الأمم المتحدة

TD/B/EX(68)/3

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

Distr.: General
22 July 2019
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية

الدورة التنفيذية الثامنة والستون

جنيف، ٣٠ أيلول/سبتمبر – ٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

التنمية الاقتصادية في أفريقيا: صُنع في أفريقيا – قواعد المنشأ لأجل تعزيز التجارة فيما بين البلدان الأفريقية*

لمحة عامة

موجز تنفيذي

منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية إنجاز بارز في سياق تاريخ القارة الطويل والغني بالنسبة لتشجيع التكامل الإقليمي توخياً لتوحيد القارة. وسيؤدي إنشاء منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية إلى نشوء سوق قارية موحدة تضم أكثر من ١,٣ مليار نسمة، ومخرجات سنوية إجمالية تقدَّر بـ ٢,٢ تريليون دولار. ومن شأن مرحلة الانتقال إلى منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية وحدها أن تولِّد مكاسب رفاهٍ تبلغ قيمتها ١٦,١ مليار دولار وأن تعطي دفعة قوية للتجارة بين البلدان الأفريقية بمعدل ٣٣ في المائة.

وسيستلزم تحقيق جميع المكاسب الممكنة من إنشاء منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية وضعَ طائفة واسعة من السياسات المتكاملة بغية تخطي تحديات متعددة، توضَع خصيصاً لأجل تقوية نواة ناشئة تجمع بين التجارة والتصنيع في القارة، وتتنوع بين تيسير الأعمال التجارية والتجارة وإنشاء الهياكل الأساسية، وبين تطوير القدرات الإنتاجية ورسم سياسات لريادة المشاريع. ولكن قواعد المنشأ التي تثبت جنسية المنتجات التي تُنتج في أفريقيا هي ما سيحدد، في إطار منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، ما إذا كان تحرير التجارة التفضيلية هو الذي سيغير قواعد اللعبة بالنسبة لعملية تصنيع أفريقيا.

* تستند هذه الوثيقة إلى تقرير الأونكتاد التالي: UNCTAD, 2019, *Economic Development in Africa Report 2019: Made in Africa – Rules of Origin for Enhanced Intra-African Trade* (United Nations publication, Sales No. E.19.II.D.7, New York and Geneva).

GE.19-12441(A)

1912441

الرجاء إعادة الاستعمال

وقد جاء في *تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا لعام ٢٠١٩: صُنع في أفريقيا – قواعد المنشأ لأجل تعزيز التجارة فيما بين البلدان الأفريقية*، الذي وضعه الأونكتاد، أن من الأهمية البالغة وضع قواعد المنشأ بالشكل الصحيح وإتاحة تنفيذها على نحو يدعم تحرير التجارة التفضيلية. ويتطلب هذا الأمر أن تتّسم قواعد المنشأ بالبساطة والمرونة والشفافية وأن تكون مواتية للأعمال التجارية وقابلة للتنبؤ.

فطريقة وضع قواعد المنشأ وتنفيذها والتحقق من تنفيذها ستحدد بشكل حاسم حجم المكاسب الاقتصادية التي ستُجنى من منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية كما ستحدد توزيع هذه المكاسب، وستُحدد ملامح سلاسل القيمة الإقليمية في القارة مستقبلاً. كما أن مدى اتسام قواعد المنشأ باللين والمرونة ومدى سهولة استخدامها وفهمها والاطلاع عليها سيحدد بدوره المنافع الصافية التي سيجنيها القطاع الخاص الأفريقي من منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية. وينبغي للبلدان الأفريقية كذلك أن تضع في الاعتبار تفاوتات القدرة الإنتاجية والتنافسية لدى بلدان القارة عند إنفاذ قواعد المنشأ. وهناك حاجة إلى وضع سياسات لبناء القدرات المؤسسية للسلطات الجمركية، ويتعين أيضاً الاستفادة من التكنولوجيات الجديدة والناشئة بغية خفض تكاليف الامتثال بالنسبة للقطاع الخاص.

أولاً- مقدمة

١- في ٢١ آذار/مارس ٢٠١٨ وقّعت، في كيغالي، ٤٤ دولة عضواً في الاتحاد الأفريقي على الاتفاق المنشئ لمنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية. وقد شكل هذا الأمر حدثاً تاريخية بارزاً بالنسبة لأفريقيا. وقد يُقال إنه سيغير قواعد اللعبة بالنسبة لاقتصاد القارة. فبالتوقيع على الاتفاق، تكون البلدان الأفريقية قد عملت بروح معاهدة إنشاء الجماعة الاقتصادية الأفريقية، التي وُقّع عليها في عام ١٩٩١ في أبوجا، وتكون قد نفّذت قراراً صادراً عن قمة الاتحاد الأفريقي المعقودة في عام ٢٠١٢ حث على التعجيل بإنشاء منطقة تجارةٍ حرة قارية حوالي عام ٢٠١٧. وبإنشاء سوق أفريقية موحدة للسلع والخدمات لفائدة ١,٣ مليار نسمة، تكون منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية بمثابة وعد بتحقيق الحلم الوارد وصفُه في خطة الاتحاد الأفريقي لعام ٢٠٦٣: أفريقيا التي نصبو إليها[١]. وهي بذلك تبعث آمالاً عريضة في إنشاء فرص العمل اللائق والحد من الفقر وتحقيق الازدهار للقارة.

٢- ومن الأهمية البالغة أن تستمر الإرادة السياسية القوية في دعم التقدم باتجاه تنفيذ منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية. فابتداءً من نيسان/أبريل ٢٠١٩، صدّق ٢٢ بلداً على الاتفاق وأودع ١٥ من بينهم صك التصديق. وهكذا تكون منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية قد دخلت حيز النفاذ في أيار/مايو ٢٠١٩. وبالإضافة إلى بروتوكول التجارة في السلع، تشتمل المرحلة الأولى من الاتفاق على بروتوكول التجارة في الخدمات وبروتوكول القواعد والإجراءات المتعلقة بتسوية المنازعات[٢]. وتشتمل المرحلة الثانية على بروتوكول الاستثمار وبروتوكول المنافسة وبروتوكول حقوق الملكية الفكرية. وفضلاً عن ذلك، وقعت البلدان الأعضاء البروتوكول الملحق بالمعاهدة المنشئة للجماعة الاقتصادية الأفريقية، المتعلق بحرية تنقل الأشخاص وحق الإقامة والاستقرار. ورغم أن البروتوكول المتعلق بحرية تنقل الأفراد وحق الإقامة والاستقرار لا يشكّل، من الناحية التقنية، جزءاً من الاتفاق المنشئ لمنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، فإنه وطيد الصلة بأداء منطقة التجارة الحرة وظيفتَها بشكل جيد.

ألف- قواعد المنشأ: جواز السفر للسلع المتداولة بتعريفات جمركية تفضيلية

٣- يتضمن الاتفاق المنشئ لمنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية عدة أحكام تراعي تفاوت مستويات التنمية بين بلد وآخر. ففيما يتعلق بجدولة تحرير التعريفات الجمركية، على سبيل المثال، يسمح الاتفاق للبلدان بالتفاوض على مجموعة من المنتجات الحساسة ومجموعة من المنتجات التي تُستثنى من التحرير. وينص الاتفاق على أنه يتعين تحرير المنتجات الحساسة على مدى ١٠ سنوات في البلدان من غير أقل البلدان نمواً وعلى مدى ١٣ سنة في أقل البلدان نمواً. ولكن من المرجح أن يكون للاختلافات الكبيرة من حيث الثروة الاقتصادية وعدد السكان والخصائص الجيوفيزيائية والأنظمة القانونية والسياسية، إلى جانب تنوع التجارب مع الجماعات الاقتصادية الإقليمية، تأثير في تكوين فكرة مبدئية عن المكاسب المتوقعة على المدى الطويل

(١) الاتحاد الأفريقي، ٢٠١٥، *خطة عام ٢٠٦٣: أفريقيا التي نصبو إليها*، مفوضية الاتحاد الأفريقي، أديس أبابا.

