

Distr.: General
4 February 2016
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن تعزيز التكامل
والتعاون في الميدان الاقتصادي
الدورة الرابعة

جنيف، ١٤-١٥ نيسان/أبريل ٢٠١٦
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

تحسين جميع أشكال التعاون والشراكة من أجل التجارة والتنمية بهدف تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً

مذكرة من أمانة الأونكتاد

ملخص تنفيذي

تستعرض هذه المذكرة الآفاق المتاحة لتحسين جميع أشكال التعاون والشراكة من أجل التجارة والتنمية، بما يسهم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة وخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. وتستهل المذكرة بتقييم للمناخ الاقتصادي العالمي المحفوف بالتحديات وكيف تواجه البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية تحديات جسيمة تهدد استقرارها الاقتصادي وقدرتها على التكيف وآفاق نموها الشامل. وتتطرق المذكرة بعد ذلك إلى سياسات الاقتصاد الكلي وكيف يمكنها أن تساعد في بناء القدرة على التكيف، وتعزيز التنمية في الأمدين القريب والبعيد، وتمكين البلدان من التصدي للأزمات الاقتصادية بشكل أفضل، وضمان استقرار الاقتصاد الكلي واستخدام التصنيع وسيلة لتعزيز القدرة على التكيف في الأمد البعيد على نحو كفيل بتحقيق نمو شامل. وتركز المناقشة بشكل خاص على السبل التي يمكن بها للتعاون، وبخاصة بين بلدان الجنوب، أن يعزز هذه القدرات وأن يسهم بشكل مباشر في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ولا سيما الأهداف ٨ و ٩ و ١٧ منها.



مقدمة

- ١- في ظل ما يتسم به الاقتصاد العالمي من ظروف اقتصادية شديدة التقلب واستمرار عجز البلدان المتقدمة عن التحرر من إفسار الأزمة المالية، أصبحت البلدان النامية تواجه تهديدات جسيمة تهدد استقرارها الاقتصادي وقدرتها على التكيف مع هذه التقلبات. وقد تعرّضت هذه التهديدات آفاق النمو الطويل الأمد للخطر أيضاً، وتشكل تحدياً جسيماً أمام القدرة على تحقيق أهداف التنمية المستدامة وخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.
- ٢- وستدعى الدورة الرابعة لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن تعزيز التعاون والتكامل في الميدان الاقتصادي إلى بحث هذه التهديدات والتحديات من منظور التعاون فيما بين بلدان الجنوب والسبل التي يمكن أن يسهم بها التعاون وتحديد أفضل الممارسات في بناء القدرة على مواجهة الأزمات الاقتصادية وضمان استقرار الاقتصاد الكلي وتعزيز القدرة على التكيف في الأمد الطويل، على نحو كفيل بتحقيق النمو الشامل والقضاء على الفقر.
- ٣- ومن شأن سياسات الاقتصاد الكلي أن تساعد في بناء القدرة على التكيف في الأمدين القريب والبعيد معاً. ففي الأمد القريب، تعدّ السياسات النقدية والمالية المقاومة للتقلبات الدورية والسياسات المالية المصممة للتخفيف من وطأة الآثار المزعزعة لتدفقات رأس المال، أدوات فائقة الأهمية في مواجهة الصدمات الخارجية. ومن شأن حركة التصنيع والتنويع الاقتصادي أن تعزز استقرار الاقتصاد الكلي والقدرة على التكيف مع التقلبات الاقتصادية في الأمد الطويل، غير أنها تقتضي وضع سياسات صناعية محكمة وبناء القدرات المؤسسية لجني الثمار الإنمائية الموعودة لهذا التحول الهيكلي. وهناك في هذا الصدد فيضٌ من العبر التي يمكن استخلاصها من تجارب البلدان النامية، الناجحة منها والفاشلة، كما أن هناك فرصاً عديدة أيضاً للتعاون بأشكال تعزز بشكل كبير فرص النجاح.
- ٤- ولئن كان التعاون التقليدي المتعدد الأطراف والتعاون بين الشمال والجنوب قد احتل مكانة هامة في اقتصاد العديد من البلدان النامية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، فإن أهمية وإمكانات التعاون الثلاثي والتعاون بين بلدان الجنوب ما فتئت تتعاظم بدورها. وهناك في هذا المجال تجارب وفرص على صعيدي التمويل والتجارة معاً، فضلاً عن تنسيق سياسات الاستثمار المحلية وتوسيع البنى التحتية العامة. والخلاصة أنه على الرغم من الظروف الاقتصادية العالمية وما يكتنفها من تحديات عصرية تواجه البلدان النامية، فإن ثمة إمكانات هائلة تنطوي عليها الممارسات الفضلى وفرص التعاون المعزز لدعم بل وتسريع خطى التنمية المستدامة والشاملة.
- ٥- وتشكل هذه المسائل عناصر هامة من خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وإذا كان استقرار الاقتصاد الكلي والقدرة على التكيف يندرج صراحةً في نطاق الغاية ١٣ (تعزيز استقرار الاقتصاد الكلي على الصعيد العالمي بوسائل تشمل تنسيق السياسات وتحقيق اتساقها) للهدف ١٧ من أهداف التنمية المستدامة (تعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية من أجل تحقيق التنمية المستدامة)، فإن الدورة الرابعة لاجتماع فريق الخبراء المتعدد السنوات ستطرح مسائل من شأنها أن تسهم في تحقيق العديد من الأهداف ومنها بشكل مباشر الهدف ٨ (تعزيز النمو

الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام، والعمالة الكاملة والمنتجة، وتوفير العمل اللائق للجميع) والهدف ٩ (إقامة بُنى تحتية قادرة على الصمود، وتحفيز التصنيع الشامل للجميع، وتشجيع الابتكار) والهدف ١٧ بنطاقه الواسع عن طريق تحديد فرص واعدة للتعاون الدولي.

أولاً- البيئة الاقتصادية الخارجية

٦- يتأثر العديد من أهداف التنمية المستدامة بحالة بيئة الاقتصاد الخارجية. فالنمو القوي للطلب الخارجي والتجارة، وتمرير التدفقات المالية العالمية عبر قنوات منتجة، هما أداتان هامتان لحفز النمو الاقتصادي وتعزيز فرص العمل اللائق وتمهيد سبل التصنيع والابتكار. علاوة على ذلك، فإن مستوى الأسعار والتدفقات المالية على الصعيد العالمي ومدى تقلبها يشكلان عنصراً حاسماً في نجاح تنفيذ الشراكة العالمية من أجل التنمية المستدامة. ومن هذا المنظور يلقي هذا الفصل نظرة على الاتجاهات الأخيرة في البيئة الاقتصادية العالمية.

١- تباطؤ النمو العالمي

٧- كانت سرعة النمو الاقتصادي في البلدان النامية، قبل اندلاع الأزمة المالية في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ وبعده مباشرة، المحرك الرئيسي للنمو العالمي. غير أن هذا النمو قد تراجع بشكل واضح. ففي فترة ما بعد الأزمة المالية، كان معدل النمو في البلدان النامية أسرع بثلاث مرات منه في البلدان المتقدمة، ورغم تباطؤ سرعة النمو بوضوح في عام ٢٠١٥، فقد ظل معدل النمو في البلدان النامية متفوقاً مرتين على نظيره في البلدان المتقدمة. غير أن البيانات الأخيرة تشير إلى أن عدداً من البلدان النامية الكبرى سيشهد فترة تباطؤ شديد أو كساد في عام ٢٠١٦.

٨- ولا يزال أداء الاقتصاد الكلي في البلدان النامية مرتبطاً بشدة بالظروف العالمية، وهو أمر يمكن الاستدلال عليه بتأثير انخفاض أسعار السلع الأساسية على الاقتصاد. وينبغي كذلك تحليل النتائج والتوقعات بالتوازي مع الأداء الماضي والآفاق المتوقعة للبلدان المتقدمة. وبعبارة أدق فإن بعض الصعوبات التي تواجهها البلدان النامية حالياً تعكس في الواقع سنوات عديدة من النمو المتعثر في البلدان المتقدمة والتحرير المالي والتجاري على الصعيد العالمي، حيث اضطلعت تدفقات رأس المال بدور هام في التحكم بأسعار الصرف وغيرها من متغيرات الاقتصاد الكلي. إضافة إلى ذلك، فإن المواقف الاقتصادية في البلدان المتقدمة ليست مواتية لاستعادة النمو في البلدان النامية بل قد تسهم في زيادة تدهور الآفاق الاقتصادية فيها.

