

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/EM.20/3
24 January 2007

ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية
لجنة الاستثمار والتكنولوجيا والقضايا المالية
المتصلة بذلك
اجتماع الخبراء المعني بالاستثمار الأجنبي المباشر
في الموارد الطبيعية
جنيف، ٢٠-٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦

تقرير اجتماع الخبراء المعني بالاستثمار الأجنبي المباشر في الموارد الطبيعية

المعقود في قصر الأمم، جنيف،
في الفترة من ٢٠ إلى ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦

المحتويات

الصفحة	الفصل
٢	الأول - ملخص أعده الرئيس
١١	الثاني - المسائل التنظيمية
	المرفق
١٢	الحضور

الفصل الأول

ملخص أعدّه الرئيس

١- بحث اجتماع الخبراء المعني بالاستثمار الأجنبي المباشر في الموارد الطبيعية، وفقاً لجدول أعماله، دور الشركات عبر الوطنية في الصناعات الاستخراجية وما يترتب عليه من آثار رئيسية بالنسبة للبلدان النامية. وركز الاجتماع على ما يواجه التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية من تحديات تتصل بعمليات استخراج النفط والغاز ومجموعة مختارة من المعادن الفلزية.

٢- وشدد رئيس اجتماع الخبراء، في كلمته الافتتاحية، على أن الوقت مناسب للعودة إلى تناول العلاقة بين الاستثمار الدولي في مجال استخراج الموارد الطبيعية والتنمية. ولاحظ أن مسألة عرض الموارد الطبيعية والطلب عليها قد عادت إلى الظهور ضمن المسائل التي تحتل مكان الصدارة على جدول الأعمال السياسي الدولي. وقال إن دور الشركات عبر الوطنية قد شهد تغيراً ذا شأن على مدى العقود الأخيرة. فعلى سبيل المثال، هناك العديد من شركات البلدان النامية العامة في الصناعات الاستخراجية قد أخذت تظهر كجهات فاعلة إقليمياً أو عالمياً. وأكد أن معظم تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة إلى العديد من البلدان الأفريقية تتصل باستخراج الموارد الطبيعية، إلا أنه يظل هناك الكثير من التوقعات التي لم تتحقق فيما يتعلق بالتأثيرات الإيجابية لهذه الاستثمارات. وقد حث الأمين العام للأمم المتحدة للاقتصاد الاجتماع على بحث تدابير السياسة العامة التي يمكن اتخاذها على الصعيدين الوطني والدولي من أجل تحقيق قدر أكبر من الفوائد الإيجابية. وشدد على أهمية أن تشارك في المناقشات جميع الجهات المعنية صاحبة المصلحة - أي بلدان المنشأ والبلدان المضيفة، والمجتمعات المحلية ونقابات العمال والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

٣- وشدد عدة خبراء على الأهمية الاستراتيجية للموارد الطبيعية. وفي هذا الصدد، أبرز هؤلاء الخبراء ضرورة أن يتاح للبلدان مجال كاف للتحرك على صعيد السياسة العامة من أجل ضمان مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر في تحقيق أولوياتها وأهداف تنميتها الوطنية.

٤- ونظر الخبراء في التغيرات التي شهدتها الصناعات الاستخراجية مؤخراً. فعلى مدى السنوات القليلة الماضية، سجلت الاستثمارات في هذه الصناعات زيادة هائلة بفضل ارتفاع أسعار السلع الأساسية. ولوحظ ما يترتب على ذلك من آثار بالنسبة لتلبية الطلب المتزايد على الطاقة، وتعزيز أمن إمدادات الطاقة، والحد من عوز الطاقة. وقُدِّر أن يصل الاستثمار في مجال التنقيب عن النفط وإنتاجه إلى مستوى يزيد بنسبة ٩٠ في المائة في عام ٢٠٠٧ عما كان عليه في عام ٢٠٠٤. كما سجلت نفقات التنقيب زيادة سريعة في قطاع التعدين، ولا سيما في البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. وقد كان المستوى الذي لم يسبق له مثيل لتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أفريقيا في عام ٢٠٠٥ ناشئاً بصفة رئيسية عن الاستثمارات في صناعة النفط والغاز.

٥- ولوحظ أن دور الشركات عبر الوطنية يتفاوت تفاوتاً واسعاً بين صناعة النفط والغاز من جهة وصناعة التعدين من جهة ثانية. ففي صناعة النفط والغاز، تزايدت سيطرة الشركات المملوكة للدولة على أنشطة التنقيب والاستخراج خلال العقود الثلاثة الماضية. فعلى سبيل المثال، تتحكم شركات النفط الوطنية الآن بما نسبته نحو ٨٢

في المائة من جميع احتياطات النفط المعروفة. ويضاف إلى ذلك أنه بينما لا تزال الشركات عبر الوطنية التابعة للبلدان المتقدمة تمثل الجهات الفاعلة الرئيسية من حيث الاستثمار الأجنبي المباشر في صناعة النفط والغاز، فإن بعض الشركات المملوكة للدولة في البلدان النامية - ولا سيما من الصين والهند - قد أخذت تظهر كمستثمرة هامة في الخارج. وفي قطاع التعدين، تظل الشركات عبر الوطنية التابعة للبلدان المتقدمة مهيمنة، رغم أن شركات من أمريكا اللاتينية والاتحاد الروسي والصين والهند قد أخذت تتوسع في الخارج على نحو متزايد. ومن المدهش أنه رغم حدوث عمليات شراء دولية كبيرة ومختلفة، فإن مستوى التركيز لم يتغير إلا قليلاً حتى الآن في أغلبية الصناعات المعدنية.