(٢) الاتحاد الأفريقي، ٢٠١٨، اتفاق إنشاء منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، متاح على هذا الرابط: https://au.int/sites/default/files/treaties/34248-treaty-consolidated_text_on_cfta_-_en.pdf.

والخسائر المؤقتة التي تنشأ عن تحرير التجارة عبر القارة. والسؤال المطروح هو إلى أي مدى يمكن تنقيح قواعد المنشأ بقصد زيادة مساهمات منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية في التنمية الصناعية والزراعية في القارة ونشوء سلاسل قيمة إقليمية.

٤- ويركز *التقرير عن التنمية الاقتصادية في أفريقيا لعام ٢٠١٩: صُنع في أفريقيا - قواعد المنشأ لأجل تعزيز التجارة فيما بين البلدان الأفريقية* على قواعد المنشأ التي لا تزال المفاوضات جارية بشأنها حتى لحظة تحرير هذا التقرير. فكما هو الشأن بالنسبة لجداول تحرير التعريفات الجمركية، لا يمكن الاستغناء عن قواعد المنشأ في إخراج منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، ولا أي اتفاق تجارةٍ تفضيلية آخر، إلى حيز الوجود.

٥- وقواعد المنشأ، بتحديدها جنسية منتج من المنتجات، تُملي شروط تطبيق الامتيازات التعريفية عليه، وتعيّن مجموعة المنتجات المؤهلة للخضوع لمعاملة تفضيلية. وتشتمل قواعد المنشأ على القوانين واللوائح والقرارات الإدارية التي تطبقها حكومات البلدان المستوردة على العموم لأجل تحديد البلد منشأ السلع. فهي بذلك عنصر من العناصر التي قد تحدد الجواب على السؤال المطروح أعلاه.

٦- بيد أن تحرير التعريفات الجمركية وقواعد المنشأ، وحدَهما، لن يحددا الأثر العام الذي ستحدثُه منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية. فهناك عوامل أخرى خاصة بالتجارة من ضمنها التعاون الجمركي والعبور وتيسير التجارة والجزاءات التجارية، إلى جانب الحواجز غير الجمركية، ومن بينها الحواجز التقنية أمام التجارة وتدابير الصحة والصحة النباتية. وما سيحدد نتيجة إنفاذ منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية هو التفاعل بين هذه العوامل وبين خصائص بروتوكولات أخرى تندرج ضمن المرحلة الأولى والمرحلة الثانية من الاتفاق. وفضلاً عن ذلك، ينبغي إيلاء اهتمام خاص لوقف الاعتماد الدائم على الصادرات من السلع الأولية[٣] حتى يتسنى لمنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية أن تساهم في تحقيق الأهداف السياساتية المحدَّدة على الصعيدين القاري والوطني.

٧- وفيما يتعلق بجذب الاستثمار، يُعد قطاع الزراعة وسلاسل القيمة المرتبطة به[٤] من بين القطاعات الرائدة في أفريقيا. وبالمثل، تتوفر لدى قطاع المعادن إمكانيات كبيرة لتطوير سلاسل قيمة إقليمية في القارة. غير أن العوائق الهيكلية وتدني التنافسية كلَّما تم التقدم باتجاه أعلى سلاسل القيمة، يعيقان الإنتاج في أغلب البلدان، مقارنة بمناطق أخرى دون إقليمية في العالم النامي[٥]. ولا تزال القدرة على التصنيع محدودة في معظم البلدان الأفريقية. وبالإضافة إلى ذلك، منع تقلب المداخيل المتأتية من قطاع السلع الأولية واستفحال الاضطرابات الاقتصادية الكلية معظم البلدان النامية المعتمدة على السلع الأولية من بلوغ مستويات عالية في مجال التصنيع.

---

(٣) بخصوص إضرار الاعتماد على السلع الأساسية بالاقتصادين الكلي والجزئي، انظر UNCTAD and the Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2017, *Commodities and Development Report 2017: Commodity Markets, Economic Growth and Development* (United Nations and FAO. Sales No. E.17.II.D.1. New York and Geneva).

(٤) Pricewaterhouse Coopers, 2015, *Food Security in Africa: Water on Oil*, London.

(٥) Hallward-Driemeier M and Nayyar G, 2017, *Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development*, World Bank, Washington, D.C.

٨- والبلدان النامية المعتمدة على السلع الأولية في أفريقيا أقل تصنيعاً حتى من أقل البلدان نمواً[٦]. ويؤدي اختيارُ قواعد المنشأ، مثلما بيّنت ذلك بعض دراسات الحالة التي تناولت قطاعات مختارة[٧]، دوراً محورياً في تحديد الشكل الذي ستكون عليه سلاسل القيمة عبر القارة وفي تحديد أثرها، رغم أن ذلك الاختيار لا يشكل شرطاً كافياً بأي حال من الأحوال.

باء- عناصر استراتيجية في منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية

٩- بعد مرور أكثر من ٢٥ سنة على إبرام معاهدة أبوجا، خطت أفريقيا خطوةً تاريخية باتجاه اختتام المفاوضات لقطع ميلٍ آخر على طريق تحقيق التكامل الإقليمي كما تصوره الآباء المؤسسون للاتحاد الأفريقي.

١٠- ومنذ القرار المتخذ في عام ٢٠١٢، ما فتئت الإرادة السياسية تتوطد للتعجيل بإنشاء منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، وعليه فإن الاستفادة من هذا الزخم أمر حاسم في تمهيد الطريق نحو الرؤية التي تتفق عليها القارة برمّتها والمكرسة في خطة عام ٢٠٦٣. ومن شأن نجاح منطقة تجارةٍ حرة قارية أفريقية أيضاً أن يؤدي دوراً هاماً في بلوغ أهداف التنمية المستدامة في أفريقيا حيث سيشجع ذلك حدوث تحول هيكلي ويساهم في توزيع المكاسب الثابتة والمتغيرة التي تتحقق من التجارة توزيعاً أشمل[٨].

١١- وبالنظر إلى الاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية على المدى الطويل، ستفسح منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية المجال أيضاً أمام الاستفادة من دينامية السوق الأفريقية المتسمة بوجود عدة اقتصادات سريعة النمو وطبقةٍ متوسطة صاعدة وعدد متزايد من السكان أكثرهم من الشباب. وتدل التقديرات على أن أفريقيا قد تقترب من مضاعفة مخرجاتها الصناعية التحويلية التي سترتفع من ٥٠٠ مليار دولار في عام ٢٠١٦ إلى ٩٣٠ مليار دولار في عام ٢٠٢٥. وقد يتأتى ثلاثة أرباع هذا من تلبية الطلب الداخلي الذي هو في معظمه على الأغذية والمشروبات وما شابه ذلك من سلع مصنَّعة[٩]. وفي ضوء السياق الحالي من العولمة واحتمال حدوث توتُّرات في التجارة[١٠]، قد تساعد هذه الاستراتيجية، علاوة على ذلك، في التخفيف من بعض الشكوك المحيطة بالسياق العالمي. وقد تكون لاستراتيجية التنويع هذه أهمية خاصة لأن السلع الأولية تشكّل معظم الصادرات من أفريقيا، وهو ما يجعل القارة عرضة لصدمات أسعار وخيمة العواقب. وتعتمد أفريقيا إلى حد كبير أيضاً على التفضيلات الأحادية في أهم أسواق الصادرات.