٢- التعثر التجاري المستمر

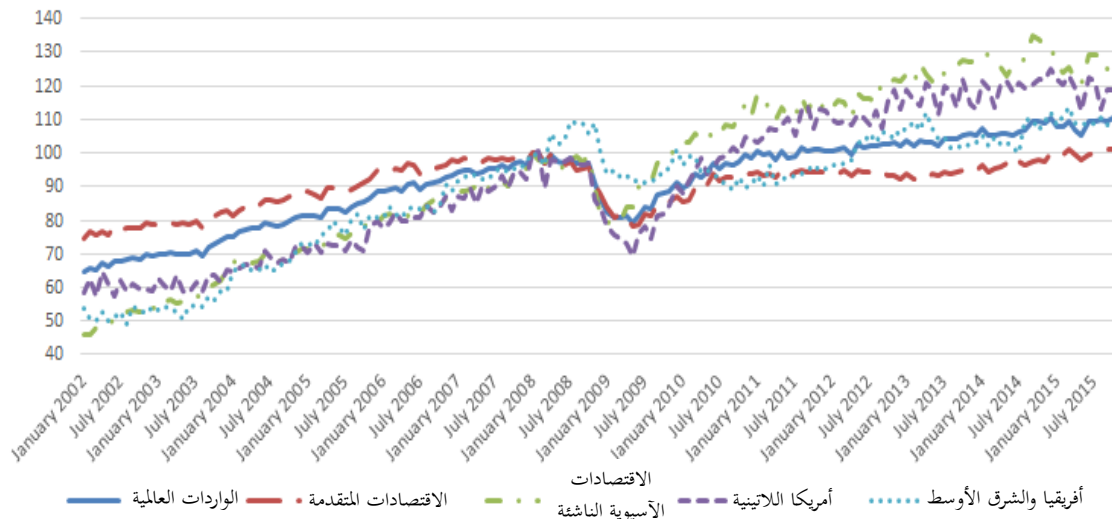
٩- كانت التجارة حتى عهد قريب توصف بأنها محرك النمو العالمي، حيث بلغ نموها ضعف معدل الناتج المحلي الإجمالي في العقد الماضي. ولطالما كان للطلب الخارجي من البلدان المتقدمة دور

مركزي في حفز النمو وتعزيز عوائد التصدير في العديد من البلدان النامية، فيما أسهمت أسعار السلع الأساسية المرتفعة نسبياً في توليد عوائد تصدير كبيرة لعدد كبير من البلدان أيضاً. غير أن الطلب الخارجي القوي نسبياً من البلدان المتقدمة كان يعتمد إلى حد كبير على إيجاد الائتمان وتقييم الأصول، وهو أساس متهالك ما لبث أن تداعى مسفراً عن الأزمة المالية المشهودة^(١).

١٠- وفي حقبة ما بعد الكساد الكبير، واجه العديد من الاقتصادات المتقدمة صعوبة في تنشيط سوق العمل وتقهقراً في نمو الدخل، كما تراجع بشدة الطلب الخارجي الذي كان سبب النمو القوي في العديد من البلدان النامية. إضافة إلى ذلك، لا يزال مستوى الإنفاق الحكومي دون مستوى اتجاهاته قبل الأزمة عموماً، إذ لا تزال نُهج الإنعاش الاقتصادي القائمة على التقشف مهيمنة على الخيارات السياسية. وبعد فترة انتعاش أولية، اقترن تراجع الطلب من القطاعين العام والخاص في البلدان المتقدمة بتقهقر حجم التجارة أو ركودها في مختلف الأقاليم. وقد تباطأ نمو التجارة العالمية بشكل كبير على مدى الأعوام الثلاثة الماضية وأصبح الآن موازياً لمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي. ومع أن الواردات استرجعت بعض زخمها في البلدان المتقدمة خلال الأشهر الثمانية عشر الماضية، فإنها لم تحاذ بعد مستويات ما قبل الأزمة (انظر الشكل ١).

الشكل ١

ديناميات التجارة العالمية، المؤشرات الشهرية، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢ - تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥: حجم الواردات العالمية حسب الإقليم



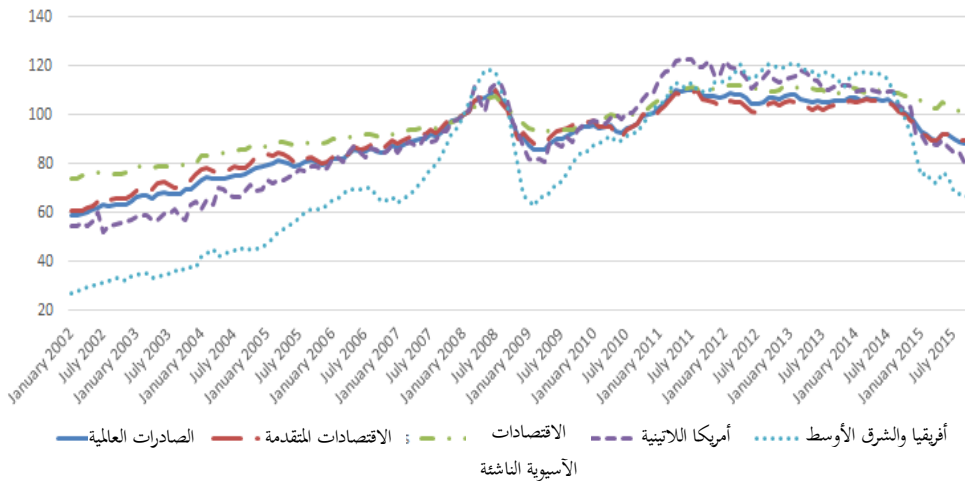
المصدر: المكتب الهولندي لتحليل السياسات الاقتصادية، ٢٠١٥، مؤشر مراقبة التجارة العالمية، متاح على الرابط: <http://www.cpb.nl/en/data> (أطلع على الموقع في ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦).
ملحوظة: ١٠٠ = كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨.

(١) الأونكتاد، ٢٠١٤، تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٤ (نيويورك وجنيف، رقم المبيع A.14.II.D.4، منشورات الأمم المتحدة).

١١- ويعدّ تراجع مستوى الطلب الخارجي واشتداد ضراوة المنافسة الدولية من الاتجاهات الأخرى الواضحة لدى النظر في قيم وحدات الصادرات لمختلف الأقاليم وفئات المنتجات (الشكلان ٢ و ٣). وتظل قيم وحدات صادرات جميع البلدان النامية دون مستويات الذروة التي بلغت في حقبة ما قبل الأزمة. أما الأداء الآسيوي الأفضل نسبياً فيرجع إلى ارتفاع حصتها من الصادرات التصنيعية المنخفضة التكلفة فيما تتركز صادرات المناطق النامية الأخرى بشدة في المواد الخام والسلع الأساسية. وتظل المنطقتان الأكثر تأثراً هما أفريقيا والشرق الأوسط، حيث انخفضت قيم وحدات الصادرات إلى مستويات لم يُشهد لها مثيل إلا في أسوأ أوقات الكساد الكبير. ويسلط هذا الوضع الضوء على استمرار قابلية العديد من البلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نمواً، للتأثر بالتقلبات الاقتصادية، على نحو يهدد ما تسنى تحقيقه من تقدم حتى اليوم في إطار الأهداف الإنمائية للألفية، ناهيك عن أهداف التنمية المستدامة.

الشكل ٢

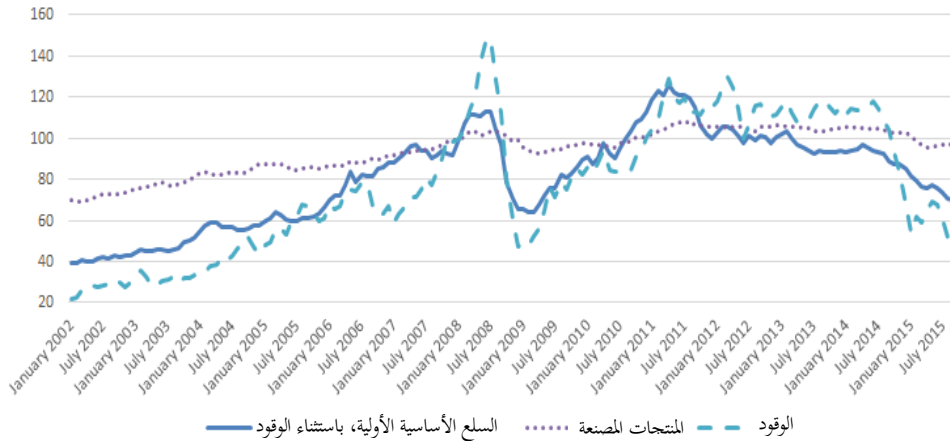
ديناميات التجارة العالمية، المؤشرات الشهرية، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢ - تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥: قيمة وحدات الصادرات حسب الإقليم



المصدر: المكتب الهولندي لتحليل السياسات الاقتصادية، ٢٠١٥.
ملحوظة: ١٠٠ = كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨.

الشكل ٣

ديناميات التجارة العالمية، المؤشرات الشهرية، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢ - تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥: قيمة وحدات الصادرات المصنعة وأسعار السلع الأساسية



المصدر: المكتب الهولندي لتحليل السياسات الاقتصادية، ٢٠١٥.
ملحوظة: ١٠٠ = كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨.

