الأمم المتحدة

TD/B/C.I/15

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.: General
28 March 2011
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية
لجنة التجارة والتنمية
الدورة الثالثة
جنيف، ٦-١٠ حزيران/يونيه ٢٠١١
البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

تقييم تطور النظام التجاري الدولي وزيادة مساهمته في التنمية وفي التعافي الاقتصادي

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

يمثل النمو القائم على التجارة عنصراً أساسياً في الاستراتيجيات الإنمائية القطرية في مرحلة ما بعد الأزمة. وفي حين تفيد الآراء التقليدية السائدة على نحو واضح لا لبس فيه أن زيادة تحرير التجارة ستدفع عجلة النمو والتنمية وتوفر فرص عمل إضافية، فإن البحوث والتجارب تؤكد أن المكاسب المتحققة من التجارة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالقدرات الإنتاجية المتاحة والأطر التنظيمية والمؤسسية القائمة، وبالسياسات التكميلية المعتمدة على الصعيد المحلي، بما في ذلك السياسات المتعلقة بسوق العمل. ومحتوى عملية التحرير وعمقها وتسلسلها وتواترها من العناصر المهمة أيضاً. وثمة حاجة إلى معالجة أوضح للسياسات التي تدعم الطاقات الإنتاجية، وإلى تنويع الأنشطة الاقتصادية والارتقاء إلى مستوى يكفل تحقيق القيمة المضافة، بصفتها عوامل تدعم أيضاً الجهود الرامية إلى إيجاد فرص العمل وتكييف سوق العمالة في إطار استراتيجيات تجارية وإنمائية شاملة. وبالنظر إلى الحاجة إلى أدوات عمل مختلفة، ينبغي أن يتيح النظام التجاري الدولي حيزاً أوسع لاختيار السياسات العامة المناسبة كأداة لتهيئة البيئة المواتية لتحقيق التنمية. ومن المهم أيضاً أن تختتم جولة مفاوضات الدوحة في نهاية عام ٢٠١١ بتأكيد قوي على المحتوى الإنمائي وبوضع أحكام محددة لدعم طاقات البلدان النامية الإنتاجية والتصديرية على نحو فعال. وينبغي إيلاء اهتمام خاص للاستفادة إلى أقصى حد من الأثر الإيجابي لهذه التدابير على العمالة وللتقليل إلى أدنى حد من آثارها السلبية الممكنة.

(A) GE.11-50558 260411 100511

الرجاء إعادة الاستعمال

مقدمة

١- مما لا شك فيه أن التجارة تشكل أداةً أساسية في الوقت الذي تكافح فيه البلدان في مرحلة ما بعد الأزمة من أجل وضع اقتصاداتها على مسار التنمية المستدامة. فهناك إقرار متزايد بأن استراتيجيات النمو القائم على التجارة ينبغي أن تكملها سياسات نشطة في القطاعات الصناعي والزراعي والخدماتي من أجل تعزيز القدرات الإنتاجية وتحقيق التحول الهيكلي والتنويع الاقتصادي والقيمة المضافة وتكوين رأس المال البشري. ولا بد في هذا الصدد من الجمع بين استراتيجيات النمو المدفوع بالتصدير واستراتيجيات النمو المدفوع بجانب الطلب. وينبغي أن يكون إيجاد فرص العمل في صدارة الاهتمامات، لا سيما وأن الأزمة، بتأثيراتها السلبية على التجارة وغيرها، قد أضرت ضرراً شديداً بأسواق العمل، وزادت من حدة البطالة المزمنة وأدت إلى تفاقم التفاوتات وتوسع نطاق الاقتصاد غير النظامي. وإيجاد فرص العمل ضرورة جوهرية لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، وبخاصة الهدف رقم ١ المتعلق بالحد من الفقر. وإن التوجهات المتغيرة في الاستراتيجيات الإنمائية تؤكد الأهمية المتزايدة للنظام التجاري الدولي بالنسبة إلى الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية. فتحرير التجارة والضوابط التجارية عنصران يؤثران بشكل متزايد في السياسات التجارية والصناعية وفي سوق العمل.

أولاً - التطورات الأخيرة

ألف - التطورات المتصلة بالتعافي الاقتصادي والتجاري

٢- يتواصل تعافي الاقتصاد العالمي بسرعة متفاوتة، ويتميز بنمو دينامي في البلدان النامية. فبعد أن سجل الناتج المحلي الإجمالي العالمي تراجعاً بنسبة ٢ في المائة عام ٢٠٠٩، تشير التقديرات إلى نمو متوقع بنسبة ٣,٦ في المائة عام ٢٠١٠. وبما أن معدل النمو المتوقع في البلدان النامية هو ٧,١ في المائة في عام ٢٠١٠، يرجح أن يتجاوز نسق نمو هذه البلدان النسق المسجل في البلدان المتقدمة (بنسبة ٢,٣ في المائة)[(١)]. وكان الانتعاش قوياً بوجه خاص في كل من آسيا (وبخاصة إندونيسيا والصين والهند) وفي أمريكا اللاتينية (وتحديداً في البرازيل). وتشير التوقعات إلى أن معدل النمو في أفريقيا وأقل البلدان نمواً سيبلغ ٤,٧ و٥,٢ في المائة على التوالي. ومن المتوقع أيضاً أن تشهد التجارة العالمية في السلع والخدمات انتعاشة جديدة وأن تنمو بنسبة ١١,٤ في المائة عام ٢٠١٠ بعد انخفاض بنسبة ١١ في المائة

(١) الأمم المتحدة (٢٠١١). *الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم، ٢٠١١*.

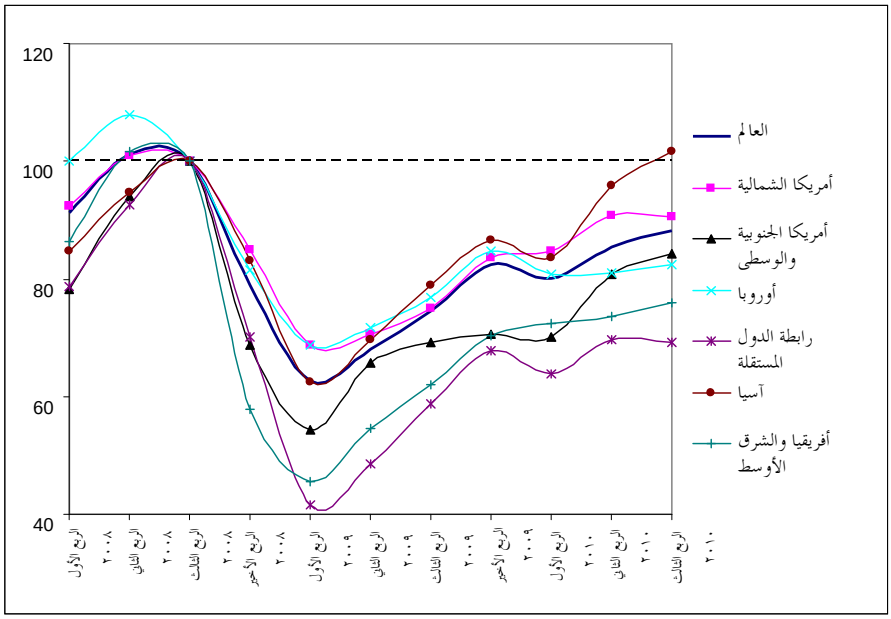
عام ٢٠٠٩[٢]. وقد ساعد الطلب القوي على الواردات المسجل عام ٢٠١٠ في البلدان النامية، بما في ذلك جمهورية كوريا والصين، في تعزيز الصادرات العالمية وساهم بذلك في تعافي البلدان المتقدمة. وكانت التقديرات تشير إلى أن تحقق البلدان النامية عام ٢٠١٠ توسعاً في صادراتها بنسبة ١١,٩ في المائة، بعد انكماش بلغ ٧,٨ في المائة عام ٢٠٠٩ – مقارنة بنسبة نمو تقدر بـ ١١ في المائة بالنسبة إلى صادرات البلدان المتقدمة، وهي نسبة تبقى غير كافية لتعويض الانخفاض الكبير المسجل عام ٢٠٠٩ والذي بلغ ١٢,٩ في المائة. ويمكن أن تؤدي الكوارث الكبرى التي ضربت اليابان في الفترة الأخيرة إلى انخفاض الأداء الياباني في عام ٢٠١١ وأن تؤثر في التجارة، بما في ذلك من خلال سلاسل الإمدادات العالمية.

٣- وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، انخفضت قيمة الصادرات السلعية العالمية بنسبة ١٢ في المائة مقارنة بالمستويات المسجلة قبل الأزمة (الشكل ١). وقد كان متوقعاً أن تسجل الصادرات السلعية من اليابان والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي عام ٢٠١٠ زيادة بنسبة ٢٧,٣ في المائة و١٥,٩ في المائة و١٠,٩ في المائة على التوالي. وآسيا هي المنطقة الوحيدة التي استعادت المستويات التي كانت مسجلة قبل الأزمة، وذلك بفضل ما تشهده بنغلاديش والفلبين وفييت نام من نمو قوي. وتوحي دينامية الصادرات في آسيا بانتعاشة سريعة للطلب على الواردات من المنتجات النهائية التي تنقل على امتداد شبكات الإمداد الإقليمية. وظلت صادرات بلدان رابطة الدول المستقلة وبلدان أفريقيا/الشرق الأوسط دون المستويات المسجلة قبل الأزمة بنحو ٣٠ و٢٤ في المائة على التوالي، وذلك بسبب تَركّز صادرات هذه البلدان على أنواع الوقود التي ظلت أسعارها منخفضة خلال عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٠ مقارنة بمستوياتها القصوى المسجلة قبل الأزمة، وذلك على الرغم من الارتفاع الذي شهدته هذه الأسعار في بداية عام ٢٠١١. وقد اختلفت المسارات باختلاف القطاعات، ذلك أن الأغذية والمواد الكيميائية والآلات اقتربت من المستويات المسجلة قبل الأزمة (الشكل ٢).

(٢) صندوق النقد الدولي (٢٠١٠). آفاق الاقتصاد العالمي. تشرين الأول/أكتوبر.

الشكل ١

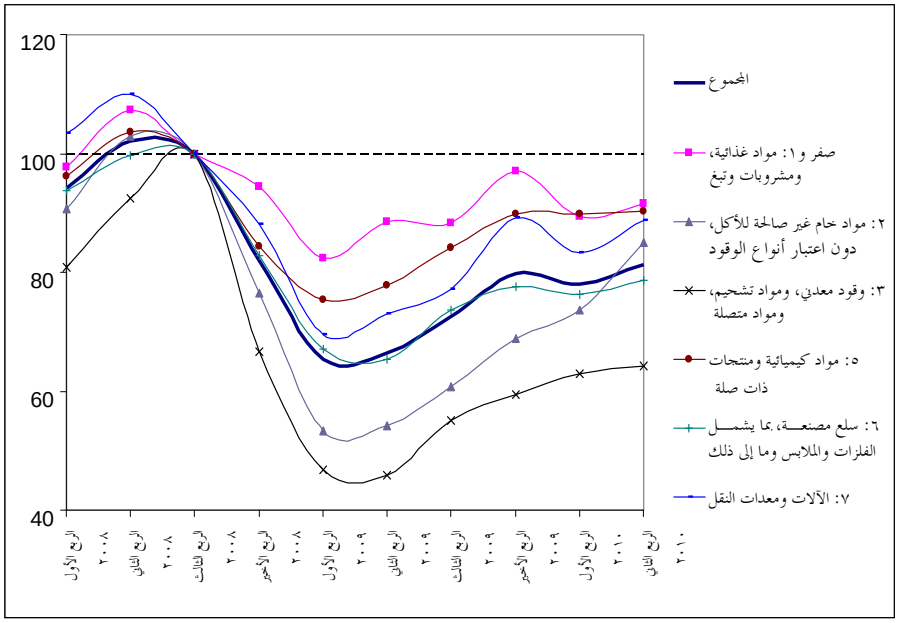
الصادرات السلعية، حسب المنطقة (الربع الثالث ٢٠٠٨=١٠٠)



المصدر: الأونكتاد، بالاستناد إلى بيانات منظمة التجارة العالمية المنشورة على الإنترنت والمتعلقة بالتجارة السلعية في المدى القصير.

الشكل ٢

واردات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، حسب المنتج (الربع الثالث ٢٠٠٨=١٠٠)

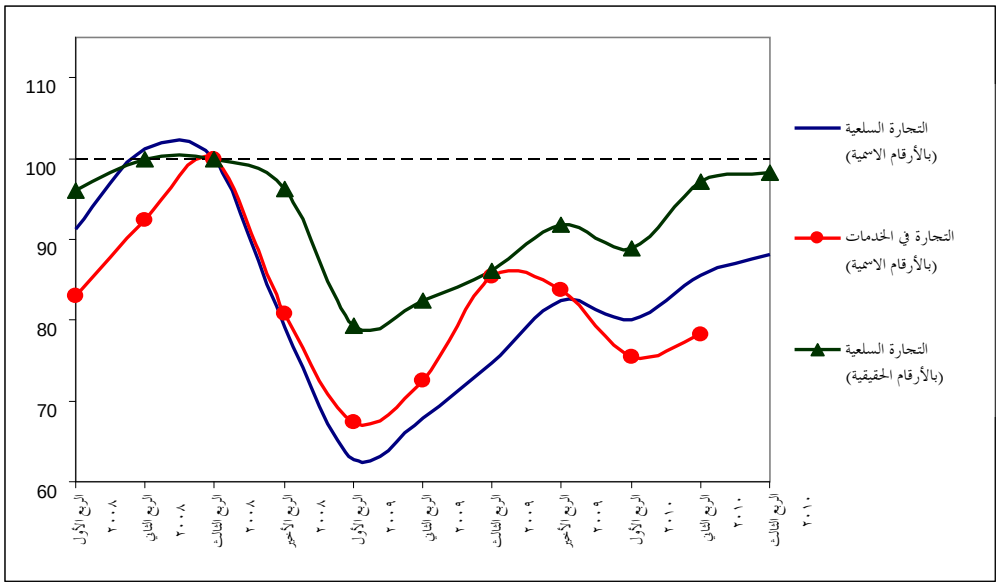


المصدر: الأونكتاد، بالاستناد إلى إحصاءات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

٤- ويمكن تبين الأثر البالغ للأسعار أيضاً من خلال المسارين المختلفين للصادرات من حيث القيمة والكمية (الشكل ٣). فمن حيث الكمية، بلغت الصادرات السلعية العالمية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ نفس المستويات تقريباً المسجلة قبل الأزمة. وبينما تعكس الزيادة الكبيرة في حجم الصادرات التقدمَ المحرز في الأنشطة الاقتصادية الحقيقية، فإن انخفاض أسعار الصادرات يحد من حصائل مصدري السلع الأساسية.

