

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠٠٤
استعراض عام
بقلم الأمين العام للأونكتاد



الأمم المتحدة

حظر
يحظر الاقتباس من محتويات هذا التقرير أو تلخيصها
في الصحافة أو الإذاعة أو التلفزيون
قبل يوم 27 أيار/مايو 2004، الساعة 17/00 بتوقيت غرينتش

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
جنيف

تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠٠٤

استعراض عام
بقلم الأمين العام للأونكتاد



الأمم المتحدة

نيويورك وجنيف، ٢٠٠٤

UNCTAD/LDC/2004(Overview)
(A) GE.04-50977 100504 110504

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، ٢٠٠٤"، (UNCTAD/LDC/2004)، رقم المبيع (A.03.II.D.9).

UNCTAD/LDC/2004/Overview

يمكن الاطلاع على هذا الاستعراض أيضاً على الإنترنت بالإنكليزية والفرنسية،
على العنوان التالي: <http://www.unctad.org>

استعراض عام

تحدي التخفيف من حدة الفقر في أقل البلدان نمواً

تعتبر التجارة الدولية حيوية بالنسبة للحد من الفقر في جميع البلدان النامية. غير أن الصلات بين توسيع التجارة والحد من الفقر ليست بسيطة أو آتية. ويهدف هذا التقرير إلى توضيح تلك الصلات وبالتالي الإسهام في التوصل إلى فهم أفضل للسياسات الوطنية والدولية التي يمكن أن تجعل من التجارة الدولية آلية فعالة للحد من الفقر في أقل البلدان نمواً.

وقد رُسمت على صفحة غلاف هذا التقرير خريطة للفقر بهدف إبراز المشكلة. وهذه الخريطة التي استنسخت من ورقة استراتيجية الحد من الفقر في رواندا، هي نتيجة عملية قائمة على المشاركة سَعَى في إطارها مجتمع محلي - وهو مجتمع شولي في مقاطعة نبيترا في رواندا - لتحديد أكثر مشاكله الإنمائية أهمية. وتبين الخريطة كل موقع من مواقع الأسر المعيشية، ونوع المأوى، وكذلك - وهو الأهم - تقييم أعضاء المجتمع المحلي أنفسهم لفئة الاجتماعية التي ينتمون إليها. وهناك ٢٣٠ أسرة معيشية صُنِّفت على النحو التالي:

- أوموتيندي/أوموكيني نياكوجيا (٤٣ أسرة معيشية). على أفراد تلك الأسر المعيشية أن يتسولوا، بسبب عوزهم الكامل - حيث لا ثياب ولا غذاء ولا مأوى لهم. ولا يمكن لأطفالهم أن يلتحقوا بالمدارس، ولا يمكنهم الحصول على الرعاية الطبية، وهم لا يملكون أية أراض زراعية.
- أوموتيندي/أوموكيني (١١٤ أسرة معيشية). لا يتوفر لهم غذاء كاف غير أن بإمكانهم العمل لحساب الآخرين من أجل البقاء؛ وثيابهم رثة، وليس لديهم ما يكفي من الأراضي الزراعية، وهم لا يحصلون على الرعاية الطبية إلا بالكاد. ويتوفر المأوى لأفراد هذه الأسر ولكن ليس لديهم قطعان ماشية، وهم يعانون باستمرار.

- أوموتيندي/أوموكيني وفياشيحي (٦٠ أسرة معيشية). تتوفر لدى أفرادها مآو، غير أنها صغيرة وبسيطة. ولديهم قدر ضئيل جداً من المحاصيل؛ وبإمكان أطفالهم أن يحصلوا على التعليم في المدارس الابتدائية؛ ويمكنهم أن يوفروا لأنفسهم ما يحتاجون إليه من ملابس ولكن بصعوبة؛ ونادراً ما يتلقون الرعاية الطبية، غير أنهم يدبرون أمورهم لتأمين ما يكفي من الطعام، ويربّون حيوانات صغيرة بمتعة.
- أوموكونغا (١٣ أسرة معيشية). لديهم فائض محاصيل للبيع وماشية؛ وبإمكانهم الحصول على الرعاية الصحية، ويستطيعون توفير بعض المال. وبإمكان أطفالهم أن يلتحقوا بالمدارس الثانوية. ويتوفر لهم ما يكفي من الطعام كماً ونوعاً وهم يظهرون في مظهر لائق، ولديهم بيوت جيدة ودراجات وبإمكانهم أن يشغلوا غيرهم للعمل لديهم.

وتوضح الحالة بشولي في رواندا طبيعة الفقر في أقل البلدان نمواً. حيث إن الفقر في تلك البلدان ليس ظاهرة تؤثر في نسبة ضئيلة من مجموع السكان، بل إنها تؤثر في الأغلبية. وهي، علاوة على ذلك، حالة تعيش فيها أغلبية السكان عند أو دون مستويات الدخل الكافية لتلبية احتياجاتهم الأساسية. وفي هذه المجتمعات، فإن الموارد المتاحة، حتى وإن كانت توزع بالتساوي، تكاد لا تكفي لتلبية الاحتياجات الأساسية للسكان على أساس مستدام.

وتعتبر أحوال المعيشة، كتلك السائدة في شولي، وصمة عار على جبين عالم متحضر. غير أنها ليست نادرة في أقل البلدان نمواً. وتشير تقديرات الفقر التي أجراها البنك الدولي وكذلك الأونكتاد إلى أن ٤٩-٥٠ في المائة من السكان في أقل البلدان نمواً كانوا يعيشون بمبلغ يقل عن دولار واحد في اليوم في نهاية التسعينات. ورغم تحسن الأداء الاقتصادي لأقل البلدان نمواً تحسناً كبيراً في التسعينات، فإن التأثير الشامل للفقر المدقع في هذه المجموعة من البلدان ككل لم يتقلص خلال ذلك العقد. وإذا استمرت هذه الاتجاهات، تدل التقديرات على أن عدد الأشخاص الذين يعيشون في حالة من الفقر المدقع في أقل البلدان نمواً قد يرتفع من ٣٣٤ مليون شخص عام ٢٠٠٠ إلى ٤٧١ مليون عام ٢٠١٥. وعندئذ، وإذا افترضنا أن التطور الراهن في الصين والهند سيستمر، فإن أقل البلدان نمواً ستكون بؤرة الفقر العالمي عام ٢٠١٥.

وتوجد في بلدان نامية أخرى ظروف معيشية شبيهة بالظروف السائدة في شولي. غير أن التعامل مع تلك الظروف في أقل البلدان نمواً ينطوي على تحديات خاصة نظراً إلى تفشي الفقر المدقع في المجتمع كله. وفي هذه الحالة، فإن الفقر الشامل يعزز الاتجاه نحو الركود الاقتصادي، والعكس صحيح. ومن بين الحلقات المفرغة المحلية، يمكن ملاحظة ما يلي:

- لا يوجد سوى القليل من فوائض الموارد المالية المتاحة للاستثمار وتمويل الخدمات العامة الحيوية، بما فيها خدمات التعليم والصحة والإدارة والقانون وحفظ النظام. ويؤدي تدني الدخل إلى تدني الادخار؛ ويؤدي تدني الادخار إلى تدني الاستثمار؛ ويؤدي تدني الاستثمار إلى تدني الإنتاجية ومستويات الدخل.
- للتخفيف من المخاطر في ظروف الندرة الشديدة، يسعى الناس لمزاولة أنشطة اقتصادية ذات عائداً متدنية ولكنها مؤكدة، بما في ذلك إنتاج ما يكفيهم ويؤمن بقاءهم من خلال أنشطة متعددة.
- يؤدي نقص الطلب المحلي الفعلي المقترن بالفقر المنتشر على نطاق واسع إلى تقليص فرص الاستثمار المربح.
- ثمة ندرة في الموظفين المؤهلين المتوفرين محلياً، ويشجع نقص الفرص المحلية ذوي الكفاءات على البحث عن عمل خارج البلد.
- يؤدي الفقر المتفشى إلى التدهور البيئي نظراً إلى أن السكان يحتاجون إلى ما يقتاتون به فيلجأون إلى رصيد الموارد البيئية لمجرد تأمين البقاء، غير أن ذلك يقوض بدوره إنتاجية الأصول الرئيسية التي تقوم عليها موارد الرزق.
- يوجد خطر كبير يتمثل في إمكانية اندلاع نزاع أهلي في البلدان التي يقترن فيها تدني دخل الفرد بركود أو تراجع اقتصادي.

وهناك ثلاث حقائق تبين هذه الحالة بوضوح تام. أولاً، بلغ متوسط دخل الفرد في أقل البلدان نمواً خلال النصف الثاني من التسعينات، محسوباً بالأسعار الجارية وبأسعار الصرف الرسمية ٠,٧٢ دولار في اليوم، وبلغ متوسط استهلاك الفرد ٠,٥٧ دولار يومياً. ويعني ذلك أنه لم يكن هناك إلا ما متوسطه ٠,١٥ دولار يومياً لكل شخص للإنفاق على تكوين رأس المال الخاص، والاستثمار العام في الهياكل الأساسية وإدارة الخدمات العامة الحيوية، بما في ذلك خدمات الصحة والتعليم والإدارة والقانون وحفظ النظام. ثانياً، كان ٣٤ في المائة من السكان الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ عاماً في سنة ٢٠٠١ أميين في أقل البلدان نمواً. وثالثاً، شهد ٦٠ في المائة من أقل البلدان نمواً خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠٠١ نزاعات أهلية متفاوتة من حيث شدتها وطولها، وقد اندلعت في معظم الحالات بعد فترة من الركود والتراجع الاقتصادي. ففي رواندا، على سبيل المثال، انخفض متوسط الاستهلاك الخاص للفرد بما يربو على ١٢ في المائة في الفترة بين عام ١٩٨٠ وعام ١٩٩٣، وهي السنة التي سبقت حدوث الإبادة الجماعية. ويبلغ متوسط الاستهلاك الخاص للفرد مستوى أعلى إلى حد ما في الوقت الراهن مما كان عليه عام ١٩٩٣.

ويكمن تحدي التخفيف من حدة الفقر في أقل البلدان نمواً في كيفية القيام بذلك من نقطة الانطلاق هذه. ولدى الأسر المعيشية في شولي فكرة جيدة عما يجب القيام به. فهم يعتبرون أن زيادة أصولهم وإنتاجيتها يشكّلان العنصر الرئيسي. وتكمن الأولوية ببساطة في الحصول على الماعز الذي سيتيح جميع أنواع المنتجات الفرعية، بما في ذلك السماد الطبيعي بهدف زيادة إنتاجية حقولهم والحفاظ عليها. لكن هل يعني ذلك أنه ليس للتجارة الدولية صلة بتخفيف حدة الفقر؟ وما هي علاقة التجارة الدولية بالحد من الفقر في مثل هذه الظروف؟

يتناول هذا التقرير العلاقة بين التجارة والفقر في أقل البلدان نمواً. وهو يسعى للإجابة عن الأسئلة الرئيسية التالية:

- ما هو الدور المحتمل للتجارة الدولية في الحد من الفقر في أقل البلدان نمواً؟
- كيف تتجسد عملياً العلاقة بين التجارة الدولية والفقر في أقل البلدان نمواً؟
- ما هي السياسات الوطنية والدولية التي يمكن أن تجعل من التجارة الدولية آلية أكثر فعالية للتخفيف من حدة الفقر في أقل البلدان نمواً؟

أهمية التجارة الدولية في الحد من الفقر في أقل البلدان نمواً

يذهب هذا التقرير إلى أن الحد من الفقر يتطلب، في ظروف الفقر الشامل مثل تلك الظروف السائدة في أقل البلدان نمواً، تحقيق نمو اقتصادي مطرد من ذلك النوع الذي يحقق زيادة هامة في متوسط دخول الأسر المعيشية واستهلاكها. ولا يمكن للحد من الفقر على نحو مستدام أن يتم من خلال تحويلات الرعاية، رغم أن هذه يمكن أن تستخدم في أي وقت من الأوقات، بهدف التخفيف من حالات اليأس الشديد. بل إنه يتطلب التنمية والاستخدام الفعالين للقدرات الإنتاجية بطريقة تكفل استخدام السكان الذين هم في سن العمل استخداماً أكمل وأكثر إنتاجية.

وبإمكان التجارة الدولية أن تؤدي دوراً قوياً في الحد من الفقر في أقل البلدان نمواً. وتكمن أهميتها في أن الصادرات والواردات تيسر تحقيق النمو الاقتصادي المطرد، وتنمية القدرات الإنتاجية، وتوسيع فرص العمالة وموارد الرزق المستدامة. وبالنسبة إلى معظم أقل البلدان نمواً، يهيمن القطاع الأولي، ولا سيما الزراعة، على الإنتاج والعمالة في الاقتصاد، وتتسم عملية تنمية القدرات الإنتاجية بالضعف. وفي هذه الحالة، تمكن الصادرات من الحصول، عن طريق الاستيراد، على السلع التي لا تنتج محلياً ولكنها ضرورية للنمو الاقتصادي والحد من الفقر. وتشمل تلك السلع الأغذية والسلع الاستهلاكية المصنّعة والوقود والمواد الخام والآلات والمعدات ووسائل النقل والمدخلات الوسيطة وقطع الغيار. ومن خلال الصادرات يمكن تحويل الموارد الطبيعية غير المستغلة استغلالاً كاملاً وفائض العمالة إلى واردات تدعم النمو الاقتصادي. ويجب أن تنمو الصادرات بسرعة كافية، وبطريقة مستقرة بما فيه الكفاية، لتلبية الطلب المتزايد على الاستيراد. وإذا لم تحقق الصادرات ذلك، فإن استدامة النمو الاقتصادي سوف تكون مهددة من جراء تراكم دين خارجي لا يمكن تحمُّله.

