الاستثمارات الأجنبية المباشرة - مفيدة للجميع أم استيلاء على الأراضي؟

التحدي

أثارت زيادة الاهتمام مؤخراً بالاستثمارات الأجنبية في الزراعة مخاوف دولية ملموسة. فمن المؤكد أن المسائل الاقتصادية والسياسية والمؤسسية والقانونية والأخلاقية المعقدة المثيرة للجدل قد أثيرت فيما يتعلق بحقوق الملكية، والأمن الغذائي، والحد من الفقر، والتنمية الريفية، والتكنولوجيا، والحصول على الأراضي والمياه. ومن ناحية أخرى، إن قلة الاستثمارات في الزراعة خلال عقود السنين الماضية كانت تعني استمرار الانخفاض في الإنتاج وثبات الإنتاج في كثيرٍ من البلدان النامية. فقلة الاستثمارات هي السبب الكامن وراء أزمة الأغذية الأخيرة ووراء الصعوبات التي تواجهها البلدان النامية في التعامل معها. فتقديرات منظمة الأغذية والزراعة تشير إلى أن الأمر بحاجة إلى استثمارات سنوية تقدر في مجموعها بنحو 209 مليارات دولار في مجموعها من أجل الخدمات الزراعية الأساسية والخدمات التالية لها في البلدان النامية (بالإضافة إلى متطلبات الاستثمار العام في البحوث والبنية الأساسية وشبكات الأمان) لمواجهة الاحتياجات العالمية من الأغذية في عام 2050. ولاشك أن قدرة البلدان النامية على سد هذه الثغرة هي قدرة محدودة. فنصيب الإنفاق العام على الزراعة في البلدان النامية انخفض إلى ما يقرب من 7 في المائة، بل وأقل من ذلك في أفريقيا، كما أن نصيب المعونة الإنمائية الرسمية التي توجه إلى الزراعة انخفض هو الآخر إلى 3.8 في المائة في عام 2006. أما 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 - رغم أنه لا يمكن الاستغناء عنه - أثبت عدم كفايته لتلبية احتياجات الاستثمار الزراعي. واستثمارات القطاع الخاص الموجهة إلى الزراعة الأفريقية بالذات هي تطور هام ظهر مؤخراً، وإن كانت الاستثمارات الفعلية مازالت ضئيلة. وإزاء القصور في المصادر البديلة لتمويل الاستثمارات، فإن الاستثمارات الأجنبية المباشرة في زراعة البلدان النامية بإمكانها أن تساهم في سد الثغرة الموجودة في هذه الاستثمارات وتحقيق أهداف القضاء على الجوع والفقر. 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 المخاطر الكامنة على كل من يعنيه الأمر. وللإجابة على هذا السؤال، نحتاج إلى فهم ما يحدث بالنسبة للاستثمارات الأجنبية وأسبابه.

ما الذي نعرفه عن الاستثمارات الأجنبية مؤخرا في زراعة البلدان النامية؟

مما يؤسف له، أنه ليست هناك بيانات تفصيلية عن حجم وطبيعة وتأثيرات هذه الاستثمارات: فالإحصاءات الخاصة بالاستثمارات الدولية هي إحصاءات تجميعية للغاية، ولا تعطي الإحصاءات الخاصة لحالات معينة أي صورة كاملة. فالكثير من المعلومات سردية، وربما كان مبالغ فيها ومن الصعب التحقق منها. ومع ذلك، فمن هذه المعلومات المحدودة، يمكننا استخلاص عدد من الملاحظات:

- يبدو أن الاستثمارات الأجنبية المباشرة في زراعة البلدان النامية قد زادت بالفعل خلال السنتين الأخيرتين، وإن كان عدد المشروعات التي نفذت بالفعل يقل عما كان مخططا له أو عما أعلن عنه في وسائط الإعلام. وقد وصل مجموع الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الزراعة عام 2007 إلى 32 مليار دولار تقريباً، أي أربعة أمثال ما كان عليه عام 1990.

- بلغ تدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة على الزراعة أكثر من ثلاثة مليارات دولار سنوياً بحلول عام 2007، مقارنة بمليار دولار فقط عام 2000. فإذا أضفنا الأغذية والمشروبات هنا، يرتفع التدفق إلى سبعة مليارات دولار عام 2007.