١٢ - وخلال الأعوام التي سبقت الأزمة المالية وتلك التي أعقبتها مباشرة، كان عدد كبير من البلدان النامية، وبخاصة في أفريقيا وأمريكا اللاتينية، يتكفل بشدة على التوقعات المستمرة ببقاء أسعار السلع الأساسية مرتفعة أو حتى زيادة ارتفاعها. ووجهت بلدان كثيرة مواردها نحو قطاعاتها الأولية، راجية بذلك زيادة القدرات الإنتاجية وعوائد الصادرات. غير أن انعكاس الاتجاه التصاعدي لأسعار السلع الأساسية الذي بدأ في عام ٢٠١١ - والذي يعتبره الكثيرون نذيراً بنهاية الحقبة الصاعدة لآخر دورة كبرى للسلع الأساسية - بات يهدد في الوقت ذاته استقرار الاقتصاد الكلي في الأمد القصير وجدوى استراتيجيات التنمية القائمة على السلع الأساسية. إضافة إلى ذلك، فإن الدور الفائق الأهمية للمضاربات المالية في تحديد أسعار السلع الأساسية ينذر باستمرار تقلب هذه الأسعار أيًا كانت حالة أساسيات سوق السلع الأساسية^(٢). ويتوقف استقرار الاقتصاد الكلي ومرونته في الأمدين القريب والبعيد على الهيكل الإنتاجي لاقتصاد ما. فالهياكل الإنتاجية المضيق، كتلك القائمة على القطاعات الاستخراجية أو السلع الأساسية الأولية، تزيد عمق فترة الكساد وطولها وتعرض البلدان إلى تقلبات واسعة في أسعار الصرف وغيرها من مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية.

(٢) D Bicchetti and N Maystre, 2013, The synchronized and long-lasting structural change on commodity markets: Evidence from high-frequency data, *Algorithmic Finance*, 2:233-239; UNCTAD, 2011, *Price Formation in Financialized Commodity Markets: The Role of Information* (New York and Geneva, United Nations publication)

٣- ديناميات أسعار الصرف وحركة رأس المال

١٣- قد تولّد التقلبات المالية مؤشرات مضللة للأسعار في أسواق أخرى غير سوق السلع الأساسية. فتأثير تدفقات رأس المال على أسعار الصرف لا يقل عن تأثير سياسات البنك المركزي لاقتصاد ما، كسياسات معدلات الفائدة وسعر الصرف، مثلما يتضح من الربط بين أسعار الصرف وتدفقات رأس المال (الشكل ٤). ومنذ مطلع الألفية الثانية، تسارعت بشكل كبير تدفقات رؤوس الأموال الخاصة إلى البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. فقد ارتفعت نسبة التدفقات الخارجية إلى هذه البلدان من ٢,٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٢ إلى ٥ في المائة منه في عام ٢٠١٣، بعد أن سجلت رقمين قياسيين بنسبة ٦,٦ في المائة في عام ٢٠٠٧ و ٦,٢ في المائة في عام ٢٠١٠. وبرزت شواغل حول حدوث رحيل مفاجئ أو واسع النطاق لتدفقات رأس المال مع بدء تباطؤ العجلة الاقتصادية واشتدت الشواغل حدة مع تفاقم التقلبات الاقتصادية في الأشهر الأخيرة.

١٤- ومن الجدير بالذكر أن الفضل في هذه التدفقات يرجع إلى القرارات السياسية في الاقتصادات المتقدمة بقدر ما يرجع إلى عوامل الاقتصاد الأساسية في البلدان المتلقية. وقبل حدوث الأزمة المالية، تمخضت عمليات الاقتراض وتقييم الأصول عن طفرات استهلاكية وفقاعات استثمارية خاصة في بعض الاقتصادات الكبرى وعن زيادة صافية في صادرات اقتصادات أخرى. وبعد الانهيار المحتوم الذي أعقب حدوثها، أدت سياسات التيسير الكمي مقترنةً بسياسات التقشف المالي التي اعتمدتها البلدان المتقدمة إلى مواصلة أنماط ما قبل الأزمة في توليد فائض من السيولة في القطاع الخاص.

١٥- وتشهد البلدان النامية حالياً تراجعاً في تدفقات رأس المال للمرة الرابعة منذ الأزمة المالية (الشكل ٤)^(٣) ومن المرجح أن يستمر هذا التراجع مع ارتفاع معدلات الفائدة مؤخراً في الولايات المتحدة الأمريكية، مقترناً بتدهور الآفاق الاقتصادية، بما في ذلك انخفاض أسعار السلع الأساسية وببطء وتيرة الانتعاش الاقتصادي العالمي. وتمارس تدفقات رأس المال المتجهة إلى الخارج ضغطاً تنازلياً على أسعار الصرف، ما يصعب على البلدان الحصول على ما تحتاجه من النقد الأجنبي لتسديد التزاماتها الخارجية وتمويل وارداتها.

١٦- وقد شجع توفر رأس المال الزهيد في العديد من البلدان النامية خلال الألفية الثانية، القطاعين الخاص والعام معاً على تكبد المزيد من الديون حتى ارتفع مبلغها في هذه البلدان إلى ٨,١ تريليون دولار بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٧ (دون احتساب ديون القطاع المالي). غير أن هذا التضخم انطلق من قاعدة متدنية نسبياً وظلت مؤشرات المشاشة المالية متخفية خلف أداء النمو القوي وجهود تخفيف عبء الديون للبلدان النامية الأفقر. غير أن حجم الديون ارتفع أكثر في

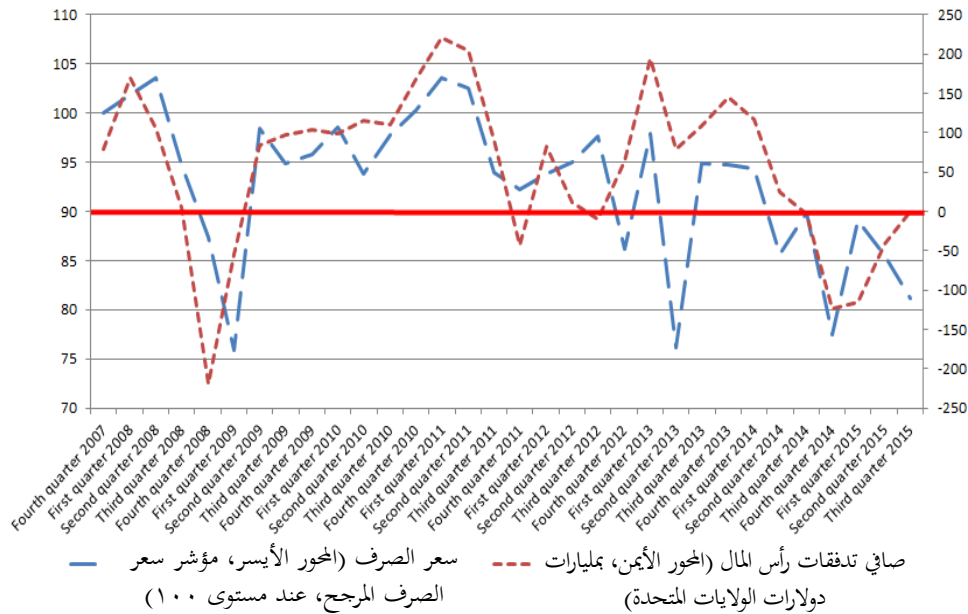
(٣) انظر أيضاً: UNCTAD, 2015, When the tide goes out: Capital flows and financial shocks in emerging markets,

Policy Brief No. 40

الفترة بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١٤، لبلغ ٢٣ تريليون دولار. وبلغ متوسط نسبة إجمالي الديون إلى الناتج المحلي الإجمالي أكثر من ١٢٠ في المائة بل أعلى من ذلك بكثير في بعض الاقتصادات^(٤).

الشكل ٤

إجمالي تدفقات رأس المال الصافية ومؤشر سعر الصرف المرجح، أسواق ناشئة مختارة، الربع الأخير من عام ٢٠٠٧ - الربع الثالث من عام ٢٠١٥



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد استناداً إلى بيانات من تومسون رويترز وايفون والبنوك المركزية الوطنية.

ملحوظة: ١٠٠ = الربع الأخير من عام ٢٠٠٧. تقديرات جزئية لصافي تدفقات رأس المال للربع الثالث من عام ٢٠١٥. وتشمل مجموعة البلدان المختارة: الاتحاد الروسي، وإندونيسيا، وأوكرانيا، والبرازيل، وتايلند، وتركيا، وجنوب أفريقيا، والصين، وماليزيا، والمكسيك، والهند.

١٧- وتعاني البلدان النامية من ضعف متأصل في نظام المدفوعات العالمي. فبما أن معظم عمالاتها المحلية لا تعتبر عملات احتياطي دولي، فإنها تواجه في حالات حدوث أزمة اقتصادية أو تقلبات كبيرة في تدفقات رأس المال وأسعار الصرف، تفاوتات كبرى في قيمة العملات في بيانات الأصول والخصوم الخاصة والعامة، لأنها لا تستطيع استخدام عمالاتها المحلية لتسديد التزاماتها الخارجية. ومثلما ذكر سابقاً، فإن البلدان النامية وأقل البلدان نمواً على وجه الخصوص تعتمد بشدة على عوائد التصدير والاحتياطيات المتراكمة للتغلب على قيود ميزان المدفوعات وتقلب الأسواق المالية الدولية. وإضافة إلى مكامن الضعف الخارجية، فقد تبرز مكامن ضعف

(٤) <http://www.mcki>، متاح على الرابط: McKinsey Global Institute, 2015, Debt and (not much) deleveraging (٤) nsey.com/insights/economic_studies/debt_and_not_much_deleveraging (أطلع على الرابط في ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦).

محلية عند رهن الأصول التي تتألف عادةً من العقارات والأسهم وحتى السلع الأساسية. ولوقف تدهور الأسعار المحلية، يتعين تدخل القطاع العام عادةً لإنقاذ القطاعات الأكثر أهمية.