وللتجارة الدولية أهمية خاصة في الحد من الفقر في أقل البلدان نمواً لأن درجة "انفتاحها"، إذا قيسَت بمسوى تكاملها التجاري مع بقية بلدان العالم تعتبر، خلافاً للانطباع السائد، مرتفعة. وخلال الفترة ١٩٩٩-٢٠٠١، شكَّلت صادرات وواردات السلع والخدمات ما متوسطه ٥١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لأقل البلدان نمواً. وهذه النسبة تقل إلى حد ما عما هي عليه في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. غير أن متوسط مستوى التكامل التجاري لأقل البلدان نمواً كان في الواقع أعلى مما كان عليه في

البلدان المرتفعة الدخل الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حيث بلغ ٤٣ في المائة خلال تلك السنوات. وفي ١٠ بلدان فقط من أقل البلدان نمواً التي تتوفر عنها بيانات، كانت نسبة التجارة/الناتج المحلي الإجمالي أدنى مما هي عليه في البلدان المرتفعة الدخل الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

وعلاوة على ذلك، فإن للتجارة الدولية أهميتها في التخفيف من حدة الفقر لأن اقتصادات أقل البلدان نمواً تتأثر تأثراً شديداً بالواردات. فكلما ارتفعت نسبة الواردات اللازمة لاستمرار الأنشطة الاقتصادية الجارية ولتنميتها، زادت حساسية اقتصاد ما إزاء التوريد. وفي أقل البلدان نمواً، تؤدي احتناقات الاستيراد إلى إعاقه الاستخدام الكامل لقدرات الإنتاج المحلية. وإضافة إلى ذلك، فإن عنصر الاستيراد الذي تتضمنه عمليات الاستثمار مرتفع بسبب عدم وجود صناعة للسلع الرأسمالية المحلية وعدم توفر القدرات الهندسية. وأخيراً، فإن الأمن الغذائي بالنسبة إلى بضعة بلدان من أقل البلدان نمواً يعتمد اعتماداً شديداً على استيراد المواد الغذائية.

غير أن العلاقة بين التجارة الدولية والحد من الفقر ليست آلية أو مباشرة. ويعود ذلك إلى ثلاثة أسباب على الأقل.

أولها، أن النمو الاقتصادي يتوقف، في الاقتصادات الفقيرة التي تستند أساساً إلى الموارد الطبيعية أو الاقتصادات الزراعية مثلما هو الحال في معظم أقل البلدان نمواً، على تطوير طائفة من القدرات والمؤسسات والخدمات الجديدة. ويجب تكييف التكنولوجيات الزراعية الجديدة، أو استحداثها كلياً، بما يتوافق مع الأحوال الزراعية والمناخية وحالة التربة في البلدان المعنية. كما يجب تحديث أو إنشاء المدارس والجامعات والمستشفيات ومراكز التدريب التقني ومؤسسات البحث والتطوير. ويجب شق الطرق وتوفير خدمات إرشادية من أجل تمكين أغلبية السكان العاملين في القطاع الزراعي من الدخول في نطاق الاقتصاد الحديث. كما يجب تعزيز سلطان القانون، والحد من الأنشطة الاحتكارية خدمة لمصالح معينة. وبإيجاز، ثمة حاجة إلى الاستثمار في جميع أنواع رأس المال المادي والبشري والاجتماعي والمؤسسي، وتكييف التطور الابتكاري والتكنولوجي مع ظروف البلدان. ذلك أن تراكم رأس المال والتطور التكنولوجي يشكّلان محرك النمو، في حين تشكل التجارة الدولية وقود هذا المحرك. وإذا نفذ الوقود فلن يشتغل المحرك.

وبناء على ذلك، فإن النمو الاقتصادي المستدام لا يتطلب فقط توسيع حجم الصادرات بل وكذلك وجود صلة وثيقة بين الاستثمار والتصدير يتم من خلالها استخدام الواردات من المعدات، والمواد الخام ومدخلات الإنتاج استخداماً جيداً وتؤدي إلى تحسينات مستمرة في إنتاجية العمالة في الاقتصاد بأكمله. ومن الصعب جداً استيفاء هذا الشرط في أقل البلدان نمواً بسبب ندرة فائض الموارد المالية المتوفرة لتمويل الاستثمار وكذلك بسبب ضعف تنمية القدرات المحلية لتنظيم المشاريع. ويعتمد العديد من عمليات مراكمة رأس المال وعملية الميزنة على الصعيد المركزي في أقل البلدان نمواً اعتماداً شديداً على المساعدة المالية الدولية، وبالتالي فإن الصلة بين التجارة الدولية والحد من الفقر تعتمد أيضاً على مدى فعالية تقديم المساعدة الدولية وكفاءتها.

ثانياً، يجب أن يُنظر إلى الدور الإيجابي للصادرات في توسيع قدرة أقل البلدان نمواً على الاستيراد في إطار طبيعة قيود موازين مدفوعاتها. ذلك أن من السمات البارزة لاقتصادات أقل البلدان نمواً أنها قد سجلت جميعها تقريباً عجزاً تجارياً كبيراً ومستمرًا. ففي الفترة بين ١٩٩٩ و٢٠٠١، كان العجز التجاري يقدر بأكثر من ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في ٢٥ بلداً من بين ٤٤ بلداً من أقل البلدان نمواً تتوفر عنها بيانات، وبما يربو على ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في ثمانية بلدان منها. وباستثناء البلدان المصدرة للنفط التي تترع إلى تسجيل فوائض تجارية، لم تمول حصائل الصادرات سوى ٦٥ في المائة من واردات أقل البلدان نمواً خلال تلك السنوات. وبالنسبة إلى أقل البلدان نمواً التي تشكل السلع الأساسية الزراعية أهم صادراتها، لم تغط حصائل الصادرات سوى ٥٤ في المائة من إجمالي الواردات. ويمول ذلك العجز التجاري أساساً من خلال تدفقات المساعدة، لكن تحويلات العاملين في الخارج أصبحت متزايدة الأهمية.

وفي ظل هذه الظروف، قد ينتفي الدور الإيجابي الذي تؤديه الصادرات في تحسين القدرة على الاستيراد وذلك بسبب انخفاض التدفقات الرأسمالية الوافدة أو تزايد التزامات خدمة الدين. وينبغي لجميع أقل البلدان نمواً أن تعمل أساساً على تقليص اعتمادها على مساعدة وخفض مديونيتها الخارجية. لكن، وفي المدى القصير، يمكن للصلة بين توسع التجارة والحد من الفقر أن تنقطع إذا اعتبرت زيادة المبادلات التجارية فرصة لتقليص المعونة. وإذا ارتبطت التحسينات في أداء الصادرات بتخفيضات في

المساعدة الدولية وزيادات في التزامات خدمة الدين، يمكن للبلد أن يتعرض لخطر الجمود رغم الجهود الكبيرة التي يبذلها لتمويل تنميته بنفسه.

وهناك سبب ثالث لتعقد العلاقة بين التجارة الدولية والحد من الفقر في أقل البلدان نمواً. فرغم أن الاقتصادات الوطنية لمعظم أقل البلدان نمواً تتكامل إلى حد بعيد مع بقية العالم من خلال التجارة، فإن حياة وموارد رزق أكثرية السكان في معظم أقل البلدان نمواً لا ترتبط ارتباطاً مباشراً بالاقتصاد العالمي. ويصعب الحصول على بيانات دقيقة عن ذلك. إلا أنه يلاحظ أن اليد العاملة في قطاع الزراعة تشكل ما يربو على ٦٠ في المائة من مجموع القوى العاملة في جميع أقل البلدان نمواً باستثناء ١١ منها، غير أن نسبة الصادرات الزراعية إلى القيمة المضافة الزراعية منخفضة عموماً. ورغم وجود بعض الاستثناءات، فإن الصادرات الزراعية تشكل ما يقل عن ١٠ في المائة من القيمة المضافة الزراعية في أكثر من نصف أقل البلدان نمواً التي تتوفر عنها بيانات. وفي المراكز الحضرية، تشكل العمالة المأجورة نسبة ضئيلة جداً من مجموع العمالة في أغلبية أقل البلدان نمواً أما نشاط القطاع غير النظامي الموجه نحو التصدير فضئيل جداً ورغم أن بعضه يمكن أن ينافس الواردات، فإن الفقر يجزئ السوق عملياً، مما يوفر منفذاً لمنتجي السلع المحليين. ومن المؤشرات الدالة الأخرى أن واردات الأغذية، بالنسبة إلى أكثر من نصف أقل البلدان نمواً، تشكل ما يقل عن ١٠ في المائة من مجموع استهلاك الأغذية.

وبالتالي فليس هناك ما يضمن أن يؤدي توسع الصادرات إلى شكل من أشكال النمو الاقتصادي الشامل للجميع. بل ثمة احتمال قوي في أن يتحول النمو الذي تحركه الصادرات إلى "نمو محصور" فعلياً. وهو شكل من أشكال النمو الاقتصادي الذي يتركز في جزء صغير من الاقتصاد، جغرافياً وقطاعياً على السواء. وهو يتمثل في نمط التنمية الذي كان سائداً خلال الفترة الاستعمارية في بلدان أفريقيا المندرجة في فئة أقل البلدان نمواً، حيث كان هناك قطاع تصدير للسلع غني نسبياً ومتصل بالطرق والموانئ وتدعمه خدمات مساعدة يقوم إلى جانب مناطق داخلية شاسعة ومتخلفة تعيش فيها أغلبية السكان. غير أن ذلك يمكن أن يحدث أيضاً مع توسع صادرات المنتجات المصنعة القائمة على الاستخدام الكثيف لليد العاملة والتي تنحصر في منطقة لتجهيز الصادرات تقوم على تجميع المدخلات المستوردة، أو مناطق سياحية محصورة تزود باحتياجاتها عن طريق الواردات، أو صناعات استخراجية تقوم على الاستخدام الكثيف لرأس المال وتتركز في مواقع قليلة داخل البلد.

إن النمو الاقتصادي الشامل لا يتطلب مجرد توسيع الصادرات بل أيضاً توسيع فرص كسب الدخل في جميع القطاعات الاقتصادية، بما يشمل الصادرات وأنشطة الإنتاج المنافسة للواردات، والمنتجات القابلة وغير القابلة للتداول، على أن يتحقق هذا النمو بمعدل يتجاوز معدل نمو عدد السكان الذين هم في سن العمل. المطلوب ليس مجرد عملية توسيع لحجم الصادرات، بل كذلك تعزيز الروابط الإنمائية بين أنشطة التصدير المتنامية وبقية الاقتصاد. ومن الأهمية بمكان أن تُعزز أوجه التكامل الإنمائية بين الأنشطة الزراعية وغير الزراعية من أجل تحقيق نمو اقتصادي شامل.

العلاقة القائمة عملياً بين التجارة والحد من الفقر

بالرغم من أن التجارة الدولية يمكن أن تؤدي دوراً قوياً في الحد من الفقر في أقل البلدان نمواً، يستنتج هذا التقرير أن الدور الإيجابي للتجارة في الحد من الفقر عملياً لا يؤدي في الواقع إلا في عدد قليل من أقل البلدان نمواً.

والسبب الأول البديهي لذلك هو الافتقار إلى دينامية التصدير في العديد من تلك البلدان. ويرتبط ذلك ارتباطاً وثيقاً بهيكل التصدير، وخصوصاً بالاعتماد على السلع الأساسية. وكما نوقش بإسهاب في تقرير أقل البلدان نمواً لعام ٢٠٠٢، فقد وقع العديد من أقل البلدان نمواً المصدرة للسلع باستثناء النفط في مصيدة الفقر الدولي التي أدت فيها العلاقات التجارية والمالية الخارجية إلى تقوية الحلقات المفرغة الداخلية التي تديم الفقر بدلاً من أن تساعد في الخروج منها. وعادة ما تعتمد أقل البلدان نمواً المصدرة للسلع باستثناء النفط على مجموعة ضيقة من السلع الأولية ذات الإنتاجية المتدنية والقيمة المضافة المنخفضة والقدرة التنافسية الضعيفة والتي تُخدم أسواقاً دولية منحسرة أو راكدة. وما انفك ضعف أداء التصدير يرتبط بتراكم الديون الخارجية وظهور نظام للمعونة/خدمة الدين تخصص في إطاره مدفوعات المعونة، بصفة متزايدة، ضمنياً أو صراحة، لتأمين خدمة الديون الرسمية. وقد هُمّشت هذه البلدان بصفة متزايدة في التجارة العالمية. ففي عام ٢٠٠١، بلغت حصة الصادرات العالمية من السلع والخدمات المصدرة من أقل البلدان نمواً التي تصدر أساساً السلع الأساسية الزراعية ما نسبته ٥٦ في المائة فقط من المستوى الذي كانت عليه عام ١٩٨٠، بينما بلغت حصة أقل البلدان نمواً المصدرة للمعاداة ١٦ في المائة فقط من مستواها السابق.

