

تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠١٦

الطريق إلى التخرج وما بعده: تحقيق أقصى ما يمكن تحقيقه

استعراض عام

حظر

يُحظر اقتباس محتويات هذا التقرير أو تلخيصها في وسائل الإعلام المطبوعة أو المسموعة أو المرئية أو الإلكترونية قبل يوم ١٣ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٦، الساعة ١٧/٠٠ بتوقيت غرينتش



مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

تقرير أقل البلدان نمواً ٢٠١٦

الطريق إلى التخرج وما بعده: تحقيق أقصى ما يمكن تحقيقه

استعراض عام



الأمم المتحدة

نيويورك وجنيف، ٢٠١٦

ملاحظة

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.

وليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور، ولا في عرض مادته، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها.

وكل إشارة إلى الدولار تعني دولار الولايات المتحدة، و"المليار" يعني ألف مليون.

ويجوز اقتباس المادة الواردة في هذا المنشور أو إعادة طبعها دون استئذان، ولكن يرجى التنويه بذلك، مع الإشارة إلى رقم الوثيقة. كما ينبغي موافاة أمانة الأونكتاد بنسخة من المنشور الذي يتضمن النص المقتبس أو المعاد طبعه.

ويصدر الاستعراض العام الوارد فيما يلي أيضاً جزءاً من الوثيقة المعنونة تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠١٦، (UNCTAD/LDC/2016).

حُرر هذا المنشور في الخارج.

UNCTAD/LDC/2016 (Overview)

يمكن الاطلاع على هذا الاستعراض أيضاً على الإنترنت، بجميع لغات الأمم المتحدة الرسمية الست على العنوان التالي: www.unctad.org/ldcr.

تدهور الأداء الاقتصادي

بعد أعوام عدة من التكيف الظاهر مع الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، سجل النمو الاقتصادي في أقل البلدان نمواً تراجعاً حاداً منذ عام ٢٠١٢، ليلبغ مستوى لا يزيد عن ٣,٦ في المائة في عام ٢٠١٥. وتعدّ هذه أبطأ وتيرة توسع شهدها هذا القرن، وتتخلف كثيراً عن المعدل المنشود بنسبة لا تقل عن ٧ في المائة سنوياً، الذي أوصى به في عام ٢٠١١ برنامج عمل العقد ٢٠٢٠-٢٠١١ لصالح أقل البلدان نمواً (برنامج عمل اسطنبول). وقد شهد ثلاثة عشر بلداً من أقل البلدان نمواً تراجعاً في نصيب الفرد من ناتجها المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٥. وتأثر هذا الأداء تأثراً شديداً بالانخفاض الحاد في أسعار السلع الأساسية، الذي أثر على أقل البلدان نمواً في أفريقيا بشكل خاص. ويعدّ هذا الأداء الاقتصادي الضعيف عقبة كؤود أمام توليد وتحشيد الموارد المحلية لخدمة التحول الهيكلي والاستثمار في تطوير القدرات الإنتاجية. وهو يعرقل أيضاً التقدم المنشود نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة. ومن المرجح أن يتفاقم هذا النباطؤ الاقتصادي في ظل المناخ الاقتصادي العالمي الراهن الذي لا يزال تعافيه من الأزمة يتسم بالفتور.

وأدى تراجع الصادرات جراء هبوط أسعار السلع الأساسية، مقترناً بتراجع أضييق نطاقاً للواردات، إلى تفاقم عجز الميزان التجاري السلعي في أقل البلدان نمواً كمجموعة من ٣٦ مليار دولار في عام ٢٠١٤ إلى ٦٥ مليار دولار في عام ٢٠١٥. وكانت الزيادة الأكبر في هذا العجز من نصيب المجموعة الفرعية التي تضم أقل البلدان نمواً الأفريقية وهايتي. وتراجع بالمقابل عجز الميزان التجاري الخدماتي بعض الشيء لمجموعة أقل البلدان نمواً، من ٤٦ مليار دولار في عام ٢٠١٤ إلى ٣٩ مليار دولار في عام ٢٠١٥، حيث عادل تقلص العجز في أقل البلدان نمواً الأفريقية وهايتي زيادته في أقل البلدان نمواً الآسيوية والجزرية. وتقف هذه التطورات بشكل كبير وراء ازدياد عجز الحساب الجاري بمعدل الثلث في أقل البلدان نمواً، ليسجل رقماً قياسياً قدره ٦٨,٦ مليار دولار في عام ٢٠١٥، وهو اتجاه يتوقع أن يستمر في المدى المتوسط.

وقد نوهت خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ (خطة عام ٢٠٣٠) (كلتاها اعتمدت في عام ٢٠١٥) بأهمية عملية تعبئة الموارد المحلية من جانب أقل البلدان نمواً لتمويل تنميتها. غير أن هذا الهدف لا يزال بعيد المنال بالنسبة لمعظم هذه البلدان بسبب ما تواجهه من فجوات في الموارد الخارجية، وتحديات إنمائية معقدة، وضيق القواعد الضريبية، وأوجه القصور في تحصيل الضرائب وإدارتها، وتبديد الموارد جراء التدفقات المالية غير المشروعة، والقصور في تنمية قطاعها المالية المحلية. فقد اتسعت فجوة الموارد الخارجية في أقل البلدان نمواً مجتمعاً إلى ٣,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٤، بسبب الزيادة

في الاستثمارات الثابتة في أقل البلدان نمواً الآسيوية غير المصحوبة بزيادة في مدخراتها المحلية. وإذا ما تجتهد أقل البلدان نمواً نحو زيادة استثماراتها الثابتة، وفقاً يقتضيه التحول الهيكلي، فإن هذا العجز سيتسع دون شك خلال السنوات المقبلة، لا سيما في ظل احتياجات التمويل الضخمة المرتبطة بأهداف التنمية المستدامة.

وتمول فجوة الموارد بمزيج من التدفقات المالية الحكومية والخاصة. وقد تراجعت المساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً بنسبة ١٢,٢ في المائة في عام ٢٠١٤ ليلعب مقدارها ٢٦ مليار دولار - أي ما يشكل ٢٧ في المائة من مجموع المساعدة المقدمة إلى البلدان النامية ككل. وارتفع بالمقابل مبلغ الاستثمار الأجنبي المباشر بمعدل الثلث ليصل إلى ٣٥ مليار دولار (٩,٥ في المائة من مجموع الاستثمار في البلدان النامية)، معظمها موجه إلى أقل البلدان نمواً الأفريقية. وبخلاف التوجهات العالمية، ارتفعت كذلك التحويلات المالية العمالية إلى أقل البلدان نمواً في عام ٢٠١٥، لتبلغ ٤١,٣ مليار دولار. وتجاوز مبلغها ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في كل من جزر القمر وهايتي وليبيريا ونيبال.

ويظل الأفق الاقتصادي لأقل البلدان نمواً مجتمعاً مشوباً بالظنون في خضم بيئة اقتصادية عملية تتسم بالفتور وتعاني ضعفاً في الطلب من البلدان المتقدمة، وتباطؤاً مستمراً للتجارة العالمية، وهبوطاً حاداً للنمو يكاد يصل حد الركود في العديد من البلدان النامية، وارتفاع الديون أو تزايدها في البلدان المتقدمة والنامية على السواء. ويزداد الأفق قتامةً في بعض أقل البلدان نمواً، جراء المخاطر التي تثيرها البيئة السياسية المحلية. بيد أن التوقعات تشير إلى أن النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي في أقل البلدان نمواً ككل سيتعافى بعض الشيء، ليصل معدله إلى ٤,٥ في المائة في عام ٢٠١٦ و٥,٧ في المائة في عام ٢٠١٧، وإن كانت هذه التوقعات تظل دون الهدف المنشود لبرنامج عمل اسطنبول.

التخرج: مرحلة لا نهاية سباق

يتضمن برنامج عمل اسطنبول هدفاً مرده أن يستوفي ما لا يقل عن نصف أقل البلدان نمواً معايير التخرج من هذه الفئة بحلول عام ٢٠٢٠. ويعدّ هذا الهدف خطوة حرجية من المجتمع الدولي بإدراج تخريج أقل البلدان نمواً على جدول الأعمال العالمي. ويشكل منتصف المدة بين اعتماد هذا الهدف والتاريخ المنشود لبلوغه وقتاً مناسباً لتقييم آفاق تحقيقه واستعراض مغزى هذا التخرج وطبيعته وسيورته.

ويرمز التخرج إلى العملية التي يخرج بلد ما بموجبها من فئة أقل البلدان نمواً ليصبح ما يطلق عليه هذا التقرير بلداً من فئة "البلدان الأخرى النامية". وتنبع أهمية هذه الخطوة من المنطق الكامن خلف استحداث فئة أقل البلدان نمواً نفسها، حيث جسد إنشاؤها في عام ١٩٧١ اعترافاً بما تعانيه بلدان معينة من عوائق جسيمة خاصة تحول دون تحقيق التحول الهيكلي اللازم لإحراز التقدم الاقتصادي والاجتماعي. واعتمد المجتمع الدولي تدابير دعم دولي خاصة لأقل البلدان نمواً، بهدف تمكينها من كسر الحلقات المتقاطعة المفرغة التي تعرقل تقدمها الاقتصادي، ومساعدتها على جني الثمار الإنمائية للاقتصاد العالمي. وكان ذلك يقتضي وضع معايير واضحة لتعريف أي البلدان ينبغي اعتباره مؤهلاً للاستفادة من هذه التدابير.

وهناك ثلاث حلقات مفرغة كبرى تواجهها أقل البلدان نمواً. الأولى هي أن العديد من هذه البلدان محاصر في مصيدة الفقر، حيث يؤدي الدخل المنخفض والنمو الاقتصادي المحدود إلى ارتفاع معدلات الفقر، وهو ما يشكل بدوره كاجاً للنمو الاقتصادي. وعلى الرغم من التقدم المحرز في عهد الأهداف الإنمائية للألفية (٢٠٠٠-٢٠١٥)، فإن الفقر ظل ولا يزال عصياً على الحل في أقل البلدان نمواً على وجه التحديد، حيث يعيش ما يقارب نصف مجموع سكانها في فقر مدقع. ويعمل ثلثا الأيدي العاملة في أقل البلدان نمواً في المزارع الصغيرة غالباً، وهو قطاع يعاني تدنياً مزمناً في الإنتاجية. ولطالما واجه نمو الإنتاجية مصاعب ناجمة عن الأثر الضار لنهج تفادي المخاطر الاستثمارية وقيود الحصول على التكنولوجيات الحديثة واعتمادها.

وثانياً، يقع العديد من أقل البلدان نمواً في مصيدة السلع الأساسية، لأنها تعتمد بشدة على إنتاج السلع الأساسية وتجارتها لتوفير العمالة والإيرادات والمدخرات والقطع الأجنبي. ففي الغالبية الساحقة من هذه البلدان (تتوفر البيانات عن ٣٨ من أصل ٤٧ بلداً)، شكلت السلع الأساسية أكثر من ثلثي صادرات البضائع في الفترة ٢٠١٣-٢٠١٥. ويؤدي الاعتماد على السلع الأساسية إلى إضعاف المناعة ضد الصدمات الخارجية (من قبيل شروط التبادل التجاري المحففة، والظروف الجوية القاسية، وآثار تغير المناخ). وكثيراً ما يتمخض هذا الاعتماد عما يُسمى "لعنة الموارد الطبيعية" عندما يؤدي ارتفاع أسعار الصرف إلى تقويض تنافسية قطاع التصنيع أو عندما يغلب سلوك السعي وراء الربح وتكون الحوافز محدودة لاستثمارات القطاعين العام والخاص، حتى في رأس المال البشري. ويتسم الاعتماد على السلع الأساسية بطابع متواصل، شأنه شأن مصيدة الفقر. وتواجه أقل البلدان نمواً صعوبات في ارتقاء سلم سلاسل القيمة العالمية وكثيراً ما تجد نفسها مضطرة للتخصص في قطاع السلع الأساسية الأولية ومنتجات القيمة المضافة المتدنية. وفيما عدا قلة من الاستثناءات الجديرة بالذكر (أفغانستان وأوغندا وبوروندي وجزر سليمان وجزر القمر)، لا يوجد دليل يُذكر على حدوث تراجع ملحوظ في الاتكال على السلع الأساسية الأولية منذ مطلع القرن.