١٨- ويشير تباطؤ النمو والتجارة العالميين وشدة تقلب الاقتصاد العالمي معاً لتحديات جسيمة أمام تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ما يقتضي اتخاذ تدابير معاكسة على الصعد الوطني والإقليمي والعالمي في الأمدين القريب والبعيد معاً.

ثانياً- سياسات الاقتصاد الكلي لبناء القدرة على التكيف في الأمد القصير

١٩- مثلما تبين في الفصل الأول، تواجه البلدان النامية حالياً مخاطر جوهرية ترتبط بمشاشة الاقتصاد العالمي. وقد تأخذ هذه المخاطر شكل صدمات تجارية أو مالية أو غيرها من الصدمات فتتمخض عن أزمة اقتصادية. لذا فمن المهم أن تعمل البلدان على بناء قدرتها على التكيف في الأمد القريب كي يتسنى لها التكيف مع هذه الصدمات وتداعياتها، وهو ما تعكسه الغاية ١٣ من هدف التنمية المستدامة ١٧. ويمكن استخلاص العبر من البلدان التي نجحت في الماضي في التصدي لمثل هذه الصدمات عن طريق عدد من السياسات المواجهة للتقلبات الدورية وغيرها من أدوات السياسات الاقتصادية، بغرض تخفيف الآثار السلبية لهذه الصدمات على النمو الاقتصادي والعمالة والفئات الأضعف.

٢٠- وقد استجاب عدد من البلدان النامية للأزمة المالية بتعزيز التوسع النقدي والمالي. فعلى الصعيد النقدي، تحركت بلدان آسيوية عديدة نحو اعتماد سياسات نقدية توسعية، فخفضت كل من إندونيسيا وتايلند وتركيا وجمهورية كوريا والفلبين وماليزيا أسعار الفائدة التي كانت منخفضة أصلاً في بعض الحالات، فيما خفضت الصين والهند أسعار الفائدة وشروط الاحتياطي النقدي معاً. وقد خفضت جمهورية كوريا أسعار الفائدة بشكل كبير رغم الانخفاض الحاد في قيمة عملتها في أواخر عام ٢٠٠٨. ولجأت بلدان أمريكا اللاتينية، كالبرازيل وبيرو وشيلي والمكسيك، إلى تشديد سياساتها النقدية بادئ الأمر، لكنها سرعان ما غيرت مسارها لتعتمد نهج التوسع النقدي، على غرار البلدان الآسيوية^(٥).

٢١- وأما على الصعيد المالي، فقد كانت آسيا سباقة في اتخاذ التدابير المالية، حيث استحدثت الصين حزمة توسع مالي واسعة النطاق تعادل أكثر من ١٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ولم تتوان بلدان أخرى أيضاً، كتايلند وجمهورية كوريا وسنغافورة وماليزيا، عن اعتماد حزم تدابير مالية بدورها. وبخلاف البلدان المتقدمة التي ركزت على الاقتطاعات الضريبية، ركزت البلدان الآسيوية على الإنفاق المباشر، خصوصاً على مشاريع البنى التحتية. وفي أمريكا اللاتينية، تضمنت الحوافز المالية اقتطاعات ضريبية وحث عجلة الاستثمارات العامة. وضمنت البرازيل حزمة حوافزها تخفيضات

(٥) الأونكتاد، ٢٠٠٩، تقرير التجارة والتنمية، ٢٠٠٩ (نيويورك وجنيف، رقم المبيع A.09.II.D.16، منشورات الأمم المتحدة).

ضريبية والمزيد من الاستثمارات العامة وبرنامج إسكان واسع النطاق. وزادت كل من بيرو وشيلي حجم الإنفاق العام، مستخدمة الموارد التي راكمتها في صناديق تثبيت العائدات. أما البلدان التي تملك حيزاً مالياً أضيق، فقد أثرت تغيير مسارات إنفاقها نحو الأنشطة الأشد تأثيراً على أنماط الإنتاج والعمالة. وإضافة إلى ذلك، عمدت البلدان إلى تعزيز برامجها الاجتماعية عن طريق تدابير شملت زيادة الحد الأدنى للأجور والمعاشات التقاعدية، بهدف توفير الحماية ليس للفئات الأضعف فحسب، وإنما للعمالة ومستوى الطلب الكلي أيضاً. وقد اعتمدت هذه البرامج اقتصادات كبرى، كالأرجنتين والبرازيل، واقتصادات أصغر، كالسلفادور وغواتيمالا وكوستاريكا وهندوراس.

٢٢- وهناك مناطق وبلدان نامية أخرى اعتمدت سياسات توسعية أيضاً. ففي أفريقيا، اعتمد عدد من البلدان حزم حوافز مالية، منها أوغندا، وتونس، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وجنوب أفريقيا، وكينيا، ومصر، والمغرب، وموريشيوس. وانتهجت بوتسوانا وجنوب أفريقيا وموريشيوس^(٦) نهج التيسير النقدي على شكل أسعار فائدة مخفضة، فيما اعتمدت بلدان نامية أخرى، منها اقتصادات منتجة للنفط كالاتحاد الروسي وكازاخستان، حزم حوافز مالية أو استخدمت مواردها المتاحة لإنقاذ القطاعات المالية التي تأثرت بشدة جراء الأزمة المالية^(٧).

٢٣- وأخيراً، شكلت سياسات احتياطي النقد الأجنبي والسياسات المالية أدوات سياساتية فائقة الأهمية أيضاً في استجابات البلدان للأزمة المالية. فاحتياطات النقد الأجنبي كانت هامة في التأثير على التوقعات واستُخدمت لتمويل العجز في ميزان المدفوعات ومنع انهيار أسعار الصرف في البلد. فلو حدث هذا الانهيار لكانت له آثار وخيمة على الميزانية العمومية للشركات المالية وغير المالية على السواء، فضلاً عن التسبب بزيادة حادة في معدلات التضخم ومن ثم تدني القيمة الحقيقية لمخزونات الأسر المعيشية، وبخاصة أفقرها. واستخدمت السياسات المالية بدورها لمنع حدوث ضائقة ائتمانية ولدعم الطلب الكلي. ففي البرازيل مثلاً، رفعت البنوك التابعة للدولة وفرة الائتمان بشدة لتعويض انكماش حركة الإقراض في البنوك الخاصة.

٢٤- ومن الجدير بالذكر أن معظم البلدان التي تمكنت من تجاوز الأزمة بنجاح مستخدمة تشكيلة من الأدوات السياسية لمواجهة للتقلبات الدورية (وغيرها من الأدوات) قد استفادت مما تعلمته من الأزمات السابقة. فقد اكتسبت ببطء في الأثناء الأدوات وهيأت الظروف لزيادة قدرتها على التكيف مع الصدمات الجديدة. ومن ذلك مثلاً مراكمة احتياطي النقد الأجنبي، وخفض ديونها العامة، واعتماد أنظمة لسعر الصرف أقل تصلباً. واعتمدت هذه البلدان على وجه الخصوص آليات مالية لمواجهة للتقلبات الدورية، حيث تعدّ هذه الآليات اليوم أساسية في تخفيف حدة آثار الأزمة. وأنشأت بعض الحكومات المعتمدة بشدة على إيرادات السلع الأساسية صناديق تثبيت

(٦) L Kasekende, Z Brixova and L Ndikumana, 2010, Africa's Countercyclical Policy Responses to the Crisis, *Journal of Globalization and Development*, 1(1):1-20

(٧) الأونكتاد، ٢٠٠٩؛ الأونكتاد، ٢٠١١، تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١١ (نيويورك وجنيف، رقم المبيع A/11.II.D.3، منشورات الأمم المتحدة).

للتصدي لتقلبات الأسعار. ومن الأمثلة على الصناديق التي أنشئت بمرور الزمن لتيسير الإنفاق الحكومي صندوق الاحتياطي النفطي في أنغولا، وصندوق دعم القطن في بوركينا فاسو، وصندوق تعويض إيرادات النحاس في شيلي، وحساب فائض الخام في نيجيريا. غير أن قلة من البلدان المصدرة المعتمدة على السلع الأساسية لم تنشئ مثل هذه الصناديق لسوء الحظ. وهو ما يجعل المساعدة الخارجية لمواجهة الصدمات أمراً لا غنى عنه (انظر الفصل الرابع).

٢٥- ولم تكن وفرة أدوات إدارة الأزمة متساوية أثناء الأزمة المالية، وإنما تفاوتت بين البلدان على نطاق واسع في بعض الحالات. ففي حين عمدت بعض البلدان التي عانت من أزمات سابقة إلى الحد من تعرضها للصدمات وبناء قدرتها على الاستجابة، فإن بلدان أخرى عديدة، وبخاصة الأدنى دخلاً منها، لم تكن تمتلك الموارد الضريبية و/أو المالية اللازمة لترشيد الاستهلاك ودعم التعافي. ومرد ذلك أن ديونها الوطنية، في بداية الأزمة، كانت تشكل نسبة مرتفعة من ناتجها المحلي الإجمالي فيما كان مستوى احتياطياتها متدنياً وكانت تواجه عجزاً كبيراً في حساباتها الجارية.

