعب تعبئة الموارد والخبرة الفنية في مجال الاستثمار اللازمين لتطوير الإنتاج. ولذلك فإن الخسارة في حصص السوق زادت شدة آثار هبوط الأسعار الحقيقية للسلع الأساسية.

وثمة مشكلة أخرى هي وجود صلة وثيقة بين الاعتماد على السلع الأساسية وتراكم أعباء الديون الخارجية المفرطة. وخلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٠، كانت جميع أقل البلدان نمواً المعتمدة على السلع الأساسية، ما عدا أربعة منها (إريتريا وأوغندا وبوتان وجزر سليمان) تزرح تحت أعباء ديون خارجية لا يمكن تحملها بحسب المعايير الدولية. ويظهر واضحاً أن هناك أسباباً كثيرة لتراكم الديون، منها سوء الإدارة والفساد على المستوى المحلي. لكن احتمالات قيام البلدان التي تعتمد على السلع الأساسية والتي تعاني من فقر مدقع عميم بجمع ديون خارجية لا يمكن تحملها، تعتبر احتمالات كبيرة بحيث تجعل من المناسب اعتبار مشكلة الديون مسألة بنيوية وليست مجرد مسألة وطنية. وهناك عوامل مشتركة فاعلة تؤثر في هذا النوع كله من البلدان.

وحالما يواجه البلد ديناً خارجياً لا يمكن تحمله، يتسم هذا البلد بعدد من السمات السلبية التي تزيد من تعزيز شرك الفقر العميم. أولاً، بما أن نسبة

كبيرة جداً من الديون تقع على كاهل الحكومات وليس القطاع الخاص، فإن خدمة الديون تقلص الموارد المتاحة للاستثمار العام في رأس المال المادي والبشري. ثانياً، أن سيف الديون المسلط هو بمثابة رادع للاستثمار الخاص، لا سيما لأسباب عدم اليقين. وقد تكون أسعار الفائدة المحلية أيضاً مرتفعة جداً. ثالثاً، إن مدفوعات خدمة الدين تعزز قيد سعر الصرف للقطاع الأجنبي. رابعاً، إن ارتفاع مستويات الديون الخارجية يردع أيضاً تدفقات رأس المال الخاص مما يسهم في إثارة شعور عام بالمخاطرة يثبط عزيمة المقرضين والمستثمرين. ورغم أن البلدان المثقلة بالديون لا تزال تستقبل الاستثمار الأجنبي المباشر، باتت هذه البلدان مهمشة في أسواق رأس المال الدولية. وإحدى العواقب الهامة لذلك أنه يصعب الحصول على قروض قصيرة الأجل للتخفيف من آثار الصدمات الخارجية والمناخية. والديون الخارجية التي لا تحتل تقوض أيضاً فعالية المعونة. ويحدث ذلك من ناحية بفعل ما يترتب على الديون الخارجية من آثار في استثمار القطاع الخاص وفي قدرات الحكومة على توفير السلع العامة. لكن التقصير في التسعينات عن وضع ترتيبات كافية لتخفيف عبء الديون عن البلدان المدينة بصورة رئيسية لدائنين رسميين أدى إلى وضع نظام للمعونة/خدمة الدين خصصت فيه مدفوعات المعونة بصورة متزايدة، بشكل ضمني أو صريح، لكفالة التمكن من خدمة الديون الرسمية. وقد حدث ذلك على حساب فعالية المعونة من الناحية الإنمائية، مما عزز وبرر بدوره الكلل من تقديم المعونة.

العولمة وشرك الفقر الدولي

العولمة المتمثلة في تزايد تدفقات السلع والموارد عبر الحدود الوطنية وفي ظهور مجموعة تكاملية من البنى التنظيمية لإدارة هذه التدفقات، تعمل في الوقت الحاضر على تضيق شرك الفقر الدولي الذي وقعت فيه أقل البلدان نمواً التي تعتمد على السلع الأساسية، وتعمل على زيادة حدة ضعفات أقل البلدان نمواً، التي نجحت في تنويع صادراتها فصارت تصدر، إضافة إلى السلع الأولية، المصنوعات و/أو

الخدمات. ويحدث ذلك الآن بصورة مباشرة بالطريقة التي تغير بها العولمة مد
لاقتصاد السلع العالمي، وبصورة غير مباشرة من خلال آثار العولمة في البلدان النامية
الأكثر تقدماً، هذه الآثار التي تطل بعدئذ الآفاق الإنمائية لأقل البلدان نمواً.

ومن التغيرات الهامة التي شهدتها اقتصاد السلع العالمي مؤخراً: تركيز
متزايد في التجارة الدولية يصاحبه تخفيض حاد في عدد الشركات التي لديها
حصص كبيرة في السوق، وإدماج رأسي للشركات الكبرى؛ وزيادة في الشروط
الدنيا لموارد رأس المال، والتكنولوجيا المتطورة، والمهارات البشرية للمنافسة في
أسواق أكثر انفتاحاً لكنها أكثر تعقيداً؛ وإلغاء مجالس التسويق، والحواجر
والقيود التجارية التي تعترض سبيل عمل الشركات الأجنبية في أقل البلدان نمواً؛
وقيام السوبرماركتات بإنشاء سلاسل عالمية للإمداد بالسلع الأساسية في البلدان
المتقدمة. أما الآثار الكاملة لهذه التغيرات فليست معروفة معرفة جيدة. غير أن
هناك خطر تزايد استبعاد المنتجين في أقل البلدان نمواً من الأسواق العالمية عندما
يقوم المشترون في داخل السلاسل السلعية بزيادة الحجم وتحسين الموثوقية ومعايير
النوعية لمشترياتهم، وعندما تتطلب شروط السوق الأشد صرامة استثمارات
متزايدة أبداً للوفاء بشروط النوعية والمواصفات التي يشترطها المشترون.

والشكل الحالي للعولمة يؤثر أيضاً في العلاقات بين أقل البلدان نمواً
والبلدان النامية الأكثر تقدماً. ويمكن أن تكون هذه العلاقات تآزرية أو تنافسية.
غير أن التفاوتات المتعددة في النظام الدولي، إلى جانب عدم الاستقرار المالي
العالمي، تجعل من الصعب في الوقت الحاضر على البلدان النامية الأكثر تقدماً أن
ترسخ التصنيع وترتقي السلم التكنولوجي للخروج من دائرة المنتجات البسيطة
التي تصدّرها بلدان أفقر منها. ومثلما تصادف البلدان النامية الأكثر تقدماً التي
حققت قليلاً من الازدهار "سقفاً زجاجياً" يعوق تطورها، تجد أقل البلدان نمواً
صعوبة متزايدة في التقدم وارتقاء سلم التنمية.

ومن الجدير بالاهتمام في هذا الخصوص، وجود استقطاب متزايد في
الاقتصاد العالمي يرافق تهميش البلدان الأشد فقراً. وأظهرت بحوث الأونكتاد، أن

الفئات المتوسطة في البلدان النامية، أي الفئات التي يتراوح دخلها بين ٤٠ و ٨٠ في المائة من المتوسط في البلدان المتقدمة، قد قلت أعدادها عما كانت عليه في السبعينات. ولاحظ صندوق النقد الدولي أيضاً أن "قوى الاستقطاب بدأت على ما يبدو تزداد قوة منذ أوائل الثمانينات". وفي هذه الظروف، يصعب على أقل البلدان نمواً الاستمرار في المضي قدماً.

