الأمم المتحدة

TD/B/C.II/MEM.3/11

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.: General
26 September 2011
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية
لجنة الاستثمار والمشاريع والتنمية
اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن الاستثمار من أجل التنمية
الدورة الرابعة
جنيف، ٥-٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت
جعل الاستثمار عاملاً مساهماً في التنمية: منظور السياسة العامة

الاستثمار من أجل التنمية: التحديات الراهنة على صعيد السياسة العامة

مذكرة أعدتها أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

تحدد هذه المذكرة التحديات الراهنة التي تواجهها سياسات الاستثمار الوطنية والدولية، وتستطلع طُرق التقدم إلى الأمام لجعل الاستثمار عاملاً مساهماً في التنمية. ولقد أصبح نظام سياسات الاستثمار في القرن الحادي والعشرين أكثر تعقداً وتنوعاً وأكثر ترابطاً مع مجالات أخرى متنوعة تتعلق بالسياسة العامة. فعلى الصعيد الوطني، ينجم أحد التحديات الكبيرة عن تزايد التفاعل بين سياسات الاستثمار والسياسات الصناعية وسياسات تنمية المشاريع – مما يضع راسمي سياسات الاستثمار أمام تحدٍ يتمثل في كيفية إدماج الاستثمار الأجنبي في الاستراتيجيات الإنمائية العامة. ولا يحدث هذا التفاعل فقط من خلال السياسات المختلفة التي تتناول الاستثمار الأجنبي، وإنما أيضاً، وعلى نحو متزايد، نتيجة ظهور أشكال الإنتاج الدولي غير القائمة على المساهمة في رأس المال، مثل التصنيع التعاقدي أو الاستعانة بمصادر خارجية لتقديم الخدمات.

الرجاء إعادة الاستعمال

وتتعلق تحديات أخرى بتزايد عدد البلدان التي ترى ضرورة إعادة التوازن بين حقوق المستثمرين وواجباتهم – فيما يتعلق، مثلاً، بالسماح بالاستثمار الأجنبي في صناعات"حساسة"، أو ضرورة تحقيق هدف التنمية المستدامة. وفي كلتا الحالتين، يبرز سؤال حول كيفية تعديل السلطات التنظيمية للدولة كي تتصدى بفعالية لهذه التحديات دون اللجوء إلى تدابير حماية الاستثمار.

وعلى الصعيد الدولي، يواجه راسمو السياسات تحدياً يتمثل في تزايد تعقُّد النظام الذي يضم آلاف اتفاقات الاستثمار الدولية، وفي كثرة المفاوضات الجارية، وتعدد آليات تسوية المنازعات. ويطرح ذلك سؤالاً حول ما يمكن عمله للتوصل إلى نهج أكثر تنسيقاً بشأن وضع قواعد اتفاقات الاستثمار الدولية.

مقدمة

١- تواجه عملية وضع سياسات الاستثمار في القرن الحادي والعشرين العديد من التحديات الجديدة والمعقدة على الصعيدين الوطني والدولي على السواء. فبينما ركزت السياسات في الماضي على جذب الاستثمار عن طريق تحريره وحماية المستثمرين الأجانب، أدى هذا النهج إلى زيادة اتساع وتعقد جدول أعمال سياسات التنمية. وثمة مسائل قائمة منذ أمد بعيد ومعروفة جيداً في مجال السياسات العامة - مثل كيفية تهيئة مناخ مؤات للاستثمار وكيفية إنشاء بيئة تنظيمية مستقرة وشفافة - لم تكن مهمة مثلما هي الآن. بالإضافة إلى ذلك، نشأت أسئلة أخرى تتعلق بكيفية إدماج الاستثمار الأجنبي في الاستراتيجيات الإنمائية العامة، وكيفية تحقيق التوازن بين تحرير الاستثمار وقوانين حماية الصناعات الحساسة وتشجيع الاستثمار المسؤول، وكيفية تجنب التدابير الحمائية في مجال الاستثمار، وغير ذلك من الأسئلة. ومما يزيد الوضع تعقداً زيادة تواتر الأزمات الاقتصادية والمالية في السنوات الأخيرة وما ترتب عليها من حاجة إلى سرعة تكييف السياسات.

٢- وعلى الصعيد الدولي، يواجه راسمو السياسات نظاماً متزايد التعقد - يتسم بآلاف اتفاقات الاستثمار الدولية، وكثرة المفاوضات الجارية، وتعدد آليات تسوية المنازعات - وهو نظام لا يوفر الحماية رغم ذلك إلا لثلثي رصيد الاستثمار الأجنبي المباشر ولا يغطي إلا خمس علاقات الاستثمار الثنائية الأطراف. وتواصل معظم البلدان المشاركة في سباق بناء هيكل سياسات الاستثمار الدولية، رغم أن جميع هذه البلدان لا تكاد ترضى عن التصميم العام لهذا الهيكل. ويساور القلق الشديد راسمي السياسات، لا سيما في البلدان النامية وفي المجتمع الإنمائي الدولي أيضاً، لأن نظام السياسات الدولية الحالي يفتقر إلى بُعد إنمائي واضح. ويوجد في العالم نظام تجاري متعدد الأطراف (منظمة التجارة العالمية) ونظام نقدي متعدد الأطراف (صندوق النقد الدولي)، ولكن لا يوجد في العالم نظام مناظر يتعلق برسم سياسات الاستثمار الدولية.

٣- والتطورات الأخيرة في الاقتصاد العالمي تؤكد أكثر من أي وقت مضى أهمية إيجاد حلول لهذه المسائل الملحة. وقد اتسمت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر ببطء التعافي من الأزمة المالية. وبينما كان معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي إيجابياً على الصعيد العالمي، عادت التجارة العالمية إلى مستوياتها السائدة قبل الأزمة، ووصل عائد الشركات من استثماراتها الخارجية إلى مستوى قريب من مستوى عام ٢٠٠٧. ولا تزال تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر أقل بنحو ١٥ في المائة من متوسطها قبل الأزمة، وأقل بنحو ٤٠ في المائة من الذروة التي وصلت إليها في عام ٢٠٠٧. وهذا الوضع مثير للقلق، إذ ثمة حاجة إلى مزيد من الاستثمار الإنتاجي الخاص لتعويض الانخفاض في الاستثمار العام في العديد من البلدان كرد فعل لارتفاع مستويات الدين العام الذي تراكم على مر السنين. والأمر الأشد خطورة هو أن

ندرة الاستثمار لا تنجم عن نقص الأموال ولا عن نقص فرص الاستثمار المتاحة للشركات المتعددة الجنسيات.

٤- ومن شأن وضع نظام محسن لسياسات الاستثمار أن يحدث تأثيراً إيجابياً. وفضلاً عن توفير إطار موضوعي واسع للتعامل مع جميع الجوانب ذات الصلة برسم سياسات الاستثمار، قد يتطلب هذا النظام أيضاً التعامل مع جميع الأطراف السياسية والاقتصادية في مجال الاستثمار، وهي تحديداً البلدان الأصلية للاستثمار الأجنبي والبلدان المضيفة له، والمستثمرون الأجانب، والمجتمع الدولي.

٥- وتحدد هذه المذكرة بعض أهم قضايا سياسات الاستثمار الوطنية والدولية التي ينبغي تناولها في إطار هذا النظام.