٦- واتفق الخبراء على أن الزيادات التي شهدتها أسعار السلع الأساسية مؤخراً كان لها تأثير ملحوظ على قرارات الاستثمار. ويبدو أن طفرة الرواج التي شهدتها السلع الأساسية مؤخراً تختلف إلى حد ما عن الطفرات السابقة التي حدثت منذ الحرب العالمية الثانية وذلك من ثلاث نواحٍ على الأقل: فأولاً، لم يؤد ارتفاع الشدائد في الأسعار إلى إدخال الاقتصادات المتقدمة في حالة كساد. وثانياً، إن نمو الطلب الرئيسي ينشأ الآن من بلدان آسيا النامية، ولا سيما من الصين. وقد لوحظ أن طلب آسيا على النفط، كان، منذ ٢٠٠٤-٢٠٠٥، أعلى من طلب أمريكا الشمالية. وتتصل الكثافة العالية لاستخدام المعادن في هذه الاقتصادات بمرحلة تنميتها الحالية التي تتطلب، مثلاً، بناء الهياكل الأساسية والصناعات الثقيلة. وثالثاً، إن نشاط المضاربة، وإن كان من الصعب قياسه، يُحتمل أن يكون أيضاً قد قوّى طفرة الرواج الأخيرة.

٧- كما أن رواج السلع الأساسية قد أثر أيضاً على السياسات المتعلقة بدخول الشركات عبر الوطنية وعملياتها في الصناعات الاستخراجية. وقد وردت عدة إشارات إلى التغييرات في التشريعات في اقتصادات التعدين الهامة، وهي تشريعات كان الهدف منها في أحيان كثيرة زيادة الإتاوات والضرائب المفروضة على استخراج الموارد، وإعادة التفاوض على العقود مع الشركات عبر الوطنية، أو زيادة ملكية الدولة. وقد خلصت الدراسات الاستقصائية لتصورات المستثمرين إلى أن الجاذبية النسبية التي تتسم بها نخبة من البلدان الغنية بالمعادن قد تراجعت منذ عام ٢٠٠١. وقد أعرب بعض الخبراء عن هواجس مفادها أن الانسحاب القسري للشركات عبر الوطنية قد يؤدي إلى زيادة خطر انهيار الاستثمارات. وبالنسبة لقطاع التعدين، أُشير إلى وجود حواجز متزايدة أمام الدخول، وإلى تزايد صعوبة الحصول على الأراضي، باعتبار ذلك من التحديات الرئيسية التي تواجه في توسيع نطاق العرض فيما يتصل ببعض المعادن.

٨- ولم يتم التوصل إلى توافق في الآراء بشأن السيناريو المحتمل لحركة أسعار النفط والغاز والمعادن الفلزية في المستقبل. وقد اتفق الخبراء على أن الحالة تتسم بدرجة عالية من عدم التيقن. وجرى الكثير من النقاش حول ما إذا كانت السوق تشهد عملية تحول هيكلية أم لا. وتوقع البعض أن يستمر ارتفاع الأسعار نتيجة لاستنفاد حاد للموارد، ولنمو الطلب من الصين والهند، وارتفاع تكاليف الاستخراج والاسترداد، وتزايد الحواجز أمام الدخول، على الأقل فيما يتعلق بمعادن معينة. وخالف آخرون هذا الرأي بحجة أن الاحتياطات المعدنية تواصل نموها وأن الطلب المتزايد سيُلبى في نهاية المطاف من خلال زيادة العرض. وفي إطار هذا السيناريو الأخير، أُشير إلى أن نمو الطاقة سيتخطى نمو الطلب، مما يؤدي إلى هبوط الأسعار.

٩- وشدد عدة خبراء على أهمية أمن الطاقة وذلك في سياق النظر في الصلات بين الشركات عبر الوطنية والصناعات الاستخراجية. وهناك عدة حوادث شهدتها مناطق مختلفة من العالم، بما في ذلك الهجمات الإرهابية، والكوارث الطبيعية، وانقطاع الكهرباء على نطاق شامل، والاختلالات في إمدادات الغاز الطبيعي، قد أسهمت في تزايد أهمية قضايا أمن الطاقة على جدول الأعمال السياسي الدولي. وقد تزايدت حدة الهواجس من جراء ارتفاع أسعار الطاقة. وتشتمل تدابير التعامل مع مسألة أمن الطاقة على استراتيجيات وطنية (مثل استراتيجية تنويع مصادر الطاقة لبلد ما) كما تشتمل على التعاون الدولي، في سياق مجموعة البلدان الثمانية، ومنتدى التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ، ومعاهدة ميثاق الطاقة، على سبيل المثال.

١٠- وأبرز بعض الخبراء أهمية التعاون فيما بين بلدان الجنوب في إطار هذا السيناريو. وطُرحت بدائل وأمثلة جديدة في مجال صناعة النفط والغاز من خلال إطار البديل البوليفاري لمنطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي الذي حقق في غضون أشهر قليلة نتائج ملموسة فيما يتصل بقضايا التنمية لصالح كل من كوبا وفنزويلا وبوليفيا، وكذلك من خلال مبادرة البترول الكاريبي (Petrocaribe) بين فنزويلا وبلدان الكاريبي.

١١- وتم بحث مسألة اتفاقات الاستثمار الدولية. ولوحظ أن معاهدات الاستثمار الثنائية توفر حماية إضافية للمستثمرين الأجانب؛ وأن معاهدة ميثاق الطاقة تشتمل على آليات لتسوية المنازعات بين المستثمر والدولة وكذلك بين الدول؛ وأن معظم اتفاقات تقاسم الإنتاج تشتمل أيضاً على أحكام فيما يتعلق بتسوية المنازعات. إلا أنه لم يتم إجراء سوى القليل من الدراسات، إن وجدت، لاستقصاء مدى تأثير اتفاقات الاستثمار الدولية على الاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات الاستخراجية على وجه التحديد. وأشار بعض الوفود إلى أن الحلول المتعددة الأطراف تحتل مكانة أعلى من الحلول الثنائية. وشددت وفود أخرى على أهمية النظر في الفوائد التي تعود على كل من البلدان المضيفة والمستثمرين من أجل إيجاد التوازن المناسب.