---

(٦) انظر التقرير TD/B/C.I/MEM.2/37 عن الاعتماد على السلع الأساسية وأهداف التنمية المستدامة.

(٧) انظر الأونكتاد، ٢٠١٩.

(٨) Valensisi G and Karingi S, 2017, From global goals to regional strategies: Towards an African approach to SDGs [the Sustainable Development Goals], *African Geographical Review*, 36(1):45–60.

(٩) McKinsey Global Institute, 2016, *Lions on the Move II: Realizing the Potential of Africa's Economies*, McKinsey and Company, available at http://www.mckinsey.com/global-themes/middle-east-and-africa/lions-on-the-move-realizing-the-potential-of-africas-economies.

(١٠) Coke-Hamilton P, 2019, How trade wars pose a threat to the global economy, available at https://www.weforum.org/agenda/2019/02/how-trade-war-diverts-the-world-unctad-tariff/ (accessed 10 February 2019).

١٢- وعلى خلفية تباين التقدم الذي تحرزه الجماعات الاقتصادية الإقليمية الأفريقية باتجاه التكامل والإدماج الإقليميين[١١]، تشكل منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية فرصة سانحة لمعالجة مشكلة ارتفاع تكاليف التعريفات والتكاليف التجارية التي تؤدَّى عن العبور بين هذه الجماعات الاقتصادية الإقليمية. ومن شأن هذا أيضاً أن يساعد القارة على جني منافع التكامل الإقليمي عن طريق تحقيق وفورات حجم أكبر وتسخير أوجه التكامل التجاري، وهو أمر ربما يكون أساسياً أكثر، فيما بين الاقتصادات الكبرى والمناطق دون الإقليمية التي تقوم بمبادلات تجارية فيما بينها على أساس مبدأ الدولة الأولى بالرعاية.

١٣- والأهم من ذلك، أنه ينبغي اعتبار منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية فرصة سانحة لتعزيز التماسك ما بين السياسة التجارية العامة والسياسة الاقتصادية العامة من جهة، وما بين خطة تحوُّل القارة من جهة أخرى. وينطوي السبب وراء هذا الأمر على ثلاثة فروع:

(أ) ثمة ما يدل على أن اعتماد نهج استراتيجي باتجاه التكامل الإقليمي يفسح مجالاً أوسع للتنويع عن طريق إتاحة الشروع في أنشطة لا تفتأ تزداد تعقيداً، تستهدف في مرحلة أولى أسواقاً أقرب جغرافياً وأقل تشدداً فيما يتعلق بالمعايير، حتى يتسنى تدريجياً تطوير القدرات الإنتاجية المطلوبة للتنافس على الصعيد العالمي. وما لم تتطور القدرات الإنتاجية، لن يؤدّي إنشاء منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية إلى ازدهار كبير للتجارة بين البلدان الأفريقية. فعدد كيلومترات الطرق المعبدة في أفريقيا في الوقت الحاضر أقل مما كان عليه قبل ٣٠ سنة وتسجل القارة أعلى التكاليف في مجال نقل السلع في العالم. وتشكل السياسة العامة الصناعية وممرات التنمية والمناطق الاقتصادية الخاصة وسلاسل القيمة الإقليمية بعض الأدوات والقاطرات المهمة لتشجيع التجارة بين البلدان الأفريقية ضمن سياق الإقليمية التنموية[١٢]؛

(ب) وتشكل منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية أيضاً خطوة أساسية باتجاه كفالة تحرير التجارة في أفريقيا تدريجياً ووفق الترتيب الصحيح، على نحو يجعل القارة في وضع يتيح لها التكيف بشكل أفضل مع تطورات كبرى، سواء كانت هذه التطورات مفاوضات على اتفاق شراكة اقتصادية أو اتفاقات إقليمية ضخمة أو توترات يُحتمل أن تصيب التجارة[١٣]؛

---

(١١) United Nations Economic Commission for Africa, African Union and African Development Bank, 2017, *Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the Continental Free Trade Area About*, Addis Ababa; De Melo J, Nouar M and Solleder J-M, 2017, Integration along the Abuja road map: A progress report, Working Paper 2017/103, United Nations University World Institute for Development Economics Research, available at https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2017-103.pdf.

(١٢) UNCTAD, 2013, *Economic Development in Africa Report 2013: Intra-African Trade – Unlocking Private Sector Dynamism* (United Nations publication, Sales No. E.13.II.D.2, New York and Geneva); Harvard University, 2018, Atlas of Economic Complexity, Centre for International Development, available at http://atlas.cid.harvard.edu/ (accessed 30 November 2018).

(١٣) United Nations, Economic Commission for Africa, 2015, *Industrializing through Trade: Economic Report on Africa*, No. 2015, Addis Ababa; Brookings Institution and United Nations Economic Commission for Africa, 2013, *The African Growth and Opportunity Act: An Empirical Analysis of the Possibilities Post-2015*, available at https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/130729-AGOA-2013WEBFINAL.pdf.

(ج) وفي السياق الحالي المتسم باحتمال حدوث توترات في التجارة، وبانبعاث النزعات القومية من جديد، وبخيبة الأمل في نظام التجارة المتعددة الأطراف[١٤]، تشكل منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية أيضاً خطوة استراتيجية باتجاه ترسيخ العلاقات القارية وإعطاء إشارة قوية دعماً للإقليمية المندمجة مع العولمة وللتعاون الإنمائي.

جيم- اقتصاديات منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية

١٤- على العموم، تعتمد نتيجة إنشاء منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية على التفاعل بين عدة عوامل هي: (أ) التغييرات في التعريفات الجمركية (ومستويات الحماية النهائية)؛ (ب) أوجه الاختلاف بين التعريفات التي تُفرَض على المصدرين الأفريقيين وتلك التي تفرَض على منافسيهم (أي الهوامش التفضيلية)؛ (ج) أنماط التخصص في الاستيراد/التصدير؛ (د) الروابط الاقتصادية الكلية في الجولة الثانية، من قبيل تعديلات موازين المدفوعات والآثار على المداخيل/الميزانيات الحكومية؛ (هـ) آثارٌ دينامية أوسع نطاقاً، حيث تحدُث آثارٌ تعزز الإنتاجية من قبيل تدفق المعارف والابتكار.

١٥- ولأن قواعد المنشأ تحدد أي السلع تكون أهلاً لمعاملة تفضيلية من قِبل منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية فإنها عنصر ضروري لإنشاء تلك المنطقة. ولهذا السبب، لا بد أن تحظى قواعد المنشأ بالأولوية من أجل جعل الاتفاق قابلاً للإنفاذ، وذلك على خلاف تدابير أخرى غير تعريفية يمكن مناقشتها في المرحلة الثانية من المفاوضات. ومن الواضح بنفس القدر أن قواعد المنشأ قد تؤثر على نتيجة تحرير التعريفات الجمركية (انظر العاملين (أ) و(ب) أعلاه)، حيث إن البديل هو بقاء الوضع القائم على ما هو عليه: إما تطبيق تعريفات اقتصادية إقليمية على مستوى الجماعة أو معاملة الدولة الأولى بالرعاية، حسب كل حالة. وفي هذا السياق، تصوغ جداول التعريفات وطرائقها الهيكل المستقبلي الذي ستكون عليه الهوامش التفضيلية في حين أن قواعد المنشأ تحدد القيمة التجارية للمعاملة التفضيلية عن طريق تعيين مجموعة السلع التي يمكن أن تكون أهلاً لمثل تلك المعاملة. وبالتالي، سيكون لها تأثير أساسي على تطبيق المعاملة التفضيلية في إطار منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، ومن ثم على نتيجة الاتفاق في نهاية المطاف.