أولاً - التحديات الراهنة في سياسات الاستثمار الأجنبي

ألف - إدماج سياسات الاستثمار في الاستراتيجيات الإنمائية الشاملة

٦- يتمثل التحدي العام الذي يواجه الاستثمار الأجنبي في كيفية إدماج الاستثمار الأجنبي في الاستراتيجيات الإنمائية الشاملة. ورغم عدم وجود نهج واحد "يناسب جميع الحالات" لحل هذه القضية، بسبب اختلاف احتياجات البلدان وأولوياتها الخاصة، فإن هناك تحدياً مشتركاً يواجه إدراج سياسات الاستثمار في جدول أعمال أوسع للسياسات الاقتصادية. ويتطلب ذلك من الحكومات أن تضع رؤية إنمائية متسقة، وسياسات وقواعد لتنفيذها، وهيكلاً مؤسسياً، كما يتطلب تنسيقاً دولياً.

٧- وتشمل الاستراتيجيات الإنمائية مجموعة واسعة من مجالات السياسات التي تضم مسائل متنوعة، مثل إنشاء البنية التحتية، والتعليم، والتجارة والتكنولوجيا، والحصول على التمويل، والمنافسة، والحماية البيئية والاجتماعية. وفيما يتعلق بالتفاعل بين سياسات الاستثمار والاستراتيجيات الإنمائية، يحظى مجالان من المجالات ذات الصلة بأهمية خاصة - هما السياسة الصناعية وتنمية المشاريع.

١- السياسة الصناعية

٨- تتفاعل سياسات الاستثمار على نحو متزايد مع السياسات الصناعية. وبشكل عام، تعمد البلدان إلى تشجيع الاستثمار الأجنبي أو تقييده بحسب وضع كل بلد وبحسب الصناعات المعنية. فمثلاً، من الممكن أن تكون الشركات عبر الوطنية مصدراً للتكنولوجيا والخبرة اللازمتين لتطوير أحدث الصناعات، وقد تتلقى هذه الشركات حوافز خاصة للاستثمار. ومع ذلك، قد يقرر أحد البلدان في بعض الحالات تقييد الاستثمار الأجنبي لأنه

يرى ضرورة حماية صناعات استراتيجية معينة من السيطرة الأجنبية، لأغراض الأمن القومي. كما أنه في فترات الأزمات الاقتصادية قد يُغير بلد ما بعض مكونات سياساته الاستثمارية لفترة مؤقتة بسبب شواغل تتعلق بتوفير فرص العمل.

٩- وتتفاعل السياسة الصناعية مع سياسة الاستثمار بطرق خمس رئيسية. فأولاً، استُخدمت مبادئ توجيهية وطنية معينة تتعلق بالاستثمار لتحديد دور الاستثمار الأجنبي في استراتيجيات التنمية الصناعية المحلية، ولتحديد ما هو متاح من أدوات السياسة العامة. وقد أصدر عدد من البلدان وثائق من هذا القبيل تحدد، بدرجات متفاوتة، إلى أي مدى يمكن حظر الاستثمار الأجنبي أو تقييده أو السماح به أو تشجيعه، كما تحدد أدوات السياسة العامة المتعلقة بالاستثمار الأجنبي المباشر التي ينبغي تطبيقها. وثانياً، يستخدم بعض البلدان سياسات الاستثمار لاستهداف شركات معينة أو فئات معينة من المستثمرين الأجانب الذين ترى البلدان أن لديهم قدرة على تقديم إسهام كبير في التنمية الصناعية، مثل المستثمرين في مجال التكنولوجيا المتقدمة، أو المشاريع المراعية للبيئة، أو التكنولوجيات الكثيفة العمالة. وتؤدي وكالات تشجيع الاستثمار دوراً داعماً مهماً في هذا السياق، وذلك بتقديم خدمات المواءمة والرعاية اللاحقة. وتم تعزيز سياسات "الاستهداف" هذه عن طريق برامج الربط، وتشجيع إنشاء المجموعات الصناعية، وبرامج الاحتضان، بغية تحقيق أقصى قدر من التأثيرات غير مباشرة والفوائد الأخرى (انظر الجزء المتعلق بتنمية المشاريع).

١٠- وثالثاً، يمكن تعزيز أهداف التنمية الصناعية بتقديم حوافز الاستثمار المالية والضريبية العامة المتعلقة بتنمية صناعات أو مناطق معينة، أو المتعلقة بأهداف إنمائية معينة، مثل تشجيع التصدير، أو توفير فرص عمل، أو نقل التكنولوجيا وتحديثها. وتُستخدم أيضاً حوافز الاستثمار للمساعدة على تنمية الصناعات عندما لا توجد بعد سوق كبيرة بما يكفي (مثل سوق مصادر الطاقة المتجددة). ورابعاً، تُطبَّق في العديد من الاقتصادات برامج تيسير الأعمال التجارية، مثل آليات مجمعات الخدمات، والمناطق الصناعية الخاصة، وحاضنات الأعمال التجارية. ومن أمثلة ذلك مناطق التكنولوجيا المتقدمة (مثل المدينة الإلكترونية في بنغالور)، وممرات تكنولوجيا المعلومات (مثل ممر التكنولوجيا في تايبيه)، ومناطق مصادر الطاقة المتجددة (مثل مدينة مصدر في أبو ظبي). وأخيراً، يحدث التفاعل أيضاً فيما يتعلق بالقيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي. وفي الماضي، طُبقت بشكل خاص سياسة استثمار تقييدية بهدف تشجيع الصناعات الوليدة، أو لأسباب اجتماعية ثقافية (مثل فرض القيود على تملك الأراضي). وتشمل القيود المفروضة في الوقت الحاضر مجموعة واسعة من الأدوات (منها وضع إجراءات للموافقة على المستثمرين الأجانب وفرزهم)، كما تشمل قائمة المستفيدين من الحماية التي توفرها الحكومة الشركات ذات الرمزية الوطنية، والمشاريع الاستراتيجية، والهياكل الأساسية الحساسة.

١١- وتواجه الحكومات تحدياً يتمثل في اختيار أدوات سياسة الاستثمار "السليمة" من بين قائمة الخيارات المذكورة أعلاه. وعادة ما تكون السياسات الأفقية (مثل الإعانات العامة أو الإعفاءات الضريبية) هي الأساس، وهي تهدف إلى تحسين البيئة الأساسية المادية وغير المادية للبلد المضيف. ويعتمد ما يُحتاج إليه بالفعل على نوع النشاط التجاري الذي سيُنفذ، والتكنولوجيا والمهارات المطلوبة لهذا النشاط، وشكل مشاركة الشركات عبر الوطنية (استثمار أجنبي مباشر مقابل أشكال الإنتاج الدولي غير القائمة على المشاركة في رأس المال). وفي البلدان ذات البنية التحتية الفقيرة وبيئات الأعمال التجارية غير المواتية، قد يُحتاج إلى تقديم حوافز استثمارية خاصة للمساعدة على التغلب على عوائق الدخول. وقد يُحتاج إلى هذه الحوافز أيضاً لتشجيع الصناعات الناشئة التي لا توجد لها سوق بعد (مثل الطاقة المتجددة) أو عندما توجد مشكلة "المحرك الأول"، نتيجة للمخاطر المقترنة بالابتكارات. فإذا ركزت السياسة الصناعة على زيادة الإنتاجية الصناعية، يمكنها أن تسهم في تعزيز القدرة التنافسية على الصعيد الدولي. وتستدعي الطبيعة الديناميكية للتنمية الصناعية مراجعة الأدوات السياساتية القائمة وتكييفها بصورة منتظمة.