الشكل ٣

الصادرات العالمية من السلع والخدمات (الربع الثالث ٢٠٠٨=١٠٠)



المصدر: الأونكتاد، بالاستناد إلى إحصاءات منظمة التجارة العالمية المنشورة على الإنترنت والمتعلقة بالتجارة السلعية في المدى القصير وإلى إحصاءات صندوق النقد الدولي المتعلقة بموازين المدفوعات.

٥- وقد برزت البلدان النامية كوجهات تصدير ذات أهمية متزايدة، وهو ما ساعد جهات كثيرة في مجابهة الانكماش الذي شهده الطلب العالمي خلال الأزمة (الجدول ١). ففي عام ٢٠٠٩، ازدادت حصة البلدان النامية كوجهة تصدير زيادة سريعة، وهو ما يعكس نمواً سريعاً للصادرات باتجاه البلدان النامية مقارنة بالوجهات الأخرى. فقد زادت حصة التجارة فيما بين بلدان الجنوب بنسبة ٢,٨ في المائة عام ٢٠٠٩ مقارنة بنسبة ١,٢ في المائة خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٧. وقد شهدت أفريقيا تحولاً ملحوظاً في وجهة صادراتها نحو بلدان الجنوب، وبذلك زادت حصة الصادرات الأفريقية باتجاه البلدان النامية بنسبة ٦,١ في المائة عام ٢٠٠٩. وقد شمل هذا التوسع النسبي في الطلب على الواردات طائفة واسعة من البلدان النامية والمنتجات.

الجدول ١

حصة البلدان النامية كوجهة تصدير

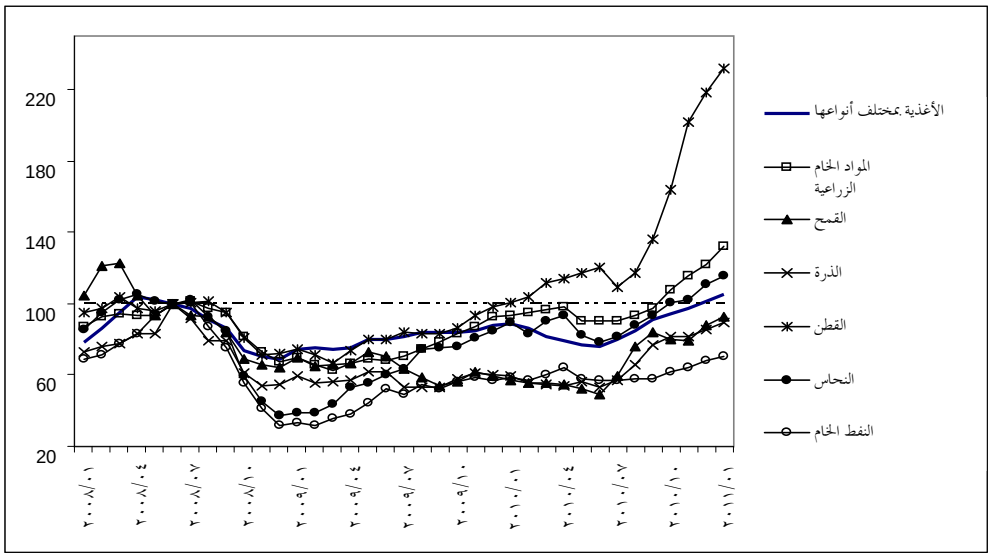
	الحصة (كنسبة مئوية)			*تغير الحصة (كنسبة مئوية)*		
المصدرون	*٢٠٠٧*	*٢٠٠٨*	*٢٠٠٩*	*من ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٧ (متوسط)*	*٢٠٠٨*	*٢٠٠٩*
البلدان المتقدمة	٢٣,٣	٢٤,٤	٢٦,٢	٠,١	١,٠	١,٩
الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية	١٩,٧	٢٠,٠	٢٣,١	٠,١	٠,٣	٣,١
البلدان النامية	٤٩,١	٥١,٠	٥٣,٧	١,٢	١,٩	٢,٨
البلدان النامية في أفريقيا	٣٢,٩	٣٣,٨	٣٩,٩	٠,٨	٠,٩	٦,١
البلدان النامية في أمريكا	٣٢,٧	٣٥,٥	٣٧,٦	١,٤	٢,٨	٢,٠
البلدان النامية في آسيا	٥٣,٩	٥٥,٩	٥٧,٩	١,١	٢,٠	٢,٠

المصدر: قاعدة البيانات الإحصائية الإلكترونية التابعة للأونكتاد.

٦- وتجاوزت أسعار السلع الأساسية الغذائية المستويات التاريخية القصوى التي بلغتها في بداية عام ٢٠١١، وهو ما أثار من جديد مخاوف عالمية بشأن الأمن الغذائي (الشكل ٤). ففي عام ٢٠١٠، ارتفعت أسعار القمح بنسبة ٦٣ في المائة في حين ارتفعت أسعار الذرة بنسبة ٥١ في المائة. وتعكس هذه الزيادة إلى حد بعيد الأزمات التي أثرت في جانب العرض. غير أن الحالة تختلف إلى حد ما عن الأزمة الغذائية التي شهدتها سنة ٢٠٠٨؛ فالوضع الحالي يتسم بمستويات أعلى من حيث العرض ودرجة أدنى من حيث تركيز سوق القمح (بعكس الأرز الذي شهدت أسعاره زيادات كبيرة في عام ٢٠٠٨) زد على ذلك أن الزيادة في الأسعار المحلية كانت طفيفة وأن ارتفاع الأسعار العالمية يُعزى جزئياً إلى تراجع قيمة دولار الولايات المتحدة. وفي الوقت نفسه، زادت أسعار النفط الخام زيادة كبيرة في بداية عام ٢٠١١، ليتجاوز سعر البرميل الواحد ١٠٠ دولار، نتيجة حالة عدم الاستقرار في بعض البلدان المنتجة للنفط. وقد أدت زيادة أسعار النفط إلى ارتفاع مستويات الأسعار عموماً كنتيجة لزيادة تكاليف المدخلات (مثل النقل والأسمدة). وتجاوزت أسعار المواد الخام الزراعية - وبخاصة القطن - مستوياتها القصوى التاريخية بنحو ٣٠ في المائة. أما المعادن الصناعية، وبخاصة النحاس، فقد سجلت زيادات قوية نتيجة توسع الطلب في الاقتصادات الناشئة.

الشكل ٤

مؤشرات أسعار سلع أساسية مختارة (حزيران/يونيه ٢٠٠٨=١٠٠)

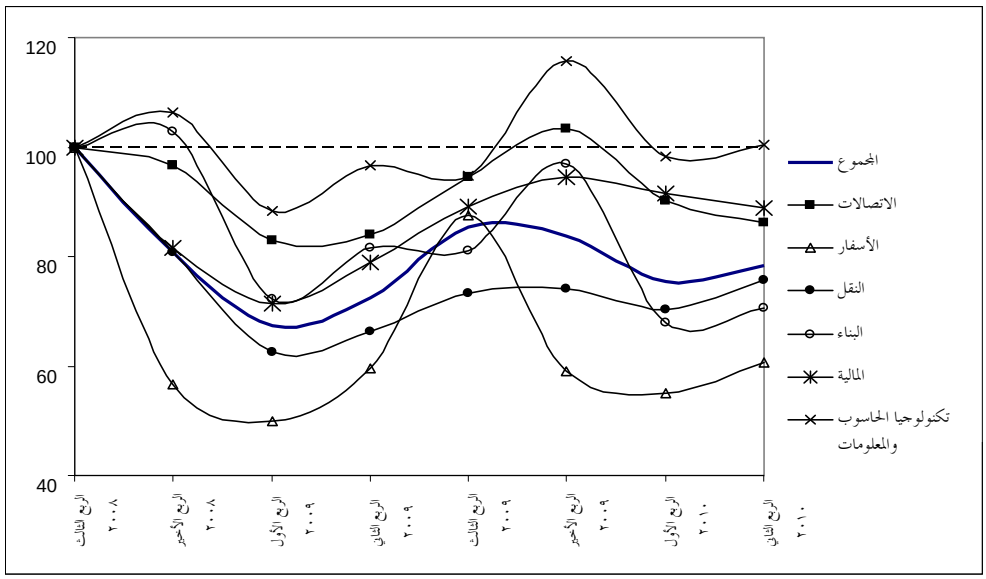


المصدر: قاعدة البيانات الإحصائية الإلكترونية التابعة للأونكتاد.

٧- ويشير بعض البيانات الوطنية إلى أن التجارة في الخدمات لم تشهد سوى تقلبات طفيفة خلال الأزمة، وهو ما يدل على أن هذا النوع من التجارة هو عموماً "مقاوم للأزمات". ويبين الشكل ٣ أن الأزمة قد أثرت أيضاً في صادرات الخدمات (بقدر ما أثرت في التجارة في السلع) حيث انخفضت قيمة صادرات الخدمات بنسبة ٢٢ في المائة مقارنة بالمستوى المسجل قبل الأزمة. وشهد بعض القطاعات الأخرى - كالنقل والأسفار والبناء - تقلبات أكبر مقارنة بغيرها من القطاعات (كتكنولوجيا الحاسوب والمعلومات) (الشكل ٥). ويعد قطاع البناء من بين أشد القطاعات تضرراً، في حين تأخر تعافي خدمات النقل نتيجة الانتعاش البطيء في التجارة السلعية. ولا تزال الخدمات المالية ضعيفة. وفي حين تتبع خدمات الأسفار نمطاً موسمياً، فإنها تتأثر أيضاً بالكوارث الطبيعية وبانعدام الاستقرار السياسي. وتبين أن قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أقل تقلباً مقارنة بالقطاعات الأخرى.

الشكل ٥

مؤشرات صادرات الخدمات حسب القطاع (الربع الثالث ٢٠٠٨=١٠٠)



المصدر: الأونكتاد، بالاستناد إلى إحصاءات صندوق النقد الدولي المتعلقة بموازين المدفوعات.

٨- وأصبح قطاع السياحة في بلدان عديدة قطاعاً تصديرياً رئيسياً قادراً على إحداث فرص العمل. وفي عام ٢٠٠٩، انخفضت عائدات قطاع السياحة لتصل إلى ٨٥٢ مليار دولار. وفي عام ٢٠١٠ سجل عدد الوافدين من السياح على الصعيد العالمي نمواً كبيراً (بنسبة ٦,٧) ليحقق رقماً قياسياً يقدر بـ ٩٣٥ مليون سائح، أي ما يعادل زيادة بنحو ٢٢ مليون سائح مقارنة بالرقم القياسي السابق المسجل في عام ٢٠٠٨. ومن المتوقع أن يسجل عدد السياح الوافدين في عام ٢٠١١ نمواً بنحو ٤ إلى ٥ في المائة، وذلك رغم حالة عدم الاستقرار التي قد تؤثر في القطاع.

٩- ويلاحظ أن الأزمة لم تؤثر تأثيراً كبيراً في التحويلات المالية. ففي عام ٢٠١٠، زادت تدفقات التحويلات المالية إلى البلدان النامية بنسبة ٦ في المائة لتصل إلى ٣٢٥ مليار دولار، بعد أن سجلت هذه التدفقات انخفاضاً بنسبة ٥,٥ في المائة عام ٢٠٠٩[٣]. وقد سجلت البلدان منخفضة الدخل نمواً قوياً لافتاً للانتباه (٨,٢ في المائة). ومثلت التحويلات المالية ٤,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان النامية، ونحو ٣٠ في المائة لدى بعض البلدان منخفضة الدخل. ويمكن مضاعفة الآثار الإنمائية للتحويلات المالية باتخاذ ما يلزم من تدابير تكفل إجراء هذه التحويلات عبر القنوات الرسمية، وبإنشاء إطار تنظيمي موات وتطوير المنتجات المالية واستخدام التكنولوجيات الحديثة، وعن طريق تثقيف الجهات المتلقية والمهاجرين القائمين بالتحويلات في المجال المالي وإشراكهم، وتدريب المهاجرين في مجال

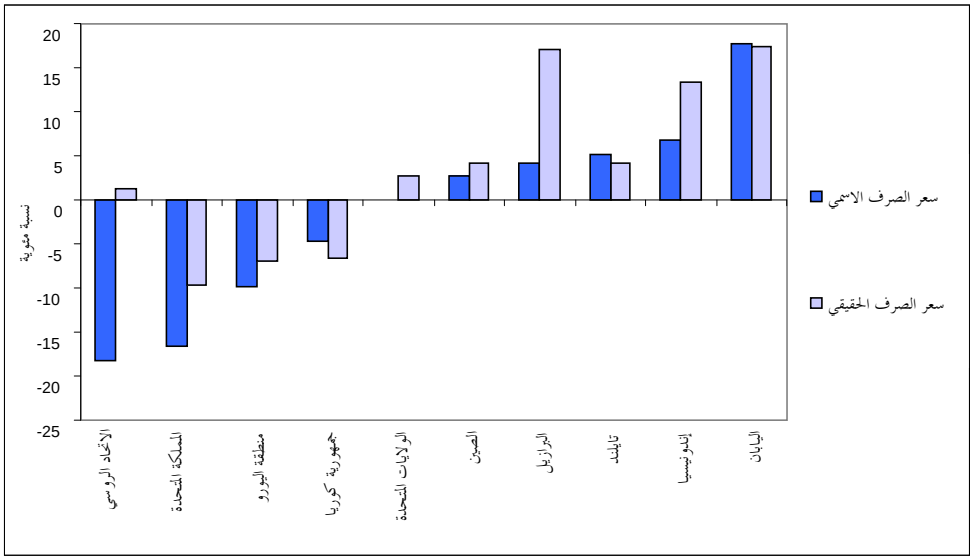
(٣) البنك الدولي (٢٠١٠). *Migration and Remittances Factbook 2011*.

تطوير المشاريع، وتقديم المساعدة إلى المشاريع الاقتصادية الصغيرة والمتوسطة الحجم، والتسنيد (كإصدار سندات موجهة خصيصاً للرعايا المغتربين)[٤].