وثالثاً، يؤدي ضعف القواعد الإنتاجية والتنوع المحدود لصادرات أقل البلدان نمواً إلى ارتفاع شديد في الواردات الموجهة للإنتاج والاستهلاك وإلى عجز مزمن في الحساب الجاري. ولهذه العوامل بدورها أثر فادح على معدل النمو، إذ قد تفضي إلى انخفاض واردات السلع الإنتاجية والسلع الوسيطة للمشاريع الاستثمارية، فيما تمتص الواردات الأساسية، كالأغذية والوقود، ما يتوفر من قطع أجنبي.

وهكذا، ينبغي أن يمثل التخرج، من حيث المبدأ، المرحلة التي يحقق فيها بلد من أقل البلدان نمواً ما يكفي من التحرر من هذه الحلقات المفرغة ليعتمد بشكل رئيسي على مصادر قوته الخاصة وعلى الأسواق الدولية للمضي في مسار تنميته، دون أن يتطلب حداً أقصى من المعاملة التفضيلية من شركاء التنمية. وبإيجاز، يُتَظَنر أن يجسد التخرج عادةً نقلة من التبعية الاقتصادية إلى حالة اعتماد أكبر على النفس.

ويتعين النظر إلى التخرج من مركز أقل البلدان نمواً على أنه جزء من عملية تنمية أطول أمداً وأوسع نطاقاً يكون النمو الاقتصادي فيها محصلةً لتنمية القدرات الإنتاجية وعملية التحول الهيكلي وعاملاً مساهماً فيهما على السواء. ويتطلب التحول الهيكلي النهوض بالأنشطة الاقتصادية للبلد ويساعد على تعزيز مرونته إزاء الصدمات الخارجية.

فالتخرج إذن ليس نهاية لمضمار الخروج من فئة أقل البلدان نمواً، وإنما هو المرحلة الأولى في سياق التنمية. وهو يمثل نهاية عملية سياسية وإدارية تتخذ في سياقها المؤسسات المسؤولة عن إدراج بلد ما أو استبعاده من فئة أقل البلدان نمواً، قراراتها استناداً إلى معايير إحصائية وغير إحصائية. غير أنه لا يمثل نهاية العملية الاقتصادية والإنمائية.

ويصبح بلد ما من أقل البلدان نمواً مؤهلاً للتخرج رسمياً إذا ثبت، في استعراضين متتاليين على الأقل من الاستعراضات التي تجريها لجنة السياسات الإنمائية لقائمة أقل البلدان نمواً مرة كل ثلاث سنوات، أنه يستوفي أحد الشرطين التاليين: فهو إما يستوفي عتبة التخرج من معيارين على الأقل من المعايير الثلاثة لأقل البلدان نمواً (نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي، والدليل القياسي للأصول البشرية، ومؤشر الضعف الاقتصادي)، أو أن مستوى دخل الفرد فيه بلغ ضعف عتبة التخرج على الأقل لهذا المعيار (قاعدة التخرج على أساس "الدخل وحده"). بيد أن قرار التخرج لا ينبع ألياً من استيفاء أحد هذين الشرطين، حيث تؤخذ في الحسبان أيضاً الظروف الخاصة بكل بلد، لا سيما مدى ضعفه والأثر المحتمل لتخرجه وما يترتب على خسارته المعاملة الخاصة بأقل البلدان نمواً.

وخلافاً لطموح هدف التخرج الذي حدده برنامج عمل اسطنبول وللتوقعات السائدة عندما استُحدثت فئة أقل البلدان نمواً، فإن عدد هذه البلدان قد تضاعف قياساً بالقائمة الأصلية التي ضمت ٢٥ بلداً في عام ١٩٧١، ليلبغ ذروته بإدراج ٥٠ بلداً في هذه القائمة في الفترة بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٧، قبل أن يتراجع إلى ٤٨ بلداً في عام ٢٠١٤. ويعكس هذا الواقع حقيقة أن أربعة بلدان فقط تخرجت من فئة أقل البلدان نمواً في الأعوام الخمسة والأربعين التي انقضت منذ وضع هذه القائمة، وهي: بوتسوانا (١٩٩٤)، وكابو فيردي (٢٠٠٧)، وملديف (٢٠١١)، وساموا (٢٠١٤).

وهذا العدد المحدود من البلدان المتخرجة حتى اليوم يجسد التفاوت الصارخ في مسارات التنمية بين البلدان النامية، حيث خلّفت "اقتصادات السوق الناشئة" المدعومة بالنشاط أقل البلدان نمواً وراءها على صُعد متعددة. ففجوة متوسط دخل الفرد بين أقل البلدان نمواً من جهة والبلدان النامية الأخرى والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية من جهة أخرى، لم تفتأ تتسع منذ عام ١٩٨١. ويؤثر هذا التفاوت أشد الأثر في اتساع الفجوة في القدرات الإنتاجية بين الفئتين، وهي فجوة تتجلى في الفروق الشاسعة بينهما على صعيد المؤشرات الاجتماعية.

ولفجوة المؤشرات الاجتماعية هذه أهمية خاصة في سياق خطة عام ٢٠٣٠. فكما أشير في تقرير أقل البلدان نمواً السابق، ستكون أقل البلدان نمواً ساحة المعركة التي ستُكسب فيها أو تُخسر أهداف هذه الخطة. وسيقتضي بلوغ أهداف التنمية المستدامة في أقل البلدان نمواً تحقيق إنجازات حارقة في المجالات التالية: تطوير القدرات الإنتاجية، والتحول الهيكلي، والتحديث التكنولوجي، والتنوع الاقتصادي، وتعزيز الإنتاجية وإيجاد فرص العمل، وهي مجالات يخرج بعضها عن نطاق الغايات الصريحة لهذه الأهداف. وبالتالي فإن بلوغ أقل البلدان نمواً غايات أهداف التنمية المستدامة كاملةً ينطوي ليس على التخرج بمفهومه الرسمي فحسب، وإنما التخرج كجزء من عملية تحول اقتصادي أوسع نطاقاً وأطول أمداً، وهي ما يطلق عليه هذا التقرير مصطلح "التخرج بعزم المواصلة".

ويشكل العدد المحدود جداً من حالات تخرج أقل البلدان نمواً مؤشراً كذلك على التحولات الكبرى التي شهدتها البيئة الاقتصادية الدولية خلال العقود الأخيرة، حيث ازدادت أهمية التدفقات السوقية، وبخاصة التجارة والاستثمار الدوليين، في الاقتصاد العالمي. ونتيجة لذلك، أصبح نجاح البلدان النامية يتوقف بشكل متزايد على انخراطها المثمر في أسواق الصادرات، ولا سيما في الحلقات الأعلى قيمةً من سلاسل القيمة العالمية، بوسائل تشمل تطبيق سياسات استراتيجية ملائمة بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر. وقد وُلد هذا الواقع حاجة متنامية إلى التنافس، ما أدى بدوره إلى تفاقم التحدي الذي تطرحه الفجوة المتسعة في القدرات الإنتاجية بين البلدان النامية الأخرى وأقل البلدان نمواً. وكان للتراجع النسبي للمساعدات الإنمائية الرسمية تأثير سلبي كذلك على أقل البلدان نمواً التي

تتكامل على هذه المساعدات بشكل يفوق بكثير البلدان النامية الأخرى. ويتضاعف أثر تراجع أهمية المساعدات الإنمائية الرسمية في التدفقات الدولية عندما لا يصب التوزيع الجغرافي للمساعدات في صالح البلدان الأشد حاجة إليها، وعندما لا يركز التخصيص القطاعي للمساعدات على بناء القدرات الإنتاجية إلا بشكل عابر.

ولبلورة مفهوم التخرج كمرحلة لا كنهاية سباق انعكاسات هامة على التُّهَج التي تعتمد عليها أقل البلدان نمواً إزاء التنمية والتخرج. فكما لا يُصحح بالعدو السريع في الكيلومتر الأول من سباق الماراثون، كذلك لا يكفي التركيز ببساطة على استيفاء المعايير اللازمة للتخرج. فهناك أهمية فائقة أيضاً لإرساء الأسس اللازمة لمواصلة التقدم الإنمائي بعد التخرج. ويعني ذلك اتخاذ نهج إزاء عملية التخرج يركز على الاحتياجات الإنمائية الأطول أمداً عوضاً عن التركيز على معايير التخرج وحدها، حيث ينطوي النهج الأخير على المخاطرة بحرف الانتباه والموارد عن الجوانب الأخرى من التنمية التي ستكون لها أهمية حاسمة بعد إحراز التخرج، وإن لم تُدرج بشكل كامل ضمن معاييرها.

فالهدف إذن لا يكمن في التخرج بذاته، وإنما في التخرج بعزم المواصلة الذي يسمح بالحفاظ على مسار التنمية وتفادي المثالب بعد التخرج بأمد بعيد. فكيف يتخرج بلد ما مسألة لا تقل أهمية عن متى يتخرج، في الأمد الطويل. وهو ما يشي بالحاجة إلى تجاوز استراتيجيات التخرج الموجهة إلى استيفاء معايير التخرج نحو استراتيجيات "التخرج وما بعده" الموجهة نحو التخرج بعزم المواصلة وتهيئة الظروف المواتية لعملية تنمية طويلة الأمد.

ومع أن التنمية التي تقود بلداً ما نحو التخرج مفيدة دون شك، فإن خسارة مركز البلد الأقل نمواً عند التخرج قد يستتبع تكاليف اقتصادية ضخمة نتيجة انحسار تدابير الدعم الدولي المرتبطة بمركز أقل البلدان نمواً. ويعتمد حجم هذه التكاليف على مدى استفادة البلد المعني من هذه التدابير أساساً قبل التخرج. فالحاجة إلى تدابير الدعم الدولي تبلغ أشدها على الأرجح في المراحل الأولى من التنمية، عندما تكون القدرة على المنافسة في الأسواق الدولية في أدنى مستوياتها. غير أن إمكانية الاستفادة من بعض تدابير الدعم الدولي واستغلالها، وبخاصة الوصول التفضيلي إلى الأسواق، تتوقف بشكل كبير على مستوى القدرات الإنتاجية، الذي يرتفع كلما تقدم البلد نحو عتبة التخرج. ففي بلد تتسع فيه القدرات الإنتاجية في قطاعات تصديرية مشمولة بالأفضليات التجارية بشكل كبير، ويكون البلد مستفيداً من هذه الأفضليات، قد تسفر خسارة هذه التدابير عن تكاليف باهظة. وتسلط هذه الحقيقة الضوء على أهمية تبني عملية انتقال سلس في هذه الحالات، وعلى أهمية التحضير المبكر لعواقب التخرج في سياق استراتيجيات "التخرج وما بعده".

وتتوقف تُهَج السياسات الوطنية إزاء التخرج ليس على الاعتبارات الاقتصادية وحدها وإنما على حسابات سياسية تشكل الحسابات الاقتصادية جزءاً منها. وتتضمن هذه الحسابات إمكانية

ترتب أثر "شعبي" محلياً، حيث تحصل الحكومة على فرصة كسب ميزة سياسية بتحملها مسؤولية رفع البلد من مركز أقل البلدان نمواً إلى مرتبة المساواة مع البلدان النامية الأخرى. وقد تشجع مثل هذه الاعتبارات حكومات بعض أقل البلدان نمواً على وضع استراتيجيات تهدف تحديداً إلى التخرج في موعد معين.

