

April 2010



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## لجنة مشكلات السلع

### الدورة الثامنة والستون

روما، 14 – 16 يونيو/حزيران 2010

### الاستثمارات الأجنبية في زراعة البلدان النامية – المشاكل والانعكاسات على السياسات والاستجابة الدولية

1- شهدت السنوات الثلاث الأخيرة الماضية زيادة كبيرة في الاهتمام بالاستثمارات الأجنبية في زراعة البلدان النامية. واتجه معظم الاهتمام إلى عمليات حيازة الأراضي في أفريقيا، مع أنها ليست إلا أحد الأشكال المتنوعة للتدفقات الاستثمارية الفعلية أو المزمعة والتي تأتي نتيجة دوافع متنوعة. ويبدو أن القوة المحركة للزيادة الأخيرة في الاهتمام بالاستثمار الدولي في إنتاج الأغذية إنما تمثلت في الأمن الغذائي، والخوف الناجم عن ارتفاع أسعار الأغذية مؤخراً والصدمات المتعلقة بالإمدادات والناجمة عن السياسات، مما زاد من مخاطر الاعتماد على الأسواق العالمية لتأمين الإمدادات الغذائية أو المواد الخام الزراعية. ومع أن الأسعار العالمية انخفضت عن الذروة التي بلغت في الأشهر القليلة الأولى من عام 2008، فإنها بقيت على مستوى يتجاوز المستويات الملحوظة في السنوات الأخيرة، بل وبنظرة أن تحافظ على هذا المستوى. وقد تمخض القلب الأخير في أسعار الأغذية العالمية عن مخاوف تتعلق بتكلفة الأغذية وتوفرها، خصوصاً في البلدان الشديدة الاعتماد في أمنها الغذائي على الاستيراد. وستزيد مخاوف هذه البلدان إزاء الأمن الغذائي حدة نظراً لما يُتوقع من نمو سكاني، وتوسع حضري، وارتفاع في الدخل، وتزايد في القيود الملزمة الخاصة بالأرض والمياه، وتغير في المناخ. وفي الأماكن التي لا يُعتبر فيها الاكتفاء الذاتي الغذائي خياراً معقولاً، يُنظر إلى الاستثمار في إنتاج الأغذية فيما وراء البحار كأحد العناصر الممكنة في استراتيجية للأمن الغذائي. كما أن شركات الاستثمار في أوروبا وأمريكا الشمالية تستكشف هي أيضاً الفرص التي تحركها العائدات على الاستثمار، والتي يُنتظر أن تكون عالية، مما يعود في جانب منه إلى ارتفاع أسعار الأغذية، ولا سيما حيث يمكن إنتاج المواد الأولية لأغراض الوقود الحيوي. وفي الوقت نفسه، يبذل عدد من البلدان النامية في أفريقيا جهوداً شاقة لاجتذاب هذه الاستثمارات لاستغلال ما يعتبر أرضاً قليلة الاستخدام، وتشجيع الوصول الدولي إلى الموارد من الأرض التي كانت ملكيتها والسيطرة عليها في الماضي عادة في أيدي وطنية بالكامل.

طبع عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحد من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ. ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: [www.fao.org](http://www.fao.org)

2- ومن المؤكد أن المسائل الاقتصادية، والسياسية، والمؤسسية، والقانونية، والأخلاقية المعقدة المثيرة للجدل تُثار فيما يتعلق بالأمن الغذائي، والحد من الفقر، والتنمية الريفية، والتكنولوجيا، والحصول على الأراضي والمياه. ومن ناحية أخرى، فإن قلة الاستثمارات في الزراعة خلال العقود الماضية كانت تعني استمرار الانخفاض في الإنتاجية، وركود الإنتاج في كثير من البلدان النامية، وبخاصة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وقد اعتُبرت قلة الاستثمارات أحد الأسباب الكامنة وراء أزمة الأغذية الأخيرة، والصعوبات التي تواجهها البلدان النامية في التعامل معها. وتشير تقديرات منظمة الأغذية والزراعة إلى أن هناك حاجة إلى استثمارات عامة سنوية تقدر بنحو 70 مليار دولار أمريكي لكي تلبي البلدان النامية احتياجاتها في عام 2050. وقدرة البلدان النامية على سد هذه الثغرة محدودة. فقد انخفض نصيب الإنفاق العام على الزراعة في البلدان النامية إلى ما يقرب من 7 في المائة، بل وأقل من ذلك في أفريقيا، أما نصيب المعونة الإنمائية الرسمية المخصصة للزراعة فقد انخفض هو الآخر إلى نحو 5 في المائة. وأما قروض المصارف التجارية التي تذهب إلى الزراعة في البلدان النامية فهي ضئيلة أيضاً، إذ تقل عن 10 في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، كما أن تمويل القروض الصغيرة محدود بحكم تعريفه ولا يصلح لأغراض تشكيل رؤوس الأموال في قطاع الزراعة. واستثمارات القطاع الخاص الموجهة إلى الزراعة الأفريقية بالذات هي تطور هام ظهر مؤخراً، وإن كانت الاستثمارات الفعلية ما زالت صغيرة. ونظراً لغياب المصادر البديلة لتمويل الاستثمارات، فإن الاستثمار الأجنبي المباشر في زراعة البلدان النامية بإمكانه أن يساهم بقوة في سد الثغرة الموجودة في هذه الاستثمارات. ويصبح السؤال هنا ليس ما إذا كان ينبغي للاستثمارات الأجنبية المباشرة أن تساهم في سد احتياجات الاستثمار، بل في كيفية تعظيم تأثيرها لكي نحصل على أكبر قدر من الفوائد ونقلل إلى أدنى حد من المخاطر الكامنة فيها لكل من يعنيه الأمر.