٢٦- وتبعاً لهذه المؤشرات، فإن حيزها المالي - وهو مقياس قدرتها على الاستجابة - كان ضيقاً جداً. أضف إلى ذلك أن هياكل العديد من تلك البلدان لم تكن مواتية لتحقيق استقرار مستدام وتعافٍ سريع للاقتصاد. فقواعد التصدير كانت ضيقة جداً، حيث يشكل منتج التصدير الرئيسي أكثر من ٥٠ في المائة من مجموع الصادرات. وفي العديد من الحالات، غابت آليات الحماية الاجتماعية التي كان يمكن تفعيلها آنذاك لحماية الفئات الأضعف من السكان. زد على ذلك أن معظم هذه البلدان كانت خاضعة لبرامج تابعة لصندوق النقد الدولي تتضمن أهم سماتها أهدافاً تتعلق بخفض التضخم إلى أدنى حد ممكن، والتركيز على توازن الميزانية، وانعدام الإنفاق الحافز للنمو، والافتقار إلى المرونة في التصدي للصدمات، ما يزيد من تقييد قدرتها على انتهاز سياسات اقتصاد كلي توسعية المنحى^(٨). غير أن من الجدير بالذكر أن هذه القدرة ليست تحصيل حاصل وإنما تتأثر بالإجراءات التي تتخذها الحكومة، من قبيل زيادة الإيرادات في الأمد القصير أو زيادة التضخم أو مواجهة عجز الميزانية^(٩). علاوة على ذلك، فمن الممكن العثور على وسائل مبتكرة للخروج من براثن أزمة ما. ففي حين قد يمكن الحيز المالي من اعتماد سياسات تحفيزية، فإن الخيارات ليست محدودة بهذه السياسات. فحتى عندما يكون الحيز المالي المتاح للبلد محدوداً، فإن ثمة متسعاً لحفز الاقتصاد عن طريق استخدام أدوات سياساتية بديلة^(١٠)، من أمثلتها أدوات السياسة النقدية. ويمكن اللجوء إلى تليين السياسات النقدية حالياً في عدد من البلدان النامية

(٨) R Gottschalk, 2015, The effectiveness of International Monetary Fund/World Bank-funded poverty reduction strategy papers, in: Y Bangura, ed., *Developmental Pathways to Poverty Reduction* (London, Palgrave Macmillan).
(يناقش هذا الفصل غياب المرونة في برامج صندوق النقد الدولي المتعلقة بالحد من الفقر وتيسير النمو).

(٩) الأونكتاد، ٢٠١٤.

(١٠) R Gottschalk and L Bolton, 2009, Macroeconomic policy, stimuli, aid and budgeting: What options?, *Institute of Development Studies Bulletin*, 40(5):78-88.

حيث يمكن السيطرة على الضغوط الناجمة عن التضخم بفضل السياق العالمي الحالي المتسم بمعدلات تضخم متدنية جداً. والخلاصة أنه حيثما يكون الحيز المالي ضيقاً، يجب البحث عن فسحة في مكان آخر، من خلال تليين السياسات النقدية مثلاً وفقاً لأهداف تضخم أعلى (على أن تبقى معتدلة) أو بتشجيع البنوك على الإقراض لتوليد استثمارات إنتاجية وفرص عمل لائقة.

٢٧- وعلى نحو ما ذكر أعلاه، فإن الحوافز المقدمة على الصعيد النقدي قد تشمل خفض أسعار الفائدة وشروط الاحتياطي، في حين قد تتضمن السياسات المالية استخدام البنوك لتوجيه الائتمانات نحو القطاعات المنتجة والمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم والفئات السكانية الفقيرة. وثمة أداة سياساتية أخرى، لم يُسلط عليها الضوء أثناء الأزمة الأخيرة ولكنها استُخدمت خلال أزمات سابقة، هي ضوابط رأس المال على التدفقات الخارجة. فقد استخدمت ماليزيا مثلاً هذه الأداة خلال الأزمة المالية الشرق آسيوية التي اندلعت عام ١٩٩٧، وساهم استخدامها في استعادة عافيتها الاقتصادية سريعاً. وهي أداة مناسبة بشكل خاص للبلدان التي يتدنى مستوى احتياطياتها الدولية، وأهم ما فيها أنها تخلق حيزاً للسياسات النقدية التوسعية وتحول دون خفض قيمة العملة بشكل مفرط. ويدل ذلك على أن الحيز السياساتي المتاح للعمل لا ينحصر في وفرة الأدوات التي تعمل كل منها بشكل منفرد وإنما يرتبط بمدى ما تتحلى به الحكومة من مرونة في إدارة سياسات الاقتصاد الكلي، الأمر الذي ينطوي على استخدام تشكيلة من الأدوات السياساتية بشكل متزامن لتحقيق أقصى أثر ممكن. ولهذه المرونة أهمية حيوية في تمكين الحكومة من مواجهة فترات الكساد والأزمات للحفاظ على مستوى النشاط الاقتصادي والدخل والعمالة في البلد ومن ثم حماية الهياكل الإنتاجية للمرحلة التالية من التوسع الاقتصادي ودعم الفقراء والفئات الأضعف.

ثالثاً- السياسات الصناعية لتحقيق القدرة على التكيف في الأمد البعيد

٢٨- تتجلى الأهمية المحورية للتصنيع من أجل التنمية المستدامة في الهدف ٩ من أهداف التنمية المستدامة الذي يدعو إلى تعزيز التصنيع الشامل والمستدام إلى جانب تطوير البنى التحتية القادرة على التحمل وتشجيع الابتكار. غير أن الأزمات والصدمات الاقتصادية الخارجية المنشأ لا تهدد استقرار الاقتصاد الكلي في الأمد القصير فحسب، وإنما قد تهدد أيضاً آفاق التصنيع والنمو في الأمد الأبعد، نظراً إلى اعتماد التنمية في جوهرها على مسار متواصل. وقد يتعرقل بناء القدرات والمؤسسات الإنتاجية أو يتحول مساره نتيجة صدمات الاقتصاد الكلي واستمرار هشاشته، مثلما يحدث عندما يؤدي تقليص الاستثمارات في البنى التحتية العامة من أجل تسديد الدين العام إلى خفض ربحية الاستثمارات الخاصة، أو عندما يؤدي تقلب أسعار الصرف الناتج عن تقلب تدفقات رأس المال إلى الحد من تنافسية الصادرات وعرقلة التصنيع. ومن حسن الحظ أن هذه العلاقة السببية تعمل في الاتجاهين معاً، فالتصنيع والتنوع في أنشطة أعلى إنتاجية من شأنه أن يحد من تعرض الاقتصاد إلى الصدمات الخارجية ويعزز الأثر الإيجابي للسياسات الصناعية على التنمية.

٢٩- ومن أهم سمات المسارات الإنمائية الأكثر نجاحاً الاتجاه نحو التنويع خارج نطاق الزراعة وإنتاج السلع التقليدية. ويكفل هذا المسار تحول الأيدي العاملة ورأس المال تدريجياً نحو التصنيع والخدمات والأنشطة الاقتصادية الحديثة، ما يؤدي إلى زيادة الإنتاجية وتوسع موارد الدخل. وتنتج الاقتصادات المتقدمة بدورها طيفاً واسعاً من السلع والخدمات ولا تتكفل على صناعة محددة عموماً. وللتنويع الاقتصادي دور هام كذلك في قدرة الاقتصاد على التكيف، أي قدرته على التعافي من الصدمات التي تزيحه عن مسار النمو الذي درج عليه وتسبب ركوداً اقتصادياً. وقد يتمتع اقتصاد ما بالقدرة على التكيف لقدرته ببساطة على العودة إلى سابق عهده (بفضل تحولات مواتية في مستوى الطلب على منتجاته مثلاً) أو جراء تغييرات في هيكله الصناعية أو المهنية (بتحول العوامل الإنتاجية نحو قطاعات أكثر إنتاجية) أو بسبب تغييرات اقتصادية أقل جذرية (كأن تعتمد المصانع القائمة تكنولوجيات أو أنماطاً تنظيمية أجمع أو تنتج منتجات جديدة). وفي اقتصاد يتسم بقدر كافٍ من التنوع يرجح أن تتخذ جميع هذه الاستجابات شكلاً فعالاً، على النحو التالي^(١١):

(أ) من المرجح أن يؤدي اتساع قاعدة الإنتاج والتصدير إلى تعويض الصدمات الاقتصادية السلبية بتقلبات مواتية في الأسعار تدعم صناعات أخرى عاملة في البلد؛

(ب) ييسر اتساع قاعدة الإنتاج أيضاً إعادة توجيه الوظائف ورؤوس الأموال بعيداً عن الصناعات الأكثر تأثراً بصدمة اقتصادية ما؛

(ج) تتميز الاقتصادات المتنوعة عموماً بمؤسسات دينامية قادرة على التكيف سريعاً مع ظروف السوق المتغيرة باعتماد تكنولوجيات أو أشكال تنظيمية جديدة.