واشتداد المنافسة مع المصدرين الآخرين للمصنوعات التي تتطلب مهارة متدنية يعد عملية رئيسية تزيد من ضعف أقل البلدان نمواً التي حاولت الهرب من شرك الفقر عن طريق التنوع لتجنب الاعتماد على السلع الأساسية وحدها. ومع أن تلك البلدان من أقل البلدان نمواً أُنح في المتوسط من أقل البلدان نمواً المصدرة للسلع الأساسية، إلا أن مستويات الفقر فيها لا تزال مرتفعة على نحو غير مقبول إذا نظر إليها من منظور عالمي، ومسار النمو ومسار الحد من الفقر في هذه البلدان لا يزالان هشين. وأما أقل البلدان نمواً المصدرة للمصنوعات، فقد عانت كذلك المصدرة للسلع الأساسية من الآثار السلبية لهبوط معدلات التبادل التجاري في السنوات الأخيرة. وإضافة إلى ذلك، تميل هذه البلدان أيضاً إلى حيازة قاعدة تصدير محدودة مركزة في منتجات تتطلب مهارات متدنية، ولا ترتبط إلا بروابط خلفية قليلة داخل الاقتصاد المحلي، ومستويات القيمة المضافة المحلية فيها منخفضة. وفي كثير من الأحيان اتسعت صادرات المنسوجات والملابس من أقل البلدان نمواً اتساعاً قائماً على أساس الأفضليات الخاصة، بما في ذلك الحصص بالذات في أسواق البلدان الصناعية. بموجب "ترتيب المنسوجات المتعددة الألياف" الذي سيتلاشى في المستقبل القريب. ورغم أن شرك الفقر الدولي ليس على هذا القدر من الوضوح في حالة أقل البلدان نمواً التي عملت على تنوع صادراتها ابتعاداً عن السلع الأولية وأخذاً بتصدير المصنوعات و/أو الخدمات، لا تزال هذه البلدان ضعيفة، ولا يزال استمرار عمليات الحد من الفقر المرتبطة بتوسيع العمالة في ميدان التصنيع موضع شك.

إمكانيات وحدود نهج ورقات استراتيجيات الحد من الفقر

ليس الغرض من وصف شرك الفقر الدولي إثارة التشاؤم إزاء الآفاق المستقبلية لأقل البلدان نمواً. بل الغرض هو التمكين من وضع تحديد أفضل للسياسات الوطنية والدولية اللازمة لتعزيز عملية الحد من الفقر في الظروف المتباينة والخاصة بأقل البلدان نمواً البالغ عددها ٤٩ بلداً.

لقد أدى القلق الذي أبدى في السنوات الأخيرة بشأن الارتفاع المستمر وغير المقبول في معدلات الفقر في أشد البلدان فقراً إلى إعادة التفكير في مسألة التعاون الإنمائي الدولي. أما النهج الجديد الذي وضعه كل من صندوق النقد الدولي ولجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي فتعود أصوله إلى التوافق العام في الرأي بأن الدين الخارجي الذي لا يمكن تحمله كان بمثابة عقبة كأداء في سبيل تحقيق النمو والحد من الفقر، كما تعود هذه الأصول إلى وضع المبادرة المعززة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بأعباء الديون لمعالجة هذه المشكلة. لكن النهج الجديد يتجاوز الآن كثيراً مسألة تخفيف أعباء الديون. فقد طُلب إلى الحكومات الوطنية أن تضطلع بمسؤولية الحد من الفقر في بلدانها وذلك بوضع استراتيجيات وطنية للحد من الفقر تكون منها ولها. وتركز البلدان المانحة عند تقديم المعونة وتخفيف أعباء الديون تركيزاً انتقائياً على البلدان التي لديها استراتيجيات جيدة للحد من الفقر، ونظم تدبير سليمة لوضع وتنفيذ السياسات وتعبئة وإدارة الموارد العامة. وتسعى البلدان المانحة إلى العمل مع هذه البلدان بروح من الشراكة الإنمائية، وتقدم لها المساعدة وفقاً لأولوياتها الوطنية. كما يوجد توجه نحو زيادة التماسك في السياسات الدولية التي ترمي إلى دعم الحد من الفقر في أشد البلدان فقراً بزيادة فرص وصول منتجات من البلدان الفقيرة إلى الأسواق، وزيادة التعاون التقني فيما يتصل بالتجارة، وتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر من أجل التنمية وغيره من تدفقات رؤوس الأموال الخاصة التي تعود بالنفع على أشد البلدان فقراً، على الرغم من أن هذا التشجيع أقل تطوراً إلى حد بعيد من الإجراءات الأخرى.

ومحور هذا النهج الجديد في التعاون الدولي هو إعداد وتنفيذ ورقات استراتيجيات لتخفيف وطأة الفقر. وتعد هذه الورقات في آن معاً الوسيلة التي يفترض أن تضع الحكومات الوطنية بها سياسات لتخفيف حدة الفقر تكون ملكاً وطنياً، والتي يحدد بها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي البيئات المؤاتية للسياسات العامة والتي يتوقع أن تقوم الجهات المانحة الثنائية من خلالها بتنظيم مساعدها في تخفيف حدة الفقر. ومن خلال هذه الورقات تنفذ الآن في معظم أقل البلدان نمواً العناصر الوطنية من عناصر برنامج عمل مؤتمر الأمم المتحدة الثالث المعني بأقل البلدان نمواً. أما التنفيذ الفعال لعملية التخفيف من حدة الفقر فيستوقف على طريقة التطبيق العملي لهذه الوسيلة التجريبية، أو بالأحرى على طريقة جعلها وسيلة عملية لأن نهج ورقات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر ليس مخططاً، وإنما هو عملية قيد الإعداد.

ويشير التحليل في هذا التقرير إلى أن الإمكانيات التي يوفرها نهج ورقات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر تقوضها ثلاث مشاكل رئيسية هي:

- الانتقال المنقوص من السياسات التي توضع بتوجيه من المانحين إلى الملكية الوطنية للسياسات والاستقلال في وضعها؛
- المحتوى المتعلق بالسياسات من محتويات ورقات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر؛
- القيود على الموارد.

وهذه المشاكل ليست نتيجة حتمية لهذا النهج وليست عصبية على الحل. ولكن إذا لم يتخذ إجراء لمعالجتها زال ما يدعو لتوقع نتائج أفضل من تلك التي أسفرت عنها السياسات الماضية، وقد تكون الحصيلة أسوأ من ذي قبل.

الانتقال المنقوص من السياسات التي توضع بتوجيه من المانحين إلى الملكية الوطنية للسياسات والاستقلال في وضعها

إن السغير الأهم الذي يحتمل أن يكون جارياً جراً الأخذ بنهج ورفقات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر هو الانتقال من السياسات التي توضع بتوجيه من المانحين إلى الملكية الوطنية للسياسات والاستقلال في وضعها والأساس الذي يقوم عليه هذا الانتقال هو تعزيز الملكية الوطنية للسياسات. وذلك يعني أن تصاغ السياسات وتنفذ محلياً بدلاً من أن يُوجهها المانحون أو يفرضها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وكما يعني وجوب أن تضع الحكومة سياساتها من خلال عمليات مشاركة الجهات الوطنية صاحبة المصلحة ومشاركة المجتمع المدني عموماً.

ومن الواضح أنه لدى الأخذ بنهج ورفقات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر يزداد الدور القيادي الوطني في العمليات التقنية في مجال وضع السياسات العامة ويزداد الحوار مع مؤسسات المجتمع المدني رغم كونه حواراً محدوداً في العادة. غير أنه تتبين الآن الصعوبة البالغة في تعزيز الملكية الوطنية للسياسات العامة والاستقلال في وضعها. وأما الاحتمال القائم أبداً وهو سحب المساعدة الميسرة وإجراءات تخفيف عبء الدين فيجعل من الصعب جداً أن يقدم الموظفون الحكوميون على المحازفات التي تمكن من الاستفادة الكاملة من الإمكانيات التي يتيحها نهج ورفقات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر، ويردع ذلك الاحتمال السلطات الوطنية عن قول ما تشعر أن من الممكن قوله.

ومما يُعرقل أيضاً عملية الانتقال إلى الاستقلال في وضع السياسات العامة، ندرة القدرات الوطنية في مجالات رئيسية منها فهم العلاقات المعقدة بين الفقر والتنمية والعولمة، وترجمة هذه العلاقات إلى سياسات ملموسة. كما أن الثقة في المجال المتاح للعمل المستقل هي ثقة زرعها التبائن الكبير الذي ظهر في المراحل الأولية من مراحل تطبيق نهج ورفقات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر بين ورفقات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر المؤقتة وبين شروط نقطة الاكتمال

للبلدان الفقيرة المثقلة بأعباء الديون. ولعل ذلك يعكس تماماً المراحل المبكرة في تطبيق نهج ورقات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر، بيد أن الرسالة الرمزية التي ينطوي عليها ذلك تفيد بأنه في حال عدم امتثال ورقات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر لما يجده صندوق النقد الدولي والبنك الدولي صحيحاً، تفرض الشروط التي تعتبر مناسبة أياً كان الوضع.

