

Distr.: General  
24 August 2007  
Arabic  
Original: English

## الجمعية العامة



الدورة الثانية والستون

البند ٥٨ (أ) من جدول الأعمال المؤقت\*

العولة والاعتماد المتبادل

## أثر التعهدات والسياسات والعمليات الدولية على نطاق الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وتنفيذها

تقرير الأمين العام

موجز

توجد مجموعة واسعة من التعهدات والسياسات والعمليات الدولية التي تؤثر في السياسات الوطنية. وفي عالم يزداد فيه التكامل والاعتماد المتبادل، أصبحت موازنة الالتزامات الدولية مع الأولويات الوطنية تشكل تحدياً. وطلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في قرارها ٢٠٠٧/٦١، أن يقدم إليها في دورتها الثانية والستين تقريراً بشأن موضوع "ما يمكن للتعهدات والسياسات والعمليات الدولية أن تحدثه، بين أمور أخرى، من أثر على نطاق الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وتنفيذها" في إطار البند المعنون "العولة والاعتماد المتبادل".

وعملاً بذلك القرار، يسلط التقرير الضوء على المجالات الرئيسية التي قد تُحدث فيها الضوابط والقواعد والسياسات والعمليات الدولية أثراً على تصميم الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وتنفيذها. ويخلص إلى أنه بغية تيسير الاستجابات الوافية، يتعين أن تتسم السياسات بالمرونة وأن تتناسب مع الظروف المحلية والخارجية المتغيرة. ويقدم التقرير أيضاً توصيات لاتخاذ إجراءات على الصعيدين الوطني والدولي، ويسلط الضوء على الدور الذي تضطلع به الأمم المتحدة.

\* A/62/150.



## أولا - مقدمة

١ - لا تزال إدارة العولمة لما فيه صالح الجميع، تشكل شاغلا رئيسيا. فقد أطلق تحرير الاقتصاد العنان لقوى السوق العالمية التي تؤثر تأثيرا قويا على درجة ما تتمتع به البلدان من مرونة في صياغة سياساتها الوطنية. وفي الوقت ذاته تلزم الالتزامات الدولية البلدان ببعض الضوابط والعمليات الدولية. وتلك الالتزامات واسعة النطاق، وتشمل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وهي التزامات غالبا ما تكون معقدة. ولا يفهم الكثير من البلدان تماما ماهية هذه الالتزامات. وغالبا لا يكون لهذه البلدان صوت في صياغة الالتزامات كما أنها تجد صعوبة متزايدة في تنفيذها.

٢ - وتواجه البلدان الكثير من التحديات في سعيها لتحقيق التوازن بين التزاماتها الدولية وأولوياتها الوطنية، لا سيما في بيئة تتربط فيها جميع الالتزامات ارتباطا متشابكا. وتشعر البلدان النامية، لا سيما أقلها نموا وأكثرها ضعفا، بالإعاقة بصورة متزايدة. إذ أن بعض طلبات السياسات والتعهدات والعمليات والقواعد الدولية تعرقل قدرتها على أن تضع لنفسها استراتيجيات إنمائية وطنية واضحة وموجهة نحو تحقيق الهدف. وعلى الرغم من أن جميع البلدان تواجه هذه العوائق، فإن البلدان النامية تجد صعوبة أكبر في معالجة آثارها السلبية.

٣ - وبغية تناول المسألة السالفة الذكر، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في قرارها ٢٠٠٧/٦١، أن يقدم إليها في دورتها الثانية والستين تقريرا بشأن موضوع "ما يمكن للتعهدات والسياسات والعمليات الدولية أن تحدثه، بين أمور أخرى، من أثر على نطاق الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وتنفيذها" في إطار البند المعنون "العولمة والاعتماد المتبادل".

٤ - وهناك كثير من التعهدات والسياسات والعمليات الدولية التي تحدث أثرا على السياسات المحلية للبلدان. والفرع الثاني يحدد المجالات الرئيسية التي تؤثر فيها الضوابط والقواعد والسياسات والعمليات الدولية على الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية. وهي تشمل الالتزامات في مجالات التمويل والاستثمار والتجارة والبيئة. وعلى الرغم من أن القائمة ليست حصرية، فإنها تسلط الضوء على الشواغل الأساسية للبلدان فيما يتعلق بالسياسات. وتلك المجالات وثيقة الترابط ويتعين أن تتناسب السياسات المصاغة مع الظروف المحلية والخارجية المتغيرة. ويسلط الفرع الثالث الضوء على الآثار التي تحدثها تلك السياسات والعمليات في قدرة البلدان على تصميم الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وتنفيذها، وعلى الكيفية التي تستطيع من خلالها الحكومات الوطنية اتباع سياساتها القطرية الموجهة نحو التنمية. وكانت هذه الشواغل أيضا موضوع الدورة الحادية عشرة لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، التي شددت على ضرورة أن تجري كل حكومة تقييما

للمفاضلة بين فوائد قبول القوانين والتعهدات الدولية، والقيود التي يفرضها فقدان مجال التحرك المتاح للسياسات. ويسلط الفرع الرابع الضوء على الدور الذي تضطلع به الأمم المتحدة في مساعدة البلدان على تنفيذ الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية لكل منها على حدة. ويشمل الفرع الخامس الاستنتاجات والتوصيات المقترحة.

## ثانياً - التعهدات والسياسات والعمليات الدولية

٥ - غالباً ما تكون التعهدات الدولية ملزمة، وتقوم على قواعد، وتقتضي التقييد بها. وتختار البلدان طواعية في بعض الحالات أن تكون طرفاً في تلك التعهدات. وحتى لو اختارت البلدان عدم القيام بذلك، فقد تتأثر مع ذلك بما يترتب على تلك التعهدات والضوابط الدولية من آثار. وغالباً ما تصاغ السياسات الاستثنائية الدولية بفعل قوى السوق، الخارجية منها والداخلية، وأيضاً بفعل التعهدات الدولية الملزمة التي تعهدت البلدان باحترامها. ويمكن مجازاً اعتبار العمليات الدولية على أنها قوى السوق التي تنجت عن القوى الرئيسية المحركة للعولمة: وهي التجارة عبر الحدود والتدفقات المالية. وفي المجال البيئي، يمكن أن تشمل العمليات الدولية الأنشطة التي تصوغها التعهدات الدولية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن جميع النقاط المذكورة أعلاه مترابطة، فإذا ما طرأ تغيير على إحداها تأثرت الأخرى تأثراً كبيراً جراء ذلك.

٦ - وتؤدي الضوابط والتعهدات والسياسات الدولية واعتبارات السوق دوراً مهماً في ثلاثة مجالات رئيسية هي: الاستثمار والتدفقات المالية، والتجارة والبيئة. والعولمة التي يحررها بشكل كبير تحرير الاقتصاد، تعني أن الأداء الاقتصادي لبلد ما تحدده بصورة متزايدة عوامل خارج حدوده الجغرافية. ويتعين أن تراعي السياسات الاقتصادية الداخلية المرتبطة بالاستثمار والتدفقات المالية والتجارة والبيئة، الضوابط والتعهدات الدولية وكذلك اعتبارات السوق العالمية. وفي نظام اقتصادي يزداد انفتاحاً، تحدث قوى السوق العالمية إلى جانب الالتزامات والأنظمة الدولية أثراً كبيراً على السياسات المالية والضريبية المحلية.

٧ - وكان من المتوقع أن يؤدي تحرير السياسات المالية إلى رفع الحواجز بين البلدان وأن يسبب حدوث تدفقات للأموال من البلدان الغنية برؤوس الأموال إلى البلدان التي تفتقر إلى رؤوس الأموال. وأصبح التمويل الخارجي مهماً بالنسبة لمعظم البلدان النامية، لا سيما بوصفه مكملاً للموارد الداخلية، في تمويل التنمية. كما أن تدفقات رؤوس الأموال الخاصة المستدامة والطويلة الأجل، كالاستثمار الأجنبي المباشر ونقل التكنولوجيا ذات الصلة، أصبحت لها أهمية حاسمة على وجه الخصوص. وللأسف، فإن الاستثمار الأجنبي المباشر موزع بشكل متفاوت للغاية بين البلدان النامية، حيث تكون البلدان المنخفضة الدخل مقصداً هامشياً نسبياً

لهذه الاستثمارات. وتحدد مجموعة معقدة من العوامل حجم الاستثمار الأجنبي المباشر واتجاهه، ويتعين على البلدان أن تدمج الخليط المناسب من السياسات في استراتيجياتها الإنمائية الوطنية لكي تجتذب الاستثمار الأجنبي المباشر.

٨ - وقد تكاثرت عدد اتفاقات الاستثمار الثنائية والإقليمية والدولية، مما أدى إلى تفاوت في النتائج. وستتحكم قوى السوق العالمية الخارجية إلى حد كبير في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر وسائر أنواع رأس المال التمويلي. بيد أنه يتعين هئية بيئة دولية مؤاتية لكي تتمكن البلدان النامية المحرومة من بناء قدراتها الإنتاجية. ويقتضي هئية هذه البيئة تضافر الجهود الجماعية وتناسقها. وفي مجال رسم السياسات المتعلقة بالاستثمار، يلزم للمجتمع الدولي أن يساعد البلدان النامية بأكثر السبل فعالية بقدر الإمكان في المناقشات بشأن الاتفاقات المتعلقة بالاستثمارات.