١٦- وليست قواعد المنشأ في حد ذاتها أداة للسياسة العامة الصناعية (وهي بالأحرى لا تصلح، لوحدها، لذلك الغرض)، إلا أنها تحدِث مضاعفات واسعة النطاق في عمق ونمط التكامل الإقليمي، لأنها تمس اختيار المدخلات الوسيطة المستخدمة في إنتاج السلع التي تكون أهلاً لمعاملة تفضيلية. ولا تفتأ أهمية هذه الآثار تزداد بسبب تشظي مراحل الإنتاج ونشوء سلاسل قيمة عالمية وإقليمية. وبعبارة أخرى، تكون قواعد المنشأ بمثابة الحيّز الذي تؤدي فيه سلاسل القيمة الإقليمية وظيفتها.

(١٤) Nicita A, Olarreaga M and Silva P, 2018, Cooperation in WTO's [the World Trade Organization's] tariff waters? *Journal of Political Economy*, 126(3):1302–1338; UNCTAD, 2018a, *Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion* (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.7, New York and Geneva); Coke-Hamilton, 2019.

١٧- ومن المهم، في هذا الصدد، إدراك أن قواعد المنشأ لا تعمل في فراغ، وأن أثرها مرتبط بالسياق الذي تنفَّذ فيه. فأثرها يختلف ليس بناءً على البلد موضع النظر ودرجة نموه فحسب وإنما بناءً على القطاع المعني وهيكل المدخلات والمخرجات المتعلق بذلك القطاع، ومدى تعقيد عمليات الإنتاج فيه وطريقة تدبيره والخصائص الجغرافية لسلاسل القيمة المرتبطة به[١٥]. وفي هذا السياق، سيكون من المهم أن تتحقق درجةٌ ما من المرونة، مع تفادي وضع شروط مفرطة في التقييد[١٦] بما يضمن تمكُّن البلدان الأضعف اقتصادياً (كأقل البلدان نمواً، مثلاً) من أن تستفيد بدورها مما تتيحه منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية من فُرص. وينبغي أيضاً ملاحظة أن بنيان المفاوضات على منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية مطروحٌ بشكل يجعل البلدان تحتفظ، من خلال جداول التعريفات، بهامش من حرية التصرف أكبر بكثير من ذاك الذي تتيحه قواعد المنشأ، لا سيما بالنظر إلى أوجه الاختلاف في هيكل الإنتاج الخاص بكل بلد. وإضافةً إلى تباين طول المرحلة الانتقالية من بلد إلى آخر، بإمكان كل بلد أن يعدّل جداول التعريفات بما يخدم مصالحه المشروعة، ضمن الحدود المبيَّنة في الطرائق. وهذا يعني، في معظم الحالات، أن كل بلد سيكون قادراً على حماية صناعته الاستراتيجية بصورة أكثر فعالية بكثير عن طريق وضع تعريفٍ صحيح للمنتجات الحساسة عوض تطبيق قواعد منشأ مفرطة في التقييد، تنطبق في نهاية المطاف على القارة برمتها. ولطالما كانت الإيجابيات النسبية المتأتية من وضع قواعد منشأٍ مرنة عوض قواعد منشأ صارمة موضع نقاش وسؤالاً قد يصعب إيجاد جواب شافٍ وتجريبي عليه[١٧]. وبصفة عامة، يطرح *تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا لعام ٢٠١٩* ثلاثة مقترحات في هذا الشأن:

(أ) قواعد صارمة لتعزيز إضافة القيمة محلياً؛

(ب) قواعد بسيطة (بمعنى أنها واضحة ويسهل فهمها) وشفافة وقابلة للتنبؤ بها لأجل تيسير التجارة في سلسلة الإمداد بين البلدان الأفريقية؛

(ج) قواعد ''تطوَّر تدريجياً'' تبدأ بقواعد بسيطة يمكن بالتدريج تشديدها في وقت لاحق بقدر تطوُّر الاقتصادات.

(١٥) انظر الأونكتاد، ٢٠١٩.

(١٦) تجدر الإشارة إلى أن الحاجة إلى إبداء المرونة والمعاملة الخاصة والتفضيلية، لا سيما لفائدة أقل البلدان نموا، أمرٌ مسلم به عموماً باعتباره أحد مبادئ منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية. بيد أن المعاملة الخاصة والتفضيلية في منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية قد أصبحت مسألة حساسة سياسياً. فبعض واضعي السياسات الأفريقيين يرى أن منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية ينبغي أن تحد من نطاق المعاملة الخاصة والتفضيلية والمرونة، حيث إن غالبية أعضاء الاتحاد الأفريقي، البالغ عددهم ٥٥ عضواً، تتألف من أقل البلدان نمواً، والسماح بأن يكون نطاق المعاملة الخاصة والتفضيلية أكبر مما ينبغي قد يؤدي إلى عدم تحقيق الهدف المتوخى أصلاً من منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية المتمثل في تعزيز التجارة الأفريقية الداخلية. ومن ثم، هناك حاجة إلى قدر من المرونة في وضع قواعد المنشأ في إطار منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية.

(١٧) Draper P, Chikura C and Krogman H, 2016, Can rules of origin in sub-Saharan Africa be harmonized? A political economy exploration, Discussion Paper, German Development Institute; De Melo J and Portugal-Pérez A, 2013, Preferential market access design: Evidence and lessons from African apparel exports to the United States [of America] and the European Union, Policy Research Working Paper No. 6357, World Bank, Washington, D.C.

دال- ما بعد تحرير التجارة

١٨- بالنظر إلى المسائل المعروضة بإيجاز أعلاه، من الأهمية البالغة الاستفادة من الزخم السياسي الحالي وتشجيع مناقشة صريحة وواقعية لمصالح جميع الأفريقيين الحقَّة وبناء توافق للآراء حول جدول أعمال طموح لتحقيق التكامل الإقليمي وتحديد أفضل نقاط الالتقاء الواقعية للتفاوض عليها والدفع باتجاه إخراج منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية إلى حيز الوجود. ومن شأن هذا النهج أن يسهم في دعم التحول الهيكلي وأن يمهد الطريق أمام إنجاز الرؤية المكرسة في خطة عام ٢٠٦٣.

١٩- وتجدر الإشارة، في الوقت نفسه، إلى أن الصورة لا تكون مكتملة بالتجارة وحدها، على أهميتها. فقد انتهت دراسات شتى إلى أن بإمكان منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية أن ترفع من الدخل الحقيقي للقارة، خاصةً إذا لم يقلّص اختيار المنتجات الحساسة نطاقَ تحرير التجارة داخل القارة[١٨]. غير أن نتائج النمو الناجم عن تحرير التجارة، مثلما هي الحال في الغالب الأعم، تميل إلى أن تكون صغيرة نسبياً في الأمد القصير إلى المتوسط[١٩]. ومن الممكن تحقُّق فوائد دينامية إضافية، حيث إن منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية ستؤدي إلى تنويع الصادرات. وهو ما يؤدي إلى زيادة النمو المستدام بينما تجذب سوقٌ إقليمية أكبر مزيداً من الاستثمار الأجنبي المباشر وقد يساعد تشجيعُ الصادرات الصناعية في تحفيز التحول الهيكلي.

