E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.1
5 February 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة التنمية المستدامة
الدورة الخامسة
٧ - ٢٥ نيسان/أبريل ١٩٩٧

التقدم العام المحرز منذ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية

تقرير الأمين العام

إضافة

التعاون الدولي للتعجيل بالتنمية المستدامة في البلدان النامية والسياسات المحلية المرتبطة بها*

(الفصل ٢ من جدول أعمال القرن ٢١)

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	١	٢
أولا - تحليل قصص النجاح ودراستها	٢-١٥	٢
ثانيا - التوقعات التي لم تتحقق	١٦-٢٥	٦
ثالثا - التغييرات المشجعة	٢٦-٣٥	٨
رابعا - المسائل الناشئة	٣٦-٤٤	١٠

* أعد التقرير أمانة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد بوصفها مدير مهمة للتجارة والبيئة والتنمية المستدامة. وقد أفادت أمانة الأونكتاد، لدى إعداد التقرير، من التعليقات التي قدمتها أمانات منظمة التجارة العالمية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وإدارة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ويستند التقرير كثيرا إلى الأعمال التي اضطلعت بها منظمة التجارة العالمية، وبوجه خاص اللجنة التابعة لها والمعنية بالتجارة والبيئة، والأونكتاد، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وغيرها من الهيئات.

مقدمة

١ - يستعرض هذا التقرير ما أحرز من تقدم في تنفيذ الأهداف الواردة في الفصل ٢ من جدول أعمال القرن ٢١ (التعاون الدولي للتعجيل بالتنمية المستدامة في البلدان النامية والسياسات المحلية المرتبطة بها)[١]، منذ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية المعقود في حزيران/يونيه ١٩٩٢[٢]. ولم يحرز التقدم في مختلف المجالات البرنامجية الواردة في الفصل الثاني من جدول أعمال القرن ٢١ بدرجات متساوية. وعلى الرغم من إحراز بعض التقدم في تنفيذ المجال البرنامجي باء، وخاصة من خلال المداولات الحكومية الدولية، فقد كان التقدم المحرز في المجالات الأخرى بطيئا بشكل ملحوظ. وعلاوة على ذلك، فإن البلدان التي يجري تهميشها في التجارة هي في كثير من الحالات الدول المثقلة بالديون والتي لا تتدفق إليها استثمارات أجنبية. ويتسنى جعل التجارة والتنمية المستدامة متداعمتين باتباع نهج ذي شقين: (أ) تحديد الأولويات بالنسبة للبلدان المنخفضة الدخل و(ب) تحديد الأولويات بالنسبة للبلدان النامية المتوسطة الدخل.

أولا - تحليل قصص النجاح ودراستها

ألف - النهوض بالتنمية المستدامة عن طريق التجارة

٢ - يتضمن المجال البرنامجي ألف (النهوض بالتنمية المستدامة عن طريق التجارة)، ضمن أهداف سياساته، ما يلي: (أ) تشجيع قيام نظام تجاري متعدد الأطراف مفتوح وغير تمييزي ومنصف؛ (ب) تحسين إمكانية وصول صادرات البلدان النامية إلى الأسواق؛ (ج) تحسين أداء أسواق السلع الأساسية ووضع سياسات سليمة وملائمة وثابتة للسلع الأساسية على الصعيدين الوطني والدولي بهدف تحقيق المساهمة المثلى لقطاع السلع الأساسية في التنمية المستدامة مع مراعاة الاعتبارات البيئية.

٣ - وأهم تطور حدث منذ مؤتمر الأونكتاد فيما يتعلق بالربط بين التجارة والتنمية المستدامة هو اعتماد الاتفاقات التجارية المتعددة الأطراف لجولة أوروغواي. وتمثل الاتفاقات التجارية المتعددة الأطراف لجولة أوروغواي خطوة هامة اتخذها المجتمع الدولي نحو تهيئة بيئة تجارية أكثر أمانا من خلال إقامة نظام تجاري دولي يستند إلى قواعد من جميع النواحي. وفي الوقت ذاته، قطعت اتفاقات جولة أوروغواي شوطا بعيدا في تحرير التجارة بتخفيض التعريفات الجمركية، وتحويل مجموعة واسعة من الحواجز غير التعريفية إلى تعريفات ثابتة واضحة، واعتماد التزامات مؤكدة ومضمونة للوصول إلى الأسواق، وتطبيق قواعد وأنظمة متعددة الأطراف لأول مرة على الزراعة والخدمات، وفرض قيود على الاستفادة من الإعانات المقدمة بغرض تشجيع الانتاج المحلي والتجارة. وقد أنشأت اتفاقات جولة أوروغواي أيضا نظاما من الالتزامات التجارية المتعددة الأطراف يخضع لآلية مشتركة لتسوية المنازعات من شأنها أن تضع معظم البلدان في واقع الأمر في نفس مستوى الالتزامات المتعددة الأطراف، في غضون فترة قصيرة نسبيا.

٤ - ويمكن أن تكون اتفاقات جولة أوروغواي قوة إيجابية تؤثر في التجارة الدولية (من جانب الطلب، ومن ثم من جانب العرض أيضا)، وتؤثر في نمو الإيرادات المتأتي من التجارة فقط، وذلك بطريقتين

رئيسيتين. أولا، من المتوقع، عندما يتم التنفيذ الكامل لاتفاق جولة أوروغواي بشأن الزراعة، والإصلاحات المتعلقة بوصول المنتجات المصنعة والصناعية إلى الأسواق، والإلغاء التدريجي لاتفاق التجارة بالمنسوجات المتعددة الألياف أن يؤدي ذلك إلى زيادة الإيرادات العالمية زيادة كبيرة (تتراوح التقديرات بين ٤٠ بليون و ٢١٥ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة بالنسبة لفترة الأساس لعام ١٩٩٢ للناتج المحلي الإجمالي البالغ ما يقرب من ٢٣ تريليون دولار من دولارات الولايات المتحدة). ومن المتوقع أن تجني المنطقتان الناميتان في منطقة شرق آسيا، ومنطقة أمريكا اللاتينية بقدر أقل، فوائد كثيرة من ذلك النمو في الإيرادات، الأمر الذي ينبغي بدوره أن يمكن هاتين المنطقتين من المضي قدما في التصدي لمسائل الاستدامة، وهي مسائل تخضع لضغوط الإيرادات.

