

Distr.: General
2 March 2001
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة التنمية المستدامة بوصفها اللجنة التحضيرية
لل قمة العالمية للتنمية المستدامة
الدورة التنظيمية
٣٠ نيسان/أبريل - ٢ أيار/مايو ٢٠٠١

التمويل والتنمية* تقرير الأمين العام

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	١	مقدمة
٣	١٩-٢	أولا - التمويل
٣	١٠-٢	ألف - التمويل الدولي من أجل التنمية المستدامة
٣	٤-٢	١ - المساعدة الإنمائية الرسمية
٤	٨-٥	٢ - التدفقات المالية الدولية الخاصة
٤	١٠-٩	٣ - الدين الخارجي
٥	١٤-١١	باء - التمويل المحلي للتنمية المستدامة

* أعد هذا التقرير مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية باعتباره مدير مهام فيما يتعلق بالفصل الثاني من جدول أعمال القرن الحادي والعشرين، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة، باعتبارها مدير مهام فيما يتعلق بالفصل ٣٣ من جدول أعمال القرن الحادي والعشرين، مع مساهمات من وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى. ويعتبر هذا التقرير استعراضاً وقائعياً موجزاً يقصد به إبلاغ لجنة التنمية المستدامة بأهم التطورات في هذا الموضوع.

٦	١٧-١٥	 الآليات المالية الجديدة	جيم -
٦	١٩-١٨	 المؤتمر الدولي لتمويل التنمية	دال -
٧	٣٥-٢٠	 التجارة	ثانيا -
٧	٢٤-٢٠	 التجارة والمعاوضة	ألف -
٨	٣٢-٢٥	 السياسات والمناورات السياسية	باء -
٩	٣٥-٣٣	 العلوم والجمهور	جيم -

مقدمة

في المائة من الناتج القومي الإجمالي في عام ١٩٩٨ إلى ٢٤,٠ في المائة في عام ١٩٩٩^(٢). ويتوقع أن يكون جزء من هذه السياسة مرحليا، ولكن جزءا منها يعكس التزاما من قبل بعض البلدان المانحة بزيادة تدفقات المساعدة.

٣ - وكانت هناك أيضا تغييرات في توزيع المساعدة الإنمائية الرسمية. ففي عقد التسعينات تبين من بعض التقييمات المتعلقة بفعالية هذه المساعدة أن المساعدة كانت فعالة في بعض البيئات السياسية الوطنية ولكنها لم تكن فعالة في غيرها. ونتيجة لذلك حدثت انخفاضات حادة في المساعدة الإنمائية الرسمية إلى بعض البلدان، وانخفاضات بسيطة في بعضها الآخر الذي اعتبرت سياسته من وجهة نظر المانحين أكثر تحقيقا لفعالية المساعدات. وواجهت بعض البلدان نقصا في المساعدة الإنمائية الرسمية بنسبة ٥٠ في المائة للفرد على الأقل فيما بين ١٩٩٠ و ١٩٩٨^(٣).

٤ - وعلاوة على التغييرات التي حدثت في توزيع المساعدة بين البلدان، فقد حدثت تغييرات أخرى في التوزيع القطاعي للمساعدة الإنمائية الرسمية، خاصة فيما يتعلق بالمجالات الحيوية المتعلقة بالتنمية المستدامة. فخصصت المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة لحماية البيئة والخدمات الاجتماعية الأساسية تضاعفت تقريبا بين عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٨ سواء بالنسبة للمساعدات الثنائية أو المتعددة الأطراف، وكان الاتجاه التصاعدي ثابتا خلال تلك الفترة. ومع ذلك ففي عام ١٩٩٨ كانت الحصة المشتركة لهاتين الفئتين أقل من ١٢ في المائة من مجموع الالتزامات الثنائية وأقل من ٨ في المائة من مجموع الالتزامات المتعددة الأطراف^(٤).

١ - يتناول هذا التقرير المجموعة الموضوعية المتعلقة بالتمويل والتجارة من أجل التنمية المستدامة، ويستعرض التقدم المحقق في تنفيذ أهداف التجارة الواردة في الفصل الثاني من جدول أعمال القرن ٢١^(١)، وأهداف التمويل الواردة في الفصل ٣٣ من جدول أعمال القرن ٢١. وقد تناولت لجنة التنمية المستدامة هذين الموضوعين في آخر دوراتها وهي الدورة الثامنة المعقودة في عام ٢٠٠٠. ويتناول الفصل الأول المسائل المتعلقة بالتمويل، ويستعرض الاتجاهات العامة في مجال التمويل من أجل التنمية المستدامة. أما الفصل الثاني فيتناول المسائل المتعلقة بالتجارة والتنمية المستدامة، ويركز على الجهود المبذولة لتحقيق التكامل بين سياسات التجارة والسياسات البيئية، خاصة في إطار منظمة التجارة العالمية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، اللذين كان موضوع الروابط بين التجارة والبيئة من أهم موضوعاتهما خلال عقد التسعينات.