٩ - وبالرغم من أن تدفقات رؤوس الأموال الخاصة الدولية بزغت بوصفها مصدرا مهما من مصادر التمويل الخارجي بالنسبة للبلدان النامية، فليس بوسع جميع البلدان النامية الوصول إلى أسواق رؤوس الأموال الدولية. وتظل المساعدة الإنمائية الرسمية أكبر مصدر وحيد للتمويل الخارجي بالنسبة للكثير من البلدان في أفريقيا وأقل البلدان نموا والدول الجزرية الصغيرة النامية والبلدان النامية غير الساحلية. ووعدت بعض بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بزيادة المعونة التي تقدمها زيادة كبيرة، لكن تلك المبالغ تقل كثيرا عن المبالغ المستهدفة. بيد أن زيادة حجم المساعدة الإنمائية الرسمية غير كاف في حد ذاته. ويتعين أن تكفل السياسات الوطنية الحكيمة المتعلقة استخدام المساعدة الإنمائية الرسمية، الحد من الآثار السلبية للاقتصاد الكلي وأن تدمج الشواغل الإنمائية الطويلة الأجل، بما فيها شاغل القضاء على اختناقات البنى التحتية وإيجاد التوازن السليم بين الشواغل الطويلة الأجل والشواغل القصيرة الأجل.

١٠ - ويلزم للمجتمع الدولي أن يكفل استدامة تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية وإمكانية التنبؤ بها وتقديمها في الوقت المناسب لضمان فعاليتها. وتحقيق الأهداف الإنمائية يستلزم تخطيط النفقات على الأجل المتوسط، ويستلزم بالتالي تعهدات بالتمويل على الأجل المتوسط بما في ذلك توافر معونة أكثر استقرارا وقابلية للتنبؤ. ولا تزال المعونة الإنمائية تعاني من المشروطة، وما يزال الوعد بتقديم دعم أكبر مباشر للميزانية أبعد من أن يتحقق. وفضلا عن ذلك، فإن عدم القدرة على التنبؤ بالمعونة يهدد قدرة الحكومات على تخطيط الإنفاق العام في المستقبل. ومن شأن عدم توافر قدر أكبر من التيقن، أن يقوض مصداقية المستفيدين في ما يتعلق بالتخطيط المتوسط الأجل، وهو أمر جوهري في وضع استراتيجيات مجدية للحد من الفقر والتنمية.

١١ - وخلال التسعينيات من القرن المنصرم، تراكمت الديون الخارجية على الكثير من البلدان النامية بشكل لا يمكن تحمله، وما تزال المشاكل الناجمة عن تلك الديون تقف عقبة حسيمة أمام التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وتخفيف عبء الدين بشكل غير مشروط أمر ضروري لزيادة الإنفاق الاجتماعي وكذلك للاستثمار العام والخاص. بيد أنه من الضروري الحصول على مزيد من المعونة الإنمائية الرسمية من أجل تجنب تكرار حدوث المشاكل المرتبطة بالدين. واعترفت بتلك الحاجة الجهات الرئيسية المانحة للمعونة الإنمائية الرسمية، وتعهدت بزيادة تدفقات المعونة من أجل دعم البلدان النامية في جهودها الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية. لكن حتى في أكثر السيناريوهات تفاؤلا، ستظل الكثير من البلدان النامية تفتقر إلى الموارد المالية اللازمة لبلوغ الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا.

١٢ - والمبادرة المعززة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، اللتان أعلنتا للمرة الأولى عام ٢٠٠٥، ساعدتا في تخفيف أعباء الدين الخارجي لبعض البلدان. وما جرى مؤخرا من إلغاء لديون أقل البلدان نموا، أمر مهم، إذ تستطيع البلدان تحرير الموارد من أجل خدمة أولوياتها الإنمائية. ويمكن أن ينطوي تخفيف عبء الدين بالنسبة لأقل البلدان نموا على مشاكل أقل في ميزان المدفوعات، الأمر الذي قد يفضي إلى تناقص الحاجة إلى الموارد الخارجية والاعتماد عليها، ليفتح بذلك باب الاحتمالات أمام بدائل لسياسات المالية، مثل الميزانيات العامة التوسعية وسياسات فرض الضرائب تصاعدي. لكن في حين يُتوقع أن يؤدي تنفيذ المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، إلى تقليل نسب خدمة الدين بشكل كبير بالنسبة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي بلغت نقطة الإنجاز في الأجل المتوسط، فإن هذه النسب عرضة للزيادة على الأجل الطويل، ويعزى سبب ذلك جزئيا إلى القروض الجديدة. وتواصل الديون الإلقاء بوطأتها على كاهل الكثير من البلدان النامية بشكل لا يمكن تحمله، لا سيما البلدان النامية المتوسطة الدخل التي لم تستفد من مبادرات إلغاء الديون. وبطبيعة الحال فإن معظم البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، سيحتاج إلى تمويل إضافي على شكل منح وليس قروض، لكي يحقق المزيد من التقدم في مجال الحد من الفقر والقضاء على الجوع بدون المعاناة من صعوبات جديدة ناجمة عن خدمة الدين. وبالتالي تبقى مواصلة تعزيز الشراكة العالمية من أجل التنمية أمرا حتميا على الصعيد الدولي. وهذا ما يتطلب أيضا رفع صوت البلدان النامية وزيادة مشاركتها في المنظمات الدولية مثل المؤسسات المالية الدولية.

١٣ - ويمكن استخدام السياسات التجارية بحكمة لتعزيز النمو وتحقيق الأهداف الإنمائية القطرية. وتعتمد جميع البلدان، إلى حد ما، على التجارة في السلع والخدمات من أجل تحقيق

الازدهار على الأجل الطويل، وبالتالي فإن هذه البلدان يتحكم فيها نظام مشترك من القواعد المتعلقة بالتجارة العالمية. ولكن فوائد التجارة لم تعم سوى عدد قليل من البلدان فقط. وقبل أن تتمكن السياسات التجارية من التطور لتصبح أداة فعالة للسياسات، يتعين على البلدان النامية أن تتصدى للتحديات التي تواجهها عند المشاركة في النظام التجاري الدولي الجديد.

١٤ - ولا يزال الكثير من البلدان النامية يعتمد على صادرات ثلاث سلع أو أقل من السلع الأساسية للحصول على أكثر من نصف إيراداته من الصادرات. وتلك البلدان تكون عرضة على وجه الخصوص للتأثر بالتقلبات التي تصيب أسعار السلع، وغالبا ما تؤدي سرعة التأثر تلك إلى زيادة نسبة الفقر وحجم المديونية، وذلك على وجه الخصوص في الاقتصادات غير المتنوعة، مثل اقتصادات أقل البلدان نموا وبعض البلدان الأفريقية. وغالبا ما تواجه البلدان، علاوة على ذلك، صعوبات في استيفاء معايير ومتطلبات أسواق البلدان النامية (على سبيل المثال: المعايير الصحية ومعايير الصحة النباتية)، التي تقيد المزيد من الصادرات. ومع ذلك فإن القطاعات الدينامية في التجارة العالمية تمثل آفاقا تجارية جديدة وآخذة في النمو للبلدان النامية، ومن المهم تعزيز مشاركتها في تلك القطاعات لكي تحقق مكاسب إنمائية من التجارة الدولية والمفاوضات التجارية. وهنالك أيضا فرص جديدة تتيحها قطاعات السلع والخدمات الخاصة والمتخصصة ذات القيمة المضافة العالية، التي تتمتع فيها البلدان النامية بميزات نسبية محتملة. ولم يتمكن سوى عدد قليل من البلدان النامية التي أحرزت تقدما من الاستفادة من الفرص التي سنحت نتيجة لقوى السوق العالمية.

١٥ - والزراعة عنصر أساسي في الجولة الحالية من المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف. وثمة اعتراف بالشاغل الذي ينتاب البلدان النامية وهو أن تحرير الاقتصاد قد يعرض أهدافها الإنمائية الأعم للخطر فضلا عن أمنها الغذائي. وثمة اتفاق عام على أنه ينبغي لقوانين نظام التجارة الدولية أن تعترف بالأولويات الإنمائية للبلدان النامية. وهنالك على وجه الخصوص ثلاثة تدابير تشكل جزءا من المفاوضات وهي: المعاملة الخاصة والتفصيلية، والمنتجات الخاصة، وآليات الضمان الخاصة، التي ستمنح البلدان النامية قدرا من المرونة اللازمة لحمايتها من الأضرار المترتبة على الواردات. وينبغي للمفاوضات التجارية في تلك المجالات أن تسعى جاهدة لتحقيق الأمن الغذائي، لا سيما الأمن الغذائي للفقراء. بمن فيهم فقراء المزارعين. وبإمكان التجارة أيضا أن تتيح الفرص للفقراء، إذا كانت منتجهم قادرة على اختراق أسواق التصدير التي تعود عليهم بالأرباح. وسيكون إحراز النجاح في رفع دخل المزارعين الفقراء على الصعيد الوطني مرتبطا بالاتجاه الذي تسير فيه العملية المستمرة لإصلاح نظام التجارة الدولية الذي يحكم التجارة الزراعية. وتشترك البلدان النامية بفعالية في المفاوضات

الجارية الآن في منظمة التجارة الدولية بهدف تصميم نظام دولي يكون أكثر تمشياً مع الأهداف الإنمائية.