٥ - ثانيا، هناك مجموعة واسعة من الفوائد التي يحتمل أن تتحقق من تخفيض التعريفات الجمركية وتحديدها، وتعزيز الضوابط فيما يتعلق بالتدابير غير الجمركية، وزيادة الشفافية والاستقرار في أنظمة التجارة. وتشير التحاليل الأولية الى إمكانية توفر فرص تجارية جديدة لمجموعة متنوعة من السلع الزراعية ومنها الزيوت النباتية والشحوم ، والكَسْب، والأرز، والقمح والذرة، مع ما يقابلها من مكاسب في الإيرادات للبلدان النامية المصدرة. وفي حالة المعادن والفلزات، ستعمل اتفاقات جولة أوروغواي على تحسين احتمالات التنويع عموديا في البلدان النامية. وفي الوقت ذاته، فإن زيادة نسبة أسعار التعريفة المثبتة حرية بأن تكون حافزا على الاستثمار في عمليات التجهيز المحلية السابقة للتصدير. وجميع هذه العوامل خليقة بأن تحد من قيود الإيرادات بالنسبة لاعتماد سياسات تفضي الى التنمية المستدامة.

٦ - بيد أن هناك احتمالا سلمت به اتفاقات جولة أوروغواي، بأن تحصل أقل البلدان نموا والبلدان النامية التي صافي مبادلاتها من الأغذية استيرادي، في أثناء برنامج الإصلاح الذي يهدف إلى زيادة تحرير التجارة في مجال الزراعة، على نتائج سلبية من حيث توفر إمدادات كافية من الأغذية الأساسية من المصادر الخارجية بشروط وظروف معقولة، بما في ذلك الصعوبات التي تواجه على المدى القصير في تمويل الواردات التجارية من المواد الغذائية الأساسية بمستوياتها العادية. وبسبب الرابطة القائمة بين الفقر والممارسات غير الملائمة للتنمية المستدامة، ولا سيما طرق الفلاحة غير المستدامة، فينبغي توجيه اهتمام شديد لما يحتمل أن يترتب على اتفاقات جولة أوروغواي من آثار سلبية على أشد البلدان فقرا وأكثرها ضعفا؛ ويقوم كل من منظمة التجارة العالمية، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية - في إطار منظومة الأمم المتحدة - برصد الحالة عن كثب.

٧ - والمصادر المحتملة الأخرى لوقوع خسائر في المكاسب القائمة للبلدان النامية ناشئة عن اتفاقات جولة أوروغواي تتمثل في تآكل الأفضليات التجارية المواتية لها من جراء التخفيضات الجمركية العامة فضلا عن التحولات التي يمكن أن تحدث في فرص نظام الأفضليات المعمم نتيجة تحول التجارة والاستثمار لصالح المناطق أو المجموعات المقترحة أو الناشئة أو الموسعة للتجارة الحرة أو التفضيلية، أو نتيجة للامتيازات الخاصة أو الإضافية التي تمنح لهذه الدول الأعضاء من جانب بلدان نظام الأفضليات المعمم. على أنه ينبغي أن لا ينظر في هذه التكاليف والمكاسب مستقلة عن المكاسب المباشرة وغير المباشرة المحتملة التي يتوقع أن تستمد مما ينجم عن إبرام وتنفيذ اتفاقات جولة أوروغواي من آثار ايجابية عامة على الاقتصاد العالمي. وعلاوة على ذلك، ونظرا لأن التقدم المحرز في المجالات الأخرى

المحددة في جدول أعمال القرن ٢١، مثل توفير موارد مالية إضافية وسبل الحصول على التكنولوجيا ونقلها، لم يكن مشجعا، فإن تحرير التجارة وتحسين سبل الوصول الى الأسواق أصبحا أكثر ضرورة كوسيلة لتوليد التمويل للتنمية المستدامة.

باء - جعل العلاقة بين التجارة والبيئة علاقة متداعمة

٨ - يشمل جعل العلاقة بين التجارة والبيئة علاقة متداعمة جملة أمور منها الأهداف التالية: (أ) جعل سياسات التجارة الدولية والسياسات المتعلقة بالبيئة سياسات متداعمة لصالح التنمية المستدامة؛ (ب) توضيح دور مجموعة الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة/منظمة التجارة العالمية، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، وغيرها من المنظمات الدولية في معالجة مسائل التجارة والبيئة.

٩ - وفي الفترة التي تلت مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، لا تزال المداولات الحكومية الدولية تسترشد بشكل واضح بالجهود الرامية الى جعل التجارة والبيئة متداعمتين سعيا من أجل تحقيق التنمية المستدامة. بيد أن ثمة وجهات نظر متباينة بشأن مقدار ما أحرز من تقدم، ويرجع ذلك، فيما يرجع، إلى إمكانية اتباع مسارات مختلفة لتحقيق التنمية المستدامة، بحيث تختلف الأولويات فيما يتعلق بمسائل محددة تتصل بالصلة بين السياسات البيئية والسياسات المتعلقة بالتجارة من بلد إلى آخر رهنا بجملة أمور منها الظروف البيئية والإنمائية. وقد شددت المداولات الحكومية الدولية في الأونكتاد ومنظمة التجارة العالمية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على أهمية التنسيق على الصعيد الوطني والتعاون على الصعيد الدولي.