وفي حين أبدت حكومات بعض أقل البلدان نمواً مقاومةً لفكرة التخرج خلال التسعينات ومستهل الألفية، يبدو أن العديد منها بات ينظر إلى مسألة التخرج نظرة إيجابية ويفسر إعادة تصنيف البلد بأنه مرادف لتقدم لا رجعة عنه وترجمة لجهودها السباقية في سبيل إحراز هذا التقدم. وقد يعكس هذا التغير الظاهر في الموقف من جهة المكاسب السياسية التي يتيحها التخرج، مقترنةً بتساؤل الفعالية الاقتصادية لبعض تدابير الدعم الدولي.

ديناميات التخرج الوطنية

خلال السنوات الخمس وأربعين التي مضت منذ إنشاء فئة أقل البلدان نمواً، لم تغلح سوى أربعة بلدان في التخرج من هذه الفئة على الرغم مما بذلته هذه البلدان نفسها من جهود على الصعيد المحلي وتأثير تدابير الدعم الدولية التي ينص هدفها على تعزيز العمليات الإنمائية في هذه البلدان. وهو ما يشير تساؤلاً حول الأسباب التي جعلت الأداء الإنمائي لهذه البلدان ضعيفاً لهذا الحد ببعديه المحلي والدولي. والإجابة عن هذا التساؤل تقتضي فهم العمليات التي يمكن لأقل البلدان نمواً من خلالها الخروج من مسار التخلف وإحراز التخرج من هذه الفئة.

وتضم البلدان التي حققت التخرج حتى اليوم بلداً واحداً غير ساحلي مصدراً للمعادن في أفريقيا (بوتسوانا) وثلاثة بلدان جزرية صغيرة تصدر الخدمات بشكل أساسي (ساموا وكابو فيردي وملديف). وقد أجريت لأغراض هذا التقرير محاكاة لتقييم أي أقل البلدان نمواً يُرجح أن يتخرج خلال الفترة ٢٠١٧-٢٠٢٤ (دون المساس بقرارات لجنة السياسات الإنمائية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة للأمم المتحدة أو أقل البلدان نمواً نفسها).

وما رشح من المحاكاة هو أن عدد البلدان التي ستتخرج في السنوات القادمة لن يصل إلى الهدف المحدد لبرنامج اسطنبول، إذ تشير إلى أن ١٠ بلدان فقط ستستوفي معايير التخرج بحلول عام ٢٠٢٠، فيما يتضمن الهدف المحدد ٢٤ بلداً. ويتوقع أن يبلغ ١٦ بلداً فقط عتبة التخرج في عام ٢٠٢٥. وهي تضم البلدان الجزرية الصغيرة السبعة إلا بلداً واحداً (هو جزر القمر) والبلدان

الثمانية الآسيوية جميعها إلا واحداً (هو كمبوديا) وثلاثة بلدان فقط من أقل البلدان نمواً في مجموعة أفريقيا وهايتي البالغ عددها ٣٣ بلداً (هي أنغولا وجيبوتي وغينيا الاستوائية).

وعلى الرغم من الصعوبات الهيكلية الجسيمة التي تواجهها الدول الجزرية الصغيرة النامية (من قبيل ضعفها البيئي الناشئ عن تعرضها الشديد للكوارث الطبيعية، وعزلتها الاقتصادية، وصغر حجم أسواقها المحلية، واعتمادها الشديد على المساعدات الإنمائية الرسمية والتحويلات المالية)، فإن أداءها يبدو أفضل من غيرها من حيث استيفاء شروط التخرج. وهو ما يعكس إلى حد ما ثرواتها البشرية الكبيرة نسبياً (ويتجلى ذلك في إنجازاتها في قطاعي الصحة والتعليم) ومستوى دخل الفرد المرتفع (مقارنةً بأقل البلدان نمواً الأخرى)، وإن كان ضعفها البيئي والاقتصادي يعادل أثر هذه السمات الإيجابية.

وبالمقابل، فإن البلدان غير الساحلية من أقل البلدان نمواً تواجه تحديات إضافية تشكل عقبة أكبر تعترض سبيل تخرجها. وهي أضعف البلدان أداءً إجمالاً بين أقل البلدان نمواً، بسبب التنوع المحدود لصادراتها وضعف قدراتها الإنتاجية، وافتقارها إلى القدرة التنافسية التصديرية، وعزلتها الاقتصادية، وشدة تأثرها بالأوضاع الاقتصادية والسياسية للبلدان المجاورة (بلدان العبور). غير أن هذه التحديات لا تمنع بعض أقل البلدان نمواً غير الساحلية من تحقيق نتائج إنمائية إيجابية أو من بلوغ عتبة التخرج، وهو ما تشهد عليه أول حالة تخرج من هذه البلدان (بوتسوانا) ووجود أربعة منها على قائمة التخرج المتوقعة قبل عام ٢٠٢٥.

ولئن كانت العوائق الهيكلية المبينة أعلاه قد تسبب تعثر جهود التحول الهيكلي والتنمية، فإن النجاح التاريخي لأربعة من أقل البلدان نمواً في التخرج والتوقعات التي تنبئ بتخرج بلدان أخرى منها في المستقبل تثبت أن لا مصيدة التخلف ولا الخصائص الجغرافية المحففة تشكل عائقاً لا يمكن تخطيه. فالتنمية الناجحة تعتمد على السياسات والاستراتيجيات الوطنية والدولية التي تتصدى للأسباب الجذرية لمصيدة التخلف وتتيح انطلاق عملية التنمية المستدامة.

ولم تنفذ أي من البلدان الأربعة التي تخرجت من فئة أقل البلدان نمواً سياسات تهدف تحديداً إلى إحراز التخرج. فسياسات بوتسوانا الإنمائية اعتمدت على تحصيل عوائد الصادرات المعدنية واستخدامها بكفاءة والاستثمار الفعال في التعليم والهياكل الأساسية المادية. أما البلدان الثلاثة الأخرى التي تخرجت من هذه الفئة (ساموا وكابو فيردي وملديف)، فهي تدين بتخرجها إلى السياسات المتينة التي اعتمدها لتطوير قطاع سياحة تنافسي وقطاعات خدمتية أخرى (مثل الخدمات المالية والقانونية الخارجية في ساموا) والاستثمار في قطاع صيد السمك وفي رأس المال البشري. وكان للدق الكبير من المساعدات الإنمائية الخارجية والتحويلات المالية دوراً أساسياً في دعم مختلف أشكال التقدم الاقتصادي الهيكلي في كل من ساموا وكابو فيردي.

غير أن أقل البلدان نمواً الحالية تميل إلى توجيه استراتيجياتها بشكل أوضح نحو بلوغ هدف التخرج. فالبلدان القريبة من عتبة التخرج تنزع إلى اتخاذها هدفاً وطنياً رئيسياً وتضع برامج هدفها استيفاء عناصر معايير التخرج. وكثيراً ما يكون هدف التخرج محدداً ضمن سياق خطط التنمية الأبعد أمداً التي تهدف إلى بلوغ مركز بلد متوسط الدخل أو حتى اقتصاد سوق "ناشئ".

وبالمقابل فإن أقل البلدان نمواً الأبعد عن عتبات التخرج تميل إلى استهداف زيادة مستوى دخل الفرد، وتنفيذ عادةً استراتيجيات وبرامج تهدف إلى تحقيق تنمية مستدامة أوسع نطاقاً. وفي سبيل ذلك، تركز هذه البلدان عادةً على مسائل من قبيل تعبئة الموارد المحلية، والتنمية الريفية، وتنويع قاعدة الإنتاج والتصدير، وزيادة الإنتاجية وتعزيز التأهب للكوارث.

ويبرز تمرين توقعات التخرج الذي أجراه الأونكتاد تفاوت مسارات النمو والتنمية التي يمكن أن تقضي إلى التخرج. فبعض، وليس جميع، البلدان الستة عشر التي يتوقع تخرجها بحلول عام ٢٠٢٥ يرجح أن تحرز التخرج بعزم المواصلة من خلال تنمية القدرات الإنتاجية على نطاق واسع والتنويع والتحول الاقتصادي الهيكلي. وينطبق ذلك على بعض مصدري السلع المصنعة (بنغلاديش وبوتان) ومصدري السلع المختلطة (جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وميانمار). وعندما يتحقق التخرج من خلال عملية تنمية اقتصادية واجتماعية تشمل التقدم نحو التحول الهيكلي والتنويع الاقتصادي، فإن الأرجح أن تكون هذه العملية جامعةً وتستند إلى أسس متينة مواصلة التنمية في مرحلة ما بعد التخرج.

بيد أنه من غير المحتمل أن تحقق جميع البلدان المتخرجة مركز التخرج بعزم المواصلة، فبعض أقل البلدان نمواً يتوقع أن تبلغ عتبة التخرج دون أن تخضع لعملية تحول اقتصادي هيكلي حقيقية. وهو ما ينطبق بشكل خاص على البلدان التي تعتمد اقتصاداتها على استخراج النفط، كما ينطبق في نطاق أضيق على الدول الجزرية الصغيرة النامية. ومع أن استخراج النفط يعزز الدخل بالفعل، فإنه في معظم الحالات لا يؤدي إلى التنويع أو إلى الإدماج الاجتماعي والاقتصادي ولا يرسى بالضرورة أسس التقدم في مسار التنمية المستدامة. فتحقيق هذه الأهداف الأخيرة يقتضي سياسات واستراتيجيات ترمي إلى إعادة استثمار ربوع الموارد في تنمية القدرات الإنتاجية في قطاعات أخرى غير الصناعات الاستخراجية.

وتشير حالات التخرج الماضية والمتوقعة إلى أن الدول الجزرية الصغيرة النامية تتخرج عادةً من خلال مزيج من التنويع المحدود في الخدمات والاستثمار في الموارد البشرية. بيد أن ذلك لا يكفي لتحقيق تحول اقتصادي هيكلي قوي، إذ يقتضي هذا التحول مستوى أكبر من التنوع والتقدم نحو قطاعات وأنشطة تتميز بقيمة إضافية أعلى.

وتترتب على التوقعات التي أجريت لأغراض هذا التقرير انعكاسات هامة على تكوين فئة أقل البلدان نمواً على مدى العقد المقبل. فإذا صحّت هذه التوقعات عموماً سيكون الوضع في عام ٢٠٢٥ كالتالي:

- ستشمل فئة أقل البلدان نمواً ٣٢ بلداً جميعها في أفريقيا، فيما عدا بلدين (كمبوديا وهايتي)؛
- لن تبقى ضمن هذه الفئة سوى دولة جزرية صغيرة نامية واحدة (جزر القمر)، فيما تشكل البلدان الساحلية أغلبية صغيرة من المجموع (١٧ من أصل ٣٢ دولة) متفوقة في عددها بقليل على البلدان النامية غير الساحلية (١٤)؛
- سيتواصل الدور الرئيسي للسلع الأساسية في اقتصادات بلدان هذه الفئة ككل؛
- ستشدد وطأة التحديات الإنمائية التي تواجه بلدان الفئة ككل، حيث سيزداد اعتمادها على الزراعة للمنتوجات والعمالة، وسترتفع معدلات الفقر، ويتدنى متوسط إنتاجية اليد العاملة، ويرتفع مستوى الاعتماد على المساعدات. وما لم تُتعمد سياسات إنمائية أكثر حزمًا وكفاءة، فإن فجوة التنمية بين البلدان المتبقية في فئة أقل البلدان نمواً والبلدان النامية الأخرى ستتسع عما هي عليه اليوم، وستقتضي اهتماماً مكثفًا من السلطات الوطنية والمجتمع الدولي على السواء.

وتبرز الفوارق في أداء التخرج تفاوتاً متنامياً بين بلدان الفئة نفسها. ففي حين تحرز بعض أقل البلدان نمواً تقدماً ملحوظاً على صعيد بناء القدرات الإنتاجية وتنويع الاقتصاد ونقل الموارد إلى قطاعات ومنتجات تتميز بقيمة إضافية أعلى، فإن بعضها الآخر ما زال يراوح مكانه في هذا المضمار.

