

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/EM.20/2
17 October 2006

ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية
لجنة الاستثمار والتكنولوجيا والقضايا المالية المتصلة بذلك
اجتماع الخبراء المعني بالاستثمار الأجنبي المباشر في الموارد الطبيعية
جنيف، ٢٠-٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

الشركات عبر الوطنية والصناعات الاستخراجية والتنمية: آثار ذلك على السياسات

مذكرة أعدتها أمانة الأونكتاد*

موجز تنفيذي

اجتذب دور الشركات عبر الوطنية في الصناعات الاستخراجية اهتماماً متجدداً في السنوات الأخيرة، ويرجع ذلك في جانب منه إلى زيادة الطلب على السلع الأساسية (وخاصة من جانب الاقتصادات الناشئة) وما نجم عن ذلك من ارتفاع في الأسعار. وقد تطور بمرور الوقت دور الشركات عبر الوطنية في الصناعات الاستخراجية للبلدان النامية الأمر الذي يعكس عوامل شتى. وفي مجال التعدين في الصخور الصلبة، اتخذ دور الشركات عبر الوطنية الشكل التقليدي للاستثمار الأجنبي المباشر. وفي مجال صناعة النفط والغاز، المغلقة أمام الاستثمار الأجنبي المباشر في كثير من البلدان، والتي تسيطر عليها من حيث الإنتاج العالمي الشركات المملوكة للدولة في البلدان النامية، اتخذ هذا الدور في كثير من الأحيان شكل اتفاقات بين الدول والشركات عبر الوطنية. وقد قامت مؤخراً بعض هذه الشركات المملوكة للدولة، على نحو يعكس بصفة خاصة رغبة بعض البلدان النامية في الوصول إلى الموارد الطبيعية، بالاستثمار في الخارج أيضاً، وهو ما يضيف بُعداً في الاستثمار فيما بين بلدان الجنوب إلى دور الشركات عبر الوطنية في الصناعات الاستخراجية.

* قدمت هذه الوثيقة في التاريخ المذكور أعلاه نتيجة لتأخيرات في تجهيزها.

وتواصل البلدان النامية المضيئة السعي لإيجاد توازن بين إيجاد الظروف المساعدة لمزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة وزيادة مشاركة الشركات عبر الوطنية - التي تجلب رأس المال والتكنولوجيا - وزيادة الفوائد التي تعود على البلد المضيف من حيث إيرادات الحكومة والإنتاج والصادرات والتنمية المحلية، والتقليل في الوقت نفسه إلى أدنى حد من التكاليف البيئية والاجتماعية لهذا الاستثمار. وتحتاج مسائل توزيع واستخدام الإيرادات إلى اهتمام خاص من جانب السياسة العامة.

وهذه المذكرة تستعرض الاتجاهات الأخيرة في الاستثمارات الأجنبية المباشرة، ومبادرات الشركات عبر الوطنية في الصناعات الاستخراجية، وتحدد المسائل الرئيسية المرتبطة بالشركات عبر الوطنية في مجال تلك الصناعات. كما تبحث التأثيرات المحتملة للاستثمار الأجنبي على الاقتصاد المضيف، وتناقش شتى خيارات السياسات الرامية إلى ضمان تحقيق مكاسب إنمائية من الاستثمار الأجنبي المباشر في الموارد الطبيعية. كما أنها تشير، تحت كل قسم، إلى المواضيع التي قد يرغب الخبراء في مناقشتها.

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٤	٤ - ١ مقدمة
٥	١٧ - ٥ الاتجاهات الأخيرة
٥	٦ - ٥ ألف - انتعاش الاستثمار الأجنبي المباشر في مجال الصناعات الاستخراجية..
٨	١١ - ٧ باء - اللاعبين الأساسيين
١٠	١٧-١٢ جيم - أنماط إقليمية
١٢	٢٨-١٨ ثالثاً - آثار التنمية
١٧	٤٨-٢٩ رابعاً - الاتجاهات والآثار المتعلقة بالسياسات
١٧	٣٤-٢٩ ألف - التنظيم القانوني لدخول الشركات عبر الوطنية في الصناعات الاستخراجية
١٩	٤٢-٣٥ باء - السياسات الرامية إلى زيادة المنافع وتخفيف التكاليف
٢٢	٤٥-٤٣ جيم - سياسات البلدان النامية الرامية إلى تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الخارج في الصناعات الاستخراجية
٢٣	٤٨-٤٦ دال - الاتفاقيات الدولية

صندوق

٦ انتعاشات السلع والاستثمار الأجنبي المباشر
---	---

شكل

٧ حجم الاستثمار الأجنبي المباشر للولايات المتحدة في الصناعات الاستخراجية، عام ٢٠٠٥
---	--

الجداول

الجدول

٧	٢٠٠٥-١٩٦٦ حجم الاستثمار الأجنبي المباشر للولايات المتحدة في الصناعات الاستخراجية، ٢٠٠٥-١٩٦٦
١٠ حجم الاستثمار الأجنبي المباشر الخارجي في القطاع الأولي، بلدان موطن كبرى مختارة، آخر عام

Annex tables

٢٧Top 25 oil and gas companies, 2003
٢٨ Top 25 mining companies, 2004

أولاً - مقدمة

١- طلبت لجنة الاستثمار والتكنولوجيا والقضايا المالية المتصلة بذلك، في دورتها العاشرة المعقودة في جنيف (١٠-٦ آذار/مارس ٢٠٠٦) من أمانة الأونكتاد أن تنظم اجتماع خبراء يُعنى بالاستثمار الأجنبي المباشر في الموارد الطبيعية. وقد تم إعداد هذه المذكرة لتيسير وحث المناقشة في هذا الاجتماع.

٢- وبالنسبة لكثير من البلدان منخفضة الدخل، تستأثر الصناعات المتصلة بالموارد بمعظم الاستثمارات الأجنبية المباشرة الواردة. وقد تسبب الانتعاش الحالي في السلع، والذي بدأ في عام ٢٠٠٣، في إثارة وتجديد الاهتمام بالنفط/الغاز ومختلف المعادن. وهاتان المجموعتان من الصناعات الاستخراجية، أي النفط والغاز، والتعدين في الصخور الصلبة - تمثلان بؤرة تركيز هذه المذكرة. وقد عادت المسائل المتصلة بالعلاقة بين الدول والشركات عبر الوطنية في مجال الصناعات الاستخراجية لتحتل مكان الصدارة في اهتمام الجمهور، وإن كانت في سياق مختلف يتسم بالعمولة والمزيد من التكافل المشترك والأوضاع الأقوى لشركات النفط المملوكة للدول والتي تتنافس مع الشركات عبر الوطنية للدول المتقدمة النمو في أسواق البلدان الثالثة الأخرى.

٣- ويلاحظ أن الأسعار المرتفعة هيأت للسلع للدول ذات الصناعات الاستخراجية فرصاً لكي تستخدم الإيرادات المتزايدة للنهوض بالتنمية. ففي الماضي، كان أداء كثير من الاقتصادات الغنية بالموارد أسوأ من أداء الدول الفقيرة بالموارد، الأمر الذي دفع الاقتصاديين إلى مناقشة مسألة "لعنة الموارد"^(١). وعادت الشواغل لتطفو على السطح مرة أخرى بشأن الآثار السلبية لمشاريع النفط والغاز والمعادن، مشيرة أحياناً "إلى أن أفضل سبيل عملي للدول الفقيرة هو أن تفادي كلفة الصناعات الاستخراجية الموجهة صوب التصدير" (Ross 2001، ص ١٧)، وتم تحليل الأسباب التي دعت للجنة المزعومة للموارد وقُدمت أمثلة وتوصيات تتعلق بالسياسة العامة بغية تحسين الأداء. وبالأخذ في الاعتبار الدور المتنامي للاستثمار الأجنبي المباشر، في التعدين، وكذا الاستخدام المتزايد للاتفاقيات مع الشركات عبر الوطنية للتنقيب عن النفط والغاز واستخراجهما، فإنه يلزم إيلاء المزيد إلى دور الشركات عبر الوطنية في هذا السياق.

٤- وتفحص هذه المذكرة أولاً الاتجاهات في الاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات الاستخراجية، وتحدد اللاعبين الأساسيين. وفي بعض الحالات، تجري الإشارة إلى الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاع الأولي، باعتباره وسيطاً للصناعات الاستخراجية^(٢). وثانياً، تستطلع هذه المذكرة الآثار الإنمائية للاستثمار الأجنبي المباشر للصناعات الاستخراجية، في سياق اقتصاد عالمي متعولم، وتناقش آثار السياسة التنظيمية العامة، وتقترح مجموعة من المواضيع التي قد يرغب الخبراء في مناقشتها أثناء الاجتماع.

(١) انظر، على سبيل المثال، Stevens 2003, p. 5, UNCTAD 2005a and ICMM et al. 2006.

(٢) الزراعة والحراثة ومصائد الأسماك، والتي هي أيضاً جزء من القطاع الأساسي، تمثل أقل من ١ في المائة من جميع الاستثمارات الأجنبية المباشرة للقطاع الأولي الواردة من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، واللذين يمثلان الموارد الأساسية لهذا الاستثمار الأجنبي المباشر.

ثانياً - الاتجاهات الأخيرة

ألف - انتعاش الاستثمار الأجنبي المباشر في مجال الصناعات الاستخراجية

٥- كانت الصناعات الاستخراجية ذات مرة أكبر قطاعات الاستثمار الأجنبي المباشر. وحتى الخمسينات، كانت غالبية الاستثمارات الأجنبية المباشرة تنصب، في الدول النامية، وكانت مرتبطة بإنتاج السلع الأولية وكان التوزيع الجغرافي للاستثمارات الأجنبية المباشرة الموجهة إلى الخارج غالباً ما يعكس الروابط الاستعمارية (Cantwell 1991، ص ١٩١) في حين أن الشركات عبر الوطنية للولايات المتحدة استثمرت أساساً في النفط في غرب آسيا، وفي النفط والتعدين في الصخور الصلبة، في أمريكا اللاتينية. ومنذ ذلك الحين، انحسرت الأهمية النسبية للقطاع الأولي لتصل إلى ٥ أو ٦ في المائة فقط من الاستثمار الأجنبي المباشر في عام ٢٠٠٣. ومع ذلك، فبالأرقام المطلقة، استمر الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاع الأولي في النمو منذ عام ١٩٧٠ - وازداد بنسبة ٤٠٠ في المائة أثناء السبعينات، وبنسبة ٣٥٠ في المائة أثناء التسعينات، وبنسبة ٤٠٠ في المائة في الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠٠٣. كما أحدثت الأسعار المرتفعة للنفط والسلع الأخرى زيادة في أنشطة الاستثمار (انظر الصندوق). وتضاعف إنفاق التنقيب عن المعادن في العالم ثلاث مرات في الفترة بين ٢٠٠٢ و ٢٠٠٥. وقد بلغ الإنفاق للتنقيب عن المعادن الأساسية والفلزات مثل النحاس والقصدير، وكذا المعادن الثمينة مثل الذهب والفضة، ٤,٢ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٠٤، ومبلغ ٥,٨ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٠٥^(٣)، وفي عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥، واصلت المستويات القياسية لتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في أفريقيا اتجاهها صوب الموارد الطبيعية، ولا سيما في صناعة البترول (WIRO5، ص ٤١؛ WIRO6، ص ٤٥)^(٤). وفي عام ٢٠٠٥، كان أكبر ١٠ من المتلقين في أفريقيا بلداناً غنية بالنفط أو الفلزات المعدنية، وأما في أمريكا اللاتينية، فقد شهدت معظم البلدان ذات الموارد الطبيعية زيادات في الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الصناعات الأولية^(٥).

(٣) "الإنفاق للتنقيب عن المعادن تضاعف ثلاث مرات منذ عام ٢٠٠٢"، *Reuters*، ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥.

(٤) في عام ٢٠٠٤، تجاوزت حصة هذه الصناعة ٦٠ في المائة من إجمالي التدفقات في أنغولا، ومصر، وغينيا الاستوائية، ونيجيريا. كما شكّلت أكبر حصة للاستثمارات الأجنبية المباشرة في الجزائر، وليبيا، والسودان في السنوات الأخيرة.