٣٠- وتؤكد الأبحاث التجريبية الأخيرة أن البلدان التي تتميز بهياكل إنتاجية متنوعة تميل إلى أن تتسم بقدرة أكبر على التكيف وقابلية أدنى للتقلبات في أنماط الإنتاج والاستهلاك والاستثمار^(١٢). وقد درس باباجيورجيو وسباتافورا (٢٠١٢) الصلة بين التنويع والتقلبات في سياق طفرات التنويع الواسعة وحددا ما مجموعه ٦١ طفرة خلال السنوات الخمسين الماضية، بما يشمل الأمثلة المشهورة في تايلند وشيلي وماليزيا وإبان عقدي السبعينات والثمانينات. وبينت الدراسة أن هذه الطفرات ارتبطت بانخفاض متوسطه ١٧ في المائة في مستوى تذبذب نمو الناتج في البلدان النامية^(١٣). ويساعد التنوع الجغرافي كذلك في الحد من شدة التقلبات. فالبلدان التي تتركز صادراتها جغرافياً

(١١) E Hill, T St. Clair, H Wial, H Wolman, P Atkins, P Blumenthal, S Ficenec and A Friedhoff, 2011, Economic shocks and regional economic resilience, Macarthur Foundation Network on Building Resilient Regions Working Paper No. 2011-03.

(١٢) انظر مثلاً: AM Mobarak, 2005, Democracy, volatility and economic development, *The Review of Economics and*

Statistics, 87:348-361 و W Moore and C Walkes, 2010, Does industrial concentration impact on the relationship between policies and volatility?, *International Review of Applied Economics*, 24:179-202.

(١٣) C Papageorgiou and N Spatafora, 2012, Economic diversification in low-income countries: Stylized facts and macroeconomic implications, International Monetary Fund Staff Discussion Note SDN/12/13.

أقرب إلى استيراد التقلبات من شركائها التجاريين وأكثر عرضة للصدمات الخارجية. وبالمقابل، عندما لا تكون التقلبات في مختلف البلدان والمناطق شديدة الترابط فإن التنوع الجغرافي لروابط الاقتصاد الخارجية من شأنه أن يحد من تعرضها للصدمات الخارجية^(١٤).

٣١- وفي السياق الراهن المتسم باندماج تجاري وإنتاجي متزايد بين مختلف أنحاء العالم، يتمثل التحدي السياسي الجوهر الذي تواجهه الاقتصادات النامية في ضمان أن تكون مشاركتها في شبكات التجارة والإنتاج العالمية عنصراً من عدة عناصر متكاملة لاستراتيجية إنمائية تركز على سرعة تكوين رأس المال والتنوع الاقتصادي والتطوير التكنولوجي وخلق فرص العمل الجيدة. ومن الملحوظ أن هذه الاستراتيجية شملت، في الصف الأول من الاقتصادات الحديثة العهد بالتصنيع في شرق آسيا، تصنيعاً بديلاً للاستيراد (مقترناً باتجاه نحو التصدير) في مسعى للتحويل من تجميع العناصر المستوردة إلى إنتاجها محلياً^(١٥).

٣٢- وتنظر بلدان نامية عديدة حالياً في اعتماد استجابات سياساتية نشطة، مع عودة السياسات الصناعية مرة أخرى إلى جداول عملها^(١٦). وإذا كان تفاوت التحديات والقيود بين البلدان ينفي جدوى التقليد بحد ذاته، فإن ثمة دروساً سياساتية عريضة يمكن استخلاصها من تجارب التصنيع الناجحة.

٣٣- فأولاً، لا بد من اعتماد سياسات اقتصاد كلي داعمة للنمو، وهو ما يقتضي اعتماد مجموعة كاملة من أدوات هذا الاقتصاد من أجل تنشيط الاستثمار ومواجهة أي تأثير ضار للصدمات والتقلبات الاقتصادية على الرفاه الاجتماعي وتكوين رؤوس الأموال. ففي الصين مثلاً، اتسم النصف الثاني من عهد الإصلاح (من مطلع التسعينات فصاعداً) بارتفاع مستوى الاستثمار في البنى التحتية وتطوير الهياكل الصناعية. وقاد ذلك إلى انتهاج مسار "تصنيع قائم على الاستثمارات ومعرز لرأس المال، تقوم به أساساً مؤسسات تابعة للدولة في عدد من الصناعات الرئيسية، وشركات متعددة الجنسيات في صناعات التكنولوجيا العليا. وقد تمخضت هذه الاستثمارات، مقترنةً بوفرة الأيدي العاملة الرخيصة، عن حركة تصدير قوية. وخلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٢، انتهجت زعامة الصين تحولاً على صعيد السياسة العامة في إطار المسار السياسي الجديد تحت شعار "بناء مجتمع منسجم"، وأدى هذا التحول إلى توسيع بؤرة التركيز، التي كانت تنصب قبل ذلك على إصلاح السوق ونموه بشكل

(١٤) A Farshbaf, 2012, Does geographical diversification in international trade reduce business cycle volatility? متاح على الرابط: http://www-scf.usc.edu/~farshbaf/job_market_paper_arian_farshbaf.htm (أطلع عليه في ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦).

(١٥) الأونكتاد، ١٩٩٤، تقرير التجارة والتنمية، ١٩٩٤ (نيويورك وجنيف، رقم المبيع E.94.II.D.26، منشورات الأمم المتحدة)؛ الأونكتاد، ١٩٩٧، تقرير التجارة والتنمية، ١٩٩٧ (نيويورك وجنيف، رقم المبيع E.97.II.D.8، منشورات الأمم المتحدة).

(١٦) انظر مثلاً: JM Salazar-Xirinachs, I Nübler and R Kozul-Wright, eds., 2014, *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development* (Geneva, International Labour Organization) والأونكتاد، ٢٠١٥، تقرير التكنولوجيا والابتكار، ٢٠١٥ (نيويورك وجنيف، رقم المبيع E.15.II.D.3، منشورات الأمم المتحدة).

ضيق، لتشمل إيلاء اهتمام أكبر بالنتائج الاجتماعية والبيئية، وبخاصة اتساع أوجه اللامساواة وتفاقم الاستقطاب الاجتماعي^(١٧).

٣٤- ثانياً، نظراً للارتباط القوي بين الاستثمار والتنويع، وأهمية تمويل الاستثمار من الإيرادات المحتجزة، يتعين على الدول أن ترفع أرباح المؤسسات إلى مستوى يفوق ما تنتجه تفاعلات السوق المعتادة، وأن تضمن استخدام هذه الأرباح لدعم خطة التنويع والتحول الإنتاجي. فقد تميز تسارع النمو في شرق آسيا منذ مطلع الثمانينات بعلاقة وثيقة بين الحكومات ومشاريع الأعمال، حيث هيأت الحكومات ظروفاً تسمح بتحقيق أرباح تجارية أعلى مما تتيحه ظروف السوق العادية لولا تدخلاتها، وردت الشركات الجميل باستثمار جزء كبير من أرباحها بدلاً من توزيعها على المساهمين^(١٨).

٣٥- وثالثاً، في حين يمكن تطبيق الأدوات المالية وغيرها قصداً على صناعات بعينها في أوقات محددة، ينبغي تعزيز الاستثمار بشكل خاص في الصناعات التي تنطوي على أكبر إمكانات على صعيد تطوير المهارات وتحقيق وفورات الحجم وزيادة الإنتاجية ومن ثم رفع معدلات عائد الاستثمار. ويتفاوت اختيار القطاعات والصناعات المعنية التي يلزم دعمها بالسياسات الصناعية من بلد إلى آخر، وفقاً لمكامن القوة وإمكانات تحقيق مزايا نسبية دينامية. ففي أمريكا الجنوبية، على سبيل المثال، يلاحظ أن البرازيل - التي تمتلك قاعدة صناعية واسعة فعلاً - تعطي الأولوية لقطاعات مثل السلع الرأسمالية والإلكترونيات ومواد الصيدلة، فيما تؤثر أوروغواي - اعترافاً منها بالقيود الناجمة عن صغر سوقها المحلية - تعزيز التكنولوجيا الحيوية، وتكنولوجيات المعلومات والاتصالات والقطاعات الثقافية.

٣٦- وأخيراً، من المهم الإشارة إلى أن تنفيذ استراتيجية التنوع بفعالية يتوقف على إنشاء هيكل ملائم من المؤسسات العامة والخاصة، وتطوير بيروقراطية قوية وكفؤة على أقل تقدير. وقد مارست الاقتصادات الناجحة في الماضي ما يسمى "كفاءة التكيف"، من خلال تطوير المؤسسات التي توفر بيئة اقتصادية مستقرة لازدهار الأنشطة القائمة وتفسح في الوقت ذاته المجال لمسارات جديدة من الأنشطة وتدعمها وتشجع التطوير التكنولوجي.

رابعاً- آفاق التعاون

٣٧- إن ما تواجهه القدرة على التكيف مع التقلبات الاقتصادية والتنمية المستدامة من تحديات ناجمة عن الأزمات المتكررة والركود المزمع يقتضي زيادة فعالية وشفافية المؤسسات التي تتولى الحوكمة الاقتصادية العالمية. فتنفيذ سياسات الاقتصاد الكلي التوسعية أو الإصلاحات التنظيمية المالية، على سبيل المثال، يكون أكثر فعالية عندما يجري بالتنسيق بين البلدان. وينبغي

(١٧) JM Salazar-Xirinachs, I Nübler and R Kozul-Wright, eds., 2014

(١٨) الأونكتاد، ٢٠٠٤، تقرير التجارة والتنمية، ٢٠٠٤ (نيويورك وجنيف، رقم المبيع: E.04.II.D.29 (بالإنكليزية)، منشورات الأمم المتحدة).