ومن الأهمية القصوى أن تواصل الدول والهيئات التي تؤثر على حالات التخرج أو تبت فيها (وتشمل أقل البلدان نمواً نفسها، ولجنة السياسات الإنمائية، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، والجمعية العامة) إيلاء الاعتبار الواجب لعوامل أخرى غير معايير الأهلية الإحصائية للتخرج. إضافة إلى ذلك، فإن مجرد إمكانية التخرج دون تحقيق تحول هيكلية تدل على ضرورة إعادة النظر في معايير التخرج بحيث تعكس على نحو أكمل عمليات التنمية الطويلة الأمد التي تخوضها هذه البلدان.

مساهمة تدابير الدعم الدولي في التخرج

أصبح مدى فعالية تدابير الدعم الدولي لأقل البلدان نمواً عرضة لمزيد من التدقيق إذ يزداد التركيز على رصد الدعم الدولي وتقييمه. وينبغي تناول هذه المسألة من منظور مدى مساهمة هذه التدابير في تمكين أقل البلدان نمواً من التغلب على العراقيل الهيكلية والخروج من "المصائد" التي تحدّ من تنمية قدراتها الإنتاجية والتقدم نحو هدف التحول الهيكلي، أي من منظور مساهمتها في بلوغ هذه البلدان مركز التخرج بعزم المواصلة.

وتشمل تدابير الدعم الدولي لأقل البلدان نمواً طائفة من التدابير والالتزامات والأحكام التي تغطي ميادين التنمية والمالية والتجارة والتكنولوجيا والمساعدة التقنية. وتعدّ الهوة المتسعة بين أقل البلدان نمواً والبلدان النامية الأخرى على صعيدي الدخل والقدرات الإنتاجية مؤشراً على أوجه القصور التي تعترى نماذجها واستراتيجياتها وسياساتها الإنمائية، أو التي تعترى تدابير الدعم الدولي التي اعتمدت لفائدتها، أو كلاهما معاً. ولو ساهمت هذه التدابير بشكل أكبر في تنمية القدرات الإنتاجية في أقل البلدان نمواً، لكانت هذه التدابير الأكثر فعالية قد ساعدت في تضيق الهوة بين أقل البلدان نمواً والبلدان النامية الأخرى. غير أن قصور تدابير الدعم الدولي الموجهة لأقل البلدان نمواً على وجه الخصوص يعكس مزيداً من عدم ملائمة هذه التدابير، وتدني فعاليتها، ونقص التمويل، وعدم ملائمة الترتيبات المؤسسية وعدم كفاية الاستفادة من هذه التدابير.

وتضم اتفاقات منظمة التجارة العالمية ١٣٩ حكماً من أحكام المعاملة الخاصة والتفاضلية التي تصب في صالح البلدان النامية (بما فيها أقل البلدان نمواً)، منها ١٤ حكماً موجهاً لأقل البلدان نمواً على وجه الخصوص. كما اعتمدت عدة قرارات تتعلق بأقل البلدان نمواً منذ إنشاء المنظمة. وتتفاوت هذه الأحكام تفاوتاً شاسعاً من حيث نطاقها وملاءمتها وفعاليتها. وهي تضم أهدافاً متنوعة، من أهمها تيسير امتثال قواعد منظمة التجارة العالمية من خلال تمديد فترات التنفيذ على سبيل المثال. ويدعو البعض أعضاء منظمة التجارة العالمية إلى تقديم المساعدة إلى أقل البلدان نمواً بأشكال متعددة، غير أن هذا الدعم يتخذ عموماً شكل "مساع خيرة" لا التزامات نافذة. وتُمنح أقل البلدان نمواً كذلك بعض الحقوق الخاصة فيما يتصل بحماية وتعزيز الأنشطة الاقتصادية، إذ يُباح لها حيز سياسي أوسع بعض الشيء. غير أن ما تتيحه أحكام المعاملة الخاصة والتفاضلية من مزايا يتوقف على مدى الوعي بوجودها وشروطها، وهو ما يتفاوت بشكل كبير بين أقل البلدان نمواً. ولا تستفيد حكومات وشركات أقل البلدان نمواً في كثير من الحالات من التدابير التفضيلية القائمة (كأشكال المرونة في إطار اتفاق منظمة التجارة العالمية المتعلق بتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة

أو اتفاقها المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية) لأن لا علم لها بوجودها أساساً. ويتوقف الاستخدام الفعال لهذه التدابير التفضيلية كذلك على القدرات المؤسسية والموارد المالية والقدرات الإنتاجية.

ويشكل الوصول التفضيلي إلى الأسواق من أهم تدابير الدعم الدولي المتاحة لأقل البلدان نمواً، حيث يساعدها على تعويض تكاليف الإنتاج والتجارة المرتفعة الناجمة عن عوائقها الهيكلية والجغرافية. وفي حين تعتبر غالبية أقل البلدان نمواً أن صادراتها الرئيسية مشمولة ببرامج وصول منتجات البلدان النامية إلى الأسواق معفاةً من اشتراطات الرسوم والحصص، فإن هذه البرامج تستثني عادةً بعض المنتجات الحساسة التي تصدّرها أقل البلدان نمواً، مثل الملابس والأنسجة وبعض المنتجات الزراعية. ومع أن معظم البرامج التفضيلية القائمة تغطي الغالبية العظمى من المنتجات، فإن استثناء حتى عدد قليل من الخطوط التعريفية تترتب عليه خسائر فادحة، نظراً للتركز الشديد لصادرات أقل البلدان نمواً. علاوة على ذلك، فإن ما يتحقق من فوائد جراء الوصول إلى الأسواق دون رسوم جمركية ما فتئ ينحسر مع تراجع مستويات التعريفات الجمركية عموماً، ما أدى إلى تدني هوامش الأفضلية.

وفي حالات كثيرة، تحدّ من استخدام الأفضليات المتاحة قيود العرض والعوائق المرتبطة بالسياسات التجارية (قواعد المنشأ الصارمة، وتدني هوامش الأفضلية، وتغطية المنتجات والحوافز غير التعريفية)، وقلة الوعي، وعدم القدرة على توقع الأفضليات بسبب طابعها التقديري. غير أن المبادئ التوجيهية بشأن قواعد المنشأ التفضيلية لأقل البلدان نمواً، التي اعتمدها المؤتمر الوزاري العاشر لمنظمة التجارة العالمية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، إذا نُفذت بالفعل، يمكن أن تسهم بشكل كبير في تخفيف وطأة هذا القيد المتعلق باستخدام الأفضليات تحديداً. وأُتيحَت الأفضليات في مجال تجارة الخدمات أيضاً لأقل البلدان نمواً منذ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، وإن كان التنفيذ الفعال والفوائد التجارية والإنمائية لما يُسمى بإعفاء الخدمات لا تزال غير مؤكدة.

وفي إطار إعلان الدوحة الوزاري لعام ٢٠٠١، وافق أعضاء منظمة التجارة العالمية على "العمل على تيسير المفاوضات مع أقل البلدان نمواً الساعية إلى الانضمام والتعجيل بها"، وفتّلت، في عام ٢٠١٢، المبادئ التوجيهية الرامية إلى تحقيق هذا الهدف. بيد أن أقل البلدان نمواً التي سعت للانضمام إلى المنظمة منذ إنشائها ما فتئت تواجه بعض الصعوبات في عملية الانضمام، وقد تكررت شكواها، الفردية والجماعية، من طابع الإجراءات والشروط المفروضة عليها أثناء المفاوضات.

وتشكل القيود المؤسسية وأوجه القصور في أقل البلدان نمواً نفسها عقبة رئيسية تكبل قدرتها على استخدام تدابير الدعم الدولي بفعالية، لا سيما في ميدان التجارة. وهو ما يجعل المساعدات التقنية المتصلة بالتجارة، لا سيما ضمن الإطار المتكامل المعزز، عنصراً فائق الأهمية من تدابير الدعم الدولي. وعلى الرغم من تعزيز الدعم المقدم ضمن هذا الإطار، فإن هدف برنامج عمل اسطنبول

المتعلق بزيادة حصة أقل البلدان نمواً من المساعدة التقنية المتصلة بالتجارة لم يتحقق بعد، إذ لم تزد هذه الحصة في عام ٢٠١٤ عما كانت عليه في عام ٢٠١١، عندما اعتمد برنامج عمل اسطنبول.

وقد أكد برنامج عمل اسطنبول كذلك هدف برنامج عمل العقد ٢٠٠١-٢٠١٠ لصالح أقل البلدان نمواً، الذي اعتمده مؤتمر الأمم المتحدة الثالث بشأن أقل البلدان نمواً في عام ٢٠٠١، وهو الهدف القاضي بضرورة تقديم المانحين مساعدات إنمائية رسمية لأقل البلدان نمواً تعادل قيمتها ١٥،٠-٢٠،٠ في المائة من ناتجها القومي الإجمالي. فقد ازدادت نسبة المساعدات المقدمة من كبار المانحين إجمالاً بأكثر من الضعف في الفترة بين عامي ٢٠٠١ و٢٠١١، غير أنها لم تبلغ، في ذروتها، حتى نصف العتبة الدنيا التي يحددها الهدف، بل تراجع مستواها منذ ذلك الحين. واتسعت الفجوة بين مبلغ المساعدات الفعلي والعتبة الدنيا من هدف ١٥،٠-٢٠،٠ في المائة، من ٢٥ مليار دولار عندما اعتمد برنامج عمل اسطنبول (٢٠١١) إلى ٣٠ مليار دولار في عام ٢٠١٤. وتشير البيانات المتاحة أيضاً إلى قلة التقدم المحرز بشأن التزام عام ٢٠٠١ بزيادة حصة المساعدات الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً غير المرتبطة بالمشتريات من البلدان المانحة.

وينبغي أن يكون للتكيف مع تغير المناخ وتخفيف آثاره دور مركزي في تنمية أقل البلدان نمواً واستراتيجيات تخرجها. فاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ تسلّم بضرورة تقديم الدعم المالي والتقني لجهود التكيف في هذه البلدان. غير أنه على الرغم من إنشاء عدة صناديق لأغراض التكيف، فإن هذه الكثرة أنشأت بنية معقدة من الوكالات الشائبة والمتعددة الأطراف، ويواجه بعض هذه الصناديق نقصاً حاداً في التمويل، كما أن الحصول على التمويل من هذه الصناديق عملية معقدة تستنزف الكثير من الوقت، لا سيما لبلدان مثل أقل البلدان نمواً التي تفتقر إلى القدرات المؤسسية. وقد مَوَّل صندوق أقل البلدان نمواً، الذي أنشئ في عام ٢٠٠١، تطوير برامج العمل الوطنية للتكيف في أقل البلدان نمواً كافةً إلا واحداً (جنوب السودان). بيد أن مجموع التبرعات المقدمة لهذا الصندوق لا تزال أقل من مليار دولار، في حين تُقدَّر تكلفة تنفيذ برامج العمل الوطنية للتكيف بخمسة مليارات دولار ويتوقع أن تزداد أكثر من ذلك بمرور الوقت. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، أُعلن عن نضوب موارد الصندوق، وليس واضحاً حتى الآن إلى أي مدى ستُترجم التعهدات التي قُدمت أثناء الدورة الحادية والعشرين لمؤتمر الأطراف في الاتفاقية (المعقودة في ٢٠١٥) إلى تمويل فعلي للصناديق المتعلقة بالمناخ، وكم منها سيُخصص لصندوق أقل البلدان نمواً.