١٦ - والمجالات الأخرى من نظام التجارة الدولية التي يمكن أن تؤثر في مصالح صغار المزارعين تشمل الأنظمة الصحية وأنظمة الصحة النباتية، وتحرير خدمات التوزيع وحقوق الملكية الفكرية. وسوف تقتضي بعض الإجراءات إبرام اتفاقات متعددة الأطراف، ويجب بالتالي السعي لتنفيذها من خلال وضع صيغ تتعلق بالتعريفات والخدمات وذلك بالاتفاق مع البلدان المهتمة الأخرى، ومن أمثلتها المرونة في تقديم الحماية لفقراء المزارعين (المنتجات الخاصة، وآليات الضمان الخاصة)، والإبقاء على حماية الأصناف النباتية أو تخفيف هذه الحماية، وسنّ قوانين أكثر فعالية لمنع القرصنة البيولوجية، وإبداء المزيد من المرونة لرفع معدلات التعريفات الجمركية المجردة ومقاومة الإفراط في تحرير الاقتصاد. وستشمل الإجراءات الأخرى الدفاع عن تدابير السياسة العامة المتخذة في المفاوضات المباشرة مع الشركاء التجاريين استجابة للطلبات بالالتزام بالتحرير في ما يتعلق بالتعريفات الجمركية والخدمات.

١٧ - ومن بين العوامل البارزة الأخرى أهمية السياسات التجارية بالنسبة للتصنيع ومن ثمّ بالنسبة للتجارة في السلع غير الزراعية. فبسبب الإصلاحات الهيكلية التي جرت خلال العقدين الماضيين، شهدت بعض البلدان النامية تراجعاً في قدراتها في مجال الصناعة التحويلية. فالسياسة الصناعية تتطلب اتباع نهج منسق في أغلب السياسات التجارية المختلفة، التي تخضع لضوابط دولية تدور بشأنها حالياً مفاوضات تجارية. وتشمل هذه السياسات السياسة العامة للتعريفات، والإعانات، وسياسات تهدف إلى إقامة بنية أساسية للخدمات وقطاع لخدمة المنتجين يتمتعان بالكفاءة (على سبيل المثال الاتصالات السلكية واللاسلكية، والخدمات المالية، وخدمات النقل، وغير ذلك من الخدمات المقدّمة للمنتجين والسياسات المتعلقة بحركة الأشخاص) والسياسة العامة للاستثمار، وحقوق الملكية الفكرية. ومن ثمّ، فإن تنفيذ سياسات صناعية متماسكة يستلزم وضع استراتيجية متناسقة للتفاوض تغطي كل جوانب المفاوضات التجارية. وترتبط فعالية التعريفات كأداة للتصنيع أيضاً بإطار السياسة العامة النقدية التي تطبّق ضمنها تلك التعريفات. فعندما يتحرر حساب رأس المال، قد تضعيف السيطرة على أسعار الصرف، وقد يحد ارتفاع أسعار الصرف من تنافسية الصادرات والأثر الذي تحدّته الحماية بالتعريفات الجمركية.

١٨ - وتتغير الحاجة إلى الحماية من خلال التعريفات الجمركية مع ارتفاع البلدان من الصناعات التحويلية الأكثر كثافة من حيث العمالة إلى صناعات أكثر كثافة من حيث رأس المال. ففي المرحلة الأولى تكون التعريفات الجمركية لازمة لإقامة صناعات محلية لسلع

استهلاكية أكثر كثافة من حيث العمالة. ثم في مرحلة لاحقة، يكون إنتاج التكنولوجيا الأكثر تقدماً نسبياً هو الذي يستدعي وجود حماية بالتعريفات الجمركية من أجل تشجيع المستثمرين على الدخول في أنشطة أكثر تعقيداً من الناحية التكنولوجية. وفي تلك المرحلة، يمكن إنهاء الحماية المكفولة لصناعات المرحلة الأدنى بشكل تدريجي. ويمكن لهذا النهج أن يساعد على تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً من خلال كفاءة إقامة صناعات جديدة تحقق قيمة مضافة أعلى وتكون أكثر تقدماً لتوفير فرص عمل ذات جودة أفضل من أجل العاملين في الصناعات الأكثر كثافة من حيث العمالة وذلك قبل تعرض الأخيرة للمنافسة الدولية. وينبغي أن يكفل أيضاً اتخاذ هذه التدابير عملاً لائقاً ومنتجاً بدرجة أكبر للشباب العاملين في الصناعات الأعلى تكنولوجياً من خلال حفز نمو "حلزوني مثمر"، وبالتالي الحد من الفقر وتعزيز التنمية البشرية بشكل عام. وبالإضافة إلى هذا، فإنه مع إلغاء القيود الكمية بشكل عام، تظل التعريفات أيضاً هي التدبير الرئيسي المتاح لحماية الصناعات المحلية. والتعريفات باعتبارها أحد مصادر الدخل الرئيسية لحكومات كثير من البلدان النامية، لا سيما أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية، فإنها تمثل أداة أساسية من أدوات السياسة العامة الصناعية لكلا السببين.

١٩ - ومنذ أوائل تسعينات القرن الماضي، أخذ بشكل متزايد كثير من البلدان النامية في إكمال المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف الدائرة في منظمة التجارة العالمية باتفاقات إقليمية أو ثنائية، تشمل اتفاقات مع بلدان ومناطق متقدمة النمو. وتتيح الاتفاقات الإقليمية أو الثنائية مع البلدان الكبيرة المتقدمة النمو فوائد ضخمة للأعضاء من البلدان النامية، حيث أنها تتيح في المعتاد نفاذاً أكبر إلى الأسواق مما تتيحه الاتفاقات المتعددة الأطراف، وكثيراً ما تشمل نطاقاً أوسع من المنتجات يفوق ما تشمله الأفضلية التجارية التقليدية من قبيل نظام الأفضليات المعمم. وعلاوة على هذا، فإن إقرارها من المتوقع أن يؤدي بشكل عام إلى استثمارات مباشرة أجنبية إضافية. ومن ناحية أخرى، عادةً ما ينطوي الاندماج بشكل أكبر على اتخاذ خطوات إضافية نحو وضع ضوابط تنظيمية ومن ثم، فإنه يجد أكثر وأكثر من قدرة البلدان النامية على اعتماد سياسات تنظيمية وإمائية وطنية ملائمة.

٢٠ - وللمسائل المتعلقة بالتمويل والمعونة والتجارة نتائج مباشرة على البيئة، ويلزم إيلاؤها الاعتبار الكامل عند وضع استراتيجيات إمائية وطنية. وكان لنظام القانون الدولي المعني بالبيئة والتنمية المستدامة أثره، سواء في صياغة السياسات أو في وضع نظم تنظيمية ومؤسسية، وذلك من حيث الإنفاذ على المستويين الوطني ودون الوطني. وعلى الرغم من وجود كثير من الاتفاقات البيئية المتنوعة التي تتناول حماية الموارد الطبيعية والبيئة وحفظهما، فإن التدهور البيئي يظل أحد المصادر الرئيسية للقلق. ولذلك، فإن هناك ضرورة لأن تصبح

القضايا ذات الصلة بحماية البيئة جزءاً لا يتجزأ من أي استراتيجية إنمائية وطنية، لا سيما باعتبار أن الفقراء هم أكثر الفئات اعتماداً على البيئة الطبيعية للوفاء باحتياجاتهم اليومية من المأكل والصحة وسبل كسب العيش والمأوى. ويلزم التصدي للاحتياجات الخاصة للبلدان، من قبيل الدول الجزرية الصغيرة النامية المعرضة بشكل خاص لخطر الكوارث الطبيعية وللآثار السلبية للتدهور البيئي وتغير المناخ.