١٠ - ولعل أهم نتيجة للمداولات الحكومية الدولية المكثفة التي أعقبت مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية هي إمكانية المحافظة على الزخم الذي ولده المؤتمر وتشجيع إذكاء الوعي والفهم وزيادة الثقة والاحترام المتبادل بين الأوساط التجارية والبيئية والانمائية، وذلك على الرغم من اختلاف الأولويات في جميع البلدان فضلا عن اختلاف وجهات النظر بشأن كيفية معالجة مسائل محددة في مجال التجارة والبيئة.

١١ - وفي جميع مراحل المناقشات التي جرت في أعقاب مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، أكدت الحكومات والمجتمع المدني التزامها من جديد بتحرير التجارة وحماية البيئة. وتم الإعراب عن التأييد القوي للمبادئ الواردة في إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية وجدول أعمال القرن ٢١، علاوة على مبادئ النظام التجاري المتعدد الأطراف؛ وقد واصل المؤتمر الدولي رفضه الشديد للمواقف الأحادية وسعيه من أجل اتباع نهج قائمة على التعاون المتعدد الأطراف.

١٢ - وعلاوة على ذلك، أعطت المنظمات الحكومية الدولية، مثل الأونكتاد أولوية عليا لتنفيذ خطة للبيئة والتجارة والتنمية، على نحو ما دعت إليه الفقرة ٢-٢٢ من جدول أعمال القرن ٢١.

جيم - تزويد البلدان النامية بموارد مالية كافية

١٣ - هناك مجالان برنامجيان حددا بالذات لتزويد البلدان النامية بموارد مالية كافية وهما: (أ) تخفيض الديون الخارجية؛ (ب) تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر.

١٤ - وقد ظلت الديون الخارجية للبلدان النامية في تصاعد مستمر منذ عام ١٩٩٢. غير أن التوجيهات في مؤشرات الديون بالنسبة لفرادى البلدان تختلف اختلافا كبيرا. فقد لاحظت البلدان التي حققت أداء اقتصاديا جيدا وتيسرت لها سبل الوصول إلى الأسواق تحسنا في مؤشراتها، حتى مع تعاظم أرصدة ديونها (ويؤخذ بعض البلدان في شرق آسيا مثالا على ذلك). وبالمثل، فقد تحسنت الحالة أيضا بالنسبة للبلدان المدينة المتوسطة الدخل في أمريكا اللاتينية. وهي البلدان التي أفادت من صفقات برادي. بيد أن أعباء الديون، في العديد من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، لا تزال تفوق طاقة احتمالها. وفيما يتعلق بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، فإن تأييد المجتمع الدولي للمبادرة الرامية إلى اتباع نهج شامل لمعالجة مشاكل ديون هذه البلدان، وهي المبادرة التي أعلنها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في اجتماع لجنة التنمية المعقود في أيلول/سبتمبر ١٩٩٦، يمثل تقدما هاما إلى الأمام. وتهدف تلك المبادرة إلى كفالة تخفيف أعباء الديون بقدر كاف من جانب جميع الجهات الدائنة لتمكين البلدان الفقيرة المثقلة بالديون من بناء قدرة على تحمل ديونها الخارجية، ومن ثم تمكينها من الخروج من عملية جدولة ديونها وتعزيز برامجها الرامية إلى تخفيض ديونها. والتخفيف من أعباء الديون مرهون بتمكين البلدان الدائنة من إثبات حسن أدائها وسياستها العامة. ويتوقع أن تشارك الوكالات المتعددة الأطراف والجهات الدائنة الرسمية غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في هذه المبادرة. وما زالت مجموعة نادي باريس من المانحين الرسميين (ومعظمها من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي) تقدم منذ أوائل عام ١٩٩٥ تخفيضات في أعباء الديون لعدد من البلدان المنخفضة الدخل منها تخفيضات بلغت نسبتها ٦٧ في المائة (شروط نابولي). وقد وافق نادي باريس الآن على تجاوز شروط نابولي ليقدم للبلدان المؤهلة للحصول على مزيد من إجراءات تخفيض الديون تخفيضا تصل نسبته إلى ٨٠ في المائة في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

١٥ - وفي أثناء التسعينات، كان للاستثمار الأجنبي المباشر دور اكتسب أهمية متزايدة فيما يتعلق بتزويد البلدان النامية بمصادر رأس المال في الأجل الطويل. ووفقا لما ورد في تقرير الاستثمار العالمي لعام ١٩٩٦[٣]، حققت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلدان النامية في عام ١٩٩٥ مستويات قياسية بلغت ١٠٠ بليون دولار. وعلاوة على ذلك، أصبحت البلدان النامية تستثمر في الخارج، حيث بلغت التدفقات ٤٧ بليون دولار في عام ١٩٩٥. وتعكس هذه التوجهات توثيق الروابط الاقتصادية بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية وتعاظم أهمية تكامل شبكات الإنتاج الدولية التي يؤمل أن تسهم في تحقيق الأهداف البيئية حيث أن تكامل الاقتصادات من خلال هذه الشبكات يشجع نقل التكنولوجيات الملائمة بيئيا ومواءمتها عبر الحدود. ومن الأمثلة على ذلك قيام عدد من منتجي السيارات في المكسيك مؤخرا بإنشاء مرافق إنتاج تمثل آخر ما وصلت إليه تكنولوجيا صناعة السيارات.