ولا يمكن للتجارة الدولية أن تخدم الحد من الفقر إذا كان الأداء التصديري ضعيفاً. ولكن حتى عندما استطاعت أقل البلدان نمواً أن تزيد المعدل الإجمالي لنمو صادراتها - مثلما فعل العديد منها في التسعينات (بما في ذلك أقل البلدان نمواً المصدر للسلع غير النفطية) - فإن تحسن الأداء التصديري نادراً ما يؤدي إلى الحد من الفقر بصفة مستدامة وهامة. وتبعاً لذلك فإن العلاقة بين التجارة والفقر غير متناظرة. فرغم أنه يكاد يكون من المؤكد أن أقل البلدان نمواً التي تعاني من تراجع في الصادرات تشهد زيادة في انتشار الفقر، فإن ارتفاع مستوى الصادرات لا يؤدي بالضرورة إلى الحد من الفقر.

تواتر حالات توسع الصادرات دون الحد من الفقر

إن الأدلة الأساسية التي يستند إليها التقرير لبيان هذه الظاهرة مستمدة من دراسة اتجاهات الصادرات بالأرقام الحقيقية ومتوسط معدلات الاستهلاك الخاص بالنسبة للفرد (تعادل القدرة الشرائية بالدولار لعام ١٩٨٥). وفي إطار أقل البلدان نمواً، توجد علاقة وثيقة على المدى الطويل بين متوسط الاستهلاك الخاص للفرد ومدى انتشار حالات الفقر التي يعيش فيها الفرد على دولار واحد أو دولارين في اليوم. وهذا يتيح تحديد ثلاثة أنواع من العلاقة بين التجارة والحد من الفقر:

- وجود أثر إيجابي للتجارة، حيث يرتفع متوسط الاستهلاك الخاص للفرد إلى جانب نمو الصادرات؛
- وجود أثر مُفقر للتجارة، حيث ينخفض متوسط الاستهلاك الخاص للفرد إلى جانب نمو الصادرات؛
- وجود أثر غامض للتجارة، حيث لا يوجد اتجاه واضح في متوسط الاستهلاك الخاص للفرد إلى جانب نمو الصادرات.

ويُرجح أن يتيح هذا التصنيف أفضل صورة للعلاقة القائمة بين التجارة والفقر. ومن شبه المؤكد أن يتزايد تأثير الفقر في الحالات التي ينخفض فيها متوسط الاستهلاك الخاص للفرد. غير أن الزيادات في متوسط الاستهلاك الخاص للفرد قد تتركز، في المدى القصير، ضمن أغنى شرائح السكان ولا ترتبط بالحد من الفقر. ويمكن أن تنشأ انحرافات عن العلاقة النموذجية على المدى الطويل بين الاستهلاك الخاص وانتشار الفقر، غير أنه من غير المرجح أن تستمر تلك الانحرافات على المدى الطويل.

وإذا ركّز المرء على الاتجاهات في أقل البلدان نمواً التي تتوفر عنها بيانات خلال للفترة ١٩٩٠-١٩٩٥ و/أو ١٩٩٥-٢٠٠٠، يمكن ملاحظة بعض المؤشرات الإيجابية. فمن بين ٦٦ ملاحظة (بلد واحد لكل فترة)، يتبين أن الصادرات قد زادت في ٥١ منها. وإذا قُسمت البلدان ببساطة إلى البلدان التي يرتفع فيها متوسط الاستهلاك الخاص للفرد والبلدان التي ينخفض فيها، يمكن القول إن توسع التصدير يحدث جنباً إلى جنب مع ارتفاع معدل الاستهلاك الخاص للفرد في ٥٩ في المائة من الحالات (٣٠ من بين ٥١ حالة). وإضافة إلى ذلك، فإن توسع التصدير المقترن بارتفاع متوسط الاستهلاك الخاص للفرد كان أكثر شيوعاً خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠ مما كان عليه خلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥. غير أنه باستخدام تقديرات محافظة لحد أدنى لمتوسط معدلات الاستهلاك الخاص للفرد (+١ في المائة سنوياً و-١ في المائة سنوياً) للتمييز بين الحالات التي يوجد فيها أثر إيجابي للتجارة أو أثر غامض أو أثر مُفقر يتضح أن الدور المحتمل للتجارة في التخفيف من حدة الفقر لا يؤدي إلى نتائج على النحو المتوقع. وبعبارة أكثر تحديداً:

- إن أثر المُفقر التجارة يوجد في ١٨ حالة من بين ٥١ حالة؛
- يحدث أثر التجارة الغامض وأثرها المُفقر، اللذان يوجدان معاً في ٢٩ من بين ٥١ حالة، بصفة أكثر تواتراً من الأثر الإيجابي للتجارة؛
- يحدث الأثر الإيجابي للتجارة في ٢٢ حالة فقط من بين ٥١ حالة.

وقد يرغب البعض في أن يرى في ذلك "نصف الكأس المملآن لا نصفها الفارغ". غير أن عدم وجود علاقة إحصائية هامة بين نمو الصادرات والتغيرات في الاستهلاك الخاص للفرد في أية فترة من الفترتين هو أمر يبعث على القلق. وإضافة إلى ذلك، هناك ثلاثة بلدان من أقل البلدان نمواً فقط - وهي أوغندا وبنغلاديش وغينيا - لوحظ فيها أثر إيجابي للتجارة خلال كلتا الفترتين ١٩٩٠-١٩٩٥ و ١٩٩٥-٢٠٠٠. ولا يمكن توقع حدوث التخفيف من حدة الفقر في إطار أقل البلدان نمواً إلا إذا كانت هناك زيادة كبيرة ومطردة في متوسط معدلات الاستهلاك الخاص للفرد. وقد شهد عدد كبير جداً من أقل البلدان نمواً حالات انتعاش كبير للصادرات منذ نهاية الثمانينات. لكن لا يوجد لنمو الصادرات أي أثر إيجابي قوي ومستدام في الحد من الفقر في أكثرية أقل البلدان نمواً.

العلاقة بين التجارة والنمو

من الأسباب التي تحول دون أن يؤدي توسع التصدير في كثير من الحالات إلى الحد من الفقر ما يتمثل في طبيعة العلاقة القائمة بين التجارة والنمو. وبصفة عامة، يوجد ترابط إيجابي بين نمو الصادرات ونمو الناتج في أقل البلدان نمواً كما هو الحال في البلدان النامية الأخرى. غير أن هذه العلاقة هي أضعف إلى حد ما في أقل البلدان نمواً منها في البلدان النامية الأخرى من حيث وثاقة الترابط بين هذين المتغيرين. يضاف إلى ذلك أنه على أي مستوى من مستويات نمو الصادرات، يرتبط معدل معين لنمو الصادرات بمعدل لنمو الناتج يكون أدنى بقليل في أقل البلدان نمواً منه في البلدان النامية الأخرى. وهو أمر بالغ الأهمية نظراً إلى أن الشرط الأساسي اللازم، كحد أدنى، لتخفيف وطأة الفقر هو أن يكون معدل النمو الاقتصادي مرتفعاً بما فيه الكفاية لزيادة حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. وتترع معدلات نمو السكان لأن تكون أعلى في أقل البلدان نمواً. وفي ظل هذه الظروف، ورغم العلاقة الإيجابية القائمة بين نمو الصادرات ونمو الناتج، فإن نمو الصادرات لا يولّد معدلات نمو في الناتج تكون عالية بما فيه الكفاية لتأمين زيادة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في عدد من أقل البلدان نمواً. والواقع أن نمو الصادرات الإيجابي، خلال فترة التسعينات، قد اقترن بمبوط حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في حوالي ثلث أقل البلدان نمواً.

ويبدو أن ما هو مهم ليس مجرد نمو الصادرات بل هو تحقيق معدل نمو حقيقي في الصادرات يتجاوز 5 في المائة سنوياً. ودون تلك العتبة، يتزايد احتمال أن يكون نمو الصادرات مقترناً بمبوط وليس بارتفاع حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.

والسبب الذي يجعل العلاقة بين التجارة والنمو أضعف إلى حد ما في أقل البلدان نمواً منها في البلدان النامية الأخرى هو مسألة تتطلب مزيداً من البحث. وقد كانت هناك فعلاً علاقة متينة بين نمو الواردات ونمو الاستثمار في أقل البلدان نمواً في التسعينات. ويشير ذلك إلى إمكانية وجود صلة قوية بين الاستثمار والتصدير من خلال زيادة الصادرات التي تمكن من زيادة الواردات التي تمكن بدورها من زيادة الاستثمار في الاقتصاد المحلي مما يؤدي إلى تحقيق نمو اقتصادي أعلى. غير أن الأدلة تشير إلى حلقتين رئيسيتين مفقودتين في العلاقة بين الصادرات والواردات والاستثمار والنمو الاقتصادي. أولهما، أن نمو القدرة على الاستيراد في التسعينات كانت أبطأ بكثير من نمو الصادرات.

ويرجح أن يكون ذلك انعكاساً لانخفاض تدفقات المساعدة والتغيرات في التزامات خدمة الدين التعاقدية. وثانياً، لا ترتبط زيادة الاستثمار بزيادة النمو الاقتصادي في أقل البلدان نمواً بنفس درجة قوة هذا الارتباط في البلدان النامية الأخرى.

ولا يمكن للتجارة الدولية أن تساعد في الحد من الفقر في البلدان التي لا يكون فيها مستوى وكفاءة الاستثمار كافيين لدعم النمو الاقتصادي المستدام. وعلى أساس التحليل الوارد في تقرير أقل البلدان نمواً لعام ٢٠٠٠، فإن الأسباب الرئيسية لانقطاع العلاقة بين الاستثمار والنمو هي التالية: العوائق التي تقيد تعبئة الموارد المحلية وضعف طبقة منظمي المشاريع المحليين؛ وعدم فعالية المعونة؛ والآثار السلبية المتعددة للمديونية الخارجية. وتكمن الشروط الأساسية لتأمين وجود علاقة أفضل بين التجارة والحد من الفقر في أقل البلدان نمواً في ظهور طبقة من منظمي المشاريع المحليين يكون اهتمامها موجهاً نحو الأنشطة الإنتاجية، وزيادة المساعدة المالية والتقنية الدولية الفعالة الرامية إلى بناء القدرات الإنتاجية والتجارية، وإيجاد حل دائم لمشكلة الديون.

توسيع التجارة وشمولية عملية النمو الاقتصادي

كما أن العلاقة بين التجارة والحد من الفقر تتفكك أيضاً بسبب عدم ارتباط توسع الصادرات بشكل شامل من أشكال النمو الاقتصادي الذي يحد من الفقر. وبحول عدم توفر البيانات إلا بقدر محدود دون التوصل إلى استنتاجات عامة بشأن مدى شمولية النمو الاقتصادي. والواقع أن هناك حاجة ماسة لإجراء دراسات حالات قطرية تتناول العمالة والتجارة بهدف تقديم صورة أفضل عما يجري فعلاً. غير أن هذا التقرير يستنتج أن أثر التجارة المفقور يكون أكثر تواتراً في أقل البلدان نمواً التي يرتفع فيها مستوى التفاوت في الدخول. وإضافة إلى ذلك، فإن البيانات المستمدة من الدراسات التشخيصية للتكامل التجاري التي أعدت ضمن الإطار المتكامل لتقديم المساعدة التقنية ذات الصلة بالتجارة لصالح أقل البلدان نمواً، تقدم أدلة هامة عن النمو غير الشامل الذي تستحثه الصادرات.

ويمكن اتخاذ حالة مدغشقر كمثال على ذلك، حيث تتضمن دراستها التشخيصية للتكامل التجاري عملية محاكاة تفترض أن صادراتها من الملابس ستزيد بنسبة ٢٠ في المائة سنوياً خلال الفترة ٢٠٠٠ - ٢٠٠٣، ثم بنسبة ١٠ في المائة سنوياً

خلال الفترة ٢٠٠٣ - ٢٠٠٩، وأن السياحة ستتمو بنسبة ١٠ في المائة سنوياً خلال كامل الفترة. غير أنه إذا نما الإنتاج الزراعي بنسبة ١,٥ في المائة سنوياً، مثلما حدث في التسعينات، ونمت الصناعة الداخلية خارج منطقة تجهيز الصادرات بنسبة ٢ في المائة سنوياً، فإن الإسقاطات تدل على أن نسبة السكان الذين يعيشون دون خط الفقر سترتفع من ٧١ في المائة في عام ١٩٩٩ إلى ٧٢ في المائة عام ٢٠٠٩. والواقع أن أعلى معدلات نمو في الصادرات يمكن لأقل البلدان نمواً ذات الأداء الأفضل أن تتوقع تحقيقها تقترن بعدم حدوث أي انخفاض في معدل انتشار الفقر كما تقترن، بالنظر إلى النمو السكاني، بزيادة في عدد السكان الذين يعيشون دون خط الفقر بزهاء ٣,٨ ملايين شخص خلال ١٠ سنوات.

ويحدد التقرير عنصرين هامين يؤثران في حظوظ تحقيق شكل شامل من أشكال النمو الاقتصادي يستند إلى توسيع الصادرات. والعنصر الأول هو مدى مساهمة كل من توسيع الصادرات واستبدال الواردات وتوسع الطلب الداخلي في النمو الاقتصادي. وتشير الأدلة إلى أن العلاقات الأقل مواتة بين التجارة والحد من الفقر في أقل البلدان نمواً في التسعينات توجد في البلدان التي يكون فيها توسيع الصادرات أهم مكون في جانب الطلب ضمن مكونات النمو الاقتصادي وفي البلدان التي يكون فيها استبدال الواردات المكون الرئيسي في جانب الطلب ضمن مكونات النمو الاقتصادي. ويرجح أن تظهر الآثار الإيجابية للتجارة إذا كان هناك نمط متوازن من النمو الاقتصادي، يكون فيه توسع الطلب الداخلي المكون الرئيسي للنمو الاقتصادي، غير أن توسيع الصادرات يشكل أيضاً مساهمة هامة في مجمل العملية.