١٠- وثارت شواغل بشأن حرب العملات والحرب التجارية نتيجة ارتفاع تدفقات رأس المال الوافد إلى البلدان النامية وتراجع قيمة بعض العملات. وازدادت الشواغل شدة عقب عملية "التيسير الكمي" الثانية التي أجرتها الولايات المتحدة والتي أدت إلى انخفاض قيمة دولار الولايات المتحدة. وقد ساعد هذا الإجراء في دفع صادرات الولايات المتحدة وفي إضعاف قدرة البلدان النامية التنافسية في مجال التجارة بسبب ارتفاع قيمة عملاتها (الشكل ٦). وقد دفع هذا الوضع ببلدان عدة (كالبرازيل وتايلند) إلى فرض ضوابط على رأس المال، وهو إجراء أصبح يحظى بقبول أوسع نطاقاً. وقد جاءت هذه الحلقة الجديدة لتغذي النقاش الجاري حول العملة الصينية في سياق إعادة التوازن العالمي. ويبيِّن الشكل ٦ أيضاً أن قيمة العملة الصينية سجلت ارتفاعاً طفيفاً، في حين سجلت قيمة الجنيه الإسترليني واليورو انخفاضاً حاداً. وانخفاض قيمة العملة له نفس أثر الإعانات التصديرية ويمكن أن يؤثر في صادرات البلدان النامية.

الشكل ٦

تغير أسعار الصرف الفعلية الاسمية والحقيقية، ٢٠٠٨-٢٠١٠



المصادر: الأونكتاد، بالاستناد إلى الإحصاءات المالية الدولية لصندوق النقد الدولي، والبيانات القطرية لوحدة التحريات الاقتصادية.

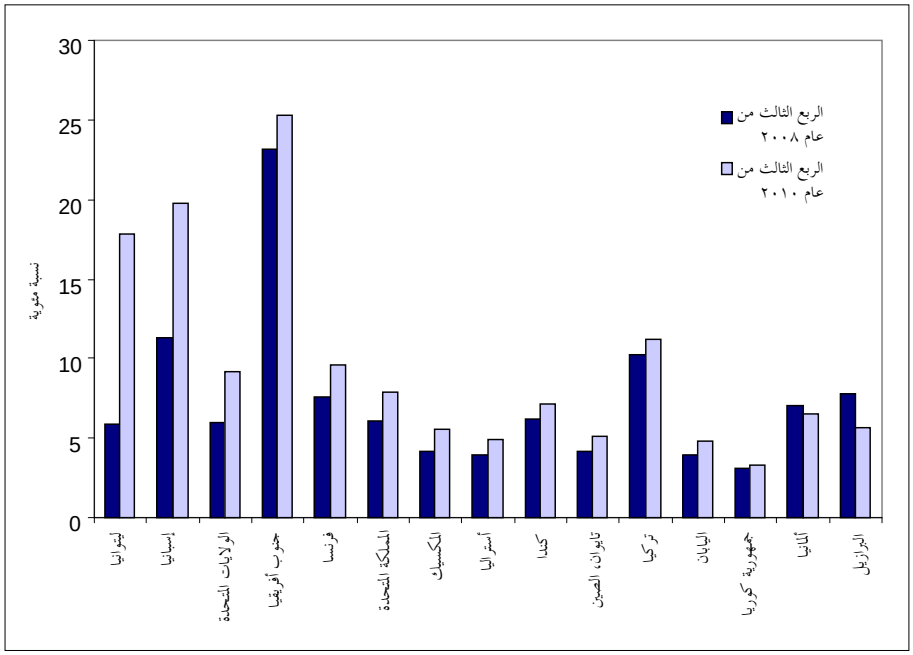
(٤) الأونكتاد (٢٠١١)، الاستفادة إلى أقصى حد من الأثر الإنمائي للتحويلات المالية.

١١- وتؤثر اختلالات التوازن العالمية في آفاق النمو المستدام ولا بد من معالجتها. ومن المتوقع أن يتوسع العجز في الحساب الجاري للولايات المتحدة بعد انخفاض حاد في عام ٢٠٠٨. وفي عام ٢٠١٠، بلغ الفائض في الصين ٣٠٦ مليارات دولار في حين بلغ العجز في الولايات المتحدة ٤٩٤ مليار دولار. ويتوقع أن تحافظ البلدان التي سجلت فوائض قبل الأزمة - ألمانيا والصين واليابان - على هذا الفائض في المستقبل المنظور. أما البرازيل، فقد انتقلت من حالة فائض إلى حالة عجز نتيجة التدفقات الوافدة من رأس المال وارتفاع قيمة عملتها. ومن المسائل المطروحة في إطار جدول أعمال مجموعة الـ ٢٠، تحديد أهداف رقمية من أجل الحد من حجم الاختلالات، بما في ذلك اقتراحات باتخاذ ما يلزم من إجراءات حتى لا يتجاوز العجز نسبة ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وسيتولى صندوق النقد الدولي رصد الاختلالات الخارجية، بما يشمل الموازين التجارية وتدفقات عائدات الاستثمار، والتحويلات المالية.

١٢- وقد تميزت مرحلة ما بعد الأزمة بارتفاع معدلات البطالة طويلة الأمد، رغم التراجع المسجل في معدلات البطالة في نهاية عام ٢٠٠٩. وعلى الصعيد العالمي، بلغ عدد العاطلين عن العمل ٢١٠ ملايين عاطل في عام ٢٠٠٩، علماً أن ثلاثة أرباع الحالات الجديدة للبطالة سُجلت في البلدان المتقدمة. وينطوي تباطؤ النمو على المخاطر التالية: (أ) تحويل البطالة الظرفية إلى بطالة هيكلية؛ (ب) تزايد النقائص القائمة أصلاً في سوق العمل، بما في ذلك تفشي البطالة، وتجزئة السوق، وانعدام المساواة، وانتشار البطالة في صفوف الشباب، والنمو البطيء للأجور، واقتصاد مزدوج. وقد شهدت البلدان المعرضة بشكل مباشر لأزمة الرهون العقارية وأزمة القطاع المصرفي ارتفاعاً سريعاً في معدلات البطالة (الشكل ٧). وما يميز هذه البلدان، هو ارتفاع عدد العاملين في الاقتصاد غير النظامي (٦٠ في المائة من القوة العامة - ٧٨ في المائة في آسيا، و٥٢ في المائة في أمريكا اللاتينية، و٥٦ في المائة في أفريقيا)، علماً أن القطاع غير النظامي تكون فيه الأجور منخفضة وتقل فيه درجة الأمن الوظيفي. وقد نجح بعض البلدان في خفض معدلات البطالة، ومن بين هذه البلدان البرازيل التي اعتمدت في ذلك على اقتصادها القوي ونموها التجاري، وألمانيا التي اعتمدت على سياسات تقاسم العمل وعائدات التصدير. أما في جنوب أفريقيا، فقد ظلت معدلات البطالة مرتفعة.

الشكل ٧

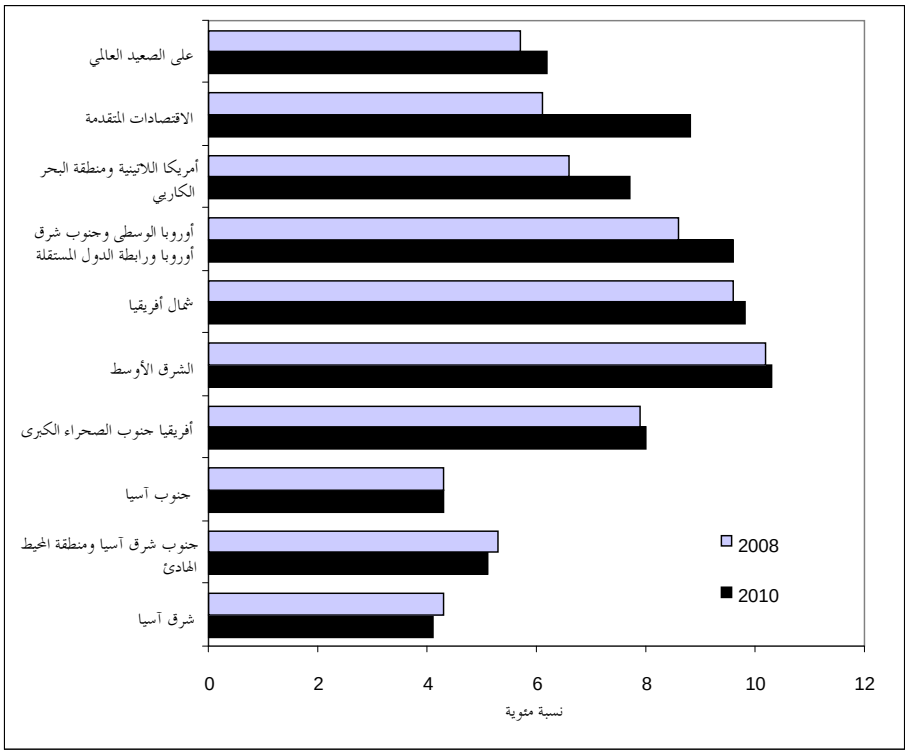
معدل البطالة في بلدان مختارة



المصدر: الأونكتاد، بالاستناد إلى مصرف بيانات إحصاءات العمل التابع لمنظمة العمل الدولية.

الشكل ٨

معدل البطالة حسب المنطقة

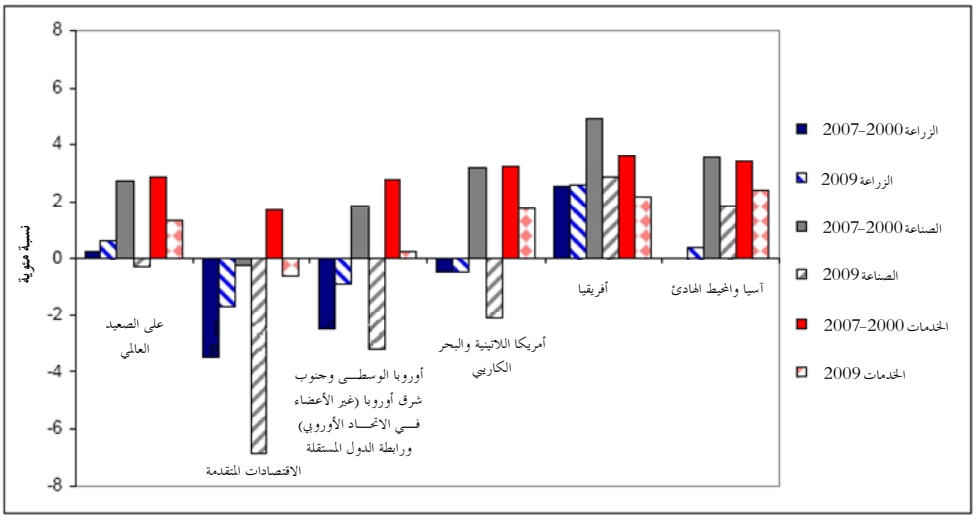


المصدر: منظمة العمل الدولية. اتجاهات العمالة في العالم، ٢٠١١.

١٣- وتأثر العمال بالأزمة كنتيجة لفقدان الوظائف في القطاعات التصديرية منذ نهاية عام ٢٠٠٨ حين انهارت التجارة العالمية. وقد تم استيعاب بعض العمال في القطاعات غير النظامية. وتؤكد التطورات القطاعية فقدان عدد كبير من الوظائف الصناعية في الاقتصادات المتقدمة والتي تمر بمرحلة انتقالية (الشكل ٩)؛ ولم يستوعب القطاع الزراعي وقطاع الخدمات في هذه الاقتصادات الأعداد المتزايدة للعاطلين عن العمل، حيث شمل فقدان الوظائف جميع القطاعات تقريباً. واستمرت أفريقيا ومنطقة آسيا والمحيط الهادئ خلال عام ٢٠٠٩ في إحداث فرص العمل. وفي عام ٢٠١٠، وبخاصة في البلدان النامية، بدأت معدلات البطالة تتجه نحو الانخفاض في شرق وجنوب شرق آسيا (الشكل ٨) نتيجة نمو العمالة نمواً قوياً في قطاعات التصنيع والبناء والخدمات[٥].

الشكل ٩

معدلات نمو العمالة حسب القطاعات



المصدر: الأونكتاد، بالاستناد إلى تقرير منظمة العمل الدولية بشأن الاتجاهات العالمية للعمالة، ٢٠١١.

باء - التطورات التي شهدها النظام التجاري الدولي

١٤- ستكون استدامة التعافي الاقتصادي والتجاري مرتبطة بما يشهده النظام التجاري الدولي من تطورات. ويلاحَظ في هذا الصدد أن النظام التجاري الدولي يشهد تحولات هيكلية كبرى نتيجة تحول القوة والفرص الاقتصادية باتجاه الجنوب في ظل تزايد عدد البلدان النامية الناشئة؛ وقد أدى هذا الوضع إلى بروز نظام تجاري متعدد الأقطاب.

(٥) منظمة العمل الدولية، (٢٠١٠). *تقرير عالم العمل*، ٢٠١٠.

١٥- وقد بلغت جولة مفاوضات الدوحة سنتها العاشرة. ومن المقرر اختتام هذه الجولة في نهاية عام ٢٠١١. وأكدت قمة مجموعة الـ ٢٠ المعقودة في سيول في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠ والاجتماع الوزاري المصغر غير الرسمي المعقود في دافوس في كانون الثاني/يناير ٢٠١١ مجدداً هذا الالتزام باختتام جولة الدوحة. وتتمثل فرضية العمل في وضع نصوص بحلول نيسان/أبريل والتوصل إلى اتفاق بشأنها في جميع المجالات بحلول تموز/يوليه. ويقتضي هذا إحراز تقدم كبير وإنجاز مختلف المهام في الوقت المناسب، غير أن التقارير تفيد أن وتيرة التقدم بطيئة إلى درجة يتعذر معها تحقيق نجاحات ملموسة. وتجرى حالياً مفاوضات "أفقية" من أجل التوصل إلى موازنات تشمل مختلف القطاعات، وذلك في إطار مجموعات نقاش صغيرة، ومن بينها مجموعة تضم أحد عشر بلداً ("مجموعة الـ ١١")[٦]. وقد شددت بلدان أخرى على أهمية العمليات المتعددة الأطراف، معتبرةً أن الاتفاقات التي يُتوصل إليها في إطار مجموعات صغيرة يمكن أن تكفل الشفافية والتوازن لعملية التفاوض برمتها.

١٦- وتناولت المناقشات التي أجريت في الفترة الأخيرة بمشاركة البلدان النامية الكبرى تعزيز التحرير القطاعي لتيسير وصول المنتجات غير الزراعية إلى الأسواق مقابل تنازلات تقدمها البلدان المتقدمة في مجالات أخرى، وبخاصة في الزراعة. ورغم أن المشاركة في المفاوضات القطاعية "تقوم على أساس طوعي"، فإن البلدان المتقدمة سعت إلى الحصول على مشاركة البلدان النامية الكبرى في المفاوضات المتعلقة بقطاعين على الأقل من القطاعات الرئيسية الثلاثة المتمثلة في المواد الكيميائية والآلات الصناعية والإلكترونيات. وسعت أيضاً إلى ضمان توافر "فرص حقيقية للوصول إلى الأسواق" في البلدان النامية الكبرى، واقتُرح أيضاً أن تلتزم البلدان النامية التزاماً قوياً في إطار "الأسلوب ٣" من الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات، بأن تربط، في جملة أمور، درجة الانفتاح فيما يتعلق بشروط الحضور المحلي بالقيود المفروضة على المساهمات الأجنبية. وتشير البلدان النامية في هذا الصدد إلى الاختلالات التي تشوب هذا النهج الذي لا يتيح تنازلات تعويضية من الجانب المقابل، وبخاصة فيما يتعلق بفتح الأسواق لأنواع محددة من المنتجات الزراعية (كالأبقار والدواجن) وبالدعم المقدم محلياً، أو بقطاعات الخدمات وأساليب التوريد ذات الأهمية بالنسبة إلى البلدان النامية.