### أولاً- التطورات الأخيرة في الاستثمارات الأجنبية في زراعة البلدان النامية

3- لسوء الحظ لا تتوفر بعد أية بيانات تفصيلية عن مدى هذه الاستثمارات، وطبيعتها، وأثرها. فالبيانات المتوفرة عن الاستثمارات الأجنبية المباشرة تفتقر إلى التفاصيل وتأتي مجمعة بحيث لا يمكن بالاستناد إليها تحديد كمية ما دخل منها في قطاع الزراعة والشكل الذي اتخذته. ويقدم المستثمرون أنفسهم بعض المعلومات كما يرد بعضها الآخر من البلدان النامية المتلقية للاستثمارات، مع أن المعلومات المقدمة لا تكشف عن كثير من التفاصيل نظراً لحساسية المسائل المحيطة بهذه الاستثمارات وللحاجة إلى السرية. ويشير الضعف في المعلومات إلى أهمية إجراء دراسات حالة إفرادية عن مدى الاستثمارات الداخلة وأثرها، وهي دراسات يجري العمل على وضعها في عدة منظمات دولية، منها منظمة الأغذية والزراعة. بيد أنه يمكن على أساس المعلومات المتاحة إبداء عدد من الملاحظات.

- يبدو أن الاستثمارات الأجنبية في زراعة البلدان النامية قد زادت بالفعل، وإن كان عدد المشروعات التي نفذت بالفعل يقل عما يجري التخطيط له أو عما يعلن عنه في وسائل الإعلام. ويمكن حدوث تأخيرات طويلة بين استكمال الاتفاقات وبدء العمليات فعلاً.

- يتمثل الشكل الرئيسي للاستثمارات الأخيرة في حيازة الأراضي، أساساً من خلال استئجار الأراضي الزراعية لأغراض إنتاج الأغذية بموجب عقود طويلة الأجل تصل مدتها إلى 99 سنة.
- يمكن للاستثمارات في الأراضي أن تشمل مساحات واسعة، فكثير منها يغطي أكثر من 10 000 هكتار بل وبعضها يغطي أكثر من 500 000 هكتار.
- تقدر مساحة الأراضي التي حازتها المصالح الأجنبية خلال السنوات الثلاث الأخيرة في أفريقيا بين 20 و50 مليون هكتار، على أن الأرض الخاضعة للسيطرة الأجنبية تبقى حصة صغيرة نسبياً من مجموع مساحة أراضي البلدان المضيفة. غير أن من المرجح أن تستهدف الاستثمارات الأجنبية الأراضي الجيدة وأن يكون أثر الاستثمارات الكبيرة الفردية كبيراً على المستوى المحلي.
- يمكن أن تشمل الاستثمارات إنشاءات هيكلية أساسية، من قبيل شق الطرقات أو إقامة وصلات السكة الحديدية أو مرافق الموانئ.
- تستهدف الاستثمارات الأخيرة بلدان أفريقيا وجنوب شرق آسيا.
- نشأ نمط خاص من التدفقات الاستثمارية الثنائية في أعقاب إقامة صلات ثقافية، وسياسية، وتجارية وفرض قيود جغرافية على الأموال الاستثمارية، على أن النمط هذا أصبح اليوم أكثر تشتتاً.
- المستثمرون هم من القطاع الخاص أساساً، وإن كانت الحكومات، وصناديق الاستثمار السيادية قد شاركت هي الأخرى في تقديم التمويل وغيره من أشكال الدعم إلى المستثمرين من القطاع الخاص، أو تقديمه مباشرة في بعض الحالات عن طريق مؤسسات تملكها الدولة.
- المستثمرون من القطاع الخاص هم في كثير من الأحيان شركات استثمارية أو شركات قابضة وليسوا من المتخصصين في المواد الغذائية الزراعية، الأمر الذي يعني أنهم بحاجة إلى الحصول على الخبرات اللازمة في الهياكل المالية والإدارية الصعبة للتمكن من إدارة الاستثمارات الزراعية الضخمة المعقدة.
- تعتبر مشاركة الصناديق الاستثمارية السيادية، وصناديق الاستثمار والمؤسسات الاستثمارية محدودة حالياً على أن حجم الأموال المتاحة لدى هذه الجهات يجعلها مصدراً للأموال الاستثمارية يمكن أن يتصف بالأهمية في المستقبل.
- في البلدان المضيفة لهذه الاستثمارات، تتولى الحكومات عملية التفاوض على الصفقات الاستثمارية.
- تستمر الاستثمارات الأجنبية المباشرة الأكثر تقليدية، ولكنها كثيراً ما تُبرز الأشكال المتنوعة للمشروعات المشتركة، من قبيل الزراعة التعاقدية.
- تختلف الاستثمارات الحالية عن الأنماط السابقة للاستثمارات الأجنبية المباشرة من عدة وجوه: فهي تسعى للحصول على الموارد (الأرض والمياه) لا على الأسواق؛ وهي تركز على إنتاج الأغذية الأساسية، بما في ذلك الأعلاف الحيوانية، بهدف تصديرها إلى بلد المستثمر، لا على إنتاج محاصيل مدارية لتصديرها تجارياً على نطاق أوسع؛ وهي تعمل على حيازة الأراضي والإنتاج الفعلي لا على أشكال فففاضة من المشروعات المشتركة.