٢١ - وتواجه البلدان عدة تحديات في محاولاتها تنفيذ سياسات سليمة بيئياً. وقد سهل تحرير الاقتصاد نقل التكنولوجيات والأفكار التي تؤدي إلى الاستغلال للموارد الطبيعية بكفاءة، والعمل بتكنولوجيات إنتاجية أنظف ووضع استراتيجيات إدارة تتمتع بالكفاءة الإيكولوجية. غير أن التصنيع والاندماج السريعين في الاقتصاد العالمي أسهما في التدهور البيئي، لا سيما حيثما تكون الضوابط التنظيمية البيئية المحلية غير كافية. وحتى باستخدام التكنولوجيات الحديثة، يمكن أن يتسبب الإنتاج بكميات ضخمة من أجل الأسواق العالمية في كم ضخم من التلوث والنفائات. فعلى سبيل المثال، في القطاعات التي تجري فيها عمليات استخراجية، تسبب الإفراط في التعدين والحفر في حدوث أضرار بيئية جسيمة. وتسببت الأنشطة الصناعية التي لا تخضع سوى لقدر بسيط من الضوابط التنظيمية أيضاً في مشاكل خطيرة بالنسبة لتلوث الهواء والماء. ويمكن للحصاد بصورة لا تكفل الاستدامة للموارد المتجددة، على سبيل المثال من المصائد والغابات، أن يزداد هو الآخر سوءاً بفعل الإنتاج الموجه لأسواق التصدير. ويمثل تدهور مستجمعات المياه الدولية، ونقص الأرصد السمكية، والأمطار الحمضية، وغير ذلك من أشكال تلوث الهواء على المستوى الإقليمي، تحديات بيئية عابرة للحدود تستلزم التعاون بين البلدان لكي يمكن التصدي لها على نحو فعال. وإذا لم تتطابق الحدود السياسية مع النظم الإيكولوجية المشتركة، فمن شأن تعزيز المؤسسات الإقليمية لإدارة النظم الإيكولوجية العابرة للحدود أن يتيح فوائد اقتصادية وبيئية مشتركة كثيرة.

٢٢ - ويتعين لذلك على البلدان أن تضع في اعتبارها أثر العوامل العالمية الخارجية التي تنتج عن التحرير المالي والتجاري والاعتبارات البيئية على السياسات الوطنية. وسيكون للسياسات المتعددة الأطراف في تلك المجالات أثر على قدرة البلدان على اختيار أفضل مزيج بين السياسات المحلية لتحقيق به التنمية المستدامة والمنصفة.

### ثالثاً - أثر الالتزامات والسياسات والعمليات الدولية على نطاق الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وتنفيذها

٢٣ - تأثرت المرونة اللازمة لتحقيق توازن ملائم بين الأولويات الوطنية والالتزامات الدولية الاتجاه السريع نحو العولمة وتحرير الاقتصاد وما يرتبط بذلك من قوى السوق. ويتعين

على البلدان أن تتصدى للتحديات بتأن، وبعد إجراء تقييم شامل لكامل أثر الالتزامات والسياسات والعمليات الدولية على أولوياتها الوطنية. والأهم من هذا أنها في حاجة لأن تكون قادرة على تحقيق توازن ملائم بين الشواغل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

٢٤ - ويمكن لتدفقات رأس المال الأجنبي، بما في ذلك تدفقات المعونة، أن تكون مفيدة للاقتصاد حينما تستخدم وتدار بحكمة، وإلا فإنه يمكنها أن تجلب تحديات جديدة لسياسة الاقتصاد الكلي. وتضع مثل هذه التدفقات إلى الداخل، شأنها شأن أشكال أخرى من تدفقات رأس المال إلى الداخل، ضغوطاً على أسعار الصرف، الأمر الذي قد يحول لاحقاً الحوافز المحلية بعيداً عن السلع التي يمكن تداولها بين البلدان إلى السلع غير المتداولة بين البلدان وذلك إذا ما تحركت الأسعار النسبية المحلية استجابةً لها. ويمكن للتدفقات الأجنبية أن تتسبب أيضاً في زيادة التضخم عندما لا ينفق رأس المال على الواردات وإنما على الإنفاق الحكومي على السلع غير المتداولة بين البلدان أو عن الأنشطة المحلية التي تحول فيها قيود العرض دون زيادة الناتج ليلي الطلب المتزايد. وعلاوة على هذا، تخشى البلدان النامية الآثار الضارة لارتفاع أسعار العملة وتولي أولوية كبرى لضرورة الحفاظ على مستويات أعلى من احتياطات العملات الأجنبية لحماية نفسها من الأزمات المالية المحتملة. ونتيجةً لهذا، فإن تدفقات المعونة إلى الداخل لا تستغل بشكل عام بصورة فعالة. وهناك بدلاً من ذلك توجه عام إلى ربط هذه التدفقات للعملات الأجنبية إلى الداخل بسياسات محلية انكماشية لضمان ارتفاع مستويات احتياطات العملات الأجنبية، وذلك للتأمين ضد عدم الاستقرار في المستقبل وللحيلولة دون تحرك سعر العملة إلى أعلى. ومن شأن هذه التدابير أن تضر بالتنافسية الخارجية وأن تحد من قدرة المنشآت المحلية على البقاء. إلا أنه إذا تمكنت الحكومات المستفيدة من تجنب الوقوع في هذا الفخ واستخدام المساعدة الإنمائية الرسمية لأغراض الاستثمار العام المنتج الذي يساهم في تحقيق النمو الحالي والمستقبلي، فإن تأثيرات هذه التدابير على الاقتصاد الكلي ستكون إيجابية.

٢٥ - وفي الواقع، يعد تقليل تقلبات الناتج الحقيقي إلى الحد الأدنى أحد التحديات الكبرى التي تواجه البلدان النامية في اقتصاد عالمي آخذ في الاندماج. فقد صارت مواجهة سياسات الاقتصاد الكلي المعاكسة للدورات الاقتصادية تحقيقاً لذلك الهدف الرئيسي أمراً متزايد الصعوبة. فأولاً، تصعب للغاية إدارة تدفقات رأس المال الأجنبي القصيرة الأجل وغير المستقرة، حيث أنها تدفع إلى الاقتصاد المحلي بدورات ازدهار يعقبها دورات كساد لها آثار ضارة بوجه خاص على استقرار الاقتصاد. وثانياً، وفي مثل ذلك السياق يتقيد اتباع السياسات النقدية والمالية المعاكسة للدورات الاقتصادية بدرجة كبيرة. وفي مواجهة تدفق الأموال إلى الخارج، يتعين رفع أسعار الفائدة للقضاء على هذه الظاهرة وللدفاع عن أسعار

الصرف، ومن ثمَّ ينبغي أن يكون هناك أثر مسابير للدورات الاقتصادية على الاقتصاد المحلي الحقيقي. وعلى العكس من ذلك، يصعب رفع أسعار الفائدة خلال فترة ازدهار ناجم عن الارتفاع المفاجئ في تدفقات رأس المال إلى الداخل، نظراً لأن ذلك سيجذب المزيد من التدفقات إلى الداخل. ويواجه اتباع السياسة المالية المعاكسة للدورات الاقتصادية عقبات أيضاً بشكل كبير خلال فترات الانتكاس لأن الأسواق المالية والمؤسسات المالية الدولية لا تفر العجز المالي.

٢٦ - وينبغي لهذا السبب النظر في استخدام كامل الأدوات التنظيمية، من قبيل القواعد التي تحكم متطلبات رأسمالية وغير ذلك من التدابير التي تؤثر على الأوضاع في أسواق الائتمان والأصول من أجل الحد من دخول النظام المالي في دورات. وتزداد تلك المشاكل المتأصلة في النظام بفعل النظام التقليدي السائد في سياسة الاقتصاد الكلي، الذي يمنح الأولوية العليا للحفاظ على استقرار الأسعار وسلامة المالية العامة. والافتراض الضمني القائم حالياً هو أن تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي بالمعنى الضيق، المتمثل في تحقيق استقرار الأسعار وتحقيق التوازن المالي، هو أفضل السبل المتاحة لتحقيق الأهداف الأوسع نطاقاً المتمثلة في إحراز مستويات أعلى وأكثر استقراراً لنمو الناتج الحقيقي والعمالة، والتي تعد، في أحسن الأحوال، أهدافاً ثانوية.

٢٧ - وكثيراً ما تؤدي وجهة النظر السابقة إلى المبادرة إلى النظر بمجدية في نهج بديلة. فعلى سبيل المثال، من شأن تبني رأي صارم في ما يتعلق بالحدود التي يتعين ألا يتجاوزها العجز المالي أن يستبعد النظر في الحجة القائلة بأنه في حالة وجود فائض في الطاقات، يكون من المنطقي الدخول في عجز مالي لتعزيز الطلب الكلي والعمالة. وبالمثل، يكون السبيل الوحيد لبدء تحقيق نمو سريع في مواجهة قلة الاستثمار هو زيادة الاستثمارات العامة من خلال الدخول في عجز مالي. ويمكن تبرير هذه الاستراتيجية إذا ما كانت الاستثمارات تعزز النمو من خلال تحقيقها لأهداف من قبيل تزايد الاستثمارات الخاصة بشكل كبير أو توسيع الطاقة الإنتاجية للاقتصاد. ومن ثمَّ، فإن السياسة العامة التقليدية المتبعة حالياً تستبعد بلا تمييز إمكانية اضطلاع الدولة بدور استباقي بقدر أكبر في حفز عملية يقودها القطاع الخاص للحصول على رؤوس الأموال وتحقيق النمو. وتخلق المشاكل المذكورة أعلاه النابعة من الأثر العالمي لسياسات البلدان الصناعية مناخاً غير مستقر للبلدان النامية التي تسعى لتحقيق قدر أكبر من النمو.