أما العامل الثاني فيتمثل في مدى كثافة جهود تعبئة الموارد الداخلية. ومن الملفت للنظر أن ثلث الحالات التي كان فيها للتجارة أثر مُمقر أو أثر غامض في أقل البلدان نمواً خلال الفترتين ١٩٩٠-١٩٩٥ و ١٩٩٥-٢٠٠٠ تقترن بزيادة جهود تعبئة الموارد المحلية وهبوط حصة الاستهلاك الخاص من الناتج المحلي الإجمالي. وتعتبر جهود تعبئة الموارد المحلية الداعمة لتوسيع الصادرات جهوداً إيجابية من منظور استدامة النمو إلى درجة أنها ترتبط بالاستثمار الكفؤ. غير أنه من الصعب جداً أن تحدث عملية "شد الحزام" في بلدان فقيرة جداً يبلغ فيها متوسط استهلاك السكان ككل مجرد دولار واحد في اليوم، دون أن يؤدي ذلك إلى زيادة الفقر. وفضلاً عن ذلك، إذا كانت

عملية "شد الحزام" المرتبطة بتوسيع الصادرات، مفرطة فإن إمكانية تحقيق استدامة عملية النمو بأكملها قد تنعدم.

وتشكل المفاضلة بين زيادة تعبئة الموارد المحلية التي يمكن أن تساعد على تعزيز نمو الصادرات، وبين الحد من الفقر معضلة كبيرة في البلدان الفقيرة. وهي تصبح أكثر حدة إلى درجة أن متوسط الاستهلاك الخاص للفرد لا يبلغ مستويات الكفاف الأساسية. وإضافة إلى ذلك، فإن ضرورة المفاضلة بين الهدفين المرغوب في تحقيقهما تقل إذا كانت العلاقة بين التجارة والنمو أقوى. لكن إذا كان نمو الصادرات مقترناً بزيادات بطيئة في حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، كما هو الحال في العديد من أقل البلدان نمواً، فإن ضرورة المفاضلة تصبح أبرز بصفة خاصة. وفي هذه الظروف، فإن كفالة تضافر توسع الصادرات، وزيادة تعبئة الموارد المحلية والحد من الفقر في الوقت نفسه، تتوقف أساساً على مدى توفر الموارد الخارجية للحد من ضرورة المفاضلة بين تعبئة الموارد المحلية بالحد من الفقر.

الصراعات الأهلية والعلاقة بين التجارة والفقر

هناك عنصر آخر يساهم في ضعف العلاقة بين التجارة والحد من الفقر في أقل البلدان نمواً، وهو يتمثل في الصراعات الأهلية. وهذه قضية متزايدة الأهمية في أقل البلدان نمواً. ولا تتفق قواعد البيانات على النمط المحدد. غير أن قاعدة البيانات الواسعة الاستخدام وهي قاعدة Uppsala/PRIO تبين أنه خلال الفترة ١٩٧٨-١٩٨٩، شهد ما نسبته ٤٠ في المائة من أقل البلدان نمواً نزاعات أهلية متفاوتة من حيث حدتها وطول مدتها، في حين ارتفعت تلك النسبة إلى ٦٠ في المائة خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠٠١.

وأسباب هذا الاتجاه معقدة جداً. ويشير التحليل الوارد في هذا التقرير إلى أن التخصص في تصدير بعض المنتجات، ولا سيما الألماس والنفط والخشب ومحاصيل المخدرات، يرتبط بتزايد خطر اندلاع الصراعات. غير أنه من المغالاة في التبسيط الإشارة إلى أن الانتهازية التجارية المترسخة في الجشع هي العنصر الرئيسي للصراعات الأهلية في أقل البلدان نمواً التي تعتمد على السلع الأساسية الأولية. غير أن التقرير يخلص إلى بعض الاستنتاجات الهامة في ما يخص تبعات الصراعات الأهلية.

فبحسب مستوى شدة الصراع وكذلك مدى تعرض البلد لتجارب صراعات سابقة، فإنه من الواضح أن الصراعات الأهلية لا تؤدي دوماً إلى انهيار التجارة أو حتى إلى انخفاض مستويات الصادرات مقارنة بالفترات التي تسبق مباشرة اندلاع النزاعات. وعادة ما تنخفض مكونات استيعاب الناتج المحلي الإجمالي (الاستهلاك والاستثمار المحليين) خلال فترات الصراع. غير أن الصادرات تترع لأن تكون إيجابية خلال فترات الصراع، بل إنها قد تسجل مستويات أعلى مما كانت عليه في الفترة السابقة لاندلاع الصراع. ويتضح ذلك بصفة خاصة في حالات الصراعات المتكررة. وهذا يدل جزئياً على أن بعض الأطراف الاقتصادية الفاعلة تترع بصفة متزايدة إلى مواصلة أعمالها التجارية بصرف النظر عن بيئة الصراعات المتكررة، بل إنها تتكيف مع هذه البيئة.

وبصفة عامة، فإن الصراعات الأهلية تشكل سبباً رئيسياً واضحاً من أسباب الفقر. ومع ذلك وبالنظر إلى أن الصادرات يمكن أن تزداد أيضاً خلال الصراعات الأهلية، فإن ثمة اتجاهات قوية لأن تشهد فترات الصراعات الأهلية ذلك النوع من التجارة ذات الآثار المفكرة. ومن ثم فإن السلم الأهلي يشكل شرطاً لازماً لإقامة علاقة إيجابية بين التجارة والحد من الفقر. كما أن الحكم السليم، بما في ذلك الإدارة السليمة لعائدات الموارد الطبيعية، هو أمر أساسي بالنسبة للسلم الأهلي.

هل يمكن تحسين العلاقة بين التجارة والحد من الفقر باتخاذ تدابير لتحرير التجارة من جانب واحد؟

يتمثل التحدي الرئيسي على صعيد السياسات العامة في الوقت الراهن في ردم الفجوة بين الدور القوي الذي يمكن للتجارة الدولية أن تؤديه للحد من الفقر في أقل البلدان نمواً من جهة، والآثار الغامضة أو المفقرة للتجارة التي تحدث في عدد كبير جداً من أقل البلدان نمواً من جهة أخرى. ومن الحلول الممكنة التي يمكن اقتراحها في مجال السياسات العامة لتحسين هذه الحالة ما يتمثل في إجراء عملية للتجارة من جانب واحد وبالتالي زيادة "انفتاح" الاقتصادات الوطنية لأقل البلدان نمواً. إلا أنه ينبغي التنبيه إلى أمرين فيما يتصل بالدور الذي يمكن أن يؤديه تحرير التجارة هذا، أولهما أن أقل البلدان نمواً ما برحت تشهد في الواقع، منذ نهاية الثمانينات، عملية تحرير للتجارة واسعة النطاق. ولم يبق في العديد من تلك البلدان الكثير مما يمكن تنفيذه في مجال تحرير التجارة. أما الأمر الثاني فهو أن الاتجاهات الناشئة التي تلت تحرير التجارة، رغم أن لها جوانب إيجابية وسلبية على السواء، لا تبشر بالحد من الفقر على نحو هام ومستدام. وعلى العموم، يبدو أن آفاق الحد من الفقر قد تردت.

عمق ونطاق تحرير التجارة

يمكن فهم عمق تحرير التجارة ونطاقه في أقل البلدان نمواً من خلال استخدام مؤشر صندوق النقد الدولي لقياس مدى تقييد التجارة، وهو يصنف البلدان وفقاً لمتوسط معدلاتها التعريفية وكذلك نطاق الحواجز غير التعريفية. واستناداً إلى تلك البيانات يظهر أن هناك عدداً قليلاً جداً من أقل البلدان نمواً التي لديها نظم تجارية تقييدية في الوقت الراهن. ففي عام ٢٠٠٢، واستناداً إلى هذه الأدلة:

- كان متوسط معدل التعريفات لدى ٤٢ من بين ٤٦ بلداً من أقل البلدان نمواً التي تتوفر عنها بيانات أقل من ٢٥ في المائة.
- كان متوسط معدل التعريفات لدى ٣٦ بلداً من تلك البلدان أقل من ٢٠ في المائة.

- كان متوسط معدل التعريفات لدى ٢٣ بلداً من تلك البلدان أقل من ١٥ في المائة.
- في ٢٩ من تلك البلدان، لم تكن الحواجز غير التعريفية موجودة أو أهمها كانت طفيفة، أي أن نسبة الإنتاج والتجارة التي تخضع للحواجز غير الجمركية تقل عن ١ في المائة.
- لم يكن لدى ٢٨ بلداً من تلك البلدان أية حواجز غير تعريفية أو كانت لديها حواجز طفيفة تقترن بمتوسط معدلات تعريفية يقل عن ٢٥ في المائة.

ويعكس نطاق وعمق تحرير التجارة التطبيق الواسع والطويل المدى من قِبَل معظم أقل البلدان نمواً لبرامج التكيف الهيكلي. وكنتيحة لذلك، فإن لدى تلك البلدان في الوقت الحاضر نظماً تجارية أكثر انفتاحاً من نظم البلدان النامية الأخرى وتتوازي في انفتاحها مع النظم التجارية للبلدان المرتفعة الدخل الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. كما أن العملية بأكملها قد أنجزت في عدد كبير من أقل البلدان نمواً. وفي بعض الحالات، فقد حررت هذه البلدان تجارتها بوتيرة أسرع مما قامت به شيلي في السبعينات والثمانينات. وفي حالة رواندا، أوصى تقرير خبير استشاري صدر مؤخراً بأن تعلن رواندا أنها منطقة تجارة حرة على مستوى الاقتصاد بأكمله. واعتُبر ذلك اقتراحاً عملياً نظراً إلى أن نظام سياساتها التجارية، حسب ما ذكره التقرير ولو بقليل من المبالغة، "لا يتعد كثيراً" عن النظام السائد في هونغ كونغ (الصين) وسنغافورة.

تحرير التجارة واتجاهات الفقر على المدى القصير

إن التصور العادي للعلاقة القائمة بين تحرير التجارة والفقر هو أن تحرير التجارة يرحب أن تكون له آثار سلبية على المدى القصير، لا سيما وأن الفئات الاجتماعية التي كانت تستفيد سابقاً من النظام الحمائي للتعريفات تتعرض إلى المنافسة الدولية، غير أن الآثار على المدى الطويل ستكون مواتية نظراً إلى أن تحرير التجارة سيزيد من إمكانات نمو الاقتصاد. لكن استنتاجات هذا التقرير هي على النقيض من ذلك. فأتجاهات الفقر خلال تحرير التجارة وبعده مباشرة في أقل البلدان نمواً متفاوتة جداً، وليست سلبية دائماً كما

يزعم البعض. غير أن هناك العديد من بواعث القلق بشأن آثار التحرير على المدى الطويل من حيث مدى استدامة النمو الاقتصادي وشموله.

وتتفاوت آثار عملية تحرير التجارة في الفقر على المدى القصير تفاوتاً شديداً بين أقل البلدان نمواً. فالدراسات القليلة الساعية لعزل أثر تغيير السياسات تدل، من زاوية الاقتصاد القياسي، على وجود آثار إيجابية محدودة في بعض البلدان وآثار سلبية محدودة في البعض الآخر، حيث تستفيد بعض الفئات وتخسر فئات أخرى في كل حالة. وإذا ركز المرء على معدلات نمو الصادرات ومتوسط الاستهلاك الخاص للفرد، يتضح أن علاقة التجارة بالحد من الفقر قد تحسنت في الفترة بين النصف الأول والنصف الثاني من التسعينات في البلدان "المنفتحة" أو "المنفتحة باعتدال" أو "المقيدة"، وفقاً لتصنيف صندوق النقد الدولي في عام ٢٠٠٠. غير أن أكبر تحسّن قد حدث في تلك البلدان التي انفتحت باعتدال خلال العقد وليس في البلدان التي شهدت أقصى قدر من الانفتاح. وإلى جانب نتائج التحليل الواردة في تقرير أقل البلدان نمواً لعام ٢٠٠٢، تشير الأدلة إلى وجود اتجاه في البلدان التي كان فيها الانفتاح تدريجياً وأقل عمقاً لقيام علاقة أفضل بين التجارة والحد من الفقر مقارنة بتلك البلدان التي حدث فيها الانفتاح الأعمق والأسرع من جهة، والبلدان التي ظلت أكثر تقييداً من جهة أخرى. وجدير بالملاحظة أن هذا النمط يتصل بتخصص الصادرات بقدر ما يتصل بتحرير لتجارة، وبالفوارق في سرعة ذلك التحرير في أقل البلدان نمواً الآسيوية والأفريقية. فقد كانت عملية التحرير في هذه البلدان الأفريقية أعمق وأسرع منها في البلدان الآسيوية ضمن أقل البلدان نمواً. وقد كان لهذه الأخيرة بصورة عامة أداء أفضل في مجال الحد من الفقر، كما كانت أكثر نجاحاً في تطوير صادرات من المصنوعات تتسم بقدر أكبر من الدينامية السوقية، الأمر الذي يُعزى جزئياً إلى الروابط الإقليمية في مجال التجارة والاستثمار.