## ثانياً - المسائل الأساسية

### السبب في اللجوء إلى الاستثمارات الأجنبية

4- يتمثل أحد الشواغل الرئيسية وراء الزيادة الأخيرة في الاستثمارات، وهو الذي ربما يفرقها عن المسار الطبيعي للاستثمارات الأجنبية، في الأمن الغذائي. ويعكس ذلك خوفاً نشأ عن ارتفاع أسعار الأغذية مؤخراً وصدّات الإمدادات المدفوعة بالسياسات، لا سيما نتيجة الضوابط على الصادرات، وهو خوف يقوم على أن الاعتماد على الأسواق العالمية لإمدادات الأغذية أصبح موضع مخاطرة. فبالنسبة للبلدان التي تتعرض لمشاكل تزداد سوءاً فيما يتعلق بالأرض والمياه، ولكنها تواجه زيادة في عدد سكانها، ودخلها، والتوسع الحضري فيها، وبالتالي زيادة اعتمادها على الأغذية المستوردة، فإن هذه المخاوف دفعتها إلى إعادة تقدير جادة لاستراتيجياتها الخاصة بالأمن الغذائي. ويُعتبر الاستثمار في إنتاج الأغذية في البلدان التي تواجه المشاكل الخاصة بالأرض والمياه محلياً، شكلاً من أشكال الاستجابة الإستراتيجية. ويتيح ذلك فرصاً استثمارية أمام القطاع الخاص تبدي الحكومات والمؤسسات المالية استعداداً لدعمها. ويكمن نفس المنطق خلف الاستثمارات التي تستهدف إنتاج المواد الأولية الزراعية للحفاظ على استمرارية صناعات تجهيز الأغذية.

5- كما يرى المستثمرون من خارج البلدان التي لديها شواغل تتعلق بالأمن الغذائي أو التي تحتاج إلى تدفقات من المواد الخام الزراعية لأغراض التجهيز، فرصاً مربحة لتنوع حافظتهم الاستثمارية باستثمارات إنتاج الأغذية، خاصة مع كون الاستثمارات الأخرى أقل جاذبية. ويندفع آخرون بتأثير الآفاق التي تقدمها تطورات الوقود الحيوي. وهناك عدد من الصناديق الاستثمارية التي أنشئت مؤخراً للاستثمار في الزراعة الأفريقية وبعضها يقول بأنه يعتمد أهدافاً إجتماعية إلى جانب الأهداف المالية.

6- وتبذل بعض البلدان النامية جهوداً مضيئة لاجتذاب الاستثمارات الأجنبية إلى قطاعاتها الزراعية وتيسير دخولها إليها. وتعتبر هذه البلدان أن الاستثمارات الأجنبية المباشرة يمكن أن تساهم بقوة في سد الثغرة الاستثمارية، مع أن المدى الذي يمكن أن تذهب إليه هذه الاستثمارات لتلبية احتياجاتها الاستثمارية الحقيقية ليس بالمؤكد. ويبدو أن الفوائد المالية للبلدان المضيئة من عمليات نقل الأصول ضئيلة. فأجور الأراضي التي تتقاضاها البلدان منخفضة عادة بل تنعدم في بعض الأحيان، في حين أن الإعفاءات الضريبية التي تُعطى للمستثمرين الأجانب تعني التخلي عن الإيرادات الضريبية. على أنه يُنظر إلى الاستثمارات الأجنبية من حيث ما يمكن أن تقدمه من فوائد إنمائية من خلال أمور منها مثلاً نقل التكنولوجيا، وخلق فرص العمالة، وتطوير الهياكل الأساسية. ويتمثل أحد أوجه القلق الرئيسية في مسألة ما إذا كان تحقق هذه الفوائد الإنمائية الممكنة أمراً مرجحاً بالفعل. وترد أدناه مناقشة لهذه المسألة.

### بدائل الاستثمارات الأجنبية المباشرة

7- لا يشكل الاستثمار في الأراضي إلا أحد أشكال الاستجابة الإستراتيجية لمشاكل الأمن الغذائي في بلدان تقل فيها الموارد من الأراضي والمياه، وينبغي أن توضع مناقشة هذه الاستثمارات في سياق المناقشة الأوسع نطاقاً والمتعلقة باستراتيجيات الأمن الغذائي الأعم. ويمكن لمجموعة مختلفة من الآليات الأخرى، بما فيها إيجاد احتياطات إقليمية من الأغذية والأدوات المالية لإدارة المخاطر والاتفاقات الثنائية، ومنها تجارة المقايضة، وتحسين نظم معلومات أسواق الأغذية العالمية، أن تساهم في تعزيز الأمن الغذائي للبلدان المستوردة للأغذية والقليلة الموارد. ويمكن أن توجه الاستثمارات إلى بناء الهياكل الأساسية، والمؤسسات التي تشتد الحاجة إليها، والتي يؤدي الافتقار إليها حالياً إلى

تقييد جانب كبير من زراعة البلدان النامية ولا سيما في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ويمكن لذلك، بالاقتران مع الجهود الرامية إلى تحسين كفاءة الأسواق العالمية والثقة بها كمصدر للأغذية، أن يحسن الأمن الغذائي لجميع المعنيين، وبصورة عامة من خلال توسيع إمكانيات الإنتاج والتجارة. ويمكن أن تكون الاستثمارات الإنمائية هذه مشابهة للمساعدة الإنمائية الرسمية بيد أنها يمكن أن تعطي فائدة غير مباشرة للجهات المانحة من خلال زيادة توفر الصادرات. ومن الأمثلة الكثيرة على ذلك الاستثمارات التي تخطط لها اليابان لزيادة إنتاج الأغذية، خصوصاً في أمريكا اللاتينية، والاستثمارات التي تقدمها الصين لأغراض البحث والتطوير التكنولوجي لزيادة إنتاج الأرز في موزامبيق.