٢٨ - وقد صار الوضع أكثر صعوبة مع زيادة اندماج الأسواق المالية. فمع اتجاه عدد متزايد من البلدان النامية نحو التحرير المالي، بما في ذلك تحرير حساباتها لرأس المال، فإنها

تتعرض بشكل متزايد لعدم الاستقرار في سعر الصرف، مما يرفع من مخاطر فقدان الزيادات في القيمة التي يواجهها المستثمرون وبالتالي يحد من الحافز على الاستثمار. وفي الوقت نفسه، كثيراً ما تزداد تكلفة الاقتراض نظراً لأنه يتعين زيادة سعر الفائدة المحلي للمحافظة على سعر الصرف وثقة الأسواق المالية. ويتسم عرض المدخرات بعدم الاستقرار بسبب وجود كم كبير من التدفقات القصيرة الأجل داخل التدفقات الإجمالية لرأس المال الأجنبي. وكثيراً ما تغذي التدفقات القصيرة الأجل أيضاً حدوث فقاعات في قيمة الأصول في أسواق الأسهم المالية والعقارات وغير ذلك من الاستثمارات غير الإنتاجية. وبالإضافة إلى هذا، تسبب تحرير حسابات رأس المال أيضاً في ضغوط للاحتفاظ باحتياطيات دولية ضخمة تكلفتها مرتفعة لو قورنت بالفرص البديلة من حيث الاستثمارات المحلية التي تمت سابقاً والتي كان من الممكن أن تحقق معدلات أعلى للعائد.

٢٩ - وفي مجال التجارة، هناك تحدٍ بالغ يواجهه كثير من البلدان النامية، وهو أنها لم تتمكن من الاستفادة بالكامل من الاتفاقات التجارية المختلفة التي انضمت إليها. وأثرت اتفاقات منظمة التجارة العالمية، لا سيما في مجال الزراعة، على قدرة كثير من البلدان على إتباع سياسات تتماشى مع أهدافها الوطنية بطرق مختلفة وبدرجات متباينة. فعلى سبيل المثال، يؤدي إلغاء الإعانات الزراعية الداعمة لصادرات المنتجات الزراعية إلى زيادة أسعار المنتجات الزراعية في أسواق التصدير، مما سيفيد البلدان المصدرة الصافية للمنتجات الزراعية. أما بالنسبة للبلدان المستوردة الصافية للأغذية، فسترتفع فاتورة أغذيتها وبالتالي سيتأثر الأمن الغذائي فيها. وبالنسبة لبلدان أخرى، لا سيما البلدان المتقدمة النمو التي تستخدم عموماً صكوك الدعم والصكوك الحمائية بشكل أكبر، فإن خطر احتمال عدم اتساق نظمها للدعم مع اتفاقات منظمة التجارة العالمية يكون خطراً حقيقياً.

٣٠ - ويحفز دفع الإعانات، كما هي الحال بالنسبة للأشكال الأخرى للحماية، الإنتاج لكي يفوق مستواه غير المدعوم، حيث أن الإعانات تزيد عوائد إنتاج أي سلعة. ويؤدي ارتفاع مستوى الإنتاج، بشكل عام، إما إلى زيادة الصادرات إلى الأسواق العالمية أو إلى تراجع الواردات منها؛ وفي كلتا الحالتين، تتراجع الأسعار في الأسواق الدولية. وتُبقى الإعانات الإنتاج عند مستويات لم تكن في غير ذلك من الحالات لتحقيق أي أرباح في البلدان المقدمة للدعم، مما يقلل من فرص البلدان الأخرى في التصدير إلى أسواق البلدان المقدمة للإعانات ويدفع بصادراتها إلى بلدان ثالثة. وتبلغ إعانات المنتجات الزراعية أعلى حد لها في البلدان الصناعية، ويكون أثرها محسوساً على وجه الخصوص بين المزارعين في البلدان النامية.

٣١ - ويتمثل تحدٍ آخر في أن البلدان النامية، في كثير من الأحيان، لا يكون لها صوت ولا تشارك في المنظمات الدولية، حيث يمكنها الدفاع عما يساورها من شواغل بشكل نشط خلال المفاوضات. والنظام الدولي للتجارة ينقصه في الوقت الحالي هذه العمليات القائمة على المشاركة. وتفتقر البلدان النامية إلى الموارد التي من شأنها أن تمكنها من التفاوض بشكل فعال. وعلاوة على ما سبق، وفي سبيل النفاذ بشكل أكبر إلى الأسواق، تدخل البلدان النامية في كثير من الاتفاقات الثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف، على الرغم من قلة المعلومات المتاحة عن الأثر الكامل لتلك الاتفاقات على اقتصاداتها. ويُبرم كثير من الاتفاقات مع البلدان المتقدمة النمو، غير أنه تم أيضاً التوصل إلى بعض اتفاقات التجارة بين بلدان الجنوب. وباستثناء بلدان قليلة، لم تسهم خطط الأفضلية بشكل كبير في تحقيق نمو حقيقي في الصادرات للمستفيدين أو في تحسين نصيبها في التجارة. وعلى الرغم من أن هذه النتيجة تُعزى جزئياً إلى قيود مختلفة تفرضها الأنظمة (على سبيل المثال بالنسبة للمنتجات المشمولة والحصص وقواعد المنشأ)، فيبدو أن القيود المفروضة على جانب العرض، وحقيقة أن الأفضليات أحادية الجانب وغير ملزمة قانوناً في منظمة التجارة العالمية قد لعبا دوراً هاماً.

٣٢ - وبالتالي، فإن تعزيز مشاركة البلدان النامية في فرص النمو الجديدة والدينامية في التجارة العالمية والانتفاع بهذه الفرص أمر هام في تحقيق مكاسب إيجابية من التجارة الدولية والمفاوضات التجارية. كما أن التماسك والاتساق اللذين تحققهما البلدان بين السياسات التجارية وغيرها من السياسات الاقتصادية على المستويات الوطنية والثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف لهما أهمية في تعظيم مساهمة هذه السياسات في تحقيق التنمية.

٣٣ - ولا بد أن تصاغ الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية بغرض تقليل الأثر الاجتماعي السلبي للعولمة إلى الحد الأدنى وتعظيم آثارها الإيجابية. وللسياسات الاجتماعية الجيدة التصميم والمنفذة بشكل فعال التي توفر التعليم وتمكّن المرأة وتعزز الصحة الجيدة وتخلق فرص عمل كريمة ومنتجة وتوفر بنية أساسية للماء النظيف والمرافق الصحية والنقل أهمية حاسمة في تحقيق النمو الاقتصادي المطرد والتنمية المتواصلة لأي بلد. وستساعد جميع تلك السياسات في تجنب تهميش مجموعات مختلفة في البلدان. وللجهود المتواصلة الرامية إلى تعزيز المزيج السليم من السياسات الاجتماعية فوائد طويلة الأجل، لأنها تركز في المقام الأول على التنمية البشرية. غير أن البلدان النامية تواجه تحديات كثيرة عند وضع سياسات اجتماعية.

٣٤ - وتسعى الحكومات الوطنية، سعياً حثيثاً بما لديها من موارد شحيحة، إلى تخصيصها لأولويات اجتماعية ينافس بعضها البعض، كالتعليم والصحة والماء والمرافق الصحية، ولا تزال تواجه التحديات المتعلقة بزيادة الكفاءة في استخدام الموارد. ومن بين الأسباب التي

أدت إلى حدوث هذا أن السياسات الاجتماعية هي الوظيفة الأساسية للدولة، وأن الإنفاق العام هو الذي يمول في الغالب تقديم الخدمات الأساسية في أي بلد. ويسود على نطاق واسع اعتقاد بأن استخدام الحوافز المالية، لا سيما بغرض دعم وتطوير قطاع خاص قوي، بالإضافة إلى الدفعة الجديدة نحو تقليص دور الدولة، قد قلل من القدرة المالية للحكومات. وقد أدى هذا التراجع في القدرة المالية للحكومات في حالات كثيرة إلى تقليل الإنفاق الحكومي ذي الأهمية الحيوية في الحد من الفقر.

٣٥ - وفرضت زيادة التنافس الدولي على الأسواق والتكنولوجيا والاستثمار الأجنبي المباشر ضغوطاً من أجل زيادة المرونة في سوق العمل وتقليل حماية العاملين. وبالإضافة إلى هذا، تتجه الحكومات بقدر أكبر، بل وتضطر أحياناً، إلى تحويل التمويل العام الذي تملكه الحاجة إليه من قطاعات اجتماعية كالصحة والتعليم والخدمات الأساسية إلى البنى الأساسية التي تدعم إنتاج السلع الكثيفة من حيث رأس المال ومن حيث التكنولوجيا. وفي الوقت نفسه، يتوقع من البلدان هبة بيئة تجارية واجتماعية يمكن التنبؤ بها لإنفاذ حقوق الملكية والالتزامات التعاقدية وحماية المستهلك. ووجود أنظمة للرقابة التنظيمية تتسم بالفعالية وتعمل بشكل جيد في القطاعين الاقتصادي والاجتماعي الهامين يشجع على الاستثمار، ويقلل من تكاليف المعاملات الاقتصادية التي يتكبدها المستثمرون، ويحمي الفقراء من الغش والسلع والخدمات المتدنية المستوى. وتتيح إمكانية اللجوء إلى القضاء في الوقت المناسب عن طريق الخدمات القانونية المقبولة الأسعار التوصل إلى تسوية سريعة للمنازعات أو الدعاوى أو المحاكمات التي لا مبرر لها، وغير ذلك من المخالفات القانونية التي كثيرا ما يواجهها السكان الفقراء أو المحرومون من الحقوق المدنية. ويترتب على إتاحة هذه الإمكانيات للبلدان المتلقية تكاليف وقيامها برصد مخصص خاص في الميزانية.