أولا - التمويل

ألف - التمويل الدولي من أجل التنمية المستدامة

١ - المساعدة الإنمائية الرسمية

٢ - فيما بين عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٧ تراجعت المساعدة الإنمائية الرسمية التي تقدمها بلدان لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي والمؤسسات المتعددة الأطراف، إلى البلدان النامية، بشكل مضطرب من ٣٣,٠ في المائة من الناتج القومي الإجمالي للبلدان المانحة إلى ٢٢,٠ في المائة، وهو ما يقصر كثيرا عن هدف الأمم المتحدة المحدد بنسبة ٧,٠ في المائة من الناتج القومي الإجمالي. وفي عام ١٩٩٨ كان هناك انعكاس طفيف لهذا الاتجاه، حيث زادت المساعدة الإنمائية الرسمية من ٢٣,٠

٢ - التدفقات المالية الدولية الخاصة

٥ - في مجال التدفقات المالية الدولية الخاصة، كانت هناك زيادات سريعة في الاستثمار الأجنبي المباشر على مدى السنوات العشر الماضية. فقد بلغت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر نحو ٨٠٠ بليون دولار في ١٩٩٩، وهو أربعة أضعاف ما كانت عليه في الفترة ١٩٨٨-١٩٩٣ في المتوسط^(٥) وزاد عدد الشركات الأم عبر الوطنية في ١٥ بلدا من البلدان المتقدمة النمو من ٧ ٠٠٠ في أواخر الستينات إلى حوالي ٤٠ ٠٠٠ في آخر التسعينات، كما أن الناتج الإجمالي من الإنتاج الدولي للشركات عبر الوطنية يمثل الآن ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، وكان الرقم ٥ في المائة في ١٩٨٢^(٦).

٦ - وتأتي عملية عولمة الاستثمار والإنتاج كنتيجة جزئية للتغيرات في أطر السياسة الوطنية. ووفقا لإحصاءات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، حدثت تغيرات في الفترة ١٩٩١-١٩٩٩ في القوانين المتعلقة بالاستثمار الأجنبي المباشر في العالم عددها ١ ٠٣٥، منها ٩٤ في المائة استهدفت تحسين البيئة للاستثمار الأجنبي المباشر^(٧). ومعظم التغيرات الجديدة التي أدخلتها البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية كان الغرض منها الحد من القيود على الاستثمار الأجنبي في قطاعات أو صناعات كانت من قبل مغلقة أو محدودة بالنسبة للاستثمار الأجنبي المباشر. كما حدث تخفيف كبير في القيود على ملكية الأراضي واستخدام الأجانب وقوانين النقد الأجنبي، وألغيت هذه القيود تماما في بعض الحالات. كما كانت هناك زيادة كبيرة في معاهدات الاستثمار الثنائية ومعاهدات الازدواج الضريبي أثناء الفترة ١٩٨٠ إلى ١٩٩٩.

٧ - وتعتبر التدفقات المالية الخاصة بالنسبة لعدد من البلدان النامية، وخاصة البلدان المتوسطة الدخل من بينها،

أكبر مصدر للتمويل الخارجي للتنمية المستدامة. وقد زادت التدفقات الصافية من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلدان النامية باضطراد أثناء عقد التسعينات حتى وصلت إلى ١٢٦ بليون دولار في ١٩٩٩، انطلاقا من ٢٠ بليون دولار في ١٩٩٠^(٨). ومع ذلك فقد ظلت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر عالية التركيز. فقد تلقت ١٠ دول نامية ٨٠ في المائة من إجمالي تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلدان النامية، ولا يوجد ما يشير إلى أن هذا التركيز في طريقه إلى الانخفاض^(٩). ومع ذلك ففي كثير من أقل البلدان نموا، لا تزال هذه الاستثمارات تمثل جزءا مهما من الاستثمار المحلي، بغض النظر عن ضآلتها بالنسبة لتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان الأخرى.

٨ - ومع الزيادة المضطربة في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلدان النامية، فقد ظلت تدفقات استثمار الحوافظ المالية والتدفقات المصرفية تتسم بقدر كبير من عدم الاستقرار. فقد بلغت الاستثمارات الصافية للحوافظ المالية في البلدان النامية ذروتها في ١٩٩٤ حيث بلغت ٩٠ بليون دولار، ثم أخذت في التناقص حتى أوشكت على التلاشي في سنة ١٩٩٨، ثم عادت إلى الارتفاع قليلا في ١٩٩٠^(١٠). كذلك تذبذبت التدفقات الخاصة الأخرى إلى البلدان النامية، وبشكل أساسي الإقراض المصرفي، حيث كانت التدفقات الصافية نحو ٧٠ بليون دولار في ١٩٩١ ثم تناقصت إلى ٣٦ بليون دولار في ١٩٩٤ ثم عادت إلى الارتفاع فبلغت ٨٠ بليون دولار في ١٩٩٥ وبلغت التدفقات إلى الخارج ٧٧ بليون دولار في ١٩٩٩^(١١).