(٥) في كولومبيا وإكوادور، سجل الاستثمار الأجنبي المباشر في النفط والغاز زيادات قوية في عام ٢٠٠٥؛ وأما في فنزويلا، فقد بلغت هذه الاستثمارات مليار دولار أمريكي، وازدادت أيضاً في الأرجنتين وترينيداد وتوباغو. كما ازدهرت الاستثمارات الأجنبية المباشرة في مجال التعدين في الأرجنتين، وشيلي، وكولومبيا، وبيرو (تقرير الاستثمار العالمي لعام ٢٠٠٦). وأما في بوليفيا، فقد أدت حالة عدم التيقن التي اكتنفت تنفيذ قانونها المقيد الجديد لعام ٢٠٠٥، فيما يتعلق بالنفط والغاز، إلى حدوث انخفاضات في الاستثمارات الأجنبية المباشرة (تقرير الاستثمار العالمي لعام ٢٠٠٦، الفقرتان ٧١-٧٢).

صندوق - انتعاشات السلع والاستثمار الأجنبي المباشر

من الناحية النموذجية، تؤدي الأسعار المرتفعة المستمرة إلى تشجيع الاستثمار، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر. ولكن أسعار السلع تميل للتعرض إلى التآرجح لفترات قصيرة في أوقات نقص أو زيادة العرض. ويلاحظ أن الأسعار المرتفعة للسلع تؤدي إلى حصول شركات النفط والتعدين على مزيد من الأموال للاستثمار. كما أن ارتفاع أسعار السلع يمكن الشركات الصغيرة من تعبئة أموال التنقيب من أسواق رأس المال.

والملاحظ أن الانتعاش الحالي هو بالفعل أكبر من الانتعاشات السابقة للسلع. ففي جانب الطلب، حدث هذا الانتعاش من جراء النمو القوي في الاقتصاديات المتقدمة وبسبب معدلات النمو السريعة جداً في بلدان آسيا النامية. فهذه البلدان تمر بمرحلة من النمو الذي يتسم بصفة خاصة بالكثافة في استخدام المواد الخام. ففي الفترة بين ٢٠٠٠ و٢٠٠٥، بلغت حصة الصين من الطلب العالمي على البترول ٢٨ في المائة وعلى النحاس ٩٥ في المائة، وعلى الصلب ٨٤ في المائة، وعلى الألومنيوم ٥٠ في المائة (Radetzki 2006، الفقرتان ٩-١٠). وفي نفس الوقت، كانت استجابة العرض بطيئة. وفي عام ٢٠٠٥ وعام ٢٠٠٦، وبالرغم من استخدام الأوبك لكامل الطاقة، ظلت أسعار النفط مرتفعة ودفعت الاضطرابات التي اكتنفت الإنتاج (نتيجة للعواصف، أو تسربات أنابيب النفط أو التوتر السياسي) بالأسعار إلى مزيد من الارتفاع^(أ). وقد تنبأ البعض بأن أسعار خامات المعادن والنفط سوف تبدأ في الانخفاض تدريجياً في عامي ٢٠٠٧-٢٠٠٨ عن المستويات الحالية، ولكنها سوف تستغرق بعض الوقت قبل أن تعود إلى مستوياتها السابقة على الانتعاش^(ب).

وقد حقق الانتعاش الحالي أرباحاً للشركات العاملة في الصناعات الاستخراجية، وعائدات كبيرة للحكومات. كما أنشأ استثمارات أجنبية مباشرة في الصناعات الاستخراجية في شكل عمليات دمج وشراء الشركات عبر الحدود فيما بين الشركات في البلدان المتقدمة وكذا في شكل الاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي (في المجالات غير المطروقة) في كثير من الدول النامية والاقتصاديات، التي تمر بمرحلة انتقال، والمفتوحة (أو التي أعيد فتحها) للاستثمار الأجنبي المباشر أثناء التسعينات. وهناك جزء متنام، ولكن ما زال صغيراً نسبياً، من الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الصناعات الاستخراجية ينشأ من الشركات عبر الوطنية للبلدان النامية (تقرير الاقتصاد العالمي لعام ٢٠٠٦).

المصدر: الأونكتاد.

(أ) أضيف النشاط المحفوف بالمخاطر، إلى الطلب الحالي على المعادن والطاقة (الأونكتاد ٢٠٠٦).

(ب) انظر، على سبيل المثال، Radetzki 2006، Mining Journal Online، BIU 2006، وتقرير البلدان والسلع، وشبتي المواضيع المسترجعة من موقع www.mining-journal.com في ٢٤ تموز/يوليه ٢٠٠٦.

٦- وبالحكم من واقع البيانات المتعلقة بإجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات الاستخراجية المتدفق من الولايات المتحدة (الدولة الوحيدة التي توجد لديها هذه البيانات)، نجد أنه بحلول عام ٢٠٠٥، استأثرت البلدان النامية بما نسبته ٤٣ في المائة من هذا الإجمالي، وهو أكبر من ما كان عليه في فترة ما قبل التأميمات

(الجدول ١)^(٦) وقد شكل النفط والغاز نسبة ٧١ في المائة من إجمالي حجم الاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات الاستخراجية (ونسبة ٨٤ في المائة مع الاستثمار الأجنبي المباشر في الأنشطة الداعمة للاستخراج) (الشكل). وفي إطار التعدين، يشكل الاستثمار الأجنبي المباشر في النحاس والنيكل والرصاص والزنك النصيب الأكبر، ببلوغه نسبة ٣٦ في المائة من هذا الاستثمار، وتبعه الذهب والفضة (٢٥ في المائة).

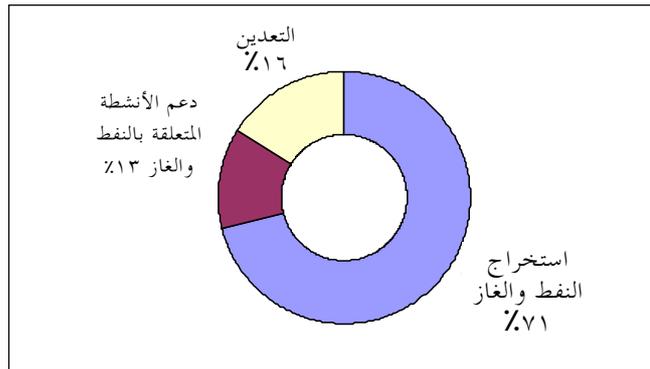
الجدول ١ - حجم الاستثمار الأجنبي المباشر للولايات المتحدة في الصناعات الاستخراجية، ١٩٦٦-٢٠٠٥
(بمليارات الدولارات وبالنسبة المئوية)

٢٠٠٥	٢٠٠٠	١٩٨٢	١٩٧٧	١٩٦٦	البند
١١٤	٧٢	٦٣	٣٤	١٨	الحجم الإجمالي، بمليارات الدولارات الأمريكية
٥٠	٣٧	١٩	٣	٧	حجم الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان النامية، بمليارات الدولارات الأمريكية
٤٣	٥١	٣١	١٠	٣٨	حصة البلدان النامية في الإجمالي (بالنسبة المئوية)

المصدر: وزارة التجارة، الولايات المتحدة، Journal of Current Business، مواضيع متنوعة.

ملاحظة: حتى عام ١٩٨٢ تشير بيانات البترول إلى جميع الأنشطة المتعلقة بالبترول، ومنذ عام ٢٠٠٠ تشير إلى الاستخراج فقط.

شكل - حجم الاستثمار الأجنبي المباشر للولايات المتحدة في الصناعات الاستخراجية، عام ٢٠٠٥



المصدر: الولايات المتحدة، وزارة التجارة.

(٦) فيما يتعلق بالاستثمار الأجنبي المباشر للاتحاد الأوروبي في الصناعات الاستخراجية، كان ما نسبته ٣١ في المائة منه واقعاً في بلدان نامية في عام ٢٠٠٢ (Eurostat 2005، ص ١١٧).

باء - اللاعبين الأساسيين

٧- حتى السبعينيات، كان الاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات الاستخراجية يتم أساساً بواسطة الشركات عبر الوطنية من قليل من البلدان المتقدمة. وكان يسيطر على صناعة النفط الدولية ٧ من الشركات عبر الوطنية، معظمها من الولايات المتحدة الأمريكية^(٧). وكانت هذه شركات نفط متكاملة تماماً منخرطة في استخراج ونقل النفط وإنتاج وتسويق منتجات البترول. وفي أثناء الستينيات، انضمت إليها شركات تسيطر عليها الدولة مثل *Compagnie Française de Pétroles* (فرنسا) و *ENI* (إيطاليا) وتغير الوضع مع نشوء منظمة البلدان المصدرة للبترول (أوبك) والتأميمات التي حدثت بعد عام ١٩٧٢، عندما أنشأ عدد كبير من البلدان شركات نفط تنتمي للدولة، فتغيرت صورة الملكية في صناعة النفط (Yergin 1991). كما حدثت تطورات مماثلة في قطاع التعدين. فعلى سبيل المثال، في حالة النحاس، انخفضت حصة الشركات عبر الوطنية السبع الرائدة من ٧٠ في المائة من الإنتاج العالمي (باستثناء البلدان الاشتراكية) في عام ١٩٤٨ إلى ٢٣ في المائة في عام ١٩٨١ (مركز الأمم المتحدة لشؤون الشركات عبر الوطنية، ص ٢٠٨)، نظراً لأن هذه البلدان مثل شيلي، وبيرو، وزائير، وزامبيا، استولت على الملكيات الخاصة لهذه الشركات وأنشأت شركات مملوكة للدولة. كما أن ظهور شركات تعدين صغيرة قللت من سيطرة الشركات الكبيرة. وعلى ذلك، ففي بداية الثمانينيات، اقتصرت مشاركة الشركات عبر الوطنية في كثير من البلدان النامية على ملكيات صغيرة وعلى إبرام اتفاقيات في غير مجال رؤوس الأموال مع الشركات المملوكة للدولة. وفي أثناء التسعينيات، أعادت عدة بلدان فتح المجال أمام الاستثمار الأجنبي المباشر في التعدين، وقامت بتخصيص ما لديها من شركات التعدين المملوكة للدولة.

٨- وفي غضون ذلك، ظهرت بلدان متقدمة أخرى ذات اهتمام بالاستثمار الأجنبي المباشر للصناعات الاستخراجية، أظهرها أستراليا، إيطاليا، واليابان، والنرويج. كما بدأت بعض البلدان النامية (مثل البرازيل، والصين، والهند) في الاستثمار في الخارج في هذه الصناعات (تقرير الاستثمار العالمي عام ٢٠٠٦). لذلك، فإن دور الشركات عبر الوطنية التقليدية يختلف الآن عن ما كان من قبل، وخاصة في النفط والغاز، حيث تشكل الشركات المملوكة للدولة الآن في البلدان النامية اللاعبين الأساسيين. وفي الواقع، أن الشركات المملوكة للدولة كلياً أو جزئياً تسيطر على نسبة كبيرة تبلغ ٩٠ في المائة من الاحتياطيات العالمية للنفط والغاز. وبعض هذه الشركات أصبحت تستثمر في الخارج، معززة الاستثمارات الأجنبية المباشرة فيما بين بلدان الجنوب. ومن بين كل مائة من الشركات عبر الوطنية الكبرى المنتمية للبلدان النامية، تعمل تسع منها في الصناعات الاستخراجية (تقرير الاستثمار العالمي لعام ٢٠٠٦). ففي النحاس وخام الحديد، تشكل *Codelco* (شيلي) و *CVRD* (البرازيل)، على الترتيب، أكبر منتجي العالم.

٩- ومن بين شركات النفط والغاز الرائدة الـ ٢٥ في عام ٢٠٠٣ (الجدول المرفق ١) كان هناك ١٥ من الشركات المملوكة للدولة تنتمي إلى بلدان نامية أو إلى الاتحاد الروسي، وثلاث شركات تمتلك الدولة حصة ضئيلة

(٧) كانت "الأخوات السبع" هي: Standard Oil of New Jersey (now ExxonMobil); Royal Dutch Shell;

British Anglo-Persian Oil Company (now BP); Standard Oil of New York (now part of ExxonMobil); Texaco (now Chevron), Standard Oil of California (now Chevron), Gulf Oil (now part of Chevron, BP and Cumberland Farms).