٣٦ - وعلاوة على ما تقدم، أسفر تحرير الاقتصاد أيضاً عن قوى سوق عالمية غيرت الأسعار النسبية، وإمكانيات الاستهلاك وأنماطه، مما أثر بدوره على الوظائف التي يشغلها الأفراد وسبل كسب عيشهم ودخولهم. وكان هناك دائماً بعض المتضررين، في حين استفاد آخرون من عملية التغيير هذه التي غالباً ما تكون حادة. وفي كثير من البلدان، تضررت بعض مجموعات العمال من جراء تحرير التجارة وانتقال الإنتاج إلى الاقتصادات ذات الأجور الأدنى بسبب الحاجة إلى خفض التكاليف. وفي حين أثر هذا الاتجاه حتى الآن على العمال غير المهرة، فقد تأثر أيضاً بعض العمال المهرة والفنيين المتخصصين بتطورات من قبيل زيادة التجارة في الخدمات الفنية وزيادة هجرة الفنيين المهرة من البلدان النامية. وبينما يعد الأثر المحدد لنقل الإنتاج إلى الاقتصادات المنخفضة الأجور أمراً معقداً، فقد أدى هذا إلى فقدان وظائف حتى في البلدان الصناعية.

٣٧ - ومن بين العمال الذين استفادوا أيما استفادة من هذه التأثيرات الخارجية أولئك المرتبطون بالمؤسسات الناجحة المتعددة الجنسيات وبالمؤسسات الوطنية القادرة على المنافسة على الصعيد الدولي. وعموماً، فقد استفاد جميع أولئك الذين يملكون رؤوس أموال وغيرها من الأصول والقدرات في مجال تنظيم الأعمال، ويتحلون بالتعليم والمهارات التي يتزايد الطلب عليها. وعلى النقيض من ذلك فإن الذين تضرروا يشملون من يرتبطون بالمؤسسات غير القادرة على المنافسة التي لم تتمكن من البقاء في وجه تحرير التجارة أو دخول الشركات الأجنبية. وتشمل هذه المؤسسات تلك التي حظت في السابق بحماية الحواجز التجارية والمؤسسات الحكومية المدعومة. والمؤسسات صغيرة الحجم ومتوسطة الحجم التي كانت قدرتها محدودة على التكيف مع التحرير السريع للاقتصاد. وأصبح منتجوا الواردات الذين ألم بهم الفقر، سواء يعملون في الاقتصاد الحضري غير الرسمي أو في قطاع الزراعة، في وضع ضعيف على وجه الخصوص أمام تدفق الواردات الرخيصة والتغيرات الحادة في الأسعار النسبية وتوفر المدخلات. ولم يكن بمقدور هؤلاء المنتجين أيضاً (وخاصة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة) اغتنام الفرص الاقتصادية الجديدة الناشئة حيث أنهم يفتقرون إلى رؤوس الأموال وإمكانية الحصول على القروض والمعلومات والخدمات الإرشادية. وكان من خسروا، فيما عدا من البلدان التي شهدت نمواً سريعاً، هم الفقراء وأولئك الذين لا يملكون أي أصول والأميين والعمال غير المهرة وأبناء الشعوب الأصلية. ولم يحدث ذلك نتيجة للأثر الاقتصادي الأولى للعملة بل نتيجة أيضاً لتأثيراتها غير المباشرة. وبالمثل أدى ازدياد تنقل رؤوس الأموال الذي اقترن بارتفاع مستويات البطالة إلى إضعاف موقف العمال التفاوضي أمام أرباب العمل.

٣٨ - ولذا يتعين تحسين دور الحكومات والقطاع العام. ويلزم للحكومات أن تشجع السياسات التي تولد عمل كريم وتزيد إيرادات الضرائب من أجل الإنفاق الاجتماعي وإعادة توزيع الدخل، مما يؤدي إلى تقليل التفاوتات. وتصبح التحويلات الاجتماعية جذابة على نحو الخصوص نظراً لتأثيرها المباشر والسريع على الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض. ومن المرجح أن يؤدي الدور الموسع الذي تقوم به الحكومة بالنسبة لبعض البلدان إلى انخفاض معدلات النمو في الأجل القصير، غير أنه من المرجح أن يؤدي إلى تأثير إيجابي نافع في الأجل الطويل.

٣٩ - والتمويل الخارجي للسياسات الاجتماعية هو أحد الخيارات المتاحة، شريطة عدم نيل الديون من استقرار الاقتصاد الكلي. وعلى الصعيد الإقليمي، يمكن أن يكون التعاون لوضع ضوابط تنظم تقديم القطاع الخاص والقطاع العام للخدمات الاجتماعية (المياه والكهرباء) مفيداً. فعلى سبيل المثال، تُعد التكوينات في موقف أقوى من حيث المبدأ من

موقف الحكومات المعزولة في التفاوض مع مقدمي الخدمات من القطاع الخاص لكفالة إمكانية الوصول ومعقولية الأسعار ومعايير الجودة المطبقة في الخدمات والمرافق التجارية. ويتعين بالتأكيد إتباع منظور إقليمي أو عالمي في إدارة الكوارث ونظم الإنذار المبكر. وعلى الصعيد العالمي، هناك أمثلة أخرى يمكن أن تستفيد من التعاون الإقليمي أو العالمي. منها التعاون من أجل تشجيع الاستثمار المحلي وزيادة نظم الضرائب التصاعدية (مثلا عن طريق تدابير منسقة لمكافحة هروب رأس المال والملاذات الضريبية والمنافسة الضريبية) وآليات المشاركة في تحمل المخاطر، مثل التأمين الزراعي الدولي.

٤٠ - ويمكن لزيادة المعونة، على سبيل المثال، أن تدعم استراتيجيات التنمية الوطنية المنصفة التي تتماشى فيها السياسات الاجتماعية جنبا إلى جنب مع التنمية الاقتصادية في ظل الحكم الرشيد. وبهذه الطريقة، من الأفضل أن تشترك البلدان النامية والمتقدمة في تحمل المسؤولية عن تحقيق الرخاء العالمي والأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا. وقد تطورت أدوات المعونة تطورا تدريجيا، من المشاريع إلى التحويلات من البلدان المتقدمة إلى البلدان النامية، وأخذت شكل دعم الميزانية العام الذي يقدم إلى الحكومة أو النهج القطاعية ودعم ميزانية قطاع معين مثل الصحة، ودعم الحكومات بالحكم الرشيد والميزانيات المتعددة السنوات وأطر الإنفاق المتوسط الأجل والتقليل من المخاطر الائتمانية.

٤١ - وتتجاوز الكثير من القضايا الاجتماعية الحدود الوطنية، وقد ترغب الحكومات في النظر في تنسيق بعض السياسات الاجتماعية العالمية والإقليمية مثل الصحة. ويمكن للمبادرات والاتفاقات الإقليمية والعالمية أن تقوم بدور حاسم في التصدي لهذه القضايا الاجتماعية. وتؤثر الاتفاقات المعنية بالجوانب المتصلة بالتجارة لحقوق الملكية الفكرية على الصحة، وخاصة فيما يتعلق بتوفير الأدوية الرخيصة للبلدان النامية. ويمكن الشروع في استثمارات إقليمية عبر الحدود لمعالجة الأولويات المشتركة للسياسات الاجتماعية. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تكون الاستثمارات مفيدة في إنتاج عقاقير حنيسه على المستوى الإقليمي.