تحرير التجارة وآفاق الحد من الفقر

أياً كانت الاتجاهات على المدى القصير، فإن القضية المركزية في الوقت الراهن هي ما إذا كان من المحتمل أن تؤدي بيئة السياسات العامة الجديدة إلى الحد من الفقر بدرجة كبيرة وعلى نحو مستدام على المدى الطويل. وفي هذا الإطار، توجد عناصر إيجابية وعناصر سلبية. وبالنسبة إلى أقل البلدان نمواً التي كانت عملية تحرير التجارة فيها عميقة، تبين مقارنة الاتجاهات الاقتصادية قبل عملية تحرير التجارة وبعدها

أن معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي، ومعدلات نمو الصادرات، ومعدلات نمو الاستثمار، كانت جميعها أعلى في ظل البيئة الاقتصادية لفترة ما بعد التحرير. إلا أنه بالنظر إلى معدلات النمو السكاني المرتفعة، فإن معدلات النمو الاقتصادي التي يجري تحقيقها ليست كافية في العديد من الحالات لتوليد معدلات نمو في حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي تؤثر تأثيراً كبيراً في الحد من الفقر.

وإضافة إلى ذلك، ثمة أسباب تدعو إلى الاعتقاد أن استدامة الاتجاهات الإيجابية للنمو والتصدير والاستثمار لا تزال غير مؤكدة. وهذه الأسباب هي أولاً أن معدل المدخرات المحلية لا يزال متدنياً جداً وبالتالي تظل بلدان ما بعد فترة تحرير التجارة تعتمد اعتماداً شديداً على المدخرات الأجنبية، ولا سيما المعونة. وثانياً، ثمة أدلة على الكلال من تقديم المعونة في فترة ما بعد تحرير التجارة، ذلك أن تدفقات المعونة قد نضبت بعد ذلك التحرير. وقد يكون توافق آراء مونتيري عكس هذا الاتجاه بالنسبة لعدد من أقل البلدان نمواً. وثالثاً، بالرغم من أن هناك معدلات نمو أعلى للصادرات، فإن تكوين الصادرات لم يتحول بعد في اتجاه تكوين أنسب ينطوي على قدر أكبر من التخصص في المنتجات التي تتسم بالدينامية وزيادة القدرة على المنافسة. ومن المؤكد أن منتجات تصديرية جديدة قد أخذت تظهر، وهي تشكل، إلى جانب اتجاه نحو تقليص تركيز الصادرات، علامة إيجابية. غير أنه في الحالات التي تلت تحرير التجارة والتي ينظر فيها هذا التقرير، يظل أثر ظهور منتجات جديدة محدوداً جداً إلى درجة أن أداء التصدير الإجمالي لم يحسّن بما فيه الكفاية بحيث يعكس اتجاه التهميش في الاقتصاد العالمي. وبصفة عامة، فإن عملية تحرير التجارة في أقل البلدان نمواً قد عزّزت التخصص في تصدير السلع الأساسية بدلاً من أن تشجع التحول نحو تصدير المصنوعات.

وبين تحليل أثر تحرير التجارة في ميزان المدفوعات في أقل البلدان نمواً أن العملية قد أدت إلى زيادة الصادرات والواردات، وقد كانت الزيادة في الواردات أكبر من الزيادة في الصادرات. وبالمقارنة مع الحالة السائدة في بلدان نامية أخرى، فإن عملية تحرير التجارة في أقل البلدان نمواً كان لها أثر محدود بدرجة أكبر في الصادرات والواردات على السواء. وبالنسبة إلى الصادرات، يرجح أن يعكس ذلك استجابة أدنى لعرض الصادرات. وبالنسبة إلى الواردات، فإن التحول إلى نظام تجاري حر يرتبط بمبوط في المعونة المقدمة إلى أقل البلدان نمواً أدى بدوره إلى انخفاض نمو الواردات، في حين ارتبط تحرير التجارة في البلدان النامية الأخرى بتدفقات وافدة من رؤوس الأموال الخاصة بعد تحرير التجارة. وقد أدى

ذلك التحرير إلى تفاقم اختلال الميزان التجاري لأقل البلدان نمواً. ويُعتبر الأثر محدوداً بدرجة أكبر في أقل البلدان نمواً مما هو عليه في البلدان النامية ككل وذلك لأن أثر تحرير التجارة في نمو الواردات كان أقل. بيد أنه بالنظر إلى استمرار تهميش أقل البلدان نمواً في التدفقات الرأسمالية الخاصة العالمية، فإن الأثر في الميزان التجاري يدل ضمناً على أن عملية تحرير التجارة قد زادت من شدة الاعتماد على المعونة. وفضلاً عن ذلك، وما دامت المعونة لا تُقدم في شكل منح ولا تساعد في بناء القدرة التجارية، فمن المرجح أن تؤدي إلى تزايد احتمال تجدد أزمة الديون مستقبلاً.

كما أن مدى شمولية عملية النمو التالية لتحرير التجارة هو أمر يبعث على القلق. وتوضح المعلومات الواردة في الدراسات التشخيصية للتكامل التجاري أن شكل النمو الاقتصادي الذي يتركز فيه التوسع ضمن "جيوب" صغيرة جغرافياً وقطاعياً قد أصبح يمثل مشكلة في بعض أقل البلدان نمواً التي تتألف صادراتها الرئيسية من المصنوعات ومنتجات التعدين. وبهذا الشكل من أشكال النمو الاقتصادي، توجد روابط ضعيفة بين "الجيوب" التصديرية السريعة النمو والقطاع الزراعي الذي تكسب فيه أكثرية السكان وأغلبية الفقراء موارد رزقها. وفي ظل هذه الظروف، يمكن أن تسجل الصادرات معدلات نمو عالية جداً دون أن يكون لذلك أي تأثير في الفقر.

وثمة عامل آخر يحد من شمولية عملية النمو التالية لتحرير التجارة، وهو ينشأ عن عملية تحرير عميق للتجارة على الحدود الوطنية من قبل بلدان ذات هياكل أساسية داخلية ضعيفة في قطاعي النقل والاتصالات، ومستويات متدنية من تكامل الأسواق المحلية، أو مستوى عالٍ من التوجه نحو اقتصاد الكفاف. وفي ظل هذه الظروف، يتم إقصاء العديد من السكان الفقراء والمناطق الفقيرة. وإضافة إلى ذلك، يتعذر على عملية تحرير التجارة ذاتها كسر الحلقات المفرغة التي تحد من إسهام الأسر المعيشية الريفية في الأسواق وتجعل جزءاً كبيراً من الناتج المحلي غير قابل للتداول إلا محلياً. ويؤدي ذلك إلى تفاقم مشكلة النمو الذي يقتصر أساساً على "الجيوب" الجغرافية والقطاعية في البلدان المصدرة للمصنوعات والمعادن والنفط، وهو يتضح بصفة خاصة أيضاً في أقل البلدان نمواً المصدرة للمنتجات الزراعية والتي تتسم بكثافة سكانية منخفضة.

وأخيراً، وفي أقل البلدان نمواً المصدرة للمنتجات الزراعية والتي تتسم بكثافة سكانية عالية، مثل رواندا، تبرز مشكلة مختلفة. وهي تتمثل في الضغط السكاني المتزايد على الأراضي، وتدهور البيئة، وتزايد الفقر، نظراً إلى أن مساحات المزارع وعائلاتها متدنية جداً بحيث إنها لا تكفي لإعالة الأسر المعيشية. ولذلك فإن النهوض بالعمالة غير الزراعية هو أمر ضروري للتخفيف من الضغط على الأراضي. إلا أنه في أقل البلدان نمواً التي أُبلغ عن اتجاهاتها في الدراسات التشخيصية للتكامل التجاري، فإن التحرير السريع والعميق قد ارتبط بالتحول عن التصنيع نظراً إلى أن صناعات استبدال الواردات تنهار عندما تتعرض للمنافسة الدولية دون أي تحضير مسبق، وبسبب تراجع عمليات تجهيز المواد الأولية قبل تصديرها. وقد ثبت أنه من الصعب على أقل البلدان نمواً المصدرة للمنتجات الزراعية وذات الكثافة السكانية المرتفعة أن تطور مصنوعات أو خدمات تصديرية تكفي لأن تكون مصدراً بديلاً للعمالة غير الزراعية، وبالتالي يستمر الضغط المتزايد على موارد الأراضي.

جعل التجارة الدولية آلية أكثر فعالية للحد من الفقر

إن القضية الأساسية من قضايا السياسة العامة التي تواجه أقل البلدان نمواً وشركاءها في التنمية هي كيفية النهوض بالتنمية والحد من الفقر في اقتصاد وطني يقوم على الكفاف ومنفتح جداً في إطار اقتصاد دولي يتسم بالاختلاف الشديد بين البلدان في درجة التحرير الاقتصادي. وتتلخص التوصية الأساسية للتقرير في أن جعل التجارة الدولية آلية أكثر فعالية للحد من الفقر في أقل البلدان نمواً يقتضي وجود نهج إنمائي تتفاعل فيه ثلاث ركائز بتماسك وتآزر.

وهذه الركائز الثلاث هي:

- وضع استراتيجيات إنمائية وطنية أفضل تجعل من الأهداف التجارية مكوناً أساسياً؛
- إدخال تحسينات على نظام التجارة الدولية، بما في ذلك القضايا التي تتجاوز نطاق منظمة التجارة العالمية، بغية الحد من القيود الدولية على التنمية في أقل البلدان نمواً؛
- تقديم المزيد من المساعدة المالية والتقنية الدولية المتسمة بالفعالية بغرض تنمية القدرات الإنتاجية والتجارية.

الركيزة الأولى:

وضع استراتيجيات إنمائية وطنية أفضل

إدراج التجارة في صلب استراتيجيات الحد من الفقر

يتمثل العنصر الرئيسي الأول لجعل التجارة الدولية آلية أكثر فعالية للحد من الفقر في أقل البلدان نمواً في وضع استراتيجيات إنمائية وطنية أفضل. وتتلخص المسألة، بالنسبة إلى معظم أقل البلدان نمواً، في وضع ورقات استراتيجية الحد من الفقر وتنفيذها.

ولقد تعرضت هذه الورقات للانتقاد، إذ يُقال إنها لا تولي ما يكفي من اهتمام لقضايا التجارة. وقد كان ذلك صحيحاً بالنسبة إلى الجيل الأول منها الذي

كان يسعى أساساً إلى إدماج أنماط الإنفاق العام التي تصب في مصلحة الفقراء مع الإصلاحات الهيكلية العميقة والواسعة وسياسات الاقتصاد الكلي التي اعتمدت في إطار برامج التكيف الهيكلي السابقة. لكن وقرات استراتيجية الحد من الفقر التي اعتمدت مؤخراً في أقل البلدان نمواً موجهة أكثر صوب تحقيق النمو. وتحتل قضايا التجارة موقعاً محورياً في هذه الوراقات. وتظهر الأهداف المتصلة بنمو الصادرات ونمو الواردات في جميع هذه الوراقات كجزء من الإطار الاقتصادي الكلي. وفي حين أن قليلاً من هذه الوراقات تشتمل على فرع منفصل يتناول التجارة، فإنها تتضمن دائماً مجموعة من الأهداف التجارية، من بينها: زيادة الانفتاح؛ وتحسين القدرة التنافسية والتنوع؛ والحد من تقلبات الصادرات؛ وتنوع الصادرات، وتطوير صادرات جديدة بما فيها الصادرات الزراعية ذات القيمة العالية والمصنوعات والسياحة؛ وتنمية الروابط التجارية الإقليمية. وعلى العموم، ترتبط تنمية التجارة في وقرات استراتيجية الحد من الفقر ارتباطاً وثيقاً بقضية تنمية القطاع الخاص وتحسين مناخ الاستثمار. لكن هناك عموماً روابط ضعيفة بين الأهداف الاستراتيجية الإجمالية والإجراءات ذات الأولوية التي تتخذها السلطات العامة. وفضلاً عن ذلك، فإن الأهداف التجارية التي هي جزء من إطار الاقتصاد الكلي - والتي تفترض عادةً حصول نمو أسرع في الصادرات مقارنة بالماضي القريب وتدني مستوى مرونة الطلب على الواردات بالنسبة إلى الدخل - تتبدل وتتغير، بمعزل عن باقي محتوى وقرات استراتيجية الحد من الفقر.

ويقترح التقرير منهجية لإدراج التجارة في صلب استراتيجيات الحد من الفقر. وتركز هذه المنهجية على قيود ميزان المدفوعات والتغيرات في مرونة الواردات والصادرات بالنسبة إلى الدخل، وهي أمور ضرورية لتحقيق نمو مستمر بمعدلات كافية لبلوغ أهداف الحد من الفقر. ويتضمن التقرير فحصاً لتوقعات الطلب على الصادرات التقليدية وكذلك المعايير اللازمة لتحديد قطاعات السلع والخدمات القابلة للتداول والواعدة التي يمكنها المساعدة على تحقيق أهداف التنمية التجارية. وعلى هذا الأساس، يمكن استكشاف تدابير بديلة في مجال السياسة التجارية العامة. وستكون فعالية ذلك أعظم في إطار عملية وضع سياسات تجارية وطنية محكمة تشارك فيها مجموعة كبيرة من الجهات صاحبة المصلحة، ولا سيما القطاع الخاص.

وقد يساعد هذا النهج على إدماج التجارة ضمن استراتيجيات الحد من الفقر. لكن التحدي الرئيسي، كما ورد في تقرير أقل البلدان نمواً لعام ٢٠٠٢، لا

يتمثل في مجرد إدراج التجارة في صلب استراتيجيات الحد من الفقر، بل أيضاً في الاقتراب أكثر من استراتيجيات الحد من الفقر الموجهة نحو تحقيق التنمية التي تستند إلى استراتيجية إنمائية وطنية. ومن هذا المنظور، ينبغي النظر إلى مهمة إدراج التجارة في ورقات استراتيجية الحد من الفقر باعتبارها عملية تسير في اتجاهين هما إدراج التجارة والتنمية معاً في استراتيجيات الحد من الفقر.