ثانيا - التوقعات التي لم تتحقق

ألف - النهوض بالتنمية المستدامة عن طريق التجارة

١٦ - فيما يتعلق بالتجارة في السلع الأساسية، التي يعتمد عليها كثير من البلدان النامية - ولا سيما أكثرها فقرا اعتمادا كبيرا، ذكر آنفا ما لاتفاق جولة أوروغواي من آثار ايجابية (وسلبية محتملة) على الزراعة. وبغض النظر عن اتفاقات جولة أوروغواي، لم يحدث تقدم ملحوظ في التعاون الدولي منذ عام ١٩٩٢. وعلى الرغم من إعادة التفاوض على ستة اتفاقات دولية للسلع الأساسية (بشأن الكاكاو، والبن، وزيت الزيتون وزيتون المائدة، والسكر، والأخشاب المدارية، والقمح) وبدء نفاذها منذ ذلك الوقت، وأن من المتوقع أن يبدأ كذلك قريبا نفاذ الاتفاق الدولي للمطاط الطبيعي الذي أعيد التفاوض عليه، فإن عددا قليلا من هذه الاتفاقات تتضمن أحكاما عملية المنحى موجهة نحو تحسين الخصائص المستدامة بيئيا لإنتاج أو استهلاك السلع الأساسية المعنية. وفيما يلي وصف لبعض التطورات الأكثر إيجابية.

١٧ - يرمي الاتفاق الدولي للجوت ومنتجاته إلى النظر على النحو الواجب في الجوانب البيئية لأنشطة الأطراف في الاتفاق، ولا سيما عن طريق إيجاد وعي بشأن الآثار المفيدة الناتجة عن استخدام الجوت كمنتوج طبيعي. كما يتضمن الاتفاق الدولي لزيت الزيتون وزيوت المائدة حكما يقضي بإيلاء الاعتبار على النحو الواجب للجوانب البيئية خلال جميع مراحل إنتاج الزيتون وزيت الزيتون. وقد أدى الاهتمام المتزايد بالجوانب البيئية لإنتاج السلع الأساسية وتجهيزها إلى عقد حلقة دراسية دولية حول الجوانب البيئية لانتاج البن وتجهيزه، نظمتها المنظمة الدولية للبن.

١٨ - ويبدو أن المساهمة في عملية التنمية المستدامة هدف صريح في الاتفاق الدولي للأخشاب المدارية. كما تتضمن أهداف الاتفاق تعزيز قدرة الأعضاء على تنفيذ استراتيجية لتصدير الأخشاب ومنتجات الأخشاب المدارية من مصادر مدارة بأسلوب مستدام بحلول عام ٢٠٠٠؛ وتشجيع عملية توسيع وتنويع التجارة الدولية للأخشاب المدارية من مصادر مستدامة؛ وتعزيز زيادة ومواصلة تجهيز الأخشاب المدارية الناتجة من مصادر مستدامة في البلدان الأعضاء المنتجة؛ وتشجيع دعم وتطوير أنشطة إعادة تشجير غابات الأخشاب المدارية المستخدمة في الأغراض الصناعية وأنشطة إدارة الغابات فضلا عن إصلاح أراضي الغابات المتدهورة؛ وتحسين تسويق وتوزيع صادرات الأخشاب المدارية من المصادر المدارة بأسلوب مستدام.

١٩ - ولم تحقق الجهود المبذولة منذ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية لتعزيز قدرات البلدان النامية على تنويع إنتاجها وعدم الاعتماد على مجموعة صغيرة من السلع الأساسية نجاحا ملحوظا. ولم يفلح صندوق مقترح لتنويع السلع الأساسية الأفريقية في تحقيق تقدم في الجمعية العامة. كما أن المساعي التي جرت داخل الأونكتاد لم تتقدم تقدما كبيرا، على الرغم من أن الدول الأعضاء وافقت في الآونة الأخيرة على دراسة التجارب الناجحة الخاصة لتكون بمثابة منهاج لتحسين وضع السياسات في هذا المجال. وبالمثل،

لم تنجح المحاولات التي جرت في الأونكتاد لمتابعة الاستدامة عن طريق إدماج التكاليف والفوائد البيئية في أسعار السلع الأساسية.

باء - جعل العلاقة بين التجارة والبيئة علاقة متداعمة

٢٠ - هناك تصور عام مفاده أن التفاهم المتبادل بين التجارة والبيئة والأوساط الإنمائية ما زال غير كاف، وأنه لا يزال من الضروري تحقيق توافق أوسع في الآراء لوضع جدول أعمال مشترك بغية تعزيز الدعم المتبادل بين التجارة والبيئة والتنمية. وقد تم تحقيق تقدم غير كاف في وضع مجموعة واسعة من التدابير الإيجابية وتنفيذها تنفيذا فعالا. وبصفة خاصة تم تحقيق تقدم طفيف بشأن المبادرات المتخذة لصالح البلدان التي ليست لها إلا مشاركة هامشية في التجارة العالمية، ولا سيما أقل البلدان نموا.

٢١ - وفي عدد من الحالات، تعرقلت الجهود المبذولة لجعل العلاقة بين التجارة والبيئة متداعمة بسبب عدم تحقيق تقدم في أولويات أخرى حددها جدول أعمال القرن ٢١ ولها تأثير على التفاعل بين التجارة والبيئة، ولا سيما الموارد والآليات المالية (الفصل ٣٣) ونقل التكنولوجيا السليمة بيئيا، والتعاون، وبناء القدرات (الفصل ٣٤).