فيها - Petrobras (البرازيل)، وENI (إيطاليا)، وLukoil (الاتحاد الروسي)^(٨) وأما الشركات السبع الباقية فإنها شركات عبر وطنية تنتمي للدول المتقدمة. وفيما يتعلق بال ٢٥ شركة تعدين رائدة، والواردة في الجدول المرفق ٢، فإنها مصنفة بحسب حصتها من إنتاج التعدين العالمي. وتسيطر الشركات عبر الوطنية المنتمة للبلدان المتقدمة على القائمة إذ تشكل ١٦ من المدخلات. وهناك سبع شركات من البلدان النامية وأما الاثنتان الباقيتان فتنتمیان إلى روسيا. وعلى النقيض من صناعة النفط، فإن الشركات الخاصة تقوم بدور مسيطر في التعدين. وثمة استثناءات هي شركات Codelco (شيلي)، وAlrosa (الاتحاد الروسي) وKGHM Polska Miedz (بولندا). وبصفة عامة، فإن شركات التعدين عبر الوطنية أصغر من شركات النفط عبر الوطنية، ومعظمها يعمل في عدة معادن تستخرج من الصخور الصلبة^(٩).

١٠ - وتشكل المملكة المتحدة الدولة ذات المصدر الأكبر للاستثمارات الأجنبية المباشرة في القطاع الأولي (بحجم مقداره ١٣٢ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٠٤)، وتليها الولايات المتحدة (٣٨ مليار دولار أمريكي) واليابان (٦٢ مليار دولار أمريكي) (الجدول ٢). وقد تقدمت الصين لتحتل موقعاً فيما بين بلدان الوطن الكبرى، وذلك بحجم استثمار أجنبي مباشر مقداره ٦ مليار دولار أمريكي. وهناك بلدان نامية أخرى مدرجة الآن على القائمة تتضمن جمهورية كوريا (١,٨ مليار دولار أمريكي) وكازاخستان، والبرازيل، والمغرب، بحجم يقل عن ٥,٠ مليار دولار أمريكي^(١٠).

١١ - وكانت البلدان النامية تشكل مضيئاً مهماً للاستثمارات الأجنبية المباشرة في الصناعات الاستخراجية. بيد أن التأميمات التي حصلت منذ الخمسينيات إلى السبعينيات أحدثت تحولاً للاستثمارات الأجنبية المباشرة في الصناعات الاستخراجية صوب البلدان المتقدمة، وقد تم تيسير هذا التحول بفضل الاكتشافات الجديدة لمخزونات النفط في بعض الدول المتقدمة. وفي الثمانينات، استعاد الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاع الأولي مكانته. وقامت بعض البلدان النامية بخصخصة الأصول المملوكة للدولة عن طريق بيعها إلى مستثمرين أجنبى و/أو إتاحتها للاستثمار الأجنبي المباشر التأسيسي (في المجالات غير المطروقة)^(١١). وبدأت بلدان نامية أخرى في استغلال ثرواتها مع مشاركة الاستثمارات الأجنبية المباشرة. وازدادت حصة البلدان النامية في حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة

(٨) في حالة Petrobras، تسيطر الدولة على أغلبية القوة التصويتية. وأما فيما يتعلق بـ ENI فإن الدولة الإيطالية هي التي تستطيع فقط أن تمتلك أسهماً تمثل أكثر من ٣ في المائة من رأس مال تلك الشركة.

(٩) على سبيل المثال، فإن أنغولا الأمريكية نشطة في استخراج الفحم والنحاس والذهب والنيكل، كما أن BHP Billtion لديها اهتمامات في مجال الفحم والنحاس والحديد والنيكل وكذا في مجال النفط.

(١٠) البيانات الخاصة بجنوب أفريقيا غير متاحة.

(١١) تتضمن الأمثلة: شيلي وزامبيا (النحاس)، وغانا (الذهب)، وبيرو (المعادن الأساسية)، والأرجنتين وبوليفيا (النفط).

الخارجية للولايات المتحدة في الصناعات الاستخراجية من ١٠ في المائة في عام ١٩٧٧ إلى ٤٣ في المائة في عام ٢٠٠٥ (الجدول ١)^(١٢).

الجدول ٢ - حجم الاستثمار الأجنبي المباشر الخارجي في القطاع،
الأولي، بلدان موطن كبرى مختارة، آخر عام
(بمليارات الدولارات)

البلد	السنة	حجم الاستثمار الأجنبي
المملكة المتحدة	٢٠٠٤	١٣٢
الولايات المتحدة ^(أ)	٢٠٠٤	٨٨
اليابان	٢٠٠٤	٦٢
هولندا	٢٠٠٠	٥١
كندا	٢٠٠٣	٣١
إيطاليا	٢٠٠٣	٣٠
النرويج	٢٠٠٣	٢٠
الصين	٢٠٠٣	٦
أستراليا	٢٠٠٣	٤
ألمانيا	٢٠٠٣	٢
النمسا	٢٠٠٣	٢
جمهورية كوريا	٢٠٠٢	٢

المصدر: قاعدة بيانات الأونكتاد، الاستثمار الأجنبي المباشر/ الشركات عبر الوطنية.

(أ) باستثناء الاستثمار الأجنبي المباشر في أنشطة الخدمات المتعلقة بالصناعات الاستخراجية.

جيم - أنماط إقليمية

١٢ - يتأثر النمط الجغرافي للاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات الاستخراجية تأثيراً كبيراً بمدى توافر (ونوعية) الموارد الطبيعية. فلدى كثير من البلدان في أفريقيا وأمريكا اللاتينية والكاريبية وفرة في النفط والغاز وشتى المعادن. فغرب أفريقيا تحظى بوفرة في النفط والغاز، في حين أن معظم البلدان الواقعة في مناطق آسيوية أخرى أقل حظاً في

(١٢) أثناء الخمسة عشر عاماً الأخيرة، بزغ الاتحاد الروسي وبلدان دول الكومنولث المستقلة الأخرى كجهات للاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات الاستخراجية. وفي عام ٢٠٠٤، بلغ حجم الاستثمار الأجنبي المباشر الأولي في هذه البلدان ٢١ مليار دولار أمريكي، بما ينافس في حجمه المبلغ المخصص في جنوب أفريقيا، بلد التعدين التقليدي (٢٠ مليار دولار أمريكي) (تقرير الاستثمار العالمي لعام ٢٠٠٥، ص ٢٦٠).

هذا الصدد. وبصفة عامة، فإن الواقعة في غرب آسيا قريبة من الاستثمار الأجنبي المباشر في النفط، في حين أن كثيراً من بلدان أمريكا اللاتينية وأفريقيا كانت منفتحة أمام الاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات الاستخراجية أثناء التسعينات.

١٣- إن أفريقيا محبوبة ببراء عظيم في المعادن. فهذه القارة تكاد تحتكر الاحتياطيات العالمية من الكروميوم، والماس، والبلوتينيوم، ونسبة عالية من احتياطي العالم من الكوبالت والذهب والمنغنيز، واحتياطيات مستفيضة من البوكسيت، والفحم، والنحاس، والنيكل، واليورانيوم. ومن بين بلدان شمال أفريقيا، ظلت غابون ونيجيريا، لمدة طويلة من كبريات منتجي النفط، وهناك بلدان أقل نمواً مثل أنغولا، وتشاد، وغينيا الاستوائية والسودان، بزغت مؤخراً بين المنتجين المهمين. وعلى ذلك، فإن المعادن والنفط تمثل أصولاً محلية للاستثمار الأجنبي المباشر في أفريقيا. وقد استأثرت البلدان العشرة الكبرى المتلقية للاستثمار الأجنبي المباشر في أفريقيا بثلاثة أرباع التدفقات الداخلية في عام ٢٠٠٤، وجميعها من البلدان ذات الاحتياطيات المعدنية والبتروولية الكبيرة (تقرير الاستثمار العالمي لعام ٢٠٠٥، ص ٤١).

١٤- وفي أمريكا اللاتينية والكاريبي، يوجد لدى كل من الأرجنتين، وبوليفيا، والبرازيل، وكولومبيا، وإكوادور، والمكسيك، وبيرو، وترينيداد وتوباغو، وفنزويلا، مخزونات من النفط والغاز. كما أن شيلي هي أكبر منتجي العالم في النحاس وتحوز بلدان الأنديز احتياطيات كبيرة من النفط والموارد الأخرى (انظر على سبيل المثال، اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والكاريبي (ECLAC 2002)). وقد حدثت إعادة الانفتاح أمام الاستثمار الأجنبي المباشر أثناء التسعينات^(١٣). وقد حدث انتشار واسع النطاق في التعدين في الصخور الصلبة، ولكنه تباين من بلد إلى آخر في مجال البترول^(١٤). ونتيجة لذلك، ازداد الاستثمار الأجنبي المباشر الأولي زيادة كبيرة. وينبغي أن يستمر الاستثمار القوي في الصناعات الاستخراجية لعدة سنوات، استقراً من المشاريع الجديدة التي أعلنتها الشركات عبر الوطنية في الفترة بين كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ و أيار/مايو ٢٠٠٥ (تقرير الاستثمار العالمي لعام ٢٠٠٥، ص ٢٨٣). وقد بلغت القيمة المخططة لهذه المشاريع في التعدين في غير مجال النفط ٩ مليار دولار أمريكي، كما بلغت ٢٣ مليار دولار أمريكي في مجال النفط والغاز.

١٥- وفي داخل آسيا، تتميز معظم بلدان غرب آسيا بوفرة في النفط واعتماد كبير عليه (وكذلك الغاز إلى حد معين). ويلاحظ أن حصة النفط والغاز من إجمالي الصادرات كبيرة جداً، إذ تتراوح من ٥٦ في المائة (في ٢٠٠٢/٢٠٠٣) في الإمارات العربية المتحدة، إلى ٨٦ في المائة في حالة اليمن^(١٥). والمملكة العربية السعودية هي أكبر مصدري العالم للنفط الخام، كما أن جمهورية إيران الإسلامية، والعراق، والإمارات العربية المتحدة والكويت من

(١٣) بالرغم من أن تطوير منجم نحاس إسكونديدا المهم في شيلي بدأ بالفعل في الثمانينيات.

(١٤) على سبيل المثال، ظلت المكسيك مغلقة أمام الاستثمار الأجنبي المباشر في البترول، في حين انفتحت البرازيل جزئياً، بحيث سمحت بالشراكات مع شركات مملوكة للدولة لتطوير أو استغلال مناطق معينة (اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والكاريبي ٢٠٠٢، ص ١٥١).

(١٥) البلدان الأخرى التي يندرج مستوى اعتمادها بين هذين الحدين هي: البحرين، وجمهورية إيران الإسلامية، والعراق، والكويت، وعمان، وقطر، والمملكة العربية السعودية.

بين أكبر ١٠ بلدان نامية مصدرة للنفط. بيد أن معظم هذه البلدان مغلقة أمام الاستثمار الأجنبي المباشر في النفط^(١٦). ففي شرق وجنوب وشرق آسيا، مع استثناءات قليلة، يقل حظ البلدان من المعادن والنفط والغاز. وتتضمن البلدان المصدرة للسلع الأساسية إندونيسيا، وباكستان، وبنما، والصين والهند فيها مخزونات كبيرة من النفط والمعادن الأخرى ولكنها فضلت إبقاء تلك الصناعات تحت السيطرة الوطنية. وعلى ذلك، فإن الاستثمارات الأجنبية المباشرة الداخلة في هذه الصناعات كانت وما تزال ذات أهمية ضئيلة في معظم البلدان الآسيوية، إما بسبب خياراتها السياساتية (غرب آسيا) أو بسبب نقص مواردها الطبيعية.

١٦- وهناك بعض بلدان دول الكومنولث المستقلة ثرية أيضاً في الموارد الطبيعية. فالاتحاد الروسي هو ثاني أكبر مصدر للنفط بعد المملكة العربية السعودية، وأكبر مصدر للغاز. كذلك فإن كازاخستان وأذربيجان غنيتان بالنفط والغاز. كما أن قيرغيزستان لديها ذهب، ولدى طاجيكستان المنيوم، وأما تركمانستان فلديها غاز ونفط. كذلك فإن أوكرانيا غنية بمخامات الحديد، وقامت بتطوير قدرات تجهيزية فرعية، مما يسمح لها بتصدير الحديد والصلب في أشكال مجهزة.