مضمون ورقات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر المتعلق بالسياسات العامة

في هذه الظروف، تميل استراتيجيات الحد من الفقر التي تنشأ في المراحل الأولى في تطبيق نهج ورقات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر إلى اتخاذ منحى تكييفي. وتسعى هذه الاستراتيجيات إلى الأخذ بأنماط من الإنفاق العام تراعي احتياجات الفقراء وتشمل إصلاحات هيكلية أعمق، وأعم، كما تسعى إلى الأخذ بسياسات الاقتصاد الكلي التي اعتمدت ضمن إطار برامج تكييف هيكلية سابقة. وتفيد تجارب الماضي بأن هذه البرامج لا تكفي لتجنب الوقوع في شرك الفقر في حالة البلدان التي تعاني من التخلف في القدرات الإنتاجية والأسواق وأوساط المستعدين، والتي تعاني من كون الفقر المدقع عميقاً لديها. فنموذج السياسات العامة لا يصلح لبلوغ ذلك الهدف بالذات.

ولقد نفذ عدد كبير من أقل البلدان نمواً برامج تكييف هيكلية خلال فترة التسعينات، مما أحدث تغيراً كبيراً في بيئة السياسات العامة في بلدان كثيرة من أقل البلدان نمواً. وكان لهذا التغير بعض الآثار الإيجابية على صعيد الاقتصاد الكلي، لا سيما في تخفيض معدلات التضخم التي بلغت من الارتفاع حداً مفرطاً وفي تصحيح معدلات الصرف المبالغ في تقديرها، كما سجلت الصادرات زيادة في معظم الأحيان. بيد أن معدلات الاستثمارات والمدخرات المحلية لم تسجل بوجه عام زيادة كبيرة، ولم يحصل اجتذاب لتدفقات رؤوس الأموال الخاصة، كما أنه لم يطرأ أي تغير هيكلية تدريجي يفيد في زيادة تنشيط حركة الصادرات على الرغم من النجاح في أحيان كثيرة في وقف

التدهور في حصة الصادرات التقليدية في السوق وفي الواقع انهارت عملية تجهيز السلع الأساسية المحلية قبل تصديرها. كما تدهورت نوعيتها في بعض الحالات، فيما المطلوب هو تحسين مستوى الصادرات من السلع الأولية.

وبوجه عام، لم يستتبع تنفيذ سياسات التكيف اتجاهاً ثابتاً إلى الانخفاض في معدل انتشار الفقر. ففي أقل البلدان نمواً التي تنفذ برامج التكيف الهيكلي في إطار مرفق التكيف الهيكلي المعزز، ارتفعت نسبة السكان الذين يعيشون على أقل من دولار واحد في اليوم من ٥١ في المائة من مجموع السكان في السنوات الثلاث السابقة لاعتماد واحد من تلك البرامج إلى ٥٢ في المائة في السنوات الثلاث الأولى من اعتماده ثم بلغت ٥٣ في المائة في السنوات الثلاث التالية لتلك الفترة. وهذا يعني أن عدد الناس الذين يعيشون في فقر مدقع قد زاد في أثناء تنفيذ هذه البرامج، نظراً إلى تزايد مجموع السكان.

والاستراتيجيات الجديدة للحد من الفقر تسعى إلى جعل النمو الاقتصادي يراعي احتياجات الفقراء مراعاة أفضل عندما لا تحقق سياسات التكيف بوجه عام نمواً اقتصادياً مستداماً بمعدلات كافية للتخفيف كثيراً من وطأة الفقر أو تعجز عن تحقيقه. وبالتالي يحتمل أن تلقى البلدان الأسوأ جراء نهج وقرات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر. فالسياسات المعتمدة في الاستراتيجيات الجديدة للحد من الفقر ستزيد من تعرض هذه البلدان للمخاطر في أسواق عالمية شديدة التنافس دون أن تيسر لها تطوير قدراتها الإنتاجية وقدراتها على التوريد اللازمة للمنافسة. وفي الوقت ذاته، سوف يزيد من خلال التعاون الإنمائي الدولي التنظيم والتوجيه الإداري الدقيقين والمتشددتين للرعاية الاجتماعية.

القيود على الموارد

إن القيود الصارمة على الموارد تعرقل كذلك بلوغ النطاق الممكن لعملية الحد من الفقر من خلال اتباع وقرات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر. وترجع هذه القيود بجذورها إلى ما يلي: ١` الإخفاق في إيجاد حل لمشكلة الديون الخارجية؛ ٢` وتدني مستويات المعونة وظهور فجوات في تمويل عملية

الحد من الفقر؛ ٣٠` واتباع نهج "أحادي النظرة" إزاء فعالية المعونة. ويتناول هذه المسائل الفرع الأخير من هذا الاستعراض العام، الذي يتطرق للسياسات الدولية.

الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية والحد من الفقر

في ضوء التحليل الذي ورد آنفاً، وفهم طبيعة شرك الفقر الدولي، لا بد للمرء من استنتاج وجود تفاؤل مفرط بشأن الآثار التي قد تخلفها السياسات الوطنية والدولية الجديدة التي توضع حالياً عند الأخذ بنهج وقرارات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر. ولكن يوجد كذلك تشاؤم مفرط بشأن فرصة التخفيف سريعاً من وطأة الفقر من خلال البدائل العملية والتطبيقية. ويمكن القيام من خلال نهج وقرارات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر بوضع استراتيجيات للحد من الفقر تقدم بديلاً حقيقياً ومطوراً عما أجري في الماضي من إصلاحات اقتصادية وما طبق من سياسات التكيف. لكن ذلك يقتضي وجود ملكية وطنية حقيقية للسياسات العامة واستقلالية في وضعها وذلك استناداً إلى إعادة بناء قدرات الدولة، وإحراز نجاح حقيقي في السياسات الوطنية يتجاوز سياسات التكيف التي نفذت في فترة التسعينات، ويقتضي وجود سياسات دولية داعمة أكثر من ذي قبل.

وترد في هذا التقرير توصية رئيسية تنادي بضرورة الانتقال من الاستراتيجيات ذات المنحى التكيفي للحد من الفقر إلى الاستراتيجيات ذات المنحى الإنمائي.

ويمكن تحقيق ذلك إذا استندت استراتيجيات الحد من الفقر إلى استراتيجيات إنمائية طويلة الأجل وإذا لم تكن امتداداً لسياسات تكيفية من الماضي. وفي هذا النهج، يمكن أن تستمد من الاستراتيجية الإنمائية الشاملة الإجراءات التي تولى أولوية في السياسة العامة ضمن إطار وقرارات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر والتي تشمل المسائل التجارية التي لا تلقى في الوقت الحاضر معالجة في العمق. ولا بد للمشاريع الخاصة من القيام بدور قيادي رئيسي في بلوغ أهداف هذه الاستراتيجيات. ولكن ينبغي للعملية الإنمائية أن تلقى الحفز والتوجيه من دولة تأخذ بالتنمية والمذهب العملي وتقوم، من خلال الإدارة السليمة للأسواق بترويض دافع الربح خدمة لأغراض التنمية الوطنية والحد من

الفقر. أما إيجاد دول مقتدرة وفعّالة، وكذلك إنشاء طبقة محلية وحيوية من المتعهدين مستعدة لزج مواردها في الاستثمارات المحلية وليس في استهلاك الكماليات أو امتلاك الثروات الخاصة في خارج البلاد، فيعتبران مسألة مؤسسية رئيسية يتعين أيضاً معالجتها ضمن إطار نهج إنمائي ينتهج إزاء الحد من الفقر.

ويترك للحكومات ذاتها كل بمفردها أمر تحديد خياراتها الاستراتيجية. لكن تحليل الفقر العميق في هذا التقرير يشير إلى أربعة اتجاهات عامة للسياسات العامة، وهذه الاتجاهات يرحح تطبيقها تطبيقاً واسع النطاق، وإن كان ذلك في سياق محدد. وهذه الاتجاهات هي:

- الأهمية الرئيسية لتعزيز النمو الاقتصادي السريع والمستدام؛
- إقامة رابطة دينامية بين الاستثمار والتصدير؛
- وضع خيارات من السياسات العامة للتنمية الإنتاجية؛
- اعتماد سياسات تكفل عدم تخلف فئات اجتماعية ومناطق عن ركب مسيرة النمو.