ويعدّ بناء القدرات التكنولوجية عنصراً أساسياً من التنمية المستدامة ومن مفهوم التخرج بعزم المواصلة. غير أن تدابير الدعم الدولي الحالية لا تقدم مساهمة تُذكر في النهوض بالقدرات التكنولوجية لأقل البلدان نمواً. ومع أن هذه البلدان معفاة من معظم الالتزامات المفروضة بموجب اتفاق منظمة التجارة العالمية المتعلقة بالجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية (تريپس)

حتى عام ٢٠٢١ (٢٠٣٣ مواد الصيدلة)، فإن الاستفادة من هذا الإعفاء تخضع لقيود المعايير الإضافية للاتفاق المدرجة في اتفاقات التجارة والاستثمار الثنائية والإقليمية، فضلاً عن قيود القدرات التكنولوجية المتدنية في أقل البلدان نمواً. وتنص المادة ٦٦-٢ من اتفاق تريبس على أن البلدان المتقدمة مطالبة بتوفير الحوافز للمشاريع والمؤسسات لتعزيز نقل التكنولوجيا إلى أقل البلدان نمواً، غير أن القليل جداً من التدابير الفعالة قد طُبق في إطار هذا الالتزام على أرض الواقع. وبالتالي فإن هذا التدبير من تدابير الدعم الدولي قد أخفق في المساهمة بشكل حقيقي في بلوغ مرتبة التخرج بعزم المواصله.

ونقل التكنولوجيا أيضاً دوره الفائق الأهمية في التكيف مع تغير المناخ وتخفيف آثاره. فخلال الدورة السابعة لمؤتمر الأطراف (التي عُقدت في مراكش عام ٢٠٠١)، اعتمدت الأطراف، في إطار اتفاقات مراكش، إطار مراكش للتكنولوجيا الذي يُنتظر بموجبه من كل بلد من أقل البلدان نمواً أن يقدم تقييماً للاحتياجات التكنولوجية، يحدد فيه احتياجاته التكنولوجية في مجالي التكيف مع تغير المناخ وتخفيف آثاره. وتعهد مؤتمر الأطراف بتمويل هذه التقييمات كاملةً، اعتباراً من عام ٢٠١٥، غير أن نصف البلدان المعنية فقط قدمت تقييماً لاحتياجاتها التكنولوجية، ولم تضع سوى تسعة منها خطط عمل للتكنولوجيا في سياق هذه العملية.

وتشكل آلية التنمية النظيفة الآلية الرئيسية لنقل التكنولوجيا المتعلقة بالمناخ، حيث تتيح للبلدان المتقدمة الوفاء جزئياً بالتزاماتها في مجال خفض الانبعاثات عن طريق تمويل مشاريع خفض الانبعاثات في البلدان النامية، بتزويدها بالتكنولوجيات غير المتوفرة لديها. غير أن هذه المشاريع تتركز بشدة حتى الآن في البلدان النامية الأكثر تقدماً (٧٠ في المائة منها في البرازيل والصين والهند وحدها في عام ٢٠١٠)، و ٣٠ في المائة فقط منها يُزعم أنها تنطوي على نقل للتكنولوجيا. وحتى أواخر عام ٢٠١٢، لم يكن هناك سوى ١٢ مشروعاً لآلية التنمية النظيفة في سبعة من أقل البلدان نمواً.

وتوخياً لتعزيز المكون التكنولوجي في بنية الدعم الدولي لأقل البلدان نمواً، قرر المجتمع الدولي إنشاء بنك الأمم المتحدة للتكنولوجيا لصالح أقل البلدان نمواً. غير أن فعالية هذا المشروع ومساهمته في تخريج هذه البلدان بعزم المواصله لن يتضح إلا بعد بدء عملياته، المقرر في عام ٢٠١٧.

وفي ميدان تمويل التنمية، اضطلعت المساعدات الإنمائية الرسمية بدور هام في تخريج البلدان الأربعة التي تخرجت حتى الآن. وهو ما يعكس جزئياً صغر حجم هذه البلدان (التي تراوح عدد سكانها بين ٠,٢ و ١,٥ مليون نسمة وقت تخرجها) وميلها إلى تلقي مساعدات إنمائية رسمية أكبر بكثير من غيرها من البلدان الأكبر حجماً، سواء من حيث مقدار هذه المساعدات بالنسبة للفرد أو لنتاجها القومي الإجمالي). غير أن أحد العوامل الهامة أيضاً في تخريج هذه البلدان يتمثل في النهج الاستباقي الذي انتهجته حكوماتها في إدارة ما تتلقاه من مساعدات إنمائية رسمية وتسخيرها

لخدمة خطط التنمية في بلدانها. ولم يكن لتدابير الدعم الدولي سوى دور ضئيل جداً في تخرج هذه البلدان، ما يعكس موقعها أساساً كدول مصدرة للسلع الأساسية (بوتسوانا) أو للخدمات (ساموا وكابو فيردي وملديف). غير أن ملديف استفادت من الوصول بشروط تفضيلية إلى سوق الاتحاد الأوروبي لصادراتها السمكية.

ومن أجل التوصل إلى فهم أعمق لتصور أقل البلدان نمواً الحالية ومدى فعالية تدابير الدعم الدولي، أجرى الأونكتاد استقصاء لآراء مسؤولي هذه البلدان. وتشير النتائج إلى أنهم يعتبرون هذه التدابير غير كافية لدعم التصدي للتحديات الإنمائية التي تواجهها بلدانهم، فيما يؤكدون في الآن ذاته أن القدرات المؤسسية تشكل عقبة كؤود تعرقل قدرة أقل البلدان نمواً على الاستفادة بفعالية من هذه التدابير. وأفاد معظم المسؤولين الذين ردوا على الاستقصاء بأن بلدانهم تستخدم واحداً أو أكثر من أحكام المعاملة الخاصة والتفاضلية، رغم التفاوت الكبير في الأحكام المستخدمة. فالوصول التفضيلي إلى الأسواق ومرونة الالتزامات والإطار المتكامل المعزز تُستخدم على نطاق واسع، فيما لا يُستفاد كثيراً من أحكام المعاملة الخاصة والتفاضلية المتعلقة بالاتفاقات بشأن تدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة، والتدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية والحواجز التقنية التي تعترض التجارة. وأشارت نتائج الاستقصاء أيضاً إلى ما تواجهه أقل البلدان نمواً من صعوبات في عملية الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية وفي الاستفادة من أوجه المرونة القائمة والمشاركة في المفاوضات.

واعتبر المشاركون في الاستقصاء عموماً أن الحصول على التمويل لأغراض التنمية لا يكفي لبلوغ أهداف برنامج عمل اسطنبول، لكن معظمهم رأى تحسناً في سياسات إدارة المساعدات. بيد أن ثمة شاغلاً خاصاً أُثير بشأن فعالية تدابير الدعم الدولي المتصلة بالتكنولوجيا، حيث أشار المشاركون إلى النطاق الضيق لنقل التكنولوجيا وصعوبة ربطه بهذه التدابير. وفيما سلّم المشاركون بتزايد الاعتراف الدولي باحتياجات أقل البلدان نمواً في سياق تغير المناخ، فقد أعربوا عن قلقهم بشأن التفاوت الكبير بين تعهدات التمويل والتبرعات الفعلية، وإضافية التمويل للمساعدات الإنمائية الرسمية، ونقص القدرات التقنية في أقل البلدان نمواً، والافتقار إلى معلومات عن الصناديق المتاحة.

وتظل تدابير الدعم الدولي القائمة إجمالاً بعيدة كل البعد عن الوفاء بالاحتياجات الإنمائية لأقل البلدان نمواً، وتظل مساهمتها محدودة في تنمية القدرات الإنتاجية في هذه البلدان أو في حث عجلة تقدمها نحو التخرج. وقد أصبحت أوجه القصور التي تعترض هذه التدابير أكثر حدة في ظل الأهداف الطموحة لخطة عام ٢٠٣٠ وبرنامج عمل اسطنبول. وهناك عوامل عدة تحدّ من فعالية تدابير الدعم الدولي القائمة، بدرجات متفاوتة، منها صياغتها المبهمة، وعدم قابلية الالتزامات للإنفاذ، وعدم كفاية التمويل، وبطء تفعيل التدابير، والتطورات الخارجية في التجارة والتمويل الدوليين. ولا بد لتعزيز هذه الفعالية من وضع إطار مؤسسي مستدام وولاية تنفيذية محددة تتسق

عن كتب مع احتياجات أقل البلدان نمواً واهتماماتها الإنمائية. بيد أن تجارب البلدان المتخرجة من فئة أقل البلدان نمواً وبعض البلدان التي لا تزال في هذه الفئة تشير إلى أن بعض تدابير الدعم الدولي القائمة قد يكون لها دور هام في دعم التخرج. وينطبق ذلك بوجه خاص على الوصول التفضيلي إلى الأسواق بالنسبة للبلدان التي يمكنها تحقيق أقصى استفادة ممكنة من هذه الميزة، والمساعدات الإنمائية الرسمية للاقتصادات الصغيرة.

غير أن مساهمة تدابير الدعم الدولي في تخرج أقل البلدان نمواً وتمتمتها تتوقف بشدة على القدرات المؤسسية لكل بلد من هذه البلدان وقدرته على توظيف الآليات المتاحة توظيفاً استراتيجياً في السعي لتنفيذ خطته الإنمائية وبرنامج تخرجه. ومن المهم جداً إذن أن تؤخذ قيود القدرات المؤسسية في الحسبان لدى تصميم تدابير الدعم الدولي، بوسائل تشمل ربط هذه التدابير بالمساعدة التقنية ذات الصلة.

عمليات وتحديات ما بعد التخرج

تتأثر آفاق التنمية المستدامة للبلد المتخرج من فئة أقل البلدان نمواً تأثراً شديداً بالعمليات التي أدت لتخرجه، بما في ذلك مدى التخصص أو التنوع الاقتصادي في هذا البلد، ونوع التحول الهيكلي الذي يشهده، والسياسات التي يطبقها. ومع أن التخرج من فئة أقل البلدان نمواً يشير من حيث المبدأ إلى تمتع البلد المتخرج بمستوى أكبر من المرونة و/أو تعرضه بدرجة أقل لمواطن الضعف الهيكلية، فليس مستغرباً أن تظل البلدان المتخرجة من هذه الفئة أضعف من غيرها من البلدان النامية، أقلها بسبب التحديات الجغرافية التي تواجهها كموقعها البعيد عن الساحل وصغر مساحتها وانعزالها. ومن الضروري لذلك أن تؤخذ هذه التحديات الطويلة الأمد في الحسبان لدى تصميم استراتيجيات التخرج الوطنية وتنفيذها، من أجل تفادي خطر التعرض لصدمات متكررة عندما لا يعود البلد مؤهلاً للاستفادة من تدابير الدعم الخاصة بأقل البلدان نمواً.

وتلي التخرج فترة "انتقال سلس" تناهز مدتها تسعة أعوام من التاريخ الفعلي للتخرج، يوقف خلالها الدعم الخاص بأقل البلدان نمواً بشكل تدريجي ومتوقع، تفاعلياً تعطيل مسار التنمية في البلد المعني. وفي حين ينتهج العديد من الشركاء التجاريين (الاتحاد الأوروبي مثلاً) سياسة توسيع نطاق الأفضليات التجارية الخاصة بأقل البلدان نمواً لتشمل هذه الفترة الانتقالية، فإن بعضهم لم يفعل ذلك. ويكتنف شيء من الغموض كذلك إجراءات الفترة الانتقالية المتعلقة بتدابير الدعم

الدولي الأخرى، مثل مخصصات المساعدات الإنمائية الرسمية وطرائقها والمساعدة التقنية. ويعني غياب نهج موحد إزاء فترة الانتقال السلس أن قدرة البلدان المتخرجة على الاستفادة من أحكام المعاملة الخاصة والتفاضلية بعد التخرج تتوقف على قدرتها وجهودها لتعبئة الدعم التقني والمالي والسياسي من شركائها التجاريين ومن شركاء التنمية الثنائيين والمتعددي الأطراف.