١٧- والمطلوب الآن هو أن تتناول المفاوضات على نحو فعال بعض القضايا المهمة بالنسبة إلى البلدان النامية. ومن هذه القضايا، الحد الفعلي من الدعم الزراعي المحلي المشوه للتجارة، وتبسيط التعريفات المعقدة والاستعاضة عنها بتعريفات تقوم على أساس السعر، وإحداث حصص تعريفية فيما يتعلق بالمنتجات الحساسة، وتحديد تفاصيل آليات الضمان الخاصة من أجل كفالة الأمن الغذائي على نحو أفضل، والتخفيف من آثار تناقص الأفضليات، ووضع إجراءات مرنة خاصة ببلدان معينة في إطار وصول المنتجات غير الزراعية إلى الأسواق، بما

(٦) الولايات المتحدة، الاتحاد الأوروبي، الصين، الهند، البرازيل، اليابان، أستراليا، كندا، الأرجنتين، جنوب أفريقيا، موريشيوس.

يشمل أعضاء الاتحادات الجمركية، وإيجاد فرص مجدية ومفيدة تجارياً فيما يتعلق بالوصول إلى أسواق الخدمات في إطار الأسلوبين ٤ و١. وقد طالبت أقل البلدان نمواً باتخاذ ما يلزم من تدابير للاستفادة المبكرة من مجموعة الإجراءات الخاصة بها، بما في ذلك التنفيذ التام لنظام الوصول إلى الأسواق دون رسوم جمركية ودون حصص جمركية، وبإعفائها من شرط الدولة الأكثر رعاية بما يكفل لها المعاملة التفضيلية في الوصول إلى أسواق الخدمات، وإيجاد حل مرضٍ بشأن القطن، وتيسير الوصول السريع لأقل البلدان نمواً إلى الأسواق على أساس شروط عادلة. ويلاحظ في هذا الصدد أن مدة برنامج الولايات المتحدة الأمريكية المتعلق بنظام الأفضليات المعمم قد انقضت في عام ٢٠١٠، وأنه من الضروري تمديد العمل بهذا النظام وإصلاحه من أجل تحقيق الهدف المتمثل في وصول نسبة ٩٧ في المائة من المنتجات إلى الأسواق دون رسوم وحصص جمركية.

١٨- ويدل انعدام الإرادة في الاضطلاع بدور القيادة، بما في ذلك انعدام الإرادة في تقديم تنازلات وبحث تسويات توفيقية على الضغوط التي تواجهها مختلف البلدان على الصعيد المحلي للتوفيق بين مختلف الحساسيات الوطنية وضمان مجموعة نتائج ترضي الناخبين فيها. وعلى سبيل المثال، إن التركيز في إطار المناقشات المتعلقة بوصول المنتجات غير الزراعية إلى الأسواق على التحرير القطاعي في البلدان النامية، أو على تقييد آليات الضمان الخاصة في القطاع الزراعي، يعكس الاهتمامات التصديرية للبلدان المتقدمة التي تعاني من عجز تجاري كبير والتي يتعين عليها إعادة التوازن لنمط النمو المتبع لديها. وهذا من شأنه أن يؤثر في الأهداف الإنمائية للبلدان النامية المتمثلة في تحقيق النمو بالاعتماد على قطاع زراعي متين ينطوي على الاستخدام الكثيف لليد العاملة، فضلاً عن تنمية الطاقات في قطاعي التصنيع والخدمات وإحداث فرص العمل. وتحد الآثار المباشرة للأزمة – ضعف النمو واستمرار ارتفاع البطالة – من هامش التفاوض المتاح لهذه البلدان. ثم إن ارتفاع قيمة عملات البلدان النامية في الفترة الأخيرة، الذي أدى إلى تناقص قدرتها التنافسية في مجال التصدير، قد زاد من الضغوط المفروضة على هذه البلدان (فعلى سبيل المثال تحول الفائض الذي كان مسجلاً في الميزان الخارجي للبرازيل إلى عجز استمر على مدى الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠).

١٩- وقد أدى استمرار الجولة لفترة طويلة، وكذلك الآفاق المفتوحة أمام تعزيز الوصول إلى الأسواق والقواعد الناظمة ذات الصلة، إلى زيادة كبيرة في عدد اتفاقات التجارة الإقليمية، حيث يصل عدد اتفاقات التجارة الإقليمية السارية المفعول حالياً إلى ١٩٧ اتفاقاً. وتدل المشاركة المتزايدة للبلدان الآسيوية في هذه الاتفاقات على أن البلدان بصدد إقامة شراكات إقليمية مع أسواق تتميز بنمو دينامي. ورغم تباطؤ زخم الاتفاقات الشاملة للشراكة الاقتصادية بين الاتحاد الأوروبي ومجموعة دول أفريقية ومنطقة البحر الكاريبي والمحيط الهادئ، فإن الاتحاد الأوروبي شرع في إبرام اتفاقات تجارة إقليمية "موجهة نحو القدرة التنافسية" مع الاقتصادات الناشئة والبلدان الغنية بالموارد، بما في ذلك جمهورية كوريا والهند والسوق المشتركة للمخروط الجنوبي وبلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا. وشرعت الولايات المتحدة

في التفاوض على اتفاقات الشراكة عبر المحيط الهادئ مع ثمانية من البلدان المشاطئة للمحيط الهادئ. ورغم أن اتفاقات التجارة الإقليمية قد تيسر إبرام المزيد من الاتفاقات المتعددة الأطراف المتعلقة بتحرير التجارة، فإنها تنطوي على خطر إضعاف الدوافع التي قد تحفز على التفاوض في إطار متعدد الأطراف، في ظل توجه متزايد نحو تناول المصالح الاقتصادية الرئيسية في إطار إقليمي. وثمة حاجة إلى تقوية اتساق الجانب الإنمائي في اتفاقات التجارة الإقليمية والنظام التجاري المتعدد الأطراف، ومن ثم النظر في إدراج المعاملة الخاصة والتفضيلية في المادة ٢٩ من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الغات) على نحو يجيز للبلدان النامية عدم التقيد تماماً بمبدأ المعاملة بالمثل في السياقات الإقليمية.

٢٠- واكتسب التعاون التجاري الأقاليمي بين بلدان الجنوب زخماً جديداً بعد اختتام جولة ساو باولو من مفاوضات النظام العالمي للأفضليات التجارية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، وهي جولة كانت قد أطلقت عام ٢٠٠٤ في الأونكتاد الحادي عشر. وشارك في جولة ساو باولو ٢٢ بلداً من أصل ٤٣ عضواً في النظام العالمي للأفضليات التجارية. وتبادل ١١ بلداً من البلدان المشاركة البالغ عددها ٢٢ بلداً[٧] تنازلات تعريفية فيما بينها؛ ويتوقع أن ينضم إلى النظام في المستقبل المنظور بعض البلدان التي لم تستكمل مفاوضاتها بشأن التعريفات في ذلك التاريخ. وبلغت واردات البلدان الموقعة على الاتفاق، وعددها ١١ بلداً، نحو تريليون دولار في عام ٢٠٠٩، وتقابل نسبة ١٠ في المائة من هذا المبلغ قيمة المبادلات التجارية فيما بين هذه البلدان. فتوسيع نطاق تغطية المنتجات ليشمل ٤٧ ٠٠٠ خط تعريفي وخفض التعريفات المنطبقة بنسبة ٢٠ في المائة فيما يتعلق بـ ٧٠ في المائة من المنتجات الخاضعة للرسوم الجمركية، من الإجراءات التي تدفع بقوة عجلة التجارة بين أعضاء نفس المجموعة. وستنظر البلدان المشاركة في النظام العالمي للأفضليات التجارية في إمكانية تغيير قواعد المنشأ المعمول بها في إطار هذا النظام، وهي قواعد تقوم في الوقت الراهن على أساس مناهج تستند إلى القيمة المضافة، بما في ذلك النظر في مناهج تصنيف التعريفات.

(٧) إندونيسيا، جمهورية كوريا، السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي، كوبا، ماليزيا، مصر، المغرب، الهند.

الإطار ١

جولة ساو باولو من مفاوضات النظام العالمي للأفضليات التجارية

تمثل البلدان المشاركة في النظام العالمي للأفضليات التجارية البالغ عددها ٤٣ بلداً نسبة ٢٠ في المائة من التجارة العالمية، ويمثل التبادل التجاري فيما بين البلدان المشاركة في الجولة الأعضاء في النظام العالمي للأفضليات التجارية نسبة ١٦ في المائة من مجموع صادراتها إلى سائر بلدان العالم. ويشير التحليل الذي أجراه الأونكتاد في إطار مشروع تحليل التجارة العالمية إلى أن نتائج الجولة ستؤثر تأثيراً إيجابياً على البلدان المشاركة التي ستسجل نمواً بنسبة ٣ في المائة في التبادل التجاري فيما بين بلدان المجموعة، وستعود بالفائدة على جميع المشاركين من حيث الرفاه العام والعمالة.

	الأثر من حيث الرفاه العام (بملايين الدولارات)	*التغيّر في العمالة غير الماهرة (نسبة مئوية)*	*التغيّر في مجموع العمالة (نسبة مئوية)*
مصر	٥٢	٠,٠٩	٠,٠٠
الهند	١ ٢٢٢	٠,١٥	٠,١٢
إندونيسيا	٤٢٦	٠,١٢	٠,١٠
جمهورية كوريا	١ ٧٤٤	٠,٢٦	٠,١٨
ماليزيا	٤٧١	٠,٣٧	٠,٢٨
السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي	٣٤٥	٠,٠٣	٠,٠٢
المغرب	١٥٠	٠,٢٦	٠,٢٠
بلدان أخرى (١١)	١ ٤٣٨	٠,١٣	٠,٠٩

المصدر: الأونكتاد.

ملاحظة: البيانات المتعلقة بكوبا غير متاحة.

سيرتفع الرفاه العام في البلدان الـ ٢٢ بما قدره ٦ مليار دولار، وستزداد العمالة في جميع البلدان. وسيُسجل استخدام العمال غير المهرة زيادة بنسبة ٠,١٥ في المائة في الهند و٠,٣٧ في المائة في ماليزيا، ويُتوقع أن يساهم ذلك في الحد من الفقر. وتُبيّن النتائج حدوث أثر إيجابي على النمو والعمالة. وستزداد الآثار الإيجابية بشكل ملحوظ إذا قررت البلدان المتبقية الأعضاء في النظام العالمي للأفضليات التجارية تخفيض تعريفاتها على غرار الأعضاء الآخرين.

٢١- ومن الناحية النظامية، إن التمديد مرة أخرى في جولة الدوحة سيثير شكوكاً حول مصداقية منظمة التجارة العالمية. ويقترح تقرير مرحلي أعده فريق رفيع المستوى من الخبراء التجاريين ترأسه البروفيسور باغواتي بالاشتراك مع السيد سوثرلاند تحديد نهاية عام ٢٠١١ كأجل نهائي لا نقاش فيه تتوقف بعده كل المفاوضات[٨]. والسؤال المطروح هو معرفة ما إذا

(٨) فريق الخبراء التجاريين الرفيع المستوى (٢٠١١). *جولة الدوحة: وضع أجل نهائي وتحديد هدف نهائي*. كانون الثاني/يناير.

كانت المهلة الجديدة كافية لحفز التحرك الذي تمس الحاجة إليه. فالرهانات المطروحة تكتسي أهمية بالغة، ذلك أن "التخلي عن الجولة والسعي إلى وضع جدول أعمال جديد داخل منظمة التجارة العالمية من أجل إعادة التفاوض على الأهداف أمر مستبعد جداً". ويبدو أن تعزيز مقومات استمرار النظام التجاري المتعدد الأطراف في المدى الطويل هو الحل الأكثر واقعية لإكمال الجولة. وعلى الرغم من أن المكاسب التي يمكن أن تتحقق من الجولة فيما يتعلق بالرفاه العام قد تكون دون المستوى المقدّر في الأصل، يُتوقع أن تساهم هذه المكاسب في دفع عجلة الاقتصاد العالمي. ويتوقع تحليل الأونكتاد، الذي يؤكد نتائج دراسات أخرى أُجريت في الفترة الأخيرة، أن تصل المكاسب على الصعيد العالمي إلى ٦٤ مليار دولار. وقد أدى النظام التجاري المتعدد الأطراف دوراً ثميناً في الحفاظ على أسواق مفتوحة خلال الأزمة، وقد ساهمت في ذلك أيضاً الجهود التعاونية المبذولة في إطار مجموعة الـ ٢٠، وآليات الرصد، وسياسة ضبط النفس القوية التي اتبعتها البلدان النامية. وتشير تقديرات منظمة التجارة العالمية إلى أن أثر هذه التدابير قد شمل، في الفترة من تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ إلى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، نسبة ١,٢ في المائة على الأكثر من التجارة العالمية، وأن تأثير هذه التدابير كان محدوداً للغاية (٠,٢٥ إلى ٢ في المائة). فمنظمة التجارة العالمية توفّر ضماناً مؤسسياً ضرورياً ضد الحمائية في إطار نظام يقوم على أساس القواعد.