الاستراتيجيات الإنمائية بعد التحرير الاقتصادي

يتمثل أحد التحديات الرئيسية التي تواجه أقل البلدان نمواً في الوقت الراهن في كيفية تعزيز التنمية والحد من الفقر في اقتصاد منفتح تم تحريره مؤخراً. وتتلخص القضايا الأساسية التي تتطلب تفكيراً مبتكراً في ما يلي: ما هي طبيعة الاستراتيجيات الإنمائية بعد عملية التحرير؟ وما هو نوع الإجراءات التي ينبغي أن تتخذها السلطات العامة والتي يمكن أن تيسر التنمية والحد من الفقر في اقتصاد لا توجد فيه حواجز أمام التجارة الدولية؟ إن هذه القضايا ملحة. وقد قال ممثل دائم لأحد أقل البلدان نمواً لدى الأمم المتحدة ومنظمة التجارة العالمية في بيان له أدلى به مؤخراً في منظمة التجارة العالمية - وهو شخص قدم من بلد حُرر اقتصاده تحريراً أعمق وأسرع مما حدث في بلدان أخرى في التسعينات لكنه لا يزال يواجه مشاكل ملحة لرفع مستوى المعيشة وضممان الاستخدام الكامل للعمالة والحد من الفقر - "إن أغلبيتنا [أقل البلدان نمواً] تعدو في الظلام".

وكما يتبين من التحليل الوارد في هذا التقرير، فإن من غير المرجح أن تفضي استراتيجية للنمو تقودها الصادرات، في حد ذاتها، إلى علاقة إيجابية بين التجارة والفقر في أقل البلدان نمواً. ففي هذه البلدان، حيث ينتشر الفقر على نطاق واسع ويعيش معظم الناس على دخل يكاد لا يكفي لتلبية احتياجاتهم الأساسية، يعتبر النمو الذي تقوده الصادرات مرادفاً لمسار للنمو يقوم على الإقصاء وتنحصر فوائده في حيز محدود. بيد أن إحدى الحجج التي يسوقها التقرير هي أن النمو الذي تقوده الصادرات ليس استراتيجية التنمية المفتوحة الواعدة الوحيدة التي يمكن انتهاجها بعد تحرير التجارة. بل هناك عدد من الاستراتيجيات الإنمائية المفتوحة البديلة التي تمثل التجارة فيها عنصراً من عناصر النمو وليس المصدر الرئيسي للنمو، والتي يمكن تنفيذها في إطار نظام تجاري منفتح لا تكون الحوافز فيه منحازة لا إلى الصادرات ولا إلى الواردات وحيث لا يوجد

أي تمييز بين قطاع الزراعة وقطاع المصنوعات. وتعرّف استراتيجيات التنمية هذه بأنها استراتيجيات للتنمية بعد التحرير الاقتصادي.

وتشتمل استراتيجيات التنمية هذه ولكنها لا تقتصر على ما يلي:

- استراتيجية للنمو الذي تقوده الصادرات تكون ذات بعد إنساني، بما في ذلك تعزيز الروابط لتعميم المنافع، وكذلك استراتيجية لتلبية الاحتياجات الأساسية؛
- استراتيجية متوازنة للنمو تقوم على نمو الإنتاجية الزراعية والتصنيع الذي يعجّله التصدير؛
- استراتيجية للتصنيع تستند إلى التنمية الزراعية - تشمل الاستثمار في البنى التحتية والتقدم التكنولوجي في الزراعة بالإضافة إلى روابط أمامية بأنشطة التجهيز - وتكون الصادرات أحد مكوناتها؛
- التطوير والتنويع من خلال إدارة الإيرادات المتأتية من المعادن؛
- إنشاء تكتلات إنتاجية تقوم على الموارد الطبيعية؛
- وضع استراتيجية إجمالية ثلاثية تشمل ترويج المنتجات القابلة للتداول والقادرة على المنافسة، والمنتجات غير القابلة للتداول والقائمة على الاستخدام الكثيف لليد العاملة، والتحول التكنولوجي في الأنشطة الموجهة نحو تحقيق الكفاف للتقليل من القيود التي تقيّد وقت عمل الأسر المعيشية.

ويعد نمو الصادرات مكوناً مهماً في جميع هذه الاستراتيجيات الإنمائية. وإذا كانت الصادرات، في إطار الاستراتيجية الأولى، هي المكون الرئيسي في جانب الطلب ضمن النمو الاقتصادي، فإن الاستراتيجيات الأخرى هي استراتيجيات للتنمية المنفتحة تسعى إلى تحقيق نمو كاف في الصادرات لا إلى نمو تقوده الصادرات. وفي الاستراتيجيات التي تسعى إلى تحقيق نمو كاف في الصادرات، يعتبر توسع الطلب المحلي عنصراً مهماً في جانب الطلب ضمن النمو الاقتصادي. إذن، فثمة توازن أكبر بين الطلب المحلي وتوسع الصادرات في عملية النمو.

ويبدو أن ما تشهده بعض أقل البلدان نمواً في الوقت الحالي، بصورة ضمنية لا متعمدة، إنما هو ظهور أول استراتيجية هجينة تجمع بين نمو تقوده الصادرات واستراتيجية تقوم على تلبية الاحتياجات الأساسية. وفي إطار هذه التوليفة الجديدة، والتجريبية في الواقع، يقوم مكون الاستراتيجية المتمثل في النمو الذي تقوده الصادرات على أساس تحرير التجارة إلى جانب تدابير "ما وراء الحدود" لتقليل القيود الداخلية على التجارة الخارجية (مثل تكاليف التعاملات المرتفعة المقترنة بضعف تيسير التجارة والبنية التحتية للموانئ) والتدابير المتخذة لتعزيز الروابط بحيث تصل آثار نمو الصادرات إلى المجموعات الفقيرة والمناطق الفقيرة. وفي الوقت ذاته، يهتم الشركاء الإنمائيون لأقل البلدان نمواً، على نحو متزايد، بمكون الاستراتيجية المتمثل في تلبية الاحتياجات الأساسية ويقدمون مساعدة إنمائية متزايدة لتلبية تلك الاحتياجات.

ومن المرجح بالتأكيد أنه ستنجم عن هذه الاستراتيجية علاقة أكثر إيجابية بين التجارة والفقير مقارنة باستراتيجية تقتصر على النمو الذي يقوده التصدير. إلا أنه لا بد من النظر فيما إذا كانت هذه الاستراتيجية مستدامة أم لا. ومع تزايد استخدام المساعدة الدولية المحدودة لتلبية الاحتياجات الأساسية، فقد أضحت أقل توفراً لاستخدامها في تطوير القطاعات الإنتاجية والقطاع الخاص. والخطر الأكبر الذي تنطوي عليه هذه الاستراتيجية هو تفاقم مشكلة الديون.

وفي هذا السياق يجب أن تناقش وتتكشف على نطاق أوسع صلاحية الاستراتيجيات الإنمائية البديلة بعد التحرير الاقتصادي التي يرد وصفها في هذا التقرير.

سياسات تعزيز التنمية

يلزم وضع أنواع جديدة من السياسات لتعزيز التنمية في ظل البيئة التجارية المنفتحة الجديدة أيضاً كانت الاستراتيجية المتبعة. ومن الأفكار المتبصرة التي يجب استيعابها هنا ما ذهب إليه جاغديش باغواي من أن التجارة الحرة لا تعني عدم التدخل مطلقاً. إذ يلزم أن تكون هناك سياسات لتصحيح التشوهات المحلية وحالات قصور السوق وقصور التنسيق، وهي جميعها مشاكل متعددة الجوانب في البلدان الفقيرة جداً. وينبغي أن تسعى هذه السياسات إلى تكملة آليات السوق لا أن تحل محلها.

وعند تنفيذ استراتيجيات التنمية بعد مرحلة التحرير الاقتصادي، ينبغي للسياسات العامة في أقل البلدان نمواً أن تستخدم آليات داعمة للسوق ترمي إلى إيجاد الأسواق وتطويرها وزيادة حيويتها. كما أن هذه السياسات ينبغي ألا تقتصر على مجرد توفير الحوافز السعرية الصحيحة بل أن تشمل أيضاً إنشاء المؤسسات الصحيحة والبنية التحتية التي لا بد منها لكي يسير أي اقتصاد سوقي حديث سيراً حسناً. ويعتبر توفير المنافع العامة التي تسد الفجوات وتعالج أوجه القصور الحالية في القطاعات الإنتاجية في أقل البلدان نمواً عاملاً حاسماً. كما ينبغي توجيه استثمارات جديدة نحو زيادة قدرة استيعاب التكنولوجيات المستوردة وتقنيات الإنتاج الجديدة في جميع اقتصادات أقل البلدان نمواً. وينبغي أن يكون تطوير القطاع الخاص إحدى الأولويات. ويجب بذل جهود كبيرة لتطوير قطاع للشركات على الصعيد المحلي يكون موجهاً نحو الإنتاج بدلاً من أن يقتصر على مجرد التبادل. كما يجب التشديد بوجه خاص على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، ولا بد أيضاً من استحداث نهج جديدة موجهة نحو السوق في مجال التنمية الزراعية للملء الفراغ الذي تركه تفكيك المجالس السابقة لتسويق السلع الأساسية.

الركيزة الثانية: تحسين النظام التجاري الدولي

لن تتحقق الآثار الإيجابية لاستراتيجيات إنمائية وطنية أفضل دون إدخال تحسينات على النظام التجاري الدولي للحد من قيود التنمية في أقل البلدان نمواً.

وهذا لا يتطلب فقط إيلاء الاهتمام لقواعد منظمة التجارة العالمية وإنما أيضاً للمعايير والقواعد والممارسات المتعددة الأطراف التي تتعدى القضايا التي تناوَلها منظمة التجارة العالمية. ولا بد من تعريف النظام التجاري الدولي بهذه العبارات العامة لأن العديد من المشاكل الدولية الرئيسية التي تجابه أقل البلدان نمواً من حيث البيئة التجارية الدولية، تقع في الواقع خارج نطاق جدول أعمال منظمة التجارة العالمية. فهي تتعلق، على سبيل المثال، بسير اقتصاد السلع الأساسية الدولي، الذي يتأثر جزء منه بالقضايا التي تناوَلها منظمة التجارة العالمية بينما لا يتأثر جزء آخر بها. ومن القضايا الهامة ما يشمل طبيعة الاتفاقات بشأن الوصول إلى الأسواق على أساس تفضيلي بين البلدان المتقدمة وأقل البلدان نمواً وبين البلدان النامية وأقل البلدان نمواً، وكذلك طبيعة الاتفاقات التجارية الإقليمية. وتعتبر الشفافية بخصوص الريوع والإيرادات التي تدرّها

المعادن قضية رئيسية أخرى؛ أما عملية تحرير المعونة، التي تعد مهمة جداً بالنسبة لمنافسة الواردات، فيجري رصدتها بواسطة لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وفي ضوء ذلك، فإن من شأن حصر المناقشة في القضايا التي تتناولها منظمة التجارة العالمية أن يحول دون إجراء التحليل المناسب لكيفية ربط التجارة الدولية بالحد من الفقر في أقل البلدان نمواً عن طريق إدخال تحسينات على النظام التجاري الدولي.

ويذهب التقرير إلى أن إدخال تحسينات على النظام التجاري الدولي ينبغي أن يشتمل على ما يلي ١٠ اتخاذ تدابير على المستوى العالمي تكون قابلة للتطبيق عموماً على جميع البلدان النامية، ٢٠ تدابير دعم دولي خاصة موجهة نحو أقل البلدان نمواً، ٣٠ تعزيز التعاون فيما بين بلدان الجنوب في مجالي التجارة والاستثمار.

التدابير القابلة للتطبيق عموماً

يعتبر التقرير أن من غير المتوقع أن تكسب أقل البلدان نمواً كثيراً من الجولة الحالية من جولات تحرير التجارة المتعددة الأطراف ما لم تُدخل تحسينات على قدراتها الإنتاجية لتمكينها من الاستفادة من أي نمو ينشأ عن ذلك على الصعيد العالمي. ومن بين القضايا قيد المناقشة، يكتسي الإلغاء التدريجي لتدابير دعم الزراعة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أهمية خاصة في التوقعات الإنمائية لأقل البلدان نمواً. ومع أن هذه التدابير قد تساعد البلدان على استيراد مواد غذائية رخيصة وتلبية احتياجات الأمن الغذائي في الأمد القصير، فقد تُحدث كساداً في الإنتاج الزراعي في أقل البلدان نمواً، مما ينجم عنه انتفاء أوجه التكامل المحتمل بين التنمية الزراعية وغير الزراعية، وهو تكامل يُعدّ محورياً بالنسبة لعملية التنمية. ويحدد التقرير الأرز والسكر والذرة والذرة الرفيعة والقمح والبطاطس والقطن والفاصوليا ولحم البقر ولحم العجل بوصفها بعض المنتجات الرئيسية التي تحصل على دعم في البلدان المتقدمة كما أن إنتاجها يكتسي أهمية كبيرة أيضاً في أقل البلدان نمواً. وعلى الرغم من أن واردات المواد الغذائية تشكل نسبة ضئيلة من إجمالي استهلاك هذه المواد في العديد من أقل البلدان نمواً، فإن تدابير دعم الزراعة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي يعيق الإنتاج الزراعي المحلي، مما يفضي إلى الاعتماد في المستقبل على الواردات من المواد الغذائية.