١٧- وفي ضوء الاتجاهات المشار إليها أعلاه، قد يرغب الخبراء في النظر في الأسئلة التالية:

- ما هي العلاقة بين أسعار السلع ونمط الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي في النفط والتعدين في غير النفط؟ وكيف تتأثر بتكلفة التنقيب والاستخراج؟
- ما هي العوامل التي تشرح شتى مستويات وأشكال مشاركة الشركة عبر الوطنية في شتى الاقتصاديات الغنية بالموارد، وفي مختلف الصناعات الاستخراجية؟
- ما هي العوامل المحددة التي من المحتمل أن تؤثر في الأسعار في السنوات القادمة؟
- أين توجد أكبر التوقعات المستقبلية فيما يتعلق باستخراج الموارد، وما هو الدور المحتمل أن تقوم بها الشركات عبر الوطنية في هذا السياق؟

ثالثاً - آثار التنمية

١٨- يلزم النظر في آثار الاستثمار الأجنبي المباشر على البلدان النامية المضيفة، وذلك في السياق الأوسع لدور الصناعات الاستخراجية في التنمية وتخفيف حدة الفقر. ومن الناحية النظرية، ينبغي للموارد الطبيعية أن تيسر التنمية نظراً لأن الإيرادات المتحققة من هذه الموارد يمكن أن تساعد على التغلب على عقبتين في سبيل النمو الاقتصادي: هما انخفاض مستوى الادخارات ونقص العملة الأجنبية. ومع ذلك، ففي الواقع توجد استثناءات قليلة^(١٧) ذلك أن معظم البلدان التي بها وفرة في المعادن والنفط كان أداءها سيئاً من حيث النمو وتخفيف حدة

(١٦) ما زالت الشركات عبر الوطنية تقوم غالباً بدور في قطاعات النفط من خلال اتفاقيات اقتسام الإنتاج، وعقود إعادة الشراء واتفاقيات الخدمة.

(١٧) حالات النجاح التي غالباً ما يشار إليها فيما بين البلدان النامية تتضمن بوتسوانا، وشيلي، وماليزيا، وجنوب أفريقيا.

الفقر من أداء البلدان ذات الموارد الفقيرة. بل إن الكثير منها أصبح اليوم أفقر مما كان عليه منذ ٢٠-٣٠ سنة خلت^(١٨). كما اقترن استخراج الموارد الطبيعية بصراعات اجتماعية واضطرابات سياسية في عدد من البلدان.

١٩- ويلاحظ أن الإيرادات الكبيرة المتأتية من مشاريع استخراج الموارد الطبيعية يمكن أن تحدث اضطرابات في الاقتصاد تكون ذات عواقب اجتماعية - سياسية سلبية. كما أن الأسباب التي تتكرر الإشارة إليها لما يطلق عليه "لعنة الموارد" تتضمن التدهور الطويل الأجل في معدلات التبادل التجاري للمواد الخام مقارنة بالمنتجات المصنعة (انظر على سبيل المثال رادتزكي Radetzki ٢٠٠٦ أ)، وتتضمن أيضاً تذبذب الإيرادات من جراء تقلبات أسعار وأحجام الصادرات، إضافة إلى تقوية العملة نتيجة لتصدير الموارد الطبيعية "Dutch Disease"، والسعي للحصول على الربح، والفساد. وفي حين لا يوجد تفسير وحيد لتلك اللعنة، فإنه من الواضح أن الإدارة الرشيدة محورية في تحويل الإيرادات المتأتية من استغلال الموارد إلى مكاسب إنمائية مستدامة^(١٩).

٢٠- وما زال دور الشركات عبر الوطنية في التنقيب عن الموارد الطبيعية مثيراً للجدل. فمن ناحية، تريد بلدان نامية كثيرة من الشركات الأجنبية أن تأتي برأس المال، والتكنولوجيا، والخبرة اللازمة لاستغلال ثروتها الطبيعية. ومن ناحية أخرى، فإنها تواقّة لجني أقصى الفوائد من مواردها الوطنية، وتمانع في تسليم عائدات ريعها المحتملة من هذه الموارد إلى شركات أجنبية. كما أن هناك شواغل في أن ترجح كفة الآثار البيئية أو الاجتماعية المعاكسة على ما قد يتحقق من مكاسب اقتصادية محتملة نتيجة لاستخراج الموارد (بمشاركة أجنبية أو بدونها).

٢١- وقد كان السبب الأساسي الذي من أجله قامت البلدان بدعوة الشركات عبر الوطنية لاستغلال مواردها هو الحاجة إلى رأس المال التمويلي والتكنولوجيا والمعرفة. فالصناعات الاستخراجية تحتاج إلى رأس مال كثيف. فبناء منجم معادن أساسي كبير الحجم قد يتكلف أكثر من مليار دولار. وقد بلغ حجم الاستثمار في أكبر منجم نحاس في العالم - وهو منجم اسكونديدا في شمالي شيلي - ما مجموعه ٤,٢ مليار دولار أمريكي في الفترة بين ١٩٩١ و ٢٠٠٤ (المجلس الدولي للتعددين والمعادن، وغيره ٢٠٠٦). كما أن إنشاء خط أنابيب، أو تطوير مواقع رواسب نفطية، أو إنعاش صناعة متعثرة حجم الاستثمار فيها ضئيل، يمكن أن يكلف مليارات من الدولارات^(٢٠).

(١٨) على سبيل المثال، فإنه على امتداد العقود الثلاثة الماضية، أحقق النمو الاقتصادي للمملكة العربية السعودية في التمشي مع النمو السكاني، مما أدى إلى انخفاض دخل الفرد. وحدث نفس الشيء في حالة الإمارات العربية المتحدة. وأما في الكويت، فقد ازداد إجمالي الناتج المحلي الحقيقي للفرد في الفترة بين ١٩٨٠ و ٢٠٠٣ بنسبة ١ في المائة سنوياً، ولكنه سجل انخفاضاً نسبته ٣,١ في المائة سنوياً في الفترة بين ١٩٩٥ و ٢٠٠٤ (الأونكتاد ٢٠٠٥ ب، ص. ٣٢٩).

(١٩) انظر المجلس الدولي للتعددين والمعادن (ICMM) وآخرين، ٢٠٠٦، لمناقشة العلاقة بين الإدارة الرشيدة ولعنة الموارد.

(٢٠) على سبيل المثال، في جمهورية تنزانيا المتحدة، تطلبت زيادة الصادرات من الذهب إلى نحو ٧٠٠ مليون دولار في عام ٢٠٠٥، (من ١٢٠ مليون دولار في عام ٢٠٠٠) استثماراً مقداره ١,٣ مليار دولار أمريكي (Mining Journal Online)؛ كما أن تطوير مواقع رواسب النفط في حزام أورونكو في فنزويلا، والذي سمح بإيقاف انخفاض إنتاج النفط، تكلف ١٧ مليار دولار أمريكي (الهيرالد تريبون الدولية International Herald Tribune، ١ حزيران/يونيه ٢٠٠٦)؛ وفي أذربيجان، تكلف خط أنابيب باكو - تبيليسي - سيهان، المفتوح مؤخراً، ٣,٩ مليار دولار أمريكي (الإيكونوميست، The Economist، ١٩ آب/أغسطس ٢٠٠٦).

وهناك عدد قليل من البلدان، وخاصة من بين البلدان الأقل نمواً، لديها الموارد اللازمة لهذه الاستثمارات، أو تستطيع أن تحصل عليها، وكثيراً ما يتطلب النطاق الكامل من المشاريع مشاركة الشركات عبر الوطنية في الاستثمار.

٢٢- وبإشراك شركات أجنبية، تأمل البلدان في زيادة عائداتها من العملة الأجنبية والإيرادات الحكومية من جراء الاستغلال الناجح لمواردها الطبيعية. وقد تأكد في بعض البلدان، أن الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الداخل، ساعد على إيقاف تدني إيرادات الإنتاج والصادرات، والذي حدث نتيجة لسنوات من قلة الاستثمار وانخفاض الأسعار في الأسواق العالمية. ففي غانا، وبسبب الاستثمار الأجنبي المباشر، إلى حد بعيد، ازدادت الصادرات من الذهب ثلاث مرات في الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠٠٤، بحيث ارتفعت حصتها من إجمالي الصادرات من ربع إلى ٣٧ في المائة (الأونكتاد ٢٠٠٥، الفقرة ٤٨-٥٠). وفي زامبيا، كان الاستثمار الأجنبي مفيداً في استصلاح صناعة النحاس المتدهورة. فقد نما إنتاج وتصدير النحاس والعمالة فيه، نمواً كبيراً بعد انخفاضات أولية (تقرير الأونكتاد القادم) وفي بيرو، أسهم الاستثمار الأجنبي المباشر في إنعاش التعدين في النحاس والذهب أثناء التسعينات. وفي بلدان أخرى، لم تحظ الموارد الطبيعية القائمة بتطوير يذكر قبل أن يسمح للاستثمار الأجنبي المباشر بالقدوم^(٢١). وأما في مجال النفط، فإن بلداناً مثل أنغولا، وإكوادور، وإندونيسيا، وبيرو، تعتمد على إبرام اتفاقات مع شركات عبر وطنية لتواصل التنقيب والإبقاء على الإنتاج وزيادته على امتداد فترات زمنية طويلة. وعادةً ما تيرم الشركات المملوكة للدولة في البلدان النامية اتفاقات مع الشركات عبر الوطنية لإمكانية الوصول إلى التكنولوجيات اللازمة لتطوير المجالات الصعبة.

٢٣- بيد أن زيادة الإنتاج والصادرات لا تعني بالضرورة حدوث أثر إيجابي على الاقتصاد المضيف. فهناك عوامل مهمة تؤثر على صافي الإيرادات تتضمن كيفية اقتسام الربح بين الحكومة والمجتمعات المحلية والشركات عبر الوطنية؛ والمدى الذي تسهم به الشركات عبر الوطنية في الاقتصاد المحلي من حيث العمالة، وتنمية المهارات وإقامة الصلات والاستفادة من المعارف المكتسبة. بيد أن الإسهام النسبي للاستثمار الأجنبي المباشر في مجال التعدين في الاقتصاد الشامل عادة ما يظل محدوداً، بسبب ضعف الصلات المحلية. وفي البلدان النامية، تتسم مشاريع الصناعة الاستخراجية بأنها موجهة صوب التصدير بشكل نموذجي، مع تحقيق قيمة مضافة محدودة في البلد المضيف (مرفق ضمان ائتمانات التصدير ٢٠٠٣). كما أنها تتسم بكثافة رأسمالية نسبية، تحد من إمكانية إنشاء عمالة محلية، وغالباً ما تعتمد على مدخلات مستوردة. وفي هذا الوضع، تساق الحجج بأن الإيراد المالي المتأتي من قطاع التعدين يمثل أهم إسهام في الاقتصاد المحلي مع إمكانية توفير الفرصة لتسريع التنمية. وهذا يضع مسائل التوزيع واستخدام الإيرادات في بؤرة اهتمام السياسة.

(٢١) قبل أن تفتح جمهورية تروانجا المتحدة للاستثمار الأجنبي المباشر في التعدين في التسعينات، كان إنتاج الذهب يتم أساساً بتعدين صغير الحجم يشارك فيه مئات من آلاف الفقراء. وقد جعلت التدفقات الكبيرة للاستثمار الأجنبي المباشر من تعدين الذهب صناعة مهمة لإجمالي الناتج المحلي، وللصادرات، وللعمالة، ولإيرادات الحكومة (الأونكتاد ٢٠٠٢، الفقرات ١١-١٤).