ولا يتبين الحجم الكامل لتكاليف التخرج إلا بعد انقضاء فترة الانتقال السلس هذه. ويشير تقييم عام للتبعات الاقتصادية المترتبة على تخرج بلد من فئة أقل البلدان نمواً إلى أن وقف الدعم المخصص لهذه الفئة تدريجياً لا يخلو من بعض الآثار السلبية والتكاليف الإضافية في نهاية المطاف، غير أن نطاق الخسائر المترتبة محدود في معظم الحالات ولا ينبغي تضخيمه. إضافة إلى ذلك، بمقدور البلدان المتخرجة أن تستفيد عادةً من تدابير دعم أخرى (مختلف نوافذ التمويل وأحكام المعاملة الخاصة والتفاضلية للبلدان النامية الأخرى مثلاً) تتيح مستوياً من الدعم المستمر، وإن كان أقل سخاء مما كانت تحصل عليه قبل التخرج.

وفيما يتعلق بتمويل التنمية، لا يوجد سبب وجيه من حيث المبدأ ليلترب على التخرج من فئة أقل البلدان نمواً بحد ذاته تأثير سلبي على تدفقات رأس المال الخاصة، كالحالات المالية والاستثمار في الحوافز. وقد يؤدي التخرج (أو احتمالته) إلى صد تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر المدفوعة بحافز الوصول التفضيلي إلى الأسواق، الذي سيفقد جراء التخرج. غير أن معظم تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر تشكلها في الأساس الاتجاهات الطويلة الأمد لأساسيات الاقتصاد الكلي والتطور المؤسسي (لا سيما النمو الاقتصادي، والسوق المحلية، ومؤهلات القوى العاملة، والقدرات التكنولوجية) التي تركز عليها عملية التخرج نفسها.

وبخصوص المساعدات الإنمائية الرسمية، ليست هناك أدلة قاطعة على وجود أثر إيجابي لمخصصات المعونة على أقل البلدان نمواً، بغض النظر عن هدف المساعدات الإنمائية الرسمية المتعلق بأقل البلدان نمواً تحديداً. فمخصصات المعونة تملئها لا احتياجات البلدان المتلقية فحسب، وإنما أيضاً الاعتبارات الاستراتيجية والسياسية للمانحين، لا سيما في حالة المانحين الثنائيين. غير أن الحال يختلف في حالة المانحين المتعددي الأطراف، الذين يضع كثيرون منهم معايير أهلية رسمية لنيل الامتيازات. أما المؤسسة الإنمائية الدولية التابعة لمجموعة البنك الدولي - وهي الممول الأكبر المتعدد الأطراف لأقل البلدان نمواً - فتعترف بمعايير الأهلية في المقام الأول على أساس عتبة نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي، وهي قريبة من عتبة تخرج أقل البلدان نمواً. وتطبق مصارف التنمية الإقليمية في أفريقيا وآسيا والأميركتين بشكل واسع معايير الأهلية التي تعتمدها المؤسسة.

ومن غير المرجح أن يؤدي تخرج بلد من فئة أقل البلدان نمواً إلى تغييرات حادة في حصوله على التمويل لأغراض التنمية، وإن كان قد يتمخض عن زيادة تكلفة هذا التمويل بسبب انحسار

الامتيازات المقدمة في سياقه. ولا يوجد سبب أيضاً لتوقع حصول انخفاض مفاجئ في التمويل المقدم في إطار المعونة من أجل التجارة بسبب التخرج، لا سيما أن البرنامج الرئيسي الخاص بأقل البلدان نمواً، أي الإطار المتكامل المعزز، ينطوي بالفعل على إجراءات متينة لفترة الانتقال السلس. وإجمالاً، تبدو الشواغل المتعلقة بتكاليف التخرج الناجمة عن تدني فرص الحصول على تمويل بشروط امتيازية بعد التخرج، شواغل مضخمة.

وعلى صعيد التجارة الدولية، يتمثل الأثر الرئيسي لتخرج بلد من فئة أقل البلدان نمواً في الإلغاء التدريجي لأحكام المعاملة الخاصة والتفاضلية لأقل البلدان نمواً، ويترتب على ذلك (حسب ما يُعتمد من اتفاقات أو ترتيبات) إما الخضوع للأحكام الأقل تفضيلاً المتاحة للبلدان النامية الأخرى، أو في بعض الحالات الخضوع للأحكام الموحدة المنطبقة على جميع البلدان الأخرى غير أقل البلدان نمواً. وما يكتسي أهمية خاصة في هذا السياق خسارة الوصول التفضيلي إلى الأسواق الذي تتيحه البرامج الخاصة بأقل البلدان نمواً (مثل مبادرة الاتحاد الأوروبي المسماة "كل شيء عدا الأسلحة" والامتيازات الممنوحة لأقل البلدان نمواً في إطار النظام الشامل للأفضليات التجارية فيما بين البلدان النامية).

وقد أُجريت لأغراض هذا التقرير محاكاة لما قد يترتب من آثار محتملة على أقل البلدان نمواً جراء خسارة هوامش الأفضليات التجارية في أسواق مجموعة العشرين. واستنتج من المحاكاة أن خسارة المعاملة التفضيلية في بلدان هذه المجموعة يعادل في المتوسط انخفاضاً بنسبة ٣-٤ في المائة في إيرادات صادرات السلع، وفقاً لطريقة حساب هامش الأفضلية. ويشير استقراء النتائج في مجموعة أقل البلدان نمواً البالغ عددها ٤٨ بلداً، إلى أن خسارة الوصول التفضيلي إلى أسواق بلدان مجموعة العشرين قد يؤدي إلى انخفاض مجموع صادرات السلع من أقل البلدان نمواً بما تناهز قيمته ٢,٤ مليار دولار سنوياً. وسيلحق التأثير الأكبر بالصادرات التي تكون تعريفاتها أعلى عموماً بالنسبة للبلدان الأخرى غير أقل البلدان نمواً، لا سيما السلع الأساسية الزراعية والملابس والمنسوجات، في حين سيكون نطاق التأثير محدوداً على صادرات منتجات الطاقة والتعدين والفلزات والمنتجات الخشبية، حيث تواجه هذه المنتجات عموماً تعريفات منخفضة نسبياً بصرف النظر عن كون البلد المصدر من أقل البلدان نمواً أم لا.

وفي سياق منظمة التجارة العالمية، قد يترتب على التخرج تضيق حيز السياسة العامة فيما يتصل مثلاً بحقوق الملكية الفكرية، والحقوق الصناعية، والمنح الزراعية، فضلاً عن اشتراط إدخال بعض التعديلات على الإطار القانوني للبلد كي يمتثل المتطلبات المنطبقة الجديدة للمنظمة (التي تشترط مثلاً الامتثال الكامل لأحكام اتفاق الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية). ويُنصح في هذا الصدد ببذل جهود مبكرة للتخطيط لهذه التعديلات ومعالجتها. ومن المهم في هذا

السياق، قبل التخرج، استباق أية تحديات لاحقة للتخرج وبلورة استراتيجيات تكيف مناسبة للحد من الانعكاسات الضارة لهذه التحديات.

وعلاوة على التكيف الفوري مع خسارة الاستفادة من تدابير الدعم الدولي، يتعين على أقل البلدان نمواً كذلك أن تتطلع إلى الأمام من أجل التخطيط للتحديات الإنمائية الأوسع نطاقاً التي تتسم بها عادةً مرحلة ما بعد التخرج. وتشمل هذه التحديات، على وجه الخصوص، الاعتماد على السلع الأساسية، وخطر انتكاس البلد ورجوعه إلى فئة أقل البلدان نمواً، و"مصيصة الدخل المتوسط".

ويتوقع أن يظل الاعتماد على السلع الأساسية سمة رئيسية للعديد من البلدان المتخرجة من فئة أقل البلدان نمواً، شأنها شأن العديد من البلدان النامية الأخرى في الشريحة الدنيا من الدخل المتوسط. وتسهم السلع الأساسية مساهمة كبرى في صادرات البلدان المتوقع تخرجها في الفترة ٢٠١٧-٢٠٢٤، فيما عدا البلدين المصدرين للسلع المصنعة (بنغلاديش وبوتان) والبلدان المصدرّة للخدمات (سان تومي وبرينسيبي، وفانواتو، ونيبال). وما من ضمانات على أن هذه البلدان ستعتق من اعتمادها على السلع الأساسية أو ستتخطى ما يرتبط بذلك من تحديات.

ويبقى الرجوع إلى مركز بلدٍ من أقل البلدان نمواً فرضيةً ممكنة على الأقل، رغم التدابير الاحتياطية القائمة (مثل تفاوت عتبات إدراج البلدان في هذه الفئة واستبعادها منها، وفترة السماح، والانتقال السلس، ومراعاة الظروف الوطنية). وقد تتخرج بعض البلدان بمجرد استيفائها بالكاد عتبات التخرج دون امتلاك المرونة الكافية أو بناء قاعدة إنتاجية متينة ومتنوعة لضمان استدامة تقدمها على مسار التنمية. ومع أن أي بلد متخرج لم يسبق أن أعيد إلى فئة أقل البلدان نمواً، فقد تزايدت مخاطر تحقق هذه الفرضية بسبب احتمالات تعقد البيئة الاقتصادية العالمية في السنوات القادمة وتوقعات اشتداد وطأة آثار تغير المناخ التي تمس بعض أقل البلدان نمواً بشكل خاص.

ورغم أن احتمال انتكاس البلد المتخرج ورجوعه إلى فئة أقل البلدان نمواً يظل احتمالاً محدوداً في الوقت الراهن، فإن خطر وقوعه في مصيصة الدخل المتوسط في مرحلة ما بعد التخرج هو خطر أكبر بكثير. والخصائص المتعددة لهذه المصيصة - من قبيل محدودية فرص الانتقال إلى فئة الدخل الأعلى أو تقارب مستويات الدخل لبلوغ عتبة البلد المتقدم، وتواتر فترات تباطؤ النمو - تعكس عن كثب الظواهر التي تعيشها أقل البلدان نمواً في العادة. ويقضي تفادي مصيصة الدخل المتوسط بعد التخرج استباق الأسباب الجذرية لهذه المصيصة في فترة ما قبل التخرج وتحقيق التحول الهيكلي الذي يتسم به التخرج بعزم المواصلّة.

الطريق إلى التخرج وما بعده

يدعو هذا التقرير إلى أن تبني أقل البلدان نمواً نهج السعي إلى التخرج من منظور تنمية القدرات الإنتاجية في سبيل بلوغ التخرج المدفوع بعزم المواصلة. ويعني ذلك إيلاء الأولوية العليا للتحويل الهيكلي للاقتصاد وتنمية القدرات الإنتاجية، بما يشمل الانتقال بالمنتجات والصادرات إلى منتجات وقطاعات تنسم بقيمة مضافة أعلى، والنهوض بالتكنولوجيا، وتنويع الاقتصاد ورفع الإنتاجية. ويجسد هذا النهج أهداف التنمية المستدامة، فهو لا يتصدى صراحةً لمسألتي التحويل الهيكلي والتصنيع فحسب، بل يشدد كذلك على الحاجة إلى نهج متكامل تُستكمل فيه المقومات الاجتماعية للتنمية المستدامة بمقومات اقتصادية وبيئية متينة.

ويترتب على منظور التخرج بعزم المواصلة وضع أهداف أطول أمداً للتنمية وما يرتبط بها من عمليات، بدلاً من التركيز الضيق على معايير التخرج واعتماد تدابير تهدف إلى بلوغ معايير الأهلية الإحصائية للتخرج. وعندما تقوم استراتيجيات التنمية على مثل هذا المنظور الأوسع نطاقاً والأطول أمداً للتنمية المستدامة، فإن ذلك سيسمح باستيفاء المعايير من جهة فضلاً عن بلوغ التحويل الهيكلي الذي يحتل أهمية مركزية في مفهوم التخرج بعزم المواصلة.