٣ - الدين الخارجي

٩ - يتزايد الاعتراف باضطراد بأن الدين الخارجي الذي لا تقوى الدول المدينة على استدامته يعتبر عائقا أمام قدرة البلدان الفقيرة على متابعة تنميتها المستدامة. واستجابة لهذا

لتمويل الاستثمار الطويل الأجل، وأقامت هياكل تنظيمية وإشرافية أكثر فعالية للقطاع المالي.

١٢ - وتزايد خبرات البلدان النامية والمتقدمة النمو على السواء في مجال الضرائب والرسوم البيئية، التي تدر عوائد، وتحسن إنتاجية الموارد، وتؤدي نتائج بيئية جيدة. ومع ذلك فإن التنفيذ يحتاج إلى مؤسسات قوية في القطاعين المالي والحكومي، وهو ما يشكل عائقا كبيرا أمام استخدامها في كثير من البلدان النامية. وعوائد الضرائب البيئية لا تزال منخفضة في معظم البلدان. إلا أن استخدام الضرائب البيئية يتزايد في بعض البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي^(١٣). إذ تشير البيانات الواردة من ٢١ بلدا من أعضاء منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي إلى أن العائدات من الضرائب المتعلقة بالبيئة كانت تتراوح ما بين ١,٠ و ٤,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في ١٩٩٥^(١٤).

١٣ - والإعانات، التي يعمل كثير منها على عدم استدامة التنمية، تقدر قيمتها بما يزيد على ٦٠٠ بليون دولار سنويا في العالم بأكمله، وقد تصل إلى ٨٠٠ بليون دولار، ثلثها في البلدان المتقدمة النمو^(١٥). وتخفيض الإعانات التي تؤدي إلى تنمية غير مستدامة يمكن أن يقلل من الأضرار البيئية وأن يحرر موارد مهمة للاستثمار. وقد عمل كثير من البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال على تخفيض كثير من الإعانات خلال العقد الماضي، وغالبا ما تم ذلك في إطار عملية تحرير التجارة. ومع ذلك يظل تخفيض الإعانات مسألة معقدة سياسيا لأنها بالضرورة تؤدي إلى بعض الخسارة لبعض الفئات التي كثيرا ما تكون ذات نفوذ سياسي كبير.

١٤ - وأمام القطاع الخاص فرصة كبيرة لأداء دور في تمويل التنمية المستدامة. إلا أن المسألة تحتاج إلى مزيد من الفهم لأفضل السبل الممكنة لتعبئة هذا المصدر المحتمل في ظل

الوضع أطلق البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في سنة ١٩٩٦ مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي اعتمدها ١٨٠ حكومة. وفي ١٩٩٩ اعتمدت المبادرة المعززة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون من أجل توفير مدى "أوسع وأعمق وأسرع" لتخفيف الديون. وفي نهاية كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ تمت الموافقة على إعفاء ٢٢ بلدا من أصل ٣٧ بلدا تم تحديدها في إطار المبادرة المقررة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون باعتبارها مدينة بدين لا يمكن تحمله على المدى الطويل، وأعفيت هذه البلدان الأخيرة بموجب المبادرة المعززة. وصنف ١٣ بلدا في البلدان التي ينظر في وضعها بعد عام ٢٠٠٠، وهناك دولتان لم تطلب حكوماتهما إعفاء من الديون^(١٦).

١٥ - ومن التحديات التي تواجه المبادرة المعززة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون ضمان مبدأ إضافة موارد إلى برنامج البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، والتغلب على الصعوبات المالية لدى بعض البلدان الدائنة من أجل تخفيف ديون البلدان المدينة، ووضع برامج فعالة للتخفيض من حدة الفقر في البلدان المشتركة. ذلك أن الإعفاء من الديون بموجب المبادرة مرتبط بقيام البلدان المتلقية بوضع استراتيجية شاملة لتخفيض الفقر، تقوم على أساس نمو سريع ومستدام وتحسين الخدمات الاجتماعية.

باء - التمويل المحلي للتنمية المستدامة

١١ - يحتاج تمويل التنمية المستدامة إلى تعبئة استثمارات محلية، حتى في البلدان القادرة على اجتذاب استثمارات خاصة خارجية كبيرة. وفي أثناء التسعينات أخذ كثير من البلدان النامية على عاتقه القيام بإصلاحات ضريبية ومالية من أجل اجتذاب الاستثمار المحلي والأجنبي. فرفعت هذه البلدان القيود على معدلات الفائدة، وقللت من الإقراض المالي الذي تقوم به الحكومة، وأنشأت أدوات جديدة

المبادرات، بالإضافة إلى نحو ٨ بلايين دولار من التمويل المشترك. ومرفق البيئة العالمية هو الآلية المالية التي اعتمدها اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بالتنوع البيولوجي^(١٦) واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية لتغير المناخ. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ حدد مشروع اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية التي يصعب التغلب عليها، مرفق البيئة العالمية باعتباره الكيان الرئيسي للآلية المالية المؤقتة للاتفاقية.