جيم - تزويد البلدان النامية بموارد مالية كافية

٢٢ - على الرغم من المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، ليس هناك في المستقبل المنظور أي حل سريع لمشكلة ديون أكثر البلدان فقرا، نظرا لأن هناك شرطا يقضي بأن تثبت البلدان المدينة المؤهلة حسن أدائها وسياستها العامة خلال فترة تتراوح من ثلاث إلى ست سنوات لكي تستوفي شروط الحصول على تخفيض إضافي. وحتى بالنسبة لبعض البلدان ذات الدخل المنخفض التي تتبع سياسات سليمة، فإن مستواها المنخفض في مجال التنمية - التي تتسم بالتحجر الهيكلي، وضعف المؤسسات والإدارة، والأسواق ذات الأداء الرديء، والقصور في المهارات والهياكل الأساسية - حال دون وجود رد سريع وقوي على جهود الإصلاح، الأمر الذي ربما يؤخر منح التخفيض في إطار هذه المبادرة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن البلدان التي كان تنفيذ برامج التكيف فيها محدودا أو تعرقل بسبب الاضطرابات الأهلية، بما في ذلك عدد من البلدان المدينة الرئيسية التي تراكمت عليها متأخرات هائلة، ليست مرشحة على ما يبدو لكي ينظر في طلبها في وقت مبكر في إطار هذا المخطط، حتى ولو كانت مصنفة من بين البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

٢٣ - وعلى الرغم من الاتجاه الإيجابي العام فيما يتعلق بالاستثمار الدولي، ما زال هناك عدد من المسائل التي تثير القلق. فعلى الصعيد الإقليمي، يعتبر تهميش أفريقيا فيما يتعلق بالاستثمار الأجنبي المباشر من دواعي الانزعاج: فقد ظلت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى افريقيا راكدة عموما في عام ١٩٩٥ عند مستوى خمسة بلايين دولار. ونظرا لاحتياجات القارة الهائلة من رأس المال والتحديات البيئية الخطيرة، فإن هذا الاتجاه يثير القلق بوجه خاص. وعلاوة على ذلك، ليس من الواضح ما إذا كان المستثمرون الأجانب أخذوا زمام المبادرة بما فيه الكفاية لتحقيق الأهداف البيئية المحلية والعالمية. وأخيرا، وعلى الرغم من أن الاستثمار الأجنبي المباشر ساهم مساهمة إيجابية في الاستقرار الاقتصادي لكثير من البلدان النامية، فإن

الأهمية المتزايدة لحافظة الاستثمارات الدولية أثارت القلق حول ما يمكن أن يكون لهذه الاستثمارات المتقلبة من آثار سلبية محتملة على استقرار اقتصادات البلدان النامية المعرضة لمثل هذه التدفقات.

دال - تشجيع السياسات الاقتصادية المفضية إلى التنمية المستدامة

٢٤ - هناك الآن توافق في الآراء مفاده أن التنمية المستدامة تتطلب من كل من الحكومات والشركات أن يكون لها منظور طويل الأجل في عملية اتخاذ قراراتها. وهناك أيضا توافق في الآراء مفاده أن إصلاح السياسات يحتاج إلى وقت طويل لكي يوضع وينفَّذ ويؤدي إلى نتائج، وأن التكيف، لا سيما في أقل البلدان نموا، هو عملية بطيئة تحتاج إلى وقت طويل لمعالجة المشاكل الهيكلية في هذه البلدان. غير أن توافق الآراء هذا لا يتجلى دائما في الطريقة التي تنفَّذ وتمول بها برامج التكيف الهيكلي. وبالفعل فإن لهذه البرامج والمرافق المرتبطة بها، مثل مرافق التكيف الهيكلي ومرافق التكيف الهيكلي المعزز آفاقا قصيرة: فهي متاحة عادة لمدة تتراوح من سنة إلى ثلاث سنوات، ويتم تقييم الأداء كل ستة أشهر، الأمر الذي يميل إلى تقصير المدة الزمنية المتاحة لمقرري السياسات، مما يضطرهم إلى السعي إلى تحقيق نتائج سريعة، بدلا من متابعة سياسات تؤدي إلى نتائج على أساس مستدام.

٢٥ - وبالمثل فإن التمويل التعويضي غير الكافي في مواجهة الصدمات الخارجية يضطر البلدان إلى إجراء تكيف سريع لميزان مدفوعاتها، الأمر الذي يتطلب في كثير من الأحيان في جملة أمور، زيادة سريعة في حصائل الصادرات التي يتم تحقيقها أحيانا بتكاليف بيئية هائلة. وتلاحظ هذه الصادرات الاضطرارية بصفة خاصة في البلدان المدينة ذات الدخل المتوسط في الثمانينات، عندما كان معظمها مضطرا إلى عدم الاقتصار على التكيف مع الانخفاض الحاد في أسعار السلع الأساسية فحسب بل أيضا مع التخفيضات في الإقراض وزيادة الالتزامات المتعلقة بخدمة الديون. وفي بعض الحالات، فإن الجهود المبذولة لتحقيق تسوية سريعة لميزان المدفوعات تعتبر سببا هاما يفرض مزيدا من الضغوط التي تؤدي إلى انخفاض أسعار السلع الأساسية من خلال زيف الأثر المركب. وما زالت ظروف مماثلة سائدة حتى اليوم في البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

ثالثا - التغييرات المشجعة

ألف - جعل العلاقة بين التجارة والبيئة علاقة متداعمة

٢٦ - اتخذت عدة حكومات خطوات، بما في ذلك من خلال الآليات المؤسسية، لتعزيز التكامل بين التجارة والتنمية على الصعيد الوطني، وذلك مثلا عن طريق تعزيز تحسين التنسيق بين وزارتي التجارة والبيئة. وفي عدد من الحالات، كانت هناك مشاركة أكبر من جانب المنظمات غير الحكومية.