١٢- وقد خُصص قدر كبير من المناقشة لبحث التأثيرات المحتملة لمشاركة الشركات عبر الوطنية في استخراج الموارد وما يتصل بذلك من آثار في مجال السياسة العامة. واتفق الخبراء على أن التعدين يتيح فرصاً للنمو الاقتصادي وتخفيف وطأة الفقر. إلا أن النتائج الاجتماعية والاقتصادية لإشراك الشركات عبر الوطنية في الصناعات الاستخراجية تتوقف على نوعية الحكم. فالعديد من البلدان الغنية بالموارد المعدنية قد أخفقت في تحقيق إمكانات التنمية الاقتصادية التي ينطوي عليها استغلال مواردها الطبيعية. وأشار عدة متحدثين إلى "لعنة" الموارد، مشيرين إلى أن البلدان الغنية بالموارد الطبيعية قد نمت بمعدل أبطأ من نمو تلك البلدان التي لا تتوفر لديها هذه الموارد. ومن جهة أخرى، نبّه بعض الخبراء إلى أن الأدلة العملية تشير إلى نتائج متفاوتة وأن النتائج الإحصائية تتوقف على تعريف الموارد وعينات البلدان.

١٣- ومن منظور التنمية الاقتصادية، تشتمل مجالات البحث الرئيسية على حجم وتوزيع الميزانية وإيرادات الصادرات من الصناعات الاستخراجية؛ وخلق فرص العمل وإقامة الروابط المحلية؛ والتنويع الصناعي وتطوير الهياكل الأساسية. وتم تحديد المساهمات المحتملة للشركات عبر الوطنية باعتبارها تشمل رأس المال، والمهارات الإدارية والتقنية؛ ومهارات تطوير الأعمال التجارية؛ وتشجيع الأخذ بمعايير أعلى؛ والممارسات التشغيلية الجيدة. ومن أجل الاستفادة من هذه المساهمات، من المهم أن تعتمد البلدان أطراً قانونية ومؤسسية ملائمة وأن تقيم توازناً مناسباً بين مصالح القطاع الخاص والحكومة الوطنية للبلد المضيف والمجتمعات المحلية.

١٤- ولاحظ الخبراء أن آثار الاستثمار في قطاع التعدين وفي صناعة النفط والغاز تختلف من نواح هامة. وتشتمل الفوارق الرئيسية على حجم ريع الموارد وهياكل السوق؛ وتنوع الصناعات؛ وتقلب الأسعار؛ وهيكल الملكية. وقد أفضت هذه الفوارق، في جملة أمور أخرى، إلى ارتفاع أكبر بكثير في مستويات العوائد الضريبية من صافي الأرباح في صناعة النفط، وإلى انتشار مختلف "الرزم" الضريبية؛ سواء بين البلدان أو داخلها.

١٥- وفي صناعة النفط، أُشير إلى أن شركات النفط الوطنية هي التي تقوم عادة بالتفاوض مع المستثمرين الأجانب بالنيابة عن حكوماتها. وكثيراً ما يمكن للبلدان العريقة المنتجة للنفط أن تحصل على نسبة تتراوح بين ٧٠ و٩٠ في المائة من صافي أرباح المشروع وتظل مع ذلك مجتذبة للاستثمار الأجنبي. ومشاركة الشركات الأجنبية شائعة بصفة خاصة عندما تكون مشاريع التنقيب معقدة من الناحية التكنولوجية أو عندما يكون هناك نقص في القدرات التكنولوجية المحلية. ومع ارتفاع أسعار النفط، اتخذ عدد من البلدان خطوات لزيادة حصص الدولة. ومن الأمثلة على ذلك حالة بوليفيا حيث أدت زيادة الضرائب والإتاوات، وإعادة التفاوض على العقود مع شركات النفط الأجنبية، إلى زيادة حصة الدولة من ١٨ في المائة إلى قرابة ٨٠ في المائة.

١٦- وفي صناعة التعدين، تمثل النهج الأكثر شيوعاً إزاء تنظيم مشاركة الشركات عبر الوطنية في معظم البلدان النامية في استخدام مدونات قواعد التعدين، واتفاقات التعدين، وفرض إتاوات التعدين. ولو حظ أن الشروط الهيكلية المفروضة من قبل المؤسسات المالية المتعددة الأطراف قد أفضت في بعض الأحيان إلى عدم إيلاء سوى قدر ضئيل جداً من الاهتمام لاختيار وتصميم استراتيجيات التنمية، فضلاً عن تقلص المجال المتاح لاختيار سياسات بديلة. وتدل دراسات الحالات على أن إصلاحات الأطر الضريبية والتنظيمية للصناعات الاستخراجية من أجل فتح هذه الصناعات أمام الاستثمار الأجنبي المباشر قد طبقت في أحيان كثيرة دون توفر الضمانات الضرورية لتحقيق أهداف التنمية الطويلة الأجل. كما أن هذه الإصلاحات لم تسهم في إعادة تحديد العلاقات السابقة غير المتكافئة بين المستثمرين والحكومات المضيفة. وفي أعقاب جهود التحرير المكثفة التي بُذلت في فترة التسعينات من القرن الماضي، أي في وقت كانت فيه أسعار المعادن منخفضة عموماً، اعتمدت بلدان عديدة مدونات قواعد في مجال التعدين، وتفاوضت على العقود التي اعتبرها بعض الخبراء مفرطة السخاء تجاه المستثمرين الأجانب.