### ”الاستيلاء على الأراضي“

8- لا يُعتبر ”الاستيلاء على الأراضي“ الذي أثير حوله الكثير، والذي يتصل بحيازة الأراضي الزراعية في البلدان النامية لإنتاج الأغذية، إلا واحداً من أشكال الاستثمار، وهو شكلٌ يمكن أن يكون الأقل احتمالاً في أن يحدث فوائد إنمائية كبيرة في البلد المضيف. ويعتبر بعض المستثمرين أن حيازة الأصول المادية من الأراضي تعطي لاستثماراتهم قدراً من الأمن. على أنه من غير الواضح أن هذا الشكل ضروري أو محبذ: فحيازة الأراضي لا توفر الحصانة من المخاطر السيادية ويمكنها في الوقت نفسه أن تثير النزاع الاجتماعي والسياسي والاقتصادي. وهناك أشكال أخرى من الاستثمار، من قبيل الزراعة التعاقدية، يمكنها أن توفر القدر نفسه من أمن الإمدادات.

9- ويسعى بعض البلدان إلى الاستثمارات الأجنبية لكي تستغل الأراضي ”الفائضة“ التي لا تُستخدم في الوقت الحاضر، أو لا يُستفاد منها بصورة كاملة. ويقدر أن الزراعة لا تغطي إلا نحو ربع الأراضي الأفريقية. ويتمثل أحد أسباب عدم استخدام الأراضي بطاقتها الكاملة في أن الاستثمارات اللازمة في الهياكل الأساسية لجعل هذه الأراضي منتجة، ضخمة لدرجة أن ميزانيات البلدان المعنية لا تقدر عليها. أما الاستثمارات الدولية فقد تجلب الاستثمارات التي تشد الحاجة إليها في مجال الهياكل الأساسية بما يفيد الجميع. ولكن بيع الأراضي، أو تأجيرها، أو إعطاء تسهيلات للحصول عليها يثير أسئلة بشأن كيفية استخدام هذه الأراضي من قبل، ومن الذي كان يستخدمها، وما هي الأسس التي تقوم حيازتها عليها. وفي كثير من الحالات، لا يكون الوضع واضحاً بسبب سوء تحديد حقوق الملكية، حيث هناك حقوق غير رسمية في هذه الأراضي تقوم على التقاليد والثقافة المحلية. أما من يملك هذه الأراضي في أفريقيا فيختلف من بلد إلى آخر: ففي بعض الحالات، كما في إثيوبيا، تملك الدولة الأرض، في حين أن الأرض في حالات أخرى يمكن أن تملكها المجالس المحلية أو القروية.

10- وبينما هناك مساحات كبيرة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى قد لا تكون مستخدمة في الوقت الحاضر بكامل طاقتها، فمن الواضح أن ”فائض“ الأراضي لا يعني أن تلك الأراضي غير مستخدمة أو غير مأهولة. واستغلالها باستثمارات جديدة يتطلب التوفيق بين المطالبات المختلفة. فإحداث أي تغيير في استخدام الأراضي أو فرص الحصول عليها يمكن أن ينطوي على آثار سلبية محتملة على الأمن الغذائي، وقد يثير قضايا اقتصادية واجتماعية وثقافية معقدة. وهذه المشاكل والمسائل المتعلقة بالحق في التعويض يصعب حلها في غياب الوضوح فيما يتعلق بحقوق الملكية وقوانينها. وتتطلب هذه الصعوبات، على الأقل، التشاور مع أصحاب الحقوق التقليدية في الأرض، مما يمكن أن يؤدي إلى ترتيبات استثمارية بديلة تنص صراحةً على ضرورة المشاركة المحلية.