١٧ - وقد قام المشتركون في مرفق البيئة العالمية مرتين بتغذية الصندوق الاستثماري للمرفق. ففي عام ١٩٩٤ تعهد ٣٤ من الدول المانحة بتقديم مبلغ ٢ بليون دولار على مدى ٤ سنوات لمرفق البيئة العالمية بعد إعادة تشكيله كما دعا إلى ذلك جدول أعمال القرن الحادي والعشرين. وفي سنة ١٩٩٨ تعهدت ٣٦ دولة مانحة بمبلغ ٢,٧٥ بليون دولار لتمويل أعمال مرفق البيئة العالمية في مطلع الألفية الجديدة. وقد بدأ المرفق في إجراء مفاوضات من أجل التغذية الثالثة لموارده التي يتوقع أن تمتد إلى شباط/فبراير ٢٠٠٢. ويعمل مرفق البيئة العالمية أيضا على جمع تبرعات من مصادر أخرى وعلى تعميق العمل الشعبي بشأن البيئة العالمية في برامج المؤسسات الدولية الأخرى والحكومات والقطاع الخاص.

دال - المؤتمر الدولي لتمويل التنمية

١٨ - قررت الجمعية العامة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، في دورتها الرابعة والخمسين، تنظيم حدث حكومي دولي رفيع المستوى بشأن تمويل التنمية^(١٧). وفي ٢٣ شباط/فبراير ٢٠٠١ قررت اللجنة التحضيرية للحدث الحكومي الدولي الرفيع المستوى بشأن تمويل التنمية، في دورتها الموضوعية الثانية، أن توصي الجمعية العامة باعتماد مشروع قرار تقرر فيه الجمعية العامة أن يكون اسم الحدث هو المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، وأن تستضيفه حكومة المكسيك.

مختلف الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. وتلجأ كثير من الدول إلى الخصخصة لتحسين المرافق الأساسية كما أن تجربة البلدان في ترك القطاع الخاص يقوم بمزيد من الخدمات التي كان يقدمها القطاع العام هي بشكل عام جيدة فيما يتعلق بالبعد الاقتصادي للتنمية المستدامة. أما فيما يتعلق بالأثر البيئي والاجتماعي فلا تزال النتائج غير واضحة.

جيم - الآليات المالية الجديدة

١٥ - وضع جدول أعمال القرن ٢١ تحديا أمام المجتمع الدولي بأن يوجد تمويلا جديدا كبيرا لمساعدة البلدان، وخاصة أقل البلدان نموا، على مواصلة تنميتها المستدامة، وشهدت السنوات العشر الماضية ظهور أدوات مبتكرة في القطاع المالي، خاصة فيما يتعلق بالمرافق الأساسية كالكهرباء والماء والمرافق الصحية والنقل العام. ولقد تطورت الأسواق المالية بشكل تكاملي عن طريق إيجاد آليات مالية مبتكرة، بما في ذلك التشاركات بين القطاعين العام والخاص، وصيغا جديدة لضمانات الائتمان، وتمويلا على المستوى دون القومي بدون ضمانات من الدولة، وآليات جديدة لتمويل مصغر للقطاعين غير الرسمي والريفي، ومشروعات مشتركة. كما أن آلية البيئة النظيفة المنبثقة عن بروتوكول كيوتو (المادة ١٢) الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (A/AC.237/18 (Part II)/Add.1، و Corr.1، المرفق الأول، قد تكون مصدرا هاما لتمويل التنمية المستدامة، ولكن هذه الوسائل كلها تحتاج إلى مزيد من التحسين.

١٦ - وكان مرفق البيئة العالمية مصدرا هاما من مصادر التمويل الجديدة. وقد انتقل هذا المرفق من مشروع رائد في عام ١٩٩١ إلى عضوية عالمية، إذ تشترك في عضويته ١٦٧ بلدا من البلدان الأعضاء. وللمرفق ٨٠٦ مشاريع تمتد على مدى ١٥٠ بلدا من البلدان النامية ومن بلدان الاقتصادات التي تمر بمرحلة تحول. وخصص المرفق ٣,٢ بليون دولار لهذه

البلدان النامية يلاقون الأمرين في سبيل الوصول إلى أسواق البلدان المتقدمة النمو. ومن التحديات الكبرى في هذا السبيل استمرار تدهور أسعار السلع الأساسية، وبالتالي التبادل التجاري، خاصة بالنسبة لأقل البلدان نمواً. وبدأت التقلبات الشاذة في الأسعار التي عانى منها منتجو السلع الأساسية تؤثر على المصنعين أيضاً.