أن تكون الهياكل المؤسسية أكثر شمولاً وإشراكاً للأطراف، وأن تتناول الأسباب الطويلة الأجل لدورات الانتعاش والركود، وتحدّ من تداعياتها على البلدان النامية. إضافة إلى ذلك، ثمة إمكانات هائلة لتعزيز التعاون والشراكة الإنتاجيين على نطاق أصغر، وهو ما يشهد عليه تاريخ التعاون بين الشمال والجنوب والنماذج الناشئة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب والشراكات الثلاثية. وتندرج هذه المسائل ضمن القاعدة العريضة للغايات التابعة لهدف التنمية المستدامة ١٧، الذي يركز على إحياء الشراكة العالمية من أجل التنمية المستدامة.

٣٨- ومن الشواهد التي أبرزتها الدورات السابقة لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات أنه، من منظور التعاون بين بلدان الجنوب، يمكن للتعاون الاقتصادي في مجالات التمويل والتجارة والاستثمار والتكنولوجيا فيما بين البلدان النامية أن يسهم في التصدي للتحيزات والثغرات التي تعترض النظام الاقتصادي الدولي. فالتعاون بين بلدان الجنوب يقوم على التفاهم المشترك ويتيح حافزاً قوياً لإيجاد شراكات جامعة بين البلدان التي تجمع بينها فواسم مشتركة معينة هيكلية أو إقليمية على صعيد الظروف الاجتماعية الاقتصادية. ويساعد التعاون على بناء القدرات المؤسسية ويشجع البلدان المشاركة على التصدي سياسياً وتقنياً للصدمات الخارجية ولأوجه القصور في المؤسسات العالمية والإقليمية التي تؤثر على خطة التنمية والطلب العالمي.

٣٩- وقد ذُكر آنفاً أن بلداناً نامية عديدة تسعى إلى تفادي دورات الانتعاش والركود وزيادة قدرتها على التكيف في الأمد القريب عن طريق زيادة حجم الاحتياطات الدولية كضمانة لحمايتها من أي صدمات خارجية مقبلة. غير أن سعي كل دولة على حدة لمراكمة احتياطات كبيرة من النقد الأجنبي قد لا يخلو من تكاليف الفرص البديلة، خصوصاً إذا كانت هذه الاحتياطات مقترضة. ويشير انخفاض هذه الاحتياطات لدى العديد من البلدان النامية في الآونة الأخيرة شواغل بشأن تكاليف الفرص البديلة. وقد يساعد اعتماد نهج أكثر اتساقاً تجاه آليات التأمين الخارجي ضد اختلالات الاقتصاد الكلي في الحد من الحاجة إلى مراكمة احتياطات كبيرة من النقد الأجنبي لمواجهة دورات الانتعاش والركود العالمية.

٤٠- وهناك مظاهر واضحة فعلاً للإمكانات التي ينطوي عليها التنسيق النقدي. ففي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، اعتمد نظام الاحتياطي الاتحادي للولايات المتحدة، على سبيل المثال، ترتيبات مبادلة مع أربعة اقتصادات ناشئة هي البرازيل وجمهورية كوريا وسنغافورة والمكسيك. وتوسع نطاق ترتيبات المبادلة واتفاقات إعادة الشراء ليشمل بلداناً في أوروبا الوسطى والشرقية مع المصرف المركزي الأوروبي ومصرف السويد المركزي ومصرف سويسرا المركزي. وفي عام ٢٠١٠، اتخذت مبادرة تشيانغ ماي طابعاً متعدد الأطراف وأنشئت وحدة مراقبة - هي مكتب بحوث الاقتصاد الكلي التابع لرابطة أمم جنوب شرق آسيا "زائد ثلاثة" - لرصد مؤشرات المخاطر الناشئة وتقديم تحليلات سياساتية للدول الأعضاء. ويحق للدول الأعضاء اقتراض عدة أضعاف من مبلغ مساهمتها، على أن يخول للبلدان الأضعف الحصول على أكبر مبلغ ممكن. وفي عام ٢٠١٤، تضاعف حجم الاتفاق من ١٢٠ مليار دولار الأصلية إلى ٢٤٠ مليار دولار. غير أن ترتيبات المبادلة هذه لم تُستخدم قط، ربما لأن الحصول على سيولة كبيرة يقتضي اعتماد

برنامج من برامج صندوق النقد الدولي ينطوي على أنواع الاشتراطات التي أسهمت في النفور من هذه البرامج بعد حدوث الأزمة المالية في آسيا.

٤١- ومن الأمثلة الأخرى الجديرة بالذكر للنهج الإقليمية المتبعة إزاء هذه المسائل صندوق احتياطي أمريكا اللاتينية وصندوق النقد العربي، اللذان يدعمان ميزان المدفوعات عن طريق تكييف شروط الإقراض مع ظروف كل بلد مستفيد على حدة. ووقع مصرف الصين الشعبي ٣٢ اتفاق مبادلة ثنائي لتيسير التجارة والتنمية مع بلدان متقدمة ونامية معاً. وقد تتيح هذه الاتفاقات، شأنها شأن مبادرات مثل مبادرة تشيانغ ماي، شبكة أمان أقوى في الأمد القريب للبلدان النامية وتحدّ من الحاجة إلى تكديس احتياطات كبيرة من النقد الأجنبي. ويمكن استثمار جزء من هذه الموارد بعد ذلك في مشاريع طويلة الأمد في مجالي البنى التحتية وتنويع الهياكل الاقتصادية.

٤٢- وعلى صعيد التجارة، يمكن للأسواق الإقليمية أن توسع نطاق السوق وتفتح أمام البلدان النامية فرصاً لتعزيز الطلب على منتجات بعضها البعض من خلال توطيد الروابط التجارية والاستثمارية. ولا بد من تحديد القيود الرئيسية التي تعرقل التكامل الإقليمي من أجل تعزيز التجارة الإقليمية للنهوض بالقدرات الإنتاجية. وتشير الظروف التي يمكن للتجارة في ظلها أن تصبح محركاً للنمو في عملية تكامل إقليمي إلى ضرورة أن يتجاوز الأمر تحرير التجارة وتيسيرها وأهمية إدماج السياسات التجارية في إطار سياساتي أوسع يهدف إلى تطوير القدرات الإنتاجية على الصعيدين الوطني والإقليمي^(١٩). وعندما يكون هناك تراجع عالمي في الطلب وبيئة تجارية غير مواتية، فإن آفاق استراتيجيات النمو القائمة على التصدير تبدو محدودة. وفي ظروف كهذه، فإن التكيف مع الديناميات المتغيرة للاقتصاد العالمي ينطوي بالضرورة على اعتماد متزايد على الأسواق الإقليمية والمحلية. غير أن التكامل الإقليمي على مختلف المستويات يواجه تحديات متنوعة، ويمكن أن تشمل الحلول طائفة من السياسات والخيارات المؤسسية.

٤٣- وتتوقف إمكانية التحول السريع إلى استراتيجية إقليمية للنمو قائمة على الطلب على وجود علاقة وثيقة بين الهيكل القطاعي للإنتاج المحلي والطلب الناتج على مستوى البلدان المعنية. وقد تكون هذه الصلة ضعيفة بوجه خاص في البلدان التي تشكل السلع الأساسية الأولية نسبة كبيرة من صادراتها. ويكون التكامل الإقليمي بين البلدان أكثر صعوبة إذا كانت القدرات الإنتاجية لهذه البلدان أقل نمواً واقتصاداتها أقل تنوعاً، وسبب ذلك أن البلدان التي توجد في إقليم يعتمد بالدرجة الأولى على إنتاج السلع الأساسية لن تكون في وضع يتيح لها تلبية احتياجات بعضها البعض المتزايدة للسلع المصنعة والسلع الإنتاجية. وبالتالي فإن ثمة علاقة إيجابية بين إمكانات التكامل الإقليمي والسياسات المصممة لترسيخ استقرار الاقتصاد الكلي الطويل الأمد.

٤٤- وتماشياً مع الرؤية الشاملة للتنمية، يمكن أيضاً تعزيز التجارة الإقليمية من خلال تنسيق الاستثمار في المجالات الاستراتيجية كالنقل الإقليمي وغير ذلك من البنى التحتية الفرعية. ولمسألة

(١٩) انظر مثلاً الأونكتاد، ٢٠١٣، تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا، ٢٠١٣ (جنيف، رقم المبيع E.13.II.D.2 بالإنكليزية)، منشورات الأمم المتحدة).

البنى التحتية الإقليمية صلبة وثيقة في هذا الصدد، لا سيما في البلدان النامية غير الساحلية البالغ عددها ٣٢ بلداً (١٦ في أفريقيا و ١٢ في آسيا و ٢ في أوروبا و ٢ في أمريكا اللاتينية) التي تتقاسم سمة مشتركة هي عدم وجود منفذ مباشر إلى البحر عبر أراضيها، وهي سمة مصحوبة في الكثير من الأحيان ببعدها عن الأسواق الرئيسية.