١٢- ويتمثل التحدي الأساسي الذي تواجهه السياسيات الصناعية وسياسات الاستثمار الصناعي ذات الصلة في كيفية "اختيار الفائز". وتتعلق هذه الصعوبة أيضاً بخطر إهدار الموارد القيّمة والنادرة، وخطر تشويه آليات السوق بما يلحق ضرراً طويل الأجل بالاقتصاد، وخطر الخضوع للضغوط التي تمارسها جماعات الضغط. ومن الممكن أن يُكتب النجاح للسياسة الصناعية إذا تمكنت الحكومات من تحديد الصناعات أو الأنشطة التي تتمتع بميزة تنافسية ظاهرة أو باطنة، والتي ستستفيد بذلك من الفرص الجديدة الناشئة في سياق العولمة. وثمة حاجة إلى أدوات سياساتية (مثل قائمة التحقق من المؤشرات، التي تقيّم على أساسها القدرات المحلية)، والآليات المؤسسية التي تقلل من خطر وقوع الحكومات في الاختيار "الخاطئ". وفيما يتعلق بالمناطق الاقتصادية الخاصة، يجب على السلطات أن تأخذ في اعتبارها أن خيارات توفير فرص التصدير لا تحقق في جميع الأحيان أقصى تأثير على القيمة المضافة وعلى الآثار غير المباشرة للاقتصادات المحلية. ويجب بذل جهود لتشجيع النهوض بالفرص وتعزيز الروابط بالاقتصاد الوطني عن طريق التنويع، بما في ذلك في قطاع الخدمات.

١٣- ويؤدي تزايد عدد البلدان التي تتبنى أشكالاً من السياسة الصناعية إلى اشتداد المنافسة والنزاعات وزيادة تعقدها. ولكي يمكن تجنب السباق العالمي نحو القاع في المعايير التنظيمية، أو السباق نحو القمة في الحوافز، ولتجنب عودة الاتجاه نحو تدابير الحماية، لا غنى عن تحسين التنسيق الدولي للسياسات الصناعية. ومن شأن تحسين التنسيق الدولي أن يتيح أيضاً إقامة علاقات تآزر مهمة عن طريق وفورات الحجم، وتجنب سياسات "إفقار الجار"، وتعزيز وضع البلدان المشاركة. ويمكن أيضاً أن يقدم التعاون الصناعي العابر للحدود حلولاً في الحالات التي يكون فيها حجم وتكاليف ومخاطر أي مشروع صناعي كبيرة إلى درجة يعجز معها بلد واحد بمفرده عن تنفيذ المشروع.

٢- تنمية المشاريع

١٤- تتفاعل سياسات الاستثمار أيضاً مع سياسات تنمية المشاريع. ولا يحدث التفاعل فقط من خلال السياسات المختلفة التي تستهدف الشركات عبر الوطنية، وإنما أيضاً وبصورة متزايدة نتيجة لظهور أشكال الإنتاج الدولي غير القائمة على المساهمة في رأس المال. وتتعلق مجالات التفاعل الرئيسية بالسياسات التي تستهدف تحسين تحركات رأس المال، ونقل التكنولوجيا والخبرة التقنية، وإدماج الشركات المحلية في سلاسل الإنتاج الدولي، والتسويق وفتح أسواق التصدير، وتوفير التمويل اللازم للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم. وينطوي كل نشاط من هذه الأنشطة على تحديات تواجه السلطات الحكومية فيما يتعلق بتسخير الاستثمار الأجنبي من أجل تنمية المشاريع.

١٥- ويتمثل أحد التحديات الرئيسية في تعزيز الروابط والتأثيرات غير المباشرة للاستثمار الأجنبي. ولا غنى عن تنسيق السياسات فيما بين السلطات بما يكفل أن يصب تعزيز الاستثمار الأجنبي في مصلحة القطاعات التي يمكن أن تحقق أكبر تأثير من حيث إنشاء روابط "خلفية" و"أمامية". وعلى الأجل الطويل، من شأن نجاح تنمية المشاريع أن يتيح للبلدان المضيفة تطوير وضعها من بلدان متلقية لتدفقات رأس المال إلى بلدان مصدرة لرأس المال. ومن المهم أيضاً تجنب اقتصار عمل الشركات المحلية على الأنشطة ذات القيمة المضافة المنخفضة، وتحفيزها على الحصول على ريع اقتصادي مرتفع بدلاً من ذلك (أي تجنب ظاهرة "الاقتصادات المحصورة").

١٦- ويتعلق تحدٍ آخر من هذا القبيل بسلطات وكالات تشجيع الاستثمار، وينطوي على الحاجة إلى تحسين بعض السياسات، مثل خدمات المواءمة والرعاية اللاحقة، وتخطيط مناطق اقتصادية خاصة. ولكي يمكن استهداف الشركات عبر الوطنية على نحو أفضل، وزيادة تأثيرها على النمو المحلي إلى أقصى مستوى، لا ينبغي أن يقتصر دور وكالات تشجيع الاستثمار على جذب الاستثمار الأجنبي إلى قطاع معين أو صناعة معينة، وإنما أن يستهدف مستثمراً محدداً. ويتمثل التحدي الجديد في استهداف مستثمرين في أنشطة محددة يرى البلد المضيف أن له ميزة تنافسية فيها. وفي ضوء البيئة الاقتصادية الدائمة التغير، يقتضي ذلك أيضاً مراجعة الوضع التنافسي للبلد المضيف بصورة منتظمة، وتكييف سياسة تشجيع الاستثمار بناء على تلك المراجعة.

١٧- وبالنظر إلى كيفية التقسيم الدولي للعمل، تواجه البلدان النامية صعوبة متزايدة في العثور على "مجال" التنافس الملائم لها في إطار عمليات الإنتاج الإقليمية والعالمية. وقد توجد هذه المجالات في إطار المجموعة الكاملة من سلاسل القيمة الدولية، التي تشمل الشراء والتصنيع والتوزيع والتسويق والخدمات وخدمات ما بعد البيع. ويواجه راسمو السياسات تحدياً يتمثل في تحديد الإمكانات المحلية التي تلائم هذا الإدماج.

١٨- وتكتسي تنمية المهارات والتثقيف أهمية محورية في إعداد القوة العاملة الوطنية وتطوير المشاريع المحلية على نحو أفضل، بغية تعزيز الاستفادة من علاقات التآزر مع الشركات عبر الوطنية. وفيما يتعلق بالتثقيف، يتمثل التحدي الرئيسي الذي تواجهه الحكومات في إدراج المعارف المتعلقة بتنظيم المشاريع (مثل التوعية بالأمور المالية، واستراتيجية الأعمال التجارية) في نظم التعليم الرسمية وغير الرسمية للبلدان. ويمكن تسريع وتيرة هذه العملية عن طريق التواصل مع مجتمع الأعمال التجارية وإشراكه في عملية التعلم. كما أن التدريب المهني، الذي يؤهل المتدربين لمزاولة أعمال يدوية أو تطبيقية في مجال تجاري محدد أو مهنة محددة، يعتبر أيضاً سياسة رئيسية، إذ يُحسن، مثلاً، قدرات موردي الشركات عبر الوطنية المحليين.