٢٢ - وقد شهد العقد الماضي توسعاً كبيراً في تحرير التجارة على الصعد المتعددة الأطراف والإقليمية والإنفرادية. وقد أدى اتجاه التحرير في الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الغات) ومنظمة التجارة العالمية إلى تخفيضات كبيرة في التعريفات الجمركية كما أدى إلى وجود قواعد تجارية أقوى وأشمل. ومع ذلك فقد استمرت التعريفات الجمركية العالية في بعض قطاعات التجارة الدولية ذات الأهمية الخاصة لمصدري البلدان النامية^(٩). كما أدى وجود تعريفات جمركية عالية على المنتجات المصنعة أكثر منها على المواد الخام إلى مصاعب في عدد من المنتجات التي تقوم على أساس المواد الخام، مما جعل من الصعب على البلدان النامية الدخول في عمليات التصدير الصناعي. وقد بذل كثير من البلدان الفقيرة جهوداً متعددة للإصلاح ولكنها لم تتمكن من أن تستحوذ على نصيب من فوائد تحرير التجارة. وقد عجز كثير من أقل البلدان نمواً عن تحقيق أي نمو اقتصادي وعن التكامل في الأسواق العالمية.

٢٣ - وقد أحدث التكامل الاقتصادي الدولي من خلال التجارة نتائج بيئية هامة. ويزداد الاتجاه في الأسواق حالياً إلى مكافأة الأداء الحسن بيئياً وليس الأداء الذي يؤدي إلى وفورات بأي ثمن. وقد تحققت هذه الظاهرة إلى حد كبير بسبب الجهود التي يبذلها قطاع الأعمال والمجتمع المدني في جميع أنحاء العالم لزيادة حساسية المستهلكين تجاه الآثار البيئية للمنتجات وتجاه الأداء البيئي للمنتجين. ويزداد تفضيل المستهلكين الآن للمنتجات الرفيعة بالبيئة، مما يتيح فرصاً

١٩ - ومن المقرر عقد المؤتمر في أوائل عام ٢٠٠٢ وأن ينظر المؤتمر في المسائل الوطنية والدولية والمنهجية المتعلقة بتمويل التنمية بشكل كلي في إطار العولمة والترابط العالمي. وسوف يدرس المؤتمر قضية التنمية من خلال آفاق التمويل، وكذلك تعبئة الموارد المالية من أجل التنفيذ الكامل لنتائج مؤتمرات الأمم المتحدة الرئيسية واجتماعات القمة في عقد التسعينات. ويرد تقييم تحليلي للقضايا التي سيناقشها المؤتمر في تقرير الأمين العام إلى اللجنة التحضيرية للحدث الحكومي الدولي رفيع المستوى بشأن تمويل التنمية^(١٠).

ثانياً - التجارة

ألف - التجارة والمعاوضة

٢٠ - توسعت التجارة الدولية توسعاً عظيماً منذ مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية. ومع أن أهم اللاعبين على مسرح التجارة الدولية هي الدول المتقدمة النمو فإن نصيب البلدان النامية في التجارة العالمية قد وصل إلى ٣٠ في المائة. وارتفع أيضاً معدل التجارة فيما بين البلدان النامية ذاتها، ووصلت مبيعاتها بعضها لبعض إلى ما يزيد على ٤٠ في المائة من صادراتها. كما أن مقدم "الاقتصاد الحديث" قد زاد زيادة كبيرة من قابلية البضائع والخدمات للتجارة. وتجري الآن مبادلات تجارية عادية لصفقات دولية كانت تعد في الماضي مكلفة بشكل لا يطاق، ويرجع الفضل في ذلك إلى السهولة التي يسافر بها الناس ويتواصلون عبر الحدود باستخدام وسائل الاتصال الإلكتروني.

٢١ - إلا أن هذه التطورات يجب أن ينظر إليها في إطارها الصحيح. فهناك جزء كبير من التدفقات التجارية يجري في داخل المناطق وفي داخل الشركات. وقد بذلت البلدان النامية جهوداً كبيرة لكي تصبح شركاء كامليين في الاقتصاد العالمي الذي يزداد ترابطاً، ولكن هذه المحاولات حال دون نجاحها ما يشوب نظام التجارة العالمية من انخياز. فمصدرو

إلى التعاون في الشؤون البيئية، خاصة منها ما يتصل بالآثار البيئية العالمية أو التي تتخطى الحدود. وتحاول الحكومات تطوير أنواع جديدة من التعاون الدولي لإدارة التفاعلات بين التجارة والبيئة من أجل تصحيح فشل الأسواق وعلاج الاختلالات الأخرى الناشئة عن السياسات المحلية^(٢٢).

٢٧ - ولقد تأثرت القرارات المتعلقة بسياسة التجارة، حتى قبل مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ومن بعد المؤتمر بالتأكيد، بالاهتمامات البيئية. ولكن التقدم ظل محدودا فيما يتعلق بمجدول أعمال التجارة والتنمية. ويرى البعض، خاصة في البلدان النامية، أن الاهتمامات البيئية هي مسألة تعود في المقام الأول إلى الدول المتقدمة النمو، ومع ذلك فإن عددا محدودا من البلدان المتقدمة النمو هي التي تتخذ تدابير متواصلة لإدماج حماية البيئة في سياساتها التجارية. وتبدي البلدان النامية مخاوف من استخدام القضايا البيئية لإقامة حواجز جديدة أمام تجارتها وإفشال ما حقته من مكاسب بذلت فيها جهد الطاقة، مما يحول موضوع الحماية البيئية إلى حماية تجارية.