٢٠- وعليه، يكون من الواضح أن إنماء قدرات أفريقيا الإنتاجية يستلزم أكثر بكثير من إدماجٍ تجاري استراتيجي. فالسياسة التجارية، على سبيل المثال، لا يمكن أن تحل محل سياسات صناعية جريئة. وبالقدر نفسه، بإمكان التكامل الإقليمي أن يساعد في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر الباحث عن أسواق، ولكنه ليس بديلاً عن تعبئة الموارد الداخلية ولا عن برامج استثمار عامة طموحة قادرة على تصحيح حالات العجز في الهياكل الأساسية التي تشهدها القارة[٢٠]. وهذا هو الأساس المنطقي الذي تقوم عليه خطة العمل لدعم التجارة بين البلدان الأفريقية[٢١]، التي تجمع بين منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية وبين طائفة واسعة من التدخلات التي تتصدى لتحديات إنمائية ذات صلة، تتنوع بين تيسير التجارة وتطوير قطاع منتج.

٢١- وعلى نفس المنوال، ومثلما يشير إلى ذلك التراجع الأخير عن العولمة، لم يعد بوسع صناع السياسات أن يفترضوا بكل بساطة أن المكاسب التجارية ستوزَّع بإنصاف حتى عندما يبرِّر حجمُها الكبير، إجمالاً، قدراً من التحرير. وفي كثير من الأحيان، بيّنت شركات رائدة في

(١٨) UNCTAD, 2016a, Sand in the wheels: Non-tariff measures and regional integration in SADC, Policy Issues in International Trade and Commodities Research Study Series, No. 71; United Nations Economic Commission for Africa et al., 2017.

(١٩) Depetris Chauvin N, Ramos MP and Porto G, 2016, Trade, growth and welfare impacts of the CFTA [Continental Free Trade Area] in Africa، متاح على هذا الرابط: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=CSAE2017&paper_id=749; United Nations Economic Commission for Africa, 2018, An empirical assessment of the African Continental Free Trade Area modalities on goods، متاح على هذا الرابط: https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/brief_assessment_of_afcfta_modalities_eng_nov18.pdf.

(٢٠) UNCTAD, 2018b, *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.D.4, New York and Geneva).

(٢١) انظر هذا الرابط: https://www.uneca.org/pages/action-plan-boosting-intra-africa-trade (تم الدخول إلى هذا الموقع في ١٩ تموز/يوليه ٢٠١٩).

سلاسل القيمة العالمية وأخرى رائدة في سلاسل القيمة الإقليمية، ولو بدرجة أقل، أنها تحصل على نصيب من هذه المكاسب يفوق بكثير أنصبة غيرها[٢٢]. ولهذا السبب، يتحتم منعُ جماعات تمثُّلها المصالح الخاصة من اختطاف المفاوضات التجارية، كما يتحتم استحداث سياسات منافَسة مناسبة لأجل إحباط التركُّز المفرط للهيمنة على السوق والمبادرة إلى دعم توزيعٍ أكثر إنصافاً للقدرة التفاوضية على طول سلاسل القيمة المختلفة حتى تشمل تلك المفاوضات عدداً أكبر من الأطراف[٢٣].

٢٢- ولا يقل عن ذلك أهمية إيلاء عناية واضحة لمصالح أضعف البلدان اقتصادياً ولأشد المجموعات ضعفاً، وهي النساء والشباب وصغار المزارعين والمشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة الحجم (عن طريق منحها، على التوالي، معاملة خاصة ومتباينة وتدابير محددة الهدف من قبيل اشتراط وثائق مبسَّطة). ورغم وضوح الحجج الداعمة لتحرير التجارة في كافة أنحاء منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، حيث تؤكد أغلب التحليلات أن الفوائد المقدَّرة الإجمالية تفوق التكاليف، فإن النجاح في اقتصادٍ عالمي أكثر تنافساً يستلزم أيضاً مساعدة من يمكن أن يكونوا من الخاسرين عن طريق إعادة التدريب على المهن، والحماية الاجتماعية المحددة الهدف، وغير ذلك من تدابير الرفاه التي تخفف من الآثار السلبية. وقد سلطت اللجنة الاقتصادية لأفريقيا ومنظمة العمل الدولية الضوء على أهمية حقوق الإنسان وعلى المضاعفات الممكنة لاستحداث شبكة أمان اجتماعي بالنسبة لمنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية[٢٤]، والتي قد تكون مهمة بالنسبة للنساء وللتجار غير النظاميين عبر الحدود، وكذلك الآثار المتباينة لتحرير التجارة على العمال حسب مستوى المهارة أو قطاع العمل[٢٥] وعلى الأمن الغذائي.

٢٣- ومع اقتراب اختتام الجولة الحالية من المفاوضات على منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، تجد أفريقيا نفسها على شفا منعطف قد يساعد في تغيير مصير القارة ويوفر التماسك والمحتوى معاً في آن للرؤية المكرسة في خطة عام ٢٠٦٣. بيد أن المشكلة، في الواقع العملي، تكمن في تفاصيل المفاوضات وفي السبيل إلى تغلُّب أفريقيا على التحديات التي تكتنف إخراج منطقة التجارة الحرة إلى حيز الوجود. ويساعد هذا التقرير في تسليط الضوء تحديداً على بعض

---

(٢٢) Rodrik D, 2018, New technologies, global value chains and the developing economies, Pathways for Prosperity Commission Background Paper Series No. 1, University of Oxford؛ الأونكتاد، ٢٠١٨ج، *تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠١٨، ريادة الأعمال لإحداث التحول الهيكلي: بعيداً من واقع سير الأعمال كالمعتاد*، (United Nations publication, Sales No. E.18.II.D.6, New York and Geneva); UNCTAD, 2018d, *Economic Development in Africa Report 2018: Migration for Structural Transformation* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.D.2, New York and Geneva).

(٢٣) UNCTAD, 2015, Deep regional integration and non-tariff measures: A methodology for data analysis, Policy Issues in International Trade and Commodities Research Study Series No.69;UNCTAD, 2016b, *Cocoa Industry: Integrating Small Farmers into the Global Value Chain* (United Nations publication, New York and Geneva); UNCTAD, 2018c.

(٢٤) United Nations Economic Commission for Africa and Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017, *The Continental Free Trade Area (CFTA) in Africa – A Human Rights Perspective*, Germany; International Labour Organization, 2014, Social protection global policy trends 2010–2015, From fiscal consolidation to expanding social protection: Key to crisis recovery, inclusive development and social justice, Social Protection Policy Papers, Paper 12, available at http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_319641.pdf.

(٢٥) UNCTAD, 2018e, *The Djibouti City–Addis Ababa Transit and Transport Corridor: Turning Diagnostics into Action* (United Nations publication, New York and Geneva).

هذه العناصر التقنية. وهو يقدم أيضاً مقارنات مفصلة جديدة بين قواعد المنشأ في مختلف الجماعات الاقتصادية الإقليمية (لم تنجَز من قبل)، ولأن المشكلة تكمُن في التفاصيل، فإن ست دراسات من دراسات الحالة تبيّن الحاجة إلى صياغة قواعد منشأ على نحو يجعلها مواتية للأعمال التجارية قدر الإمكان، بمعنى تقليل العراقيل والشكوك إلى الحد الأدنى بالنسبة للشركات، ولا سيما لمؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة الحجم، فيما يتعلق بأي درجة من درجات التقييد يتم الاتفاق عليها. ويُعد هذا من بين أهم الأهداف حيث من شأنه أن يساعد في زيادة ما يُجنى من منافع من منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية إلى أقصى حد.