١٩- ولا غنى أيضاً عن تقديم المساعدة المستمرة للمنشآت الصاعدة في المرحلة المبكرة لإقامة العمل التجاري (مثل حاضنات الأعمال التجارية)؛ ويمكن للمؤسسات الحكومية أو الجامعات أو الرابطات الصناعية أن ترعى هذه المنشآت. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي للحكومات أن تدعم عملية إنشاء شبكات الأعمال التجارية والروابط التجارية، لمساعدة منظمي المشاريع الجدد في تعاملهم مع الشركات القائمة والشركات عبر الوطنية. وأخيراً، فإن تيسير الأعمال التجارية عن طريق تبسيط الإجراءات الإدارية وتقديم معلومات محددة من خلال المواقع الشبكية والبوابات الإلكترونية للحكومات عامل محوري في الحد من تكاليف إقامة الأعمال التجارية.

٢٠- وثمة مهمة أخرى على صعيد السياسات تتمثل في تحسين نقل التكنولوجيا وتوفير حماية كافية لحقوق الملكية الفكرية. فمثلاً، ينبغي للحكومات أن تشجع المجموعات التكنولوجية التي تعزز البحث والتطوير في مجال صناعي معين، ويمكن أيضاً للحكومات أن تساعد في تحسين الأنشطة الصناعية عن طريق الجمع بين شركات التكنولوجيا والموردين ومعاهد البحث. ومن شأن نشر التكنولوجيا وتيسير سبل الحصول عليها أن يعززا أيضاً مشاركة المنتجين المحليين في سلاسل القيمة العالمية (مثل مراكز الاتصال وعمليات التجهيز التجاري).

٢١- وتشترط الشركات عبر الوطنية حماية حقوقها المتعلقة بالملكية الفكرية كشرط مسبق قبل الكشف عن التكنولوجيا التي ابتكرتها لأصحاب التراخيص في البلدان النامية، لا سيما التكنولوجيات التي يسهل تقليدها (مثل البرمجيات والأدوية). وقد تكون هذه الحماية أيضاً وسيلة لتشجيع الشركات المحلية على القيام بأنشطة بحثية مستقلة، إذ إن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تستثمر مواردها على الأرجح في البحث والتطوير وفي تحديث التكنولوجيا إذا تمتعت ابتكاراتها بالحماية من القرصنة. وقد أكدت دراسة حديثة أجراها الأونكتاد على أنشطة البلدان النامية في مجالات مكونات السيارات، والبرمجيات، والصناعات السمعية والبصرية، وجود علاقة متبادلة بين تحديث التكنولوجيا وحماية حقوق الملكية الفكرية.

٢٢- ويعد الحصول على التمويل عاملاً أساسياً لنجاح التفاعل بين سياسات الاستثمار الأجنبي وتنمية المشاريع. بالإضافة إلى ذلك، عادة ما تكون المؤسسات الصغيرة والمتوسطة المشاركة في علاقات تعاقدية مع الشركات عبر الوطنية هي أكبر مصدر لفرص العمل. وفي البلدان النامية، تواجه هذه المؤسسات "عقبات" في سبيل الحصول على التمويل (بسبب حجمها و/أو السياق المؤسسي الذي تعمل فيه). ويستلزم الأمر سياسات حكومية تهدف إلى تشجيع إقراض المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وقد تأخذ هذه السياسات شكلاً مالياً (مثل خفض الضرائب، والإعانات، والضمانات الحكومية للقروض) أو شكل بدائل للقروض المصرفية (مثل إنشاء صناديق رؤوس الأموال الاستثمارية لمساعدة المنشآت الصاعدة). ويمكن أيضاً للحكومات أن تشجع التمويل عن طريق المؤسسات الرسمية التي تتيح فرصاً خاصة لأنواع معينة من الأنشطة (كما في حالة منح الامتيازات أو منح التراخيص لأشكال الإنتاج الدولي غير القائمة على المساهمة في رأس المال)، أو يمكنها أن تشجع إتاحة هذه الفرص داخل المؤسسات الخاصة القائمة.

٢٣- وعموماً، لكل مجال من هذه المجالات المتعلقة بالسياسة العامة بُعد دينامي مهم. وينبغي لراسمي السياسات في البلدان النامية أن يسعوا إلى النهوض بالتكنولوجيا والمشاريع بمرور الوقت بحيث تتمكن الشركات المحلية من الاحتفاظ بنصيب أكبر في سلاسل القيمة الدولية ومن استمرار قدرتها على المنافسة إذا ما فقدت ميزتها المتمثلة في انخفاض تكلفة العمالة. وينبغي أن يكون الهدف الطويل الأجل هو أن تنمو الشركات المحلية حتى تتجاوز دور "الشركاء الصغار" للشركات عبر الوطنية وأن تصبح هي نفسها شركات دولية.

أسئلة:

(أ) ما هي في رأيك أهم التحديات السياساتية الراهنة فيما يتعلق بتسخير الاستثمار الأجنبي من أجل التنمية؟

(ب) هل واجه بلدك أي صعوبات محددة في إدماج سياسات الاستثمار الأجنبي في الاستراتيجيات الإنمائية الشاملة؟

(ج) ما هي في رأيك مجالات التحسن في استراتيجيات الإدماج؟

(د) ما هو في رأيك دور التعاون والتنسيق الدوليين في هذا المجال؟

باء - الموازنة بين تحرير وتنظيم الاستثمار

٢٤- يمثل تحديد الإطار التنظيمي المناسب للاستثمار الأجنبي أحد التحديات الرئيسية التي دائماً ما يواجهها راسمو سياسات الاستثمار. وعادة ما تركز المناقشات على جانب رئيسي واحد، هو كيفية إنشاء إطار قانوني مستقر ومؤات وشفاف للاستثمار الأجنبي. وفي الفترة الأخيرة أصبحت مسألة إعادة تكييف السلطات التنظيمية للدولة فيما يتعلق بالاقتصاد محوراً

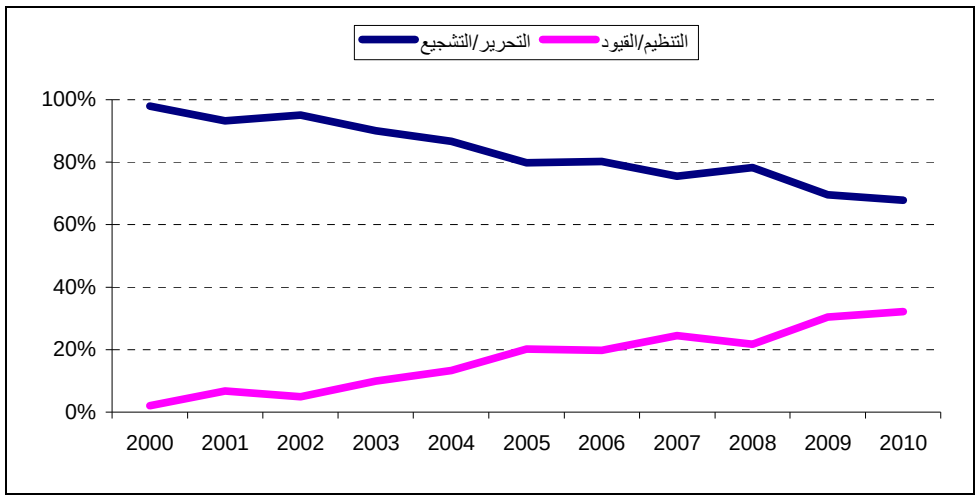
للمناقشات، ويُعزى ذلك جزئياً إلى الأزمات الاقتصادية والمالية والاجتماعية الخطيرة التي طوقت العالم.