١٧- إلا أن التغييرات التشريعية الأخيرة في أمريكا اللاتينية وبعض البلدان الأفريقية كانت، في رأي بعض الخبراء، بمثابة نقطة تحول، حيث عادت الحكومات إلى العمل بمدونات التعدين السابقة. وقد كانت هناك هواجس رئيسية مفادها أن الحكومات قد دخلت في عقود لم تعد عليها إلا بإتاوات شحيحة، واتسمت بنقص في الشفافية، وانطوت في بعض الأحيان على علاقات اجتماعية سيئة. ومن المشاكل التي أبرزها عدة متحدثين مشكلة تتصل بنقص مهارات وإدارات التعدين عند الدخول في مفاوضات معقدة فيما يتعلق بالشروط الضريبية. ويزداد هذا الوضع حدة في حالة قطاع التعدين، حيث كثيراً ما يتولى إجراء المفاوضات وزراء بدلاً من أن تتولاها شركات التعدين الوطنية. وقد أرسى نتائج بعض المفاوضات سوابق خطيرة، حيث إن المستثمرين قد يطالبون في المستقبل بمعاملة مماثلة.

١٨- وشكك عدة خبراء في جدوى السعي إلى وضع مدونات تعدين نموذجية. وتم التسليم بأنه ينبغي لكل بلد أن يضع مدونات تعكس، على سبيل المثال، طبيعة المعادن التي يمتلكها، ومرحلة تنميتها، وبنيتها المؤسسية، وموقعه الجغرافي. إلا أنه تم التشديد على أنه ينبغي للبلدان أن تسعى إلى الاستفادة من أفضل الممارسات المتاحة لدى

تصميم مدوناتها. وهذا يمكن أن يفضي، بالاستناد إلى استعراض لتجارب شتى للبلدان، إلى وضع نماذج موجهة نحو السوق وكذلك نماذج تنطوي على مستوى عال نسبياً لمشاركة الدولة. وشدد بعض الخبراء على أهمية إتاحة مجال كافٍ للبلدان لاختيار سياساتها على نحو يعكس برنامجها الإنمائي بغية تحقيق مكاسب إنمائية مستدامة.

١٩- وفي ضوء الطابع الدوري لأسواق السلع الأساسية، تم الاتفاق على أنه ينبغي للبلدان أن تصمم سياساتها من منظور طويل الأمد بغية ضمان الاستثمارات المستدامة على المدى الطويل. وهذا يمكن أن يشتمل على إبرام عقود مرنة تراعى فيها التكاليف والأسعار، الأمر الذي من شأنه أن يوازن على نحو أفضل بين مصالح البلدان ومصالح الشركات.

٢٠- واقترح بعض الخبراء الأخذ بنهج ذي شقين، حيث ينبغي أن يتوقف نوع ترخيص التعدين على مستوى المخاطر التي ينطوي عليها الأمر. وفي إطار مثل هذا النظام، ينبغي للبلد المضيف أن يفرض شروطاً أكثر صرامة فيما يتصل بالتراخيص المتعلقة بالمشاريع التي تنطوي على مستويات مخاطر متدنية نسبياً. وحذر متحدثون آخرون من تصميم "رزم" خاصة لتلائم مستويات مخاطر مختلفة، وذلك لأسباب من بينها أن هذا يمكن أن يفرض أعباءً مفرطة على إدارات التعدين الضعيفة نسبياً ولأنه من الأصعب القيام بعمليات مناقصة تشمل عروضاً متنافسة في صناعة التعدين. كما أنه قد يصعب على الحكومات تحديد مستوى المخاطر التي ينطوي عليها مشروع ما. وثمة نهج بديل يتمثل في اعتماد نُظم ثابتة ولكنها تنطوي على عنصر التدرج من أجل زيادة حصص الحكومة في الأوقات التي تتسم بارتفاع الأسعار.

٢١- وعلى الرغم من مدونات التعدين البالغة السخاء، فقد رأى معظم الخبراء أن أفريقيا لا تحصل إلا على مستويات متدنية نسبياً من الاستثمارات في قطاع التعدين، وذلك بالنظر إلى الموارد الهائلة التي تتمتع بها هذه القارة. ومن العوامل الهامة التي تكمن خلف هذه الملاحظة ما يشمل عدم كفاية كمية ونوعية البيانات الجيولوجية. فالافتقار إلى هذه البيانات يعني وجود مخاطر أكبر بالنسبة للشركات عندما تستثمر في مجال التنقيب، كما أنه كثيراً ما يجعل البلدان تبخس تقدير قيمة ترسباتها المعدنية. وثمة عامل آخر يتمثل في نقص الهياكل الأساسية الذي يجعل من مشاريع الصناعات الاستخراجية باهظة التكلفة في بعض الأحيان.

٢٢- وتساءل بعض الخبراء عن الكيفية التي يمكن بها تطوير المهارات والقدرات لدى إدارات البلدان الغنية بالمعادن. وفي حين أن المسؤولية الرئيسية عن ذلك تقع على عاتق البلدان نفسها، فقد كان هناك اتفاق على أن من شأن توفير المساعدة التقنية في هذا المجال أن يكون مفيداً، ولكن هذه المساعدة ضعيفة جداً في الوقت الحالي، وقد أطلقت الحكومة النرويجية مشروعاً يهدف إلى التقاسم المنهجي للتجربة النرويجية مع البلدان المنتجة للنفط. وأشار إلى أن التمويل اللازم لبناء القدرات في هذا المجال محدود للغاية. كما أُشير إلى أنه يمكن للأونكتاد أن يؤدي دوراً أكثر أهمية في هذا السياق. ومن المجالات التي يمكن النظر فيها ما يشمل تحليل السياسات، وتقديم المساعدة التقنية (مثلاً في بناء مجال القدرات فيما يتصل بالتفاوض على الاتفاقات وتصميم مدونات التعدين) وتقاسم الخبرات من خلال الآلية الحكومية الدولية.