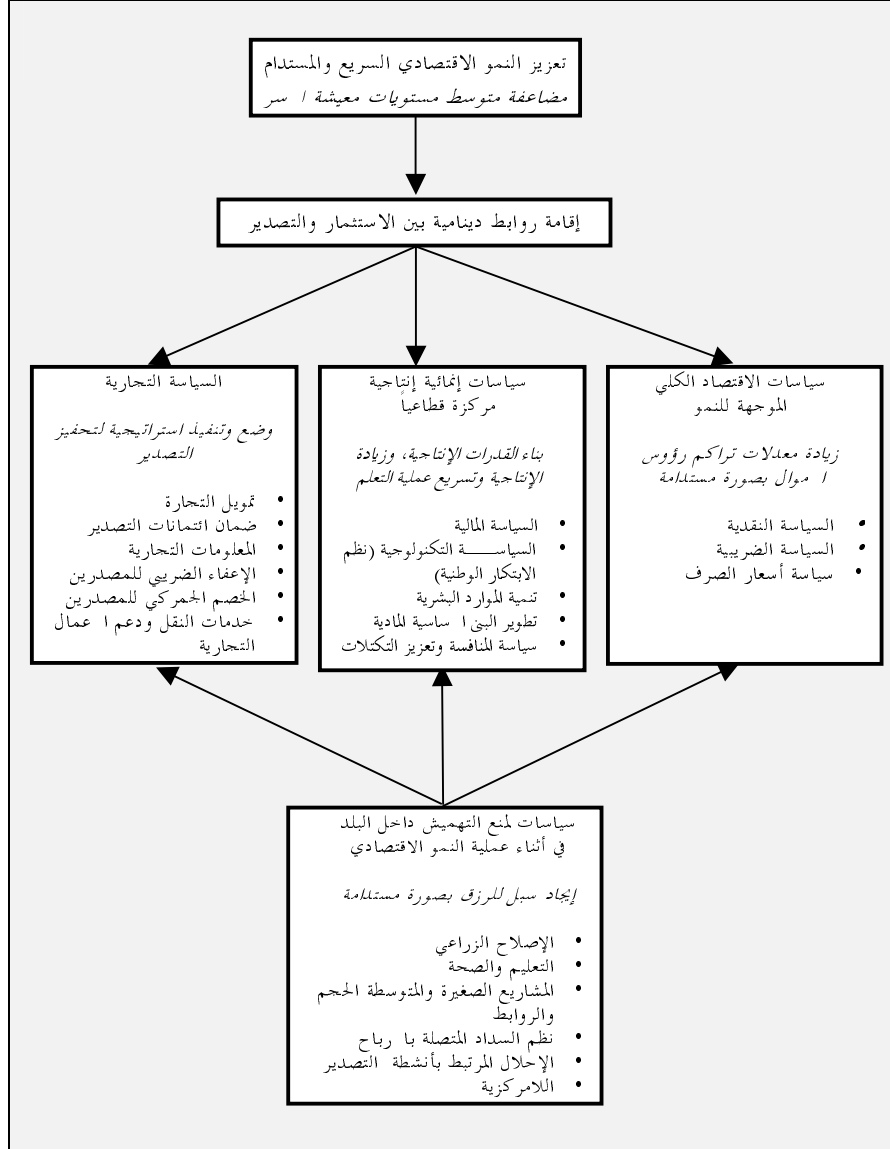
وهذا النهج الشامل يرمي إلى الحد من الفقر من خلال نمو اقتصادي وتنمية مستدامة يعتمدان على بناء القدرات الإنتاجية.

أهمية النمو الاقتصادي السريع والمستدام

من الضروري أن تولي الحكومات أولوية لتعزيز النمو الاقتصادي السريع والمستدام. وبالنظر إلى التدني الشديد لمتوسط معدل الاستهلاك للفرد الواحد، ينبغي للهدف الرئيسي أن يكون ببساطة شديدة مضاعفة متوسط مستويات معيشة الأسر في أسرع وقت ممكن.

والمطلوب لبلوغ ذلك الهدف ليس مجرد زيادة الناتج المحلي الإجمالي، إنما المطلوب هو نوع من النمو الاقتصادي أساسه تراكم رؤوس الأموال وجمع المهارات وزيادة الإنتاجية، وتوسيع نطاق سبل كسب الرزق بصورة مستدامة وزيادة فرص العمل، الأمر الذي يزيد بالتالي من إمكانيات الاستهلاك لدى الأسر المعيشية والأفراد.

عناصر استراتيجية إغائية المنحى للحد من الفقر في أقل البلدان نمواً



وحدد برنامج العمل الجديد لأقل البلدان نمواً نسبة ٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي كهدف للنمو. وهذا هدف طموح. ولكن إذا أمكن بلوغه وازداد الاستهلاك الخاص على نحو يتمشى مع الناتج المحلي الإجمالي، أمكن أن يكون عدد الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع في أقل البلدان نمواً في العام ٢٠١٥ أقل بـ ٢٠٠ مليون نسمة عنه في حالة استمرار الاتجاهات الحالية.

وأهمية النمو الاقتصادي القسوى في الحد من الفقر في أقل البلدان نمواً لا تعني التغاضي عن عدم المساواة والاستبعاد. أما عمليات إعادة توزيع الأصول والإيرادات توزيعاً يزيد الكفاءة فهي عمليات هامة في النمو الاقتصادي المستدام وفي الحد من الفقر في حالات الفقر العميم. ويعد سلوك الأغنياء الذين يشكلون نسبة ضئيلة من السكان سلوكاً هاماً في هذا الصدد. فالنمو الاقتصادي المستدام يعتمد على استخدامهم لإيراداتهم المرتفعة وثرواتهم الكبيرة بطرق مثل إعادة استثمار الأرباح في الإنتاج المحلي، مما يعزز من تراكم رأس المال، ويزيد الإنتاجية وفرص العمل. أما احترام الحقوق فمهم أيضاً. ولكن لا بد من إيلاء الأولوية البسيطة لمضاعفة متوسط مستويات معيشة الأسر.

ضرورة إقامة مجموعة روابط دينامية بين الاستثمار والتصدير

من الضروري إنشاء آلية للنمو المستدام تدعم مضاعفة متوسط مستويات معيشة الأسر. ويتوقع برنامج العمل أن تزيد معدلات الاستثمار كأساس لتحقيق معدلات نمو أعلى. لكن التجربة تفيد بأن عملية النمو المستدام تتطلب تفاعلاً بين نمو الاستثمار ونمو التصدير يعزز كليهما تعزيزاً متبادلاً. وبالإضافة إلى ذلك، وعلى الرغم من أن التمويل الخارجي، الذي يتخذ في العادة شكل المعونة، مهم أهمية بالغة في المراحل الأولية من مراحل بناء إنشاء مجموعة روابط بين الاستثمار والتصدير، ولا سيما في إطلاق العملية، فإن استدامة النمو تكون مضمونة على أفضل وجه إذا أخذت المدخرات المحلية تزداد إلى جانب الاستثمارات والصادرات، وتحرك العملية أكثر فأكثر مع مرور الزمن.

ويتطلب إنشاء مجموعة روابط دينامية بين الاستثمار والتصدير إيجاد فرص استثمارية مربحة، وتقليل المخاطر والشكوك التي تكتنف الأنشطة الاستثمارية، وضمان توفر التمويل لتمكين المتعهدين من الاستثمار في زيادة الإنتاج. ولا بدّ للتدخل المتنوع من خلال سياسات عامة من أن يؤدي دوراً أساسياً في إيجاد الشروط العامة لزيادة سرعة تراكم رأس المال، وفي تصحيح عيوب سوقية محددة تعرقل الحصول على التمويل والتكنولوجيا. كما أنه من الضروري إعطاء أنشطة التصدير دفعاً خاصاً بجوافز خاصة. وتوجد مجموعة من تدابير ترويج الصادرات مجربة كثيراً وما زالت متفقة مع شروط منظمة التجارة العالمية لأقل البلدان نمواً ومن هذه التدابير ما يلي: حسم الرسوم الجمركية لكي تحصل شركات التصدير بأسعار دولية على السلع المستوردة؛ والإعفاءات الضريبية؛ ومنح قروض بشروط تفضيلية تسمح للمصدرين بأن يحصلوا على التمويل بأسعار فائدة تنافسية على الصعيد الدولي؛ وضمان ائتمانات التصدير؛ وتقديم المعلومات عن طريق وكالات ترويج الصادرات؛ وتوفير الدعم للبنى الأساسية. أما القضايا الاستراتيجية الهامة التي يتعين معالجتها فهي: ما إذا كان توسيع التجارة يعتمد بصورة أفضل على تحسين مستوى الصادرات من السلع الأساسية أم على المصنوعات التي تتطلب كثافة في اليد العاملة أم على خدمات مثل السياحة أم على شكل من أشكال الجمع بين هذه العناصر؛ والدور الذي يؤديه استبدال الواردات في مجموعة الروابط بين الاستثمار والتصدير (من خلال الروابط الخلفية وتطوير الصادرات من صناعات استبدال الواردات)؛ وأي تعارض محتمل بين أنشطة التصدير والأمن الغذائي.