٢٢- ويلاحظ في هذا الصدد أن النظام التجاري المتعدد الأطراف، الذي يعكس الفكر الاقتصادي التقليدي، لم يعد قادراً، بهيكله الحالي وأدواته الحالية، على معالجة الحقائق الاقتصادية والتحديات الإنمائية التي تشهد تطوراً سريعاً[٩]. فلا بد من توسيع نطاق مجالات تركيز النظام الحالي لتتجاوز إجراءات فتح الأسواق القائمة على تنازلات متبادَلة والتي تحركها دوافع تجارية صرفة، وتشمل أهدافاً إنمائية أوسع نطاقاً. ويجدر الاهتمام أيضاً بإصلاح المؤسسات التي يقوم على أساسها النظام التجاري المتعدد الأطراف. فقد تبيّن أن العمل بموجب جدول أعمال واسع النطاق وفي إطار مشروع موحّد لم يسمح حتى الآن بتيسير الموازنات المطلوبة بين القطاعات بشأن قضايا تتسم بأهمية حيوية. ويُعزى هذا جزئياً إلى الطابع المُلزم قانوناً للالتزامات المقطوعة في إطار النظام المتعدد الأطراف التي تستند إلى آليات لتسوية المنازعات. ورغم ما تنطوي عليه هذه الآليات من مزايا، فإنها تُثني البلدان عن قطع التزامات إضافية. وبناءً عليه، يمكن التفكير في اختبار أشكال ابتكارية من الالتزامات والعمليات، بما يشمل التزامات وعمليات تكون غير مرتبطة بتسوية المنازعات، بما يتيح حيزاً للتراجع (المؤقت). ويمكن أن تعتمد هذه الالتزامات اعتماداً أكبر على تعهدات تخضع للاستعراض المنتظم استناداً إلى الآثار الإنمائية للالتزامات وإلى تدابير الدعم الرامية إلى مساعدة البلدان النامية في تنفيذ تلك الالتزامات والاستفادة منها، وإلى نُهُج قطاعية/متعددة الأطراف

(٩) الأمم المتحدة (٢٠١٠). الوثيقة A/65/211. ٢ آب/أغسطس.

لتحرير المجالات الجاهزة لذلك. ومن شأن تعزيز الأبعاد الإنمائية والإصلاحات المؤسسية أن يزيد من أهمية النظام التجاري المتعدد الأطراف وفعاليته.

ثانياً – التجارة والقدرات الإنتاجية والعمالة

٢٣- يمكن اعتبار الانتعاش الحاصل في التجارة والعمالة مؤشراً إلى الاستراتيجيات التي تتبعها البلدان في مجالي التجارة والتنمية. فقد شهدت بعض البلدان الآسيوية انتعاشاً أقوى مما سجلته بلدان أخرى في المجالين المذكورين. ويُبرز هذا التفاوت في التجارب القطرية ضرورة قيام البلدان النامية ببناء القدرات الإنتاجية وإيجاد فرص العمل لتحقيق الاستدامة والشمولية لتكاملها التجاري ونموها. ويطرح ذلك مسألة العلاقة بين التجارة، والنظام التجاري، والتنمية الصناعية، والعمالة، ووضع سياسات مناسبة وإطار استراتيجي متسق.

ألف – التجارة والسياسات الصناعية والتنمية

٢٤- شهد التفكير الاقتصادي في التجارة ودور الحكومات والتنمية تطوراً كبيراً خلال العقود الثلاثة الماضية. وقد طغت عملية التحرير والإصلاحات المركزة على السوق على اقتصاديات التنمية السائدة. ويعتبر هذا الرأي أن الحصول على التكنولوجيا الأجنبية والواردات وقيام المؤسسات الجيدة من الشروط الضرورية والكافية لتحقيق النمو الاقتصادي، ولا يولي سوى اهتماماً محدوداً للسياسات التجارية والصناعية الاستباقية، ويَحصر دور الحكومات في القضاء على الاختلالات التي تشوه السوق وفي "تصحيح الأسعار". ويستند هذا الرأي إلى نظرية النمو الكلاسيكية الجديدة ودراسات توثق الآثار المشوِّهة الناتجة عن سياسات التدخل والاستعاضة عن الاستيراد. ويدعي أصحاب هذا التفكير أن الاقتصادات "المفتوحة" تشهد نمواً أسرع.

٢٥- بيد أن الأداء المخيب للأمل لبلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى التي نفذت برامج التكيف الهيكلي في الثمانينات والتسعينات دون أن تكون لديها قاعدة صناعية محلية متينة، وبزوغَ نمور شرق آسيا التي نجحت في الجمع بين تدخل الدولة لدعم التصنيع والنمو القائم على التصدير، يُقيمان الدليل على بطلان نظرية النمو الكلاسيكية الجديدة والوصفات السياسية الداعية إلى نهج الحرية المطلقة. وأثير تساؤل جدي بشأن الصلة الإيجابية بين الانفتاح على الاستيراد والنمو. وظهرت أدلة على نجاح السياسات الصناعية والسياسات التجارية الاستباقية، بما فيها الحماية المحددة زمنياً. ولم تُبلغ البلدان التي انتهجت توافق آراء واشنطن في فترات معينة عن تحقيق نمو أكبر مما حققته في الفترات التي اتبعت فيها سياسات استباقية[١٠].

(١٠) Hausmann and Rodrik (2003). Economic development as self-discovery. *Journal* of *Development Economics*.

٢٦- ولئن كانت التجارة عنصراً هاماً في التجارب الإنمائية الحديثة الناجحة، فقد خلصت الدراسات إلى أن البلدان التي حققت النجاح في هذا الصدد لجأت إلى حماية وتطوير صناعاتها المحلية وقاعدة التصنيع لديها قبل أن تفتح أسواقها وتشارك بنشاط في التجارة من خلال اتباع سياسات انتقائية لتشجيع التصدير، اقترنت في الغالب بالاستعاضة عن الاستيراد. وفي هذه الحالات، اضطلعت الحكومة بدور مركزي في حشد وتوجيه الاستثمارات المحلية والاستثمارات الأجنبية المباشرة، بوسائل تشمل دفع المؤسسات العامة إلى الدخول إلى القطاعات المحفوفة بالمخاطر، بموازاة اتباع مجموعة من السياسات لزيادة القدرات الإنتاجية توخياً لتسريع وتيرة التنويع والتطوير. وشملت التدابير المصاحبة سياسات تهدف إلى تنمية رأس المال البشري بالاستثمار في التعليم، والبحث والتطوير، والنهوض بالهياكل الأساسية التكنولوجية والمادية، والحفاظ على أسعار صرف تنافسية، والتحكم في الزيادات في الأجور. وأكدت الأزمة كذلك ما للحكومات من دور في الاقتصاد، ولا سيما في إطار دول التنمية. وقد حددت عدة بحوث ملامح السياسات الصناعية الحديثة الملائمة لاقتصاد مفتوح، بالتشديد على تقديم حوافز إضافية ودعم المزايا النسبية القائمة، بدلاً من "انتقاء الرابحين" (الإطار ٢).

الإطار ٢

النهوض بالقطاع الصناعي والتنويع الاقتصادي

إن نوعية التطور التكنولوجي ومداه أهم من حجم الصادرات. فهيدالغو وهاوسمان (٢٠٠٩) يعتبران أن ثروة البلد ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمجموعة المنتجات والخدمات التي يمكن أن يوفرها للأسواق العالمية بناء على ما لديه من قدرات إنتاجية خاصة به ("حيز المنتجات")[١١]. ولما كان التخصص في بعض المنتجات يؤدي إلى زيادة النمو مقارنة بمنتجات أخرى، فبمقدور الحكومات أن تؤثر في تخصص الدولة ومن ثم في مسارها الإنمائي. ويقترح لين (٢٠١٠) خطوات عملية لفعل ذلك، استناداً إلى قائمة من السلع والخدمات التي تُنتَج منذ ٢٠ عاماً في بلدان تشهد نمواً دينامياً وتمتلك قدرات مماثلة ويزيد فيها نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ١٠٠ في المائة عما لدى البلد قيد الدراسة[١٢]. ويمكن للحكومات أن تعطي الأولوية لصناعات تنشط فيها الشركات المحلية بالفعل، وأن تساعد على إزالة العراقيل التي تعترض تنمية تلك الصناعات، أو يمكنها، في حال عدم وجود شركات محلية، أن تتخذ تدابير لجذب الشركات من البلدان المرتفعة الدخل للاستثمار في تلك الصناعات.

(١١) Hidalgo and Hausmann (2009). The building blocks of economic complexity Proceedings of the National Academy of Sciences: 106.

(١٢) Lin (2010). Six steps for strategic government intervention. *Global Policy*.

باء – التجارة والعمالة

٢٧- تتسم الصلة بين التجارة والعمالة بالتعقد. فكثير من الوظائف يرتبط ارتباطاً مباشراً بالتجارة. وتشير الأدلة التجريبية إلى أن درجة انفتاح التجارة ليست محدداً هاماً من محددات العمالة بوجه عام. ويكاد لا يوجد ترابط بين تحرير التجارة ومستوى العمالة العام. وقد تبين لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن انفتاح التجارة لا يرتبط بنسبة السكان العاملين ولا بمعدل البطالة – وهذا استنتاج تأكد أيضاً للبلدان النامية. ويخلص بعض المؤلفين إلى أن "ما يترتب على إصلاح التجارة من آثار مباشرة في العمالة الإجمالية هو خفيف الوطأة"، وهناك أدلة تظهر أن الأثر الذي يحدثه تحرير التجارة ينعكس على الأجور أكثر مما ينعكس على العمالة، وذلك بحسب خصائص سوق العمل[١٣].

٢٨- وقد لا يؤثر فتح الأسواق في مستوى العمالة الإجمالي، بيد أنه يؤدي إلى إعادة توزيع العمل بين الشركات والقطاعات. ويشكل هذا التغير الهيكلي مصدر مكاسب الرفاه المتأتية من التجارة لأنه يتيح استخداماً أكفأ للموارد. وثمة ما يشير إلى أن المنافسة التي تفرضها الواردات تؤثر سلباً في العمالة القطاعية. فقد خلصت الدراسات إلى أن زيادة اختراق الواردات بنسبة ١ في المائة تقترن بانخفاض بنسبة ٠,٦ في المائة في العمالة القطاعية في الولايات المتحدة؛ وأن ٢٠ في المائة من الوظائف المفقودة في قطاع الصناعات التحويلية؛ في الأرجنتين قد تُعزى إلى زيادة اختراق الواردات التي شهدها البلد عموماً خلال الفترة ١٩٩١-٢٠٠٣ وأن تزايد انفتاح السوق في البرازيل قلص فرص العمل وأدى إلى فقدان الوظائف، إلى جانب عوامل أخرى (مثل تكاليف اليد العاملة)؛ وأن تراجع الحماية التعريفية في المغرب بنسبة ٢١ في المائة اقترن بتراجع بنسبة ٤ في المائة في العمالة في قطاعات النسيج والملابس والمشروبات.

٢٩- ولئن كان ارتفاع مستويات الواردات يخفض فيما يبدو معدل العمالة في القطاعات التي تنافسها هذه الواردات، ينبغي التساؤل عما إذا كان معدل العمالة يرتفع في القطاعات التي تزيد حجم صادراتها. وتبين الدراسات المتعلقة بأمريكا اللاتينية أن عدد الوظائف المفقودة أكبر من عدد الوظائف المُحدَثة، على الأقل طيلة سنوات عدة بعد التحرير. فعدد الوظائف التي فُقدت في الصناعات التي كانت محمية سابقاً، من جراء الانفتاح التجاري في البرازيل وأوروغواي، على سبيل المثال، تجاوز عدد الوظائف التي أوجدت بفضل ذلك الانفتاح[١٤]. ولم تستوعب الصناعات التنافسية العمال المسرحين الذين انتقلوا إلى العمل في القطاعات غير التجارية أو غير الرسمية. وفي البرازيل، اقترن عموماً ارتفاع نسبة العمالة غير الرسمية بتحرير التجارة. ويُرجح أن يكون ارتفاع متوسط الإنتاجية في قطاعات التصدير أحد أسباب ذلك.

(١٣) Hoekman and Winters (2007). Trade and Employment. In: Ocampo, Sundaram and Khan. *Policy Matters*.

(١٤) Casacuberta and Gandelman (2010). Protection, openness and factor adjustment.

وربما يكون السبب الآخر هو أن معدل إعادة توزيع عوامل الإنتاج بين القطاعات هو أقل مما تشير إليه النماذج التجارية التقليدية، بحيث تتجاوز نسبة تنقل العمال داخل القطاعات نسبة التنقل فيما بينها.

٣٠- ويُتوقع عادةً أن تقل تكاليف التكيف الإجمالية عن المزايا المحققة على المدى الطويل. بيد أن تحليلاً أُنجز حديثاً يبين أن تلك التكاليف قد تكون مرتفعة، لا سيما في أسواق العمل الشديدة الجمود، بل ويمكن أن تُلغي تماماً المكاسب الإيجابية المحققة على المدى الطويل[١٥]. ويبدو أن اليد العاملة تتحمل معظم التكاليف. وقد خلصت بعض التحليلات إلى أن تحرير التجارة يحدث آثاراً سلبية للغاية في أسواق العمل في البلدان المتقدمة والبلدان النامية. ويرى بعض المؤلفين أن هذه الدراسات تثير شكوكاً كبيرة بشأن ما كان سائداً في السابق من رأي مفاده أن تحرير التجارة يحقق مزايا على المدى الطويل[١٦].

ثالثاً - الاستراتيجيات الكفيلة ببناء القدرات الإنتاجية وإيجاد فرص العمل

٣١- لما كانت أغلب البلدان النامية تسجل عجزاً تجارياً (١١٣ بلداً من أصل ١٦٢)، فلا بد لها من اتباع استراتيجيات النمو القائم على التصدير. وتقدم الاستراتيجيات الناجحة والأدلة التجريبية المعروضة أعلاه حجة قوية على ضرورة تكميل النمو القائم على التجارة بسياسات تهدف إلى وضع أساس للقدرات الإنتاجية وإيجاد فرص العمل. وأسهمت سياسات سوق العمل التي نُفذت خلال الأزمة إسهاماً كبيراً في احتواء البطالة. وترى منظمة العمل الدولية أن البطالة كانت ستشمل ٥٥ مليون شخص آخرين بدلاً من ٣٤ مليون شخص لولا التدابير المالية التقديرية وعوامل الاستقرار التلقائية. وسعت البلدان، في استراتيجيات النمو لمرحلة ما بعد الأزمة، إلى بناء القدرات الإنتاجية وإيجاد فرص العمل بتعبئة أدوات السياسات التجارية والصناعية (مثل التعريفات والإعانات والمشتريات الحكومية وتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة والسياسات التكنولوجية).

ألف - العلاقة بين التجارة وسياسات سوق العمل

٣٢- تتفاعل سياسات سوق العمل مع استراتيجيات التجارة والتنمية. ولما كانت تكلفة اليد العاملة عنصراً رئيسياً من عناصر تكاليف الإنتاج، فإن سياسات سوق العمل التي تؤثر في تلك التكلفة (مثل الحد الأدنى للأجور) وتؤدي إلى "جمود" سوق العمل يمكن أن تؤثر في قدرة الاقتصاد التنافسية على المدى الطويل. وقد اعتُمدت "المرونة" في سوق العمل وتوخي الاعتدال في الأجور بغية حفظ القدرات التنافسية وتعزيز إمكانات النمو في إطار نماذج

(١٥) François, Jansen and Peters (2011). Trade, adjustment costs and assistance.

(١٦) McMillan and Verduzco (2011). New evidence on trade and employment.