٢٣- وشدد الخبراء على ضرورة تحسين ممارسات الحكم في البلدان الغنية بالموارد من أجل ضمان التوزيع المنصف للإيرادات بين الحكومة والشركات من جهة، والمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة والحد من الفقر من جهة ثانية. ومن

شأن الحكم الصالح أن يُسهم في وضع قوانين ولوائح تنظيمية واضحة ومستقرة، وضوابط للميزانية، وتعزيز الحوار فيما بين جميع الجهات صاحبة المصلحة. واعتُبر أن من شأن الشفافية أن تعزز المساءلة وتخفض الهدر والفساد، وتحسن إدارة الاقتصاد الكلي، وتزيد من فرص الوصول إلى التمويل. وشدد بعض الخبراء على أن أية مناقشة بشأن الفساد ينبغي أن تنظر في كلا الشقّين من عملية الفساد. وسيقت في الاجتماع أمثلة شتى تتعلق بالبلدان التي عدّلت أطرها القانونية والمؤسسية بغية تعزيز الحكم الصالح، فضلاً عن توزيع الفوائد على الفقراء.

٢٤- وقد أنشأت عدة بلدان متقدمة ونامية صناديق لتحقيق الاستقرار أو صناديق للأجيال المقبلة كأداة للحد من خطر "الحُمى الهولندية" ولضمان تحقيق فوائد أطول أجلاً من أنشطة استخراج الموارد الحالية. ولاحظ الخبراء أن مثل هذه الصناديق يمكن أن تدعم الإدارة المالية، خصوصاً إذا كان هناك تأييد سياسي وعام لطريقة إدارة الصناديق، وإذا كانت هناك قواعد واضحة، وإذا تم تحقيق وفورات حقيقية. إلا أنه قيل أيضاً إن مسألة ما إذا كان من المناسب إنشاء صندوق من هذه الصناديق تتوقف على الحالة المحددة لكل بلد. ويمكن استخلاص دروس هامة من تجارب منها مثلاً تجارب أذربيجان وشيلي والنرويج وتيمور - ليشتي التي أنشئت فيها مثل هذه الصناديق.

٢٥- وجرى التمييز بين التعدين الصناعي والتعدين الحرفي. وقيل إن نشاط استخراج الفحم على نطاق صغير قد أثر تأثيراً سلبياً جداً على سلامة العمال. وفي الوقت نفسه، تم الاعتراف أيضاً بأنه على الرغم من مشاكل الصحة والسلامة، لا تزال ملايين عديدة من الناس في العالم تعتمد على نشاط التعدين على نطاق صغير. واعتُبرت العلاقة بين الشركات عبر الوطنية وصناعة التعدين الحرفي مسألة معقدة، فكلاهما كثيراً ما يتنافسان في بلد ما. واعتُبر أن للحكومات دوراً رئيسياً محتملاً هو دور الوسيط في مثل هذه الحالات.

٢٦- كما تم تناول مسألة الآثار المترتبة على تزايد الاستثمار الأجنبي المباشر فيما بين بلدان الجنوب. وشدد بعض الخبراء على أن تدفقات هذا الاستثمار يمكن أن تشمل في بعض الأحيان قدراً أكبر من الاستثمار المتصل بالهياكل الأساسية والتعليم وتنمية المجتمعات المحلية. واعتُبرت هذه التدفقات مصدراً جديداً للتمويل وشكلاً جديداً من أشكال الشراكة بالنسبة للاقتصادات المنخفضة الدخل. وفي الوقت نفسه، لاحظ بعض المتحدثين أن بعض المؤسسات المملوكة للدولة في البلدان النامية لا تمثل حتى الآن لنفس لوائح إدارة الشركات التي تمثل لها كبرى الشركات عبر الوطنية التقليدية. فليس هناك سوى بضع شركات نפט وطنية، مثل شركة Statoil، تُطبّق مبادئ الكشف عن المدفوعات. كما أعرب عن بعض الهواجس فيما يتعلق بالتأثير على العمالة المحلية الناشئ عن الحالات التي تستخدم فيها الشركات عمالة مغتربة في البلد المضيف.

٢٧- ومن أجل ضمان تحقيق مكاسب إنمائية مستدامة من صناعة استخراج الموارد الطبيعية، شدد العديد من الخبراء على ضرورة إشراك جميع الجهات صاحبة المصلحة المباشرة في العملية، ولا سيما على مستوى المجتمعات المحلية. وعُرضت كمنال على ذلك حالة محافظة إسبينار في بيرو. ففي هذه الحالة، بدأت في عام ٢٠٠٢ عملية أفضت إلى توقيع اتفاق إطاري بين شركة أجنبية منتسبة إلى شركة عبر وطنية، وحكومة المحافظة، والمجتمع المدني. وقد تمثلت الفكرة الرئيسية في تعزيز الثقة وتحقيق قدر أكبر من الفوائد الاقتصادية المحلية، فضلاً عن خفض التكاليف البيئية والاجتماعية لأنشطة التعدين. وفي سياق هذه العملية، تم تنظيم عدد من حلقات العمل والمشاورة مع المجتمعات المحلية بغية بناء الثقة وتحسين فهم القضايا ذات الصلة. وعلاوة على ذلك، ونتيجة لهذا الاتفاق، أصبحت المجتمعات المحلية تحصل الآن على إيرادات أكبر بكثير يمكن استثمارها في مشاريع التنمية المحلية،

وقد تم اعتماد عدد من الضمانات من أجل التقليل من المخاطر البيئية إلى أدنى حد. إلا أن المجتمع المحلي يواجه تحدياً في إيجاد أفضل السبل لاستخدام الأموال الناشئة. وقد تم التشديد على أنه يلزم تدريب موظفي الحكومة وكذلك العمال من أجل تنمية القدرات اللازمة لتعزيز التنمية ولتمكين المجتمعات المحلية من الاستعداد قبل حدوث الاستثمار فعلياً. وأحاط الاجتماع علماً بمختلف البرامج الدولية التي تهدف إلى تعزيز قدرات المجتمعات المحلية، مثل المرفق الجديد للبنك الدولي الخاص بتنمية المجتمعات المحلية (CommDev).