- أهم شكل للاستثمارات التي حدثت مؤخرا هو شراء الأراضي الزراعية أو استئجارها لمدد طويلة بغرض إنتاج الأغذية. وتقدر مساحة الأراضي التي تم الحصول عليها في أفريقيا للاستثمار الأجنبي في السنوات الثلاث الأخيرة بنحو 20 مليون هكتار.

- أهم الدول المستثمرة في الوقت الحاضر هي دول الخليج، وإن كانت الصين وكوريا الجنوبية قد انضمت إلى هذه الدول. والدول الرئيسية التي وجهت إليها هذه الاستثمارات هي بلدان أفريقيا، وإن كانت هناك استثمارات ذهبت أيضاً إلى بلدان جنوب شرق آسيا وبلدان أمريكا الجنوبية.

- 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 بصورةٍ مباشرة.

- المستثمرون من القطاع الخاص هم في أغلب الأحيان شركات استثمارية أو شركات قابضة وليسوا من المتخصصين في المواد الغذائية الزراعية، الأمر الذي يعني أنهم بحاجة إلى الحصول على الخبرات اللازمة لإدارة المتطلبات المعقدة للاستثمارات الزراعية الضخمة.

- في البلدان التي تستقبل هذه الاستثمارات، تتولى الحكومات عملية التفاوض بشأن التعاقدات الاستثمارية. تختلف

الاستثمارات الحالية عن الأنماط الحديثة للاستثمارات الأجنبية المباشرة من عدة وجوه: فهي تسعى للحصول على الموارد (الأراضي والمياه) لا على الأسواق؛ وهي تركز على إنتاج الأغذية الأساسية، بما في ذلك الأعلاف الحيوانية، وهي تسعى إلى إعادة رأس المال إلى بلد المستثمر لا إلى إنتاج محاصيل استوائية لتصديرها تجارياً، وهي تعمل على حيازة الأراضي والإنتاج الفعلي لا على أشكال فضفاضة من المشروعات المشتركة.