٢٤- يلاحظ أن اقتسام الإيرادات بين المستثمرين والدولة مسألة محورية. وقد لحقها تعقيد من جراء الطبيعة الدوارة لأسعار المنتجات، والتي يمكن أن تحدث إيرادات مفاجئة كبيرة من وقت لآخر، في حين تتطلب المشاريع، منذ بدايتها، تعهدات مالية كبيرة وطويلة الأجل. وثمة نقد حالي مفاده أن عدداً من البلدان النامية قدمت شروطاً أسخى مما يجب لمشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات الاستخراجية، الأمر الذي نجم عنه حصولها على حصص منخفضة من الإيرادات الحكومية بشكل غير متناسب. وهناك عامل مهم في هذا السياق، هو أنه، بغية السماح للشركات باسترداد جزء من تكاليف المعدات، فإن معظم البلدان تسمح للمناجم بأن تعلن عن تزيلات استهلاكية كبيرة في السنوات الأولى من حياة المشروع (أوتو ٢٠٠٠). وفي أمريكا اللاتينية، تعرضت للنقد في بوليفيا وشيلي المدفوعات الضريبية الضئيلة التي تدفعها الشركات الأجنبية العاملة في استخراج المعادن (اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والكاربي ٢٠٠٣)^(٢٢). وقد حدث مؤخراً أن اتخذت بلدان كثيرة خطوات صوب زيادة حصة الحكومة من الإيرادات (انظر القسم التالي).

٢٥- وهناك مشاغل أخرى مرتبطة بمشاركة الشركات عبر الوطنية، تتضمن نضوب الموارد غير المتجددة؛ ونقصان الرقابة على الموارد (وخاصة في البلدان التي تعاني من صراعات شديدة)؛ والضرر الذي يلحق بالبيئة المحلية؛ والآثار الاجتماعية المعاكسة؛ ومخاطر زيادة الفساد؛ واتساع الفوارق بين الدخول؛ وتقويض الاستقرار السياسي. وكثير من هذه المشاغل لا ترتبط بالضرورة بالاستثمار الأجنبي المباشر، وإنما ترتبط بأنشطة الاستخراج ذاتها.

٢٦- ويلاحظ أن البعد البيئي للتعددين واستخراج النفط والغاز مسألة مهمة، سواء بمشاركة الشركات عبر الوطنية، أو بدون مشاركتها. وقد يتطلب التعدين التخلص من كميات ضخمة من نفايات الصخور والمياه، وتنجم الأخيرة غالباً من العمليات التي تنطوي على استخدام الكيماويات السامة. ويترتب على إنتاج النفط مخاطر التسربات ومشاكل التعامل. مما يرتبط بعملية الإنتاج هذه من غازات طبيعية. وقد تأثرت الصورة العامة لشركات التعدين عبر الوطنية أثناء التسعينات من جراء عدد من التسربات من خزانات سحب النفايات والتي أُعلن عنها على نطاق واسع، بما في ذلك ما حدث في غيانا (١٩٩٥) والفلبين (١٩٩٦) (تقرير الاستثمار العالمي ١٩٩٩، ص. ٢٩١). واستجابة لذلك، سعت شركات تعدين عبر وطنية كثيرة إلى تحسين ممارسات إدارتها، وتم اعتماد مبادئ توجيهية متعلقة بالبيئة تشمل الصناعة بأسرها. ولم تتعمق جميع البلدان في الدراسة الكاملة للقواعد التنظيمية البيئية، ولكن الشركات عبر الوطنية المسؤولة ظلت لسنوات كثيرة تطبق الممارسات البيئية التي تتفق والمعايير المطبقة في بلدانها. وبصفة عامة، فإن أنشطة الشركات عبر الوطنية تتسم بمزيد من الوضوح الآن كما تجري مراقبة المسائل البيئية عن كثب بدرجة أكبر. وقد يؤدي الإهمال في مسائل البيئة إلى تكبد تكاليف كبيرة من جانب الشركات.

٢٧- وبالرغم من الاتجاه صوب مستويات بيئية أعلى، فإن التحديات ما زالت باقية والأضرار مستمرة في الحدوث: "ويشير الدليل التجريبي إلى أن الآثار البيئية للاستثمار الأجنبي المباشر في قطاع التعدين يمكن أن تقلل أو

(٢٢) للاطلاع على المناقشة بشأن فرض الضرائب في مجال صناعة التعدين في شيلي، انظر معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية UNRISD ٢٠٠٥، والمجلس الدولي للمعادن والبيئة ICCM، وآخرين، ٢٠٠٦.

تزيد الضغوط الواقعة على البيئة، بالمقارنة بالاستثمار المحلي، وهذا يتوقف على الموقع الجغرافي وما إذا كانت الآثار المتعلقة بالتنظيمات أو التكنولوجيا أو الحجم تؤخذ في الاعتبار" (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي OECD 2002، ص. 10). وفي شيلي، أدى الاستثمار الأجنبي المباشر في مجال التعدين في النحاس إلى تدفق للتكنولوجيات السليمة بيئياً وأصبح الأداء البيئي للمستثمرين الأجانب أفضل في الغالب عن أداء الشركات المحلية أثناء العقدين الأخيرين (المرجع السابق). وفي غانا، من جهة أخرى، مارس المستثمرون الأجانب ضغطاً على الحكومة للسماح بالتنقيب والتعدين في مناطق الغابات المحمية، بالرغم من صدور قرار وطني بتعليق هذه الأنشطة في تلك المجالات (المرجع السابق). وفي زامبيا، يلاحظ أن المستثمرين الأجانب معفيون من المسؤوليات البيئية عن الأنشطة الماضية، وأن بوسعهم تأجيل الانصياع للمعايير البيئية (المرجع السابق). وقد يتسبب الخوف من العواقب البيئية في إثارة المعارضة من دعاة البيئة والمجموعات المحلية حيال المشاريع الاستخراجية، كما هو الحال، على سبيل المثال، في إكوادور وبيرو (اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والكاريبية) (ECLAC 2003، ص. 49).

٢٨ - وقد يرغب الخبراء في النظر إلى الأسئلة التالية في معرض المناقشات:

- ما هي المزايا والعيوب الأساسية للبلدان المضيفة المترتبة على إشراك الشركات عبر الوطنية في الصناعات الاستخراجية؟
- هل هناك منافع أو عيوب من منظور البلد المضيف لاجتذاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة فيما بين بلدان الجنوب في الصناعات الاستخراجية؟
- ما هي الفوارق الأساسية بين استخراج النفط والتعدين في الصخور الصلبة؟
- هل تختلف الآثار الإنمائية بين الشركات عبر الوطنية والشركات الوطنية؟
- كيف أثرت مشاركة الشركات عبر الوطنية في الصناعات الاستخراجية فيما يلي:
 - حجم وتوزيع إيرادات الميزانية والصادرات من الموارد الموجودة؛
 - إنشاء عمالة وروابط محلية؛
 - التنوع الصناعي وتنمية البنية الأساسية؛
 - البيئة والمجتمعات المحلية؛
 - قضايا التنمية الاجتماعية الأوسع نطاقاً.

رابعاً - الاتجاهات والآثار المتعلقة بالسياسات

ألف - التنظيم القانوني لدخول الشركات عبر الوطنية في الصناعات الاستخراجية

٢٩- يحتاج صناعو السياسة إلى النظر في إمكانية السماح للشركات الأجنبية في المشاركة في استخراج الموارد غير المتجددة لبلد ما. وفي الممارسة العملية، فإن أكبر البلدان فقط هي التي تميل لأن يكون لديها المصادر المحلية لرأس المال والتكنولوجيا التي تحتاجها. فإذا رئي أن مشاركة الشركات عبر الوطنية مرغوبة، يثور سؤال عن ماهية أشكال المشاركة الأكثر فائدة بقصد الإكثار إلى أقصى حد من الفوائد والتقليل إلى أدنى حد من التكاليف بالنسبة للبلد المعني؟ وقد يعتمد الرد المتعلقة بالسياسة على طبيعة الموارد (مثل النفط/الغاز مقارنة بالرواسب المعدنية) وعلى مقدرة المستثمرين المحليين على تعبئة التمويل اللازم، وقدرات الصناعة المحلية وتطورات الأسعار.

٣٠- ويلاحظ أن البلدان النامية هي اليوم أكثر انفتاحاً، بصفة عامة، لمشاركة الشركات عبر الوطنية مما كانت عليه منذ عقدين إلى ثلاثة عقود خلت. ومهما يكن من أمر، فإن هناك فوارق مهمة بين استخراج النفط/الغاز والتعدين في الصخور الصلبة، على الترتيب. ففي حالة النفط والغاز، أحدثت التأميمات التي حصلت في السبعينات تغييراً شديداً في دور شركات النفط الأجنبية في البلدان النامية^(٢٣). ومنذ ذلك الحين، أقام الكثير من البلدان النامية الغنية بالنفط حواجز عالية أمام الاستثمار الأجنبي المباشر، وما زالت تلك البلدان تعتمد بصفة أساسية على الشركات المملوكة للدولة الوطنية خاصتها، فيما يتعلق بالاستغلال التجاري لمواردها. وغالباً ما تكون هذه الحواجز ظاهرية فقط، حيث إن مشاركة الشركات عبر الوطنية إلى جانب شركات النفط الوطنية مسموح بها بمقتضى اتفاقيات المشاركة في الإنتاج، أو عقود الخدمة، أو اتفاقيات المشاريع المشتركة. وأما في مجال التعدين في الصخور الصلبة، فمعظم البلدان لا توسّط الكيانات الحكومية، بل قامت بسن قوانين تعدين لتنظيم أنشطة الشركات عبر الوطنية. ويلاحظ أن الأسباب وراء اختلاف الأشكال التي جرى من خلالها تنظيم الشركات عبر الوطنية العاملة في مجال النفط/الغاز مقارنة بتلك العاملة في التعدين، تتضمن الحساسيات المتعلقة بالسيطرة على النفط والغاز، وأن الربح أعلى في صناعة النفط.

٣١- وفي أمريكا اللاتينية والكاريبي، فتحت الإصلاحات التي جرت في التسعينات أجزاءً من صناعة الهيدروكربون أمام الاستثمار الأجنبي المباشر، الذي ركز على الاستغلال والإنتاج في مناطق جديدة وفي المياه العميقة أو شارك في الاستخراج من آبار النفط الخام الهامشية أو الشديدة الكثافة بتكلفة مرتفعة. وقد ظلت معظم الرواسب المربحة في أيدي الشركات المملوكة للدولة والتي غالباً ما تكون لديها اتفاقيات مع شركات عبر وطنية. وقد سمحت كولومبيا للاستثمار الأجنبي المباشر في شكل مشاريع مشتركة، وأما إكوادور، وترينيداد وتوباغو، فقد سمحتا للاستثمار الأجنبي المباشر في مناطق مختارة^(٢٤). كما أن معظم البلدان في المنطقة، باستثناء

(٢٣) "فعوضاً عن أن تكون "صاحبة الامتيازات"، مع حقوق ملكية النفط في باطن الأرض، أصبحت الشركات الآن مجرد "مقاولين" يعقود "اقتسام الإنتاج" تمنحها الحق في جزء من أي ناتج نفطي تكتشفه" (Yergin، ١٩٩١، ص. ٦٥٢).

(٢٤) خصصت الأرجنتين وبوليفيا شركائهما النفطية المملوكة للدولة، في حين أبقى المكسيك على احتكار PEMEX في التنقيب عن النفط واستخراجه (اللجنة الاقتصادية لأمريكا والكاريبي ECLAC ٢٠٠١، ص. ١٧١).

المكسيك، قامت بفتح النقل (بما فيه أنابيب النقل)، والتكرير والتسويق أمام الاستثمار الخاص^(٢٥). وأما في الغاز الطبيعي، فقد أصبح التحرير أوسع نطاقاً.