ويشكل التخرج مرحلة هامة في عملية التنمية الاقتصادية الاجتماعية الطويلة الأمد، لكنه ليس نهاية المضمار في سياق الخروج من فئة أقل البلدان نمواً، وإنما يجسد نهاية المرحلة الأولى من التنمية التي يبدأ فيها الوقف التدريجي لتدابير الدعم الدولي الخاصة بهذه الفئة. وبعد هذه المرحلة، تتواصل إلى ما لا نهاية عملية التنمية المترسخة في التوسع الدائم للقدرات الإنتاجية والارتقاء المطرد بالقاعدة الإنتاجية، ولا تتوقف التحديات الإنمائية عند بلوغ مستوى معين من الدخل. ولهذا المنظور أهمية فائقة تبرزها التحديات التي تواجهها بلدان في مراحل أكثر تقدماً على مسار التنمية، نتيجة القيود التي تعرقل تنمية قدراتها الإنتاجية أو أوجه القصور التي تعترى تحولها الهيكلي، لا سيما مصيدة الدخل المتوسط.

وتشير الأهمية المحورية لبلوغ هدف التخرج بعزم المواصلة، وليس مجرد التخرج، إلى الحاجة إلى التخلي عن استراتيجيات التخرج التي تركز على استيفاء معايير التخرج الإحصائية لتبني ما يدعوه التقرير استراتيجيات "التخرج وما بعده" التي تهدف أيضاً إلى إرساء الأسس التي تستند إليها عملية التنمية المستمرة بعد بلوغ مرحلة التخرج. وينطوي ذلك على تعبئة مختلف الأدوات وآليات التخطيط من أجل التصدي للتحديات الإنمائية على صعيدي القطاعات والاقتصاد الكلي. ومع أن هذه الأدوات يجب أن تعكس بوضوح الخصائص والأولويات الوطنية، فإن ثمة أنواعاً معينة من السياسات

يرجح إدماجها في أي استراتيجية فعالة تتناول التخرج وما بعده. ويصنف التقرير هذه السياسات ضمن ستة مجالات عمل، مسلطاً الضوء على الاعتبارات الجنسانية بوصفها مسألة متقاطعة بين هذه المجالات.

التنمية الريفية: أبرز تقرير أقل البلدان نمواً لعام ٢٠١٥، أهمية عدم تغافل التحول الهيكلي في أقل البلدان نمواً عن الدور المركزي للتنمية الريفية. فمعالجة التخلف المزمع لقطاع الزراعة تظل أولوية قصوى في معظم هذه البلدان، إن لم نقل جميعها، وهي تقتضي بناء البنى التحتية الضرورية وتحديث تكنولوجيات الزراعة وممارساتها، وتطوير الأبحاث الزراعية والتنمية الزراعية، وتعزيز فعالية خدمات الإرشاد الزراعي. وللتنوع الاقتصادي الريفي، عن طريق تطوير الأنشطة غير الزراعية، دور تكميلي هام في هذا الصدد.

السياسة الصناعية: يمثل الهدف الرئيسي للسياسة الصناعية في "تحريك" العوامل الاقتصادية لتحقيق نقلة من القطاعات والأنشطة الأدنى إنتاجية إلى تلك الأعلى إنتاجية، عن طريق استكشاف أكثر عمقاً للقطاعات التي تحقق الميزة التنافسية الحالية، والعمل في الآن ذاته على تشجيع توسع القطاعات الأرقى بعض الشيء. ومن الضروري لذلك أن تكون السياسة الصناعية متسقة ومتآزرة مع سياسات العلم والتكنولوجيا والابتكار.

سياسة العلم والتكنولوجيا والابتكار: ينبغي تعزيز القدرات التكنولوجية لأقل البلدان نمواً، من أجل دعم التقدم على مسار التحول الهيكلي، من خلال توطيد القدرات الاستيعابية للشركات والمزارع في هذه البلدان. ويشمل ذلك تعزيز قدرتها على استيعاب التكنولوجيات المتطورة المستوردة من البلدان الأكثر تقدماً (متقدمة كانت أم نامية) وإتقان استخدامها. ويتقضي ذلك بدوره تحسن النظام الدولي لنقل التكنولوجيا إلى هذه البلدان. وعلى الصعيد المحلي، ينبغي أن تعزز سياسات العلم والتكنولوجيا والابتكار أنشطة البحث والتطوير الإقليمية والمحلية، لا سيما في قطاع الزراعة، وأن تكون متسقة مع سياسة التعليم.

السياسة المالية: تكتسي الاستثمارات الإنتاجية التحويلية والتحديث التكنولوجي أهمية حاسمة لزيادة إنتاجية اليد العاملة في مختلف القطاعات ولتعزيز التغير الهيكلي المعزز للإنتاجية. وللسياسة المالية دور فائق الأهمية في تعبئة الموارد، المحلية والأجنبية على السواء، وتوظيفها بفعالية لتحقيق هذه الغايات. وإضافة إلى القطاع المصرفي التقليدي، هناك فرص هائلة لتعبئة الموارد المحلية في أقل البلدان نمواً عن طريق أدوات مالية مبتكرة تعتمد على زيادة تغلغل تكنولوجيات المعلومات والاتصالات، لا سيما الخدمات المصرفية والتحويلات المالية الإلكترونية.

سياسات الاقتصاد الكلي: تعدّ أساسيات الاقتصاد الكلي المحكمة شرطاً لازماً لسلاسة سير الاقتصاد، لكنها لا تكفي بذاتها لإحداث التحول الهيكلي. ويقتضي التخرج بعزم المواصلة زيادة هائلة في تجميع رأس المال، وللسياسة المالية دور رئيسي في هذا السياق، لا سيما من خلال الاستثمار العام الذي من شأنه أن يجتذب المزيد من الاستثمارات الخاصة. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق المشاريع الكبرى للبنى التحتية التي ترمي إلى معالجة الاختناقات في القطاعات الإنتاجية، عن طريق تخفيف قيود العرض التي تعرقل استثمارات القطاع الخاص. ولزيادة الحيز الضريبي المتاح يتعين تحسين نظامي فرض الضرائب وتحصيل الإيرادات وتنوع مصادر الإيرادات العامة. كما يتعين التصدي للتحديات التي تنهها التدفقات المالية غير المشروعة، التي تنهال على البلدان المصدرة للنفط والمعادن على وجه الخصوص.

إيجاد فرص العمل: يتطلب التخرج بعزم المواصلة أن توجد أقل البلدان نمواً فرص عمل على نطاق أوسع بكثير مما كان في الماضي القريب، كي تسمح للأفواج المتزايدة من الأيدي العاملة المنضمة إلى سوق العمل بالالتحاق بالعمالة المنتجة وحثي ثمار الحراك الديمغرافي. ولتحقيق هذه الأهداف، ينبغي أن توجّه عملية التحول الهيكلي على نحو يشمل اعتماد تكنولوجيات تتطلب كثافة عمالية، لا سيما في قطاعات كالزراعة والتصنيع والبنى التحتية.

الاعتبارات الجنسانية: لا سبيل لتحقيق التحول الهيكلي وتطوير القدرات الإنتاجية بفعالية دون تمكين المرأة من المساهمة في الاقتصاد بأقصى إمكاناتها على نطاق أوسع بكثير مما هو عليه الحال اليوم. ويتطلب ذلك أخذ الاعتبارات الجنسانية في الحسبان على أكمل وجه ممكن في جميع مجالات السياسة العامة. ويمكن أيضاً اعتماد هذا النهج في صياغة معايير أقل البلدان نمواً، حيث يمكن إضافة التوازن الجنساني ليصبح عنصراً إضافياً في الدليل القياسي للأصول البشرية.

البيئة الدولية وتدابير الدعم الدولي

يضطلع المجتمع الدولي بدور محوري في تيسير خطى أقل البلدان نمواً على مسار التخرج بعزم المواصلة. ويعني ذلك، أولاً، ضمان بيئة اقتصادية دولية مستقرة ومواتية، وثانياً، تصميم وتنفيذ تدابير دعم دولي تسهم بفعالية في تعزيز عملية التخرج بعزم المواصلة.

وفيما يتعلق بالجانب الأول، تتمثل أولوية كبرى، لطالما شدد الأونكتاد على ضرورتها الملحة، في ضمان نظام مالي دولي أكثر ملاءمة، والحد من تكرار الأزمات، وضمان تمويل الاستثمارات

المنتجة في البلدان المتقدمة والنامية على السواء، فضلاً عن مراعاة جوانب الضعف والشواغل الخاصة بأقل البلدان نمواً. ومن العناصر الأخرى التي يمكن أن تشملها بيئة دولية أكثر دعماً، في فترتي ما قبل التخرج وما بعده، تعزيز التكامل الإقليمي وبناء شراكات تجارية ومالية أقوى في بلدان الجنوب.

ولطالما شدد الأونكتاد أيضاً على أهمية اعتماد تدابير تكفل استقرار أسواق السلع الأساسية الدولية، من خلال تحسين تنظيم سوق السلع الأساسية مثلاً. فإيجاد أسواق للسلع الأساسية أكثر قابلية للتنبؤ وأقل تعرضاً للتقلبات من شأنه أن ييسر تعبئة ربوع الموارد لتنمية القدرات الإنتاجية، عن طريق الحد من عدم اليقين فيما يتصل بإيرادات صادرات أقل البلدان نمواً والحد من الأثر السلبي للتقلبات التجارية الحادة على ميزان الحساب الجاري.

ولا يعدّ الهيكل الحالي لتدابير الدعم الدولي موثياً لبلوغ أهداف التنمية المستدامة، لا سيما في أقل البلدان نمواً. وفي حين انحسرت فعالية بعض هذه التدابير، كالمساعدة الإنمائية الرسمية والوصول التفضيلي إلى الأسواق، في الأعوام الأخيرة، فإن الحاجة إلى تدابير دعم دولي فعالة لا تزال قائمة، لا سيما بالنظر إلى الفجوة المتسعة بين أقل البلدان نمواً والبلدان النامية الأخرى، وهي فجوة يرجح أن تتسع في ظل الاتجاهات الراهنة. وينبغي بلورة تدابير الدعم الدولي على نحو يأخذ في الاعتبار الظروف الدولية المتغيرة والسمات والخصائص المتغيرة لفئة أقل البلدان نمواً.

وينبغي لممارسات تمويل التنمية تحديداً أن توجّه بشكل أنسب لدعم أنشطة التحول الهيكلي وبناء المرونة في أقل البلدان نمواً والبلدان المتخرجة حديثاً على السواء. وتشكل المساعدات الإنمائية الرسمية مصدر التمويل الخارجي الرئيسي لأقل البلدان نمواً، حيث بلغت ٤٧ دولاراً للشخص ونحو ٥ في المائة من الناتج القومي الإجمالي في المتوسط في عام ٢٠١٤. ولن يتسنى بالتالي بلوغ أهداف التنمية المستدامة وأهداف برنامج عمل اسطنبول بالكامل ما لم يتحقق ما يلي: (أ) زيادة المساعدات الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً بما يكفي على الأقل لاستيفاء الهدف الدولي الذي يحدد قيمة هذه المساعدة بنسبة ١٥-٠,٢ في المائة من الناتج القومي الإجمالي للبلدان المانحة؛ (ب) تخصيص ما لا يقل عن ٥٠ في المائة من صافي المساعدات الإنمائية الرسمية التي تقدمها البلدان المانحة لأقل البلدان نمواً (وهو ما تنص عليه الفقرة ٥٢ من خطة عمل أديس أبابا). ولهذين الشرطين أهمية خاصة للبلدان التي يتوقع أن تشكل فئة أقل البلدان نمواً في عام ٢٠٢٥، والتي ستحتاج للاستفادة من هذه الزيادات بشكل غير متناسب لتعويض تخلفها وفقرها. وينبغي من ثم أن تظل الأهداف الكمية للمساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة لأقل البلدان نمواً على مستواها، حتى لو انخفض عدد البلدان المدرجة ضمن هذه الفئة، نظراً للاحتياجات المتزايدة لمن سيبقى فيها من البلدان. إضافة إلى ذلك، ووفقاً لاستراتيجية التخرج بعزم المواصلة ونهج خطة عام ٢٠٣٠ للتنمية المستدامة، ينبغي أن تعزز الجهات المانحة فعالية مساعداتها عن طريق إعادة موازنة مخصصاتها لتنمية القدرات الإنتاجية.