القضايا الأساسية

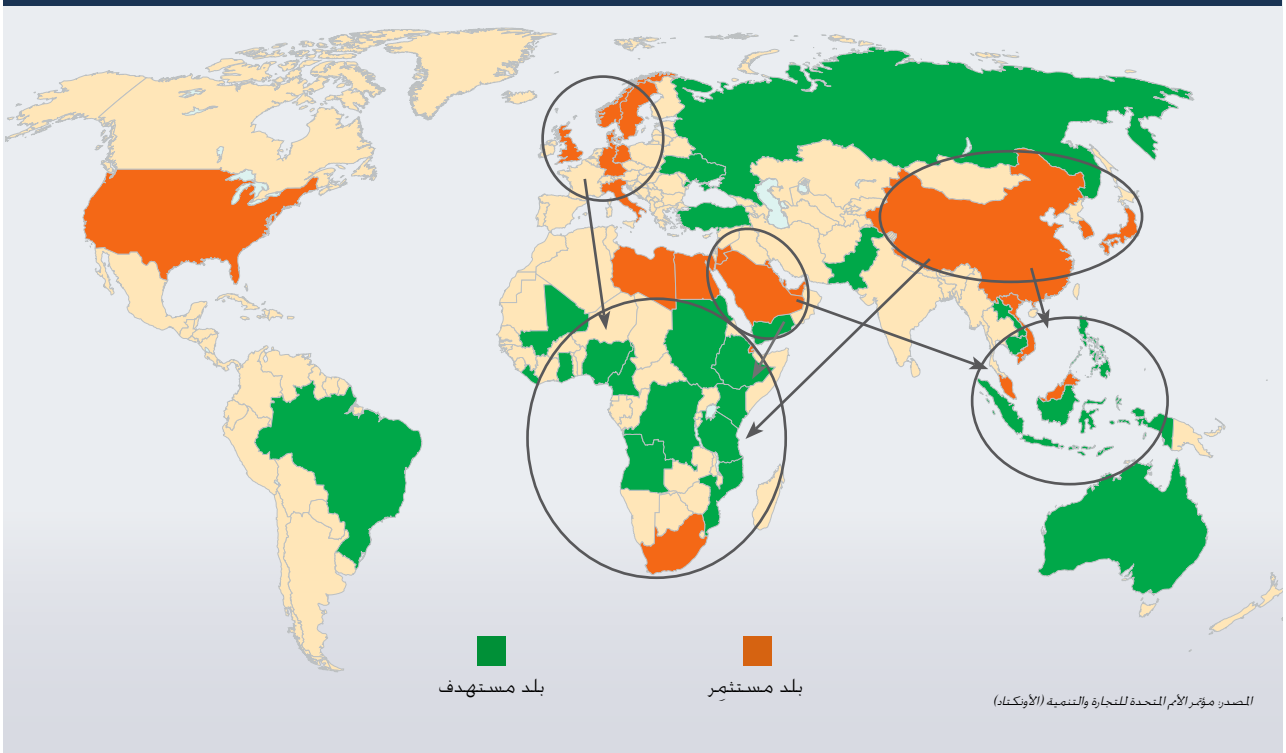
لماذا الاستثمارات الأجنبية؟

إن الدافع الرئيسي وراء التحول الأخير في الاستثمارات، الذي ربما يفرقها عن المسار الطبيعي للاستثمارات الأجنبية، هو الأمن الغذائي. ويعكس ذلك خوفاً من ارتفاع أسعار الأغذية مؤخراً وصدمات الإمداد المدفوعة بالسياسات، لاسيما نتيجة الضوابط على الصادرات، والتي مفادها أن الاعتماد على الأسواق العالمية لإمدادات الأغذية أصبح موضع تساؤل. فبالنسبة للبلدان التي تواجه مشكلات تزداد سوءاً في الأراضي والمياه، ولكنها تواجه زيادة في عدد سكانها ودخلها والتوسع العمراني فيها، وبالتالي زيادة اعتمادها على الأغذية المستوردة، فإن هذه المخاوف دفعتها إلى إعادة تقدير جادة لاستراتيجياتها بشأن الأمن الغذائي. فالاستثمار في إنتاج الأغذية في البلدان التي لا تواجه مشكلات في الأراضي والمياه والأيدي العاملة، يعتبر رداً استراتيجيا سليماً، وأتاح ذلك فرصاً للاستثمار أمام القطاع الخاص الذي أبدت الحكومات استعدادها لدعمه. وتبذل بعض البلدان النامية جهوداً مضنية لجذب وتيسير الاستثمارات الأجنبية إلى قطاعاتها الزراعية. فبالنسبة لهذه البلدان، تعتبر الاستثمارات الأجنبية المباشرة عنصراً هاماً يساهم في سد الفجوة الموجودة في الاستثمارات وفي تحفيز النمو الاقتصادي المحلي. ومع ذلك، فالمدى الذي تسير فيه هذه الاستثمارات نحو تحقيق الاحتياجات الفعلية للاستثمارات، مازال أمراً غير معروف على وجه الدقة. فالفوائد المالية التي تعود على البلدان التي تستقبل هذه التحويلات تبدو ضئيلة، ولكن الاستثمارات الأجنبية يمكن أن تعطي فوائد إنمائية عن طريق نقل التكنولوجيا، وإيجاد فرص عمل، وتوليد دخل، وتطوير البنية الأساسية مثلاً. أما ما إذا كانت هذه الفوائد الإنمائية المحتملة سوف تتحقق بالفعل، فهي مسألة تثير قلقاً بالغاً.

"الاستيلاء على الأراضي"

إن "الاستيلاء على الأراضي" الذي انتشر كثيراً، بما في ذلك شراء الأراضي الزراعية أو استئجارها في البلدان النامية لإنتاج الأغذية، ليس سوى شكل واحد من أشكال الاستثمار. كما أنه شكلٌ يقال إنه أقل احتمالاً في أن يحدث فوائد إنمائية ملموسة في البلد الذي يستقبل الاستثمارات. فبعض البلدان تسعى إلى الاستثمارات الأجنبية لكي تستغل "الأراضي الفائضة" التي لا تستخدم في الوقت الحاضر أو لا يستفاد منها بصورةٍ كاملة. وأحد أسباب عدم استخدام الأراضي بطاقتها الكاملة هو أن الاستثمارات اللازمة في البنية الأساسية لجعل هذه الأراضي منتجة، قد تكون استثمارات ضخمة لا تقدر عليها ميزانية البلد. أما الاستثمارات الدولية فقد تجلب الاستثمارات التي تشتد الحاجة إليها في مجال البنية الأساسية بما يفيد الجميع. ولكن بيع الأراضي أو تأجيرها أو إعطاء تسهيلات للحصول عليها يثير أسئلة بشأن الكيفية التي كانت هذه الأراضي تستخدم بها من قبل، ومن الذي كان يستخدمها.