ثانياً- رسائل أساسية

٢٤- قواعد المنشأ ركيزة من ركائز التنفيذ الفعال لتحرير التجارة على أساس تفضيلي بين أعضاء منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، ويستحيل بدونها أن تتحقق مكاسبٌ لأفريقيا. وينبغي أن يراعى في قواعد المنشأ اختلاف مستويات القدرات الإنتاجية والقدرة التنافسية فيما بين البلدان، لأجل تشجيع الإنتاج الإقليمي. والسياسات التكميلية، من قبيل التدابير المتعلقة بالأعمال التجارية والمنافسة وتيسير التجارة، وإبقاء المدخلات المحلية قادرة على منافسة الموردين الخارجيين، سياساتٌ بالغة الأهمية في ضمان إنشاء التجارة عوض حرْف مجرى التجارة. والتزود بالسلع الوسيطة أساسي بالنسبة لقدرة الشركات على التخصص وعلى المشاركة في سلاسل القيمة الإقليمية والعالمية. وينبغي أن تلبي قواعد المنشأ هذه الحاجة وألا تكون مفرطة في التقييد خاصة في المناطق التجارية التي لا يتيسر لها التزود بسلع وسيطة بأسعار تنافسية.

٢٥- وقد حدث معظم التكامل الإقليمي في أفريقيا بوتيرة متباينة على مستوى الجماعات الإقليمية أو على مستوى دون إقليمي. ويتم الجزء الأكبر من التجارة عبر هذه الجماعات على أساس معاملة الدولة الأولى بالرعاية ويمكن لمنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية أن تعالج هذا الوضع عن طريق تشجيع التجارة فيما بين الجماعات ومن ثم كفالة تسخيرٍ أفضل للتكاملية التجارية في جميع أنحاء القارة. فعلى سبيل المثال، ومثلما يُبين ذلك *تقريرُ التنمية الاقتصادي في أفريقيا لعام ٢٠١٩: صنع في أفريقيا - قواعد المنشأ لأجل تعزيز التجارة* فيما بين البلدان الأفريقية، تصدِّر البلدان المنتجة للكاكاو في غرب أفريقيا معظم منتوجها، بشكله الخام وغير المعالَج إلى خارج القارة، ولكن مصر وجنوب أفريقيا، وهما أكبر صناع الشوكولاتة في القارة، يعتمدان بالأساس على معجون الكاكاو وزبدة الكاكاو المستوردة من خارج أفريقيا. وبالتالي، يمكن أن تساعد منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية في معالجة مثل هذا الفصل القاري المتكرر أيضاً فيما يتعلق بسلع أولية أخرى.

٢٦- ويبيّن أحد التحليلات المعتمِد على درجة تعقيد المنتَج أن الفرص سانحة لتعميق التكامل الإقليمي بهدف دعم التحول الهيكلي في كل من الاقتصادات الصغيرة والكبيرة في أفريقيا[٢٦]. ويعزى هذا الأمر إلى التطور النسبي للمنتجات التي تصدَّر إلى الأسواق الإقليمية مقارنة بتلك التي تصدَّر إلى باقي دول العالم. لذلك، لا بد أن تكون قواعد المنشأ بسيطة بدرجة معقولة (بمعنى أن تكون واضحة ويسهل فهمها)، وشفافة وقابلة للتنبؤ بها من أجل تيسير تجارة

(٢٦) انظر الأونكتاد، ٢٠١٩.

سلسلة الإمداد الداخلية الأفريقية. بيد أن هناك تعقيداً متأصلاً يكمن في الالتزام، كجزء من منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، باحترام ''مكتسبات'' الجماعات الاقتصادية الإقليمية. وهناك حاجة ماسة إلى زيادة الاستثمار في الهياكل الأساسية للنقل (شق الطرق والسكك الحديدية والمطارات والموانئ) في أفريقيا، من أجل فك القيود وفتح الطرق المسدودة على صعيد العرض في التجارة بين البلدان الأفريقية.

٢٧- وقواعد المنشأ أداة ضرورية لإنفاذ تحرير التجارة على أساس تفضيلي. وعليه، فإن طريقة تناولها في إطار منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية ستؤثر بشكل مباشر على حجم المنافع الاقتصادية التي تتحقق منها وتوزيعها فيما بين البلدان الأعضاء وفي نهاية الأمر على الإرادة السياسية لهؤلاء الأعضاء للمضي في التكامل الإقليمي بغرض إنشاء جماعة اقتصادية أفريقية. وفي هذا السياق، من شأن قواعد المنشأ المناسِبة أن تعزز المكاسب التي تتحقق للأعضاء وأن تمكنهم من تحقيق نتائج أكثر شمولاً. غير أن صوْغ قواعد المنشأ ينبغي ألا يؤدي إلى حالة يكون فيها الاتجار مع شركات من خارج القارة أيسر وأقل كلفة من الاتجار مع شركات في أفريقيا. حيث إن هذا سوف يقوِّض الأساس المنطقي لإنشاء منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية.

٢٨- ويستلزم تطبيق قواعد المنشأ تطبيقاً سلساً بلا تحيز توفُّر ما يكفي من القدرات المؤسسية والتنظيمية لدى الشركات والسلطات الجمركية. وتكثر هذه الشروط كلما زادت القواعد تعقيداً وكلما أصبح الاعتماد أصعب. وفي أفريقيا، تتباين درجة تعقيد أنظمة قواعد المنشأ وإجراءات الاعتماد ذات الصلة. ففي عدة حالات، يعقّد تداخلُ العضويات في الجماعة الاقتصادية الإقليمية وأنظمة متنافسة فيما بينها الأمر أكثر.

٢٩- وتؤكد نتائج التقرير ما تم التلميح إليه من أن منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية قد تغير قواعد اللعبة بالنسبة لآفاق التنمية في أفريقيا، وذلك لثلاث مجموعات من الأسباب على الأقل. أولاً، بالنظر إلى مستويات تعريفات الدولة الأولى بالرعاية المرتفعة نسبياً عبر جميع سلاسل القيمة وبالنظر إلى أن معظم التجارة في جميع الجماعات الاقتصادية الإقليمية تتم على أساس الدولة الأولى بالرعاية، هناك مجال لتوسيع نطاق هوامش التفضيل الكبيرة كي يستفيد منها جميع المصدِّرين في أفريقيا. ثانياً، داخل سلاسل القيمة المبنية على السلع الأساسية (الكاكاو والقطن والشاي)، من شأن معالجة تفتُّت السوق في أفريقيا عبر الجماعات الاقتصادية الإقليمية أن يساهم بشكل كبير في زيادة ترسيخ أوجه التكامل التجارية وإتاحة الفرص لتعزيز إضافة القيمة في القارة. ثالثاً، مثلما هو مبيَّن في *تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا لعام ٢٠١٩*، هناك توجه خارجي استراتيجي فيما يتعلق بسلسلة القيمة الخاصة بصناعة السيارات، وفي هذه الحالة على الصعيد الإقليمي، من شأنه أن يؤثر في زيادة قابلية سلاسل القيمة للاستمرار وهي السلاسل التي تعتمد بشكل كثيف على وفورات الحجم. ومن شأن توطيد الكتلة الحيوية من الزبائن المحتملين أن يساعد في استقطاب مصنِّعي الأجهزة الأصلية، وهو ما يحفِّز تعميق انخراط بلدان في أفريقيا في الأنشطة المرتبطة بالمورِّدين من مستوى أدنى.