وقد يتيح التمويل المتنوع، الذي يجمع بين المساعدات الإنمائية الرسمية والصناديق الخيرية وغير ذلك من تدفقات التمويل الإنمائي العامة والخاصة، وسيلة بارعة لتعبئة الموارد الخاصة وتعزيز أثرها. وقد يكون للأدوات المالية الأخرى، كالسندات المربوطة بمؤشر الناتج المحلي الإجمالي والقروض المعاكسة للدورات الاقتصادية والتأمين ضد الأضرار الناتجة عن الأحوال الجوية، دورها في مساعدة أقل البلدان نمواً على إدارة المخاطر والتصدي لضعفها أمام الصدمات بفعالية أكبر.

آلية تيسير تمويل أقل البلدان نمواً: أذى تشعب المؤسسات ونواذ التمويل المنفصلة، مقترناً بضعف التقدم نحو التنسيق والمواءمة بين الجهات المانحة، إلى هيكل متزايد التعقيد لتمويل التنمية في أقل البلدان نمواً. ولتحسين حصول هذه البلدان على التمويل الإنمائي (وتمويل الأنشطة المتعلقة بتغير المناخ مثلاً)، يقترح هذا التقرير إنشاء آلية لتيسير التمويل خاصة بأقل البلدان نمواً. وتكون هذه الآلية بمثابة مركز جامع يحدد وكالات التمويل المناسبة للاستثمارات التي تُحدد بوصفها أولوية لاستراتيجيات التنمية الوطنية لأقل البلدان نمواً، عن طريق ربطها بمعايير وأولويات وأفضليات محددة لمصادر التمويل الممكنة. وقد يساعد ذلك بشكل كبير في تخفيف العبء الإداري لالتماس التمويل الإنمائي، في حين يعجل بإجراءات الحصول على التمويل ويحد من عدم اليقين المرتبط بالتمويل. ويمكن زيادة تعزيز هذه المنافع عن طريق دعم إعداد طلبات التمويل واستيفاء متطلبات الإبلاغ. ويمكن أن تسهم مثل هذه الآلية، إذا صُممت بشكل جيد، في بناء القدرات بصورة حقيقية في أقل البلدان نمواً. ومن الضروري وضع هيكل مناسب وتوفير ما يكفي من التمويل والموظفين لضمان فعالية هذه الآلية. ومقدور الأونكتاد، بفضل عمله الطويل الأمد في المجالات المتصلة بتمويل التنمية وأقل البلدان نمواً، أن يضطلع بدور مفيد بصفته عضواً في مجلس الآلية الذي سيقدر أولوياتها وسياساتها وممارساتها.

التجارة: في مجال التجارة، يعدّ الوصول التفضيلي إلى الأسواق أحد تدابير الدعم الدولي الأكثر فعالية لصالح أقل البلدان نمواً، مع أن ليست جميع البلدان اعتمدت برامج لإعفاء صادرات أقل البلدان نمواً من اشتراطات الرسوم والحصص، كما أن تغطية الترتيبات القائمة من هذا القبيل ليست مكتملة. ومما لا شك فيه أن تحقيق تغطية بنسبة ١٠٠ في المائة لرتيبات الإعفاء من اشتراطات الرسوم والحصص سيشكل خطوة هامة نحو تحقيق الهدف المحدد في برنامج عمل اسطنبول/أهداف التنمية المستدامة بمضاعفة حصة أقل البلدان نمواً في الصادرات العالمية. وينبغي كذلك أن تتمثل إحدى أولويات استراتيجية الانتقال السلس الناجحة في ضمان احتفاظ البلدان المتخرجة بدرجة من الوصول التفضيلي إلى أسواق الصادرات الرئيسية عن طريق برامج أفضلية أحادية الطرف أو اتفاقات ثنائية أو إقليمية. غير أنه ينبغي عدم تضخيم القيمة الاستراتيجية للوصول التفضيلي إلى الأسواق من منظور الأمد الطويل.

ومن المهم أن يراجع الشركاء الذين يمنحون الأفضليات قواعد المنشأ التي يطبقونها وفقاً للقرار الوزاري لمنظمة التجارة العالمية بشأن قواعد المنشأ التفضيلية لصالح أقل البلدان نمواً، التي اعتمدت أصلاً في مؤتمر بالي الوزاري عام ٢٠١٣ في صيغة حكم يقضي "ببذل قصارى الجهد". ويتعين كذلك الاستثمار في الجهود الجارية لتوحيد التدابير غير التعريفية، لا سيما في مجال السلع الزراعية، والاتفاق قدر الإمكان على معايير دولية مقبولة عموماً، للحد من تكاليف الامتثال.

ولا بد من إحراز المزيد من التقدم في تفعيل إعفاء خدمات أقل البلدان نمواً، لتمكين هذه البلدان من تحقيق أقصى استفادة ممكنة من توسع التجارة الدولية في الخدمات. ومن شأن تعزيز القيمة التجارية للأفضليات بموجب هذا الإعفاء وزيادة عدد البلدان المانحة للأفضليات أن يشكلا خطوتين هامتين لصالح عدد من أقل البلدان نمواً، لا سيما الجزرية منها.

التكنولوجيا: بإمكان أقل البلدان نمواً أن تستخر بشكل أكبر الحيز السياساتي المتاح لها عن طريق اعتماد أطر أكثر جرأة واستراتيجية لسياساتها الصناعية، بما يشمل الميدان التكنولوجي. فاعتماد الأطر المناسبة لسياسة العلم والتكنولوجيا والابتكار، مثلاً، من شأنه أن يساعد أقل البلدان نمواً على جني ثمار بعض الفرص الاستراتيجية التي تتيحها الفترة الانتقالية لتنفيذ اتفاق الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية، لا سيما إذا اقترن ذلك بدعم أكثر فعالية لنقل التكنولوجيا بموجب المادة ٦٦-٢ من هذا الاتفاق.

وسيبدأ الإطار الدولي في العمل لتحقيق نقل التكنولوجيا، بدلاً من التركيز على حماية الملكية الفكرية بشكل أساسي، إذا امتثلت البلدان المتقدمة لالتزاماتها بموجب المادة ٦٦-٢ من الاتفاق المذكور التي تقضي بتعزيز نقل التكنولوجيا إلى أقل البلدان نمواً. ولبلوغ هذا الهدف، يمكن النظر في اعتماد التدابير التالية.

- يمكن أن ينظر مجلس منظمة التجارة العالمية المعني باتفاق الجوانب الخاصة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية، في تنفيذ القرار الذي اعتمده في عام ٢٠٠٣ باستعراض نظام رصد امتثال البلدان المتقدمة لالتزاماتها بموجب المادة ٦٦-٢. ويقتضي القرار من البلدان المتقدمة أن تقدم تقارير نموذجية تتضمن معلومات قابلة للمقارنة عن البرامج والسياسات المتعلقة بأنشطة نقل التكنولوجيا المتفق على تعريفها مسبقاً. وبإمكان أقل البلدان نمواً أن تضطلع بدور نشط في هذا الصدد بالإبلاغ عن مدى مساهمة نقل التكنولوجيا في بناء قاعدة تكنولوجية محكمة ومستدامة لديها؛

- تُنصح البلدان المتقدمة بالتركيز على القطاعات والأنشطة التي لا يصب نقل التكنولوجيا فيها في جيب مالكي التكنولوجيا بسبب القدرة الاستيعابية المتدنية لدى البلد المتلقي، وأن

تركز على التكنولوجيات التي تلبي الاحتياجات المحلية لرواد المشاريع في أقل البلدان نمواً حيث يمكن أن تحقق مردوداً اجتماعياً عالياً؛

- على الصعيد المؤسسي، يمكن للبلدان المتقدمة أن تنظر في تمويل وكلاء متخصصين للوصول بين المانحين من البلدان المتقدمة والشركات الخاصة التي تملك تكنولوجيا معينة ورواد المشاريع في أقل البلدان نمواً، لضمان فعالية عمليات نقل التكنولوجيا.

ويمكن أن يصبح بنك الأمم المتحدة للتكنولوجيا أداة هامة في تطوير القدرات التكنولوجية لأقل البلدان نمواً إذا تحقق له ما يلي:

- آلية رصد تضمن بلوغ الهدف النهائي بمساعدة أقل البلدان نمواً في بناء قاعدة تكنولوجية محكمة ومستدامة؛

- تمويل كافٍ، لتوسيع نطاق أنشطته بشكل خاص؛

- إعطاء الأولوية لنقل التكنولوجيا (بما في ذلك التكنولوجيات غير المقيدة بحقوق الملكية الفكرية)؛

- تكييف المساعدة التقنية المقدمة لأقل البلدان نمواً في إدارة النظم الخاصة بالملكية الفكرية وفقاً لنوع النظام الأنسب لمستوى تنميتها الاقتصادية والمؤسسية.

مداخلات لإعادة النظر في معايير أقل البلدان نمواً: لا يزال النقاش مفتوحاً بشأن مدى فعالية معايير التخرج الحالية في تحديد مدى تخطي بلدٍ من أقل البلدان نمواً الحواجز الهيكلية للتنمية. وهناك شواغل خاصة بتيرها إمكانية تخرج بلد من هذه الفئة دون إحراز تقدم في مسار التحول الهيكلي وإخفاق البلدان المتخرجة من هذه الفئة حتى الآن في بلوغ عتبة التخرج المرتبطة بمؤشر الضعف الاقتصادي، الذي يُقال إنه أنسب المعايير الثلاثة لتجسيد أوجه الضعف الهيكلي.

وأفضت هذه الشواغل إلى توجيه دعوات لتتقيح المعايير وعتبات التخرج المستخدمة لتعريف فئة أقل البلدان نمواً. وتشمل المسائل التي يمكن أن تنظر فيها لجنة السياسات الإنمائية في هذا السياق ما يلي:

- إدماج أهداف التنمية المستدامة وخطة عام ٢٠٣٠ قدر الإمكان؛

- تبني منظور التخرج بعزم المواصلة، بهدف دمج التخرج ضمن عملية تنمية مستدامة طويلة الأمد؛

- تعزيز قياس التحول الهيكلي؛
- وضع معايير بيئية معززة تشمل النظر في قابلية التأثير بتغير المناخ وما يتصل به من مواطن ضعف؛
- وتشمل النهج المحددة التي يمكن أن تنظر لجنة السياسات الإنمائية في اعتمادها ما يلي:
 - وضع "سقف للضعف" حيث يتعين على البلد الساعي للتخرج، بالإضافة إلى استيفاء المعايير القائمة، أن لا يتجاوز مؤشر ضعفه الاقتصادي نصف المستوى الذي تقتضيه عتبة التخرج؛
 - تعديل تركيبة وحساب مؤشر الضعف الاقتصادي: يمكن تحسين المؤشر بإعطاء وزن أقل للتحديات الجغرافية، كحجم البلد وانعزاله، ووزن أكبر بالمقابل للتحديات التي تعكس التحول الهيكلي والاعتبارات البيئية؛ واستبدال حصة الزراعة ومصائد السمك والغابات في الإنتاج بمؤشر مركب للتحول الهيكلي؛ واستبدال المؤشر الفرعي البيئي بمؤشر واحد أو أكثر تعكس بشكل أفضل الشواغل وجوانب الضعف البيئية الخاصة لأقل البلدان نمواً، لا سيما المرتبطة منها بتغير المناخ؛
 - وضع مؤشرات منفصلة: وهو اقتراح أبعد مدئ، يتسق مع مفهوم التخرج بعزم المواصله، ويقتضي فصل التحول الهيكلي والأبعاد البيئية ووضع مؤشرات منفصلة بشأئهما. ويمكن جعل مؤشر التحول الهيكلي أيضاً شرطاً إلزامياً للتخرج.

Xunhuix Whitney

الدكتور موخيسا كيتويي

الأمين العام للأونكتاد