خيارات من سياسات تطوير الإنتاج

تعد سياسات الاقتصاد الكلي السليمة عنصراً أساسياً من عناصر استراتيجيات التنمية الطويلة الأجل. غير أن أهداف الاقتصاد الكلي القصيرة الأجل المتمثلة في تحقيق التوازن الداخلي والخارجي ينبغي بلوغها عبر وسائل

تتواءم مع أهداف التنمية الطويلة الأجل ولا تستوجب مستويات استثمار شديدة الانخفاض إلى حد يضر بعملية النمو في المستقبل. وفرض حدود قصوى بالغة التشدد على الائتمان من شأنه أن يقوض فعلاً قدرة الشركات المحلية على الحصول على التمويل الذي تحتاجه لزيادة الإنتاج وتحسين قدرات العرض. وأما أسعار الفائدة المنخفضة والمستقرة في تمويل الاستثمار الإنتاجي وأسعار الصرف التنافسية فتعد مقومات لنهج يتخذ من النمو منحي له. ويمكن أيضاً الاستفادة من التدابير الضريبية لزيادة ربحية الشركات والتشجيع على الاحتفاظ بالأموال من أجل تسريع عملية تراكم رأس المال.

وإلى جانب سياسات الاقتصاد الكلي التي تتخذ من النمو منحي لها من المهم اعتماد سياسات على مستوى الاقتصاد الوسيط والاقتصاد الجزئي ترمي تحديداً إلى تحسين قدرات العرض وطاقات الإنتاج. وذلك هو العنصر الأساسي الثالث في وجهات السياسات العامة هنا. وهذه السياسات، التي تدعى سياسات تطوير الإنتاج في أمريكا اللاتينية، تشمل السياسة المالية، والسياسة التكنولوجية، وتنمية الموارد البشرية، وتطوير البنى الأساسية المادية. والغرض من هذه السياسات هو تعجيل عملية تراكم رأس المال وزيادة الإنتاجية، والتعلم في قطاعات محددة، ومن خلال ذلك في الاقتصاد برمته، وإدارة عوامل التكامل الدينامية بين القطاعات وبين المشاريع الإنتاجية كليهما، الأمر الذي من شأنه أن يعرقل عملية الاستثمار المربحة في أي مشروع بمفرده من هذه المشاريع. ومن المرجح أن يكون تحسين الإنتاجية الزراعية في العديد من أقل البلدان نمواً محورياً قطاعياً أولاً ذا أهمية كبيرة لأن معظم سكانها يجدون سبل رزقهم في الزراعة.

وعلى الحكومة ضمان أن يكون الهدف من أي دعم أو إيرادات تقدم كجزء من سياسات تطوير الإنتاج هو التشجيع على تنمية قدرات العرض. ويمكن تحقيق ذلك بجعل تقديم الدعم أو الإيرادات مشروطاً ببلوغ الأهداف المحددة للاستثمارات، والصادرات، وتعلم التكنولوجيا، والإنتاجية، وجعلها مؤقتة، وبتكيزها على تدليل

نقاط ضعف محددة في الأسواق، وإقامة "المسابقات" فيما بين مؤسسات القطاع الخاص باعتبار هذه المسابقات آلية لتوزيع الدعم.

وليس ذلك مسألة صدقة تقدم للأعمال التجارية، بل مسألة إيجاد فرص ريع تحفز على القيام بأعمال إثمائية تتسم بالكفاءة الاقتصادية ولا تقوم بها الأسواق التجارية بدون ذلك الحفز.

سياسات منع التهميش في داخل أقل البلدان نمواً

من المرجح جداً أن تبقى بعض الفئات أو المناطق غارقة في حالة الفقر في أثناء عملية النمو الاقتصادي. لذلك فإن العنصر الرابع من عناصر النهج المقترح هنا هو اعتماد سياسات تحول دون وقوع التهميش في داخل البلدان. وأضمن طريقة لجعل النمو الاقتصادي أكثر شمولاً توزيع الأصول على نطاق واسع، وزيادة فرص العمل المنتج، وإيجاد صلات لإدماج القطاعات الهامشية في ميدان زيادة الإنتاجية، وربط استبدال الواردات بتشجيع الصادرات.

وأفضل طريق إلى التعرف على سياسات محددة هو اتباع نهج هيكلية إزاء تحليل الفقر يُوجه الانتباه إلى توفير واستدامة سبل الرزق، وإلى موقعها في بنیان الاقتصاد، وكيفية تأثرها بالعلاقات التي تربط الاقتصاد الوطني ببقية بلدان العالم، وتعرض الأفراد والفئات للإفقار. أما العلاقات الجنسانية فمدرجة في نهج هيكلية باعتبارها عاملاً متغيراً وسيطاً في جميع الأنشطة الاقتصادية يؤثر في سير عمل سوق عوامل الإنتاج وسوق المنتجات، وفي إنتاجية المدخلات والسلوك الاقتصادي للوكلاء، وفي التحديد المشترك لزيادة الإيرادات وتوزيعها. والسياسات التي قد تكون هامة في منع التهميش داخل البلدان تشمل ما يلي: سياسات الإصلاح الزراعي والتنمية الريفية (حيازة الأراضي)، وزيادة الإنتاجية الزراعية والصناعات الريفية، وأسواق العمل الريفية؛ والائتمانات الصغيرة؛ وتقديم الدعم للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم؛ وتعزيز الروابط الخلفية الناشئة عن أنشطة التصدير؛ وتنمية الموارد البشرية على نطاق واسع من خلال

الاستثمار في التعليم والصحة؛ وإقامة نظم سداد ترتبط بالأرباح؛ واللامركزية. كما أن من شأن تطبيق مبادئ الإدارة السليمة أن يساعد على ضمان الشمول من خلال المزيد من المساءلة.

السياسات الدولية للحد من الفقر بصورة فعالة

تعد السياسات الوطنية الجيدة ضرورية للحد من الفقر بصورة فعالة في أقل البلدان نمواً. غير أن الاستنتاج القائل إن شرك الفقر هو شرك دولي وإن الشكل الحالي للعولمة يترع إلى إحكامه هو استنتاج ذو مدلولات هامة أحدها اعتبار السياسات الدولية مماثلة لذلك المدلول من حيث الأهمية. لذلك مطلوب اعتماد نهج متعدد المستويات.

والتحليل الوارد في هذا التقرير يؤكد مجدداً على القلق الذي تشعر به أقل البلدان نمواً منذ أمد بعيد إزاء المعونة، وفاعلية المعونة، وتخفيف أعباء الديون، وإمكانية الوصول إلى الأسواق، وهذه العناصر التي تعتبر من العناصر الرئيسية في برنامج عمل العقد ٢٠٠١ - ٢٠١٠ لصالح أقل البلدان نمواً. بيد أن أشكال الترابط المحددة في تحليل شرك الفقر تفيد كذلك بضرورة إيلاء المزيد من الاهتمام بقضيتين رئيسيتين في مجال السياسات العامة:

- كيفية قطع الصلة بين الاعتماد على السلع الأساسية ومشكلة الديون؛
- كيفية قطع الصلة بين عملية الاستقطاب في الاقتصاد العالمي والتهميش الاجتماعي - الاقتصادي للبلدان الأشد فقراً.