٢٥- ويبين الرصد السنوي الذي يجريه الأونكتاد للتغيرات في سياسات الاستثمار الوطنية أن النسبة المئوية لتنظيم الاستثمار بالمقارنة مع النسبة المئوية لتحرير الاستثمار ازدادت بصورة مطردة بمرور السنين، ووصلت في عام ٢٠١٠ إلى ٣٢ في المائة (الشكل ١). وتتعلق عمليات التنظيم بكل من شروط دخول المستثمرين الأجانب والبيئة التنظيمية للمستثمرين المعتمدين في البلد المضيف. وقد حظي مجالان من مجالات التنظيم باهتمام خاص، هما: (أ) تدابير "حماية" الصناعات الحساسة والأمن القومي؛ (ب) التدابير الرامية إلى تعزيز وضمان الاستثمار المسؤول وضمانه.

الشكل ١

التغيرات التنظيمية الوطنية، ٢٠٠٠-٢٠١٠

(نسبة مئوية)



المصدر: الأونكتاد. *تقرير الاستثمار العالمي ٢٠١١*.

١- الاستثمار الأجنبي في الصناعات "الحساسة"

٢٦- وضع العديد من البلدان لوائح تنظيمية أو ينظر في وضع قواعد جديدة تهدف إلى حماية الصناعات الحساسة أو تعزيز رقابة الدولة عليها. وقد شهدت السنوات الماضية حالات بارزة مُنع فيها الاستثمار الأجنبي لدواعي الأمن القومي أو المصلحة الوطنية. وفي حالات أخرى، جرى تشديد قواعد دخول هذا المجال أو تشديد الإجراءات الإدارية. ولجأ بعض البلدان إلى تأميم الصناعات الحساسة أو مصادرها، وبذلك قوضت هذه البلدان عمليات الخصخصة السابقة.

٢٧- وقد تأثرت بهذه التطورات، بشكل خاص، الصناعات القائمة على الموارد الطبيعية، في مجالي الأعمال التجارية الزراعية والصناعات الاستخراجية (انظر، مثلاً، الجدول ١). وفي حالة الزراعة، أدى الاستثمار الأجنبي المباشر في الإنتاج الزراعي إلى إثارة قلق بشأن الاستيلاء على الأراضي وتفاقم نقص الأغذية في البلدان المضيفة. وقد تعرضت المشاركة الأجنبية في الصناعات الاستخراجية لضغوط متزايدة بعد الارتفاع الشديد في أسعار السلع الأساسية في العالم. ونتيجة لذلك، وضعت العديد من الحكومات سياسات تهدف إلى ضمان حصول الشركات المحلية على عائد أكبر من الأرباح - منها سياسات المشاريع المشتركة الإجبارية، وشروط المحتوى المحلي، وعمليات التأميم، ورفع المعدلات الضريبية.

الجدول ١

التغيرات التنظيمية الوطنية في عام ٢٠١٠، بحسب الصناعة

(بالنسبة المئوية)

	التحرير/التشجيع	*التنظيم/القيود*
الإجمالي	**٦٧**	**٣٣**
صناعة غير محددة	٨٤	١٦
أعمال تجارية زراعية	٣٨	٦٢
صناعات استخراجية	٧	٩٣
التصنيع	٥٠	٥٠
الكهرباء والغاز والمياه	٧٥	٢٥
خدمات مالية	٥٩	٤١
خدمات أخرى	٦١	٣٩

المصدر: الأونكتاد. *تقرير الاستثمار العالمي ٢٠١١*.

٢٨- ورغم أن لكل بلد حقاً سيادياً في تقرير النطاق المسموح به من الاستثمار الأجنبي وكيفية التعامل مع الصناعات الحساسة، فقد تزايد القلق إزاء إمكانية وصول التدابير السياساتية الفردية إلى نزعة حمائية في مجال الاستثمار، كما تُطرح أسئلة بشأن ما يمكن عمله لتجنب ذلك (انظر الجزء جيم أدناه). وقد يتناقض فرض مزيد من التنظيم مع الالتزامات الدولية التي قطعتها البلدان على نفسها، عن طريق اتفاقات الاستثمار الدولية، المتعلقة بالاستثمار الأجنبي. ويطرح ذلك أسئلة جديدة بشأن ما إذا كانت اتفاقات الاستثمار الدولية ستترك للأطراف المتعاقدة حيزاً كافياً للسياسات (انظر الجزء الفرعي ٢ من الجزء دال). وأخيراً، فإن لبعض القضايا، مثل شواغل السياسة العامة المتعلقة بالاستيلاء على الأراضي، بعداً دولياً قوياً، ومن ثم قد تستلزم اتخاذ إجراء يتجاوز المستوى الوطني.

٢- ضمان الاستثمار المسؤول

٢٩- بدأت عملية التنظيم تؤدي دوراً أقوى في مجال آخر مهم يتعلق بالآثار الاجتماعية والبيئية للاستثمار الأجنبي. فخلال العقد الماضي، حظيت الشواغل المتعلقة بالآثار الاجتماعية والبيئية السلبية للاستثمارات الأجنبية، لا سيما في البلدان النامية، بمزيد من اهتمام المجتمع المدني، وأسفرت عن زيادة الضغط على الشركات عبر الوطنية من أجل تطبيق معايير أعلى في جميع سلاسل القيمة التابعة لها. وبغض النظر عن هذه الشواغل المحددة، يوجد أيضاً اتجاه أكثر عمومية في البلدان النامية والاقتصادات الناشئة نحو تحسين وتوسيع الإطار التنظيمي للاستثمار القائم في سياق تحول هذه البلدان والاقتصادات من النمو الكمي البحت إلى النمو النوعي.

٣٠- وفي الآونة الأخيرة، أدت الأزمات العالمية إلى زيادة الضغط على الحكومات فيما يتعلق بالجانب التنظيمي. ويمثل تغير المناخ أحد المجالات التي طبقت فيها حكومات عديدة بالفعل لوائح جديدة لتعزيز انتقالها إلى اقتصاد خفيض الكربون، أو تنظر في تطبيق لوائح من هذا القبيل. وبما أن الشركات عبر الوطنية تمثل جزءاً مهماً من المشكلة والحل في آن واحد، تواجه الحكومات تحدياً يتمثل في زيادة فوائد الشركات عبر الوطنية إلى أقصى مستوى، والعمل في الوقت نفسه على تخفيض المخاطر المتعلقة بالاستثمارات الخفيضة الكربون إلى أقصى مستوى. ومثال آخر على ذلك هو الأزمة المالية العالمية، وهو مثال يبين الفجوات ونقاط الضعف الخطيرة في تنظيم الأسواق المالية. وأسفر ذلك عن اتخاذ الحكومات، لا سيما حكومات البلدان المتقدمة، والهيئات الحكومية الدولية، عدة مبادرات لتعزيز التنظيم المالي ولإصلاح الأطر التنظيمية المالية.

٣١- وثمة تطور بارز آخر هو انتشار المعايير غير الملزمة المتعلقة بالمسؤولية الاجتماعية للشركات في السنوات الأخيرة، مما يجعل هذه المسؤولية أكثر أهمية للاستثمار الأجنبي. وبالإضافة إلى المعايير الأساسية التي وضعتها الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، توجد حالياً عشرات من المبادرات الدولية التي اقترحها أصحاب مصلحة متعددون، ومئات من مبادرات الرابطات الصناعية، وآلاف من مدونات القواعد التي وضعتها فرادى الشركات (الجدول ٢). ويمكن للحكومات، عن طريق تشجيع اعتماد وتنفيذ هذه التدابير، أن تسهم في تحقيق الحد الأقصى من الفوائد الإنمائية الناجمة عنها. ومع ذلك، فإن هذا المجال الذي لا يزال حديثاً نسبياً، يشكل تحدياً يواجه الكثير من البلدان - لا سيما البلدان النامية — وخاصة فيما يتعلق برصد مدى الامتثال لهذه المعايير ومدى قابليتها للمقارنة.