٢٧ - كما تم تحقيق تقدم في تحسين المعايير البيئية والممارسات الإدارية للتصدي للمشاكل البيئية المحلية والعابرة للحدود والعالمية. وكان هذا التقدم ممكنا بدون خلاف بفضل أحكام النظام التجاري المتعدد

الأطراف أو تنفيذ تدابير تحرير التجارة المتفق عليها في مفاوضات جولة أوروغواي. وبالمثل، تم إلى حد كبير تجنب ما لا لزوم له من آثار ضارة على التجارة. وتم اكتساب خبرة في البحث عن حلول فعالة من حيث التكلفة للمشاكل البيئية وفي إقامة تعاون أوثق بين الحكومة والصناعة في اتخاذ القرارات البيئية.

٢٨ - واتخذت الحكومات أيضا خطوات لكي ترسخ إدراج أنشطة المتابعة المتعلقة بجدول أعمال القرن ٢١، بما في ذلك في مجال التجارة والبيئة، في برامج عمل الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة/ منظمة التجارة العالمية، والأونكتاد، وغير ذلك من المنظمات الدولية ذات الصلة.

٢٩ - وفي حالة الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة/منظمة التجارة العالمية، فإن ديباجة اتفاق مراكش المنشئ لمنظمة التجارة العالمية، في سياق النظام التجاري المتعدد الأطراف، تتضمن للمرة الأولى إشارة إلى هدف التنمية المستدامة وإلى الحاجة إلى حماية وحفظ البيئة. وبالإضافة إلى ذلك، قامت منظمة التجارة العالمية بإدراج عدة إشارات إلى البيئة في اتفاقاتها المختلفة. وعلاوة على ذلك، فإن مقرر مراكش الوزاري بشأن البيئة والتنمية في نيسان/أبريل ١٩٩٤ أعطى للجنة التجارة والبيئة التابعة لمنظمة التجارة العالمية ولاية واختصاصا، ووجه مؤتمر سنغافورة الوزاري اللجنة لمواصلة عملها في إطار اختصاصاتها القائمة.

٣٠ - وفي الآونة الأخيرة، جدد مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، في دورته التاسعة (الأونكتاد التاسع)، ولاية اللجنة في ميدان التجارة والبيئة والتنمية عن طريق تأييد المقرر ١/٤ للجنة التنمية المستدامة عن التجارة والبيئة والتنمية المستدامة.

٣١ - وقد أوضح مجلس إدارة كل منظمة من المنظمات الدولية دورها. وبالإضافة إلى ذلك، أدت لجنة التنمية المستدامة دورا هاما في تعزيز التعاون والتكامل في عمل منظمة التجارة العالمية، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وفي تحديد الثغرات.

٣٢ - وفيما يتعلق بالمناقشة المتعلقة بالتجارة والبيئة، ما فتئت تبذل الجهود لتحقيق نهج متوازن ومتكامل. وتم بصفة خاصة بذل بعض الجهود لإدراج البعد الإنمائي. وبالمثل، اتخذت عدة بلدان نامية موقفا نشطا مما أضاف إلى المناقشة عددا من المسائل ذات الأهمية بالنسبة للبلدان النامية.

٣٣ - وقد أمكن خلال هذه المناقشة، بناء ثقة أكبر في قدرة النظام التجاري المتعدد الأطراف على الاستجابة للاعتبارات البيئية وأهداف التنمية المستدامة. وبالفعل، فقد وصلت لجنة التجارة والبيئة التابعة لمنظمة التجارة العالمية إلى نتيجة مفادها أن للنظام التجاري المتعدد الأطراف القدرة على متابعة إدماج الاعتبارات البيئية وتعزيز مساهمتها في تشجيع التنمية المستدامة دون تقويض طابعها المنفتح والقائم على المساواة وعدم التمييز؛ ويمثل تنفيذ اتفاقات جولة أوروغواي مساهمة ملحوظة في هذا الصدد[٤].

٣٤ - وبالإضافة إلى ذلك، ساعدت التحليلات المفاهيمية والعملية والمناقشة على إزالة بعض المخاوف التي ظهرت في مرحلة مبكرة والتي لا مبرر لها، ومفادها أنه قد لا يكون هناك انسجام بين سياسات التجارة والبيئة، مما يمكن أن يؤدي إلى خيارات غير ملائمة في مجال السياسة العامة.

باء - تشجيع السياسات الاقتصادية المفضية إلى التنمية المستدامة

٣٥ - إن المؤسسات الرئيسية في منظومة الأمم المتحدة التي تعالج سياسات الاقتصاد الكلي هي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. ومنذ مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية، اهتم صندوق النقد الدولي بإدماج البيئة والاقتصاد الكلي. وبالإضافة إلى مساعدة البلدان التي حققت استقرارا مستداما في مجال الاقتصاد الكلي واستقرارا ماليا مستداما - وهو شرط مسبق للتنمية المستدامة - يساعد صندوق النقد الدولي أعضاءه على إعداد أطر للسياسة العامة مدتها ثلاث سنوات تتضمن السياسات البيئية، كما يقوم صندوق النقد الدولي، بالتعاون مع أعضائه بإدماج آثار الاقتصاد الكلي والآثار المالية للسياسات البيئية في الحوار المتعلق بالسياسة العامة. ومنذ مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية، شرع أيضا صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في عمل موجه لأقطار بعينها لجعل البلدان تدرك جدوى إدماج الاقتصاد الكلي والاعتبارات البيئية، ويقدم الموظفون بصفة منتظمة تقارير عن المسائل البيئية التي تنشأ أثناء عملهم في البعثات. وكلا المؤسستين على استعداد لإدماج المسائل البيئية (وغيرها من المسائل الاجتماعية) في حوارها المتعلق بالسياسة العامة مع البلدان، إذا رغبت السلطات الوطنية بذلك. واستكشف صندوق النقد الدولي في الآونة الأخيرة إمكانية العمل المقبل في مجال التنمية المستدامة في نشرة عن الاقتصاد الكلي والبيئة.