الشكل 1: البلدان/الأقاليم المستثمِرة والمستهدفة في مجال استثمارات الأراضي للأغراض الزراعية 2006-2009



المصدر: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)

وما هي الأسس التي تقوم حيازتها عليها. وفي كثير من الحالات، لا يكون الوضع واضحاً بسبب عدم تحديد حقوق الملكية بوضوح، حيث هناك حقوق غير رسمية في هذه الأراضي تقوم على التقاليد والثقافة المحلية. فبينما 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 أو ليس هناك من يدعي ملكيتها. ولا شك أن استغلالها باستثماراتٍ جديدة ينطوي على ضرورة التوفيق بين المطالبات المختلفة. فإحداث أي تغيير في استخدام الأراضي أو فرص الحصول عليها قد ينطوي على آثار سلبية محتملة على الأمن الغذائي المحلي، وقد يثير قضايا اقتصادية واجتماعية وثقافية معقدة. وتتطلب هذه الصعوبات إجراء مشاورات على الأقل مع هؤلاء الذين لهم حقوق عرفية في الأراضي، والمناداة بإبرام اتفاقيات بديلة بين مختلف الأطراف بشأن الاستثمارات.

بدائل حيازة الأراضي

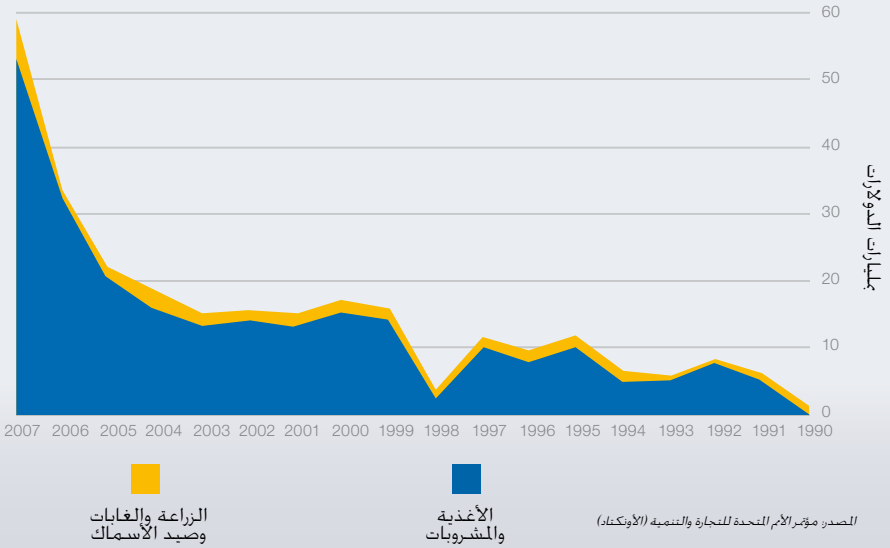
ليس من الواضح أيضاً ما إذا كانت حيازة الأراضي ضرورية أو مستحبة حتى بالنسبة للمستثمرين. فحيازة الأراضي لا تعطي بالضرورة حصانة أمام المخاطر السيادية وقد تثير صراعات سياسية واجتماعية واقتصادية. فالأشكال الأخرى للاستثمار، مثل التعاقد مع المزارع والتعاقد مع المتعهدين يمكن أن توفر نفس الأمن للإمدادات. ومن المثير أن نلاحظ أنه في سياقات أخرى، يميل التنسيق الرأسي إلى أن يقوم على ترتيبات لا تستند إلى المساواة بأكثر مما يقوم على الحيازة العرفية في المراحل السابقة أو اللاحقة. فتطوير إنتاج البساتين في شرق أفريقيا لتصديره بمعرفة سلاسل المحلات التجارية الأوروبية الكبيرة هو مثال ينطبق على هذه الحالة. فمثل هذه الترتيبات الفضفاضة قد تكون أكثر فعالية في تحقيق مصالح البلد المستفيد. لكن حتى هنا يحتمل أن تثور أسئلة حول مدى مطابقة احتياجات المستثمرين لاحتياجات أصحاب الحيازات الزراعية الصغيرة، وهو ما يفضي بدوره إلى أسئلة حول إمكانية الحد من الفقر. ومع ذلك، فإن المشروعات المشتركة قد تعطي فوائد عديدة لصغار الحائزين في البلد الذي تتدفق عليه الاستثمارات. فبموجب العقود مع المزارع أو العقود مع المتعهدين، قد يحصل صغار الحائزين على المدخلات، بما فيها الائتمان، والمشورة الفنية، والأسواق المضمونة، وإن كانوا سيضحون بشيء من حريتهم في اختيار المحاصيل التي يزرعونها. كما يمكن أن تكون هناك نماذج مختلطة مع إمكانية الاستثمارات في مؤسساتٍ ضخمة في مركز كل ذلك، وإن كان هذا يشمل أيضاً متعهدين بعقود لكي يكملوا الإنتاج. أما ما هو أنسب نموذج للعمل، فهو أمر يتوقف على الظروف الخاصة وعلى السلعة موضع الحديث.