### بدائل حيازة الأراضي

11- كما لاحظنا أعلاه، يمكن للاستثمارات الأجنبية في حيازة الأراضي أن تثير مسائل خلافية، وأن تحمل معها عدداً من المخاطر المتأصلة فيها. ويمكن لأشكال أخرى من الاستثمار، من قبيل المشروعات المشتركة أو الزراعة التعاقدية ومخططات الزراع الخارجيين أو الاستثمار في مراحل أساسية من سلاسل القيمة، أن تقدم للمستثمرين، من حيث المبدأ، قدراً مماثلاً من أمن الإمدادات. ومن الجدير بالملاحظة أن التنسيق الرأسي، في سياقات أخرى، يميل إلى الاستناد إلى هذه الترتيبات التي لا تقوم على الملكية بصورة أكبر من استناده إلى أشكال الحيازة التقليدية لمراحل الانتاج أو التوزيع. فهذه الترتيبات الفضفاضة يمكن أن تكون أقدر على تحقيق مصالح البلد المضيف، فهي تتيح لصغار المزارعين ورباطاتهم فوائد يمكنهم الحصول عليها بصورة أكثر يسراً. على أنه حتى في هذه الحالة يُحتمل أن تثار أسئلة حول توافق احتياجات المستثمرين من حيث الحجم والتنوع مع الزراعة الصغيرة المبعثرة. وعندما تؤدي هذه الترتيبات إلى زيادة حجم الموردين ودرجة تركيزهم، يمكن أن تُطرح أسئلة تتعلق بإمكانات الحد من الفقر. ومع ذلك، فإن المشروعات المشتركة بين المستثمرين الأجانب والمنتجين المحليين أو رباطاتهم على أساس الشراكة يمكن أن تحقق مزيداً من اتساع نطاق الفوائد في البلد المضيف. وبموجب ترتيبات الزراعة التعاقدية أو الزراع الخارجيين، يمكن أن تعطى لأصحاب الحيازات الصغيرة مدخلات تشمل القروض، والمشورة التقنية، والأسواق المضمونة مقابل سعر ثابت، وإن كان ذلك على حساب التخلي عن جانب من حرية اختيار المحاصيل التي ستُزرع. كما أن النماذج الخليطة ممكنة أيضاً، حيث تتمحور الاستثمارات في مشروع أساسي كبير، ولكنه يتعامل مع زراع خارجيين تعاقديين يستكملون الإنتاج الأساسي. وقد نشطت بعض الحكومات في تشجيع الاستثمارات الأجنبية في هذه المشروعات. أما اختيار نموذج الأعمال الأنسب فهو يعتمد على الظروف المحددة والسلع الأساسية المعنية. فعندما تكون وفورات الحجم مهمة أو في حال الحاجة إلى استثمارات مساندة في مجال الهياكل الأساسية، مثلاً، يمكن أن يفضل المستثمرون حيازة الأراضي والزراعة التجارية الكبيرة. أما إذا كانت هذه الاعتبارات قليلة الأهمية، فإن الزراعة التعاقدية أو مخططات الزراع الخارجيين التي يشارك فيها أصحاب الحيازات الصغيرة قد تكون هي الأكثر قبولاً لدى المستثمرين.

### ما هي الفوائد الإنمائية للاستثمارات الأجنبية؟

12- تقوم المسألة الأساسية على مدى وصول الفوائد المتأتية من الاستثمارات الأجنبية، إلى القطاع المحلي ضمن علاقة تآزرية حافزة، بما يغطي ما يوجد من نظم إنتاج أصحاب الحيازات الصغيرة، وغيرهم من الفاعلين في سلاسل القيمة من قبيل موردي المدخلات. ويتعين، كشرط مسبق لهذه العلاقة، أن تتوفر لدى القطاع الزراعي الداخلي القدرة على الاستيعاب. فالفوائد ينبغي أن تأتي من تدفق رؤوس الأموال ونقل التكنولوجيا، بما يفضي إلى الابتكار وزيادة الإنتاجية، وتحسين الإنتاج المحلي، وتحسين النوعية، وإيجاد فرص عمل، وإحداث روابط لاحقة وسابقة وتأثيرات مضاعفة عن طريق توفير العمالة المحلية وغيرها من المدخلات وتصنيع النواتج، وربما زيادة إمدادات الأغذية للأسواق المحلية وللتصدير. على أن هذه الفوائد لن تحدث إذا أتت نتائج الاستثمارات بوحدة مغلقة من الزراعة المتطورة في نظام ثنائي لا يستطيع مزارعو الحيازات الصغيرة التقليديين مسايرته. وقد لا تتوفر في كثير من الأحيان الشروط اللازمة لتحقيق الفوائد الايجابية، وفي هذه الحالة يتعين اللجوء إلى تدخلات على مستوى السياسات لتحقيق تلك الفوائد.

13- ومع أن المعلومات المتاحة عن الاستثمارات الدولية الأخيرة قليلة للغاية، فإن هناك قدراً كبيراً من المعارف والبحوث المتوفرة حول الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الزراعة عموماً. وعلى الرغم من الأبعاد الاقتصادية والسياسية الخاصة بحياسة الأراضي، فإن التجربة العامة في الاستثمارات الأجنبية المباشرة يمكن أن تقدم لنا بعض الإرشادات لا فيما يتعلق بالفوائد والعثرات المحتملة فقط بل فيما يتعلق كذلك بإيجابيات الأشكال المختلفة للاستثمارات الأجنبية المباشرة وبمثالبها. وكما أشرنا أعلاه، فإن بعض سمات الزيادة الراهنة في الاستثمارات، ولا سيما في الأراضي، تتعارض بصورة عامة مع اتجاهات الاستثمارات الأجنبية المباشرة، ويبدو أنها تميل إلى ترتيبات تعاقدية فضفاضة أكثر من ميلها إلى الحياسة الفعلية لقطاعات كبيرة من الأرض.

14- وتوحي الدلائل التاريخية على تأثيرات الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الزراعة بأن الفوائد المطلوبة لا تتحقق دائماً، مما يعكس القلق من تكنولوجيات الإنتاج التي تعتمد اعتماداً كبيراً على الميكنة مع ما لذلك من حد من فرص العمل، والاعتماد على المدخلات المستوردة وبالتالي الحد من التأثيرات المحلية المضاعفة، وممارسات الإنتاج التي لها تأثيراتها الضارة على البيئة مثل التلوث بالكيميائيات، وتدهور الأراضي، واستنفاد موارد المياه، ومحدودية حقوق العمال، وسوء ظروف العمل. لكن هناك، في نفس الوقت، دلائل على الفوائد في المدى البعيد لتحسن التكنولوجيا، والنهوض بالموردين المحليين، وتحسين جودة المنتجات والمعايير الصحية والصحة النباتية، على سبيل المثال لا الحصر. وعلى هذا، فإن من الأهمية بمكان عند النظر في فوائد الاستثمارات الأجنبية المباشرة أو مثالبها في الزراعة أن نتناول الموضوع من منظور دينامي. ومع ذلك، فإن من الأهمية بمكان أيضاً عدم إهمال مسائل استدامة الاستثمارات وطول أجلها، بما في ذلك إمكانية خروج تدفقات رؤوس الأموال أو سيرها بالاتجاه المعاكس.