زيادة معدلات المعونة

انخفض صافي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً بنسبة ٤٦ في المائة في الفترة ما بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٠، وذلك بالأرقام الحقيقية للفرد الواحد. وأخذت تدفقات المعونة تنخفض سواء توفر أم لم يتوفر لدى

البلدان ما يعتبر بيئة سليمة للسياسات العامة. فصافي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية للفرد في البلدان الفقيرة المثقلة بأعباء الديون - أقل البلدان نمواً التي بلغت مرحلة اتخاذ القرار (هذه المرحلة التي تستوجب وجود سجل أداء جيد للسياسات العامة بحسب شروط صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) انخفض بنسبة ٣٥ في المائة بالأرقام الحقيقية في الفترة ما بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٠، وانخفض بنسبة ٢٥ في المائة منذ عام ١٩٩٥، وهو العام السابق لتقديم مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بأعباء الديون. وثمة دليل أيضاً يثبت أن التخفيضات في خدمة الديون تم تمويلها من خلال تخفيض مستويات المعونة.

وإحدى الفوائد الرئيسية المحتملة لنهج ورقات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر هي أن هذا النهج سوف ييسر عملية عكس هذه الاتجاهات. لكنه يتوقع حالياً من البلدان أن تقدم ورقات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر التي تكون ورقات "واقعية" من حيث اسقاطات التمويل الخارجي. وهذا مستمد من هدف رئيسي من أهداف نهج ورقات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر هو ضمان الاستفادة من إيرادات الحكومة ومما تتلقاه من معونة استفادة أكثر فاعلية في الحد من الفقر وتقديم الدليل على هذه الفاعلية. وهذا الهدف هو بالتأكيد هدف بالغ الأهمية. أما في سياق تدني مستويات المعونة، فإن شرط الواقعية يفرضي إلى ضياع فرصة الحد من الفقر وفقدان القدرة على استكشاف هذه الفرصة.

ويمكن تحقيق المزيد من الحد من الفقر بزيادة الموارد المتاحة للحد من الفقر، وتحسين كفاءة الإنفاق العام على الحد من الفقر. وإذا وردت في أثناء وضع البرامج المساعدات الكبيرة التي سبق للمانحين أن تعهدوا بتقديمها، أمكن منذ البداية جعل قدر أكبر من الإنفاق العام الذي يتفق وسياسة مالية حكيمة جزءاً من بنية البرامج. لكن ذلك لا يحدث في الممارسة العملية. لذا تظهر الثغرات في التمويل المخصص للحد من الفقر عندما تعد الحكومات ورقات استراتيجيتها لتخفيف وطأة الفقر. وبالتالي تعتمد أقل البلدان نمواً إلى تخفيف سرعة الحد من

الفقر كى تضمن اعتبار ورقات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر وورقات واقعية وجديرة بالتالى بدعم الجهات المانحة.

إن اتفاق البلدان المانحة فى إطار برنامج العمل على القيام، انطلاقاً من مجموعة خيارات، بتقديم مساعدة إنمائية رسمية تعادل ٠,١٥ فى المائة أو ٠,٢٠ فى المائة من ناتجها المحلى الإجمالى إلى أقل البلدان نمواً، هو اتفاق قد تكون له آثار إيجابية قوية نظراً لما تفرضه الموارد المحلية من قيود على الحد من الفقر. ومن المهم أن تبين البلدان المانحة التزاماتها الفعلية وأن تسارع إلى الوفاء بها. ووفقاً لسيناريوهات بسيطة تفترض استمرار النمط ذاته من الالتزامات الذى ساد بعد مؤتمر الأمم المتحدة المعنية بأقل البلدان نمواً، وتفترض بلوغ الدول المانحة أهدافها بحلول عام ٢٠٠٧، يمكن أن تتحقق بحلول عام ٢٠٠٥ زيادة بنسبة ٦٣ فى المائة فى تدفقات المعونة مقارنة بتدفقات المعونة فى عام ٢٠٠٠. وأما مضاعفة حجم تدفقات المعونة التى يعتبرها الأونكتاد مضاعفة أساسية لتسريع عملية النمو وتقليل الانتكاس على المعونة فى الأجل المتوسط، والتى يرى البنك الدولى أنها ضرورية لبلوغ الأهداف الدولية بشأن الفقر، فلا يمكن تحقيقها إلا بمشاركة اليابان والولايات المتحدة، وهما أكبر المانحين لأقل البلدان نمواً بالأرقام المطلقة، غير أنهما لم يلزما بتقديم معونة سواء بنسبة ٠,١٥ فى المائة أو بنسبة ٠,٢٠ فى المائة من الناتج المحلى الإجمالى.

زيادة فعالية المعونة

من المسلم به على نطاق واسع أن المطلوب هو زيادة فعالية المعونة وزيادة حجمها. غير أن الجهود التى تبذل حالياً لزيادة فعالية المعونة تركز على نهج "أحادي النظرة" يعزو مشكلة عدم فعالية المعونة إلى سياسات البلدان المتلقية، فيما يتغاضى فى أغلب الأحيان عن ضعفات سياسات البلدان المانحة. وذلك النهج "الأحادي النظرة" هو الأساس للاعتقاد بأن السبيل إلى زيادة فعالية المعونة هو زيادة الانتقائية، أى التركيز فى تقديم مدفوعات المعونة على بلدان يسود فيها

المناخ السليم للسياسات العامة الوطنية. ويصح القول بطبيعة الحال إن المعونة تزداد فعالية عندما تكون السياسات العامة الوطنية سليمة. بيد أن التركيز على عامل الانتقائية يستبعد من إطار التحليل بكل بساطة السبل التي تقلل بها سياسات البلدان المانحة أيضاً من فعالية المعونة.

ومن المحتمل أن يعود الأخذ بنهج ورقات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر بفوائد كبيرة في هذا الصدد. وفي الثمانينات والتسعينات أدت الطريقة التي نفذت بها عملية التكيف الهيكلي نفسها إلى تقويض فعالية المعونة. ولم توجد في تلك الفترة أي آلية لتنسيق تدفقات المعونة، ولذلك تميز نظام تقديم المعونة بتعدد البرامج والمشاريع المجزأة والممولة من المعونات، فكانت تكاليف المعاملات التي تتكبدها البلدان المتلقية باهظة، وكانت هذه البرامج والمشاريع مدمجة إدماجاً ضعيفاً في الهياكل الاقتصادية والإدارية الوطنية. ووقوف المانحين خلف نهج ورقات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر المملوكة وطنياً من شأنه أن يقدم حلاً فعالاً لهذه المشكلة. بيد أن التقدم المحرز في تأييد المانحين لتلك الورقات ظل حتى هذه المرحلة تأييداً متفاوتاً في البلدان المانحة وفي البلدان المتلقية.

وينبغي أن تقدم المساعدة من المانحين عبر أجهزة حكومية ما لم تكن هناك أسباب قاهرة تبرر خلاف ذلك؛ وعندما يتعذر ذلك، ينبغي لأية آليات بديلة أن تكون لفترة محدودة من الزمن، وان ترمي إلى تطوير وبناء الأجهزة الحكومية لا إلى تقويضها أو تجاوزها. ويمكن كذلك تعزيز فعالية المعونة من خلال: ١٠ زيادة استقرار تدفقات المعونة وإمكانية التنبؤ بها؛ ٢٠ والتنفيذ السريع للتوصية التي وضعتها لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والتي ترمي إلى تحرير المعونة التي تقدم إلى أقل البلدان نمواً؛ ٣٠ والاستفادة من المعونة في تعزيز التقدم التقني وتصحيح النتائج السلبية التي تخلفها نقاط ضعف أسواق رأس المال الدولية. بيد أن توضيح العلاقة بين لجنة المساعدة الإنمائية والاستثمار الأجنبي المباشر هو أمر هام بالنسبة للمسألة الأخيرة. كما لا ينبغي للمعونة أن تقتصر على القطاعات الاجتماعية، بحجة أنه من السهل

رصدتها باعتبارها قطاعات تراعي احتياجات الفقراء. وفي سياق زيادة مدفوعات الإعانة، من الضروري توجيه المزيد من الاهتمام إلى الاستفادة من المعونة في دعم قطاعات الإنتاج، لا سيما قطاع الزراعة، وفي تحسين البنى الأساسية الاقتصادية. ويوجد ابتكار مؤسسي هام يمكنه أن يُعزز المزيد من فعالية المعونة في إطار مبدأ الشراكة، وهذا الابتكار هو الأخذ بمؤشرات لرصد أداء المانحين على صعيد البلد المتلقي. ويمكن أن يقدم النهج قيد التطوير في جمهورية تنزانيا المتحدة نموذجاً عملياً لذلك.