ثالثاً- توصيات تتعلق بالسياسة العامة

٣٠- يتيح إنشاء سوق موحدة قوامها ١,٣ مليار نسمة فرصاً سانحة للأعمال التجارية كي تتاجر وتنمو عبر أنحاء القارة. غير أن التجارة لا تؤدي تلقائياً إلى تنمية أكثر شمولاً واستدامةً، كما أنها لا تؤدي تلقائياً إلى رفع مستويات العمالة. وبتشكيل الحيّز المتاح لسلاسل القيمة الإقليمية، يمكن لقواعد المنشأ الجيدُ تصميمُها أن تؤدي دوراً في تحويل التجارة إلى مزيد من فرص العمل اللائق التي قد تساهم بدورها في التقدم باتجاه تحقيق نمو أكثر شمولاً. ووضع الخليط الصحيح من قواعد المنشأ وأدوات السياسة العامة الصناعية الخاصة بكل قطاع أمر أساسي لتحقيق هذه الأهداف. وينبغي، في أفضل الأحوال، الاستنارة في القرارات المتعلقة بالسياسات العامة بتقييم متأنٍّ للآثار المباشرة وغير المباشرة للتجارة على المستوى القطاعي في سوق العمل في كل بلد عضو. ودون هذه الدراسات، قد يعتمد صناع السياسات على معارف متوفرة عن خصائص الآثار على العمالة في كل قطاع بعينه. فعلى سبيل المثال، يمكن الربط بين قطاع الألبسة وارتفاع نصيب النساء من فرص العمالة.

٣١- وستكون قواعد المنشأ الخاصة بمنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية بمثابة حراس بوابة التكامل الإقليمي القاري. ومن شأن وضع قواعد منشأ خاطئة أن يلغي الفوائد من منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، مما يؤدي إلى تدني معدلات الاستفادة من الشروط التفضيلية التجارية؛ في حين أن وضع قواعد منشأ صحيحة من شأنه أن يعزز القيمة التجارية داخل منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية وأن يدعم التحول الهيكلي. ولا تكفي قواعد المنشأ في حد ذاتها لإعطاء الزخم للتجارة بين البلدان الأفريقية، حيث إن الحافز وراء الاتجار بمنتج معين داخل أفريقيا يحدِّده التفاعل بين الأسعار النسبية (المعدَّلة بسبب النوعية)؛ والهوامش التفضيلية (تشير دراسات إلى أن الاستفادة من اتفاقات التجارة التفضيلية تستلزم تحقيق هوامش ما بين ٤,٠ إلى ٤,٥ في المائة لتبرير تكبُّد تكاليف التقيد بقواعد المنشأ؛ انظر الجزء ٢)؛ والتزويد بالسلع أو القدرة على التزويد بها من داخل المنطقة ذات المعاملة التفضيلية. ولهذا السبب، تكون العلاقة بين التعريفات وقواعد المنشأ علاقة مهمة وغير قابلة لأن تُقطع. غير أن عدم الاستفادة من الشروط التفضيلية بالقدر الكافي لا يكون دائماً نتيجة قواعد منشأ سيئة التصميم، وإنما قد يكون أيضاً بسبب شروط تفضيلية غير كافية (مثلاً، إذا كانت التعريفات المخصصة للدولة الأولى بالرعاية متدنّية) أو بسبب وجود ترتيبات تجارية متعددة بين شريكين تجاريين (مثلاً، الصادرات من بلدان في افريقيا إلى الولايات المتحدة بموجب كل من قانون تشجيع النمو والفرص في أفريقيا ونظام الأفضليات المعمَّم؛ انظر الأونكتاد، عام ٢٠١٩).

٣٢- وسوف تؤثر قواعد المنشأ المتفق عليها بالنسبة لمنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية على القرارات التي تُتخذ على صعيد الشركات فيما يتعلق بتطبيق المعاملة التفضيلية، اعتماداً على التكاليف الناشئة عن التقيُّد بالمحتوى التقني للقواعد إلى جانب الشروط الإجرائية والوثائق الخاصة باستيراد البضائع. وعلاوة على ذلك، قد يؤثر عنصر الكلفة الثابتة للتقيد بقواعد المنشأ (مثلاً، للحصول على الوثائق المطلوبة) في المؤسسات التجارية الصغيرة والمتوسطة الحجم، والتي لها أحجامُ تجارة أقل مقارنة بالشركات الكبيرة، أكثر من غيرها. وتؤدي هذه العوامل كذلك دوراً في تحديد أنماط التزويد والاستثمار، بحيث تؤثر ليس فقط على الهامش المكثف (تغييرات في مستوى تدفقات التجارة الموجودة)، وإنما تؤثر كذلك على الهامش الموسع (تنويع المنتوجات والأسواق).

٣٣- ويحدد السياق الأثر الذي تخلفه قواعد المنشأ حيث إنه يختلف باختلاف البلد ودرجة تنميته، ويختلف كذلك من قطاع إلى آخر، بحسب هيكل المدخلات والمخرجات، ومدى تعقيد عمليات الإنتاج، وطريقة تدبير سلاسل القيمة ذات الصلة وخصائصها الجغرافية. لذلك، فإنه من الأهمية البالغة أن يُسترشَد في صياغة قواعد المنشأ بفهم جامع مانع للقطاعات الإنتاجية المعنية وأن تُراعى في ذلك أوجه عد التناسق الهيكلي فيما بين البلدان في منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية المراعاة الواجبة. وينبغي ألّا تكون قواعد المنشأ كالنقش على الحجر، بل ينبغي على العكس من ذلك أن تتيح إجراء تعديلات في البيئتين الإقليمية والعالمية.

٣٤- وأياً كانت درجة التقييد التقنية المتفق عليها، ينبغي صياغة أحكام قواعد المنشأ وتنفيذها على نحو يتيح تقليل العراقيل أمام الشركات وتبديد شكوكها إلى الحد الأدنى، بحيث يحد ذلك من تكاليف التقيد بها. ويعني هذا ضمناً وضع قواعد منشأ بسيطة وشفافة وقابلة للتنبؤ بها وميسِّرة للتجارة لفائدة الأعمال التجارية والمتعاملين التجاريين[٢٧].

٣٥- ومن شأن التقدم باتجاه توافق أكبر في الأنظمة فيما يتعلق بقواعد المنشأ أن يقلل من أوجه التعقيد التي تعترض الشركات في أفريقيا، التي يكون عليها من دون تلك القواعد أن تتقيد بشروط مختلفة. ونظراً إلى تعدد الجماعات الاقتصادية الإقليمية واتفاقات التجارة التفضيلية في المنطقة، فإن من شأن توافق الأنظمة أن يحد بشكل كبير من تكاليف الصفقات الإجمالية وأن يُغني عن التحكيم لتسوية الخلافات التنظيمية.

٣٦- ومن المرجح أن يستلزم ضمانُ تحقيق نتيجة شاملة درجةً ما من المرونة في إعداد قواعد المنشأ وتطبيقها، بالنظر إلى تنوع الاقتصادات في منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، إلى جانب المجموعة الواسعة من الفاعلين الاقتصاديين المعنيين بها. فعلى سبيل المثال، من شأن وضع نظام مبسط لقواعد المنشأ خاص بالشحنات البحرية التي تقل قيمتها عن حد أدنى معين أن يشكّل نوعاً قيّماً من الدعم لصغار التجار عبر الحدود، وهو ما تبرهن عليه بوضوح السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي[٢٨].