٢٨- وشدد الخبراء على أن أنشطة التعدين هي بطبيعتها أنشطة غير مستدامة. ولذلك فإن من المهم ضمان أن تؤدي هذه الأنشطة دوراً محفزاً في عملية التنمية الاقتصادية. وبالنظر إلى فرص العمالة المحدودة في قطاع التعدين الذي يمثل نشاطاً كثيف الاستخدام لرأس المال، فإن من المهم تحديد الصناعات الأخرى التي يمكن أن تستفيد من الإيرادات المحققة من خلال استخراج الموارد الطبيعية. وتم التشديد على أهمية تعزيز الروابط من أجل تحقيق قدر أكبر من الفوائد الاقتصادية. وهذه الروابط يمكن أن تشمل أنشطة العمليات المتممة للإنتاج التي يمكن أن تضيف قيمة إلى الموارد قبل أن يتم تصديرها؛ والأنشطة الموازية التي تتخذ شكل صناعات توفر المدخلات (السلع والخدمات) للصناعات الاستخراجية؛ والروابط التكنولوجية؛ وروابط الهياكل الأساسية، مثل تلك المتصلة بالطاقة أو النقل. وأشار إلى أنه ينبغي للبلدان أن تسعى إلى وضع استراتيجيات إنمائية واضحة تمكنها من الاعتماد على مواردها من أجل حفز تنمية هذه الصناعات وغيرها. وأشار إلى مبادرات التطوير المكاني في السياق الأفريقي بوصفها تشكل خطوات هامة في هذا الاتجاه. وأوضح بعض الوفود أن لخطط التنمية الاستراتيجية أهميتها بالنسبة لتعزيز فعالية توزيع إيرادات الدولة بحيث تعود بالفائدة على الشرائح الفقيرة من السكان.

٢٩- وتم تناول مسألة الصلة بين الصناعات الاستخراجية وحقوق الإنسان. وقد تبين من العمل المضطلع به من قبل الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية أن الصناعات الاستخراجية تمثل نسبة مفرطة من الحالات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان التي يبرزها المجتمع المدني. وكثيراً ما يكون هناك ترابط بين هذه الحوادث وتدين مستويات الدخل وضعف الحكم ووجود النزاعات في البلدان المعنية. ولوحظ أنه يجري إحراز قدر من التقدم بفضل مختلف المبادرات الدولية وبفضل تزايد الوعي لدى الشركات والحكومات بضرورة معالجة هذا المجال، إلا أنه يظل هناك الكثير مما يتعين فعله. وتتمثل إحدى المسائل المتبقية التي تتعين معالجتها في كيفية ضمان تمكين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، فضلاً عن المؤسسات المملوكة للدولة، من الامتثال أيضاً للمعايير والإجراءات المتفق عليها. ولوحظ أن المجلس الدولي للتعددين والمعادن قد اعتمد مجموعة من المبادئ وإجراءات الرصد. إلا أن هذه لا تنطبق إلا على الشركات الخمس عشرة الأعضاء، وهي جميعها من الشركات التي تسمى "كبريات" شركات التعدين. ولا توجد أية مبادرات مماثلة في صناعة النفط. واعتُبر الدور الذي تؤديه شركات التعدين الصغرى من بين المشاكل التي تنبغي معالجتها.

٣٠- وأشار إلى مبادرات دولية مختلفة منها، على سبيل المثال، أن ٢٥ بلداً من البلدان النامية قد أقرت أو أنها تنفذ بفعالية مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية التي تهدف إلى تحسين الشفافية والمساءلة من خلال نشر بيانات مدفوعات الشركات والإيرادات الحكومية في قطاعات النفط والغاز والتعددين والتحقق من هذه البيانات. ودعا عدة خبراء إلى قيام المزيد من البلدان بالانضمام إلى عملية مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية. وتحظى هذه المبادرة بتأييد المجلس الدولي للتعددين والمعادن فضلاً عن عدد من منظمات المجتمع المدني. ونوقش الدور الذي يمكن

أن تؤديه المصارف في سياق مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية. ومن المزايا الرئيسية التي يتسم بها نهج هذه المبادرة ما يتمثل في أن مشاركة البلدان فيها هي مشاركة طوعية؛ فحيثما تلتزم البلدان بالفعل بهذه المبادرة، تنطبق أحكام الشفافية على جميع الشركات العاملة في البلد - الأجنبية منها والمحلية، الكبيرة والصغيرة.

٣١- وأشير إلى المعايير البيئية والاجتماعية الجديدة المعتمدة من قِبَل المؤسسة المالية الدولية والتي تُطبَّق عند قيام هذه المؤسسة باستثمارات، كما أُشير إلى مبادئ التعادل. وتمثل هذه المبادئ الأخيرة مجموعة طوعية من المبادئ التوجيهية لإدارة القضايا البيئية والاجتماعية في سياق تمويل المشاريع. وحتى الآن، قام ما يزيد عن ٤٠ مؤسسة من أهم المؤسسات الممولة للمشاريع في البلدان النامية باعتماد هذه المبادئ.