تحسين إمكانية الوصول إلى الأسواق وفعاليتها

إن أحد الاتجاهات الهامة لبرنامج العمل الجديد هو الاتجاه إلى تحسين إمكانية وصول أقل البلدان نمواً إلى الأسواق وتوفير المساعدة التقنية المتصلة بالتجارة من خلال إطار العمل المتكامل بهدف مساعدة أقل البلدان نمواً على الاستفادة من هذه الفرص. لكن تحسين إمكانية وصول أقل البلدان نمواً إلى الأسواق ليس مجرد توفير حصة أو إعفاء جمركي لها في تلك الأسواق، إنما هو أيضاً جعل الأفضليات التجارية أفضليات ذات معنى من الناحية التجارية. وعلى سبيل المثال، في عام ١٩٩٩، وقبل تقديم مبادرة "كل شيء عدا السلاح" أصبحت ٩٩ في المائة من مجموع واردات الاتحاد الأوروبي من أقل البلدان نمواً (خلاف بلدان أفريقيا ومنطقة البحر الكاريبي والمحيط الهادئ) واردات مؤهلة لمعاملة من الاتحاد الأوروبي تقوم على أساس نظام الأفضليات المعمم، ولكن لم يلق هذه المعاملة، فعلاً إلا ٣٤ في المائة من الواردات المؤهلة لها. وأما جعل الأفضليات التجارية أفضليات ذات معنى من الناحية التجارية فيقتضي توجيه الاهتمام تحديداً إلى ضمان الأفضليات، وتغطية المنتجات، وقواعد المنشأ، وقدرات التوريد. ومن الواضح أنه يجب عدم اعتبار الأفضليات التجارية بديلاً عن تدفقات المعونة إلى البلدان التي تعد قدرات التوريد فيها ضعيفة. أما الإطار المتكامل فيمكن أن يكون مفيداً إذا حددت أنشطة المساعدة التقنية المتصلة

بالتجارة تحديداً عاماً وركزت على تعزيز قدرات العرض من الصادرات، وإذا احترم مبدأ الملكية احتراماً تاماً عند إدماج قضايا التجارة في صلب ورقات استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر، وإذا قدمت المساعدة المالية والمساعدة التقنية. وبعد مرور خمس سنوات على ظهور إطار العمل المتكامل، ينبغي لهذا الإطار أن يسارع الآن إلى تنفيذ مشاريع ملموسة لبناء القدرات وإظهار منافعه الفعلية لأقل البلدان نمواً. كما أنه من الضروري جسر الهوة الناشئة عن "الانقطاع" بين المعرفة المتراكمة في مجال تقديم المساعدة التقنية للاقتصادات التي تعتمد على السلع وبين أعمال إطار العمل المتكامل.

التعزيز مجدداً لتخفيف عبء الدين

يعد الدين الخارجي الذي يتعذر تحمله عنصراً رئيسياً من عناصر دورة الركود والفقر العميم في البلدان الفقيرة. وإقراراً بوجود هذه العلاقة، قدمت مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بآعباء الديون. لكن المعونة التي قدمت حتى بعد تعزيز هذه المبادرة في عام ١٩٩٩ لتخفيف عبء الديون في إطار عمل مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بآعباء الديون لا تتيح إلا هامشاً مالياً إضافياً ضئيلاً للحد من الفقر ولا تكفي لتمكين هذه البلدان من الخروج من مشكلة الديون بصورة دائمة. ومن بين ٢٠ بلداً فقيراً مثقلاً بآعباء الدين - من أقل البلدان نمواً بلغت فعلاً مرحلة اتخاذ القرار في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بآعباء الديون سوف تستحق على أربعة بلدان مدفوعات سنوية لخدمة الديون في الفترة ٢٠٠٣ - ٢٠٠٥، وستشكل هذه المدفوعات في الواقع مبلغاً أكبر من الخدمة السنوية للديون التي سُددت في الفترة ١٩٩٨ - ٢٠٠٠. والمدفوعات السنوية لخدمة الديون ستخفض بمبلغ يقل عن ١٥ مليون دولار في ستة بلدان أخرى. أما المدفوعات السنوية لخدمة الديون المستحقة في الفترة ٢٠٠٣ - ٢٠٠٥ فسوف تقل عن مدفوعات الفترة ١٩٩٨ - ٢٠٠٠ في ثلاثة بلدان فقط وذلك بمبلغ يزيد عن ٥٠ مليون دولار.

يعتبر التخفيف من عبء الدين تخفيفاً متزايداً وسريعاً شرطاً هاماً من شروط الحد من الفقر على نحو فعال في العديد من أقل البلدان نمواً. وكما أكد أعضاء الفريق الذي أعد تقرير زيديو، فإن تعزيز المبادرة مجدداً جدير بالنظر الجدي فيه. وذلك يتطلب توجيه اهتمام جدي لمشكلة تمويل مواصلة التخفيف من عبء الدين، إذ إن هذا هو ما يملئ حالياً المعونة المقدمة لتخفيف أعباء الديون، وليس احتياجات البلدان المتعلقة بتعزيز النمو الاقتصادي والحد من الفقر. وتجنباً لمشاكل الديون في المستقبل، من الضروري أيضاً استكشاف سبل ووسائل لقطع الصلة القائمة بين هبوط وتقلب أسعار السلع الأساسية وبين تراكم الديون الخارجية التي يتعذر تحملها.

السياسات الدولية للسلع الأساسية

ظلت الاتفاقات الدولية لتثبيت أسعار السلع الأساسية لأكثر من عقد منذ عام ١٩٧٤ محور السياسات الدولية للسلع الأساسية. وكان نجاح هذا النهج نجاحاً مشوباً في أحسن الأحوال، ويبدو من غير المرجح أن يستمر. غير أن الحاجة واضحة إلى معالجة المشاكل المحددة التي تواجه البلدان المصدرة للسلع الأساسية. وثمة ثلاث قضايا أساسية لتطبيق سياسة دولية للسلع الأساسية تعنى بتعزيز التنمية والحد من الفقر. القضية الأولى هي أن تتوفر في البلدان المنتجة منتجات قابلة للتصدير بكميات كافية تحظى باهتمام المشترين وتستوفي شروط المستهلكين المتزايدة شدة. والقضية الثانية هي حاجة البلدان المصدرة إلى الدخول في سلاسل الإمداد بهذه المنتجات في مراحل زيادة القيمة المضافة زيادة أكبر. أما القضية الثالثة فهي قضية الأسعار العالمية للسلع الأولية. فمن الضروري التخفيف من حالة عدم الاستقرار المفرط في أسعار السلع الأولية، وتخفيف آثارها السلبية على أقل تقدير، كما يتعين معالجة مشكلة الاتجاه الهابط باستمرار لهذه الأسعار. وبالنظر إلى وفرة إمداد الأسواق العالمية بالكثير من السلع الأساسية التي تحظى باهتمام أقل البلدان نمواً، فإن تحسين قدرات التوريد يعني تقديم منتجات

أفضل نوعية وأعلى قيمة، ربما في أشكالها المجهزة، عوضاً عن اللجوء إلى زيادة مباشرة في الكميات التي تطرح في الأسواق العالمية. ولا بد من تقديم المساعدة التقنية لتحقيق هذا الغرض. ويمكن تعبئة الأموال من خلال زيادة الموارد المتاحة من الصندوق المشترك للسلع الأساسية أو بصورة مباشرة عن طريق المنظمات الدولية ذات الصلة. وقد يُعتمد نهج على المستوى دون الإقليمي في ميادين مثل البحث والتطوير ومراقبة وضمان الجودة.

ويفضي الهيكل الجديد لسلاسل التوريد إلى ارتفاع متزايد في نسب القيمة المضافة في مراحل التسويق والتوزيع. ولا بد للنهج الجديد المتبع في وضع السياسات الدولية للسلع الأساسية من أن يشمل تدابير من شأنها أن تمكن البلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نمواً، من المشاركة مشاركة أكمل في هذه المراحل في سلسلة التوريد. أما البحوث التي تضطلع بها المنظمات الدولية، بالتعاون مع الهيئات الدولية للسلع، فمطلوبة للتوصل إلى فهم أفضل لهيكل سلاسل التوريد، وللتعرف على المراحل المحددة للمساهمة بقيمة مضافة مرتفعة، ولتقييم إمكانات دخول البلدان المصدرة مجال المشاركة في هذه الأنشطة، ومن ثم وضع السياسات الملائمة لتمكين أقل البلدان نمواً من المساهمة بنسبة أعلى في القيمة المضافة للمنتجات النهائية.