٤٢ - وتنطوي الالتزامات والسياسات والعمليات الدولية على نتائج جسيمة بالنسبة لاحتمالات تحقيق أهداف التنمية المستدامة. فتغيير المناخ، على سبيل المثال، هو أحد الشواغل الهامة التي تقتضي استجابة عالمية، بما في ذلك تخفيض انبعاثات غازات الدفيئة. وتشكل عملية التخفيف من انبعاثات غازات الدفيئة والتكيف مع الآثار الناجمة عن تغير المناخ تحديات لكل من البلدان المتقدمة والنامية على السواء. وحيث أن البلدان النامية ذات مستويات دخل أقل بكثير عن مستويات تدخل البلدان المتقدمة، وأن حصة الفرد فيها في الانبعاثات هي في المتوسط مجرد سدسي الانبعاثات في العالم الصناعي وإنما تطمح إلى تحقيق

نمو اقتصادي ونوعية معيشة أفضل فإنها تشدد غالباً، في سياق التصدي لتغير المناخ، على أهمية مبدأ المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة. ويمكن أن تسهم التكنولوجيات النظيفة وتدابير فعالية الطاقة أن في التخفيف من انبعاثات غازات الدفيئة وفي النمو الاقتصادي أيضاً في كل من البلدان النامية والمتقدمة. ومع ذلك، فإن خيارات التكنولوجيا النظيفة غالباً ما تكون خيارات باهظة الثمن، ويلزم توفير آليات ابتكارية لتمويل ونقل تكنولوجيات أنظف إلى البلدان النامية وكفالة الاستثمار المناسب في البحث والتطوير في مجال التكنولوجيات الجديدة من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

٤٣ - ويشير استعراض تغير المناخ الذي امتد عامين وأجرته لجنة التنمية المستدامة في دورتها الرابعة عشرة والخامسة عشرة إلى الحاجة إلى تدابير للتكيف والتخفيف في كل من البلدان المتقدمة والنامية. ولهذا الغرض، يتعين على البلدان أن تتعاون من أجل حشد الاستثمار ونقل التكنولوجيات المناسبة؛ وتشجيع الإصلاحات المستمرة للأسواق؛ وتشجيع السياسات الرامية إلى تجنب احتلال الأسعار؛ وبناء القدرات؛ وضمان نشر المعلومات الملائمة. وينبغي دعم جهود البلدان النامية في هذا المضمار دعماً جاداً من خلال آليات مثل مرفق البيئة العالمية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تقدم النهج القائمة على الأسواق مثل آلية التنمية النظيفة المساعدة في حشد الاستثمار في الطاقة النظيفة.

٤٤ - وينبغي بذل الجهود أينما كان ذلك ممكناً لتحقيق التآزر بين التخفيف من انبعاثات غازات الدفيئة والأهداف البيئية المحلية، مثل تحسين نوعية الهواء وتشجيع حفظ الأراضي، وأهداف التنمية المستدامة إجمالاً. ويمكن أن تؤدي التدابير الرامية إلى تحسين كفاءة توليد الطاقة واستخدامها في الصناعة، على سبيل المثال، إلى التقليل من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون وغيره من الانبعاثات الضارة في نفس الوقت الذي تسهم فيه في التنمية الاقتصادية والصناعية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تؤدي عملية توفير حوافز أقوى للإدارة المستدامة للغابات إلى مكاسب بيئية محلية وعالمية. وينبغي كذلك نشر المعلومات على نطاق واسع لكي يتسنى للأفراد تغيير أنماط استهلاكهم، ويساهمون بالتالي في تخفيض انبعاثات غازات الدفيئة.

٤٥ - ويمكن أن يسهم إعطاء أولوية أعلى للتكيف مع الآثار الناجمة عن تغير المناخ بكل من البلدان المتقدمة والنامية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويشير التقرير الأخير للفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ إلى أن البلدان النامية، وخاصة البلدان ذات الدخل المنخفض منها، أكثر عرضة من غيرها للآثار الناجمة عن تغير المناخ، حيث أنها تفتقر إلى سبل التكيف معه. ويمكن للبلدان أن تتعاون مع بعضها البعض من أجل توفير الموارد التقنية والمالية لمساعدة تلك البلدان في تحسين مقاومتها وفي زيادة قدرتها على التكيف.

٤٦ - وفي ظل العولمة، تزايد اعتماد اقتصادات البلدان النامية أكثر من ذي قبل على أسواق الصادرات، ولا سيما أسواق البلدان المتقدمة. وحيث أن أفضليات المستهلك قد تغيرت، بما في ذلك الشواغل المتزايدة بشأن سلامة الأغذية وغيرها من المنتجات وبشأن تأثير إنتاجها على البيئة، فقد فرضت مطالب جديدة على المنتجين. وأصبحت المتطلبات البيئية والصحية والمتعلقة بسلامة الأغذية أكثر صرامة وتواترا وتعقيدا وترابطا. وتفرض هذه الالتزامات تحديات خطيرة، غير أنها تتيح أيضا فرصا تنافسية للصادرات فضلا عن أساليب للإنتاج والاستهلاك المستدامين على الصعيد الوطني. ويتمثل أحد الأمثلة على ذلك في التوسع السريع لأسواق الزراعة العضوية، إذ تجاوزت معدلات النمو العالمية ١٢ في المائة خلال العقود القليلة الماضية، وهو أسرع بكثير من السوق الزراعي عموما. وبصفة عامة، هناك اهتمام متزايد بالمنتجات والخدمات وطرائق الإنتاج المفضلة من الناحية البيئية حيث أنها تشكل أسواق المستقبل الاستراتيجية. وتقع المعايير الطوعية والخاصة ونظم وضع العلامات خارج نطاق قواعد منظمة التجارة العالمية التي تسعى إلى ضمان الشفافية وعدم التمييز والتكافؤ. وفي السنوات الأخيرة، ونظرا لارتفاع أسعار الوقود الأحفوري والسياسات الأشد في ما يتعلق بتغير المناخ، فقد أخذت أسواق الوقود البيولوجي أيضا في النمو نموا سريعا للغاية في بعض البلدان، ويمكن لبعض البلدان النامية أن تحني مكاسب كبيرة من إمداد تلك الأسواق. ومع ذلك يتعين الإمعان في فهم الآثار المتعلقة بالبيئة وأمن الأغذية المترتبة على التوسع السريع في الوقود البيولوجي.

٤٧ - ونتج عن آثار العولمة أن أملت قوى السوق العالمية إلى حد كبير في البلدان النامية السياسات التي تشجع النمو مع إيلاء أقل قدر من الاعتبار لتأثيراتها الاجتماعية البيئية. ويلزم إحلال التوازن بين السياسات الاجتماعية والاقتصادية. فالاستثمارات المستدامة وطويلة الأجل في القطاعات الاجتماعية ستجني ثمارها. ويمكن التحدي في أن تختار الحكومات المكاسب الطويلة الأجل عوضا عن الفوائد القصيرة الأجل وذلك بدعم كامل من المجتمع الدولي.

## رابعاً - دور الأمم المتحدة في رسم استراتيجيات إنمائية وطنية فعالة

٤٨ - تؤدي الأمم المتحدة دورا رئيسيا في تشجيع السياسات العالمية الرامية إلى تحسين احتمالات التنمية للبلدان. ويتزايد لجوء البلدان إلى الأمم المتحدة لطلب المشورة من أجل التصدي لتحديات العولمة والقضايا الأخرى العابرة للحدود. وتواصل أيضا منظومة الأمم المتحدة القيام بدور أساسي باعتباره جهة للاتقاء ووضع القواعد والمعايير وإسداء المشورة للبلدان بشأن تنفيذها على المستويات العالمية والإقليمية والوطنية والمحلية، ووفرت للدول الأعضاء منتدى للتوصل إلى توافق في الآراء بشأن الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا.

ويتعين على الأمم المتحدة أن ترفع من درجة نشاطها في هذا المضمار - كميّسر للحكومات وكجهة للالتقاء بين أصحاب المصلحة، وكداعية للقواعد والمعايير الدولية وكمصدر للمساعدة التقنية والمشورة بشأن كيفية بناء المؤسسات وتعزيزها. وتزود الأهداف المتفق عليها دوليا، والمنبثقة عن مؤتمرات الأمم المتحدة ومؤتمرات القمة، البلدان بإطار شامل للأهداف الإنمائية تبني على أساسه استراتيجياتها الوطنية. وتُقرّ الأمم المتحدة بأن هذه الاستراتيجيات ينبغي أن تكون مملوكة ملكية وطنية وأن تقوم على الأولويات الوطنية. ويمكن أن تساعد مذكرات السياسات<sup>(١)</sup> التي تعدها الأمم المتحدة لمساعدة البلدان في تصميم استراتيجياتها الإنمائية الوطنية وتنفيذها.

٤٩ - وبالإضافة إلى ذلك ينبغي أن تتوفر لدى الحكومة فكرة واضحة عن القواعد والأنظمة العالمية التي يتعين أخذها في الحسبان أثناء رسم السياسات الوطنية على أساس أولوياتها الإنمائية. وبينما تقدم الأمم المتحدة المساعدة في رسم استراتيجيات التنمية الوطنية، يتعين عليها أن تضمن تمتع الحكومات بقدر من المرونة في وضع السياسات التي يمكن أن تساعد في بناء منهاج يمكنها من متابعة الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية. وينبغي أيضا إيلاء اعتبار مماثل في ما تقوم به المنظمة من أعمال تنفيذية على الصعيد القطري. ولن تتمكن معظم البلدان النامية، وخاصة أقل البلدان نموا، من السير في المسار الذي يمكنها من تحقيق التزاماتها العالمية، بدون وجود الأساس السليم من المؤسسات والسياسات. والأهم من ذلك، أنه يلزم أن يكون للبلدان النامية، ولا سيما الأفقر منها، صوت كاف أن تتاح لها مشاركة وافية في النظام العالمي الذي تتحدد في إطاره القواعد والنظم. ولبلوغ هذه الغاية، يمكن أن توفر الأمم المتحدة منتدى فريدا على المستويات العالمية والإقليمية ودون الإقليمية تجري فيه مناقشة الآثار الناجمة عن الانضمام إلى الالتزامات الدولية، وخاصة بالنسبة للبلدان النامية. ونظرا للأهمية المتزايدة للمبادرات الإقليمية والأقليمية، ينبغي للأمم المتحدة أن تساعد البلدان على المشاركة مشاركة فعالة في تلك المبادرات في الوقت الذي تكفل فيه وجود صلات عملية ومتسقة مع النظام المتعدد الأطراف.