رابعا - المسائل الناشئة

ألف - النهوض بالتنمية المستدامة عن طريق التجارة

٣٦ - على الرغم من عدم تحقيق تقدم على نحو ما ذكر أعلاه، فقد نشأ مع ذلك في فترة ما بعد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية إحساس ملموس بالشواغل إزاء العلاقة بين النمو الاقتصادي والبيئة الطبيعية، على أساس ادراك أن كلا من السلع الأساسية وأنشطة الإنتاج الصناعي تؤثر في قاعدة الموارد الطبيعية. وتم التسليم بأنه ستكون هناك صعوبة أكبر في إحداث تغييرات في أنماط الإنتاج لجعلها متسقة مع الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية، إذا لم توضع في الاعتبار التكاليف والفوائد البيئية في أسعار المنتجات، أو إذا لم يكن هناك نهج سوقية تيسر اعتماد طرق للإنتاج مواتية للبيئة.

٣٧ - وفي الوقت نفسه، هناك شعور بالقلق لدى البلدان النامية من أن إدخال الاعتبارات البيئية في نهاية المطاف في قطاع السلع الأساسية يمكن أن يضيف عبئا إضافيا على منتجي السلع الأساسية ويحول الموارد عن برامج التنمية الاعتيادية. ويبدو أن هذين الموضوعين المترابطين يستحقان اهتماما في المستقبل، إما في سياق اتفاقات السلع الأساسية الدولية أو عن طريق آليات أخرى.

باء - جعل العلاقة بين التجارة والبيئة علاقة متداعمة

٣٨ - هناك حاجة إلى إعطاء زخم جديد للمناقشة المتعلقة بالتجارة والبيئة والتنمية، استنادا إلى نهج متكامل ومتوازن. وينبغي أن تركز التنمية المستدامة على تعزيز التجارة والاستثمارات، مستفيدة من التداؤب بين تحرير التجارة، والإصلاح الاقتصادي، وتحسين إدارة الموارد الطبيعية والبيئة. وهناك حاجة إلى تعزيز إشراك أوساط رجال الأعمال والمجتمع المدني في تصميم التدابير التمكينية المحددة، بما في ذلك بناء القدرات، ولا سيما في سياق ممارسات الاستثمار الأجنبي المباشر. وهناك حاجة أيضا إلى الاضطلاع بمزيد من التحليل العملي وجمع البيانات لدعم المناقشة.

جيم - تزويد البلدان النامية بموارد مالية كافية

٣٩ - في سياق مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، يصبح مفهوم تعريف إمكانية تحمّل عبء الديون قضية هامة. وبغض النظر عن المسائل المنهجية، فالمقاييس والمعايير المستخدمة في تحليل إمكانية تحمّل عبء الديون تتطلب بعض النظر. فمثلا، هل المعايير مرنة بما فيه الكفاية لتضع في الاعتبار مختلف حالات الديون، ولا سيما عبء الديون في إطار الميزانية؟ وعلاوة على ذلك، ينبغي عند اتباع المنهجية اللازمة لتحليل استدامة الديون، تقييم عوامل التنمية البشرية ، كما أن هناك حاجة إلى النظر في المشاكل التي تواجه البلدان المدينة عمليا.

٤٠ - وتتعلق المسائل الناشئة الرئيسية فيما يتصل بالاستثمارات الدولية والحاجة إلى التنمية المستدامة بما يلي: (أ) إدماج البلدان والمناطق التي لم تستفد من ازدهار الاستثمار الأجنبي المباشر في التسعينات؛ (ب) الدور الإيجابي المحتمل الذي يمكن أن تؤديه الشركات عبر الوطنية بالاقتران مع الحكومات لتحقيق الأهداف العالمية بشأن معايير انبعاثات الغازات؛ (ج) المنافسة المستمرة فيما بين البلدان النامية على رأس المال الأجنبي. وفيما يتعلق بالمسألة الأخيرة، لا يزال من الصحيح حتى اليوم أن الاستثمارات الدولية حققت فوائد للبلدان النامية وللتنمية المستدامة في سياق عملية التحرير التي شجعت الشركات عبر الوطنية على المنافسة على نحو نشط في الأسواق في مجالي البضائع والخدمات وعوامل الإنتاج. وعليه، فإن على الحكومات أن تنظر بصفة متزايدة في السياسات وتقيمها بهدف تشجيع وتعزيز المنافسة الصحية، كما أن عليها أن تتجنب السياسات المتعلقة بالسعي إلى اجتذاب رأس المال على حساب الانفتاح والمنافسة أو السعي إلى اجتذاب رأس المال على أساس المتغيرات التي تتسم بأقل قاسم مشترك فيما بينها.