ومطلوب أيضاً بذل جهود متضافرة من قبل الهيئات الدولية للسلع والمنظمات الدولية، المدعومة بسياسات حكومية، للتخفيف من عدم الاستقرار المفرط للأسعار العالمية للسلع الأساسية، وللتخفيف على أقل تقدير من آثارها السلبية، ومعالجة مشكلة الاتجاه الهابط المستمر لهذه الأسعار. والجهود التي بذلت في الماضي للتخفيف من عدم الاستقرار المفرط باتخاذ تدابير اقتصادية بموجب اتفاقات دولية للسلع الأساسية لم يخالفها النجاح إلا لفترات محدودة من الزمن. وبالنظر إلى هذا السجل المشوب وإلى عدم توفر الإرادة السياسية في الوقت الحاضر لتنفيذ هذه التدابير الاقتصادية، يبدو من غير المرجح أن تدمج مجدداً في الاتفاقات الدولية للسلع الأساسية. وأحد النهج المحتملة في هذا الصدد هو على ما يبدو تعزيز

الترتيبات التي يضعها المشترون والبائعون فيما بينهم والتي تقوم على أساس الالتزامات الأطول أجلاً وليس على أساس الصفقات اليومية. غير أنه يتعين على جميع الأطراف أن تسلم بأن بلوغ درجة من الاستقرار ربما يعني تفويت مكاسب قصيرة الأجل. وأما القيام على الأقل بإدخال بعض جوانب مبادئ "التجارة المنصفة" في التيار الرئيسي للتجارة فقد يكون سبيلاً يجدر اكتشافه في هذا الصدد. وتحقيقاً لذلك، لا بد للحكومات من أن تقدم الحوافز ولا بد من التعاون بين أوساط المنظمات غير الحكومية والشركات التجارية الكبرى.

وتعد الأدوات المستخدمة لإدارة مخاطر الأسعار سبيلاً للحد من ظهور حالة عدم الاستقرار للمنتجين والتجار. غير أن النجاح في استخدام أدوات إدارة مخاطر الأسعار في أقل البلدان نمواً يتطلب وصول الأشكال التنظيمية المبتكرة إلى صغار المزارعين. كما أنه من الضروري أن تستثمر هذه البلدان كثيراً في التدريب وأن تنشئ الأطر المؤسسية والقانونية اللازمة. ومواصلة بعض أقل البلدان نمواً القيام باستخدام هذه الأدوات قد يكشف عن مشاكل وإمكانات هذا النهج.

أما التمويل التعويضي فهو وسيلة أخرى لتخفيف بعض الآثار السلبية لحالة انعدام استقرار الأسعار والإيرادات. وعندما يبحث المجتمع الدولي نهجاً إنمائياً جديداً إزاء السياسات الدولية للسلع الأساسية، ينبغي له أن يعيد النظر على سبيل الاستعجال في استخدام التمويل التعويضي في سد النقص في إيرادات الصادرات كجزء من الجهود التي ترمي إلى معالجة ما يسميه برنامج العمل الجديد "الأسباب الهيكلية للمديونية".

وقد تصبح معالجة الانخفاض الطويل الأجل في الأسعار العالمية للسلع الأساسية من أصعب المسائل. لهذا ينبغي للسياسات الدولية للسلع الأساسية أن تتضمن صيغاً يمكن بها أن يساعد عقد مشاورات منتظمة بين المنظمات الدولية، والهيئات الدولية للسلع والحكومات وتحسين الشفافية في دفع الجهود إلى زيادة الإنتاج بعيداً عن الأسواق المزدهمة وفي اتجاه المنتجات الأكثر دينامية. وفي هذا الصدد، من الضروري تقديم الدعم لمساعدة منتجي السلع باهظة التكاليف على

تدليل موانع الخروج التي قد تحول دون مواجهتهم مشكلة تدني الأسعار بطريقة عقلانية، ومن الضروري مساعدة أولئك المنتجين الذين يصعب عليهم إزالة موانع الخروج. كما ينبغي للسياسات الدولية للسلع الأساسية أن تنظر أيضاً في وضع آليات لخطط إدارة العرض الطوعي. ومن الضروري، عند النظر في هذه الآليات، إجراء تقييم دقيق لمختلف الأهداف (إزالة المخزونات المتراكمة وتخفيض الإنتاج) والحالات مختلفة من حالات ضبط العرض (مثل ثني مشاركين جدد عن التوريد، وعن زيادة الإنتاج أو الصادرات، والتشجيع على تصفية الإنتاج)، ولما ينتظر من المستهلكين. أما فيما يتعلق بمهبط الأسعار، فينبغي للسياسات الدولية للسلع الأساسية أن تولي أيضاً ما يكفي من الأهمية لزيادة استهلاك السلع الأساسية من خلال الترويج العام والاستخدامات الجديدة والمبتكرة.

التعاون فيما بين بلدان الجنوب ومشكلة استقطاب الاقتصاد العالمي

الحد الفعال من الفقر في أقل البلدان نمواً يقتضي أيضاً تعزيز التعاون فيما بين بلدان الجنوب. وبرنامج العمل الجديد يقر بأن هذا التعاون من شأنه أن يؤدي دوراً هاماً في تنمية أقل البلدان نمواً، ويشجع على استخدام "آليات ثلاثية" يمكن من خلالها "النجاح في تحقيق التعاون بين بلدان الجنوب وذلك بالاستفادة من التبرعات المالية المقدمة من مانح أو أكثر، وبالاستفادة من العوامل الاقتصادية المتكاملة فيما بين البلدان النامية".

أما ازدياد التباين في الاختصاص بين البلدان النامية فلا بد من اعتباره فرصة للتفاعل الذي يعود بالنفع المتبادل. والمجالات المحتملة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب التي أشار إليها برنامج العمل تشمل التشجيع على التجارة الإقليمية وعلى عوامل تنشيط الاستثمار، التي يبين هذا التقرير أنها يمكن أن تشكل عنصراً هاماً من عناصر تنمية قدرات تصديرية جديدة لدى أقل البلدان نمواً، كما تشمل المساعدة التقنية وتبادل أفضل الممارسات في مجموعة من المجالات (مثل الحد الأدنى للدخل في مبادرة الالتحاق بالمدارس التي تستند إلى

خطة بولسا إسكولا في البرازيل. وتضم أقل البلدان نمواً عدداً من البلدان غير الساحلية أو بلدان العبور، وفي حالة هذه البلدان فإن اتباع نهج اقليمي في تمويل البنى الأساسية للنقل وفي تطوير وإدارة نظم العبور يرجح أن يكون جانباً بالغ الأهمية من جوانب إقامة مجموعة روابط دينامية بين الاستثمار والتصدير.

ومن المهم أن يكون التعاون بين بلدان الجنوب تعاوناً مكتملاً للتعاون بين بلدان الشمال وبلدان الجنوب وليس بديلاً عنه. كما أنه من المهم تعزيز التعاون بين بلدان الجنوب في إطار يفسح المجال للتطرق لجوانب عدم التماثل في النظام الدولي التي تجعل من الصعب على البلدان النامية الأكثر تقدماً أن تعمق عملية التصنيع لديها وأن ترتقي السلم التكنولوجي. وسيكون من الصعب على أقل البلدان نمواً أن تواصل العمل وتتقدم في ميدان التنمية إذا واجهت البلدان النامية الأكثر تقدماً "سقفًا زجاجياً" يوقف عملية تنميتها.

وفي الختام، فإن معالجة التهميش الاجتماعي - الاقتصادي لأقل البلدان نمواً سيتطلب التطرق لمشكلة الاستقطاب في الاقتصاد العالمي. وسوف تصبح المكاسب من المعاملة التفضيلية مكاسب قوية جداً لأقل البلدان نمواً في حال اعتماد نهج يمكن جميع البلدان النامية من إحراز التقدم. والواقع أن ذلك قد يكون ضرورياً جداً للحؤول دون انزلاق المزيد من البلدان النامية إلى فئة أقل البلدان نمواً.

روبيتر ريكوبيرو

الأمين العام للأونكتاد