تشمل نموذج النمو القائم على التصدير. وبوجه عام لا تُثار هذه المسألة فيما يتعلق بالبلدان النامية بالقدر نفسه من الإلحاح لأن سياسات سوق العمل فيها أقل تطوراً. ومن منظور الاقتصاد الكلي، يؤدي تدني الأجور إلى إضعاف الطلب المحلي الإجمالي.

٣٣- وعلى المدى القصير، يمكن أن تساعد سياسات سوق العمل في حفظ فرص العمل القائمة وإيجاد مزيد منها بحفز الطلب على اليد العاملة ودعم التعديلات التي تستلزمها الصدمات الاقتصادية، سواء نتيجة تحرير التجارة أو بسبب النكوص الاقتصادي الدوري. وترتبط السياسات الرامية إلى حفز الطلب على اليد العاملة بالسياسات الصناعية، ذلك أنها إما تدعم بشكل مباشر القدرات الإنتاجية للصناعات والشركات التي تتيح فرص العمل (مثل الإعانات المقدمة إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم)، أو تحفز الطلب على السلع والخدمات بحيث يتسنى للشركات التي تنتجها أن تزيد طلبها على العمال (مثل الإنفاق في قطاع الهياكل الأساسية). وترتبط تلك السياسات بدورها ارتباطاً وثيقاً بالسياسات التجارية لأن من الممكن أن ينشأ الطلب على اليد العاملة في قطاعات التصدير أو في القطاعات التي تواجه منافسة الواردات. ويشير هذا الارتباط إلى أن السياسات التي تحفز الطلب على اليد العاملة يمكن أن تُنظَّم بضوابط تجارية دولية.

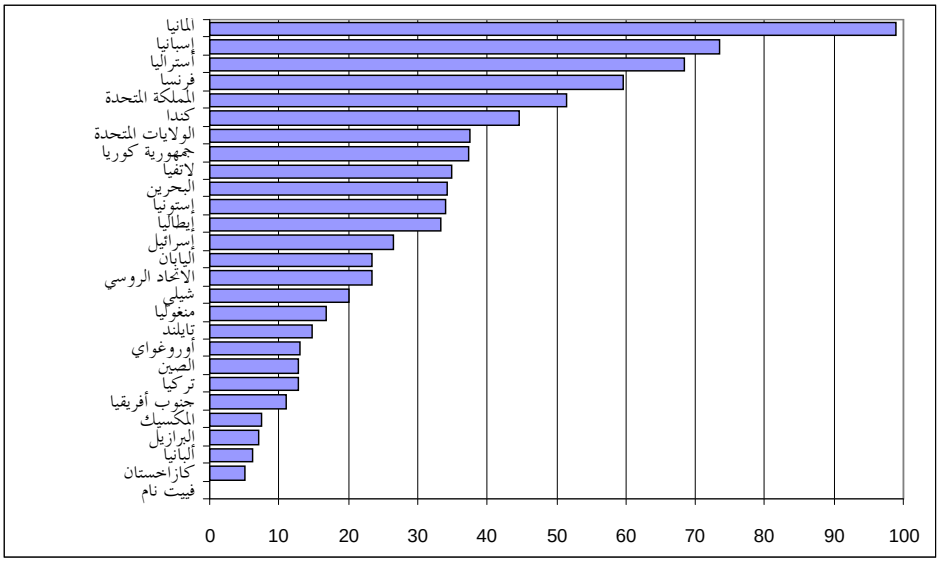
٣٤- وتشكل سياسات التكيف الرامية إلى تعزيز قدرة سوق العمل على مواجهة الصدمات الخارجية أداة هامة لزيادة فرص تحقيق مكاسب رفاه صافية من تحرير التجارة. ولئن كانت السياسات "السلبية" المتعلقة بسوق العمل – مثل استحقاقات البطالة – تحد من الخسائر في دخل العمال المتضررين، فالسياسات "الإيجابية" التي تتناول التفاعل بين عرض اليد العاملة وطلبها (التدريب والإعانات الممنوحة للأجور وللاستخدام) يمكن أن تتيح للعمال مزيداً من فرص الحصول على عمل جديد، مما يخفف من حدة التكيف الهيكلي. وعموماً، لا يرتبط هذان النوعان من السياسات ارتباطاً مباشراً بالضوابط التجارية الدولية، بيد أن هناك بعض العناصر، بما فيها الإعانات، التي قد تُعتبر ذات أهمية.

الإطار ٣

سياسات سوق العمل وتحرير التجارة

تتباين قدرات البلدان على تنفيذ السياسات "السلبية" المتعلقة بسوق العمل تبايناً شديداً. وتذهب تقديرات منظمة العمل الدولية إلى أن ٧٨ بلداً في العالم توفر الحماية القانونية للعاطلين عن العمل، بما يشمل ١٣ في المائة من مجموع العاطلين عن العمل في العالم. وفي البلدان النامية، لم يشمل التأمين من البطالة في عام ٢٠٠٨ سوى نسبة تتراوح بين ٧ في المائة و١٣ في المائة من مجموع العاطلين عن العمل. فالطابع غير الرسمي السائد في أسواق العمل في البلدان النامية يحد من فعالية تلك السياسات.

العاطلون عن العمل الذين يتلقون استحقاقات البطالة (نسبة مئوية من مجموع العاطلين)



المصدر: الأونكتاد، استناداً إلى منظمة العمل الدولية.

باء – السياسات الصناعية والتجارية كأداة لإيجاد فرص العمل

٣٥- نظراً إلى ترابط السياسات التجارية والصناعية وسياسات سوق العمل، شكل تعزيز إسهام السياسات التجارية والصناعية في إيجاد فرص العمل، وتطبيقُ سياسات سوق العمل تطبيقاً استراتيجياً لدعم عمليات تحرير التجارة وزيادة القدرات التنافسية وتحقيق النمو، عنصراً رئيسياً في الاستراتيجيات الوطنية للنمو والتنمية. وقد ركزت عدة استراتيجيات للنمو في مرحلة ما بعد الأزمة تركيزاً خاصاً على إيجاد فرص العمل، بحشد أدوات السياسات التجارية والصناعية، كما هو الحال مثلاً في جنوب أفريقيا[١٧].

٣٦- وتسعى استراتيجية الاتحاد الأوروبي أفق ٢٠٢٠ المعنونة "النمو على نحو ذكي ومستدام وشامل" إلى رفع معدل العمالة (الذي يبلغ حالياً نسبة ٦٩ في المائة) إلى ٧٥ في المائة، بوسائل منها دعم استحداث الوظائف، لا سيما في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، باتباع مبدأ "المرونة والأمن" الذي يتيح المرونة لأرباب العمل ويكفل حماية العمال، وبإنشاء قاعدة صناعية متنوعة وقادرة على المنافسة تقوم على أساس سياسات صناعية جديدة (الإطار ٤). وتمثل السياسات التجارية أداة هامة لتحقيق هذا الهدف. فباستكشاف فرص التصدير المركزة على الخدمات والاستثمار والمشتريات العامة وإنفاذ حقوق الملكية الفكرية والحصول على المواد الخام والطاقة، يسعى الاتحاد الأوروبي إلى حماية إنتاجه عن طريق تدابير

(١٧) الأونكتاد (٢٠١٠). "استراتيجيات التجارة والتنمية الناجحة من أجل التخفيف من تأثير الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية". (TD/B/C.I/7).

الدفاع عن التجارة في وجه الإعانات الممنوحة من خلال فرض قيود على صادرات صناعات التجهيز النهائي.

الإطار ٤

"سياسات [الاتحاد الأوروبي] الصناعية في عصر العولمة"

تسعى سياسات الاتحاد الأوروبي الصناعية إلى إيجاد أفضل بيئة لوضع قاعدة صناعية متينة ومتنوعة وقادرة على المنافسة، ودعم انتقال قطاع الصناعات التحويلية إلى مرحلة يحقق فيها قدراً أكبر من الكفاءة في استخدام الطاقة والموارد، باستخدام مزيج من الأدوات السياساتية المختلفة (مثل التنظيم "الذكي"، وتحديث نظام المشتريات العامة وقواعد المنافسة، ووضع المعايير). ويُتوقع أن تحسن هذه السياسات بيئة الأعمال، لا سيما بالنسبة إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، بوسائل تشمل تسهيل الحصول على التمويل؛ وتشجع إعادة الهيكلة نحو الأنشطة المستقبلية، بما في ذلك من خلال المعونة الحكومية و/أو صندوق التكيف مع العولمة؛ وتعزز التكنولوجيات التي تقلل من استخدام الموارد الطبيعية؛ وتطور شبكات النقل؛ وتزيد قدرات قطاع السياحة على المنافسة؛ وتدعم انتقال قطاعي الخدمات والصناعات التحويلية إلى استخدام أكفأ للموارد.

٣٧- وتهدف مبادرة الولايات المتحدة الوطنية في مجال التصدير إلى إيجاد ملايين الوظائف بمضاعفة الصادرات بحلول عام ٢٠١٥. وتعطي الاستراتيجيات الأولوية لصادرات المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم من خلال الدعوة؛ والبعثات التجارية؛ وتعزيز التمويل والائتمان الخاصين بالتصدير؛ وزيادة إعانات التصدير والحد من الحواجز التي تعترض التجارة، بوسائل تشمل الاتفاقات التجارية المبرمة في إطار جولة الدوحة؛ والمفاوضات المتعلقة باتفاق التجارة الحرة وببرنامج النقاط التجارية؛ والإنفاذ والنهوض بصادرات قطاع الخدمات. وتنضاف هذه المبادرة إلى رزمة "السياسات الصناعية" القائمة، في شكل سياسات تكنولوجية لا مركزية[١٨]، تشمل منح خصوم ضريبية في مجالي البحث والتطوير، وإشراك المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في أنشطة البحث على المستوى الاتحادي، وتشجيع الربط الشبكي بين الشركات ومؤسسات البحث، ودعم شركات الصناعة التحويلية للارتقاء بكفاءتها التكنولوجية.

جيم - زيادة أهمية السياسات المستهدفة

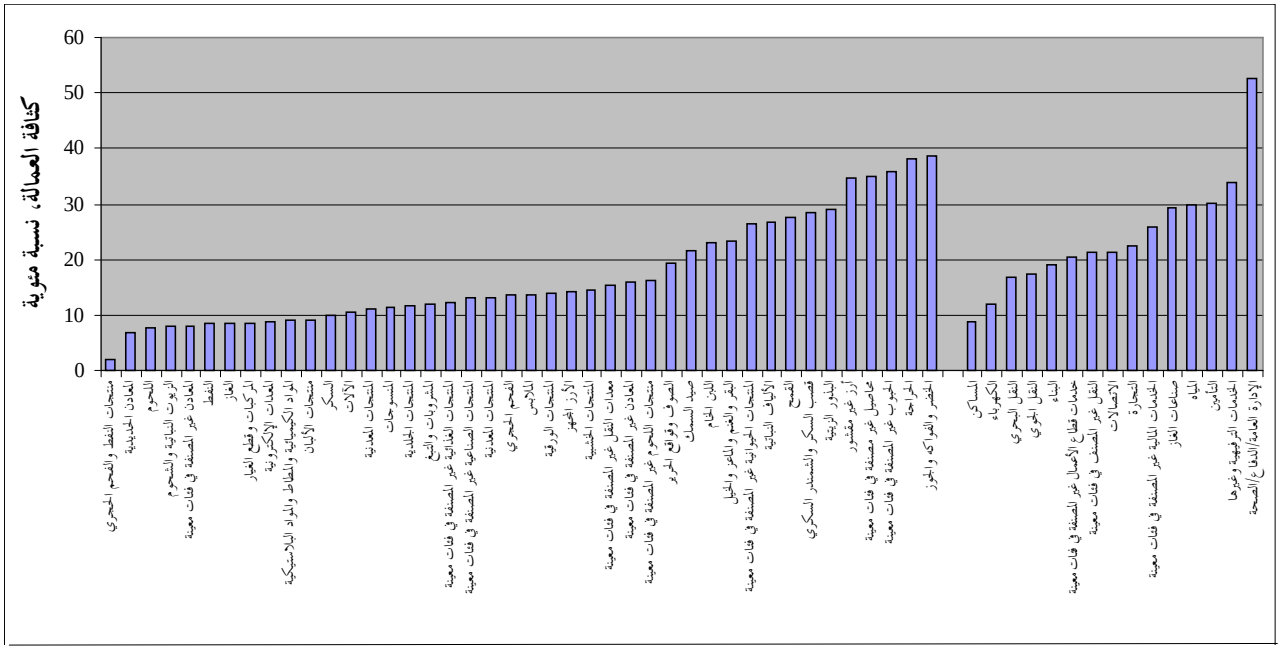
٣٨- يمكن أن تحفز السياسات التجارية الطلب على اليد العاملة في قطاع التصدير وتحافظ على الوظائف في القطاعات المنافسة للواردات. ويمكن أن تزداد الآثار الإيجابية المتعلقة بإيجاد الوظائف/الحفاظ عليها إذا ما استُهدفت الصناعات التحويلية والخدمات الكثيفة العمالة، بما في ذلك المنتجات الزراعية (مثل الحبوب) والمنسوجات والملابس (الشكل ١١). وهناك

(١٨) Schrank W (2009). Industrial policy in the United States. *Politics and Society*.

خدمات معينة تتطلب يداً عاملة أكثر من غيرها (مثل خدمات الترفيه والخدمات المالية وخدمات التأمين والخدمات الموجهة إلى قطاع الأعمال). وكثيراً ما عمدت البلدان التي تتبع استراتيجيات قائمة على التصدير إلى تنويع أنشطتها لتشمل الصناعات التحويلية الكثيفة العمالة، لأن البلدان النامية التي تزخر باليد العاملة تتسم فيما يبدو بميزة نسبية في تلك القطاعات. وتتميز السياسات الصناعية التي تؤدي إلى التنويع بالأهمية لأن كثيراً من البلدان النامية يتخصص في قطاعات التعدين التي لا تتطلب قدراً كثيفاً من اليد العاملة. ويمكن أن تكون الحماية التعريفية الكافية وسيلة هامة لتطوير القدرات المحلية. فجنوب أفريقيا تتوخى استخدام التعريفات على نحو انتقائي كأداة من أدوات السياسات الصناعية، في المجالات التي تتيح إمكانية إيجاد وظائف مستدامة كثيرة والمحافظة عليها أو إمكانية الاستعاضة عن الاستيراد.

الشكل ١١

نسبة كثافة العمالة في منتجات وأنشطة مختلفة



المصدر: الأونكتاد، استناداً إلى مشروع تحليل التجارة العالمية السابع.