دال - تشجيع السياسات الاقتصادية المفضية إلى التنمية المستدامة

٤١ - يعتمد الارتفاع السريع والمستدام في مستويات الدخل في البلدان النامية ذات القاعدة الصناعية الضعيفة على زيادة الاستثمارات، وجزء كبير منها استثمارات مستوردة. وهذا بدوره يتطلب اعتمادا أوليا على استغلال الموارد الطبيعية التي تسمح بجمع حصائل الصادرات اللازمة لتمويل الواردات والاستثمارات. ومع ذلك، يمكن أن يكون هذا الاستغلال ضارا بالتنمية المستدامة إذا كانت هذه الموارد غير متجددة، مثل المعادن، أو إذا كان معدل نفادها يتجاوز معدل تجددها، كما هو الحال بالنسبة للأخشاب. ويختلف الضغط

المفروض على الموارد الطبيعية باختلاف البلدان، ولكن من المرجح أن يكون أكبر عندما يتم تحرير الاستيراد قبل إنشاء قاعدة تصدير صناعية سليمة وقادرة على المنافسة.

٤٢ - وهكذا تتطلب التحسينات المستدامة في مجال النمو التوقف عن الاعتماد على الموارد الطبيعية والاتجاه نحو تعزيز القاعدة الصناعية. وتظهر تجارب التصنيع الناجحة أن العملية تبدأ بصفة نموذجية بالتنويع إلى تجهيز السلع الأساسية، والتحول إلى الصادرات الزراعية غير التقليدية أو الصناعات القائمة على الموارد من أجل رفع محتوى القيمة المضافة الصناعية للإنتاج والصادرات. وتتمثل الخطوة التالية في تطوير صناعات تعتمد على كثافة اليد العاملة وتتطلب تكنولوجيا غير متقدمة نسبيا ومهارات غير متطورة نسبيا ورأس مال ذا كثافة منخفضة نسبيا، ومع مرور الوقت سيتم التحول إلى أنشطة تتطلب تكنولوجيا أعلى ومهارات أعلى، عندما تتم إعادة توجيه الأرباح التي تدرها الصادرات القائمة على الموارد نحو الاستثمارات الجديدة. ومع مواصلة السير في هذا الاتجاه التصنيعي، فإن البلد لا يقتصر على إمكانية الحد من تعرضه للصدمات التجارية الخارجية فحسب بل أيضا من اعتماده على الموارد الطبيعية المحدودة لتمويل الواردات والاستثمارات. وعليه، فإن رفع مستويات الاستثمارات والتحسين الصناعي يمكن أن يساهم مساهمة كبيرة في حماية قاعدة الموارد الطبيعية وفي استخدام السلع الأساسية استخداما أكثر رشدا واستدامة، ولا سيما الأخشاب، فضلا عن المعادن وغير ذلك من الموارد غير المتجددة.

٤٣ - وهكذا، فإن اعتماد معالجة متكاملة لقواعد النمو الاقتصادي، لا من خلال تحقيق توازن واستقرار في الاقتصاد الكلي فحسب بل ومن خلال توجيه الانتباه إلى القاعدة الصناعية وهياكل الحوافز، يمكن أن يعزز صلاحية السياسات التي تعالج الجوانب البيئية والاجتماعية للتنمية المستدامة في كل بلد من البلدان.

هاء - التوصيات للعمل المقبل

٤٤ - ينبغي أن تركز التحليلات والمناقشات اللاحقة على مسائل مثل: (أ) البحث عن حوافز إيجابية لمساعدة البلدان النامية على تحسين معاييرها البيئية، بما في ذلك تلك المعايير المتعلقة بالعملية غير المتصلة بالمنتجات وبطرائق الإنتاج؛ (ب) التجارب الناجحة لإدخال التكاليف البيئية بالنسبة لسلع أساسية معينة؛ (ج) التعزيز الفعال لفرص الحصول على التكنولوجيا ونقلها للمساعدة على حل المسائل التجارية والبيئية؛ (د) السياسات والتدابير الرامية إلى الاستفادة إلى أقصى حد ممكن من الدور الذي يمكن أن يؤديه الاستثمار الأجنبي المباشر في دعم البلدان النامية في الجهود التي تبذلها لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف؛ (هـ) المسائل التجارية والبيئية على الصعيد الإقليمي، بما في ذلك في سياق الاتفاقات الاقتصادية والتجارة الاقليمية؛ (و) الظروف والاحتياجات الخاصة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم في التعامل التجاري والبيئي؛ (ز) تحديد النهج الإيجابية المبتكرة في معالجة المقاييس البيئية، بما في ذلك في إطار الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف. وينبغي أن يضع هذا العمل في الاعتبار المسائل التجارية والبيئية الناشئة، مثلا في سياق السياسات في ميدان تغير المناخ وحفظ التنوع البيولوجي. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أيضا استكشاف إمكانية استهداف المعونة الإنمائية فضلا عن توفير الامتيازات التجارية لتعزيز التنمية المستدامة لأقل البلدان نموا والبلدان ذات الدخل المنخفض.

الحواشي

(١) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، المجلد الأول، القرارات التي اعتمدها المؤتمر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.I.8 والتصويب) القرار ١، المرفق الثاني.

(٢) يرد تحليل أكثر تفصيلا في التقرير المعنون "التجارة والبيئة: التقدم الملموس والمسائل المتبقية"، من إعداد أمانة الاونكتاد واستجابة لطلب الجمعية العامة الوارد في الفقرة ٢٦ من قرارها ٩٥/٥٠ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥. وتعد أمانة الأونكتاد أيضا ورقة عن التجارة والبيئة لاجتماع فريق الخبراء المخصص المعني بتنفيذ التدابير الخاصة لصالح أقل البلدان نموا في جدول أعمال القرن ٢١ الذي سيعقد في نيويورك في ٣ و ٤ نيسان/أبريل ١٩٩٧.

(٣) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 96.II.A.14.

(٤) انظر منظمة التجارة العالمية، تقرير اللجنة المعنية بالتجارة والتنمية لعام ١٩٩٦ (PRESS/TE 014)، ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦.

- - - - -