٢٨ - ومن المشاكل المتعلقة بإدماج الشواغل البيئية في السياسة التجارية أن بعض الناس يعتبرون التدابير البيئية غاية في حد ذاتها، وليست عنصرا أساسيا في التنمية المستدامة. فالحماية البيئية والتنمية الاقتصادية ينظر إليهما كثيرا باعتبارهما قضيتين منفصلتين، والذين يحتاجون من أجل القضايا البيئية لم يستطيعوا مواجهة الحاجة الملحة لتوليد الدخل من أجل توفير الاحتياجات الأساسية للفقراء، خاصة في البلدان النامية، والعكس صحيح أيضا.

٢٩ - ولقد أدت المحاولات إلى إقامة صلة في السياسة التجارية بين القضايا البيئية ومستويات العمل إلى تعقيد الجهود المبذولة في كلا المجالين. وقد بذلت هذه الجهود، من ناحية لأن القضيتين ظهرا في مجال السياسة التجارية في وقت

تجارية جديدة للبلدان النامية. ولقد قام عدد من البلدان النامية بالفعل بتوسيع صادراتها من السلع الرفيعة بالبيئة وكذلك السلع التي تقوم على أساس "التجارة العادلة".

٢٤ - ولا تدعم البيانات المتاحة ما يؤكد البعض من أن الصناعات الملوثة للبيئة تنتقل من البلدان المتقدمة النمو إلى البلدان النامية، ولو أن هناك استثناءات من هذه القاعدة^(٢٣) والشركات العابرة للقارات، وهي المطية الرئيسية للتجارة، تفضل بوجه عام أن تجني فوائد الاقتصاد الكبير القائم على التوحيد القياسي في نظم تتسم بالإدارة البيئية في الشركات التابعة لها بالخارج أكثر مما تتجه إلى استغلال الضعف في التشريعات المحلية^(٢٤). ويزداد التزام الشركات العالمية الكبرى بالمبادئ والمعايير الطوعية المتمثلة في المسؤولية الاجتماعية للشركة، مستفيدة في هذا الصدد من قدراتها الواسعة، والتي لم يستفد منها في الماضي إلى حد كبير، على المساهمة في التنمية المستدامة.

باء - السياسات والمناورات السياسية

٢٥ - كان من العوامل ذات الأثر المباشر في الحد من الآثار البيئية للتجارة ما تقوم به السياسات البيئية والمؤسسات البيئية، بما في ذلك الأدوات التنظيمية الداعمة. وقد تم تحقيق تقدم في ترويج إجراءات تقييم الأثر البيئي على المستويات الوطنية، وفي السياسات الوطنية غير المباشرة المتعلقة باستخدام الأراضي والضرائب والحوافز المالية الأخرى، والمشتريات الحكومية. إلا أن السياسات التي تؤثر تأثيرا مباشرا على التجارة والبيئة، ومنها على سبيل المثال ما يتعلق بنقل التكنولوجيا والمساعدة المالية وبناء القدرات الوطنية، فلا تزال دون المستوى المطلوب.

٢٦ - وفي بعض الحالات أدى التكامل في الأسواق إلى "تكامل" في فشل الأسواق، بما في ذلك ما يتعلق بالسلع العامة. فاستمرار تساقط الحدود الاقتصادية قد عزز الحاجة

مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية تم توسيع جدول أعمال التجارة والبيئة في الغات/منظمة التجارة الدولية لكي يشمل الأمور التي نشأت عن جدول أعمال القرن الحادي والعشرين بحيث تؤدي إلى تعزيز التآزر بين سياسات التجارة والبيئة. وعلى إثر إنشاء منظمة التجارة العالمية تحول فريق الغات المعني بالتدابير البيئية والتجارة الدولية فأصبح لجنة التجارة والبيئة التابعة لمنظمة التجارة العالمية، مما يعكس المجال الموسع لاتفاقات منظمة التجارة العالمية^(٢٤). ووجد عدد من القضايا البيئية والتجارية الهامة طريقه إلى جدول الأعمال الدائم لمنظمة التجارة العالمية، الذي يتعدى هذه الاتفاقات إلى المفاوضات الجديدة في مجالات معينة مثل التجارة والخدمات، وإعداد تقييمات للحالة في فترات زمنية معينة في مجالات أخرى.