٣٢- وأما غرب آسيا التي تحظى بنحو ٦٥ في المائة من احتياطات النفط العالمية المؤكدة، والتي يعد إنتاجها هو الأرخص في العالم، فما زالت في الواقع مغلقة أمام الاستثمار الأجنبي المباشر. بيد أنه أثناء التسعينات، بدأت بعض البلدان في إبرام اتفاقيات مع شركات عبر وطنية لإمكان الوصول إلى رأس المال والتكنولوجيا والخبرة الإدارية. وفي أعقاب حرب الخليج، عادت عدة شركات عبر وطنية إلى الكويت بموجب اتفاقيات خدمة. واستمرت المملكة العربية السعودية في الاعتماد كلياً على شركتها المملوكة للدولة، أرامكو السعودية، للعمليات الأساسية بينما تسمح للمستثمرين الأجانب بالمشاركة في العمليات الفرعية مثل التكرير (بمجت ٢٠٠٠). وقد اعتمدت بلدان النفط الأفريقية وكذا إندونيسيا على الشركات عبر الوطنية من خلال اتفاقيات اقتسام الإنتاج، والمصاحبة غالباً للمشاريع المشتركة أو أنواع أخرى من المشاركة في رأس المال. ويتبع الاتحاد الروسي استراتيجية مماثلة لاستراتيجية بعض البلدان الواقعة في غرب آسيا وأمريكا اللاتينية. ففي قلب هذه الاستراتيجية توجد الشركات المملوكة للدولة (روزنفت في النفط وغاز بروم في الغاز)، والتي أحياناً ما تشارك عبر وطنية عندما تنهض الحاجة إلى تمويل أو تكنولوجيا في ميادين صعبة أو بعيدة^(٢٦).

٣٣- وفيما يتعلق في التعدين في الصخور الصلبة، فإن انفتاحه أمام الاستثمار الأجنبي المباشر أصبح شائعاً في التسعينات في معظم الدول النامية المشتغلة بالتعدين^(٢٧). وغالباً ما كان التحرير جزءاً من إصلاحات أوسع نطاقاً تستهدف إعادة إنعاش صناعات التعدين المتدنية، وحدث في وقت ساد فيه الرأي بأن المعادن تعاني من انخفاض مزمن في الأسعار. ونظراً لأن التعدين يتطلب كثافة رأسمالية، ويمثل نشاطاً مرتفع المخاطر، ويتطلب توقعات طويلة الأجل، فقد أصبح من الشائع اعتماد تشريع خاص يتعلق بالاستثمار الأجنبي وفرض الضرائب على الكيانات الأجنبية، وإدراجه في المدونات القانونية للتعدين. وكانت هناك سمة شائعة لحقبة التسعينات تمثلت في سن تقنينات تعدين جديدة أو مراجعة مدونات التعدين القائمة^(٢٨) بهدف تقديم تأكيدات وظروف أفضل لاستثمارات القطاع الخاص. وقد أدرجت تلك المدونات أحكاماً جديدة، أو أقوى، تتعلق بالحماية البيئية وبالآثار الاجتماعية للتعدين. وبالإضافة إلى مدونات التعدين، فإن البلدان تستخدم عادةً اتفاقيات تعدين مبرمة بين الحكومات والمستثمرين لتنظيم المشاريع الكبيرة (أوتو، غير مؤرخ، ص. ٢٨)^(٢٩).

(٢٥) ظلت فنزويلا تمثل استثناءً بالنسبة لأنابيب النقل، في حين تتطلب بعض البلدان من الشركات الخاصة أن توقع عقود تشغيل مع الشركات المملوكة للدولة.

(٢٦) انظر "Looking the West for new tools of the trade"، الهيرالد تريبيون الدولية، ١٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٦.

(٢٧) في أمريكا اللاتينية، بدأ الاتجاه في شيلي مع اعتماد المرسوم بقانون ٦٠٠ (١٩٧٤).

(٢٨) في الفترة بين ١٩٨٥ و ١٩٩٥، قامت ٩٦ من البلدان بمراجعة أو التخطيط لمراجعة مدونات تعدينها (Barberis ١٩٩٨، ص. ١٦).

(٢٩) على سبيل المثال، فإن هذه النوعيات من الاتفاقيات تستخدمها حكومات الأرجنتين، وبوتسوانا، وشيلي، وبابوا غينيا الجديدة، وإندونيسيا. وقد تُستخدم الاتفاقيات في حالة الافتقار إلى مدونة تعدين غير محدثة؛ للتعامل مع المسائل المعقدة الناشئة في مشاريع كبيرة، والتي تكون غير مغطاة بشكل مناسب بواسطة قوانين أخرى؛ أو بغية إعادة طمأنة المستثمرين الأجانب (Barberis ١٩٩٨، الفقرتان ١٨-١٩).

٣٤- وقامت معظم البلدان بتخفيف أو إلغاء القيود المتعلقة بالملكية الأجنبية للمناجم. ففي البرازيل، وإندونيسيا، وبابوا غينيا الجديدة، والفلبين، تم السماح للشركات عبر الوطنية بامتلاك حصة تصل إلى ١٠٠ في المائة من ملكية الأسهم في مشاريع التعدين المشتركة (أوتو ٢٠٠٠، باريس ١٩٩٨). وبالإضافة إلى ذلك قامت بلدان كثيرة بخصخصة الشركات المملوكة للدولة لصالح شركات أجنبية في معظم الحالات (مثلما حدث في بوليفيا وبيرو). كما كانت شيلي منفتحة أمام الاستثمار الأجنبي المباشر، ولكنها أبقّت كودليكو في حوزة الدولة. وقامت بلدان أفريقية، مثل غانا، وغينيا، ومالي، ومدغشقر، وجمهورية تنزانيا المتحدة، بتخصيص شركاتها المملوكة للدولة العاملة في التعدين لصالح مستثمرين أجانب، وألغت القيود على الملكية الأجنبية. وقد أدى الإخفاق في اجتذاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، بالرغم من الظروف الجيولوجية المواتية، إلى قيام كثير من البلدان الأفريقية بجعل أنظمتها القانونية (بما فيها الضريبية) أكثر جاذبية للمستثمرين^(٣٠). كذلك فإن الاتحاد الروسي وغيره من بلدان دول الكومنولث المستقلة، وخاصة كازاخستان، انفتحت أمام الاستثمار الأجنبي المباشر في التعدين. وقد مثلت عملية الانفتاح جزءاً من تغييرات تنظيمية أوسع نطاقاً نفذتها البلدان النامية التي أنشأت ظروف استثمار أساسية اعتبرها المستثمرون الأجانب ضرورية (ولكن غير كافية للاستثمار في الخارج، بما في ذلك تأمين الاستثمار لمدة كافية، والحق في تحويل الأرباح إلى الخارج، والرقابة الإدارية، واتساق واستمرار السياسات المتعلقة بالمعادن والشروط الضريبية الممكن التنبؤ بها) (بير من ٢٠٠١). كما قامت البلدان بتحسين إجراءاتها الإدارية المتعلقة بدخول الاستثمار الأجنبي المباشر والطلبات المتعلقة بمشاريع التعدين وتخفيض الضرائب المفروضة، والموافقة على هذه الطلبات.

باء - السياسات الرامية إلى زيادة المنافع وتخفيف التكاليف

٣٥- الأداء الاقتصادي الضعيف المستمر لكثير من البلدان الغنية بالموارد يطرح سؤالاً عن الكيفية التي تستطيع بها السياسات أن تضمن تحقيق منافع إنمائية أوسع نطاقاً من الاستثمار في الصناعات الاستخراجية. وفي الانتعاش الحالية للسلع، تواجه بلدان كثيرة تحدياً بشأن كيفية إدارة وإنفاق الإيرادات الزائدة بدون السقوط في لعنة الموارد. وفوق ذلك، فإن الأرباح المرتفعة التي تجنيها الشركات تثير أسئلة تتعلق بعدالة توزيع المنافع المالية المتحققة من استخراج الموارد، بل ودفعت ببعض البلدان إلى تغيير سياساتها.

٣٦- وقد تركّزت غالبية المناقشات التي دارت حول تفادي لعنة الموارد، على الحاجة إلى تحسين الإدارة الرشيدة في البلدان النامية الغنية بالموارد^(٣١). وتضم الإدارة الرشيدة للصناعات الاستخراجية نطاقاً واسعاً من المجالات، مثل الإدارة الجيدة للمالية العامة (لتفادي ارتفاع سعر الصرف والتضخم) أو نوعية الإطار التنظيمي والمؤسسات التي تنفذ النظم واللوائح، أو مراقبة الفساد، أو احترام القاعدة القانونية (بمعنى استخدام السلطة العامة وفقاً للقانون) أو مقدرة الحكومات على معالجة المشاكل من خلال إصلاحات مؤسسية رسمية. كما أن الإدارة الرشيدة هي العامل الأساسي الذي يضمن أن تُستخدم الإيرادات لتحقيق مكاسب إنمائية أوسع نطاقاً.

(٣٠) Campbell ٢٠٠٤؛ انظر أيضاً الأونكتاد ٢٠٠٢ أ و ٢٠٠٢ ب.

(٣١) انظر على سبيل المثال، البنك الدولي ٢٠٠٥، ص ١.

٣٧- وبالنسبة لكل مجال من مجالات الإدارة الرشيدة يمكن التعرف على مجموعة من التدابير السياساتية، يتعلق كثير منها بالإدارة المالية وبسياسات الاقتصاد الكلي الأوسع نطاقاً، بأكثر مما يتعلق بالاستثمار الأجنبي المباشر بصفته كذلك (انظر على سبيل المثال، Stevens 2003، الفقرات ١٨-٢٤). وعلى سبيل المثال، فإنه من أجل تفادي ارتفاع سعر الصرف الحقيقي الذي يؤدي إلى الإصابة بالحمى الهولندية في أوقات ارتفاع الأسعار، قد يكون من الضروري معادلة أثر الإيرادات الكبيرة المفاجئة على الطلب الكلي، ومن خلاله على التضخم وسعر الصرف. ويُلاحظ أن الاستجابات المتعلقة بالسياسة تتضمن الإدارة المالية الحصيفة التي تهدف إلى تطهير الإيرادات: إما بتجميع فوائض الميزانية، وسداد الديون أو بتوجيه الإيرادات إلى صندوق استقرار يُستخدم في أوقات انخفاض الأسعار، لتكميل الميزانية عندما يكون الطلب الكلي غير كافٍ وعندما تهبط النواتج والدخول الحقيقية. كما أن استخدام الأموال الطويلة الأجل لتجنب الأصول للأجيال المستقبلية أصبح هو الآخر أكثر شيوعاً^(٣٢). وقد استخدمت بلدان عديدة إما صناديق الاستقرار أو صناديق الأجيال المستقبلية، وتتضمن تلك البلدان أذربيجان، وشيلي، وإكوادور، وغانا، وإندونيسيا، وقيرغيزستان، وبارابوا غينيا الجديدة، وفنزويلا. (البنك الدولي ٢٠٠٥، ص ٨٤؛ Stevens 2003، ص ٢١).

٣٨- وما زال توزيع الإيرادات المتأتية من الصناعات الاستخراجية بين الشركات والدول يشكل مسألة مثيرة للجدل. ويُجد من فرص المناورات المتاحة لبلد ما حيال ما يلاقه من منافسة من البلدان الأخرى. فالتعدين يتعرض لضغوط تفاوضية معقدة تتناول شروط الاستثمار والنظام الضريبي الملائم الذي يوفق على أفضل وجه بين مصالح الأطراف المختلفة (الأونكتاد ٢٠٠٥، ص ٤٥).

٣٩- وفي مجال التعدين، قام عدد من بلدان أمريكا اللاتينية الغنية بالمعادن، مؤخراً، بمراجعة نظمها الضريبية لزيادة حصة الحكومة من الإيرادات. وقد استحدثت بيرو ضريبة تتراوح نسبتها من ١ إلى ٣ في المائة بحسب المبيعات السنوية لشركات التعدين، وهناك مناقشة سياسية بشأن إذا كان من الواجب إعادة التفاوض في الشروط الضريبية الممنوحة من جانب الحكومات السابقة. وفي شيلي، وافقت غرفة المنازعات على فرض ضريبة خاصة بنسبة ٤-٥ في المائة على أرباح التشغيل الإجمالية (اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والكاريبي؛ والمجلس الدولي للمعادن والبيئة وآخرون، ٢٠٠٦، ص ٤٠). وأما في أفريقيا، فإن جنوب أفريقيا تراجع تشريعها المتعلق بالتعدين بقصد زيادة إيراداتها ومنافعها الإنمائية من التعدين. ويقترح مشروع التشريع فرض ضريبة تتراوح نسبتها بين ١ و٤ في المائة، بحسب نوع المعدن (الأونكتاد ٢٠٠٥، ص ٤٧). وفي زامبيا، أعلنت الحكومة في تموز/يوليه ٢٠٠٦، أنها سوف تدخل في مفاوضات مع شركات التعدين لاستعراض ضرائبها والحوافز الضريبية الأخرى الواردة في اتفاقيات التنمية الموقعة مع المستثمرين في مجال التعدين^(٣٣).