ما هي الفوائد الإنمائية للاستثمارات الأجنبية؟

القضية الأساسية هي مدى تعميم فوائد الاستثمارات الأجنبية على القطاع المحلي في علاقة تآزرية وتحفيزية مع نظم الإنتاج القائمة بالنسبة لصغار الحائزين. فالفوائد ينبغي أن تأتي من تدفق رؤوس الأموال، ونقل التكنولوجيا بما يفضي إلى الابتكار وزيادة الإنتاجية، وتحسين الإنتاج المحلي، وتحسين الجودة، وإيجاد فرص عمل، وروابط لاحقة وسابقة، وإحداث تأثيرات مضاعفة عن طريق توفير العمالة المحلية وغيرها من المدخلات، وتصنيع المخرجات، وربما زيادة إمدادات الأغذية للأسواق المحلية وللتصدير. ومع ذلك، فإن هذه الفوائد لن تحدث إذا أتت نتائج الاستثمارات بواحة من الزراعة المتطورة في نظام ثنائي مع زراعات صغار الحائزين العرفيين لا يستطيع هؤلاء المزارعين مسايرته. فالشواهد التاريخية على تأثيرات الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الزراعة توحي بأن الفوائد المطلوبة أو المقررة لا تتحقق دائماً بما 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 التأثير المحلي المضاعف، وممارسات الإنتاج التي لها تأثيراتها الضارة على البيئة مثل التلوث بالكيماويات، وتدهور الأراضي، واستنفاد موارد المياه، ومحدودية حقوق العمال، وسوء ظروف العمل. لكن هناك، في نفس الوقت، شواهد على الفوائد في المدى البعيد في تحسن التكنولوجيا، والنهوض بالموردين المحليين، وتحسين نظم التسويق، وتحسين جودة المنتجات والمعايير الصحية والصحة النباتية، على سبيل المثال لا الحصر.

وتثور مشكلات سياسية واجتماعية وأخلاقية إضافية عندما يكون البلد الذي يتلقى الاستثمارات هو نفسه من البلاد التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي. فبينما يفترض أن الاستثمارات سوف تزيد إمدادات الأغذية الكلية، فإن ذلك لا ينطوي على حدوث زيادة في توافر الأغذية المحلية، لاسيما عندما تصدر الأغذية المنتجة إلى البلد المستثمر.

الشكل 2: الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الزراعة والأغذية والمشروبات 1990-2007، بمليارات الدولارات



المصدر: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)

بل إن هذه الإمدادات قد تتناقص عندما يتحكم مشروع الاستثمارات الدولية في الموارد من الأراضي والمياه على حساب صغار الحائزين المحليين. كما أن تحكم بلدان أخرى في الأراضي على نطاق واسع قد يثير أسئلة حول التدخل والنفوذ السياسي.

مدونة السلوك

المخاوف التي أثيرت من أن المصالح المحلية ليست موضع تأكيد في عقود الاستثمار واتفاقيات الاستثمار الدولية، ومن أن الاستثمارات الأجنبية في امتلاك الأراضي لا تفضي على الدوام إلى فوائد إنمائية محلية في المدى الطويل، ومن أن القوانين المحلية في هذا المجال غير كافية، هي التي شجعت الدعوة إلى مدونة السلوك أو الخطوط التوجيهية لتشجيع الاستثمار المسؤول في الزراعة. وفي الحقيقة أن العديد من البلدان يفتقر إلى الآليات القانونية أو الإجرائية اللازمة لحماية الحقوق المحلية ومراعاة المصالح وسبل المعيشة والرعاية الاجتماعية.