15- وتُطرح مشكلات سياسية وأخلاقية إضافية عندما يكون البلد الذي يتلقى الاستثمارات من البلدان التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي. ففي حين يُفترض أن تزيد الاستثمارات من إجمالي إمدادات الأغذية، فإن ذلك لا ينطوي بالضرورة على حدوث زيادة في توافر الأغذية المحلية، لا سيما عندما يكون المقصود هو تصدير الأغذية المنتجة إلى البلد المستثمر. بل إن التوفر المحلي للأغذية يمكن أن ينقص إذا استولى مشروع الاستثمار الدولي على الموارد من الأرض والمياه على حساب أصحاب الحيازات الصغيرة، أو إذا أدت الاستثمارات الأجنبية إلى رفع قيمة الأراضي. كما أن تحكّم بلدان أخرى في الأراضي على نطاق واسع يمكن أن يثير أسئلة حول التدخل والنفوذ السياسي.

### ثالثاً - الخيارات والاعتبارات المتعلقة بالسياسات

16- ينبغي للاستثمارات الدولية أن تأتي بفوائد إنمائية للبلدان المتلقية، تشمل نقل التكنولوجيا وإيجاد فرص العمالة، وإقامة الروابط الانتاجية والتوزيعية. على أن هذه التدفقات المفيدة لا تتحقق بصورة آلية. إذ يتعين توخي الحذر في صياغة عقود الاستثمار وفي اختيار نماذج الأعمال الملائمة. وهناك حاجة إلى توفر الأطر التشريعية والسياساتية الملائمة لضمان تحقق الفوائد الإنمائية والحد من المخاطر. على أن الأساس المعلوماتي لتصميم سياسات وتشريعات فعالة وتنفيذها ضعيف جداً. ولذا، فإن الحاجة ماسة إلى رصد نطاق الاستثمارات الدولية وطبيعتها وآثارها وإلى تحديد أفضل الممارسات في مجال القانون والسياسات، مما يحسّن من توجيه البلدان المضيقة والمستثمرين على حد سواء. وهناك حاجة إلى تحليل تفصيلي للأثر يمكن من تقييم ما يلزم من سياسات وتشريعات، سواء على الصعيد الوطني أو الدولي، ولتحديد التدابير الأكثر ملاءمة.

17- وإذا كان للاستثمارات الأجنبية المباشرة أن تؤدي دوراً فعالاً في سد الثغرة الاستثمارية التي تواجه زراعة البلدان النامية، فإن هناك حاجة إلى التوفيق بين الأهداف الاستثمارية لدى المستثمرين والاحتياجات الاستثمارية لدى البلدان النامية. ويتعين تحديد الأولويات الاستثمارية في سياق استراتيجية شاملة متسقة كما يتعين بذل الجهود لتحديد التدابير الأشد فعالية لتعزيز المواءمة بين رؤوس الأموال والفرص والاحتياجات. وقد وضع بعض البلدان الحافظات لمشروعات الاستثمارات الدولية: من ذلك مثلاً أن مفوضية موريتانيا للترويج للاستثمار أعدت كتيباً لمقترحات المشروعات المحددة التكاليف لأغراض الاستثمارات الأجنبية وهو يتضمن المعلومات الخاصة بالأسواق المحتملة والربحية المتوقعة.

18- على أن عبء اجتذاب الاستثمارات إلى مجالات الاحتياجات الاستراتيجية الكبرى، وضمان تلبية هذه الاحتياجات، يقع في المقام الأول على البلدان المضيئة. فإلى جانب الشروط المالية للاستثمارات، ينبغي النظر في أمور منها التوفر المحلي للمدخلات، بما فيها اليد العاملة، والمعايير الاجتماعية، والبيئية، وحقوق الملكية ومشاركة أصحاب المصلحة والتوافق مع استراتيجيات الأمن الغذائي وتوزيع الأغذية المنتجة بين أسواق التصدير والأسواق المحلية وتوزيع العائدات. ويمكن إدراج هذه المسائل كجزء من عقد الاستثمار بين المستثمر والحكومة المضيئة، مع أن عقود الاستثمار تميل عادة في تناولها لهذا النوع من المسائل إلى أن تكون قصيرة وغير محددة. ومن الواضح، أن الاستثمارات يمكن أن توفر حماية أفضل للمصالح المحلية في حال كونها من المشروعات المشتركة التي تدخل فيها الحكومات المضيئة كشريك، هذا إذا كانت الحكومات المعنية واعية لهذه المسائل في قراراتها.

19- ويشكل عقد الاستثمار الفعلي واحداً من عناصر الإطار القانوني المحيط بالاستثمارات الدولية. وتوفر القوانين الداخلية، واتفاقيات الاستثمارات الدولية، السياق القانوني لعقود الاستثمار، مع أن الاتفاقات هذه هي التي تسود على القوانين الداخلية عموماً. كما يمكن لعقود الاستثمار أن تتمتع بالأسبقية على القانون المحلي، ولا سيما في الحالات الكثيرة التي لا يتصف فيها القانون بالشمول أو بالوضوح من حيث دفاعه عن مصالح الجهات الداخلية المعنية. وعموماً، يميل الإطار القانوني إلى تحبيذ المستثمر وليس البلد المضيف، وهو يحفز على وجه التحديد حقوق المستثمر على حقوق أصحاب المصلحة في البلد المضيف. ويشير ذلك إلى أهمية إيجاد عقود قوية للاستثمار تتناول شواغل البلدان المضيئة، مع أن إمكانية ذلك قد تكون محدودة إذا كانت الاتفاقات الدولية تستبعد ما يسمى "متطلبات الأداء". ويتصف توفر قانون محلي واضح وشامل بأهمية أساسية.