٣٢- وقد دعت منظمة العمل الدولية الحكومات والمنظمات الدولية الأخرى إلى المشاركة في مشروع تعمل منظمة العمل الدولية على إطلاقه بالاشتراك مع مركز بحوث مؤسسات الأعمال والشركات، بشأن تقييم التجربة المتعلقة بتطوير المحتوى المحلي في قطاع النفط. وشدد الاتحاد الدولي لنقابات العمال على ضرورة تقيّد الشركات عبر الوطنية المستثمرة في الخارج بمعايير العمل الدولية كما هي محددة في اتفاقيات منظمة العمل الدولية، وكما أُعيد تأكيدها بموجب إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (١٩٩٨). كما شدد الخبراء على الأهمية التي يتسم بها، في سياق الصناعات الاستخراجية، الحق في التنظيم والتفاوض الجماعي الذي يمكّن العمال من الحصول على حصة منصفة من الفوائد. وأشير كذلك إلى أهمية الاتفاقات الإطارية الدولية المعقودة بين الاتحاد الدولي لنقابات عمال الكهرباء والطاقة والمناجم وعموم العمال والشركات عبر الوطنية، والاهتمام الذي أبداه هذا الاتحاد الأخير بالمشاركة في عمل المتابعة الذي يضطلع به الأونكتاد بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات الاستخراجية.

٣٣- وفيما يتصل بتخفيف الخطر المتمثل في أن الاستثمار والتجارة يمكن أن يؤجّجا أو يطبلا أمد حالات النزاعات المسلحة في البلدان النامية، أُشير إلى عملية كمبرلي لإصدار شهادات المنشأ - وهي أداة حكومية دولية تدعمها الأمم المتحدة تشتمل على إصدار الشهادات الرسمية فيما يخص جميع شحنات الماس الخام. وقد أصبحت هذه العملية تنطوي على مشاركة كاملة تقريباً من قِبَل جميع البلدان التي يتم فيها إنتاج الماس أو الاتجار به وصقله. ومنذ أن تم إضفاء الطابع الرسمي على هذه العملية في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، تم تطويرها بصورة تدريجية بإضافة أحكام تتعلق بالرصد والامتثال/القبول والإحصاءات. ومن المسائل التي تحتاج إلى مزيد من البحث مسألة تحديد مدى إمكانية تطبيق تجارب عملية كمبرلي تطبيقاً فعالاً في سياق سلع أساسية أخرى. وأوضح أنه يمكن للأونكتاد أن يوفرّ محفلاً هاماً لإجراء المزيد من المناقشات في هذا المجال.

٣٤- وكان هناك اتفاق عام على أن للمجتمع المدني دوراً أساسياً يؤديه في عملية تعزيز تحقيق قدر أكبر من الفوائد الإنمائية من خلال استخراج الموارد الطبيعية. فهناك منظمات غير حكومية، مثل منظمة "أنشر بيانات مدفوعاتك" (Publish What You Pay) ومنظمة "الشاهد العالمي" (Global Witness)، قد ساعدت في تسليط الضوء على العديد من القضايا التي تم تناولها في وقت لاحق في إطار المبادرات الدولية. وفي هذا السياق، تم التشديد بصفة خاصة على دور منظمات المجتمع المدني المحلية في البلدان النامية.

٣٥ - وفيما يتعلق بالتوجهات المقبلة، انبثق عن المداولات عدد من التوصيات الموجهة إلى الحكومات والقطاع الخاص والمجتمع الدولي ككل:

- ثمة حاجة لتقديم المزيد من المساعدة التقنية إلى البلدان النامية بهدف تحسين الأطر التنظيمية (بما في ذلك مدونات التعدين) والقدرات المؤسسية من أجل تمكين هذه البلدان من زيادة الاستفادة من الصناعات الاستخراجية؛
- ثمة حاجة أيضاً لتوفير المساعدة التقنية من أجل تعزيز قدرة البلدان النامية على التفاوض مع الشركات عبر الوطنية، وهو مجال ينبغي للأونكتاد أن يضطلع فيه بدور أكثر نشاطاً؛
- ينبغي إجراء المزيد من التحليلات في مجال السياسة العامة بشأن سبل تشجيع عملية التصنيع والتنوع القائمة على استخراج الموارد الطبيعية؛
- ثمة حاجة أيضاً لإجراء المزيد من التحليلات في مجال السياسة العامة بشأن سبل تحسين نُظم ضرائب التعدين؛
- تحتاج البلدان النامية، كذلك، كجزء من الجهود الرامية إلى تعزيز قدراتها المؤسسية، إلى تطوير بيانات المسح الجيولوجي من أجل تعزيز مراكزها التفاوضية؛
- ينبغي تشجيع المزيد من البلدان والشركات المعنية بالصناعات الاستخراجية على الانضمام إلى مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية؛
- ينبغي زيادة استكشاف نطاق التعاون فيما بين بلدان الجنوب في مجال وضع سياسات ملائمة للتنمية وإقامة مؤسسات تنظم مشاركة الشركات عبر الوطنية في الصناعات الاستخراجية.

الفصل الثاني

المسائل التنظيمية

ألف - انتخاب أعضاء المكتب

٣٦- انتخب اجتماع الخبراء، في جلسته الافتتاحية، العضوين التاليين للعمل في مكتبه:

الرئيس: السيد أركانجو ماريا دو ناسيمينتو (أنغولا)

نائب الرئيس - المقرر: السيد مورتن سفيلي

باء - إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل

٣٧- أقر اجتماع الخبراء، في الجلسة نفسها، جدول الأعمال المؤقت الوارد في الوثيقة TD/B/COM.2/EM.20/1. وبناءً عليه، كان جدول أعمال الاجتماع كما يلي:

١- انتخاب أعضاء المكتب

٢- إقرار جدول الأعمال

٣- الاستثمار الأجنبي المباشر في الموارد الطبيعية

٤- اعتماد تقرير الاجتماع

جيم - الوثائق

٣٨- عُرضت على اجتماع الخبراء، لأغراض نظره في البند الموضوعي من جدول الأعمال، مذكرة أعدتها أمانة الأونكتاد بعنوان "الشركات عبر الوطنية، والصناعات الاستخراجية والتنمية: الآثار على السياسات العامة" (TD/B/COM.2/EM.20/2).