(٣٢) ثمة اعتبار مهم آخر يتعلق بالسياسة وهو أن الحكومات تتفادى استخدام الإيرادات أو التوقعات بمزيد من الإيرادات، لزيادة الاقتراض، نظراً لأن هذا قد يؤدي إلى تقوية أعراض الحمى الهولندية من خلال إضافة الزيادة في سعر الصرف الحقيقي.

(٣٣) "زامبيا: مرجحاً بقرار الحكومة لاستعراض اتفاقيات التعدين"، *Times of Zambia*، ٥ تموز/يوليه ٢٠٠٦.

٤٠ - وأما في صناعة النفط، فقد تنوعت ردود الفعل المتعلقة بالسياسة على الأسعار المرتفعة. فقد سعى عدد من حكومات البلدان المضيفة إلى زيادة حصتها من الإيرادات بزيادة الضرائب، وإعادة التفاوض بشأن العقود مع الشركات عبر الوطنية، وفرض تغييرات من جانب واحد على العقود و/أو زيادة سيطرة الحكومة على الصناعة. وقد مضت فنزويلا إلى مدى أبعد: حيث أدخلت تغييرات من جانب واحد على العقود وحوّلتها من اتفاقيات خدمة تشغيل إلى عقود مشتركة مع حصول الحكومة على حصة الأغلبية؛ وقد وُحِدَت عوائدها عند نسبة ٣٠ في المائة^(٣٤)، واستحدثت ضريبة استخراج، وزادت من معدل الضريبة على الدخل اعتباراً من عام ٢٠٠٧ إلى ٥٠ في المائة من ٣٤ في المائة في حالة الارتباطات الاستراتيجية لمنطقة حزام أورينوكو Orinoco. وأما بوليفيا، فقد أمتت مواردها من النفط والغاز، بما يمنح الدولة سلطة مراقبة وإدارة الإنتاج والنقل والتكرير والتخزين والتوزيع والتجارة والتصنيع في مجال النفط والغاز. وهي كذلك تسيطر على شركات النفط والغاز التي تم تخصيصها في التسعينات. وقد انخفضت حصة الشركات الخاصة من ٥٠ في المائة (وهي النسبة التي منحها قانون الهيدروكربون المعتمد في أيار/مايو ٢٠٠٥) إلى ١٨ في المائة من قيمة الإنتاج (تقرير الاستثمار العالمي ٢٠٠٦)^(٣٥). وإما إكوادور فقد استحدثت إصلاحات في مجال الهيدروكربون من شأنها أن تمنح الحكومة سيطرة أكبر وحصة أكبر من الأرباح^(٣٦). وهناك بلدان أخرى تركت نُظُمها الضريبية دون تغيير (مثل مصر ونيجيريا وكازاخستان)^(٣٧). وهناك بعض البلدان (أستراليا، وإندونيسيا، والنرويج) ذات مجال إنتاج أكثر نضجاً، تعرض شروطاً محسّنة لتشجيع الاستثمار.

٤١ - وبخلاف جني حصة أكبر من الإيرادات، فإنه من المهم كذلك أن تُستخدم الإيرادات المتأتية من الصناعات الاستخراجية استخداماً فعالاً لدعم أولويات التنمية. فكثير من العوامل التي تؤدي إلى سوء الأداء تنجم عن الفشل المؤسسي والسياساتي. ويمكن أن تساعد الإدارة الرشيدة الأفضل في ضمان استغلال الربح لتحقيق مكاسب إنمائية. وقد نودي بمراجعة الشفافية والإفصاح الكامل عن الإيرادات المالية المتحققة من الصناعات الاستخراجية، وذلك تحت عنوان "مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية Extractive Industries Transparency Initiative"، وتحت عنوان حملة أعلن عن ما تدفع "Publish What You Pay Campaign"^(٣٨). وقد بدأت بعض شركات النفط في الإفصاح عن إيرادات الحكومة. وثمة شركات أخرى يساورها القلق من أن الإفصاح من جانب واحد قد

(٣٤) العوائد بالنسبة لاتفاقيات خدمة التشغيل تمت زيادتها بالفعل من ١ إلى ١٦,٦ في المائة.

(٣٥) هذا المعدل هو ٥٠ في المائة بالنسبة للشركات التي تنتج أقل من ١٠٠ مليون قدم مكعب من الغاز الطبيعي يومياً.

(٣٦) نشرة الطاقة "ذروة مشكلة النفط: تقسيم كعكة متنامية في الحجم"، نشرة Falls Church News-Press، ١ حزيران/يونيه ٢٠٠٦، وتقرير الاستثمار الدولي ٢٠٠٦.

(٣٧) Sam Fletcher، "مع ارتفاع الأسعار، تقوم البلدان بتنقيح نظمها المالية E&P"، *Oil and Gas Journal, Tulsa*، ٦ شباط/فبراير ٢٠٠٦، الجزء ١٠٤، العدد ٥، ص ٢٢.

(٣٨) انظر على سبيل المثال: www.eitranspareccy.oro و www.publishwhatyoupay.org/english/.

يؤذيها، نظراً لأن بعض الحكومات المضيفة تعتبر أن الإفصاح غير قانوني. وقد تناولت اتحادات صناعة التعدين بعض مسائل الفساد واستخدام الإيرادات، ولكن شركات التعدين الأفرادية يبدو أنها لم تنضم إلى المناقشة^(٣٩).

٤٢ - وفي المجال البيئي، شكلت التقييمات المستقلة للآثار البيئية، وخطط الإدارة البيئية ممارسة شائعة لمدة طويلة في مشاريع التعدين الكبيرة التي تتضمن الشركات عبر الوطنية. بيد أن هناك بلداناً كثيرة تعاني من نقص القدرة على مراقبة وإنفاذ هذه الأحكام. وهذه التحسينات تستغرق وقتاً وربما تتطلب جهداً دولياً لتعبئة قدرات مؤسسية. وفي الوقت ذاته، قد يكون على الشركات الخاصة أن تتحمل قدراً أكبر من المسؤولية عن أفعالها. وربما تكون للصكوك الدولية مثل المبادئ التوجيهية للمؤسسات المتعددة الجنسيات، والصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ذات صلة في هذا السياق^(٤٠). ولقد أُشير إلى أن "رغبة الشركة في تنفيذ المبادئ التوجيهية الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي يمكن أن تصبح شرطاً لأهلية ضمانات وائتمانات صادرة عن جميع حكومات البلدان المتقدمة (Campbell 2004، ص ٨٤)، كما أنه ينبغي للبورصات المدرجة فيها شركات التعدين أن تُقر المسؤولية الاجتماعية لمطالبات الإفصاح (المرجع السابق، ص ٨٥).

جيم - سياسات البلدان النامية الرامية إلى تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الخارج في الصناعات الاستخراجية

٤٣ - لدى بعض البلدان النامية سياسة مدروسة لدعم التوسع الدولي لشركاتها المملوكة للدولة من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر و/أو إبرام الشراكات مع الشركات عبر الوطنية المنتمية للبلدان المتقدمة وكذلك المنتمية للبلدان النامية (تقرير الاستثمار العالمي ٢٠٠٦). وفي حين أن هذه الأنشطة الخارجية تركز على بلدان نامية أخرى، فإن بعض الشركات استثمرت في بلدان متقدمة من خلال عمليات الإدماج واكتساب الملكية (M&As). وبالنسبة لشركات نפט البلدان النامية، فإن إيراداتها الكبيرة المتحققة من استخراج النفط يسّرت من توسعها الأجنبي، فهناك شركات مثل ONGC (الهند)، و Petronas (ماليزيا)، و Petrobras (البرازيل)، و CNPC و CNOOC (الصين) اكتسبت ملكية أصول مهمة في الخارج، وتوسّعت بسرعة من نطاق أنشطتها عبر البحار. فعلى سبيل المثال، انتشرت أنشطة شركات النفط عبر الوطنية الصينية، والتي تتضمن التنقيب والإنتاج والنقل والتكرير وعقود الخدمة، فيما يزيد على ٤٦ من البلدان، معظمها بلدان نامية، تقع في جميع القارات (Ma Xin Andrews-Speed 2006، الفقرتان ٢١-٢٢). كما بدأت شركات النفط الصينية والهندية في التعاون في تقديم العطاءات للحصول على أصول نفطية^(٤١).

(٣٩) Gordon و Pestre 2006، ص ٢٠٣.

(٤٠) بالرغم من ملاحظة أن المبادئ التوجيهية طوعية، فإن البلدان الملتزمة - وهي بلدان الموطن بالنسبة لمعظم التدفقات الخارجية للاستثمار الأجنبي المباشر في العالم، وموطن كبريات الشركات عبر الوطنية العاملة في مجال التعدين والنفط - ألزمت نفسها بمتابعة تفهّم ومراعاة الشركات عبر الوطنية لتلك المبادئ التوجيهية (Gordon و Pestre 2002، ص ٢٠٤).

(٤١) في آب/أغسطس ٢٠٠٦، حصلت ONGC (الهند) و Sinopec (الصين)، بشكل مشترك، على حصة في شركة Omimex de Colombia، والتي تمتلكها شركة Omimex Resources (الولايات المتحدة) (انظر www.rigzone.com/news/article.asp?a_id=35185).

٤٤ - ربما تكون هناك أسباب مختلفة وراء دعم الحكومات للاستثمار الأجنبي المباشر للخارج. وفي بعض الحالات، قد يكون الاستثمار في الخارج ضرورياً للإبقاء أو لتعزيز القدرة التنافسية للشركات المعنية. ولدى بعض البلدان مصلحة في تأمين الإمدادات من المواد الخام لصالح اقتصاداتها المتوسعة. فعلى سبيل المثال، اعتمدت الصين استراتيجية "لنصبح عولمين" من أجل تعزيز العمليات الدولية للشركات الصينية بقصد تحسين تخصيص الموارد وتعزيز قدراتها التنافسية الدولية. وقد تم اعتماد سياسة دعم انتقائية تشجع، ضمن حملة أمور، مشاريع استخراج الموارد للتخفيف من العجز المحلي في الموارد الطبيعية. وقد كانت شواغل أمن الطاقة هي القوة الدافعة لهذه التطورات السياساتية الجديدة.

٤٥ - ولهذا الاتجاه عدة آثار. فأولاً، بالنسبة للبلدان النامية التي تحوز قدرات كافية، قد يمثل الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الخارج خياراً للوصول إلى الموارد. وثانياً، أن نشوء المزيد من بلدان موطن الاستثمار الأجنبي المباشر، وكذلك المزيد من الشركات عبر الوطنية التي تبحث عن المواد الخام، قد يؤدي إلى زيادة إمكانية البلدان النامية المضيفة "للتفاوض بشأن العائدات من الاستثمار" في الصناعات الاستخراجية (الأونكتاد ٢٠٠٥، ص ٦٩). وثالثاً، أن مسألة الاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات الاستخراجية أصبحت مسألة من مسائل التعاون فيما بين بلدان الجنوب.

دال - الاتفاقيات الدولية

٤٦ - هناك اتفاقيات دولية متنوعة تتعلق بالاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات الاستخراجية. وتركز معاهدات الاستثمار الثنائية على حماية الاستثمار ضد التأميم والمصادرة، وعلى المعاملة غير التمييزية للمستثمرين الأجانب، وعلى تسوية المنازعات. ويلاحظ أن قيمة معاهدات الاستثمار الثنائية للاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات الاستخراجية (وللاتفاقيات بين الشركات عبر الوطنية والدول المضيفة) تتوقف على مدى تغطية وقوة أحكامها، وهي متنوعة، بما يعكس الفترات التي أبرمت فيها واهتمامات البلدان التي أبرمتها.