20- وإلى جانب الأطر السياسية والقانونية التي تحد من المخاطر المتأصلة وتعمل على تعظيم الفوائد، تتوفر مجموعة متنوعة من التدابير السياسية التي تمكن البلدان المضيئة من العمل على استثمار الاستثمارات الدولية وتوجيهها نحو المجالات المتصفة بالأولوية دعماً لأمنها الغذائي واستراتيجياتها للحد من الفقر. ويمكن لتوفير المعلومات المتعلقة بالاحتياجات والأولويات الاستثمارية أن تنبه المستثمرين إلى الفرص المتاحة، كما يمكن للحوافز من قبيل الإعفاءات الضريبية أو مبادرات التمويل المحلي أن تساعد على تركيز الاستثمار في مناطق معينة. ويمكن للبلدان المستثمرة أن تستخدم تدابير مماثلة لتشجيع توجيه الاستثمار إلى الخارج.

21- كما يمكن للبلدان المضيئة أن تخلق مناخاً مواتياً للاستثمار من خلال ما تضعه من سياسات وما لديها من مؤسسات تحد من تكاليف الأعمال ومن المخاطر التي يواجهها المستثمر. ويمكن للمساعدة الإنمائية الرسمية أن تلعب دوراً في المساهمة في هذا التطور. وقد أخذت بلدان نامية كثيرة في السنوات الأخيرة بإصلاحات سياسية واسعة في هذا الصدد، فأقامت بيئات قانونية أكثر استقراراً، وحررت شروط الاستثمار وأنشأت المؤسسات للترويج للاستثمار عملاً على

تيسير دخول الاستثمارات. ووقعت بلدان كثيرة اتفاقات استثمارية دولية، مع أن الالتزامات التي تنص عليها هذه الاتفاقات، وهو ما أشرنا إليه أعلاه، يمكن أن تنطوي على الحاجة إلى موازنتها بالقانون الداخلي. ويشارك بعضها في معاهدات ثنائية أو غيرها من الاتفاقات والاتفاقيات الدولية لإنفاذ العقود والتحكيم وتسوية المنازعات الخاصة بها، ومن ذلك وكالة ضمانات الاستثمارات المتعددة الأطراف. وسعى عدد من البلدان، ومنها مثلاً غانا وموزامبيق والسنغال وتنزانيا، إلى اجتذاب الاستثمارات وتيسيرها بإنشاء وكالات وهيئات للاستثمار تشكل مركزاً موحداً لاجتذاب الاستثمارات وتوجيه المستثمرين عبر مختلف الإجراءات البيروقراطية التي ينطوي عليها الأمر. وفي حالة تنزانيا، فإن المركز التنزاني للاستثمار لا يكتفي بتيسير الاستثمارات الأجنبية فقط، بل يعمل كذلك على تحديد وإدارة الاستثمارات الخاصة بالأراضي. على أن الافتقار الشائع إلى الوضوح في حقوق الملكية، ولا سيما ملكية الأراضي، يستمر كشغل لدى بعض المستثمرين الدوليين. أضف إلى ذلك أن غياب الهياكل الأساسية يمكن أن يكون مانعاً لبعض المستثمرين، الأمر الذي يمكن التغلب عليه بتنمية الدولة للهياكل الأساسية. من ذلك مثلاً، أن خطة تنمية كتل المزارع في زامبيا توفر الاستثمارات الحكومية في الهياكل الأساسية من قبيل الطرقات. على أن بعض المستثمرين الأجانب يمكن أن يعتبروا توفير الهياكل الأساسية عنصراً ضرورياً أساسياً من عناصر استثماراتهم.

22- وللسياسات في جملة من المجالات المختلفة التي لا تركز تحديداً على الاستثمارات أهميتها أيضاً في تنظيم الاستثمارات الدولية. فالسياسة التجارية تتصل بالاستثمار عندما يعتزم المستثمرون تصدير الأغذية المنتجة إلى بلدانهم الأصلية، نظراً لأن ذلك يمكن أن يتعارض مع حق البلد المضيف بموجب قواعد منظمة التجارة العالمية في فرض ضوابط على التصدير في وقت الأزمات الغذائية الداخلية. ويبدو أن بعض البلدان المضيئة عرضت الإعفاء من حقوقها الناتجة عن قواعد منظمة التجارة العالمية، ووافقت على عدم فرض ضوابط على التصدير حتى في وقت الأزمات الغذائية. ويمكن لعقود الاستثمار الثنائية أن تتجاوز قواعد منظمة التجارة العالمية بصورة عامة، وأن تتعارض مع الالتزامات المنبثقة عن الاتفاقات التجارية الإقليمية. ويمكن أن يشكل التمشي مع الاتفاق الخاص بالتدابير الاستثمارية المتعلقة بالتجارة مشكلة في حال تقديم حوافز استثمارية.