وتتعاون المنظمة، الأونكتاد، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، والبنك الدولي، في وضع مدونة سلوك طوعية تبرز الحاجة إلى الشفافية والتنبؤ والاستدامة ومشاركة أصحاب الشأن، وتشمل الشواغل المحلية المتعلقة بالأمن الغذائي والتنمية الريفية. وستوفر هذه المدونة، التي تستند إلى بحوث مشتركة ومفصلة تتعلق بطبيعة ونطاق وتأثيرات الاستثمار الأجنبي وأفضل الممارسات في القانون والسياسات . إطاراً يمكن أن تستند إليه التشريعات الوطنية، واتفاقات الاستثمار الدولية، والمبادرات العالمية عن المسؤولية الاجتماعية المؤسسية وعقود الاستثمار الفردية.

كما تقوم منظمة الأغذية والزراعة بوضع خطوط توجيهية طوعية بشأن الحوكمة المسؤولة عن حيازة الأراضي وغيرها من الموارد الطبيعية، بالتعاون مع المنظمات الدولية الأخرى، مثل موئل الأمم المتحدة والبنك الدولي. ويشمل الأساس المنطقي لمدونة السلوك هذه: أن للاستثمارات الأجنبية فرصة هائلة للمساعدة في تلبية احتياجات الاستثمار في البلدان النامية، وتقديم فوائد إنمائية عديدة على المدى البعيد، وإثارة الاهتمام العالمي بالتأثيرات على صغار المزارعين وعلى الأمن الغذائي لما حدث مؤخراً من امتلاك أو تأجير الأراضي للأجانب على نطاق واسع؛ وهناك مخاوف من ألا يوضع القلق المحلي في الاعتبار بصورةٍ كافية في عقود الاستثمار وفي اتفاقيات الاستثمار الدولية، وأن القوانين المحلية لا تعطي في بعض الأحيان ضمانات كافية؛ وأن الخطوط التوجيهية الدولية قد تشجع الاستثمارات الزراعية المسؤولة التي من شأنها أن تفيد جميع أصحاب الشأن.

أسئلة ينبغي مراعاتها في السياسات

للبلدان النامية:

- ما هي السياسات والأطر القانونية اللازمة لتعظيم الفوائد، وعلى الأخص للسكان المحليين؟
- كيف يمكن تشجيع الاستثمارات المستهدفة في الداخل؟ وكيف يمكن خلق قطاع محلي لتلقي هذه الاستثمارات؟
- كيف يمكن تهيئة مناخ إيجابي للاستثمارات؟
- كيف يمكن تحقيق الاتساق بين تشجيع الاستثمارات إلى الداخل والاستراتيجيات القائمة للأمن الغذائي والتنمية الريفية؟
- ما هي الضمانات المطلوبة فيما يتعلق بحقوق استخدام الأراضي وإشراك أصحاب الشأن وتعويضهم؟

للمستثمرين:

- لماذا التركيز على الحيازة؟ وما هي بدائل الاستثمار غير المباشر؟
- كيف يمكن تشجيع الاستثمارات في الخارج؟ وما هي المعلومات والحوافز المطلوبة؟
- كيف يمكن تعبئة أموال القطاع الخاص؟
- ما نوع مدونة السلوك الوطنية المطلوبة؟

للمجتمع الدولي:

- كيف يمكن وضع برامج للاستثمار لتلبية احتياجات الاستثمار – التوفيق بين رأس المال والفرص؟
- هل هناك حاجة إلى آلية دولية تغطي اتفاقات الاستثمار وفض النزاعات؟
- كيف يمكن استدعاء المبادرات العالمية عن المسؤولية الاجتماعية التضامنية إلى هذه العملية؟

للمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال بـ

أمانة مؤتمر القمة العالمي حول الأمن الغذائي
مكتب المدير العام المساعد
الإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية والبيئة
منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

الهاتف: 53101 570 06 (39+)
الفاكس: 56172 570 06 (39+)
البريد الإلكتروني: wsfs2009-secretariat@fao.org