٣٧- وقد تساعد قاعدة الحد المسموح به في الحد من تكاليف التقيد بقواعد المنشأ، وهي قاعدة تسمح باستخدام نسبة مئوية محددة قصوى من المواد غير الأفريقية المنشأ دون أن يمس ذلك بوضع المنتَج من حيث المنشأ. ويمكن أخذ أوجه مرونة مشابهة بعين الاعتبار بالنسبة للمنتجات التي تخضع عادةً لمعيار الإنتاج المحلي الكامل، كالشوكولاتة والشاي، والتي قد تتطلب استخداماً بسيطاً لأنواع غير أفريقية المنشأ بقصد تحقيق درجة معينة من النوعية. بينما تؤدي قاعدتا التراكم والاستيعاب، بخلاف ذلك، دوراً هاماً في سلاسل القيمة الطويلة والمعقدة، والتي تؤدي فيها التجارة في المنتجات الوسيطة دوراً أساسياً أكثر.

٣٨- واستحداث إمكانية وضع معايير بديلة لتأكيد مركز المنشأ، من قبيل تغيير صنف التعريفات ومعايير تحديد النسبة المئوية حسب القيمة، قد يترك للشركات المختلفة هامشاً من الحرية لاختيار استراتيجيات التقيد الأكثر ملاءَمة لها. وسوف يتسق هذا مع الممارسة الحالية في عدة جماعات اقتصادية إقليمية في أفريقيا، وسوف يؤدي إلى الحد من التباينات التنظيمية.

(٢٧) انظر الأونكتاد، ٢٠١٩.

(٢٨) انظر الأونكتاد، ٢٠١٩.

٣٩- ومن شأن الهوامش التفضيلية الكبيرة لفائدة مغزولات ومنسوجات القطن في أفريقيا، بالاقتران مع اعتماد نهج واحد لتحقيق التحول، أن يربط بين هدف تعزيز التجارة بين البلدان الأفريقية في المنتوجات من قبيل منسوجات القطن وبين تحقيق بعض الفوائد من منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية لمصدِّري الألبسة الأضعف حالاً. غير أن تصدير سلع مصنعة من مدخلات وسيطة تم استيرادها من خارج القارة لن يكفي لكي تحقق القارة ما رسمته في خطتها من استحداث فرص العمل والحد من الفقر. ومثلما دافع عن ذلك الأونكتاد، ينبغي لأفريقيا أن تعالج مسألة اعتمادها الدائم على السلع الأولية لكي تقلل من الفرص الضائعة نتيجة تصدير المواد الخام. ومنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، بفتحها ممرات عابرة لعدة جماعات اقتصادية إقليمية، تتيح إمكانيات عديدة لإعطاء زخم لتلك الفرص في العديد من القطاعات(٢٩).

٤٠- وبالإمكان تحسين معايرة قطاعات محددة عن طريق اختيار جدول تعريفات مناسب (أي خاص بالمنتجات الحساسة والمستثناة) عوض الاعتماد على قواعد منشأ مقيِّدة، حيث من المرجح أن تختلف القطاعات الحساسة من بلد إلى آخر.

٤١- وتعزيز القدرات المؤسسية، ولا سيما قدرات السلطات الجمركية، أمر أساسي لكفالة تنفيذ لقواعد المنشأ المتفق عليها تنفيذاً شفافاً وقابلاً للتنبؤ به ومتسقاً ومحايداً. وقد تُكمَّل جهود مشابهة باستثمارات متناسبة في التدريب وفي إنشاء الهياكل الأساسية المادية، وخاصة في مراكز مراقبة الحدود النائية. ويمكن أيضاً إنشاء أكاديمية للجمارك في إطار منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، بغية تبادل الممارسات الفضلى في مجالات الجمرك والمكوس والتجارة الدولية.

٤٢- ومن شأن تسخير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أن يحقق منافع من خلال زيادة الشفافية وخفض تكاليف التقيُّد. ومن السبل إلى ذلك إنشاء منصة متصلة بالإنترنت مخصصة للتجارة بين البلدان الأفريقية تتيح الوصول بسهولة إلى مستودع لقواعد المنشأ في إطار منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية والجماعات الاقتصادية الإقليمية في أفريقيا.

٤٣- ويؤدي التشاور مع جميع الجهات صاحبة المصلحة، بمن فيهم القطاع الخاص من رابطات الأعمال التجارية إلى النقابات ورابطات المزارعين، دوراً أساسياً في إرشاد المفاوضات بشأن الديناميات القطاعية والآثار العملية التي تُحدِثها على الأرض اللوائحُ التنظيمية. وقد يكون مفيداً إقامة منتديات منتظمة تتيح التحاور بين القطاعين العام والخاص بغرض تحديد المشاكل التي تعترض التنفيذ وإجراء تقييمات دورية لأثر إنشاء منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية.

٤٤- وفيما يخص المستقبل، ينص الاتفاق المنشئ لمنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية على إمكانية إجراء مراجعات في المستقبل. وفيما يتعلق بقواعد المنشأ، وأياً كانت نتيجة المفاوضات الجارية، يمكن اغتنام تلك الفرص وأخذ الوقت الكافي لإجراء تقييم كامل للآثار المتوالية التي قد تنشأ عن وضع شروط تقييدية تدريجياً بالنسبة لمجموعة محددة من القطاعات الاستراتيجية. فعلى سبيل المثال، وبالنظر إلى الاعتبارات الاستراتيجية في خريطة طريق القطن الأفريقية(٣٠)، من شأن هذا التحرك المستقبلي أن يلقى الترحيب على الأرجح من الجهات صاحبة المصلحة في قطاع

(٢٩) الأونكتاد، ٢٠١٩.

(٣٠) UNCTAD, 2014, *Pan-African Cotton Road Map: A Continental Strategy to Strengthen Regional Cotton Value Chains for Poverty Reduction and Food Security* (United Nations publication, New York and Geneva).

القطن[٣١]. وبصورة أعم، من شأن إنشاء حلقة ربط أقوى بين المواد الخام والتصنيع أن يحفز أكثر زيادة الإنتاجية والتنافسية على صعيد الإنتاج، بما يتفق مع الرؤية المبينة في إعلان مالابو بشأن التعجيل بالنمو والتحول الزراعيين من أجل الرخاء المشترك وتحسين سبل المعيشة[٣٢] وفي الرؤية الأفريقية للتعدين لعام ٢٠٠٩ التي وضعها الاتحاد الأفريقي. وعلى الصعيد المؤسسي، تجدر الإشارة إلى دور الزعامة الذي تضطلع به مفوضية الاتحاد الأفريقي في تيسير العملية المؤدية إلى التوقيع على الاتفاق المنشئ لمنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية وفي وضع عملية التصديق على الطريق السريع. فهذا الزخم يعطي إشارة جيدة إلى احتمال زيادة الاهتمام الذي يحظى به حالياً بناء القدرات المؤسسية في مرحلة تنفيذ منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية.

(٣١) انظر الأونكتاد، ٢٠١٩.

(٣٢) الاتحاد الأفريقي، ٢٠١٤، إعلان مالابو بشأن التعجيل بالنمو والتحول الزراعيين من أجل الرخاء المشترك وتحسين سبل المعيشة، أديس أبابا.