٣٩- ويمكن استخدام المشتريات الحكومية، التي تمثل نسبة تتراوح بين ١٠ في المائة و٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، أداةً لحفز الطلب على السلع والخدمات واليد العاملة. وقد سعى الإنفاق العام في مشاريع الهياكل الأساسية الذي يخل في نطاق السياسات المقاومة للتقلبات الدورية إلى تحقيق هذا المبتغى. واستهدف ذلك الإنفاق قطاعات كثيفة العمالة ويمكن أن يُستحدث فيها مزيد من فرص العمل، تشمل الهياكل الأساسية والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، ولا سيما قطاع الآلات والملابس والسيارات والبناء والنقل. ففي الولايات المتحدة، استُحدثت ٣٠٠ ٥٩ وظيفة جديدة في إطار مشروع يتعلق بإنفاق ٤,٤ مليارات دولار

في قطاع الهياكل الأساسية، ولا سيما في البناء والنقل. وبغية زيادة الأثر الإيجابي على العمالة، تستهدف السياسات الموردين المحليين والشركات والقطاعات الكثيفة العمالة. وتؤدي السياسات التفضيلية المتعلقة بالمشتريات الحكومية دوراً رئيسياً في السياسات الصناعية في جنوب أفريقيا.

الإطار ٥

السياسات الصناعية والضوابط التجارية

ما فتئت الإعانات، بما فيها الإعانات المرتبطة بالمحتوى المحلي، تسهم على مر التاريخ في التنمية الصناعية، في قطاعات تشمل النسيج والطيران والنقل والطاقة. وتحظر قواعد منظمة التجارة العالمية حالياً تقديم الإعانات المتعلقة بالمحتوى المحلي. وقد سعت البلدان النامية إلى جعل أنواع معينة من الإعانات "غير موجبة لأية إجراءات تعويضية"، في مجالات منها التنمية الإقليمية والبحث والتطوير وتنويع المنتجات. وعلى مر التاريخ، اعتُمدت أيضاً شروط المحتوى المحلي لتنظيم الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات الاستراتيجية، بما فيها قطاع السيارات، لتعزيز توطين الإنتاج ذي القيمة المضافة. وفرضت بعض البلدان المتقدمة، في السابق، على صانعي السيارات تضمين منتجاتهم نسبة تتراوح بين ٧٥ في المائة و٩٠ في المائة من العناصر المحلية. وتحظر منظمة التجارة العالمية تدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة التي تكون مرهونة بشروط المحتوى المحلي. وقد استُخدمت المشتريات الحكومية كأداة من أدوات السياسات الصناعية، وطُبقت قوانين شتى تنص على "شراء المنتجات الوطنية" (أي ذات المحتوى المحلي). وأسهمت هذه السياسات في تطوير صناعات الطيران. وكثير من البلدان النامية ليس طرفاً في اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن المشتريات الحكومية، وبالتالي يبقى لديها حيز من الحرية لاعتماد شروط المحتوى المحلي. ويشكل حيز السياسات هذا أداة هامة للبلدان النامية لتنفيذ السياسات التجارية والصناعية.

المصدر: الأونكتاد (٢٠١٠). تطور النظام التجاري الدولي والتجارة الدولية من منظور إنمائي. TD/B/57/3.

٤٠- وتهدف برامج وطنية شتى إلى تنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، لأنها من قطاعات التوظيف الرئيسية. وتُحشد لهذا الغرض سياسات رئيسية تشمل الإعانات والمشتريات الحكومية وتدابير تعزيز التصدير. ويمثل الحصول على التمويل عنصراً هاماً، لأن تلك المؤسسات تعتمد على التمويل المصرفي لتشكيل رأس المال المتداول والحصول على ائتمانات التصدير. ويمكن أن تؤدي التخفيضات الضريبية إلى التخفيف من القيود المفروضة على رأس المال المتداول. وقد شجعت بلدان كثيرة الصادرات بخفض الضرائب المرتبطة بإنتاجها المُوجّه نحو التصدير أو بمنح خصوم ضريبية وإتاحة إمكانية استرداد الرسوم الجمركية. واستهدف جزء من الإنفاق في قطاع الهياكل الأساسية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم بتخصيص العقود العامة لها من خلال عطاءات ومشاريع صغيرة موجهة

لها، ومنحها نسبة محددة من العقود، وإعطاء الأفضلية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم الكثيفة العمالة.

رابعاً – إسهام النظام التجاري الدولي في بناء القدرات الإنتاجية وإيجاد فرص العمل

٤١- لقد أدى النهج الشامل والاستباقي المتبع إزاء السياسات التجارية والصناعية المعتمدة في الاستراتيجيات الإنمائية الحديثة العهد على المدى الطويل إلى طمس التمييز القائم بين السياسات التجارية والسياسات الصناعية وسياسات سوق العمل. ويتمثل أحد الآثار الهامة المترتبة على ذلك في تزايد مدى أهمية النظام التجاري الدولي وحيز السياسات بالنسبة إلى استراتيجيات النمو التي تتبعها البلدان. وتتبوأ الاعتبارات المتعلقة بالقدرات الإنتاجية والعمالة مكانة هامة كونها هدفاً شاملاً من أهداف الاتفاقات التجارية. ويعترف اتفاق منظمة التجارة العالمية في ديباجته بأن العلاقات التجارية بين الدول الأطراف فيه "ينبغي أن تستهدف رفع مستويات المعيشة، وضمان العمالة الكاملة [...]، وزيادة إنتاج السلع والخدمات والاتجار فيها [...]". ورغم هذا الاعتراف، جرت العادة على أن يركز النظام التجاري الدولي أساساً على تحرير التجارة، دون أن يولي الاعتبار التام، في كثير من الأحيان، لما لهذا التحرير من آثار في القدرات الإنتاجية والعمالة والتنمية.

٤٢- ورغم أن مختلف السياسات المتعلقة بسوق العمل لا تخضع لضوابط تجارية في حد ذاتها، يمكن أن يقوض النظام التجاري الدولي قدرة البلدان على تنفيذ سياسات استباقية معينة. وتؤثر المفاوضات الجارية ضمن جولة الدوحة والعمليات الإقليمية في أبعاد مختلفة تتداخل فيها التجارة والعمالة والتنمية الصناعية. ولكي يُساعد النظام التجاري الدولي في بلوغ الهدف المتمثل في تحقيق العمالة الكاملة، لا بد من أن يُعاد النظر في تركيزه التقليدي على تحرير التجارة، وأن تُواءم النهج والضوابط المتبعة في مجال التحرير مع الأهداف الإنمائية الأوسع نطاقاً.

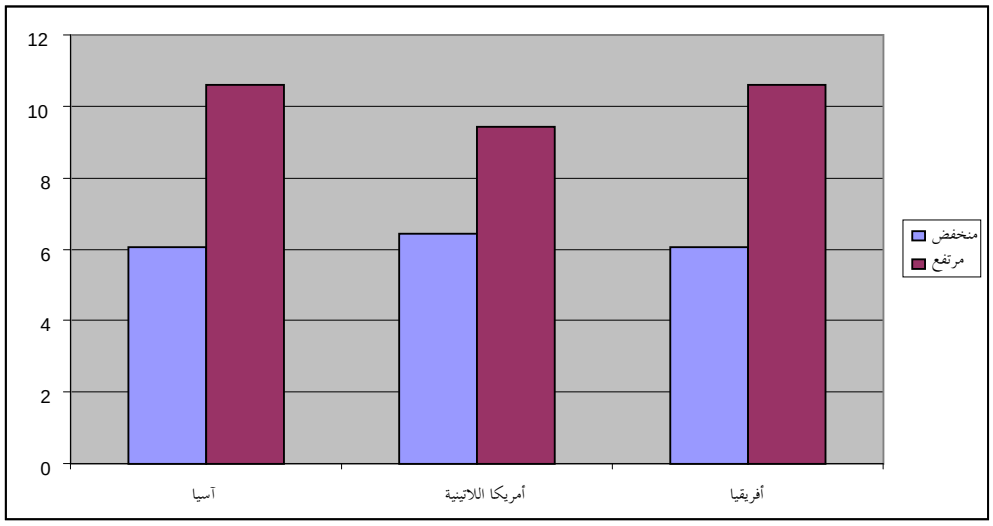
ألف – زيادة فرص الوصول إلى الأسواق لحفز الطلب على اليد العاملة في قطاع التصدير

٤٣- يمكن أن يسهم النظام التجاري الدولي في حفز الطلب على اليد العاملة وزيادة الإنتاج في قطاع التصدير بتمكين البلدان من خفض التعريفات والحد من الحواجز غير الجمركية في أسواق التصدير، وبتعزيز فرص وصول البلدان النامية إلى الأسواق والدخول إليها. وتطبَّق تعريفات مرتفعة نسبياً على السلع الكثيفة العمالة، بينما تقل هذه التعريفات فيما يتعلق بأقل المنتجات كثافة من حيث اليد العاملة، مثل المعادن (الشكل ١٢). فخفض

هذه التعريفات سيؤدي، من جهة أولى، إلى إيجاد فرص العمل، لا سيما للعمال ذوي المهارات المحدودة، وسيسمح، من جهة ثانية، بتنويع الأنشطة من خلال الانتقال من إنتاج السلع الأولية إلى إنتاج السلع المُصنّعة الكثيفة العمالة. أما ارتفاع التعريفات المفروضة على السلع الكثيفة العمالة فيثبط جهود التنويع تلك، مثله في ذلك مثل تصاعد التعريفات الذي يقوض تصدير سلع ذات قيمة مضافة أعلى.

الشكل ١٢

متوسط التعريفات المفروضة على صادرات البلدان النامية من السلع التي تتطلب يداً عاملة قليلة والسلع الكثيفة العمالة



المصدر: الأونكتاد، استناداً إلى مشروع تحليل التجارة العالمية.

٤٤- ويمكن أن تتيح جولة الدوحة فرصاً إضافية لوصول البلدان النامية إلى أسواق المنتجات الدينامية الكثيفة العمالة وذات القيمة المضافة إذا ما شمل تلك المنتجات التي تهتم البلدان النامية بتصديرها خفضٌ شديد للتعريفات الجمركية المفروضة عليها. وثمة صيغة سويسرية تنسيقية تتعلق بالوصول إلى الأسواق غير الزراعية تقلل من تفرق التعريفات بخفض شديد في التعريفات المرتفعة، رغم أن تلك الصيغة تنطوي أيضاً على خفض شديد في التعريفات في البلدان النامية وعلى خطر وقف التصنيع، الأمر الذي يبرر الحاجة إلى مبدأ "عدم التقيد تماماً بشرط المعاملة بالمثل" (الجدول ٢). وفيما يتعلق بالبلدان التي تعتمد على نظام الأفضليات، فتآكل هذا النظام يمكن أن يؤثر سلباً في قدراتها التنافسية، بينما تحقق البلدان التي لا تستفيد منه مكاسب نتيجة الحد من امتيازات الدولة الأولى بالرعاية. ولما كانت صيغة خفض التعريفات المفروضة على المنتجات الزراعية قد لا تؤدي إلى خفض التعريفات المرتفعة بقدر ما تخفضها الصيغة السويسرية، فسيستمر تفرُّق التعريفات الحالي في معظمه على نطاق المنتجات الزراعية وبين المنتجات الزراعية والصناعية، ويمكن أيضاً أن تحدّ

استثناءات تشمل المنتجات "الحساسة" من مستوى التخفيضات. ويمكن أن يؤدي خفض الإعانات الزراعية إلى زيادة الإنتاج والعمالة في القطاع الزراعي في البلدان النامية، غير أن حجم هذا الخفض الفعلي قد يكون محدوداً بسبب ما هو قائم من "فوائض مقيدة" وممارسات نقل الدعم من فئة إلى أخرى. ويمكن أيضاً أن يؤدي تحرير الخدمات الكثيفة العمالة، من خلال الأسلوب ٤، إلى تيسير إيجاد فرص العمل وإدرار مكاسب تقدر بأكثر من ١٥٠ مليار دولار.

الجدول ٢

الصيغة السويسرية لخفض التعريفات في إطار الوصول إلى الأسواق غير الزراعية

		الحد الأولي	*الحد الجديد*	*نسبة الخفض*
الاتحاد الأوروبي	مجموع فرص الوصول إلى الأسواق غير الزراعية	٤	٢,١	٢٦,٦
	الملابس	١١,٦	٤,٧	٥٩,٥
الولايات المتحدة	مجموع فرص الوصول إلى الأسواق غير الزراعية	٤,٠	١,٩	٢٤,٥
	الملابس	١٠,٨	٤,٠	٦٣,٠
البرازيل	مجموع فرص الوصول إلى الأسواق غير الزراعية	٢٩,٨	١٣,٣	٥٣,٣
الصين	مجموع فرص الوصول إلى الأسواق غير الزراعية	٩,٠	٦,١	٢٤,٣
الهند	مجموع فرص الوصول إلى الأسواق غير الزراعية	٣٩,٣	١٥,١	٦٠,٤
جنوب أفريقيا	مجموع فرص الوصول إلى الأسواق غير الزراعية	١٨,١	٩,٨	٣٩,١

المصدر: الأونكتاد ومنظمة التجارة العالمية.

٤٥- ويمكن أن توفر معالجة الحواجز غير الجمركية زخماً إضافياً، لأن عواقب تلك الحواجز يمكن أن تكون أشد من عواقب التعريفات (الجدول ٣). وتتأثر البلدان الصغيرة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم أكثر من غيرها، لأنها تتحمل في أغلب الأحيان تكاليف ثابتة. ويمكن أن يؤدي إلغاء الشروط المضنية وتيسير امتثال المصدّرين للوائح التنظيمية إلى زيادة كبيرة في فرص الدخول إلى الأسواق. ولما كانت المفاوضات في مجال الزراعة لا تتناول الحواجز غير الجمركية، والمفاوضات المتعلقة بهذه الحواجز في إطار الوصول إلى الأسواق غير الزراعية تركز بالأساس على ما يعترض التجارة من حواجز تقنية في قطاعات محددة، ولا سيما في الصناعات التحويلية الأكثر تعقداً، فما زال يتعين تحديد ما يترتب على ذلك من آثار تجارية مباشرة في البلدان النامية. ويمكن أن تتناول الاتفاقات التجارية الإقليمية على نحو مفيد مسألة الحواجز غير الجمركية من خلال تعزيز التعاون في المجال التنظيمي (مثل الاعتراف المتبادل) ودعم بناء القدرات المرتبطة بوضع المعايير.