٤٧ - وكالة ضمان الاستثمار المتعددة الأطراف (MIGA) مؤسسة تتبع مجموعة البنك الدولي، وتوفر تأمينات للمستثمرين ضد المخاطر السياسية للاستثمار في البلدان النامية. ومن ثم، فإنها تعزز الأمن القانوني للاستثمار الأجنبي المباشر بإضافة برامج وطنية وإقليمية لضمان الاستثمارات^(٤٢). وتغطي معاهدة ميثاق الطاقة قطاع الطاقة، بما في ذلك صناعات النفط والغاز، ابتداءً من التنقيب وحتى نهاية خطوات الاستخدام. وتتضمن عضوية تلك المعاهدة ٥١ من البلدان من أوروبا وآسيا إضافة إلى ١٩ من الدول المراقبة من مناطق أخرى (وتتضمن الولايات المتحدة، وفرنسا، ونيجيريا). وتعزز المعاهدة أسواق الطاقة المفتوحة والتنافسية وأمن الإمداد بالطاقة، في حين تحترم مبادئ التنمية المستدامة والسيادة على الموارد الطبيعية. وتستهدف تقوية قاعدة القانون بإنشاء قواعد

(٤٢) في عام ١٩٩٩، اعتمدت وكالة ضمان الاستثمارات المتعددة الأطراف MIGA تقييمها البيئي وسياساتها المتعلقة بالإفصاح، وصاغت في عام ٢٠٠٢ سياساتها المؤقتة المتعلقة بالضمانات. وقد اعتمدت مؤخراً، في أعقاب أحد التقييمات، توصيات إضافية لتعزيز الآثار الإيجابية للمشاريع التي تدعمها (البنك الدولي ٢٠٠٥)، الفقرات ١٩٥-٢٠٠.

مشتركة تراعيها جميع الحكومات المشاركة. وقد تساعد معاهدة ميثاق الطاقة على توفير الأطر الدولية الملائمة والمعول عليها والمستقرة، بشكل متزايد، للاستثمار في صناعات الغاز والنفط لدى البلدان المشاركة.

٤٨ - وفي ضوء التحليل أعلاه، قد يرغب الخبراء في تناول المسائل التالية:

- إلى أي مدى، وكيف، تقوم البلدان بتنظيم مشاركة الشركات عبر الوطنية في الصناعات الاستخراجية؟
- كيف يمكن تصميم النظم القانونية بحيث تعكس استراتيجية التنمية الشاملة للبلد المضيف، بينما توفر حصة ملائمة من الربح للمساهمين المعنيين على شتى مستويات أسعار النفط والمعادن؟ وما هي أدوات السياسة التي يمكن استخدامها في هذا السياق، خلاف الضرائب؟
- في ظل أية ظروف، إن وُجدت، تكون صناديق الاستقرار ملائمة؟
- كيف تستطيع الحكومات تعزيز روابط أوثق بين الصناعة الاستخراجية والاقتصاد المحلي؟
- كيف يمكن أن يسهم استخراج الموارد في التصنيع؟
- ما هو دور شواغل "الأمن الوطني" و"أمن الطاقة" في تنمية السياسات التي تنظم الاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات الاستخراجية؟
- إلى أي مدى يشكل تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الخارج طريقة فعالة لمعالجة شواغل البلدان النامية؟
- ما هي أفضل الممارسات لمعالجة الشواغل البيئية المتعلقة بمشاركة الشركات عبر الوطنية في الصناعات الاستخراجية؟
- كيف يمكن للحكومات أن تضمن أن يُستشار جميع المساهمين - والمجتمع المحلي، والصناعة، والمؤسسات غير الحكومية، واتحادات العمال - بشأن السياسات المتعلقة بالاستثمار الأجنبي المباشر في استخراج الموارد؟
- كيف تستطيع بلدان الموطن أن تعزز المكاسب الإنمائية المتأتية من الاستثمار في الصناعات الاستخراجية؟
- ما الذي يمكن للتعاون الدولي أن يفعله لضمان تحقيق مكاسب إنمائية أكبر من استخراج الموارد الطبيعية؟
- ما هو الدور الذي تستطيع أن تقوم به المعايير الدولية المعنية بالمسؤولية البيئية في الصناعات الاستخراجية؟

References

- Bahgat, Gawdat (2000). "Foreign investment and oil industry in the Persian Gulf states", in *Minerals & Energy*, Vol. 15, no.2.
- Barberis, Daniele (1998). *Negotiating Mining Agreements: Past, Present and Future Trends*, Kluwer Law, The Hague, London and Boston.
- Biermann, Johan (2001). "Undermining mineral rights: An international comparison", *The Free Market Foundation, FMF Occasional paper*, No. 10 (Johannesburg: The Free Market Foundation)
- Campbell, Bonnie (ed.) (2004). *Regulating Mining in Africa: For Whose Benefit?*, Discussion Paper 26, (Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet).
- Cantwell, John (1991). "Foreign Multinationals and Industrial Development in Africa", in Buckley, Peter (ed.), *Multinational Enterprises in Less-Developed Countries* (London: Macmillan).
- ECLAC (various years: 2001-2004). *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean*, (Santiago, Chile: United Nations).
- Economist Intelligence Unit (2006). *World commodity forecasts: industrial raw materials* (London: EIU).
- Energy Charter Secretariat (2006). *Energy Charter. Annual Report* (Brussels: Energy Charter Secretariat).
- Eurostat (2005). *European Union foreign direct investment yearbook* (Luxembourg).
- Gordon, Kathryn and Florent Pestre, (2002). "Moving Towards Healthier Governance in Host Countries: The Contribution of Extractive Industries", (Paris: OECD).
- International Council on Mining and Metals (ICMM), The World Bank and UNCTAD Commodities Branch (2006). *Synthesis of four Country Case Studies. The Challenge of Mineral Wealth: using resource endowments to foster sustainable development* (London: ICMM).
- Ma Xin and Philip Andrews-Speed (2006). "The Overseas Activities of China's National Oil Companies: Rationale and Outlook", *Minerals and Energy – Raw Materials Report*, vol. 21, no. 1, 2006, pp. 17-30.
- OECD (2002). *Foreign Direct Investment and the Environment: Lessons from the Mining Sector* (Paris: OECD).
- Otto, James (1998). "Mineral policy, legislation and regulation", in *Mining, Environment and Development*, a series of papers prepared for UNCTAD (Geneva: UNCTAD), mimeo.
- Otto, James (2000). "Mining taxation in developing countries", paper prepared for UNCTAD, November, (Geneva: UNCTAD), mimeo.
- Radetzki, Marian (2006a). "Fallacies of peak oil", mimeo.
- Radetzki, Marian (2006b). "The anatomy of three commodity booms", Lulea University of Technology, Lulea, mimeo.

- Ross, Michael (2001). "Extractive Sectors and the Poor" (Boston: An Oxfam America Report).
- Stevens, Paul (2003). "Resource impact – curse or blessing? A literature survey", IPIECA, University of Dundee, Dundee, mimeo.
- UNCTAD (1999 – WIR99). *World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge for Development* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (2005 – WIR05). *World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (2006 – WIR06). *World Investment Report 2006: FDI from developing and transition economies - Implications for development* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (2000). *Investment Policy Review: Peru* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (2002a). *Investment Policy Review: The United Republic of Tanzania* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (2002b). *Investment Policy Review: The United Republic of Tanzania* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (2003). *Investment Policy Review: Ghana* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (2005a). *Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (forthcoming). *Investment Policy Review: Zambia* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (2005b). *Handbook of Statistics 2005* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTAD (2006). *Trade and Development Report 2006* (New York and Geneva: United Nations).
- UNCTC (1983). *Transnational Corporations in World Development: Third Survey* (New York: United Nations).
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) (2005). "The 'pay your taxes' debate: Perspectives on corporate taxation and social responsibility in the Chilean mining industry", Technology, Business and Society Paper No. 16 (Geneva: UNRISD).
- World Bank (2005). *Extractive Industries and Sustainable Development: An Evaluation of World Bank Group Experience* (Washington, D.C.: World Bank).
- Yergin, Daniel (1991). *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and the Power* (New York: Simon & Schuster).

Annex table 1. Top 25 oil and gas companies, 2003

Rank ^a	Company	Country	State ownership (in per cent)	Reserves		Output	
				Oil (Mil. bbl)	Gas (Bcf)	Oil (1,000 b/d)	Gas (MMcf/d)
1	Saudi Aramco	Saudi Arabia	100	259 400	230 600	9 045	6 900
2	ExxonMobil	United States	-	12 856	54 769	2 516	10 119
3	NIOC	Islamic Republic of Iran	100	125 800	940 900	3 852	7 640
4	PDV	Venezuela	100	77 800	148 000	2 500	4 000
5	BP	United Kingdom	-	10 081	48 024	2 121	8 613
6	Royal Dutch/Shell	United Kingdom and Netherlands	-	7 257	44 920	2 334	8 849
7	ChevronTexaco	United States	-	8 599	20 191	1 808	4 292
8	Total	France	-	7 323	22 267	1 661	4 786
9	Pemex	Mexico	100	16 041	14 850	3 723	3 244
10	PetroChina	China	90	10 997	41 147	2 120	2 407
11	ConocoPhillips	United States	-	5 171	16 060	1 241	3 522
12	KPC	Kuwait	100	99 000	55 500	2 170	1 054
13	Sonatrach	Algeria	100	10 533	148 960	1 729	7 807
14	Adnoc	UAE	100	55 210	133 348	1 200	4 242
15	Petrobras	Brazil	32	9 772	11 202	1 701	2 010
16	Pertamina	Indonesia	100	4 722	90 262	1 139	2 562
17	Eni	Italy	30	4 138	18 008	981	3 486
18	Repsol YPF	Spain	-	1 882	19 942	594	3 021
19	Lukoil	Russian Federation	8	15 977	24 473	1 622	364
20	NNPC	Nigeria	100	21 153	105 836	2 166	677
21	Petronas	Malaysia	100	7 136	98 960	731	4 172
22	INOC	Iraq	100	115 000	110 000	1 330	239
23	Libya NOC	Libyan Arab Jamahiriya	100	22 680	46 384	896	617
24	Gazprom	Russian Federation	73	13 561	988 400	221	52 244
25	EGPC	Egypt	100	1 800	31 064	375	1 611

Source: Energy Intelligence Group.

^a The ranking is based on oil reserves and production, natural gas reserves and output, refinery capacity and product sales volumes.

Annex table 2. Top 25 mining companies, 2004^a

Rank world	Company name	Country	State ownership (in per cent)	Share of world mine production (in per cent)	Cumulative world mine production (in per cent)
1	Anglo American plc	United Kingdom		5.21	5.21
2	Cia Vale do Rio Doce	Brazil	4.7	4.47	9.68
3	BHP Billiton Group	Australia		4.26	13.94
4	Rio Tinto plc	United Kingdom		3.95	17.89
5	Norilsk Nickel (MMC) JSC	Russian Fed.		2.93	20.82
6	Corporacion Nacional del Cobre de Chile (CODELCO)	Chile	100	2.52	23.34
7	Newmont Mining Corp	United States		1.67	25.01
8	Phelps Dodge Corp	United States		1.55	26.56
9	Anglogold Ashanti Ltd	South Africa	3.4	1.33	27.89
10	Grupo Mexico SA de CV	Mexico		1.32	29.21
11	Noranda Inc	Canada		1.24	30.45
12	Inco Ltd	Canada		1.23	31.68
13	Impala Platinum Holdings Ltd	South Africa		1.17	32.85
14	Barrick Gold Corp	Canada		1.08	33.93
15	Placer Dome Inc	Canada		1.04	34.97
16	Gold Fields Ltd	South Africa		0.91	35.88
17	WMC Resources Ltd	Australia		0.85	36.73
18	Freeport McMoran Copper & Gold Inc	United States		0.84	37.57
19	Harmony Gold Mining Co Ltd	South Africa		0.84	38.41
20	Xstrata plc	Switzerland		0.83	39.24
21	Lonmin plc	United Kingdom		0.82	40.06
22	Alrosa Co Ltd	Russian Fed.	77	0.81	40.87
23	KGHM Polska Miedz SA	Poland	44.3	0.76	41.63
24	Teck Cominco Ltd	Canada		0.68	42.31
25	Antofagasta Ltd	United Kingdom		0.62	42.93

Source: Raw Materials Data from Raw Materials Group, Stockholm, 2006.

^a Ranked by approximate share of total value of world mine production of non-fuel minerals.

- - - - -