٣٢ - وفي أثناء التفاوض في جولة أوروغواي تم وضع عدد كبير من الاتفاقات البيئية الدولية توج بمؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية وتوقيع اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاقية التنوع البيولوجي. وبالتدريج انضم برنامج الأمم المتحدة للبيئة وعدد كبير من القطاعات الخاصة والعامّة إلى هيكل النظام البيئي الدولي المعقد. وأصبح من القضايا الرئيسية ضرورة إيجاد سبل للتآزر بين منظمة التجارة العالمية والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، وتطوير نهج مؤسسي مقبول على نطاق واسع وقابل للتنبؤ إزاء استخدام التدابير التجارية للأغراض البيئية.

جيم - العلوم والجمهور

٣٣ - لقد انصب كثير من الجدل حول تدابير التجارة واستخدامها لحماية البيئة في السنوات الأخيرة على دور العلم والتفضيلات المجتمعية. فقد حظي المبدأ التحوطي^(٢٥) بدعم دولي واسع ووجد طريقه في عدد من الصكوك البيئية الدولية، وأحدثها بروتوكول كارتاخينا بشأن السلامة الحيوية (الذي

واحد تقريبا خلال التسعينات، ومن جهة أخرى لأن الذين يهتمون أساسا بتحرير التجارة ينظرون إلى العنصرين، سواء البيئة أو تنظيم العمالة، باعتبارهما غريبين عن القضايا الأساسية التي يهتمون بها. وهذا الموقف، الذي يقوم إلى حد كبير على الشواغل التجارية، لا يأخذ في الاعتبار الاختلافات الهامة بين القضيتين فيما يتعلق بآثارهما الفعلية والمحتملة عبر الحدود وكذلك فيما يتعلق بالمبادئ ذات الصلة.

٣٠ - وكانت نقطة الانطلاق للجدل الذي ثار حول مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية سلسلة من المنازعات التجارية^(٢٦). وكانت نظرة الأوساط البيئية لآلية تسوية المنازعات المنبثقة عن الغات/منظمة التجارة العالمية، في بعض البلدان، أنها تشكل تهديدا لوضع سياسات بيئية، وخاصة استخدام تدابير التجارة لدعم الأغراض البيئية. ومن ناحية أخرى أبدى بعض أنصار تحرير التجارة انزعاجهم من أن استخدام التدابير التجارية لأهداف بيئية خارجة عن أغراض التجارة يمكن أن يلحق الأذى بنظام التجارة المتعدد الأطراف والمزايا التي يوفرها.

٣١ - وتبع ذلك تزايد في الشعور الجماهيري المناوئ للتجارة مما سبب صدمة للغات (الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة)، الذي كان يحاول الانتهاء من جولة المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف في أوروغواي. وكان على الغات أن يواجه الحاجة إلى بناء الثقة في تحرير التجارة ويسهم في مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية مما دفعه إلى التركيز على دراسة الأحكام الخاصة بالتجارة في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف في مقابل المبادئ والأحكام التي اعتمدها الغات بشأن الشفافية في القواعد البيئية الوطنية التي يمكن أن يكون لها آثار على التجارة، وعلى ما تخلفه المتطلبات الجديدة بشأن التعبئة والتغليف لحماية البيئة من آثار على التجارة. وفي أعقاب

اعتمده مؤتمر الأطراف في اتفاقية التنوع البيولوجي في الحواشي

(١) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، المجلد الأول القرارات التي اتخذها المؤتمر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.I.8، والتصويب)، القرار ١، المرفق الثاني.

(٢) لجنة المساعدة الإنمائية المبنية عن منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي (<http://www.oecd.org/dac>) كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠

(٣) البنك الدولي، تمويل التنمية العالمية ٢٠٠٠ (واشنطن العاصمة، أيار/مايو ٢٠٠٠).

(٤) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ورقة خلفية رقم ٢ "إحصاءات التدفقات المالية" (DESA/DSD/2000)، أعدت من أجل الدورة الثامنة للجنة التنمية المستدامة.

(٥) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، تقرير عن الاستثمار في العالم ٢٠٠٠ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.00.II.D.20)، المرفق، الجدول باء - ٢.

(٦) المرجع نفسه، نظرة عامة، ص xvi.

(٧) المرجع نفسه، ص xv.

(٨) تقرير الأمين العام "نحو نظام دولي مستقر يستجيب لتحديات التنمية، لا سيما في البلدان النامية" A/55/187، الجدول.

(٩) الأونكتاد، تقرير عن الاستثمار في العالم ٢٠٠٠، ص xvi.

(١٠) تقرير الأمين العام "نحو نظام دولي مستقر..."، مرجع سابق، الجدول.

(١١) المرجع نفسه.

(١٢) موقع مبادرة الدول الفقيرة المثقلة بالديون - على الشبكة العالمية <http://www.worldbank.org/hipc>، ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠.

(١٣) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ورقة خلفية رقم ١٥ "التمويل من أجل التنمية المستدامة: اختبار اتجاهات السياسة الجديدة"، أعدت من أجل الدورة الثامنة للجنة التنمية المستدامة، المقالة المعنونة "نظرة عامة على الخبرات الحديثة في مجال الإصلاح الضريبي المتعلق بالبيئة في أوروبا".