الجدول ٣

المكافئ القيمي للتدابير غير التعريفية والتعريفات (نسب مئوية)

	جميع القطاعات		*الزراعة*		*الصناعة التحويلية*	
	المؤشر العام لتقييد التجارة	*المؤشر التعريفي لتقييد التجارة*	*المؤشر العام لتقييد التجارة*	*المؤشر التعريفي لتقييد التجارة*	*المؤشر العام لتقييد التجارة*	*المؤشر التعريفي لتقييد التجارة*
الاتحاد الأوروبي	٨,٩	٤,٣	٥٥,٩	٢١,٦	٤,١	٢,٦
اليابان	٩,٠	٣,٨	٥٠,١	٢٦,١	٤,١	١,٢
الولايات المتحدة	٦,٥	٢,١	٢٠,٠	٣,٧	٥,٣	٢,٠
البرازيل	٢١,٩	٩,٧	٢٦,٦	٨,١	٢١,٥	٩,٨
الصين	٩,٥	٤,٩	١٧,٢	٩,٦	٩,٠	٤,٦
الهند	١٥,٤	٩,٢	٥٠,٠	٣٣,٥	١٤,٥	٨,٦
جنوب أفريقيا	٥,١	٤,٥	١٤,٠	٨,١	٤,٦	٤,٣

المصدر: الأونكتاد، استناداً إلى البنك الدولي.

٤٦- ويمكن أن يتيح التكامل الإقليمي فيما بين بلدان الجنوب مزيداً من فرص التصدير لتحقيق التنوع في السلع والخدمات الكثيفة العمالة، لأن التكامل الإقليمي يمكن أن يعزز التعاون التنظيمي وآليات تيسير التجارة، الأمر الذي يخفض تكاليف التجارة تخفيضاً شديداً. وتبشر الجهود الأفريقية المبذولة من أجل إقامة سوق أفريقية مشتركة بتسهيل التغير الهيكلي. ويستدعي ذلك تحقيق "تكامل إنمائي" يجمع بين تحرير التجارة والتعاون التنظيمي وتطوير الهياكل الأساسية وبناء القدرات المؤسسية وقدرات الإمداد[١٩].

الإطار ٦

نحو تحقيق التكامل الإنمائي في أفريقيا

رغم تدني مستوى التجارة حالياً بين البلدان الأفريقية (١٠ في المائة)، يظهر تحليل التجارة العالمية أن تعميق التكامل الإقليمي يمكن أن يحفز النمو والتجارة بين بلدان المنطقة والعمالة والتغيير الهيكلي. وفي حال خفض التعريفات بين البلدان الأفريقية بنسبة ٥٠ في المائة، وخفض الحواجز غير الجمركية (التي تترتب غالباً على نقص الهياكل الأساسية) بالنسبة ذاتها أيضاً، تبين نتائج المحاكاة أن المبادلات التجارية بينها ستزداد وستقل وارداتها من خارج المنطقة. وفي المدى البعيد، سيعود التكامل الأفريقي بالمنفعة على بلدان غير أفريقية أيضاً نظراً لما لهذا التكامل من أثر إيجابي على الدخل في أفريقيا. وستزداد مكاسب الرفاه في أفريقيا بما قدره ٦,٥ مليارات دولار.

(١٩) UNCTAD and the African Union (2010). Trade liberalization, investment and economic integration in African RECs towards the African Common Market (forthcoming).

	نسبة تغير الناتج المحلي الإجمالي	*نسبة تغير العمالة التي لا تتطلب مهارات*	*نسبة تغير الصادرات*
شمال أفريقيا	٠,٢٦	٠,٦٦	١,٧٢
الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا	١,٩٣	٤,٧٨	٧,٠٤
شرق ووسط أفريقيا	٠,٢٩	٠,٠٧	٣,١٩
الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي	٠,٧٤	٢,٠٤	٣,١٢

المصدر: الأونكتاد.

ويدعم التكامل الإقليمي أيضاً التغير الهيكلي. واستخدام الموارد على نحو أكفأ وتوسيع الأسواق يمكن أن يتيحا للصناعات فرصة أفضل لاستغلال وفورات الحجم وزيادة إنتاجيتها. وسيَزداد إنتاج قطاعي النسيج والصناعات التحويلية؛ وستزداد العمالة في جميع المناطق الأفريقية، ولا سيما في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي.

باء – التحرير الاستراتيجي الملائم للظروف الإنمائية وظروف سوق العمل

٤٧- يمكن أن تكون التعريفات أداة فعالة في السياسات الصناعية وسياسات العمالة. ومن الشروط الأساسية لتجنب وقف التصنيع وإيجاد القدرات الإنتاجية الداخلية، الأخذ بنُهُج تحرير تكون ملائمة للظروف الإنمائية ولظروف سوق العمل وتقوم على أساس تصميم مُحكم من حيث المحتوى والعمق والوتيرة والتسلسل. وكان وضع قاعدة إنتاج محلية لها مقومات البقاء عنصراً أساسياً في قصص نجاح استراتيجيات النمو القائم على التصدير. واتباع نهج استراتيجي إزاء التحرير يمكن أن يخفف أيضاً من حدة تدابير التعديل في سوق العمل ويقلل من نسبة فقدان الوظائف، لا سيما عندما تكون الصناعات المنافسة للواردات كثيفة العمالة. ويكتسي ذلك أهمية خاصة بقدر ما يجعل ارتفاع تكاليف التكيف، بسبب ضعف شبكات الأمان الاجتماعي واتساع نطاق القطاع غير الرسمي، بلداناً نامية كثيرة عاجزةً إلى حد بعيد عن التكيف مع انفتاح الأسواق.

٤٨- وتخلص الدراسات المتعلقة بآثار جولة الدوحة في العمالة إلى أن هناك حركة كثيرة لليد العاملة فيما بين القطاعات، الأمر الذي ينطوي على ارتفاع تكاليف التكيف. ويقدر صندوق كارنيجي للسلم الدولي أن البلدان/المناطق الثلاثة الأفقر، في إطار المحاكاة التي أجراها (بنغلاديش وشرق أفريقيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى)، ستفقد الوظائف التي لا تتطلب مهارات في الصناعات التحويلية، تُعوضها جزئياً زيادة في الوظائف الزراعية. ويخلص مشروع الأونكتاد المتعلق بتحليل التجارة العالمية إلى وجود تأثير إيجابي عام في العمالة التي لا تتطلب مهارات في معظم المناطق، غير أن كثيراً من البلدان النامية يفقد وظائف في القطاعات الصناعية، ويعوض هذه الخسارة نمو العمالة في الزراعة (الجدول ٤). وقد تفقد بعض البلدان في المطلق الوظائف التي لا تتطلب مهارات، ومنها البرازيل (علاوة على أربع مناطق إضافية في محاكاة صندوق كارنيجي). ورغم تحقيق مكاسب رفاه صافية بوجه عام، يمكن أن يتراجع

معدل الإنتاج والعمالة والأجور في القطاع الصناعي لصالح الزراعة. وتشير النتائج إلى جدوى التحرير الاستراتيجي والتدريجي، ولا سيما بهدف الحد من فقدان الوظائف في القطاع الصناعي. وبينما يعني إنزال مستوى التخفيضات التعريفية الحدَّ من مكاسب الرفاه، فإن تكاليف الفرصة الضائعة تلك قد تكون مبررة لاستدامة التحرير على المدى الطويل.

الجدول ٤

آثار جولة الدوحة في العمالة

المنطقة	*المنسوجات*	*المركبات*	*الصناعات التحويلية*	*المجموع*
الولايات المتحدة	٢,٣٠-	٠,٢٢-	٠,٠٧	-
الاتحاد الأوروبي	١,٠٠-	٠,١٣	٠,٣٥	-
اليابان	٠,٦٧-	١,٩٨	٠,٣٨	-
الصين	٢,١٠	٠,٢٨-	٠,٠٤-	٠,٣١
الهند	٢,٩٦	٠,٨٩	١,٢٧	٠,٧٩
البرازيل	٢,١٠-	٣,٠١-	٢,٩٧-	٠,٢١-
جنوب آسيا وجنوب شرقها	٣,٦٥	١,٤٣	٠,٨٤	١,٠١
أمريكا اللاتينية	١,١٨-	٠,٥٩-	٠,٨٧-	٠,٢٥
أوروبا الوسطى والشرقية	١,٣٦-	٠,٠١-	٠,٣٤	٠,٢٠
شمال أفريقيا والشرق الأوسط	١,١٠	٠,٦٢	١,٧٨	٠,٩٥
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	٠,٩٦-	٠,٨٤	١,٠٥	٠,٤٩

المصدر: محاكاة أجراها الأونكتاد باستخدام مشروع تحليل التجارة العالمية السابع.

٤٩- والتحرير التدريجي مبدأ أساسي من مبادئ منظمة التجارة العالمية، يُجسّده مبدأ المعاملة الخاصة والتفضيلية ومبدأ عدم التقيد تماماً بشرط المعاملة بالمثل فيما يتعلق بالبلدان النامية. ولم تتحقق بعد أهداف جولة الدوحة بشأن تعزيز المعاملة الخاصة والتفضيلية وزيادة دقتها وفعاليتها وإمكانية تطبيقها. وقد ظلت ترجمة مبدأ عدم التقيد تماماً بشرط المعاملة بالمثل إلى البارامترات الملموسة المنصوص عليها في الصيغة السويسرية مسألة رئيسية ضمن المفاوضات في إطار الوصول إلى الأسواق غير الزراعية، ولا سيما بالنظر إلى الأهمية المتزايدة التي تولى للأنشطة القطاعية. وقد طُرحت هذه المسألة لأن البلدان النامية ستخفض، بوجه عام، التعريفات المُثبَّتة أكثر مما تخفضها البلدان المتقدمة، ولو أن معدلاتها المطبقة ستُخفَّض بدرجة أقل بسبب الفائض التعريفي. وفي القطاع الزراعي، تكون التعريفات في أغلب الأحيان هي الوسائل الوحيدة التي تملكها البلدان النامية لحماية صغار المزارعين الذين يمثلون نسبة كبيرة من العمالة. وبذلك فتوسيع نطاق الحماية التعريفية لمنتجات معينة وتنفيذ آليات ضمان خاصة في حال حدوث زيادة طارئة في الواردات لا يمكن تحملها سيتيحان للبلدان النامية أدوات فعالة لحماية الزراعات الصغيرة النطاق الكثيفة العمالة. ويمكن أن تواجه البلدان النامية الأطراف في الاتفاقات التجارية الإقليمية المبرمة بين بلدان الشمال والجنوب تحديات،

لأن شرط المعاملة بالمثل المنصوص عليه في المادة الرابعة والعشرين من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة، وهو تحرير "التجارة في جميع جوانبها الجوهرية"، يمكن أن يُغلَّب على مبدأ عدم التقيد تماماً بشرط المعاملة بالمثل، الأمر الذي يدل على جدوى تنقيح تلك المادة للسماح بتطبيق هذا المبدأ أيضاً في سياق الاتفاقات التجارية الإقليمية. وعلاوة على ذلك، فقد أصبح نطاق هذه الاتفاقات (ولا سيما بين بلدان الشمال والجنوب) أعمق وأوسع، ويشمل التزامات تتجاوز ما تنص عليه منظمة التجارة العالمية. ويؤدي هذا التحول في نطاق الاتفاقات وعمقها إلى زيادة تكاليف التكيف، ويحد من المرونة السياسية والتنظيمية اللازمة لتنفيذ السياسات الإنمائية الاستباقية.

جيم – تعزيز التعاون للمساعدة على تنفيذ التدابير المصاحبة الوطنية

٥٠- إن تحقيق مكاسب رفاه صافية من تحرير التجارة يتطلب وجود شبكات الأمان الاجتماعي وآليات التكييف. ورغم أن البلدان النامية لا تمتلك سوى قدرات محدودة جداً لوضع هذه الشبكات والآليات وتنفيذها، فإن التفاوت في القدرات بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية غالباً ما تتجاهله النقاشات الجارية حول السياسات التجارية التي تركز بالأساس على المضي قدماً في عملية تحرير التجارة. لذا، من الضروري تكييف نهج التحرير لتلائم قدرة البلدان على إدارة وتخفيف تكاليف تكييف سوق العمل، وتقديم الدعم إلى البلدان النامية لتنفيذ ما يلزم من تدابير مصاحبة، لكي لا تتجاوز وتيرة فقدان الوظائف وتيرة إيجادها. وهذا يتباين تبايناً حاداً مع الدور القيم الذي تؤديه برامج دعم التكيّف التجاري في البلدان المتقدمة، مثل برنامج مساعدات التكيف التجاري (الولايات المتحدة)، والصندوق الأوروبي للتكيف مع العولمة.

٥١- وقد أولت جولة الدوحة اهتماماً متزايداً لما تعانيه البلدان النامية من قدرات محدودة، لا سيما بعد إضفاء الطابع الرسمي على مبادرة المعونة من أجل التجارة، وأصبح البعد الإنمائي بنداً من بنود المفاوضات التجارية الإقليمية، ولا سيما في سياق المفاوضات التي تشمل بلدان الشمال والجنوب. ويمكن ربط تقوية وتوسيع المعونة المقدمة لبناء القدرات الإنتاجية والعمالة والتجارة بالالتزامات المتعلقة بتحرير التجارة، لمساعدة البلدان النامية على تنفيذ التدابير المحلية المصاحبة، بما يشمل تكييف سوق العمل.

خامساً – خلاصة

٥٢- تظل التجارة محركاً أساسياً لتحقيق النمو في البلدان النامية في مرحلة ما بعد الأزمة. وبغية الاستفادة القصوى مما للتجارة من آثار إيجابية في التنمية، اتبعت البلدان نُهجاً شاملة واستباقية، تعتبر بناء القدرات الإنتاجية وإيجاد فرص العمل هدفين رئيسيين. وبغية تحقيق

هذين الهدفين، تُحشد في آن واحد سياسات تجارية وأخرى صناعية. وهذا التوجه الإنمائي الجديد قادر على تعزيز النمو والتنمية الشاملين. ويكتسي النظام التجاري الدولي أهمية متزايدة فيما يتعلق بإيجاد فرص العمل، لأن سياسات حفز الطلب على اليد العاملة هي سياسات مرتبطة بالتجارة، ولأن سياسات سوق العمل ضرورية لتسهيل تكييف هذه السوق. وهناك حاجة ماسة إلى أن يراعي تطور النظام التجاري الدولي بمختلف أوجهه – المتعدد الأطراف والإقليمي والثنائي – هذا التوجه الإنمائي الجديد فضلاً عن الشواغل المرتبطة بالعمالة. ويبقى النظام التجاري المتعدد الأطراف ركناً مركزياً من أركان النظام التجاري الدولي، ولا بد من اختتام جولة الدوحة هذا العام بمحتوى إنمائي متين. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لإعادة تصميم النظام التجاري الدولي، لتوسيع نطاق تركيزه بحيث يتجاوز التحرير، ويشمل توجهاً إنمائياً أوسع يستند إلى دعم القدرات الإنتاجية وإيجاد فرص العمل والإسهام في التصدي للأزمات العالمية والمتعددة.