23- ومهما بلغت درجة نجاح البلدان النامية في اجتذاب الاستثمارات الأجنبية، لا يمكن أن تتحقق الآثار الإنمائية الإيجابية إذا لم تكن القطاعات الزراعية مستعدة وقادرة على استغلال الفوائد الناجمة عن هذه الاستثمارات. ويتعين أن تتوفر تدابير السياسات الإنمائية الزراعية والريفية الداخلية الملائمة لضمان استفادة الزراعة المحلية والمزارعين المحليين من التكنولوجيات الجديدة، واستجابة الاقتصاد الداخلي للطلب الجديد على المدخلات والخدمات. ويجب أن تكون السياسة الخاصة بالاستثمارات الأجنبية جزءاً أساسياً من استراتيجيات التنمية الزراعية والريفية الشاملة.

#### رابعاً - التدليل على الحاجة إلى مدونة السلوك الدولية

24- أثار ما جرى في الآونة الأخيرة من عمليات كبيرة لحياسة المستثمرين الأجانب للأراضي قلقاً دولياً، فحجم المخاطر الممكنة المتعلقة بهذه الاستثمارات يكفي لصدور دعوات تطالب بوضع مدونة سلوك دولية لتنظيم هذه الاستثمارات. وفي غياب تشريعات داخلية قوية وعقود استثمارية منصفة، يمكن للمدونة هذه أن تُبرز مصالح البلدان المضيئة، كما يمكن في الوقت نفسه أن تكون بمثابة دليل للمستثمرين يُعنى بالاستثمار المسؤول اجتماعياً. ويبدو أن هناك دعماً سياسياً واسعاً لوضع مدونة سلوك أو خطوط توجيهية دولية طوعية تبرز الحاجة إلى الشفافية، والاستدامة،

ومشاركة أصحاب المصلحة المحليين والاعتراف بمصالحهم وتشدد على الاهتمام بالأمن الغذائي المحلي والتنمية الزراعية الداخلية. كما أن من شأن مدونة كهذه أن تساعد على منع الاستثمارات التي تستند إلى شروط للتبادل لا تقوم على المساواة والإنصاف. وتعمل منظمة الأغذية والزراعة، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، والبنك الدولي على وضع هذه المدونة.

25- ويشمل الحد الأدنى من مبادئ الاستثمار الزراعي المسؤول الذي يحترم الحقوق وسبل العيش والموارد، والذي تقترحه المنظمات الأربع وسينعكس في مدونة السلوك أو الخطوط التوجيهية، ما يلي:

(1) *احترام الحقوق في الأرض والمياه والموارد*: التسليم بالحقوق القائمة في الأرض والمياه والموارد الطبيعية الأخرى واحترامها؛

(2) *الأمن الغذائي والتنمية الريفية*: يتعين ألا تعرّض الاستثمارات الأمن الغذائي والتنمية الريفية للخطر بل أن تعززهما؛

(3) *الشفافية والحوكمة الرشيدة والبيئة التمكينية*: الشفافية في العمليات المتصلة بالاستثمار في الزراعة، وخضوع هذه العمليات للرصد، وضمان المساءلة من جانب جميع أصحاب المصلحة؛

(4) *التشاور والمشاركة*: مشاوره جميع المتأثرين مادياً وتسجيل الاتفاقات التي تتمخض عنها عملية التشاور وإنفاذها؛

(5) *الصلاحية الاقتصادية ومسؤولية الاستثمار الزراعي المؤسسي*: تتمتع المشروعات بالصلاحية الاقتصادية وتحترم سيادة القانون وتعكس أفضل الممارسات في الصناعة وتؤدي إلى قيمة مستدامة مشتركة؛

(6) *الاستدامة الاجتماعية*: تولد الاستثمارات الآثار الاجتماعية والتوزيعية المطلوبة ولا تؤدي إلى زيادة الضعف؛

(7) *الاستدامة البيئية*: تقاس الآثار البيئية كما وتتخذ التدابير لتشجيع الاستخدام المستدام للموارد مع الحد من الآثار السلبية وتخفيف وطأتها.

26- وفي حين أنه يبدو أن هناك دعماً عريضاً لتقنين هذه المبادئ في مدونة للسلوك، فقد تواجه صعوبات تكتنف التوصل إلى اتفاق على كيفية تفعيلها وتنفيذها. ويمكن لمدونة السلوك الدولية أو الخطوط التوجيهية الطوعية تستند إلى بحوث تفصيلية تتعلق بطبيعة الاستثمارات الأجنبية ومداها وآثارها وإلى أفضل الممارسات في القانون والسياسة أن تلخص وتجسد الدروس المستفادة وأن توفر إطاراً يمكن أن تستند إليه التشريعات الوطنية، واتفاقات الاستثمار الدولية، والمبادرات العالمية الخاصة بالمسؤولية الاجتماعية المؤسسية، وعقود الاستثمار الفردية. على أن مدونة السلوك الدولية أو الخطوط التوجيهية الطوعية تستند إلى بحوث تفصيلية تتعلق بطبيعة الاستثمارات الأجنبية ومداها وآثارها وإلى أفضل الممارسات في القانون والسياسة، يمكن أن تلخص وتجسد الدروس المستفادة وأن توفر إطاراً يمكن أن تستند إليه التشريعات الوطنية، واتفاقات الاستثمار الدولية، والمبادرات العالمية الخاصة بالمسؤولية الاجتماعية المؤسسية، وعقود الاستثمار الفردية.

27- وتبيّن التجربة أنّ عملية وضع المدونات أو الخطوط التوجيهية بحد ذاتها يمكن أن تكون مفيدة من حيث التشجيع على اتباع سلوك استثماري يتسم بقدر أكبر من المسؤولية.