٤٥- ولو تُركت المسألة لقوى السوق وحدها، فلن يملك أي بلد يتعاطى التجارة الدولية سوى أن يتخصص في نطاق عوامل إنتاجه التقليدية (المزايا النسبية). بيد أن تطوير نُظم الإنتاج الإقليمي يقوم على سياسات تتخطى تحرير التجارة إلى تحويل أنماط الإنتاج السابقة. وينزع التعاون الرسمي إلى التركيز على المسائل الفنية (مثل حواجز التجارة وقواعدها)، لكن كلما أصبحت نظم الإنتاج والتجارة أكثر تكاملاً فيما بين البلدان المتجاورة، زادت الحاجة إلى التنسيق والتعاون فيما بينها. وما فتئ الوصول إلى أسواق أوسع، كوسيلة لتحقيق وفورات الحجم وتنويع الإنتاج، يشكل منذ أمد طويل الأساس المنطقي للترتيبات الإقليمية فيما بين البلدان النامية. ورغم أن اعتماد استراتيجية إقليمية قد يتطلب التخلي عن قدر من السيادة في وضع السياسات الوطنية، فقد يجد الأعضاء أن الحيز السياسي المتاح لهم قد توسع في المجالات التي تساعد فيها الأسواق الموسعة والموارد المشتركة على تعزيز الاستثمار والتغيير الهيكلي. ولا بد من إنشاء مؤسسات إقليمية تيسر التكامل الإقليمي الإنمائي المنحى مع تقدم التكامل الإنتاجي فيما بين البلدان المعنية.

٤٦- ويشكل برنامج مبادرات التنمية الجغرافية الذي أطلقته جنوب أفريقيا أحد الأمثلة الناجحة للتركيز على تطوير البنى التحتية الإقليمية كشرط مسبق لتعميق التكامل الإنتاجي الإقليمي، وبخاصة مبادرة ممر مابوتو الإنمائي. ويشكل مشروع منطقة الميكونغ الكبرى دون الإقليمية مثلاً آخر وهو مشروع بدأ العمل به عام ١٩٩٢ بتنسيق من مصرف التنمية الآسيوي. وهناك أيضاً أمثلة عن مشاريع إقليمية ناجحة في أمريكا اللاتينية، يتمثل أحد أكثرها شمولاً في مبادرة تكامل البنى التحتية الإقليمية في أمريكا الجنوبية، التي أطلقت عام ٢٠٠٠ وتركز على البنى التحتية للنقل والاتصالات والطاقة، وترمي إلى تعزيز التكامل الإقليمي في هذه المجالات بين ١٢ بلداً في أمريكا الجنوبية. ووضعت فرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بخطة الربط الرئيسية لرابطة أمم جنوب شرق آسيا، التي أنشئت عام ٢٠٠٩، خطة تتعلق بالربط الإقليمي ووضعت لضمان اتساق الخطط القطاعية في إطار الرابطة ومناطقها دون الإقليمية. وتتضمن الخطة آليات مبتكرة لتمويل البنى التحتية يمكن اعتبارها مثلاً على تجمعات أخرى للبلدان النامية.

٤٧- وإضافة إلى تعزيز التجارة كماً ونوعاً، يمكن للمؤسسات الإقليمية أن تدعم أيضاً الروابط الإنتاجية بالاقتصاد العالمي عن طريق وضع مبادئ توجيهية لاتفاقات التجارة الثنائية والمتعددة الأطراف، بما يكفل تسييرها نفاذ البلدان النامية إلى الأسواق، وحمايتها في الآن ذاته الحيز السياسي اللازم لدعم الصناعات الاستراتيجية^(٢٠). وقد ينطبق على التعاون الإقليمي ما وصف به الأمين التنفيذي للجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا، يوماً التخطيط الوطني، بأنه: وسيلة لبلوغ التكامل،

(٢٠) انظر الأونكتاد، ٢٠١٤.

إذ ينشئ هيكلاً مؤسسياً لبلورة التطلعات^(٢١). ومن شأن المؤسسات والالتزامات الإقليمية أن توسع نطاق الاستثمار على صعيد الإقليم، فتمنع الضغوط الناجمة عن السباق نحو الهاوية وسياسات إفقار الجار، التي تضع كل بلد في الإقليم في منافسة فردية مع الأسواق الخارجية. وأخيراً، من شأن التعاون الثلاثي أن يعزز تقاسم المعارف والتجارب في المجالات التي تقتضي التزاماً مالياً أكبر جراء نقص القدرات المؤسسية أو لاقضاءها تعاوناً تقنياً جدياً، ما يتطلب بدوره التزامات تمويل هامة.

٤٨ - وإضافة إلى هذه الترتيبات الإقليمية، يمكن استغلال نشوء أقطاب نمو جديدة في الجنوب لدعم تحقيق مكاسب إنمائية أوسع انتشاراً من خلال التكامل والتعاون فيما بين بلدان الجنوب، على نحو يستهدف أقل البلدان نمواً بشكل خاص. والواقع أنه بعد تعثر دام عقدين من الزمن، ظهرت ترتيبات مؤسسية جديدة فيما بين البلدان النامية لمناقشة الاحتياجات والتحديات الوطنية ولتوسيع نطاق التعاون والدعم. وبخلاف التعاون التقليدي بين الشمال والجنوب، تشمل مبادرات التعاون بين بلدان الجنوب بلداناً تواجه تحديات إنمائية مشتركة، وهي مبادرات تنطوي أيضاً على علاقات أكثر تكافؤاً بين البلدان المانحة والبلدان المتلقية. غير أن التفاوت المتنامي بين البلدان الناشئة وأقل البلدان نمواً يشير إلى أن بناء القدرات لدعم الدول التنموية هو عنصر هام من عناصر التعاون بين بلدان الجنوب، لأنه ينطوي على مزايا واضحة قياساً بالأشكال التقليدية للتعاون الإنمائي. وهو ما يقتضي بدوره آليات رصد وتقييم محكمة لنطاق التعاون بين بلدان الجنوب وأثره، بالاستناد إلى مؤشرات هذه البلدان وطموحاتها.

٤٩ - ويمكن أيضاً التصدي للعديد من المخاطر الجديدة التي تهدد النمو والتنمية الشاملين من خلال تعزيز الروابط بين بلدان الجنوب. ففيما يخص الأمن الغذائي، على سبيل المثال، يمكن للجهود توسيع نطاق الخدمات الإرشادية وخدمات الدعم في القطاع الزراعي، وتحسين إدارة المياه، وتعزيز أنشطة البحث والتطوير، أن تستفيد من تبادل التجارب بين البلدان النامية. ومن المجالات الأخرى التي يمكن للتعاون بين بلدان الجنوب أن يفتح فرصاً جديدة فيها: التكيف مع تغير المناخ وتحسين التصدي للكوارث الطبيعية.

خامساً - مسائل تقتضي المزيد من الاستطلاع

٥٠ - يتمخض عن التحليل الوارد في هذه المذكرة عدد من الأسئلة الهامة التي قد تود الدورة الرابعة من اجتماع فريق الخبراء المتعدد السنوات أن تبحثها بهدف بناء القدرة على التكيف في الأمدين القريب والبعيد، من أجل تلبية ما تطرحه أهداف التنمية المستدامة من تحدٍ يتمثل في بناء اقتصادات متنوعة وشاملة. وتضم هذه الأسئلة ما يلي:

(أ) ما هي العبر التي يمكن استخلاصها من الأزمات السابقة على صعيد السياسة العامة لبناء قدرة الاقتصاد الكلي على التكيف في الأمد القريب؟

(٢١) G Myrdal, 1968, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations* (New York, Twentieth Century Fund)

- (ب) إلى أي مدى تستطيع البلدان أن تعثر على سبل مبتكرة لمواجهة آثار الأزمات الخارجية على الصعيد المحلي، بوسائل تحفظ ليس فقط قدرة الاقتصاد الكلي على التكيف وإنما تصون كذلك القدرات البشرية والإنتاجية؟
- (ج) ما هي أهم الدروس المستفادة من التجارب الناجحة (والفاشلة) في مجال استراتيجيات التنمية والتنويع التي اعتمدها البلدان النامية في الماضي؟
- (د) كيف يمكن للاندماج المالي والتجاري الاستراتيجي في الاقتصاد العالمي (خصوصاً على صعيد بلدان الجنوب) أن يُستخدم لتعزيز عمليات التصنيع والتنويع في الاقتصادات النامية؟
- (هـ) يُنظر إلى التفاوتات في القدرات الإنتاجية أحياناً باعتبارها عوامل تعرقل التكامل الإقليمي، فهل توجد أمثلة على تعاون إقليمي استغل هذه الفروقات لصالح التكامل الإنتاجي؟
- (و) ما هي آفاق التعاون والتعاقد الهيكلي بين بلدان الجنوب في صوغ السياسات وبناء المؤسسات الرامية إلى تعزيز فعالية إدارة الأزمات وبناء القدرة على التكيف في الأمد البعيد؟
- (ز) كيف يمكن للتعاون التقليدي بين الشمال والجنوب، فضلاً عن التعاون الثلاثي بين الشمال والجنوب، أن يكمل هذه الجهود؟
- (ح) يتمثل أحد القيود الرئيسية التي تواجه بناء القدرة على التكيف في ضيق الحيز المتاح لواضعي السياسات. فكيف يمكن استخدام الحيز السياساتي القائم على أفضل وجه وكيف يمكن لأشكال التعاون الجديدة بين بلدان الجنوب أن توسع هذا الحيز؟
- (ط) ما هو الدور الذي يمكن للأونكتاد أن يضطلع به في تعزيز الحوار بين بلدان الجنوب بشأن هذه المسائل، بغية النهوض بأهداف التنمية المستدامة؟