٥٠ - وهناك اليوم الكثير من الجهات الأخرى العاملة في مجال التنمية، مثل المنظمات غير الحكومية والمؤسسات والقطاع الخاص، ويزداد التواجد القطري للجهات المانحة الثنائية. وفي نفس الوقت، تواجه البلدان التحدي المتمثل في الانضمام إلى اتفاقات ومعاهدات دولية متنوعة بينما تسعى لتنفيذ أولوياتها الإنمائية. وفي هذه الخلفية الإنمائية الجديدة التي تقدم فيها جهات كثيرة مساهمات متعددة الوجوه في التنمية، يتعين على الأمم المتحدة أن تنشر قدراتها

(١) انظر <http://esa.un.org/techcoop/policyNotes.asp>

المعيارية وفي مجال السياسات بمزيد من الفعالية. ويمكن للأمم المتحدة أن تساعد البلدان بواسطة تصميم إجراءات لتحليل أثر السياسات تحلل أثر الاتفاقات الدولية على استراتيجيات التنمية الوطنية. وستقوم هذه الإجراءات بتحليل أثر جميع أنواع الاتفاقات - الدولية والثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف - على البلدان. وستعطي تقييما شاملا لحسنات وسيئات الانضمام إلى هذه الاتفاقات فضلا عن اقتراح المجالات التي يمكن فيها لهذه البلدان المضي في التفاوض بشأن قضايا معينة. وستكمل إجراءات تحليل أثر السياسات مذكرات السياسات وستساعد البلدان على تحليل الآثار المترتبة على الاتفاقات الدولية بالنسبة لاقتصاداتها وتحدد كيفية مواجهة التحديات.

## خامسا - الاستنتاجات والتوصيات

٥١ - ستؤثر قدرات التخطيط الوطنية ومستوى المشاركة على نتائج أي من العمليات المذكورة أعلاه. وسيقتضي تنفيذ استراتيجيات التنمية الوطنية التزامات جادة تكرس موارد: مالية وبشرية وفكرية. وتؤثر الندرة النسبية على مشاركة أصحاب المصلحة في أي جزء من أجزاء العملية نظرا لارتفاع تكلفة الفرص الأخرى مشاركتهم على ما يبدو. ويشمل ذلك تكاليف اكتساب المعرفة الشاملة بالالتزامات الدولية. وتحظى الخبرة الفنية اللازمة للمشاركة مشاركة فعالة أثناء المفاوضات بشأن تلك الاتفاقات الدولية بأهمية مماثلة. كما أن المعرفة المتعمقة بأثر هذه الاتفاقات على البلدان ذاتها لها أهمية حيوية أيضا. ويمكن أن يقدم شركاء التنمية، بما في ذلك الكيانات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة المساعدة في إدارة العملية. وعلاوة على ذلك، يتعين على شركاء التنمية أن يكون لديهم معرفة وثيقة بالبلد بغية تقييم الموازنة بين المخاطر والفرص وإسداء المشورة للحكومة بشأن أفضل سبل تفادي المخاطر. وأبرز هذا التقرير بعض المجالات الرئيسية التي من المرجح أن تؤثر فيها العمليات والقواعد والنظم الدولية على عملية رسم السياسات على الصعيد الوطني.

٥٢ - ورفعت التوصيات التالية إلى الجمعية العامة من أجل تيسير رسم الاستراتيجيات الوطنية المناسبة لاحتياجاتها على أفضل وجه مع مراعاة العمليات والقواعد الدولية المتنوعة.

### على المستوى الوطني

- اتجه الكثير من البلدان النامية بشكل متزايد إلى إكمال المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف الدائرة في منظمة التجارة العالمية بإبرام اتفاقات إقليمية

أو ثنائية، بما في ذلك مع البلدان المتقدمة. ويتعين على البلدان النامية أن تفهم الآثار الكاملة المترتبة عن هذه الاتفاقات بالنسبة لاقتصاداتها.

- تحظى تنمية القدرات المؤسسية في الأجل الطويل بالأهمية من أجل تجهيز وتمكين أوساط البحث والتدريب المحلية من إسداء المشورة الجديرة بالثقة إلى الجهات الوطنية القائمة على رسم السياسات وتدريب من سيعملون في المستقبل كمفاوضين ومحللين. وفي هذا المجال، تحتاج البلدان إلى المساعدة لتمكينها من إبداء رأيها وزيادة مشاركتها في الحوكمة العالمية ووضع القواعد العالمية.
- يتعين على البلدان النامية أن تكفل ترجمة المساعدة الإنمائية الرسمية إلى زيادة في الاستثمار العام، ومن الأفضل أن يحدث ذلك في المجالات التي تعاني من نقص أو اختناقات في الإنتاج، أو في المجالات التي تكون فيها مستويات المخصصات غير كافية للأغراض الاجتماعية.
- عند تخفيف التقلبات في الناتج الحقيقي، ينبغي إيلاء النظر لاستخدام مجموعة كاملة من الأدوات التنظيمية مثل القواعد التي تحكم متطلبات رأس المال وغيرها من التدابير التي تؤثر على ظروف أسواق الائتمانات والأصول.
- لا يزال القطاع العام هاما بالنسبة للتمويل والاستثمار في الخدمات الأساسية بأي بلد كان، وكذلك إدماج السياسات الاجتماعية مع السياسات الاقتصادية والبيئية لكفالة الحوكمة الرشيدة. وينبغي دعم الحكومات دعما تاما عند الاقتضاء وتشجيعها على تعزيز المبادرات الإقليمية والعالمية للتصدي للقضايا الاجتماعية كذلك.

#### على المستوى الدولي

- يتعين على البلدان المتقدمة والجهات المانحة أن تجعل مجمل دعمها متماشيا مع الاستراتيجيات الإنمائية والمؤسسات والإجراءات الوطنية للبلدان النامية و/أو البلدان المتلقية. ويلزم أيضا للجهات المانحة أن تعمل على تنسيق أعمالها بواسطة تطبيق ترتيبات مشتركة وتبسيط الإجراءات بغية تقليل الإذواجية وتعزيز شفافية أعمالها.
- يتعين تناول المسائل المتعلقة بتأثير المتطلبات الجديدة البيئية والصحية والمتعلقة بسلامة الأغذية على وصول منتجات البلدان النامية إلى أسواق الصادرات الرئيسية.

- ينبغي أن تهدف الصكوك الجديدة لدعم المعونة إلى دعم التنمية الاجتماعية. فعلى سبيل المثال، يمكن استخدام النهج القطاعية ودعم الميزانية العامة لتمويل التحويلات الاجتماعية.
- وفيما يتعلق بدعم البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي استفادت من الإغاثة من الدين بموجب المبادرة ولكنها لا تزال تحتاج إلى موارد إضافية لتمويل الاستثمار من أجل التنمية، يتعين تشجيع الإقراض والاقتراض المسؤولين وربط عنصر منح هذه القروض بالقدرة على الدفع.

#### دور الأمم المتحدة

- وفي الوقت الذي تُقدم فيه الأمم المتحدة المساعدة في رسم سياسات التنمية الوطنية، يتعين عليها أن تكفل أن يتوفر للحكومات قدر معيّن من المرونة لرسم السياسات التي يمكن أن تساعد في تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية. ويقتضي إيلاء اعتبار مماثل، تقوم به المنظمة من أعمال تنفيذية كذلك.
- يمكن أن توفر الأمم المتحدة أيضاً منتدى فريداً على المستويات الإقليمية ودون الإقليمية تناقش فيه الآثار الناجمة عن الانضمام إلى الالتزامات الدولية وخاصة بالنسبة للبلدان النامية. ونظراً للأهمية المتزايدة للمبادرات الإقليمية والأقليمية، ينبغي للأمم المتحدة أن تساعد البلدان على المشاركة بصورة فعّالة في تلك المبادرات في الوقت الذي تكفل فيه إقامة روابط فنية ومنتسقة مع النظام المتعدد الأطراف.
- يمكن للأمم المتحدة أن تساعد البلدان بواسطة تصميم إجراءات لتحليل أثر السياسات تُحلّل أثر الاتفاقات الدولية على استراتيجيات التنمية الوطنية وسبل التصدي لهذه التحديات. ومن الناحية المثالية، ينبغي أن تعترف تلك الاستراتيجيات بالأدوار المتميزة، وإن كانت مترابطة، لمختلف الجهات المعنية مثل القطاع الخاص والمجتمع المدني في السياقين الوطني وكذلك الدولي. ويتعين على الجهات المعنية في مجال التنمية، بما في ذلك الأمم المتحدة، أن تساعد البلدان النامية على تحليل الآثار المترتبة على هذه الاتفاقات من أجل كفالة تحقيق نتائج إيجابية.