الجدول ٢

آليات الامتثال للمعايير الدولية للمسؤولية الاجتماعية للشركات

	الآليات الاستباقية (مراجعة الحسابات، وعمليات التفتيش)	*متطلبات الإبلاغ/آليات الإنصاف*	*عدم وجود آليات امتثال رسمية*
المنظمات الدولية	–	مبادرة الاتفاق العالمي للأمم المتحدة، والمبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والإعلان الثلاثي لمنظمة العمل الدولية	–
أصحاب مصلحة متعددون/منظمات غير حكومية	معيار ISO14000، مجلس الإشراف البحري، مجلس إدارة الأحراج، اجتماع المائدة المستديرة بشأن زيت النخيل، معيار المساءلة الاجتماعية SA8000، اتحاد منتجي البن	–	معيار ISO 26000، مبادرة الإبلاغ العالمية
الشركة/الرابطة الصناعية	المعايير الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لإنتاج البن، والفريق العامل المعني بالجلد، ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، والمجلس الدولي لصناعات اللعب	–	مدونة قواعد السلوك في الصناعات الإلكترونية، ومبادئ الصناعات الدوائية المتعلقة بالإدارة المسؤولة لسلسلة الإمداد

المصدر: الأونكتاد. *تقرير الاستثمار العالمي ٢٠١١*.

٣٢- ولا يزال تحقيق التوازن "السليم" بين تحرير الاستثمار وتنظيم الاستثمار يشكل تحدياً رئيسياً. فالبلدان التي تعزز البيئة التنظيمية تواجه مشكلة "المحرك الأول"، أي أنها تغامر بتقليل جاذبيتها كمقصد للاستثمار الأجنبي بالمقارنة مع البلدان المنافسة التي توفر معايير بيئية أو اجتماعية أكثر تساهلاً. ولذلك، فإن زيادة تنسيق هذه القضايا على المستوى الدولي أمر بالغ الأهمية لتجنب الجمود التنظيمي.

أسئلة:

(أ) كيف تفسر الاتجاه نحو مزيد من تنظيم الاستثمار؟ وهل ترى ذلك تطوراً يثير القلق؟

(ب) هل يعني التحرك نحو مزيد من التنظيم أن على البلدان أن تضمن لنفسها حيزاً أكبر للسياسات؟

(ج) هل ترى أن هناك حاجة لمزيد من التنسيق الدولي بشأن الاستثمار الأجنبي في بعض المجالات الحساسة (مثل الإنتاج الزراعي)؟

(د) ما الذي يمكن عمله لضمان الاستثمار الأجنبي المسؤول والمستدام؟

جيم – تجنب النزعة الحمائية في مجال الاستثمار

٣٣- تنامى القلق إزاء تزايد النزعة الحمائية في مجال الاستثمار، وذلك في ضوء الأزمة المالية الأخيرة، حيث تميل البلدان إلى حماية صناعاتها المحلية على حساب المنافسين الأجانب. وقد يتضح ذلك في شكل فرض قيود رسمية أو غير رسمية على الاستثمار الأجنبي الوارد، أو في شكل توجيه "طلبات" سياسية إلى المستثمرين المحليين بالامتناع عن الاستثمار الأجنبي المتجه إلى الخارج لتجنب "تصدير فرص العمل". ورغم وجود اتفاق دولي واسع على ضرورة تجنب التدابير الحمائية في مجال الاستثمار، لا يوجد تعريف متفق عليه دولياً بشأن ماهية هذه الحمائية. ولتوضيح هذا التعبير، لا بد من التفريق بين الأسباب المبررة وغير المبررة لتقييد الاستثمار الأجنبي. وتتسم دوافع تقييد الاستثمار الأجنبي بالتشعب، وتتضمن، مثلاً، الشواغل المتعلقة بالسيادة أو الأمن القومي، والاعتبارات الاستراتيجية، والمبررات الاجتماعية الثقافية، والسياسات التحوطية في الصناعات المالية، وسياسة المنافسة، وحماية الصناعات الوليدة، وسياسات المعاملة بالمثل. وفي كل حالة من الحالات، تختلف تصورات البلدان اختلافاً كبيراً بشأن شرعية هذه الأسباب وبشأن الظروف التي تجعل هذه الأسباب شرعية.

٣٤- وفي ظل عدم وجود مفهوم مشترك لماهية "التدابير الحمائية في مجال الاستثمار"، يعكف الأونكتاد ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بانتظام على رصد تدابير السياسات في هذا المجال، بناءً على طلب من مجموعة العشرين. ويقدم الأونكتاد معلومات منتظمة عن أحدث التطورات الدولية المتعلقة بسياسات الاستثمار في تقاريره المعنونة *مرصد سياسات الاستثمار*. ورغم قلة الحالات التي اتُخذت فيها تدابير الحماية حتى الآن، لا يزال الخطر ماثلاً في ضوء الأزمات الاقتصادية التي اشتدت مؤخراً في عدة مناطق من العالم. وعلى الأجل البعيد، لا يزال التحدي يكتنف وضع معايير دولية تحظى باعتراف واسع لتقييم ما إذا كانت قيود الاستثمار لها ما يبررها أم لا.

أسئلة:

(أ) ما تقديرك لاحتمال اتخاذ مزيد من التدابير الحمائية للاستثمار في المستقبل؟

(ب) بالإضافة إلى نظم الرصد القائمة المشار إليها أعلاه، هل ترى خيارات أخرى للتعامل مع مسألة التدابير الحمائية في مجال الاستثمار؟

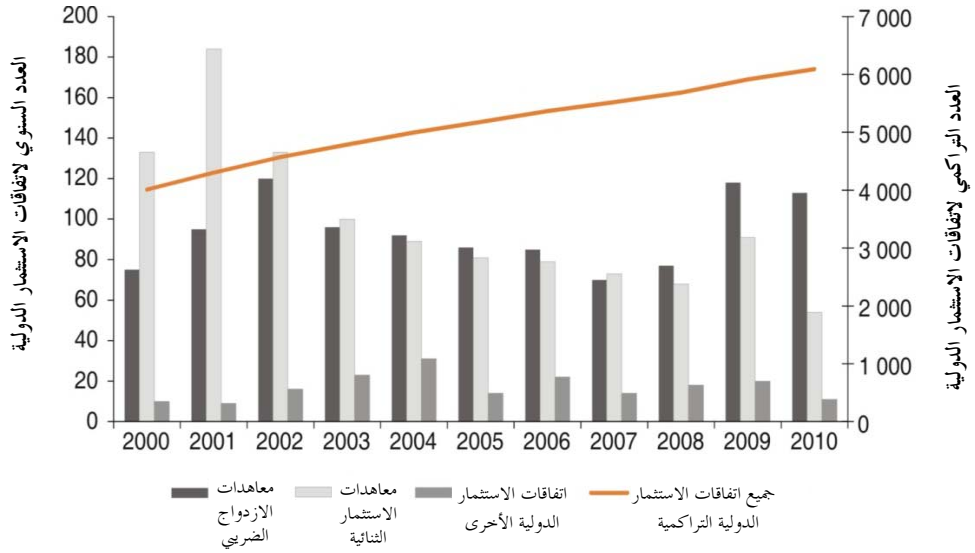
دال – مستقبل اتفاقات الاستثمار الدولية

١- اتفاقات الاستثمار الدولية والتحديات الراهنة

٣٥- في ظل وجود أكثر من ٦ ١٠٠ معاهدة، أصبح عالم اتفاقات الاستثمار الدولية أشد تجزؤاً وتعقداً، مما يجعل شبكة المعاهدات تبدو مجزأة ومتعددة الطبقات والأوجه.