على أنه يوجد أيضاً عدد من التدابير التي يمكن تطبيقها عموماً والتي تتجاوز نطاق تحرير التجارة المتعدد الأطراف، ومن شأنها أن تؤدي دوراً بالغ الأهمية في جعل التجارة الدولية آلية أكثر فعالية للحد من الفقر في أقل البلدان نمواً. وتتمثل "الخطيئة الكبرى" في النهج الدولي الحالي إزاء الحد من الفقر في إغفاله عن معالجة مسألة العلاقة بين الاعتماد على السلع الأساسية والفقر المدقع. ذلك أن أي تدابير تتعلق بالسلع الأساسية يُرجح أن يكون لها وقع شديد في مجال الحد من الفقر في أقل البلدان نمواً. وتشمل المجالات ذات الأولوية تدابير عامة للحد من قلة المناعة إزاء صدمات تقلب أسعار السلع الأساسية (مثل ربط جداول تسديد الديون بالأسعار العالمية) ومبادرات تهدف إلى ضمان الشفافية الدولية بخصوص الإيرادات المتأتية من استغلال النفط والمعادن. وإن التدابير المتخذة على نطاق النظام التجاري فيما يخص الاقتصادات التي تعتمد على المعادن، والتي لا تلتفت إليها التحليلات الحالية التي تتناول آثار تحرير التجارة المتعدد الأطراف (الذي يركز على الزراعة والمصنوعات)، من المرجح أن تكتسي أهمية خاصة نظراً إلى أن الفقر المدقع يتزايد في معظم أقل البلدان نمواً التي تعتمد على المعادن.

تدابير الدعم الدولي الخاصة لفائدة أقل البلدان نمواً

في ضوء المكاسب المحتملة التي يمكن أن تحصل عليها أقل البلدان نمواً من تحرير التجارة المتعدد الأطراف، يمكن لتدابير الدعم الدولي الخاصة أن تؤدي دوراً هاماً في جعل التجارة الدولية آلية أكثر فعالية للحد من الفقر في أقل البلدان نمواً. ولكن التدابير الخاصة الحالية، بما فيها إتاحة الوصول إلى الأسواق على أساس تفضيلي والمعاملة الخاصة والتفاضلية لصالح أقل البلدان نمواً بمقتضى أحكام منظمة التجارة العالمية تنطوي على قيود متنوعة تحد من فعاليتها. وثمة مجال واسع لتعزيز هذه التدابير. فبالنسبة لإتاحة الوصول إلى الأسواق على أساس تفضيلي، يمكن إجراء التحسينات من خلال ما يلي: إدخال تغييرات على قواعد المنشأ؛ ومساعدة البلدان على التقيد بمعايير الصحة والصحة النباتية وشروط الاتفاق بشأن الحواجز التقنية أمام التجارة؛ وتوسيع شمولية المنتجات؛ وتحقيق المزيد من الاستقرار والقدرة على التنبؤ، ويمكن بلوغ ذلك من خلال جعل أفضليات الوصول إلى الأسواق ملزمة في إطار منظمة التجارة العالمية. ويمكن تحسين المعاملة الخاصة والتفاضلية لصالح أقل البلدان نمواً في إطار أحكام منظمة التجارة العالمية عن طريق التركيز على البلدان والمشاكل تركيزاً أفضل؛ والتحول من الأحكام التي تقتضي "بذل أقصى الجهود" إلى أحكام ملزمة؛ وإيلاء اهتمام كبير للأحكام التي تساعد

على بناء القدرات الإنتاجية والتوريدية، ولا سيما تشجيع أعضاء منظمة التجارة العالمية على نقل التكنولوجيا إلى أقل البلدان نمواً، حسبما ينص عليه الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة. ومن المهم أيضاً أن تحصل أقل البلدان نمواً التي ستتنضم إلى منظمة التجارة العالمية، تلقائياً، على نفس المعاملة الخاصة والتفاضلية التي تحصل عليها أقل البلدان نمواً التي هي أعضاء في المنظمة.

ومع توسع تحرير التجارة المتعدد الأطراف، ستتآكل تدريجياً فرص وصول أقل البلدان نمواً إلى الأسواق على أساس تفضيلي ويقوّض النهج الرئيسي القائم على السوق لدعم أقل البلدان نمواً. وبالتالي فإن من المهم النظر في اتخاذ تدابير دولية مكاملة لدعم أقل البلدان نمواً. ومن الوسائل الممكنة لتحقيق ذلك ما يتمثل في استحداث أفضليات جديدة في مجال التوريد وتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر ونقل التكنولوجيا وتوفير التمويل بتكاليف زهيدة. ومن شأن هذه التدابير أن تكمل تدابير إتاحة الوصول إلى الأسواق على أساس تفضيلي كنهج لدعم أقل البلدان نمواً يستند إلى السوق.

التعاون فيما بين بلدان الجنوب

وأخيراً، يمكن جعل التجارة الدولية آلية أكثر فعالية للحد من الفقر في أقل البلدان نمواً من خلال زيادة التعاون التجاري فيما بين بلدان الجنوب. وقد أصبحت أهمية ذلك تتزايد بتزايد التجارة فيما بين بلدان الجنوب. ففي عام ١٩٨٩، لم تكن الواردات من البلدان النامية الأخرى تشكل سوى ٣٢ في المائة من مجموع واردات أقل البلدان نمواً، في حين ارتفعت هذه النسبة إلى ٥٦ في المائة بحلول عام ٢٠٠١. إلا أن ثمة خطراً في أن تصبح أقل البلدان نمواً مهمشة في التجارة بين بلدان الجنوب كما هي مهمشة في التجارة بين الشمال والجنوب. إذ إن نسبة صادرات أقل البلدان نمواً الموجهة إلى باقي البلدان النامية قد ارتفعت من ١٥ في المائة إلى ٣٤ في المائة فقط بين عامي ١٩٨٩ و ٢٠٠١. وقد سجلت أقل البلدان نمواً عجزاً في تجارتها الدولية مع البلدان النامية الأخرى ارتفع من ٥,٥ مليارات دولار في عام ١٩٩٠ إلى ١٥,٦ مليار دولار في عام ٢٠٠٢.

وتشمل التدابير الرامية إلى معالجة مشكلة هميش أقل البلدان نمواً في التجارة بين بلدان الجنوب زيادة اللجوء إلى النظام الشامل للأفضليات التجارية فيما بين البلدان النامية، وتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر على الصعيد الإقليمي من البلدان النامية

الأكثر تقدماً إلى أقل البلدان نمواً، وتشجيع إقامة العلاقات الثلاثية مع البلدان المتقدمة، وإدراج أحكام خاصة في الاتفاقات الإقليمية. وفي النهاية، تتمثل إحدى العقبات الرئيسية التي تعترض زيادة التعاون بين بلدان الجنوب في الصعوبات التي تواجهها في الاقتصاد العالمي البلدان النامية الأكثر تقدماً. فمتى أزيلت تلك الصعوبات، أمكن للنمو في تلك البلدان أن يؤدي دوراً أساسياً في تمكين أقل البلدان نمواً من الانتفاع بالنمو العالمي بدلاً من أن يستمر تهميشها.

الركيزة الثالثة:

تحسين المساعدة الدولية لتنمية القدرات الإنتاجية والتجارية

يتمثل العنصر الأخير من عناصر النهج القائم على ثلاث ركائز في زيادة وتحسين كفاءة المساعدة الدولية لتنمية القدرات الإنتاجية والتجارية في أقل البلدان نمواً. فمن شأن بناء القدرات الإنتاجية والتوريدية على الصعيد الوطني أن يساهم في توسع التجارة والحد من الفقر على السواء وأن يؤدي دوراً محورياً في تحسين العلاقة بين التجارة والفقر في أقل البلدان نمواً. وثمة حاجة للاستثمار بكثافة في تعزيز القدرات التوريدية لأقل البلدان نمواً وتحسين قدراتها التنافسية. وفي النهج الذي ندعو إليه هنا، يعتبر بناء القدرات التجارية عاملاً أساسياً بالنسبة إلى تلك العملية. لكن من الصعب فصل هذا النشاط عن المساعدة في تطوير القطاع الخاص، وكذلك المساعدة في تنمية القدرات الإنتاجية عموماً.

وتظهر الحاجة إلى المساعدة المالية والتقنية الدولية لأن الموارد المحلية المتاحة لفعل ذلك محدودة، وبسبب المفاضلة القصيرة الأجل بين تعبئة الموارد المحلية والحد من الفقر، وكذلك بسبب القيود التي تحد من إمكانات توفير رأس المال الخاص لتلبية العديد من الاحتياجات الاستثمارية. وفيما يتعلق بهذا الأمر الأخير، هناك بالفعل بعض المؤشرات المشجعة فيما يتعلق بتدفقات رأس المال الخاص للاستثمار في البنية التحتية في أقل البلدان نمواً. لكن هذه التدفقات تنزع إلى التركز بشدة في عدد قليل من البلدان، كما أنها تركز على عدد قليل من المواقع والقطاعات، ولا سيما قطاع الاتصالات.

نطاق المساعدة الدولية

إن تحسين المساعدة الدولية لتنمية القدرات الإنتاجية والقدرات التجارية ينطوي على زيادة المساعدة وتحسين فعاليتها على حد سواء. وفيما يتعلق بنطاق المساعدة الدولية، فقد حدث، نتيجة لانخفاض تدفقات المعونة في التسعينات، تحول في تكوين المساعدة من البنية التحتية الاقتصادية والخدمات (وبخاصة في مجالات النقل والاتصالات والطاقة) والقطاعات الإنتاجية (الزراعة والصناعة والتجارة والسياحة) إلى البنية التحتية الاجتماعية. ففي أوائل الثمانينات، بلغت حصة المساعدة الموجهة إلى البنية التحتية الاقتصادية والقطاعات الإنتاجية والمجالات الشاملة والمتعددة القطاعات ما نسبته ٤٥ في المائة من مجموع التعهدات الثنائية للبلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية لتقديم المعونة إلى أقل البلدان نمواً. لكن هذه النسبة انخفضت في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٢ إلى ٢٣ في المائة. وبالأرقام الحقيقية، بلغت المساعدة الخارجية المقدمة إلى الزراعة في أقل البلدان نمواً في التسعينات نصف ما كانت عليه في الثمانينات. ومن الحيوي أن يقرن تزايد المساعدة الدولية عقب توافق آراء مونتريري أيضاً بتحول في تركيبة المساعدة نحو بناء القدرات الإنتاجية لا مجرد تلبية الاحتياجات الأساسية وتوفير البنية التحتية الاجتماعية.

وقد أُهملت بوجه خاص المعونة في مجال التجارة. ومن الصعب تقدير الاتجاهات السابقة بسبب الطريقة التي يعرف بها هذا النوع من المعونة في نظام الإبلاغ الخاص بالدائنين الذي وضعته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. لكن قاعدة البيانات هذه تدل على أن إجمالي التعهدات الثنائية والمتعددة الأطراف فيما يتصل بتقديم المعونة لجميع أقل البلدان نمواً في ميدان سياسات التجارة وإدارتها خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠٠١ بلغ ما متوسطه ١٣,٨ مليون دولار سنوياً، وهو ما يعادل نسبة ٠,١ في المائة من مجموع التعهدات. وفي ٧ من تلك الأعوام الإثني عشر، بلغت تعهدات تقديم المعونة لجميع أقل البلدان نمواً في مجال السياسات والإدارة التجارية أقل من ٦ ملايين دولار. وإن قاعدة البيانات المشتركة التي أنشأها مؤخراً منظمة التجارة العالمية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فيما يتصل بتقديم المساعدة التقنية المتعلقة بالتجارة وبناء القدرات تقدم صورة أكمل تشير إلى ارتفاع مستويات المعونة في مجال التجارة. وفي عام ٢٠٠٢، جاء في قاعدة البيانات هذه أن أقل البلدان نمواً تلقت ٧٥ مليون دولار كمساعدة في مجال السياسات والأنظمة التجارية، مع إيلاء أولوية عليا للتفاوض على اتفاقات الشراكة

الاقتصادية (ما بعد كوتونو)، و ٢٤٩ مليون دولار في مجال التنمية التجارية، مع إيلاء الأولوية لخدمات دعم الأعمال التجارية وتحليل الأسواق وتطويرها. ولكن إذا نُظر إلى هذه التعهدات بتقديم المعونة من زاوية النظر المناسبة، يتبين أن المعونة المقدمة في مجال السياسة والتنظيم التجاريين وفي مجال التنمية التجارية لم تشكل سوى ٠,٥ في المائة و ١,٥ في المائة، على التوالي، من مجموع التعهدات في تلك السنة.