دال - اعتماد تقرير الاجتماع

٣٩- أذن اجتماع الخبراء للمقرر، في جلسته الختامية، بأن يقوم بإعداد التقرير النهائي للاجتماع تحت إشراف الرئيس.

المرفق

الحضور^(١)

١- حضر الاجتماع خبراء من الدول التالية الأعضاء في الأونكتاد:

جمهورية مولدوفا	الاتحاد الروسي
جنوب أفريقيا	الأرجنتين
زامبيا	الأردن
زمبابوي	إسبانيا
السودان	إكوادور
سويسرا	ألمانيا
صربيا	الإمارات العربية المتحدة
الصين	إندونيسيا
عمان	أوغندا
الفلبين	إيران (جمهورية - الإسلامية)
فنلندا	إيطاليا
الكرسي الرسولي	باكستان
كوبا	البرازيل
كوت ديفوار	بلجيكا
مدغشقر	بنغلاديش
المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية	بنن
موريتانيا	بوليفيا
النرويج	تيمور ليشتي
هايتي	الجزائر
الهند	جمهورية أفريقيا الوسطى
الولايات المتحدة الأمريكية	الجمهورية الدومينيكية
اليمن	الجمهورية العربية السورية
	جمهورية الكونغو الديمقراطية

٢- وكانت المنظمات الحكومية الدولية التالية ممثلة في الاجتماع:

الاتحاد الأفريقي

مجموعة دول أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ

(١) للاطلاع على قائمة بالمشاركين، انظر TD/B/COM.2/EM.20/INF.1.

المفوضية الأوروبية

مركز الجنوب

٣- وكانت الوكالتان التاليتان التابعتان للأمم المتحدة ممثلتين في الاجتماع:

اللجنة الاقتصادية لأفريقيا

مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

٤- وكانت الوكالات المتخصصة التالية والمنظمات ذات الصلة ممثلة في الاجتماع:

منظمة العمل الدولية

منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)

منظمة التجارة العالمية

٥- وحضرت الاجتماع المنظمات غير الحكومية التالية:

الفئة العامة

الاتحاد الدولي لسيدات الأعمال والمشتغلات بالمهن الحرة

منظمة مهندسي العالم

الاتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة

منظمة التعاون الدولي من أجل التنمية والتضامن

الفئة الخاصة

مركز القانون البيئي الدولي

٦- وحضر الاجتماع أعضاء أفرقة المناقشة التالية أسماؤهم:

٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر

السيد جيمس روزنفيلد، مستشار أقدم، مؤسسة كامبريدج لبحوث الطاقة
(Cambridge Energy Research Associates)، الولايات المتحدة

السيد داميان بریت، خبير اقتصادي في مجال المعادن، مجموعة المواد الخام (Raw Materials Group)، السويد

السيد مانفريد لندفال، نائب رئيس شركة لوندن للتعدين (Lundin Mining)، السويد

السيد ماريان رادتسكي، أستاذ في جامعة لوليا للتكنولوجيا، السويد

السيد كلاوس برنداو، مستشار أقدم، مجلس الطاقة العالمي
السيد ميهارو كاناي، خبير أقدم، أمانة ميثاق الطاقة
السيد ديفيد هامفري، كبير خبراء الاقتصاد، مؤسسة نوريلسك للنيكيل (Norilsk Nickel)، الاتحاد الروسي
٢١ تشرين الثاني/نوفمبر

السيدة بوني كامبل، أستاذة في إدارة العلوم السياسية، جامعة كيبيك، مونتريال، كندا
السيد جون غروم، نائب رئيس مؤسسة Anglo American
السيد بول جوردان، المسؤول التنفيذي الأول، مؤسسة منتك (Mintek)، جنوب أفريقيا
السيد مورتن سفيلي المدير الفني، مؤسسة التنمية الاقتصادية المستدامة (Norad)، النرويج
السيد فرانسوا ندينغوي، شركة Telema
السيد برايان لاند، رئيس القسم الاقتصادي والقانوني، أمانة الكومنولث
السيد محمد ديابي، الأمين العام لوزارة المناجم والصناعة، موريتانيا
السيد فرديروف برنتس، مساعد المدير العام، وزارة المالية النرويجية
السيد دانييل غرامور، مستشار للقطاع الخاص، أمانة مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية، المملكة المتحدة
٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر

السيد كليف آرمسترونغ، كبير الاقتصاديين، البنك الدولي/المؤسسة المالية الدولية
السيد لويس ألفاريس، رئيس بلدية إسبينار، بيرو
السيد جرالد باتشود، مستشار خاص للممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة الأعمال التجارية وحقوق
الإنسان
السيد كيم إيلنغ، سكرتير أول، وفد المفوضية الأوروبية، جنيف
السيد ليو كيانغ، أستاذ بحوث مساعد، معهد بحوث الطاقة، اللجنة الوطنية للتنمية والإصلاح، الصين
السيدة هوايشوان روي، محاضرة في الأعمال الدولية والاستراتيجيات، جامعة برونييل، المملكة المتحدة
السيدة سارة وايكس، منظمة حملات، منظمة "الشاهد العالمي" (Global Witness)
السيد ماثيو روبينسون، باحث في قطاع الطاقة، مؤسسة Accenture