الشكل ٢

الاتجاهات السائدة في معاهدات الاستثمار الثنائية، ومعاهدات الازدواج الضريبي، وغيرها من "اتفاقات الاستثمار الدولية" ، ٢٠٠٠-٢٠١٠



المصدر: الأونكتاد. *تقرير الاستثمار العالمي* ٢٠١١.

٣٦- ومع استمرار نمو نظام اتفاقات الاستثمار الدولية، وإبرام الحكومات لأكثر من ثلاثة اتفاقات في الأسبوع، يزداد ترسخ هذا النظام على المستوى الإقليمي. ورغم استمرار نمو نظام اتفاقات الاستثمار الدولية الحالي، فإنه لا يوفر حماية شاملة متعددة القطاعات في المراحل اللاحقة للاستثمار إلا لثلثي رصيد الاستثمار الأجنبي المباشر، ولا يغطي إلا خُمس علاقات الاستثمار الثنائية. وبينما يخضع بعض رصيد الاستثمار الأجنبي المباشر للحماية التي يقدمها اتفاقان أو أكثر من اتفاقات الاستثمار الدولية، فإن التغطية الكاملة تستلزم ١٠٠ ١٤ معاهدة استثمار ثنائية أخرى.

٣٧- ويحظى تسخير اتفاقات الاستثمار الدولية من أجل تشجيع الاستثمار المستدام على نحو فعال بأهمية خاصة الآن، حيث يواجه الاقتصاد العالمي سلسلة من التحديات ذات الصلة بالاستثمار. فأولاً، وكما ذكر آنفاً، لا تزال تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر أقل بنحو ٢٥ في المائة عن متوسطها قبل الأزمة، وأقل بنحو ٥٠ في المائة عن الذروة التي وصلت إليها في عام ٢٠٠٧. وثانياً، يؤدي التغير في جغرافية تدفقات الاستثمار الدولية إلى تزايد تحول البلدان النامية والاقتصادات الناشئة إلى جهات مصدرة لرأس المال. وفي عام ٢٠١٠، ازدادت بشدة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الخارجة من البلدان ذات الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية؛ ويصل الآن حجم هذه التدفقات الخارجة إلى ٢٩ في المائة من التدفقات الخارجة على الصعيد العالمي. وثالثاً، يتزايد خطر النزعة الحمائية في مجال الاستثمار،

نظراً إلى أن تدابير تقييد الاستثمار التي تتخذها الحكومات في كل عام وصلت في عام ٢٠١١ إلى أعلى مستوى لها منذ عام ١٩٩٢.

٣٨- ويحدث كل ذلك في وقت يسعى فيه العالم جاهداً إلى التصدي لأزمة الغذاء والأزمة المالية وأزمة تغير المناخ، وتزداد فيه فجوة التنمية اتساعاً، وتتأثر فيه بشكل خاص أقل البلدان نمواً والفقراء والفئات المهمشة في المجتمعات. وتؤدي هذه التحديات المتعلقة بالاستثمار، بالإضافة إلى الجدل الكبير الدائر حالياً بشأن الإدارة الاقتصادية العالمية، إلى طرح سؤال عما إذا كان نظام اتفاقات الاستثمار الدولية - بشكله الحالي - يمكنه القيام بدوره كركن يعتمد عليه في الإدارة الاقتصادية العالمية، وفي تعزيز الاستثمار المسؤول، وفي تحقيق التنمية.

أسئلة:

(أ) ما هي الفرص والتحديات الناشئة عن تغير بيئة الاستثمار؟

(ب) ما هو الإسهام الذي يمكن أن يقدمه نظام اتفاقات الاستثمار الدولية للتصدي للتحديات الراهنة في مجال الاستثمار؟

(ج) ما هي الدروس المستفادة من الحالة الراهنة والتطور الأخير لنظام اتفاقات الاستثمار الدولية؟

(د) كيف يؤثر ذلك على التطور المحتمل للنظام في المستقبل؟

٢- ما العوامل التي ينبغي أن توجه تطور نظام اتفاقات الاستثمار الدولية في المستقبل؟

٣٩- لكي يؤدي نظام اتفاقات الاستثمار الدولية وظيفته على نحو أفضل، ينبغي الإجابة على عدد من الأسئلة، منها ما يلي:

٤٠- أولاً، كيف يمكن لنظام اتفاقات الاستثمار الدولية أن يعزز الاستثمار من أجل التنمية؟ يستطلع راسمو السياسات المتعلقة باتفاقات الاستثمار الدولية عدة خيارات من أجل (أ) التعزيز الفعال للاستثمار المسؤول وما يصاحبه من فوائد التنمية المستدامة باعتبار ذلك واحداً من الأهداف الأساسية لاتفاقات الاستثمار الدولية؛ (ب) دعم اتفاقات الاستثمار الدولية بآليات فعالة لتشجيع الاستثمار (بدلاً من التشجيع غير المباشر من خلال تدابير الحماية)؛ (ج) تخطيط اتفاقات الاستثمار الدولية بحيث تناسب وتدعم الاستراتيجيات الصناعية العامة والاستراتيجيات الإنمائية الأخرى للبلدان.

٤١- وثانياً، كيف يمكن لنظام اتفاقات الاستثمار الدولية أن يحقق توازناً مناسباً بين حقوق وواجبات البلدان المضيفة والمستثمرين، وكذلك - إلى درجة معينة، حقوق وواجبات البلدان الأصلية أيضاً؟ وبغية تجاوز الاقتصار على تحديد حقوق المستثمرين فحسب، يعكف راسمو السياسات المتعلقة باتفاقات الاستثمار الدولية على استطلاع عدة خيارات، منها (أ) الاعتراف بدور مبادرات ومعايير المسؤولية الاجتماعية للشركات في اتفاقات الاستثمار

الدولية؛ (ب) إدراج المبادئ الأساسية لتنظيم سبل الاستثمار الدولي في اتفاقات الاستثمار الدولية (فيما يتعلق، مثلاً، بالأداء البيئي والاجتماعي)؛ (ج) سبل التناول المناسب للمسائل المتعلقة بالإدارة الرشيدة للشركات في اتفاقات الاستثمار الدولية.

٤٢- وثالثاً، كيف يمكن لنظام اتفاقات الاستثمار الدولية أن يضمن حيزاً للتنمية في السياسة العامة؟ وبغية المحافظة الفعالة على حق البلدان المضيفة في تنظيم الاستثمار لغرض تحقيق الأهداف المشروعة للسياسات، يعكف راسمو السياسات على وضع عدة خيارات، منها (أ) استخدام الآليات التي تحافظ على حيز للسياسات (مثل الاستبعادات، والاستثناءات، والتحفظات، والاشتراطات)؛ (ب) ضمان الحفاظ على حيز للسياسات من أجل مجموعة متنوعة من الأهداف ذات الصلة بالسياسات العامة (مثلاً بإدراج سياسات التنمية الاقتصادية الوطنية، والسياسات غير الاقتصادية مثل السياسات الرامية إلى المحافظة على البيئة أو حماية صحة الإنسان أو تحقيق الأهداف الاجتماعية)؛ (ج) ضمان اتساق اتفاقات الاستثمار الدولية مع المجالات الأخرى للقانون الدولي والسياسة الدولية - إضافة إلى (د) وضع ضوابط وموازين فعالة لتجنب النزعة الحمائية في مجال الاستثمار.