وتحظى البنية التحتية التجارية بأولوية خاصة من حيث المساعدة المالية المقدمة لبناء القدرات التجارية. وينبغي أن يكون ذلك جزءاً من مجهود كبير يرمي إلى بلوغ الأهداف الكمية الواردة في برنامج عمل الأمم المتحدة لصالح أقل البلدان نمواً في العقد ٢٠٠١-٢٠١٠. ثم إن عدم تعريف البنية التحتية التجارية بوضوح يعني أن تقديرات النطاق الحالي للمساعدة ستتغير بحسب التعريف. وتدل قاعدة البيانات المشتركة بين منظمة التجارة العالمية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، التي تشتمل على جميع التعهدات بتقديم المعونة في مجالات النقل والتخزين والاتصالات والطاقة على أن أقل البلدان نمواً تلقت ١,٤ مليار دولار في عام ٢٠٠٢، وهو مبلغ يعادل ٩ في المائة من إجمالي التعهدات بتقديم المعونة في ذلك العام. وقد انخفضت التعهدات بتقديم المعونة في مجال البنية التحتية التجارية، المعرفة هنا تعريفاً أضيق باعتبارها تشمل النقل والتخزين والاتصالات، بنسبة ٤٣ في المائة بالأرقام الحقيقية بالنسبة للفرد بين عام ١٩٩٠ وعام ٢٠٠١.

فعالية المساعدة الدولية

من الضروري، في النهاية، إدخال تحسينات لتعزيز فعالية المساعدة. وهناك ثلاث مشاكل خاصة تواجه الشركاء الإنمائيين لأقل البلدان نمواً لا بد من معالجتها هنا. والمشكلة الأولى هي أن الأهداف الإنمائية للبلدان المتقدمة، بصفتها جهات مانحة، تتداخل مع مصالحها التجارية بصفتها قوى تجارية. ومن المهم ألا يؤثر ذلك على المساعدة المقدمة لتنمية التجارة. وإن تحرير المعونة المقدمة إلى أقل البلدان نمواً يتيح فرصة ذهبية لإحداث تحول في الثقافة في هذا المقام. وهناك ثانياً حاجة ماسة إلى تعزيز القدرات التجارية للمانحين أنفسهم. ثم إن إدراج التجارة في برامج المعونة يمثل مسألة لها من الأهمية والإلحاح ما لإدراج التجارة في ورقات استراتيجية الحد من الفقر. وعلى المانحين ثالثاً وضع نهج مبتكرة لتطوير القطاع الخاص في أقل البلدان نمواً. ولا بد من أن تكون سياسات المعونة لما بعد مرحلة التحرير الاقتصادي مكتملة للاستراتيجيات الإنمائية لما بعد هذه المرحلة.

وتمثل المبادرة الرئيسية الرامية إلى تحسين فعالية المساعدة المقدمة لبناء القدرات التجارية في الإطار المتكامل لتقديم المساعدة التقنية المتصلة بالتجارة لصالح أقل البلدان نمواً. وتقدم الدراسات التشخيصية التي أجريت من خلال هذه المبادرة معلومات كثيرة مفيدة عن التجارة والفقير في أقل البلدان نمواً، لكنها ركزت على تحديد الإصلاحات التي لم تكتمل في مجال السياسات التجارية وعلى تيسير التجارة والقيود على التصدير في قطاعات بعينها، أكثر من تركيزها على كيفية الحد من الفقر عن طريق التجارة والتنمية. بيد أن الخاصية الرئيسية للإطار المتكامل هي أنه لم يحقق حتى الآن سوى نتائج ملموسة محدودة في مجال بناء القدرات التجارية.

ضرورة تماسك السياسات العامة دون التشاؤم بشأن التنمية

ضرورة تماسك السياسات العامة

تعتبر كل ركيزة من الركائز الثلاث المذكورة عاملاً مهماً في تحقيق النجاح. ويُعدّ إدخال تحسينات على النظام التجاري الدولي شرطاً لا بد منه لتحقيق النجاح ما دام ذلك النظام يوفر الإطار اللازم لربط التجارة بالحد من الفقر في أقل البلدان نمواً رباطاً أكثر فعالية. غير أن مسألة ما إذا كانت زيادة فرص الحد من الفقر التي يمكن أن تنشأ عن تلك التحسينات ستتجسد في الواقع العملي، تتوقف على مدى اغتنام هذه الفرص على الصعيد الوطني. والأولوية الأساسية هنا هي أن تضع الحكومات وتنفذ استراتيجيات إنمائية وطنية تدرج التجارة في صلبها على نحو يدعم بفعالية الحد من الفقر. وهذا أمر أساسي لأن هذا هو المجال الذي يتوفر فيه لدى أقل البلدان نمواً نفسها أكبر قدر من الوسائل التي تسمح بإسهام التجارة في الحد من الفقر. لكن لا بد من أن يدعم الشركاء الإنمائيون لأقل البلدان نمواً هذه الجهود أيضاً عن طريق تقديم المساعدة المالية والتقنية الدولية بغية بناء القدرات التجارية للقطاعين العام والخاص على السواء. وإن التنافر في السياسات العامة بين سياسات المساعدة الدولية والأهداف التجارية الوطنية، وعدم كفاية وتخيّر المساعدة المالية والتقنية في مجال التجارة، وعدم تيسير وتعزيز المسؤولية الوطنية عن السياسات التجارية والإنمائية، هي كلها مشاكل يمكن أن تقوض الجهود الوطنية لاستغلال الفرص التي توفرها التغيرات في النظام التجاري الدولي.

كما أن هذه الاستراتيجية التي تقوم على ركائز ثلاث لجعل التجارة آلية أكثر فعالية للحد من الفقر في أقل البلدان نمواً، ينبغي أن تتجسّد في نهج عام إزاء السياسة الإنمائية الدولية يشمل إتاحة المزيد من الفرص التجارية، وتقديم مساعدة مالية وتقنية دولية تتسم بالمزيد من الفعالية، وزيادة تخفيف عبء الديون، وتعزيز تدفقات رأس المال الخاص، وتقديم المساعدة الدولية لنقل التكنولوجيا واكتسابها. ثم إن تحدي التنمية في أقل البلدان نمواً هو من العظم بحيث لن يكون من المجدي النظر إلى التجارة كبديل للمعونة، أو تصور أن تدفقات رأس المال الخاص يمكن أن تكون بديلاً للتدفقات الرأسمالية الرسمية في هذه البلدان. ويجب أن يكون هدف أقل البلدان نمواً نفسها هو التحول التدريجي الذي يزداد فيه اعتماد النمو الاقتصادي المستدام على تعبئة الموارد المحلية، واجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر الذي يحقق التنمية، والإفادة من الأسواق المالية الدولية، وتغطية تكاليف الواردات عن طريق حصائل الصادرات بدلاً من المعونة. ومن المرجح تحقيق ذلك على أفضل وجه إذا ما تضافرت، أثناء ذلك التحول، جهود المساعدة الدولية، وتخفيف عبء الدين، ومنح الأفضليات التجارية، والتدابير الرامية إلى تيسير الاستثمار الأجنبي المباشر ونقل التكنولوجيا، من أجل تعزيز التنمية.

ومن الأمور المشجعة في الوقت الراهن وجود توافق واسع في الآراء بشأن الحاجة إلى سياسات وطنية أفضل، ونظام تجاري دولي أفضل، وتوجيه أفضل للمساعدة الدولية لبناء القدرات التجارية، بوصفها ثلاث ركائز لاستراتيجية عامة لجعل التجارة الدولية آلية أكثر فعالية للحد من الفقر في أقل البلدان نمواً. ولكي تكون هذه الركائز الثلاث فعالة، يلزم أن تكون مترابطة وأن تنفّذ على النحو الأنسب في الوقت الحالي. وهذا يتطلب التخلص من سطوة التشاؤم بشأن التنمية.

التخفيف من سطوة التشاؤم بشأن التنمية

لقد كانت الاستراتيجيات الإنمائية والتوصيات في مجال السياسة العامة على الصعيد الدولي، في الماضي، تتأثر بكل من التشاؤم بشأن التصدير والتشاؤم بشأن الزراعة. أما في الوقت الراهن، فيمثل التشاؤم بشأن التنمية أحد العقبات الرئيسية التي تعترض طريق الحد من الفقر على الصعيد العالمي.

ويتجلى التشاؤم بشأن التنمية في اعتقاد أن الجهود الإنمائية التي بذلت في الماضي قد فشلت، أو أن تسريع عجلة النمو المخطط والمهدف عن طريق السياسة العامة لا ينفع، أو إن هو نفع في الماضي فإنه لن ينفع الآن في البيئة الاقتصادية الجديدة المعولمة. ويتزع إلى هذا التشاؤم أولئك الذين يذهبون إلى أنه لا ينبغي أن يكون للدولة في البلدان النامية دور في توجيه النشاط الاقتصادي إلا في أضيق الحدود، وكذلك أولئك الذين يرون أن على الدولة أن تقوم بدور مهم لكنها لا تستطيع ذلك لأن القواعد الدولية تحد من "حيز التحرك المتاح لها على صعيد السياسة العامة" مما يمنع البلدان من القيام بما يجب أن تقوم به. وفي سياق أقل البلدان نمواً، يشكل ضعف قدرات الدولة عنصراً آخر يؤدي إلى الرأي القائل إن تعزيز التنمية هو، ببساطة، أمر يتعذر تحقيقه.

وقد أدى التشاؤم بشأن التنمية إلى الرأي الذي يذهب إلى أن أفضل وسيلة للحد من الفقر في أقل البلدان نمواً وغيرها من البلدان النامية لا تكمن في التنمية وإنما في زيادة الاندماج في الاقتصاد العالمي. ومن المؤكد أن هذا الاندماج على الصعيد العالمي يجب أن يكون عنصراً أساسياً في أي استراتيجية فعالة في مجالي التنمية والحد من الفقر في أقل البلدان نمواً. كما أن العلاقات الاقتصادية الدولية يمكن أن تؤدي دوراً رئيسياً في مساعدة أقل البلدان نمواً على الخروج من الدوائر المحلية المفرغة التي تفضي إلى استمرار تفشي الفقر:

- إن الحصول على المدخرات الأجنبية يمكن أن يؤدي دوراً محفزاً في مساعدة البلدان الفقيرة على الخروج من الحلقة المفرغة المتمثلة في الإيرادات المنخفضة والمدخرات المنخفضة والاستثمار المنخفض والإنتاجية المنخفضة.
- يسمح التصدير إلى الأسواق الدولية باستخدام الأراضي واليد العاملة، غير المستغلة بالكامل حتى الآن بسبب ضعف الطلب الفعلي المقترن بتفشي الفقر، استخداماً مثمراً.
- إن تزايد إمكانية الحصول على التكنولوجيات الحديثة المتاحة يسمح للوافدين الجدد بتحقيق زيادة كبيرة في الإنتاجية دون أن يضطروا دائماً إلى اختراع ما تم اختراعه.

- يمكن لزيادة الاستثمار الأجنبي المباشر أن تؤدي إلى زيادة الاستثمار محلياً وتوفير التكنولوجيا والمهارات الإدارية.
- يسمح تعاظم الهجرة الدولية للفقراء في البلدان الفقيرة بالعثور على عمل في الخارج إذا كانت الفرص محدودة في بلدانهم.

إلا أنه يتوهم من يعتقد أن استمرار تفشي الفقر في أقل البلدان نمواً هو نتيجة لنقص الاندماج وعدم كفاية وتحرير التجارة وليس نتيجة للتخلف.

ذلك أن المشكلة التي تواجه أقل البلدان نمواً في مجال السياسة العامة لا تكمن في مستوى الاندماج في الاقتصاد العالمي وإنما في شكل هذا الاندماج. فالشكل الحالي للاندماج لا يدعم النمو الاقتصادي المستمر والحد من الفقر. وقد أوجدت عملية تحرير التجارة بيئة جديدة للحد من الفقر في أقل البلدان نمواً. والقضية الأساسية اليوم هي كيف يمكن لأقل البلدان نمواً أن تعزز التنمية وتحد من الفقر في هذه البيئة الجديدة، بدعم من شركائها الإنمائيين وفي ظل نظام تجاري دولي تيسيري، يمكنها من القيام بذلك.

ولا مبرر للتشاؤم بشأن التنمية. فمن أهم الإنجازات التي تحققت في النصف الثاني من القرن العشرين خروج ملايين الناس من دائرة الفقر بفضل تعزيز التنمية. وهذه الإنجازات لا تزال مستمرة في الصين والهند. والمشكلة هي كيف يمكن تحقيق ذلك في أقل البلدان نمواً أيضاً.

* * *

وفي الختام، أود التشديد على أن هذا التقرير هو جزء من برنامج عمل أوسع يتوخى الأونكتاد وضعه في مجال التجارة والفقر. وقد حظي هذا الموضوع باهتمام كبير خلال السنوات الخمس المنقضية. لكن التركيز الأكبر حتى الآن قد انصب على موضوع تحرير التجارة والفقر بدلاً من النظر إلى التجارة والفقر من منظور التنمية. وهذا التقرير هو مساهمة في هذه المهمة الأخيرة. فهو لا يكتفي بتقديم تحليل خاص بأقل البلدان نمواً بل يتجاوز ذلك إلى وضع إطار نظري محتمل لنهج إنمائي.

إن موضوع التجارة والفقير يكتسي أهمية كبيرة. ولا يعزى ذلك فقط إلى البعد الأخلاقي الذي يضيفه إلى النقاش بشأن السياسات الدولية بل أيضاً إلى كونه ينتقل في تحليل السياسات التجارية من المسائل المتعلقة بكمية التجارة إلى المسائل المتصلة بنوعية هذه التجارة. ويلزم تفصيل هذا المفهوم بنفس الطريقة التي فصل بها مفهوم "نوعية النمو" و"نوعية العمالة"، ويجب استنباط الاستراتيجيات العملية لربط التجارة والتنمية والحد من الفقر بغية تلبية احتياجات البلدان النامية على جميع مستويات التنمية.

ولا يزال أمامنا طريق طويل.

روبرت ريكوبيرو
الأمين العام للأونكتاد