(١٤) تقرير الأمين العام "الموارد والآليات المالية" (E/CN.17/2000/2)، ص ١٥-١٦.

٢٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠ (القرار EM-1/3). ومن بين وثائق منظمة التجارة العالمية ذات الصلة اتفاق تطبيق التدابير الصحية والصحية النباتية في الإصحاح، وهو يتطرق إلى مجالات علمية لم تصل إلى حد اليقين. وبالإضافة إلى التقييم العلمي للمخاطر، هناك عوامل أخرى تلعب دورها في عملية صنع القرار، بما في ذلك التبعات المحتملة التي يواجهها صانعو القرار، وتكلفة التدابير التحوطية، ومقبولية المخاطر، وهذه يمكن أن تتفاوت في داخل المجتمع وفيما بين البلدان، وأيضا الشواغل الاجتماعية والمشاركة الشعبية. ولا تزال مشكلة التوفيق بين هذه العناصر موضع نقاش مستمر.

٣٤ - ويتبين من المناقشات التي حدثت بعد مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية بشأن تحرير التجارة وحماية البيئة مدى الحاجة إلى وجود دعم شعبي واسع للتقدم في الجمع بين الهدفين معا. فالمنظمات غير الحكومية التي تعمل في مجالي البيئة والتنمية نجحت بالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني الأخرى في تعبئة عواطف الجماهير بشكل أثار المشاكل أمام المفاوضات الاقتصادية والتجارية المتعددة الأطراف. وكانت الندوات الرفيعة المستوى بشأن التجارة والبيئة والتجارة والتنمية، التي عقدها أعضاء منظمة التجارة العالمية في عام ١٩٩٩، سوابق هامة نحو التقاء الأوساط المعنية بالتجارة والبيئة والتنمية، من أجل توضيح دور منظمة التجارة العالمية في الشؤون البيئية، والتوفيق بين سياسات التنمية المستدامة وسياسات التجارة وأهدافهما.

٣٥ - ومع أن جزءا كبيرا من المناقشات العامة التي جرت مؤخرا بشأن التجارة والتنمية كانت تقوم على أساس سوء الفهم أحيانا، إلا أنها أبرزت شواغل حقيقية بشأن أثر تحرير التجارة على رفاهية الإنسان وعلى نوعية البيئة. وقد أظهرت هذه المناقشات أيضا أن استمرار التزاع بين الأوساط البيئية والأوساط التجارية يضر بمصلحة وأهداف الفريقين.

(١٥) ورقة خلفية رقم ١٥، مرجع سابق، مقالة بعنوان "دفع الإصلاح في مجال الإعانات: نحو تدابير سياسية ناجعة"، ص ١٧١.

(١٦) انظر: برنامج الأمم المتحدة للبيئة، اتفاقية التنوع البيولوجي (مركز القانون البيئي ونشاط البرنامج المؤسسي) حزيران/يونيه ١٩٩٢.

(١٧) قرار الجمعية العامة ١٩٦/٥٤.

(١٨) A/AC.257/12.

(١٩) تشمل هذه القطاعات: المنتجات الزراعية الرئيسية اللازمة للمعيشة، الفواكه، الخضروات، الأسماك، الملح، الصناعات الغذائية؛ المنسوجات والملابس؛ الأحذية، الجلود ولوازم السفر؛ وقطاع السيارات، وبعض السلع الأخرى المتعلقة بالنقل والتكنولوجيا العالية كالأجهزة الإلكترونية الاستهلاكية والساعات.

(٢٠) تذكر الدراسة الخاصة رقم ٤: التجارة والبيئة (منظمة التجارة العالمية) (يمكن الاطلاع عليها على الشبكة العالمية <http://www.wto.org/English/tratop-e/envir-e/enironment.pdf> ص ٤)، ظلت حصة الدول المتقدمة النمو في الصناعات الملوثة ثابتة تقريباً (بنسبة ٧٥-٨٠ في المائة) في العقود الأخيرة، بل وزادت زيادة هامشية في التسعينات.

(٢١) ندوة سابقة لدورة الأونكتاد العاشرة حول الاستثمار الأجنبي المباشر والتنمية المستدامة (قصر الأمم، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩) (انظر <http://www.unctad-10.org/Index-en.htm>).

(٢٢) من الأمثلة المعروفة الإعانات المقدمة إلى قطاعات الطاقة، والزراعة، وصيد الأسماك، مما يؤدي إلى زيادة التلوث وتردي الموارد.

(٢٣) انظر <http://www.wto.org/english/tratop-e/envir-e/edis-00-e.htm>.

(٢٤) انظر: الصكوك القانونية التي تضم نتائج جولة أوروغواي للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف، مراكش، ١٥ نيسان/أبريل ١٩٩٤ (منشورات أمانة الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة، رقم المبيع GATT/1994-7).

(٢٥) المبدأ ١٥ من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية (تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، المجلد الأول، القرارات التي اتخذها المؤتمر) (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.I.8، والتصويب) القرار ١، المرفق الأول.