٤٣- وبغية تسخير قدرات اتفاقات الاستثمار الدولية من أجل التنمية، يستطلع راسمو السياسات عدة خيارات من أجل الربط بين (أ) العناصر المذكورة أعلاه التي تكفل أن يكون الاستثمار مسؤولاً والبعد الإنمائي لاتفاقات الاستثمار الدولية قوياً ومنفذاً، و(ب) العناصر المشتركة التي تجذب الاستثمار (مثل تشجيع الاستثمار وتحريره وحمايته). ويتطلب هذا النهج تحديد العناصر الأساسية المحتملة لأي اتفاق دولي للاستثمار، استناداً إلى الممارسة السابقة لاتفاقات الاستثمار الدولية. ووفقاً لقاعدة بيانات الأونكتاد القائمة وما يجريه من بحوث، هناك العديد من اتفاقات الاستثمار الدولية التي تشتمل على جملة مبادئ منها: عدم التمييز، (مثل مبدأ المعاملة الوطنية و/أو الدولة الأكثر رعاية)، والحماية في حالة المصادرة، وحقوق تحويل رأس المال، وتوافر آليات تسوية المنازعات، والشفافية.

أسئلة:

(أ) ما الذي يمكن عمله لتحسين دعم نظام اتفاقات الاستثمار الدولية بحيث يؤدي وظيفته في تشجيع الاستثمار من أجل التنمية؟

(ب) ما الذي يمكن عمله لضمان زيادة كفاءة اتفاقات الاستثمار الدولية في معالجة البعد الإنمائي؟

(ج) كيف يمكن لاتفاقات الاستثمار الدولية أن تضمن الإسهام المناسب للشركات في التنمية؟

(د) كيف يمكن لاتفاقات الاستثمار الدولية أن توفر حيز السياسات العامة المناسب دون فتح الباب للتدابير الحمائية في مجال الاستثمار؟

(هـ) ما الذي يمكن عمله لدعم الاتساق بين اتفاقات الاستثمار الدولية وبين سائر هيئات القانون الدولي؟

(و) ما هي العناصر الأساسية لأي إطار لسياسات الاستثمار المتعلقة بالتنمية المستدامة؟

(ز) كيف يمكن تخطيط هذه العناصر بحيث تقدم أفضل توجيهات ممكنة لرسم سياسات الاستثمار الدولية؟

٣- استشراف المستقبل

٤٤- إن مواجهة التحديات العالمية الراهنة (مثل تغير المناخ والأزمة المالية وأزمة الغذاء) وتغير ملامح تدفقات الاستثمار الدولية، تقتضي اتخاذ نهج أكثر تنسيقاً وتنظيماً إزاء قضايا الاستثمار الدولية، لضمان أن يسهم نظام اتفاقات الاستثمار الدولية إسهاماً فعالاً في التنمية المستدامة وأن يكون متسقاً مع السياسات الاقتصادية وغير الاقتصادية الأخرى.

٤٥- وثمة تحديات إضافية في هذا السياق ناجمة عن تجزؤ النظام الراهن المتصل بعلاقات الاستثمار الثنائية والإقليمية، والوضع الخاص لمعظم البلدان النامية (التي تتصرف في أغلب الأحيان بشكل فردي ولا تتاح لها إلا فرصة ضئيلة لضمان توافق واتساق سياساتها الاستثمارية)، وعدم وجود نظام استثمار متعدد الأطراف.

٤٦- وتتزايد أهمية تعزيز فهم المسائل الرئيسية التي ينبغي تناولها من أجل ضمان أداء سياسات الاستثمار الدولية لوظيفتها على نحو أكثر كفاءة وبطريقة تكفل استدامة النمو والتنمية. كما أن تبادل الخبرات الدولية وأفضل الممارسات المتعلقة بالقضايا الرئيسية، بالإضافة إلى بناء التوافق في الآراء، بغية تسخير قدرات اتفاقات الاستثمار الدولية وما يصاحبها من تدفقات في الاستثمار الأجنبي المباشر من أجل تحقيق التنمية المستدامة، من شأنه أن يتيح فرصاً مهمة في هذا الصدد. أضف إلى ذلك أن المسائل المتعلقة بالعالمية (من حيث المشاركة الفعالة من جانب جميع البلدان، بما فيها أقل البلدان نمواً)، والشمول (من حيث إشراك أصحاب المصلحة ذوي الصلة مع المفاوضين المعنيين باتفاقات الاستثمار الدولية)، والشفافية، وسلامة الإجراءات، كل ذلك يمثل عوامل مهمة في مقبولية هذه المساعي وتقدمها.

أسئلة:

(أ) كيف يمكن لنظام اتفاقات الاستثمار الدولية أن يتصدى للتحديات العالمية الجديدة؟

(ب) كيف يمكن لنظام اتفاقات الاستثمار الدولية أن يتفاعل على نحو أفضل مع الجهود الدولية الرامية إلى التصدي للتحديات العالمية (مثل استقرار النظام المالي)؟

(ج) ما الخطوات المحددة التي يمكن اتخاذها (ومن الذي يتخذها) للتحرك تجاه نظام لاتفاقات الاستثمار الدولية أكثر استدامة؟

(د) كيف يمكن أن يسهم توافق الآراء المتعدد الأطراف في هذا الصدد؟

ثانياً – الاستنتاجات

٤٧- يبين الاستعراض الوارد أعلاه كيف أصبح جدول أعمال سياسات الاستثمار الأجنبي معقداً ومتنوعاً ومترابطاً – على الصعيدين الوطني والدولي. ولم يعد من الممكن اتخاذ سياسات الاستثمار بشكل منفرد، وإنما يجب أن تُتخذ بالتعاون الوثيق مع راسمي السياسات في المجالات ذات الصلة. ويستلزم ذلك خبرة في العديد من مجالات السياسات، ومعرفة بصناعات معينة، ودراية بسياسات الاستثمار الدولية. ويدعو هذا التعقد إلى إنشاء إطار متكامل للسياسات المتعلقة بالاستثمار من أجل التنمية، وذلك لمساعدة راسمي السياسات – لا سيما في البلدان النامية – على تحديد واستيعاب مختلف القضايا المطروحة المتعلقة بالسياسات، فضلاً عن أدوات السياسة العامة المتاحة، كي يتمكنوا من تخطيط سياساتهم الاستثمارية على أساس متين. وبينما يتعذر وضع إطار واحد للاستثمار يناسب جميع الحالات (لأن الإطار الذي يناسب بلداً معيناً في سياق محدد قد لا يناسب ظروفاً أخرى)، فمن الممكن تقديم بعض التعليقات التوجيهية بشأن ما يصلح في ظروف معينة، وذلك بالاستفادة من أفضل الممارسات وبإلقاء الضوء على المواضع التي لا تزال تواجه مشاكل/شواغل خطيرة، فضلاً عن الحلول الجديدة التي يمكن طرحها. ويؤمل أن تساعد هذه المذكرة والمناقشات أثناء اجتماع الخبراء المتعدد السنوات على دفع العمل قدماً في هذا الاتجاه.